

Handläggare
Camilla Husebye Becker
Telefon: 08-508 28 883**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2019-03-05, p. 12

Begäran om upplysningar och yttrande

Yttrande till Justitieombudsmannen, JO Dnr 5660-2018

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som yttrande i ärendet.
2. Justera beslutet omedelbart.

Monika Gerdhem
Tf. förvaltningschefKarin Hultman
Enhetschef

Sammanfattning

Bakgrund

Det berörda ärendets handläggning

I maj 2014 tog miljöförvaltningen emot ett klagomål på bristande ventilation och luktproblem i en bostad på Tomtebogatan 19, lägenhet 1501.

Fastighetsägaren, Bostadsföreningen Matteus Upa, nedan kallad fastighetsägaren, har därefter med hjälp av fackman undersökt ventilationen i lägenhet 1501 samt i lägenhet 1502, som ligger vägg i vägg med 1501. Kontrollen, som utfördes den 19 januari 2015, visade att båda lägenheterna saknade uteluftsdon, att kanalfläktar var monterade i wc i lägenhet 1501, i duschrum i lägenhet 1502 och i kök i lägenhet 1502 samt att spisfläkt var monterad i kök i lägenhet 1501.

Den 20 april 2015 inkom ett nytt klagomål på bristande ventilation från boende i lägenhet 1502, Tomtebogatan 19.

Den 27 april 2015 genomförde miljöförvaltningen en inspektion i lägenheterna 1501 och 1502. Vid besöket konstaterades att båda lägenheterna sakade uteluftsventiler.

Någon avvikande lukt noterades inte i någon av lägenheterna. Vid den mätning som genomfördes i lägenhet 1501 konstaterades att det uppmätta frånluftsflödet med stängda fönster och köksfläkten avstängd uppgick till 9 l/s. Enligt miljöförvaltningens beräkningar bör flödet uppgå till 36,75 l/s för att uppfylla Folkhälsomyndighetens allmänna råd om 0,35 l/s och kvadratmeter, eftersom lägenheten enligt uppgift från klagande är 105 kvadratmeter stor.

Vid inspektionen i lägenhet 1502 var inga flödesmätningar möjliga att genomföra, eftersom fläktar var monterade på frånluftskanalerna. Luftens riktning kontrollerades med rök och konstaterades vara svag med lägenhetens fönster stängda.

Resultaten från inspektionen kommunicerades med fastighetsägaren, som den 29 maj 2015 meddelade att den inte hade något att erinra och att den avvaktade nämndens beslut.

Den 24 november 2015 beslutade nämnden att förelägga fastighetsägaren att med hjälp av fackman ta fram åtgärdsförslag för att förbättra ventilationen i lägenheterna 1501 respektive 1502.

Beslutet överklagades av fastighetsägaren den 4 januari 2016.

Den 26 februari 2016 inkom fastighetsägaren med ett åtgärdsförslag enligt nämndens föreläggande. Fastighetsägaren meddelade även att den återkallat sitt överklagande hos Länsstyrelsen.

Den 9 november 2016 fick miljöförvaltningen besked från fastighetsägaren att åtgärder enligt inlämnat åtgärdsförslag vidtagits.

Den 10 november 2016 fattade Justitieombudsmannen (JO) beslut med anledning av en anmälan mot nämnden som inkommit från den ena klaganden (lägenhet 1501), Dnr 5549-2016. Efter att ha tagit del av handlingar i det nu aktuella ärendet samt inhämtat muntliga upplysningar från handläggaren i ärendet fann JO, att det som kommit fram inte gav anledning till någon ytterligare åtgärd eller uttalande från JO:s sida.

De uppgifter som inkommit från fastighetsägaren kommunicerades klagandena den 11 november 2016.

Klaganden i lägenhet 1502 yttrade den 13 november 2016 att föreslagna åtgärder med installation av uteluftsdon inte genomförts i hennes bostad. Istället hade dammlister monterats i fönster. Denna åtgärd hade resulterat i kraftig kondens på insida av fönster.

Klaganden i lägenhet 1501 yttrade den 22 november 2016 att uteluftsdon av typ Ventair II TRDn monterats i bostaden. Klaganden framförde även att det är viktigt att utvärdera åtgärderna och menade också att de fläktar som finns i bostaden inte bidrar till den löpande ventileringen av lägenheten. Systemet bygger på självdrag och är följaktligen inte fläktstyrt. Den monterade köksfläkten används endast vid matlagning och fläkten på toaletten används endast vid inträffat bakdrag i systemet för att vända flödesriktningen i hans bostad och används vid enstaka tillfällen under vinterförhållanden.

Den 22 mars 2017 beslutade nämnden att förelägga fastighetsägaren att installera uteluftsdon i lägenhet 1502 enligt tidigare inlämnat åtgärdsförslag. Fastighetsägaren förelades även att genomföra luftflödesmätningar efter genomförda installationer i båda lägenheterna där olägenhet konstaterats, för att undersöka om flödena efter åtgärder innehöll Folkhälsomyndighetens allmänna råd om ventilation.

Nämndens beslut överklagades av fastighetsägaren den 19 april 2017. I överklagandet framhöll fastighetsägaren att åtgärden med installation av uteluftsdon i fönster inte skulle kunna genomföras i lägenhet 1502, på grund av att fönstermodellen i lägenheten inte tillät den föreslagna ventilationslösningen. Fastighetsägaren framhöll att lösningen skulle kunna genomföras först efter att de befintliga fönstren bytts ut eller byggts om, något som enligt bostadsföreningens stadgar är varje enskild lägenhetsinnehavares ansvar.

Den 7 juni 2017 upphävde Länsstyrelsen i Stockholms län det överklagade beslutet. Länsstyrelsen bedömde utifrån fastighetsägarens stadgar att utbyte eller ombyggnation av fönster omfattas av den enskilde medlemmens underhållsansvar och att fastighetsägaren därför inte kan fullfölja miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut vare sig i fråga om installation av uteluftsdon eller i fråga om genomförande av uppföljande mätningar.

Den 6 juli 2017 beslutade nämnden på nytt att förelägga fastighetsägaren att ta fram åtgärdsförslag för att förbättra ventilationen i den ena av lägenheterna, lägenhet 1502. Nämnden förelade även fastighetsägaren att genomföra uppföljande mätningar i lägenhet 1501, där uteluftsdon monterats.

Den 12 september 2017 respektive 30 november 2017 inkom fastighetsägaren med svar på nämndens föreläggande. Fastighetsägaren redovisade utförda mätningar från både lägenhet 1501 och lägenhet 1502 samt två åtgärdsförslag för förbättrad ventilation i lägenhet 1502.

Åtgärdsförslag 1 bestod i att öppna tidigare skafferiventil och leda luften via kanal genom vägg till angränsande rum (vardagsrum). Åtgärden bedöms effektiv för att öka tilluften men förutsätter att noterade justeringar för frånluft åtgärdas av lägenhetsinnehavaren. Kostnad för åtgärden beräknas uppgå till 25 000 kronor.

Åtgärdsförslag 2 innebär att befintliga fönsterbågar byggs om och har enligt fastighetsägaren två nackdelar: en förändring av husets exteriör och betydande risk för kondensbildning mellan bågar. Kostnaden för förslaget beräknas uppgå till 40 000 kronor.

Den 27 februari 2018 meddelade JO beslut med anledning av anmälan mot nämnden som inkommit från klagandena, Dnr 442-2018. Efter att ha tagit del av ärendeutskrift från nu aktuellt ärende fann JO, att det som framkommit inte gav anledning till någon ytterligare åtgärd eller uttalande från JO:s sida.

Fastighetsägarens svar på föreläggandet kommunicerades med klagandena den 9 mars 2018.

Klagandena inkom den 19 mars 2018 med ett gemensamt yttrande över fastighetsägarens svar. Sammanfattningsvis framhåller klagandena att de utförda kontrollmätningarna inte är fackmässigt genomförda och att punkt 2 i föreläggandet därför inte kan anses uppfyllt. Vad gäller punkt 1 i föreläggandet om åtgärdsförslag yttrar klaganden sammanfattningsvis följande:

Alternativ 1 är inte realistiskt att gå vidare med eftersom det inte löser ventilationen i rum två. Alternativet förutsätter enligt klaganden att luften förvärms för att inte orsaka drag. Vidare framförs att förslaget saknar information om tilluftsdons utformning och placering samt att ytterligare åtgärder för att minska kondensproblem kan behövas.

Vad gäller alternativ 2 framhåller klagandena att montering av spaltdon är den åtgärd som den anlitate konsulten förespråkar och att föreningen förespråkar ombyggnation istället för installation av nya fönster. Fastighetsägarens oro för kondensbildning bemöter klaganden med ett förslag till ombyggnation av befintliga fönster enligt till miljöförvaltningen inlämnad ritning. Klaganden menar att lösningen motsvarar den som använts i övrigt i fastigheten. Vidare framhåller klaganden att den exteriöra förändring som en ombyggnation skulle medföra skulle bli minimal eftersom fönstren är belägna på våning 5.

Den 24 april 2018 kontaktade klaganden i lägenhet 1502 miljöförvaltningen per telefon för att få besked om ärendets handläggning. Förvaltningen bedömde då att beslut skulle kunna komma att meddelas före sommaren.

Under våren och sommaren 2018 har klaganden samt fastighetsägaren sökt ytterligare kontakt med förvaltningen för att höra sig för om ärendets status och om när beslut i ärendet kan väntas.

Den 29 augusti 2018 svarade förvaltningen fastighetsägaren per mail och uppgav att beslut ännu inte fattats och efterfrågade ytterligare uppgifter från fastighetsägaren.

Den 29 augusti 2018 svarade förvaltningen också klaganden i lägenhet 1502 och redogjorde för att det vid granskning av fastighetsägarens åtgärdsförslag och klagandenas synpunkter har uppkommit vissa frågor som behöver klargöras samt att kompletteringar har och kommer att inhämtas från fastighetsägaren innan förvaltningen kan bedöma vilken åtgärd som lämpligen ska utföras.

Efterfrågade uppgifter inkom från fastighetsägaren den 31 augusti 2018.

Den 7 september 2018 kommunicerades klagandenas synpunkter på fastighetsägarens åtgärdsförslag med fastighetsägaren. I samband med detta efterfrågade förvaltningen kompletterande uppgifter. Yttrande samt uppgifter önskades senast den 21 september 2018.

Den 13 september 2018 stämde förvaltningen av ärendet per telefon med fastighetsägaren.

I slutet av september efterfrågade fastighetsägaren per mail vid två tillfällen uppgifter som förvaltningen under avstämningen den 13 september 2018 åtagit sig att återkomma med.

Den 25 januari 2019 inkom fastighetsägaren med uppgift till förvaltningen om att fastighetsägaren och klagandena har kommit vidare genom intern dialog och har förhoppningar om att på egen hand nå en lösning som båda parter kan godta. Enligt fastighetsägaren skulle en sådan lösning innebära bland annat att klagandena återtar sina respektive anmälningar.

Förvaltningen svarade fastighetsägaren den 29 januari 2019 och uppgav då att förvaltningen anser att det bästa är om parterna kan hitta en lösning som alla är nöjda med. Eftersom olägenhet konstaterats kommer dock förvaltningen att följa upp att åtgärderna har avsedd effekt, även om parterna själva är överens. Förvaltningen rekommenderar därför att förslag till åtgärd och kostnad för detta redovisas innan åtgärd vidtas.

Fastighetsägaren uppgav i mail den 1 februari 2019 att den åtgärd som avses är att klaganden själv byter fönster till fönster med spaltventil och att åtgärden subventioneras av fastighetsägaren.

Förvaltningen har den 12 februari 2019 kommunicerat uppgifterna med klaganden och efterfrågat klagandens synpunkter på fastighetsägarens förslag.

JO:s remiss

Klagandena i tillsynsärendet ingav den 28 augusti 2018 en anmälan mot nämnden till JO. Klagandenas anmälan avser långsam handläggning av det nu aktuella ärendet.

JO har den 14 december 2018 i en remiss uppmanat nämnden att lämna upplysningar om och yttra sig över handläggningen i ärendet. JO anger att remissvaret särskilt bör belysa hur handläggningen förhåller sig till bestämmelsen om de allmänna kraven på handläggningen i ärenden som återfanns i tidigare gällande 7 § förvaltningslagen (1986:223), nedan ÄFL, och som nu återfinns i 9 § förvaltningslagen (2017:900), nedan FL. Berörd befattningshavare bör ges tillfälle att lämna synpunkter och det ska framgå av remissvaret att så har skett. Nämnden ska vidare redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Nämnden har beviljats anstånd till den 12 mars 2019 med att inge nämndens yttrande.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av avdelningen för hälsoskydd i samverkan med juristfunktionen. Synpunkter på handläggningen av ärendet har inhämtats från chefen för enheten för inomhusmiljö, Karin Hultman.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningslagens allmänna krav på handläggningen av ärenden och JO:s remiss

I 7 § AFL angavs bland annat att varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Motsvarande bestämmelse återfinns idag i 9 § FL, som anger att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Nämnden har anmälts till JO vid två tidigare tillfällen rörande handläggningen av samma ärende. JO har i det senaste beslutet den 27 februari 2018 funnit att vad som då framkommit inte föranleder ytterligare åtgärd eller uttalande. Mot bakgrund av detta uppfattar förvaltningen att JO:s nu aktuella remiss i första hand avser den handläggning som har förevarit sedan JO:s förra beslut. Förvaltningen kommenterar dock även vad som har förevarit tidigare under ärendets gång.

Allmänt om förvaltningens handläggning av olägenhetsärenden

Det klagomålsärende som har föranlett anmälan till JO handläggs inom avdelningen för hälsoskydd, enheten för inomhusmiljö. Handläggaren i ärendet är områdesansvarig för olägenhetsärenden och har i den rollen en samordnande funktion för inkommande klagomål om olägenhet i bostäder.

För att säkerställa att förvaltningslagens krav på skyndsamhet, effektivitet och rättssäkerhet följs håller enhetschef kvartalsvis avstämningar med varje handläggare. Vid dessa avstämningar sker genomgång av handläggarens ärenden på övergripande nivå och enhetschefen hjälper vid behov till med prioriteringar eller annat stöd.

Handläggningen av det aktuella ärendet

Förvaltningen konstaterar inledningsvis att handläggningen av ärendet har pågått under mycket lång tid. Det har delvis sin förklaring i att ärendet efter överklaganden och överprövning har blivit administrativt och tekniskt mer komplicerat än nödvändigt och ställt höga krav på bedömningen. Härtill kommer att kommunikationen med parterna under åren har varit omfattande och inte helt friktionsfri, vilket i viss mån även illustreras av de två tidigare JO-anmälningarna som inte föranlett åtgärd. Detta har också påverkat tidsutdräkten för handläggningen.

Nämnden har, som framgår ovan, fattat flera beslut i ärendet under den period ärendet handlagts.

Länsstyrelsens beslutade i juni 2017 att upphäva nämndens föreläggande om åtgärd m.m. eftersom länsstyrelsen bedömde att fastighetsägaren saknade rådighet över åtgärden. Länsstyrelsens bedömning av ansvars-/rådighetsfrågan har medfört att förvaltningens bedömningar i ärendet har blivit mer komplicerade. Förvaltningen har exempelvis inte funnit det lämpligt att, med utgångspunkt i länsstyrelsens bedömning, istället rikta föreläggandet om att vidta åtgärder mot den klagande själv, även om denne skulle anses ha rådighet att utföra åtgärden. Ansvar för att bostaden har tillräcklig ventilation ligger alltså primärt hos fastighetsägaren. Det har därför varit nödvändigt att förelägga fastighetsägaren om att inkomma med nya åtgärdsförslag, som har kunnat bedömas vara möjliga och rimliga för fastighetsägaren att genomföra.

Åtgärdsförslag inkom från fastighetsägaren i enlighet med föreläggandet i november 2017. Inkomna handlingar kommunicerades med klagandena i början av mars 2018.

Under år 2018 har arbetsgruppen för olägenheter haft en mycket ansträngd arbetssituation. Personalomsättningen har varit hög samtidigt som ärendeinströmningen har varit betydligt högre än normalt med ca 800 nya ärenden under året, jämfört med ca 600 föregående år. I egenskap av områdesansvarig har den nu aktuella handläggaren behövt vara behjälplig även i prioritering och fördelning av dessa ärenden. Handläggarens tid har således behövts även för annat arbete än handläggning av de egna ärendena.

Den extrema väderleken under våren och sommaren 2018 har vidare medfört att förvaltningen bedömt det vara nödvändigt att i större utsträckning omfördela resurser till ärenden rörande hög

respektive låg temperatur samt buller. Detta har fått till följd att även handläggningen av nu aktuellt ärende har prioriterats ned under en period. I sammanhanget vill förvaltningen dock framhålla att ärendet, även om det bedömts föreligga risk för olägenhet och handläggningen redan hade pågått under lång tid, inte rör något akut förhållande där den tidsutdräkt som orsakas av omprioriteringar skulle kunna vara kritisk.

Förvaltningen är medveten om att hög arbetsbelastning och omprioriteringar inte utgör en godtagbar anledning för att avvika från de allmänna kraven på handläggningen. Förvaltningen vill dock framhålla att detta är de faktiska omständigheter som förvaltningen har haft att förhålla sig till under den aktuella perioden. Omständigheterna utgör således en förklaring till en del av tidsutdräkten, om än inte en ursäkt.

Under hösten 2018 påbörjades arbetet med ett nytt föreläggande riktat mot fastighetsägaren om att vidta åtgärder utifrån de redovisade åtgärdsförslagen. Svårigheten för förvaltningen har varit att bedöma om de föreslagna åtgärderna kommer att ge den effekt som önskas utan att andra problem såsom kondens/fuktutfällning skulle kunna uppkomma. Fastighetsägaren och klaganden har själva fört resonemang kring detta. De inlämnade åtgärdsförslagen visar inte heller tydligt att Folkhälsomyndighetens allmänna råd kommer att uppfyllas för lägenheten i dess helhet. På grund av detta har handläggningen av ärendet ytterligare dragit ut på tiden.

I den senaste avstämningen med enhetschef i mitten av januari bestämdes slutligen att förvaltningen istället för att gå vidare med redovisade förslag med osäkert utfall ska förelägga om en annan åtgärd som fastighetsägaren har rådighet över. Åtgärden innebär att det tas upp hål i väggen för installation av uteluftsventiler. Åtgärden har varit på tal tidigare i ärendet men inte redovisats till nämnden som svar på föreläggandet. Åtgärden är därutöver betydligt mer omfattande och kostsam än de fönsteråtgärder som initialt ställts krav på. Av denna anledning finns det också viss osäkerhet i rimligheten av ett sådant kravställande.

Som framgår i avsnittet Bakgrund ovan har dock fastighetsägaren nyligen kontaktat förvaltningen och meddelat att det finns förhoppningar om att hitta en lösning på ventilationsfrågan som båda parter kan godta. Lösningen motsvarar i allt väsentligt den åtgärd som nämnden tidigare förelagt fastighetsägaren att vidta, men innefattar även en civilrättslig överenskommelse mellan fastighetsägaren och klaganden om fördelningen av kostnaderna.

Förvaltningen inväntar för närvarande klagandens synpunkter på fastighetsägarens förslag, som enligt förvaltningens bedömning torde vara det bästa ur flera aspekter. Förvaltningen avser att därefter gå till beslut i ärendet.

Även med beaktande av ärendets komplexitet och den höga arbetsbelastning som förevarit under 2018 konstaterar förvaltningen att handläggningen inte har skett så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som den borde i alla delar. Exempelvis har kommunikering av handlingar med parterna i flera fall skett först efter lång tid, trots att det borde ha skett utan dröjsmål. När parterna har sökt handläggaren har återkoppling i flera fall inte heller skett inom rimlig tid eller till och med helt uteblivit.

Förvaltningen konstaterar att detta inte är förenligt med de allmänna kraven på handläggningen. Förvaltningen konstaterar emellertid också att detta är omständigheter som inte har framkommit vid de kvartalsvisa avstämningarna av ärendet. Det har vid dessa avstämningar inte heller framkommit något annat som skulle ha föranlett en närmare granskning av handläggningen av ärendet.

Mot bakgrund av ovanstående kommer förvaltningen att följa upp befintliga rutiner för att säkerställa att de allmänna kraven på handläggningen följs.

SLUT.

Bilagor

1. Begäran om upplysningar och yttrande, remiss från JO 2018-12-14, Dnr 5660-2018.