

## Plan- och byggnadsväsendet

Fråga hur en byggnadsnämnd vid handläggning av anmälan om olovligt byggande ska hantera situationer där den enskilde anser sig vara part men nämnden är av motsatt uppfattning

(Dnr 2101-2011)

### Anmälan

I en anmälan, som kom in den 15 april 2011, framförde P.H. klagomål mot Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms stad avseende bl.a. handläggningstiden av en anmälan om olovligt byggande. I anmälan framfördes bl.a. följande.

Den 28 maj 2009 beslutade nämnden att, med stöd av 10 kap. 1 § plan- och bygglagen (1987:10), lämna P.H:s anmälan om en olovligt uppförd veranda utan åtgärd. I stället för att överklaga beslutet gjorde han i en skrivelse den 11 juni 2009, med komplettering den 26 juli 2010, en ny anmälan avseende samma veranda. I en skrivelse från stadsbyggnadskontoret den 17 september 2010 informerades han om att den nya anmälan inte föranledde nämnden att göra någon annan bedömning än den som gjorts i beslutet den 28 maj 2009. Stadsbyggnadskontoret hänvisade till att han hade kunnat överklaga det beslutet, att någon överklagan inte hade inkommit och att skäl för omprövning av beslutet saknades. P.H. vidhöll i skrivelser den 20 och 27 september 2010 att det var fråga om en ny anmälan och begärde ett överklagbart beslut beträffande det nya ärendet. Den 28 oktober 2010 svarade stadsbyggnadskontoret att han skulle få skriftligt svar, men det hade inte skett.

### Utredning

Den 6 maj 2011 remitterades ärendet till nämnden som anmodades att ge in utredning och yttrande över handläggningen av P.H:s skrivelse den 11 juni 2009.

Den 1 juli 2011 gav P.H. till JO in en skrivelse från stadsbyggnadskontoret. Av skrivelsen framgick att kontoret den 21 juni 2011 hade prövat hans framställningar från juni 2009 och juli 2010 om ingripande avseende altanen och funnit att skäl för ingripande saknades. Samma dag hade nämnden meddelat ett överklagbart beslut med innebörd att P.H. inte bedömdes som sakägare i ärendet.

Vid sammanträde den 18 augusti 2011 beslutade nämnden att överlämna stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande den 18 juli 2011 som yttrande till JO. Stadsledningskontorets juridiska avdelnings utredning och yttrande den 22 juli 2011, bilaga 2 till tjänsteutlåtandet, innehöll bl.a. följande (övriga till tjänsteutlåtandet bifogade handlingar har här utelämnats).

#### *Handläggning av skrivelsen*

P.H:s skrivelse den 11 juni 2009 är handlagd enligt följande.

Den 10 januari 2010 inkommer e-post från P.H. med en fråga hur ärendet avancerar.

Den 18 februari 2010 inkommer en påminnelse per e-post från P.H.

Den 19 februari 2010 skickar D.R. e-post till P.H. D.R. hänvisar till anhopning av ärenden och beklagar dröjsmålet. Hon skriver vidare att fastighetsägaren ska tillskrivas. D.R. var chef för sektionen Bygg & Rätt som tidigare handlade påföljdsärenden på stadsbyggnadskontorets bygglovsavdelning och var också ansvarig handläggare av P.H:s ärende. [...]

Den 19 februari 2010 skickar P.H. e-post med frågor om byggnadsordningen.

Den 21 juli 2010 inkommer e-post från P.H. som efterlyser när beslut kommer att meddelas.

Den 22 juli 2010 skickar D.R. e-post till P.H. med ett beklagande om dröjsmål och med uppgift om att svar ska lämnas nästkommande vecka.

Den 25 juli 2010 inkommer e-post från P.H. om att han skickat en komplettering av sin anmälan med ordinarie post. Kompletteringen [...] är daterad den 26 juli 2010 och inkommer till stadsbyggnadskontoret samma dag.

Den 17 september 2010 skickar D.R. en skrivelse om att skäl för omprövning av beslutet från den 28 maj 2009 saknas.

Den 22 september 2010 inkommer en skrivelse från P.H. om att anmälan från 2009-06-11 inte avsåg en överprövning utan ska ses som ett nytt ärende "byggande på nya omständigheter" och att han emotser ett överklagbart beslut.

Den 27 september 2010 inkommer en skrivelse från P.H. som efterlyser ett överklagbart beslut.

Den 1 oktober inkommer brev från P.H. till stadsbyggnadsdirektören S.L.

Den 26 oktober 2010 inkommer brev från P.H. som efterlyser svar i ärendet.

Den 28 oktober 2010 skickar D.R. e-post till P.H. om att denne kommer att få ett svar direkt från S.L.

Nästa och sista åtgärd är att nämnden upptar anmälan till prövning och att en underrättelse om nämndens ställningstagande skickas till P.H. den 21 juni 2011 tillsammans med ett överklagbart beslut om att denne inte är sakägare i ärendet.

### *Juridiska avdelningens bedömning*

Utredningen ger vid handen att stadsbyggnadskontorets rutiner när det gäller påföljdsärenden varit bristfällig. Eftersom anmälarens ställning som sakägare eller endast som "vän av ordning" har betydelse för om anmälan ska resultera i ett formligt beslut i ärendet eller i en formlös underrättelse anser juridiska avdelningen att stadsbyggnadsnämnden bör införa rutinen att regelmässigt pröva om anmälaren är sakägare och därmed part i ärendet eller inte. Den rutin som avdelningen föreslår och som överensstämmer med JO:s beslut den 3 februari 1999 (dnr 3554-1997) har nu tillämpats i ärendet. Frågan om P.H:s anmälan föranleder ett ingripande har upptagits till prövning. Nämnden har därvid funnit att anmälan inte föranleder någon åtgärd då någon överträdelse inte har skett av plan- och bygglagen eller av någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av bestämmelserna i lagen. Nämnden har vidare prövat om P.H. är granne och funnit att så inte är fallet. I enlighet med JO:s beslut har ärendet därmed avslutats formlöst utan något beslut. P.H. har informerats om ärendets utgång och han har fått ett överklagbart beslut att nämnden anser att han inte är sakägare.

Utgångspunkten bör således vara att alltid ta ställning till om anmälaren är sakägare och därmed part i ärendet eller inte. I de fall anmälaren inte är sakägare föreslår avdelningen som en alternativ rutin till att komplettera den formlösa underrättelsen med ett överklagbart beslut i sakägarfrågan att nämnden skickar underrättelsen och i de fall anmälaren insisterar på att överklaga

gör en rättidsprövning varefter besvärinstansen får ta ställning till klagorätten.

Juridiska avdelningen delar stadsbyggnadskontorets bedömning att det inte föreligger någon skyldighet att öppna ett nytt ärende. P.H:s skrivelse avser inte en ny fråga utan samma altan som i tidigare skrivelser. Stockholms byggnadsordning återopades av P.H. redan i skrivelsen den 16 maj 2009. Någon hänvisning till Stockholms byggnadsordning görs inte i beslutet från den 28 maj 2009 av det skälet att det inte är en sådan bestämmelse eller föreskrift som kan ligga till grund för ett ingripande enligt 10 kap 1 § plan- och bygglagen. I underrättelsen som skickades den 21 juni 2011 klargörs det och det hade lämpligen kunnat göras tidigare. Vidare borde stadsbyggnadskontorets underrättelse den 17 september 2010 ha åtföljts av ett överklagbart beslut i sakägarfrågan.

Att P.H:s skrivelser lämnats obesvarade under längre tider är självfallet inte förenligt med den serviceskyldighet som följer av 4 § FL. Den stora arbetsbelastningen synes vara en förklarande orsak till detta. Företagen omorganisation kan förhoppningsvis leda till att tjänstemän inte drabbas av arbetstoppar med stora balanser och lång handläggningstid som följd.

Juridiska avdelningens erfarenhet är att behovet av utbildning om förvaltningslagen fortlöpande bör ses över av de kommunala myndigheterna bl.a. med inriktning på hur relevanta bestämmelser ska tillämpas i praktiken.

I tjänsteutlåtandet anfördes bl.a. följande.

#### *Stadsbyggnadskontorets kommentarer*

Stadsbyggnadskontoret delar helt juridiska avdelningens utredning och bedömning. Kontoret har i sitt brevsvar till P.H., bilaga F, framfört ursäkt för den oförsvarligt långa handläggningstiden.

Sedan omorganisationen 1 februari 2011 har ärenden för olovligt byggande fördelats till fler personer för att påskynda handläggningen av alla ärenden. Enligt tidplan ska dessa ha kommit till avslut senast under mars 2012.

Avdelningens tre jurister fick i samband med omorganisationen också ett tydligare uppdrag att ansvara för rutiner, bedömningar och utveckling i nära samarbete med övriga handläggare. En av dem fick ett särskilt ansvar för just tillsynen. Detta har följts upp med flera möten om juristrollen på avdelningen.

Den 24 september fick hela avdelningen en halvdagsutbildning inom förvaltningsrätt, kommunallag etc. av SKL:s (Sveriges Kommuner och Lands-ting) chefsjurist. Under oktober och november 2010 hölls också två halvdagar med fokus på plan- och bygglagens bestämmelser om utformning kopplat till rättsfall och praktik. Därefter har det juridiska fokuset på avdelningen legat på den nya plan- och bygglagen som började gälla 2 maj 2011, bland annat genom tre heldagars utbildning och workshops.

Kontoret delar juridiska avdelningens erfarenhet att fortlöpande utbildning behövs inom förvaltningsrättens område och kommer i verksamhetsplanen för 2012 att särskilt planera in detta.

Kontoret har också i samband med detta ärende förändrat rutinerna så att prövning om anmälan är part eller inte ska göras särskilt i varje ärende.

P.H. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 12 juni 2012 anförde *JO Lindström* följande.

#### **Rättslig reglering**

Den 2 maj 2011 trädde den nya plan- och bygglagen (2010:900) i kraft. Av övergångsbestämmelserna (punkten 2) framgår att äldre föreskrifter fortfa-

rande ska gälla för mål och ärenden som påbörjats före den 2 maj 2011. P.H:s klagomål avser ett ärende som påbörjats före lagändringen. Det är således den äldre plan- och bygglagen (1987:10, ÄPBL) som är tillämplig i ärendet.

Av 10 kap. 1 § ÄPBL framgår att byggnadsnämnden ska ta upp frågan om påföljd eller ingripande så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett av bestämmelserna om byggande i lagen eller av någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser. Motsvarande reglering finns i 11 kap. 5 § plan- och bygglagen (2010:900).

Partsbegreppet är centralt i förvaltningslagen. Den som är part har rätt att ta del av det som tillförts ärendet (16 §), att lämna uppgifter muntligt (14 §), att bli kommunicerad (17 §) och att bli underrättad om beslut (21 §). Den som är sökande eller klagande har alltid partsställning. Däremot anses den som tar ett faktiskt initiativ till ett ärende genom en anmälan utan att ha någon närmare anknytning till ärendet inte ha partsställning (SOU 2010:29 s. 246). JO har dock i flera beslut ansett att en person i egenskap av ägare till en grannfastighet har rätt att påfordra prövning i sak av en begäran om ingripande mot en olovlig byggnadsåtgärd (se t.ex. JO 1990/91 s. 337). En sådan person ska alltså anses som part i förvaltningslagens mening. Den som är part har också rätt att överklaga myndighetens beslut, om det gått honom eller henne emot (22 §).

Enligt 7 § förvaltningslagen ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten efterstås. Av 4 § förvaltningslagen framgår att frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt.

### **Bedömning**

Av utredningen framgår att nämnden prövat en tidigare anmälan från P.H. avseende altanen och i det ärendet behandlat honom som part bl.a. genom att avsluta ärendet med ett beslut som var försett med anvisning hur man överklagade. Med anledning av P.H:s nya anmälan av den 11 juni 2009 övervägde nämnden på nytt frågan om tillåtligheten av den aktuella altanen. Nämnden skrev den 17 september 2010 till P.H. att det inte fanns skäl för omprövning av det tidigare beslutet. Det dröjde alltså 15 månader från det att den nya anmälan gjordes till dess att den över huvud taget prövades. Den tidsutdräkten ska kritiseras men i övrigt föranleder handläggningen så långt ingen kritik.

P.H. återkom emellertid och begärde beslut varvid handläggningen fortsatte. Det har framgått att nämnden i detta ärende hade en annan uppfattning i partsfrågan än i det tidigare ärendet. Handläggningen avslutades den 21 juni 2011 med att nämnden – samtidigt som den gav till känna att den inte ansåg att det fanns grund för ingripande mot altanen – fattade ett beslut av följande lydelse: ”Stadsbyggnadsnämnden bedömer att anmälaren inte är sakägare då avståndet på ca 100 m mellan den klagandes adress och åtgärden är betydande och att fastigheterna inte är rågrannar”. I beslutet angavs att beslutet kunde överklagas hos länsstyrelsen. Nämnden har hänvisat till att handläggningen skedde i enlighet med tidigare uttalande av JO (dnr 3554-1997).

Den rättsliga betydelsen av detta beslut är oklar. När beslutet fattades återstod ingenting för nämnden att göra i ärendet. Den enda tänkbara konsekvensen av om P.H. inte ansågs vara sakägare är att nämndens beslut att inte ingripa mot altanen då inte skulle angå honom i den mening som avses i 22 § förvaltningslagen och att han därför inte skulle ha rätt att överklaga detta beslut. Frågan om vem som hade rätt att överklaga beslutet om altanen var emellertid ingenting som ankom på nämnden att avgöra. Om P.H. hade överklagat nämndens beslut om altanen, skulle nämnden enligt 24 § förvaltningslagen ha prövat om överklagandet kommit in i rätt tid och i så fall enligt 25 § samma lag ha skickat överklagandet till överinstansen. Frågan om beslutet om altanen angick P.H. på så sätt att han hade rätt att överklaga skulle det ha varit överinstansens uppgift att ta ställning till.

Det som jag nu har beskrivit är alltså enligt min mening det riktiga sättet att hantera situationer där den enskilde anser sig vara part men nämnden är av motsatt uppfattning. Det motsvarar den alternativa rutin som stadsledningskontorets juridiska avdelning beskrivit i sitt yttrande för de fall där anmälaren inte är sakägare.

Vad P.H. i övrigt har anfört föranleder ingen ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

## Kritik mot Lantmäteriet för bristfällig handläggning av en brevfråga och utebliven handläggning av ett överklagande

(Dnr 4903-2010)

### Anmälan

K.K. framförde i en anmälan till JO klagomål på Lantmäteriets handläggning av ett ärende rörande hans jordbruksfastighet Vånga 1:5 i Västra Götaland. I anmälan uppgav han bl.a. att han ställt några frågor om en vägsamfällighet. Han fick inget svar på frågorna från Lantmäteriet, men fick en del material tillsänt sig, bl.a. två kartor i A2- och A3-format. En tid senare fick han en faktura för utskick av kartmaterial och utredning angående vägen. När han bestred fakturan fick han till svar att han hade lämnat någon sorts uppdrag till myndigheten och att han därför var betalningsskyldig. Han överklagade beslutet till Skatteverket och begärde återbetalning av inbetalat belopp. Överklagandet var daterat den 30 januari 2010. I mars 2010 och maj 2010 skickade han skriftliga frågor till Lantmäteriet om sitt överklagande, men fick inget svar.

### Utredning

Av till anmälan fogade handlingar samt från Lantmäteriet infortrade handlingar i ärendena dnr 2009/00207 och dnr 205-2010/00105 framkom bl.a. följande.

K.K. inkom i november 2009 med en den 6 november 2009 dagtecknad skriftlig förfrågan, rubricerad Fastigheten Ulricehamn Vånga 1:5, enligt följande.

Jag är ägare av rubricerade fastighet. I samband med byggandet av den nya allmänna vägen över fastigheten lades den gamla byvägen med huvudsakligen samma sträckning ner och vägmarken ombildades till samfällighet. Jag är nu intresserad av ett uttalande om vilken mark som omfattas av det samfälliga ägandet. Är det något utöver marken för den nedlagda vägen? Ingår stickvägarna från den gamla vägen eller delar av stickvägarna? Jag är tacksam för om möjligt skriftligt svar.

Den 24 november 2009 fakturerades K.K. för utskick av kartmaterial och utredning angående väg över Ulricehamn Vånga 1:4. Beloppet uppgick till sammanlagt 1 327 kr 20 öre.

K.K. bestred betalningsskyldighet i en skrivelse daterad den 26 november 2009 och hänvisade till att han inte hade gjort någon beställning.

Den 23 december 2009 skickades ett svar från lantmäterikontoret i Vänersborg. Av detta framgick bl.a. följande. Lantmäteriet ansåg att han hade beställt kompletterande uppgifter som krävde en mindre utredning för att svara på. Normalt upplyser Lantmäteriet kunden om att sådana utredningar är uppdrag som man tar betalt för, och är det frågan om utredningar som kostar 3 000 kr eller mer krävs en skriftlig ansökan med uppgift om att det är en utredning som debiteras. Handläggaren i ärendet hade försökt få tag på K.K., men inte lyckats. Hon gjorde utredningen och sände över materialet till honom i tron att han ville ha uppgifterna så snart som möjligt och att han var införstådd med att Lantmäteriet tar betalt för denna form av utredningsarbete.

K.K. bestred åter betalningsskyldighet och den 15 januari 2010 svarade Lantmäteriets huvudkontor. Lantmäteriet ansåg att han beställt uppdraget som utförts och debiterats enligt myndighetens uppdragstaxa och uppmanade honom att betala fakturan.

Ärendet dnr 205-2010/105 avslutades i och med svaret den 15 januari 2010. Den 2 februari 2010 gav K.K. in en skrivelse till Lantmäteriet. Denna diariefördes som ”överklagat beslut; lantmäteriets fakturabeslut”. I skrivelsen, som var ställd till Skatteverket, skrev han att han anhöll om återbetalning av 1 327 kr. I två skrivelser, vilka inkom den 25 mars 2010 och den 1 juni 2010, ställde han frågor om detta överklagande. Någon ytterligare åtgärd vidtogs, såvitt framgår, inte i ärendet.

Ärendet remitterades till Lantmäteriet, som anmodades att yttra sig mot bakgrund av bestämmelserna i 4 § förvaltningslagen (1986:223).

Lantmäteriet (generaldirektören Stig Jönsson) kom in med ett remissvar.

Lantmäteriet anförde, efter att ha redogjort för bakgrunden och den rättsliga regleringen, följande under rubriken bedömning.

K.K:s ärende påbörjades genom hans skrivelse den 6 november 2009 till Lantmäteriet i Vänersborg. Lantmäteriets handläggare bedömde inledningsvis att det inte var möjligt att tillgodose K.K:s begäran genom att enbart kopiera och översända allmänna handlingar i enlighet med offentlighetsprincipen. En viss utredningsinsats rörande de aktuella sakfrågorna måste genomföras för att det skulle vara möjligt att ge ett korrekt svar på hans frågor. Det är således denna utredningsinsats som senare debiterades K.K. som ett uppdrag.

Viss enklare rådgivning i form av upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp av begränsad omfattning faller under myndigheternas serviceskyldighet enligt 4 § FL och om så är fallet har myndigheten inte rätt att ta betalt för rådgivningen. Lantmäteriet har dock genom reglerna i lantmäteriinstruktionen givits rätt att genomföra uppdrag mot betalning. Det kan ibland vara svårt att bedöma om en begäran faller in under serviceskyldigheten som den beskrivs i förvaltningslagen eller om begäran ska anses utgöra ett uppdrag. Vår bedömning i det nu aktuella ärendet är dock att K.K:s begäran utgjorde en beställning av ett uppdrag. För detta talar karaktären av uppdraget, att utreda förhållanden av fastighetsrättslig art och bedöma om viss mark utgjorde en del av en samfällighet eller inte. Vidare talar tidsåtgången för denna slutsats. En timmes arbetstid har åtgått för att utreda förhållandena samt för att framställa nödvändiga underlag i form av kartor för att åskådliggöra resultatet av utredningen. Enligt Lantmäteriets mening kan inte en sådan utredning av sakförhållanden utgöra något annat än ett uppdrag, för vilket vi har rätt att ta betalt.

Nästa fråga som uppstår är om Lantmäteriet borde ha vidtagit ytterligare åtgärder för att komma i kontakt med K.K. innan uppdraget genomfördes. Närmast är att bedöma om myndigheten i tillräcklig mån har beaktat reglerna om serviceskyldigheten i 4 § FL. Av lagkommentaren till förvaltningslagen, Hellners/Malmqvist 2003 sidan 68 m, framgår följande: "Serviceskyldigheten är vidsträckt men inte obegränsad. I första stycket andra meningen sägs att hjälpen ska lämnas 'i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet'. Myndigheten har alltså att göra en allmän lämplighetsbedömning från fall till fall av hur långt den ska sträcka sin service." Förenklat uttryckt kan konstateras att omfattningen av serviceskyldigheten gjorts till en avvägningsfråga där myndigheten får väga in olika kriterier vid bedömningen av hur långt serviceskyldigheten sträcker sig i det enskilda fallet.

I det nu aktuella ärendet var det handläggarens avsikt att kontakta K.K. för att upplysa honom om att hans förfrågan utgjorde ett uppdrag för vilket Lantmäteriet debiterade kostnaderna för utredningen. Som nämnts ovan lyckades inte handläggaren via telefon komma i kontakt med K.K.. Om man först beaktar kriteriet "med hänsyn till frågans art" kan konstateras att uppdraget ändå var av begränsad omfattning och inte skulle föranleda frågeställaren några större kostnader. Frågorna var även preciserade i en skrivelse och det förelåg inga tveksamheter om vad K.K. önskade få utfört och det fanns även en begäran om att få ett skriftligt svar. Det andra kriteriet "med hänsyn till den enskildes behov av hjälp" är även av intresse att belysa i sammanhanget. K.K:s fastighet Ulricehamn Vånga 1:5 är en lantbruksfastighet som åsatts typkod 120. Ägaren av en sådan fastighet kan normalt sett anses vara mer insatt i de förhållanden som råder i fastighetsförhållanden och att Lantmäteriet är en myndighet som tar ut avgifter för genomförda uppdrag. Även det förhållandet att K.K. är advokat och inträde som ledamot av Sveriges Advokatsamfund 1963 bör vägas in i bedömningen av det aktuella kriteriet. En erfaren advokat får helt naturligt anses ha bättre förutsättningar att bedöma konsekvenserna av olika handlingsalternativ än en person som inte besitter den kompetensen. En sammanvägd bedömning av omfattningen av serviceskyldigheten i den aktuella frågan bör enligt Lantmäteriets mening leda till ett konstaterande att det rimligen inte kan krävas att Lantmäteriet skulle ha vidtagit ytterligare åtgärder i den beskrivna situationen. Lantmäteriet anser dock att det är av största intresse att få ett klarläggande av JO hur situationen bör bedömas eftersom omfattningen av serviceskyldigheten ytterst är en avvägningsfråga som ibland kan vara svår att bedöma.

Vidare kan konstateras att K.K. erhållit två utförliga skrivelser från Lantmäteriet, dels från länslantmätaren vid det aktuella lantmäterikontoret, dels från Lantmäteriets chefsjurist. I båda skrivelserna redovisas tydligt Lantmäteriets ställningstagande till K.K:s bestridande av betalningsskyldigheten. Vidare

re redovisas grunderna för Lantmäteriets ställningstagande, som härigenom har klargjort inställningen till K.K:s bestridande.

K.K. väljer senare att under protest betala fakturan. I den situationen bör K.K., om han inte vill acceptera fakturan, välja att föra frågan vidare till allmän domstol, tingsrätt, för fastställande av om han är betalningsskyldig för uppdraget eller inte.

K.K. yttrade sig över remissvaret och efterlyste svar på vad som hänt med hans överklagande.

I ett beslut den 29 augusti 2011 anförde *JO Lindström* följande.

### **Rättslig reglering**

*Förvaltningslagen (1986:223), FL*

I 4 § FL föreskrivs att en myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälp ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Vidare ska frågor från enskilda besvaras så snart som möjligt och om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom eller henne till rätta.

Enligt 23 § FL ska en skrivelse med överklagande ges in till den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet. När skrivelsen har kommit in har myndigheten först att överväga om beslutet ska omprövas enligt 27 § FL. Om beslutet inte ändras på det sätt klaganden begär, ska myndigheten enligt 24 § FL pröva om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent, ska överklagandet avvisas. Om skrivelsen inte avvisas, ska den och övriga handlingar i ärendet överlämnas till överinstansen enligt 25 § FL. Överlämnandet bör normalt ske inom en vecka från det att överklagandet kommit in till beslutsmyndigheten (se t.ex. JO 2002/03 s. 359). Finns inga särskilda regler för vilken instansordning som gäller, är förvaltningsrätten rätt överklagandeinstans enligt 22 a § FL.

### **Bedömning**

*Handläggningen av skrivelsen den 6 november 2009*

Enligt 4 § andra stycket FL ska frågor från enskilda besvaras så snart som möjligt. Bestämmelsen innebär att en myndighet måste lämna någon form av svar. Om myndigheten finner att den inte kan eller bör stå till tjänst med t.ex. en begärd upplysning, ska den i varje fall tala om detta (jfr Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentar, 2010, s. 86 samt JO 2002/03 s. 147).

Skulle myndigheten anse att en förfrågan är för omfattande för att rymmas inom serviceskyldigheten, ska den enskilde underrättas om den saken. Om en myndighet, som i detta fall, även bedriver uppdragsverksamhet, är det angeläget att den enskilde får klart för sig i vilken egenskap myndigheten agerar. Lantmäteriet skulle således ha meddelat K.K. att myndigheten ansåg att hans



brev inte kunde besvaras inom ramen för den allmänna serviceplikten och tagit reda på om han i stället ville ge myndigheten ett uppdrag att utreda saken mot betalning. Lantmäteriet kan inte undgå kritik för den bristande handläggningen i denna del.

JO:s granskning är inte avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan eller har kunnat ske i ordinarie ordning. Mot denna bakgrund har min granskning inte avsett huruvida K.K:s specifika förfrågan i övrigt faller in under serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen eller ska uppfattas som ett uppdrag.

#### *Överklagandet*

K.K. bestred fakturan men betalade den sedan. I slutet av januari 2010 lämnade han in en skrivelse till Lantmäteriet ställd till Skatteverket och uppställd som ett överklagande av fakturabeslutet. Såvitt framkommit av utredningen har Lantmäteriet inte vidtagit någon åtgärd i anledning av denna skrift. K.K. bad två gånger under våren 2010 om bekräftelse på att överklagandet mottagits, besked om Lantmäteriet omprövat beslutet samt besked om när handlingarna sänts till Skatteverket, men fick inget svar.

Av Lantmäteriets remissvar kan utläsas att myndigheten ansåg att K.K. borde ha vänt sig till allmän domstol för fastställande av om han är betalningsskyldig för uppdraget eller inte.

Här vill jag framhålla följande. I normalfallet inskränker sig beslutsmyndighetens handläggning till en kontroll av att skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid och att inga uppenbara felaktigheter förekommer i det överklagade beslutet. Därefter återstår bara att överlämna överklagandeskrivelsen och övriga handlingar till den myndighet som ska pröva överklagandet.

De övriga förutsättningarna som måste vara uppfyllda för att överklagandet ska kunna tas upp till prövning, t.ex. om beslutet är sådant att det över huvud taget får överklagas och om den som klagat har klagorätt, prövas av överklagandeinstansen, se prop. 1985/86:80 s. 44. Jämför även JO:s beslut 2010-09-30 i dnr 5768-2009.

Lantmäteriet skulle därför, enligt förvaltningslagens regler, ha prövat om överklagandet kommit in i rätt tid. Om det inte hade gjort det, skulle Lantmäteriet ha avisat det. I annat fall skulle Lantmäteriet ha lämnat över ärendet till överklagandeinstansen. Om det är oklart vilken instans som är rätt forum för överklagandet, bör det enligt min mening överlämnas till den myndighet klaganden ställt det till (jfr JO:s beslut 2007-11-22 i dnr 1990-2007).

Jag ser allvarligt på att Lantmäteriet ännu inte har handlagt K.K:s överklagande och att myndigheten dessutom inte besvarat hans förfrågningar under våren 2010. Lantmäteriet förtjänar kritik för det inträffade.

## Kritik mot en ledamot i en kommunal nämnd för hanteringen av en jävsfråga

(Dnr 5247-2010)

### Anmälan

I en anmälan till JO framförde J.D. klagomål mot Peter Lundvall, ledamot i Stadsbyggnadsnämnden i Jönköpings kommun. J.D. uppgav i huvudsak följande. Peter Lundvall hade vid handläggningen av ett detaljplaneärende underlåtit att iaktta gällande bestämmelser om jäv. Han hade deltagit i handläggningen av ärendet vars utgång riskerade att väsentligt gynna eller skada honom själv genom den värdeförlust på hans fastighet som riskerades om broalternativet i ärendet valdes. Peter Lundvall hade vid stadsbyggnadsnämndens besiktning på plats i juni 2010 förevisat alternativ som gynnade eller missgynnade honom själv. Han hade vidare vid beslut i stadsbyggnadsnämnden den 17 juni 2010 röstat emot förslag som väsentligt kunde missgynna honom själv och för förslag som väsentligt kunde gynna honom själv.

### Utredning

Handlingar i stadsbyggnadsnämndens ärende Stbn/2007:128 begärdes in och granskades. Därefter remitterades ärendet till stadsbyggnadsnämnden som anmodades att mot bakgrund av bestämmelserna i 6 kap. 24-25 §§ kommunallagen (1991:900) redogöra för handläggningen och myndighetens bedömning av denna.

Stadsbyggnadsnämnden gav in remissvar beslutat den 20 januari 2011 till vilket fogades en reservation mot beslutet från vissa ledamöter. Vidare bifogades ett yttrande från Peter Lundvall. I nämndens beslut angavs att Peter Lundvall inte deltagit i behandlingen av remissärendet. Stadsbyggnadsnämnden yttrade bl.a. följande.

---

#### *Fortsatt planprocess*

Då befintligt järnvägsspår delvis bildar en barriär till det tänkta utbyggnadsområdet Herrgårdsgärdet framgår det tydligt att trafikförsörjningen till området är den mest kritiska frågan i denna planprocess. Redan i planprogrammets samrådsmaterial beskrevs 4 olika alternativ för trafikförsörjning [...]

---

Efter samrådstidens utgång hösten 2009 fick därför stadsbyggnadskontoret i uppdrag att utreda närmare vilket av ovanstående alternativ som var lämpligast att jobba vidare med.

---

Stadsbyggnadskontoret var klar med sin utredning i maj 2010 som även gjorts i samarbete med tekniska kontoret. Tjänstemännens förslag förordade alternativ 3 ovan med motiv som framgår av tjänsteskrivelsen. På stadsbyggnadsnämndens sammanträde 2010-05-20 återremitterades ärendet för besiktning på plats.

En besiktning på plats genomfördes av stadsbyggnadsnämnden 2010-06-14 då de olika alternativen för trafikförsörjning kunde studeras på plats. På stadsbyggnadsnämndens sammanträde 2010-06-17 fattades ett beslut som innebar att nämnden beslutade enligt tjänstemännens förslag om att jobba vidare med alternativ 3 ovan och att påbörja förhandling om markinköp av berörda fastigheter. I detta beslut deltog även Peter Lundvall (MP) vilket denna JO-anmälan handlar om. Vid detta beslut reserverade sig (S)-gruppen som utgör 5 ledamöter av 13 till förmån för alternativ 2 ovan.

#### *Jävsfrågan*

Jäv enligt kommunallagens 6 kap. 24-25 §§ föreligger ej för Peter Lundvall (MP) i denna fråga av följande skäl.

Enligt 25 § stycke 1 framgår att jäv föreligger ”om ärendets utgång kan väntas medföra synnerligen nytta eller skada för honom själv eller någon närstående”. De 4 olika trafiklösningar som beskrivits ovan som diskuterats i debatten påverkar totalt stora delar av hela Tenhults samhälle. Alternativ 2 Broalternativet som diskuterats innehåller dessutom två olika lägen där ännu inte något val mellan dessa två lägen är gjort. Det ena alternativet ligger då ganska långt bort från Lundvalls fastighet. Sammantaget finns det inget som säger att det i detta läge kan avgöras huruvida Lundvalls fastighet skulle ha väsentlig nytta eller skada vad gäller fastighetsvärden etc. beroende av vilket trafikalternativ som väljs.

Följande övrigt finns att yttra i sakfrågan:

Utfallet av stadsbyggnadsnämndens beslut 2010-06-17 skulle med stor sannolikhet blivit samma även om Lundvall inte deltagit i besiktning och beslut. Det fanns en ganska betryggande majoritet på 8-5 till förmån för tjänstemännens förordade förslag.

Det beslut som JO-anmälan avser utgör inget formellt beslut om myndighetsutövning enligt PBL som är överklagningsbart. Det är endast ett inriktningsbeslut hur stadsbyggnadskontoret ska jobba vidare med den aktuella planfrågan. Detta beslut är också senare ändrat av stadsbyggnadsnämnden som framgår nedan.

För demokratin måste det anses väsentligt att även de som är bosatta lokalt i olika kommuner aktivt kan delta i de beslut som berör den egna kommunen. Det stöder närhetsprincipen och minskar klyftan mellan förtroendevalda och medborgare. Jönköpings kommun har jobbat för denna princip genom inrättande av kommunalråd i de olika kommunerna.

Som upplysning i sakfrågan om de olika trafikalternativen kan nämnas att trafikalternativ 3 nu bedömts inte vara genomförbart av olika skäl (marklösning, tekniska frågor, opinion etc). Stadsbyggnadsnämnden har därför fattat ett nytt beslut om att ge stadsbyggnadskontoret i uppdrag att noggrant utreda trafikalternativ 2 och 4 ovan. Denna utredning pågår för närvarande. Den formella planprocessen har därmed ännu ej kommit vidare.

I det reservationsvis framförda yttrandet framfördes bl.a. följande.

För att undvika att jävsfråga uppstår, är det varje enskild ledamots ansvar att bedöma huruvida han/hon ska delta i behandling av ärende som kan leda till misstanke om jäv. För nämnder finns sju olika jävsgrunder (ref. Axel Danielsson; Nämndadministration) – sakägarjäv, intressejäv, släktskapsjäv, ställföreträdarjäv, ombuds- respektive biträdesjäv och delikatessjäv. Under en mandatperiod torde det vara få ärenden som berör enskild ledamot. Uppstår fundering om huruvida man är jäv eller inte är vår uppfattning att jäv bör anmälas vid behandling av ärendet.

I det aktuella jävsärendet har ledamoten, precis som hans grannar, fått informationsbrev angående ärendet samt inbjudan till samrådsmötet. Dessa brev skickas till de som av stadsbyggnadskontoret bedöms vara sakägare. Vilket

inte kan vara okänt när man suttit i stadsbyggnadsnämnden under flera mandatperioder.

Peter Lundvall bestred att jäv förelegat och framförde bl.a. följande.

I så fall skulle jäv föreligga i varje beslut jag medverkar i som handlar om vägar jag kan fara på eller varje beslut om taxor för sophantering eller vatten och till och med om höjning eller sänkning av kommunalskatten.

Ofta tillgrips att viss byggnation påverkar fastigheters värde, och mycket ofta är det då förskolors eller särskilda boendens placering som någon inte vill ha i sin närhet. Jag tror inte på detta. Jag tror inte heller att en bro, som närmast 120 meter från fastigheten vi bor i, skulle påverka fastigheten negativt i värde.

Inte desto mindre finns det i vår kommun, Jönköping, ett stort behov av lägenheter och en del av dessa skulle kunna byggas i Tenhult. Så därför kom från tjänstemännen på stadskontoret förslag om en planprocess för Herrgårdsgården. Efter information sen våren 2009 om en sådan och hur många lägenheter det skulle kunna innebära beslöt att förslaget skulle gå vidare för bearbetning. Och redan där fanns alternativa tillfarter till planområdet beskrivna, och bland dessa den tidiga broskissen som anmälarna hänvisar till.

Just p.g.a. broalternativet, som jag förstod skulle kunna ge upphov till en jävsdebatt, tog jag kontakt med såväl ansvarigt kommunalråd som vår kommundirektör och även kommunens chefsjurist för konsultation. Samtliga hade samma syn – jäv föreligger ej, men för att stämma i bäcken borde jag inte delta om bron var det alternativ det handlade om. Liknande uppfattning hade även vår nämnsordförande.

Så förenklat kan man säga att jag kunde vara med om att besluta om att området ska bebyggas eller ej, om processen skulle gå vidare eller ej, eller vilka alternativ till väganlutning som skulle beslutas om såvitt de inte var ställda mot broalternativ. Och så skedde fram till det famösa beslutet – återkommer om detta. Jag deltog inte vid nämnden när vägar till området diskuterades, så länge broalternativet levde.

Jag har i hela processen ansett att de befintliga gatorna ska användas för att de redan finns och därmed skapar ett naturligt inlemmande av ett nytt område till ett befintligt, istället för en isolerad satellit utanför. Vår trafikavdelning anser det däremot inte görligt. Jag har även ansett att en bro är ett alldeles för stort ingrepp i landskapsbilden, dessutom kostnadskrävande och platskrävande. Bron tvingas från låglänt terräng upp över en förhöjd banvall och kommer bli ungefär tretton meter hög. Av de två skissade alternativvägar som då återstår är inlösen av två hela fastigheter och viss mark från några fastigheter längs med järnvägen, eller en dragning av tillfartsvägar långt öster om samhället. Det senare vore att isolera den nya byggnationen från samhället och medverkar inte till att samhället drar särskilt god nytta av den nya bebyggelsen. Den förra, den med inlösen, som bland andra skulle drabba de två anmälarna med förlust av mark, anser jag nu som då som ett alltför stort ingrepp, en åtgärd som inte står i relation till bostadstrycket.

Processarbetet löpte på och i maj 2010 var nämnden framme vid att ta beslut. Då förelåg endast ett tjänstemannaförslag om anslutningsväg som inbegriper inlösen av mark och fastigheter. I överensstämmelse med vad jag här ovan anförde så ansåg jag då att det vore ett onödigt stort ingrepp, och ville ha en återremiss för besiktning och ytterligare syn om befintliga vägar. Trots att samtliga partier då ansåg sig redo att gå till beslut så beslöt så återremiss. Besiktning genomfördes, genom att tjänstemän och företrädare för samtliga partier kollade samtliga alternativ och dess på- eller inverkan. Med måttband, planchefen i ena ändan och jag i den andra, mättes samtliga gators bredder upp. Månaden därpå, juni 2010, så skulle ärendet ånyo upp. Fortfarande var det samma alternativ som var gällande. Jag sa att jag får ge upp och acceptera att det inte går att komma längre, dock ville jag ha med en skrivning om att viss genomfartstrafik skulle kunna ordnas via befintliga tillfartsvägar. Så blev

det också beslutat. Men här förordades helt plötsligt av oppositionspartiet att broalternativet skulle vara det nämnden gick fram med.

Analogt, med hur jag gjort tidigare när brofrågan funnits med, så borde jag lämnat mötet. Nu blev en votering mellan bro och inlösen till själva planen. Här har jag alltså gjort mig skyldig till tanklöshet genom att bryta mot det jag själv ställt upp om att inte delta när brofrågan fanns med. Tanklösheten skedde i pur förvåning över att ett parti helt plötsligt och samfällt ändrat sig.

Bara någon vecka senare, så meddelade jag ansvarigt kommunalråd, sedan nämnsordförande och företrädare för partierna för mitt parti samarbetar med att jag kommer att gå emot i KF. Det var alldeles för stort att ta till inlösen.

Redan vid första nämndsmötet under hösten togs ett nytt beslut om att inte gå vidare med inlösen och söka gå vidare med något annat eller nytt alternativ till att lösa trafikfrågan.

Men, sammanfattningsvis, jäv har aldrig funnits. Däremot har jag haft en ambition till att inte ens misstanke om jäv ska kunna uppkomma, och där har jag fallerat. Att två som känner sig förfördelade i processen använder sig möjligheten att anmäla en beslutande för jäv har jag full förståelse för.

J.D. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 25 oktober 2011 anförde *JO Lindström* följande.

### **Bedömning**

JO:s granskning är inte avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan eller har kunnat ske i ordinarie ordning. Frågor om jäv kan återopas vid ett överklagande och med hänsyn till detta avser jag inte att i detta beslut ta ställning till frågan om huruvida jäv föreligger i ärendet hos nämnden. Min granskning gäller i stället den formella handläggningen.

I 6 kap. kommunallagen finns bestämmelser som reglerar kommunstyrelsens och övriga nämnders verksamhet. I 24–27 §§ finns bestämmelser om jäv.

I 6 kap. 24 § föreskrivs bl.a. att en förtroendevald som är jävig i ett ärende hos en nämnd inte får delta eller närvara vid handläggningen av ärendet. Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom ska självmant ge det till känna. Har det uppkommit en fråga om jäv mot någon och har någon annan inte trätt i hans ställe, ska nämnden snarast besluta i jävsfrågan.

En förtroendevald är enligt 6 kap. 25 § jävig om

1. saken angår honom själv eller hans make, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående,
2. han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,
3. ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han själv är knuten till,
4. han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, eller
5. det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.

Enligt 6 kap. 26 § bortses från jäv när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

Bestämmelserna är ett uttryck för den övergripande objektivitetsprincipen som är fastlagd i grundlag och syftar till att garantera att myndigheternas handlande präglas av objektivitet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen).

Regleringen i 6 kap. kommunallagen avser all handläggning hos den kommunala nämnden oavsett om det är fråga om ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda eller inte. Med handläggning avses inte enbart beslutsfattande utan även utredning, beredning och föredragning. De personer som åsyftas är de som tar sådan befattning med ett ärende att de kan tänkas inverka på ärendets utgång.

Allmänt sett gäller att reglerna om jäv inte tar sikte på en befattningshavares moral och kompetens utan på förekomsten av sådana yttre faktorer som placerar honom eller henne i situationer, där det allmänt sett – oberoende av vem det gäller – föreligger en risk för att ovidkommande hänsyn skulle kunna spela en roll. Befinner sig vederbörande i en sådan situation spelar det ingen roll om man efteråt kan konstatera att han eller hon ändå handlat helt klanderfritt (jfr Förvaltningslagsutredningens betänkande, SOU 2010:29 s. 327). Det saknar även betydelse om den person, vars opartiskhet kan sättas i fråga, själv anser sig objektiv eller av den ansvariga myndigheten anses vara det. Det är tillräckligt att det föreligger någon omständighet som utifrån sett är ägnad att negativt påverka tilltron till att handläggningen sker utan påverkan av ovidkommande hänsyn (jfr JO:s beslut den 19 oktober 2010 dnr 5192-2009). Det är viktigt att myndigheterna iakttar jävsreglerna. Annars finns det risk att allmänhetens förtroende för verksamheten påverkas.

I förarbetena till 6 kap. 24 § kommunallagen (prop. 1993/94:188 s.102) anges att ett konstaterat jäv normalt ska leda till att den jävige inte längre tar befattning med ärendet. I de flesta fall behöver nämnden inte heller fatta ett formellt beslut i jävsfrågan. Den jävige avstår självmant och ersätts med annan person. Någon gång kan det hända att den som utpekats som jävig inte anser sig jävig. I så fall måste nämnden avgöra jävsfrågan genom ett formellt beslut.

Enligt Peter Lundvalls egna uppgifter förstod han att situationen skulle kunna ge upphov till en jävsdebatt. Därför kontaktade han ansvarigt kommunalråd, kommunstyrelseordföranden samt kommunens chefsjurist för konsultation. Peter Lundvall har också hänvisat till nämndordförandens uppfattning i frågan. Peter Lundvall insåg alltså att det kunde finnas andra uppfattningar än hans egen i frågan om jäv. Om han inte självmant ville avstå från att delta i handläggningen av ärendet, borde han för nämnden ha redovisat det som skulle kunna medföra att han var jävig. Då hade nämnden fått ta ställning till om det förelåg jäv. Jag anser alltså inte att frågan om jäv har skötts på rätt sätt.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det nu sagda.

## Kritik mot Kulturnämnden i Stockholms stad, som ”k-märkt” en byggnad utan lagstöd

(Beslut av JO Axberger den 23 februari 2012, dnr 5716-2010)

*Beslutet i korthet: Kulturhistorisk klassificering av byggnader svarar mot ett allmänintresse, som kommer till uttryck på olika ställen i lagstiftningen. Bland annat kan kulturhistoriskt värdefulla byggnader skyddas enligt bestämmelser i plan- och bygglagen. Lagstiftaren har däremot avvisat förslag om införande av kommunal kulturminnesmärkning. Icke författningsreglerad kulturminnesmärkning av enskilda byggnader som syftar till bygglovsrestriktioner bör därmed inte förekomma, särskilt inte om det sker utan beaktande av enskilds rätt.*

*I detta fall har Kulturnämnden i Stockholms stad ”k-märkt” ett hus, på ett sätt som varit avsett att fungera som en bygglovsrestriktion. Kulturnämnden kritiseras därför.*

### Bakgrund och utredning

Hans Bååth anmälde Stockholms stadsmuseum till JO. Han bifogade ett brev som han fått från Stockholms stad, där det framgick att det hus han ägde hade ”k-märkts”. Märkningen innebar att fastigheten förlorade i värde. Värde-minskningen kunde enligt Hans Bååth uppskattas till mellan två och tre miljoner kronor. Beslutet innebar även att nödvändiga renoveringsåtgärder blev väsentligt dyrare. Beslutet hade fattats utan kontakt med honom. Han påtalade att för vanliga människor är anskaffandet av en egen bostad den största affär de gör i sitt liv. Med framhållande av särskilt de ekonomiska aspekterna anförde han att ”känslan av konfiskering av ens fortsatta liv är fruktansvärd”.

Kulturnämnden i Stockholms stad yttrade sig. Av vad som anfördes från nämndens sida framgick bl. a. följande.

Kulturnämnden ska utgöra stadens kompetens i arkeologiska och stadsbyggnadshistoriska frågor. Nämnden har hand om förvaltningen av stadsmuseet. Inom stadsmuseet finns kulturmiljöenheten. Där arbetar man bl.a. med att göra bedömningar av byggnaders och bebyggelsemiljöers kulturhistoriska värden, s.k. kulturhistoriska klassificeringar. Bedömningarna redovisas genom att det för varje bedömd fastighet anges en av fyra färgkategorier:

- Blå färg innebär att byggnad inom fastigheten enligt stadsmuseets bedömning motsvarar fordringarna för byggnadsminnen enligt kulturminneslagen.
- Grön färg innebär att stadsmuseet bedömt bebyggelsen som särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Detta motsvarar kravet i 3 kap. 12 § plan- och bygglagen (PBL).
- Gul färg innebär att stadsmuseet anser att bebyggelsen är av positiv betydelse för stadsbilden och/eller av visst kulturhistoriskt intresse.

För övriga byggnader, som inte klassificeras, används grå färg.

Anmälares fastighet är belägen i stadsdelen Norra Ängby, som är ett småstugeområde från 1930-talet. Det byggdes ut genom Stockholms stads sats-

ning på s.k. självbyggeri med ett antal typiserade småstugor av en utpräglad enhetlig karaktär. Stadsdelen är sedan år 1987 av Riksantikvarieämbetet utpekad som ett område av riksintresse för kulturmiljövården. Den ingick i ett klassificeringsprojekt, som beskrevs enligt följande.

Stadsmuseets arbete med att inventera och klassificera ytterstadens byggnader, det s.k. Ytterstadsprojektet, påbörjades under hösten 2004 och avslutades under 2009. I Ytterstadsprojektet, som omfattade byggnader som uppförts före år 1990, har totalt 59 av stadens 97 ytterstadsdelar behandlats. Arbetet har alltså omfattat ett mycket stort antal fastigheter. Totalt i ytterstaden lär det finnas ca 60 000 byggnader. Enbart i stadsdelen Norra Ängby har ca 1 500 byggnader inventerats.

Klassificeringen av byggnader föregås av att stadsmuseet först utför en *inventering* av byggnaderna. Inventeringsarbetet innebär i korthet att man samlar information och material om varje byggnad såsom uppgifter om byggnadens tillkomsttid, byggherre, arkitekt, ritningar, bygglovspliktiga om- och tillbyggnader m.m. Vidare studerar man byggnaden exteriört på plats och fotograferar den. Inventeringsarbetet har utförts av en projektgrupp om ca 7 personer – byggnadsantikvarier och fotografer – inom stadsmuseets kulturmiljöenhet, under ledning av Stockholms stadsantikvarie och enhetschefen för kulturmiljöenheten samt ansvarig projektledare för Ytterstadsprojektet.

Inventeringsmaterialet har ställts samman och beretts inom projektgruppen som föredragit materialet, inkluderande förslag till bedömnings- och klassificeringar av varje fastighets kulturhistoriska värde, för en särskild klassificeringsgrupp (expertgrupp) bestående av stadsantikvarien och ca 4–5 av kulturmiljöenhetens byggnadsantikvarier, samtliga med lång erfarenhet av kulturhistoriska bedömningar. Stadsantikvarien har med stöd av gällande delegationsordning fattat de formella besluten om klassificering för varje fastighet. Klassificeringarna har föredragits och beslutats etappvis, huvudsakligen stadsdel för stadsdel.

Stadsantikvariens beslut rörande klassificeringen/bedömningen av fastigheternas kulturhistoriska värden har noterats i föredragningsmaterialet till klassificeringsgruppens möten. Uppgifter om klassificeringsnivå med motivering, tidpunkter för inventeringen och klassificeringsbeslutet m.m. har också, av stadsmuseet, förts in i RAÄ:s Bebyggelseregister (dock utan att direkt göras allmänt tillgängliga, se nedan).

Besluten om de kulturhistoriska klassificeringarna har sedan etappvis, normalt ca 5 stadsdelar åt gången, anmälts till kulturnämnden. Efter att kulturnämndens protokoll från det sammanträde där besluten anmälts hos nämnden justerats, har uppgifterna i Bebyggelseregistret gjorts tillgängliga för allmänheten. Klassificeringarna har också gjorts tillgängliga för allmänheten bl.a. hos stadsmuseet i det s.k. Faktarummet.

Det ovan beskrivna förfarandet har huvudsakligen skett i enlighet med en av stadsmuseinämnden godkänd beslutsordning beträffande kulturhistorisk klassificering.

Några särskilda underrättelser till varje enskild fastighetsägare under pågående inventerings- och klassificeringsarbete har inte gjorts. Löpande under hela projektets gång har emellertid funnits information på stadsmuseets hemsida och generell information har också skett genom anslag på stadsdelarnas anslagstavlor, tidningsartiklar osv. Stadsmuseet lämnar också upplysningar när enskilda hör av sig t.ex. på telefon till museet.

Under hösten 2008 erhöll stadsmuseet resurser för och påbörjade ett utskick av information till varje enskild fastighetsägare i ytterstaden vars fastighet erhållit en grön- eller blåmarkerad klassificering. Informationen till fastighetsägare i stadsdelen Norra Ängby skickades ut under hösten 2009.



Klassificeringsbeslutet beträffande bebyggelsen i Norra Ängby fattades enligt vad som uppgavs i utredningen av stadsantikvarien den 6 mars 2008. Det anmälades till kulturnämnden, som godkände anmälan den 25 mars 2008.

Av utredningen framgår att eventuella ekonomiska konsekvenser för berörda fastighetsägare inte vägdes in. I sitt yttrande över JO-anmälan har det från kulturnämndens sida i denna del anförts att den inte kan bedöma hurvida värdet påverkas för en fastighet som blir kulturhistoriskt klassificerad.

Kulturnämnden hade särskilt anmodats att yttra sig över vilka möjligheter fastighetsägare har att överklaga besluten om kulturhistoriska klassificeringar. I utredningen konstaterades därvid inledningsvis att kulturnämndens beslut om kulturhistoriska klassificeringar inte utgör beslut som äger någon rättskraft gentemot andra myndigheter eller enskilda; besluten är inte bindande eller verkställbara. Sammanfattningsvis ansågs besluten om kulturhistoriska klassificeringar inte utgöra sådana beslut enligt plan- och bygglagen som kan överklagas genom förvaltningsbesvär. Möjligheten att överklaga de kulturhistoriska klassificeringarna skulle därför avgöras enligt bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen om laglighetsprövning. De kunde enligt utredningen därför inte omprövas eller överklagas enligt förvaltningslagens bestämmelser.

I tjänsteutlåtandet från kulturförvaltningen angavs att förvaltningen skulle se över sina rutiner för kulturhistorisk klassificering och den information som lämnas om den rättsverkan som besluten har m.m. Förvaltningen skulle därefter informera kulturnämnden om detta.

## **Bedömning**

### *Det aktuella ärendet*

Stockholms stads kommunstyrelse gav 2004 stadsmuseinämnden i uppdrag att göra en kulturhistorisk klassificering av bl.a. Norra Ängby. Den inventering som följde – ”Ytterstadsprojektet” – pågick i cirka fem år och omfattade ett mycket stort antal byggnader. Den innebar att detaljerad information om varje byggnad inhämtades samt att byggnaden studerades på plats och fotograferades.

Information om projektet gjordes tillgänglig för allmänheten på olika sätt, men berörda fastighetsägare underrättades inte om inventeringen, och gavs följaktligen inte heller tillfälle att yttra sig över de överväganden som gjordes beträffande deras respektive hus.

På grundval av inventeringen tog stadsantikvarien den 6 mars 2008 ställning till klassificering av enskilda byggnader. Något formligt beslut existerar dock inte. Stadsantikvariens ställningstagande anmälades därefter till kulturnämnden den 25 mars samma år, varvid nämnden, som det får förstås, godkände detsamma. Nämnden beslöt även att handlingarna i ärendet skulle tillställas stadsbyggnadsnämnden för kännedom.

I oktober 2009 erhöll anmälaren i detta ärende en skrivelse undertecknad av stadsantikvarien Ann-Charlotte Backlund. Den var rubricerad ”Ni äger en K-märkt fastighet!” och innefattade en underrättelse om att hans fastighet, Vikingatåget 3, klassificerats som kulturhistoriskt värdefull i den näst högsta klassen, grönt. Av skrivelsen framgick att många byggnader i området blivit

förändrade, vilket gjorde att ”de få välbevarade stugorna har ett dokumentvärde” och att Vikingatåget 3 var en stuga av det slaget. I skrivelsen angavs vidare:

I och med att byggnaden är grönklassad kan 3 kap. 12 § i plan- och bygglagen tillämpas, dvs. byggnadens kulturhistoriska värde får inte förvanskas genom ombyggnad eller andra förändringar. [...] Tänk på att alla yttre förändringar kräver bygglov och för väsentliga inre förändringar ska en bygganmälan göras.

I ett till underrättelsen bilagt faktablad fanns allmän information. Där stod bl.a. att begreppet k-märkt inte hade någon juridisk innebörd. Det angavs även att för en byggnad som – i likhet med anmälares hus – grönmarkerats gällde 3 kap. 12 § (numera 8 kap. 13 §) plan- och bygglagen, varefter bl.a. den bestämmelsen återgavs med tillägget att den gällde såväl interiör som exteriör.

#### *Den rättsliga ramen*

Den klassificering som gjorts i det här aktuella ärendet svarar inte mot någon rättslig reglering. Den kulturhistoriska klassificeringen av byggnader i allmänhet utgör dock ett allmänintresse, som kommer till uttryck i bl.a. plan- och bygglagstiftningen. Klassificeringsverksamheten som sådan har därigenom ett övergripande lagstöd. Det frågan här gäller är vilken skyldighet det allmänna har i förhållande till en enskild fastighetsägare, som motsätter sig en ”k-märkning”. Av intresse för den bedömningen är bl.a. hur den intresseavvägning som därvid måste ske har hanterats i lagstiftningssammanhang.

I kulturminneslagen och plan- och bygglagen finns bestämmelser som reglerar hur särskilt skydd för byggnader som är av kulturhistoriskt värde ska åstadkommas.

En byggnad kan enligt närmare bestämmelser i kulturminneslagen av länsstyrelse förklaras för byggnadsminne. Ägarens rättigheter ska beaktas, se 3 kap. 3 § kulturminneslagen. Beslut om byggnadsminnesförklaring kan överklagas till domstol.

I 8 kap. plan- och bygglagen finns bestämmelser till skydd för kulturhistoriska intressen. Enligt 13 § får en byggnad som är särskilt värdefull från kulturhistorisk synpunkt inte förvanskas (förvanskingsförbud). Enligt 14 § ska ett byggnadsverks underhåll anpassas till omgivningens karaktär och byggnadsverkets värde från kulturhistorisk synpunkt. Om byggnadsverket därvid är särskilt värdefullt, ska det underhållas så att de särskilda värdena bevaras. En ändring eller flyttning av en byggnad ska vidare utföras varsamt så att hänsyn tas till dess kulturhistoriska värden (17 §).

Tillsyn över förvanskingsförbudets efterlevnad sker som regel i samband med byggnadsnämndernas prövning av bygg- och rivningslov m.m. (se 9 kap. plan- och bygglagen). Prövningen sker i former där den enskildes rätt beaktas och med möjlighet till överklagande. En kommun kan vidare i detaljplan utöka skyldigheten för en fastighetsägare att söka bygglov, 4 kap. 15 §. I detaljplanen kan kommunen också ställa upp varsamhets- eller skyddsbestämmelser och rivningsförbud för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse

(prop. 2009:10:170 s. 191 f.). Detta regleras närmare i 4 kap. 16 § 2 och 3. Avsikten är att reglerna ska kunna användas även för att skydda enstaka byggnader. Förfarandet, inklusive tillvaratagandet av berörda fastighetsägares rättigheter, regleras i 5 kap. Beslut om detaljplan får överklagas enligt vad som närmare anges i 13 kap.

Sammanfattningsvis föreligger det ett antal möjligheter att till skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse inskränka fastighetsägarens rätt. Gemensamt för dessa är dock som framgått att de föreskriver ett förfarande där ägarens rättigheter beaktas.

Lagstiftaren har övervägt om särskilda regler om kulturminnesmärkning bör införas. Det skedde efter det att Kulturbebyggelseutredningen i sitt slutbetänkande *K-märkt – förslag till förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse* (SOU 2004:94) föreslagit att kommuner i plan- och bygglagen skulle ges befogenhet att besluta om kulturminnesmärkning av enskilda byggnader. Innebörden av ett sådant beslut skulle bl.a. vara att byggnaden omfattades av förvanskningsförbudet i 8 kap. 13 §. Syftet var att åstadkomma ett för ägaren och allmänheten tydligt ställningstagande som klargjorde de värden byggnaden bedömts ha och vilka konsekvenser denna bedömning kunde föra med sig (a. bet. s. 159). Genom beslutet om märkning skulle frågan om byggnadens klassificering avgöras; saken skulle inte kunna bli föremål för något förnyat övervägande i bygglovsprocessen (a. bet. s.173). – Regeringen avvisade förslaget under hänvisning till de rättsliga möjligheter som redan finns till skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse (se regeringens skr. 2009/10:74 s. 8 f. och 2009/10:KrU8). Regeringen påpekade att en kommun enligt plan- och bygglagen har befogenhet att i detaljplan m.m. meddela särskilda bestämmelser med exempelvis preciserade krav eller förhöjd bygglovsplikt.

Innebörden av den ovan beskrivna regleringen och lagstiftarens just redovisade ställningstagande är att frågor om tillämpligheten av förvanskningsförbudet i plan- och bygglagen ska avgöras i enlighet med de förfaranden som föreskrivs i den lagen. Det bör mot den bakgrunden inte komma i fråga att kommuner bakvägen, genom en icke författningsreglerad kulturminnesmärkning, söker ställa upp bygglovsrestriktioner, särskilt inte om det sker utan kommunikation med den enskilde och i former som inte medger överklagande, dvs. utan sådana rättssäkerhetsgarantier som ska tillämpas när restriktioner enligt plan- och bygglagen beslutas.

#### *Bedömning av det som anmälts*

I den underrättelse om beslutet som i detta fall tillställdes fastighetsägaren angavs att dess innebörd var att 3 kap. 12 § (numera 8 kap. 13 §) i plan- och bygglagen kunde tillämpas, vilket medförde att byggnadens kulturhistoriska värde inte fick förvanskas genom ombyggnad eller andra förändringar. Ingenstans i den av stadsantikvariern undertecknade handlingen framgick att klassificeringen skulle sakna rättslig verkan. Underrättelsen gav i stället ett klart intryck av att det förelåg särskilda bygglovsrestriktioner för byggnaden. Det till underrättelsen bifogade faktabladet förändrar inte den helhetsbilden.

Vilken konkret effekt kulturnämndens klassificeringar får för den enskilde fastighetsägaren ger utredningen ingen fullständig bild av. Klassificeringens betydelse för fastighetsvärdet synes inte ha intresserat kommunen; anmäla-rens uppgift om en värdepåverkan i miljonklassen har i nämndens yttrande till JO lämnats obestridd. Nämnden har i stället framhållit att de kulturhistoriska klassificeringarna saknar rättskraft och att de inte är bindande för andra myndigheter. Det sätt på vilket förfarandet genomfördes innebär dock en uppenbar risk för att klassificeringsfrågan – tillämpligheten av plan- och bygglagens förvanskningsförbud – inte kommer att bli föremål för något förnyat övervägande i en eventuell bygglovsprocess. Den kulturhistoriska klassificeringen var med andra ord ägnad att påverka fastighetsägarens rättsliga ställning och fungera som en bygglovsrestriktion. Det senare torde också ha varit avsikten, eftersom en individuell klassificering, byggnad för byggnad, enligt plan- och bygglagens normer, annars framstår som meningslös. En sådan avsikt kommer även till uttryck i den skrivelse som tillställdes anmälararen.

Den kulturhistoriska klassificeringen ter sig mot denna bakgrund som en sådan bygglovsrestriktion som enligt vad som ovan sagts bör anses otillåten. Kulturnämnden har i alla händelser saknat befogenhet att fatta något beslut med det innehåll som förmedlades i underrättelsen till anmälararen.

Kulturnämnden i Stockholms stad ska mot denna bakgrund kritiseras för klassificeringen av anmälares byggnad.