

Allvarlig kritik mot Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommun för handläggningen av tillsynsärenden enligt plan- och bygglagen

Beslutet i korthet: Vid JO:s inspektion av Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommun i februari 2016 upptäcktes att nämnden förvarade omkring 290 ännu inte påbörjade tillsynsärenden i ett plåtskåp i arkivet. Ärendena hade i huvudsak kommit in till nämnden i form av anmälningar från enskilda från 2007 och framåt. Ingen befattningshavare hade det omedelbara ansvaret för det stora flertalet ärenden. JO uttalar att det var en uppseendeväckande ordning som vittnar om att nämnden inte hade förstått innebörden av sitt uppdrag. Nämnden får allvarlig kritik.

Initiativet

I samband med en inspektion av Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommun den 22–24 februari 2016 (dnr 860-2016) noterade JO:s medarbetare att nämnden hade en mängd tillsynsärenden i vilka det inte hade vidtagits några handläggningsåtgärder på flera år. Vid inspektionen upptäcktes att nämnden förvarade omkring 290 ännu inte påbörjade tillsynsärenden i ett plåtskåp i arkivet. På lådorna i skåpet angavs att ärendena hade kommit in till nämnden under 2007–2016. När JO:s medarbetare granskade ett antal slumpmässigt utvalda ärenden i skåpet upptäcktes emellertid ett ärende där anmälan hade kommit in till nämnden redan i juni 2003 (dnr 103/00). Ärendena i plåtskåpet hade inte tilldelats någon ansvarig handläggare.

Företrädare för nämnden förklarade i samband med inspektionen att nämnden under en längre tid endast hade handlagt tillsynsärenden som medförde fara för liv och hälsa och att det inte fanns någon plan för den fortsatta handläggningen av övriga tillsynsärenden.

Jag uttalade följande i inspektionsprotokollet (JO:s protokoll den 8 juni 2016, avsnitt 3.4, dnr 860-2016):

Nämnden har en mängd tillsynsärenden i vilka det inte har vidtagits några handläggningsåtgärder på flera år. Det är givetvis inte godtagbart. Det har framkommit att nämnden är medveten om ärendebalansen samt att nämnden i princip endast handlägger tillsynsärenden som rör fara för liv och hälsa. Det är emellertid mycket bekymmersamt att nämnden inte har någon plan för att

komma till rätta med ärendebalansen i övrigt och jag förutsätter att åtgärder vidtas. I denna del bör en uppföljning ske.

Jag beslutade samma dag att ta upp nämndens handläggning av tillsynsärenden i ett särskilt ärende.

Därefter har det kommit in bl.a. två klagomål (som handlagts i JO:s ärenden med dnr 5316-2016 och 7000-2015) mot nämnden rörande nämndens handläggning av tillsynsärenden. Dessa klagomål har jag skrivit av mot bakgrund av utredningen i detta ärende.

Utredning

JO begärde att nämnden skulle lämna upplysningar om och yttra sig över handläggningen av tillsynsärenden. Nämnden skulle särskilt besvara följande frågor:

- Hur förhöll sig handläggningen till 7 § förvaltningslagen (1986:223), FL?
- Hur avsåg nämnden att komma till rätta med ärendebalansen?
- Vilka planer hade nämnden för den fortsatta handläggningen av tillsynsärenden?

Nämnden beslutade den 20 oktober 2016 att lämna följande yttrande:

Enligt den ordning som var gällande hos Nämnden fram till i början av mars innevarande år fanns ingen fast rutin för fördelning av nya tillsynsärenden. Efter att en inkommen anmälan registrerats och ett nytt ärende lagts upp gjordes en första genomgång. I de fall det bedömdes föreligga fara för liv och hälsa har ärendet omgående tilldelats en handläggare. I övriga fall har ärendet fått avvakta vidare handlägningsåtgärder i mån av resurser och avarbetning har därefter i huvudsak skett i datumordning. Vid sidan av tillsynsärenden initierade genom en anmälan har ärenden som föranletts av iakttagelser av misstänkta överträdelse i samband med platsbesök tagit stora resurser i anspråk. Sammantaget kan det konstateras att de resurser som Nämnden avsatt för sitt tillsynsarbete – ca 1 800 arbetstimmar per år för 2013 och 2014 – varit långt ifrån tillräckliga för att hålla jämna steg med inflödet av nya ärenden. En under längre tid otillräcklig resursallokering har därvid medfört att balanserna vuxit med åren. I åtskilliga fall har tillsynsärenden blivit liggande under lång tid utan att några handlägningsåtgärder vidtagits.

Av 7 § förvaltningslagen (1986:223), nedan FL, framgår att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Att minimera handläggningstiderna är eftersträfvansvärt inte enbart ifrån den enskildes synpunkt. Växande ärendebalanser medför oundvikligen att myndigheten får ägna tid åt att bl.a. besvara förfrågningar om de ärenden som väntar på avgörande. Långa handläggningstider riskerar även att negativt påverka förtroendet för myndigheten. Från den enskildes synpunkt kan ovissheten att under en längre tid invänta ett beslut – som inte sällan när det är fråga om tillsyn enligt PBL rör stora ekonomiska värden – bli mentalt påfrestande. Såsom redogjorts för ovan – och vad JO själv kunnat konstatera på grundval av de uppgifter som inhämtas vid inspektionen i februari 2016 – finns en stor mängd ärenden där handläggningen avsevärt dragit ut på tiden. Enligt Nämndens uppfattning har den hittillsvarande hanteringen av tillsynsärenden i många fall varit mindre väl förenlig med de krav som 7 § FL uppställer i handläggningshänseende. Åtgärder är sålunda påkallade

för att såväl komma till rätta med ärendebalansen som för att för framtiden motverka uppkomsten av en situation likt den nu aktuella.

Byggnadsnämnden har från och med den 8 mars 2016 infört en ny ordning vad avser fördelningen av inkomna tillsynsärenden. Efter registrering fördelas nya ärenden numera vid veckovisa möten. På så vis tilldelas respektive ärende tämligen omgående en handläggare med ansvar för att driva det mot ett avslut. Enligt Nämndens förmenande borgar en sådan hantering bl.a. för att handläggningstiden överlag ska kunna förkortas. Nuvarande ordning underlättar även hanteringen av förfrågningar från parter och allmänhet genom att det alltid, till skillnad från vad som tidigare ofta varit fallet, finns en ansvarig handläggare för ärendet. Det ska även antecknas att delegationsordningen kommer att ändras för att förenkla handläggningen av sådana ärenden som inte föranleder åtgärd från Nämndens sida. För närvarande är endast Nämnden behörig att fatta beslut i sådana ärenden.

Det kan emellertid konstateras att befintliga resurser inte förslår till att klara inströmningen av tillsynsärenden och än mindre till att utreda och avgöra den stora mängd äldre ärenden som föreligger. Nämnden har mot denna bakgrund därför anställt en byggnadsinspektör som uteslutande ska ägna sig åt tillsyn. Inspektören förväntas tillträda tjänsten under andra halvan av oktober 2016 och kommer vid sidan av ärendehandläggning även att arbeta med framtagande av en tillsynsplan. Beroende på utfall kan Nämnden överväga ytterligare personalförstärkningar på tillsynsfronten.

Rättslig reglering

Enligt 10 kap. 1 § i den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, ska byggnadsnämnden ta upp frågan om påföljd eller ingripande enligt kapitlet så snart det finns anledning att anta att det har skett en överträdelse av bestämmelserna om byggande i lagen eller 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), PBL, för sådana ingripandeärenden som har inletts efter den 2 maj 2011.

Varje ärende där någon enskild är part ska enligt 7 § FL 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 denna alltså skyldig att så snabbt som möjligt ta ställning till om de omständigheter som kommit fram genom anmälan och eventuell utredning ska leda till någon åtgärd eller inte.

Om begäran om ingripande kommer från en person som anmäler i egenskap av ägare till en grannfastighet har anmälaren dessutom rätt att få ett formellt beslut i ärendet. Om en sådan framställan 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).

Byggnadsnämnden får som huvudregel inte förelägga någon att vidta rättelse av en olovlig åtgärd om det har gått mer än tio år sedan överträdelsen.

Kronofogdemyndigheten får, på ansökan av byggnadsnämnden, besluta om handräckning att genomföra ett ingripande enligt 11 kap. 20 § PBL under

förutsättning att det inte gått mer än tio år sedan den överträdelse som föreläggandet avser (11 kap. 20 och 39 §§ PBL, för ärenden enligt ÄPBL finns motsvarande bestämmelse i 10 kap. 27 § ÄPBL).

Bedömning

Vid tidpunkten för JO:s inspektion hade nämnden, som framgått, en stor mängd tillsynsärenden i vilka det över huvud taget inte hade vidtagits några handläggningsåtgärder. Ärendena, som hade initierats genom anmälningar från enskilda, hade enligt nämndens noteringar i huvudsak inletts från 2007 och framåt. Ärendena hade registrerats av nämnden men saknade en ansvarig handläggare.

Nämnden har angett orsakerna till den uppkomna situationen, bl.a. en avsaknad av fasta rutiner för fördelning av ärendena på handläggare. Nämnden har också redogjort för en prioritetsordning där ärenden med en bedömd risk för fara för liv och hälsa tilldelats en handläggare medan övriga ärenden fått avvakta vidare åtgärder i mån av resurser.

Nämnden har själv redovisat flera av de negativa följder som kan bli resultatet av en underlåten handläggning; konsekvenser för de enskilda men också för myndigheten själv och för allmänhetens förtroende för myndigheten. Det finns därutöver anledning att särskilt peka på bestämmelserna om preskription som redogjorts för under Rättslig reglering. Byggnadsnämndens möjlighet att besluta om rättelse för en överträdelse bortfaller om det har gått mer än tio år sedan överträdelsen. Motsvarande gäller för Kronofogdemyndighetens möjlighet att besluta om handräckning för att genomföra en åtgärd enligt ett föreläggande som byggnadsnämnden har meddelat. Det är uppenbart att det finns en risk för att nämndens tillsynsärenden i flera fall träffas av preskriptionsreglerna. Det är naturligtvis inte godtagbart att t.ex. grannars möjligheter att få rättelse riskerar att gå förlorade på grund av myndighetens passivitet.

Jag har i min tillsyn över byggnadsnämnder ofta noterat och haft anledning att kritisera bristande handläggning av tillsynsärenden (se t.ex. JO 2015/16 s. 570, dnr 6596-2013 och JO:s beslut den 2 mars 2017, dnr 3849-2016). Jag är också medveten om att många byggnadsnämnder har resursproblem, men det är inte en godtagbar anledning för att inte handlägga ärenden. Naturligtvis måste en prioritering kunna göras mellan olika typer av ärenden och inom de olika ärendeslagen. Vidare måste handläggningen av ett ärende få ta viss tid beroende på ärendets karaktär och behovet av utredning m.m., men det är aldrig godtagbart med en fullständig passivitet i ett ärende. Det kan således aldrig vara acceptabelt att ett visst slag av ärenden helt prioriteras bort som byggnadsnämnden i princip gjort under många år. Den omständigheten att ärendena saknat handläggare innebar i praktiken att ingen befattningshavare hade det omedelbara ansvaret för det stora flertalet av tillsynsärendena. Det var en uppseendeväckande ordning som vittnade om att nämnden inte hade förstått

innebörden av sitt uppdrag. Nämnden förtjänar allvarlig kritik för sin bristfälliga hantering av tillsynsärendena.

Nämnden har redovisat de åtgärder som har vidtagits för att komma till rätta med problemen. Jag noterar särskilt att nämnden sedan en tid har rutiner så att varje ärende ska få en handläggare, vilket ju är en grundläggande förutsättning för att ärendet ska bli hanterat. Jag noterar också att nämnden har tillfört ytterligare resurser för att klara av bl.a. de många gamla ärendena och för att upprätta en tillsynsplan. Jag vill avslutningsvis rekommendera att nämnden fortlöpande går igenom äldre ärenden och följer upp att handläggningen inte stannar av.

Ärendet avslutas.