

Justitieombudsmannen  
Lars Lindström

## Inspektion av Natur- och byggnadsnämnden i Huddinge kommun den 13–15 oktober 2015

---

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

Närvarande från natur- och byggnadsnämnden vid det inledande sammanträdet: ordföranden AA, förvaltningsdirektören BB och bygglovschefen CC.

Närvarande från natur- och byggnadsnämnden vid det avslutande sammanträdet: ordföranden AA, bygglovschefen BB och administrativ- och personalchefen DD.

### 1. Inledning

Inspektionen inleddes tisdagen den 13 oktober 2015 med ett sammanträde. Vid sammanträdet redogjorde Charlotte Håkansson för JO:s verksamhet samt syftet med och upplägget av inspektionen. Hon uppgav att inspektionen avsåg nämndens verksamhet enligt plan- och bygglagstiftningen. Vidare förklarades 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 natur- och byggnadsnämnden om nämndens arbete och om förvaltningens organisation och verksamhet. De uppgav bl.a. följande:

Under 2014 och 2015 gjordes en process- och organisationsöversyn i kommunen vilken resulterade i en ny organisation från och med den 1 januari 2015. Denna innebar bl.a. att den tidigare samhällsbyggnadsnämnden upphörde och att natur- och byggnadsnämnden samt tillsynsnämnden inrättades.

Natur- och byggnadsnämnden ansvarar som byggnadsnämnd för uppgifter inom plan- och byggväsendet. Den fattar beslut om mindre detaljplaner som inte är av principiell beskaffenhet eller av större vikt för kommunen. Ansvaret för övriga planärenden ligger hos kommunstyrelsen.

Sedan den 1 april 2015 har nämnden en ny tjänstemannaorganisation. Den nya förvaltningen (natur- och byggnadsförvaltningen) består av fem avdelningar och en stab. På bygglovsavdelningen hanteras bygglov, energi- och klimatrådgivning och bostadsanpassning. Bygglovsverksamheten är organiserad i tre byggteam. Varje team består av en teamledare, en inspektör, en koordinator samt lovhandläggare. Teamen handlägger ansökningar om bygglov och förhandsbesked. Tillsynsärenden enligt plan- och bygglagstiftningen handläggs i egen ordning av två särskilda handläggare.

## 2. Granskningens omfattning

Vid inspektionen granskades:

- utdrag ur registret över nämndens oavslutade ärenden om lov/förhandsbesked
- nämndens delegationsordning
- 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
- ett antal därutöver slumpvis utvalda ärenden

JO:s medarbetare fick även ta del av bl.a. följande:

- Huddinge kommuns ”Rutiner för öppning, registrering och hantering av allmänna handlingar”
- Dokumenthanteringsplan för natur- och byggnadsförvaltningen

## 3. Iakttagelser och bedömningar

De iakttagelser som gjordes vid granskningen presenterades översiktligt av Charlotte Håkansson vid det avslutande sammanträdet den 15 oktober 2015.

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

### 3.1 Handläggningen av ärenden om bygglov och förhandsbesked

#### 3.1.1 Långsam handläggning, utformning av förelägganden och avslutande av ärenden

Vid samtal med företrädare för nämnden framgick bl.a. följande:

Ärendeinströmningen har ökat kraftigt de senaste två åren. Handläggningen av

ärenden om lov och förhandsbesked påbörjas så snart ansökningarna kommer in. Ärendena fördelas till handläggare i de olika byggteamen. Teamen har möten minst en gång i veckan då nyinkomna ärenden och kompletteringar diskuteras. Vid mötena bedöms om ansökningarna är fullständiga eller om ytterligare komplettering behövs. Därefter skickar koordinatoren ut antingen ett mottagningsbevis eller en begäran om komplettering till sökanden. Handläggaren ska bevaka att komplettering kommer in och att ärendet blir avgjort i rätt tid. Till hjälp kan handläggaren lägga in en bevakning i ärendesystemet ByggR. En gång i veckan tas statistik fram på de ärenden som närmar sig en handläggningstid på tio veckor. Om en begäran om komplettering inte följs använder handläggarna möjligheten att förelägga sökanden om komplettering.

Vid granskningen av ärenden enligt **ÄPBL** där beslut om lov eller förhandsbesked ännu inte hade meddelats uppmärksammades ett antal ärenden där några åtgärder inte vidtagits på flera år eller där det förekommit längre uppehåll i handläggningen (se t.ex. dnr LOV 2002-001411, LOV 2002-001657, LOV 2007-000168, LOV 2007-001029, LOV 2007-001732, LOV 2008-000362, LOV 2008-001463, LOV 2008-001831, LOV 2010-000279, LOV 2010-000307 och LOV 2010-000371).

Vid granskningen av ärenden enligt **PBL** där beslut om lov eller förhandsbesked ännu inte hade meddelats kunde konstateras att ansökningarna i de flesta fall ännu inte ansågs vara fullständiga. I flera av dessa öppna ärenden hade det förekommit långa uppehåll i handläggningen (se t.ex. dnr LOV 2011-001207, SBN 2012-000104, SBN 2012-000120, SBN 2012-000411, SBN 2012-000692, SBN 2012-001124, SBN 2012-001545, SBN 2014-002143, SBN 2014-002383, SBN 2014-002484, NBF 2015-000282 och NBF 2015-000704).

Under genomgången av ärenden enligt **PBL** noterades även följande:

I ett ärende med dnr NBF 2015-002072 hade det gått mer än tio veckor sedan ansökan kom in till nämnden utan att några handläggningsåtgärder vidtagits.

I ett ärende med dnr NBF 2015-000115 hade det gått mer än tio veckor sedan komplettering kom in till nämnden utan att någon åtgärd vidtagits från nämndens sida.

I ett ärende med dnr NBF 2015-001058 var ansökan i ärendet fullständig men något beslut hade inte fattats inom tioveckorsfristen.

I ärendena med dnr SBN 2012-001684 och SBN 2014-003861 verkade bygglovsavdelningen ha bedömt att ansökningarna om lov var fullständiga men var inte beredd att tillstyrka bygglov enligt lämnade förslag. Sökandena hade den 22 januari 2013 respektive den 12 januari 2015 uppmanats att kontakta bygglovsavdelningen och lämna besked om de ville återkalla, ändra ansökan eller få den prövad i befintligt skick. Sökandena hade inte hörts av och ärendena

var ännu inte avslutade. I båda ärendena hade förvaltningen i september 2015 åter begärt besked från sökandena vid äventyr av att ärendena prövas av nämnden enligt 9 kap. 22 § PBL.

I ett ärende med dnr SBN 2014-002762 kom en ansökan om lov in till nämnden den 29 september 2014. Handläggningen av ärendet påbörjades direkt. I januari 2015 meddelades sökanden per telefon att ansökan inte kunde bifallas då byggnadshöjden enligt ansökan var för hög och ritningarna behövde ändras. Därefter hände ingenting i ärendet förrän den 30 september 2015 då ett föreläggande skickades till sökanden som uppmanades att meddela hur han ville gå vidare med ärendet. Sökanden gavs bl.a. alternativet att få ineliggande förslag prövat i nämnden (med risk för *avslag*). Avslutningsvis angavs i föreläggandet att om det efterfrågade inte kommit in senast en viss dag kunde bygglovsavdelningen komma att, med stöd av 9 kap. 22 § PBL, *avvisa* ärendet p.g.a. ofullständiga handlingar.

I ett ärende med dnr SBN 2014-002383 skickades den 6 oktober 2015 ett föreläggande till sökanden. Av föreläggandet framgick att ansökan i ärendet inte var komplett. Sökanden ombads lämna besked om hur han ville gå vidare med ärendet. Sökanden gavs bl.a. alternativet att få ineliggande förslag prövat i nämnden (med risk för *avslag*). Avslutningsvis angavs i föreläggandet att om det efterfrågade inte kommit in senast en viss dag kunde bygglovsavdelningen komma att, med stöd av 9 kap. 22 § PBL, *avvisa* ärendet p.g.a. ofullständiga handlingar.

I ett ärende med dnr NBF 2015-001668 inkom den 11 augusti 2015 en komplettering från sökanden. I en skrivelse till sökanden den 25 september 2015 angav bygglovsavdelningen att den inte var beredd att tillstyrka bygglov enligt inlämnat förslag, men att sökanden hade rätt att få ansökan prövad i nämnden. Sökanden informerades sedan om möjligheten att riva en del av tillbyggnaden och göra en anmälan om tillbyggnad enligt Attefallsreglerna. Skrivelsen avslutades med upplysningen att om det efterfrågade inte hade kommit in senast en viss dag kunde bygglovsavdelningen komma att, med stöd av 9 kap. 22 § PBL, *avvisa* ärendet p.g.a. ofullständiga handlingar.

I ett ärende med dnr SBN 2014-002370 begärde nämnden i e-postmeddelande till sökandena den 12 september 2014 komplettering av deras ansökan om bygglov. Någon sista dag för att inkomma med komplettering angavs inte och det framgick inte heller vad konsekvensen skulle bli om komplettering inte lämnades. Sökanden hördes inte av. Ansökan avvisades den 7 oktober 2015 med motiveringen att ansökningshandlingarna var ofullständiga.

I ett ärende med dnr SBN 2014-001380 begärde nämnden i en skrivelse den 22 juli 2014 att sökanden skulle komplettera sin ansökan då den inte var fullständig. Det framgick att handlingarna skulle vara inlämnade senast den 15 augusti 2014. Det angavs dock inte vad konsekvensen skulle bli om

komplettering inte lämnades. Sökanden hördes inte av. Ansökan avvisades den 7 oktober 2015.

JO Lars Lindström: Varje ärende där någon enskild är part ska enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223), 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.

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 (se avsnitt 3.1.2).

Rutinerna för nyinkomna ärenden som redovisats av nämnden verkar leda till att handläggningen av ärendena kommer igång i nära anslutning till att ansökan kommer in. Jag ser positivt på denna ordning och såvitt framkommit håller nämnden i stort de i 9 kap. 27 § PBL angivna tidsfristerna. Det förefaller emellertid som att handläggningen ibland avstannar i ärenden där ansökan inte är fullständig. I några ärenden har det förekommit mycket långa uppehåll i handläggningen.

När ett ärende har inletts hos en myndighet är det myndighetens ansvar att driva fram ärendet till ett avgörande. Det är inte godtagbart att myndigheten lägger ansvaret för ärendets fortsatta handläggning på den enskilde. Det är i detta fall natur- och byggnadsnämnden som har det ansvaret. Bevakningen av oavgjorda ärenden är således en viktig uppgift inte bara för handläggarna på förvaltningen utan också för nämnden själv. Det bör påpekas att 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.

När en ansökan är fullständig och tidsfristen i 9 kap. 27 § PBL börjat löpa kan nämnden inte frånga fristen, inte ens om sökanden samtycker till det (se JO 2015/16 s. 561, dnr 5738-2013). Den omständigheten att lov inte kan beviljas utgör inte heller skäl att överskrida tidsfristen. Sökanden har alltid rätt till en prövning av sin ansökan i befintligt skick. Först om ansökan är så ofullständig att den över huvud taget inte går att pröva i sak, ska den *avvisas*.

Om en ansökan är ofullständig får byggnadsnämnden förelägga sökanden att avhjälpa bristerna inom en viss tid. Föreläggandet ska innehålla en upplysning om att ansökan kan komma att avvisas eller att ärendet kan komma att avgöras i befintligt skick om föreläggandet inte följs (9 kap. 22 § PBL, jfr 8 kap. 20 §

andra stycket ÄPBL). Enligt ordalydelsen i 9 kap. 22 § PBL får ett föreläggande skickas till sökanden om ansökningen är ofullständig. Det innebär att så snart ansökan är sådan att den kan prövas är bestämmelsen inte tillämplig. Nämnden är då skyldig att pröva ansökan oavsett om det kan förutses att den inte kan bifallas. Inget hindrar att sökanden kontaktas för att inom viss tid lämna besked om han vill ändra sin ansökan så länge fristen i 9 kap. 27 § PBL inte överskrids. Hörs sökanden inte av måste nämnden emellertid pröva ansökan i sak. I en sådan situation saknas grund att avvisa med stöd av 9 kap. 22 § PBL.

När en komplettering begärs bör nämnden således alltid ange inom vilken tid kompletteringen ska ges in. När denna tid har gått ut måste nämnden ta ställning till om ytterligare handläggningsåtgärder är nödvändiga, om ansökan ska avvisas eller om ärendet kan avgöras i befintligt skick.

### *3.1.2 Förlängning av handläggningstiden enligt 9 kap. 27 § PBL*

I lovärendet med dnr NBF 2015-000817 förlängde nämnden den 7 september 2015 handläggningstiden med stöd av 9 kap. 27 § PBL. Som skäl angavs att ärendet skulle beslutas i nämnden den 21 september 2015.

JO Lars Lindström: Om det är nödvändigt på grund av utredningen i ett ärende om lov och förhandsbesked får byggnadsnämnden förlänga handläggningstiden 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 (9 kap. 27 § första stycket PBL). Enligt lagen kan således en förlängning bara motiveras med att det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet. Det är t.ex. inte tillåtet att förlänga fristen på grund av nämndens arbetssituation.

## **3.2 Handläggningen av tillsynsärenden enligt 10 kap. ÄPBL och 11 kap. PBL**

Antalet oavslutade tillsynsärenden uppgick vid inspektionstillfället till drygt 300 ärenden. Vid samtal med företrädare för nämnden framkom att ärendebalansen i huvudsak hade uppstått innan den nya tjänstemannaorganisationen började gälla under våren 2015. Tidigare fördelades tillsynsärendena ut på samtliga handläggare och kom av olika anledningar att inte prioriteras. Efter omorganisationen handläggs tillsynsärendena av två särskilt utsedda handläggare och avsikten är att arbeta ner ärendebalansen.

Under inspektionen granskades nämndens femton äldsta oavslutade tillsynsärenden enligt ÄPBL respektive PBL.

Ärendena enligt ÄPBL hade med ett undantag, dnr TS 97-924, inletts under åren 2005–2007. Det kunde konstateras att handläggningen i ärendena hade avstannat för flera år sedan. I några akter hade nämnden i maj 2015 antecknat att ärendena skulle skrivas av med hänvisning till att de numera hade preskriberats (se bl.a. dnr TS 97-924, TS 2005-1402 och TS 2007-533).

Ärendena enligt **PBL** hade inletts under perioden juni till november 2011. Även i dessa ärenden hade handläggningen stannat av för flera år sedan. I ett ärende vidtogs den första handläggningsåtgärden tre år och åtta månader efter det att en anonym anmälan hade kommit in till nämnden (dnr LOV 2011-001115). I ett annat ärende hade en anonym anmälan kommit in i oktober 2011 men ännu inte handlagts (dnr LOV 2011-001294). I nämndens kommentar till ett ärende framgick att ärendet eventuellt preskriberas i oktober/november 2015 (dnr LOV 2011-001316).

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).

Enligt 11 kap. 20 § andra stycket PBL får en byggnadsnämnd inte besluta om föreläggande att vidta rättelse om det har förflutit mer än tio år från överträdelsen (jfr 10 kap. 27 § andra stycket ÄPBL).

När en begäran om ingripande kommer in till en byggnadsnämnd är nämnden enligt skyndsamhetskravet i 7 § FL (se avsnitt 3.1.1) 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 måste också i samband med detta beakta att möjligheterna att ingripa är begränsade i tid med hänsyn till bestämmelserna om preskription.

Nämnden har en mängd tillsynsärenden i vilka det inte har vidtagits några handläggningsåtgärder på flera år. I ett antal ärenden har nämnden handlagt ärendena så långsamt att möjligheten att ingripa mot de anmälda åtgärderna har preskriberats eller riskerar att preskriberas under handläggningstiden. Detta är givetvis inte godtagbart. Jag noterar dock att nämnden är medveten om ärendebalansen och att åtgärder vidtagits för att komma till rätta med den.

### 3.3 Utformning av nämndens protokollbeslut

#### *3.3.1 Beslut och villkor med hänvisningar till handlingar som inte utgjorde bilagor till beslutet m.m.*

Vid granskningen av nämndens protokoll uppmärksammades beslutsmeningar i vilka det hänvisades till innehållet i någon annan handling i ärendet. Det angavs inte alltid att handlingen utgjorde en bilaga till beslutet och handlingen var inte heller fogad till beslutet. Som exempel kan nämnas ett beslut om ett vitesföreläggande enligt PBL där en person förelades att ta bort ”de olovliga bodarna markerade med 1, 2 och 5 på inmätningssritningen från 2013-10-21” (protokoll den 30 januari 2014, § 23, dnr SBN 2013-1112). I ett annat beslut gav nämnden marklov i efterhand för ”markuppfyllnad på tomtens sydvästra del enligt till beslutet hörande ritning, bilaga 11 till tjänsteutlåtandet” (protokoll den 30 januari 2014, § 24, dnr LOV 2011-946).

En allmänt förekommande formulering i besluten var: ”Bygglovavdelningens föreskrifter ska följas och upplysningar ska beaktas” (se t.ex. protokoll den 18 maj 2015, § 20, dnr NBN-2015/1694.330 och § 22, NBN-2015/1696.330). Ofta återfanns skrivningen direkt under rubriken ”Natur- och byggnadsnämndens beslut”. Det förekom även att den fanns under rubriken ”Villkor”. Vad som utgjorde föreskrifter respektive upplysningar framgick dock inte uttryckligen av besluten. I vissa fall hänvisades det i dessa delar inte heller till en bilaga till beslutet.

Besluten om lov saknade som regel besked om lovet giltighetstid. Inte heller framgick att lovet inte innebar en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän byggnadsnämnden hade gett startbesked. Det förekom också att det saknades besked om det skulle finnas någon som var kontrollansvarig och i så fall vem eller vilka som skulle vara det.

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 på ett effektivt sätt kontrollera att beslutet följs. 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.

I PBL finns vissa bestämmelser om vad ett beslut om bygglov, rivningslov eller marklov ska innehålla. Enligt 9 kap. 40 § ska det av ett sådant beslut framgå vilken giltighetstid lovet har, om det ska finnas någon som är kontrollansvarig och i så fall vem eller vilka som är kontrollansvariga, och att lovet inte innebär en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän byggnadsnämnden har gett startbesked enligt 10 kap. Lovet ska också innehålla de villkor och upplysningar som följer av 23, 36, 37 eller 38 § eller behövs i övrigt. Det bör framgå av besluten vad som utgör villkor respektive upplysningar och dessa bör lämpligen behandlas under separata rubriker i besluten.

### *3.3.2 Beslut om bygglov för åtgärder som innebär en avvikelse från detaljplan*

Under inspektionen noterades vidare beslut, i vilka nämnden hade beviljat bygglov till åtgärder som innebär en avvikelse från gällande detaljplan, med följande formulering i beslutsmeningen: ”Nämnden beviljar ansökan om bygglov med liten avvikelse” (se t.ex. protokoll den 20 april 2015, § 21, dnr NBN-2015/1109.330).

JO Lars Lindström: En av de förutsättningar som måste vara uppfyllda för att en ansökan om bygglov för åtgärder inom områden med detaljplan ska bifallas är att den sökta åtgärden inte strider mot detaljplanen (9 kap. 30 § första stycket 2 PBL). Det finns emellertid ett visst utrymme för att lämna bygglov även om denna förutsättning inte är uppfylld, nämligen bl.a. om avvikelsen från



detaljplanen är förenlig med planens syfte och liten (9 kap. 31 b § 1 PBL). Om den sökta åtgärden inte står i överensstämmelse med detaljplanen ska alltså nämnden pröva om åtgärden ändå är förenlig med planens syfte och, om så bedöms vara fallet, om åtgärden kan bedömas utgöra en liten avvikelse från planens.

Av ett beslut ska framgå dels vad som utgör själva beslutet, dels vad som är skälen för beslutet. De bedömningar som nämnden gör om att den sökta åtgärden innebär en liten avvikelse från detaljplanen utgör en del av nämndens motivering för att lämna bygglov. Det ska således redovisas under skälen för beslutet (se avsnitt 3.3.5). Det är alltså inte korrekt att utforma beslutet som nämnden har gjort.

### 3.3.3 Beslut att tillstyrka en ansökan om bygglov

Ett ärende gällde en ansökan om bygglov för nybyggnad av LSS-boende. Nämnden meddelade följande beslut (protokoll den 21 september 2015, § 17, dnr NBN-2015/3353.330):

Natur- och byggnadsnämnden tillstyrker ansökan om bygglov för nybyggnad av LSS-boende på fastighet Visättra 1:7 med stöd av 9 kap. 31 § plan- och bygglagen, (SFS 2010:900), PBL.

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.

### 3.3.4 Beslut att avskriva ett ärende med en upplysning om att vidta åtgärder

Vid granskningen uppmärksammades ett ärende som gällde en skräpig tomt (se protokoll den 27 mars 2014, § 39, dnr LOV 2011-1414). Bakgrunden var att det hade kommit in en anmälan om skräpig tomt 2011 samt att det hade gjorts två besiktningar på fastigheten och att tomten vid båda tillfällena hade varit i mycket ovårdat skick. Vidare hade nuvarande fastighetsägare förklarat sin avsikt att ordna upp och städa tomten, men det fanns inte några utfästelser om när detta skulle vara gjort.

Samhällsbyggnadsnämndens arbetsutskott föreslog att fastighetsägaren skulle föreläggas att vid vite senast två månader från det att nämndens beslut vunnit laga kraft städa tomten till vårdat skick på visst sätt. Samhällsbyggnadsnämnden meddelade följande beslut:

Samhällsbyggnadsnämnden avskriver ärendet.

#### Upplysning

Fastighetsägaren upplyses om att upplaget längs tomtens nordöstra gräns ska reduceras till minst halva volymen för att inte bedömas som ett bygglovspliktigt upplag och plåtförrådet ska tas bort. Avställda bilar i icke körbart skick ska borttransporteras från tomten. Dessa åtgärder ska vara utförda senast den 30 augusti 2014. Om detta inte skett kommer ett nytt tillsynsärende att registreras.

Under rubriken ”Sammanfattning” angavs att en uppföljande besiktning hade gjorts och att stora förbättringar hade utförts varför ärendet kunde avskrivas, dock med upplysningen att upplaget skulle reduceras, plåtförrådet tas bort och avställda bilar i icke körbart skick skulle borttransporteras. Beslutet innehöll inte någon anvisning för överklagande.

JO Lars Lindström: Nämnden har i detta fall avskrivit tillsynsärendet efter det att fastighetsägaren hade vidtagit vissa åtgärder. Men nämnden ansåg uppenbarligen att fastighetsägaren behövde vidta ytterligare åtgärder. Upplysningen i beslutet är formulerad så att fastighetsägaren före ett visst datum ska vidta vissa åtgärder. Nämnden har även angett att om åtgärder inte vidtas innan angivet datum kommer ett nytt tillsynsärende att registreras.

Följden av att fastighetsägaren inte utförde åtgärderna skulle i och för sig inte bli annan än att ett nytt ärende skulle kunna inledas. De åtgärder som skulle vidtas var emellertid ganska omfattande och kan antas medföra vissa kostnader. Genom det sätt som upplysningen är formulerad och med angivandet av en tidsfrist kan den inte heller uppfattas på något annat sätt än som ett föreläggande för fastighetsägaren att utföra de angivna åtgärderna. Att då beteckna den ”upplysning” är vilseledande och otydligt. Det hade varit lämpligare att meddela ett föreläggande med en överklagandehänvisning.

### *3.3.5 Motivering av nämndens protokollsbeslut*

En allmän iakttagelse vid granskningen av nämndens protokoll med beslut var att det inte uttryckligen framgick vad som utgjorde nämndens egna skäl för beslutet. Det förekom att bygglovavdelningens förslag till motivering av beslutet redovisades under rubriken ”Sammanfattning” (se t.ex. protokoll den 30 januari 2014, § 26, dnr SBN 2013-2136 och SBN 2013-2455 samt protokoll den 21 september 2015, § 15, dnr NBN-2015/3341.330). Ett annat vanligt sätt var att göra en hänvisning till tjänsteutlåtandet i ärendet (se t.ex. protokoll den 18 maj 2015, § 24, dnr NBN-2015/1699.330). I dessa fall framgick det emellertid inte att utlåtandet utgjorde en bilaga till beslutet och handlingen var inte heller fogad till beslutet. Det fanns inte heller någon konsekvens i under vilken rubrik en sådan hänvisning gjordes, utan den återfanns på skilda ställen i olika protokoll (se t.ex. protokoll den 27 mars 2014, § 43, dnr SBN 2013-2316).

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 obehövligt 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 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.

Av protokollet över nämndens beslut i ett ärende måste, när motiveringsskyldighet 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. Besluten behöver alltså innehålla ett avsnitt med nämndens skäl, t.ex. under rubriken "Nämndens bedömning" eller "Skäl för beslutet". 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.

### 3.4 Utformningen av bevis om justering av nämndens protokoll

Det noterades att nämnden i bevis om justering av natur- och byggnadsnämndens protokoll regelmässigt angav följande: "Den som vill överklaga ett beslut måste göra det senast den..."

JO Lars Lindström: Tidpunkten för anslag av bevis om justering är endast av intresse för att fastställa tiden för överklagande om beslutet kan bli föremål för laglighetsprövning och får överklagas enligt reglerna i 10 kap. kommunallagen (1991:900), KL (jfr 5 kap. 62 § och 10 kap. 6 § KL). Tidpunkten är däremot inte av intresse när det gäller de beslut som kan överklagas enligt reglerna i FL. Av 23 § andra stycket FL framgår att ett överklagande ska ha kommit in till den myndighet som har meddelat beslutet inom tre veckor från den dag den klagande fått del av beslutet. Nämnden bör därför förtydliga att senaste dagen för överklagande avser de beslut som kan överklagas enligt reglerna i 10 kap. KL.

### 3.5 Vissa delegationsfrågor

Vid granskningen av nämndens delegationsordning observerades följande.

### 3.5.1

I avsnittet ADM 6 ”Överklaganden m.m.” punkten 6.1 i delegationsordningen behandlas ”Rätt att överklaga överprövande myndighets beslut i delen förlängd tid att inkomma med sakskaäl”.

JO Lars Lindström: Ett delegationsuppdrag måste självfallet utformas så att det klart framgår på vilket sätt nämndens beslutsbefogenhet delegeras. Det framgår inte klart av den aktuella punkten om delegationen avser rätten att överklaga i sig eller om den enbart avser rätten att begära anstånd med att ange grunderna för överklagandet.

### 3.5.2

Under punkten ADM 6.2 behandlas ”Prövning av att ett överklagande inkommit i rätt tid och avvisning av överklagande som kommit in för sent – 24 § förvaltningslagen”. Enligt punkt 6.2.2 har beträffande delegationsbeslut delegation skett till delegaten i ursprungsbeslutet.

JO Lars Lindström: Av 24 § FL framgår att den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet ska pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent ska myndigheten avvisa det, om inte annat följer av andra och tredje stycket i bestämmelsen. Om överklagandet inte avvisas ska myndigheten enligt 25 § FL lämna över det tillsammans med övriga handlingar i ärendet till överinstansen.

Under inspektionen har upplysts att administrativ personal vanligtvis handhar rättidsprövningen av överklaganden av delegationsbesluten. En sådan ordning kan ifrågasättas mot bakgrund av hur delegationsordningen har utformats i denna del.

### 3.5.3

I punkten NBN 3.10 delegeras rätten att ”I ett beslut om bygglov förklara att en avvikelse från en stadsplan, byggnadsplan, avstyckningsplan eller tomtindelning som avses i 17 kap. 18 a § i den upphävda ÄPBL ska anses vara en avvikelse som avses i 9 kap. 31 b § nya PBL **p. 13 övergångsbestämmelserna till nya PBL**”

JO Lars Lindström: I bestämmelsen hänvisas av uppenbart förbiseende felaktigt till 9 kap. 31 b §. I övergångsbestämmelsernas p. 13 anges 9 kap. 30 § första stycket 1 b.

### 3.5.4

I punkten NBN 10.3 delegeras rätten att ”Avskriva ett ärende, om ansökan återtagits av sökanden **17 § förvaltningslagen**”.

JO Lars Lindström: Den angivna paragrafen rör myndighetens kommunikationsplikt. Det är oklart vilken betydelse hänvisningen har för den delegerade beslutanderätten.

### 3.6 Revideringar av beslut

I lovärendet med dnr NBF 2015-000984 beviljade nämnden bygglov med beslutsdatum den 13 augusti 2015. Under rubriken "Ärendet" angavs byggnadsarean till 176,3 kvm, bruttoarean till 290,4 kvm och öppenarean till 62,2 kvm. Enligt beslutet hade berörda underrättats och getts tillfälle att yttra sig enligt 9 kap. 25 § PBL. Beslutet var expedierat och kungörelse i Post- och Inrikes Tidningar hade skett. På ett annat exemplar av beslutet fanns under beslutsdatum antecknat: "Rev. 2015-09-25". I handlingen angavs nu byggnadsarean till 185,6 kvm, bruttoarean till 309,4 kvm och öppenarean till 61,8 kvm. På ärendebladet fanns inga noteringar om ändring av beslutet.

I lovärendet med dnr NBF 2015-001705 beviljade nämnden bygglov i ett beslut den 24 augusti 2015. Under rubriken "Ärendet" angavs bruttoarean till 96 kvm. Enligt beslutet hade berörda grannar underrättats och getts tillfälle att yttra sig. Den 30 september 2015 reviderade nämnden det tidigare beslutet och uppgav bruttoarean till 380 kvm.

JO Lars Lindström: Jag beslutar att ta upp saken om nämndens handläggning av ärendena med dnr NBF 2015-000984 och NBF 2015-001705 till utredning i ett särskilt ärende.

Vid protokollet

Cecilia Melander

Justeras 2016-01-27

Lars Lindström