

Justitieombudsmannen
Nils-Olof Berggren

Anmälan mot Stadsbyggnadsnämnden i Malmö kommun för att jämförbara ansökningar om lov för ändring av byggnader har behandlats olika

Anmälan

Som företrädare för Riksbyggens Bostadsrättsförening Malmöhus 22 anförde AA i en anmälan, som kom in till JO den 1 december 2000, mera allmänt att vissa under åren 1998 och 1999 av föreningen hos Stadsbyggnadsnämnden i Malmö kommun gjorda ansökningar om bygglov för renovering av fasader på fyra 17-våningshus hade handlagts på ett anmärkningsvärt sätt. Av vad hon närmare uppgav framgår bl.a. följande.

Byggnadsföretaget var angeläget med hänsyn till att det skulle förebygga uppkomsten av sådana kostsamma skador på lägenheter som föreningen hade dragits med, alltsedan husen uppfördes år 1971. – Nämndens beredning av ärendet innefattade muntliga diskussioner med företrädare för föreningen. Därvid godtog nämnden inte det material och den utformning i övrigt som fasaderna avsågs få. Så småningom föranledde ansökningen beslut om anstånd med avgörandet, därför att detaljplanen för området skulle ändras i de diskuterade hänseendena.

Föreningen lämnade emellertid in en ny ansökan om bygglov, vilken antogs kunna överensstämja med de krav som nämnden hade ställt upp. Inte heller den ansökningen godtogs utan vidare. Från nämndens sida hävdades bl.a., liksom i det föregående ärendet, att balkongfronterna måste bibehålla sin ursprungliga grå metallkulör. Handläggningen innebar också att nämndens företrädare ändrade sina först gjorda ställningstaganden och i ett skede därigenom ”försenat projektet ytterligare sex månader utan någon annan förklaring än att det 'gått politik' i ärendet”.

En bostadsrättsförening som ägde grannfastigheter (Malmöhus 23) fick ett stycke in på år 2000 bygglov för fasadrenovering, trots att åtgärderna innefattade blå balkongfronter och byggnaderna i fråga var exakt lika dem som ingick i ansökan från föreningen Malmöhus 22. Detta är upprörande med hänsyn till att nämndföreträdarnas besked i fråga om färgsättningen hade varit ovillkorligt och gjort att föreningen inte vidhöll sin ansökan i den delen. På en tidnings förfrågan om denna skillnad i besluten om lov (”det inkonsekventa beslutet att bevilja grannföreningen

tillstånd att montera blå balkongfronter”) svarades från nämndens sida att föreningen Malmöhus 22 ”aldrig lämnat någon formell ansökan”.

Dessutom har man från föreningens sida ”ingen förståelse för de attityder som uppvisades av främst [en viss hos nämnden anställd person och en viss uppdragstagare]. Deras behandling av oss upplevde vi som nästintill kränkande.”

Föreningens sammanfattning är att:

1. [En viss anställd person] allvarligt har missbrukat sin officiella tjänsteställning.
2. Tillståndet för grannföreningen att montera blå balkongfronter är ett klart uttryck för mannamån.

Utredning

Genom remiss anmodades stadsbyggnadsnämnden att yttra sig över anmälningen. Nämnden svarade genom att överlämna och som eget yttrande åberopa ett av stadsbyggnadskontoret den 5 mars 2001 upprättat tjänsteutlåtande, i vilket anförs bl.a. följande.

Frågan om fasadförändring av fyra av de åtta punkthusen i området Almvik väcktes i maj 1998, då företrädare för Riksbyggens Brf Malmöhus 22 – – – muntligen informerades kontoret om att föreningen var i behov av att renovera fasaderna. På förslag av kontoret visades referensobjekt i Trelleborg i augusti 1998, och i samband med denna besiktningresa meddelades att ärendet skulle komma att diskuteras med i första hand chefen för avdelningen, då valda material, putsbelagd plåt s.k. ”structuroc”, inte tidigare använts i Malmö på flerbostadshus.

Därefter inkom, 1998-09-10, ansökningar om bygglov för fasadförändring med ovan nämnda material. Efter ett antal diskussioner angående lämpligheten av det valda materialet och redovisning till stadsbyggnadsnämnden, gav slutligen nämnden kontoret i uppdrag att ändra planen genom att tillföra varsamhetsbestämmelser för berörda fastigheter, i syfte att klargöra byggnadernas särdrag. Samtidigt beslutade stadsbyggnadsnämnden om anstånd med avgörande av bygglovsärendena till dess beslut om antagande av ändring av den för fastigheten gällande detaljplanen vunnit laga kraft.

Anståndsbeslutet överklagades till länsstyrelsen vilken 1999-06-02 beslutade att avslå överklagandena. Parallellt med planarbetet inkom 1999-06-01 ansökan om bygglov för fasadförändring med puts. Kontoret ställde sig positivt till val av material, men menade att frågan om val av kulörton måste diskuteras vidare.

– – –

Kontoret valde att inte åter föreslå nämnden att besluta om anstånd utan specificerade, på sökandens begäran, hur man önskade att fasaderna skulle utföras för att bygglov skulle kunna föregå planen. – – –

Reviderade handlingar inkom i enlighet med ovanstående yttrande och bygglov beviljades. – – – Under juli månad gjordes sedan två besiktningar på plats för att studera exakt kulörton samt – – –

Ytterligare ansökningar om bygglov för fasadrenovering inkom från Brf Malmöhus 23, 2000-02-18. – – – Kontoret gjorde den bedömningen att en god helhetsverkan skulle kunna uppnås trots att förslaget innebar en skillnad, i förhållande till beviljade bygglov, vad beträffar val av kulörton på balkongfronterna. Bygglov beviljades av stadsbyggnadsnämnden 2000-03-22. – – – Den nya detaljplanen vann laga kraft 2000-10-16.

I en bilaga till utlåtandet lämnas följande beskrivning av skedet närmast före detta bygglov.

16 februari 2000

Nytt besök av [en ledamot av styrelsen för den föreningen] som meddelade att han samrått med [nämndens ordförande] och att denne meddelat att stadsbyggnadsnämnden tänkte acceptera färgen. Kontoret gjorde därefter bedömningen att helheten, husgruppen om 8 punkthus, kunde bibehållas även om grupp två fick något mörkare balkonger.

De i utlåtandet angivna synpunkterna på anmälan innebär att klagomålen tillbakavisas. Bland annat framhålls att sökanden själv valt att revidera handlingarna och föregå planbeslutet, för att bygglov skulle kunna beviljas. Dessutom anges att vissa uppgifter om sakförhållanden är felaktiga.

Ytterligare uppgifter ur remissvaret återfinns i anslutning till min bedömning.

AA yttrade sig över vad nämnden anfört. Hon framhöll då bl.a. att hennes förening hade bedömt det som meningslöst att i sin andra bygglovsansökan avvika från stadsbyggnadskontorets bestämda krav ”Balkongfronterna skall utföras i material lika befintligt”; även i detaljplaneändringen ”fastställdes, att balkongfronterna skulle vara obehandlat ljusgrå och halvblanka”. En bilaga till yttrandet utgörs av en tidningsartikel om hur bostadsrättsföreningen Malmöhus 23 enligt sin ordförande ”fick rätt”. Denne hade till tidningen uppgett bl.a. följande.

– Men det svåraste var egentligen att få gehör på Stadsbyggnadskontoret för våra åsikter om hur de renoverade husen skulle se ut.

– – –

– – – Vid sista mötet tröttnade vi på de meningslösa diskussionerna.

- Nu tar vi kontakt med byggkommunalrådet – – – och byggnadsnämnden, så får de klara upp det, – – –

- Jag – – – ringde [kommunalrådet] och berättade om läget.

– Självklart ska ni ha blå balkonger, sa han.

– – –

Stadsbyggnadsnämndens beslut om anstånd med avgörande av bygglovsärendet (den 9 december 1998, nr 578 och 579) och om den därmed förknippade åtgärden för planändring (nr 572) tillfördes JO:s akt, liksom det beslut som Länsstyrelsen i Skåne län meddelade (den 2 juni 1999, ärendet 204-946/99) med anledning av att föreningen överklagade anståndsbeslutet. I sitt beslut avslog länsstyrelsen överklagandet på grund av att de i 8 kap. 23 § plan- och bygglagen (1987:10, PBL) angivna förutsättningarna för anstånd förelåg. Beslutet har enligt uppgift från länsstyrelsen inte överklagats. Också ett utdrag ur den efter ändringen gällande detaljplanen har tillförts akten. Enligt bestämmelserna i den planen skall balkongfronter

vara av ljus aluminium eller i en gråblå nyans med NCS-kulör mellan – – – och svarthet mellan – – –

Den beskrivning som tillhör detaljplanen anger i denna del bl.a. följande.

Befintliga balkongfronter är av aluminiumplåt, obehandlat ljusgrå och halvblanka. – – – Nya balkongfronter bör hålla den ursprungliga aluminiumfärgen alternativt i de gråblå färgnyanser som regleras på plankartan. Med en strikt hållen helhet lämnas möjlighet till stora variationer inne på de enskilda balkongerna. – – –

Bedömning

Huvudfrågan: handläggningens objektivitet o.d.

Anmälan har tagits upp till utredning främst med anledning av uppgifterna av innebörd att nämnden skulle ha varit partisk och inte behandlat lika fall lika. Under utredningen har också uppkommit en fråga huruvida man inom nämnden i ett grundläggande avseende förfarit osakligt. (Jämför 3 § första stycket lagen, 1986:765, med instruktion för Riksdagens ombudsmän.)

Handläggningen kan ha lidit av brister av det nu berörda slaget utan att myndigheten beslutat eller på annat sätt handlat i direkt strid med någon författning på sakområdet i fråga (jfr Petrén och Ragnemalm, Sveriges grundlagar, 1980 s. 38). Här skall först författningensligheten i denna bemärkelse kort beröras.

De bedömningar i sak, som man inom stadsbyggnadsnämnden har gjort i berörda lovärenden, torde såvitt framkommit ligga inom ramen för lagens bestämmelser om krav på byggnader (jfr prop. 1997/98:117, avsnitt 6.2.2 och 6.2.3) och vara förenliga med de i 3 kap. PBL allmänt angivna prövningsgrunderna:

1 § Byggnader skall placeras och utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Byggnader skall ha en yttre form och färg som är estetiskt tilltalande, lämplig för byggnaderna som sådana och som ger en god helhetsverkan.

10 § Ändringar av en byggnad skall utföras varsamt så att byggnadens karaktärsdrag beaktas och dess byggnadstekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden tas till vara.

12 § Byggnader, som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i ett bebyggelseområde av denna karaktär, får inte förvanskas.

13 § Byggnaders yttre skall hållas i vårdat skick. Underhållet skall anpassas till byggnadens värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig och konstnärlig synpunkt samt till omgivningens karaktär.

Byggnader som avses i 12 § skall underhållas så att deras särart bevaras.

Därför uppehåller jag mig inte vid den på prövning av sakfrågorna inriktade handläggning, som har ägt rum i nämnden, mer än vad som föranleds av min bedömning i övrigt.

Grundläggande för myndigheternas handläggning av ärenden m.m. är 1 kap. 9 § regeringsformen. Enligt denna paragraf skall domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

De tre krav på det allmänna som här urskiljs brukar sammanfattas med beteckningen objektivitet. (Se Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 21 u 2002 s. 66 f., Holmberg och Stjernquist, Grundlagarna, 1980 s. 56 f., Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 7 u 1992 s. 78 f., samt Hellners och Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 5 u 1999 s. 103 f. Jfr Petrén och Ragnemalm, ovan anförda grundlagskommentar s. 37.) Det först angivna kravet – ofta beskrivet som att lika fall skall behandlas lika – ger i viss utsträckning samma resultat som

de två andra men innebär därutöver ett ”krav på konsekvens i myndigheternas beslutande verksamhet” (Strömberg, a.a. s. 67).

Anmälarföreningens inställning är att det för en grannförening lämnade bygglovet innebar att denna i ett avseende fick en fördel beträffande färgen på balkonger som inte hade kommit den först sökande föreningen till del.

Utredningen ger vid handen följande. Anmälarföreningens andra ansökan om lov, den som följde efter den som blev föremål för anstånd, bifölls genom beslut den 24 juni och 11 augusti 1999. Under handläggningen diskuterades färgen på balkongerna. Handläggarna hos nämnden ansåg att färgen inte fick vara blå och denna åsikt behölls även sedan grannföreningen hade förhört sig på denna punkt, under en tid av åtminstone två månader. Efter ytterligare ett par månader, i februari 2000, skedde en tydlig omsvängning, sedan en företrädare för den föreningen hade vänt sig direkt till nämndens ordförande. Redan dessförinnan, i december 1999, uppges en till anmälarföreningen knuten konsult ha underrättats om att en mörkare färgsättning hade börjat diskuteras. Vidare synes den föreningen då ha upplysts om möjligheten att dess bygglov ändrades i enlighet härmed. Men: ”Kontoret fick besked att de inte var intresserade av att byta till mellanblå då det var för sent i upphandlingen.” – Vad som i nämndens yttrande uppges om att vid denna tidpunkt i december 1999 frågan om blå fronter för anmälarföreningens del inte tidigare ”varit uppe” är oklart. Om det citerade uttrycket avser bara vad som ingått i föreningens formella ansökan bör följande framhållas. Av betydelse i sammanhanget är naturligtvis inte enbart innehållet i ansökningshandlingar o.d. utan även vad som har förekommit i samband med nämndens på råd och upplysningar inriktade verksamhet i ärendena. Därför utgår jag, på grundval av anmälningen och utredningen i övrigt, från att nämnden i sina besked till anmälarföreningen, ända tills dennas senare ärende avgjorts, motsatte sig användningen av blå färg. Bland annat kan underrättelsen i december 1999 till anmälarföreningen om en möjlighet till ändring knappast förstås på annat sätt.

Inget i utredningen tyder på att någon som hos nämnden deltog i handläggningen av föreningarnas ansökningar stod i något sådant förhållande till föreningarna eller deras företrädare att deras opartiskhet därför kunde ifrågasättas (jfr 11 § förvaltningslagen, 1986:223, om jäv). Inte heller hade, såvitt framkommit, anmälarföreningen i sina egna ärenden någon enskild motpart, som motsatte sig den av sökanden önskade utformningen.

Trots det nu sagda kan frågan ställas huruvida nämnden av någon annan anledning har tagit ovidkommande hänsyn och därmed inte uppfyllt kravet på saklighet. I utredningen finns uppgifter av innebörd att en ledande befattningshavare, ordföranden, genom en personlig insats velat tillmötesgå den som hos honom särskilt väddat om en ändring av nämndens ståndpunkt. Med hänsyn bl.a. till att även andra befattningshavare varit inbegripna i den slutliga handläggningen av ärendet, är det enligt min mening inte möjligt att ens genom ytterligare utredning få ett underlag som är tillräckligt för att bedöma, huruvida bevekelsegrunder av detta slag påverkat nämndens prövning. Jag lämnar den frågan.

Kvar står frågan huruvida grundlagens krav på likhet inför lagen på något annat sätt eftersattes, i vad det har självständig betydelse. Allt tyder på att de båda bostadsrättsföreningarnas fall var lika i relevanta avseenden. Den skillnaden föreligger dock att anmälarföreningens ärende behandlades något tidigare, så att detta var avgjort, när den andra föreningens sak behandlades, till en början mera informellt. ”Likhetsprincipen kan – – – inte anses hindra att en myndighet ändrar sin praxis, om den finner att denna har kommit in på fel spår.” (Strömberg a.a. s. 67) Det finns sålunda utrymme för en utveckling av myndighetens uppfattning, så att förbättrade insikter – i både sak- och rättsfrågor – kommer beslutsfattandet till godo. Därvid är det naturligtvis angeläget att skälen för sådana ändringar kommer i dagen, i beslutsmotiveringar eller på annat sätt. Annars riskerar man att förtroendet för myndigheten utan fog rubbas.

Nämndens ställningstaganden skulle kunna förstås och godtas i ljuset av en på detta sätt uppfattad likhetsprincip; därmed har jag inte närmare bedömt de aktuella sakfrågorna – det är inte JO:s uppgift. Mot att nämndens beslut i grannföreningens lovärende innebar ett omtänkande i fråga om balkongfärgen talar dock bl.a. det förhållandet att detaljplanen genom den ändring som följde på detta lov bestämde att färgen fortfarande inte fick vara så mörkt blå (”mellanblå”) som medgavs i lovärendet (utan på sin höjd ”gråblå”). Förhållandet synes därför vara det att nämnden gjort ett undantag från vad den normalt krävde. Det skedde visserligen efter något slags helhetsbedömning i det enskilda fallet, men en motsvarande bedömning för anmälarföreningens del synes ha kunnat ge samma resultat. Så långt förefaller det då röra sig om ett avsteg från likhetsprincipen.

En betydelsefull omständighet är emellertid att anmälarföreningen bereddes tillfälle att få sitt lov ändrat i enlighet med bedömningen i grannföreningens ärende. Den olikhet i behandlingen av de båda föreningarna, som hade uppkommit, sökte man från nämndens sida sålunda upphäva. Detta gör att jag inte heller från den nu anlagda synpunkten kan påvisa att nämnden underlåtit att beakta allas likhet inför lagen.

Även om det är beklagligt att anmälarföreningens ärenden inte fick den behandling, till uppfyllelse av dess önskemål, som under andra omständigheter synes ha varit möjlig, finner jag alltså inte – med utredning i den omfattning som är rimlig – tillräcklig grund för att finna handläggningen felaktig.

Övrigt: utrymmet för service, m.m.

Med hänsyn till vad jag ovan funnit om nämndens handlande över huvud taget har jag inte anledning att särskilt beröra någon enskild tjänstemans eller liknande befattningshavares ställningstaganden i sak.

Vad som anförts i anmälan om attityder, kränkande behandling och missbruk av tjänsteställning är inte så preciserat att det framgår, huruvida klagomålen avser något annat, och i så fall vad, än de ståndpunkter i sakfrågorna som angivna personer intagit. Under utredningen har något närmare inte kommit fram. Något underlag för ett uttalande föreligger därför inte i fråga om personers uppträdande eller dylikt.

Ett annat inslag i klagomålen är att handläggningen hos nämnden varit långdragen. Vid bedömningen i detta hänseende är att beakta att i byggnadsnämnders skyldigheter ingår följande (11 kap. 1 § PBL):

Utöver de uppgifter byggnadsnämnden har enligt övriga föreskrifter i denna lag skall nämnden

1. verka för en god byggnadskultur samt en god och estetiskt tilltalande stads- och landskapsmiljö,

4. lämna råd och upplysningar i frågor som rör nämndens verksamhet,

I dessa uppgifter (se även 4 § förvaltningslagen, om serviceskyldighet, och prop. 1985/86:1 s. 84) måste anses ligga att en byggnadsnämnd med sin personal under ett ärendes beredning får råda och upplysa en sökande om inte bara sådana odiskutabla regler som torde avses i lagens förarbeten i denna del (a. prop. s. 307) utan även om hinder, som enligt praxis eller annars en preliminär åsikt om reglernas innebörd möter för bifall till ansökningar men kan undanröjas genom ändringar i dessa. En förutsättning är att man hos nämnden förhåller sig så, att sökandens rätt till ett överklagbart beslut inte träds för när.

Detta innebär att sökanden måste samtycka till att ärendet skjuts upp i avvaktan på att ansökningen eventuellt ändras och att det måste göras helt klart för honom att han har rätt att i ett vanligt slutligt beslut få en prövning av den ursprungliga ansökningen. För övrigt torde det vara i sökandens intresse att han får reda på möjligheten att, där så med hänsyn till förhållandena är möjligt, utforma sin ansökan genom alternativ: vad han begär i första hand etc. Sökanden torde nämligen inte ha rätt att överklaga ett beslut att bevilja lov helt i enlighet med ansökan, ty denna rätt finns, naturligt nog, bara om beslutet har gått honom emot (22 § förvaltningslagen).

Vad som framkommit under utredningen ger inte utan vidare stöd för uppfattningen att handläggningen av anmälarföreningens ärenden tog längre tid än vad som mot den nu angivna bakgrunden behövdes – nämligen för att ansökningarna enligt föreningens önskemål skulle kunna utformas så, att de av tjänstemännen antogs kunna bifallas av nämnden. Någon ytterligare utredning eller något närmare uttalande om detta finner jag inte motiverat.

Ärendet avslutas.