

Justitieombudsmannen
Lars Lindström

Inspektion av Byggnadsnämnden i Katrineholms kommun den 7–9 oktober 2014

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

Närvarande från byggnadsnämnden vid det inledande och det avslutande sammanträdet: ordföranden Erik Liljencrantz, vice ordföranden Marie-Louise Karlsson, förvaltningschefen Lars Hågbrandt, avdelningschefen Eva Frykman, verksamhetscontrollern Lisa Mossberg, planarkitekterna Erik Bjelmrot, Sara Eresund och Lisa Ganestam, stadsbyggnadsingenjören John Bovellan, bygglovs-handläggarna Camilla Andersson, Kerstin Målefors och Orhan Samlija, byggnadsinspektörerna Fredrik Dahlberg och Wolfgang Pettersson samt administratören Eleonor Söderberg.

1. Inledning

Inspektionen inleddes tisdagen den 7 oktober 2014 med ett sammanträde. Vid sammanträdet redogjorde Charlotte Håkansson för JO:s verksamhet samt syftet med och upplägget av inspektionen. Charlotte Håkansson 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 inspektionsprotokollet.

Därefter berättade företrädare för byggnadsnämnden om nämndens arbete och om förvaltningens organisation och verksamhet.

2. Granskningens omfattning

Vid inspektionen granskades:

- utdrag ur diariet över nämndens avslutade ärenden under perioden den 22 september 2014 till den 8 oktober 2014

byggnadsnämndens delegationsordning

- dokumenthanteringsplan

- byggnadsnämndens protokoll samt delegationsbeslut från de senaste två åren
- en pärm med tjänsteutlåtanden i ärenden som beslutats av nämnden under år 2014
- de äldsta oavslutade ärendena om bygglov/förhandsbesked enligt äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL (två stycken) och enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL (tio stycken)
- de tio äldsta oavslutade ärendena angående begäran om ingripande enligt 10 kap. ÄPBL respektive 11 kap. PBL
- oavslutade ärenden om strandskyddsdispens (två stycken)
- ett antal därutöver slumpvis utvalda pågående och avslutade ärenden

3. lakttagelser och bedömningar

De iakttagelser som gjordes vid granskningen presenterades översiktligt av Charlotte Håkansson vid det avslutande sammanträdet den 9 oktober 2014.

Nedan framgår vad som redovisades för JO efter inspektionen samt JO:s bedömning av det.

3.1 Registrering av handlingar m.m.

Vid inspektionen förevisades nämndens ärendehanteringssystem Castor, i vilket nämnden registrerar sina ärenden. I systemet skrivs samtliga dokument. Där kan bevakningar av t.ex. kompletteringar och förelägganden läggas in. Handläggarna ansvarar för att bevakningarna följs upp. I en s.k. loggbok skriver handläggarna tjänsteanteckningar och noterar åtgärder som vidtagits i ärendena.

Posten öppnas och inkomststämplas två gånger per dag av personalen i receptionen. Därefter lämnas den till byggnadsnämndens administratör som registrerar handlingarna löpande. Inkommande e-post hamnar i en myndighetsgemensam e-postbrevlåda och vidarebefordras därifrån till administratören för registrering. Den e-post som kommer till tjänstemännens personliga brevlådor registreras antingen av tjänstemännen själva eller av administratören. Nämndens administratör lägger upp ärenden som fördelas till handläggarna.

JO:s medarbetare upplystes om att det för varje enskild handläggare finns två utsedda ombud som är ansvariga för bevakningen av handläggarens e-postbrevlåda vid dennes frånvaro.

Vid granskningen uppmärksammades att det i några akter fanns allmänna handlingar som tillhörde ärendena men som inte var registrerade. Vid samtal med företrädare för byggnadsnämnden bekräftades att t.ex. e-postkonversation i ärendena ofta diarieförs först i samband med att ärendena avslutas (se bl.a. dnr BYGG 2012.376, 2013.8 och 2013.201).

Det framkom att det är handläggarna som gallrar akterna när ärendena har avslutats. JO:s medarbetare upplystes om att dokumenthanteringsplanen inte är uppdaterad i förhållande till den nya plan- och bygglagen, men att byggnadsnämnden har för avsikt att göra det.

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 så snart de 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 som tillhör 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. Diarieföringen ska ske så snart som handlingarna har kommit in eller upprättats. Det är alltså inte korrekt att diarieföra exempelvis e-postkonversation först i samband med att ärendet avslutas.

En myndighets dokumenthanteringsplan beskriver vilka handlingstyper som finns hos myndigheten och är därför viktig ur offentlighetssynpunkt. Planen beskriver dessutom hur handlingarna ska hanteras i fråga om bevarande och gallring. Med hänsyn till dessa viktiga funktioner är det nödvändigt att den hålls uppdaterad i förhållande till gällande lagstiftning.

3.2 Hantering av begäran om handlingsutlämnande

JO:s medarbetare upplystes om att det är vanligt med framställningar till nämnden om att få ta del av allmänna handlingar. Nämndens handlingar innehåller sällan sekretessbelagda uppgifter och beslut om att avslå en framställan om handlingsutlämnande är mycket sällan förekommande. Framställningar hanteras av både administrativ personal och handläggare. Det framkom att det finns en viss osäkerhet hos personalen om hur ett vägrat handlingsutlämnande ska hanteras.

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 det är 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 utlämnande fråga 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.

Om en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgå, ska den som gjort framställningen underrättas om detta. Enligt 6 kap. 3 § OSL ska han eller hon också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas.

Av 6 kap. 3 § OSL framgår vidare att om en anställd vid en myndighet, enligt arbetsordningen eller på grund av särskilt beslut, har ansvar för vården av en handling, är det i första hand han eller hon som ska ta ställning till om handlingen ska lämnas ut. Enligt andra stycket samma paragraf ska myndigheten ta ställning till om handlingen ska lämnas ut om 1. den anställde vägrar att lämna ut handlingen eller lämnar ut den med förbehåll som inskränker en enskilds rätt att röja innehållet eller annars förfoga över handlingen, och 2. den enskilde begär myndighetens prövning. Lagen föreskriver således att det är myndigheten som ska fatta beslut om att vägra lämna ut en allmän handling. Sådana beslut kan överklagas till kammarrätten (6 kap. 8 § första stycket OSL).

Enligt byggnadsnämndens beslut om delegering, daterat den 3 februari 2012, har rätten att besluta om avslag på en begäran om utlämnande av en allmän handling delegerats till i första hand avdelningschef.

3.3 Dokumentation

Flera av de granskade akterna innehöll odaterade och osignerade anteckningar. Vid samtal med bygglovshandläggarna framkom även att det i vissa ärenden hade förekommit kontakter med sökanden men att detta inte dokumenterats (t.ex. dnr BYGG 2011.59 och 2013.63). Det framkom att information som inhämtades under handläggningen, vid exempelvis telefonsamtal eller vid besök, inte alltid antecknades direkt utan först vid expediering.

JO Lars Lindström: 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 handlägggarbyte försvåras vid brister i beskrivningen av vad som förekommit i ärendet.

För att dokumentationsskyldigheten ska fylla sin funktion bör uppgifterna antecknas direkt. Det är alltså inte tillräckligt att göra anteckningen först vid expediering.

3.4 Handläggningen av bygglovsärenden

Vid samtal med företrädare för nämnden framgick att handläggningen av nya ärenden om lov och förhandsbesked påbörjas så snart ansökningarna kommer in. Bygglovsenheten har s.k. interngranskningsmöten flera gånger per vecka där nya ansökningar går igenom. Vidare hålls varje vecka ett externt granskningsmöte med företrädare för nämnden och räddningstjänsten. Efter den inledande granskningen skickar nämnden som regel en bekräftelse till sökanden. I bekräftelsen meddelar nämnden antingen att ansökan bedömts vara komplett vid ett angivet datum alternativt att ansökan behöver kompletteras och att detta ska ske senast vid ett visst datum. När en ansökan bedömts vara fullständig kan handläggaren lägga in en bevakning i ärendehanteringssystemet. Handläggaren får då en påminnelse för att kunna meddela beslut i ärendet inom den i lagen angivna tioveckorsfristen. Det framkom att denna funktion används av flera handläggare.

Det framgick vidare att nämnden inte använder sig 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 uppmaning att komplettera ansökan. För det fall komplettering inte kommer in skickas påminnelser. Sökanden brukar också ges tillfälle att återkalla ansökan.

Bland de ärenden där beslut om lov och förhandsbesked hade meddelats framgick att nämnden hade ca 2600 ärenden i vilka det fortfarande saknades slutbevis eller

slutbesked. Företrädare för nämnden uppgav att nämnden var medveten om situationen och att det krävs extra resurser för att arbeta ned balansen.

Vid granskningen av ärenden enligt PBL där beslut om lov eller förhandsbesked ännu inte hade meddelats kunde konstateras att ansökningarna i de flesta fall ännu inte ansågs vara fullständiga. I flera av dessa öppna ärenden hade det förekommit långa uppehåll i handläggningen (se t.ex. dnr BYGG 2013.8, 2013.63, 2013.68 och 2013.201). I några fall hade sökanden återkallat sin ansökan för flera månader sedan utan att nämnden vidtagit någon åtgärd med anledning av återkallelsen (se dnr BYGG 2012.210 och 2012.376).

Vid granskningen av ärenden enligt ÄPBL där beslut om lov eller förhandsbesked ännu inte hade meddelats uppmärksammades ett fåtal ärenden där några åtgärder inte vidtagits på flera år eller där det förekommit längre uppehåll i handläggningen (se t.ex. dnr BYGG 2011.59 och 2011.144).

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.

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 byggnadsnämnden 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.

I sammanhanget kan också nämnas att sedan tidsfristen i 9 kap. 27 § PBL väl börjat löpa kan nämnden inte frångå denna, inte ens om sökanden samtycker till det (se JO:s beslut den 24 oktober 2014, dnr 5738-2013).

Om en ansökan är ofullständig får byggnadsnämnden enligt 9 kap. 22 § PBL förelägga sökanden att avhjälpa bristerna inom en viss tid. Föreläggandet ska innehålla en upplysning om att ansökan kan komma att avvisas eller att ärendet kan komma att avgöras i befintligt skick om föreläggandet inte följs. Om föreläggandet inte följs, får byggnadsnämnden avvisa ansökan eller avgöra ärendet i befintligt skick (jfr 8 kap. 20 § andra stycket ÄPBL).

När en komplettering begärs bör nämnden alltid ange inom vilken tid kompletteringen ska ske. När denna tid har gått ut har nämnden således att ta ställning till om ytterligare handläggningsåtgärder är nödvändiga, 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 överhuvudtaget inte går att pröva i sak, ska den *avvisas*.

Att ett ärende *avskrivs* från vidare handläggning innebär 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 grund för avskrivning. Sökanden är inte skyldig att på något sätt vidmakthålla sin ansökan sedan denna en gång gjorts (jfr JO 1994/95 s. 453, dnr 3053-1993). Ett ärende kan alltså inte av detta skäl bli inaktuellt. När ett ärende avskrivs eller avvisas ska sökanden informeras om beslutet samt om och hur beslutet kan överklagas.

3.5 Utformning och motivering av beslut

Vid granskningen av byggnadsnämndens protokolls- och delegationsbeslut konstaterades generellt att de var mycket kortfattade. Beslut om lov och förhandsbesked saknade ofta en närmare beskrivning av den sökta åtgärden samt en redogörelse för utredningen, t.ex. uppgift om att nämnden hade hört grannar eller andra berörda i ärendet. Vidare uppmärksammades att det regelmässigt saknades en redovisning av skälen för beslutet.

Företrädare för nämnden upplyste om att skälen för protokollsbesluten framgick av samhällsbyggnadsförvaltningens tjänsteutlåtande i ärendet och att utlåtandet expedierades tillsammans med protokollet. Vid granskningen noterades att det i protokollsbesluten under rubriken "Yttrande" regelmässigt angavs att ett yttrande hade kommit in från samhällsbyggnadsförvaltningen ett visst datum. Det gjordes dock ingen vidare hänvisning till detta yttrande. I protokollen angavs inte heller att yttrandet utgjorde en bilaga till beslutet och yttrandet fanns inte i de pärmar där nämndens beslut i original samlas.

När det gällde delegationsbesluten upplyste nämndens företrädare att beskrivningen av den sökta åtgärden framgick av ansökningshandlingarna i

respektive ärende och att dessa skickades med vid expedieringen av beslutet. Inte heller i detta fall gjordes dock någon hänvisning till dessa handlingar. I besluten angavs de inte vara en bilaga till beslutet och de fanns inte i de pärmar där delegationsbesluten i original samlas.

JO Lars Lindström: De allmänna bestämmelserna om innehållet i en byggnadsnämnds sammanträdesprotokoll och beslut finns i 6 kap. 30 § andra stycket kommunallagen (1991:900) jämfört med 5 kap. 57–60 §§ samma lag och 12 kap. 5 § PBL. Vissa särskilda bestämmelser om vad ett beslut om förhandsbesked och lov ska innehålla finns i 9 kap. 39–40 §§ PBL. När det gäller vilka ytterligare uppgifter som ett beslut bör innehålla och hur ett ärende ska beskrivas får detta bedömas med hänsyn till vad som är ändamålsenligt och lämpligt i det enskilda fallet samt vad som är nödvändigt som bakgrund eller motivering till ett beslut. Det får naturligtvis inte 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 utöva sin tillsyn av att beslutet följs.

Bestämmelser om motivering av beslut saknas i PBL. Vid sådant förhållande gäller bestämmelserna i 20 § FL. 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. Om myndigheten har beviljat vad sökanden har begärt, men beslutet går andra parter emot föreligger också en motiveringsskyldighet. Sakägare m.fl. som har yttrat sig i ett bygglovsärende är parter i ärendet. Vilken betydelse deras synpunkter har haft för prövningen av ärendet bör därför redovisas i beslutet (se JO 1993/94 s. 402, dnr 1518-1993).

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 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. Inte heller räcker det med 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. I besluten kan motiveringen lämpligen återges i ett särskilt avsnitt, t.ex. under rubriken ”Skäl för beslutet”.

Av protokollet över nämndens beslut i ett ärende måste, när motiveringsskyldighet föreligger, framgå vad som är nämndens egna skäl. Tanken bakom det sätt på vilket byggnadsnämndens beslut har utformats synes vara att besluten fattas på de skäl som har anförts i förvaltningens utlåtande i respektive ärende. Detta måste i sådana fall uttryckligen anges. Om nämnden instämmer i de skäl som anges i förvaltningens utlåtande bör det framgå klart, t.ex. genom att man i besluten tar in en hänvisning av typen ”På de skäl som har anförts i samhällsbyggnadsförvaltningens utlåtande beslutar nämnden att - - -”. En annan lösning är att upprepa motiveringen från utlåtandet. Den första modellen förutsätter att innehållet i det tjänsteutlåtande som det hänvisas till har tagits in i protokollet eller utgör en bilaga till det.

3.5.1 Särskilt om beslut om bygglov för åtgärder som innebär en avvikelse från detaljplan

I ärenden i vilka byggnadsnämnden hade beviljat bygglov till åtgärder som inneburit en avvikelse från gällande detaljplan formulerades ofta beslutsmeningen så att nämnden 1. beslutar att medge liten avvikelse från planen och 2. beviljar bygglov.

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 PBL). Det finns emellertid 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 § PBL). Om den sökta åtgärden inte står i överensstämmelse med detaljplanen ska alltså byggnadsnämnden i en sådan situation pröva om åtgärden ändå är förenlig med planens syfte och, om så bedöms vara fallet, om åtgärden kan bedömas utgöra en liten avvikelse från vad som gäller enligt planen. Resultatet av dessa bedömningar, vilka bör framgå av beslutet, utgör en del av nämndens motivering för att lämna bygglov.

Av ett beslut ska framgå vad som utgör själva beslutet och vad som är skälen för beslutet. I skälen för beslutet ska det framgå hur det kommer sig att nämnden kan bevilja bygglov för en åtgärd som strider mot detaljplanen, alltså hur nämnden resonerar beträffande reglerna om liten avvikelse från planen. Det är alltså inte korrekt att utforma beslutet som nämnden har gjort.

3.5.2 Särskilt om gemensamma beslut avseende både bygglov och strandskydd

Under granskningen uppmärksammades beslut i vilka nämnden i samma beslutsdokument tagit ställning till både en ansökan om bygglov och en ansökan om dispens från strandskydd (t.ex. dnr BYGG.2013.89, 2014.61, och 2014.218).

I besluten angavs som ett särskilt beslut (beslutspunkt 2 i de nyss nämnda besluten) ”särskilda skäl är att tomten redan har tagits i anspråk genom tidigare bebyggelse”.

I vissa av besluten angavs under rubriken Information att ”Länsstyrelsen har rätt att överklaga detta beslut inom tre veckor från delgivning” respektive ”Länsstyrelsen har i enlighet med 19 kap. 3 b § miljöbalken rätt att överpröva detta beslut inom tre veckor från delgivning”.

I ett av besluten lämnades informationen att ”Beslutet vinner laga kraft först efter att länsstyrelsen haft tre veckor på sig att granska ärendet”.

Företrädare för nämnden upplyste att länsstyrelsen inte hade fattat beslut om överprövning enligt 11 kap. 12 § PBL av nämndens beslut om bygglov och förhandsbesked.

JO Lars Lindström: Bestämmelser om förbud att vidta åtgärder inom område med strandskydd och om dispens från förbuden finns i 7 kap. miljöbalken, MB. En förutsättning för att en kommun får ge en dispens är att det föreligger särskilda skäl enligt vad som närmare anges i lagtexten (7 kap. 18 b-18 d §§). Nämndens bedömning av vad som utgör särskilda skäl ska naturligtvis redovisas i beslutet som en del av motiveringen och inte som en särskild beslutspunkt (se avsnitt 3.5.1).

Av 19 kap. 3 a § MB framgår att kommunen ska sända beslut om strandskyddsdispens till länsstyrelsen. Under vissa förhållanden ska länsstyrelsen, som en del av statens kontroll, pröva kommunens dispensbeslut (19 kap. 3 b §). Länsstyrelsen ska inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen ta ställning till om en sådan prövning ska göras eller inte. Om länsstyrelsen finner att det saknas förutsättningar för dispens ska länsstyrelsen upphäva beslutet. Själva överprövningen behöver dock inte göras inom de tre veckorna. Det nu sagda innebär således att dispensbeslutet inte alltid vinner laga kraft sedan de tre veckorna löpt till ända. För det krävs också att länsstyrelsen inte har beslutat att pröva kommunens dispensbeslut.

Enligt vad som upplysts föreligger ingen skyldighet för nämnden grundad på bestämmelsen i 11 kap. 12 § PBL att sända meddelade beslut om lov eller förhandsbesked till länsstyrelsen för överprövning. I de nu aktuella besluten framgår dock inte att länsstyrelsens möjlighet att överpröva endast gäller beslutet om dispens och inte PBL-delen. Den lämnade informationen har således inte varit korrekt.

3.5.3 Särskilt om upplysning i beslut om förhandsbesked

Vid genomgången av sammanträdesprotokoll i ärenden om förhandsbesked noterades att det regelmässigt saknades en upplysning om att förhandsbeskedet inte innebär att åtgärden får påbörjas.

JO Lars Lindström: Ett förhandsbesked som innebär att en åtgärd kan tillåtas ska enligt 9 kap. 39 § punkten 2 PBL innehålla en upplysning om att förhandsbeskedet inte innebär att åtgärden får påbörjas.

3.6 Uppgifter om expediering av beslut och anteckning om att en överklagandehänvisning ska lämnas

Vid granskningen uppmärksammades att det stora flertalet protokolls- och delegationsbeslut saknade uppgift om hur beslutet kunde överklagas. Företrädare för nämnden upplyste om att man vid expedieringen av beslut som går någon emot skickar med en blankett där det står hur man överklagar beslutet. I besluten fanns dock inte någon sändlista eller motsvarande med uppgift om till vilka beslutet skulle expedieras. Inte heller angavs vilka som i anslutning till expedieringen skulle få en blankett med anvisning för överklagande.

JO Lars Lindström: I 9 kap. 41 § PBL finns en bestämmelse om expediering av beslut om lov och förhandsbesked till sökanden och annan part samt till dem som anges i 25 § och har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda. Enligt bestämmelsen ska beslutet åtföljas av en överklagandehänvisning. För andra typer av beslut varigenom ett ärende avgörs föreskrivs i 21 § andra stycket FL en skyldighet för myndigheterna att lämna en överklagandehänvisning i samband med att parten underrättas om beslutet. Den som är ansvarig för beslutet ska se till att det lämnas en korrekt överklagandehänvisning. Det bör därför framgå av beslutet till vilka det ska skickas och om en överklagandehänvisning ska lämnas. Därigenom minimeras risken för att ett beslut som kan överklagas expedieras utan att det samtidigt lämnas en underrättelse om hur det kan överklagas.

3.7 Avslutande av ärenden om begäran om ingripande enligt 10 kap. ÄPBL och 11 kap. PBL

Vid inspektionen framkom att tillsynsärenden där en anmälare begärt byggnadsnämndens ingripande enligt 10 kap. ÄPBL respektive 11 kap. PBL regelmässigt inte avslutas genom formenliga beslut. JO:s medarbetare upplystes om att denna typ av ärenden i stor utsträckning handläggs genom handläggarens muntliga kontakter med berörda parter. De muntliga kontakterna leder i många fall till att de anmälda frågorna blir åtgärdade direkt. JO:s medarbetare upplystes vidare om att vad som framkommit vid de muntliga kontakterna och vilka handläggningsåtgärder som vidtagits inte alltid dokumenteras. Det upplystes också om att anmälaren inte regelmässigt underrättas i de fall nämnden avslutat ärendet genom ett beslut.

JO Lars Lindström: Enligt 11 kap. 5 § PBL ska byggnadsnämnden pröva förutsättningarna för och behovet av att ingripa så snart det finns anledning att anta att någon inte har följt en bestämmelse i lagen, i föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen (jfr. 10 kap. 1 § ÄPBL).

Det är givetvis värdefullt om ett ärende kan avgöras snabbt och enkelt. Oavsett hur frågan får sin lösning gäller att etthängiggjort ärende alltid ska avslutas genom ett beslut. Innebörden av beslutet avgörs av omständigheterna i det enskilda fallet.

Beslutet kan bestå i att nämnden förelägger en fastighetsägare att vidta en viss åtgärd, vidta rättelse eller riva ett byggnadsverk. Ett beslut kan vidare bestå i att nämnden konstaterar att ingen åtgärd behöver vidtas, varför ärendet avslutas utan åtgärd. Det kan också röra sig om ett beslut där sakfrågan inte behandlas och som går ut på t.ex. avvisning eller avskrivning av en anmälan.

Oavsett vilken form av förvaltningsbeslut det är gäller dock att beslutet ska dokumenteras för att på så sätt 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 ärendet eller i ett register eller diarium. Huvudsaken är att det tydligt framgår beslutets innehåll, datum samt vem som har fattat beslutet. Det är således inte tillräckligt att ett ärende avslutas enbart genom att ärendets status ändras till ”avslutat” i diariet.

JO har i flera tidigare beslut uttalat att en person som i egenskap av ägare till en grannfastighet har begärt ingripande av nämnden har rätt att påfordra ett beslut av nämnden (se t.ex. JO 1980/81 s. 468, JO 1990/91 s. 337, dnr 3176-1989, och JO 2007/08 s. 502, dnr 131-2006). Men även när den som har gett in ett klagomål inte berörs av beslutet i sådan mån att han eller hon har rätt att överklaga beslutet kan det med hänsyn till intresset av att upprätthålla allmänhetens förtroende för myndigheterna i många fall vara lämpligt att underrätta klaganden om hur ärendet har avgjorts.

I fråga om att muntliga kontakter och andra handläggningsåtgärder inte har dokumenterats i ärendena hänvisar jag till vad jag har uttalat i avsnitt 3.3.

Vid protokollet

Helen Lidö

Justeras 2015-01-30

Lars Lindström