

Inspektion av Byggnadsnämnden i Vänersborgs kommun den 12-14 februari 2013

Närvarande från Riksdagens ombudsmän: Byråchefen Charlotte Håkansson samt föredragandena Cecilia Melander och Anna Backman.

Närvarande från byggnadsnämnden vid det inledande sammanträdet: ordföranden AA, vice ordföranden BB, förvaltningschefen CC, stadsarkitekten och bygglovschefen DD, förvaltningssekreteraren EE, bygglovsingenjörerna FF och GG, bygglovshandläggarna HH och JJ, granskningsteknikern KK och assistenten LL.

Närvarande från byggnadsnämnden vid det avslutande sammanträdet: DD och EE.

1. Inledning

Inspektionen inleddes tisdagen den 12 februari 2013 med ett sammanträde. Vid sammanträdet redogjorde byråchefen Charlotte Håkansson kort för JO:s verksamhet samt syftet med och upplägget av inspektionen. Charlotte Håkansson förklarade att JO Lars Lindström inte skulle delta personligen vid inspektionen men att de iakttagelser som gjordes skulle föredras för honom senare och att hans bedömningar skulle redovisas i inspektionsprotokollet.

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

Byggnadsnämnden består av nio ordinarie ledamöter och nio ersättare. Nämnden behandlar bl.a. plan- och byggfrågor, mät- och kartframställningar och strandskyddsfrågor. Vid nämndens möten deltar förutom nämndens ledamöter även chefen för byggnadsförvaltningen, stadsarkitekten och handläggare.

Byggnadsförvaltningen består sedan år 2009 av en bygglovsenhet, en planenhet, en enhet för kart och GIS (geografiskt informationssystem) samt en lantmäterienhet. På bygglovsenheten arbetar en chef tillika stadsarkitekt, en förvaltningssekreterare, fyra handläggare, en granskningstekniker, en assistent samt ytterligare en tjänsteman.

På bygglovsenheten handläggs främst ärenden gällande ansökningar om förhandsbesked, bygglov och strandskyddsdispens. Härutöver handlägger enheten ärenden gällande tillsyn enligt plan- och bygglagen och rörande strandskydd.

Hösten 2005 skedde en omorganisation av byggnadsförvaltningen och helt ny personal tog vid. Arbetet i den nya organisationen koncentrerades på att skapa rutiner och få struktur på verksamheten. Det utarbetades nya rutiner för bl.a. diariet och registrering i ärendehanteringssystemet. På förvaltningen fanns vid denna tid ett stort antal pågående ärenden och ett intensivt arbete inleddes med att arbeta ned de stora balanserna. Arbetet gav resultat, men tyvärr har man inte nått ända fram. Det finns fortfarande ärenden som är för gamla och främsta anledningen till detta är att antalet nya ärenden ökat genom åren utan att ytterligare resurser tillförts. År 2005 utökades t.ex. byggnadsnämndens ansvarsområde från att enbart ha avsett byggfrågor till att även gälla planfrågor. År 2009 övertog byggnadsnämnden även ansvaret för ärenden gällande strandskyddsdispens från länsstyrelsen. Dessutom medförde införandet av den nya plan- och bygglagen år 2011 mycket extra arbete i form av utbildning av personal samt framtagande av nya rutiner och dokument.

2. Granskningens omfattning

Vid inspektionen granskades:

- utdrag ur diariet över byggnadsnämndens oavslutade ärenden
- delegationsordning
- rutiner för e-posthantering
- byggnadsnämndens protokoll samt delegationsbeslut från de senaste två åren
- ett antal av byggnadsnämndens äldsta ärenden om bygglov enligt plan- och bygglagen (1987:10, ÄPBL) respektive plan- och bygglagen (2010:900, PBL), i vilka beslut i lovfrågan inte meddelats
- de, enligt byggnadsnämnden, tio äldsta pågående ärendena om förhandsbesked om bygglov
- de, enligt byggnadsnämnden, tio äldsta oavslutade ärendena angående begäran om ingripande enligt 10 kap. ÄPBL
- oavslutade ärenden om strandskyddsdispens
- ett antal därutöver slumpvis utvalda ärenden

3. Iakttagelser och bedömningar

De iakttagelser som gjordes vid granskningen presenterades översiktligt av byråchefen Charlotte Håkansson vid det avslutande sammanträdet den 14 februari 2013.

Nedan framgår vad som efter inspektionen redovisades för JO samt JO:s bedömning därav.

3.1 Registrering av handlingar m.m.

Nämnden använder sedan år 1990 ärendehanteringssystemet Winbär. Nya ärenden enligt PBL registreras i systemet av en tjänsteman (granskningstekniker). Enligt

bygglovsenhetens rutiner ska all registrering av inkommande och utgående handlingar, även e-post, skötas centralt av granskningsteknikern. Tjänsteanteckningar skriver handläggarna in direkt i Winbär.

Under inspektionen framkom att t.ex. kommunikeringar och tjänsteutlåtanden som handläggarna själva skriver i Word, inte regelmässigt registreras i ärendehanteringsystemet (bl.a. dnr OVT 0007/2007, OLB 0009/2008). Dokumenten sparas i stället på förvaltningens hårddisk, under respektive fastighetsbeteckning. Det upp-gavs att det inte fanns några tekniska hinder mot att registrera upprättade handlingar av detta slag i Winbär. Företrädare för förvaltningen medgav att den tillämpade ordningen kunde innebära att inte samtliga handlingar i ett ärende framgick av ett utdrag ur Winbär.

JO Lars Lindström: I 5 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) finns grundläggande bestämmelser om myndigheters skyldighet att registrera allmänna handlingar och om vad ett register ska innehålla. Bestämmelsernas syfte är bl.a. att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar. För att offentlighetsprincipen i praktiken ska fungera på det sätt som är avsett i tryckfrihetsförordningen (TF) krävs att myndigheterna håller sina allmänna handlingar registrerade eller i varje fall ordnade så att det går att konstatera vilka handlingar som finns. Detta är naturligtvis viktigt även för myndighetens eget arbete.

Enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § OSL ska allmänna handlingar registreras fortlöpande i anslutning till att en handling har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. En ovillkorlig registreringsskyldighet omfattar bara handlingar för vilka sekretess gäller. När det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess kan myndigheten välja mellan att antingen registrera dem eller hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har kommit in eller upprättats. Myndigheten avgör själv vilket alternativ som ska tillämpas. När myndigheten har bestämt tillvägagångssätt måste detta emellertid tillämpas konsekvent av alla inom myndigheten. Det kan alltså inte godtas att allmänna handlingar av ett visst slag ibland registreras och ibland "bara" hålls förvarade i viss ordning. Om det t.ex. har bestämts att allmänna handlingar tillhörande ett visst ärendeslag ska registreras, krävs det att alla allmänna handlingar som hör till sådana ärenden verkligen diarieförs. Detta gäller även meddelanden som befordras elektroniskt.

Om inte alla handlingar i ett ärende registreras enligt samma system försvåras allmänhetens insyn. Nämnden bör därför se över sina rutiner för registrering av handlingar i enlighet med det nu sagda.

3.2 Oavslutade ärenden i diariet

Vid inspektionen framkom att listan över oavslutade ärenden inte var rättvisande. Företrädare för nämnden uppgav bl.a. följande. Vid införandet av Winbär saknades fullständiga rutiner för diarieföringen. Bristerna resulterade i att få av de äldre ärendena från åren 1990 — 2005 är avslutade i diariet. Det markerades emellertid inte i diariet att lovfrågan hade prövats. Ärendena står därför som pågående trots att

lovbeslut meddelats. Ärenden som rör endast anmälningspliktiga åtgärder avslutades inte heller i diariet. Före år 2006 fattades inte regelmässigt formella avskrivningsbeslut. En annan orsak till att ärenden inte avslutats uppgavs vara att bygglovsärendena avslutades först då slutbevis gavs. Företrädare för förvaltningen framhöll i detta sammanhang att det var svårt att i ärenden enligt ÄPBL få in handlingar för slutbevis från sökanden.

Förvaltningen har tagit fram en handlingsplan för att åtgärda bristerna i diariet. Efter år 2005 har de olika ärendeslagen strukturerats på ett tydligare sätt i diariet så att det är lättare att följa vad som hänt i ärendet. År 2008 inleddes digital arkivering.

JO Lars Lindström: Av vad som redovisats framgår att diariet inte ger en korrekt bild av byggnadsnämndens ärendebalanser. Nämnden har ansvaret för att ärenden avslutas inom rimlig tid. För att kunna fullgöra detta ansvar krävs ett tillförlitligt diarium. Jag noterar att nämnden är medveten om bristerna i denna del och jag förutsätter att de åtgärdas.

Med anledning av nämndens uppgifter om svårigheten att utfärda slutbevis på grund av att sökanden inte ger in erforderliga handlingar finns anledning att erinra om synpunkter som tidigare lämnats av JO i den frågan, se inspektionsprotokoll den 8 – 10 mars 2005, dnr 717-2005.

3.3 Särskilt om bevakning av tjänstemäns e-postbrevlådor

Beträffande myndighetens hantering av e-post inkommen till tjänstemännens egna e-postbrevlådor framkom följande.

Tjänstemännen har egna e-postkonton och handlingar till och från dessa konton överlämnas till granskningsteknikern för diarieföring. Det sker inte någon bevakning av de egna e-postkontona vid frånvaro. Vid planerad frånvaro används s.k. "autosvar" som innehåller ett frånvaromeddelande och en hänvisning till förvaltningens officiella brevlåda för e-post. Tjänstemännen kan även vidarebefordra e-post direkt till en kollega som kan öppna den. När det gäller vanlig post, som kommer in i brevform, finns ett system med fullmakter som ger behörighet att öppna post som ställts till handläggarna personligen.

JO Lars Lindström: Ett e-postmeddelande som inkommit till en tjänstemans e-postbrevlåda och som rör myndighetens verksamhet är att anse som inkommen till myndigheten. Mot bakgrund av reglerna i TF och i OSL om allmänna handlingars offentlighet och om registrering av sådana handlingar måste inkomna e-postmeddelanden därför läsas samt eventuellt tas hand om för registrering och ytterligare handläggning. Det är således inte tillräckligt att använda funktionen "autosvar" i e-postsystemet vid frånvaro. För att leva upp till bl.a. offentlighetsprincipens krav kan åtgärden kompletteras genom ett system med fullmakter så att en kollega får behörighet och möjlighet att öppna den elektroniska posten vid en tjänstemans bortovaro (jfr JO 2002/03 s. 495 och s. 497). Byggnadsnämnden bör se över hanteringen av e-post i det nu aktuella hänseendet.

3.4 Dokumentation

I ett oavslutat ärende enligt PBL framkom att ansökan om bygglov kom in den 16 juni 2011. Den 14 juli 2011 skickades ett mottagningsbevis till sökanden där det bl.a. angavs att ansökan var fullständig och att beslut i ärendet skulle meddelas inom tio veckor. Något beslut var ännu inte meddelat. Ansvarig handläggare uppgav att orsaken till att beslut inte meddelats i ärendet var att den sökta byggnationen även krävde strandskyddsdispens och att överenskommelse fattats med sökanden om att avvakta utgången i den processen. Överenskommelsen hade skett muntligen och beklagligt nog hade detta inte dokumenterats (dnr BLOV 0286/2011).

I ett annat oavslutat ärende enligt PBL framkom att ansökan om bygglov kom in den 13 december 2011. Ärendebekräftelse skickades till sökanden den 20 december 2011. Därefter fanns inga dokumenterade händelser i ärendehanteringssystemet eller i akten förrän den 24 september 2012 då en anmodan om att komplettera ansökan skickades till sökanden. Ansvarig handläggare uppgav att muntliga kontakter med sökanden hade förekommit efter det att ansökan kom in och innan anmodan om att komplettera skickades ut. Sökanden hade då muntligen ombetts att komplettera ansökan. Tyvärr hade inte dessa kontakter dokumenterats (dnr BLOV 0496/2011).

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) 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 § förvaltningslagen få ta del av uppgifter i ett ärende och rätten för sökanden och fastighetsägare att enligt 9 kap. 26 § PBL innan ett ärende om lov eller förhandsbesked avgörs 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.

Som exempel på sådana uppgifter kan nämnas 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 kan ett handlägggarbyte i hög grad försvåras vid brister i beskrivningen av vad som förekommit i ärendet.

3.5 Långsam handläggning

Vid granskningen av ärenden enligt ÄPBL samt ärenden om strandskyddsdispens som ännu inte var avslutade uppmärksammades ett flertal gamla ärenden där några åtgärder inte vidtagits på flera år eller där det varit längre uppehåll i handläggningen. Som exempel kan nämnas följande.

Lovärenden enligt ÄPBL

Den 15 april 2005 inkom en ansökan om lov för tillbyggnad av enbostadshus. Senaste åtgärden från nämndens sida var den 14 februari 2008 då ett brev skickades till sökanden med fråga om ansökan fortfarande var aktuell. I brevet angavs vidare att om sökanden inte hörde av sig inom tre veckor skulle ärendet avskrivas. Av en anteckning i ärendet den 21 februari 2008 framgick att sökanden kontaktat nämnden som svar på brevet och uppgett att tillbyggnaden redan var utförd (dnr BLOV 0175/2005).

Den 3 oktober 2006 inkom en ansökan om bygglov för nybyggnad av enbostadshus m.m. Av en anteckning i februari 2007 framgick att fullständiga handlingar gällande avloppslösningar saknades från sökanden. I december 2007 ringde sökanden och meddelade att han ville återta ansökan och att han skulle skicka in ett skriftligt återtagande. Ett år senare fanns antecknat i ärendet att sökanden meddelat att han ville att ärendet skulle vara öppet. Därefter hände ingenting i ärendet förrän i februari 2010 då ett brev skickades till sökanden om att nämnden behövde en skriftlig begäran om återkallelse. Den 16 augusti 2012 upplystes sökanden i ett brev att om han inte avhört senast den 6 september 2012 kunde ärendet komma att behandlas på befintliga underlag eller avvisas. Den 10 oktober 2012 skickades ännu ett brev till sökanden där denne uppmanades att återkalla senast den 24 oktober 2012. Enligt ansvarig handläggare i ärendet har sökanden den 12 februari 2013 uppgett att han ska komma in med återkallelse (dnr BLOV 0433/2006).

Den 8 januari 2007 inkom en ansökan om bygglov för nybyggnad av förrådsbyggnad. Den 31 januari 2007 skickades en ärendebekräftelse till sökanden. Därefter vidtogs inga ytterligare åtgärder i ärendet förrän i januari 2013 då kontakt togs med sökanden på telefon angående eventuell återkallelse av ansökan (dnr BLOV 0018/2007).

Den 7 februari 2008 inkom en ansökan om bygglov för uppsättande av bullerplank. Av anteckning i ärendet den 29 februari 2008 framgick att handläggare i ärendet hade haft telefonkontakt med sökanden och att en ny primärkarta skulle inlämnas. Därefter hade inga ytterligare åtgärder vidtagits i ärendet förrän i februari 2013 då handläggaren försökte få kontakt med sökanden på telefon (dnr BLOV 0068/2008).

Den 22 maj 2008 inkom en ansökan om lov för utvändig ändring av en byggnad. Ärendebekräftelse skickades till sökanden den 3 juni 2008. Av en anteckning i ärendet den 18 juni 2008 framgick följande. ”Tels sök: Permanent trapphus enl sep ritn? Svar: G:It som ej blivit. Min kommentar: Den mkt tillfälliga trappan som finns där kan ej accepteras, förra året vid gemensam bes. Skulle det lösas. Han

lovade ta upp frågan o återkomma.” Därefter fanns inga ytterligare åtgärder antecknade i ärendet förrän den 20 augusti 2012 då ett brev skickades till sökanden där det angavs att nämnden ansåg att ärendet inte längre var aktuellt och att den för att kunna avsluta det på ett smidigt sätt föreslog att önskemål om avskrivning skriftligen skulle framföras senast den 6 september 2012. I annat fall kunde ärendet komma att behandlas på befintliga underlag eller avvisas (dnr BLOV 0251/2008).

Den 19 februari 2009 inkom en ansökan om bygglov för tillbyggnad av fritidshus. Av en anteckning i ärendet den 12 augusti 2010 framgick att sökanden hade kontaktat kommunen och uppgett att hon ville vänta med bygglovet. Därefter hade inga ytterligare åtgärder vidtagits i ärendet. Den 11 februari 2013 hade antecknats att svar på remiss från miljö/hälsa saknades och att ny kontakt skulle tas med sökanden (dnr BLOV 0049/2009).

Den 2 mars 2009 inkom en ansökan om uppförande av mur. Av anteckning den 9 april 2009 framgick att sökanden kontaktade nämnden och meddelade att han skulle ”fundera”. Därefter vidtogs inga åtgärder i ärendet förrän den 14 september 2012 då ett brev skickades till sökanden enligt vilket nämnden ansåg att ärendet inte längre var aktuellt och föreslog att önskemål om avskrivning skriftligen skulle framföras senast den 5 oktober 2012. I annat fall kunde ärendet komma att behandlas på befintliga underlag eller avvisas (dnr BLOV 0087/2009).

Den 11 mars 2009 inkom en ansökan om uppsättande av skyltar. Den 25 mars 2009 inkom komplettering till ansökan och samma dag skickades en ärendebekräftelse till sökanden. Därefter hade inte några åtgärder vidtagits i ärendet förrän den 14 september 2012 då ett brev skickades till sökanden där det angavs att nämnden inte längre ansåg att ärendet var aktuellt och föreslog att önskemål om avskrivning skriftligen skulle framföras senast den 5 oktober 2012. I annat fall kunde ärendet komma att behandlas på befintliga underlag eller avvisas (dnr BLOV 0099/2009).

Den 27 maj 2009 inkom en ansökan om uppställning av villavagn samt rivning av befintlig byggnad. Besiktning på fastigheten genomfördes den 11 juni 2009. Av anteckningar i ärendet under hösten 2010 framgick bl.a. att nämnden övervägde att avslå ansökan om lov för permanent villavagn och att ett avslag skulle kommuniceras med sökanden. Den 29 november 2010 meddelade dock sökanden och medsökanden per telefon att villavagn inte längre var aktuellt utan de ville bygga nytt istället. I telefonsamtal den 21 december 2010 hade handläggaren bett sökanden om skriftligt återtagande av ärendet. Samma dag skickades också ett brev till sökanden där handläggaren angav att han väntade på en skrivelse angående återkallande av ärendet. Därefter hade inga ytterligare åtgärder vidtagits i ärendet (dnr BLOV 0195/2009).

Ärenden om begäran om ingripande enligt 10 kap. ÄPBL

Den 17 januari 2007 inkom en anonym anmälan om ovårdad tomt. Därefter hade inga ytterligare åtgärder antecknats i ärendet (dnr OVT 0002/2007).

Den 12 februari 2007 inkom en anmälan om ovårdad tomt och den 13 augusti samma år inkom ytterligare en skrivelse från anmälaren. Skrivelsen besvarades av byggnadsnämnden den 5 september 2007 och en inspektion av fastigheten ägde rum den 8 april 2008. Därefter hade inga ytterligare åtgärder antecknats i ärendet (dnr OVT 0004/2007).

Den 2 april 2007 inkom en anonym anmälan om ovårdad tomt. Därefter fanns ingen handläggning noterad förrän den 11 september 2009 då en inspektion av fastigheten ägde rum. Enligt en anteckning i diariet lovade fastighetsägaren vid detta tillfälle att städa upp på tomten. Därefter hade inga ytterligare åtgärder antecknats i ärendet (dnr OVT 0006/2007).

Den 25 maj 2007 inkom en anmälan om ovårdad tomt och den 4 oktober samma år utfördes en inspektion av fastigheten. Av en anteckning i diariet den 9 april 2010 framgick att ytterligare en inspektion hade utförts och att byggnadsnämnden efter en samlad bedömning inte längre ansåg att tomten var ovårdad, varför ärendet avslutades. Ärendet hade dock status pågående (dnr OVT 0008/2007).

Den 24 september 2007 inkom en anonym anmälan om ovårdad tomt. Därefter hade några åtgärder inte antecknats i ärendet (dnr OVT 0012/2007).

Den 29 mars 2007 inkom en anonym anmälan om olovligt byggande av ett uthus. Enligt en anteckning i ärendet den 17 april 2007 hade handläggaren telefonkontakt med en släkting till ägaren av grannfastigheten som undrade hur det gick med ärendet. Därefter hade inga ytterligare åtgärder antecknats i ärendet (dnr OLB 0003/2007).

Den 3 september 2007 inkom en anmälan om olovligt byggande av en utegrill. Anmälaren uppgav att utegrillen hade uppförts på hans fastighet av ägarna till grannfastigheten. Den 10 september 2007 begärdes yttrande från ägarna av grannfastigheten. En skrivelse från ägarna till grannfastigheten kom in den 28 september 2007. Den 11 december 2007 utfördes en inspektion av fastigheten och den 18 december 2007 underrättades anmälaren om att byggnadsnämnden inte ansåg att utegrillen var bygglovspliktig. I oktober 2008 återkom anmälaren och begärde omprövning med hänvisning till bl.a. strandskyddsreglerna. Den 12 november 2008 svarade handläggaren i brev att grillen inte var bygglovspliktig och inte heller krävde dispens. Därefter hade inget hänt i ärendet, som hade status pågående (dnr OLB 0009/2007).

Den 23 april 2008 inkom en anmälan om olovligt byggande och ovårdad tomt. Den 18 juni 2008 utfördes en inspektion av fastigheten. Vid inspektionen konstaterades bl.a. att en container och en husvagn med altan olovligen var placerade på fastigheten samt att tomten var ovårdad. Den 25 juli 2008 begärdes yttrande från ägaren av fastigheten. Den 18 augusti 2008 inkom en skrivelse från fastighetsägaren där han bl.a. uppgav att containern innehöll virke till det nya hus han avsåg att uppföra på fastigheten och att han i avvaktan på husbygget inte avsåg att lägga ner något extra arbete på tomten. Enligt diariet hade därefter inga ytterligare åtgärder vidtagits i ärendet. I akten låg dock en ansökan om bygglov för

uppförande av ett fritidshus på fastigheten. Bygglovsansökan var inkomststämplad den 28 april 2011 men var inte diarieförd i ärendet. Enligt uppgift från handläggaren har ansökan inte heller diarieförts i något annat ärende rörande den aktuella fastigheten och några handläggningsåtgärder har inte vidtagits med anledning av den (dnr OLB 0007/2008).

Den 27 maj 2008 utfördes en inspektion av en fastighet. Vid inspektionen konstaterades att en arbetsbod och en altan olovligen hade uppförts på en fastighet. Den 1 september 2008 begärdes yttrande från fastighetsägaren. Den 17 september 2008 inkom en skrivelse från fastighetsägarna där de bl.a. uppgav att de ansökte om bygglov för såväl arbetsboden som altanen. Därefter hade inga ytterligare åtgärder noterats i ärendet (dnr OLB 0009/2008).

Strandskyddsdispens

Den 25 januari 2010 överlämnades en ansökan om strandskyddsdispens från Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Den 26 januari 2010 begärde byggnadsnämnden yttrande över ansökan från Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Vänersborgs kommun. Ett sådant yttrande kom in den 26 november 2010. Därefter fanns ingen egentlig handläggning noterad förrän den 22 januari 2013 då byggnadsnämnden beslutade att kommunicera ett förslag till beslut i ärendet med fastighetsägaren. Av beslutet framgick att byggnadsnämnden avser att på sammanträde den 16 april 2013 avslå ansökan om strandskyddsdispens (dnr SSD 0001/2010).

"Vilande" ärenden

Under inspektionen noterades i utdrag ur nämndens ärendehanteringssystem att vissa ärenden hade markerats som "vilande". I vissa fall framgick att sökanden hade begärt att nämnden skulle avvakta med handläggningen (t.ex. dnr FÖRB 0007/2008). I andra fall hade handläggaren efterfrågat komplettering varefter handläggningen hade avstannat (t.ex. dnr BLOV 0018/2007 och BLOV 0116/2011). Innebörden av markeringen uppgavs av handläggarna ofta vara att "bollen låg hos sökanden".

JO Lars Lindström: Varje ärende där någon enskild är part ska enligt 7 § förvaltningslagen 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 flera av de nyss återgivna ärendena verkar handläggningen ha avstannat i avvaktan på att den enskilde ska återkomma till nämnden. När ett ärende har inletts hos en myndighet ankommer det emellertid på myndigheten att driva fram ärendet till ett avgörande. Det är inte godtagbart att myndigheten lägger ansvaret för ärendets fortsatta handläggning på den enskilde. En sökande är inte skyldig att på något sätt vidmakthålla sin ansökan sedan den gjorts. Att en sökande är passiv under ärendets gång, t.ex. inte följer en uppmaning att komplettera ansökan, innebär inte automatiskt att ärendet blir inaktuellt (jfr JO 1994/95 s. 453). Enligt 8 kap. 20 § andra stycket ÄPBL får nämnden förelägga sökanden att avhjälpa

bristerna inom viss tid. Följs inte föreläggandet får ärendet avgöras i befintligt skick eller avvisas. Sökanden har rätt till en prövning av sin ansökan i befintligt skick. Först om det inte är möjligt ska ansökningen avvisas.

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 byggnadsnämnden själv.

Även om den nya plan- och bygglagen innehåller uttryckliga tidsfrister för handläggningen av ärenden är det naturligtvis angeläget att även dessa äldre ärenden kan avslutas inom rimlig tid. Jag noterar vad företrädare för nämnden uppgett för JO:s medarbetare vid det inledande mötet om det arbete som pågår med att arbeta ned balanserna.

I ett par av de granskade ärendena enligt 10 kap. ÄPBL hade, som redogjorts för, inkommit ansökningar om bygglov vilka uppenbarligen inte noterats av handläggaren. Dessa iakttagelser ger anledning att framhålla vikten av noggrannhet.

3.6 Handläggningen av lovärenden enligt PBL

Företrädare för nämnden redogjorde för att nya ansökningar om lov eller förhandsbesked redan i samband med registreringen granskas för att om möjligt omgående kunna skicka ut t.ex. ett kompletteringsföreläggande eller ett grannhörande i syfte att snabbt starta handläggningen. Därefter fördelas ärendena på handläggare.

Vid genomgången av de äldsta ärendena enligt PBL som ännu inte avslutats kunde konstateras att anledningen till att beslut ännu inte hade fattats var att ansökningarna inte var fullständiga och att komplettering alternativt återkallelse av ansökan inväntades. Antingen hade skriftlig begäran om komplettering eller återkallelse skickats till sökanden eller så hade påstötningar skett per telefon.

I några ärenden noterades att komplettering eller återkallelse hade begärts in men att det inte angetts när detta senast skulle ske (se t.ex. dnr BLOV 0209-2011, BLOV 0008/2012 och BLOV 0180/2012).

I ett ärende hade sökanden skriftligen ombetts att komplettera sin ansökan om lov senast den 8 januari 2012. Den 4 januari 2012 begärde sökanden att handläggningen av ärendet skulle vila till sommaren 2012. Därefter hade inga åtgärder vidtagits i ärendet (dnr BLOV 0310/2011).

Den 13 december 2011 inkom ansökan om bygglov. Enligt uppgifter från handläggaren hade han därefter vid muntliga kontakter med sökanden begärt komplettering utan att sådan givits in. Den 24 september 2012 skickades anmodan om att komplettera ansökan senast den 8 oktober 2012 (BLOV 0496/2011).

Den under avsnitt 3.5 nämnda vilandemarkeringen i ärendehanteringssystemet användes även i ärenden enligt PBL (t.ex. dnr BLOV 0209/2011 och BLOV 0180/2012).

En annan iakttagelse vid granskningen var att mottagningsbevis enligt 9 kap. 27 § PBL inte regelmässigt skickades till sökanden när ansökan bedömdes som fullständig. Det bekräftades också av handläggarna och bygglovschefen att nämnden som regel inte skickade sådant bevis. Anledningen uppgavs vara att beslut vanligtvis meddelades i nära anslutning till att en ansökan bedömdes vara fullständig och att ett mottagningsbevis därmed i princip skulle komma sökanden till handa samtidigt som själva huvudbeslutet. Som en förklaring till att mottagningsbevis inte skickades uppgavs även att nämnden ansåg sig förhindrad att begära in ytterligare handlingar från sökanden efter att ett sådant bevis skickats.

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 kom 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 9 kap. 22 § PBL föreskrivs att om ansökningen 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. Om föreläggandet inte följs, får byggnadsnämnden avvisa ansökan eller avgöra ärendet i befintligt skick.

Såvitt framkommit vid granskningen håller nämnden de i 9 kap. 27 § PBL angivna tidsfristerna. Det finns dock även här anledning att betona att det är nämnden som har ansvar för att ett ärende drivs framåt på ett aktivt sätt. Även om den lagreglerade tidsfristen löper från det att en fullständig ansökan kommit in, kan nämnden inte lägga över ansvaret för handläggningen dessförinnan på sökanden. När en komplettering av ansökan begärs är det ofta lämpligt att nämnden utfärdar ett föreläggande i enlighet med 9 kap. 22 § PBL. Under alla förhållanden bör det när en komplettering begärs anges den tid inom vilken komplettering ska ske. När denna tid har gått ut har nämnden att ta ställning till om ytterligare handläggningsåtgärder är nödvändiga, om ansökan ska avvisas eller om ärendet kan avgöras i befintligt skick.

Beträffande om s.k. mottagningsbevis ska skickas till sökanden när ansökan är fullständig vill jag anföra följande.

Jag har i tidigare beslut (se t.ex. JO:s beslut den 22 oktober 2012, dnr 4086-2011) uttalat att, även om nämndens skyldighet att skicka mottagningsbevis formellt sett bara gäller vissa av lovärendena, det är lämpligt att nämnderna tillämpar regeln om mottagningsbevis i 9 kap. 27 § andra stycket PBL generellt. Dels är det en otymplig ordning att särbehandla vissa lovärenden. Och viktigare är att det är till

fördel för alla enskilda att få klart besked om när nämnden har bedömt ansökan som fullständig och när ett beslut således kan förväntas.

Med anledning av att det från nämndens sida ifrågasatts om det är möjligt att begära komplettering från sökanden även efter det att mottagningsbevis har skickats vill jag säga följande. Självklart bör ärendena handläggas så att handläggaren uppmärksammar alla behov av kompletteringar i anslutning till att ansökan kommer in till nämnden. Det kan dock inte undvikas att det uppstår situationer när det under den fortsatta handläggningen uppmärksammas brister som borde ha noterats vid den inledande granskningen. I dessa fall är nämnden skyldig att se till att ansökningen blir fullständig, i regel genom att utfärda ett föreläggande enligt 9 kap. 22 § PBL. Den skyldigheten påverkas inte av att nämnden redan expedierat ett mottagningsbevis till sökanden.

3.7 Hanteringen av en jävsfråga

Den 29 januari 2010 inkom en ansökan om strandskyddsdispens avseende en uppförd friggebod m.m. Den 11 februari 2010 skickade handläggaren en skriftlig ärendebekräftelse till fastighetsägarna med upplysning om att byggnadsnämnden sannolikt avsåg att göra en syn på fastigheten. Den 9 mars 2010 inkom en skrivelse från fastighetsägarna där de bl.a. uppgav att den aktuella handläggaren "tidigare agerat på ett sådant sätt i andra ärenden rörande vår fastighet att vårt förtroende för honom och hans roll som opartisk och sakkunnig handläggare allvarligt rubbats" och att de på grund av detta "kräver att byggnadsnämnden utser en annan kompetent handläggare". Byggnadsnämnden besvarade skrivelsen med att bl.a. beklaga den förtroendekris som uppstått och bjöd in fastighetsägarna till en diskussion i ärendet med nämndens ordförande, vice ordförande, handläggaren och förvaltningschefen. Den 20 maj 2010 inkom ytterligare en skrivelse från fastighetsägarna där de bl.a. uppgav att handläggarens närvaro vid det föreslagna mötet inte skulle tillföra ärendet något utan snarare förvärpa den förtroendekris som uppstått dem emellan. Fastighetsägarna uppgav även att de ännu en gång vädjade till byggnadsnämnden att tjänstemannen skulle befrias från vidare handläggning av ärendet (dnr SSD 0004/2010).

Tjänstemannen var alltjämt handläggare av ärendet och företrädare för nämnden uppgav vid inspektionen att det inte funnits skäl att ifrågasätta tjänstemannens opartiskhet eller kompetens.

JO Lars Lindström: I 6 kap. kommunallagen (1991:900) finns bestämmelser som reglerar kommunstyrelsens och övriga nämnders verksamhet. I 24-27 §§ finns bestämmelser om jäv.

I 6 kap. 24 § föreskrivs bl.a. att en förtroendevald eller anställd som är jävig i ett ärende hos en nämnd inte får delta eller närvara vid handläggningen av ärendet. Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom ska självmant ge det till kända. Har det uppkommit en fråga om jäv mot någon och har någon annan inte trätt i hans ställe, ska nämnden snarast besluta i jävsfrågan.

I förarbetena till 6 kap. 24 § kommunallagen (prop. 1993/94:188 s.102) anges att ett konstaterat jäv normalt ska leda till att den jävige inte längre tar befattning med ärendet. I de flesta fall behöver nämnden inte heller fatta ett formellt beslut i jävsfrågan. Den jävige avstår självmant och ersätts med annan person. Någon gång kan det hända att den som utpekats som jävig inte anser sig jävig. I så fall måste nämnden avgöra jävsfrågan genom ett formellt beslut.

De skrivelser som inkom från fastighetsägarna beträffande den aktuella tjänstemannen bör enligt min mening uppfattas som invändningar om jäv. Eftersom tjänstemannen inte självmant avstod från att delta i handläggningen av ärendet borde nämnden alltså ha fattat ett formellt beslut i jävsfrågan. Mot bakgrund av att JO:s granskning inte är avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan ske i ordinarie ordning går jag inte in på huruvida jäv ska anses ha förelegat i det aktuella ärendet.

3.8 Kommunicering i ärenden om lov

Vid granskningen av byggnadsnämndens sammanträdesprotokoll noterades några ärenden där nämnden inför slutligt ställningstagande i lovfrågor fattat beslut om kommunicering med hänvisning till bestämmelsen i 17 § förvaltningslagen (se t.ex. nämndens sammanträde den 30 augusti 2011, § 114, och den 25 september 2012, § 142).

JO Lars Lindström: 3 § första stycket förvaltningslagen reglerar lagens förhållande till avvikande regler i andra lagar eller författningar som beslutats av riksdagen eller regeringen. Bestämmelsen slår fast att sådana avvikande regler gäller framför det som är föreskrivet i förvaltningslagen. Både ÄPBL och PBL innehåller flera avvikelser från förvaltningslagen. I 8 kap. 22 § ÄPBL respektive 9 kap. 26 § PBL regleras byggnadsnämndens skyldighet att bl.a. kommunicera material med sökanden inför beslut i ett ärende om lov. Det är alltså dessa bestämmelser som då ska tillämpas i stället för 17 § förvaltningslagen.

Vid protokollet

Cecilia Melander

Justeras

Lars Lindström