

Kritik mot Byggnadsnämnden Region Gotland för långsam handläggning i ärenden enligt plan- och bygglagen (2010:900)

Beslutet i korthet: I beslutet kritiseras byggnadsnämnden för långsam handläggning i strid mot tioveckorsfristen för prövning av ansökningar om bygglov och förhandsbesked. Dessutom innehåller beslutet uttalanden om tillämpningen av 9 kap. 27 § plan- och bygglagen.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA klagomål mot Byggnadsnämnden Region Gotland avseende handläggningen av ett bygglovsärende och ett ärende om förhandsbesked. Han uppgav bl.a. följande.

Den 16 juni 2011 lämnade han in en bygglovsansökan och en ansökan om förhandsbesked till enheten för bygglov och miljöskydd på Gotland. Han hade inte fått något mottagningsbevis eller förfrågan om kompletterande handlingar. Enligt 9 kap. 27 § plan- och bygglagen (2010:900, PBL) ska mottagningsbevis sändas till sökanden när en ansökan kommit in. Detta fick han även bekräftat vid kontakt med tjänsteman vid Boverket. Från den 5 juli 2011 kontaktade han varje tisdag bygglovskoordinatorn på Region Gotland och varje gång fick han svar att ärendena inte kommit upp för granskning ännu. Den 29 september 2011 fick han besked att ärendena hade börjat behandlas och att beslut skulle fattas vid nämndsammanträde den 26 oktober 2011. Den 17 november 2011 publicerade Gotlands tidningar en lista på vilka som beviljades bygglov och vilka som fick avslag. Hans ärende stod med under avslag. Han fick inte något utskick till sig. Den 3 december 2011 erhöll han besluten och information om förenklad delgivning med post.

Utredning

Ärendeblad i byggnadsnämndens ärenden dnr BN 2011/1636 och 2011/1637 begärdes in. Därefter remitterades ärendet till byggnadsnämnden som anmodades att yttra sig. Ytrandet skulle innehålla en redogörelse för handläggningen i ärendet och nämndens bedömning av denna.

Vid sammanträde den 14 december 2011 beslutade byggnadsnämnden följande yttrande.

AA:s två ärenden inkom den 16 juni 2011 till byggnadsnämnden och borde rätteligen ha avgjorts senast den 25 augusti 2011. Handläggningen har dock inte påbörjats förrän i mitten av september på grund av resursbrist. Något skäl till att förlänga handläggningstiden har inte funnits. AA har under perioden kontaktat byggnadsnämnden per telefon vid ett antal tillfällen. Av förbiseende eller okunskap om nya rutiner har beklagligtvis inget mottagningsbevis tillsänts AA.

AA:s två ärenden avgjordes vid byggnadsnämndens arbetsutskott sammanträde den 26 oktober 2011, §§ 343 - 344. Båda ärendena avslogs. Byggnadsnämnden har som rutin att efter sammanträden hålla presskonferens. Lokalpressen är mycket intresserad av de ärenden som avgörs av nämnden och rapporterar i allmänhet redan nästkommande vardag vilka ärenden som avgjorts. Det medför att sökanden, sakägare och andra berörda i allmänhet kan läsa i lokaltidningen om utgången av deras ärende innan ärendet har kommit dem tillhanda per brev.

Byggnadsnämnden är väl medveten om kraven i 9 kap. 27 § plan- och bygglagen. Nämnden kan med beklagande konstatera att inflödet av ärenden är så stort att verksamheten inte har kunnat hantera inkomna ärenden inom den tid som lagen anger.

Byggnadsnämnden kan vidare konstatera att under det senaste året har verksamheten som hanterar bygglov haft oerhört stor arbetsbelastning. Antalet inkomna ärenden kulminerade de fyra sista arbetsdagarna i april 2011, då närmare 400 nya ärenden inkom. Det motsvarar nästan 25 % av antalet ansökningar under ett normalår. Skälet till inflödet är i första hand att bygglovstaxan höjdes den 2 maj 2011. Antalet inkomna ärenden har häfter inte minskat i förhållande till ett normalår.

Försök att utöka antalet bygglovhandläggare har pågått sedan lång tid. Under 2011 har regionen annonserat handläggartjänster vid tre tillfällen. Kravet i den nya lagstiftningen har medfört att en stor andel av landets kommuner har försökt rekrytera handläggare och inspektörer under samma period. Gotland har dessvärre inte fått sökanden med tillräcklig kompetens i den utsträckning som behövs. Endast en handläggare har kunnat rekryteras.

Byggnadsnämnden och verksamheten har dock vidtagit vissa åtgärder i försök att undvika brister i handläggningen. För att utreda resursbehoven i verksamheten har en behovsutredning gjorts under våren. Utredningen visar vilka resursbehov som finns och vilka åtgärder som behöver vidtas. En handlingsplan har utarbetats för att systematiskt åtgärda bristerna. Extra resurser har till viss del kunnat tillsättas, men tyvärr inte fullt ut. Det innebär att handläggningstiden i en del ärenden blivit oacceptabelt lång. Alla ansökningar hinner inte avgöras inom den enligt lagen föreskrivna tiden.

Byggnadsnämnden arbetar kontinuerligt med frågan och förhoppningen är att nuvarande ärendebalanser har eliminerats under våren 2012.

AA yttrade sig över remissvaret och framförde bl.a. klagomål mot den ersättning som byggnadsnämnden krävde av honom för nedlagt arbete i ärendena.

Bedömning

9 kap. 27 § första stycket PBL

Av 9 kap. 27 § första stycket PBL framgår att byggnadsnämnden ska handlägga ärenden om lov och förhandsbesked 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 tidsfristen gått ut.

Tioveckorsfristen för prövning av ansökningar om bygglov och förhandsbesked infördes genom den nya PBL den 2 maj 2011. Skälet var att byggnadsnämnderna i många fall hade dragit ut på tiden oacceptabelt länge med avgöranden i ärenden om bygglov och förhandsbesked. Bl.a. hade JO under årens lopp haft anledning att rikta kritik mot flera byggnadsnämnder för långsam handläggning. Den grundläggande principen i 7 § förvaltningslagen (1986:223, FL) att ”varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts” hade med andra ord inte fått fullt genomslag – i varje fall inte när det gällde kravet på snabbhet i processen (SOU 2008:68 s. 180 f.).

Den nya regeln om en tioveckorsfrist tillämpas parallellt med 7 § FL. Av den sistnämnda paragrafen följer att nämnden när en ansökan kommer in så snart som möjligt ska granska den för att undersöka om det behövs några kompletteringar. Om så är fallet, ska nämnden från sökanden begära in nödvändiga kompletteringar. Skyndsamhetskravet i 7 § FL innebär alltså att denna inledande granskning inte får anstå till slutet av tioveckorsfristen.

Vid den inledande granskningen bör nämnden också i en del fall kunna ta ställning till om det finns skäl att förlänga tioveckorsfristen med stöd av 9 kap. 27 § första stycket andra meningen PBL. I andra fall visar det sig först senare att ärendet är svårutrett och att det är nödvändigt att förlänga tiden. Av den tredje meningen i paragrafens första stycke följer att beslutet om förlängning måste fattas innan den ursprungliga tioveckorsfristen gått ut. Det bör 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.

Paragrafen har inte försetts med några sanktioner utan regeringen bedömde att målet om en ökad effektivitet i beslutsprocessen kan nås ändå. I min hantering av klagomål har jag noterat att många som söker bygglov och förhandsbesked känner till tioveckorsfristen och på olika sätt använder den som påtryckningsmedel mot långsam handläggning vilket sannolikt bidrar till snabbare hantering. Härtill kommer att den byggnadsnämnd som försummar sina skyldigheter kan drabbas av kritik bl.a. från JO. Allvarliga försummelser kan naturligtvis också utgöra straffbart tjänstefel.

Handläggningen av AA:s ansökningar

AA:s ansökningar om bygglov och förhandsbesked kom in till byggnadsnämnden den 16 juni 2011. Nämnden har inte bett AA att komplettera ansökningarna och såvitt framkommit var de fullständiga redan då de kom in. Vidare har nämnden uppgett att det saknades skäl för en förlängning av

handläggningstiden. Mot denna bakgrund skulle nämnden ha meddelat beslut inom tio veckor från det att ansökningarna kom in, dvs. senast den 25 augusti 2011. Enligt uppgift från nämnden påbörjades handläggningen först i mitten av september 2011, flera veckor efter det att tioveckorsfristen hade gått ut.

Byggnadsnämnden meddelade beslut den 26 oktober 2011. Den totala handläggningstiden kom att uppgå till nästan 19 veckor. Handläggningen har alltså inte varit förenlig med de krav som uppställs i 9 kap. 27 § första stycket PBL.

Jag noterar vad byggnadsnämnden uppgett om en hög arbetsbelastning under år 2011 och om svårigheter att rekrytera ytterligare personal. Det är emellertid ingen tillräcklig ursäkt för en hantering i direkt strid mot lagen. Nämnden förtjänar kritik för detta.

Jag noterar att nämnden har vidtagit åtgärder för att komma till rätta med balanssituationen och utgår från att det kommer att leda till att hanteringen framöver kommer att ske i enlighet med reglerna i 9 kap. 27 § första stycket PBL.

Mottagningsbevis

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.

Lagen om tjänster på den inre marknaden innehåller enligt sin 1 § allmänna bestämmelser avseende tjänster som omfattas av Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet) och som syftar till att genomföra direktivet. Lagens 8 § har följande lydelse:

Behörig myndighet ska sända ett mottagningsbevis till sökanden när en fullständig ansökan har kommit in. Mottagningsbeviset ska innehålla information om

1. tidsfrist som avses i 7 § och, i förekommande fall, följden av att ett beslut inte fattas inom denna tidsfrist, och
2. möjligheterna till rättslig prövning av beslut.

Tjänstedirektivets regler syftar till att skapa en gemensam marknad för tjänster. Det är tillämpligt på tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i en medlemsstat (artikel 2.1). I direktivet ställs bl.a. vissa krav på medlemsstaterna när det gäller de tillstånd som en tjänsteleverantör kan behöva ha för tillträde till och utövande av tjänsteverksamhet.

Regler om lov enligt plan- och bygglagen kan påverka utövandet av tjänsteverksamhet. I lagstiftningsförarbetena har därför ansetts att bestämmelser om bygglov samt mark- och rivningslov får anses falla inom tjänstedirektivets

tillämpningsområde och att tillståndsförfarandena därmed måste uppfylla kriterierna i bl.a. tjänstedirektivets artiklar om etableringsfrihet (Ds 2008:75 s. 492).

Reglerna om handläggningstid för lovärenden i 9 kap. 27 § första stycket PBL har ansetts förenliga med tjänstedirektivet (prop. 2009/10:170 s. 374). De är tillämpliga för alla lovärenden, alltså även dem som inte omfattas av tjänstedirektivet. När det gäller mottagningsbevis har lagstiftaren emellertid valt att i PBL, i stället för att skriva in en regel om mottagningsbevis, hänvisa till regeln om mottagningsbevis i lagen om tjänster på den inre marknaden. Som jag har redovisat i det föregående innehåller emellertid denna lag enbart bestämmelser om tjänster som omfattas av tjänstedirektivet. Det innebär att den lagstadgade skyldigheten att skicka mottagningsbevis bara gäller sådana lovärenden som omfattas av tjänstedirektivet, alltså där den som söker lov är en tjänsteleverantör som är etablerad i en medlemsstat och som behöver lovet för tillträde till och utövande av tjänsteverksamhet. Beträffande andra lovärenden – exempelvis där den som söker lov är en villaägare som vill bygga ut sin veranda eller en tjänsteleverantör som är bosatt i ett land utanför den inre marknaden – finns inga bestämmelser i lag om skyldighet att skicka mottagningsbevis.

Jag har noterat att Boverket i en vägledning på sin hemsida (www.boverket.se) angett att byggnadsnämnden ska skicka ett mottagningsbevis i alla lovärenden. Även om, som jag redovisat, nämndens skyldigheter att skicka mottagningsbevis formellt sett bara gäller vissa av lovärendena, är det min uppfattning att det är lämpligt att nämnderna följer Boverkets rekommendationer och alltså agerar som om regeln om mottagningsbevis gäller 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 ansökan bedömts som fullständig och när ett beslut således kan förväntas.

Enligt min mening bör lagstiftaren överväga att ersätta hänvisningen i 9 kap. 27 § andra stycket PBL med en bestämmelse som föreskriver skyldighet för nämnderna att skicka mottagningsbevis i alla ärenden om lov och förhandsbesked. Jag har i ett annat sammanhang underrättat socialdepartementet om det (JO:s dnr 743-2012).

Vad AA i övrigt framfört föranleder ingen ytterligare åtgärd.

Ärendet avslutas.