

Justitieombudsmannen
Lars Lindström

Inspektion av Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommun den 22–24 februari 2016

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

Närvarande från byggnadsnämnden vid det inledande sammanträdet: ordföranden Thure Sandén, tf. verksamhetschefen bygglov Liza Schramm, tf. verksamhetschefen administration Charlotta Axell Bruno samt juristen Olof Petersson.

Närvarande från byggnadsnämnden vid det avslutande sammanträdet: förvaltningschefen Gabriella Köhler Graf, Liza Schramm, Charlotta Axell Bruno, verksamhetschefen karta Maj-Gret Johansson, verksamhetschefen plan Elin Johansson, nämndsekreteraren Mujesira Mesinovic, Olof Petersson, chefsstödet Anette Blomqvist, kommunikátören Hanna Ståhl, utvecklingsledaren Katrin Landin, bygglovsarkitekten Bengt-Åke Saras, bygglovsingenjörerna Thinh Bui, Marie Carlsson, Daniel Foss, Åsa Olsson, Peter Sebestyén och Emma Hygrell Thorbjörnson, bygglovshandläggarna Eva Johansson, Olle Jonsson, Emily Lindberg, Camilla Lönnemo, André Nilsson och Stina Wikström samt administratörerna Anneli Ahlström, Alexandra Hertzberg Bulat, Maria Ekvall, Helén Eliasson, Nina Gulin, Ann Johansson, Berit Johansson och Johanna Sjöström.

1. Inledning

Inspektionen inleddes måndagen den 22 februari 2016 med ett sammanträde. Vid sammanträdet informerade Charlotte Håkansson kort om JO:s verksamhet samt syftet med och upplägget av inspektionen. Hon uppgav att inspektionen avsåg nämndens verksamhet enligt plan- och bygglagstiftningen och 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 ett inspektionsprotokoll.

Därefter berättade företrädare för byggnadsnämnden om nämndens arbete och om förvaltningens organisation och verksamhet. De uppgav bl.a. följande:

Plan- och byggförvaltningen har totalt 58 anställda och är uppdelad i fyra avdelningar: den administrativa avdelningen, bygglovsavdelningen, planavdelningen och kartavdelningen.

Till den administrativa avdelningen hör nämndsekreteraren, arkivarien och fem administratörer. En av administratörerna är huvudansvarig för expediering av nämndprotokoll och delegationsbeslut. I övrigt sköter administratörerna posthantering, registrering av handlingar, bevakning av funktionsbrevlåda, rättidsprövning av överklaganden m.m.

På bygglovsavdelningen arbetar 15–17 bygglovshandläggare och bygglovsingenjörer. Fördelning av nya ärenden till handläggare sker varje tisdag. Vid fördelningen tillämpas den s.k. leanmodellen där hänsyn tas till bl.a. handläggarens kompetens och specialområden. Från och med mars 2016 kommer avdelningen att börja handlägga ärenden i team.

Byggnadsnämnden använder för närvarande ärendehanteringssystemet ByggReda. Under hösten 2016 kommer en övergång till ärendehanteringssystemet Lex att genomföras eftersom övriga förvaltningar i kommunen använder det systemet.

Framställningar till nämnden om att få ta del av allmänna handlingar är prioriterade ärenden och handläggs skyndsamt. Nämnden har regelbundet en person till sitt förfogande som hjälper till att handlägga större beställningar av handlingar.

2. Granskningens omfattning

Vid inspektionen granskades:

- nämndens delegationsordning,
- utdrag ur registret över nämndens oavslutade ärenden om lov/förhandsbesked, tillsynsärenden samt ärenden om strandskyddsdispens,
- nämndens protokoll från de senaste två åren,
- ett antal beslut fattade med stöd av delegation från de senaste två åren,
- akterna och utdrag ur registret för de femton äldsta pågående ärendena om lov/förhandsbesked enligt den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, respektive plan- och bygglagen (2010:900), PBL,
- akterna och utdrag ur registret för de femton äldsta pågående ärendena om ingripande enligt 10 kap. ÄPBL respektive 11 kap. PBL,
- akterna och utdrag ur registret för de femton äldsta pågående ärendena om strandskyddsdispens och
- ett antal därutöver slumpvis utvalda ärenden.

3. Iakttagelser och bedömningar

De iakttagelser som gjordes vid granskningen presenterades översiktligt av Charlotte Håkansson vid det avslutande sammanträdet den 24 februari 2016.

Nedan framgår vad som redovisades för JO Lars Lindström efter inspektionen och hans bedömning av det.

3.1 Öppna ärenden i nämndens diarium

Inför JO:s inspektion uppmanades nämnden att ta fram utdrag ur registret över nämndens oavslutade ärenden om lov/förhandsbesked, tillsynsärenden och ärenden om strandskyddsdispens. Utifrån listorna uppskattades att ungefär 8 300 ärenden stod som oavslutade i nämndens diarium. Det var inte möjligt för nämnden att redovisa det verkliga antalet öppna ärenden.

Företrädare för nämnden uppgav att många ärenden stod som oavslutade i diariet fastän de formellt var avslutade. De uppgav vidare att ärendena av misstag inte hade angetts som avslutade i ärendehanteringssystemet. Vid granskningen framgick dock att flera av ärendena som enligt företrädarna för nämnden formellt var avslutade inte hade avslutats genom något beslut (se t.ex. dnr 2011-5002, 2011-5109 och 2011-5418).

Företrädarna för nämnden uppgav vidare att förvaltningen avsåg att projektanställa en person som ska arbeta med att avsluta ärenden i diariet.

JO Lars Lindström: Av det som redovisats framgår att byggnadsnämndens diarium inte är tillförlitligt. Detta leder till att nämnden har otillräckliga möjligheter att via sitt diarium kontrollera sina ärenden. Byggnadsnämnden är ansvarig för att ärendena handläggs korrekt och avslutas inom rimlig tid. För det krävs ett rättvisande diarium. De brister som föreligger är därför allvarliga och måste åtgärdas.

Ett ärende som har inletts hos en myndighet ska alltid avslutas genom ett beslut. Innebörden av beslutet avgörs av omständigheterna i det enskilda fallet. Förutom beslut varigenom myndigheten i sak avgör ärendet förekommer avskrivnings- och avvisningsbeslut. Oavsett vilken slags beslut det är gäller dock att beslutet ska vara skriftligt för att på så sätt vara ett bevis om vad som har beslutats. Det är inte alltid nödvändigt att beslutet är fattat i ett protokoll eller i en självständig beslutshandling. Ibland kan det räcka att beslutet tecknas på akten i ärendet eller i diariet. Huvudsaken är att beslutets innehåll, datum och vem som har fattat beslutet tydligt framgår. Om ett beslut går en part emot och kan överklagas ska parten vidare enligt 21 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223), FL, underrättas om hur han eller hon kan överklaga beslutet.

3.2. Handläggningen av ärenden om lov och förhandsbesked enligt ÄPBL

Vid granskningen av ärenden enligt ÄPBL där beslut om lov eller förhandsbesked ännu inte hade meddelats uppmärksammades ett antal ärenden där inga åtgärder hade vidtagits på flera år eller där det förekommit längre uppehåll i handläggningen (se t.ex. dnr 2005-0997, 2007-1194, 2010-0803 och 2010-1197).

JO Lars Lindström: Varje ärende där någon enskild är part ska enligt 7 § FL handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Det innebär bl.a. att ärendet inom rimlig tid ska avslutas genom någon form av beslut.

När ett ärende har inletts hos en myndighet ankommer det på myndigheten att driva fram ärendet till ett avgörande. Det är inte godtagbart att myndigheten lägger ansvaret för ärendets fortsatta handläggning på den enskilde. Det är också viktigt för respekten för myndigheterna att de ärenden som sätts igång verkligen följs upp. Det är i detta fall byggnadsnämnden som har det ansvaret. Bevakningen av äldre oavgjorda ärenden är således en viktig uppgift inte bara för handläggarna på förvaltningen utan också för nämnden själv.

3.3 Handläggningen av ärenden om lov och förhandsbesked enligt PBL

3.3.1 Långsam handläggning m.m.

Vid granskningen av ärenden enligt PBL där beslut om lov eller förhandsbesked ännu inte hade meddelats uppmärksammades ett antal ärenden där handläggningen hade avstannat eller ännu inte påbörjats (se t.ex. dnr 2012-0353, 2012-0679, 2013-0624, 2013-0674, 2013-0943, 2013-1213 och 2014-0308).

Vid granskningen av de senast avslutade ärendena enligt PBL konstaterades att det regelmässigt dröjde innan handläggningen av ärendena påbörjades. I följande ärenden dröjde det exempelvis mellan 11 och 21 veckor innan den första egentliga handläggningsåtgärden vidtogs: dnr 2015-0661, 2015-0988, 2015-1221, 2015-1596 och 2015-1759.

Vid samtal med företrädare för nämnden framkom vidare att nämnden inte använde sig av möjligheten att med stöd av 9 kap. 27 § första stycket PBL förlänga handläggningstiden. Det förekom emellertid att nämnden skickade ett meddelande till sökanden med en ursäkt för att handläggningen hade dragit ut på tiden.

Under genomgången av ärenden enligt PBL noterades även följande:

I ett ärende med dnr 2012-0199 kom en ansökan om bygglov in till nämnden den 20 februari 2012. Den 10 juli 2012, dvs. ungefär 24 veckor senare, skickades en begäran om komplettering till sökanden. Sökanden inkom med svar på begäran om komplettering den 20 juli 2012. Därefter vidtogs ingen åtgärd i ärendet förrän den 19 januari 2015, dvs. 2,5 år senare. Vid detta tillfälle skickades en skrivelse till sökanden i vilken han uppmanades att lämna in viss redovisning till nämnden. Sökanden uppmanades vidare att senast den 10 februari 2015 inkomma till nämnden med en skriftlig bekräftelse på om han ville återta, ändra eller gå vidare med ärendet. Vid tiden för JO:s inspektion, den 22 februari 2016, hade någon ytterligare åtgärd i ärendet inte vidtagits.

I ett ärende med dnr 2013-0856 verkade handläggaren ha bedömt att ansökan om bygglov var fullständig men att bygglov inte kunde beviljas enligt lämnade förslag. I ärendet skickades ett meddelande till sökandena. I meddelandet angavs att sökandena tidigare hade sagt att de ville komplettera sin ansökan med reviderade

ritningar och att de hade fått information om att förvaltningen var villig att pröva ett visst reviderat förslag. Eftersom sökandena inte hade kommit in med reviderade ritningar tillfrågades de hur de ville gå vidare med ärendet. Meddelandet avslutades med meningen ”Har vi inte hört något innan 2015-08-21 kommer ärendet avvisas mot gällande taxa”. Den 12 november 2015 beslutade nämnden att avvisa ansökan med stöd av 9 kap. 22 PBL eftersom begärd komplettering inte hade inkommit.

I ett ärende med dnr 2015-0773 kom en ansökan om bygglov in till nämnden den 18 maj 2015. Den 27 augusti 2015 skickades en ”underrättelse enligt 9 kap. 26 § PBL” till sökanden. Under rubriken ”Bakgrund” angavs bl.a. att ansökan avstyrktes. Under rubriken ”Motivering” stod det bl.a. att förvaltningen bedömde att den sökta åtgärden stred mot gällande detaljplanebestämmelser, att åtgärden inte var att betrakta som en mindre avvikelse och att ansökan därför avstyrktes. Under rubriken ”Upplysning” informerades om att en underrättelse inte är något beslut och att den därför inte går att överklaga och att ett beslut om avslag måste tas av arbetsutskottet/byggnadsnämnden. Sökanden informerades vidare om att hon, om hon ville få ärendet prövat i nämnden, måste inkomma med viss komplettering. Sökanden uppmanades att senast den 27 september 2015 skriftligen meddela hur hon önskade gå vidare med ansökan. Vidare angavs att ”om vi inte hört från er inom denna tid kommer ansökan att avvisas p.g.a. bristfälliga handlingar alternativt tas upp för beslut i arbetsutskottet/byggnadsnämnden”. Den 30 oktober 2015 beslutade nämnden, med stöd av 9 kap. 22 § PBL, att avvisa ansökan då begärd komplettering inte hade kommit in inom föreskriven tid.

I ett ärende med dnr 2015-0991 kom en ansökan om bygglov in till nämnden den 18 juni 2015. Ansökan bedömdes vara fullständig den 30 oktober 2015. Den 10 november 2015 skickade nämnden en ”underrättelse enligt 9 kap. 26 § plan- och bygglagen” till bolaget som hade ansökt om lov. Under rubriken ”Bakgrund” angavs bl.a. att ansökan avstyrktes i viss del. Under rubriken ”Upplysning” informerades om att en underrättelse inte är något beslut och att den därför inte går att överklaga och att ett beslut om avslag måste tas av arbetsutskottet/byggnadsnämnden samt att bolaget senast den 10 december 2015 skulle meddela om det önskade gå vidare med ansökan. Då bolaget inte inkom med något meddelande till nämnden skickades den 7 januari 2016 ett mejl till bolaget i vilket det uppmanades att senast den 20 januari 2016 inkomma med antingen ett nytt/uppdaterat förslag eller önskemål om att få ansökan prövad i byggnadsnämnden. Den 8 januari 2016 svarade bolaget att man ville att byggnadsnämnden skulle pröva ansökan. Den 11 februari 2016, dvs. nästan 15 veckor efter det att ansökan var fullständig, beslutade byggnadsnämnden att avslå ansökan.

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 ansökningen kommit 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.

I de ärenden där handläggningen inte bedöms kunna genomföras inom tioveckorsfristen bör nämnden överväga om det finns förutsättningar att besluta om förlängning av handläggningstiden enligt 9 kap. 27 § PBL. Det kan 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.

Av kravet på skyndsamhet i 9 kap. 27 § PBL följer att nämnden, när en ansökan kommer in, så snart som möjligt ska granska den för att undersöka om den är fullständig eller om den behöver kompletteras. Även innan den i lagen angivna fristen på tio veckor börjar löpa är nämnden alltså skyldig att handlägga ärendet skyndsamt och driva det framåt till ett avgörande.

Om en ansökan är ofullständig får byggnadsnämnden förelägga sökanden att avhjälpa bristerna inom en viss tid. Nämnden ska alltså alltid ange inom vilken tid kompletteringen ska ske. Föreläggandet ska dessutom innehålla en upplysning om att ansökan kan komma att avvisas eller att ärendet kan komma att avgöras i befintligt skick om sökanden inte följer föreläggandet (9 kap. 22 § PBL, jfr. 8 kap. 20 § andra stycket ÄPBL). När tiden för att komplettera ansökan har gått ut har nämnden att ta ställning till om ansökan ska avvisas eller om ärendet kan avgöras i befintligt skick. Först om en ansökan är så ofullständig att den över huvud taget inte går att pröva i sak får den avvisas. Om så inte är fallet ska nämnden pröva ansökan i befintligt skick.

Inget hindrar att sökanden kontaktas även när en ansökan är fullständig, exempelvis för att inom viss tid lämna besked om huruvida han eller hon vill ändra sin ansökan. I dessa fall löper dock tidsfristen i 9 kap. 27 § PBL. Den omständigheten att en ansökan måste justeras för att lov ska kunna beviljas utgör inte skäl att överskrida tidsfristen. Hörs sökanden inte av måste nämnden alltså, inom den i lagen angivna tidsfristen, pröva ansökan i sak. I en sådan situation saknas grund för att avvisa en ansökan med stöd av 9 kap. 22 § PBL.

3.3.2 Mottagningsbevis

Vid granskningen av ärenden enligt PBL noterades att mottagningsbevis enligt 9 kap. 27 § PBL inte skickades till sökanden när ansökan bedömdes som fullständig. Vid samtal med företrädare för nämnden bekräftades också att nämnden inte använde sådana bevis. Det framkom dock att nya rutiner skulle införas under våren och att mottagningsbevis då ska skickas.

JO Lars Lindström: 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, dnr 4086-2011) 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 fullständig ansökan kommit in till nämnden. Det är till fördel för den enskilde att få klart besked om när nämnden har bedömt en ansökan som fullständig och när ett beslut således kan förväntas. Jag ser därför positivt på att nämnden ska ändra sina rutiner på sådant sätt att mottagningsbevis skickas när en ansökan är fullständig.

3.4 Handläggningen av tillsynsärenden enligt 10 kap. ÄPBL och 11 kap. PBL

Vid inspektionstillfället gick det inte att få en helt klar bild över antalet oavslutade tillsynsärenden med hänsyn till att nämnden inte regelmässigt avslutade sina ärenden i diariet (se avsnitt 3.1). Det framkom emellertid att nämnden förvarade en del ännu inte påbörjade tillsynsärenden i ett plåtskåp i arkivet. På lådorna i skåpet angavs att ärendena hade kommit in till nämnden under åren 2007 till 2016. JO:s medarbetare kunde konstatera att det fanns omkring 290 ärenden i skåpet.

Företrädare för byggnadsnämnden uppgav att ärendena i plåtskåpet inte hade tilldelats någon ansvarig handläggare. Det framkom vidare att nämnden under en längre tid endast hade handlagt tillsynsärenden som medför fara för liv och hälsa. Det framkom också att det inte fanns någon plan för den fortsatta handläggningen av övriga tillsynsärenden.

Vid granskningen av ett antal slumpmässigt utvalda ärenden i plåtskåpet fann JO:s medarbetare bl.a. följande:

I tillsynsärendet med dnr 103/00 hade en person anmält olovliga byggnadsåtgärder på en grannfastighet. Anmälan kom in till nämnden i juni 2003 och hade såvitt framkom ännu inte handlagts.

I tillsynsärendet med dnr 2009-0107 skrev nämnden i augusti 2010 till en fastighetsägare att det framkommit bl.a. att solpaneler hade monterats på fastighetens huvudbyggnad, men att det saknades beviljat bygglov för åtgärden. Fastighetsägaren uppmanades att komma in med en förklaring. Den 10 september 2010 kom fastighetsägaren in med en ansökan om bygglov för en 7,5 kvm stor solfångare. Enligt uppgift från företrädare för nämnden hade ansökan om bygglov ännu inte handlagts.

Utöver de ovan nämnda ärendena granskades under inspektionen ytterligare femton av nämndens äldsta oavslutade tillsynsärenden enligt ÄPBL respektive PBL.

Ärendena enligt ÄPBL hade inletts under åren 2007–2010. Det kunde konstateras att handläggningen hade avstannat för flera år sedan (se bl.a. dnr 2008-0972, 2009-0779 och 2009-1511). I ett flertal ärenden hade det

förekommit ett eller flera längre uppehåll i handläggningen (se bl.a. dnr 2008-0972, 2008-0468 och 2010-0082).

Ärendena enligt PBL hade inletts under perioden augusti 2011 till september 2013. Även bland dessa ärenden fanns exempel på längre uppehåll i handläggningen (se bl.a. dnr 2011-5459, 2011-5508, 2012-0145, 2012-0281 och 2013-0007).

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

När en begäran om ingripande kommer in till en byggnadsnämnd är nämnden enligt skyndsamhetskravet i 7 § FL (se avsnitt 3.2) skyldig att så snabbt som möjligt ta ställning till om de omständigheter som kommit fram genom anmälan ska leda till någon åtgärd eller inte.

Nämnden har en mängd tillsynsärenden i vilka det inte har vidtagits några handläggningsåtgärder på flera år. Det är givetvis inte godtagbart. Det har framkommit att nämnden är medveten om ärendebalansen samt att nämnden i princip endast handlägger tillsynsärenden som rör fara för liv och hälsa. Det är emellertid mycket bekymmersamt att nämnden inte har någon plan för att komma till rätta med ärendebalansen i övrigt och jag förutsätter att åtgärder vidtas. I denna del bör en uppföljning ske. Jag beslutar att ta upp nämndens handläggning av tillsynsärenden till utredning i ett särskilt ärende.

Som jag har uttalat i avsnitt 3.2 är bevakningen av äldre oavgjorda ärenden en viktig uppgift för såväl handläggarna på förvaltningen som nämnden. En förutsättning för en effektiv bevakning är att ärendena har en ansvarig handläggare, vilket merparten av tillsynsärendena för närvarande saknar.

Den bygglovsansökan som kom in till nämnden i september 2010 i tillsynsärendet med dnr 2009-0107 borde ha lagts upp som ett bygglovsärende när den kom in till nämnden. Jag förutsätter att nämnden nu handlägger bygglovsansökan.

3.5 Utformning av nämndens protokollsbeslut

3.5.1 Beslut med en hänvisning till en handling som inte utgjorde en bilaga till beslutet

I ett ärende beslutade nämnden att bevilja en ansökan om förhandsbesked ”för ett nytt enbostadshus med placering enligt alternativ 1” (protokoll den 17 december 2015, § 279, dnr 2015-1123). Under rubriken ”Beskrivning av ärendet” redogjordes visserligen för att ansökan om förhandsbesked avsåg placering av enbostadshuset på två alternativa platser. Det angavs dock inte i beslutet att ansökan utgjorde en bilaga till beslutet.

JO Lars Lindström: Det får aldrig föreligga någon osäkerhet om vad som har beslutats i ett ärende. Att detta tydligt framgår av beslutet är av avgörande betydelse inte bara för sökanden och andra som berörs av beslutet, utan också för nämndens förutsättningar att t.ex. utöva tillsyn över att beslut följs eller att, som i detta fall, pröva en kommande ansökan om bygglov. Till detta kommer att ett beslut många gånger kan bli föremål för prövning i högre instans. Av den anledningen bör man, enligt min mening, i möjligaste mån undvika att göra hänvisningar till andra handlingar i själva beslutsmeningen. Om nämnden vill hänvisa till en fristående handling bör handlingen utgöra en bilaga till beslutet.

3.5.2 Beslut att tillstyrka en ansökan om bygglov

Ett ärende gällde en ansökan om bygglov för tillbyggnad av höglager och kontor på en fastighet. Nämnden beslutade att tillstyrka ”ansökan om bygglov för föreslagen åtgärd enligt handlingar” (protokoll den 17 september 2015, § 209, dnr 2015-0483).

JO Lars Lindström: Den som *tillstyrker* en ansökan föreslår att någon annan – beslutsfattaren – ska bevilja ansökan. I det här fallet var det nämnden som var beslutsfattare. Beslutet borde därför ha formulerats t.ex. så att nämnden *beviljar* eller *bifaller* ansökan om bygglov.

När det gäller beslutets hänvisning till ”handlingar”, se avsnitt 3.5.1.

3.5.3 Motivering av nämndens protokollsbeslut

En allmän iakttagelse vid granskningen av nämndens protokoll med beslut var att de regelmässigt var väldisponerade och innehöll ett avsnitt med rubriken ”Motivering till beslut”. I detta avsnitt redogjordes vanligen för tillämpliga bestämmelser och för förvaltningens bedömning. Däremot framgick det inte alltid tydligt vad som utgjorde nämndens egna skäl för beslutet (se t.ex. protokoll den 8 januari 2015, § 16, dnr 2014-1395, protokoll den 12 mars 2015, § 74, dnr 2014-1132 och protokoll den 16 april 2015, § 103, dnr 2014-0732).

JO Lars Lindström: I 20 § FL finns bestämmelser om motivering av beslut. Som huvudregel gäller att ett beslut genom vilket en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen. Av bestämmelserna följer att en motiveringsskyldighet i allmänhet föreligger om myndigheten helt eller delvis har avslagit vad sökanden har begärt eller om myndigheten har beviljat vad sökanden har begärt, men beslutet har förenats med villkor. Även då beslutet går andra parter emot, t.ex. sakägare som har lämnat synpunkter i ärendet, föreligger en 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 henne eller honom 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 har 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. Det är inte heller tillräckligt att formulera om en lagbestämmelse. Motiveringen måste i stället på ett konkret plan beskriva vilka värderingar, överväganden och bedömningar som nämnden har gjort av de faktiska omständigheterna i ärendet med utgångspunkt från rättsläget.

Av protokollet över nämndens beslut i ett ärende måste, när motiverings-skyldighet föreligger, framgå vad som är nämndens egna skäl. Det räcker inte att protokollet innehåller, eller hänvisar till, en motivering som har framförts under ärendets beredning. Nämndens skäl behöver ju inte sammanfalla med de skäl som handläggarna har presenterat för nämnden. Om nämnden instämmer i de skäl som anges i förvaltningens yttrande behöver nämnden inte ordagrant upprepa skälen. Det måste dock framgå att nämnden har gjort en egen bedömning. Nämnden kan göra en hänvisning, t.ex. ”På de skäl som har angetts i bygglovsavdelningens tjänsteutlåtande beslutar nämnden att ...”. En sådan modell förutsätter emellertid att innehållet i det yttrande som det hänvisas till har tagits in i protokollet eller utgör en bilaga till det.

3.6 Utformning av nämndens delegationsbeslut

3.6.1 *Beslut om positivt förhandsbesked*

Vid genomgången av nämndens delegationsbeslut noterades att besluten om positivt förhandsbesked till en åtgärd som kräver bygglov enligt PBL regelmässigt innehöll en upplysning om att beskedet var bindande för nämnden i två år. Det förekom också att besluten innehöll följande villkor (se t.ex. dnr 2014-1015, 2014-1116 och 2015-0394):

Slutligt ställningstagande till husets placering och utformning ska ske i samråd med förvaltningen för Plan och Bygg, i samband med bygglovsprövning.

JO Lars Lindström: Ett förhandsbesked som innebär att en åtgärd kan tillåtas ska innehålla en upplysning om att förhandsbeskedet endast gäller om bygglov för åtgärden söks inom två år efter det att beslutet om förhandsbesked vann laga kraft (9 kap. 39 § 1 PBL). Till skillnad från vad som gällde enligt ÄPBL är alltså ett positivt förhandsbesked enligt PBL 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; jfr. 8 kap. 34 § andra stycket ÄPBL). Nämndens upplysning i detta avseende är således otydlig och avviker från hur lagen anger giltighetstiden.

Ett positivt förhandsbesked ska också innehålla de villkor som behövs för att förhandsbeskedet ska vara förenligt med de förutsättningar som gäller för den kommande bygglovsprövningen (9 kap. 39 § 3 PBL).

Det citerade villkoret är otydligt formulerat. ”Slutligt ställningstagande” antyder att det skulle vara beslutsfattaren, dvs. nämnden eller en delegat, som är skyldig att samråda med förvaltningen. Det kan naturligtvis inte vara avsikten. Eftersom skrivningen benämns som ett villkor måste den vara riktad till sökanden. Förhandsbeskedet villkoras således av att sökanden i samband med bygglovsprövningen samråder med förvaltningen om husets placering och utformning.

JO har tidigare uttalat att nämndens prövning av en ansökan om förhandsbesked ska avse de förhållanden som råder vid beslutstillfället (JO 1993/94 s. 406, dnr 1518-1993 och JO 2015/16 s. 577, dnr 6167-2013). Detta är viktigt inte minst med hänsyn till att det av ett förhandsbesked klart ska framgå vilka frågor som har avgjorts genom beslutet och vad sökanden har att rätta sig efter. Det kan också bli svårt för nämnden att vid en kommande prövning av en ansökan om bygglov bedöma om sökanden har uppfyllt ett villkor som är beroende av framtida förhållanden till skillnad från ett villkor som relativt enkelt kan kontrolleras genom t.ex. en besiktning. Det aktuella villkoret kan således inte anses vara ett villkor i lagens mening.

3.6.2 En hänvisning till upphävd lag

I ett beslut den 21 augusti 2015 (dnr 2011-5321) avvisades en ansökan om bygglov på grund av att en begärd komplettering inte hade kommit in till nämnden inom föreskriven tid. I beslutet hänvisades till 8 kap. 20 § ÄPBL trots att ansökan hade kommit in till nämnden den 11 juli 2011.

JO Lars Lindström: PBL trädde i kraft den 2 maj 2011. ÄPBL upphörde då att gälla, men äldre bestämmelser skulle fortsätta att gälla för ärenden som hade påbörjats före den 2 maj 2011. Eftersom den aktuella ansökan hade kommit in till nämnden den 11 juli 2011 borde beslutet ha fattats med stöd av PBL. Jag har emellertid inte anledning att tro annat än att det har varit fråga om ett enstaka förbiseende.

3.7 Ärenden om strandskyddsdispens

3.7.1 Handläggning av strandskyddsdispenser med tillämpning av PBL

En person hade ansökt om bygglov och strandskyddsdispens för byggnation på en fastighet. Ansökningarna handlades i två ärenden (dnr 2014-0354 och 2014-0355). Nämnden begärde svar från sökanden om att eventuellt ändra sin ansökan men något svar kom inte. I ett delegationsbeslut den 12 november 2015 avvisades ansökningarna med återopande av 9 kap. 22 § PBL.

I ett ärende om strandskyddsdispens för uppförande av ett nytt bostadshus (dnr 2015-0717) skickade nämnden den 15 juli 2015 en underrättelse med återopande av 9 kap. 26 § PBL om att man avsåg att avslå ansökan och gav

sökanden tillfälle att ange hur han önskade gå vidare med sin ansökan. Något svar kom inte. I ett delegationsbeslut den 12 november 2015 avvisades ansökan med åberopande av 9 kap. 22 § PBL.

JO Lars Lindström: Regler för förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden finns i FL. Om en annan lag eller förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från en föreskrift i FL, ska den bestämmelsen ha företräde (1 och 3 §§ FL).

PBL innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande (1 kap. 1 § PBL). Frågor om strandskydd regleras däremot i miljöbalken, MB. I 7 kap. MB behandlas innebörden av strandskyddet och förutsättningarna för att bevilja dispens från det. Reglerna kompletteras av förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. I förordningens 23 § anges t.ex. vad en ansökan om bl.a. strandskyddsdispens ska innehålla. Varken miljöbalken eller förordningen innehåller emellertid regler för t.ex. kommunicering av en ansökan om dispens varför ledning i stället får sökas i FL:s bestämmelser (beträffande t.ex. kommunicering, se 17 § FL). Det var alltså inte riktigt av nämnden att hänvisa till regler i PBL i ärendena om strandskyddsdispens.

Angående tillämpningen av 9 kap. 22 § PBL, se avsnitt 3.3.1.

3.7.2 Upplysningar i beslut om strandskyddsdispens

I flera beslut om strandskyddsdispens (beslut den 17 september 2015, dnr 2015-0670, beslut den 15 oktober 2015, dnr 2015-0716 och beslut den 11 februari 2016, dnr 2015-1887) fanns följande skrivning:

Länsstyrelsen har rätt att överpröva beslutet om undantag från strandskyddsbestämmelserna inom tre veckor från det att länsstyrelsen fått beslutet. Sökanden uppmanas att avvakta tiden för överprövningen innan ytterligare åtgärder vidtas.

JO Lars Lindström: Den statliga kontrollen av strandskyddsdispenser regleras i 19 kap. 3 a–b §§ MB.

Enligt dessa bestämmelser ska kommunen sända beslut om dispens till länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska pröva en kommuns beslut att ge dispens, om det finns skäl att anta att 1. det inte finns förutsättningar för dispens, eller 2. en brist i ärendets handläggning kan ha haft betydelse för utgången i ärendet. Länsstyrelsen ska inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen ta ställning till om det finns något sådant prövningsskäl och besluta i frågan om en prövning ska ske eller inte. Länsstyrelsen ska upphäva dispensbeslutet, om det inte finns förutsättningar för dispens.

Länsstyrelsen ska således inom tre veckor fatta beslut *om en prövning ska ske eller inte*. Beslutar länsstyrelsen att pröva dispensbeslutet är tiden för själva överprövningen inte uttryckligen begränsad. Den återgivna formuleringen i dispensbesluten är således inte korrekt.

3.8 Nämndens delegationsordning

Vid granskningen av nämndens delegationsordning framkom följande:

3.8.1

I punkten 4 ”Nämndens yttrande till överprövande myndighet under pågående överprövning dock inte i planärenden” angavs förvaltningschefen som delegat. I delegationsordningen hänvisas till 24 § FL.

JO Lars Lindström: Enligt 6 kap. 33 § kommunallagen (1991:900), KL, får en kommunal nämnd uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. I 6 kap. 34 § KL anges vissa inskränkningar i möjligheten att delegera. Enligt 6 kap. 34 § 2 får beslutanderätten inte delegeras beträffande bl.a. yttranden med anledning av att beslut av nämnden *i dess helhet* har överklagats. Det framgår inte uttryckligen i delegationsordningen, punkten 4, att delegationen är begränsad på sådant sätt.

I 24 § FL finns bestämmelser om beslutsmyndighetens handläggning av överklaganden, bl.a. rättsprövning. Där behandlas dock inte särskilt yttranden till överprövande myndighet eller domstol. Omfattningen av delegationen är otydlig även i denna del.

Mot denna bakgrund bör nämnden se över punkten 4 i delegationsordningen.

3.8.2

I punkten 40 ”Beslut om förbud mot användning av byggnadsverk, om det inte finns förutsättningar för att ge slutbesked, PBL 11 kap. 33 § punkt 2” angavs förvaltningschefen som delegat med vidaredelegering till verksamhetschef bygglov och bygglovingenjör.

JO Lars Lindström: Enligt 11 kap. 33 § första stycket PBL får byggnadsnämnden förbjuda den som äger eller har nyttjanderätt till ett byggnadsverk att använda hela eller delar av byggnadsverket, om 1. byggnadsverket har brister som kan äventyra säkerheten för dem som uppehåller sig i eller i närheten av byggnadsverket, eller 2. det inte finns förutsättningar för att ge slutbesked enligt 10 kap. 34 eller 35 §.

Enligt 11 kap. 37 § PBL får ett förbud enligt 11 kap. 33 § förenas med vite.

Enligt 12 kap. 6 § PBL gäller att ett delegationsuppdrag enligt 6 kap. 33 § KL, utöver vad som följer av 6 kap. 34 § samma lag, inte får omfatta befogenhet att i andra fall än som avses i 11 kap. 30–32 §§ och 33 § 1 besluta förelägganden eller förbud som förenas med vite. Delegation kan alltså inte omfatta rätt att besluta om förbud mot användning av byggnadsverk enligt 11 kap. 33 § 2 förenat med vite. Den begränsningen framgår inte av punkten 40 i delegationsordningen. Nämnden bör se över även denna punkt i delegationsordningen.

Vid protokollet

Helen Lidö

Justeras 2016-06-08

Lars Lindström