

Kritik mot Samhällsbyggnadsnämnden i Botkyrka kommun för långsam handläggning av anmälningar om olovliga byggnadsåtgärder m.m.

Anmälan

Håkan B. framförde i en anmälan klagomål mot Samhällsbyggnadsnämnden i Botkyrka kommun. Han uppgav bl.a. följande:

Sedan 2009 har han vid flera tillfällen begärt att nämnden skulle ingripa mot vissa olovliga åtgärder som utförts på grannfastigheten. Det har bland annat varit fråga om parkeringsplatser och trafikfarliga skyltar som har anlagts i strid med bl.a. plan- och bygglagstiftningen. Nämnden har uppgett att hans anmälningar handläggs i ett ärende (dnr LOV 2011-55). Trots påminnelser så har nämnden emellertid underlåtit att hantera anmälningarna och fatta ett överklagbart beslut i saken. Under flera års tid har han också försökt att ta del av allmänna handlingar från nämnden. Inte heller detta har hanterats. Vidare har han försökt att få svar på frågor, men kommunen svarar aldrig helt korrekt och inte heller inom rimlig tid.

Utredning

JO begärde in kopior av handlingarna i nämndens ärende (dnr LOV 2011-55). Därefter uppmanade JO samhällsbyggnadsnämnden att lämna upplysningar om och yttra sig över handläggningen av ärendet. Nämnden skulle vidare redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Vid ett sammanträde den 22 september 2015 beslutade nämnden att lämna ett yttrande till JO med bl.a. följande innehåll (bilagor är här utelämnade):

I december 2008 inkommer en anmälan om att beviljat bygglov inte har följts på fastigheten vilket leder till att ett tillsynsärende lades upp, dnr LOV 09-314.

Efter att frågan om avvikelser från beviljat bygglov har utretts och sedvanlig kommunikering skett beslutade samhällsbyggnadsnämnden 2009-10-21, § 269, om att ta ut byggnadsavgift och särskild avgift samt att överlämna frågan om tilläggsavgift till allmän förvaltningsdomstol. Därtill beslutades att fastighetsägaren ska återställa byggnaden i enlighet med beviljat bygglov. Samtidigt beslutade nämnden avseende ansökan om bygglov i efterhand att avslå ansökan. Besluten

överklagades av fastighetsägaren. Länsstyrelsen beslutade 2010-02-08, dnr 4032-10-149, att upphäva nämndens beslut att avslå ansökan om bygglov. Därefter, 2010-03-29, dnr 4032-10-286, beslutade länsstyrelsen att upphäva nämndens beslut avseende sanktioner och återförvisa ärendet till nämnden för fortsatt handläggning.

2010-12-14 beslutar samhällsbyggnadsnämnden att bevilja bygglov i efterhand samtidigt som man beslutade om att en sanktion i form av en särskild avgift skulle tas ut för överträdelsen. Beslutet avseende beviljat bygglov överklagades av bl.a. Klaganden där länsstyrelsen 2012-10-30 beslutade att avslå överklagan, dnr 4032-28160-2012. Länsstyrelsens beslut överklagades vidare till Mark-och miljödomstolen som i mål P 7077-12 avslår överklagan 2013-03-11.

2010-12-21 lägger förvaltningen upp ett nytt tillsynsärende avseende fastigheten ..., dnr 11-55 avseende frågor om dagvatten, skärmtak, parkering, förråd mm.

Bedömning

Samhällsbyggnadsnämnden kan konstatera och beklaga att det förekommit brister i hanteringen av de påpekanden och anmälningar vilka Klaganden har framfört och vilka som ligger inom kommunens tillsynsområde och serviceskyldighet. Rutinerna vid tidpunkten för anmälningarnas initierande fungerade mindre väl, vilket kan utgöra en förklaring till att Klagandens alla olika frågeställningar inte bemötts på ett tydligt och fullgott sätt.

Samhällsbyggnadsnämnden instämmer med Klaganden att Klaganden har rätt till att få ta del av allmänna handlingar. Samhällsbyggnadsförvaltningens rutiner för att föra minnesanteckningar/tjänsteanteckningar från möten och besök m.m. samt att diarieföra inkomna e-postmeddelanden har inte varit fullgod. Nya rutiner har införts för att säkerställa att väsentlig information som tillförs ett ärende dokumenteras. Detta kan således ha resulterat i att Klaganden inte kunnat ta del av det material som har efterfrågats vilket samhällsbyggnadsnämnden beklagar.

Samhällsbyggnadsnämnden kan dock konstatera att av de anmälningar vilka Klaganden har gjort är flera sådana frågor vilka inte faller in under nämndens tillsynsansvar. En stor del av den korrespondens och dialog som skett med Klaganden har initialt skett i det bygglovsärende, dnr LOV 07-620 som avsåg ett bygglov utanför detaljplan. Här gavs Klaganden möjlighet att framföra sina synpunkter i ett s.k. grannhörande innan nämnden tar ställning till om beslut kan beviljas. För dessa synpunkter och invändningar är normala rutiner så att de inte bemöts i ett svar till den som inger sina synpunkter medans begärda handlingar naturligtvis lämnas ut. I och med att Klaganden därefter har överklagat det beviljade bygglovet har förvaltningen således överlämnat ärendet för vidare handläggning till länsstyrelsen. Eftersom förvaltningen därefter fick ta del av Klagandens återtagande av sin överklagan med hänvisning till att en förlikning hade ingåtts har detta uppfattats som om parterna därvid kommit överens och uppfattats så att de synpunkter och frågor Klaganden kan ha haft, i och med förlikningen blivit utredda.

Därefter har Klaganden framfört invändningar att beviljat bygglov inte följts vilka har lett till att samhällsbyggnadsförvaltningen haft ett flertal möten med Klaganden och därefter har nämnden fattat beslut om sanktioner och att avslå ansökan om bygglov i efterhand. Med hänvisning till att länsstyrelsen 2010-03-29 upphävde samhällsbyggnadsnämndens båda beslut och återförvisade ärendet blev ärende 2010 åter igen föremål för nämndens handläggning.

Samhällsbyggnadsnämnden prövade därefter ärenden vid nämndens sammanträde 2010-12-14 varvid bygglov beviljades och beslut om en sanktion för olovligt byggande fattades. Samhällsbyggnadsnämndens bedömning är att detta beslut fattats inom en rimlig tid efter att länsstyrelsens beslut vunnit laga kraft och

beaktat att nämnden inte sammanträder under sommarperioden. Beslutet att bevilja bygglov överklagades igen av Klaganden till länsstyrelsen.

Dessförinnan har Klaganden skickat in skrivelser till kommunen som uppfattas röra andra frågor än de som prövades av nämnden 2010-12-14 i dnr 09-314, såsom dagvatten, nytillkomna förråd, skärmtak, felkonstruerat plank samt felmonterade stuprännor. Dessa frågor har således hänförs till ett nytt ärende, dnr 11-55 för utredning och ställningstagande.

Parallellt med detta nya tillsynsärende prövades således frågan om bygglovet av länsstyrelsen och beslutet avseende bygglov prövades slutligt av mark- och miljödomstolen som i dom 2013-03-11 beslutade avslå Klagandens överklagan.

Klaganden invänder vidare att samhällsbyggnadschefen M A den 19 augusti 2014 utlovar att en översyn av ärendet ska göras för att eventuella obesvarade frågor ska besvaras. Klaganden kontaktas därefter för ett klargörande om huruvida förvaltningen har uppfattat hans anmälningar korrekt och att de överträdelser som ska ha gjorts består av uppräknade 11 punkter. Klaganden informeras vidare om formen för utredningen samt att flera av dessa kan vara av s.k. civilrättslig art vilka inte blir föremål för förvaltningens tillsyn. Förvaltningen har därefter påbörjat arbetet med att genom fotodokumentation jämföra byggnadernas samtliga bygglov med vad som är utfört på platsen. Därefter kompletterar Klaganden ärendet med ytterligare överträdelser i form av skyltar, stenläggningar och parkeringsplatser. Den 6 februari 2015 kompletteras ärendet med uppgifter om att det kan ha skett en väsentlig ändrad användning av lokalerna vilket saknar bygglov.

Av Klagandens skrivelser hänvisas till att han sedan den 9 mars 2015 försökt få ut handlingar kring vem och vad som har sagts vid de besök som trafikenheten gjorde den 2 samt 4 februari 2015. Trafikenheten har med anledning av Klagandens skrivelser varit ute på ett platsbesök vilket Klaganden har informeras om. Handläggaren har samtidigt informerat Klaganden om att man samtidigt med platsbesöket har samtalat med fastighetsägaren avseende anmälda stenar samt skyltar och att trafikenheten avser att diskutera frågan om parkeringsplatser med Trafikverket (markägare).

Klaganden har i skrivelse uppgivit att han anser att hans ärende borde ha handlagts, inte som "synpunkt" utan som ett ärende. Förvaltningen kan konstatera att en ny handläggare tillsattes för att hantera ärendet och att svar och diarieföring därför kan ha brustit. Flera av de frågor som Klaganden tagit upp berör frågor vilka inte ligger under förvaltningens tillsynsområde (frågan om P-platser utnyttjats olovligen, felparkeringar, skyltar inom vägområde och utom planlagt område, stenar utlagda på Trafikverkets mark, trafikrörelser och huruvida dessa är säkra). I dessa fall borde förvaltningen ha hänvisat Klaganden vidare till rätt myndighet vilket inte verkar ha skett vilket är beklagligt.

Klaganden har även begärt ut en kopia på protokoll från trafikenhetens "möte" på platsen. Något protokoll över enhetens platsbesök finns inte då det således inte varit ett möte i sedvanlig form. En tjänsteanteckning hade, beaktat Klagandens invändningar, kanske varit lämpligt och det är beklagligt att detta inte upprättades för att i transparens ge Klaganden information om hur enhetens besök gått till och vad som konstaterats. Enhetens bedömning vid tidpunkten var dock att vad som förekommit på platsen inte har varit av sådan art att någon skyldighet att skriftligen dokumentera besöket har krävts.

Samhällsbyggnadsnämnden kan konstatera och beklaga att handläggningen inte har skett med vederbörlig skyndsamhet och att Klaganden menar sig inte ännu ha fått ta del av efterfrågade handlingar eller fått svar på ställda frågor. Samhällsbyggnadsnämnden bestrider dock att nämnden har förfarit partiskt och därvid gynnat en enskild näringsidkare med skattefria förmåner.

Samhällsbyggnadsnämnden anser att frågan om bygglov har hanterats formellt korrekt och att Klaganden i det att han inte varit nöjd med beslutets innehåll i sak har fått möjlighet till att få besluten överprövade. I ett fall valde Klaganden frivilligt att återta sin överklagan och i det andra bygglovsärendet så fann varken länsstyrelsen eller mark- och miljödomstolen skäl för att upphäva nämndens beslut utan överklagan avslogs. Frågan om överträdelser av plan- och bygglagen vad gäller byggande utan lov, skyltar, ändrad användning, olovliga parkeringsplatser m.m. så är dessa föremål för utredning. Samhällsbyggnadsförvaltningen medger att denna utredning borde hanterats mer skyndsamt men har försvårats av att tidigare bygglovshandläggare inte längre är anställd vid förvaltningen utan har gått i pension och av antalet överträdelser som Klaganden hänvisar till ska ha skett vilka därvid måste kontrolleras. Volymen av dokument och påstådda överträdelser har sammantaget med förvaltningens arbetsbörda medfört att vissa ärenden inte har kunnat handläggas tillräckligt skyndsamt.

Förvaltningen har under senare år genomgått förändringar och särskilt fokus har lagts på att kvalitetssäkra de administrativa rutinerna. En översyn av ärendehantering har gjorts och nya rutiner har införts i syfte att få till stånd en kvalitetssäker hantering. Sedan handläggningen av nu aktuella ärenden startades har bygglovsenheten också förstärkts med ytterligare assistentresurser i syfte att minimera brister i handläggningen och därtill har under det senaste året en jur. kand. anställts som handläggare med juridisk inriktning för att särskilt fokusera på hanteringen av s.k. tillsynsärenden/anmälningar av olovligt byggande.

Håkan B. kommenterade remissvaret, gav in fler handlingar och framförde ytterligare klagomål mot nämnden.

Bedömning

Håkan B. har klagat på samhällsbyggnadsnämndens handläggning i flera avseenden. En del av klagomålen avser omständigheter som inträffade mer än två år före det att anmälan gavs in. JO bör emellertid enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet inte utreda sådant som ligger mer än två år tillbaka i tiden om det inte finns särskilda skäl för det. Jag anser inte att det finns sådana skäl i detta fall. Vidare gäller att JO:s granskning är av rättslig art och främst avser en kontroll av att myndigheter har följt de regler som gäller för förfarandet, dvs. att myndigheterna har agerat korrekt i rent formellt hänseende. JO brukar därför vara återhållsam med att uttala sig om myndigheters bedömningar i enskilda ärenden. JO kan inte ändra eller upphäva myndigheters beslut. JO kan inte heller förelägga myndigheter att vidta någon viss åtgärd i deras ärenden.

Handläggningen av Håkan B:s anmälningar om olovliga byggnadsåtgärder

Enligt 10 kap. 1 § i den äldre plan- och bygglagen (1987:10) ska byggnadsnämnden ta upp frågan om påföljd eller ingripande enligt kapitlet så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett av bestämmelserna om byggande i lagen eller av någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser. Motsvarande reglering finns i 11 kap. 5 § plan- och bygglagen (2010:900).

Varje ärende där någon enskild är part ska enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223) handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

När ett ärende har inletts hos en myndighet är det myndighetens ansvar att driva fram ärendet till ett avgörande. När en begäran om ingripande kommer in till en byggnadsnämnd är nämnden alltså skyldig att så snabbt som möjligt ta ställning till om de omständigheter som kommit fram genom anmälningen ska leda till någon åtgärd eller inte. Nämnden har dessutom vissa skyldigheter i förhållande till anmälaren. JO har i flera beslut uttalat att en person i egenskap av ägare till en grannfastighet har rätt att påfordra prövning i sak av en begäran om ingripande mot en olovlig byggnadsåtgärd. I detta ligger en skyldighet för byggnadsnämnden att behandla begäran och att fatta ett beslut i saken. Om begäran lämnas utan åtgärd kan fastighetsägaren ha rätt att överklaga beslutet (se t.ex. JO 1990/91 s. 337, dnr 3176-1989 och JO 1998/99 s. 440, dnr 3276-1996).

Det aktuella tillsynsärendet lades upp med anledning av en anmälan som kom in till nämnden redan den 21 december 2010. Håkan B. har därefter under ett antal år gjort ytterligare anmälningar om olovliga byggnadsåtgärder på grannfastigheten. Trots flera påstötningar från Håkan B. har nämnden dragit ut på handläggningen under flera års tid. Även om det har varit fråga om flera klagomål och ett omfattande material så är det inte godtagbart att ett ärende som en enskild person har inlett handläggs under så lång tid. Jag förutsätter att ärendet snarast avslutas med ett beslut.

Registrering av handlingar, dokumentation och besvarande av frågor
Samhällsbyggnadsnämnden har i sin redogörelse för ärendets handläggning konstaterat att det har förekommit brister även i andra avseenden. Av yttrandet framgår att dokumentationen av t.ex. platsbesök har varit bristfällig och att registreringen av inkomna allmänna handlingar inte har varit fullgod. Nämnden har uppgett att detta kan ha resulterat i att Håkan B. inte har kunnat ta del av det material som han har efterfrågat.

Ett syfte med bestämmelserna om myndigheters skyldighet att registrera allmänna handlingar (5 kap. offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]) och att dokumentera åtgärder som förekommer under ett ärendes handläggning (15 § förvaltningslagen) är just att garantera allmänhetens och parters rätt att få ta del av allmänna handlingar och uppgifter ur sådana handlingar. Jag ser kritiskt på nämndens brister i dessa avseenden.

Vidare uppger nämnden i sitt remissvar att Håkan B:s frågor inte alltid har besvarats. Jag finner inte tillräcklig anledning att kritisera nämnden med anledning av vad som har kommit fram i den delen. Jag kan dock i sammanhanget nämna att serviceskyldigheten i 4 § förvaltningslagen är vidsträckt, men inte obegränsad. Någon form av svar på frågor från enskilda måste lämnas och svaret får inte dröja längre än nödvändigt. Myndigheten avgör dock själv bl.a. i vilken form ett svar ska ges. Om myndigheten finner att en fråga är alltför omfattande för att rymmas inom serviceskyldigheten ska den enskilde underrättas om den saken.

Avslutning

Sammanfattningsvis konstaterar jag att det har förekommit flera brister i nämndens handläggning. Nämnden förtjänar därför kritik.

Vad Håkan B. i övrigt har anfört ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.


Cecilia Nordenfelt

I beredningen av ärendet har föredraganden Ulrika Kullman och byråchefen Charlotte Håkansson deltagit.

Sändlista

Håkan B.

Samhällsbyggnadsnämnden i Botkyrka kommun (dnr sbf/2015:270)