

Justitieombudsmannen
Lars Lindström

Inspektion av Lantmäteriet den 14 och 19–21 april 2016

Inspektionen inleddes med ett besök på Lantmäteriets huvudkontor den 14 april 2016. Därefter genomförde JO och hans medarbetare en granskning av fastighetsbildningsverksamheten vid Lantmäteriets kontor i Falun den 19–21 april 2016.

1. Besök vid Lantmäteriets huvudkontor i Gävle den 14 april 2016

Närvarande från Riksdagens ombudsmän: justitieombudsmannen Lars Lindström, byråchefen Charlotte Håkansson och områdesansvariga föredraganden Cecilia Melander.

Närvarande från Lantmäteriet: generaldirektören Bengt Kjellson, divisionschefen fastighetsbildning tillika ställföreträdande generaldirektören Anders Lundquist, chefsjuristen Tomas Öhrn samt nationella produktionsamordnaren Kristina Widborg Ahlstrand.

1.1 Inledning

Besöket inleddes med att JO Lars Lindström berättade om syftet med inspektionen och om upplägget av den. Han redogjorde för att inspektionen avsåg Lantmäteriets Division Fastighetsbildning med huvudsaklig inriktning på divisionens arbetsläge och handläggningstider och att JO särskilt efterfrågade information i följande delar (enligt tidigare översänd handling):

1. Nuvarande balansläge och handläggningstider avseende fastighetsbildningsärenden för myndigheten totalt och för respektive kontor?
2. Vilka omständigheter kan påverka handläggningstiden för ett fastighetsbildningsärende?
3. En beskrivning av produktionsutjämningsarbetet?
4. En beskrivning av utvecklingen mot ett s.k. teambaserat arbete?
5. Hur och när ett ärende tilldelas en handläggare?

JO meddelade att resultatet av inspektionen skulle komma att redovisas i ett protokoll.

1.2 Lantmäteriets redovisning

Därefter berättade Lantmäteriets företrädare om divisionens organisation och verksamhet samt lämnade den information som JO på förhand hade efterfrågat i huvudsak enligt följande:

1.2.1 Allmänt om verksamheten

Lantmäteriet blev en enmyndighet 2008. Dessförinnan hade den varit en distriktsmyndighet. Lantmäteriets verksamhet bedrivs på huvudkontoret i Gävle och på 50 kontor ute i landet. För tre år sedan fanns det 70 lokalkontor, men 20 av dessa har lagts ned av effektivitetsskäl. Lantmäteriet är organiserat i tre divisioner, Fastighetsbildning, Geodata och Inskrivning, varav Division Fastighetsbildning är den största. Härutöver finns koncerngemensamma enheter som sköter bl.a. personalfrågor, kommunikation och IT. Lantmäteriets verksamhet är till 70% finansierad genom avgifter och i övrigt genom statliga anslag. Division Fastighetsbildning är huvudsakligen avgiftsfinansierad.

Division Fastighetsbildning är indelad i två regioner bestående av elva enheter. Enhetsindelningen utgår från länsindelningen. I varje enhet finns flera kontor.

Utöver de statliga lantmäterikontoren finns 39 kommunala lantmäterimyndigheter. Lantmäteriet har tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna. Det är chefsjuristen som ansvarar för denna tillsyn. Tillsynen rymmer ingen direkt befogenhet att ingripa men Lantmäteriet har möjlighet att vända sig till regeringen angående återkallelse av tillståndet för en kommunal lantmäterimyndighet.

1.2.2 Balanser och handläggningstider inom Division Fastighetsbildning

Varje lantmätare avgör ca 20 ärenden/år. Lantmätaren sköter i princip alla moment i ärendet, dvs. utreder, träffar intressenter, gör bedömningar och fattar beslut. Målet är att skapa en hållbar fastighetsbildning.

Idag har Lantmäteriet 477 handläggare som kan fatta beslut och ca 15000 pågående ärenden, dvs. 31,5 ärenden per handläggare. Föregående vecka (vecka 14) slutfördes 111 ärenden. Det finns 4873 passiva ärenden där ingen åtgärd har registrerats i ärendet under de tre senaste månaderna.

För närvarande tar det ca 7 månader innan ett ärende fördelas till en handläggare (kötid). De komplicerade ärendena är svårast att fördela ut på en handläggare.

1.2.3 Vilka omständigheter påverkar handläggningstiden för ett fastighetsbildningsärende?

Det är svårt att jämföra handläggningstider för olika ärenden. Svårighetsgraden och omfattningen på ärendena är mycket varierande.

Handläggningstiden kan även påverkas av t.ex. följande:

- ojämn ärendeströmning till olika kontor, vilket leder till att det är svårt att planera bemanning och bibehålla kompetens på alla kontor/enheter,
- för stor arbetsbelastning, dvs. mängden ärenden för respektive handläggare,
- att ärenden ofta behöver kompletteras innan handläggningen kan påbörjas,
- icke godtagbara uppehåll i handläggningen som är opåverkbara,
- enhetlig hantering av enhetliga ärenden samt fördelning av ärenden som inte är beroende av en lokal hantering,
- en god uppföljning av närmaste chef,
- olika förutsättningar i form av väderförhållanden, lång vinter i norr och näst intill ingen vinter i söder,
- tekniska hjälpmedel både till fördel och nackdel,
- förnyade arbetssätt och tillvaratagandet av olika kompetens på ett bättre sätt.

Myndigheten försöker att arbeta bort den kultur som funnits i verksamheten under lång tid innebärande att man t.ex. avvaktar/inväntar parternas samförstånd och att handläggningstiden därmed drar ut orimligt långt i tiden. Myndigheten förespråkar en aktiv handläggning. Det finns inget som hindrar att en handläggare försöker nå samförstånd mellan parterna, tvärtom. Det är dock viktigt att sätta gränser för hur länge samförstånd kan inväntas. Nu är man hårdare med att sätta gränser. Ett annat exempel på att handläggningen kan dra ut på tiden är att en förrättningslantmätare väntar på en ny detaljplan vilket kan ta flera år. Det är inte korrekt hanterat utan i ett sådant fall bör förrättningen ställas in.

1.2.4 Resursbrist

Det har under en lång tid varit svårt att klara kompetensförsörjningen på myndigheten. Handläggningen blir lidande av den stora kompetensbristen. Myndigheten hade en övertalighet av lantmätare under 1995–1998. Under 2000–2005 var det balans mellan antalet lantmätare och antalet ärenden. Antalet inkommande ärenden började därefter öka samtidigt som många lantmätare gick i pension. Mellan 2007–2016 har det varit ett stort underskott av lantmätare.

År 2006 startade förrättningslantmätarprogrammet och mycket personal kunde rekryteras för att täcka de stora pensionsavgångarna som myndigheten stod inför. Många av den personal som rekryterades var dock unga och stannade endast 4–5 år på myndigheten innan de gick vidare. Lantmäteriet har sedan 2006/07 rekryterat och utbildat 100–110 nya medarbetare årligen. En lantmätare har flera års upplärningstid. Varje år tappar dock myndigheten fler än vad man förmår anställa. Det är en stor brist och stor rörlighet på förrättningslantmätare. Idag går i snitt ca 70 medarbetare per år till andra arbetsgivare. Under 2015 gick t.ex. 50 medarbetare till kommunala lantmäterimyndigheter.

Det finns idag två femåriga utbildningar (Stockholm och Lund), två treåriga utbildningar (Uddevalla och Trollhättan) och en ny utbildning i Umeå. Den huvudsakliga rekryteringen sker från dessa utbildningar. Lantmäteriet anställer

även jurister med fastighetsrättslig inriktning. Lantmäteriet har för närvarande inte tillräckligt många förrättningslantmätare. Uppskattningsvis saknas ca 100 förrättningslantmätare i verksamheten. Det råder en mycket stor brist på handläggare för medelsvåra och svåra ärenden. Dessa ärendetyper ökar dessutom från år till år. År 2005 fanns det drygt 300 förrättningslantmätare som hade arbetat mer än nio år vid myndigheten. Idag har mer än hälften av lantmätarna arbetat fyra år eller mindre i verksamheten.

1.2.5 En otillfredsställande myndighetsprestation

Leveranstiderna vid myndigheten ökar. När ett nytt ärende kommer in läggs det i en ofördelad pott. Idag tar det ca 30–35 veckor innan en handläggare utses för ett ärende. Handläggningstiderna (den tid då en handläggare arbetar med ärendet, dvs. inte kötid innan ärendet fördelas) är också långa och ökar, främst beroende på att handläggarna är oerfarna. Det krävs mycket tid för handledning av medarbetare. Den ökade tidsåtgången per handläggare leder till ökade kostnader. Myndigheten får lägga mycket resurser på kompetensförsörjning. Den enskildes kostnader ökar också då det är den tid som handläggaren lägger ned på ett ärende som debiteras.

1.2.6 Vidtagna åtgärder avseende rekrytering och kompetensutveckling

Myndigheten har infört riktade lönesatsningar och en Karriärstege:

- Klass 1 – beredande
- Klass 2 – beslutande
- Klass 3 – specialist
- Klass 4 – senior

Myndigheten lägger mycket resurser, tid och pengar på kompetensförsörjning och utveckling. Mindre kontor har lagts ned för att öka effektiviteten. Lantmäteriakademin, en internutbildning, har utvecklats. Den passar nu en bredare bas, personer med olika bakgrund och kompetens. Vidare rekryterar Lantmäteriet högskoleutbildade s.k. förrättningsassistenter, som ska avlasta lantmätarna i förrättningen. Lantmätaren ska därmed kunna koncentrera sig på de mer kvalificerade delarna av förrättningen. Myndigheten bedriver även ett riktat arbete mot högskolorna för att behålla och öka antalet utbildningsplatser. Det har även gjorts försök att rekrytera tillbaka tidigare medarbetare.

1.2.7 Vidtagna åtgärder avseende produktionsutjämning m.m.

Lantmäteriet har infört ett arbetssätt med produktionsutjämning och central ärendefördelning på alla enheter. Det påbörjades för fyra år sedan. Det har dock visat sig vara en process som inte har varit helt lätt att genomföra.

År 2013 genomfördes en omorganisation där bl.a. funktionschefer infördes vilket gjorde ledarskapet mer ”närvarande”. Inför omorganisationen gjordes en översyn av handläggarnas ärendeportföljer och det konstaterades att dessa var alldeles för stora. Vissa handläggare hade över 150 ärenden vilket var omöjligt att överblicka och handlägga. Det utreddes att varje handläggare bör ha

maximalt 25 ärenden för att handläggningen ska flyta på. Detta resulterade i att ärenden lyftes bort från många handläggare. Överskottet lades i en ofördelad pott. Syftet var att få en genomströmning av ärendena men det var också en arbetsmiljöfråga.

När en ny ansökan kommer in diarieförs den och handlingarna skannas. Ärendet läggs sedan till den ofördelade potten i väntan på en ledig handläggare med rätt kompetens utifrån ärendets svårighetsgrad. En viss inledande granskning görs vid registreringen och vissa kompletteringar begärs direkt.

De ofördelade ärendena har således ingen utsedd handläggare. Det är funktionschefen på det kontor dit fastigheten hör som tar hand om allt löpande i ärendet innan en handläggare utses. Funktionscheferna påbörjar inte handläggningen av ärendet men har alltså ansvar för de ofördelade ärendena. Denna ordning finns inte på pränt men det följer av ett linjeansvar.

I varje enhet finns en fördelare eller s.k. PUG (ProduktionsUtjämningsGrupp), i vissa enheter kallad EPS (EnhetsProduktionsSamordnare). Fördelningen sker veckovis utifrån turordningen i en gemensam kö. Gruppen bedömer om det finns ärenden som ska prioriteras framför andra i kön utifrån beslutade regler där samhällsnyttan står i centrum.

En nationell produktionssamordnare håller månadsvis gemensamma möten med alla fördelare för att bland annat uppnå enhetlighet och stötta dem i deras arbete.

De inkommande ärendena prioriteras nu enhetligt. Handläggningstiderna har tidigare varierat kraftigt beroende på den lokala inströmningen. Produktionsutjämnningen har medfört att det har blivit ett bättre arbetsläge på vissa orter men ett sämre på andra där man tidigare hade färre ärenden.

1.2.8 Hur och när ett ärende tilldelas en handläggare

Samtliga förämningslantmätare är inplacerade i en fyrgradig stege, Karriärstegen (se avsnitt 1.2.6). Samtliga ärenden är indelade i klass 1–4 där klass 1 utgör de enklaste och minst komplexa ärendena. Dessa två indelningar ska matcha varandra avseende vilken typ av ärenden som ska fördelas till respektive handläggare.

När en handläggare får utrymme att ta ett nytt ärende förs en dialog med den närmaste chefen, funktionschefen. Han eller hon kontaktar sedan PUG/EPS och ber om nya ärenden. Ärendena ska passa den aktuella handläggaren i enlighet med karriärstegen/svårighetsgrad. De ärenden som handläggaren får kan komma från hela Sverige. Ärendena plockas från den ofördelade potten. När ärendet fördelas till handläggaren ska handläggningen av ärendet påbörjas direkt.

1.2.9 Ett teambaserat arbete

Vidare genomförs nu en övergång till teamarbete. Det innebär att förämningslantmätare, förämningsassistenter och mätingenjörer arbetar i team

istället för s.k. enhandläggning. Förhoppningen är att lantmäterna ska avlastas och att resursbristen inte ska vara lika påtaglig. Det finns en ansvarig handläggare för ärendet som ska se till att driva handläggningen framåt. Handläggaren är som regel en lantmätare men det är inget krav. Det måste dock vara en förrättningslantmätare som fattar beslut i ärendet. Genom det teambaserade arbetssättet kan förrättningslantmätaren/handläggaren få hjälp med t.ex. mätning och administrativa åtgärder i förrättningen. Teamarbetet har dock ännu inte kommit så långt som man hade hoppats.

1.2.10 Vidtagna åtgärder; övrigt

I den nya organisationen har Lantmäteriet en bättre uppföljning av arbetsläget än tidigare. Det finns bra tekniska förutsättningar för att ta fram statistik och få en överblick. Myndigheten mäter fler nyckeltal regelbundet, t.ex. kötider och leveranstider. Cheferna är också närmare medarbetarna och varje chef ansvarar för ett mindre antal personer än tidigare.

Mätningsskapet har förstärkts och mätpooler har införts som det går att avropa uppdrag från. Uppdrag åt Naturvårdsverket upphör vid halvårsskiftet vilket medför att mätningen frigörs och blir resurser i förrättningsarbetet. Sedan 2008 har även annan uppdragsverksamhet minskat för att koncentrera arbetet på förrättningarna.

Alla inkommande ärenden i Norrland skickas till "en-adress-in" vilket har fallit väl ut. Under 2016 ska möjlighet att göra en e-ansökan införas.

Alla samarbetsformer med kommunerna har gjorts mer enhetliga för att nå högre rättssäkerhet och enhetlighet.

Det har införts enhetliga öppettider på kontoren och tidsbokning för möten med lantmätare. Öppettiderna varierar beroende på hur stort respektive kontor är. Det är inte öppet på alla kontor varje dag hela dagarna. Det kan t.ex. röra sig om tre timmar per dag/tre dagar i veckan, vilket bedöms uppfylla förvaltningslagens krav på tillgänglighet.

2. Inspektion av Lantmäteriets kontor i Falun den 19–21 april 2016

Närvarande från Riksdagens ombudsmän: Lars Lindström, Charlotte Håkansson, Cecilia Melander samt föredragandena Ulrika Kullman och Helen Lidö.

Närvarande från Lantmäteriet vid ett inledande samtal den 19 april 2016: produktionschefen/funktionschefen Falun Iia Kolk.

Närvarande från Lantmäteriet vid det avslutande mötet den 21 april 2016: Iia Kolk, produktionschefen/funktionschefen Falun Eva Wikblom, enhetschefen Thomas Öberg, funktionschefen Borlänge Hans-Olof Marcus, lantmäterna Johan Emanuelsson, Maria Hellsten, Alexandra Wessely och juristen Susann Wahlström Michels.

2.1 Allmänt

Vid det inledande samtalet redogjorde Lars Lindström kort för syftet med inspektionen och att den hade inletts med ett möte på huvudkontoret i Gävle.

Under inspektionen lämnade Iia Kolk bl.a. följande uppgifter om verksamheten:

Lantmäteriets kontor i Falun består av två funktioner varav hon är chef för den ena. Hon ansvarar för 13 medarbetare varav ca hälften är förrättningslantmätare och andra hälften är förrättningsassistenter. Tidigare var Falukontoret ett specialkontor med enbart ärenden enligt anläggningslagen och ledningsrättslagen. Numera har kontoret alla slags ärenden.

De arbetar i team vilket innebär att lantmätare och assistenter arbetar ihop. Varje lantmätare har ca 20 ärenden i sin ärendepportfölj. Hon uppskattar att en fastighetsreglering där det finns en överenskommelse och inga komplikationer i övrigt tar ungefär två månader att handlägga.

Alla nya ärenden inkommer till Lantmäteriets kontor i Härnösand där förrättningsassistenter registrerar och klassificerar ärendena. För närvarande fördelas ärenden i klass 1 och 2 (se avsnitt 1.2.8) som är inkomna i september 2015. Ärenden i klass 3 och 4 är i princip omöjliga att fördela ut på handläggare. Hon kontaktar produktionsutjämningsgruppen (PUG) när en handläggare behöver nya ärenden.

När produktionsutjämningsarbetet påbörjades fick lantmätarna på Falukontoret behålla sina ärenden och de fick inte ta några nya förrän de kom i balans. Ärenden som en gång har fördelats går som regel inte tillbaka till den ofördelade potten. Kontoret har flera passiva ärenden, där det inte pågår någon handläggning. Om någon slutar är tanken att dennes ärenden ska fördelas inom funktionen. De har regelbundet fokusveckor för att arbeta med gamla ärenden vilket har gett ett bra resultat.

En tredjedel av hennes tid går till att svara och vidta åtgärder i de ofördelade ärendena som geografiskt hör till kontoret.

2.2 Granskningens omfattning

Vid inspektionen granskades:

- utdrag ur registret över dels kontorets samtliga öppna förrättningsärenden (registrerade på kontoret), dels kontorets öppna förrättningsärenden som tilldelats en handläggare vid Falukontoret,
- akterna i de 50 äldsta öppna ärendena och
- akterna i de 20 senast avgjorda ärendena.

2.3 Iakttagelser och bedömningar

JO Lars Lindström redogjorde vid det avslutande mötet den 21 april 2016 i korthet för de gjorda iakttagelserna och sina bedömningar av de frågor som iakttagelserna aktualiserade. Vid granskningen framkom följande:

2.3.1 Långsam handläggning

2.3.1.1 Dröjsmål med den inledande handläggningen

Vid granskningen av ärenden uppmärksammades ett flertal ärenden där det tagit mycket lång tid från det att ärendena kom in till Lantmäteriet innan den första handläggningsåtgärden vidtogs. Som exempel kan nämnas följande ärenden:

Den 20 augusti 2013 kom det in en ansökan om ledningsrätt till Lantmäteriet. Samma dag skickades en bekräftelse på ansökan. Därefter dröjde det till den 1 juli 2014, dvs. drygt tio månader innan handläggningen påbörjades (W131306).

Den 20 januari 2014 kom det in en ansökan om förrättning avseende bl.a. bildande av ledningsrätt för ny elkabel och bredband. Såvitt framgår av handlingarna vidtog Lantmäteriet den första handläggningsåtgärden i ärendet den 21 januari 2016, dvs. två år efter det att ansökan kom in till myndigheten (W14111).

Den 17 februari 2014 kom det in en ansökan om ändring av båtadsområdet för en gemensamhetsanläggning till Lantmäteriet. Såvitt framgår av handlingarna påbörjade Lantmäteriet handläggningen i ärendet den 11 januari 2016, dvs. efter nästan två år (W14274).

I ytterligare ett antal ärenden dröjde det ett år och åtta månader (W13922 och W13924) och mellan sex och elva månader (S15313, X15381, W149 och W14491) från det att ärendena kom in till Lantmäteriet innan handläggningen påbörjades.

2.3.1.2 Avstannad handläggning m.m.

Vid granskningen framkom följande exempel på ärenden där handläggningen tycktes ha stannat av eller där det förekom långa uppehåll i handläggningen:

Den 26 januari 2010 kom det in en ansökan om anläggningsförrättning till Lantmäteriet. Såvitt framgår av handlingarna i akten förekom ingen egentlig handläggning i ärendet under perioderna den 28 oktober 2011 till den 14 augusti 2014 och den 9 december 2014 till den 25 januari 2016. Vid tidpunkten för JO:s inspektion uppgick således den totala handläggningstiden till nästan sex år och tre månader (W10145).

Den 12 juli 2010 kom en ansökan om utökad/ny ledningsrätt in till Lantmäteriet. Såvitt framgår av handlingarna i akten vidtogs ingen handläggningsåtgärd i ärendet under perioden den 30 september 2010 till den

11 juni 2013, alltså under drygt två år och åtta månader. Ärendet var vid tidpunkten för JO:s inspektion ännu inte avslutat (W101135).

Den 13 februari 2013 kom det in en begäran om omprövning av ledningsrättsåtgärd till Lantmäteriet. Den 7 mars 2013 skickade Lantmäteriet brev till sakägare. Nästa handläggningsåtgärd i ärendet vidtogs den 6 maj 2015, dvs. nästan två år och två månader senare. Ärendet var vid tidpunkten för JO:s inspektion ännu inte avslutat (W13271).

Den 26 april 2013 kom en ansökan om avstyckning in till Lantmäteriet. Några inledande handläggningsåtgärder vidtogs, men därefter förekom det uppehåll i handläggningen under perioderna den 16 maj 2013 till den 15 maj 2014 samt den 19 november 2014 till den 28 januari 2016 (W13687).

Den 3 juni 2013 inleddes ett förrättningsärende enligt anläggninglagen (1973:1149). Under perioden den 16 april 2014 till den 13 april 2015 synes ingen egentlig handläggning i ärendet ha förekommit. Beslut fattades den 22 februari 2016 och total handläggningstid uppgick således till drygt två år och åtta månader (W13910).

Den 27 augusti 2013 kom det in en ansökan om omprövning av vägsamfällighet till Lantmäteriet. Handläggning påbörjades och pågick fram till april 2015. Enligt en anteckning i dagboken skickade handläggaren då ett mejl till en sakägare med information om att "ärendet lagts till ofördelat pga hög arbetsbelastning och att ny handläggare kommer kontakta honom när sådan blivit utsedd". Den 27 augusti 2015 informerades sakägaren i mejl att en ny handläggare hade utsetts. Inga handläggningsåtgärder vidtogs dock i anslutning till detta, utan påföljande (och senaste) anteckningen gjordes den 8 april 2016 avseende ett telefonsamtal från sakägaren (W131371).

Den 16 oktober 2013 kom en ansökan om avstyckning in till Lantmäteriet. Uppehåll i handläggningen med anledning av att ansökan eventuellt skulle återkallas. Vid tidpunkten för vår inspektion var ärendet fortfarande inte avslutat. Den 16 mars 2016 hade en ny skrivelse om återkallelse eller fortsatt handläggning av ärendet skickats (W131640).

JO Lars Lindström: Varje ärende där någon enskild är part ska enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223), FL, handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. När ett ärende har inletts hos en myndighet ankommer det på denna att driva fram ärendet till ett avgörande. Myndigheten bör alltid verka för att ett ärende avslutas inom rimlig tid.

Lantmäteriet har redogjort för att myndigheten har långa handläggningstider och att det kan bero på bl.a. en alltför passiv handläggning. Dessa uppgifter bekräftas vid JO:s granskning av ärenden under inspektionen.

2.3.2 Registrering

Under granskningen uppmärksammades att det i flera ärenden fanns inkomna eller upprättade handlingar som inte var införda i ärendenas dagboksblad. I ärende W10145 fanns t.ex ett protokoll som inte var noterat i dagboksbladet för ärendet. Se ytterligare exempel i ärendena W12409, W14310, W131119.

I ett antal ärenden noterades även att ansökningarna hade registrerats i dagboken först flera månader efter att de kom in till myndigheten, se t.ex. ärendenummer W131408, W14148, W14487, W14491.

Lia Kolk uppgav bl.a. följande: Diarieföringen inom myndigheten varierar. Det är den för ärendet ansvarige förrättningslantmätaren som bestämmer vad som ska diarieföras. Under en lång tid har det varit en tradition inom myndigheten att inte registrera fler handlingar och händelser än vad som ansetts nödvändigt. Nu när handläggningen är mer digital och då arbetet sker i team används dagboksbladet mer aktivt och handlingar och händelser diarieförs i större utsträckning.

JO Lars Lindström: I 5 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, finns grundläggande bestämmelser om myndigheters skyldighet att registrera allmänna handlingar och om vad ett register ska innehålla. Bestämmelsernas syfte är bl.a. att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar. För att offentlighetsprincipen i praktiken ska fungera på det sätt som är avsett i tryckfrihetsförordningen, TF, krävs att myndigheterna håller sina allmänna handlingar registrerade eller åtminstone ordnade så att det går att konstatera vilka handlingar som finns. Detta är naturligtvis viktigt även för myndighetens eget arbete.

Enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § OSL ska allmänna handlingar registreras löpande i anslutning till att en handling har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. En ovillkorlig registreringskyldighet omfattar bara handlingar för vilka sekretess gäller.

Av 13 och 14 §§ fastighetsbildningskungörelsen (1971:762) framgår bl.a. att det över ärendena ska föras en dagbok som för varje ärende anger dagen då ärendet kommit in, vilka åtgärder som vidtagits och vilka handlingar som kommit in eller upprättats i ärendet samt dagen för ärendets avgörande. Dagboken får föras särskilt för skilda grupper av ärenden. De handlingar som ges in eller upprättas i ärendet ska föras samman till en akt. De handlingar som tas in i akten, med vissa undantag, ska föras med en särskiljande beteckning efter hand som de kommer in eller upprättas och föras med uppgift om lantmäterimyndigheten och ärendets dagboksnummer.

Jag kan konstatera att registreringen av handlingar inte alltid sker i anslutning till att de kommer in eller upprättas hos myndigheten. Diarieföringen i ärendena är inte heller helt konsekvent. I vissa ärenden har detta medfört att dagboken inte speglar det verkliga händelseförloppet och handläggningen är mycket svår

att följa. Detta överensstämmer inte med ovan nämnda bestämmelser om diarietföring och registrering.

2.3.3 Särskilt om vilandeförklaring

Ett ärende gällde anläggningsförrättning för bildande av en gemensamhetsanläggning för en väg (W062351). Ansökan kom in till dåvarande Lantmäterimyndigheten i Dalarnas län den 29 november 2006. Den 4 maj 2007 höll myndigheten ett sammanträde. Enligt protokollet från sammanträdet fanns en opinion mot att inrätta en gemensamhetsanläggning och sammanträdet avslutades utan att ett sådant beslut fattades.

Att döma av dokumentationen i ärendet hände sedan ingenting förrän den 23 januari 2015 då förrättningslantmätaren skickade ut en skrivelse. I skrivelsen angav lantmätaren att förrättningen hade varit vilande sedan sammanträdet 2007, att företrädare för sökanden hade uppgett att de stod fast vid sin ansökan och att lantmätaren inte kunde se att det fanns några hinder i anläggningslagen mot att fullfölja förrättningen. Lantmätaren skrev att hans avsikt var att återuppta förrättningen utifrån de förutsättningar som redovisades vid sammanträdet den 4 maj 2007 och gav mottagarna av skrivelsen möjlighet att höra av sig om de hade synpunkter på att förrättningen återupptogs. Den 31 mars 2015 höll myndigheten ett nytt sammanträde i ärendet. Enligt protokollet från sammanträdet fanns det fortfarande en mycket stark opinion mot att inrätta vägen som gemensamhetsanläggning. Sammanträdet avslutades utan att det fattades några beslut. Sökanden hade sedermera återkallat sin ansökan.

JO Lars Lindström: Mot bakgrund av vad som har kommit fram beslutar jag att i ett särskilt ärende utreda hur handläggningen av förrättningen förhåller sig till bestämmelserna i bl.a. 4 kap. 33 a och 39 §§ fastighetsbildningslagen (1970:988).

2.3.4 1 kap. 9 § regeringsformen

Ett ärende gällde ändring av båtnadsområdet för en gemensamhetsanläggning (W14274). Ansökan kom in till Lantmäteriet den 17 februari 2014. Av ansökan framgick att sökanden uppfattade båtnadsgränsen som av misstag feldragen vid anläggningsförrättningen. Såvitt framgår av handlingarna var Lantmäteriets första åtgärd att den 11 januari 2016 skicka ett brev till sökanden och till ett antal andra personer med frågor. En av frågorna löd: "Om ni var missnöjda med båtnadsområdet vid förrättningen, varför överklagade ni inte beslutet?"

JO Lars Lindström: Jag beslutar att i ett särskilt ärende utreda hur den ställda frågan förhåller sig till 1 kap. 9 § regeringsformen.

2.3.5 Särskilt om tillämpningen av serviceskyldigheten

Ett ärende gällde en ledningsrättsåtgärd för breddning av en starkströmsledning (W131332). Ansökan från Fortum Distribution AB om ledningsförrättning kom in till Lantmäteriet den 22 augusti 2013. Under handläggningen av ärendet kom det fram att det saknades en giltig koncession. Enligt en dagboksanteckning den

18 december 2013 skickade lantmätaren ett e-postmeddelande till bolagets ombud med begäran om komplettering av ansökan i form av ett medgivande från koncessionsmyndigheten att inleda ledningsförrättning enligt 17 § ledningsrättslagen (1973:1144).

Enligt en dagboksanteckning samma dag ville ombudet att lantmätaren skulle begära medgivande från Energimarknadsinspektionen. Lantmätaren upprättade då en ansökan om medgivande att inleda ledningsförrättning och skickade den till Energimarknadsinspektionen. Den 20 januari 2014 kontaktade en handläggare vid Energimarknadsinspektionen lantmätaren och undrade varför Lantmäteriet hade sökt medgivande i stället för sökanden. Lantmätaren uppgav då att Fortum hade bett Lantmäteriet att skicka in en förfrågan om medgivande. Handläggaren vid Energimarknadsinspektionen skulle kontrollera vem som kunde ansöka om medgivande. Enligt en dagboksanteckning dagen efter meddelade handläggaren att hon inte hade hittat något hinder mot att Lantmäteriet ansökte om medgivande. I ett beslut den 6 februari 2014 avslog Energimarknadsinspektionen Lantmäteriets ansökan om medgivande.

JO Lars Lindström: Mot bakgrund av det som har framkommit beslutar jag att i ett särskilt ärende utreda hur handläggningen förhåller sig till myndigheternas serviceskyldighet i 4 § FL.

2.3.6 Utformningen av en underrättelse/underrättelser i ett ärende

I ett ärende (W13271) hade ett bolag den 13 februari 2013 begärt omprövning av ledningsrätt. Den 7 mars 2013 skickade Lantmäteriet ut skrivelser benämnda "Underrättelse om begärd förrättning/beslut" till berörda sakägare. I skrivelserna redogjorde Lantmäteriet för sakförhållandena i ärendet och angav därefter bl.a. följande: "Har ni synpunkter på ovanstående ber jag er kontakta mig innan den 21 mars. Om inga hinder föreligger kommer beslut att tas detta datum." Lantmäteriet angav vidare vid ett avsnitt benämnt "Överklagande" bl.a. att den som var missnöjd med Lantmäteriets beslut eller åtgärd kunde överklaga dessa genom att lämna eller skicka en skrivelse till Lantmäterimyndigheten. Vidare angavs att "Skrivelsen måste ha kommit in till Lantmäterimyndigheten inom fyra veckor från avslutningsdagen, d.v.s. senast den **18 april 2013**."

JO Lars Lindström: I skrivelserna gav Lantmäteriet sakägarna i ärendet tillfälle att inom en viss tid yttra sig inför ett kommande beslut. I och med att Lantmäteriet även gav anvisningar om hur ett överklagande skulle göras och angav sista dag för överklagande var skrivelserna utformade så att de även kunde uppfattas som beslut. Även om jag inte har anledning att tro att den missvisande utformningen berodde på annat än ett enskilt misstag vill jag framhålla vikten av att myndigheter är tydliga vid sin kommunikation med enskilda. Det innebär bl.a. att myndigheter ska utforma skrivelser noggrant och naturligtvis granska dessa ingående innan de expedieras.

3. Avslutande synpunkter

JO Lars Lindström: Jag har i min tillsyn över Lantmäteriet i ett antal klagomålsärenden funnit anledning att kritisera myndigheten för mycket långa handläggningstider i fastighetsbildningsärenden. Jag beslutade därför att inspektera Lantmäteriet med särskilt avseende på dess handläggningstider och balansläge. Av de uppgifter som Lantmäteriet därvid har lämnat till JO framgår att myndigheten har ett bekymmersamt läge främst beroende på svårigheten att försörja verksamheten med tillräckligt med personal som har erforderlig kompetens.

Jag konstaterar dock att Lantmäteriet har vidtagit en rad åtgärder i syfte att förbättra situationen. Allmänt sett ser jag naturligtvis positivt på att Lantmäteriet således strävar efter att nå en snabb och säker handläggning av ärenden. Det som redovisats ger emellertid anledning till följande synpunkter från min sida.

Lantmäteriet fördelar ärenden till handläggare genom ett system där ärendets komplexitet och svårighetsgrad matchas mot en handläggares plats i den s.k. Karriärstegen, dvs. utifrån kompetens. Under inspektionen har framkommit att det på grund av resursbrist (brist på erfarna lantmätare) är svårt att få ut de mer komplicerade ärendena på en handläggare. En farhåga blir därmed att de tyngre ärendena riskerar att ligga ofördelade längre tid än enklare ärenden och därför drabbas av en totalt sett längre handläggningstid redan av det skälet.

Enkla ärenden kan och ska naturligtvis handläggas snabbare än ärenden som behöver kompletteras eller kräver omfattande utredning. Det är också begripligt att en myndighet i viss mån prioriterar de enklare ärendena. Jag vill emellertid i detta sammanhang nämna/framhålla att det inte är godtagbart att svåra ärenden mer eller mindre helt nedprioriteras under en längre tid (se JO 2015/16 s. 326, dnr 5497-2013).

En ytterligare synpunkt gäller ansvaret för ärenden som ännu inte tilldelats en handläggare. I väntan på att ett fastighetsbildningsärende kan fördelas ut till handläggare ligger ärendena i en ofördelad pott. Enligt företrädare för Lantmäteriet ligger ansvaret för dessa ärenden på handläggarnas närmaste chef, vanligen en funktionschef. Funktionschefen ska ombesörja åtgärder som behöver vidtas under tiden till dess att det finns en ordinarie handläggare för ärendet. Under inspektionen framkom att detta ansvar emellertid inte uttryckligen framgår av skriftlig dokumentation. Inte minst mot bakgrund av tjänstefelsansvaret bör det tydligt framgå av befattningsbeskrivning, eller andra interna föreskrifter, var ansvaret för varje ärendet ligger.

Med anledning av iakttagelser under granskningen av ärenden på Lantmäteriets kontor i Falun har jag beslutat att i tre särskilda ärenden utreda handläggningsfrågor gällande vilandeförklaring och innebörden av objektivitetsprincipen samt omfattningen av serviceskyldigheten (se avsnitt

2.3.3, 2.3.4 och 2.3.5). I dessa ärenden kommer en begäran om yttrande att tillställas Lantmäteriet.

Vid protokollet

Cecilia Melander

Justeras 2016-06-27

Lars Lindström