

Justitieombudsmannen
Lars Lindström

Inspektion av Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden i Nynäshamns kommun den 17 – 19 september 2013

Närvarande från Riksdagens ombudsmän: byråchefen Charlotte Håkansson samt föredragandena Cecilia Melander, Maria Norberg, Anna Backman och Ulrika Kullman.

Närvarande från miljö- och samhällsbyggnadsnämnden vid det inledande sammanträdet: ordföranden AA, miljö- och samhällsbyggnadschefen BB, kommunjuristen CC, stadsbyggnadschefen DD och tillförordnade bygglovschefen EE.

Närvarande från miljö- och samhällsbyggnadsnämnden vid det avslutande sammanträdet: AA, BB, CC, DD och administrativa chefen FF.

1. INLEDNING

Inspektionen inleddes tisdagen den 17 september 2013. Samma dag hölls ett sammanträde. Vid sammanträdet redogjorde byråchefen Charlotte Håkansson kort 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 miljö- och samhällsbyggnadsnämnden om nämndens arbete och om förvaltningens organisation och verksamhet. De uppgav följande.

Situationen på den tidigare plan- och bygglovsavdelningen var problematisk med bristande ledning och hög personalomsättning. Under året har det pågått en översyn av verksamheten vilket bl.a. resulterade i att verksamheterna på plan- och bygglovsavdelningen den 1 juli 2013 delats upp. På bygglovsenheten är det ont om personal. Där tjänstgör för närvarande två ordinarie handläggare samt tre pensionärer som arbetar deltid. Enheten behöver rekrytera ytterligare en handläggare samt en bygglovschef. Det är svårt att rekrytera handläggare, bl.a. på grund av konkurrensen från andra kommuner i Stockholmsområdet. Personalbristen har inneburit att gamla ärenden och tillsynsärenden har fått läggas åt sidan.

På bygglovsenheten finns idag många öppna ärenden som inte är aktuella längre och som kommer att kunna avslutas i ärendehanteringssystemet (*se under avsnitt 3.3*).

2. GRANSKNINGENS OMFATTNING

Inspektionen inriktades på nämndens verksamhet avseende plan- och byggnadsväsendet samt ärenden om strandskydd. Vid inspektionen granskades

- utdrag ur diariet över nämndens oavslutade ärenden
- delegationsordning
- nämndens sammanträdesprotokoll från de senaste två åren
- ett antal slumpvis utvalda delegationsbeslut från de senaste två åren
- ett antal av nämndens äldsta oavslutade ärenden om bygglov enligt plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL
- ett antal slumpvis utvalda ärenden enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL, i vilka beslut i lovfrågan inte meddelats
- de, enligt nämnden, tio äldsta oavslutade ärendena angående förhandsbesked om bygglov
- de, enligt nämnden, tio äldsta oavslutade ärendena angående begäran om ingripande enligt 10 kap. ÄPBL
- de, enligt nämnden, tio äldsta oavslutade ärendena angående strandskyddsdispens
- ett antal därutöver slumpvis utvalda ärenden

3. IAKTTAGELSER OCH BEDÖMNINGAR

De iakttagelser som gjordes vid granskningen presenterades översiktligt av byråchefen Charlotte Håkansson vid det avslutande sammanträdet den 19 september 2013.

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

3.1 Registrering av handlingar m.m.

Nämnden använder sedan år 1995 ärendehanteringssystemet Byggreda. Systemet förevisades vid inspektionen och JO:s medarbetare fick också möjlighet att själva söka i det. Det framgick att det pågår ett projekt för att byta ärendehanteringssystem så att hela kommunen får ett gemensamt system.

Det är i huvudsak två personer som arbetar med registrering av handlingar. Registratorn har huvudansvaret för detta och en administrativ assistent hjälper till cirka

två dagar i veckan. Posten öppnas, inkomststämplas och fördelas tre gånger per dag. Nya ärenden registreras i Byggreda på fastighetsbeteckning. Alla inkommande och utgående handlingar registreras löpande i systemet. Registrering sker normalt i nära anslutning till att en handling har kommit in eller upprättats. Handläggarna ansvarar för att sådana handlingar som upprättas av eller skickas direkt till dem, även e-post, blir registrerade.

Vid inspektionen fick JO:s medarbetare del av rapporten "Diarieföringen på miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen" (dnr 2012.0973-2), upprättad av miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen, administrativa avdelningen. Enligt rapporten kunde bristande diarieföring förekomma, t.ex. när material e-postas direkt till en handläggare eller när en handläggare inte arbetar i ärendehanteringssystemet. Som förslag till åtgärd föreslogs i rapporten bl.a. att det bör ställas krav på anställda att de ska arbeta i det aktuella ärendehanteringssystemet och verka aktivt med hela förvaltningen för att öka förståelsen för diarieföringens nytta och vikt (s. 16).

Vid granskningen uppmärksammades allmänna handlingar som inte var registrerade. I bygglovsakter återfanns t.ex. både inkomna och avsända e-postmeddelanden vilka tillhörde ärenden om bygglov, men som inte åsatts diarie-nummer eller upptagits på ärendebladet (bl.a. dnr 2007-1505).

Registratorn och den administrativa assistenten ansvarar också för expediering av delegationsbeslut samt för handläggning av överklaganden, rättidsprövning och överlämnande till överinstansen. Nämndbesluten expedieras av nämndsekreteraren.

JO:s medarbetare tog del av nämndens mallar för överklagandeanvisningar.

Företrädare för nämnden upplyste vidare att det är relativt vanligt med framställningar till nämnden om att få del av allmänna handlingar. Även sådana framställningar hanteras i huvudsak av registratorn och av den administrativa assistenten. Nämndens handlingar innehåller mycket sällan sekretessbelagda uppgifter. Beslut om att vägra utlämnande fattas på delegation av förvaltningschefen.

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

Enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § OSL ska allmänna handlingar registreras löpande i anslutning till att en handling har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. En ovillkorlig registreringskyldighet omfattar bara handlingar för vilka sekretess gäller. När det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess kan myndigheten välja mellan att antingen registrera dem eller hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har kommit in eller upprättats.

Myndigheten avgör själv vilket alternativ som ska tillämpas. När myndigheten har bestämt tillvägagångssätt måste detta emellertid tillämpas konsekvent av alla inom myndigheten. Det kan alltså inte godtas att allmänna handlingar av ett visst slag ibland registreras och ibland "bara" hålls förvarade i viss ordning. Om det t.ex. har bestämts att allmänna handlingar tillhörande ett visst ärendeslag ska registreras, krävs det att alla allmänna handlingar som hör till sådana ärenden verkligen diarieförs. Detta gäller även meddelanden som skickas elektroniskt.

Jag noterar att nämnden har inlett en översyn av sina rutiner för registrering av handlingar. Det har också framgått att nämnden är medveten om vikten av att aktivt öka förståelsen för dessa frågor.

3.2 Bevakning av tjänstemännens e-postbrevlådor

Vid inspektionen upplystes att nämnden har en rutin för bevakning av tjänstemäns e-postbrevlådor vid planerad frånvaro. Dels används funktionen "autosvar" för att meddela avsändaren att tjänstemannen inte är tillgänglig, dels tillämpas ett system med fullmakter så att en kollega får behörighet att öppna den elektroniska posten. Vid oplanerad frånvaro tillämpas dock inte denna rutin.

JO Lars Lindström: Ett e-postmeddelande som inkommit till en tjänstemäns e-postbrevlåda och som rör myndighetens verksamhet är att anse som inkommen till myndigheten. Mot bakgrund av reglerna i TF och OSL, om allmänna handlingars offentlighet och om registrering av sådana handlingar, måste inkomna e-postmeddelanden därför läsas samt eventuellt tas om hand för registrering och ytterligare handläggning. Ett sätt att skapa förutsättningar för detta vid tjänstemäns frånvaro är att använda ett system med fullmakter (jfr JO 2002/03 s. 497). Myndigheten förefaller ha tillräckliga rutiner i detta avseende vid planerad frånvaro. Rutinerna bör dock tillämpas även vid oplanerad frånvaro.

3.3 Nämndens diarium

Inför inspektionen ombads nämnden att ta fram bl.a. akterna och ärenden i de äldsta ärendena där beslut i lovfrågan inte meddelats samt listor ur nämndens diarium utvisande de äldsta inte avslutade ärendena.

Tjänstemän på förvaltningen uppgav att det inte gick att utläsa ur diariet om lovfrågan har prövats eller inte. Det var därför inte möjligt att ur ärendehanteringssystemet ta fram uppgifter om äldre oavslutade ärenden i vilka lovbeslut inte hade meddelats, utan att manuellt gå igenom ärendena. Det upplystes att det hade gjorts för att efterkomma JO:s begäran.

De diarielistor som presenterades omfattade ärenden som registrerats fr.o.m. år 2000. Vid inspektionen framkom att listorna omfattade ärenden som visade sig vara avslutade i praktiken. Tjänstemän på förvaltningen bekräftade att många avslutade ärenden inte har markerats som avslutade i systemet. Att ärenden inte alltid har avslutats i diariet framgår även av den tidigare nämnda rapporten "Diarieföringen på miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen" (s. 17). Nämndens diarium återspeglade således inte det verkliga förhållandet vad gällde antalet öppna

ärenden. Företrädare för nämnden upplyste att en rutin för avslutande av ärenden ska tas fram.

Bland de äldre oavslutade ärendena noterades även ett par fall där det av diariet inte gick att utläsa vilken handläggare som var ansvarig för ärendet (bl.a. dnr 2004-0770 och 2005-0131). I vissa fall var ett ärende registrerat på en handläggare som inte längre tjänstgjorde på myndigheten (bl.a. dnr 2005-0077, 2005-1456, 2006-0505, 2006-0792, 2007-0727, 2007-1008, 2007-1092 och 2010-0536).

JO Lars Lindström: Av vad som redovisats framgår att nämnden inte utan svårigheter kan överblicka sina ärenden och ärendebalanser. Nämnden har ett ansvar för att ärenden handläggs korrekt och att de avslutas inom rimlig tid. För att kunna fullgöra detta ansvar krävs ett rättvisande diarium. I detta ligger bl.a. att ärenden som avslutas också markeras som avslutade i diariet. Ett sätt att ha säkrare överblick kan vara att markera i ärendehanteringssystemet var i handläggningen ett ärende befinner sig. Vidare bör naturligtvis uppgifterna i diariet om ansvarig handläggare vara korrekta. Jag noterar att nämnden är medveten om bristerna i denna del och jag förutsätter att de åtgärdas.

3.4 Dokumentation

Flera av de granskade akterna innehöll odaterade och osignerade anteckningar, ofta på s.k. post-it lappar (bl.a. dnr 2009-0438, 2010-0643, 2011-0318 och 2012-0036). En del information som hade inhämtats vid exempelvis telefonsamtal hade inte dokumenterats i ärendebladet (bl.a. dnr 2006-0355 och 2010-0515).

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) 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.

3.5 Saknade akter

Under inspektionen redogjorde tjänstemän på förvaltningen för att de i samband med att de tio äldsta oavslutade ärendena skulle tas fram konstaterade att flera av dessa akter inte gick att finna (bl.a. dnr 2004-0770, 2005-0228, 2005-0381, 2006-0544, 2007-0251, 2007-0827).

JO Lars Lindström: Det är givetvis oacceptabelt att akter eller handlingar i akter förkommer. Myndigheten är skyldig att omhänderta och hantera handlingar i ärenden på ett sådant sätt att de inte kommer bort. Om det ändå skulle ske, måste myndigheten vidta åtgärder för att försöka återskapa handlingarna. Självklart måste även en part underrättas om vad som har hänt.

3.6 Handläggningstiden för ärenden enligt ÄPBL och ärenden om strandskyddsdispens

Vid granskningen av ärenden enligt ÄPBL samt ärenden om strandskyddsdispens som ännu inte var avslutade uppmärksammades ett flertal gamla ärenden där några åtgärder inte vidtagits på flera år eller där det varit längre uppehåll i handläggningen. Företrädare för nämnden uppgav att det på grund av personalbrist inte förekommit någon handläggning alls av tillsynsärenden sedan nyåret.

Som exempel kan nämnas följande ärenden.

Lovärenden enligt ÄPBL: dnr 2005-0817, 2006-0792, 2007-1191 2007-1505, 2008-0453, 2009-0438; Ärenden om ingripande enligt 10 kap. ÄPBL: dnr 2004-0770, 2005-1456, 2006-0505, 2006-1552, 2007-0049, 2007-0357, 2007-0727, 2007-1008; Ärenden om strandskyddsdispens: 2007-1211, 2010-0584, 2010-0515, 2010-0536, 2011-0318, 2011-0334.

JO Lars Lindström: Varje ärende där någon enskild är part ska enligt 7 § förvaltningslagen handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Det innebär bl.a. att ärendet inom rimlig tid ska avslutas genom någon form av beslut.

När ett ärende har inletts hos en myndighet 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 miljö- och samhällsbyggnadsnämnden som har det ansvaret. Bevakningen av äldre oavgjorda ärenden är således en viktig uppgift inte bara för handläggarna på förvaltningen utan också för nämnden själv.

3.7 Handläggningstiden för ärenden om lov eller förhandsbesked enligt PBL

Företrädare för nämnden redogjorde för att det en gång i veckan hålls ett "fördelningssammanträde" på bygglovsenheten där en genomgång sker av nya

ansökningar om lov eller förhandsbesked. Syftet med denna genomgång är att om möjligt omgående kunna skicka ut t.ex. ett kompletteringsföreläggande i de ärenden där komplettering är nödvändig och därmed snabbt starta handläggningen. De ärenden som, vid denna inledande granskning, inte bedöms behöva kompletteras fördelas direkt till en handläggare för fortsatt handläggning. De ärenden som kräver komplettering handläggs av registraturen tills komplettering inkommer. Därefter fördelas även dessa ärenden till bygglovshandläggarna.

Vid granskningen av avslutade ärenden kunde konstateras att handläggningstiden i några ärenden överstigit tio veckor och att beslut om förlängning av handläggningstiden inte hade meddelats (se t.ex. dnr 2012-0071, 2012-0245, 2012-0778, 2012-0967). Ytterligare en iakttagelse var att mottagningsbevis enligt 9 kap. 27 § PBL inte skickades till sökanden när ansökan bedömdes som fullständig. Det bekräftades också av handläggarna och tf bygglovschefen att nämnden som regel inte skickar sådant bevis samt att nämnden inte använder sig av möjligheten att besluta om förlängning av handläggningstiden.

Vid genomgången av ärenden där beslut ännu inte hade fattats förekom ärenden där, såvitt framgick, handläggningsåtgärder inte vidtagits på flera månader eller där det förekommit långa uppehåll i handläggningen (se t.ex. 2011-0577, 2012-0036, 2012-0080, 2012-0098, 2012-0173, 2012-0318, 2012-0710).

JO Lars Lindström: 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 ansökningsinlämningen 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 kan också konstatera att nämnden såvitt framkommit i stort håller de i 9 kap. 27 § PBL angivna tidsfristerna.

Med hänsyn till vad som framkommit vid granskningen finns det dock återigen anledning att betona att det är nämnden som har ansvar för att ett ärende drivs framåt på ett aktivt sätt. 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.

Det har framkommit att nämnden inte använder sig av möjligheten i 9 kap. 27 § PBL att förlänga handläggningstiden. I de ärenden där handläggningen inte bedöms kunna genomföras inom tioveckorsfristen bör nämnden dock överväga om förutsättningar för förlängning är uppfyllda. Det kan härvid påpekas att det inte är

tillåtet att förlänga fristen på grund av nämndens arbetssituation. Enligt lagen kan en förlängning bara motiveras med att det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet.

Beträffande om s.k. mottagningsbevis ska skickas till sökanden när ansökan är fullständig vill jag anföra följande. I 9 kap. 27 § andra stycket PBL finns en upplysning om att bestämmelser om att ett mottagningsbevis ska skickas till sökanden när en fullständig ansökan har kommit in och om innehållet i ett sådant bevis finns i 8 § lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden.

Jag har i tidigare beslut (se t.ex. JO 2013/14 s. 529) uttalat att, det är lämpligt att nämnderna tillämpar regeln om mottagningsbevis i 9 kap. 27 § andra stycket PBL generellt. Ett sådant bevis bör alltså sändas ut i alla ärenden om lov och förhandsbesked när en komplett ansökan kommit in till nämnden. Det är till fördel för den enskilde att få klart besked om när nämnden har bedömt ansökan som fullständig och när ett beslut således kan förväntas.

Självklart bör ärendena handläggas så att handläggaren uppmärksammar alla behov av kompletteringar i anslutning till att ansökan kommer in till nämnden. Det kan dock inte undvikas att det under den fortsatta handläggningen uppmärksammas behov av ytterligare kompletteringar. I dessa fall är nämnden skyldig att se till att ansökningen blir fullständig, i regel genom att utfärda ett föreläggande enligt 9 kap. 22 § PBL. Den skyldigheten påverkas inte av att nämnden redan expedierat ett mottagningsbevis till sökanden.

3.8 Begäran om kompletteringar och avslutande av ärenden

I några ärenden noterades att nämnden begärt in komplettering från sökanden men att det inte angetts när detta senast skulle ske (se t.ex. dnr 2012-0036, 2012-0710).

Dnr 2008-0453: Den 15 maj 2008 inkom en ansökan om marklov. Kompletteringar inkom därefter den 27 oktober 2008 och den 8 maj 2009. Den 19 augusti 2013 skickades ett brev till sökandena med fråga om ärendet fortfarande var aktuellt. Sökanden ombads lämna besked ”inom tre veckor”. I brevet angavs ”Om inte ärendet är aktuellt längre behövs inget svar, ärendet avsluts då efter den angivna svarstiden.” Se även dnr 2007-1191.

Dnr 2012-0340: Den 17 april 2012 inkom en ansökan om förhandsbesked. Den 18 juni 2012 skickades ett brev till sökanden vari meddelades att förvaltningen i en första granskning hade gjort bedömningen att den föreslagna åtgärden inte var lämplig. I skrivelsen angavs även följande.

Det finns nu två valmöjligheter. Den ena är att förvaltningen avslutar ärendet utan vidare åtgärd. I så fall kommer inte någon avgift för utfört arbete att tas ut. Den andra är att förvaltningen skriver fram ett förslag till beslut om negativt förhandsbesked till miljö- och samhällsbyggnadsnämnden. Ett sådant beslut går att överklaga. Om ett förslag till beslut om negativt förhandsbesked begärs kommer förvaltningen att ta ut en avgift för utfört arbete. Lämna besked till förvaltningen senast den 16 juli 2012.

Av anteckning i diariet den 4 februari 2013 framgick att ärendet avslutats då sökanden inte återkommit med begäran om prövning.

I ärende med dnr 2011-0374 inkom ansökan om bygglov för om- och tillbyggnad av fritidshus den 2 maj 2011. Under år 2012 hade nämnden kontakt med sökanden på telefon. Av anteckning i diariet den 22 augusti 2013 framgick följande.

Ärendet avslutas. Sökanden har inte inkommit med reviderade handlingar.

JO Lars Lindström: Om en ansökan är ofullständig, får byggnadsnämnden enligt 9 kap. 22 § PBL alternativt 8 kap. 20 § andra stycket ÄPBL, förelägga sökanden att avhjälpa bristerna inom en viss tid. När en komplettering begärs bör nämnden emellertid alltid ange inom vilken tid kompletteringen ska ske. När denna tid har gått ut har nämnden 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). 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.

3.9 Villkor och upplysningar i beslut

En allmän iakttagelse vid granskningen av nämnd- och delegationsbeslut i ärenden om förhandsbesked, lov och strandskyddsdispenser var att de under rubriken "Beslut" ofta innehöll föreskrifter, vilka i vissa fall närmast kunde uppfattas som villkor och i andra fall som upplysningar (se t.ex. beslut den 22 februari 2011, § 34, beslut den 9 februari 2012 i dnr 2011.0970, den 14 mars 2012 i dnr 2008.0545 och den 15 maj 2012 i dnr 2012.0151).

JO Lars Lindström: I beslut att i förhandsbesked lämna ett sökt tillstånd och i beslut att bevilja lov ska nämnden ange de villkor och upplysningar som behövs (se 8 kap. 26 och 34 §§ ÄPBL och 9 kap. 39 och 40 §§ PBL). Även beslut om strandskyddsdispens kan förenas med villkor (jfr RÅ 1990 ref. 12 och MÖD 2005:3).

Villkoren kan efter överklagande bli föremål för prövning i högre instans. Att det tydligt framgår vad som utgör villkor har dessutom betydelse för nämndens möjligheter att senare kunna agera på den grunden att åtgärder vidtagits i strid med villkoren. Av dessa skäl samt för att göra besluten tydligare bör villkor och upplysningar lämpligen behandlas under olika rubriker i besluten. Jag vill för

klarhetens skull också förorda att ordet villkor används i stället för föreskrifter eftersom det anknyter till de relevanta författningstexterna.

3.10 Utformningen av upplysningar om giltighetstid m.m. i beslut

Vid genomgången av nämndens protokoll och delegationsbeslut från de senaste två åren noterades ett flertal tillståndsbeslut där upplysningar om giltighetstid m.m. helt saknas eller där utformningen av upplysningen avviker från hur lagen anger giltighetstiden. Som exempel kan nämnas följande.

Förhandsbesked

I beslut om positivt förhandsbesked till åtgärd som kräver bygglov enligt ÄPBL angavs att ”förhandsbeskedet upphör att gälla om det inte *utnyttjas* inom två år” (nämndens beslut den 27 januari 2011, § 14 och § 15 och den 15 december 2011, § 209).

I beslut om positivt förhandsbesked till åtgärd som kräver bygglov enligt PBL angavs att ”förhandsbeskedet upphör att gälla om det inte *utnyttjas* inom två år räknat från datumet då räknat från den dag då beslutet vann laga kraft” (nämndens beslut den 21 mars 2013, § 46).

JO Lars Lindström: Enligt 8 kap. 34 § ÄPBL ska byggnadsnämnden på ansökan ge förhandsbesked huruvida en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas på den avsedda platsen. Meddelas det sökta bygglovet får bestämmas de villkor som behövs. Tillståndet är bindande vid prövning av *ansökan om bygglov* som görs inom två år från dagen för beslutet. Görs inte ansökan om bygglov inom den tiden, upphör tillståndet att gälla. I beslutet om förhandsbesked ska tas in en upplysning om detta. Sökanden ska också upplysas om att tillståndet inte medför rätt att påbörja den sökta åtgärden. Även för ärenden som inletts efter den 1 maj 2011 gäller att byggnadsnämnden, på begäran av den som avser att vidta en bygglovspliktig åtgärd, ska ge ett förhandsbesked i fråga om åtgärden kan tillåtas på den avsedda platsen (9 kap. 17 § PBL). Till skillnad från vad som gäller för ärenden enligt ÄPBL är ett positivt förhandsbesked enligt den nya lagen bindande vid den kommande bygglovsprövningen om *ansökan om bygglov* görs inom två år från den dag då förhandsbeskedet *vann laga kraft* (9 kap. 18 § PBL). I övrigt gäller precis som i ÄPBL att en upplysning om giltighetstiden och om att tillståndet inte medför rätt att påbörja den sökta åtgärden ska tas in i beslutet om förhandsbesked (9 kap. 39 § PBL).

Bygglov

I beslut om bygglov enligt PBL angavs att ”bygglovet upphör att gälla om inte byggnadsarbetet har påbörjats inom 2 år och avslutats inom 5 år från *beslutsdatum*” (delegationsbeslut den 10 maj 2012 i dnr 2012.0381 och 2012.0383 samt den 11 maj 2012 i dnr 2012.0379).

JO Lars Lindström: För ärenden som inletts före den 2 maj 2011 gäller som huvudregel att bygglov, rivningslov och marklov upphör att gälla om den åtgärd

som lovet avser inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år *från dagen för beslutet* (8 kap. 33 § ÄPBL). Motsvarande bestämmelse finns i 9 kap. 43 § PBL med den ändringen att giltighetstiden för beslutet om lov ska räknas från den dag då beslutet *vann laga kraft*. I beslutet om lov ska giltighetstiden anges (8 kap. 26 § ÄPBL, 9 kap. 40 § PBL).

Strandskyddsdispens

I beslut om strandskyddsdispens angavs att dispensen upphörde att gälla om inte en ansökan om bygglov lämnats in till förvaltningen inom två år räknat från beslutsdatumet (nämndens beslut den 25 april 2013, § 64).

I beslut om strandskyddsdispens angavs att ”strandskyddsdispensen upphör att gälla om den inte *utnyttjas* inom två år (nämndens beslut den 15 december 2011, § 209, och den 22 mars 2012, § 65).

I beslut om strandskyddsdispens angavs att ”strandskyddsdispensen upphör att gälla om inte arbetet påbörjats inom två år och avslutats inom fem år räknat från *beslutsdatumet*” (delegationsbeslut den 9 februari 2012 i dnr 2011.0970, den 13 februari 2012 i dnr 2012.0076 och den 28 maj 2012 i dnr 2012.0373).

JO Lars Lindström: Även om det inte, såsom beträffande förhandsbesked och bygglov enligt ÄPBL och PBL, är föreskrivet i någon författning är det enligt min mening lämpligt att i dispensbeslutet upplysa om giltighetstiden. Enligt 7 kap. 18 h § miljöbalken gäller dock att ett beslut om strandskyddsdispens upphör att gälla om den *åtgärd som dispensen avser* inte har påbörjats inom två år eller avslutats inom fem år från den dag då beslutet *vann laga kraft*.

3.11 Motivering av beslut

Förhandsbesked

Den 15 december 2011, § 210, meddelades ett för sökanden positivt beslut om förhandsbesked för nybyggnad av ett enbostadshus och en ekonomibygnad. Vissa av de berörda grannarna hade kommit in med invändningar. I protokollet återgavs förvaltningens bedömning och förslag till beslut. Nämndens beslut saknade emellertid motivering.

Strandskyddsdispens

Vid granskningen noterades ett antal beslut där sökanden beviljats strandskyddsdispens. Besluten saknade motivering (se t.ex. nämndens beslut den 22 mars 2012, § 65, och den 25 april 2013, § 64).

Vidare noterades ett antal delegationsbeslut där den beslutande handläggaren i sin bedömning fann att det förelåg särskilda skäl för att medge dispens från strandskyddet ”då dispensen enligt *skäl 1 i handboken* avser område som redan tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syfte” (se t.ex. beslut den 15 maj 2012 i dnr 2012.0151 och den 28 maj 2012 i dnr 2012.0373).

JO Lars Lindström: Bestämmelser om motivering av beslut saknas i ÄPBL, PBL och miljöbalken. Vid sådant förhållande gäller bestämmelserna i 20 § förvaltningslagen. Av dessa framgår, såvitt nu är av intresse, följande. Ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen.

Av bestämmelserna följer alltså att motiveringsskyldighet i allmänhet föreligger om myndigheten har avslagit vad sökanden begärt. Om nämnden har beviljat vad sökanden har begärt men beslutet går andra parter emot föreligger också motiveringsskyldighet.

För den som berörs av ett beslut är det viktigt att myndigheten redovisar hur den har kommit fram till sitt beslut. Endast om skälen redovisas öppet har den som beslutet rör möjlighet att förstå varför myndigheten har beslutat på ett visst sätt, hur fakta och bevisning värderats och hur gällande bestämmelser har tillämpats. En upplysande motivering kan antingen övertyga den som berörs om att beslutet är riktigt eller ge honom eller henne underlag för ett överklagande. Allmänhetens tilltro till myndigheternas kompetens och objektivitet kräver att myndigheterna kan visa att besluten är väl underbyggda. Kravet på att beslut måste motiveras främjar en noggrann och saklig prövning. Uttrycket ”de skäl som 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. Den egentliga motiveringen, slutsatsen, ska utgöras av en redovisning av myndighetens bedömning av betydelsefulla fakta i det enskilda fallet med utgångspunkt från rättsläget.

Av protokollet över nämndens beslut i ett ärende måste, när motiveringsskyldighet föreligger, framgå vad som är nämndens egna skäl. Det är inte tillräckligt att protokollet eller någon däri omnämnd handling i något avsnitt innehåller en motivering som har framförts under ärendets beredning. Nämndens skäl behöver ju inte sammanfalla med de för nämnden framlagda även om utgången blir den som föreslagits. Om nämnden delar en uppfattning om beslutsskälen som redovisats under ärendets beredning, måste detta tydligt klargöras. Vill nämnden inte upprepa den motivering som framgår av förslaget, kan nämnden göra den föreslagna motiveringen till sin egen genom att i sitt beslut ta in en hänvisning av typen ”På de skäl som har anförts av förvaltningen beslutar nämnden att - - -”.

Även i sådana fall då strandskyddsdispens beviljas är det viktigt att besluten är utförliga, anger skälen och därmed innehåller mer än vad som krävs då en myndighet i enpartsärenden bifaller en ansökan. Detta bl.a. mot bakgrund av bestämmelserna i 16 kap. 13 och 14 §§ miljöbalken som ger rätt för ideella föreningar eller andra juridiska personer att i vissa fall överklaga beviljade

dispenser. Att besluten är väl motiverade underlättar även vid länsstyrelsernas överprövning enligt 19 kap. 3 b § miljöbalken. Naturvårdsverket och Boverket har på uppdrag av regeringen gemensamt tagit fram en handbok med vägledning för tillämpningen av strandskyddslagstiftningen. Vägledningen, som uppdateras successivt, är tänkt att vara ett stöd för personal som handlägger strandskyddsfrågor i samband med planer och dispenser på länsstyrelser och kommuner. I handboken finns angivet hur ett beslut om strandskyddsdispens bör utformas (Strandskydd – en vägledning för planering och prövning, Handbok 2009:4, s. 61). Nämndens ovan redovisade dispensbeslut är inte utformade i enlighet med dessa rekommendationer. Jag vill även understryka att hänvisningar till vilket eller vilka särskilda skäl som ligger till grund för dispensen naturligtvis ska göras till lagtexten och inte enbart till handboken.

3.12 Medling

Ett tillsynsärende med dnr 2004-0928 inleddes den 13 oktober 2004 genom en anmälan om olovlig åtgärd i form av markkuppfyllnad på grannfastigheten. Under år 2007 och år 2010 inkom ytterligare anmälningar i ärendet avseende andra åtgärder på samma fastighet. Under våren 2012 träffade en företrädare för nämnden anmälaren och ägaren till fastigheten i fråga och besiktigade fastigheten. Därvid kunde konstateras att vissa olovliga åtgärder vidtagits.

Den 28 maj 2012 gjorde dåvarande plan- och bygglovschefen en beställning av medlartjänst i ärendet. I beställningen angavs bl.a. följande. Medlingen berör tvist mellan två fastighetsägare som är gränsgrannar. Tvisten berör inte myndighetsutövning och medlingen syftar till att klargöra och lösa frågor mellan berörda parter. Av senare anteckningar i ärendet framgår att kommunens medlare den 11 september 2012 träffade bl.a. anmälaren och ägaren till den aktuella fastigheten. Den 13 november 2012 antecknades i ärendet att efter medling/förhandling kunde ärendet avskrivas. Ärendet var dock, såvitt kunde utläsas, fortfarande inte avslutat vid JO:s inspektion.

JO Lars Lindström: Jag beslutar att ta upp saken om nämndens handläggning av ärendet med dnr 2004-0928 till utredning i ett särskilt ärende.

Vid protokollet

Maria Norberg

Justeras 2013-11-25

Lars Lindström