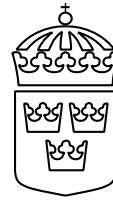


Regeringens skrivelse

2021/22:265



Riksrevisionens rapport om fastighetsbildningen i Sverige

Skr. 2021/22:265

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 16 juni 2022

Magdalena Andersson

Johan Danielsson
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer i rapporten Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov (RiR 2022:3). Riksrevisionens övergripande slutsats är att de statliga insatserna inom fastighetsbildningen inte är tillräckligt effektiva.

Riksrevisionen bedömer att handläggningen inom Lantmäteriets fastighetsbildning inte är tillräckligt effektiv, att avgifterna för förrättningarna är för höga och oförutsägbara samt att regeringen tar för liten hänsyn till en kommuns samhällsbyggnadsutveckling vid prövningen av om en kommun ska få bilda en egen lantmäterimyndighet. Riksrevisionens rekommendation till regeringen är därför att genomföra en översyn av hela regelverket för fastighetsbildningen, se över avgiftsmodellen samt ta större hänsyn till samhällsbyggnadsutvecklingen vid beslut om tillstånd att bilda en kommunal lantmäterimyndighet.

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och anser att rapporten utgör ett viktigt bidrag i det fortlöpande arbete som regeringen bedriver i syfte att utveckla fastighetsbildningsverksamheten. Regeringen anser att digitalisering är den insats som kommer att ha störst betydelse för fastighetsbildningens handläggningstider och avser att prioritera arbete som krävs för den utvecklingen. Vidare anser regeringen att det kan finnas anledning till en översyn av delar av Lantmäteriets avgiftsmodell.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
2.1	Handläggningen	3
2.2	Avgiftssättningen	3
2.3	Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun	4
2.4	Riksrevisionens rekommendationer	4
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	5
3.1	Handläggningen	5
3.2	Avgiftssättningen	7
3.3	Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun	8
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	9
4.1	Handläggningen	9
4.2	Avgiftssättningen	10
4.3	Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun	10
Bilaga	Riksrevisionens rapport Fastighetsbildningen i Sverige	11
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 juni 2022.....	98

Riksrevisionen har granskat fastighetsbildningen i Sverige. Syftet med granskningen har varit att ta reda på om de statliga insatserna inom fastighetsbildningen är effektiva. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov (RiR 2022:3), se *bilaga*. Riksdagen överlämnade rapporten till regeringen den 1 mars 2022. I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och rekommendationer till regeringen som Riksrevisionen redovisar i sin rapport.

2 Riksrevisionens iakttagelser

2.1 Handläggningen

Riksrevisionen konstaterar att det sedan tidigare är känt att handläggningstiderna inom fastighetsbildningen är långa. Granskningen visar att Lantmäteriet har genomsnittliga handläggningstider på ungefär ett år och att handläggningstiderna för samtliga ärendetyper har blivit allt längre över tid. Särskilt den initiala liggtiden, dvs. innan handläggningen inleds, är lång och uppgår i snitt till drygt sex månader. Riksrevisionens slutsats är därför att handläggningen inom Lantmäteriets fastighetsbildning inte är tillräckligt effektiv. Den främsta förklaringen bedömer Riksrevisionen är att Lantmäteriet har haft svårt att rekrytera tillräckligt många lantmätare och att det därför finns en obalans mellan resurser och de insatser som ska utföras. Enligt Riksrevisionens bedömning saknas det möjligheter att på kort och medellång sikt lösa denna kompetensbrist.

Fastighetsbildningen styrs av ett förhållandevis omfattande regelverk. Enligt Riksrevisionen är regelverket föråldrat och hindrar en enklare och effektivare ärendehandläggning. Riksrevisionens bedömning är därför att den viktigaste åtgärden för att minska handläggningstiderna är att modernisera regelverket.

Bristerna består enligt Riksrevisionen bl.a. i att digitala koordinater saknar rättsverkan, att ändamålsbestämmelserna i fastighetsbildningslagen (1970:988) är för omfattande och ålderdomliga, att anläggningslagen (1973:1149) skulle kunna förenklas genom fler dispositiva inslag för att möjliggöra för berörda parter att avtala om vissa frågor samt att det finns hinder för Lantmäteriet att initiera en digital och i högre grad automatiserad handläggningsprocess.

2.2 Avgiftsättningen

Riksrevisionens granskning visar att avgifterna för förrättningarna är höga och att de under en lång tid har stigit i en högre takt än inflationen. Enligt Riksrevisionen är huvudorsaken till denna utveckling att den avgiftsmodell som tillämpas skapar små incitament för kostnadseffektiviseringar.

Avgiftsmodellen kännetecknas av att Lantmäteriet har en monopolställning, att det ska råda full kostnadstäckning, att avgifterna sätts genom timtaxa och att Lantmäteriet både får besluta om och behålla avgifterna. Att Lantmäteriet tillämpar timtaxa och har svårt att på förhand säga hur många timmar ett ärende kommer att ta medför en oförutsägbarhet i avgiftssättningen som Riksrevisionen anser är otillfredsställande.

Riksrevisionen bedömer att avgiftsmodellen bör ses över i syfte att uppnå ett produktivitetstryck på Lantmäteriets förrättningsverksamhet och åstadkomma en mer förutsägbar avgiftssättning.

2.3 Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun

Riksrevisionen konstaterar att organiseringen av fastighetsbildningen med både statliga och kommunala huvudmän för en i princip identisk verksamhet är unik i svensk statsförvaltning. Enligt Riksrevisionen är fördelningen mellan stat och kommun emellertid i huvudsak rimlig ur effektivitetssynpunkt.

När regeringen prövar om en kommun ska få bilda en egen lantmäterimyndighet anser Riksrevisionen att regeringen lägger väl stor vikt vid verksamhetens omfattning och att alltför lite hänsyn tas till en kommuns samhällsbyggnadsutveckling. Därutöver anser Riksrevisionen att bristande statistikunderlag försämrar regeringens möjlighet att bedöma om ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna bidrar till en effektiv fastighetsbildningsverksamhet.

2.4 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen ger följande rekommendationer till regeringen:

- Genomför en översyn av hela regelverket för fastighetsbildningen, där följande delar bör ingå:
 - Se över relevanta författningar för att möjliggöra en successiv övergång till koordinatbestämda fastighetsgränser.
 - Se över behovet av ändamålsbestämmelserna i fastighetsbildningslagen.
 - Se över anläggningslagen i syfte att förenkla anmälningar och öka de dispositiva inslagen i nuvarande regler.
 - Se över relevanta författningar för att möjliggöra automatiserade beslut.
- Se över nuvarande avgiftsmodell, med syftet att åstadkomma en mer kostnadseffektiv verksamhet och en mer förutsägbar avgiftssättning.
- Ta större hänsyn till samhällsbyggnadsutvecklingen, såsom befolkningsutveckling och antalet planprocesser, vid beslut om tillstånd att bilda en kommunal lantmäterimyndighet.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Skr. 2021/22:265

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och anser att rapporten utgör ett viktigt bidrag i det fortlöpande arbete som regeringen bedriver i syfte att utveckla och förbättra fastighetsbildningen.

3.1 Handläggningen

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att den största orsaken till de långa handläggningstiderna inom fastighetsbildningen beror på att Lantmäteriet har haft svårt att rekrytera tillräckligt många lantmätare. För att komma till rätta med bristen på kompetens inleddes 2018 en utbyggnad av utbildningar inom bl.a. samhällsplanering, lantmäteriområdet och byggteknik. Inom ramen för satsningen tillförde regeringen medel till Uppsala universitet för att inrätta ett nytt lantmätarprogram med juridisk och ekonomisk inriktning. Utbildningen är treårig och startade hösten 2019. Antal personer som startade programmet höstterminen 2020 var ca 50, vilket kan jämföras med 25 höstterminen 2019. Lantmäteriet har genomfört ett flertal ändringar i sitt arbetssätt för att nyttja kompetensen optimalt och korta handläggningstiderna. Enligt regeringen är det för tidigt att bedöma vilka effekter ändringarna har fått.

Förutom brist på tillräcklig kompetens vill regeringen framhålla att det finns många frågor att ta hänsyn till vid bedömningen av om handläggningen vid fastighetsbildningsförrättningar är ineffektiv.

Regeringen håller med Riksrevisionen om att fastighetsbildningen har stor betydelse för byggandet av bostäder, samhällsfastigheter och kommersiella fastigheter samt generationsskiften på landsbygden och förvaltning av vägar, anläggningar och fastigheter. Enligt regeringen har fastighetsindelningen därutöver en grundläggande betydelse för äganderätten till mark, för fastighetskreditväsendet och för beskattning av fast egendom. Fastighetsbildningen kräver därför en balans mellan tid, kostnad och kvalitet. Tid och kostnad är med stor sannolikhet de mest betydelsefulla faktorerna för den fastighetsägare som ansöker om förrättning. Kvaliteten på resultatet av förrättningen har särskild betydelse för samhället i stort och ur ett längre tidsperspektiv än det som en fastighetsägare som initierar en förrättning har. Detta eftersom den även får betydelse för framtida ägare och den grundläggande ordningen i fastighetsindelningen som utgör en förutsättning för kreditgivning med fastigheter som säkerhet.

Riksrevisionen har i sin granskning jämfört Lantmäteriets fastighetsbildningsprocess med kommunala lantmäterimyndigheters processer, andra länders processer för fastighetsbildning och med bygglovsprocessen. Bygglovsprocessen och fastighetsbildningsprocessen skiljer sig emellertid mycket från varandra. Prövningen av fastighetsbildningsärenden är mer att likna vid prövningen av dispositiva tvistemål i allmän domstol, med flertalet yrkanden och omständigheter att reda ut samt sammanträde med parter inför beslut. Fastighetsbildningsprocessen

behöver därför lämna utrymme för långtgående anpassningar i handläggningen efter vad som behövs i det enskilda fallet.

Den svenska modellen för fastighetsbildning och fastighetsregistrering skiljer sig från nästan alla andra europeiska länder, bl.a. genom att den i sin helhet är ett offentligt åtagande. I flertalet andra länder är det endast i tvångssituationer, där inte alla sakägare lämnat sitt medgivande, som fastighetsbildningen hanteras vid domstol eller av särskilda myndigheter. Det svenska förrättningsförfarandet har sin största fördel just vid komplexa förrättningar där lantmätaren aktivt kan söka lösningar som bygger på samförstånd mellan sakägarna. Förrättningsförfarandet kan då utnyttjas för att med hög rättssäkerhet och jämförelsevis låga sammanlagda kostnader nå snabbare och mer flexibla lösningar än vid en domstolsprövning.

Fastighetsbildning är i hög grad en funktion vars efterfrågan och innehåll styrs av yttre faktorer som inte direkt kan påverkas av lantmäterimyndigheterna. Omfattningen av frågor som måste lösas inom ramen för de skilda ärendena inom fastighetsbildningen påverkas av ändringar i annan lagstiftning, befolkningens utveckling och rörlighet, förändrad typ av samhällsbyggande m.m. De yttre förändringarna påverkar handläggningstiderna, dels genom antalet inkomna ansökningar, dels genom tiden som behöver läggas ner på varje enskilt ärende. Handläggningstider kan därmed variera över tid.

Det har gjorts två förändringar i jordabalkens bestämmelser om vad som är olika typer av fastigheter och, som en följd av detta, ändringar i fastighetsbildningslagen som har fått betydelse för omfattningen på förrättningsärenden, och därmed får påverkan på handläggningstiderna. Dels infördes år 2004 en förändring som möjliggjorde tredimensionell fastighetsbildning, dels infördes år 2009 en möjlighet att bilda ägarlägenheter. Processerna för att bilda tredimensionella fastigheter och ägarlägenheter är mycket komplexa och tidskrävande, både för den som ansöker om sådan fastighetsbildning och för lantmäterimyndigheterna som ska genomföra fastighetsbildningen. Det har tagit några år för ändringarna att få genomslag och upptäckas av fastighetsägarna och marknaden, varför konsekvensen på handläggningstider för fastighetsbildningsärendena dröjt till några år efter införandena.

Ett sätt att bidra till kortare handläggningstider hos Lantmäteriet kan vara att se över i vilken mån det går att förenkla och modernisera regelverket. Flertalet fastighetsbildningsärenden är dock komplexa och genomförande av förenklingar i lagstiftningen förutsätter att tillräckliga krav på rättssäkerhet och respekt för allmänna och enskilda intressen upprätthålls. Den översyn av regelverket som Riksrevisionen rekommenderar är också omfattande och tidskrävande. De lagar som berörs och frågor som lyfts i Riksrevisionens rapport är av olika komplexitet och karaktär. Det krävs vidare analys för att bedöma i vilken mån en viss lagändring kan leda till effektivitetsvinster, och i längden exempelvis förkortade handläggningstider i Lantmäteriets förrättningsverksamhet. Enligt regeringen är digitalisering en insats som, utan att göra omfattande reformer inom grundläggande principer för fastighetsbildning, kan bidra till att förkorta fastighetsbildningens handläggningstider. Förenklingar i lagstiftningen som syftar till att möjliggöra digitalisering är något regeringen ser positivt på. Problemet med långa handläggningstider är dock till stor del en fråga

om Lantmäteriets kompetensförsörjning och regeringens bedömning är att det inte är möjligt att komma till rätta med denna problematik enbart genom regeländringar.

Skr. 2021/22:265

3.2 Avgiftssättningen

Som Riksrevisionen konstaterar finns det ett samband mellan avgifterna för lantmäteriförrättningar och den tid som läggs ned i handläggningen av ärendena. Mot bakgrund av ärendenas skiftande omfattning och karaktär anser regeringen att det ligger i sakens natur att tidsåtgången varierar mellan olika ärenden. Som Lantmäteriet anger kan en orsak till att antalet nedlagda timmar i ärendena har ökat vara nyrekryteringen av medarbetare med delvis annan utbildning än förrättningslantmätare.

Uppfattningen om höga avgifter kan även förstärkas av att en sökande bortser från de alternativa kostnaderna för att utreda och förhandla med berörda markägare själva t.ex. i de fall förrättningarna hanterar markåtkomst.

Över tid har Lantmäteriets avgiftsmodell pendlat mellan debitering utifrån nedlagd tid och fasta saktaxor, dvs. fasta priser för definierade åtgärder. Oavsett avgiftsmodell har kritiken varit densamma – att avgifterna är för höga och att avgifterna ökar kraftigt. Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att det vore önskvärt om avgifterna kunde vara mer förutsägbara för en kund men ser flera problem med saktaxor, utifrån erfarenheter då saktaxor tillämpats tidigare.

I Fastighetsbildningskostnadsutredningen (SOU 1990:9), som tillsammans med Lantmäteri- och inskrivningsutredningens sammanfattning av slutbetänkandet Kart- och fastighetsverksamhet (SOU 1994:90), ligger till grund för nuvarande avgiftsmodell, lyfts det fram att det är stora skillnader i att utföra samma fastighetsbildningsåtgärd beroende på var fastigheten är belägen. Förutsättningarna för förrättningarna varierar bl.a. på grund av fastighetsindelningens lokala beskaffenhet, samrådsförfaranden, geodetiskt underlag och reseavstånd. Det medför utmaningar i att ta fram förutsägbara avgifter, i kombination med kostnadsäckningskrav, när processen i sig innehåller flera inslag av variation och oförutsägbarhet. Perioden mellan 1972 och 1996 tillämpades saktaxor i ca 40 procent av fastighetsbildningsärendena. Saktaxorna kritiserades för att vara svårtolkade och ojämlika, vilket visar att komplexiteten i förutsättningarna medför svårigheter med att ta fram förutsägbara och rättvisande saktaxor. En förutsättning för att tillämpa saktaxor i större utsträckning är även att det finns ett kostnadsutjämningsystem för de kommunala lantmäterimyndigheterna. Varje enskild kommunal lantmäterimyndighet har för få ärenden för att kunna tillämpa kostnadsutjämningsystem inom den egna myndigheten.

Som framgår av propositionen Finansiering m.m. av lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet (prop. 1994/95:166) innebär tidsersättning att sakägaren betalar för det faktiskt utförda arbetet i det enskilda ärendet och att sakägarna därigenom har en direkt ekonomisk vinst av att bidra till en rationell handläggning av ärendet. För att stävja osäkerheten finns det möjlighet att i förväg komma överens om ett fast pris. Enligt regeringen

överbäger fördelarna med att varje sakägare får betala de kostnader som den enskilda förrättningen ger upphov till de nackdelar med oförutsägbarhet som blir följden.

Enligt Riksrevisionen leder avgiftsmodellen till små incitament för att kostnadseffektivisera. Som framgår av Fastighetsbildningskostnadsutredningen och Lantmäteri- och inskrivningsutredningens sammanfattning av slutbetänkandet Kart- och fastighetsverksamhet var det i princip samma argument om incitament för effektivisering som låg till grund för att Lantmäteriet fick föreskriftsrätt om avgiftssättningen. Till fördelarna framhölls att en delegering av beslutanderätten aktiverade intresset för resultatänkande hos myndigheten samt att det är naturligt att ansvar och befogenheter följs åt i en organisation. Därutöver framhölls det att avgifterna har behov av kontinuerlig anpassning för att kunna tillgodose kostnadstäckningskravet, vilket motiverar att ansvaret för avgiftssättningen ligger hos verksamhetsutövaren. Enligt regeringen kan det emellertid finnas skäl att överväga om denna avgiftsmodell alltså är ändamålsenlig.

3.3 Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun

Enligt Riksrevisionen tar regeringen för liten hänsyn till en kommuns samhällsutveckling vid bedömningen av om kommunen ska få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

Enligt lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet krävs för tillstånd till att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet att kommunen bl.a. visar att verksamheten beräknas få en tillräcklig omfattning för att nödvändig kompetens ska kunna upprätthållas samt att minst två tjänstemän inom myndigheten kommer att ha den kompetens och erfarenhet som krävs för att handlägga förrättningar. Vid bedömningen av om myndigheten får den storlek som behövs för att nödvändig kompetens ska kunna upprätthållas kan hänsyn till samhällsutvecklingen tas, eftersom den påverkar efterfrågan på fastighetsbildningsåtgärder inom kommunen.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att bristande statistik påverkar förutsättningarna att bedöma om ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna bidrar till en effektiv fastighetsbildningsverksamhet. För att få ett bättre underlag att bedöma effektiviteten har regeringen därför i Lantmäteriets regleringsbrev för budgetåret 2018 uppdragit åt myndigheten att lämna förslag på hur den statliga och de kommunala lantmäterimyndigheternas ärendestockar kan delas upp i olika grupper, inom vilka handläggningstiden bör mätas och redovisas gemensamt.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Skr. 2021/22:265

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

4.1 Handläggningen

I kontakter med kommuner och fastighetsägare har regeringen fått indikationer på att sökanden har behov av mer information inför att en ansökan om fastighetsbildning ska ges in, särskilt utifrån de lokala förhållandena. Enligt regeringen kan sådan information leda till mer kompletta ansökningar och att förutsägbarheten i ärenden ökar, vilket i sin tur ger förutsättningar för en effektivare handläggning. Regeringen har därför, i Lantmäteriets regleringsbrev för budgetåret 2022, uppdragit åt Lantmäteriet att redogöra för hur myndigheten tillgodoser behovet av information till sökanden. Uppdraget ska redovisas den 5 januari 2023.

I februari 2022 överlämnade regeringen propositionen Ändring av andelstal i gemensamhetsanläggningar (prop. 2021/22:122) till riksdagen. Förslaget innebär att andelstal kan ändras på ett enklare sätt, utan förrättning, vilket utgör en förenkling av bestämmelser i anläggningslagen. Förslaget kan på sikt leda till en minskad arbetsbörda för lantmäterimyndigheterna. Riksdagen har antagit förslaget och lagändringarna kommer att träda i kraft den 1 juli 2022.

Enligt regeringen är digitalisering en insats som, utan att göra omfattande reformer inom grundläggande principer för fastighetsbildning, kan bidra till att förkorta fastighetsbildningens handläggningstider. Av de lagstiftningsfrågor som Riksrevisionen lyfter fram överväger regeringen särskilt att se över frågorna om elektroniska överlåtelsehandlingar vid köp av fastigheter och möjliggörande av automatiserade beslut. Båda dessa utgör delar i riktning mot en mer digitaliserad och förenklad handläggningsprocess hos Lantmäteriet.

För att kunna utveckla digitala processer och tjänster krävs att den information som används inom processerna är standardiserade, digitaliserade och tillgängliga. Regeringen har tagit flera initiativ för en ökad digitalisering och avser att fortsätta detta arbete.

Förvaltningsgemensam digital infrastruktur

Regeringen har gett Myndigheten för digital förvaltning tillsammans med Lantmäteriet och flera andra myndigheter i uppdrag att ta fram gemensamma lösningar för digitaliseringsåtgärder i offentlig förvaltning. I uppdragen ingår bl.a. att ta fram myndighetsgemensamma lösningar för utbyte av digital information och digitala tjänster för t.ex. hantering av ombud som företräder någon annan med fullmakt eller den som är företrädare för en juridisk person. Denna sorts digitala tjänster är någonting som efterfrågas av Lantmäteriet då det kommer bidra till en effektivisering av vissa moment i fastighetsbildningsprocessen.

Uppdragen att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte samt att etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen redovisades av Myndigheten för digital förvaltning i en slutrapport i december 2021 (I2021/03148). Av rapporten framgår att ett omfattande arbete med digitalisering har påbörjats hos de berörda myndigheterna. I rapporten beskrivs också det fortsatta arbetet och de olika myndigheternas ansvar för detta, där Myndigheten för digital förvaltning har en viktig roll. Inom ramen för uppdragen har en långsiktig plan för arbetet tagits fram där det framgår när olika delar av arbetet beräknas vara genomfört. Regeringen har nyligen gett myndigheterna ett förnyat uppdrag att fortsätta utvecklingsarbetet (I2022/00102).

Digitalisering av samhällsbyggnadsprocessen

Inom ramen för ett regeringsuppdrag som slutredovisades i januari 2022 har Lantmäteriet tillsammans med andra myndigheter etablerat en nationell plattform för tillgängliggörande av digital geografisk information (geodata) som produceras och används inom olika delar av samhällsbyggnadsprocessen (Fi2022/00367). Kommuner kan tillgängliggöra detaljplaner digitalt i plattformen sedan januari 2021 och byggnadsinformation sedan september samma år. Plattformen ger möjlighet att samla de identifierade datamängder som har betydelse för samhällsbyggnadsprocessen på ett ställe. Regeringen avser att ge myndigheterna ett förnyat uppdrag att fortsätta utvecklingsarbetet.

Digitalisering av strandskyddsbestämmelser

Regeringen har avsatt 5 miljoner kronor per år till Lantmäteriet för att, tillsammans med länsstyrelserna och Naturvårdsverket, digitalisera strandskyddsbestämmelser. Strandskyddsbestämmelser är en viktig datamängd för samhällsbyggnad som, när arbetet är utfört, kommer ha betydelse för handläggning av fastighetsbildningsärenden.

4.2 Avgiftssättningen

Som anges i avsnitt 3.2 var skälet för att Lantmäteriet fick rätt att besluta om och disponera avgiftsintäkterna från lantmäteriförrättningar att det gav incitament till effektivisering. Regeringen överväger att utreda om denna avgiftsmodell allttjämt är ändamålsenlig.

4.3 Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun

Enligt regeringen kan lagen om kommunal lantmäterimyndighet behövas ses över för att förtydliga det delade huvudmannskapet. Vid en sådan översyn kan frågan om hur en kommuns samhällsbyggnadsutveckling bör beaktas i prövning av om kommunen ska få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet ingå.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-618-0

RIR 2022:3

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: LINNEA RONSTRÖM

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2022

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2022-02-14

DNR: 3.1.1-2021-0059

RIR 2022:3

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Fastighetsbildningen i Sverige

– handläggningstider, avgifter och reformbehov

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i den statliga fastighetsbildningen. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Lantmäteriet och regeringen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Ingemar Delveborn har varit föredragande. Revisor Tobias Hamfelt och enhetschefen Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Ingemar Delveborn

För kännedom:

Regeringskansliet; Finansdepartementet, Justitiedepartementet.
Lantmäteriet

RIKSREVISIONEN

Skr. 2021/22:265
Bilaga

FASTIGHETSBLDNINGEN I SVERIGE

RIKSREVISIONEN

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	6
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Revisionsfrågor och avgränsningar	9
1.3 Bedömningsgrunder	10
1.4 Metod och genomförande	12
2 Fastighetsbildningssystemet	13
2.1 Kort historik om fastighetsbildning i Sverige	13
2.2 Hur fastighetsbildningen ska bedrivas	14
2.3 Hur verksamheten ska vara finansierad	15
2.4 Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun	17
2.5 Hur verksamheten är organiserad	19
3 Handläggningen	20
3.1 Handläggningstiderna	20
3.2 Interna förklaringar till de långa handläggningstiderna	27
3.3 Reformbehov	29
3.4 Likvärdig och korrekt handläggning	34
3.5 Informationsgivningen till sakägare	38
3.6 Regeringens initiativ vad gäller handläggningen	39
4 Avgiftssättningen	41
4.1 Avgiftsnivåerna	41
4.2 Förklaringar till avgiftsnivåerna	43
4.3 Likvärdig och korrekt avgiftssättning	48
4.4 Avgifternas förutsägbarhet för sakägare	50
4.5 Regeringens initiativ vad gäller avgiftssättningen	52
5 Ansvarsfördelningen stat och kommun	54
5.1 Fördelning av ärenden och resurser	54
5.2 Jämförelser mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna	57
5.3 Stöd och rådgivning	61
5.4 Ansökningar om att få starta kommunalt lantmåteri	64
5.5 Lantmäteriets tillsyn av kommunala lantmäterimyndigheter	65
5.6 Regeringens initiativ i ansvarsfrågan	66
6 Slutsatser och rekommendationer	68
6.1 Handläggningstiderna är för långa och blir allt längre	68
6.2 Likvärdigheten i besluten är rimlig men förbättringspotential finns	68
6.3 Informationen till sakägare är inte tillräcklig	69
6.4 Nuvarande avgiftsmodell leder till högre avgifter för sakägare	69
6.5 Avgiftssättningen är inte tillräckligt förutsebar och transparent	70

RIKSREVISIONEN

FASTIGHETSBIKDNINGEN I SVERIGE

6.6	Lantmäteriet ger förhållandevis lite stöd och råd till kommuner i plan- och byggprocessen	70
6.7	För stor vikt läggs på verksamhetens omfattning vid prövning av om kommuner ska få bilda eget lantmäteri	71
6.8	Lantmäteriets tillsyn är tillfredsställande men bättre statistik behövs	72
	Referenslista	74
	Bilaga 1. Ärendekategorier	77
	Bilaga 2. Metodbilaga	79
	Bilaga 3. Kommunala lantmäterimyndigheters storlek	81
	Bilaga 4. Löneutveckling för lantmätare	83

RIKSREVISIONEN

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat de statliga insatserna inom fastighetsbildningen i Sverige. Fastighetsbildning innebär bland annat att nya fastigheter bildas eller att fastighetsgränser ändras. Fastighetsbildning regleras i Sverige främst av fastighetsbildningslagen och prövas vid en lantmäteriförrättning. Lantmäteriet ansvarar för fastighetsbildning i Sverige, men i 39 kommuner är lantmäteriverksamheten kommunal. Riksrevisionens övergripande slutsats är att de statliga insatserna inom fastighetsbildningen inte är tillräckligt effektiva.

Granskningens resultat

Redan tidigare är det känt att handläggningstiderna inom fastighetsbildningen är långa. Riksrevisionens granskning visar att handläggningstiderna dessutom blivit allt längre under en lång tid och att liggtiderna i ärendena är mycket omfattande. Riksrevisionens slutsats är därför att handläggningen inom Lantmäteriets fastighetsbildning inte är tillräckligt effektiv. Inom verksamheten beror detta främst på att Lantmäteriet har haft svårt att rekrytera tillräckligt många lantmätare och att det därför finns en obalans mellan resurser och insatser som ska utföras. Riksrevisionens bedömning är att det saknas möjligheter att på sikt lösa denna kompetensbrist. Regelverket för fastighetsbildningen är föråldrat och hindrar en enklare och effektivare ärendehandläggning. Riksrevisionens bedömning är därför att den viktigaste åtgärden för att minska handläggningstiderna är att modernisera regelverket.

Riksrevisionens granskning visar också att avgifterna för förrättningarna under en lång tid har stigit i en högre takt än inflationen. Det finns flera skäl till denna utveckling, men det viktigaste är enligt Riksrevisionen den avgiftsmodell som tillämpas. Den kännetecknas av att Lantmäteriet har en monopolställning, att det ska räkna full kostnadstäckning, att avgifterna sätts genom timtaxa och att Lantmäteriet får både besluta om och behålla avgifterna. Denna avgiftsmodell ger låga incitament att kostnadseffektivisera verksamheten, men regeringen har inte tagit några initiativ till förändringar. Även förutsägbarheten i avgiftssättningen är otillfredsställande. Fastighetsbildningen uppfattas ha stor betydelse för samhällsbyggnadsprocessen, inte minst då avstyckningar ofta har till syfte att möjliggöra ytterligare bostadsbyggande. De långa handläggningstiderna och de höga avgifterna riskerar därför att leda till att färre bostäder byggs.

Organiseringen av fastighetsbildningen med både statliga och kommunala huvudmän för en i princip identisk verksamhet är unik i svensk statsförvaltning. Riksrevisionens granskning visar likväl att fördelningen mellan stat och kommun i huvudsak är rimlig från effektivitetssynpunkt. När regeringen prövar om en kommun ska få bilda en egen lantmäterimyndighet läggs dock enligt

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen väl stor vikt vid verksamhetens omfattning och alltför lite hänsyn tas till en kommuns samhällsbyggnadsutveckling. Det finns också vissa brister i statistiken som försämrar möjligheten för regeringen att bedöma huruvida ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna bidrar till en effektiv handläggning.

Lantmäteriet har minskat omfattningen av det stöd och den rådgivning som ges till kommunerna inom fastighetsbildningsområdet och det riktade stödet till de kommunala lantmäterimyndigheterna. Enligt Riksrevisionen innebär det en risk för den fastighetsrättsliga kvaliteten i kommunala förrättningsbeslut och detaljplaner.

Rekommendationer

Till regeringen

- Genomför en översyn av hela regelverket för fastighetsbildningen. Följande delar bör ingå:
 - Se över relevanta författningar för att möjliggöra en successiv övergång till koordinatbestämda fastighetsgränser.
 - Se över behovet av ändamålsbestämmelserna i fastighetsbildningslagen.
 - Se över anläggningslagen i syfte att förenkla anmälningar och öka de dispositiva inslagen i nuvarande regler.
 - Se över relevanta författningar för att möjliggöra automatiserade beslut.
- Se över nuvarande avgiftsmodell, med syftet att åstadkomma en mer kostnadseffektiv verksamhet och en mer förutsägbar avgiftssättning.
- Ta större hänsyn till samhällsbyggnadsutvecklingen, såsom befolkningsutveckling och antalet planprocesser, vid beslut om tillstånd att bilda en kommunal lantmäterimyndighet.

Till Lantmäteriet

- Identifiera ytterligare möjligheter att bryta ökningstakten i kundernas avgifter.
- Öka andelen fasta avgifter, i syfte att underlätta för sakägare att i förväg kunna bedöma kostnadsnivån.
- Säkerställ enhetligare dokumentation i förrättningsärenden för ökad transparens i avgiftssättningen.
- Förtydliga informationen till sakägare som ansöker om förrättning via pappersblankett.
- Förbättra den tillgängliga statistiken om fastighetsbildningen från de kommunala lantmäterimyndigheterna.
- Följ upp vilka konsekvenser som minskningen av stöd och rådgivning får för den fastighetsrättsliga kvaliteten i kommunala förrättningsbeslut och detaljplaner.

FASTIGHETSBLDNINGEN I SVERIGE

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

1 Inledning

I Sverige finns i dag cirka 3,3 miljoner fastigheter. Den statliga myndigheten Lantmäteriet har uppgiften att ansvara för fastighetsindelning och fastighetsbildning i Sverige. Lantmäteriet är också inskrivningsmyndighet och hanterar därmed ärenden om lagfart, inteckning eller annan inskrivning i enlighet med jordabalken.¹ Denna granskning rör fastighetsbildningen, som innebär att nya fastigheter bildas eller att fastighetsgränser ändras. Fastighetsbildning omfattar även att rättigheter till fastigheter bildas, ändras eller upphävs.²

1.1 Motiv till granskning

Fastighetsbildningen har stor betydelse för byggandet av bostäder, samhällsfastigheter och kommersiella fastigheter samt generationsskiften på landsbygden och förvaltning av vägar, anläggningar och fastigheter. Förutom att verksamheten är väsentlig finns flera problemindikationer som motiverar en granskning. Hit hör långa handläggningstider samt att avgifterna uppfattas som oförutsägbara och höga. Även en tidigare bostadsminister har uppmärksammat de långa handläggningstiderna och påpekat att dessa negativt påverkar samhällsbyggnadsprocessen och inte minst tiden det tar att bygga bostäder.³

Beslut i fastighetsbildningsärenden kan bara fattas av en lantmäterimyndighet.⁴ I 39 kommuner är det kommunala lantmäterimyndigheter som handlägger och beslutar i ärendena. I landets övriga kommuner är det Lantmäteriet som handlägger och beslutar.⁵ Organiseringen av fastighetsbildningen med både statliga och kommunala huvudmän för en i princip identisk verksamhet är så vitt vi vet unik i svensk statsförvaltning. En fråga är då om ansvarsfördelningen mellan statens och kommuners lantmäterimyndigheter är effektiv.

1.2 Revisionsfrågor och avgränsningar

Denna granskning har avgränsats till de statliga insatserna inom fastighetsbildningen. Det innebär att vi har granskat fastighetsbildningen inom Lantmäteriet och regeringens styrning av fastighetsbildningen. Vi har också granskat effektiviteten i den nuvarande ansvarsfördelningen mellan Lantmäteriet

¹ Se 2 och 5 §§ förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

² Se 1 kap. 1 § fastighetsbildningslagen (FBL) (1970:988).

³ Uttalande av ministern Peter Eriksson (MP), Regeringskansliet, "Lantmäteriets handläggningstider granskas", hämtad 2022-02-14.

⁴ Se 2 kap. 2 § FBL (1970:988).

⁵ Regeringen har fattat beslut om att Eskilstuna kommun får bilda en 40:e kommunal lantmäterimyndighet, från 2022 (regeringsbeslut Fi2021/01457). Se vidare lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet.

och de kommunala lantmäterimyndigheterna vad gäller fastighetsbildning, eftersom staten ytterst ansvarar för denna ansvarsfördelning.

Den övergripande frågan är om de statliga insatserna inom fastighetsbildningen är effektiva.

Granskningen bygger på följande delfrågor:

- Är Lantmäteriets handläggning inom fastighetsbildning effektiv?
- Är Lantmäteriets avgiftssättning rimlig och förutsägbar?
- Är ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner effektiv?

Delfrågorna besvaras i varsitt kapitel i denna rapport (kapitlen 3–5).

1.3 Bedömningsgrunder

I granskningen har vi utgått från de mål som finns för fastighetsbildningen och förvaltningslagens krav på att handlägga ärenden snabbt, enkelt och kostnadseffektivt utan att rättssäkerheten eftersätts.

1.3.1 Mål för fastighetsbildning

Det övergripande målet för lantmäteriverksamheten är att åstadkomma en ökad samhällsnytta.⁶ Regeringen har presenterat verksamhetsmål för Lantmäteriet i syfte att uppnå ökad samhällsnytta. Dessa är krav på rättssäkerhet, kvalitet, kompetens och kostnadseffektivitet.⁷ Därtill krävs en tydlighet mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna vad gäller roller, uppgifter och förhållningssätt med syftet att bevara förtroendet.⁸

Regeringen har också presenterat ett antal inriktningsmål som är specifika för Lantmäteriets fastighetsbildningsverksamhet, såsom att ett fortsatt förtroende och hög rättssäkerhet ska säkerställas och att kostnaderna för sakägarna ska minska genom fortsatta rationaliseringar och effektiviseringar.⁹

Lantmäteriet ska enligt sin instruktion verka för en enhetlig och ändamålsenlig förrättningsverksamhet och en ändamålsenlig fastighetsindelning.¹⁰ Enligt myndighetsförordningen ska myndighetens ledning bland annat se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.¹¹

⁶ Prop. 2005/06:5, bet. 2005/06:BoU4, rskr. 2005/06:51.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Se 3 § förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

¹¹ Se 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Myndigheten ska fortlöpande utveckla verksamheten och verka för att, genom samarbete med myndigheter och andra, ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda och för staten som helhet. Att myndigheten ska bedriva utvecklingsverksamhet inom sitt verksamhetsområde framgår även av myndighetens instruktion.¹²

Lantmäteriet ska verka för enhetlighet, samordning och kvalitet inom mättningsområdet och inom det karttekniska området. Lantmäteriet ska vidare utöva tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna.¹³

Ett viktigt motiv till bildandet av kommunala lantmäterimyndigheter var att de skulle bidra till en effektivare samordning mellan kommunal plan- och byggprocess och fastighetsbildning.¹⁴

1.3.2 Operationaliserade bedömningsgrunder

Med utgångspunkt från förvaltningslagen och specifika mål för fastighetsbildningen har vi genomfört granskningen med följande operationaliserade kriterier som bedömningsgrund:

Är Lantmäteriets handläggning inom fastighetsbildning effektiv?

- Lantmäteriet handlägger ärenden snabbt, utan alltför omfattande liggtider.
- Lantmäteriet handlägger ärenden på ett likvärdigt och korrekt sätt.
- Lantmäteriet ger god information till sakägare inför ansökningar.

Är Lantmäteriets avgiftssättning rimlig och förutsägbar?

- Avgifterna är inte högre än vad som kan anses vara rimligt för avgiftsbelagd statlig verksamhet.
- Avgifterna är likvärdiga för jämförbara ärenden inom Lantmäteriet.
- Avgifterna är transparenta, begripliga och förutsägbara för sakägare.

Är ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner effektiv?

- Regeringen har säkerställt en ansvarsfördelning som bidrar till enkel, snabb och kostnadseffektiv handläggning.
- Lantmäteriet ger tillräckligt stöd och tillräcklig rådgivning till kommuner inom ramen för fastighetsbildningen, främst i plan- och byggprocessen.
- Lantmäteriet kontrollerar inom ramen för sin tillsyn att de kommunala lantmäterimyndigheterna fortsatt lever upp till kriterierna för att bedriva en kommunal lantmäterimyndighet.

¹² Se 6 § myndighetsförordningen och 5 § 9 förordningen med instruktion för Lantmäteriet.

¹³ Se 5 § 6 och 11 förordningen med instruktion för Lantmäteriet.

¹⁴ Prop. 1995/96:78, bet. 1995/96:BoU4, rskr. 1995/96:102.

1.4 Metod och genomförande

I granskningen har vi använt oss av olika metoder för datainsamling och analys.

Aktgranskningar: Vi har genomfört totalt fyra olika aktgranskningar. Två gäller Lantmäteriets handläggning, den ena med fokus på hur stor andel av handläggningstiderna som utgör olika typer av liggtider, och i den andra har vi granskat om Lantmäteriets handläggning är likvärdig. Hur urvalet har gått till i dessa två aktgranskningar framgår av bilaga 2. De resterande två är aktgranskningar som rör domar, dels överklagade ärenden, dels överklagade fakturor. Dessa två aktgranskningar omfattar ärenden från 2020 där domstolen i sitt avgörande hade synpunkter på Lantmäteriets beslut.

Bearbetning av registerdata: Vi har analyserat interna registerdata som Lantmäteriet förfogar över, och data från intern tidredovisning, i syfte att undersöka handläggningstider och avgiftsnivåer. Vi har även analyserat registerdata från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), med sammanställningar från landets 39 kommunala lantmäterimyndigheter.

Dokumentstudier: Vi har tagit del av ett stort antal dokument och analyserat uppgifter från dessa. Hit hör relevanta propositioner och riksdagsbehandlingar inför beslut om förändringar i lagstiftning inom fastighetsbildningsområdet. Hit hör också Lantmäteriets årsredovisningar, interna riktlinjer för handläggning och den interna avgiftsmodell som bildar underlag för taxesättningen. Vi har även studerat den information som ges om hur en ansökan ska se ut.

Intervjuer: Vi har genomfört ett antal intervjuer med både lantmätare och ledningspersonal inom Lantmäteriet och kommunala lantmäterimyndigheter. Vi har också intervjuat företrädare för SKR, branschorganisationer, företag inom fastighetsbildningsområdet och arbetstagarorganisationer. Vi har även genomfört intervjuer med Regeringskansliet och Ekonomistyrningsverket (ESV).

Enkät till kommunala lantmäterimyndigheter: I enkäten har vi bland annat ställt frågor om handläggningstider och resursåtgång fördelat på olika typer av aktiviteter. Enkäten är en totalundersökning, då den gick ut till alla 39 kommunala lantmäterimyndigheter.

Analys av avgifter hos andra myndigheter: Vi har genom förfrågningar till ett tiotal andra statliga myndigheter skaffat kunskaper om hur deras avgifter sätts och nivån på de overhead-kostnader som inkluderas i avgifterna.

Analys av uppgifter i BESTA-klassificeringen: Analyserna har syftat till att undersöka Lantmäteriets kostnader för stödfunktioner i förhållande till kärnfunktioner.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Ingemar Delveborn (projektledare) och Tobias Hamfelt. Mats Bergman, professor i nationalekonomi vid Södertörns högskola, har varit referensperson i granskningen.

2 Fastighetsbildningssystemet

I detta bakgrundskapitel redovisar vi kortfattat hur fastighetsbildningssystemet har växt fram i Sverige och hur fastighetsbildningen är tänkt att bedrivas, med utgångspunkt från det regelverk som gäller i dag.

2.1 Kort historik om fastighetsbildning i Sverige

Lantmäteriets verksamhet har en historia i Sverige sedan tidigt 1600-tal. Den Kungliga Lantmäterit utbildningen inrättades 1628 och underställdes Kammarkollegiet. Främst jordbruksbyar och vägar kartlades. Verksamheten har därefter bedrivits under olika namn och med olika organisatoriska lösningar.¹⁵

Under 1700- och 1800-talet ägnades mycket tid åt kartritning, ofta kopplat till skiftesreformer, såsom enskifte och laga skifte. År 1827 organiserades verksamheten i en egen myndighet, Lantmäteristyrelsen. Mot slutet av 1800-talet förändrades bestämmelserna för fastighetsbildning och fastighetsköp, genom att ett system med teckningar och lagfarter infördes.

Lantmäteriverket bildades 1974 genom sammanslagning av Rikets allmänna kartverk, som framställde kartor, och Lantmäteristyrelsen. Verksamheten flyttades då till Gävle. Även de kommunala lantmäterimyndigheterna tillkom på 70-talet i samband med bildandet av Lantmäteriverket och ikraftträdandet av den nuvarande fastighetsbildningslagen. De kommunala lantmäterimyndigheterna utgjorde då specialenheter med fokus på tätortsförättningar inom den övergripande lantmäterioorganisationen. Nuvarande organisation för kommunala lantmäterimyndigheter tillkom under 1990-talets mitt och innebär att de kommunala lantmäterimyndigheterna ansvarar för i princip all fastighetsbildande verksamhet inom kommunens geografiska område.

Den senaste större organisatoriska förändringen skedde 2008, då Lantmäteriverket och 21 regionala statliga lantmäterimyndigheter slogs ihop till en myndighet benämnd Lantmäteriet. Vid samma tidpunkt överfördes också ansvaret för inskrivningsverksamheten från tingsrätterna till Lantmäteriet.

Den organisation för fastighetsbildning som valts i Sverige är ovanlig i Europa. I alla länder är ansvaret för det nationella fastighetsregistret en statlig verksamhet, men bara i Sverige och Finland är lantmäteriförättningar en statlig uppgift. I de flesta länder i Europa, inklusive Danmark, utförs lantmäteriförättningarna av privata lantmätare, medan det är en kommunal uppgift i Norge.¹⁶

¹⁵ Lantmäteriet, *Lantmäteriet – en modern myndighet med anor*, 2017.

¹⁶ Norska regeringens proposition 148 L (2016-2017) Endringar i matrikkellova m.m.

2.2 Hur fastighetsbildningen ska bedrivas

Fastighetsbildning innebär att fastighetsindelningen ändras, genom att lantmäterimyndigheter ombildar eller bildar nya fastighetsgränser. Det kan också handla om att rättigheter till fastigheter bildas, ändras eller upphävs.¹⁷ Sakägare måste enligt lag ansöka om en förrättning hos en lantmäterimyndighet för att ändra sin fastighet.¹⁸ Lantmäteriförrättningar utförs av den statliga myndigheten Lantmäteriet, men också av 39 kommunala lantmäterimyndigheter. Andra får inte utföra lantmäteriförrättningar.¹⁹ Organiseringen av fastighetsbildningen med både statliga och kommunala huvudmän för en i princip identisk verksamhet är såvitt vi kan bedöma unik i svensk statsförvaltning.

Lantmäteriet ska verka för en enhetlig och ändamålsenlig förrättningsverksamhet och en ändamålsenlig fastighetsindelning.²⁰ Fastighetsbildningen styrs av ett förhållandevis omfattande regelverk. Förutom flera lagar och förordningar finns även föreskrifter som beslutats av Lantmäteriet och som i vissa fall också styr de kommunala lantmäterimyndigheterna.^{21 22}

Det finns ett flertal olika ärendetyper av fastighetsbildning. Hit hör avstyckning och klyvning, liksom olika typer av anläggningsåtgärder och ledningsrättsåtgärder. En mer utförlig beskrivning av dessa olika typer av åtgärder återfinns i bilaga 1.

Vid varje fastighetsbildande åtgärd ska en lämplighetsbedömning av de påverkade fastigheterna göras. Ett generellt krav är att fastigheten ska vara varaktigt lämpad för sitt ändamål, exempelvis för bostadsändamål, skogsbruk eller jordbruk. Fastigheten ska således ha en utformning som möjliggör den avsedda användningen inom rimlig närtid och under överskådlig framtid. Därtill finns särskilda regleringar som ställer krav på tillgång till behövliga vägar och anordningar för vatten och avlopp.²³

Lämpligheten ska även bedömas i förhållande till samhällsplaneringen. Villkoren är att bildandet av en fastighet inom ett område med detaljplan inte får strida mot detaljplanen och att bestämmelser såsom naturvårdsföreskrifter inte motverkas. I områden utan detaljplan får bildandet av fastigheten inte försvåra områdets ändamålsenliga användning, föranledda olämplig bebyggelse eller motverka lämplig planläggning av området.²⁴ I förarbeten betonar regeringen att lämplighetsvillkoren formuleras i positiv bemärkelse, det vill säga vad som är

¹⁷ Se 1 kap. 1 § FBL (1970:988).

¹⁸ Se 2 kap. 2 § FBL.

¹⁹ Jfr 2 kap. 2 § FBL och kommentar till FBL, Karnov.

²⁰ 3 § 1 förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

²¹ Förutom i FBL regleras fastighetsbildningen bland annat i fastighetsbildningskungörelsen (1971:762) och förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar.

²² Jmf med Riksrevisionen, *Rätt avgifter? – Statens uttag av tvingande avgifter*, 2004.

²³ Se 3 kap. 1 § FBL.

²⁴ Se 3 kap. 2 och 3 §§ FBL.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

tillåtet. Med detta uttrycker regeringen att lämplighetsprövningar i första hand inte ska betraktas som ett hinder för fastighetsägarnas önskemål utan som ett medel för att skapa ändamålsenliga fastigheter.²⁵

För jord- och skogsbruk finns särskilda bestämmelser som dels ska garantera en ekonomisk bärkraft för fastigheten, dels ska garantera att ny- eller ombildning av fastigheter inte leder till försämringar för jord- och skogsbruket. Lämplighetsvillkoren ska tillämpas i överensstämmelse med den aktuella jord- och skogsbrukspolitiken.²⁶ Liknande bedömningar av negativ påverkan på fiske ska göras i aktuella fall.²⁷

En fråga om fastighetsbildning prövas vid en förrättning, som handläggs av en lantmäterimyndighet.²⁸ Av lagen framgår att lantmäterimyndigheten vid en fastighetsbildningsförrättning består av en förrättningslantmätare, i vissa fall kompletterad med två gode män.²⁹ I själva handläggningen av förrättningen kan även andra anställda delta, såsom administrativ personal, mätingenjörer och jurister. Beslut vid fastighetsbildningsförrättning fattas av utsedd förrättningslantmätare, vilket gör att hen får en stark och självständig ställning i myndighetsutövningen.

Fastighetsbildningslagen ställer dock inga särskilda krav på en förrättningslantmätare. Det finns särskilda utbildningar för att bli lantmätare, både tre- och femåriga, vid ett par högskolor.³⁰ Numera är det dock inte ovanligt att även anställda inom Lantmäteriet som har högskoleutbildning i annat område än lantmäterier fattar beslut i förrättningsärenden.

2.3 Hur verksamheten ska vara finansierad

Lantmäteriförrättningen finansieras av sakägarna genom avgifter. Finansieringen av fastighetsbildningen kännetecknas av följande principer.

Avgiften är offentligrättslig: Lantmäteriets avgifter inom ramen för sin fastighetsbildning klassificeras av ESV som offentligrättsliga avgifter. Med offentligrättsliga avgifter menas avgifter som innebär ett ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden. Sådana avgifter benämns ibland även tvingande, betungande eller belastande avgifter. En offentligrättslig avgift innebär i praktiken

²⁵ Prop. 1969:128, s. B100–101.

²⁶ Prop. 1969:128, s. B158; prop. 1993/94:27.

²⁷ 3 kap. 5–8 §§ FBL.

²⁸ Se 2 kap. 2 § FBL.

²⁹ Se 4 kap. 1 § FBL.

³⁰ 5-åriga utbildningar ges vid KTH i Stockholm, Lunds universitet och Högskolan i Gävle, 3-åriga vid Högskolan i Gävle, Karlstads universitet, Uppsala universitet och Högskolan Väst (i Trollhättan).

FASTIGHETSBIKDNINGEN I SVERIGE

en monopolställning, att ingen konkurrerande aktör kan tillhandahålla tjänsten. Andra exempel på offentligrättsliga avgifter är avgifter för pass och körkort.³¹

Krav på full kostnadstäckning: Enligt avgiftsförordningen ska avgifter i staten beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning), om inte regeringen har beslutat om något annat.³² Av fastighetsbildningslagen framgår att fastighetsbildningen ska vara avgiftsfinansierad.³³ Enligt lagen ska kostnader som är gemensamma för skilda åtgärder fördelas på dessa efter vad som är skäligt. Sammantaget visar detta att sakägaren ska betala den fulla kostnaden för en lantmäteriförrättning, men inte mer än så. Kravet på full kostnadstäckning ska i första hand ses i förhållande till verksamheten och inte ett enskilt ärende. Det innebär att avgifterna ska beräknas så att samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader täcks på några års sikt.³⁴

Avgifterna tas ofast ut som timtaxa: Avgiftsfinansierad verksamhet kan finansieras genom fast pris eller timtaxa (löpande räkning). I Lantmäteriets förrättningar gäller normalt det sistnämnda, och då ska avgiften beräknas utifrån den tid som behövs för en förrättning. Olika typer av fasta avgifter kan också tas ut för hela eller delar av förrättningar.³⁵ Fast pris kallas avgiften när förrättare och sakägare kommer överens om en avgift, fast belopp är en fast summa som tas ut i alla ärenden för administrativa åtgärder och saktaxa är ett fast pris som förekommer i mindre utsträckning för vissa enklare standardiserade förrättningar. Enligt ESV är fördelen med timtaxa att kunden får ersätta exakt de kostnader som beställningen orsakat. Det finns dock enligt ESV en risk för att ambitionsnivån på arbetet blir onödigt hög och att fakturan därför blir en negativ överraskning för den som beställt uppdraget.³⁶ Regeringen har motiverat principen om timtaxa med att sakägare då får en direkt ekonomisk vinst av att bidra till en rationell handläggning av ärendet.³⁷

Lantmäteriet får behålla avgifterna: Av budgetlagen framgår att offentligrättsliga avgifter som huvudregel inte ska disponeras av myndigheten, utan tillföras statskassan.³⁸ Myndigheten tilldelas då i stället anslag för den avgiftsbelagda verksamheten. I vissa fall görs dock undantag från huvudprincipen. Avgifterna i fastighetsbildningen är ett sådant undantag, och Lantmäteriet får sålunda behålla dessa intäkter. Enligt ESV finns ett par skäl för att det ska vara motiverat att göra avsteg från huvudprincipen: dels kan disponering av avgifter göra verksamheten

³¹ Ekonomistyrningsverket, *Avgifter 2019, 2020*.

³² 5 § avgiftsförordningen (1992:191).

³³ 2 kap. 6 § FBL.

³⁴ 5 § andra stycket avgiftsförordningen (1992:191).

³⁵ 4 § förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar.

³⁶ Ekonomistyrningsverket, *Handledning – sätt rätt pris*, 2014.

³⁷ Prop. 1994/95:166, s. 22.

³⁸ Budgetlagen (2011:203).

³⁹ Proposition 1995/96:220, s. 33 och 43.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

mer efterfrågestyrd, dels kan en myndighet integrerat bedriva både offentligrättslig avgiftsbelagd verksamhet och uppdragsverksamhet. Enligt intervju med företrädare för ESV har det sistnämnda varit det viktigaste skälet till att Lantmäteriet får disponera sina avgifter.

Lantmäteriet fattar själv beslut om avgifterna: Enligt ESV:s årliga rapport om avgifter i staten är den vanligaste principen att myndigheten inte själv fattar beslut om offentligrättsliga avgifter.⁴⁰ Detta gäller för 60 procent av alla sådana avgiftsintäkter. För 11 procent av alla offentligrättsliga avgiftsintäkter i staten gäller att myndigheter får besluta om avgifterna, men inte disponera avgifterna. I återstående 29 procent av fallen får myndigheten både disponera avgifterna och själva besluta om avgifterna. Lantmäteriet tillhör alltså den sistnämnda kategorin.

Det finns även instruktionsenliga krav på Lantmäteriet att se till att de regelverk och rutiner som myndigheten disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag.⁴¹ Det framgår också av myndighetsförordningen att Lantmäteriet ska se till att verksamheten bedrivs effektivt.⁴²

2.4 Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun

Som tidigare nämnts utförs fastighetsbildningsärenden av kommunala lantmäterimyndigheter i 39 av landets 290 kommuner. Enligt lag krävs att fem kriterier är uppfyllda för att regeringen ska kunna ge tillstånd till en kommunal lantmäterimyndighet.⁴³

För tillstånd krävs att kommunen visar att

1. myndigheten kommer att få hela kommunen som sitt verksamhetsområde,
2. myndighetens arbetsuppgifter väsentligen kommer att begränsas till förrättningsverksamhet och myndighetservice i anslutning till förrättningsverksamheten,
3. myndigheten kommer att få en för ändamålet lämplig organisation och en verksamhet som kan beräknas få tillräcklig omfattning för att nödvändig kompetens ska kunna upprätthållas,
4. minst två tjänstemän inom myndigheten kommer att ha den kompetens och erfarenhet som krävs för att handlägga förrättningar,
5. myndighetens informationssystem kommer att få en sådan teknisk standard som säkerställer det informationsutbyte mellan stat och kommun som behövs inom lantmäteriområdet.

⁴⁰ Ekonomistyrningsverket, *Avgifter 2020 – om avgiftsbelagd verksamhet i staten*, 2021.

⁴¹ 9 § förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

⁴² 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

⁴³ Lag (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet. Regeringen har fattat beslut om att Eskilstuna kommun får inrätta den 40:e kommunala lantmäterimyndigheten.

FASTIGHETSBLDNINGEN I SVERIGE

De kommunala lantmäterimyndigheterna tillkom under 1970-talet.⁴⁴ Lagstiftningen för de kommunala lantmäterimyndigheterna förtydligades under 1990-talet med en lag som fortfarande gäller.⁴⁵ Syftet med tillkomsten av kommunala lantmäterimyndigheter var att de ansågs möjliggöra en effektiv samverkan mellan fastighetsbildning och plan- och byggprocessen inom kommunen. Genom att kommunen lokalt har tillgång till fastighetsbildningskompetens skulle denna kompetens kunna nyttjas i plan- och byggprocessen på ett smidigare sätt än om kompetensen enbart befinner sig i statlig regi.

I samband med förändringen av lagstiftningen under 1990-talet delegerades till de kommunala lantmäterimyndigheterna ansvaret för fastighetsbildning inom hela deras geografiska område. En bakgrund var att det hade uppstått strider om territoriella gränser och att det var oklart för sakägare vilken lantmäterimyndighet de skulle vända sig till.⁴⁶ Ett ytterligare skäl var att det ansågs ge kommunen underlag för en rationell verksamhet.⁴⁷

I ett system med ansvarsfördelning mellan lantmäterimyndigheterna ansåg regeringen samtidigt att rättssäkerheten i förrättningar behövde säkras. Med rättssäkerhet menades att förrättningar utförs med hög kompetens och god kvalitet samt opartiskt och obundet. Detta skulle säkerställas genom krav på kompetensnivå hos de anställda på lantmäterimyndigheten och krav på verksamhetens omfattning. Lantmäterimyndigheten antogs behöva en viss mängd ärenden för att uppnå en effektiv och långsiktig hållbar organisation, något som riksdagen uttryckligen hade efterfrågat.⁴⁸ I förarbetet ansågs detta motsvara minst fem årsarbetskrafter varav minst två ska ha förrättningsmannakompetens.⁴⁹ Regeringen betonade dock att bedömningen av verksamhetens omfattning ska anpassas till de förändrade förutsättningar som kan komma att gälla vid de tidpunkter då provningar sker.⁵⁰

Opartiskhet och obundenhet hos de kommunala lantmäterimyndigheterna antogs bli garanterat genom krav på att lantmäterimyndigheten inte får vara underställd den kommunala nämnd som ansvarar för frågor om mark och exploatering. Därtill gavs sakägare möjlighet att begära att en förrättning där kommunen är sakägare ska överlämnas till den statliga lantmäterimyndigheten.⁵¹

⁴⁴ Prop. 1970:188, bet. 1970:SU208, rskr. 1970:423.

⁴⁵ Prop. 1995/96:78, bet. 1995/96:BoU4, rskr. 1995/96:102.

⁴⁶ SOU 1995:54, s. 35.

⁴⁷ Prop. 1995/96:78.

⁴⁸ Bet. 1993/94:BoU19; Prop. 1970:188; Prop. 1995/96:78.

⁴⁹ En av dessa ska även ha civilingenjörsexamen från teknisk högskola med inriktning mot lantmåterifrågor eller motsvarande kunskaper samt minst två års erfarenhet av sådan verksamhet som bedrivs vid en lantmäterimyndighet.

⁵⁰ Prop. 1995/96:78.

⁵¹ Ibid.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

De kommunala lantmåterimyndigheternas fortsatta efterlevnad av kraven för kommunala lantmåterimyndigheter kontrolleras genom Lantmåteriets tillsyn.⁵² Det råder viss diskussion om vad innehållet i Lantmåteriets tillsyn ska och bör vara, vilket vi behandlar mer utförligt i avsnitt 5.5.

2.5 Hur verksamheten är organiserad

Inom Lantmåteriet är fastighetsbildningen en av tre verksamhetsområden. De övriga två är geodata och fastighetsinskrivning. Fastighetsbildningen är uppdelad i elva regionala enheter och en central enhet som handhar ärendemottagning och övergripande frågor såsom utveckling, framtagande av handböcker och juridisk rådgivning. Fastighetsbildningen är i sin tur uppdelad i tre olika resultatområden, varav dock förrättningsverksamheten är den helt dominerande. De regionala enheterna handlägger förrättningsärendena och övrig operativ verksamhet inom fastighetsbildningen. De anställda arbetar på 50 lokala kontor över hela Sverige. Fastighetsbildningen finns på alla orter, medan geodata och fastighetsinskrivning är koncentrerade till sex respektive åtta orter. Inom varje region och kontor finns även en funktionsindelning.

Traditionellt har en förrättningslantmätare handlagt alla arbetsmoment i en förrättning. Under senare år har Lantmåteriet gradvis övergått till att organisera förrättningsarbetet i team. En bakgrund är att det saknats erfarna lantmätare, varför dessa team blivit ett sätt att minska arbetsbördan på de lantmätare man har. Det finns knappt 100 verksamma team och därtill några förrättningslantmätare som arbetar enskilt. I teamen arbetar förrättningslantmätare och ett par förrättningsassistenter. Teamledare kan vara en förrättningslantmätare eller en förrättningsassistent. Mätningssingenjörer utgör ofta, men inte alltid, egna team. Vidare kan team vara specialiserade på att hantera särskilda sorters förrättningar. Arbets sättet med team innebär att flera olika personer med olika kompetens är involverade i en och samma förrättning.

De 39 kommunala lantmåterimyndigheterna är vanligen en enhet inom kommunens bygg- och miljöförvaltning, vilken i sin tur vanligen sorterar under en byggnadsnämnd eller motsvarande. Storleken på de kommunala lantmåterimyndigheterna varierar från 3 till 40 anställda. Det genomsnittliga antalet anställda är 11. De anställda arbetar även med andra insatser utöver förrättningshandläggning, såsom medborgarservice och rådgivning och stöd till den kommunala bygg- och planprocessen.

⁵² Prop. 1995/96:78 samt förordning (2009:946) med instruktion för Lantmåteriet.

3 Handläggningen

Vår övergripande slutsats är att handläggningen inom Lantmäteriets fastighetsbildning inte är tillräckligt effektiv. Redan tidigare är det känt att handläggningstiderna inom fastighetsbildningen är långa. Vår granskning visar att handläggningstiderna dessutom blivit allt längre över tid och att liggtiderna i ärendena är omfattande. Inom verksamheten beror detta främst på att Lantmäteriet har haft svårt att rekrytera tillräckligt många lantmätare och att det därför finns en obalans mellan resurser och insatser som ska utföras. Det är dock på systemnivå som vi ser de främsta möjligheterna till effektivisering, genom att modernisera ett föråldrat regelverk. Vi har även undersökt om handläggningen är tillräckligt likvärdig och korrekt, och här gör vi bedömningen att Lantmäteriet i stort uppfyller de krav som rimligen kan ställas. Däremot finns en förbättringspotential vad gäller informationen till sakägare som ansöker via pappersblankett.

3.1 Handläggningstiderna

Handläggningstiderna är långa och har blivit allt längre under en lång tid, trots att det antal timmar som i snitt läggs på ett ärende utgör en marginell andel av kalendertiden. Särskilt den initiala liggtiden, innan handläggningen inleds, är lång. Den uppgår i snitt till drygt ett halvår.

3.1.1 Handläggningstidernas utveckling över tid

Vi har studerat hur handläggningstiderna utvecklats under en längre tid. Detta försvaras dock av att Lantmäteriet 2016 bytte indelning av ärendetyper, från kategorier som mer tog sikte på vad Lantmäteriet gjorde i själva förrättningen, till kategorier som utgår från sakägarens syfte med förrättningen (så kallade kundbehov). Utvecklingen under tioårsperioden 2006–2015 presenteras i tabell 1 nedan. En närmare beskrivning av ärendekategorierna återfinns i bilaga 1.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Tabell 1 Genomsnittliga totala handläggningstider i veckor, fördelat på ärendetyper

Ärendekategorier	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Avstyckning	33	32	30	35	32	34	34	33	33	36
Klyvning	60	60	65	64	76	77	72	59	62	72
Fastighetsreglering	39	39	40	43	40	40	43	41	41	48
Anläggningsåtgärd	61	60	61	64	76	77	87	87	87	93
Ledningsrättsåtgärd	77	72	74	81	100	106	109	111	122	132
Fastighetsbestämning	58	60	60	61	63	64	59	60	62	75
Överenskom. 43 § AL	33	34	33	33	34	37	39	35	37	36
Ändrat andelstal 24 § AL	10	9	10	15	9	13	12	6	7	16
Totalt	42	42	41				50	50	51	56

Källa: Lantmäteriets årsredovisningar 2008–2015. Riksrevisionens bearbetning. Med AL menas anläggningslagen.

Som synes ökade de genomsnittliga totala handläggningstiderna påtagligt 2006–2015, från i genomsnitt 42 veckor till 56 veckor. Lantmäteriet har inte kunnat ta fram de genomsnittliga totala handläggningstiderna för 2009–2011, då underliggande registerdata inte har sparats. Den långsiktiga trenden syns dock ändå tydligt, nämligen att de totala handläggningstiderna har ökat över tid för samtliga ärendetyper. Särskilt de ärendetyper som tar längst tid har ökat påtagligt i total handläggningstid över tid. Hit hör klyvning, anläggningsåtgärder, ledningsrättsåtgärder och fastighetsbestämningar. Övriga ärendetyper har också haft ökade totala handläggningstider, men i mer begränsad omfattning.

Under de senaste fem åren har den genomsnittliga totala handläggningstiden fortsatt att vara lång, men utvecklingstakten har avstannat.

Tabell 2 Genomsnittlig total handläggningstid i veckor, fördelat på kundbehovskategorier

Kundbehovskategorier	2016	2017	2018	2019	2020
Privat bostadsbyggande	30	33	34	34	34
Privat mark- och fastighetsutveckling	54	57	57	57	48
Kommersiell/offentlig mark- och fastighetsutveckling	58	52	57	62	53
Jord- och skogsbruk	48	53	57	57	46
Samhällsservice	88	80	74	101	122
Infrastruktur	156	143	122	123	104
Fastighetssamverkan och gemensamt nyttjande	136	133	124	114	92
Totalt, alla ärenden	61	63	61	62	55

Källa: Lantmäteriets årsredovisning 2020 och begärda data från Lantmäteriet. Riksrevisionens bearbetning.

FASTIGHETSBLDNINGEN I SVERIGE

Under perioden 2016–2019 ökade de genomsnittliga totala handläggningstiderna för fem av de sju ärendekategorierna, medan den minskade för de två återstående. Under coronaåret 2020 sänktes dock de totala handläggningstiderna ganska påtagligt för de flesta ärendetyper. Vid intervjuer har Lantmäteriet framfört att de höga genomsnittliga totala handläggningstiderna 2016–2019 delvis kan förklaras av att man under denna period prioriterade att avsluta de allra längsta ärendena. Samtidigt är det möjligt att sänkningen under pandemiåret 2020 har en tillfällig karaktär. Enligt Lantmäteriet fokuserade man detta år på att handlägga ärenden som inte krävde fysiska möten. Dessa ärenden är generellt sett av enklare karaktär och har en kortare total handläggningstid.

En annan möjlighet att studera de totala handläggningstidernas längd är att mäta medianvärden i stället för genomsnittliga medelvärden. Vi har bara haft tillgång till data för de senaste fem åren, och de visar att de totala handläggningstiderna ökade påtagligt mellan 2016 och 2017 och har därefter legat på samma nivå, med en nedgång coronaåret 2020.

Tabell 3 Medianvärde total handläggningstid i veckor

Kundbehovskategori	2016	2017	2018	2019	2020
Totalt, alla ärenden	39	47	47	48	43

Källa: Lantmäteriet. Riksrevisionens bearbetning.

Den sammantagna bilden är sålunda att de totala handläggningstiderna har ökat under lång tid, men att ökningstakten har avstannat under senare år.

3.1.2 Den initiala liggtiden är mycket lång

I syfte att få en tydligare bild av handläggningstidernas beståndsdelar har vi genomfört en aktgranskning av 70 ärenden från perioden 2018–2020.⁵³ Urvalet är inte tillräckligt stort för att med säkerhet kunna fastställa hur lång tid olika moment i handläggningen tar. Dessutom är informationen i akterna inte tillräckligt utförligt och enhetligt dokumenterad för att ge en exakt bild av handläggningstidens beståndsdelar. Aktgranskningen har dock gett en värdefull bild av vilka moment som bidrar till handläggningstidernas längd.

⁵³ Hur urvalet är gjort framgår av bilaga 2.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

För att kunna analysera handläggningstiderna behöver en åtskillnad göras mellan tre typer av tidsåtgång:

- *Total handläggningstid*, beräknad som antalet veckor från ansökan till beslut.
- *Intern handläggningstid*, beräknad som antalet veckor från påbörjad handläggning till beslut.
- *Aktiv handläggningstid*, beräknad som antalet timmar då en handläggare på Lantmäteriet aktivt arbetar med ärendet. Med vissa smärre avvikelser är aktiv handläggningstid detsamma som debiterbar tid.

Den största delen av den totala handläggningstiden består av en lång initial ligg tid (kötid) från det att ärendet inkommit till att det utses en handläggare för ärendet. Den genomsnittliga initiala ligg tiden i de ärenden som vi granskat är 31 veckor. Den genomsnittliga totala handläggningstiden för de granskade ärendena är 55 veckor. Drygt hälften av den totala handläggningstiden utgörs alltså av initial ligg tid. Det innebär att det är stor skillnad mellan total handläggningstid och intern handläggningstid.

I intervjuer har det framkommit att Lantmäteriet är medvetna om de långa ligg tiderna och att de som organisation inte är nöjda med situationen. Lantmäteriet har även framfört att ärenden fördelas ut först när teamen eller handläggarna har utrymme att arbeta med dem, i syfte att skapa så goda flödesförutsättningar som möjligt, vilket bidrar till en längre kötid men en mer effektiv intern och aktiv handläggningstid.

3.1.3 Den aktiva handläggningen utgör en liten del av den totala handläggningstiden

Även när ärendena har börjat handläggas är handläggningen i de flesta fall "gles". Av interna registerdata för aktuella ärenden framgår att den aktiva handläggningstiden motsvarar cirka 2 procent av den totala handläggningstiden och cirka 4,5 procent av den interna handläggningstiden. Uppgifterna bekräftar den bild som Lantmäteriet själva ger i en rapportering av ett regeringsuppdrag 2017.⁵⁴

Tabell 4 Ärendestatistik över aktgranskade ärenden

Genomsnittlig handläggningstid och andel aktiv handläggningstid	
Genomsnittlig total handläggningstid	54,9 veckor
Genomsnittlig intern handläggningstid	24,2 veckor
Andel aktiv handläggningstid i genomsnitt av total handläggningstid	2,0 %
Andel aktiv handläggningstid i genomsnitt av intern handläggningstid	4,5 %

Källa: Lantmäteriets registerdata och tidredovisning. Riksrevisionens bearbetning.

⁵⁴ Lantmäteriet, *Den samlade fastighetsbildningsverksamheten*, 2017.

I aktgranskningen har vi undersökt om en stor del av den inaktiva handläggningstiden (den del av den interna handläggningstiden som inte är aktiv handläggningstid) består av väntan på handlingar som begärts in från sakägare eller andra instanser. Vi kan konstatera att det är vanligt att Lantmäteriet i sin handläggning begär in kompletterande handlingar som antingen saknas eller som inte uppfyller angivna formkrav. Det är också vanligt att uppgifter inhämtas från kommuner, exempelvis uppgifter om bygglov och uppgifter om ifall sådana har vunnit laga kraft. Detta fördröjer handläggningen, men samtidigt kan vi se att de flesta av dessa önskemål från handläggaren besvaras ganska omgående. Väntan på olika handlingar utgör sålunda inte någon huvuddel av den interna handläggningstiden. Att det är så vanligt att ansökningarna inte är kompletta leder dock fram till en fråga om hur tydliga Lantmäteriet är i sin informationsgivning till potentiella sökanden. Denna fråga behandlar vi mer ingående i avsnitt 3.4.

En process som tycks vara en tidstjuv i ärenden med många sakägare är formella delgivningsprocesser. Dessa kan i vissa fall fördröja ärenden i månader. Det är dock bara en liten andel av alla ärenden som har ett större antal sakägare. I vissa ärenden hålls ett fysiskt sammanträde, vilket förlänger ärendena med flera veckor. I vårt urval finner vi att det endast är 15 fall av 70 som handläggs med ett sammanträde. Delgivningsprocesser och sammanträden kan alltså förlänga enskilda ärenden med både veckor och månader, men de utgör bara i mindre grad en förklaring till de genomsnittliga totala handläggningstidernas längd. Det kan noteras att utgångspunkten enligt fastighetsbildningslagen är att sammanträde ska hållas men att Lantmäteriet under vissa angivna förutsättningar får underlåta att hålla sammanträde.⁵⁵

I aktgranskningen har vi även undersökt om så kallade interna överlämningar kan utgöra tidstjuvar, mot bakgrund av att handläggningen numera sker i team med en mer långtgående arbetsfördelning än vad som gällt tidigare. Många av dessa överlämningar sker utan att det nämns i dagboksbladet, men två återkommande uppgifter i många av ärendena är att det sker en intern beställning av mätning i fält samt kartritning. I vissa fall sker dessa insatser ganska snabbt efter beställningen, men vi ser också ett antal fall där det dröjer flera månader innan denna insats sker. Överlämningar i ärendet bidrar sålunda åtminstone i vissa fall till att ärendena förlängs i kalendertid.

Eftersom de totala handläggningstiderna är så långa inkluderar de flesta ärenden även ledighetsperioder såsom sommarsemester och julleddigheter, vilka också blir liggstider i aktiva ärenden. Slutligen finns det vissa liggstider i handläggningen som utifrån informationen i akterna inte går att förklara. Sådana perioder varierar i omfattning inom och mellan ärenden.

⁵⁵ Se 14 § 4 kap. FBL.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Lantmäteriet har i intervjuer framfört att de delar våra iakttagelser av vilka moment som ger upphov till liggtider. De har lyft fram ytterligare ett upphov till liggtider, nämligen att mätning kan vara svårt att genomföra vintertid.

3.1.4 Möjligheten till dröjsmålstalan används sällan

De långa totala handläggningstiderna väcker frågan om hur vanligt det är att sakägare väcker så kallad dröjsmålstalan. Dröjsmålstalan innebär att om ett ärende har inletts av en enskild part och inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader, får parten skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndigheten ska inom fyra veckor från begäran antingen avgöra ärendet eller fatta beslut om att avslå begäran.⁵⁶

Enligt Lantmäteriet är det sällan som sökanden kommer med en sådan begäran trots att de sex månaderna överskrids i de flesta av de ca 15 000 ärenden som inkommer till Lantmäteriet varje år. Lantmäteriet har i vissa fall kunnat avgöra ärendet när sökanden har begärt det. Endast i sju fall har sökanden överklagat Lantmäteriets beslut att avslå begäran. I tre fall har domstolen bifallit överklagandena och förelagt Lantmäteriet att snarast möjligt eller att inom fyra veckor avgöra ärendet. I två fall har domstolen avslagit begäran, vilket inneburit att handläggningen vid Lantmäteriet fortsatt. I ytterligare två fall har den enskilde återtagit sitt överklagande.

Med tanke på att nästan alla förrättningsärenden inom fastighetsbildningen tar längre tid än sex månader ställer vi oss frågan varför denna möjlighet till dröjsmålstalan används så sällan. En tänkbar orsak kan vara på att bestämmelserna kring dröjsmålstalan är relativt nya och ännu inte är så kända för Lantmäteriets sakägare.

Det finns enligt Lantmäteriet risker med att betona kortare handläggningstider. Det kan enligt Lantmäteriet både leda till att personalen föredrar att handlägga enkla ärenden framför svåra, och att systemet kan "manipuleras" genom exempelvis uppdelning av ärenden.

Syftet med bestämmelsen i förvaltningslagen är att påskynda handläggningen vid myndigheter. I Lantmäteriets förrättningsverksamhet har vi inte sett att dröjsmålstalan – hittills – har fått någon större påverkan. Detta eftersom möjligheten till dröjsmålstalan knappt har utnyttjats.

3.1.5 Handläggningstiderna är jämförelsevis långa

Handläggningstiderna är långa, oavsett hur handläggningstiderna presenteras. Ett sätt att få perspektiv på dessa handläggningstider är att göra jämförelser med liknande verksamheter.

⁵⁶ Se 12 § förvaltningslagen (2017:900).

FASTIGHETSBLDNINGEN I SVERIGE

Vid en jämförelse med de kommunala lantmäterimyndigheterna har Lantmäteriet längre totala handläggningstider, även om skillnaderna inte är särskilt stora i genomsnitt, 55 veckor mot 50 veckor för 2020. Däremot är skillnaden större på mediannivå under 2020, med 47 veckor för Lantmäteriet mot 32 för de kommunala lantmäterimyndigheterna samlad. En förklaring till att skillnaden i median är så mycket större än skillnaden i genomsnitt, kan vara att de kommunala lantmäterimyndigheterna ibland har något som benämns parallella processer, vilket skulle kunna innebära att vissa ärenden tar mycket lång tid.⁵⁷ ⁵⁸ För kundbehovet *privat bostadsbyggande* var den genomsnittliga totala handläggningstiden 34 veckor för Lantmäteriet och 30 veckor för de kommunala lantmäterimyndigheterna.⁵⁹ Det saknas tillräckligt underlag för att göra jämförelser över längre tid. Sammantaget har de kommunala lantmäterimyndigheterna som helhet något kortare totala handläggningstider än Lantmäteriet. Skillnaderna behöver inte betyda att de kommunala lantmäterimyndigheterna är effektivare, utan skillnaderna kan även bero på att sammansättningen av ärenden skiljer sig åt något.

En jämförelse med de nordiska grannländerna Norge och Finland visar betydligt större skillnader. Sådana jämförelser är aldrig enkla, då både lagstiftning, organisation och sätt att mäta handläggningstider kan skilja sig åt. Dessutom varierar tillgången till jämförbar statistik. I Norge, där lantmäteriverksamheten i huvudsak är kommunal, finns tillgång till totala handläggningstider för alla de förrättningar som kommunerna ansvarar för. Den genomsnittliga totala handläggningstiden för en avstyckning, som utgör en stor del av alla fastighetsbildningsärenden, var cirka 10 månader i Sverige 2019, medan den var cirka 4 månader i Norge. Den aktiva handläggningstiden för en avstyckning var 33 timmar i Sverige, jämfört med 22 timmar i Norge.⁶⁰ Handläggningstiderna har också ökat i en betydligt högre takt i Sverige jämfört med Norge. År 2006 hade Sverige en genomsnittlig total handläggningstid för avstyckningar på cirka 4,5 månader, alltså mindre än hälften av vad som gällde 2019. Under samma period ökade handläggningstiderna i Norge från cirka 3,4 månader till cirka 4 månader 2019.⁶¹ Noterbart är att det i Norge finns en fastställd maximal tidsfrist på 12 veckor för kommunens behandling.⁶²

I Finland finns också tillgång till totala handläggningstider för avstyckningar, vilket framgår av en rapport från Riksdagens utredningstjänst (RUT). Avstyckningar tog 5,9 månader i genomsnitt att genomföra under 2020. Det är en

⁵⁷ Se not 122 och 123 för information om beräkning av kommunala lantmäterimyndigheternas medel- och medianvärde.

⁵⁸ SKR:s nyckeltalsinsamling.

⁵⁹ Riksrevisionens enkät till de kommunala lantmäterimyndigheterna.

⁶⁰ Olsson och Nääs, *Hur skiljer sig avstyckningar åt i Sverige och Norge? 2020*.

⁶¹ Eriksson och Lindgren Gardby, *Vad kostar en avstyckning i Norden? 2006*.

⁶² Reglerna anges i norska plan- och bygglagen.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

uppgång från de senaste fyra åren då handläggningstiden snarare var omkring 5 månader.⁶³ Av RUT-rapporten framgår samtidigt att de totala handläggningstiderna har förkortats under de senaste tio åren, alltså tvärtom mot utvecklingen i Sverige. Enligt årsstatistik för 2018 användes i genomsnitt 19 arbetstimmar för avstyckning eller 14,9 timmar per fastighet, vilket sålunda är lägre än i både Norge och Sverige.⁶⁴

Ett tredje sätt att jämföra är med annan verksamhet, som har vissa likheter med lantmåteriförrättningar. Ett exempel på en sådan verksamhet är kommunala bygglovsärenden. I jämförelse tar handläggningen av lantmåteriförrättningar betydligt längre tid än bygglovsärenden, som enligt huvudregel ska klaras av inom en maxgräns på 10 veckor, med möjlighet till ytterligare 10 veckors förlängning.⁶⁵ Enligt en kommunenkät genomförd av Boverket var andelen förhandsbeskeds- och bygglovsärenden som överstiger nämnda tidsfrist 1,8 procent 2019 och 2,9 procent 2020.⁶⁶ Boverket genomförde en liknande undersökning under 2016 där 198 av 244 kommuner svarade att de handlade över 90 procent av sina ärenden inom tidsfristerna.⁶⁷ Det finns ingen kunskap om i vilken grad denna maxgräns bidrar till att korta handläggningstiderna, men det är rimligt att anta att den har någon form av effekt.

3.2 Interna förklaringar till de långa handläggningstiderna

Lantmäteriet håller med om att handläggningstiderna är långa och ger främst tre förklaringar. Den viktigaste förklaringen är att det funnits och finns en brist på lantmätare, särskilt erfarna, och även brist på kompetens i övrigt inom samhällsbyggnadssektorn. Detta i kombination med en ökad rörlighet för dessa yrkesgrupper har lett till en brist som enligt Lantmäteriet har blivit allt större. Sedan 2018 har Lantmäteriet breddat rekryteringsbasen, anställt och utbildat jurister i rollen som förrättningslantmätare och ökat antalet förrättningsassistenter. Enligt Lantmäteriet är de som anställts oftast mindre erfarna och har en varierad och mindre "riktad" bakgrund och kunskapsbas när de börjar. Det leder till behov av längre introduktion och till att handläggningstiderna blir längre än om Lantmäteriet kunnat rekrytera erfarna förrättningslantmätare.

I de intervjuer vi genomfört med lantmätare framhåller dessa att problemen bottnar i händelser från slutet av 1990-talet, när ett nytt handläggningssystem bedömdes effektivisera verksamheten kraftigt. Enligt uppgift sades då cirka

⁶³ Riksdagens utredningstjänst, *Avstyckning av fastigheter*, 2019.

⁶⁴ Finska Lantmäteriverkets årsstatistik från 2018.

⁶⁵ Se 9 kap. 27 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Tidsfristen på 10 veckor räknas från den tidpunkt då ansökan är komplett.

⁶⁶ Boverkets plan- och byggenkät 2019 och 2020. 263 kommuner besvarade frågorna om tidsfristerna 2019, 2020 besvarades frågorna av 255 kommuner.

⁶⁷ Boverket, *Utvärdering av tidsfrister och förslag till sanktioner*, 2017.

1 000 personer upp från sina tjänster. Efter dessa nedskärningar upphörde också den specialinriktade utbildningen av lantmätare vid ett par lärosäten. När effektiviseringsförväntningarna på det nya handläggningssystemet inte infriades fullt ut uppstod en brist på lantmätare.

Att det råder en brist på lantmätare är också något som framkommer vid intervjuer med företrädare för de kommunala lantmäterimyndigheterna. De anser sig däremot inte vara lika drabbade av detta som Lantmäteriet och framhåller att många som är anställda som lantmätare i kommunerna tidigare har arbetat på Lantmäteriet men har sökt sig till kommunala tjänster. En förklaring som framförts i dessa intervjuer är att lantmätare upplever arbetet i en kommun som mer stimulerande, då de också har en rådgivande roll i kommunernas planprocesser.

En annan förklaring är att Lantmäteriet enligt egen utsägo arbetat för en ökad enhetlighet i handläggningen över landet, med syfte att besluten ska hålla samma kvalitet oavsett var de tas. Detta har då inneburit att tiden för att utreda förutsättningarna i en förrättning har ökat i en del ärenden då utredningsnivån tidigare varit varierande.

Som tredje förklaring har Lantmäteriet i intervjuer sagt att man 2015–2019 fokuserade på att avsluta ärenden som är längre än fem år. Detta ledde då rent statistiskt till ännu längre totala handläggningstider under denna period. Vår bedömning är att detta kan stämma, men att denna effekt också kan ha bidragit till att de totala handläggningstiderna blev kortare under 2020. Enligt Lantmäteriet handlade man detta år i mindre utsträckning ärenden som är komplexa och kräver sammanträden, och som därmed har en längre total handläggningstid. Därför finns en risk för att den genomsnittliga totala handläggningstiden åter stiger när pandemin är över.

I intervjuer uppger myndigheten att insatser gjorts och görs för att minska effekterna av denna ovan nämnda kompetensbrist. Ett teambaserat arbetssätt har införts och nationella pooler för sällanuppgifter har utvecklats. Ett flertal insatser har gjorts för att stärka och bredda kompetensen, såsom utveckling av introduktion av nya medarbetare, löpande behovsanpassad kompetensutveckling och utveckling av interna karriärvägar. Utbildningsinsatserna inkluderar att man utbildat främst jurister till att också besitta lantmätarkompetens. Enligt Lantmäteriet har även förmågan att prognosticera den nationella arbetsmängden utvecklats, och därmed även förmågan att fördela resurser. Även det digitala stödet till teamen har utvecklats, med exempelvis handböcker, ärendeinformation och ärendeplaneringsverktyg. Med tanke på utvecklingen av de totala handläggningstiderna, och på att antalet inkomna ärenden under samma tidsperiod minskade, tycks dessa insatser ha haft en begränsad effekt. Vår bedömning är att den obalans som råder mellan befintlig kompetens och arbetsmängd inte kommer att lösas ens på sikt.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

3.3 Reformbehov

Lantmäteriet förklarar de långa handläggningstiderna med att det finns en brist på lantmätare. Vi delar den uppfattningen, men samtidigt tycks det inte finnas några möjligheter att ens på sikt lösa denna kompetensbrist. Vi gör därför bedömningen att den viktigaste åtgärden för att minska handläggningstiderna är att modernisera ett föråldrat regelverk. Vi ser att det finns stora möjligheter att både förenkla och snabba på handlägningsprocesserna och förenkla arbetsuppgifterna, vilket dock förutsätter författningsändringar. Vår huvudsakliga slutsats är därför att regelverket i dag inte är ändamålsenligt och att det finns ett omfattande behov av att reformera regelverket inom hela fastighetsbildningsområdet. Hittills har dock regeringen knappt tagit några initiativ inom dessa områden.

3.3.1 Koordinater har ingen rättsverkan

Enligt jordabalken är det fysiska gränsmärken, som ofta består av rör, råstenar eller andra markeringar, som har rättsverkan.⁶⁸ Andra uppgifter, exempelvis koordinater som anges på förrättningskartor, har sekundär betydelse och används främst som bevis när det gäller att fastställa läget på gränser som är oklara. Alla parter som vi intervjuat gör bedömningen att det finns stora fördelar från effektivitetssynpunkt med att övergå till ett system där koordinater bestämmer fastighetsgränser. Det skulle då innebära att vissa bestämmelser i både fastighetsbildningslagen och jordabalken behöver ändras. Enligt uppgifter som framkommit i intervjuer diskuteras denna fråga i många länder, och i åtminstone Österrike och Danmark har en reformering påbörjats.

Av våra intervjuer framgår att det finns flera problem med det nuvarande systemet. Ett är att det är tidsmässigt resurskrävande att markera ut nya och förändrade fastigheter med fysiska gränsmärken, vilket i sin tur påverkar både handläggningstider och avgiftsnivåer. Det är också ett betungande arbete, som kräver hantering av slaggor och borrutrustning. Vintertid kan det dessutom vara praktiskt svårt att slå ned rör i marken på grund av snö och tjäle. Ett ytterligare problem är att fysiska gränsmarkeringar är opålitliga. Många har försvunnit under årens lopp och vissa har avsiktligt eller oavsiktligt flyttats eller rubbats från det ursprungliga läget. Inte sällan behöver nya fastighetsbestämningar göras, vilket ofta innebär att samma arbete över tid har utförts flera gånger för en och samma fastighet.

Regeringen gav 2016 Lantmäteriet i uppdrag att på en översiktlig nivå utreda förutsättningarna för ett nytt regelsystem för fastigheters gränser där i första hand koordinater bestämmer gränspunkternas läge.⁶⁹ I Lantmäteriets avrapportering 2017 konstaterades att den totala samhällsnyttan med koordinatbestämda gränser

⁶⁸ Se 1 kap. 3 och 4 §§ jordabalken.

⁶⁹ Regeringsbeslut N2015/08894/SUBT N2015/08630/KLS (delvis).

FASTIGHETSBLDNINGEN I SVERIGE

är av sådan betydelse att det inte bara är önskvärt utan även nödvändigt att reformera systemet, och att en sådan förändring i väsentlig grad kommer bidra till att uppnå regeringens mål om att ta tillvara digitaliseringens möjligheter.⁷⁰

Lantmäteriet konstaterade vidare att koordinatbestämda gränser innebär stora kostnadsbesparingar i samband med lantmäteriförrättningar. En större rättssäkerhet för fastighetsägare och andra som är beroende av att fastighetsgränser är klara och tydliga skapas. De positiva effekterna är vidare kopplade till de olika nyttor som kan uppnås genom exakta, korrekta, stabila och lättillgängliga gränsuppgifter. Nyttorna är bland annat hänförliga till förenklingar i exempelvis arbetsprocesser och flöden, ökad effektivitet, tidsbesparing, kostnadsbesparing, minskad kompetensbrist och minskad risk för felbedömningar om gränserns rätta sträckning. Det framhålls vidare att koordinatbestämda gränser har stora fördelar för olika samhällsaktörer.⁷¹

Kvaliteten på de uppgifter som i dag finns om fastighetsgränser i Sverige kan skilja sig markant åt. Genomgående tycks kvaliteten på de uppgifter som är ett resultat av förrättningar och mätningar i modern tid vara högre än den på äldre uppgifter. En reform som leder till koordinatbestämda gränser kommer därför sannolikt att kräva övergångsperioder, där fastighetsgränser av hög kvalitet blir koordinatbestämda före dem av lägre kvalitet. Lantmäteriet ser inga hinder för en successiv övergång till koordinatbestämda gränser.

3.3.2 Otidsenliga ändamålsbestämmelser

Som tidigare nämnts finns i fastighetsbildningslagen allmänna lämplighets- och planbestämmelser för alla fastigheter. Härutöver finns särskilda bestämmelser för jord- och skogsbruk som dels ska garantera en ekonomisk bärkraft för fastigheten, dels garantera att ny- eller ombildning av fastigheter inte leder till försämringar för jord- och skogsbruket.⁷²

Ändamålsprövningen i enlighet med fastighetsbildningslagen är ett moment som tar tid och resurser i anspråk, och det finns även en risk för att olika handläggare gör olika tolkningar av lämplighetsbestämmelserna. De gällande bestämmelserna tillkom i en annan tid (tidigt 1970-tal), när det ansågs finnas ett behov av att exempelvis pröva ändamålsenligheten i varje ny jord- eller skogsbruksfastighet som en egen brukningsenhet. Alla ägare av skogs- och jordbruksmark driver inte sina jord- och skogsbruk själva, utan det är oftare särskilda uppdragsstyrda företag som arrenderar mark och verkar inom betydligt större arealer än enskilda fastigheter. Av detta skäl framstår det som otidsenligt att lantmäterimyndigheterna ska bedöma ändamålsenligheten i varje nybildad eller

⁷⁰ Lantmäteriet, *Koordinatbestämda gränser*, 2017.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² De särskilda bestämmelserna för jord- och skogsbruk finns i 3 kap. 5–7 §§ FBL, medan allmänna lämplighets- och planvillkor som gäller för alla fastigheter finns i 3 kap. 1–4 §§ FBL.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

förändrad skogs- eller jordbruksfastighet. Det bör de inblandade fastighetsägarna rimligen kunna avgöra bättre själva.

När det gäller lämpligheten av funktioner såsom bostäder, industri och infrastruktur har kommuner och statliga myndigheter i normalfallet redan tagit ställning till det. Det blir enligt vår bedömning en dubbel styrning av markanvändningen, dels genom särskilt uppställda villkor för fastighetsindelningen, dels med regler i andra lagar. Effektiviteten av att bibehålla denna typ av dubbelprövningar kan därför enligt vår mening också ifrågasättas.

Som framgår av avsnitt 3.4.2 är också ett av de vanligaste skälen som domstolarna hänvisar till, när de återförvisar ärenden till Lantmäteriet, felaktigheter i bedömningen av ändamåls- och lämplighetsprövningarna i enlighet med fastighetsbildningslagen. Det handlar alltså inte bara om "onödiga" dubbelprövningar, utan ändamålsreglerna framtvingar också svåra avvägningar där det ibland görs felaktiga bedömningar av beslutande lantmätare. Lantmäteriet framhåller att de ser utfallet i domarna som vägledande och en viktig beståndsdel i utveckling av praxis i deras juridiska prövning.

En omfattande genomgång av frågan om ändamålsenlighet i fastighetsbildningslagen gjordes inom ramen för en doktorsavhandling 2019.⁷³ Avhandlingen och de förslag som den innehåller berör regelverket som styr markens indelning i fastigheter i sin helhet och påverkar således alla fastigheter, oavsett vilket ändamål de används för (skogsbruk, bostad, industri osv.). Avhandlingens förslag innebär att vissa bestämmelser föreslås bli dispositiva medan andra föreslås utgå helt. Det framgår i avhandlingen att denna modell tillämpas i Finland, ett land vars organisation av fastighetsbildningen liknar Sveriges mer än något annat land.

I våra intervjuer framhåller Lantmäteriet att en översyn av det aktuella regelverket är både befogad och angelägen. Lantmäteriet menar att det finns en möjlighet att åstadkomma en ökad förutsägbarhet och tydlighet, vilket gör det lättare för fastighetsägare och potentiella fastighetsägare att planera och förutse möjligheterna att genomföra fastighetsförvärv och olika former av fastighetsutveckling. Även handläggningen av fastighetsbildningsärenden skulle förenklas av de föreslagna ändringarna. Ett förenklat regelverk som innehåller färre prövningar kan förbättra förutsättningarna för en digitalisering och automatisering av fastighetsbildningsprocessen, något som på sikt kan bidra till ytterligare effektivitetsvinster och lägre förrättningskostnader. Lantmäteriet framhåller samtidigt att frågan om vilken roll samhället bör ha i styrningen av fastighetsbildningen ytterst är politisk.

⁷³ Sabel 2019. *Samhällets styrning av fastighetsindelningen - Dätid, nutid och framtid*. Se särskilt sid 331 ff.

Mot denna bakgrund ser vi det som angeläget med en översyn av reglerna för lantmäterimyndigheternas prövning av fastigheters ändamål i samband med fastighetsbildning. Regeringen har hittills inte tagit något initiativ i denna fråga.

3.3.3 Förenklingar i anläggningslagen har inte gjorts

Bestämmelser i anläggningslagen reglerar gemensamhetsanläggningar och villkor för hur sådana ska kunna inrättas.⁷⁴ Till villkoren hör att anläggningen ska vara av väsentlig betydelse för de deltagande fastigheterna och att fördelarna med anläggningen ska överstiga nackdelarna. Kritik har framförts av intressenter som menar att denna lag är onödigt krånglig och på så sätt bidrar till att handläggningen av lantmåteriförrättningar tar längre tid än nödvändigt.⁷⁵ Vi har inte granskat denna lag i detalj, men vi har sett i ärendestatistiken att dessa ärenden ofta tar lång tid. Mycket talar därför för att en reformering av denna lag skulle kunna bidra till en resursmässig avlastning för lantmäterimyndigheterna och därmed också kortare handläggningstider och lägre avgifter.

Behovet av att på flera olika sätt förenkla lagstiftningen i anläggningslagen, och då särskilt ersättningsreglerna, har lyfts fram av intressenter.⁷⁶ Bland annat har förslag framförts om att ersättningsreglerna görs dispositiva. Med dispositiv lagstiftning menas bestämmelser i lagen som går att avtala bort av de berörda parterna och därmed inte behöver följas. Syftet med dessa förslag är att åstadkomma snabbare handläggning och lägre kostnader för förrättningsärenden.

Ett exempel är när en ny fastighet ansluts till en gemensamhetsanläggning och alla inblandade är överens om ersättning och övriga villkor. Då måste lantmäterimyndigheten ändå, enligt lagen, göra en egen värdering av nyttan för ägaren av en nyansluten fastighet, ofta med hjälp av en extern värderingsman. Det leder till både längre handläggningstider och dyrare avgifter.

Lantmäteriet håller med om att det finns behov av en reformering av vissa delar av anläggningslagen, bland annat att ersättningsreglerna kan göras dispositiva.⁷⁷ ⁷⁸ Sådana regler hanterar bland annat ersättningar som i vissa fall betalas av nya fastighetsägare i en samfallighet. I dag utreder Lantmäteriet värdet på anläggningen, även i sådana fall när det inte efterfrågas av någon part.

Lantmäteriets bedömning är att bristerna framstår som förbiseenden vid tidigare lagstiftningsarbeten och att skillnader mellan ersättningsreglernas dispositivitet är

⁷⁴ En gemensamhetsanläggning är en anläggning som har inrättats med stöd av anläggningslagen (1973:1149). För att få inrättas måste anläggningen vara av väsentlig betydelse för flera fastigheter. Vanliga gemensamhetsanläggningar är avlopp, vägar, båtplatser, grönområden med mera. Se 5–8 §§ anläggningslagen.

⁷⁵ Bland annat av Riksförbundet Enskilda Vägar (REV) i en inlägga till justitiedepartementet.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Det rör sig om ersättningsreglerna 40 a, 42 a och 43 §§ anläggningslagen.

⁷⁸ Se bland annat Lantmäteriets remissvar på Ds 2021:8.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

omotiverade. Enligt Lantmäteriet kommer en sådan förändring leda till en effektivare handläggning, vilket är positivt för både lantmäterimyndigheterna och sakägare. Lantmäteriet ser inga nackdelar med att dessa ändringar genomförs.

En ändring kan vara på gång i anläggningslagen med syftet att det ska bli enklare för samfällighetsföreningar att justera felaktiga andelstal, i enlighet med förslagen i en departementspromemoria⁷⁹ och ett tillkännagivande i riksdagen.⁸⁰ Här sägs också att en sådan förändring kan antas minska antalet ändringsförrättningar, samtidigt som antalet förrättningsärenden kan komma att öka något. Regeringen beslutade i december 2021 om en lagrådsremiss om att samfällighetsföreningar själva ska få ändra andelstalen i gemensamhetsanläggningar. En proposition är planerad att lämnas till riksdagen 2022.⁸¹

3.3.4 Avsaknad av digitaliserad handläggningsprocess

Regeringens övergripande digitaliseringsmål, som riksdagen har ställt sig bakom, är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.⁸² I den förvaltningspolitiska propositionen sägs att statliga myndigheters förvaltningsarbete bör syfta till att åstadkomma lägre kostnader och största möjliga nytta för företag och medborgare samt förvaltningen och samhället som helhet.⁸³ Möjligheten att digitalisera handläggningsprocessen inom fastighetsbildningen möter dock hinder i lagstiftningen. När det gäller att fatta automatiserade beslut räcker det med att ändra regleringen i den lagstiftning som reglerar fastighetsbildningen, medan frågan om elektroniska överlåtelsehandlingar har bäring på hela samhällsbyggnadsprocessen.

Myndigheter har generellt ett författningsstöd för att fatta automatiserade beslut.⁸⁴ Fastighetsbildningslagen, fastighetsbildningskungörelsen och anslutande författningar som gäller för Lantmäteriets verksamhet innehåller dock bestämmelser som innebär att Lantmäteriet inte kan fatta beslut automatiserat. Enligt den nuvarande lagstiftningen får endast förrättningslantmätaren fatta beslut i förrättningsverksamheten.⁸⁵ Dessutom krävs att beslut inom förrättningsverksamheten ska signeras av en fysisk person.⁸⁶ Följden av dessa bestämmelser är att utvecklingen mot automatiserat beslutsfattande och tillvaratagandet av digitaliseringens möjligheter förhindras. Exempel på positiva möjligheter av automatiserat beslutsfattande är snabbare handläggning till lägre

⁷⁹ Ds 2021:8.

⁸⁰ Bet. 2018/19:CU13, rskr. 2018/19:201.

⁸¹ Enligt pressmeddelande från Regeringskansliet 2021-12-22.

⁸² Prop. 2011/12:1, utg. omr. 22, s. 84, bet. 2011/12:TU1, rskr. 2011/12:87.

⁸³ Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10FUIU:38, rskr. 2009/10:315.

⁸⁴ Se 28 § förvaltningslagen.

⁸⁵ Jämför 4 kap. 1 § FBL.

⁸⁶ Se 7 och 14 §§ fastighetsbildningskungörelsen (1971:762).

förvaltningskostnader och ökad grundläggande rättssäkerhet, enligt en tidigare granskning av Riksrevisionen.⁸⁷

Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen är vanligt förekommande redan i dag. I våra intervjuer framhåller Lantmäteriet att de vill gå i samma riktning. Myndigheten eftersträvar därför förbättringsutveckling som möjliggör detta. Vi kan inte heller se någon bärande invändning mot att detta hinder undanröjs. Det finns enligt Lantmäteriet exempel på både beslut och andra moment i ärendeprocessen som skulle kunna automatiseras.

Skriftliga överlåtelsehandlingar på papper är det enda alternativ som enligt lag tillåts i dag vid överlåtelse av en fastighet. Att inte kunna hantera digitala originaldokument hämmar utvecklingen av modern e-förvaltning och försämrar möjligheten att effektivisera samhällsbyggnadsprocessen. En helt digital process möjliggör enligt Lantmäteriet automatisering, minskar fel och misstag och innebär en snabbare hantering. Lantmäteriet har på uppdrag av regeringen utrett behovet av, och förutsättningarna för, en övergång till elektroniska handlingar för överlåtelse av fast egendom och tomträtt.⁸⁸ Denna fråga rör ett större område än själva fastighetsbildningen och vi har därför inte undersökt denna fråga i sin helhet.

Exakt vilka vinster som kan göras hos de olika aktörerna vid en fastighetsöverlåtelse är svårt att bedöma, men Lantmäteriet bedömer att en digital hantering av fängeshandlingar för fastighetsbildningens del skulle leda till både kostnadsbesparingar och stora tidsvinster jämfört med dagens analoga hantering. Enligt Lantmäteriet visar också jämförelser med utredningar och erfarenheter som gjorts i Sverige att vinsterna kan vara betydande.

3.4 Likvärdig och korrekt handläggning

Effektiv handläggning kräver inte bara korta handläggningstider, utan även att handläggningen är likvärdig och korrekt. Likvärdighet är svårt att undersöka, då många av ärendena i sin grund är olika. Vi har gjort ett försök genom att närmare granska en typ av ärenden som på förhand kan förefalla relativt standardiserade, nämligen handläggningen av avstyckningar inom kundbehovet jord- och skogsbruk. Vi har undersökt korrektheten i beslutsfattandet genom en aktgranskning av överklagade beslut. Vår bedömning är att Lantmäteriets handläggning är rimligt likvärdig även om vissa skillnader finns. Dessa tycks i huvudsak vara motiverade utifrån skillnader i individuella ärenden, även om det också finns indikationer på att handläggare ibland överarbetar ärenden. Korrektheten i beslut tycks också vara hög. Samtidigt har andelen ärenden som domstolarna återförvisat till Lantmäteriet ökat under senare år.

⁸⁷ Riksrevisionen, *Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen*, 2020.

⁸⁸ Lantmäteriet, *Fastighetsöverlåtelser i en digital tid*, 2018.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

3.4.1 Det är stor skillnad i mängden tid som läggs på olika handläggningsmoment

Skillnaden är stor i hur mycket tid som i genomsnitt läggs på olika handläggningsmoment, mellan de mest och de minst tidskrävande ärendena som vi har aktgranskat. De aktgranskade ärenden utgörs av ett urval av avstyckningsärenden inom kundbehovskategorin jord- och skogsbruk.⁸⁹ Handläggningsmomenten är särskilda tidskoder som handläggarna registrerar den nedlagda tiden i ett ärende på.

Tabell 5 Genomsnittlig tidsåtgång för de minst respektive mest tidskrävande ärendena inom avstyckningsärenden rörande jord- och skogsbruk (timmar)

Handläggningsmoment	Minst tidskrävande	Mest tidskrävande
Beredning	4,7	43,6
Beräkning/kartframställning	1,8	15,2
Fastighetsutredning/arkivutredning	0,4	9,8
Mätning	0	9,9
Protokoll	2,8	7,8
Sakägarkontakter	0,4	3,5
Övrig tid	1,3	11,4
Totalt	11,3	101,2

Källa: Lantmäteriets tidredovisning. Riksrevisionens bearbetning.

Momentet beredning tar mest tid i anspråk, och enligt Lantmäteriet ingår här administrativa åtgärder såsom att bekräfta ansökan, kontrollera behörigheter, beställa mätning, meddela fastighetsinskrivningen om begärd sammanläggning och sammanställa akt. Vidare innefattas att pröva lämpligheten av de sökta åtgärderna, formulera överenskommelser och hantera rättigheter och planer. Då momentet är tämligen brett har Lantmäteriet gjort översyn av tidskoden och flyttat de delar som innebär en juridisk prövning till en ny egen tidskod.

Momentet beräkning/kartframställning visar också på stora skillnader vad gäller tidsåtgång. Enligt Lantmäteriet är det rimligt med stor skillnad mellan en enklare förrättning som innehåller arbete av typen utdrag av befintlig kartbas, och en förrättning där mycket detaljer ska föras in på kartan och göras tydliga. I förrättningar som kräver fältmätning kan förarbete i form av att ta fram underlag också vara nödvändigt.

⁸⁹ Se bilaga 2 för en beskrivning av vårt urval.

Skillnaderna i tidsåtgång för olika moment indikerar att det skulle kunna förekomma en överarbetning av vissa moment i vissa ärenden. Det är däremot svårt att dra någon sådan slutsats eftersom även dessa standardiserade ärenden skiljer sig åt i komplexitet. I vissa fall krävs exempelvis en utredning av gemensamhetsanläggningar i anslutning till en avstyckning. I vissa fall genomförs en mätning i fält, i andra fall inte. Även situationen att lantmätaren bedömer att sakägarens önskemål inte går att tillmötesgå kan leda till att ärendet förlängs.

Lantmäteriet framhåller dock att överarbetning kan riskera att förekomma i vissa situationer. Det gäller exempelvis att en del moment som görs tidigt i ett ärende kan bli onödiga om man ser till situationen när avslutningsbeslutet ska tas. Likaså kan det finnas risk för överarbetning när det är oklart med vilken myndighet samråd ska ske. Därtill innebär en längre handläggningstid en risk för ett behov av byte av förrättningslantmätare, vilket medför överarbetning på grund av inläsning på ärendet. Det senare kan resultera i både ökad handläggningstid och ökad kostnad för kunderna.

Som tidigare nämnts är det enligt lagen förrättningslantmätaren och inte myndigheten som fattar beslut i förrättningsärenden.⁹⁰ En fråga är om det i stället borde vara myndigheten Lantmäteriet som enligt fastighetsbildningslagen fattar beslut i förrättningsärenden (vilket inte är något hinder för intern delegering). Lantmäteriet har enligt egen utsägo analyserat denna fråga och bedömer att det nuvarande teamarbets sättet ryms inom paragrafen. Lantmäteriet menar samtidigt att bestämmelserna i fastighetsbildningslagen kan utgöra ett hinder för automatisering av olika beslut i verksamheten. Enligt Lantmäteriet kan det exempelvis röra sig om beslut om ersättningar, fakturering och delgivning samt beslut om fördelning av andelstal.

3.4.2 Korrektheten i besluten förefaller vara hög, men andelen överklagade ärenden har ökat

Vi har valt att undersöka korrektheten och rättssäkerheten i besluten genom att undersöka hur stor andel av ärendena som överklagas, och i hur stor andel av dessa ärenden där den överprövande domstolen kommer fram till att beslutet är felaktigt och därför återförvisas.

Andelen överklagade ärenden har ökat under de senaste fem åren. Likaså har andelen återförvisade ärenden ökat. Av de överklagade ärendena är det cirka 12–13 procent som blir återförvisade till Lantmäteriet. Totalt av Lantmäteriets alla ärenden är det cirka 1 av 200 ärenden som återförvisas.

Vid en jämförelse med motsvarande uppgifter för de kommunala lantmåterimyndigheterna är det tydligt att andelen överklagade ärenden är betydligt större. Däremot är skillnaden knappt märkbar när det gäller återförvisade

⁹⁰ Se 4 kap. 17 § FBL.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

ärenden. Detta talar för att sakägare vars ärenden handläggs av Lantmäteriet har större benägenhet att överklaga, medan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna är tämligen likvärdiga i korrektheten i sina beslut.

Tabell 6 Andel överklagande och återförvisade ärenden (%)

Lantmäteriet	2016	2017	2018	2019	2020
Andel överklagande	3,3	3,0	4,0	4,2	4,1
Andel återförvisade	0,2	0,2	0,4	0,5	0,5
Kommunala lantmäterimyndigheter					
Andel överklagande	1,6	1,7	1,7	1,7	2,0
Andel återförvisade	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4

Källa: Lantmäteriet och SKR:s nyckeltalsinsamling. Riksrevisionens bearbetning.

Vi har även genomfört en aktgranskning av de ärenden som domstolen återförvisade⁹¹ till Lantmäteriet 2020.⁹² Domstolen återförvisar ungefär lika många ärenden på grund av sakfel som processfel. Sakfel innebär i detta fall att domstolen gör en annan bedömning än Lantmäteriet, medan processfel innebär att domstolen finner att Lantmäteriet har gjort något formellt fel i sin handläggning. Vanligen återförvisar domstolen ärendet för ytterligare handläggning av Lantmäteriet, men det förekommer också ett fåtal fall där domstolen ändrar beslutet.⁹³

Det är huvudsakligen sakägare som överklagar ärenden, men det förekommer även att en länsstyrelse eller kommun (i rollen som sakägare) överklagar. De vanligast återkommande skäl som domstolarna anger till återförvisning är att det finns felaktigheter i bedömningen av ändamåls- och lämplighetsprövningarna enligt 3 kap. fastighetsbildningslagen⁹⁴, att Lantmäteriet inte har utrett ärendet tillräckligt och att det finns felaktigheter i hur Lantmäteriet har behandlat en överenskommelse eller ansökan.

Sammantaget kan dock konstateras att andelen återförvisade ärenden är relativt låg och inte heller högre än vad som gäller för de kommunala lantmäterimyndigheterna. Samtidigt har andelen återförvisade ärenden ökat under senare år, varför det ändå får sägas att det finns en förbättringspotential vad gäller förmågan att fatta korrekta beslut.

⁹¹ Med återförvisat menas ärenden där domstolen konstaterar en brist i ärendet och lämnar ärendet åter till Lantmäteriet för fortsatt handläggning.

⁹² Lantmäteriet har tagit fram 75 ärenden i enlighet med vår förfrågan. Vi har exkluderat 5 med hänvisning till att 4 resulterat i domar som beslutades före 2020 och att två ärenden rörde samma dom.

⁹³ I de allra flesta fall där domstolen ändrar Lantmäteriets beslut rör det gemensamhetsanläggningar.

⁹⁴ Inte sällan rör detta bestämmelser om strandskydd och sammanfaller med att länsstyrelsen överklagat ärendet.

3.5 Informationsgivningen till sakägare

Det är vanligt att handläggaren begär in kompletterande handlingar som antingen saknas eller som inte uppfyller formaliakraven i ett ärende. En fråga som då uppstår är om den information som ges på förhand till sakägare är tillräcklig för att det ska bli lätt för sakägaren att "göra rätt".

Huvudsakligen ges information till sakägare i samband med ansökan, medan övergripande information finns tillgänglig på Lantmäteriets hemsida. Informationen som ges vid de olika ansökningsformerna, e-tjänst och blankett, skiljer sig däremot åt. Det finns tillgång till mer, och mer detaljerad information, om en ansökan görs via e-tjänsten än via en pappersblankett. Den information som finns tillgänglig i e-tjänsten finns inte heller tillgänglig i samma utsträckning på Lantmäteriets hemsida i övrigt. Den mer detaljerade informationen är inte tillgänglig för de som ansöker via pappersblankett. Ansökningar via blankett måste göras för vissa ärenden och av de som saknar tillgång till e-legitimation, exempelvis juridiska personer⁹⁵.

I jämförelse med vilka kompletteringar Lantmäteriet har begärt kan vi i aktgranskningen se att Lantmäteriet i e-tjänsten informerar om de flesta av de underlag som behövt kompletteras. Det saknas däremot viss information i blanketterna gällande vilket underlag som krävs för vilka åtgärder.

Det är troligt att ansökningar via e-tjänsten ger mer kompletta ansökningar. Lantmäteriet har själva bedömt att så är fallet samt att digitala ansökningar ger större möjligheter för automatisering i den initiala delen av handläggningen och därmed också en möjlighet att effektivisera hela handläggningen.⁹⁶ Det är emellertid enbart möjligt att ansöka om fastighetsreglering, avstyckning, klyvning och sammanläggning via e-tjänsten. För resterande åtgärder är sakägarna hänvisade till ansökan via blankett. Dessutom sker enbart cirka 25 procent av ansökningarna via e-tjänsten.⁹⁷

Vår bedömning är att Lantmäteriet inte ger information till sakägarna i samma omfattning oavsett ansökningsväg. Informationen är inte tillräcklig i pappersblanketterna eller på Lantmäteriets hemsida, samtidigt som vi bedömer informationen som god i e-tjänsten för ansökan. Informationen behöver därför utökas för sakägare som ansöker via blankett.

⁹⁵ Lantmäteriet inväntar det utvecklingsarbete som pågår inom pågående regeringsuppdrag "Nationell digital infrastruktur för informationsutbyte" som leds av Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), i vilket det ingår att se över möjligheterna för e-legitimation för juridiska personer, vilket i dag saknas.

⁹⁶ Lantmäteriet, *Redovisning av uppdraget hur handläggningstiderna i fastighetsbildningsverksamheten ska kunna minskas*, 2017; Lantmäteriet, *En kompetenssatsning om digitaliseringens möjligheter i fastighetsbildningsprocessen*, 2020, s. 10.

⁹⁷ Lantmäteriet, *En kompetenssatsning om digitaliseringens möjligheter i fastighetsbildningsprocessen*, 2020, s. 12.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Även Lantmäteriet har tidigare konstaterat att så är fallet.⁹⁸ Lantmäteriet håller också i våra intervjuer med om behovet av att ge lika mycket information på alla ställen, något som man också säger sig arbeta med. Då vi har sett att liggtider kan uppstå i ärenden på grund av bristande underlag från sakägare skulle förbättrad information till sakägare ha potential att korta handläggningstiderna. Brister i underlag kan däremot inte enbart hänföras till avsaknad av information. Det kan även bero på att de sökande inte tar del av och iakttar informationen vid ansökningar. I vår analys har vi inte heller fångat huruvida sakägare förstår den information de får.

3.6 Regeringens initiativ vad gäller handläggningen

I granskningen har vi sett att handläggningstiderna är långa och har blivit allt längre under lång tid. Som redovisats finns flera olika förklaringar, men den viktigaste åtgärden är att modernisera ett föråldrat regelverk som hindrar en effektivare handläggning. Regeringen har hittills inte tagit några initiativ till att reformera regelverket runt fastighetsbildningen.

Regeringen har däremot gett uppdrag till Lantmäteriet med avseende på att utveckla indikatorer för handläggningstiderna vid två tillfällen, 2008 och 2018. Indikatorerna som utvecklades 2008 har legat till grund för den redovisning av handläggningstider som Lantmäteriet gjorde i årsredovisningarna 2009–2017. Särskilda regeringsuppdrag om att redovisa handläggningstiderna och åtgärder för att minska dessa gavs 2017 och 2018. Regeringen gav även ett regeringsuppdrag till Statskontoret att utreda vilka åtgärder Lantmäteriet har vidtagit för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna samt bedöma åtgärdernas effekt och lämna förslag på ytterligare åtgärder för att korta handläggningstiderna.⁹⁹

Regeringen har också efterfrågat ett kunskapsunderlag från Lantmäteriet som redovisar hur myndigheten arbetar för att attrahera, anställa och utveckla sin personal.¹⁰⁰ I redovisningen skulle det även framgå hur Lantmäteriet utvecklar sin verksamhet för att vara en attraktiv arbetsgivare.¹⁰¹ Regeringen har även vidtagit åtgärder för att utöka antalet utbildningsplatser för lantmätare. Åtgärderna resulterade i att det 2019 startades ett lantmäteriprogram med juridisk inriktning vid Uppsala universitet.¹⁰²

Som nämns ovan tog regeringen initiativ till att Lantmäteriet översiktligt undersökte förutsättningarna för att reformera fastighetsbildningen genom att

⁹⁸ Lantmäteriet, *En kompetenssatsning om digitaliseringens möjligheter i fastighetsbildningsprocessen*, 2020; Skriftligt svar på fråga från företrädare för Lantmäteriet 2021-09-23.

⁹⁹ Regeringsbeslut N2017/00405/SUBT.

¹⁰⁰ Regeringsbeslut N2016/07645/SUBT, N2016/07505/KLS (delvis).

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² U2014/07521/BS (delvis), U2016/03821/BS m.fl.; Uppsala universitet, "Premiär för lantmäteriprogrammet med juridisk inriktning", hämtad 2021-11-03.

FASTIGHETSBLDNINGEN I SVERIGE

införa koordinatbestämda gränser. Trots att Lantmäteriet ställde sig positivt till och lämnade en översiktlig redovisning av förutsättningarna för en sådan reform har inga ytterligare initiativ tagits av regeringen.

Lantmäteriet träffar Justitiedepartementet två gånger per år för att diskutera behovet av att utveckla de författningar som berör Lantmäteriets verksamhet och sorterar under Justitiedepartementet. Sedan regleringsbrevsuppdraget slutrapporterades säger sig Lantmäteriet återkommande ha tagit upp frågan om koordinatbestämda gränser och behovet av en utredning, vid mötena med Justitiedepartementet. Regeringen har dock som nämnts inte tagit några ytterligare sådana initiativ, trots de stora fördelar som kan uppkomma av en sådan reform.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

4 Avgiftssättningen

Vår övergripande slutsats är att avgifterna inom förrättningsverksamheten är höga och har stigit i en betydligt högre takt än vad som kan betraktas som rimligt. Det finns flera olika förklaringar till denna utveckling, men vi finner att det viktigaste skälet är den avgiftsmodell som tillämpas. Den kännetecknas av att Lantmäteriet har monopolställning, att det ska råda full kostnadstäckning, att avgifterna sätts genom timtaxa och att Lantmäteriet får både besluta om och behålla avgifterna. Denna avgiftsmodell leder till små incitament för att kostnadseffektivera, och OH-kostnaderna inom fastighetsbildningen är påfallande höga. Modellen med timtaxa (löpande räkning) leder även till att avgifterna är svåra att förutse för sakägare. En iakttagelse är också att dokumentationen som ligger till grund för avgiftssättningen inte är transparent, och det bidrar till att avgiftssättningen inte är tillräckligt likvärdig och korrekt.

4.1 Avgiftsnivåerna

Avgifterna har stigit i en högre takt än inflationen under lång tid, och tycks vara höga jämfört med i andra nordiska länder.

4.1.1 Avgiftsnivån har ökat realt under lång tid

Det genomsnittliga fastighetsbildningsärendet inom Lantmäteriet kostar 66 500 kronor för sakägaren. Som framgår av tabell 7 kostade ärenden inom områdena samhällsservice, infrastruktur samt fastighetssamverkan och gemensamt utnyttjande över 100 000 kronor i genomsnitt 2020, medan ärenden inom övriga fyra kategorier hade en genomsnittskostnad i intervallet 49 000–70 000 kronor.

Tabell 7 Genomsnittlig kostnad per kundbehovskategori (tkr)

Kundbehov	2018	2019	2020	Förändring 2018–2020
Privat bostadsbyggande	62	66	70	+ 12,9 %
Privat mark- och fastighetsutveckling	43	44	49	+ 14,0 %
Kommersiell/offentlig mark- och fastighetsutv.	52	56	58	+ 11,5 %
Jord- och skogsbruk	48	52	56	+ 16,7 %
Samhällsservice	77	92	112	+ 45,5 %
Infrastruktur	139	164	157	+ 12,9 %
Fastighetssamverkan och gemensamt nyttjande	108	125	136	+ 25,9 %
Totalt	58	64	67	+ 15,3 %

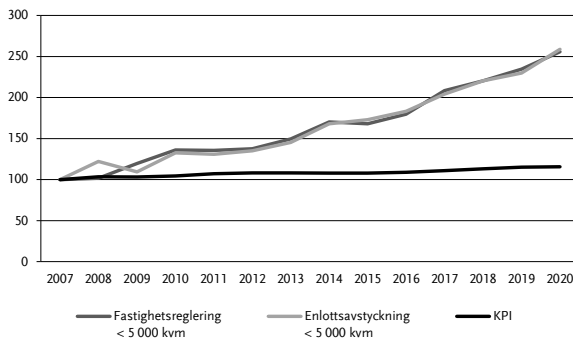
Källa: Lantmäteriets årsredovisning 2020. Riksrevisionens bearbetning.

FASTIGHETSBLDNINGEN I SVERIGE

Som framgår av tabell 7 har de genomsnittliga avgifterna per ärende stigit under de tre senaste åren. Lantmäteriet har inte några uppgifter om kostnaderna per kundbehov längre bakåt än 2018.

Fram till 2016 redovisade Lantmäteriet inte några genomsnittliga avgifter för den indelning av ärendetyper som då användes. Därför har det inte heller varit möjligt att följa utvecklingen för alla ärendetyper under längre tid. Däremot redovisades i årsredovisningarna genomsnittskostnaden för två standardiserade typer av ärenden. I figur 1 finns en sammanställning av kostnadsutvecklingen för dessa två ärendetyper för 2007–2020. Som framgår var kostnadsökningarna betydande under dessa 13 år. År 2007 kostade en fastighetsreglering som omfattande en areal mindre än 5 000 kvadratmeter 16 780 kronor medan den kostade 42 910 kronor 2020. Avgiften för en enlotsavstyckning ökade från 18 368 till 47 548 kronor under samma tidsperiod. Avgifterna mer än fördubblades under dessa 13 år, även med beaktande av inflationen. Eftersom prisförändringar sker generellt för alla ärendekategorier finns det inte skäl att tro att just dessa två ärendetyper har stigit mer (eller mindre) än andra ärendetyper. Därför kan det antas att avgifterna i sin helhet också har stigit i ungefär samma takt.

Figur 1 Indexerad avgiftsutveckling och konsumentprisindex (KPI), 2007–2020



Källa: SCB, Lantmäteriets årsredovisningar 2009–2016 och material i övrigt inhämtat från Lantmäteriet. Riksrevisionens bearbetning.

4.1.2 Avgifterna framstår som höga vid olika jämförelser

Lantmäteriet har en genomsnittlig högre avgiftsnivå jämfört med både de kommunala lantmäterimyndigheterna och övriga nordiska länder. Lantmäteriet har en genomsnittlig kostnad per ärende om 66 500 kronor jämfört med 56 000

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

kronor för de kommunala lantmäterimyndigheterna.¹⁰³ Det är inte möjligt att fullt ut fastställa orsakerna till denna skillnad, men i intervjuer som vi genomfört med Lantmäteriet och kommunala lantmäterimyndigheter har det framkommit några möjliga skäl till denna skillnad. Ett sådant är att Lantmäteriet har det ekonomiska målet full kostnadstäckning, vilket kommunala lantmäterimyndigheter inte begränsas av. Utöver detta är kommunerna ålagda att inte låta sina lantmäteritaxor överstiga de statliga nivåerna.¹⁰⁴ Ett annat skäl kan vara skillnader i komplexitet mellan ärenden som handläggs inom kommunala lantmäterimyndigheter kontra det statliga Lantmäteriet.

Jämförelser med andra länder är av intresse. Den genomsnittliga avgiften för en avstyckning är 46 000 kronor i Sverige medan den är 33 700 kronor i Norge.¹⁰⁵ I en utredning från Riksdagens utredningstjänst 2019 redovisades ett antal uppgifter om avgiftsnivåer för ärendetypen avstyckningar av fastigheter i Finland och Norge. I Finland låg den genomsnittliga kostnaden 2018 på 1 226 euro, vilket motsvarade cirka 12 000 svenska kronor.¹⁰⁶ I Finland baserades taxan vid den tidpunkten inte på timpriser utan på storleken på fastigheten som avstyckades.

Dessa jämförelser är samtidigt svåra, då förutsättningarna för avgiftssättningen kan skilja sig åt mellan länderna, liksom klassificeringarna av ärendetypen. Även med beaktande av svårigheterna framstår de svenska avgifterna som höga jämfört med i Finland och Norge.

4.2 Förklaringar till avgiftsnivåerna

Vi har i granskningen undersökt olika förklaringar till att avgifterna är höga och dessutom har stigit under en lång tid. Inom Lantmäteriet tycks höga OH-kostnader inom verksamhetsområdet för fastighetsbildning vara en bidragande faktor. På systemnivå gör vi dock bedömningen att det är själva avgiftsmodellen som i hög grad bidrar till avgiftsnivåerna, genom att den innehåller få incitament till kostnadseffektivitet.

4.2.1 Modellen för att internt fördela kostnader förefaller rimlig

En möjlig förklaring till avgifternas ökningstakt skulle kunna vara att Lantmäteriet helt enkelt tar ut högre avgifter än vad som kan motiveras med utgångspunkt från principen om full kostnadstäckning, och att kostnader som är gemensamma för skilda åtgärder ska fördelas på åtgärderna efter vad som är skäligt.¹⁰⁷

¹⁰³ Enligt registerdata från Lantmäteriet och SKR:s nyckeltalsinsamling.

¹⁰⁴ Jfr 14 § förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar.

¹⁰⁵ Olsson och Nääs, *Hur skiljer sig avstyckningar åt i Sverige och Norge?*, 2020.

¹⁰⁶ Nyberg, *Effektivisering av den finländska avstyckningsprocessen – med Sverige som jämförelse*, 2015.

¹⁰⁷ Jfr 4–7 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar som anger avgifternas storlek och 2 kap. 6 § FBL.

Under vissa år har fastighetsbildningen gått med underskott (exempelvis 2015–2019), medan den gått med överskott andra år (exempelvis 2020). Enligt ESV:s föreskrifter är det dock inte nödvändigt att en verksamhet av detta slag ekonomiskt gör nollresultat varje år. Full kostnadstäckning ska ses som ett mål över längre tid, så att samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader täcks på några års sikt.¹⁰⁸

En viktig fråga är hur Lantmäteriet fördelar OH-kostnader inom de olika verksamhetsområdena. Beräkningen av de indirekta kostnaderna för fastighetsbildningen förutsätter att det finns en komplett fördelningsmodell inom Lantmäteriet som identifierar alla de skilda åtgärder som gemensamma kostnader ska fördelas på. Beräkningen behöver dessutom beakta att det bara är vissa verksamheter inom myndigheten som ska vara avgiftsfinansierade, medan andra verksamheter ska vara anslagsfinansierade.

Lantmäteriets fördelningsmodell för sina olika verksamhetsgrenar visar att OH-kostnaderna genomgående fördelas ut med antalet anställda som fördelningsnyckel. Vi finner att denna modell är helt rimlig, och att den inte kan utgöra en grund för att avgifterna är relativt höga, eller för att de har stigit så pass mycket över tid.

4.2.2 OH-kostnaderna inom fastighetsbildningen är höga

En annan möjlig förklaring till den höga takten i avgiftshöjningarna är att OH-kostnader har blivit allt högre. En fråga är då vad som kan uppfattas vara en normal OH-andel i statlig verksamhet. ESV genomförde 2005 en analys av OH-kostnaderna bland statliga myndigheter, och kom då fram till att direkta lönekostnader i kärnverksamheten utgör cirka 51 procent av de totala kostnaderna, medan 49 procent utgjorde OH-kostnader.¹⁰⁹ Denna undersökning är något ålderstigen, och gäller dessutom kärnverksamhet i sin helhet, och inte specifikt sådan kärnverksamhet som finansieras med avgifter.

Vi har därför frågat ett antal myndigheter, som i likhet med Lantmäteriet bedriver avgiftsfinansierad verksamhet, hur deras relation mellan direkta kostnader och timtaxa ser ut i dag. Vi har vänt oss till de tio myndigheter i staten som enligt ESV:s årliga rapport om avgifter har mest avgiftsfinansierad verksamhet mätt i omsättning, och ställt frågor om hur deras OH-kostnader ser ut om avgifterna tas ut på samma sätt som Lantmäteriet, alltså som offentligrättsliga avgifter där full kostnadstäckning råder och där i huvudsak timtaxa tillämpas.

Denna undersökning visar att få myndigheter i staten har samma avgiftsmodell som Lantmäteriet. Polisen, Trafikverket, Transportstyrelsen, Finansinspektionen, Kronofogdemyndigheten och Post- och telestyrelsen är alla stora myndigheter

¹⁰⁸ Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till 5 § avgiftsförordningen.

¹⁰⁹ Ekonomistyrningsverket, *Nyckeltal för OH-kostnader*, 2005.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

med en betydande andel offentligrättsliga avgifter, men ingen av dessa har Lantmäteriets avgiftsmodell. Enbart Livsmedelsverket och Läkemiddelsverket har en avgiftskonstruktion som liknar Lantmäteriets, även om endast Läkemiddelsverket använder en renodlad timtaxa. Livsmedelsverket uppger att deras OH-kostnad uppgår till cirka 52 procent av de totala kostnaderna, medan Läkemiddelsverket uppger att deras OH-kostnad uppgår till cirka 46 procent av de totala kostnaderna. Dessa andelar är i nivå med vad som framkom generellt i staten i den nämnda ESV-undersökningen 2005. Den sammantagna bilden är därför att OH-kostnadernas andel av de totala kostnaderna i statlig verksamhet normalt uppgår till ca 50 procent.

I jämförelse har Lantmäteriet högre OH-kostnader än andra statliga myndigheter. I tabell 8 redovisas fem kategorier kostnader, varav de tre sistnämnda är typiska OH-kostnader.

Tabell 8 Kostnader för Förrättningsverksamhet¹¹⁰, år 2020

	Kostnad mnkr	Andel %
Direkta kostnader inom förrättningsverksamheten som timdebiteras	280	30,8
Direkta kostnader inom förrättningsverksamheten som inte timdebiteras	92	10,1
OH-kostnader inom resultatområdet Förrättningsverksamhet	143	15,7
OH-kostnader inom verksamhetsområdet Fastighetsbildning	238	26,2
OH-kostnader gemensamma för hela myndigheten	157	17,3
Totalt	910	100

Källa: Lantmäteriet. Riksrevisionens bearbetning.

Den första raden i tabellen är direkta kostnader i förrättningsärendena och som timdebiteras i avgiftsättningen. De är därmed ingen OH-kostnad. Rad två representerar kostnader som enligt Lantmäteriet också ska ses som direkta kostnader i förrättningsverksamheten, men som inte timdebiteras. Hit hör exempelvis kostnader för diarieföring av ärenden, registrering av förändringar i fastighetsregistret, fakturering, handläggning av överklagade ärenden och handledning av juniora handläggare i förrättningsärendena. Vår uppfattning är att dessa kostnader utgör ett gränsfall mellan direkta kostnader i kärnverksamheten och OH-kostnader.

¹¹⁰ Resultatområdet förrättningsverksamhet är den ekonomiska resultatenheten inom divisionen Fastighetsbildning som Lantmäteriet redovisar handläggning av förrättningar på.

Om enbart första kostnadskategorin räknas som direkta kostnader i kärnverksamheten så uppgår OH-kostnaderna till cirka 69 procent inom fastighetsbildningen. Om däremot även den andra kostnadskategorin räknas som direkta kostnader uppgår OH-kostnaderna till ca 59 procent. Båda beräkningsmetoderna ger en bild av att OH-kostnaderna i Lantmäteriets fastighetsbildning är högre än vad som är normalt inom statliga myndigheter.

De OH-kostnader som uppstår på den myndighetsgemensamma nivån är inte högre än hos andra jämförbara myndigheter. Detta bekräftas av den så kallade BESTA-kodningen som visar myndigheters respektive andelar av kärn-, lednings- och stödkompetens.¹¹¹ Den visar att Lantmäteriet inte avviker på något nämnvärt sätt från andra myndigheter i staten vad gäller myndighetsgemensamma OH-kostnader för personal.¹¹² Den relativt höga andelen OH-kostnader är därför genererad inom verksamhetsområdet Fastighetsbildning.

Detta betyder inte nödvändigtvis att OH-kostnaderna är alltför höga. Betydande poster inom dessa OH-kostnader är förvaltning och utveckling av IT-system, och det är möjligt att dessa kostnader är extra omfattande hos just Lantmäteriet. Kanske kan även den geografiska spridningen av Lantmäteriets verksamhet också vara en bidragande orsak. Mycket talar dock för att dessa relativt höga OH-kostnader inom verksamhetsområdet har byggts upp gradvist under lång tid. Det verkar inte finnas några stora kostnadsmassor som uppkommit i närtid.

Lantmäteriet ger tre interna delförklaringar till dessa fördyringar. För det första menar myndigheten att personalkostnaderna totalt sett har ökat då personalomsättningen varit hög under en längre tid. Lantmäteriet har haft svårt att rekrytera och behålla personal med lantmätarkompetens. För det andra har antalet timmar i ärenden ökat, då nyrekryterade medarbetare med delvis annan utbildning än förrättningslantmätare inte är lika effektiva i arbetet tidsmässigt. För det tredje har kostnader för IT-utveckling och IT-drift ökat.

4.2.3 Avgiftsmodellen ger inte incitament till kostnadseffektivitet

De förklaringar som Lantmäteriet ger till kostnadsnivån kan utgöra delförklaringar, men vi kan inte se att detta förklarar att avgiftsnivåerna har stigit i så hög takt under lång tid. Vår bedömning är att det snarare är själva avgiftsmodellen som förklarar denna utvecklingstakt. Som beskrivits i avsnitt 2.3 kännetecknas Lantmäteriets avgiftssättning av att myndigheten har monopolställning, att det ska råda full kostnadstäckning, att avgifterna i huvudsak sätts genom timtaxa och att Lantmäteriet får både besluta om och behålla avgifterna.

¹¹¹ Se bilaga 2 för en genomgång av hur vi har hanterat anställda som saknar klassificering.

¹¹² Urvalet är baserat på myndigheter som tar ut avgifter och är av ungefärlig samma storlek som Lantmäteriet mätt i antalet årsarbetskrafter, högskolor och universitet exkluderade.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Fördelen med att myndigheten använder timtaxa är enligt ESV att köparen får ersätta de kostnader som just dennes uppdrag har orsakat, och att detta i regel kan uppfattas som rättvist och rimligt. Samtidigt har ESV pekat på risker som då kan uppstå, främst att ambitionsnivån kan bli onödigt hög och att debiteringssättet inte ger incitament till kostnadseffektivitet. Enligt ESV är det också en nackdel att det är svårt för köparen att uppskatta kostnaderna, vilket kan leda till negativa överraskningar.¹¹³

En diskussion har pågått under lång tid om risken för att samhällsekonomiskt viktiga förändringar av fastighetsindelningen inte kommer till stånd för att avgifterna kan bli höga.¹¹⁴ I SOU 1994:90 bedöms inte problemet vara omfattande men utredningen fann likväl att det fanns skäl för att införa åtgärder som motverkar att avgifterna blir alltför höga.¹¹⁵

Som framgår av avsnitt 4.2.2 finns knappt någon annan avgiftsfinansierad verksamhet i staten som är lik Lantmäteriets: alltså att det råder monopolställning, att det ekonomiska målet är full kostnadstäckning, att avgifterna sätts genom timtaxa och att Lantmäteriet får både besluta om och behålla avgifterna. Det ger Lantmäteriet närmast unik frihet i avgiftssättningen.

Enbart Livsmedelsverket har en avgiftsmodell som i stort liknar Lantmäteriets avgiftsmodell. Konstruktionen gäller då denna myndighets kontrollverksamhet, exempelvis vid slakterier. En skillnad är dock att det enbart är professionella företag som utgör kunder och det råder därför inte samma obalans mellan köpare och säljare som inom fastighetsbildningen. Dessutom kan det antas att kontrollbesöken är något enhetligare till sin karaktär än Lantmäteriets förrättningar, varför det sannolikt är lättare för kunderna att i förväg bedöma kostnaderna för kontrollverksamheten. Enligt Livsmedelsverket finns ett ifrågasättande från slakteribranschen av systemet med timtaxa.

Enligt vår uppfattning är det mycket som talar för att avsaknaden av produktivitetstryck har bidragit till den ökning av avgifterna som vi har visat på ovan. Avgiftsmodellen leder till att incitamenten till kostnadseffektivisering är små. Kunderna (sakägarna) kan inte vända sig till någon annan, och de har heller ingen annan möjlighet att sätta tryck på Lantmäteriet att handlägga snabbt och effektivt. De risker som ESV gav uttryck för i en rapport för cirka 20 år har därför enligt vår uppfattning bäring på detta fall.

Som framgår av avsnitt 1.3 ska, enligt förvaltningslagen, ärenden handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättsäkerheten eftersätts, och det finns verksamhetsmål formulerade av riksdagen och regeringen om bland annat kostnadseffektivitet. Vidare finns inriktningsmål, bland annat att

¹¹³ Ekonomistyrningsverket, *Att styra avgiftsbelagd verksamhet*, 2000.

¹¹⁴ SOU 1990:9.

¹¹⁵ SOU 1994:90, s. 297.

kostnaderna för sakägarna ska minska genom fortsatta rationaliseringar och effektiviseringar. Vår bedömning är att dessa mål inte har uppfyllts, och att det till betydande del beror på den valda avgiftsmodellen.

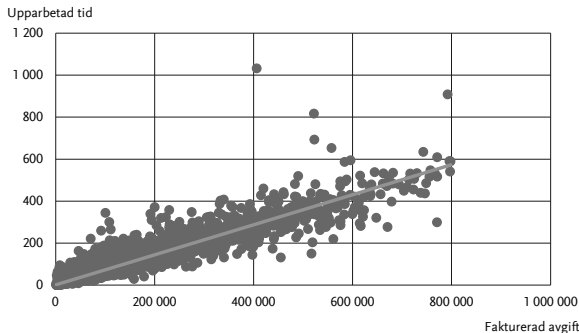
4.3 Likvärdig och korrekt avgiftssättning

En fråga som vi också försökt utreda är om avgifterna i praktiken sätts korrekt i förhållande till det gällande regelverket. Vi ser å ena sidan att samvariationen mellan avgifter och tidsåtgång är relativt tydlig på aggregerad nivå. Vi ser å andra sidan att andelen överklagade fakturor ökar och att det är vanligt att domstolar sätter ner den avgift som Lantmäteriet beslutat om. Granskningen visar också att det finns brister både i underlag och i beräkningar. Vår bedömning är därför att avgiftssättningen inte är tillräckligt likvärdig och korrekt.

4.3.1 Relationen mellan avgifter och tidsåtgång är tydlig

Eftersom avgiften sätts som en timtaxa kan en linjär samvariation mellan avgifter och antal arbetade timmar förväntas. Som framgår av figur 2 finns det också en samvariation. Det finns ett antal ärenden som avviker relativt mycket från förväntansvärdet, men de är relativt få. Analysen försvåras av att mindre avvikelser från ett fullt samband kan bero på lönedifferentieringar och kostnader för sakkunniga. Sammantaget gör vi bedömningen att det finns en rimlig relation mellan avgifter och tidsåtgång.

Figur 2 Relationen mellan upparbetad tid och fakturerad avgift



Anm. Fakturerade avgifter över 800 000 kronor är exkluderade.
Källa: Lantmäteriets registerdata. Riksrevisionens bearbetning.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

4.3.2 Överklagande av fakturor har ökat under senare år

Ett annat sätt att granska korrektheten i avgiftssättningen är att undersöka de avgifter som överklagas av sakägare. Överklaganden kan röra sig både om delfakturor i ett ärende och om slutfakturor för hela ärenden. Överklagan av fakturorna prövas av mark- och miljödomstolen, och vid eventuell överprövning prövas vid medgivet prövningstillstånd fakturan i Mark- och miljööverdomstolen. 1,6 procent av Lantmäteriets fakturor överklagades under 2020, se tabell 9.

Tabell 9 Andelen överklagade fakturor (%)

	2016	2017	2018	2019	2020
Lantmäteriet	1,0	0,9	1,8	1,5	1,6

Källa: Lantmäteriets årsredovisningar 2016–2020.

Efter en genomgång av de överklagade fakturorna 2020 kan konstateras att domstolarna valde att sätta ned avgiften i 84 fall, av totalt 795.¹¹⁶ Beloppet som domstolarna bedömt att fakturan ska sättas ned med varierar kraftigt, från enstaka hundra kronor till tiotusentals kronor. Det kan sammantaget konstateras att sakägare haft fog för sin överklagan av fakturorna.

Det finns tre återkommande skäl till att domstolen sätter ned fakturabeloppet. Det vanligaste skälet är att Lantmäteriet i domstolens bedömning har lagt ned mer arbete än vad domstolen anser vara skäligt i förhållande till ärendets omfattning. Det handlar om att Lantmäteriet gör dubbelarbete eller att man tar för lång tid på sig för att utföra ett arbetsmoment. Ett annat skäl är att domstolen utifrån Lantmäteriets journalföring finner att det saknas tillräckliga underlag för att bedöma tidsåtgången. Att Lantmäteriet ska belastas för kostnaden när underlag saknas har fastställts i en dom från Mark- och miljööverdomstolen.¹¹⁷ Ett ytterligare skäl till nedsättning är att Lantmäteriet har gjort någon form av felregistrering på ärendet. Det kan röra sig om att Lantmäteriet har registrerat tid på ärendet som egentligen skulle ha registrerats på ett annat ärende, och om att Lantmäteriet har registrerat tid och tagit ut avgift för arbetsmoment som inte ska belasta sakägaren.

I våra intervjuer har det framkommit att det är relativt vanligt att Lantmäteriet sätter ner avgiften efter att sakägare har haft synpunkter på avgiften men innan avgiften överklagas. Detta leder då normalt till att avgiften inte överklagas. Det betyder att det finns ett mörkertal, att felaktig avgiftssättning är vanligare än vad

¹¹⁶ Lantmäteriet har redovisat 99 överklagade fakturor. Vi har exkluderat 9 av domstolsärendena: 6 domar på grund av att de inte tar ställning till frågan i sak utöver att mark- och miljööverdomstolen nekar prövningstillstånd och att tidigare instans dom därmed står fast. Ytterligare 3 domar har exkluderats då de berör särskilda fall där hela förrättningsärendet har återförvisats till Lantmäteriet för ny prövning.

¹¹⁷ Mark- och miljööverdomstolens dom den 15 januari 2019 i mål nr F 5529–18.

som framkommer av de överklagade fallen. Det har dock inte av den aktgranskning som vi genomfört givits någon klarhet i hur ofta detta sker. Lantmäteriet delar inte bilden av att sådana nedsättningar skulle vara vanligt förekommande och framhåller att det strider mot deras interna riktlinjer.

Lantmäteriet menar att en förklaring till att klaganden inte sällan får rätt är att olika domstolar resonerar olika. Vissa domstolar anser att dagboksnoteringarna ska korrelera fullt ut med tidredovisningen, andra domstolar (och även Lantmäteriet) anser inte det. Domstolarna har även olika uppfattningar om vilka arbetsmoment som inte ska belasta sakägaren. Lantmäteriet anser inte att det finns systematiska brister i avgiftsättningsprocessen. Lantmäteriet säger sig arbeta kontinuerligt med att utveckla förmågan att tidsredovisa och föra dagboksblad, genom handböcker, interna dialoger och en arbetsgrupp som följer upp utfallet av domar.

Vår sammantagna bild är att det tycks vara svårt att både sätta korrekta avgifter och bedöma vad som är ett skäligen antal timmar som behöver läggas ner på ett ärende. Olika förrättningslantmätare gör olika bedömningar. Därför är det också relativt vanligt att avgiften sätts ner efter en domstolsprövning. Vi kan inte se att Lantmäteriet tillämpar någon typ av systematisk överprissättning, men det är enligt vår mening tydligt att det ofta finns brister i underlagen och avgiftsberäkningarna.

4.4 Avgifternas förutsägbarhet för sakägare

Vid sidan av avgifternas nivåer har också i debatten lyfts fram att det är svårt för sakägare att förutse ungefär vad kostnaden kommer bli för en förrättning. Själva systemet med timtaxa är den viktigaste förklaringen till denna oförutsägbarhet. Det är också vanligt att det ges ett uppskattat pris som inte är bindande och att slutnotan blir betydligt högre än vad det uppskattade priset var. Vår bedömning är därför att avgifterna inte är tillräckligt förutsägbara.

4.4.1 Grundläggande information om avgifterna ges

Lantmäteriet ger information till sakägare om hur avgiften för förrättningar sätts på sin hemsida. Av den informationen framgår att avgiften beror av tidsåtgången för att handlägga ärendet och ett grundbelopp som tas ut för administrativa kostnader. Vidare förklarar Lantmäteriet att tidsåtgången är beroende av hur komplicerat och omfattande ärendet är. Lantmäteriet ger även information om att avgiften avgörs av en timtaxa som är varierande beroende på kompetensnivå på handläggaren, och att olika moment i förrättningen kräver olika kompetensnivåer. Lantmäteriet informerar om att även inställda förrättningar kostar och att avgiften

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

då utgörs av nedlagd tid, grundbelopp och den tid det tar för Lantmäteriet att avsluta ärendet.¹¹⁸

I Lantmäteriets information till sakägare framgår det inte att sakägare kan begära att Lantmäteriet, om det är möjligt, ska lämna ett skriftligt bindande anbud på priset för förrättningsärendet.¹¹⁹ Däremot redovisar Lantmäteriet prisexempel och anger att de eftersträvar att lämna ett förslag på fast pris för en sakägares förrättning när så är möjligt. Detta är emellertid inte en del av den allmänna informationen som ges på hemsidan, utan sakägaren måste klicka på ett prisexempel för att få ta del av informationen.¹²⁰ I Lantmäteriets information är det dock tydligt att dessa prisexempel endast handlar om icke-bindande uppskattningar och att en bedömning av vad en specifik förrättning kan komma att kosta först kan ges när en handläggare har tilldelats ett ärende.¹²¹

4.4.2 Uppskattat pris ges ibland men är inte bindande

I vår aktgranskning angående handläggningstidernas beståndsdelar (se avsnitt 3.2) har vi även undersökt hur vanligt det är att handläggare lämnar ett uppskattat eller ett fast pris. I det undersökta urvalet om 70 ärenden lämnades ett uppskattat pris i 30 fall, alltså i knappt hälften av alla fall. Det framgår dock tydligt att uppskattningar är just uppskattningar och att de inte är bindande. Slutpriset blir ofta dyrare. Enligt Lantmäteriet ska ändå handläggarna betrakta uppskattningen som en ram att försöka hålla sig till. Om prisbilden under ärendets handläggning ändras, ska enligt interna riktlinjer en ny kontakt tas med kunden. Det kan bero på till exempel behov av utredningar som inte var kända vid handläggningens start.

4.4.3 Fast pris ges sällan

Om en sakägare begär det ska en lantmäterimyndighet, om det är möjligt, för en viss förrättning eller för en del av förrättningen lämna skriftligt anbud med ett fast pris för förrättningen. Det är Lantmäteriet själva som avgör om möjligheten finns. Vår granskning visar dock att fast pris ges mer sällan än löpande pris. Utifrån Lantmäteriets registerdata över avslutade ärenden 2018–2020 framgår att fast pris gavs i 7,8 procent av de avslutade ärendena.¹²² I vår aktgranskning gavs fast pris endast i 1 fall av 70. Det tycks därför som att uppskattningar av pris är betydligt vanligare än att kunden erbjuds ett bindande fast pris.

¹¹⁸ Lantmäteriet, "Priset och prisexempel", hämtad 2021-04-27.

¹¹⁹ Se 5 § förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar.

¹²⁰ Lantmäteriet, "Priset och prisexempel", hämtad 2021-04-27.

¹²¹ Ibid.

¹²² Exkluderat är ärenden som rör överenskommelser enligt 43 § anläggningslagen, ändrat andelstal enligt 24 a § anläggningslagen, inställda ärenden som inte tekniskt registrerats som beslut och fullföljsåtgärder (utsättning av markering i mark i efterhand).

Huvudförklaringen till att fast pris så sällan ges är att Lantmäteriet anser sig ha svårt att bedöma hur många timmar ett ärende kommer ta. Enligt Lantmäteriet godtar sakägare vanligen inte heller de fasta priser som erbjuds, då dessa hamnar i ett relativt högt prisläge till följd av ett "osäkerhetstillägg" som då bakas in. Enligt Lantmäteriet bedrivs ett utvecklingsarbete av avgiftsmodellen med ambitionen att avgiften ska innehålla en större andel fast belopp. Det skulle innebära att avgifternas storlek blev mer förutsägbara för kund.

Lantmäteriet menar att fast pris enbart kan erbjudas i mindre, enklare ärenden där det är möjligt att göra en bedömning av omfång och kostnader, antingen som överenskommet fast pris eller saktaxa. Större, mer omfattande ärenden innehåller större variation vilket gör dem olämpliga för fast pris. De genomsnittliga avgifterna och den genomsnittliga totala handläggningstiden blir därför lägre för ärenden med fast pris än för ärenden på löpande räkning.

4.4.4 Avgifternas förutsägbarhet är ofta liten

Trots informationsgivningen och möjligheterna i vissa fall till fast pris är förutsägbarheten i slutpriset för förrättningen ofta liten för sakägaren. Det beror i huvudsak på att Lantmäteriet tillämpar timtaxa och har svårt att på förhand säga hur många timmar som ärendet kommer att ta.

Modellen för Lantmäteriets avgiftsättning med timtaxa och löpande räkning gör att sakägarna, som till stor del utgörs av privatpersoner, har svårt att i förväg förstå vad en förrättning kommer att kosta. Enskilda privatpersoner befinner sig dessutom ofta i en ovan situation när de inkommer med en ansökan.

Det är också svårt att i förhand räkna ut hur själva handläggningen går till. Det finns exempel på att Lantmäteriet byter handläggare under ärendets gång och att den nya handläggaren gör en annan bedömning i ärendet och då också genomför insatser som den tidigare handläggaren inte gjorde. Detta kan då förlänga både den totala handläggningstiden och den aktiva handläggningstiden, och därmed också ge ett betydligt högre pris. Sakägare befinner sig här i ett stort informationsmässigt underläge och har därför också svårt att förstå hur hög slutnotan blir. Avgifterna är därför inte tillräckligt begripliga för sakägare och alltför svåra att bedöma i förväg.

4.5 Regeringens initiativ vad gäller avgiftsättningen

I granskningen har vi sett att avgifterna är höga och svårförutsägbara och dessutom blivit allt högre under lång tid. Som redovisats finns flera olika förklaringar, men enligt vår bedömning är det själva avgiftsmodellen som är den viktigaste orsaken. Regeringen genomförde en mindre förändring i avgiftsmodellen med syfte att öka andelen ärenden med fasta avgifter. Ändringen innebär en möjlighet att ta ut avgift med fast belopp för vissa förrättningar och

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

delar av förrättningar.¹²³ Utöver det har regeringen inte tagit några initiativ till att ändra avgiftsmodellen för fastighetsbildningen.

Det uttalades i förarbetena till ett riksdagsbeslut om ändrad finansiering för Lantmäteriet att det kan finnas skäl att anta att avgiftsnivån för fastighetsbildningsförrättningar utgör ett hinder för sakägare att ansöka om förrättningsåtgärder.¹²⁴ Huruvida sådana åtgärder skulle subventioneras i större utsträckning diskuterades i propositionen men det bedömdes inte vara möjligt givet det dåvarande statsfinansiella utrymmet. Den dåvarande bedömningen har sedan dess legat fast. Vår samlade bedömning är därför att regeringen under årens lopp har varit passiv i frågan om Lantmäteriets avgiftssättning.

¹²³ Se förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar. Ändringen trädde i kraft 1 februari 2018.

¹²⁴ SOU 1990:90, SOU 1994:9 och prop. 1994/95:166.

5 Ansvarsfördelningen stat och kommun

I huvudsak gör vi bedömningen att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun är rimlig från effektivitetssynpunkt. Vi ser att de kommunala lantmäterimyndigheterna är effektivare i flera avseenden, men att det också finns parametrar där Lantmäteriet är effektivare. Däremot finns en förbättringspotential vid prövningen av bildande av en kommunal lantmäterimyndighet; regeringen borde här ta större hänsyn till kommunens samhällsbyggnadsutveckling och lägga mindre vikt vid den omfattning på verksamheten som regeringen anser att en kommunal lantmäterimyndighet behöver ha. Vi ser också att Lantmäteriet ger förhållandevis lite stöd och rådgivning till kommuner inom ramen för fastighetsbildningen, främst i plan- och byggprocessen, jämfört med vad de kommuner får som har egen lantmäterimyndighet. Lantmäteriets tillsyn av kommunerna, där kriterierna för att bedriva en kommunal lantmäterimyndighet kontrolleras, bedömer vi ha en rimlig omfattning. Det finns dock vissa brister i statistiken som försvårar jämförelser mellan statlig och kommunal lantmäteriverksamhet, och därmed minskar också regeringens möjlighet att väga av en effektiv ansvarsfördelning.

5.1 Fördelning av ärenden och resurser

Lantmäteriet står sedan 2016 för en allt större andel av de totalt avslutade förrättningsärendena per år. Under samma period har Lantmäteriet också breddat sin rekryteringsbas genom att anställa allt fler förrättningsassistenter. De kommunala lantmäterimyndigheterna har en större andel förrättningslantmätare anställda i förhållande till antalet ärenden jämfört med Lantmäteriet.

5.1.1 Lantmäteriets andel av ärendena har ökat under senare år

Lantmäteriet handlägger förrättningsärenden i 251 av landets kommuner, medan kommunala lantmäterimyndigheter handlägger ärendena i övriga 39 kommuner. Totalt avslutar Lantmäteriet betydligt fler ärenden än de kommunala lantmäterimyndigheterna, vilket framgår av tabell 10.

Tabell 10 Antalet avslutade förrättningsärenden per år i Sverige (andel av totalen, %)

	2016	2017	2018	2019	2020
Lantmäteriet	13 727 (70)	13 739 (72)	14 727 (73)	14 366 (73)	15 414 (75)
Kommunala lantmäterimyndigheter	5 808 (30)	5 411 (28)	5 324 (27)	5 193 (27)	5 043 (25)
Totalt i landet	19 535	19 150	20 051	19 559	20 457

Källa: Lantmäteriets årsredovisning 2020. Riksrevisionens bearbetning.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Som framgår uppgår antalet avslutade förrättningsärenden till cirka 20 000 per år, varav cirka 75 procent avgörs av Lantmäteriet och cirka 25 procent av landets 39 kommunala lantmäterimyndigheter. Under de senaste fem åren har Lantmäteriets andel av de avslutade ärendena ökat något. Andelen som avslutas av Lantmäteriet uppgick 2016 till 70,2 procent och 2020 till 75,3 procent. Förändringarna i andelen av avslutade ärenden motsvaras inte av en förändring i fördelningen av inkomna ärenden. Där har Lantmäteriet snarare fått färre ärenden sedan 2016 medan antalet har varit relativt konstant hos de kommunala lantmäterimyndigheterna.¹²⁵

5.1.2 Lantmäteriet har breddat rekryteringen av personal

Vad gäller antal anställda, kan vi notera att Lantmäteriet har majoriteten av både förrättningslantmätarna och övrig personal som jobbar med fastighetsbildningen.

Tabell 11 Antal anställda förrättningslantmätare och övrig personal i Sverige

	Förrättningslantmätare	Personal övrigt
Lantmäteriet	502	550
Kommunala lantmäterimyndigheter	282	151
Totalt i landet	784	701

Källa: Lantmäteriets HR-data, Riksrevisionens enkät till de kommunala lantmäterimyndigheterna. Riksrevisionens bearbetning.

Av de totalt 784 förrättningslantmätarna arbetar 64 procent på Lantmäteriet. Fördelningen av övrig personal i förrättningsverksamheten är mer skev; knappt 80 procent arbetar på Lantmäteriet. Lantmäteriets övervikt förklaras troligen av att Lantmäteriet dels har ett bredare uppdrag och större organisation, dels under senare år har utökat rekryteringen av andra kompetenser än förrättningslantmätare, särskilt förrättningsassistenter. År 2020 fanns 232 förrättningsassistenter och 2016 fanns 39.¹²⁶ Lantmäteriets större andel övrig personal samt ökningen av antalet förrättningsassistenter visar att Lantmäteriet har försökt anpassa sin verksamhet efter den brist som råder på förrättningslantmätare (jämför avsnitt 3.2).

Det finns en viss snedfördelning i att de kommunala lantmäterimyndigheterna har 36 procent av förrättningslantmätarna anställda men cirka 25 procent av det totala antalet ärenden. Det förklaras emellertid dels av den nyss nämnda strategin med breddad rekrytering hos Lantmäteriet, dels av att de kommunala lantmätarna i större utsträckning är involverade i plan- och byggprocessen. Det senare återkommer vi till nedan i avsnitt 5.3.

¹²⁵ Lantmäteriet, *Årsredovisning 2020*, s. 22–23.

¹²⁶ Lantmäteriets HR-statistik.

5.1.3 Ansvarsfördelningen bidrar till en inlåsning av personalresurser och viss konkurrens om lantmätare

Statskontoret har tidigare konstaterat att uppdelningen i ett flertal organisatoriskt åtskilda lantmäterimyndigheter innebär att det saknas möjlighet att vid behov utnyttja den totala lantmäterikompetensen mellan de olika lantmäterimyndigheterna.¹²⁷ Tillsammans med att det inte är möjligt att flytta ärenden mellan kommunala lantmäterimyndigheter, och att ärenden i begränsad utsträckning fördelas från de kommunala lantmäterimyndigheterna till Lantmäteriet, innebär det att tillfälliga arbetstoppar och -dalar inte kan jämnas ut.

En sådan utjämning har Lantmäteriet internt. Inlåsningen av lantmätarna innebär troligen att handläggningstiderna skiljer sig mer åt mellan lantmäterimyndigheterna än vad som vore fallet med ett system där ärenden fördelas mellan alla lantmäterimyndigheter. En sådan utjämning skulle däremot strida mot syftet med de kommunala lantmäterimyndigheterna, vilket är att samordna fastighetsbildningsverksamheten med plan- och byggprocessen. Det kräver i sin tur att lantmätarna har en lokal förankring och kontakt i de ärenden som de handlägger.

Vi har i kapitel 3 berättat att det råder brist på lantmätare, och främst erfarna lantmätare. Som en följd av denna brist ger uppdelningen i flera olika lantmäterimyndigheter upphov till en viss konkurrens mellan myndigheterna om befintlig kompetens. Vi har studerat hur denna konkurrens tar sig uttryck i de avgångsorsaker som Lantmäteriet för statistik över. Där framgår att 50 procent av förrättningslantmätarna som lämnar Lantmäteriet påbörjar anställning hos en kommunal arbetsgivare. Resterande avgångar fördelar sig så här: 30 procent gäller övergångar till en statlig eller privat arbetsgivare, cirka 12 procent gäller pensionsavgångar och resterande 8 procent har övriga anledningar.¹²⁸ När det gäller lantmätare som övergår till kommunal anställning kan de fortsätta i sin roll som lantmätare, men utifrån våra intervjuer med Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna uppfattar vi det vara mer vanligt att dessa lantmätare rör sig till andra delar inom samhällsbyggnadsverksamheten på kommunerna. Det är således uppenbart att lantmätarkompetens är efterfrågad inom flera andra områden än lantmäteriet, inom såväl privat som offentlig sektor.

Denna konkurrens om lantmäterikompetens har inte lett till en högre löneutveckling än normalt, och därmed inte heller haft en avgörande betydelse för avgiftshöjningen som redogörs för i avsnitt 4.1. Lantmätarnas löneutveckling under perioderna 2005–2013 och 2014–2020¹²⁹ är snarlik både den generella löneutvecklingen och löneutvecklingen i andra möjligt jämförbara yrken.¹³⁰

¹²⁷ Statskontoret, *Delat ansvar för fastighetsbildning*, 2017.

¹²⁸ Den procentuella fördelningen är genomsnittet för avgångsorsaker under perioden 2015–2020.

¹²⁹ Anledningen till de två separata perioderna är att indelningen av lönestatistik i sektorer bytte sektorsindelning mellan 2013 och 2014. Ändringen i sektorsindelning gör det därför inte möjligt att jämföra de två perioderna.

¹³⁰ Analysen finns redovisad i bilaga 3.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

5.2 Jämförelser mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna

På systemnivå är det en viktig fråga huruvida effektiviteten i lantmåteriverksamheten skiljer sig mellan stat och kommuner. Det finns vissa sådana skillnader; till exempel har de kommunala lantmäterimyndigheterna kortare total handläggningstid och de lägger ner färre timmar per ärende. Däremot avslutar Lantmäteriet fler ärenden per handläggare. Slutligen är Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna i princip likvärdiga i korrektheten i beslut. Ansvarsfördelningen tycks därför inte bidra negativt till en enkel, snabb och kostnadseffektiv handläggning.

Det ska dock noteras att det inte finns några enkla effektivitetsmått och att den statistiska kvaliteten är varierande mellan de olika lantmäterimyndigheterna. Därtill bidrar skillnader i sammansättningen av ärendetyper till att effektivitetsmåten inte kan ge entydiga svar om lantmäterimyndigheternas effektivitet. Det minskar möjligheterna för regeringen att väga av en effektiv ansvarsfördelning.

5.2.1 Kommunala lantmäterimyndigheter har kortare handläggningstider

De kommunala lantmäterimyndigheterna har generellt sett en kortare total handläggningstid än vad Lantmäteriet har, se tabell 12. Det visar sig i både medel- och medianvärdet för alla ärenden. Vad gäller kundbehovet privat bostadsbyggande har de kommunala lantmäterimyndigheterna och Lantmäteriet däremot samma medianvärde, samtidigt som medelvärdet för Lantmäteriet är 4 veckor längre. Det är större skillnad mellan de kommunala lantmäterimyndigheternas medel- och medianvärde för alla ärenden än mellan Lantmäteriets värden. Detta talar för att de kommunala lantmäterimyndigheterna har en större andel ärenden som drar ut på tiden än vad Lantmäteriet har.

Tabell 12 Genomsnittlig total handläggningstid Lantmäteriet jämfört med kommunala lantmäterimyndigheter, 2020 (veckor)

	Handläggningstid (medel) ¹³¹	Handläggningstid (median) ¹³²	Privat bostadsbyggande (medel)	Privat bostadsbyggande (median)
Lantmäteriet	55	43	34	22
Kommunala lantmäterimyndigheter	50	32	30	22

Källa: Lantmäteriet och Riksrevisionens enkät till de kommunala lantmäterimyndigheterna. Riksrevisionens bearbetning.

5.2.2 Kommunala lantmäterimyndigheter handlägger färre timmar per ärende och har lägre genomsnittliga avgiftsnivåer

De kommunala lantmäterimyndigheterna lägger i genomsnitt färre timmar per ärende än vad Lantmäteriet gör, se tabell 13. Skillnaden mellan de två minskade dock från 6,5 timmar per ärende under 2019 till 3,5 timmar per ärende under 2020. Skillnaderna är således inte särskilt stora. Att Lantmäteriet lägger något fler timmar på ett ärende i genomsnitt är också en delförklaring till att Lantmäteriets avgiftsnivåer i genomsnitt är högre än de kommunala lantmäterimyndigheternas, 66 500 kronor per ärende jämfört med 56 000 kronor 2020.

Tabell 13 Genomsnittligt antal timmar per ärende

	2019	2020
Lantmäteriet	47,8	46,5
Kommunala lantmäterimyndigheter	41,3	43,0

Anm. Vi har endast tillgång till uppgifter från 33 kommunala lantmäterimyndigheter 2019. För att möjliggöra jämförelsen har vi enbart inkluderat dessa 33 för 2020.

Källa: SKR:s nyckeltalsinsamling och Riksrevisionens enkät till de kommunala lantmäterimyndigheterna. Riksrevisionens bearbetning.

5.2.3 Lantmäteriet avslutar fler ärenden per handläggare än de kommunala lantmäterimyndigheterna

Effektiviteten kan även åskådliggöras i förhållandet mellan personella resurser och antalet avslutade ärenden. Det är en påtaglig skillnad i antalet ärenden per förrättningslantmätare på Lantmäteriet jämfört med på de kommunala lantmäterimyndigheterna, 30,7 mot 17,5. Ser vi i stället till antal avslutade ärenden

¹³¹ Vi saknar tillgång till de kommunala lantmäterimyndigheternas rådata utan har endast tillgång till deras medelvärden. Medelvärdet är därför viktat medelvärde där vikten utgörs av antal avslutade ärenden 2020.

¹³² Vi saknar tillgång till de kommunala lantmäterimyndigheternas rådata utan har endast tillgång till deras medianvärden. För de kommunala lantmäteriet motsvarar därför medianen medelvärdet.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

per totalt antal handläggare är antalet avslut däremot jämnare.¹³³ Där skiljer det endast drygt 3 ärenden per handläggare. Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna har alltså en relativt lik effektivitet sett till det totala antalet handläggare medan Lantmäteriet utnyttjar sitt antal förrättningslantmätare mer effektivt i handläggningen.

Tabell 14 Avslutade ärenden per handläggare 2020

	Avslutade ärenden per förrättningslantmätare	Avslutade ärenden per totalt antal handläggare
Lantmäteriet	30,7	14,7
Kommunala lantmäterimyndigheter	17,8	11,6

Källa: Lantmäteriet, SKR:s nyckeltalsinsamling och Riksrevisionens enkät till de kommunala lantmäterimyndigheterna. Riksrevisionens bearbetning.

5.2.4 Ingen skillnad vad gäller korrektheten i besluten

Korrektheten i besluten, mätt genom andelen återförvisade överklagade beslut, är tämligen likartad mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna, se tabell 15. År 2020 hade Lantmäteriet en lite högre andel samtidigt som de kommunala lantmäterimyndigheterna under perioden 2016–2017 hade en något högre andel. Korrektheten i besluten tycks därmed vara lika god hos de kommunala lantmäterimyndigheterna som hos Lantmäteriet.

Tabell 15 Andel överklagade ärenden som domstolen har återförvisat (%)

	2016	2017	2018	2019	2020
Lantmäteriet	0,2	0,2	0,4	0,5	0,5
Kommunala lantmäterimyndigheter	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4

Källa: Lantmäteriet. Riksrevisionens bearbetning.

5.2.5 Stora skillnader mellan de kommunala lantmäterimyndigheterna

Det finns en stor skillnad mellan de kommunala lantmäterimyndigheterna i genomsnittlig total handläggningstid för 2020. Kortast total handläggningstid var 18 veckor och den längsta var 86 veckor. Skillnaden är lika tydlig när medianvärdet undersöks, från 8 till 79 veckor, vilket tyder på att det inte är antalet extremt långa ärenden som påverkar utfallet.

¹³³ Med handläggare avses anställd som är delaktig i förrättningsverksamheten.

Även skillnaderna vad gäller antalet förrättningsstimmar per ärende och antalet anställda per avslutat förrättningsärende är relativt stora. Sammantaget innebär det att det finns stora skillnader i effektivitetsmåten mellan olika kommunala lantmäterimyndigheter. Det finns vissa förklarande faktorer till detta, vilka vi återkommer till i avsnitt 5.2.6 nedan.

Tabell 16 Effektivitetsmått kommunala lantmäterimyndigheter 2020

	Förrättnings- timmar per ärende	Avslutade ärenden per förrättnings- lantmätare	Avslutade ärenden per totalt antal anställda	Total hand- läggningstid medel (veckor)	Total hand- läggningstid median (veckor)
Minimivärde	10,3	8	5	18	8
Medianvärde	46,7	19	11	46	27
Maxvärde	107,1	31	20	86	79

Anm. Med ärenden menas avslutade/beslutade ärenden under 2020.

Källa: SKR:s nyckeltalsinsamling och Riksrevisionens enkät till de kommunala lantmäterimyndigheterna. Riksrevisionens bearbetning.

5.2.6 Bristande statistisk försvårar jämförelser

De skillnader i effektivitetsmåten som vi har observerat och redogjort för är inte enkla att tolka och förklara. Det är inte möjligt att direkt dra slutsatsen att det handlar om en skillnad i effektivitet mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna. Den största anledningen till att det inte går är att den statistiska kvaliteten i uppgifterna som ligger till grund för analysen är bristfällig. Därtill finns det ett antal förklaringsfaktorer som har framförts av Lantmäteriet, SKR och kommunala lantmäterimyndigheter. I vår bedömning försvårar den bristande statistiska kvaliteten för regeringen att säkerställa att handläggningen på de olika lantmäterimyndigheterna är snabb, enkel och kostnadseffektiv.

Bristerna i den statistiska kvaliteten består i att det saknas en kontroll och styrning av att data samlas in på samma sätt. Lantmäteriet ger inte ut riktlinjer till de kommunala lantmäterimyndigheterna för vilka data de ska samla in. Inom SKR finns förvisso ett samarbete för att samla in uppgifter från de kommunala lantmäterimyndigheterna som underlättar jämförelser, men insamlingen sker på frivillig basis och ingen kontroll av datakvaliteten sker. Därtill samlas inte samma typer av data in av alla de kommunala lantmäterimyndigheterna, vilket då förhindrar en jämförelse av alla lantmäterimyndigheter.

Lantmäteriet, SKR och företrädare för de kommunala lantmäterimyndigheterna har som nämnts ovan presenterat ett par förklaringsfaktorer till de skillnader som finns, utöver att det skulle råda en skillnad i effektivitet. Den huvudsakliga förklaringen uppges vara skillnader i ärendetyper och komplexitet i de ärenden

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

som de olika lantmäterimyndigheterna har att förrätta. Andra förklaringar rör att kommunala lantmäterimyndigheter ger mer stöd till sakägare inför ansökan och är mer involverade i plan- och byggprocessen samt har en större lokalkännedom. Även interna faktorer, såsom att Lantmäteriet arbetar i team, vilket ger upphov till överlämningsstider, och att vissa kommuner jobbar med handläggning som pågår parallellt med planprocesser, har förts fram som faktorer som bidrar till längre handläggningstider.¹³⁴ En slutlig förklaring är skillnader i kompetens och personalomsättning. Den bristande statistiska kvaliteten gör att det inte är möjligt att kontrollera för dessa förklaringsfaktorer.

5.3 Stöd och rådgivning

För de kommunala lantmäterimyndigheterna är det tänkt att stödet och rådgivningen till kommunen i plan- och byggprocessen ska ge en effektivare samordning mellan just fastighetsbildning och plan- och byggprocess. Vi kan iakttä att så också är fallet. Generellt sett ger de kommunala lantmäterimyndigheterna en högre andel stöd och rådgivning än vad Lantmäteriet ger. Lantmäteriet har under de senare åren behövt rationalisera sin verksamhet på grund av bristen på lantmätare och därför minskat på andelen stöd och rådgivning. Det finns en risk för att minskningen av stöd och rådgivning kan bidra till en minskande fastighetsrättslig kvalitet i kommunala förrättningsbeslut och detaljplaner även om vi inte har kunnat iakttä att någon sådan minskning har skett.

5.3.1 De kommunala lantmäterimyndigheterna ger en högre andel stöd och rådgivning jämfört med Lantmäteriet

Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna ger olika former av stöd och rådgivning inom det fastighetsbildande området. Det stöd och den rådgivning som Lantmäteriet ger kan delas upp i två delar, avgiftsfinansierad och anslagsfinansierad. Avgiftsfinansierat stöd innefattar huvudsakligen fastighetsrättsligt stöd i plan- och byggprocessen till kommuner utan en kommunal lantmäterimyndighet, men även visst stöd till de kommunala lantmäterimyndigheterna. Stöd via anslagsfinansiering handlar om formella yttranden över detaljplaner enligt plan- och bygglagen, stöd till kommuner och kommunala lantmäterimyndigheter som inte berör särskilda ärenden och stöd till sakägare. De kommunala lantmäterimyndigheterna lämnar samma typ av stöd och rådgivning, men bara i sin egen kommun.

De kommunala lantmäterimyndigheternas olika former av stöd och rådgivning uppgår i genomsnitt till 23 procent av den totala tidsåtgången för olika arbetsuppgifter. Det finns vissa svårigheter i jämförelser med Lantmäteriet då

¹³⁴ Syftet med parallella processer är att korta den totala samhällsbyggnadsprocessen.

FASTIGHETSBLDNINGEN I SVERIGE

Lantmäteriet saknar en enkel tidredovisning för det avgiftsfinansierade stödet. Lantmäteriets anslagsfinansierade stöd och rådgivning uppgår till 4,2 procent av deras totala tidsåtgång men omfattar då även yttranden till andra myndigheter och regeringen samt kvalitetshöjande åtgärder i fastighetsregistret. Totalt omfattar Lantmäteriets uppdragsverksamhet (inom vilken det avgiftsfinansierade stödet redovisas) 1,6 procent, men den omfattar även här mer än enbart avgiftsfinansierat stöd. Tydligt är att de kommunala lantmäterimyndigheterna ger en högre andel stöd och rådgivning jämfört med Lantmäteriet.

Även de kommunala lantmäterimyndigheternas uppgifter om tidsåtgång ska tolkas med försiktighet eftersom de kommunala lantmäterimyndigheterna har uppskattat fördelningen av tid. Detta beror på att det inom de kommunala lantmäterimyndigheterna saknas en samlad tidsredovisning som medger en noggrann fördelning av tidsåtgång. Vi har bitt de kommunala lantmäterimyndigheterna att svara avrundat till närmaste 5-tal i syfte att öka svarsgraden. Vissa kommunala lantmäterimyndigheter har däremot haft tillgång till mer precisa uppgifter och därför svarat avrundat till heltal.

Tabell 17 Uppskattad fördelning av tidsåtgång för olika arbetsuppgifter inom kommunala lantmäterimyndigheter

	Förrättnings- ärenden	Formella samråd i planärenden	Stödjande insatser i planprocess	Stöd i annan kommunal verksamhet	Myndighets- service till sakägare	Övrigt
Genomsnitt	59 %	3 %	7 %	4 %	9 %	19 %

Källa: Riksrevisionens enkät till de kommunala lantmäterimyndigheterna.

5.3.2 De kommunala lantmäterimyndigheterna deltagande i planarbetet anses bidra till en effektiv samordning

De kommunala lantmäterimyndigheternas deltagande i detaljplanearbetet ser olika ut men innebär att planhandläggaren får tillgång till fastighetsrättslig kompetens i detaljplanearbetet och på så sätt kontrollerar för detaljplanens genomförbarhet. Därtill får de kommunala lantmäterimyndigheterna insyn i vilka förrättningsåtgärder som kan komma att bli aktuella.

I intervjuer med företrädare för SKR, de kommunala lantmäterimyndigheterna och intressenter framkommer att de kommunala lantmäterimyndigheterna anses bidra till en effektiv samordning mellan plan- och byggprocessen och fastighetsbildningen. Vi kan även se att de kommunala lantmäterimyndigheternas deltagande i plan- och byggprocessen motsvarar i genomsnitt 10 procent av deras totala arbetstid, se tabell 17 ovan. Det saknas emellertid utfallsdata och utvärderingar av huruvida en effektiv samordning de facto har tillkommit.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

5.3.3 Lantmäteriet har minskat på stöd och rådgivning

Lantmäteriet har sedan 2016 generellt minskat på det stöd och den rådgivning som de ger, och specifikt stödet till kommuner utan kommunal lantmäterimyndighet i sin plan- och byggprocess och stödet till de kommunala lantmäterimyndigheterna. Minskningen gjordes utifrån att Lantmäteriet gjorde en renodling av tolkningen av sitt uppdrag enligt lagstiftningen. Lantmäteriets medverkan i detaljplaneprocessen sker därmed främst genom yttranden över detaljplaner i samråds- och granskningskedet enligt plan- och bygglagen.

Det går inte att enkelt säga vilka konsekvenser minskningen av stöd har fått. Företrädare för SKR menar att den kan ha lett till försämrade fastighetsrättslig kvalitet i detaljplaner och därmed försämrade förutsättningar för att genomföra fastighetsbildande åtgärder. Samtidigt sker samråd och yttranden över detaljplanerna av Lantmäteriet, vilket är tänkt att garantera genomförbarheten av detaljplanerna fastighetsrättsligt. Därutöver har företrädarna också framfört att minskningen av fastighetsrättsligt stöd riskerar att leda till en försämrade enhetlighet i förrättningsbeslut. Vi har inte kunnat iakttä att så har blivit fallet men delar bedömningen att en sådan risk finns.

Lantmäteriet har framfört två anledningar till att de har en lägre andel stöd och rådgivning. En av dessa anledningar är att begränsade anslagsmedel leder till en lägre andel anslagsfinansierat stöd och rådgivning. Finansiella medel från den avgiftsbelagda verksamheten ska i Lantmäteriets bedömning inte finansiera det anslagsfinansierade stödet och rådgivningen med anledning av att full kostnadstäckning råder. Den andra anledningen är enligt Lantmäteriet att de personella resurserna som ägnats åt stöd och rådgivning behövs i förrättningshandläggningen.

Lantmäteriet påpekar även att myndigheten har annorlunda förutsättningar för att medverka i planprocessen, jämfört med kommunala lantmäterimyndigheter. Enligt Lantmäteriet har de sistnämnda vid de tillsynsbesök som Lantmäteriet genomfört framhållit att lantmätare medverkar i planprocesser som medarbetare i kommunen, inte som företrädare för den kommunala lantmäterimyndigheten. En sådan möjlighet till medverkan finns inte för Lantmäteriet. Lantmäteriet pekar på att detta nära samarbete i kommunen leder till risker för jävsliknande förhållanden, där lantmätaren kan känna sig bunden av överväganden och beslut i planprocessen, och att självständigheten i lantmäteriuppgiften då går förlorad. Just denna fråga har vi dock inte undersökt närmare inom ramen för granskningen.

5.4 Ansökningar om att få starta kommunalt lantmäteri

Syftet med de kommunala lantmäterimyndigheterna är att de ska bidra till en effektiv samordning mellan fastighetsbildningen och plan- och byggprocessen i kommunen. En kommuns behov av ett kommunalt lantmäteri är större när kommunen har en aktiv samhällsbyggnadsutveckling. Som redovisat ovan tycks de kommunala lantmäterimyndigheterna också ge en effektivare samordning jämfört med de kommuner där Lantmäteriet utgör lantmäterimyndigheten.

Merparten av de nuvarande 39 kommunala lantmäterimyndigheterna tillkom under perioden 1970–1995. Den nyaste, Haninge kommun, tillkom 2015. Därefter har sju kommuner ansökt och blivit nekade att bilda en kommunal lantmäterimyndighet, medan Eskilstuna kommun under 2020 fick sin ansökan beviljad. Kommunerna motiverar ofta ansökan med att Lantmäteriet inte uppfyller kommunens krav på snabb handläggning eller att Lantmäteriet inte är närvarande för råd- och stödgivning i kommunala planprocesser.

Det som avgör om en kommun får bilda ett kommunalt lantmäteri är de fem kriterierna som återfinns i lagen om kommunal lantmäterimyndighet.¹³⁵ Regeringen har som skäl för avslag angett att kommunerna inte uppfyller punkt 3 i 2 § om att ett kommunalt lantmäteri ska ha en verksamhet som kan beräknas få en tillräcklig omfattning för att nödvändig kompetens ska kunna upprätthållas.

Vi finner skäl att ställa oss frågande till den bedömning som regeringen gör av hur stor omfattning på verksamheten ett kommunalt lantmäteri ska ha. De kommunala lantmäterimyndigheterna visar inga tendenser till att prestera sämre ur effektivitetssynpunkt beroende på omfattningen på det kommunala lantmäteriet.¹³⁶ Därtill har inget kommunalt lantmäteri, trots att de har en lägre omfattning än vad regeringen ställer som krav, fått sitt tillstånd tillbakataget. I vår bedömning förefaller det viktiga från effektiviseringssynpunkt inte vara exakt hur många som kommer att arbeta i en kommunal lantmäterimyndighet, utan mer om kommunen i sig är expansiv befolkningsmässigt och därmed också regelbundet har pågående planärenden.

Sammantaget bedömer vi därför att regeringen borde ta större hänsyn till kommunens samhällsbyggnadsutveckling och lägga mindre vikt vid den omfattning på verksamheten som regeringen anser att ett kommunalt lantmäteri behöver ha.

¹³⁵ Se avsnitt 2.4 för en närmare beskrivning av kriterierna.

¹³⁶ Se bilaga 3 för en analys av sambandet mellan storleken på kommunalt lantmäteri och de olika effektivitetsmåten.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

5.5 Lantmäteriets tillsyn av kommunala lantmäterimyndigheter

Lantmäteriet har en utarbetad och strukturerad plan för sitt tillsynsarbete, inom vilket de kontrollerar för huruvida de kommunala lantmäterimyndigheterna lever upp till kraven för att få bedriva en kommunal lantmäterimyndighet. Det råder viss diskussion om vad innehållet i Lantmäteriets tillsyn ska och bör vara. Vår bedömning är att Lantmäteriet har gjort en rimlig tolkning utifrån lagstiftningen och vi kan inte säga huruvida en annan tolkning eller en förändring i uppdrag skulle ge några effektivitetsvinster. Det vore dock lämpligt om den bristfälliga statistiska kvaliteten på uppgifter från de kommunala lantmäterimyndigheterna förbättras eftersom det vore till nytta i Lantmäteriets tillsyn. Det skulle i sin tur kunna underlätta för regeringen att fortsättningsvis väga av en effektiv ansvarsfördelning mellan stat och kommuner.

5.5.1 Lantmäteriet har ett strukturerat tillsynsarbete

Lantmäteriet tolkar sitt tillsynsuppdrag som en kontroll av att tillsynsobjekten uppfyller kraven i lagen om kommunalt lantmäteri för att bedriva kommunalt lantmäteri. Ansvaret för tillsynen har organisatoriskt placerats under myndighetens chefsjurist. En person som är underställd chefsjuristen har huvudansvar för arbetet med tillsynen men det utgör inte personens huvuduppgift.

Tillsynen sker löpande med utgångspunkt från en tillsynsplan, som är treårig men revideras varje år. Ambitionen är att varje kommunalt lantmäteri ska besökas vart tredje år, vilket betyder att 13 kommunala lantmäterimyndigheter besöks per år. Traditionellt har platsbesök genomförts men "virtuell tillsyn" tillämpades under Coronapandemin och kan efter utvärdering komma att tillämpas i kombination med platsbesök. Lantmäteriet ser här vinningar ur ekonomisk och miljömässig synvinkel.

Tillsynen innebär en systematisk genomgång av organisationstillhörighet i kommunen, personalsituation, registervård, ekonomi och räkningsfrågor, förvaltningsrättslig regelefterlevnad och samarbete med Lantmäteriet samt hur verksamheten drivs. Även uppgifter om olika typer av effektivitetsmått samlas in men sammanställs inte. Lärdomar från tillsynsakttagelser sprider Lantmäteriet genom nyhetsbrev till de kommunala lantmäterimyndigheterna.

I Lantmäteriets tillsyn ingår inte att samla in uppgifter om olika typer av effektivitetsmått, såsom handläggningstid och antal timmar per förrättningsärende. I avsnitt 5.2.6. konstaterar vi att den statistiska kvaliteten på sådana uppgifter inte är tillräcklig. Lantmäteriet har emellertid samlat in vissa sådana uppgifter inom ramen för sin tillsyn vid rapportering av ett uppdrag från regeringen 2018. Därtill kan statistiken vara till nytta i Lantmäteriets tillsyn.

5.5.2 Kritik har riktats mot Lantmäteriets tillsyn

Det har riktats kritik mot att Lantmäteriets tillsyn på olika sätt är bristfällig. Företrädare för SKR och de kommunala lantmäterimyndigheterna har kritiserat att Lantmäteriets tillsyn endast är inriktad mot huruvida de kommunala lantmäterimyndigheterna uppfyller kraven i lagen om kommunal lantmäterimyndighet. I deras mening bör och ska tillsynen innefatta även stöd och rådgivning till de kommunala lantmäterimyndigheterna, och utan sådant stöd och sådan rådgivning anser de att enhetligheten i rättstillämpningen inom fastighetsbildningsområdet riskerar att bli lidande.

Statskontoret har riktat kritik mot att Lantmäteriets tillsyn var för liten i omfattning och i för låg grad baserad på risk. Därtill ansåg Statskontoret att tillsynsuppdraget behövde förtydligas och att kraven på Lantmäteriets stöd och rådgivning borde ses över.¹³⁷

Vi kan konstatera att Lantmäteriet efter Statskontorets rapport har ändrat sitt tillsynsarbete och i dag har en treårig cykel för att utöva tillsyn på alla kommunala lantmäterimyndigheter inom tre år. Det innebär att tillsynen sker oftare men fortsatt inte baseras på risk. Riskbaseringen är enligt vår bedömning av mindre betydelse när tillsynen sker så pass återkommande. Angående vad som ingår i Lantmäteriets tillsynsuppdrag och hur mycket stöd och rådgivning Lantmäteriet ska ge, har Lantmäteriet arbetat med att förtydliga att de anser att deras tillsynsuppdrag omfattar att kontrollera att de kommunala lantmäterimyndigheterna uppfyller kraven i lagen om kommunal lantmäterimyndighet, och i de fall myndigheterna inte gör det, erbjuda stöd för att kraven ska uppfyllas. De kommunala lantmäterimyndigheterna har även möjlighet att begära stöd av Lantmäteriet samt får via ett nyhetsbrev del av de lärdomar som Lantmäteriet har dragit från sina tillsynsakttagelser.

5.6 Regeringens initiativ i ansvarsfrågan

Regeringen har tagit vissa initiativ gällande ansvarsfördelningen mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna sedan ikraftträdandet av lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Regeringen har däremot inte gjort några justeringar av regelverket om ansvarsfördelningen och inte heller tagit ställning till om de anser det finnas otydligheter i Lantmäteriets tillsynsuppdrag och ansvaret för att ge stöd och rådgivning.

Regeringen gav 2017 Statskontoret i uppgift att utvärdera hur organiseringen av fastighetsbildningen i en statlig och ett antal kommunala lantmäterimyndigheter fungerar utifrån kraven på en enhetlig, rättssäker och effektiv fastighetsbildning.¹³⁸ Rapporten resulterade i ett uppdrag till Lantmäteriet att inom sitt tillsynsuppdrag

¹³⁷ Statskontoret, *Delat ansvar för fastighetsbildning*, 2017.

¹³⁸ Regeringsbeslut N2017/00405/SUBT.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

inhämta en rad uppgifter från de kommunala lantmäterimyndigheterna och jämföra dessa med samma uppgifter från Lantmäteriet. Nyckeltal skulle tas fram som delade upp de olika ärendestockarna i grupper, inom vilka handläggningstiden bör kunna mätas och redovisas av Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna.¹³⁹ Framtagandet av nya nyckeltal resulterade i att Lantmäteriet i årsredovisningen rapporterar enligt de nya nyckeltalen.

Regeringen har också via beslut om tillstånd för att inrätta nya kommunala lantmäterimyndigheter uttryckt sin mening i ansvarsfrågan (se avsnitt 5.4). Frågan om relationen mellan tillsyn och rådgivning och stöd har inte resulterat i någon åtgärd från regeringens sida men har berörts i ett tidigare regeringsuppdrag från 2013 där Lantmäteriet uppdrogs att utvärdera sin tillsynsverksamhet.¹⁴⁰ Det ska dock noteras att regeringen 2015 preciserade lantmäterimyndigheternas roll i planeringsprocessen genom en ändring i 5 kap. 15 § plan- och bygglagen (2010:900). I propositionen lyfter regeringen också fram att tidig och aktiv involvering av lantmäterimyndigheten i planprocessen bidrar till ett rationellt och effektivt plangenomförande.¹⁴¹

Regeringen har inte tagit något initiativ kopplat till huruvida målet att de kommunala lantmäterimyndigheterna ska bidra till effektivitetsvinster vid en samordning mellan fastighetsbildningen och den kommunala plan- och byggprocessen uppfyllts. Vi finner dock inget som talar för att målet inte skulle vara uppnått.

¹³⁹ Regeringsbeslut N2017/07420/SUBT, N2017/07265/KLS(delvis), N2017/01663/SUBT.

¹⁴⁰ Regeringsbeslut S2012/8390/SAM(delvis).

¹⁴¹ Prop. 2013/14:126, s. 144.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens övergripande slutsats är att de statliga insatserna inom fastighetsbildningen inte är tillräckligt effektiva. Riksrevisionens slutsatser redovisas nedan.

6.1 Handläggningstiderna är för långa och blir allt längre

Lantmäteriet har genomsnittliga handläggningstider på cirka ett år, och de har dessutom blivit allt längre över tid. Den främsta förklaringen är att det existerar en relativt stor brist på lantmätare i förhållande till det arbete som Lantmäteriet har att utföra, trots att Lantmäteriet under lång tid gjort ansträngningar för att eliminera denna kompetensbrist. Riksrevisionens bedömning är att det saknas möjligheter att på kort och medellång sikt öka antalet lantmätare i sådan grad att handläggningstiderna kommer ner på en rimlig nivå. Om inget annat görs kommer därför handläggningstiderna att fortsätta vara långa och även riskera att bli än längre.

Regelverket för fastighetsbildningen är föråldrat och hindrar en enklare och effektivare ärendehandläggning. Riksrevisionens bedömning är därför att den viktigaste åtgärden för att minska handläggningstiderna är att modernisera regelverket. Bristerna i dag består bland annat i att digitala koordinater i dag saknar rättsverkan, att ändamålsbestämmelserna är för omfattande och ålderdomliga, att anläggningslagen är onödigt krånglig och att det finns hinder för Lantmäteriet att initiera en digital och automatiserad handläggningsprocess. Riksrevisionen bedömer att en modernisering av regelverket kan leda till stora effektiviseringsvinster och därmed också kortare handläggningstider. Eftersom förrättningslantmätarens starka legala ställning kan utgöra ett hinder för automatisering och annan effektivisering av verksamheten behöver även denna fråga prövas.

6.2 Likvärdigheten i besluten är rimlig men förbättringspotential finns

Riksrevisionens bedömning är att Lantmäteriets handläggning är rimligt likvärdig även om vissa skillnader finns. Dessa tycks i huvudsak vara motiverade utifrån skillnader i individuella ärenden, även om det också finns indikationer på att handläggare ibland överarbetar ärenden. Samtidigt har andelen återförvisade ärenden ökat under senare år, varför vår bedömning är att det finns en förbättringspotential vad gäller förmågan att fatta korrekta beslut. Lantmäteriet är dock medvetna om detta och uppger att det sker ett löpande arbete med att förbättra interna handledningar.

6.3 Informationen till sakägare är inte tillräcklig

Lantmäteriet ger inte lika mycket information till sakägare som ansöker via blankett jämfört med den information som finns via e-tjänsten. Det gäller framst tydligheten i vilket underlag som krävs för olika ärenden och åtgärder. Även Lantmäteriet har tidigare konstaterat att så är fallet och håller i våra intervjuer med om behovet att utöka informationen på hemsidan och blanketterna, något som man också säger sig arbeta med. Bristande information till sakägare kan bidra till brister i underlaget i förrättningen och därmed förlänga handläggningstider.

6.4 Nuvarande avgiftsmodell leder till högre avgifter för sakägare

Avgifterna inom förrättningsverksamheten är höga och har stigit i en betydligt högre takt än vad som kan betraktas som rimligt. Även med beaktande av inflationen ökade avgifterna med mer än det dubbla under 2007–2020. Enligt Riksrevisionen är huvudorsaken till denna avgiftsutveckling att den avgiftsmodell som tillämpas skapar små incitament till kostnadseffektiviseringar.

Avgiftsmodellen kännetecknas av att Lantmäteriet har en monopolställning, att det ska råda full kostnadstäckning, att avgifterna i huvudsak sätts genom timtaxa och att Lantmäteriet får både besluta om och behålla avgifterna. Lantmäteriet har även höga OH-kostnader inom förrättningsverksamhetsområdet, vilket möjligen kan förklaras av avgiftsmodellen och vara en bidragande orsak till de höga avgiftsnivåerna. Riksrevisionen bedömer att avgiftsmodellen bör ses över i syfte att uppnå ett produktivitetstryck på Lantmäteriets förrättningsverksamhet. Noterbart i sammanhanget är att statlig avgiftsfinansierad verksamhet även i övrigt saknar det produktivitetstryck som i praktiken uppkommer i anslagsfinansierad verksamhet genom systemet med pris- och löneomräkning.¹⁴²

Fastighetsbildningen uppfattas ha stor betydelse för samhällsbyggnadsprocessen, inte minst då avstyckningar ofta har till syfte att möjliggöra ytterligare bostadsbyggande. De långa handläggningstiderna och de höga avgifterna riskerar därför att leda till att ett visst antal avstyckningar inte kommer till stånd, vilket i sin tur leder till att färre bostäder byggs. Riksrevisionen kan dock inte bedöma hur stor denna effekt är.

¹⁴² Se Riksrevisionen, *Räkna med mindre – den årliga omräkningen av myndigheternas anslag*, 2022.

6.5 Avgiftssättningen är inte tillräckligt förutsebar och transparent

Lantmäteriets avgifter är inte tillräckligt förutsebara. Det beror på att avgifterna i stor utsträckning sätts genom timtaxa och att det är svårt att i förväg bedöma hur många timmar en förrättning tar att handlägga. Lantmäteriet ger information till sakägare om hur avgifterna sätts och att avgiften inte kan meddelas i förväg. Det förekommer att Lantmäteriet lämnar en uppskattning av avgiften när handläggningen har påbörjats, men den är inte bindande och den slutgiltiga avgiften blir inte sällan högre. Lantmäteriet har möjlighet att ge ett förslag på fast pris för en förrättning men det ges sällan. Sakägare kan också begära att Lantmäteriet prövar möjligheten att erbjuda fast pris för ett ärende. Det sker dock ganska sällan, då Lantmäteriet anser sig ha svårt att uppskatta tidsåtgången och därmed priset. Det finns dock ett fast belopp som tas ut i alla ärenden och vissa ärenden som har ett på förhand bestämt pris, så kallad saktaxa.

Oförutsägbarheten i avgiftsnivåerna åskådliggörs också i att andelen överklaganden av avgifterna ökat under senare år. I vissa överklaganden har domstolarna inte kunnat bedöma om avgiften är rimlig då det saknats tillräcklig dokumentation. En otillräcklig dokumentation bidrar till mindre förutsägbarhet men främst till bristande transparens i prissättningen. Riksrevisionens bedömning är att dokumentationen behöver vara tillräcklig i varje ärende och att andelen ärenden där fasta avgifter används kan öka för att bättra på förutsägbarheten. Samtidigt har regeringen tidigare uttryckt att bristande förutsägbarhet övervägs av att timtaxa skapar incitament för sakägare att bidra till en rationell handläggning. Riksrevisionen bedömer dock att oförutsägbarheten är alltför stor i förhållande till de eventuella incitament som det skapar för sakägare att bidra till en rationell handläggning. Därtill saknar Lantmäteriet motsvarande incitament att effektivisera verksamheten. Sammantaget visar detta att avgiftssättningen inte är transparent och att detta bidrar till att avgiftssättningen inte är tillräckligt förutsägbar och likvärdig.

6.6 Lantmäteriet ger förhållandevis lite stöd och råd till kommuner i plan- och byggprocessen

De kommunala lantmätarna har en högre andel stöd- och rådgivning än vad Lantmäteriet har. Särskilt är de kommunala lantmäterimyndigheterna i högre utsträckning involverade i den kommunala plan- och byggprocessen. Denna involvering bedöms också av SKR, företrädare för kommunala lantmäterimyndigheter och intressenter bidra till en effektiv samordning mellan fastighetsbildningen och plan- och byggprocessen i kommunerna. Riksrevisionen bedömer dessa uppgifter som troliga, men det ska noteras att det saknas tydliga utfallsdata eller utvärdering som visar att en effektiv samordning de facto sker.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Lantmäteriets begränsade stöd- och rådgivning riskerar att ge en försämrad fastighetsrättslig kvalitet i kommunala förrättningsbeslut och detaljplaner. Anledningen till Lantmäteriets minskade andel stöd- och rådgivning är bristen på lantmätare. Lantmäteriet har ansett sig behöva rationalisera sin verksamhet och fokusera på att handlägga förrättningsärenden. Riksrevisionen ifrågasätter inte den prioritering som Lantmäteriet har gjort men bedömer det som viktigt att följa vilka eventuella konsekvenser minskningen av stöd- och rådgivning får för den fastighetsrättsliga kvaliteten i kommunala förrättningsbeslut och detaljplaner.

6.7 För stor vikt läggs på verksamhetens omfattning vid prövning av om kommuner ska få bilda eget lantmäteri

På systemnivå är det en viktig fråga huruvida effektiviteten i verksamheten skiljer sig mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna. Riksrevisionen kan iakta att det finns vissa skillnader. De kommunala lantmäterimyndigheterna har kortare total handläggningstid och lägger färre timmar per ärende. Däremot avslutar Lantmäteriet fler ärenden per handläggare. Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna är i princip likvärdiga i korrektheten i beslut bedömt utifrån andelen återförvisade ärenden. Utifrån ovanstående framstår ansvarsfördelningen som rimlig; det finns varken skäl för en långtgående kommunalisering eller skäl för ett återförstatligande av fastighetsbildningen.

Riksrevisionen bedömer dock att regeringen inte tar tillräcklig hänsyn till samhällsbyggnadsutvecklingen i kommunen när regeringen fattar beslut om tillstånd att bilda en ny kommunal lantmäterimyndighet. Regeringen har sedan ikraftträdandet av den nu gällande lagen om kommunal lantmäterimyndighet på 1990-talet nekat flera kommuner tillstånd att bilda en ny lantmäterimyndighet, och endast två har fått godkänt tillstånd. Det finns inte någon skillnad i effektivitet mellan olika stora kommunala lantmäterimyndigheter som beror av storleken och Riksrevisionen gör därför bedömningen att regeringen lägger för stor vikt vid verksamhetens omfattning vid nybildning av kommunala lantmäterimyndigheter.

Regeringen gör ingen bedömning av samhällsbyggnadsutvecklingen i de kommuner som har ansökt om att bilda en ny kommunal lantmäterimyndighet. Samhällsbyggnaden är relevant i bedömningen eftersom en kommunal lantmäterimyndighet är tänkt att ge en effektiv samordning mellan fastighetsbildningen och plan- och byggprocessen. Det vore därför lämpligt om regeringen tar hänsyn till indikatorer på samhällsbyggnadsutvecklingen, såsom befolkningsutveckling och antalet pågående planprocesser i den ansökande kommunen. Eventuellt kan även detta innebära ett behov av lagändringar.

6.8 Lantmäteriets tillsyn är tillfredsställande men bättre statistik behövs

Lantmäteriet har i dag en tillsyn som i stort är på en rimlig nivå. Lantmäteriet kontrollerar för att de kommunala lantmäterimyndigheterna uppfyller de krav som ställs i lagen om kommunal fastighetsbildning och gör så enligt en strukturerad tillsynsplan. Tidigare problem med otydligt uppdrag och tillsyn i för låg grad bedömer Riksrevisionen vara omhändertagna genom att Lantmäteriet förtydligat sin syn på vad tillsynsuppdraget består i och att Lantmäteriet utövar tillsyn på alla kommunala lantmäterimyndigheter enligt en treårsplan. Det har framförts argument för att tillsynen bör utökas vad gäller stöd och utbildning till de kommunala lantmäterimyndigheterna, men enligt Riksrevisionens bedömning saknas det indikationer på att det skulle bidra till en effektivisering eller förbättrad rättssäkerhet hos de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Riksrevisionen ser däremot att det statistiska underlaget om effektiviteten hos de kommunala lantmäterimyndigheterna kan förbättras, vilket skulle vara till nytta i Lantmäteriets tillsyn. Det skulle även förbättra möjligheten för regeringen att förordningsvis bedöma att ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna bidrar till en effektiv handläggning.

Rekommendationer

Till regeringen

- Genomför en översyn av hela regelverket för fastighetsbildningen. Följande delar bör ingå:
 - Se över relevanta författningar för att möjliggöra en successiv övergång till koordinatbestämda fastighetsgränser.
 - Se över behovet av ändamålsbestämmelserna i fastighetsbildningslagen.
 - Se över anläggningslagen i syfte att förenkla anmälningar och öka de dispositiva inslagen i nuvarande regler.
 - Se över relevanta författningar för att möjliggöra automatiserade beslut.
- Se över nuvarande avgiftsmodell, med syftet att åstadkomma en mer kostnadseffektiv verksamhet och en mer förutsägbar avgiftssättning.
- Ta större hänsyn till samhällsbyggnadsutvecklingen, såsom befolkningsutveckling och antalet planprocesser, vid beslut om tillstånd att bilda en kommunal lantmäterimyndighet.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Till Lantmäteriet

- Identifiera ytterligare möjligheter att bryta ökningstakten i kundernas avgifter.
- Öka andelen fasta avgifter, i syfte att underlätta för sakägare att i förväg kunna bedöma kostnadsnivån.
- Säkerställ enhetligare dokumentation i förrättningsärenden för ökad transparens i avgiftsättningen.
- Förtydliga informationen till sakägare som ansöker om förrättning via pappersblankett.
- Förbättra den tillgängliga statistiken om fastighetsbildningen från de kommunala lantmäterimyndigheterna.
- Följ upp vilka konsekvenser som minskningen av stöd och rådgivning får för den fastighetsrättsliga kvaliteten i kommunala förrättningsbeslut och detaljplaner.

Referenslista

Litteratur

- Boverket, *Utvärdering av tidsfrister och förslag till sanktioner*, Rapport 2017:4, Boverket, 2017.
- Eriksson, G. och Lindgren Gardby, K., *Vad kostar en avstyckning i Norden?*, Lantmäteriet, 2006
- Ekonomistyrningsverket, *Att styra avgiftsbelagd verksamhet*, ESV 2000:21, Ekonomistyrningsverket, 2000.
- Ekonomistyrningsverket, *Avgifter 2019 – om avgiftsbelagd verksamhet i staten*, ESV 2020:29, Ekonomistyrningsverket, 2020.
- Ekonomistyrningsverket, *Avgifter 2020 – om avgiftsbelagd verksamhet i staten*, ESV 2021:22, Ekonomistyrningsverket, 2021.
- Ekonomistyrningsverket, *Nyckeltal för OH-kostnader*, ESV 2005:3, Ekonomistyrningsverket, 2005.
- Ekonomistyrningsverket, *Riksrevisionens OH-kostnader*, ESV 2008:15, Ekonomistyrningsverket, 2008.
- Lantmäteriet *Den samlade fastighetsbildningsverksamheten*, dnr. 409–2018/566, Lantmäteriet, 2018.
- Lantmäteriet, *En kompetenssatsning om digitaliseringens möjligheter i fastighetsbildningsprocessen*, LM2020/018223, Lantmäteriet, 2020.
- Lantmäteriet, *Lantmäteriet – en modern myndighet med anor*, Lantmäteriet, 2017.
- Lantmäteriet, *Handbok FBL – Fastighetsbildningslagen och Lagen om införande av FBL (FBLP)*, Lantmäteriet, 2020.
- Lantmäteriet, *Redovisning av uppdraget hur handläggningstiderna i fastighetsbildningsverksamheten ska kunna minska*, dnr. 402–2017/356, Lantmäteriet, 2017.
- Lantmäteriet, *Årsredovisning 2020*, Lantmäteriet, 2021.
- Lantmäteriverket, *Årsstatistik 2018*, Lantmäteriverket i Finland, 2018.
- Näås, L. och Olsson, H., *Hur skiljer sig avstyckningar åt i Sverige och Norge?*, examensarbete, avdelningen för datavetenskap och samhällsbyggnad, Högskolan i Gävle, 2020.
- Nyberg, *Effektiviseringen av den finländska avstyckningsprocessen – med Sverige som jämförelse*, 2015.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Riksdagens utredningstjänst, *Avstyckning av fastigheter*, RUT 2019:184, Riksdagens utredningstjänst, 2019.

Riksrevisionen, *Räkna med mindre - den årliga omräkningen av myndigheternas anslag*, RiR 2022:2, Riksrevisionen, 2022.

Riksrevisionen, *Rätt avgifter? – Statens uttag av tvingande avgifter*, RiR 2004:17, Riksrevisionen, 2004.

Riksrevisionen, *Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister*, RiR 2020:22, Riksrevisionen, 2020.

Sabel, L., *Samhällets styrning av fastighetsindelningen – Dåtid, nutid och framtid*, diss., Kungliga tekniska högskolan, 2019.

Statskontoret, *Delat ansvar för fastighetsbildning*, 2017:18, Statskontoret, 2017.

Utredningar

SOU 1990:9, *Kostnader för fastighetsbildning m.m.*

SOU 1994:90, *Kart- och fastighetsverksamhet – finansiering, samordning och författningsreglering.*

SOU 1995:54, *Fastighetsbildningen – en gemensam uppgift för stat och kommun.*

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

Riksdagstryck

Norska regeringens proposition 148 L (2016:2017) *Endringar i matrikkellova m.m.*

Prop. 1969:128, *Fastighetsbildningslag*, bet. 1970:3LU35, rskr. 1969:189.

Prop. 1970:188, *Riktlinjer för omorganisation av lantmäteriverksamheten*, bet. 1970:SU208, rskr. 1970:423.

Prop. 1993/94:27, *Ändringar i fastighetsbildningslagen*, bet. 1993/94:BoU19, rskr. 1993/94:375.

Prop. 1994/95:166, *Finansiering m.m. av lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet*, bet. 1994/95:BoU17, rskr. 1994/95:313.

Prop. 1995/96:78, *Ansaret för fastighetsbildningsverksamheten m.m.*, bet. 1995/96:BoU4, rskr. 1995/96:102.

Prop. 1995/96:220, *Lag om statsbudgeten*, bet. 1996/97:KU3, rskr. 1996/97:27.

Prop. 2005/06:5, *Lantmäteriverksamheten*, bet. 2005/06:BoU4, rskr. 2005/06:51.

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10FiU:38, rskr. 2009/10:315.

FASTIGHETSBIKDNINGEN I SVERIGE

Prop. 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2022 – utgiftsområde 22: Kommunikationer*, bet. 2011/12:TU1, rskr. 2011/12:87.

Regeringsbeslut N2017/00405/SUBT, *Uppdrag att redovisa hur handläggningstiderna i fastighetsbildningsverksamheten ska kunna minskas*.

Regeringsbeslut, S2012/8390/SAM (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Lantmäteriet*.

Regeringsbeslut, N2017/07420/SUBT, N2017/07265/KLS (delvis), N2017/01663/SUBT, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Lantmäteriet inom utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik*.

Webbkällor

Lantmäteriet, "Priset och prisexempel", <https://www.lantmateriet.se/sv/Fastigheter/Andra-fastighet/priser-och-prisexempel/>, hämtad 2021-04-27.

Regeringskansliet, "Lantmäteriets handläggningstider granskas", pressmeddelande 2017-01-19, <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/01/lantmateriets-handlaggningstider-granskas/>, hämtad 2022-02-14.

Uppsala universitet, "Premiär för Lantmäteriprogrammet med juridisk inriktning", <https://www.uu.se/nyheter/artikel/?id=13086&typ=artikel&lang=sv>, hämtad 2021-11-03.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Bilaga 1. Ärendekategorier

I denna bilaga ges en närmare beskrivning av de olika ärendekategorier som Lantmäteriet har använt sig av i främst årsredovisningar under de senaste 15 åren.

Fastighetsbildningsärenden fördelat på typer av åtgärder

Att dela in fastighetsbildningsinsatser på typer av åtgärder kan ses som en klassisk indelning, som också användes i Lantmäteriets årsredovisningar fram till 2016.

- *Avstyckning* innebär att del av en fastighet styckas av för att bilda en ny fastighet. Oftast avser åtgärden enbart bildande av en (1) ny fastighet (enlotsavstyckning). Om avstyckningen sker för bostadsändamål och det berörda markområdet inte redan är bebyggt med en bostadsbyggnad bör ansökan innehålla ett förhandsbesked om beviljande av bygglov från kommunen där fastigheten är belägen. I vissa fall finns redan en bostadsbyggnad på det markområde som ska avstyckas. Då behövs inte förhandsbesked, men i vissa fall kan det ändå krävas kontakter med den berörda kommunen.
- *Klymning* innebär att en fastighet som ägs av flera personer delas upp i två eller flera fastigheter, samtidigt som den ursprungliga fastigheten upphör. Varje fastighetsägare får en egen ny fastighet eller del i en gemensam fastighet. Ofta utförs åtgärden vid arvskifte. I dessa fall kan det hända att fastighetsägarna är oense. I så fall innehåller förrättningen ett arbete för att säkerställa att det ekonomiska resultatet av förrättningen inte blir till nackdel för någon fastighetsägare.
- *Fastighetsreglering* innebär vanligen att mark överförs från en fastighet till en annan fastighet. Resultatet är att den ena fastigheten blir större och den andra mindre.
- *Sammanläggning* innebär att flera fastigheter slås samman med oförändrade ägarförhållanden. De ursprungliga fastigheterna upphör och en (1) ny fastighet bildas.
- *Anläggningsåtgärd* är en åtgärd i en typ av förrättning som vanligen innebär att en gemensamhetsanläggning bildas för att tillgodose ett behov som är gemensamt för flera fastigheter. I förrättningen bestäms vilka fastigheter som ska samverka för att bygga, förvalta och fördela kostnaderna för anläggningen.
- *Ledningsrättsåtgärd* är en typ av förrättning där en ledningsrätt på en fastighet regleras. Bakgrunden är att aktörer som äger ledningsnät (exempelvis ägare av el- och avloppsledningar) ofta behöver dra ledningar över någon annans mark, vilket innebär ett ersättningsberättigat intrång på fastigheten.

FASTIGHETSBIKDNINGEN I SVERIGE

- *Bildande av samfällighet*: En samfällighet består av mark, anläggningar, rättigheter med mera som gemensamt tillhör flera fastigheter.

Fastighetsbildningsärenden fördelat på kundbehov

Under 2016–2020 hade Lantmäteriet en indelning av sina ärenden i sju så kallade kundbehov:

- *Privat bostadsbyggande*: Ett exempel är att en privatperson vill bygga ett bostadshus.
- *Privat mark- och fastighetsutveckling*: Ett exempel är att en privatperson vill ändra storleken på en tomt genom att köpa eller sälja mark.
- *Kommersiell och offentlig mark- och fastighetsutveckling*: Ett exempel är att ett företag vill bygga hyresbostäder eller bostadsrätter.
- *Jord- och skogsbruk*: Ett exempel är att en lantbrukare vill köpa eller sälja mark.
- *Samhällsservice*: Ett exempel är att en offentlig verksamhet vill bygga till exempel en skola.
- *Infrastruktur*: Ett exempel är att ett företag eller en offentlig aktör vill bygga någon form av infrastruktur, exempelvis en väg, järnväg eller kraftledning.
- *Fastighetssamverkan och gemensamt nyttjande*: Ett exempel är att privatpersoner, företag eller andra aktörer gemensamt vill förvalta en viss fastighet, exempelvis en enskild väg för biltrafik.

Bilaga 2. Metodbilaga

Aktgranskning av beståndsdelar i Lantmäteriets handläggning

Urvalet är gjort enligt en princip av att studera det genomsnittliga ärendet inom respektive kundbehov. Vi har initialt valt ut 10 ärenden från respektive kundbehov under 2018–2020. Dessa ärenden är utvalda genom att beräkna medianvärdet på den totala handläggningstiden för respektive kundbehov. Om det finns fler än 10 ärenden med samma värde på total handläggningstid har vi valt ut ärenden utifrån medianvärdet på den upparbetade tiden inom gruppen av ärenden med samma totala handläggningstid. Vi har valt ärendena med medianvärdet på den upparbetade tiden och därefter de angränsande värdena. I vissa fall kvarstår det att välja mellan två ärenden med likvärdigt avstånd till medianvärdet på upparbetad tid och då har slumpen avgjort.

Vi har för denna aktgranskning exkluderat inställda ärenden.

Vi har valt ut ärenden baserat på total handläggningstid då vi söker analysera eventuella liggtider som uppstår i handläggningen. Det är därmed av större intresse hur lång tid ett ärende tar från ansökan till beslut, än hur mycket resurser som Lantmäteriet lägger på ärendet.

Aktgranskning av likvärdigheten i Lantmäteriets handläggning

Urvalet är gjort enligt en princip av att studera en relativt enkel och standardiserad ärendekategori. Inom denna ärendekategori har vi studerat ärenden med kortast respektive längst upparbetad tid enligt registerdata. Urvalsmetodiken är motiverad av att vi intresserar oss för vad som skiljer sig i Lantmäteriets handläggning mellan relativt likartade ärenden. Den ärendekategori som vi har valt ut är kundbehovet 4 Jord- och skogsbruk med fastighetsbildningsåtgärd avstyckning. Det förekommer att ett ärende innebär flera åtgärder, såsom avstyckning och fastighetsreglering. Vi har valt ut ärenden som enbart innehåller en avstyckningsåtgärd under 2018–2020.

Inom den valda ärendekategorin har vi valt ut de 20 ärenden som har minst antal timmar i upparbetad tid och de 25 ärenden som har högst antal timmar i upparbetad tid, totalt 45 ärenden. Anledningen att vi har valt de 25 ärendena med högst antal timmar är att dessa ärenden har en större intern spridning och vi utökade därför urvalsgruppen för att undvika att analysen påverkas av avvikande ärenden.

FASTIGHETSBIKDNINGEN I SVERIGE

Vi har valt ut ärenden baserat på upparbetad tid då vi sökte analysera om Lantmäteriets handläggning är likvärdig. Det är därför av intresse hur mycket resurser Lantmäteriet lägger ned på ett ärende, och av mindre betydelse hur lång tid ärendet tar från ansökan till beslut.

BESTA-data

I vår analys av Lantmäteriets OH-kostnader ingår en delanalys av andelen och antalet stöd-, lednings- och kärnpersonal som Lantmäteriet har anställda. Den analysen är gjord med hjälp av Arbetsgivarverkets insamlade BESTA-data där myndigheterna rapporterar in antalet anställda fördelade på bland annat om den anställda arbetar inom stöd-, lednings- eller kärnverksamheten. Antagandet som legat till grund för vår analys är att om Lantmäteriet har en förhållandevis hög andel stöd- och/eller ledningspersonal skulle detta kunna vara en potentiell förklaring till dels höga OH-kostnader, dels höga avgiftsnivåer.

Den BESTA-data som vi har tagit del av är dock inte helt fullständig i klassificeringen av anställda utifrån stöd-, lednings- och kärnpersonal. Det finns ett antal anställda som inte är klassificerade. Dessa anställda har vi proportionellt fördelat på stöd-, lednings- och kärnpersonal utifrån den andel som de tre har innan de oklassificerade anställda har klassificerats.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

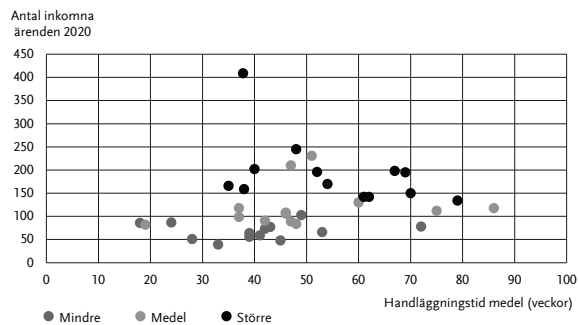
Bilaga 3. Kommunala lantmäterimyndigheters storlek

Vi har genomfört en analys av huruvida det finns ett samband mellan storleken på de olika kommunala lantmäterimyndigheterna och deras prestationer i ett par effektivitetsmått, närmare bestämt genomsnittlig total handläggningstid, antalet nedlagda timmar per förrättningsärende och antalet avslutade ärenden per totalt antal anställda.

Analysen redovisas i tre spridningsdiagram nedan. I vår bedömning finns det inga entydiga utfall som påvisar att det skulle finnas några samband mellan storleken på ett kommunalt lantmäteri och något av de olika effektivitetsmåten.

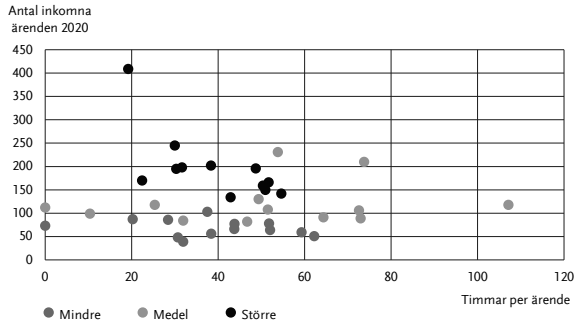
Storleken på de kommunala lantmäterimyndigheterna är definierad utifrån antalet inkomna ärenden under perioden 2018–2020. Antalet inkomna ärenden är däremot angivet endast för 2020 och likaså de olika effektivitetsmåten. Det är för att vi har tillgång till mest fullständiga data för 2020. Grupperingen i olika storlekar (mindre, medel och större) är däremot gjord utefter flera år för att minimera risken för årliga variationer.

Figur 3 Samband mellan storlek på kommunalt lantmäteri och genomsnittlig total handläggningstid (veckor)

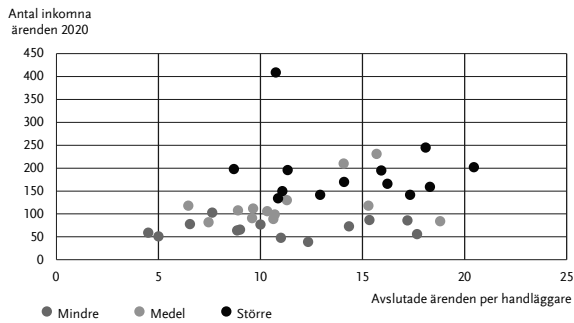


FASTIGHETSBLDNINGEN I SVERIGE

Figur 4 Samband mellan storlek på kommunalt lantmäteri och genomsnittligt antal timmar per ärende



Figur 5 Samband mellan storlek på kommunalt lantmäteri och antal avslutade ärenden per handläggare



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Bilaga 4. Löneutveckling för lantmätare

Vi har undersökt löneutvecklingen för lantmätare med syfte att klargöra huruvida den konkurrens som uppstått på grund av bristen på lantmätare har lett till en kraftig löneutveckling för lantmätare. Det skulle kunna tänkas att en sådan kraftig löneutveckling haft betydelse för den avgiftshöjning som vi redogör för i avsnitt 4.1. Vi har dock funnit att lantmätare inte har haft någon avvikande löneutveckling jämfört med den generella löneutvecklingen på arbetsmarknaden. Inte heller avviker lantmätare på något särskilt sätt från andra möjligt jämförbara yrken.

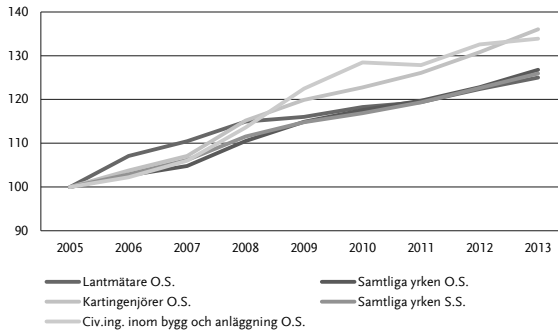
Vi har analyserat löneutvecklingen utifrån SSYK 1996 och 2012. Anledningen till att vi redogör för två separata perioder, 2005–2013 och 2014–2020, är den förändring av sektorsindelningen som gjordes inom SSYK-statistiken 2013/14. På grund av förändrade sektorsindelningar är det inte möjligt att jämföra de två perioderna. Vi studerar i stället de två perioderna var för sig.

Lönestatistiken för lantmätare utgår från lantmätare som är anställda inom offentlig sektor. Det finns förvisso tillgänglig statistik för lantmätare för alla sektorer, men det framgår av denna statistik och kontakter med SCB att de enskilda privata företag som inkluderas i datainsamlingen får ett oproportionellt stort genomslag i genomsnittsbereäkningen. Vi har av denna anledning i huvudsak jämfört löneutvecklingen med den generella och viss yrkesspecifik löneökning inom offentlig sektor. Vi inkluderar dock även den generella löneökningen för samtliga sektorer.

Det kan också noteras att lantmätare enligt SCB:s lönestatistik inte tycks ha fått någon löneökning mellan 2019 och 2020. Vi kan inte svara på varför det saknas en löneökning i SCB:s lönestatistik. Lantmäteriet har uppgett att det skedde en löneökning om 1,90 procent 2020. Det saknar relevans för vår analys över tid vilken ökning som skett mellan enstaka år, i detta fall 2019 och 2020, varför vi inte har utrett löneökningen för 2020 närmare.

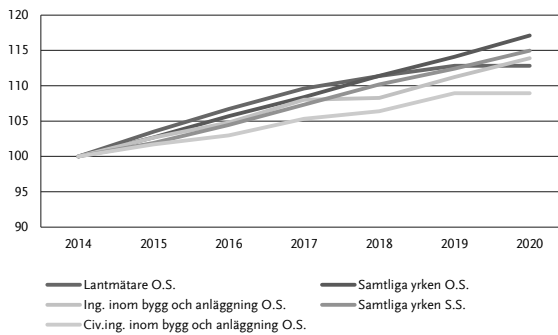
FASTIGHETSBLDNINGEN I SVERIGE

Figur 6 Löneutveckling 2005–2013



Anm. S.S. = samtliga sektorer. O.S. = offentlig sektor.

Figur 7 Löneutveckling 2014–2020



Anm. S.S. = samtliga sektorer. O.S. = offentlig sektor.

FASTIGHETSILDNINGEN I SVERIGE

Riksrevisionen har granskat de statliga insatserna inom fastighetsbildningen i Sverige. Fastighetsbildning innebär bland annat att nya fastigheter bildas eller att fastighetsgränser ändras. Lantmäteriet ansvarar för fastighetsbildning i Sverige, men i 39 kommuner är lantmäteriverksamheten kommunal. Riksrevisionens övergripande slutsats är att de statliga insatserna inom fastighetsbildningen inte är tillräckligt effektiva.

Handläggningstiderna är långa, vilket huvudsakligen beror på svårigheter att rekrytera tillräckligt många lantmätare. Riksrevisionen bedömer att det inte är möjligt att öka antalet lantmätare tillräckligt mycket inom rimlig tid, och rekommenderar regeringen att genomföra en översyn av regelverket, så att verksamheten ska kunna effektiviseras.

Granskningen visar vidare att de avgifter som Lantmäteriet tar för att genomföra fastighetsbildning är höga och har stigit i orimligt hög takt. Riksrevisionen bedömer att detta framför allt beror på den avgiftsmodell som Lantmäteriet använder och rekommenderar därför en översyn av modellen.

Organiseringen av fastighetsbildningen med både statliga och kommunala huvudmän för en i princip identisk verksamhet är unik i svensk statsförvaltning. Riksrevisionens granskning visar likväl att fördelningen mellan stat och kommun i huvudsak är rimlig från effektivitetssynpunkt.

ISSN 1652-6597
ISBN 978-91-7086-618-0

RIKSREVISIONEN

S:T ERIKSGATAN 117
BOX 6181, 102 33 STOCKHOLM
08-5171 4000
WWW.RIKSREVISIONEN.SE



Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 juni 2022

Närvarande: statsminister Andersson, ordförande, och statsråden Johansson, Hallengren, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Linde, Strandhäll, Dahlgren, Hallberg, Säterberg, Thorwaldsson, Gustafsdotter, Axelsson Kihlblom, Elger, Farmanbar, Danielsson, Karkiainen

Föredragande: statsrådet Danielsson

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om fastighetsbildningen i Sverige