

## Kritik mot en ledamot i Stadsbyggnadsnämnden i Jönköpings kommun för hanteringen av en jävsfråga

---

**Beslutet i korthet:** En ledamot i en kommunal nämnd ansåg inte att han var jävig men insåg att det kunde finnas andra uppfattningar än hans egen i den frågan. Han kritiserades för att han inte för nämnden redovisat det som kunde medföra att han var jävig så att nämnden kunde ta ställning till om det förelåg jäv.

### Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA klagomål mot BB, ledamot i Stadsbyggnadsnämnden i Jönköpings kommun. AA uppgav i huvudsak följande. BB 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. BB 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 BB. I nämndens beslut angavs att BB inte deltagit i behandlingen av remissärendet.

Stadsbyggnadsnämnden yttrade bl.a. följande.

### Bakgrund

Herrgårdsgärdet i Tenhult har funnits med i Jönköpings kommuns översiktsplan sedan i början av 1990-talet och finns även med i kommunens bostadsförsörjnings-

program. I den långsiktiga utbyggnadsstrategi som kommunen jobbar med prioriteras också Herrgårdsgärdet högt på grund av att området ligger i direkt anslutning till järnvägsstationen i Tenhult vilket ger goda kommunikationsmöjligheter som är positivt för att kunna nå ett framtida hållbart samhälle.

### Planprogram

Som ett första led i planprocessen togs ett översiktligt planprogram fram som stadsbyggnadsnämnden godkände för samråd 2009-05-14. Ett allmänt samrådsmöte hölls i Tenhult 2009-08-19 som var välbesökt där ca 90 personer deltog. På detta samrådsmöte var en ganska stor majoritet för bostadsbyggnation på Herrgårdsgärdet. Dock framkom redan på samrådsmötet delade meningar om hur områdets trafikförsörjning ska lösas.

### 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:

1. Sila trafiken genom befintliga gator genom bostadsområdet norr om utbyggnadsområdet.
2. Bygga en bro över järnvägen med anslutning till Centrumvägen. I detta alternativ fanns 2 olika lägen för bron skissade.
3. Förlängning av Stationsgatan längs med järnvägens östra sida. Detta alternativ innebär markinlösen för delar av 8 privata fastigheter.
4. En ny matarväg norrifrån med anslutning till väg 31/33.

Efter samrådstidens utgång hösten 2009 fick därför stadsbyggnadskontoret i uppdrag att utreda närmare vilket av ovanstående alternativ som var lämpligast att jobba vidare med. Tanken är att det valda alternativet sedan ska utgöra del i den första detaljplanen för området som då får prövas i en formell planprocess.

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 BB (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 BB (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 BB:s fastighet. Sammantaget finns det inget som säger att det i detta läge kan avgöras huruvida BB:s 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 BB 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 kommundelar aktivt kan delta i de beslut som berör den egna kommundelen. Det stöder närhetsprincipen och minskar klyftan mellan förtroendevalda och medborgare. Jönköpings kommun har jobbat för denna princip genom inrättande av kommundelsråd i de olika kommundelarna.

Som upplysning i sakfrågan om de olika trafikalternativen kan nämnas att trafikalternativ 3 nu bedömts inte vara genomförbart av olika skäl (markinlösning, 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; Nämnd-administration) – 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.

BB 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 Herrgårdsgärdet. Efter information senvåren 2009 om en sådan och hur många lägenheter det skulle kunna innebära beslöts 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 pga broalternativet, som jag förstod skulle kunna ge upphov till en jävsdebatt, tog jag kontakt med såväl ansvarigt kommunalråd som vår kommunstyrelseordförande 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 nämndsordförande.

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

väganslutning 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 innebar inlösen av mark och fastigheter. I överensstämmelse med vad jag här ovan anfört 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 beslöts om 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.

AA yttrade sig över remissvaret.

## **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 istället 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 självman 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. om 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 BB:s egna uppgifter förstod han att situationen skulle kunna ge upphov till en jävsdebatt. Därför kontaktade han ansvarigt kommunalråd, kommunstyrelseordföranden samt kommunens chefsjurist för konsultation. BB har också hänvisat till nämndordförandens uppfattning i frågan. BB 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.