

NN

Lomma kommun
Tekniska förvaltningen
Hamngatan 3
234 81 LOMMA

Tillsynsbeslut enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag

Slutsatser

1. Boverket kritiserar Lomma kommun för att den i fråga om ansökan daterad den 9 april 2012 fattade ett skriftligt beslut först efter det att vissa av de åtgärder som ansökan avsåg hade utförts. Boverket uppmanar kommunen att se över sina rutiner så att beslut fattas före beställning av arbetena.
2. Boverket uppmanar kommunen att ange bidragsbelopp i sina positiva bidragsbeslut och således inte enbart beviljade åtgärder.
3. Boverket uppmärksammar kommunen på att det är kommunen som har ansvaret för att handläggningen av ett ärende går framåt. Om handlingar saknas ska en sökande underrättas om detta och ges möjlighet att komplettera sin ansökan.
4. Boverket kritiserar kommunen för att den ombesörjde att hantverkare våren 2012 kom hem till NN – den ena gången för att sätta upp en ramp, den andra gången för att titta på hur anpassningar skulle utföras – utan att hon hade fått beslut i ärendet och utan att hon hade haft möjlighet att välja entreprenör eller att själv komplettera ansökan. Boverket uppmanar kommunen att se över sina rutiner för mindre åtgärder inte bara med avseende på information till sökanden om vem som kommer på hembesöken och hur entreprenören presenterar sig utan också utifrån att sökanden ska ha möjlighet att själv välja entreprenör.
5. Boverket rekommenderar kommunen att se över sin blankett ”Bostadsanpassningens genomförande” (se bilaga 1 till detta tillsynsbeslut), i vilken kommunen beskriver två genomförandeprocesser, så att det klart framgår att en sökande inte behöver skriva på ett ombudsuppdrag till kommunen för att påräkna viss hjälp från kommunens sida.
6. Boverket uppmärksammar kommunen på att bestämmelserna i 15 och 16 §§ förvaltningslagen (1986:223) om dokumentation och partsinsyn är tillämpliga också för det fall att en sökande väljer att ge kommunen ett så kallat

ombudsuppdrag. Vad beträffar fakturor och andra viktiga handlingar rekommenderar Boverket kommunen att rutinmässigt vidarebefordra ett exemplar av dessa till sökanden när entreprenören skickat dem till kommunen i dess egenskap av ombud för sökanden.

7. Boverket anser inte att handläggningstiden avseende den ansökan som kommunen beslutade om den 18 november 2013 varit för lång.
8. Boverket anser att den av kommunen använda blanketten ”Samtycke” (se bilaga 3 till detta tillsynsbeslut) är olämplig och uppmanar kommunen att inte använda den ytterligare i ärenden om bostadsanpassningsbidrag.

Redogörelse för ärendet

Anmälan

NN har begärt att Boverket ska granska hur Lomma kommun har handlagt hennes ärende om bostadsanpassningsbidrag. Den ursprungliga anmälan med kompletteringar handlar bland annat om avsaknaden av formella skriftliga beslut före vissa anpassningars utförande samt bristande möjligheter att välja entreprenör för att utföra anpassningarna.

Kommunens yttrande

Kommunen har på Boverkets begäran yttrat sig över NN:s anmälan och inkommit med kopior av handlingarna i ärendet. Kommunen har sammanfattningsvis anfört att handläggningen har tagit lång tid och att det uppenbarligen skett tämligen många missförstånd under processen. Mot bakgrund av det menar kommunen att det finns anledning att se över rutiner och processer.

Kommunen har vidare beskrivit sin organisation för ärenden om bostadsanpassningsbidrag samt uppgett att den handlägger cirka 175 ärenden om bostadsanpassningsbidrag om året, varav de flesta är enkla. Enligt kommunen är NN:s ärende ett av de mest omfattande som kommunen haft och då ställs rutiner, strukturer och handläggare på ett hårdare prov än i normalfallet.

Boverket har per telefon den 21 november 2013 talat med tre representanter från Lomma kommun: chefen för tekniska avdelningen, fastighetschefen samt den nuvarande handläggaren.

Boverket har vidare talat med den nuvarande handläggaren per telefon den 26 november 2013.

Boverkets bedömning

Boverket har enligt 3 § lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag tillsyn över kommunernas verksamhet med detta bidrag.

Boverkets tillsyn efter en anmälan omfattar kommunernas formella handläggning av ärenden om bostadsanpassningsbidrag. Det kan till exempel handla om tidpunkten för beslut, sökandens möjligheter att välja entreprenör samt vissa frågor om fullmakt. Däremot omfattar inte Boverkets tillsyn frågor som handlar om vilka åtgärder bidrag ska beviljas för eller entreprenörernas arbete. Inte heller ingår den kritik som NN har framfört mot arbetsterapeut.

Boverket kommer i det följande att i olika avsnitt gå igenom olika delar av Lomma kommuns handläggning.

Tidpunkten för beslut, bidragsbelopp, utredningsansvar

Av utredningen i ärendet framgår att NN genom en ansökan daterad den 9 april 2012 ansökte om bostadsanpassningsbidrag för anpassning av badrummet, köket, utjämning av golv i kök och hall samt ramp vid ytterdörr. Den 13 juli 2012 inkom en kompletterande ansökan avseende badrummet. Kommunen fattade beslut den 16 oktober 2012. Då hade en del av de åtgärder som ansökan avsåg redan utförts och NN hade enligt uppgift flera gånger bett om skriftligt beslut.

Kommunen har uppgett att den valde att avvakta med beslut tills hela den första ansökan kunde beslutas. Eftersom anpassningen av badrummet bråskade valde kommunen att sätta igång de fysiska åtgärderna i badrummet så fort den tekniska lösningen var färdigutredd, men alltså innan det formella beslutet fattats, eftersom det formella beslutet även skulle omfatta köket som då inte var färdigutrett. Kommunen har uppgett att den dock muntligen meddelat NN vilka anpassningar som godkänts efterhand som utredningen framskridit. Kommunen har vidare uppgett att för att ett beslut ska kunna fattas krävs förutom ansökan och intyg också bland annat att beskrivning av tekniska lösningar och offerter är utredda och framtagna och bifogade ansökan. Vidare har kommunen uppgett att anpassningen av badrummet inte kunde påbörjas förrän alla detaljer och mått var fastslagna samt framfört att den slutliga tekniska lösningen avseende badrummet inte var klarlagd förrän i september 2012. Det inkom nya intyg hela sommaren, anför kommunen.

NN har framfört att ansökningsblanketten endast anger att intyg från arbetsterapeut och ägarmedgivande ska bifogas. Hon har vidare påpekat att det i ansökningsblanketten finns en kolumn där sökt belopp kan anges, dock med kommentaren att beloppet kan utelämnas i avvaktan på utredning. NN har vidare framfört att hon inte en enda gång har uppmanats att inkomma med tekniska beskrivningar och offerter.

Tidpunkten för beslut

Boverket har i flera sammanhang, bland annat i olika tillsynsärenden och i Boverkets rapport, 2013:4, "Kommunernas handläggning av bostadsanpassningsbidraget – en undersökning av 33 kommuner" påtalat vikten av att skriftliga beslut fattas före åtgärdernas utförande. Detta bland annat på grund av att endast skriftliga beslut kan överklagas och det naturligtvis är viktigt att sökanden kan få till stånd en överprövning av kommunens beslut hos förvaltningsdomstolarna innan anpassningen utförs. Att överklaga i efterhand när anpassningen redan har utförts är förenat med stora praktiska olägenheter och kan dessutom medföra att anpassningen blir dyrare i slutänden. En annan anledning till att beslut ska fattas i förväg, innan anpassningen beställs och utförs, är att det i första hand är sökanden som ska välja entreprenör och beställa arbetena och att det då behövs ett klart och tydligt beslut som visar vilka åtgärder kommunen beviljar bidrag för och med vilket belopp. Med ett skriftligt beslut är det dessutom lättare för den enskilde att ta ställning till om och i vilken utsträckning kommunen behöver bistå med val av entreprenör och beställning av arbete.

(Boverket återkommer till detta i nästa avsnitt som handlar om möjligheten att själv välja entreprenör.)

Boverket vill vidare fästa kommunens uppmärksamhet på att det är möjligt för en kommun att fatta flera beslut baserade på en och samma ansökan. Det hade alltså varit möjligt för kommunen att fatta separata beslut avseende färdigutredda åtgärder innan dessa beställdes och påbörjades trots att köksanpassningen då ännu inte var färdigutredd. Boverket kritiserar kommunen för att den inte gjorde det och uppmanar kommunen att se över sina rutiner i denna del.

Bidragsbelopp i besluten

När det så gäller själva beslutet ska ett beviljandebeslut bestå av två delar, nämligen dels bidragsberättigande åtgärder, dels bidragsbelopp. Av handlingarna i ärendet framgår dock att kommunens beslut den 16 oktober 2012 saknar bidragsbelopp. Kommunen har i sin motivering angett att ”beslutsumman bestäms när slutlig ombyggnadskostnad är känd.” Utan angivande av bidragsbelopp blir det dock svårare för den enskilde att till exempel själv välja entreprenör. Boverket vill i denna del uppmärksamma kommunen på att ett bidragsbeslut kan omprövas när den slutliga kostnaden för en anpassning står klar efter utförandet. Även i denna del uppmanar Boverket kommunen att se över sina rutiner så att bidragsbelopp framgår av besluten. Boverket har noterat att kommunen har ändrat sin ansökningsblankett. Enligt den version som fanns tillgänglig på kommunens webbplats den 26 november 2013 finns texten ”Kan utelämnas i avvaktan på utredning” inte längre kvar i rutan för sökt bidragsbelopp. Vidare framgår av ansökningsblanketten att sökanden till sin ansökan ska foga också kopia av anbud/offert eller kostnadsberäkning, vilket anges i Boverkets föreskrifter (BFS 1992:46) till lagen om bostadsanpassningsbidrag.

Utredningsansvar

Vad beträffar detta som kommunen har framfört, att för att ett beslut ska kunna fattas krävs förutom ansökan och intyg också bland annat tekniska lösningar och offerter, vill Boverket framhålla att det är kommunen som har ansvaret för att handläggningen av ett ärende går framåt. För det fall att handlingar saknas ska en sökande underrättas om detta och ges möjlighet att komplettera sin ansökan. JO har uttalat att när ett ärende har anhängiggjorts hos en myndighet så ankommer det på myndigheten att driva fram ärendet till ett avgörande, se JO-beslut 2009-03-04, diarienummer 3379-2008.

Möjlighet att själv välja entreprenör

NN har bland annat uppgett följande i denna del. En handläggare av bostadsanpassningsbidrag och en arbetsterapeut gjorde ett hembesök den 16 april 2012. När hennes man därefter ringde handläggaren den 27 april 2012 och frågade vad som hände blev handläggaren förvånad över att hantverkare inte varit hemma hos dem och tittat, eftersom allt var klart och godkänt. Hennes man bad då handläggaren att skicka beslut på vad som var klart och godkänt. I stället kom två hantverkare som hon trodde var från kommunen i månadsskiftet april/maj 2012 och satte upp en ramp vid ytterdörren. Hon och hennes man förstod senare att det var privata hantverkare som kommunen anlitat utan deras

vetskap trots att de framfört att de ville ha beslut och själva kunna ombesörja upphandling av jobben. En annan hantverkare, som de också trodde kom från kommunen men som senare visade sig vara ägare till det företag som de första två hantverkarna tillhörde, kom hem en dag i maj 2012 för att titta på anpassningarna av kök, badrum och golv. Han påstod att det skulle sättas in en duschmodul av ett visst slag vilket hon omedelbart motsatte sig. Då sade hantverkaren att han skulle diskutera det med kommunens handläggare. Det har varit hantverkaren som talat om för dem vad de får och inte får som bostadsanpassningsbidrag.

NN har vidare uppgett att det var kommunen som introducerade ombudsuppdraget vid ett hembesök den 12 juni 2012, då ägaren av det företag som redan varit i bostaden var närvarande förutom kommunens handläggare. Först vid detta möte förstod hon att hantverkaren var just hantverkare och inte någon representant från kommunen. Enligt NN uppgav handläggaren att arbetet skulle påbörjas omedelbart om hon skrev på uppdraget och att arbetet skulle ges till närvarande företagare. Både hon och hennes man sade att de ville ha beslutet så att de själva kunde välja entreprenör. Då uppgav såväl handläggaren som företagaren att om hon inte skrev på så fanns det inte en chans att arbetet skulle påbörjas före hösten 2012. Hon skrev på vad hon trodde var ett uppdrag rörande bara badrummet.

NN har vidare framfört invändningar mot hur de båda alternativen är utformade i blanketten ”Bostadsanpassningens genomförande” (se bilaga 1 till detta tillsynsbeslut), till exempel att den som själv vill välja entreprenör får göra allt annat själv.

När det gäller detta att hantverkare dök upp hos NN våren 2012 innan hon hade gett kommunen i uppdrag att välja entreprenör har kommunen anfört följande. Det första intyget omfattade endast behov av ramp vid ytterdörr. Tekniska förvaltningen hanterade då endast den del av ansökan som avsåg just den åtgärden. För mindre åtgärder är det den brukliga hanteringen att entreprenören gör hembesök och bedömer förutsättningarna, hur anpassningen kan utföras och, om så är möjligt, åtgärddar direkt. Det är oklart om tekniska förvaltningen informerats om vem som skulle komma på hembesöken och hur entreprenören presenterade sig. Tekniska förvaltningen kommer att se över sina rutiner i denna del för att undanröja eventuella missförstånd i framtiden. I dagsläget överlämnas ett informationsblad vid första mötet med nya sökanden, ”Information om Bostadsanpassning i Lomma kommun” (se bilaga 2 till detta tillsynsbeslut). Det är oklart om NN fick detta informationsblad.

Kommunen har vidare i ett av sina yttranden till Boverket uppgett att den inte kunnat bekräfta att NN redan i ansökan i april 2012 var tydlig med att hon själv ville ombesörja utförandet av anpassningen. Det finns inga bekräftade muntliga eller skriftliga överenskommelser, anför kommunen. Kommunen menar dock att det så här i efterhand ter sig märkligt att tekniska förvaltningen inte skulle ha hört sammat sökandens önskemål i just detta ärende då det finns andra ären-

den under samma period där önskan om egen handläggning, det vill säga önskan att till exempel själv välja entreprenör, har hörtsammats.

Kommunen har vidare uppgett att den arbetar efter två olika genomförande-processer. Dessa finns beskrivna i den ovannämnda blanketten ”Bostadsanpassningens genomförande” (bilaga 1). Kommunen har vidare anfört bland annat följande i denna del. NN har den 12 juni 2012 valt enligt alternativ 2. Ombudsuppdraget är inte preciserat eller begränsat utan det gäller för både badrums- och köksanpassningen då det avser en och samma ansökan. Tekniska förvaltningen ställde dock frågan, då badrumsanpassningen pågick och köket planerades, om NN själv ville handlägga och genomföra köksanpassningen, vilket hon dock inte ville. När det gäller NN:s uppgift att handläggaren uppgett att arbetet skulle påbörjas omedelbart om hon skrev på uppdraget så har NN och kommunen olika synsätt vad gäller hur ”komma igång” ska definieras. För kommunen är det en process som startar med planering, projektering och inköp och avslutas med att genomföra. För NN handlar det om det fysiska genomförandet. Handläggaren var i kontakt med sökanden strax innan semestern den 28 juni 2012 och verifierade att det inte skulle ske något fysiskt arbete förrän efter semestern. Enligt NN var detta okey. Handläggaren har vidare antecknat från detta möte ”har löst duschning under tiden”. Under semestern pågick projektering av köket.

Kommunen har vidare uppgett att på en direkt fråga i samband med byggmöte om entreprenören skulle bytas ut efter badrumsanpassningen innan köket satte igång blev svaret nej, de kunde behålla entreprenören.

Boverket vill inledningsvis i denna del beskriva den rollfördelning som lagen om bostadsanpassningsbidrag utgår från. Kommunens roll är att bevilja bidrag om förutsättningarna är uppfyllda, det vill säga att fatta ett beslut på en summa pengar som motsvarar skälig kostnad för de åtgärder som beviljas. Sökandens roll är därefter att välja entreprenör, att ingå avtal med entreprenören om åtgärdernas utförande och att betala entreprenören när arbetet är klart. Det är alltså ingen skillnad jämfört med om sökanden hade valt att inte söka något bostadsanpassningsbidrag. Avtalet mellan sökanden och entreprenören ska följa vanliga regler för avtal och sökanden ska på detta sätt kunna påverka åtgärdernas utförande. En sökande kan dock ge kommunen fullmakt att avtala med och betala entreprenören. Det är dock Boverkets uppfattning att en fullmakt lämpligen inte bör lämnas förrän efter det att ett beslut om bidrag har fattats. Det är ju först då som sökanden vet vad som omfattas av beslutet och därmed bättre kan avgöra om han eller hon vill lämna en fullmakt till kommunen. Sökanden måste vidare informeras om vad en fullmakt faktiskt innebär och att den under vissa förutsättningar kan återkallas.

Det är Boverkets uppfattning att det redan tidigt i NN:s ärende om bostadsanpassningsbidrag skedde avvikelse från nämnda rollfördelning när hantverkare våren 2012 kom hem till henne utan att hon fått beslut i ärendet och utan att hon haft möjlighet att själv välja entreprenör. För detta kan kommunen inte undgå kritik. Hantverkarna tycktes känna till mer om ärendet än NN som

trodde att de kom från kommunen. Det finns visserligen sökande som på grund av egen oförmåga och avsaknad av anhöriga ser positivt på att kommunerna tar en mycket aktiv roll när det gäller val av entreprenör och beställning av arbete. Boverket vill dock understryka vikten av att kommunerna inte slentrianmässigt utgår från att alla sökanden vill att kommunerna ska spela en sådan aktiv roll. Utgångspunkten bör i stället vara att sökanden själv eller med bistånd av anhöriga väljer entreprenör, beställer arbetena etc. precis som när gemene man vill utföra arbeten i sin bostad utan stöd av bostadsanpassningsbidrag. Kommunen har dock anfört att den kommer att se över sina rutiner för mindre åtgärder där kommunen har ett system där entreprenören gör hembesök och om så är möjligt åtgärdar direkt. Boverket ser positivt på att kommunen planerar att se över sina rutiner. Dessa rutiner behöver enligt Boverkets mening ses över inte bara vad gäller information till sökanden om vem som kommer på hembesöken och hur entreprenören presenterar sig utan också utifrån att det i första hand är sökanden som ska välja entreprenör.

Boverket vill vidare uppmärksamma kommunen på myndigheternas serviceskyldighet vilken regleras av bland annat 4 § förvaltningslagen (1986:223). Där framgår att en myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt. Vidare framgår av 7 § förvaltningslagen att myndigheten ska underlätta för den enskilde att ha med den att göra.

En kommuns serviceskyldighet enligt förvaltningslagen bortfaller inte när en sökande väljer att själv ombesörja att anpassningen blir utförd och således på egen hand beställer arbete etc. Boverket rekommenderar därför kommunen att se över sin blankett ”Bostadsanpassningens genomförande” (se bilaga 1) med beskrivning av de två genomförandeprocesserna, så att det framgår att en sökande inte behöver skriva på ett ombudsuppdrag till kommunen för att påräkna viss hjälp från kommunens sida.

Återkallelse av ombudsuppdraget

NN har uppgett att kommunen har nekat henne att återkalla det ombudsuppdrag som hon skrev på den 12 juni 2012, vilket uppdrag bland annat innebar att kommunen fick upphandla entreprenör och bevaka genomförandet för NN:s räkning. NN:s och kommunens uppgifter skiljer sig åt beträffande i vilket skede återkallelse skett och därmed i vilken utsträckning kommunen redan hade hunnit ingå bindande avtal med entreprenören när NN framför att hon önskar återkalla fullmakten. Boverket kan inte inom ramen för sin tillsynsfunktion granska denna fråga som är av civilrättslig art.

Avsaknaden av handlingar med mera

NN har vidare uppgett att hon inte kunnat ta del av det avtal som kommunen ingått med kommunen. Det finns enligt NN inte någon offertförfrågan eller någon beställning av kök. Byggföretaget tycks enligt NN ha fått arbetet på ett

blankt papper utan att veta vad som egentligen skulle göras och utan att redovisa kostnader för jobben. Vad gäller exempelvis kvitton, garantier och beskrivning av arbetsmetoder, främst avseende el och vvs-arbeten i hemmet, hade hon i augusti 2013 fortfarande inte fått en enda handling. Hon har fått till svar att hon givetvis ska få det men sedan händer inget. När hon kontaktar entreprenören svarar han att han lämnat detta till kommunen. Kommunen hänvisar till entreprenören, denne till kommunen. Detta har enligt NN fått konsekvenser när utrustning visat sig ha brister. I början av maj påtalade hon till exempel att en lådfrent i köket hade spruckit. Hon bad då om kvitto och följesedel som visar var lådfrenten var inköpt och vilken sort det var. Hon fick dock inte det. Vidare har i köket uppkommit sprickor i golvet på grund av en vattenläcka som ligger under entreprenörens ansvar. Även köksinredningen har tagit skada och allt täcks av försäkring. När hon ska återställa köket tvingas hon dock använda sig av samma entreprenör, eftersom hon saknar uppgifter om typ av golv och inredning.

Kommunen har uppgett att när det gäller den efterfrågade offerten avseende badrumsanpassningen blev den överspelad redan i juni 2012 i och med att utformningen ändrades, så kommunen har inte tagit emot någon offert för badrummet. Den slutligt beslutade utformningen har köpts på löpande räkning av entreprenören. Vad som skulle utföras framgår av byggmötesprotokoll och ritningar. Entreprenören ska överlämna kvitton och garantiåtaganden på anpassningen till NN. Kommunen har ingen annan uppfattning än NN och kommer att bistå henne med att tillse att dessa uppgifter lämnas.

Kommunen har därutöver vid telefonsamtal med Boverket den 21 november 2013 uppgett att NN har fått ut det som begärts i den mån handlingarna funnits hos kommunen. Dock med undantag för några fakturakopior från entreprenören som kommunen ska skicka till NN. Vidare har kommunen vid nämnda telefonsamtal uppgett att den i våras talade med entreprenören om att han skulle göra en redovisning där det klart framgick vad som är bostadsanpassningsbidrag och vad som är därutöver men någon sådan redovisning har man inte fått.

Förvaltningslagen innehåller i 15 och 16 §§ mycket viktiga bestämmelser om dokumentation och partsinsyn. Bestämmelserna i förvaltningslagen gäller även om en sökande såsom NN har gett en kommun i uppdrag att till exempel för sökandens räkning ingå avtal med en entreprenör och att bevaka genomförandet.

Vad gäller dokumentation anger 15 § förvaltningslagen en skyldighet att i ärenden som avser myndighetsutövning, vilket ärenden om bostadsanpassningsbidrag gör, anteckna uppgifter som en myndighet får på något annat sätt än genom en handling. I och för sig begränsar sig skyldigheten enligt förvaltningslagen till att anteckna sådana uppgifter som kan ha betydelse för utgången i ärendet. Boverket vill dock framhålla hur viktigt det är att dokumentera det mesta som händer i ett ärende om bostadsanpassningsbidrag, det vill säga att dokumentera också andra uppgifter än sådana som måste antecknas enligt nyssnämnda 15 § förvaltningslagen. JO har om detta uttalat följande.

”Det är från rättssäkerhetssynpunkt viktigt att alla för ärendets bedömning behövliga uppgifter redovisas i akten. Även uppgifter som inte direkt tillför ärendet sakuppgifter, utan enbart rör ärendets yttre gång, måste i stor utsträckning dokumenteras. Sådana uppgifter kan gälla att kontakt förekommit med parter, andra personer eller myndigheter eller att handläggaren besökt den plats ärendet rör. Även om dokumentationen av det senast nämnda slaget inte har betydelse för själva utgången av ärendet är den ändå av stort värde. Den är en av förutsättningarna för insyn i och kontroll av verksamheten både från den egna förvaltningsledningen och från utomstående tillsynsmyndigheter. Även parter och allmänhetens insyn i myndighetens verksamhet underlättas av detta slags dokumentation. Vidare kan ett handlägggarbyte i hög grad försvåras av brister i beskrivningen av vad som förekommit i ett ärende.” (JO, 2004-06-14, diarienummer 1739-2004 och diarienummer 1740-2004.)

Vid Boverkets genomgång av handlingarna i ärendet har kunnat konstateras att dokumentationen är knapphändig. Som exempel kan nämnas följande. I kommunens beskrivning ”Händelseförlopp – formell handläggning” per den 17 juni 2013 – har bland annat antecknats ”Hembesök: beställt kilar ytterdörr...” per den 16 april 2012. Vidare har antecknats ”Beställning ramper” per den 8 maj 2012. Någon dokumentation därutöver i fråga om hembesöket eller beställningarna tycks inte finnas. Vad beträffar muntligen gjorda beställningar bör dessa dokumenteras så att entreprenör framgår liksom vad beställningen omfattar mer i detalj.

Boverket har vid sin granskning av ärendet fått ett intryck av att anpassningen har utförts utan att NN haft någon större möjlighet till delaktighet. Detta gäller både före och efter det att hon skrev på det så kallade ombudsuppdraget till kommunen. Boverket vill i detta sammanhang fästa kommunens uppmärksamhet på den nyssnämnda bestämmelsen i 16 § förvaltningslagen som anger att en sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild.

NN har således haft rätt att ta del av alla de handlingar som entreprenören har inkommit med till kommunen. Kommunen har uppgett att NN har fått alla sådana handlingar utom några fakturor, vilka kommunen ska skicka. Vad beträffar fakturor och andra viktiga handlingar rekommenderar Boverket kommunen att rutinmässigt vidarebefordra ett exemplar av dessa till sökanden när entreprenören skickat dem till kommunen i dess egenskap av ombud för sökanden. För att undvika oklarheter bör en kommun då lämpligen skriva ett följebrev där kommunen förklarar sin avsikt att betala dessa.

Kommunens ansvar vid fel i entreprenaden

Av handlingarna framgår att kritiken från NN i denna del handlar om två saker. Dels pekar hon på att vissa anpassningar inte fungerar för henne. Dels pekar hon på bristfälliga elarbeten, dåligt utfört arbete i badrummet samt vattenskada i köket på grund av felaktigt utförande.

När det gäller att vissa anpassningar enligt NN inte fungerar återkommer Boverket till den frågan under nästa rubrik.

När det gäller uppgifterna om fel i entreprenaden och frågan vilket ansvar en kommun har efter det att arbetena har utförts så är det såsom kommunen har anfört sökanden som är avtalspart gentemot exempelvis entreprenören och det är konsumenttjänstlagen som gäller mellan sökanden och entreprenören. Boverket anser därför att det i normalfallet i första hand ankommer på sökanden att själv kontakta entreprenören och försöka få till stånd en rättelse. Samtidigt har dock kommunerna en serviceskyldighet enligt förvaltningslagen, vilken skyldighet Boverket berört i avsnittet ”Möjlighet att själv välja entreprenör”. Omfattningen av denna serviceskyldighet vad gäller kontakterna med entreprenören när arbetena har utförts varierar efter omständigheterna, men enligt Boverkets uppfattning kan sägas att ju mindre insyn och kontroll sökanden har haft, desto större blir serviceskyldigheten. Utöver detta allmänna konstaterande kan dock Boverket i sin tillsynsfunktion inte ta ställning till själva utförandet av arbetet eller hur den uppkomna situationen med elarbetena ska lösas.

NN:s nya ansökan rörande köket

NN blev inte nöjd beträffande vissa delar av anpassningen av köket. Denna anpassning utfördes i januari 2013 efter ansökan inlämnad i april 2012. Hantverkarna var klara i slutet av januari 2013 utom vad gäller golvet. NN har uppgett att hon flera gånger kontaktade kommunen och bad dem komma hem och titta på de misslyckade anpassningarna. Enligt NN svarade inte kommunen på hennes begäran och meddelade slutligen att de inte tänkte göra något hembesök och att hon måste lämna in en ny ansökan. Hon gjorde detta i augusti 2013 och bifogade fyra intyg som styrkte behovet. Hon bad om ett snabbt beslut och informerades efter någon vecka om att kommunen inte hade fått ansökan. Hon lämnade då in en ny identisk ansökan. Enligt NN har hon mejlat kommunen flera gånger och frågat om ansökan behöver kompletteras eftersom något beslut inte lämnats. NN har begärt att Boverket granskar om det är rimligt att kommunen inte svarar på vad ärendet behöver kompletteras med.

Vidare har NN framfört kritik mot att kommunen kräver att handläggaren ska få göra funktionsbedömningar hemma hos NN för att se hur hon arbetar i köket. Detta trots att hon har lämnat in två intyg utfärdade av arbetsterapeut och två intyg utfärdade av läkare. Vidare menar NN att det hade varit bättre om kommunen gjort ett hembesök redan då i januari 2013 när hon hade påtalat att anpassningen inte fungerade. Hon och hennes man har inga problem med att kommunen kommer hem för att diskutera lösningar och metoder för anpassningen men däremot med att en tjänsteman ska göra funktionsbedömningar.

Av utredningen i ärendet framgår att kommunen i ett brev till NN den 29 april 2013 informerade om att hon måste göra en ny ansökan och att detta hade framförts tidigare av en handläggare. Kommunen har vid telefonsamtalet med Boverket den 21 november 2013 uppgett att det var efter slutbesiktningen den 19 mars 2013 som detta framfördes. Kommunen har vidare uppgett att handläggaren velat NN men inte i första hand för att göra en funktionsbedömning. Kommunen har vidare uppgett att den avslog ansökan den 18 november 2013.

När en sökande påpekar att en utförd anpassning inte fungerar med hänsyn till funktionsnedsättningen är det enligt Boverkets mening viktigt att en kommun

tar ställning till vad detta bör föranleda – till exempel om det behövs en ny ansökan eller om den ursprungliga ansökan är tillräcklig för fortsatt handläggning inför ett nytt beslut – och att därefter informera sökanden om detta. I ett mejl den 30 januari 2013 framförde NN:s man att det beträffande anpassningen i köket fanns flera missar som i praktiken innebar att anpassningen blev verkningslös. Han framförde vidare sitt och NN:s önskemål att misstagen skulle rättas till och att en funktionell anpassning skulle genomföras samt uttryckte önskemål om att kommunen gjorde hembesök. Kommunen uppmanade NN att göra en ny ansökan, dock enligt uppgift från kommunen tidigast efter slutbesiktningen den 19 mars 2013. Med hänsyn till hur problemen lades fram för kommunen i mejlet den 30 januari 2013 hade det enligt Boverkets uppfattning varit lämpligt att kommunen undersökt saken närmare redan före slutbesiktningen. NN har uppgett att hon ansökte i augusti 2013, men enligt uppgift från kommunen inkom inte ansökan förrän den 27 september 2013. Kommunen avslog ansökan den 18 november 2013. Vid bedömningen av handläggningstiden utgår Boverket från det av kommunen nämnda inkomstdatumet och anser inte att handläggningstiden från detta datum och fram till beslutet den 18 november 2013 varit för lång.

När det gäller NN:s kritik mot att handläggaren ville göra en funktionsbedömning för att se hur hon arbetade i köket har kommunen uppgett att tanken med ett hembesök inte var en funktionsbedömning i första hand utan att det handlade om att den nya handläggaren, som började i kommunen i slutet av maj 2013, ville träffa NN personligen men också se hur hon förflyttade sig i bostaden. Oavsett kommunens syfte med hembesöket vill NN rent allmänt upplysa att en handläggare inte ska ikläda sig intygsgivares roll. Vid tvekan eller oklarheter bör en handläggare i normalfallet bereda sökanden tillfälle att komplettera sin bevisning avseende funktionsnedsättningen.

NN har vidare inkommit med kommunens beslut den 18 november 2013. NN har ställt frågan hur kommunen kan avslå ansökan, bland annat med motiveringen att ägarmedgivande saknas, när hon inte fått tillfälle att komplettera sin ansökan, trots att hon bett kommunen att meddela vad som saknas.

Det ligger inte inom ramen för Boverkets tillsynsfunktion att närmare kommentera bidragsbeslut i enskilda ärenden, vilket i stället får göras av förvaltningsdomstolarna efter ett överklagande. Det framgår dock av beslutet att avsaknaden av ägarmedgivande inte var den enda avslagsgrunden. Handläggaren har vid telefonsamtal med Boverket den 26 november 2013 uppgett att om alla andra förutsättningar varit uppfyllda, och ärendets avgörande således utslutande hade berott på ägarmedgivandet, skulle hon ha berett sökanden tillfälle att komplettera ansökan med ett sådant.

Kommunens blankett för att kunna inhämta och lämna information

NN har vidare uppgett att hon efter att ha skickat in en ny ansökan rörande köket fick en blankett från kommunen den 25 oktober 2013 där kommunen begärde samtycke att inhämta information från och ge information till bland annat andra myndigheter för att kunna handlägga ansökan (se bilaga 3 till detta tillsynsbeslut). NN har begärt att Boverket granskar blanketten och bedömer

om det kan anses rimligt av kommunen att kräva att hon ska skriva på ett helt öppet samtycke av det slag det är frågan om.

Kommunen har vid telefonsamtal med Boverket den 21 november 2013 uppgett att anledningen till att blanketten användes var att den nya handläggaren önskade tala med en av intygsgivarna. Kommunen har inte tidigare använt blanketten. Den används dock inom en annan del av kommunen men hade modifierats för att passa ett ärende om bostadsanpassningsbidrag.

Boverket anser att denna typ av blankett är olämplig och uppmanar kommunen att inte ytterligare använda den i ärenden om bostadsanpassningsbidrag. Om en handläggare finner att något är oklart i fråga om exempelvis ett sakkunnigintyg ska kommunen vända sig till sökanden och be honom eller henne att ombesörja en komplettering. Ett alternativ kan också vara att sökanden kontaktar intygsgivaren och ger denne klartecken att kontakta handläggaren för att utreda eventuella frågeställningar. Ett annat alternativ är att sökanden skriftligen samtycker till att kontakt tas med en viss namngiven intygsgivare. Viktigt att uppmärksamma är dock att ett ärende om bostadsanpassningsbidrag enligt 17 § förvaltningslagen normalt inte får avgöras utan att sökanden underrättats om och beretts tillfälle att yttra sig över sådana uppgifter som tillförts ärendet från någon annan än sökanden själv, om avgörandet går sökanden emot.

Besvarande av frågor med mera

NN har vidare framfört klagomål mot att kommunen inte svarat på frågor eller på makarnas begäran om skadestånd från augusti 2012.

Kommunen har anfört att chefen för tekniska förvaltningen har haft viss kontakt med NN och hennes man. Vid ett flertal tillfällen har chefen hänvisat tillbaka till handläggarna eftersom det är de som har kunskap om detaljer och praktiska lösningar. Chefen har även haft kontakt med handläggarna underhand då de har förmedlat status på uppdraget och vilket arbete som pågår. För att inte lämna felaktiga eller dubbla budskap har chefen efter samtal med handläggarna valt att inte bemöta de praktiska frågorna som avser arbeten som pågår. Chefen har fokuserat på att besvara de övergripande frågorna och överlämnat till handläggarna att hantera de praktiska frågorna. Tekniska förvaltningen anser att en kontinuerlig dialog förts. Kommunen har vidare uppgett att den besvarade NN:s begäran om skadestånd i ett brev daterat den 8 februari 2013. Det är dock inte tekniska förvaltningen som hanterar skadestandsärenden utan det ligger på kommunens försäkringsbolag, vilket kommunen informerat om. Dessa ärenden brukar ta lång tid vilket kommunen också informerade NN om när skadeståndskravet lämnades in.

Vidare har NN uppgett att hon blev tillsagd att använda kommunens arbetsterapeut till intygsskrivning och att chefen för tekniska avdelningen vid ett möte ska ha talat om en påse pengar som ska fördelas. NN har även framfört andra uppgifter om hur personal från kommunen har uttryckt sig.

När det gäller NN:s uppgift att hon blivit tillsagd att använda kommunens arbetsterapeut till intygsskrivning anför kommunen att det står sökandena fritt att välja arbetsterapeut. Om någon från kommunen uttalat sig på det sätt som NN

framfört ska det ses som ett förslag men inte ett tvång. När det gäller NN:s uppgift att chefen för tekniska avdelningen vid mötet den 6 september 2012 ska ha talat om en påse pengar som ska fördelas så anför kommunen att det är möjligt att chefen använt detta uttryck, men att hon inte kan komma ihåg i vilket sammanhang. Kommunen kan dock inte avslå en ansökan med motiveringen att budgetmedel är slut. NN kan ha missförstått vad som sagts, alternativt har chefen uttryckt sig otydligt, har kommunen anført.

Myndigheters serviceskyldighet regleras som tidigare nämnts av bland annat 4 § förvaltningslagen, och som framgår av Boverkets tidigare redogörelse anger denna bestämmelse bland annat att frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt. Vidare framgår av 7 § förvaltningslagen att myndigheten ska underlätta för den enskilde att ha med den att göra.

Vad gäller kommunens besvarande av frågor framgår av handlingarna att flera av NN:s eller hennes makes frågor har framförts i mejl till chefen för tekniska avdelningen. Enligt vad Boverket funnit vid sin genomgång av handlingarna har NN i de flesta fallen fått svar eller i vart fall någon form av respons inom rimlig tid från nämnda chef. Däremot har inte kunnat utläsas av handlingarna, förutom ett antal mejl, hur dialogen har förts mellan handläggarna och NN. Detta föranleder Boverket att åter uppmärksamma kommunen på vikten av att dokumentera det mesta som händer i ett ärende, det vill säga även sådant som inte följer strikt utifrån bestämmelsen i 15 § förvaltningslagen.

Vad gäller bemötandet har i den juridiska litteraturen uttalats att myndigheter som ska stå till tjänst med upplysningar, vägledning, råd och hjälp bör göra detta på ett tillmötesgående sätt. (Se till exempel Bertil Wennergren, Offentlig förvaltning i arbete, 3:e upplagan sidan 60.) Vad gäller ärenden om bostadsanpassningsbidrag kan detta inte nog understrykas enligt Boverkets mening. Bland annat eftersom sökanden och övriga familjemedlemmar kan befinna sig i en pressad situation. Men också på grund av att ärendena handlar om att beviljas eller inte beviljas ett bidrag och det därför är viktigt att personer som söker bostadsanpassningsbidrag inte ges en känsla av att man inte ska komma och ställa krav. Boverket nöjer sig dock med detta allmänna konstaterande och utreder således inte ytterligare i vilket sammanhang uttrycket om en påse pengar användes från kommunens sida eller vad som i övrigt framförts om bemötandet.

I detta ärende har Martin Hedenmo, chef för styrmedelsenheten, beslutat. Jurist Ylva Storm har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också legitimerade arbetsterapeuten Lena Viberg Larsson deltagit.

Martin Hedenmo
enhetschef

Ylva Storm
jurist

Bilagor:

1. Kommunens blankett ”Bostadsanpassningens genomförande”.
2. Kommunens informationsblad ”Information om Bostadsanpassning i Lomma kommun”.
3. Kommunens blankett ”Samtycke”.