

Justitieombudsmannen
Lars Lindström

Inspektion av Byggnads- och miljönämnden i Gävle kommun den 21–23 april 2015

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

Närvarande från byggnads- och miljönämnden vid det inledande sammanträdet: miljöchefen Eva Jackson, bygglovschefen Åsa Larsson och nämndsekreteraren Camilla Williamsson.

Närvarande från byggnads- och miljönämnden vid det avslutande sammanträdet: kommunikatören Mattias Bergström, miljöadministratören Helen Daleving, samhällsbyggnadschefen Elisabet Jonsson, byggnadsinspektören Michael Landberg, bygglovschefen Åsa Larsson, ordföranden Daniel Olsson och nämndsekreteraren Camilla Williamsson.

1. Inledning

Inspektionen inleddes tisdagen den 21 april 2015 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 byggnads- och miljönämnden om nämndens arbete och om förvaltningens organisation och verksamhet. De förklarade att det pågick en omorganisation som bl.a. innebar att byggnads- och miljönämndens verksamhet skulle övertas av en samhällsbyggnadsnämnd och en jävsnämnd.

2. Granskningens omfattning

Vid inspektionen granskades:

- utdrag ur diariet över nämndens oavslutade ärenden
- nämndens delegationsordning

- nämndens protokoll från de senaste två åren
- ett antal beslut fattade med stöd av delegation från de senaste två åren
- akterna och utdrag ur registret för de femton 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 de femton äldsta pågående ärendena om ingripande enligt 10 kap. ÄPBL respektive 11 kap. PBL
- akterna och utdrag ur registret för de femton äldsta pågående ärendena om strandskydd
- akterna och utdrag ur registret för de femton äldsta pågående klagomålsärendena avseende miljö- och hälsoskydd
- ett antal därutöver slumpvis utvalda ärenden

JO fick därutöver ta del av bl.a. följande:

- KPMG AB:s Revisionsrapport den 10 juni 2013 ”Gävle kommun, Granskning av handläggningstider och myndighetsutövning”
- Tillsynsplan bygglov 2014
- Tillsynsplan 2015 för byggnads- och miljönämndens ansvarsområde inom miljöbalkens och livsmedelslagstiftningens område
- ett antal mallar för handläggningen av ärenden om ingripande enligt ÄPBL och PBL

3. Iakttagelser och bedömningar

De iakttagelser som gjordes vid granskningen presenterades översiktligt av Charlotte Håkansson vid det avslutande sammanträdet den 23 april 2015. Det redovisades att tyngdpunkten i granskningen hade kommit att ligga på handläggningen av ärenden enligt ÄPBL och PBL då nämnden hade fler ärenden av det slaget än klagomålsärenden enligt miljöbalken, MB.

Nedan framgår vad som redovisades för JO Lars Lindström efter inspektionen och hans bedömning av det.

3.1 Registrering av handlingar m.m.

I några av de granskade akterna uppmärksammades allmänna handlingar som inte var registrerade. I ett bygglovsärende, som ännu inte var avslutat, återfanns t.ex. ett brev till sökanden som inte var diariefört (dnr 2010-BMN1015). I flera andra oavslutade ärenden fanns även e-postmeddelanden som inte var registrerade i diariet (se bl.a. dnr 2011-BMN0254, 2011-BMN0833 och 2011-

BMN1957). Vid samtal med företrädare för nämnden bekräftades att e-post inte alltid diariefördes löpande.

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. När det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess kan myndigheten välja mellan att antingen registrera dem eller hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har kommit in eller upprättats. Myndigheten avgör själv vilket alternativ som ska tillämpas. När myndigheten har bestämt tillvägagångssätt måste detta emellertid tillämpas konsekvent av alla inom myndigheten. Det kan alltså inte godtas att allmänna handlingar av ett visst slag ibland registreras och ibland "bara" hålls förvarade i viss ordning. Om det t.ex. har bestämts att allmänna handlingar tillhörande ett visst ärendeslag ska registreras, krävs det att alla allmänna handlingar som hör till sådana ärenden verkligen diarieförs. Detta gäller även meddelanden som skickas elektroniskt.

3.2 Hantering av begäran om handlingsutlämnande

JO:s medarbetare upplystes om att det på bygglovsavdelningen var vanligt med framställningar om att få ta del av allmänna handlingar, medan det var mindre vanligt på miljö- och hälsoskyddsavdelningen. Gemensamt för nämndens handlingar var dock att de sällan innehöll sekretessbelagda uppgifter. Beslut om att avslå en begäran om handlingsutlämnande var därför mycket sällan förekommande. Det upplystes om att framställningarna i vissa fall handlades samma dag och senast inom en vecka.

JO Lars Lindström: Det är viktigt att det finns kunskap om hur framställningar om utfående av handlingar ska hanteras. Den som begär att få ta del av en allmän handling som inte innehåller sekretessbelagda uppgifter har rätt till det. Enligt 2 kap. 12 § TF ska myndigheten ge honom eller henne möjlighet att ta del av handlingen genast eller så snart som möjligt. Den som har rätt att ta del av en allmän handling har också rätt att få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska enligt 2 kap. 13 § TF behandlas skyndsamt.

Besked i en utlämnandefråga bör normalt lämnas redan samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan vara nödvändig för att

myndigheten ska kunna ta ställning till om handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

3.3 Bevakning av tjänstemäns e-postbrevlådor

JO:s medarbetare upplystes om att tjänstemännen hade egna e-postkonton. Vid frånvaro användes funktionen ”autosvar” som innehöll ett frånvaromeddelande och ofta också en hänvisning till en officiell brevlåda för e-post hos förvaltningen eller till en medarbetare. Nämnden hade emellertid inte något särskilt system för bevakning av tjänstemännens e-postbrevlådor vid frånvaro.

JO Lars Lindström: Ett e-postmeddelande som har kommit in till en tjänstemans e-postlåda och som rör myndighetens verksamhet är att anse som inkommet till myndigheten. Mot bakgrund av reglerna i TF och OSL om allmänna handlingars offentlighet och om registrering av sådana handlingar måste inkomna e-postmeddelanden läsas löpande samt eventuellt tas om hand för registrering och ytterligare handläggning.

Det innebär bl.a. att om tjänstemän hos en myndighet har egna e-postkonton så måste myndigheten ha rutiner för att se till att innehållet i e-postbrevlådorna är tillgängligt för myndigheten även under tjänstemännens frånvaro. En myndighets rätt att ta del av vanliga postförsändelser som adresseras direkt till en tjänsteman grundas normalt på en fullmakt från tjänstemannen. Ett sådant system är lämpligt även beträffande e-post så att en kollega får behörighet och möjlighet att öppna den elektroniska posten. Det är således inte tillräckligt att använda ett frånvaromeddelande när en tjänsteman inte är närvarande.

3.4 Dokumentation

Vid granskningen noterades att några akter i pågående ärenden innehöll odaterade eller osignerade anteckningar, ofta på s.k. post-it lappar (se bl.a. dnr 2011-BMN0833). Det framkom även att dokumentationen av t.ex. inspektioner av fastigheter i många fall var bristfällig (se bl.a. dnr 2007-BMN884P, 2008-BMN1255P, 2008-BMN1586P och 2009-BMN1396).

JO Lars Lindström: Jag noterar inledningsvis att de redovisade dokumentationsbristerna hänför sig till de äldsta pågående ärendena. Iakttagelserna ger trots det anledning till följande uttalande.

Den muntliga information och de kontakter och övriga åtgärder som förekommer under ett ärendes handläggning måste dokumenteras fortlöpande. Dokumentationen ska vara utförd på ett sådant sätt att den inte lätt kan utplånas samt vara daterad och signerad.

För vissa fall framgår dokumentationsskyldigheten direkt av lag. I 15 § förvaltningslagen (1986:223), FL, föreskrivs att uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet ska antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Denna dokumentationsskyldighet ska

trygga bl.a. parternas rätt att enligt 16 § samma lag få ta del av uppgifter i ett ärende och rätten för sökanden och fastighetsägare att enligt 9 kap. 26 § PBL, innan ett ärende om lov eller förhandsbesked avgörs, underrättas om och få tillfälle att yttra sig över vad andra har tillfört ärendet (jfr 8 kap. 22 § tredje stycket ÄPBL).

Det är från rättssäkerhetssynpunkt viktigt att alla uppgifter som behövs för ärendets bedömning redovisas i akten. Även uppgifter som bara rör ärendets yttre gång och som inte direkt tillför ärendet sakuppgifter bör i stor utsträckning dokumenteras. Som exempel på sådana uppgifter kan nämnas att kontakt förekommit med parterna eller myndigheter eller att handläggaren besökt den plats ärendet gäller. Även om den informationen inte har betydelse för ärendets utgång, är den ändå av stort värde. Den har betydelse för insyn i och kontroll av verksamheten. Vidare kan ett handläggarbyte försvåras vid brister i beskrivningen av vad som förekommit i ärendet.

3.5 Handläggningstid för ärenden om bygglov och förhandsbesked

Vid samtal med företrädare för nämnden framgick följande:

Två gruppansordnare gör den inledande granskningen av nyinkomna ärenden. Två gånger per vecka fördelar samordnarna ärendena på handläggare utifrån handläggarnas kompetens och arbetsbelastning. Inom en till två veckor från det att ansökan kommit in gör den ansvariga handläggaren en bedömning av om ansökan behöver kompletteras eller inte. När ansökan bedöms vara fullständig skickas regelmässigt ett mottagningsbevis till sökanden med information om att beslut kommer att meddelas inom tio veckor. För det fall att handläggningstiden behöver förlängas utöver de tio veckorna informeras sökanden om det. Beslut om förlängning av handläggningstiden fattas av bygglovschefen.

Vid genomgång av de äldsta ärendena om lov och förhandsbesked enligt ÄPBL där beslut ännu inte hade fattats uppmärksammades ärenden där handläggningsåtgärder inte hade vidtagits på flera år eller där det förekommit längre uppehåll i handläggningen (se bl.a. dnr 2010-BMN0440, 2010-BMN0460, 2010-BMN1066, 2010-BMN1130, 2011-BMN0181, 2011-BMN0254, 2011-BMN0409 och 2011-BMN0535).

Vid granskningen av pågående ärenden om lov enligt PBL uppmärksammades ett flertal ärenden, varav de äldsta var från maj 2011, där ansökningarna ännu inte ansågs vara fullständiga. Nämnden hade med stöd av 9 kap. 22 § PBL förelagt sökanden att komplettera ansökan senast en viss tid, men inte vidtagit någon ytterligare åtgärd efter det att tidsfristen löpt ut (se t.ex. dnr 2011-BMN0823, 2011-BMN0844, 2011-BMN1851, 2011-BMN0856, 2011-BMN0862, 2011-BMN1956, 2011-BMN1991 och 2014-BMN0696).

I två ärenden om förhandsbesked enligt PBL hade det förekommit längre uppehåll i handläggningen (dnr 2014-BMN0551 och 2014-BMN0827).

I några ärenden noterades att kompletteringar hade begärts in, men att nämnden inte hade angett när kompletteringarna senast skulle ges in (se bl.a. dnr 2011-BMN0019 och 2011-BMN0867).

JO Lars Lindström: Varje ärende där någon enskild är part ska enligt 7 § 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.

I PBL finns uttryckliga tidsfrister 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 kom 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.

Den inledande handläggningen av nyinkomna ärenden som beskrivits från nämndens sida verkar leda till att handläggningen av ärendena kommer igång i nära anslutning till att ansökan kommer in. Jag ser positivt på denna ordning och såvitt framkommit håller nämnden i stort de i 9 kap. 27 § PBL angivna tidsfristerna. Det förefaller emellertid som att handläggningen ibland avstannar i ärenden där ansökan inte är fullständig.

När ett ärende har inletts hos en myndighet ankommer det på myndigheten 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 nämnden som har det ansvaret.

Bevakningen av oavgjorda ärenden är således en viktig uppgift inte bara för handläggarna på förvaltningen utan också för nämnden själv. Att notera är att även om den lagreglerade tidsfristen i PBL löper från det att en fullständig ansökan kommit in, kan nämnden inte lägga över ansvaret för handläggningen dessförinnan på sökanden.

Om en ansökan är ofullständig får byggnadsnämnden enligt 9 kap. 22 § PBL förelägga sökanden att avhjälpa bristerna inom en viss tid. Nämnden ska alltså alltid ange inom vilken tid kompletteringen 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. När tiden för att komplettera ansökan har gått ut har nämnden att ta ställning till om ansökan ska avvisas eller om ärendet kan avgöras i befintligt skick. Sökanden har rätt till en prövning av sin ansökan i befintligt skick. Först om ansökan är så ofullständig att den över huvud taget inte går att pröva i sak, ska den avvisas.

3.6 Ärenden utan ansvarig handläggare

Flera av nämndens äldre pågående bygglovsärenden saknade en ansvarig handläggare. I diariet var det noterat att ärendena var ”ofördelade” (se bl.a. dnr 2010-BMN0440, 2010-BMN1006, 2010-BMN1296, 2011-BMN0275, 2011-BMN0833, 2011-BMN0856, 2011-BMN0867 och 2011-BMN1851). Det förekom även ärenden som var fördelade på handläggare som inte längre arbetade med lovärenden (se bl.a. dnr 2011-BMN0535).

JO Lars Lindström: Bevakningen av oavgjorda ärenden åvilar nämnden, se avsnitt 3.5. En förutsättning för att nämnden ska kunna fullgöra den uppgiften är att ärendena har en ansvarig handläggare.

3.7 Handläggning av tillsynsärenden enligt plan- och bygglagen

Under inspektionen granskades nämndens femton äldsta oavslutade tillsynsärenden enligt plan- och bygglagen, bl.a. anmälningar om olovlig byggnation. Ärendena hade kommit in till nämnden under åren 2007–2010. Det kunde konstateras att handläggningen i ärendena hade avstannat för flera år sedan eller inte ens påbörjats. Företrädare för nämnden uppgav följande:

Handläggningen av tillsynsärenden under de senaste åren hade varit eftersatt på grund av bl.a. resursbrist. Inkommande ärenden hade lagts på hög utan att några handläggningsåtgärder hade vidtagits. Inom ramen för framtagandet av en tillsynsplan 2014 gjordes en behovsutredning avseende den tillsyn som bygglovsavdelningen ansvarar för. Utredningen visade bl.a. att nämnden hade ca 220 äldre tillsynsärenden som väntade på handläggning. För att få ordning på denna balans inleddes i januari 2015 ett projekt som ska sträcka sig över två år. Bygglovsavdelningen fick extra resurser till detta arbete. I projektet arbetar för närvarande tre personer. Två av dessa handlägger de äldre tillsynsärendena och den tredje handlägger nya tillsynsärenden. Arbetet i projektet har inledningsvis varit inriktat på att skapa en överblick över de gamla ärendena och sortera dem efter fråga, svårighetsgrad och beräknad tidsåtgång. Vidare har tid lagts på att utarbeta rutiner och dokument till stöd för handläggningen. Bl.a. har en promemoria gällande tillsynsvägledning, processflödesschema samt mallar för t.ex. beslut och underrättelser tagits fram. Handläggningen av ärendena har påbörjats och i dagsläget har ca 20 procent av de äldre tillsynsärendena avslutats. I några ärenden har inspektioner och platsbesök genomförts. Dessa åtgärder har dokumenterats i tjänsteanteckningar. Eventuella foton från inspektionerna har diarieförts i respektive ärende.

JO Lars Lindström: Beträffande nämndens ansvar för bevakning av äldre oavslutade ärenden och om skyndsamhetskravet enligt 7 § FL hänvisas till vad som anförts under avsnitt 3.5. Nämnden har en mängd tillsynsärenden i vilka det inte har vidtagits några handläggningsåtgärder på flera år och där handläggningstiden har blivit mycket lång. Detta är givetvis inte godtagbart. Jag noterar dock att nämnden är medveten om dessa ärenden och att åtgärder vidtagits för att komma till rätta med balanserna.

3.8 Handläggningstid för klagomålsärenden enligt miljöbalken

Vid granskningen av de äldsta pågående klagomålsärendena noterades att handläggningen under vissa perioder tycktes ha avstannat (t.ex. dnr 2011-0877, 2013-0347 och 2014-2100).

JO Lars Lindström: I denna del hänvisas till vad som har anförts under avsnitt 3.5 om nämndens ansvar för att driva fram ärenden till ett avgörande och om skyndsamhetskravet enligt 7 § FL.

3.9 Utformning av nämndens protokollsbeslut

3.9.1 Hänvisningar till handlingar som inte fanns fogade till beslutet

Vid granskningen av nämndens protokoll uppmärksammades beslutsmeningar i vilka det hänvisades till innehållet i någon annan handling i ärendet. Det angavs dock inte att handlingen utgjorde en bilaga till beslutet. Handlingen var inte fogad till beslutet och fanns inte i de pärmar där nämndens beslut i original samlades. Som exempel kan nämnas ett beslut om ett åtgärdsföreläggande enligt PBL i vilket en person förelades att ”utföra åtgärder redovisade under rubriken Samhällsbyggnad Gävles förslag till föreläggande i yttrandet från Samhällsbyggnad Gävle” (protokoll den 21 januari 2015, § 10, dnr 2014-BMN0826 [*dnr 2011-BMN0826, JO:s anmärkning*]). I ett annat beslut beviljade nämnden ett tillstånd för en avloppsanläggning ”under förutsättning att villkoren listade i yttrandet från Samhällsbyggnad Gävle daterat den 19 augusti 2013 följs” (protokoll den 28 augusti 2013, § 173, dnr 2013-1909).

JO Lars Lindström: Det får aldrig föreligga någon osäkerhet om vad som har beslutats i ett ärende. Att detta tydligt framgår av beslutet är av avgörande betydelse inte bara för sökanden och andra som berörs av beslutet, utan också för nämndens förutsättningar att på ett effektivt sätt kontrollera att beslutet följs. Till detta kommer att ett beslut många gånger kan bli föremål för prövning i högre instans. Av den anledningen bör man, enligt min mening, undvika att göra hänvisningar till andra handlingar i själva beslutsmeningen. Om nämnden vill hänvisa till en fristående handling bör handlingen finnas fogad till beslutet.

3.9.2 Beslut om bygglov för åtgärder som innebär en avvikelse från detaljplan

Under inspektionen noterades vidare beslut, i vilka nämnden hade beviljat bygglov till åtgärder som inneburit en avvikelse från gällande detaljplan, med följande beslutsmening: ”Byggnads- och miljönämnden beviljar bygglov med liten avvikelse” (se t.ex. protokoll den 11 december 2013, § 306, dnr 2013-BMN1033).

JO Lars Lindström: En av de förutsättningar som måste vara uppfyllda för att en ansökan om bygglov för åtgärder inom områden med detaljplan ska bifallas är att den sökta åtgärden inte strider mot detaljplanen (9 kap. 30 § första stycket 2 PBL). Det finns emellertid ett visst utrymme för att lämna bygglov även om denna förutsättning inte är uppfylld, nämligen bl.a. om avvikelsen från detaljplanen är förenlig med planens syfte och liten (9 kap. 31 b § 1 PBL). Om

den sökta åtgärden inte står i överensstämmelse med detaljplanen ska alltså nämnden pröva om åtgärden ändå är förenlig med planens syfte och, om så bedöms vara fallet, om åtgärden kan bedömas utgöra en liten avvikelse från planen.

Av ett beslut ska framgå dels vad som utgör själva beslutet, dels vad som är skälen för beslutet. De bedömningar som nämnden gör om att den sökta åtgärden innebär en liten avvikelse från detaljplanen utgör en del av nämndens motivering för att lämna bygglov. Det ska således redovisas under skälen för beslutet. Det är alltså inte korrekt att utforma beslutet som nämnden har gjort.

3.9.3 Beslut att avstyrka en ansökan om bygglov

Ett ärende gällde en ansökan om bygglov för montering av solceller på ett tak. Nämnden meddelade följande beslut (protokoll den 21 januari 2015, § 8, dnr 2014-BMN0959-17):

Byggnads- och miljönämnden avstyrker ansökan, med stöd av 9 kap. 30 § plan- och bygglagen.

JO Lars Lindström: Den som *avstyrker* en ansökan föreslår att någon annan – beslutsfattaren – ska avslå ansökan. I det här fallet var det nämnden som var beslutsfattare. Beslutet borde därför ha formulerats så att nämnden *avslår* ansökan om bygglov.

3.9.4 Motivering av nämndens protokollsbeslut

En allmän iakttagelse vid granskningen av nämndens protokoll med beslut var att de regelmässigt angav vilka handlingar som hade legat till grund för bedömningen och vilka bestämmelser som hade tillämpats. I vissa fall innehöll besluten en kortfattad redovisning av förvaltningens bedömning. Däremot framgick det inte tydligt vad som utgjorde nämndens skäl för beslutet (se t.ex. protokoll den 22 maj 2013, § 118, dnr 2013-1227 och protokoll den 21 januari 2015, § 8, 2014-BMN0959-17, § 12, dnr 2012-BMN0956 samt § 15, dnr 2014-BMN1291-4).

JO Lars Lindström: I 20 § FL finns bestämmelser om motivering av beslut. Som huvudregel gäller att ett beslut genom vilket en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen. Av bestämmelserna följer att en motiveringsskyldighet i allmänhet föreligger om myndigheten helt eller delvis har avslagit vad sökanden har begärt eller om myndigheten har beviljat vad sökanden har begärt, men beslutet har förenats med villkor. Även då beslutet går andra parter emot, t.ex. sakägare som har lämnat synpunkter i ärendet, föreligger en motiveringsskyldighet.

För den som berörs av ett beslut är det viktigt att myndigheten redovisar hur den har kommit fram till sitt beslut. Endast om skälen redovisas öppet har den som

beslutet rör möjlighet att förstå varför myndigheten har beslutat på ett visst sätt, hur fakta och bevisning värderats och hur gällande bestämmelser har tillämpats. En upplysande motivering kan antingen övertyga den som berörs om att beslutet är riktigt eller ge honom eller henne underlag för ett överklagande.

Allmänhetens tilltro till myndigheternas kompetens och objektivitet kräver att myndigheterna kan visa att besluten är väl underbyggda. Kravet på att beslut måste motiveras främjar en noggrann och saklig prövning. Uttrycket ”de skäl som har bestämt utgången” markerar att det är de avgörande faktorerna som ska anges. Det är viktigt att understryka att det inte räcker som motivering att bara återge tillämpliga bestämmelser. Det är inte heller tillräckligt att formulera om en lagbestämmelse. Motiveringen måste i stället på ett konkret plan beskriva vilka värderingar, överväganden och bedömningar som nämnden har gjort av de faktiska omständigheterna i ärendet med utgångspunkt från rättsläget.

Av protokollet över nämndens beslut i ett ärende måste, när motiveringsskyldighet föreligger, framgå vad som är nämndens egna skäl. Det är inte tillräckligt att protokollet innehåller en motivering som har framförts under ärendets beredning. Nämndens skäl behöver ju inte sammanfalla med de skäl som handläggarna presenterat för nämnden, även om utgången blir den som har föreslagits. Besluten behöver alltså innehålla ett avsnitt med nämndens skäl, t.ex. under rubriken ”Nämndens bedömning” eller ”Skäl för beslutet”. Om nämnden instämmer i de skäl som anges i förvaltningens yttrande behöver nämnden inte ordagrant upprepa skälen. Det måste dock framgå att nämnden har gjort en egen bedömning. Nämnden kan göra en hänvisning, t.ex. ”På de skäl som har angetts i Samhällsbyggnad Gävles yttrande beslutar nämnden att - -”. En sådan modell förutsätter emellertid att innehållet i det yttrande som det hänvisas till har tagits in i protokollet eller utgör en bilaga till det.

3.9.5 Upplysning om när ett beslut om bygglov vinner laga kraft

I ett antal beslut där bygglov hade beviljats angavs följande upplysning (se t.ex. protokoll den 20 november 2013, § 278, dnr 2012-BMN0516 och protokoll den 29 januari 2014, § 14, dnr 2013-BMN1010):

Bygglovsbeslutet skickas för kännedom till grannar och andra kända sakägare i ärendet. Beslutet tillkännages även i Post- och inrikestidning. Om ingen har överklagat beslutet efter fyra veckor vinner det laga kraft.

JO Lars Lindström: Frågan om när ett beslut om bygglov vinner laga kraft hänger samman med reglerna om underrättelse till dem som berörs av besluten och hur tiden för överklagande ska räknas. Enligt 9 kap. 41 § första stycket PBL ska ett beslut om bygglov delges sökanden och annan part om det inte är uppenbart obehövt samt dem som anges i 25 § och har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda. I 13 kap. 16 § PBL finns bestämmelser om överklagandetid. Tiden för överklagande följer huvudregeln i 23 § FL, vilket innebär att ett överklagande ska ha kommit in inom tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet. En förutsättning för att ett beslut om bygglov ska kunna vinna laga kraft mot dessa personer är således att de har blivit delgivna beslutet på föreskrivet sätt.

För att ett beslut om lov ska kunna vinna laga kraft även mot andra personer som kan ha rätt att överklaga beslutet ska det, enligt 9 kap. 41 a § PBL, kungöras genom ett meddelande i Post- och Inrikes Tidningar. Dessutom ska det meddelandet senast den dag som kungörandet sker skickas till de närmaste grannarna och övriga kända sakägare enligt bestämmelserna i 9 kap. 41 b § PBL. För dem som inte ska delges beslutet räknas tiden för överklagande av ett beslut om lov från den dag som infaller en vecka efter att beslutet har kungjorts (13 kap. 16 § tredje stycket PBL).

Den upplysning som nämnden i vissa fall har lämnat om när ett beslut om bygglov vinner laga kraft är ofullständig. Utifrån den information som lämnas kan sökanden inte vara säker på vid vilken tidpunkt det sker.

3.10 Rättelse av beslut

I ett nämndprotokoll den 18 september 2013, § 228, hade två siffror i diarienumret strukits över och två siffror skrivits dit för hand. Det framgick inte vem som hade gjort det eller när det hade gjorts.

JO Lars Lindström: Enligt 26 § FL får ett beslut som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel rättas av den myndighet som har 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 det beskrivna fallet. När det gäller frågan om vem som bör underteckna en rättelse som antecknas på ett protokoll har JO tidigare uttalat att det bör göras av de personer som har justerat protokollet (se JO 2002/03 s. 397, dnr 3337-2001).

3.11 Information i nämndens delegationsordning om hanteringen av överklaganden

I delegationsordningen under avsnitt B.1.3. Avvisning av överklagan (laglighetsprövning och förvaltningsbesvär) angavs följande:

Om ett förvaltningsbesvär inkommit för sent till kommunen, ska det ändå skickas till rätt besvärsinstans. I yttrande till förvaltningsrätten påpekas då att överklagan har inkommit för sent och därför ska avvisas.

JO Lars Lindström: Bestämmelser om överklagande av kommunala beslut genom förvaltningsbesvär finns i FL. Enligt 23 § andra stycket FL ska ett överklagande ges in till den myndighet som har meddelat beslutet. Av 24 § FL framgår att beslutsmyndigheten ska pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Har överklagandet kommit in för sent ska myndigheten avvisa det om inte förseningen beror på att myndigheten lämnat klaganden en felaktig underrättelse om hur man överklagar eller om överklagandet inom överklagandetiden har kommit in till den myndighet som ska pröva överklagandet. Om överklagandet inte avvisas ska det enligt 25 § FL tillsammans med övriga handlingar i ärendet överlämnas till den myndighet som ska pröva överklagandet.

Det är alltså den myndighet som har fattat det överklagade beslutet som ska ta ställning till om överklagandet har kommit in i rätt tid. Ett överklagande som har kommit in för sent till nämnden ska enligt huvudregeln avvisas. Det är då nämndens uppgift att meddela ett formellt avvisningsbeslut med överklagandehänvisning. Informationen i nämndens delegationsordning står inte i överensstämmelse med regelverket i FL i detta avseende.

Vid protokollet

Ulrika Kullman

Justeras 2015-07-02

Lars Lindström