

Justitieombudsmannen
Lars Lindström

Inspektion av Byggnadsnämnden i Västerås stad, inklusive lantmäterimyndigheten, den 14–16 mars 2017

Närvarande från Riksdagens ombudsmän: byråchefen Charlotte Håkansson, områdesansvariga föredraganden Cecilia Melander samt föredragandena Sigrid Malmström, Jenni Nordquist och Elin Ruthström.

Närvarande från byggnadsnämnden och lantmäterimyndigheten vid det inledande sammanträdet: ordföranden Lars Kallsäby, förste vice ordföranden Staffan Jansson, andre vice ordföranden Claes Kugelberg, administratörerna/nämndsekreterarna Katarina Daun och Elisabet Hofgren, stadsjuristen Åsa Olsson, bygglovschefen Vesna Kranjec, chefen för lantmäterimyndigheten Helena Lindholm, administrativa chefen Madelene Carlson samt handläggarna Eric Heinisch och Kristina Johansson.

Närvarande från byggnadsnämnden och lantmäterimyndigheten vid det avslutande sammanträdet, utöver de ovan nämnda, även: byggnadsinspektörerna Emelie Borglund, Josefin Bilberg, Stina Björnholm, Stefan Andersson och Karin Nordström, bygglovarkitekten Natasa Ribic och praktikanten Kristina Östman.

1 Inledning

Inspektionen inleddes tisdagen den 14 mars 2017 med ett sammanträde. Vid sammanträdet redogjorde Charlotte Håkansson för JO:s verksamhet samt syftet med och upplägget av inspektionen. Hon förklarade att JO Lars Lindström inte skulle delta personligen vid inspektionen, men att de iakttagelser som gjordes skulle föredras för honom och att hans bedömningar skulle redovisas i ett inspektionsprotokoll.

Därefter berättade företrädare för byggnadsnämnden om nämndens arbete och förvaltningens organisation och verksamhet. De uppgav bl.a. följande:

Västerås är en kommun som expanderar kraftigt och det har medfört en påtaglig ökning av antalet ärenden inom nämndens alla områden. Arbetsbelastningen på förvaltningen är högre än någonsin och samtidigt har det varit stor omsättning

på personal. Förvaltningen har varit underbemannad och det har varit svårt att rekrytera nya medarbetare med rätt kompetens. – Den kommunala lantmäterimyndigheten hör organisatoriskt till byggnadsnämnden.

2 Granskningens omfattning

Vid inspektionen granskades:

- nämndens delegationsordning
- ett antal nämndprotokoll från de senaste två åren
- ett antal beslut fattade med stöd av delegation från de senaste två åren
- utdrag ur registret över nämndens oavslutade ärenden om lov/förhandsbesked och tillsynsärenden enligt plan- och bygglagstiftningen
- utdrag ur registret över nämndens oavslutade ärenden om strandskyddsdispens samt lantmäteriärenden
- akterna och utdrag ur registret för 15 av de äldsta pågående ärendena om lov/förhandsbesked enligt den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, respektive plan- och bygglagen (2010:900), PBL
- akterna och utdrag ur registret för 15 av de äldsta pågående ärendena om ingripande enligt 10 kap. ÄPBL respektive 11 kap. PBL
- akterna och utdrag ur registret för ett antal av de äldsta pågående ärendena om strandskyddsdispens
- akterna och utdrag ur registret för de tio äldsta pågående förrättningsärendena hos lantmäterimyndigheten
- ett antal därutöver slumpvis utvalda ärenden

De iakttagelser som gjordes vid granskningen presenterades översiktligt av Charlotte Håkansson och Cecilia Melander vid det avslutande mötet den 16 mars 2017. Nedan framgår vad som redovisades för JO Lars Lindström efter inspektionen och hans bedömningar av det.

3 Byggnadsnämnden – iakttagelser och bedömningar

3.1 Allmänt om byggnadsnämndens diarieföringssystem

JO hade inför inspektionen begärt att få framtaget ett visst antal av de äldsta ärendena om lov eller förhandsbesked där sådana beslut ännu inte hade fattats. Tjänstemännen på förvaltningen hade haft svårigheter att få fram uppgifter om vilka de äldsta pågående ärendena var och hur många sådana ärenden det fanns. Det framkom att nämndens diarieföringssystem, Bygg-R, inte möjliggjorde att söka fram de ärenden där beslut om lov eller förhandsbesked ännu inte hade meddelats. Ärendena avslutades i systemet först då slutbesked/slutbevis gavs. Förvaltningen hade, för att tillmötesgå JO:s begäran, fått be handläggarna att manuellt söka fram sina äldsta pågående ärenden.

Det noterades vidare att det i diarieföringssystemet fanns ett 60-tal ärenden från 1994 och framåt vilka i systemet angavs som pågående men i vilka akterna inte

kunde återfinnas. Företrädare för nämnden uppgav att ärendena sannolikt var avslutade men att det inte hade beaktats i samband med att nämnden bytte diarieföringssystem.

JO:s medarbetare hade också begärt att få fram de 15 äldsta pågående tillsynsärendena samt ett utdrag ur diariet över de öppna tillsynsärendena. Registerutdraget omfattade uppskattningsvis drygt 300 ärenden från 2011 och framåt. De akter som hade plockats fram var emellertid inte de 15 äldsta enligt registerutdraget. Diariet föreföll inte heller i denna del korrekt återge den faktiska ärendebalansen. Under det senaste året hade ett arbete emellertid inletts med att gå igenom och upprätta en sammanställning över de faktiskt öppna tillsynsärendena.

JO Lars Lindström: De iakttagelser som har redovisats ger intrycket att nämndens diarieföringssystem inte är helt rättvisande. Det är angeläget att ha ett tillförlitligt system för att nämnden ska kunna överblicka ärendebalanserna och kontrollera att ärendena blir avgjorda inom rimlig tid. En viktig del i detta är att i diariet avsluta de ärenden som har handlagts klart. Jag ser positivt på det arbete som pågår med att gå igenom nämndens tillsynsärenden och utgår ifrån att de övriga brister som föreligger också kommer att åtgärdas.

3.2 Handläggningen av ärenden om lov och förhandsbesked

3.2.1 Handläggningen av ärenden enligt PBL

Företrädare för nämnden uppgav bl.a. följande:

Nämnden får varje vecka in ca 30–60 nya ärenden. Administrationen registrerar ärendena och fördelar dem mellan de två distrikten; öst och väst. Samordnaren på distrikt väst fördelar de nya ärendena till en handläggare direkt. På distrikt öst har en handläggare en s.k. granskningsvecka under vilken denne granskar alla inkomna ärenden. När veckan är slut behåller som regel den handläggaren de inkomna ärendena. Samordnaren på respektive distrikt ser till att den övergripande fördelningen mellan handläggarna är jämn.

Den inledande handläggningen av nyinkomna ärenden som beskrivits från nämndens sida innebär att handläggningen av ärenden kommer igång i nära anslutning till att en ansökan kommer in. Efter den inledande granskningen skickar nämnden som regel en bekräftelse till sökanden. Nämnden använder sig sällan av möjligheten att med stöd av 9 kap. 22 § PBL formligen förelägga sökanden att komplettera en ofullständig ansökan. Istället skickas en vanlig skrivelse till sökanden med en uppmaning att komplettera ansökan. För det fall komplettering inte kommer in skickas en påminnelse. Nämnden har på senare tid ändrat sina rutiner och börjat ange en tidsfrist för när kompletteringen senast ska ges in.

Nämnden skickar som regel inte något mottagningsbevis enligt 9 kap. 27 § PBL till sökanden när en ansökan bedöms som fullständig. Nämnden använder sig inte heller av möjligheten att besluta om förlängning av handläggningstiden.

Nämnden anger istället i beslutet vid vilken tidpunkt ansökan bedömdes vara komplett.

Handläggarna sköter bevakningen av ärendena men tar inte diarietjänstsystemet till hjälp trots att det finns vissa sådana möjligheter i systemet (t.ex. tioveckorsträdet). Vissa handläggare registrerar bevakningar i ärenden om tidsbegränsade bygglov i ärendehanteringssystemet. Det framgick dock att den bevakningen inte regelmässigt följs upp.

Under ett eller två tillfällen per år har nämnden s.k. städdagar under vilka ett antal öppna äldre ärenden ses över. Handläggarna väljer ut de ärenden de arbetar med under dessa dagar. Handläggarna kan även tilldelas ärenden av bygglovschefen. Enligt uppgift finns ingen angiven prioriteringsordning beträffande vilka ärenden som ska väljas ut för handläggning under dessa dagar.

De lovärenden där handläggningen pågår förvaras hos handläggarna. De ärenden som inte är under handläggning förvaras i arkivet. Det är främst fråga om ärenden som väntar på slutbevis.

Vid granskningen av pågående ärenden enligt PBL uppmärksammades flera ärenden där några åtgärder inte vidtagits på flera år eller där handläggningen av någon anledning avstannat alternativt aldrig påbörjats (se t.ex. dnr LOV 2011-001197, BY 2012-000058, BY 2012-001218, BY 2012-001300, BY 2012-000356, BY 2013-000450 och BY 2013-000550).

Vid granskningen av ärenden där beslut om lov hade meddelats noterades tre ärenden där det gått mer än sex respektive nio månader från det att ansökan var komplett till dess att beslut meddelats (se dnr BY 2015-001899, BY 2016-000021 och BY 2016-000502).

JO Lars Lindström: I PBL finns uttryckliga frister för handläggningen av ärenden om lov och förhandsbesked som inletts sedan den 2 maj 2011. Av 9 kap. 27 § PBL framgår att byggnadsnämnden ska handlägga sådana ärenden skyndsamt och meddela sitt beslut om lov eller förhandsbesked inom tio veckor från det att den fullständiga ansökningen kommit in till nämnden. Om det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet, får tiden förlängas en gång med högst tio veckor utöver de ursprungliga tio veckorna. Sökanden ska informeras om förlängningen och skälen för den innan den ursprungliga tiden har gått ut.

I de ärenden där handläggningen inte bedöms kunna genomföras inom tioveckorsfristen bör nämnden överväga om det finns förutsättningar att besluta om förlängning av handläggningstiden enligt 9 kap. 27 § PBL. Det kan påpekas att det inte är tillåtet att förlänga fristen på grund av nämndens arbetssituation. Enligt lagen kan en förlängning bara motiveras med att det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet. I sammanhanget kan nämnas att sedan tidsfristen i 9 kap. 27 § PBL väl börjat löpa kan nämnden inte frågå denna, inte ens om sökanden samtycker till det (se JO 2015/16 s. 561, dnr 5738-2013).

Av kravet på skyndsamhet i 9 kap. 27 § PBL följer att nämnden, när en ansökan kommer in, så snart som möjligt ska granska den för att undersöka om den är fullständig eller om den behöver kompletteras. Även innan den i lagen angivna fristen på tio veckor börjar löpa är nämnden alltså skyldig att handlägga ärendet skyndsamt och driva det framåt till ett avgörande.

Om en ansökan är ofullständig får byggnadsnämnden förelägga sökanden att avhjälpa bristerna inom en viss tid. Nämnden ska alltså alltid ange inom vilken tid komplettering ska ske. Föreläggandet ska dessutom innehålla en upplysning om att ansökan kan komma att avvisas eller att ärendet kan komma att avgöras i befintligt skick om sökanden inte följer föreläggandet (9 kap. 22 § PBL, jfr 8 kap. 20 § andra stycket ÄPBL). När tiden för att komplettera en ansökan har gått ut har nämnden att ta ställning till om ansökan ska avvisas eller om ärendet kan avgöras i befintligt skick. Först om en ansökan är så ofullständig att den över huvud taget inte går att pröva i sak får den avvisas. Om så inte är fallet ska nämnden pröva ansökan i befintligt skick.

I 9 kap. 27 § andra stycket PBL finns en upplysning om att bestämmelser om att ett mottagningsbevis ska skickas till sökanden när en fullständig ansökan har kommit in och om innehållet i ett sådant bevis finns i 8 § lagen (2009:1079) om tjänster på inre marknaden. Jag har i tidigare beslut (se t.ex. JO 2013/14 s. 529, dnr 4086-2011) uttalat att det är lämpligt att nämnderna tillämpar regeln om mottagningsbevis i 9 kap. 27 § andra stycket PBL generellt. Ett sådant bevis bör alltså sändas ut i alla ärenden om lov och förhandsbesked när en fullständig ansökan kommit in till nämnden. Det är till fördel för den enskilde att få klart besked om när nämnden har bedömt en ansökan fullständig och när ett beslut således kan förväntas.

3.2.2 Handläggningen av ärenden enligt ÄPBL

Vid granskningen av pågående ärenden om lov eller förhandsbesked enligt ÄPBL uppmärksammades ett antal ärenden där inga åtgärder hade vidtagits på flera år eller där det hade förekommit längre uppehåll i handläggningen (se t.ex. dnr LOV 2004-001289, LOV 2007-000714 och LOV 2010-000735).

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. Det innebär bl.a. att ärendet inom rimlig tid ska avslutas genom någon form av beslut.

När ett ärende har inletts hos en myndighet är det myndighetens uppgift att driva fram ärendet till ett avgörande. Det är inte godtagbart att myndigheten lägger ansvaret för ärendets fortsatta handläggning på den enskilde. Det är också viktigt för respekten för myndigheterna att de ärenden som sätts igång verkligen följs upp. Det är i detta fall byggnadsnämnden som har det ansvaret. Bevakningen av äldre oavgjorda ärenden är således en viktig uppgift inte bara för handläggarna på förvaltningen utan också för nämnden själv. Nämnden bör snarast avgöra dessa ärenden.

3.3 Handläggningen av tillsynsärenden

Som tidigare nämnts (se avsnitt 3.1) var diariet inte tillförlitligt beträffande uppgifter om antalet öppna tillsynsärenden. Det framgick dock att nämnden hade ett stort antal pågående tillsynsärenden från 2011 och framåt. I flera av de äldsta ärendena som gällde anmälningar om olovligt byggande hade handläggningen påbörjats men avstannat och därefter legat nere i flera år (se t.ex. dnr ÖVR 2011-010057, ÖVR 2011-010081 och ÖVR 2011-010119).

Företrädare för nämnden uppgav följande:

Det är svårt att hinna arbeta med tillsynsärendena och större delen av dessa ärenden har inte varit föremål för en aktiv handläggning. I samband med en genomgång av tillsynsärendena (se avsnitt 3.1) hade en del äldre ärenden emellertid kunnat avslutas. När det arbetet inleddes fanns öppna ärenden från 2007. Den faktiskt konstaterade balansen uppgår nu till ca 350 ärenden. Under de s.k. städdagarna (se avsnitt 3.2.1) hanteras också tillsynsärenden. Nämnden avser att anställa ytterligare en handläggare som ska arbeta med tillsynsärenden.

JO Lars Lindström: Nämnden är ansvarig för att ärenden blir handlagda och avslutade inom rimlig tid, jfr skyndsamhetskravet i 7 § FL (avsnitt 3.2.2). Nämnden har en stor mängd tillsynsärenden i vilka det inte förekommit någon handläggning under flera år. Det är inte acceptabelt. Det har emellertid framkommit att nämnden är medveten om att dessa ärenden varit eftersatta och att det pågår ett arbete för att åtgärda balanserna.

3.4 Ärenden utan ansvarig handläggare

Vid samtal med företrädare för nämnden framgick att den administratör som registrerar ett nytt ärende i diariet anges som handläggare för ärendet till dess att det fördelas till en ansvarig handläggare.

Vid granskningen noterades ett oavslutat ärende där uppgift saknades i diariet om ansvarig handläggare (se dnr LOV 2011-001197). Det förekom även ärenden som var fördelade på handläggare som enligt uppgift inte längre arbetade med lovärenden (se bl.a. dnr LOV 2011-001103 och BY 2012-001300).

JO Lars Lindström: Bevakningen av oavgjorda ärenden åvilar nämnden, se tidigare avsnitt (3.2.2). En förutsättning för att nämnden ska kunna fullgöra den uppgiften är att varje ärende har en ansvarig handläggare. Det bör framgå av diariet vem som är handläggare för ärendet.

3.5 Handläggningen av ärenden om strandskyddsdispens

Byggnadsnämnden hade vid inspektionen omkring 50 öppna ärenden om strandskyddsdispens, varav tolv som hade kommit in under 2015. Akten i det äldsta ärendet (dnr BY 2015-000657), som kom in under 2015, påträffades inte och det ärendet granskades därför inte närmare. Detsamma gällde ett annat ärende som hade kommit in under 2016 (dnr BY 2016-001922).

Bland byggnadsnämndens äldsta ärenden om strandskyddsdispens fanns tio ärenden som gällde dragning av en elkabel längs tio olika sträckor (dnr BY 2015-001507 t.o.m. 001516). Ansökningarna kom in den 16 oktober 2015. Såvitt framgick av diariet hade inga handläggningsåtgärder vidtagits i ärendena under 2016 eller 2017.

JO Lars Lindström: Kravet på skyndsam handläggning gäller naturligtvis även för dispensärenden (se avsnitt 3.2.2). Myndigheten kan alltså inte förhålla sig passiv någon längre tid. Jag utgår från att byggnadsnämnden nu aktivt handlägger ärendena och utan dröjsmål tar upp dem till avgörande.

3.6 Nämndprotokollen

3.6.1 Villkor och upplysningar i besluten m.m.

En vanlig beslutsmening som förekom i olika varianter var ”sökanden ska följa stadsbyggnadsförvaltningens synpunkter” (se t.ex. BN § 9, dnr 2016/36-BN-229, i protokollet den 28 januari 2016) och ”sökanden ska följa stadsbyggnadsförvaltningens föreskrifter” (se t.ex. BN § 10, dnr 2016/46-BN-229, i protokollet den 28 januari 2016), utan att dessa hade återgetts i eller bilagts protokollet. I vissa fall angavs att sökanden skulle följa bilagda föreskrifter (se t.ex. BN § 11, dnr 2015/1191-BN-229, i protokollet den 28 januari 2016) utan att de hade fogats till protokollet.

Administratörerna upplyste att synpunkter och föreskrifter fogades till tjänsteutlåtandena vilka expedierades tillsammans med besluten. JO:s medarbetare fick ta del av en sådan handling (dnr BY 2015-001747). Den var rubricerad ”Foreskrifter och upplysningar för ärendet [...]” och återgav bl.a. vilken giltighetstid lovet hade, vem som var kontrollansvarig och att lovet inte innebar en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän startbesked getts.

JO Lars Lindström: Ett beslut om förhandsbesked eller lov ska innehålla vissa upplysningar, bl.a. om giltighetstid (9 kap. 39 och 40 §§ PBL). Ett beslut om lov kan också villkoras av byggnadsnämnden (9 kap. 36–38 §§ PBL). Till skillnad från upplysningar kan villkor överklagas. En åtgärd som har vidtagits i strid med ett villkor kan också föranleda nämndens ingripande. Det är därför viktigt att det tydligt framgår vad som utgör upplysningar respektive villkor. Begreppen synpunkter och föreskrifter är således olämpliga i detta sammanhang.

Ett beslut ska även i övrigt vara så klart och tydligt utformat att det går att begripa utan att ta del av handlingarna i ärendet i övrigt. Annorlunda uttryckt kan man säga att ett beslut ska ”stå på egna ben”. Om en byggnadsnämnd beslutar om villkor måste det klart och tydligt framgå direkt av beslutet eller av en bilaga vilka dessa villkor är, så att den enskilde vet vad han eller hon har att rätta sig efter. Om det i ett beslut hänvisas till en bilaga som inte har fogats till beslutet går beslutet i allmänhet inte att begripa. Av den anledningen bör det inte hänvisas till material som inte utgör en del av eller har fogats som en bilaga

till beslutet. När det i ett beslut i ett sammanträdesprotokoll hänvisas till en bilaga måste bilagan fogas till protokollet för att utgöra en del av beslutet.

3.6.2 Motivering

Byggnadsnämndens beslut innehöll i allmänhet en motivering. I några fall återgavs dock enbart förvaltningens bedömning utan att skälen för nämndens beslut framgick (se t.ex. BN § 35, dnr 2016/107-BN-219, i protokollet den 25 februari 2016). I ett beslut om bygglov (se BN § 77, dnr 2016/394-BN-219, i protokollet den 21 april 2016) redovisades förvaltningens förslag till avslag och skälen för det. Däremot redovisades inte skälen för nämndens beslut, trots att nämnden – i motsats till vad förvaltningen föreslagit – biföll ansökan. Några beslut hade en ytterst knapphändig motivering eller saknade motivering. Då förekom egentligen bara en redogörelse för ärendet. Som ett exempel kan nämnas ett beslut om att bl.a. bevilja bygglov och att ta ut en byggsanktionsavgift (se BN § 180, dnr 2015/854-BN-229, i protokollet den 24 september 2015), där det enbart stod:

Magnus F. har ansökt om bygglov i efterhand för en olovligt uppförd inglasad uteplats efter att byggnadsnämnden förelagt honom att inkomma med ansökan. Ansökan avser en inglasad uteplats med byggnadsarean och bruttoarean 17,7 m². Uteplatser med liknande utformning, storlek och placering är sedan tidigare uppförda på radhuslängans baksida.

Åtgärden kom till byggnadsnämndens kännedom genom en anmälan från grannarna [...]. De har beretts tillfälle att yttra sig i ärendet. Grannen i fastigheten [...], motsätter sig åtgärden.

JO Lars Lindström: När en myndighet avgör ett ärende ska beslutet innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte går någon part emot (20 § första stycket 1 FL). Så var inte fallet i det citerade beslutet i vilket nämnden beviljade ett bygglov, som grannen motsatte sig, och tog ut en byggsanktionsavgift, som var betungande för den som påfördes avgiften.

Det räcker inte att beslutet enbart innehåller skälen för förvaltningens förslag. Nämndens skäl behöver ju inte sammanfalla med de skäl som förvaltningen har framfört. Detta gäller även om nämnden beslutar i enlighet med förslaget till beslut. Om nämnden instämmer i de skäl som föreslagits behöver nämnden inte ordagrant upprepa dem. Det måste dock framgå att nämnden har gjort en egen bedömning och vilken den är. Nämnden kan då göra en hänvisning, t.ex. ”På de skäl som angetts av stadsbyggnadsförvaltningen bedömer nämnden att sökt bygglov kan beviljas”. Det förutsätter emellertid att förvaltningens motivering klart framgår av beslutet. Om nämnden däremot inte instämmer i förslagsmotiveringen, måste nämnden – oavsett utgång – redovisa sin egen motivering. Ett sätt att åstadkomma en tydlighet kan vara att ha en särskild rubrik för motiveringen.

3.6.3 *Bristande överensstämmelse mellan beslutsmening och motivering*

Beslutsmeningarna överensstämde i allmänhet med motiveringarna. I några beslut var det emellertid inte fallet, t.ex. när byggnadsnämnden hade beslutat att bevilja bygglov med stöd av 9 kap. 31 § PBL (som gäller en åtgärd utanför ett område med detaljplan) på fastigheter som enligt besluten låg inom detaljplan (se t.ex. BN § 42, dnr 2014/864-BN, i protokollet den 19 februari 2015, och BN § 36, dnr 2016/103-BN-219, i protokollet den 25 februari 2016).

JO Lars Lindström: Det ska naturligtvis råda överensstämmelse mellan beslutsmeningarna och motiveringarna. Det är inte nödvändigt att ange lagrum i en beslutsmening. Om beslutet gäller bifall till en ansökan om bygglov räcker det i allmänhet att beslutsmeningen anger just det, d.v.s. att nämnden bifaller ansökan eller att nämnden beviljar sökt bygglov. Det är fullt tillräckligt att det framgår av motiveringen vilken eller vilka lagrum som ansökan har prövats mot. Om beslutsmeningen ändå innehåller en lagrumshänvisning ska den naturligtvis vara korrekt. I dessa fall var hänvisningen uppenbart felaktig (se även avsnitt 3.7.2).

3.6.4 *Innehåll i övrigt*

Protokollen innehöll i allmänhet vad som enligt lag ska redovisas. I några fall saknades dock redovisning av förslag och yrkanden (se t.ex. BNAU § 31, dnr 2016/374-BN-219, och BNAU § 32, dnr 2016/391-BN-219, i protokollet den 12 april 2016 samt BNAU § 35, dnr 2016/458-BN-219, och BNAU § 36, dnr 2016/459-BN-219, i protokollet den 26 april 2016). I flera fall angavs att ordföranden yrkade bifall till stadsbyggnadsförvaltningens förslag utan att något sådant förslag hade redovisats eller annars framgick av protokollen (se t.ex. BN § 43, dnr 2015/54-BN, och BN § 45, dnr 2015/154-BN-239, i protokollet den 19 februari 2015 samt BN § 244, dnr BN 2016/01263-3.5.1, och BN § 247, dnr BN 2016/01257-3.5.1, i protokollet den 15 december 2016).

JO Lars Lindström: Sammanträdesprotokollet förs på ordförandens ansvar och ska för varje ärende redovisa bl.a. vilka förslag och yrkanden som har lagts fram och inte tagits tillbaka, i vilken ordning ordföranden har lagt fram förslag till beslut, genomförda omröstningar och hur de utfallit samt vilka beslut som har fattats (6 kap. 30 § samt 5 kap. 57 § och 59 § 1–4 kommunallagen [1991:900], KL). Dessa uppgifter måste således framgå av sammanträdesprotokollen. Ett yrkande ska givetvis vara utformat så att det går att begripa. Om det yrkas bifall till förvaltningens förslag måste förslaget naturligtvis redovisas i protokollet.

3.6.5 *Underrättelse om beslut*

Det framgick i allmänhet inte uttömmande av sammanträdesprotokollen vilka som skulle underrättas om besluten och i vad mån de skulle få någon överklagandehänvisning och, i så fall, vilken. Oftast angavs enbart att en kopia skulle skickas till sökanden och/eller kontrollansvarig, oavsett om det även fanns andra parter och sådana som lämnat synpunkter i ärendet som inte blivit tillgodosedda (se t.ex. BN § 42, dnr 2014/864-BN, i protokollet den 19 februari

2015 samt BN § 125, dnr 2016/392-ByggR, och BN § 132, dnr 2016/230-ByggR, i protokollet den 16 juni 2016). I några fall angavs inte någon mottagare av beslutet (se t.ex. BN § 16, dnr 2014/256-BN, i protokollet den 22 januari 2015, BN § 107, dnr 2015/444-BN-039, i protokollet den 21 maj 2015, samt BN § 55, dnr 2016-108-BN-219, och BN § 56, dnr 2016/204-BN-219, i protokollet den 17 mars 2016). I de två sistnämnda besluten framgick inte heller vem som var sökande.

Administratörerna, som expedierade besluten, uppgav att de fick information från handläggaren om vem eller vilka som skulle underrättas om ett beslut och få en överklagandehänvisning. Den informationen dokumenterades inte i ärendena.

JO Lars Lindström: En part ska i allmänhet underrättas om innehållet i en myndighets beslut, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Om beslutet går parten emot och kan överklagas, ska parten också underrättas om hur han eller hon kan överklaga det (21 § FL).

Ett beslut om lov eller förhandsbesked ska, tillsammans med en uppgift om vad den som vill överklaga beslutet måste göra, som huvudregel delges en sökande och annan part samt sådana som har lämnat synpunkter i ärendet som inte blivit tillgodosedda. Om delgivning är uppenbart obehövligt ska beslutet istället skickas till dem (9 kap. 41 § PBL). Det är nämnden som beslutsfattare som ansvarar för att detta görs.

Av praktiska skäl och från säkerhetssynpunkt rekommenderas att den handling som återger beslutet också innehåller besked om hur man kan överklaga. Om det inte skrivs direkt i beslutet, kan det lämpligen anges genom en uppgift om vilket formulär (blankett) som ska bifogas. Detta är särskilt viktigt när beslutet fattas av en nämnd eller liknande. Myndigheten förebygger på så sätt att en separat överklagandehänvisning inte fogas till den underrättelse om beslutet som sänds till parten vid expediering av beslutet (jfr Hellners-Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 3 u., s. 263 f. samt bl.a. JO 1993/94 s. 409, dnr 4178-1992, och JO 2004/05 s. 160, dnr 1022-2003). Det är alltså lämpligt att sammanträdesprotokollen som utgångspunkt på ett uttömmande sätt redovisar vilka som ska underrättas om de beslut som har fattats samt i vad mån de ska få någon överklagandehänvisning och, i så fall, vilken. Om antalet parter är omfattande, kan dessa uppgifter framgå av en bilaga som fogas till sammanträdesprotokollet (se även avsnitt 3.6.1).

3.7 Delegationsbesluten

3.7.1 Villkor och upplysningar i besluten m.m.

Vid genomgång av nämndens delegationsbeslut uppmärksammades ett antal beslut avseende strandskydd respektive bygglov där det under rubriken ”Utredning” återfanns meningar som var formulerade som villkor men där det var oklart om det rörde sig om en upplysning eller ett villkor (se bl.a. dnr BY 2014-001650, BY 2015-000118 och BY 2016-000757).

JO Lars Lindström: I beslut att bevilja lov ska nämnden ange de villkor och upplysningar som behövs (9 kap. 40 § PBL). Även beslut om strandskyddsdispens kan förenas med villkor (16 kap. 2 § miljöbalken, jfr RÅ 1990 ref. 12 och MÖD 2009:10). Det är viktigt att det tydligt framgår av besluten vad som utgör upplysningar respektive villkor. Se i övrigt avsnitt 3.6.1.

3.7.2 Hänvisningar till tillämplig lag

Vid granskningen av nämndens delegationsbeslut uppmärksammades ett antal ärenden där det under rubriken ”Utredning” angavs att fastigheten låg utanför detaljplanelagt område men där nämnden i beslutsmeningen hänvisat till 9 kap. 30 § PBL (se bl.a. dnr BY 2015-001884, BY 2016-001014, BY 2016-000363 och BY 2016-000485).

JO Lars Lindström: Olika paragrafer i PBL styr när bygglov ska ges beroende på om fastigheten omfattas av en detaljplan eller inte. I 9 kap. 30 § PBL stadgas huvudregeln för att ge bygglov inom detaljplanelagt område medan huvudregeln för att ge bygglov utom detaljplanelagt område återfinns i 9 kap. 31 § PBL. I de aktuella besluten har nämnden angett att fastigheten ligger utanför detaljplanelagt område, men beviljat bygglov med hänvisning till den paragraf som rör detaljplanelagt område. Besluten är således oklara i detta hänseende (se även avsnitt 3.6.3).

3.7.3 Utformningen av ett startbesked

I ett ärende om lov för rivning av enbostadshus (dnr BY 2015-000314) beslutade nämnden att ge rivningslov och angav samtidigt ”Startbesked godkänns med stöd av 10 kap. 23 § PBL”.

JO Lars Lindström: Enligt 10 kap. 23 § PBL ska nämnden med ett startbesked godkänna att en viss åtgärd får påbörjas. Genom startbeskedet godkänns således påbörjandet av åtgärden. Beslutet borde i denna del därför ha formulerats t.ex. så att nämnden gav eller lämnade startbesked.

3.8 Nämndens skyldighet att höra grannar inför beslut

Vid granskningen uppmärksammades ett antal beslut om bygglov där nämnden angett att sakägare inte bedömdes berörda (bl.a. dnr BY 2015-000277 och BY 2015-000801). I ett ärende (dnr BY 2015-000437) angavs ”Inga grannar bedöms vara berörda av förslaget eftersom platsen är redan ianspråktagen för det aktuella ändamålet.” I ett annat ärende (dnr BY 2015-000101) angavs ”Ingen har blivit hörd i ärendet eftersom ingen bedöms berörd av åtgärden.” Av ärendebladen framgick att några underrättelser inte hade skickats innan bygglov meddelades.

JO Lars Lindström: Byggnadsnämnden ska underrätta kända sakägare och kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs och ge dem tillfälle att yttra sig över en ansökan som avser bl.a. en åtgärd som innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser (9 kap. 25 § och 5 kap. 11 § PBL).

Enligt rättspraxis anses skyldigheten att underrätta grannar alltid gälla beträffande den som äger en fastighet som direkt gränsar mot den fastighet på vilken byggnadsåtgärden ska utföras, s.k. rågranne (se t.ex. Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, dom den 8 juni 2012 i mål P 1606-12). Jag har inte underlag för att avgöra om det förekom sådana grannar i de aktuella ärendena. Mot bakgrund av de citerade formuleringarna vill jag emellertid framhålla att rågrannar alltid ska ges tillfälle att yttra sig, oavsett om de kan anses närmare berörda av den sökta åtgärden eller inte.

3.9 Avslutande av ärenden

Flera ärenden om bygglov och bygganmälan stod som avslutade enligt noteringar i diariet (dnr LOV 2008-000603, LOV 2010-001176 och LOV 2011-001161) utan att det framgick av vilken anledning de hade avslutats, av vem eller när det hade skett.

En ansökan om förhandsbesked för nybyggnad inkom 2007. I ett brev i januari 2009 tillfrågades sökanden om ansökan fortfarande var aktuell. Den 30 januari 2015 noterades följande i diariet: ”Ingen pärm kunde återfinnas, ärendet avslutas digitalt.” Den 14 augusti 2015 skickades ett brev till sökanden. Det framgick av brevet att förvaltningen hade kontaktat sökanden 2013 men eftersom ingen komplettering hade inkommit därefter så hade ärendet avslutats (dnr LOV 2007-000642).

En anmälan kom in till nämnden den 21 mars 2016 angående avvikelse från ett bygglov för en inglasad uteplats. Av en tjänsteanteckning framgick att handläggare i ett telefonsamtal med anmälaren den 5 juli 2016 meddelade att det inte bedömdes föreligga en avvikelse från bygglovet. Tjänsteanteckningen avslutades: ”Meddelade också att de har rätt att överklaga om beslut fattas, men det verkade inte vara aktuellt. Ärendet kan avslutas.” Samma dag skickades brev till anmälaren och byggherren om att ärendet skulle komma att avslutas (dnr BY 2016-000585). Ärendet var angivet som avslutat men det fanns ingen notering om att det hade fattats något beslut om att avsluta ärendet.

JO Lars Lindström: Ett ärende som har inletts ska alltid avslutas genom ett beslut. Innebörden av beslutet beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Beträffande möjligheten att förelägga en sökande att komplettera en ansökan om lov eller förhandsbesked vid äventyr att ansökan kan komma att avvisas eller prövas i befintligt skick, se avsnitt 3.2.1. Att ett ärende avskrivs från vidare handläggning innebär, liksom vid avvisning, att ärendet avslutas utan en slutlig prövning i sak. En förutsättning för avskrivning är att ärendet till följd av någon händelse har förlorat sin aktualitet, t.ex. när en ansökan har återkallats. Att en sökande förhåller sig passiv under ärendets gång, t.ex. inte följer en uppmaning att komplettera handlingarna, utgör dock inte en grund för avskrivning. Sökanden är inte skyldig att på något särskilt sätt vidmakthålla sin ansökan sedan denna en gång gjorts (jfr JO 1994/95 s. 453). Ett ärende kan alltså inte av

det skälet bli inaktuellt. I stället har sökanden rätt till en prövning av sin ansökan i befintligt skick. Om det inte är möjligt ska ansökan avvisas.

Oavsett vilken form av förvaltningsbeslut det är gäller att beslutet ska dokumenteras för att vara ett bevis för myndigheten, parter och andra berörda om vad som har beslutats. Det är inte alltid nödvändigt att beslutet är fattat i ett protokoll eller i en självständig beslutshandling. Ibland kan det räcka att beslutet tecknas på akten, i ett register eller diarium. Huvudsaken är att beslutets innehåll, datum samt vem som har fattat beslutet tydligt framgår. Det är således inte tillräckligt att ett ärendes status enbart ändras till ”avslutat” i diariet.

3.10 Överklagandehänvisning

I byggnadsnämndens blankett för överklagande till länsstyrelsen ”BESVÄRSHÄNVISNING – Lov (BN)” angavs att överklagandet ska egenhändigt undertecknas och att namnteckningen ska förtydligas. Vidare angavs att om överklagandet till exempel på grund av tidsbrist skickas med e-post, behövs bekräftande i efterhand med en undertecknad handling.

JO Lars Lindström: Bestämmelser om överklagande av nämndens beslut enligt PBL till länsstyrelsen finns i 23–25 §§ FL (se 13 kap. 16 § första stycket PBL). Bestämmelserna i FL kräver att ett överklagande sker skriftligt men inte att det ska vara egenhändigt undertecknat. Det innebär att även e-postmeddelanden kan uppfylla kravet på skriftlig form vid överklagande. Det kan nämnas att kravet på egenhändigt undertecknande i förvaltningsprocessen togs bort under 2013 (se 3 § förvaltningsprocesslagen [1971:291] i dess lydelse från och med den 1 juli 2013). Jag förutsätter att överklagandehänvisningen uppdateras, så att den får ett korrekt innehåll.

3.11 Rättelse av beslut

I ett nämndprotokoll den 31 maj 2016, § 104, dnr 2016:494-ByggR, hade ordet ”verksamhetshall” i rubriken strukits över och ordet ”enbostadshus” skrivits dit för hand. I marginalen hade angetts signaturen ”Bml” och ett datum.

I ett delegationsbeslut (dnr BY 2016-000478) hade ett ofullständigt angivet datum strukits över och ett annat datum skrivits dit för hand. I marginalen hade angetts ”Rättelse i beslutet”.

JO Lars Lindström: Enligt 26 § FL får ett beslut som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende rättas av den myndighet som meddelat beslutet. En rättelse bör göras genom att det på originalhandlingen med det ursprungliga beslutet antecknas att rättelse har skett samt datum för denna och tjänstemannens namn och underskrift. En rättelse bör alltså inte göras på det sätt som skett i de beskrivna fallen. JO har vidare uttalat att en rättelse som antecknas på ett protokoll bör göras av de personer som har justerat protokollet (se JO 2002/03 s. 397, dnr 3337-2001). Så verkar inte ha skett i detta fall.

3.12 Övrigt

3.12.1 *Delegation av beslutanderätt*

Byggnadsnämndens delegationsordning innefattade ingen delegation till någon tjänsteman att på nämndens vägnar avslå en begäran om att få ta del av allmän handling.

JO Lars Lindström: Om rätten att avslå en begäran om utlämnande av allmän handling inte har delegerats är denna beslutanderätt i princip förbehållen nämnden (jfr dock 6 kap. 36 § KL). Med hänsyn till det skyndsamhetskrav som gäller för behandling av framställningar om att få ta del av allmän handling (se 2 kap. 12–13 §§ tryckfrihetsförordningen, TF), kan det finnas skäl att överväga att delegera denna beslutanderätt till en eller flera tjänstemän.

3.12.2 *En fråga från en enskild*

I ett ärende som gällde strandskyddsdispens (dnr BY 2016-001803) hade sökanden i ett e-postmeddelande till stadsbyggnadsförvaltningens myndighetsbrevlåda den 3 januari 2017 ställt en fråga. Det framgick inte av handlingarna i ärendet att frågan hade besvarats.

JO Lars Lindström: Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt (4 § andra stycket FL). Det innebär att den myndighet som har fått en förfrågan från en enskild måste lämna någon form av svar. Om myndigheten finner att den inte kan eller bör stå till tjänst med exempelvis en begärd upplysning, måste den i varje fall tala om detta för den som har begärt att få upplysningen. Svaret får inte dröja längre än nödvändigt (se prop. 1985/86:80 s. 60). Jag utgår från att byggnadsnämnden snarast besvarar sökandens fråga på något sätt.

3.12.3 *Felskrivningar*

Vid granskningen noterades att en del beslut innehöll slarvfel. Det rörde sig om ofullständiga meningar (dnr BY 2015-000275), olika datumangivelser på olika sidor i protokoll från tekniskt samråd (se t.ex. dnr BY 2015-000274, BY 2015-000070, BY 2015-000040) samt ett beslut om bygglov (dnr BY 2015-000274) där det datum som angavs avseende när ansökan var komplett inte syntes vara korrekt angivet.

JO Lars Lindström: Det redovisade ger anledning att understryka vikten av att besluten är korrekt och tydligt utformade vad gäller språk och formalia.

4 Lantmäterimyndigheten – iakttagelser och bedömningar

4.1 Handläggningen av ärenden

Företrädare för lantmäterimyndigheten uppgav i huvudsak följande:

Lantmäterimyndighetens verksamhet bedrivs enligt lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet. Myndighetens arbete är detsamma som vid det statliga lantmäteriet med den skillnaden att den endast har kommunen som sitt verksamhetsområde. Lantmäterimyndigheten är självständig men det förekommer samarbete med det statliga lantmäteriet. Det händer t.ex. att

ärenden om ledningsrätt över kommungränsen eller motorvägsbyggen som sträcker sig över flera kommuner lämnas över till det statliga lantmäteriet. Lantmåterimyndigheten har samma ärendehanteringssystem och kartritningssystem som det statliga lantmäteriet.

Myndigheten har ca 200 ärenden öppna och denna balans har varit relativt konstant de senaste åren. Av de 200 ärendena är cirka 75 stycken över två år gamla. Varje lantmätare handlägger och ansvarar för cirka 15–20 ärenden. Resten av ärendena, som är ofördelade, ansvarar lantmåterichefen för.

Lantmätarna har jour ungefär var femte dag enligt ett roterande schema. Den som har juren tar hand om posten, registrerar nya ärenden, bevakar telefonen och handlägger frågor från allmänheten.

Varje vecka har man fördelnings- och problemlösningsmöten på myndigheten. Då går nya ärenden igenom och det görs en prioriteringsordning. De prioriterade ärendena fördelas direkt till en lantmätare och målet är att de ska vara klara inom sex månader. Prioriterade ärenden kan röra t.ex. nybyggnation av bostäder och ärenden avseende näringslivsetableringar. Även andra typer av ärenden kan av särskilda skäl behöva hanteras med förtur. Övriga ärenden fördelas till en lantmätare så snart det finns utrymme. Merparten av ärendena fördelas inom 6–12 månader. När en ansökan har kommit in och registrerats skickas en bekräftelse till sökanden om att ansökan är mottagen. I denna bekräftelse anges också en preliminär handläggningstid.

Under inspektionen granskades de tio äldsta pågående ärendena. Dessa hade kommit in mellan 2004–2008. I några av ärendena hade det dröjt flera år innan handläggningen påbörjades (se t.ex. dnr U085018, U085126, U085128 och U085194). I flera ärenden noterades också långa uppehåll i handläggningen (se t.ex. dnr U065076, U065254, U075095, U085125, U085128, U085188 och U085194). Det fanns även ärenden där handläggningen överhuvudtaget inte verkade ha påbörjats (se dnr U055013, U065037, U065248 och U075174).

JO Lars Lindström: Jag kan konstatera att myndigheten har många ärenden där handläggningstiderna är mycket långa och att det i vissa fall dröjer länge innan handläggningen påbörjas. Beträffande innebörden av skyndsamhetskravet enligt 7 § FL, se avsnitt 3.2.2.

4.2 Vilandeförklaring

I ett ärende (U055205) fanns en anteckning i dagboksbladet daterad den 7 mars 2016: ”Vid tidigare sammanträde beslutades att avvakta tills ny detaljplan”. Samma datum fanns en anteckning i dagboksbladet angående att en ny detaljplan vunnit laga kraft den 28 maj 2010. Det framgick inte av dagboksbladet att något sammanträde hållits. Bland handlingarna hittades dock ett utkast till protokoll från ett sammanträde, daterat den 5 februari 2008, där det på sidan 2 fanns en handskriven notering ”Avvakta på kommunal planläggning av området”.

JO Lars Lindström: Enligt 4 kap. 39 § fastighetsbildningslagen (1970:988), FBL, får lantmäterimyndigheten, om det är av synnerlig vikt för fastighetsbildningen att en fråga som är föremål för prövning i annan ordning först avgörs, förklara förrättningen vilande. Det är möjligt att, med stöd av denna paragraf, vilandeförklara en förrättning i avvaktan på en detaljplaneläggning.

I detta fall talar omständigheterna för att handläggningen har legat nere i avvaktan på en detaljplaneläggning och att ärendet således de facto varit vilande, även om något beslut om vilandeförklaring inte har fattats.

Utrymmet för vilandeförklaring är starkt begränsat och ett beslut om vilandeförklaring ska dokumenteras. Därigenom får sakägarna ett tydligt besked om hur lantmäteriet har för avsikt att fortsätta sin handläggning. Det underlättar också för myndighetens egen bevakning av handläggningen, jfr avsnitt 3.2.2 angående skyldigheten att driva fram ärendet till ett avgörande.

4.3 Registrering m.m.

Enligt företrädare för myndigheten varierar diarieföringen i ärendena. Några lantmätare har som rutin att registrera händelser och handlingar löpande i ärendehanteringssystemet, medan andra gör det först i samband med att ett ärende avslutas och förrättningsakten sammanställs. Sedan 2015 ska alla handlingar scannas in i ärendehanteringssystemet. Denna rutin har bidragit till att registreringen av handlingar sker mer löpande.

Vid granskningen av ärenden noterades bl.a. följande:

I ett pågående ärende med dnr U065254 gällande en ledningsrättsåtgärd fanns en anteckning den 31 januari 2007 ”Ev sammanträde, saknas formellt protokoll, anteckningar finns”. I akten återfanns även en skrivelse från en sakägare i ärendet. Skrivelsen var inkomststämplad den 15 februari 2007 men inte registrerad i ärendets dagboksblad.

I ett pågående ärende med dnr U065076 gällande en ledningsrättsförrättning fanns den 23 maj 2006 följande antecknat ”Kallelse till sammanträde, sändlista finns i handläggningssystemet”. Den 7 juni 2006 kom delgivningskvitton in. Samma dag fanns antecknat bl.a. ”Sammanträde, protokoll saknas”. Det fanns ingen uppgift i akten om att ett protokoll hade upprättats.

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 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 registreringsskyldighet omfattar bara handlingar för vilka sekretess gäller.

I 6 § fastighetsbildningskungörelsen (1971:762) anges att protokoll ska föras över handläggning som sker vid sammanträde med sakägare. Av 11 § framgår att protokoll över sammanträde med sakägare ska om möjligt sättas upp efter hand som sammanträdet fortgår. Kan det ej ske föres minnesanteckningar. Med ledning av dessa ska protokollet sättas upp snarast möjligt efter sammanträdet slut.

Av 13 och 14 §§ fastighetsbildningskungörelsen 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.

Det har framkommit att det finns brister i lantmäterimyndighetens registrering av handlingar men också att nya rutiner kan leda till att registreringen kommer att ske mer löpande, vilket är tillfredsställande. Det har vidare framgått att det saknas dokumentation i form av protokoll över sammanträden i två ärenden. En rättssäker hantering förutsätter att handläggningen dokumenteras, det gäller inte minst uppgifter om vad som förevarit vid ett sammanträde.

Vid protokollet

Jenni Nordquist

Justeras den 9 juni 2017

Lars Lindström