

KOPIA  
För kännedom

## Kritik mot Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun för långsam handläggning av ett ärende om olovlig byggnation

### Anmälan

Tobias Malming framförde klagomål mot Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun med anledning av bl.a. långsam handläggning av nämndens ärende med dnr 233-2008-001106 gällande olovlig byggnation på fastigheten Solsidan 55:11.

### Utredning

JO tog den 27 oktober 2017 del av ett dagboksblad i nämndens ärende med dnr 233-2008-001106. Av dagboksbladet framgick bl.a. att nämnden 2011 fick en anmälan om olovlig byggnation på fastigheten Solsidan 55:11. Vid ett tillsynsbesök på fastigheten den 5 december 2011 konstaterade bygglovshandläggaren att byggnationen inte följde beviljat bygglov. Därefter följde kommunikering med bl.a. fastighetsägaren. Under perioden februari 2015 – juni 2017 fanns inga handläggningsåtgärder noterade. Ärendet var pågående.

JO begärde att miljö- och stadsbyggnadsnämnden skulle lämna upplysningar om handläggningen av ärendet.

Nämnden beslutade den 21 mars 2018 att yttra i huvudsak följande:

#### Ärendet

JO har begärt att nämnden lämnar upplysningar och yttrande om handläggningen av ett ärende rörande svartbygge på fastigheten Solsidan 55:11 då anmälaren har gjort gällande att handläggningen har tagit för lång tid. Det kan konstateras att handläggningen av ärendet har pågått under lång tid. Bedömningen är att det till stor del har varit fråga om rimliga tidsintervaller mellan kontakterna med motparten, men att det har förekommit vissa onormalt långa tidsintervaller mellan kontakterna som inte kan anses som rimliga.

#### Handläggningen av bygglovsärendet

Nedan följer en detaljerad beskrivning av de åtgärder som vidtagits i aktuellt bygglovsärende och när de har vidtagits i syfte att kunna bedöma om det föreligger brister i handläggningen.

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden beslutade på delegation den 14 januari 2009 att bevilja bygglov för nybyggnad av ett tvåbostadshus på fastigheten Solsidan 55:11.

Bygglovenheten kontaktade bygglovssökande Jan Jensen i mars 2009 och Jan Jensen meddelade att bygget planeras att komma igång under hösten 2009. I november 2009 meddelade Jan Jensen att planen är att bygget ska komma igång i början av år 2010. I maj 2010 meddelade Jan Jensen att bygget kommer att påbörjas under hösten 2010.

Den 28 juni 2010 kontaktade Jan Jensen bygglovenheten och meddelade att han önskade byggsamråd samt informerade att bygget planerades komma igång under sommaren 2010.

Byggsamråd hölls den 28 augusti 2010 med bygglovenheten och Robin Jensen.

Den 26 augusti 2010 beslutade miljö- och stadsbyggnadsnämnden på delegation att fastställa inlämnad kontrollplan. I beslutet uppges Robin Jensen vara byggherre och kvalitetsansvarig Olle Tunell.

Den 1 november 2011 inkom en anonym anmälan om att byggnaden inte överensstämde med det beviljade bygglovet.

Bygglovenheten gjorde den 7 december 2011 ett tillsynsbesök på fastigheten och konstaterade att byggnaden inte följer beviljat bygglov. I brev daterad den 15 december 2011 meddelade bygglovenheten Jan Jensen i huvudsak följande. Del av byggnaden är uppförd på fastigheten utan bygglov och att denna åtgärd bedöms vara bygglovspliktig och krävde in förklaring till vad som hänt och meddelade att en eventuell ansökan om bygglov för den utförda åtgärden behöver göras.

Den 3 januari 2012 uppmanade bygglovenheten Robin Jensen via telefonsamtal att skicka in skrivelse, ritningar och bilder på entrégången från parkeringen till det nya huset senast den 9 januari 2012. Något svar eller handlingar skickades inte in.

Inmätning av byggnaden gjordes den 12 april 2012.

Bygglovenheten tillskrev Jan Jensen på nytt den 10 maj 2012 och meddelade i huvudsak följande. Bygglovenheten kan efter inmätning på fastigheten Solsidan 55:11 konstatera att åtgärder vidtagits även på grannfastigheten Solsidan 55:10 utan bygglov. Bygglovenheten bedömer att åtgärden är bygglovspliktig. Något lov kan inte beviljas över fastighetsgräns varför enda lösningen är att de åtgärder som vidtagits på grannens fastighet behöver rivas. Jan Jensen har blivit uppmanad att inkomma med ritningar för olovliga åtgärder som vidtagit. Då inga ritningar inkommit kommer föreläggande om att riva även innefatta dessa delar. Jan Jensen ska senast den 31 maj 2012 inkomma med tidsplan för hur och när rättelse kommer ske.

Av handlingarna i ärendet framgår att sökande begärde längre tid för att lämna in handlingar, och att anstånd beviljades till den 31 juli 2012. Bygglovenheten begärde under augusti 2012 in lägeskontroll för entrégången och hela byggnaden och övriga handlingar inför beslut om slutbevis eftersom bygget höll på att avslutas.

Den 13 augusti 2012 lämnade Robin Jensen in en skrivelse, en situationsplan och fotografier på entrégången. I skrivelsen anförde Robin Jensen bland annat följande. Enligt överenskommelsen inges relationsritningar gällande tillgängligheten till den nya byggnaden. Entrégången har möjliggjorts genom sprängningsarbeten och utförts med stor varsamhet. Samtliga fallrisker, övriga säkerhetsåtgärder och återställande är åtgärdat.

Bygglovenheten skickade den 25 september 2012 brev till Jan Jensen där bygglovenheten konstaterat att Jan Jensen har getts den 15 december 2011, den 3 januari 2012 och den 10 maj 2012 möjlighet att komplettera ärendet med nya

a-ritningar (fasad-, sektion- och planritningar), situationsplan/nybyggnadskarta och markplaneringsritning.

Robin Jensen meddelade per telefon den 25 september 2012 att nya ritningar och situationsplan som överensstämmer med det som byggs kommer att ges in.

Den 22 oktober 2012 lämnades fasad-, sektion- och planritningar och lägeskontroll in.

Bygglovenheten skrev förslag till beslut till miljö- och stadsbyggnadsnämnden. Det finns två utkast till tjänsteskrivelser som är daterade den 4 november 2013. I den ena tjänsteskrivelsen är förslaget att avslå ansökan om bygglov och att fastighetsägaren föreläggs vid äventyr av vite på 500 000 kronor att vidta rättelse inom 6 månader från att beslutet vunnit laga kraft genom att riva de olovliga byggnadsåtgärderna i form av byggnadsdelar och murar samt återställa de ursprungliga marknivåerna. I den andra tjänsteskrivelsen är förslaget endast ett föreläggande om rättelse enligt ovan.

Tjänsteskrivelsen skickades ut för yttrande till fastighetsägaren, nu formellt den bildade bostadsrättsföreningen (Brf) Glädjen i Saltsjöbaden. Av de synpunkter som getts in från grannar på tjänsteskrivelsen går det att utläsa att det är tjänsteskrivelsen som omfattar endast rättelseföreläggande som kommunicerats ut.

Ett yttrande från företrädare för grannfastigheten Solsidan 55:10 lämnades in till bygglovenheten. Bygglovenheten svarade att den ändrade placeringen av byggnaden och entrégången gentemot bygglovet bedöms kunna ges bygglov för i efterhand och prövas separat. Gällande den entrégång som uppförts kan det inte tolkas på annat vis än att den uppförts med tak och väggar och den finns nämnd i planbeskrivningen som en förutsättning för projektet.

Brf Glädjen i Saltsjöbaden inkom den 22 november 2013 med yttrande och anförde bland annat följande. De åtgärder som föreläggandet avser utgörs av en installation som angjorts för att täcka den "klyfta" med upp till en cirka åtta meter fallhöjd som uppstod mellan byggnadens yttervägg och det berg som sprängts vid uppförande av den byggnad som bygglov beviljats för. Installationen är delvis täckt av återlagda jordmassor och vegetation och är att likställa med återställande av ursprungliga marknivåer. Vart fall krävs det inte bygglov för detta. Föreningen avser att omgående söka bygglov för de åtgärder som bedöms vara lovpliktiga. I avvaktan på att en ansökan om bygglov i efterhand prövas hemställer föreningen att frågan om vitesföreläggandet avförs från nämndens agenda, eller i vart fall bordläggs tills vidare.

I april 2014 får ärendet en ny handläggare då den som har handlagt ärendet ska sluta. Båda handläggarna åker ut till fastigheten och gör en syn. Frågan om den "underjordiska gången"/entrégången bedömdes som särskilt komplex då det inte tydligt framgick av lovhandlingarna hur stor gången skulle vara eller hur den skulle utformas. Inte heller var det tydligt i gällande detaljplan vilken utbredning som var tillåten då det endast framgick av planbeskrivningen att "från parkeringen anläggs en gång som är utsprängd i berget, vilket ger god tillgänglighet till entréplanet i nya byggnaden". Komplexiteten i ärendet krävde ytterligare utredning och bedömningen var att ett rivningsföreläggande behövde noggrant avvägda och precisa formuleringar för att, vid en överklagan, inte riskera ett upphävande på grund av otydlighet eller annan formalia.

I maj 2014 hörde ombudet för Brf Glädjen i Saltsjöbaden av sig till bygglovenheten för att fråga om ägaren kommer att föreläggas att ge in någon bygglovsansökan för att byggt på prickad mark och även in på grannfastigheten.

Den 30 juli 2014 förklarade Robin Jensen för bygglovenheten att han köpt grannfastigheten Solsidan 55:10 och skulle undersöka möjligheten till fastighetsreglering för den del av gången som hamnat på grannfastigheten. Ett föreläggande att riva delar av den "underjordiska gången" skulle, enligt Robin Jensen, innebära att i princip hela konstruktionen behövde rivas och att man

istället skulle få ett stup där byggnaden hade stått. Återställande av marken skulle bli svår då en stor mängd berg sprängts bort. Med hänsyn till ärendets komplexitet och de uppenbara svårigheterna att återställa marken bedömde handläggaren det som skäligt att avvakta med ett föreläggande och ge fastighetsägaren möjlighet att undersöka alternativa vägar till rättelse.

Den 14 januari 2015 kontaktade handläggaren Robin Jensen för att se om han kommit vidare med fastighetsregleringen. Handläggaren uppfattade att inget hade gjorts under de föregående månaderna och ingen ansökan om fastighetsreglering lämnats in. Robin Jensen menade att ansökningsproceduren var komplicerad och att han dessutom hade personliga omständigheter som gjort att han inte kommit sig för att gå vidare. Ett möte bokades in i stadshuset den 22 januari i syfte att hjälpa Robin Jensen att komma vidare och förklara hur man ansöker om fastighetsreglering. Mötet följdes upp med ett mail som ytterligare förklarade hur en ansökan om fastighetsreglering lämnas in och att lantmäterimyndigheten meddelat handläggaren att det skulle kunna finnas möjlighet att göra en fastighetsreglering direkt utan planändring och att en ansökan om fastighetsreglering först måste lämnas in innan ansökan om bygglov ges in.

Handläggaren var tjänstledig februari till juni 2015 och bytte anställning till planenheten i augusti 2015, så ärendet lämnades till en ny handläggare.

Den 20 augusti 2015 mottog bygglovenheten en tillsynsanhållan från miljöenheten gällande bland annat uppförd bastubyggnad på fastigheten Solsidan 55:11. Anhållan registrerades som en tillsynsanhållan och fick ärendenummer B 2015-001390. Under detta ärendes handläggning påtalade handläggare under hösten 2015 och under år 2016 i telefon och vid tillsynsbesök på fastigheten att huvudbyggnaden behöver hanteras eftersom det föreligger avvikelser från bygglovet och slutbevis saknas. Handläggaren blev långtidssjukrivnen.

I juni 2017 kontaktade Jonas Malming bygglovenheten för att bland annat få del av informationen om vilka ärenden som fanns på bygglovenheten gällande fastigheten Solsidan 55:11 och den nya bygglovschefen bad en ny handläggare att ta över ärendet och besvara Jonas frågor. Den 7 juni 2017 besökte Tobias Malming med flera stadshuset och önskade att få tala med handläggare för ärendet. Handläggaren hade ett kort möte och förklarade att beslut i ärendet kommer först att tidigast kunna tas under hösten 2017.

Handläggaren meddelade den 25 augusti 2017 Tobias Malming bland annat följande. Ärendet gällande huvudbyggnaden på Solsidan 55:11 kräver ytterligare utredning- och handläggningsåtgärder och är inte klart för beslut. De utredning- och handläggningsåtgärder inkluderar bland annat att utreda vilka lovpliktiga avvikelser från bygglovet som gjorts, utreda om det är sannolikt att lov kan ges i efterhand för de lovpliktiga avvikelseerna, samla in bevisning och kommunicering. Det krävs besiktning innan ett förslag till beslut kan skrivas fram till miljö- och stadsbyggnadsnämnden och fastighetsägaren måste även ges möjlighet att yttra sig över en eventuell tjänsteskrivelse innan miljö- och stadsbyggnadsnämnden kan ta ett beslut i ärendet.

Den 6 november 2017 meddelade bygglovenheten för bygglovssökanden att bygglov går att bevilja för de byggnadsdelar bestående av pergola och altandel, men att ansökan behöver kompletteras. Bygglovenheten meddelade även att bygglov inte kan medges för entrégången.

Bygglovssökande begärde möte som genomfördes den 14 november 2017 vid vilken sökande hade sitt ombud med sig.

Den 23 november 2017 meddelade bygglovenheten att tidigare bedömning i meddelande från den 6 november 2017 kvarstår, och att sökande ska senast den 8 december 2017 meddela hur han önskar gå vidare.

Bygglovssökande kontaktade bland annat planenheten för att utreda om det går att ändra detaljplanen.



Bygglovssökande lämnade den 8 december 2017 svar till bygglovenheten och önskade nytt möte för att diskutera vilka handlingar som behöver ges in och meddelade att han arbetar för att få fram en ansökan gällande planbesked.

Bygglovenheten meddelade den 18 december 2017 att det är effektivast att bygglovshandläggare har direktkontakt med den arkitekt eller fackman som han tänker anlita för att upprätta handlingarna. Och om han och den personen vill mötas så bokas möte in. Bygglovenheten begärde på nytt fackmässigt upprättade handlingar och frågade hur lång tid sökande behövde för att få fram dessa.

Bygglovssökande meddelade den 21 december 2017 att han återkommer med svar efter helgerna. Bygglovenheten meddelade att han får till den 15 januari 2018 att återkomma med besked.

Den 23 januari 2018 skickade bygglovenheten ut en påminnelse om svar. Ombud för bygglovssökande kontaktade bygglovenheten.

Bygglovenheten vidarebefördade den 7 februari 2018, till ombudet, bedömning och begäran om komplettering som skickades till bygglovssökande den 6 november 2017. begärde in fullmakt och begäran om svar när ombudet gått igenom ärendet.

Den 9 februari 2018 kontaktade ombudet bygglovenheten och begärde ett möte för att diskutera vilka handlingar som saknas. Bygglovenheten meddelade den 11 februari 2018 ombudet per telefon att det är mer effektivt att sökande och anlitad arkitekt/fackman diskuterar vilka handlingar som behöver ges in. Ombud meddelande i sin tur att hon ska återkomma när hon pratat med sin klient.

---

### **Nämndens bedömning**

Nämnden konstaterar att ärendet har handlagts under en lång tid och att handläggare har bytts ut flera gånger för att handläggare har slutat sin anställning eller på grund av långtidssjukskrivning. Ärendet har, åtminstone delvis, varit komplicerat att bedöma. Den sökande motparten har vid flera tillfällen visat vilja att vidta rättelse, men ändå haft svårt för och dröjt med att genomföra ändringar eller vidta andra åtgärder för att åstadkomma rättelse.

Olika handläggare har vidtagit åtgärder i ärendet och det har förekommit många kontakter med motparten. Motparten har påmint att agera och/eller skicka in handlingar så att handläggningen skulle kunna fortskrida. Vid vissa tillfällen har mer tid getts, till exempel för att utreda möjligheten till fastighetsreglering, eftersom det har varit fråga om åtgärder som har krävt mer tid. Större delen av handläggningstiden har det varit fråga om ganska normala och rimliga tidsintervaller mellan kontakterna, men det förekommer perioder som har varit onormalt långa uppehåll och som inte kan anses vara rimliga. I viss mån kan beaktas att nya handläggare har behövt tid för att läsa in sig på ärendet, men det finns ändå anledning till kritik för vissa längre uppehåll i handläggningen.

Sedan hösten 2017 arbetar tre handläggare med tillsynsärenden på bygglovenheten och det möjliggör en mer effektiv och strukturerad hantering av tillsynsärenden. Nämnden bedömer att det inte föreligger några brister i nuvarande handläggning av tillsynsärenden.

Tobias Malming kommenterade nämndens yttrande.

JO tog den 26 september 2018 del av ett dagboksblad (utskrivet den 24 september 2018) i nämndens ärende med dnr 233-2008-001106.

### **Rättslig reglering**

Enligt 11 kap. 5 § plan- och bygglagen (2010:900) ska byggnadsnämnden pröva förutsättningarna för och behovet av att ingripa eller besluta om påföljd enligt

kapitlet så snart det finns anledning att anta att någon inte har följt en bestämmelse i lagen, i föreskrifter, domar eller andra beslut som har meddelats med stöd av lagen eller i EU-förordningar som rör frågor inom lagens tillämpningsområde.

Varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts (7 § förvaltningslagen [1986:223], upphävd den 1 juli 2018).

Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (9 § första stycket förvaltningslagen [2017:900], gällande från och med den 1 juli 2018.)

### Bedömning

Det har snart gått sju år sedan ärendet om olovlig byggnation inleddes och något beslut har ännu inte meddelats. Handläggningstiden är mycket lång och jag konstaterar att det delvis beror på att nämnden i perioder inte har vidtagit några egentliga åtgärder i ärendet. Detta är naturligtvis inte godtagbart. Nämnden ska kritiseras för den långsamma handläggningen.

Jag utgår från att nämnden nu aktivt handlägger frågan och avslutar ärendet.

Vad som har kommit fram i övrigt föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.



Lars Lindström



Cecilia Melander

I beredningen av ärendet har byråchefen Charlotte Hakansson deltagit.

Sändlista

Tobias Malming

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun (dnr MSN 2018/19)