

Justitieombudsmannen
Lars Lindström

Inspektion av Byggnadsnämnden i Sotenäs kommun den 12–14 september 2016

Närvarande från Riksdagens ombudsmän: byråchefen Charlotte Håkansson, områdesansvariga föredraganden Cecilia Melander samt föredragandena Solmaz Fadai Vikström, Sigrid Malmström och Jenni Nordquist.

Närvarande från byggnadsnämnden vid det inledande sammanträdet: ordföranden AA, förste vice ordföranden BB, andra vice ordföranden CC, kommunchefen DD, samhällsbyggnadschefen EE och nämndsekreteraren FF.

Närvarande från byggnadsnämnden vid det avslutande sammanträdet: kommunfullmäktiges ordförande GG, ordföranden AA, förste vice ordföranden BB, andra vice ordföranden CC, kommunchefen DD, samhällsbyggnadschefen EE, nämndsekreteraren FF och registratorn HH.

1. Inledning

Inspektionen inleddes måndagen den 12 september 2016 med ett sammanträde. Vid sammanträdet informerade Charlotte Håkansson kort om JO:s verksamhet samt syftet med och upplägget av inspektionen. Hon uppgav bl.a. 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:

Kommunen har 9 000 invånare men bostäder som räcker till 50 000–60 000 invånare inklusive sommarboende. Reningsverk och annan service måste dimensioneras efter de sommarboende och de dagsturister som kommer under sommaren. Byggnadsnämnden har högst eller näst högst överklagandekvot i landet. Överklagandena tar mycket tid. Nämnden försöker sedan sex år tillbaka att följa upp överklagandena och ändra sin praxis efter överinstansernas avgöranden.

Eftersom många är sommarboende i kommunen blir arbetstrycket högt under våren och sommaren. Nämndens resurstilldelning har baserats på invånarantalet, 9 000 personer, vilket blir missvisande med hänsyn till det stora antalet sommarboende.

Nämnden har haft stora resursproblem med för få handläggare och svårigheter att rekrytera och behålla personal. Kommunen har därför inlett ett samarbete med Munkedals kommun så att de tillfälligt delar på en plan- och byggchef.

Byggnadsnämnden var föremål för en revision under våren 2016 och har med anledning av bl.a. de anmärkningar som då gjordes vidtagit en rad åtgärder. Nämnden har bl.a. anställt en samhällsbyggnadschef med juridisk kompetens inom sakområdet. Nämnden har gjort en utbildningsplan och vidtagit vissa utbildningsinsatser, utformat nya mallar, utformat en ny delegationsordning som Sveriges Kommuner och Landsting håller på att granska samt fått ett nytt datorstöd. Vidare ska bygglovshanteringen ses över.

I april 2016 var det 2,8 handläggare som arbetade med bygglov men efter nyrekryteringar kommer handläggarna att vara dubbelt så många. Nämnden har också anställt en handläggare som ska arbeta med tillsynsärenden. Hon håller på att gå igenom dessa ärenden.

2. Granskningens omfattning

Vid inspektionen granskades:

- nämndens sammanträdesprotokoll från de senaste två åren,
- beslut fattade med stöd av delegation från de senaste två åren,
- utdrag ur diariet över nämndens oavslutade ärenden om lov/förhandsbesked och oavslutade tillsynsärenden enligt plan- och bygglagstiftningen,
- akterna och utdrag ur diariet för några av 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 diariet för några av de femton äldsta pågående tillsynsärendena enligt 10 kap. ÄPBL respektive 11 kap. PBL, samt
- 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 14 september 2016. Nedan framgår vad som redovisades för JO Lars Lindström efter inspektionen och hans bedömning av det.

3.1 Nämndens diarium

Vid granskningen av nämndens äldsta öppna ärenden om bygglov eller förhandsbesked noterade JO:s medarbetare i flera fall att det registrerade ärendenumret avsåg handläggning av flera skilda frågor rörande en fastighet. Företrädare för nämnden bekräftade den iakttagelsen. Se t.ex. följande ärenden:

Ett ärende (dnr 2004-141) inleddes enligt en ärendeutskrift i februari 2004 genom en ansökan om bygglov för balkong. Efter avslag från nämnden överklagades beslutet, slutligen till kammarrätten som år 2006 inte meddelade prövningstillstånd. I juni 2006 meddelade nämnden ett föreläggande vid vite i ärendet om att ersätta en dörr med ett fönster (dnr 2004-141). I december samma år och i mars 2007 tog nämnden i samma ärende ställning till en begäran om ingripande mot balkonglådor m.m. Handläggningen i ärendet synes därefter ha rört frågor om klagomål med begäran om ingripande mot vidtagna åtgärder på fastigheten.

Ett ärende (dnr 2011-631) inleddes i maj 2011 med en ansökan om bygglov för tillbyggnad av fritidshus. Enligt en ärendeutskrift fattade nämnden beslut i ärendet den 6 september 2012. Drygt tre år senare, i februari 2016, kom nya handlingar in som registrerades i ärendet (dnr 2011-631). Handläggningen av ärendet var ännu pågående.

Ett ärende (dnr 2012-390) inleddes enligt en ärendeutskrift genom en ansökan om bygglov i april 2012. Ett beslut av nämnden i juli 2012 överklagades till länsstyrelsen, som meddelade beslut i februari 2013. Ett år senare registrerades en skrivelse från en enskild i ärendet (dnr 2012-390) och året därpå ytterligare skrivelser från samme avsändare, varefter nämnden i mars 2015 meddelade ett beslut i ärendet med anledning av en begäran om ingripande.

JO Lars Lindström: Genom att handlägga en eller flera självständiga ansökningar eller framställningar inom ramen för samma ärendenummer riskerar diariet att bli missvisande avseende mängden öppna ärenden och hur gamla de är. Statistiken kan bli svårsläst vilket försvårar nämndens kontroll över de öppna ärendena och arbetssituationen. Lämpligen hanteras nya ansökningar eller framställningar i separata ärenden.

3.2 Dokumentation

Vid granskningen uppmärksammades ett ärende (dnr 2012-206) som innehöll osignerade och ej diarieförda anteckningar på två s.k. post-it lappar. Ärendet inleddes med en ansökan om bygglov i mars 2012. Den senaste anteckningen i diariet gjordes den 4 november 2013. Därefter hade någon på en post-it lapp i akten antecknat ”2013-11-20 Skickat grannars svar till sökande. Sökande har svarat att han vill att ärendet vilar pga sjukdom.” samt ”2015-08-05 Sökande vill ha ärendet vilande.” På ytterligare en post-it lapp var antecknat ”2014-03-07 Avloppsansökan inlämnad på Stensjö 1:122 (stamfastighet). Inget beslut pga sökandens sjukdom”. (Se beträffande ärendet även under avsnitt 3.4.1.)

JO Lars Lindström: Den muntliga information och de kontakter och övriga åtgärder som förekommer under ett ärendes handläggning måste dokumenteras fortlöpande. Dokumentationen ska vara utförd på ett sådant sätt att den inte lätt kan utplånas samt vara daterad och signerad.

För vissa fall framgår dokumentationsskyldigheten direkt av lag. I 15 § förvaltningslagen (1986:223), FL, föreskrivs att uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet ska antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Denna dokumentationsskyldighet ska trygga parternas rätt att enligt 16 § FL få ta del av uppgifter i ett ärende och rätten för sökanden och fastighetsägare att enligt 9 kap. 26 § PBL underrättas om och få tillfälle att yttra sig över vad andra har tillfört ärendet (jfr 8 kap. 22 § tredje stycket ÄPBL).

Det är från rättssäkerhetssynpunkt viktigt att alla uppgifter som behövs för ärendets bedömning redovisas i akten. Även uppgifter som bara rör ärendets yttre gång och som inte direkt tillför ärendet sakuppgifter bör i stor utsträckning dokumenteras. Det kan t.ex. gälla uppgifter om att kontakt förekommit med parterna eller myndigheter eller att handläggaren besökt den plats ärendet gäller. Även om den informationen inte har betydelse för ärendets utgång, är den ändå av stort värde. Den har betydelse för insyn i och kontroll av verksamheten. Vidare försvåras ett handlägggarbyte i hög grad om det brister i beskrivningen av vad som hänt i ärendet.

3.3 Handläggningstiden för ärenden om lov och förhandsbesked enligt ÄPBL

Vid granskningen av de äldsta pågående ärendena om lov eller förhandsbesked enligt ÄPBL uppmärksammades ett antal ärenden där inga åtgärder hade vidtagits på flera år eller där det förekommit längre uppehåll i handläggningen (se t.ex. dnr 2010-987, 2010-1508, 2011-276 och 2011-483).

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 är det myndighetens uppgift 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.

3.4 Handläggningen av ärenden om lov och förhandsbesked enligt PBL

3.4.1 Långsam handläggning m.m.

Vid samtal med företrädare för nämnden framgick bl.a. följande: När en ansökan om lov kommer in till nämnden skickas en bekräftelse till sökanden om att nämnden har tagit emot ansökan. En gång per vecka sker planeringsmöten. Vid dessa möten deltar plan- och enhetschefen, registratören, bygglovshandläggarna och planarkitekten. Ibland närvarar även personal från mät- och kartenheten och räddningschefen. Vid mötena går de nya ärendena igenom. Om man redan vid mötet ser att det krävs komplettering i ett ärende, skickar registratören en begäran om komplettering till sökanden. De ärenden som är mer komplicerade fördelas till bygglovshandläggarna. I dessa ärenden kan det dröja innan handläggningen påbörjas. För närvarande (vid tidpunkten för inspektionen) arbetar handläggarna med ärenden som kom in i maj 2016. Möjligheten att med stöd av 9 kap. 27 § första stycket PBL förlänga handläggningstiden används som regel inte. Nämnden har inte heller som rutin att skicka mottagningsbevis till sökanden när ansökan bedöms vara fullständig.

Vid granskningen av ärenden enligt PBL, där beslut om lov eller förhandsbesked ännu inte hade meddelats, uppmärksammades ett antal ärenden där det förekom uppehåll i handläggningen eller där handläggningen hade avstannat alternativt ännu inte påbörjats (se t.ex. ärendena med dnr 2011-631, 2011-1073, 2012-411, 2013-202, 2014-509, 2015-303, 2015-250, 2015-345, 2015-414 och 2016-112).

I ett ärende med dnr 2012-206 kom en ansökan om bygglov in till nämnden den 8 mars 2012. Den 23 oktober 2012 fanns ett meddelande registrerat i ärendet. Den 7 oktober 2013 kom komplettering i ärendet in. Därefter skickades ansökan till grannarna för yttrande. I början av november 2013 kom granneryttrande in. Några ytterligare åtgärder fanns inte registrerade i ärendet. Av post-it lapp i akten daterad den 20 november 2013 framgick emellertid följande: ”Skickat grannars svar till sökande. Sökande har svarat att han vill att ärendet vilar pga sjukdom.” Den 7 mars 2014 fanns bl.a. följande antecknat på en post-it lapp: ”Inget beslut pga sökandens sjukdom”. Den 5 augusti 2015 fanns ytterligare en notering om att sökanden ville ha ärendet vilande. (Se beträffande ärendet även under avsnitt 3.2.)

Under genomgången av avslutade ärenden enligt PBL noterades bl.a. följande:

I ärendena med dnr 2016-140 och 2016-144 kom ansökningarna om lov in till nämnden den 17 mars 2016. Av handlingarna framgår inte annat än att ansökningarna var fullständiga när de kom in. Handläggningen i ärendena påbörjades den 13 respektive den 20 juli 2016 med utskick till grannar för yttrande. Beslut meddelades den 5 september respektive den 4 augusti 2016.

I ett ärende med dnr 2016-36 kom ansökan in till nämnden den 22 januari 2016. Såvitt framgår var ansökan då fullständig. Efter att grannhörande skett meddelades beslut den 23 maj 2016.

I ett ärende med dnr 2016-158 synes ansökan om lov ha varit fullständig den 12 april 2016. Beslut meddelades den 5 september 2016.

I ett ärende med dnr 2016-124 kom ansökan om lov in till nämnden den 9 februari 2016 och såvitt framgår var ansökan fullständig den 11 mars 2016. Beslut meddelades i ärendet den 5 augusti 2016.

I ett ärende med dnr 2015-438 begärde nämnden den 22 september 2015 kompletteringar från sökanden. Någon sista dag för att inkomma med kompletteringen angavs inte och det framgick inte heller vad konsekvensen skulle bli om komplettering inte lämnades.

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. I sammanhanget kan nämnas att sedan tidsfristen i 9 kap. 27 § PBL väl börjat löpa kan nämnden inte frånga denna, inte ens om sökanden samtycker till det (se JO 2015/16 s. 561, dnr 5738-2013).

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.

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.

3.4.2 Anstånd med att avgöra ett ärende

I ett ärende med dnr 2012-730 kom en ansökan om bygglov in till nämnden den 26 juni 2012. Nämnden beslutade den 11 oktober 2012 att med stöd av 9 kap. 28 § PBL förklara ärendet vilande, i två år fr.o.m. ansökningsdatum, i avvaktan på att detaljplanen för området skulle vinna laga kraft. I skrivelse som kom in till nämnden den 22 november 2012 begärde sökandena att deras ansökan snarast skulle tas upp på nytt. Därefter fanns inga ytterligare åtgärder registrerade i ärendet.

I ett ärende med dnr 2012-678 kom en ansökan om bygglov in till nämnden den 12 juni 2012. Nämnden beslutade den 11 oktober 2012 att med stöd av 9 kap. 28 § PBL förklara ärendet vilande, i två år fr.o.m. ansökningsdatum, i avvaktan på att detaljplanen för området skulle vinna laga kraft. Därefter fanns inga ytterligare åtgärder registrerade i ärendet.

JO Lars Lindström: I 9 kap. 28 § PBL finns en möjlighet för en byggnadsnämnd att besluta om anstånd med avgränsning av ett ärende om lov till dess att ett detaljplanearbete har avslutats. Om kommunen inte har avslutat planarbetet inom två år från det att ansökningsdatumet kom in till byggnadsnämnden, ska dock ärendet om lov avgöras utan dröjsmål. De ovan beskrivna ärendena borde således ha avgjorts senast i juni 2014. Jag förutsätter att nämnden snarast avslutar ärendena med någon form av beslut.

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

3.5.1 Långsam handläggning

Vid granskningen av ärenden om ingripande som ännu inte var avslutade uppmärksammades flera ärenden där några åtgärder inte vidtagits på ett eller

flera år eller där handläggningen av någon anledning avstannat (se t.ex. dnr 2013-1095, 2014-168, 2015-220, 2015-274 och 2015-309).

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

Beträffande nämndens ansvar för bevakning av äldre oavslutade ärenden och om skyndsamhetskravet enligt 7 § FL hänvisas till vad som anförts under avsnitt 3.3.

Ett ärende som har inletts hos en myndighet ska avslutas genom ett beslut. Innebörden av beslutet avgörs av omständigheterna i det enskilda fallet. I ärenden av detta slag kan beslutet bestå i att nämnden förelägger en fastighetsägare att vidta en viss åtgärd, t.ex. att riva ett byggnadsverk eller att nämnden konstaterar att ingen åtgärd behöver vidtas, varför ärendet avslutas utan åtgärd. Det kan också röra sig om ett beslut där sakfrågan inte behandlas och som går ut på t.ex. avvisning eller avskrivning av en anmälan.

Nämnden har en del tillsynsärenden i vilka det inte har förekommit några åtgärder under en längre tid och där handläggningstiden har blivit mycket lång. Det är naturligtvis inte godtagbart.

3.5.2 Särskilt om ett återförvisat ärende gällande ingripande enligt 11 kap. 5 § PBL

I ett ärende (dnr 2012-390) hade nämnden den 12 mars 2015 beslutat att inte ingripa mot verksamhet på en fastighet i Smögen. Beslutet överklagades till Länsstyrelsen i Västra Götalands län som den 3 november 2015 beslutade att upphäva det överklagade beslutet och återförvisa ärendet till nämnden för vidare handläggning. Nämnden hade inte vidtagit några åtgärder i ärendet efter det att ärendet återförvisades.

JO Lars Lindström: När en överinstans har upphävt ett beslut och återförvisat ärendet för fortsatt handläggning ska underinstansen göra om handläggningen och fatta ett nytt beslut i saken med de gamla handlingarna som grund, eventuellt kompletterat med nytt material. Ärendet bör då också betraktas som ett förtursärende och behandlas skyndsamt. Så snart nämnden fick tillbaka ärendet för ny handläggning från länsstyrelsen skulle nämnden alltså handlagt ärendet och på nytt tagit ställning till om det fanns grund för ingripande. Jag utgår från att nämnden snarast återupptar handläggningen och meddelar ett nytt beslut i ärendet.

3.6 Utformning av beslut

3.6.1 Motivering av beslut

Nämndens beslut innehöll i allmänhet tillämpliga lagrum och en motivering. I något fall återgavs förvaltningens bedömning men det framgick inte tydligt vad som utgjorde nämndens skäl för beslutet, se protokoll den 25 februari 2016, § 13.

JO Lars Lindström: Av protokollet över nämndens beslut i ett ärende måste när motiveringsskyldighet föreligger framgå vad som är nämndens egna skäl. Det räcker alltså inte att ett protokoll innehåller 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 angetts av miljö- och byggkontoret beslutar nämnden att...”.

3.6.2 Otydliga beslut

Ett delegationsbeslut den 14 november 2014, dnr 2014-107, avseende bygglov för en mur och ett plank innehöll följande under rubriken beslut:

”Överenskommelse med grannar ska finnas innan bygglovet får påbörjas.” Det framgick inte vad överenskommelsen skulle avse.

Ett protokollsbeslut den 10 september 2015, § 51, innehöll följande villkor: ”Placeringen av byggnaden ska beakta avstånd till gräns mot Sparöd 1:6”. Det framgick inte närmare på vilket sätt avståndet skulle beaktas.

I ett protokollsbeslut den 21 januari 2016, § 8, beviljades bygglov för en viss åtgärd och ritningar fastställdes. I beslutet angavs att det skulle komma in nya ritningar där en balkong skulle minskas. Det framgick inte vilken betydelse de nya ritningarna skulle ha för beslutet.

JO Lars Lindström: Det får inte föreligga någon osäkerhet om vad som har beslutats i ett ärende och inte heller vilka krav som ställs för att sökanden ska anses efterleva beslutet. 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.

3.6.3 Särskilt om beslut i ärenden om anmälan enligt plan- och byggförordningen (2011:338)

Vid genomgång av nämndens protokoll och delegationsbeslut noterades ett antal anmälningsärenden där det var oklart vad nämndens beslut egentligen innebar.

I ett antal delegationsbeslut som avser anmälan om eldstäder och rökkanaler har under beslut angetts ”Anmälan enligt Plan och byggförordningen 6 kap. 5 § och kontrollplan godkänns” (se t.ex. delegationsbeslut den 1 december 2014, dnr 2014-590, den 4 december 2014, dnr 2014-600, den 2 december 2015, dnr 2015-527, den 10 december 2015, dnr 2015-624, och den 16 december 2015, dnr 2015-646).

I ett protokollsbeslut den 2 juni 2016, § 86, avseende anmälan om en s.k. Attefallstillbyggnad angavs ”Byggnadsnämndens arbetsutskott beviljar anmälan för tillbyggnad av veranda, enligt Plan- och bygglagen (PBL) 9 kap. 4 b §”.

Det framgår inte i något av de nämnda besluten om startbesked behövs eller huruvida något startbesked har getts. Enligt diariet var de aktuella ärendena avslutade.

JO Lars Lindström: Enligt 10 kap. 3 § PBL får en åtgärd inte påbörjas innan byggnadsnämnden har gett startbesked, om åtgärden kräver en anmälan enligt föreskrifter som har meddelats enligt 16 kap. 8 § PBL. Sådana föreskrifter har regeringen meddelat i 6 kap. 5 § plan- och byggförordningen (2011:338).

När nämnden får in en anmälan om en åtgärd som inte kräver lov, ska nämnden pröva om startbesked kan ges. Såvitt framgår av de angivna besluten har nämnden inte tagit ställning till den saken, vilket är en brist i handläggningen.

3.6.4 Beslut med hänvisningar till handlingar som inte utgör en bilaga till beslutet

Vid granskningen uppmärksammades beslutsmeningar i vilka det hänvisades till innehållet i en annan handling utan att den utgjorde en bilaga till beslutet. Det framgick alltså inte av beslutet vilken handling som nämnden hänvisade till. Handlingen var inte heller fogad till beslutet och fanns inte i de pärmar där besluten i original samlades.

Två allmänt förekommande formuleringar var ”Ritningar fastställs” eller ”Ritningar och övriga handlingar som ligger till grund för beslutet fastställs tillsammans med byggherrens förslag till kontrollplan” (se t.ex. protokollsbeslut den 25 juni 2015, § 41, den 17 november 2015, § 147, den 15 mars 2016, § 29, och delegationsbeslut den 10 mars 2016, dnr 2015-607, den 31 maj 2016, dnr 2016-291 samt den 1 juni 2016, dnr 2016-141).

I ett delegationsbeslut den 19 december 2014, dnr 2014-550, angavs ”De villkor som Trafikverket ställer i sitt yttrande skall uppfyllas genom besiktning på plats innan startbesked kan ges.”

Företrädare för nämnden har i samband med inspektionen förklarat att det går att utläsa av nämndens diariesystem vilka ritningar och övriga handlingar som ligger till grund för besluten.

JO Lars Lindström: I avsnitt 3.6.2 har jag uttalat mig om vikten av att beslut är tydligt utformade så att det klart framgår vad som är beslutat. De hänvisningar som uppmärksammats vid inspektionen leder till att beslutens innebörd inte fullt ut framgår för den som läser besluten. Det är inte tillräckligt att den som vill veta vad nämnden har beslutat har möjlighet att leta efter besked i nämndens diariesystem. Jag anser alltså att nämnden i sina beslut bör undvika att göra hänvisningar till material som inte är en del av beslutet eller en bilaga till det.

3.6.5 Beslut att tillstyrka en ansökan om bygglov

Vid granskningen noterades att nämndens arbetsutskott använde termen *tillstyrka* i vissa beslut, se t.ex. protokoll den 1 december 2014, §§ 111 och 113, och den 9 juni 2015, § 81.

JO Lars Lindström: Den som *tillstyrker* en ansökan föreslår att någon annan – beslutsfattaren – ska bevilja ansökan. I de angivna exemplen var nämndens arbetsutskott beslutsfattare. Besluten borde därför ha formulerats t.ex. så att arbetsutskottet *beviljar* eller *bifaller* ansökan om bygglov.

3.6.6 Beslut att avvisa en begäran om ingripande enligt PBL

Vid inspektionen uppmärksammades ett delegationsbeslut den 22 januari 2016, dnr 2015-446, som rörde en begäran om ingripande för att en balkong skulle ha uppförts olovligt på fastigheten. I beslutet konstaterade nämnden att plan- och byggenheten hade granskat beviljade lov för fastigheten och varit på syn på platsen samt bedömt att balkongen var uppförd i enlighet med lagakraftvunnet bygglov. Nämnden *avvisade* därefter begäran om ingripande med motiveringen att det saknades förutsättningar för detta enligt 11 kap. PBL.

JO Lars Lindström: Nämnden har i detta fall avvisat en begäran om ingripande sedan den konstaterat att det saknas förutsättningar att vidta en sådan åtgärd. En avvisning innebär att beslutsfattaren gör bedömningen att ansökan har sådana brister att den inte kan prövas i sak. Om en ansökan är så ofullständig att det inte går att pröva sakfrågan ska den *avvisas*. Den prövning som nämnden har gjort i detta beslut gäller förutsättningarna för att vidta en tillsynsåtgärd. Nämnden borde istället ha *avslagit* begäran.

3.6.7 Utformningen av upplysningar om giltighetstid i beslut

Vid genomgång av nämndens protokoll och delegationsbeslut från de senaste två åren noterades flera tillståndsbeslut där upplysningar om giltighetstid m.m. helt saknades (se t.ex. delegationsbeslut den 7 oktober 2015, dnr 2015-346, och den 9 november 2015, dnr 2014-347, dnr 2015-486 och dnr 2015-488 samt protokoll den 6 oktober 2015, § 113, och den 2 juni 2016, § 82).

Vidare noterades flera tillståndsbeslut där utformningen av upplysningen om giltighetstiden avvek från hur lagen anger giltighetstiden. I dessa beslut angavs ”Detta beslut upphör att gälla om åtgärden inte har påbörjats inom två år eller avslutats inom fem år efter beslutets datum” (se t.ex. delegationsbeslut den

23 december 2014, dnr 2014-603, den 16 december 2014, dnr 2012-634, den 21 september 2015, dnr 2015-454, den 7 oktober 2015, dnr 2015-431 samt protokoll den 25 juni 2015, § 35, och den 9 juni 2015, § 81).

I ett beslut om att bevilja bygglov angavs ”Beslutet upphör att gälla om åtgärden inte har påbörjats inom två år eller avslutats inom fem år” (delegationsbeslut den 10 december 2015, dnr 2015-551).

JO Lars Lindström: Enligt 9 kap. 40 § PBL ska det av ett bygglov, rivningslov eller marklov framgå bl.a. vilken giltighetstid lovet har (jfr 8 kap. 26 § ÄPBL).

Enligt 8 kap. 33 § ÄPBL upphör att bygglov, rivningslov eller marklov att gälla om den åtgärd som lovet avser inte har påbörjats inom två år *och* avslutats inom fem år *från dagen för beslutet om lov*.

Enligt 9 kap. 43 § PBL gäller emellertid att ett bygglov, rivningslov eller marklov upphör att gälla, om den åtgärd som lovet avser inte har påbörjats inom två år *och* avslutats inom fem år *från den dag då beslutet vann laga kraft*.

Upplysningarna om giltighetstiden i de ovan nämnda besluten är således inte korrekta.

3.6.8 Övrigt

Vid granskningen noterades att en del beslut innehöll slarvfel. Exempelvis uppmärksammades ett protokoll den 4 april 2016, § 54, där nämndens arbetsutskott skrivit följande:

... beviljar medger avvikelser av byggnadsdel på punktprickad mark [...] och beviljar lov...

I ett protokoll den 6 oktober 2015, § 128, saknades korrekt lagrumshänvisning.

I ett delegationsbeslut den 6 april 2016, dnr 2016-185, om lov saknades det kapitelhänvisning till det lagrum som hade antecknats i beslutet.

Avslutningsvis uppmärksammades ett delegationsbeslut den 29 maj 2015, dnr 2015-18, i vilket en viss person godtogs som kontrollansvarig. Ett par rader längre ner angavs att kontrollansvarig inte krävdes.

JO Lars Lindström: Det redovisade ger anledning att understryka vikten av att besluten är korrekta och tydligt utformade både vad gäller språk och tillämpliga lagrum.

3.7 Överklagandehänvisning

Vid granskningen uppmärksammades att det stora flertalet protokolls- och delegationsbeslut saknade uppgift om hur beslutet kunde överklagas (se t.ex. delegationsbeslut den 16 december 2014, dnr 2012-634, den 15 december 2014, dnr 2014-563, den 23 december 2014, dnr 2014-603 och den 29 oktober 2014, dnr 2014-340, samt protokollsbeslut den 25 juni 2015, §§ 28, 32, 34 och 35). Företrädare för nämnden upplyste om att man vid expedieringen av beslut som

går någon emot skickar med en blankett där det står hur man överklagar beslutet. I delegationsbesluten fanns dock i regel inte någon sändlista eller motsvarande med uppgift om till vilka beslutet skulle expedieras.

JO Lars Lindström: I 9 kap. 41 § PBL finns en bestämmelse om expediering av beslut om lov och förhandsbesked till sökanden och annan part samt till dem som anges i 25 § och har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda. Enligt bestämmelsen ska beslutet åtföljas av en uppgift om vad den som vill överklaga beslutet måste göra. För andra typer av beslut varigenom ett ärende avgörs föreskrivs i 21 § andra stycket FL en skyldighet för myndigheterna att lämna en överklagandehänvisning i samband med att parten underrättas om beslutet. Den som är ansvarig för beslutet ska se till att det lämnas en korrekt överklagandehänvisning. Det bör framgå av beslutet till vilka det ska skickas och om en överklagandehänvisning ska lämnas. Därigenom minimeras risken för att ett beslut som kan överklagas expedieras utan att det samtidigt lämnas en underrättelse om hur det kan överklagas.

Vid protokollet

Sigrid Malmström

Justeras 2016-12-21

Lars Lindström