

NN

Ekerö kommun, Byggnadsnämnden
178 23 Ekerö

Tillsynsbeslut enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag

Slutsatser

1. Boverket anser inte att handläggningstiden i ärendet med ansökan som kom in till kommunen den 19 december 2013 har varit anmärkningsvärt lång.
2. Boverket anser att handläggningstiden i ärendet med ansökan som kom in till kommunen den 21 juli 2014 i onödan dragit ut på tiden och att kommunen tidigare än vad som skett borde ha meddelat ett beslut samt i samband därmed överlämnat handlingarna i ärendet till förvaltningsrätten som komplettering till tidigare överklagande.
3. Boverket har inget att erinra angående Ekerö kommuns hantering av ansökan vad avser bemötande och service.

Redogörelse för ärendet

Bakgrund

NN:s hustru ansökte den 19 december 2013 om bostadsanpassningsbidrag hos Ekerö kommun avseende ombyggnad av entrén för inkörning samt förvaring av elddriven rullstol. Ytterligare en ansökan om bostadsanpassningsbidrag kom in till Ekerö kommun den 21 februari 2014 avseende inköp och installation av en spol- och torktoalett från Top-WC matic. Den 26 mars 2014 kom ytterligare en ansökan om bostadsanpassningsbidrag avseende dörrautomatik till huvudentrédörren och anpassning av fyra trösklar. Den 7 maj 2014 beviljades NN:s hustru bostadsanpassningsbidrag för installation av en spol- och torktoalett, utjämnning/borttagning av trösklar i bostaden samt anpassning av tröskeln ut och in från altanen. Arbetet var då redan beställt och toaletten på plats. Ekerö kommun avlog den 25 juni 2014 ansökan om bostadsanpassningsbidrag för tillbyggnad av enbostadshus genom inbyggnad av befintlig farstukvist. Detta beslut överklagades av NN:s hustru till Förvaltningsrätten i Stockholm, vilken i dom den 23 mars 2015, mål nr 17125-14, biföll överklagandet.

Den 21 juli 2014 ansökte NN:s hustru på nytt om bostadsanpassningsbidrag hos Ekerö kommun avseende anpassning av entré för att komma in och ut ur bostad, utrymme för förvaring av elrullstol samt förflyttningsutrymme mellan elrullstolen och manuell rullstol. Den 2 december 2014 avslog Ekerö kommun ansökan.

Anmälan

NN har i skrivelse till Boverket, inkommen den 13 november 2014, framfört kritik mot Ekerö kommun angående dels handläggningen av ärendet, dels bemötandet och dels den långa handläggningstiden.

Boverket har i skrivelse till NN den 18 december 2014 bland annat informerat om att verkets tillsyn är begränsad till den formella hanteringen av ärendet och att verket därmed inte kan pröva rätten till bostadsanpassningsbidrag.

Kommunens yttrande

Boverket har i skrivelse till Ekerö kommun den 18 december 2014 begärt att kommunen ska yttra sig över NN:s anmälan.

Kommunen har yttrat sig den 20 januari 2015 samt bifogat kopia av akten i ärendet.

NN, har den 25 februari 2015 och den 9 mars 2015, som svar på kommunens yttrande anfört bland annat följande. Denna anmälan gäller endast kommunens hantering av ansökan om anpassning av bostadens entré. Handläggningstiden var alldeles för lång och de åtgärder som kommunen beskriver ha gjorts däremellan hör inte hit. Fastän intyget från arbetsterapeuter hela tiden visat vad som behöver göras för att hjälpa hans hustru så har kommunen valt att blunda för det och till varje pris försökt hitta en annan lösning som inte ska kosta lika mycket pengar. Genom att ge avslag i juni 2014 tvingade de hustrun att skicka in en ny ansökan och då hamnade hon sist i kön igen. Till den nya ansökan från juli 2014 fanns ett kompletterande intyg från en arbetsterapeut med i vilket det extremt tydligt beskrivs vad som är den bästa lösningen för hustrun. Intyget förklarar samtidigt varför kommunens förslag inte fungerar. Trots detta så ville kommunen att de skulle förtydliga vad ansökan avsåg och två handläggare kom ut för att titta på ett utrymme som i bygglovshandlingar omtalas som förråd, 15 meter längre bort än det garage som intyget styrker att hustrun inte kan ta sig till. Kommunen har inte hanterat dessa ärenden enligt gällande lagstiftning.

Boverkets bedömning

Boverket har enligt 3 § lagen om bostadsanpassningsbidrag tillsyn över kommunernas verksamhet med detta bidrag. Boverkets tillsyn efter en anmälan begränsar sig till kommunernas formella hantering av ärenden om bostadsanpassningsbidrag. Det kan till exempel handla om handläggningstid och bemötande men även om andra frågor som regleras i förvaltningslagen. Däremot omfattar tillsynen inte frågan om en kommuns beslut att bevilja eller inte bevilja bostadsanpassningsbidrag i ett enskilt ärende är korrekt. Inte heller om-

fattar tillsynen kommunens skäl för bedömningen. Sådana frågor får efter ett överklagande prövas av allmän förvaltningsdomstol.

Beträffande den formella hanteringen av ärendet gör Boverket följande bedömning.

Handläggning och bemötande

NN

Ekerö kommun visar gång på gång både via mail och verbalt vid möten att det är pengar som styr deras agerande. Kommunen har påstått att ett anpassningsförslag skulle höja standarden på huset, vilket är fullkomligt irrelevant. Kommunen har även påstått att kommunen inte kan stå för hela kostnaden av anpassningen utan att de måste stå för en del av denna själva, vilket är en helt felaktig kommentar och skapar mycket oro. Kommunen har även visat ovilja att ta hänsyn till sökandens oförmåga att kunna skotta snö vintertid samt till övriga familjemedlemmar i hushållet, bland annat tre barn i åldrarna 3-9 år. När beslutet delgavs hänvisades till ett helt nytt alternativ som aldrig tidigare tagits upp och de gavs då ingen möjlighet att komma med intyg eller kommentera det på något sätt utan ett avslag gavs direkt. Vid deras andra ansökan uttalade sig kommunen redan innan beslut getts att de inte kunde se att bedömningen i ärendet skulle bli annorlunda än när de gav avslag. Detta är för honom ett bevis för att kommunen redan i förväg bestämt sig för att inte godkänna ansökan. Ytterligare ett bevis på detta är att det den 29 oktober 2014 inkom ett förslag till beslut där kommunen hävdar att det inte finns behov av anpassning eftersom en hjälpare ska göra det som sökanden inte klarar av. Detta trots att det inte finns någon hjälpare alls. Kommunen fattar alltså beslut utifrån saker som inte finns. Den omfattande utredning de hänvisar till har bara varit en utredning för att hitta en så billig lösning som möjligt, inte att hitta en lösning till de problem hustrun ställts inför som funktionshindrad.

Kommunen

Båda ärendena har hanterats och handlagts enligt gällande lagstiftning. De har tagit ställning till samtliga intyg inför beslutet och handläggaren har, när det funnits frågetecken, varit i kontakt med intygsskrivare för att minimera risken för missuppfattningar. Angående det av sökanden omtalade påståendet att en eventuell inbyggnad (tillbyggnad) skulle höja standarden på fastigheten i e-post den 23 april 2014 så skickade handläggare ett förtydligande i e-post den 7 maj 2014. Att kontoret har haft en ovilja att ta hänsyn till sökandens oförmåga att skotta snö vintertid samt ta hänsyn till övriga familjemedlemmar stämmer inte. Handläggare har vid ett flertal tillfällen förklarat vad bidrag, enligt gällande lagstiftning, kan lämnas för. Därmed har skottning tagits upp som något som åligger fastighetsägaren. Sökanden menar att det i beslut hänvisades till ett helt nytt alternativ som aldrig tidigare tagits upp. Kommunens uppfattning är att de alternativ som funnits har redogjorts för sökanden, en del skriftligen, en del muntligen. Den andra 2 juni meddelade kontoret i skrivelse att ett positivt förslag hade tagits fram men att detta inte avsåg en inbyggnad (tillbyggnad) av entrén utan en alternativ utformning. Den 5 juni mottogs e-post från sökanden där

det framgår att ansökan endast skulle avse inbyggnad (tillbyggnad) av entré, inga andra alternativ var godtagbara.

Boverket

Som redogjorts för ovan omfattar Boverkets tillsyn inte frågor om en kommuns beslut att bevilja eller inte bevilja bostadsanpassningsbidrag i ett enskilt ärende är korrekt och Boverket prövar därför inte frågor om NN:s hustrus rätt till bidrag. När det gäller en kommuns serviceskyldighet regleras detta av 4 § förvaltningslagen. 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.

Likaså har en kommun, liksom andra myndigheter inom sina verksamhetsområden, ett övergripande ansvar för att utredningen i ett ärende blir så fullständig att ett materiellt riktigt beslut kan fattas. Denna så kallade officialprincip innebär att myndigheten ska leda utredningen och se till att nödvändigt material kommer in, däremot inte att myndigheten själv måste ombesörja utredningen. När en enskild ansöker om en förmån ankommer det helt naturligt i främsta rummet på honom eller henne själv att styrka sitt anspråk, men vid behov bör myndigheten ge den enskilde anvisningar om hur detta bör ske. Av nyss nämnda uttalanden följer att en kommun har en skyldighet att leda utredningen i ärenden om bostadsanpassningsbidrag. Det är dock inte givet att kommunen själv måste ombesörja utredningen. Likaså finns ingen skyldighet för kommunen att utreda en lösning till anpassning som enligt dem inte kan anses bidragsberättigad.

En kommun kan därför i sin utredning av behovet av bostadsanpassning se på alternativa lösningar än den som sökanden lägger fram i sitt ärende så länge den alternativa lösningen är fullgod för sökandens behov. Boverket anser därför inte att kommunen gjort något formellt fel när den undersökte alternativa lösningar och inte heller att kommunen har brustit i sin serviceskyldighet. Anmälan föranleder därför i denna del inte någon åtgärd från Boverkets sida.

Handläggningstid

NN

Handläggningstiden är alldeles för lång. Det tog lång tid innan kommunen ens hörde av sig efter det att deras ansökan kommit in. Sedan tog det lång tid mellan svaren från kommunen. Ansökan den 19 december 2013 gällde anpassning av entré samt förvaring av elrullstol. Före april 2014 ägde endast två träffar vid bostaden rum och ingen mailkonversation fanns. Att kommunen beskriver andra åtgärder som gjorts under tiden hör inte hit. Ett bevis på att kommunen inte ser till hustruns bästa eller på att de inte så snabbt som möjligt vill finna en lösning på hennes situation, är att kommunen har blundat för arbetsterapeutens intyg över vad som behöver göras för att hjälpa hustrun. Genom avslaget tvingade de hustrun att skicka in en ny ansökan och hon hamnade då sist i kön

igen. Den nya ansökan hade med sig ett kompletterande intyg från en arbetsterapeut där det extremt tydligt beskrivs varför kommunens förslag inte fungerar. Trots detta ville kommunen att de skulle förtydliga vad hustruns ansökan avsåg.

Kommunen

Båda ärendena har hanterats och handlagts enligt gällande lagstiftning. I det första ärendet har ett omfattande utredningsarbete gjorts, vilket tar tid, i synnerhet när ansökan är relativt omfattande och i vissa delar otydlig. En del anpassningar har dessutom gjorts under tiden utredning av den större åtgärden pågått.

Boverket

Av 7 § förvaltningslagen (1986:223) framgår att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Vad som är en godtagbar handläggningstid i ärenden om bostadsanpassningsbidrag varierar beroende på ärendets omfattning och svårighetsgrad. Kommunen ska se till att utredningen i ett ärende blir så fullständig som möjligt och därefter fatta ett beslut. Men det finns också en skyldighet för kommunen att se till att handläggningen i onödan inte drar ut på tiden och att ärendet handläggs så snabbt, enkelt och billigt som möjligt. Normalt sett räknas handläggningstiden från det datum som ansökan kom in till kommunen.

Av handlingarna i ärendet framgår bland annat följande. Den första ansökan om bostadsanpassningsbidrag kom in den 19 december 2013 till kommunen. Beslut fattades den 25 juni 2014. Det har således gått drygt sex månader innan ett avslagsbeslut meddelats i ärendet. Boverket vill i detta sammanhang framhålla att det normala förfarandet vid handläggningen av ärenden om bostadsanpassningsbidrag är att utifrån ansökan pröva frågan om åtgärderna i sig kan bedömas som nödvändiga och bidragsberättigande i övrigt enligt lagen om bostadsanpassningsbidrag och därefter fatta ett skriftligt beslut som kan överklagas. Detta ska enligt bestämmelserna i förvaltningslagen ske så enkelt och snabbt som möjligt. För sökanden är det särskilt viktigt eftersom kommunen och sökanden kan ha olika uppfattningar om i vilken mån bostadsanpassningsbidrag ska beviljas. Det är först när kommunen fattat ett skriftligt beslut i ärendet som det finns en möjlighet att överklaga kommunens beslut och få till stånd en överprövning i domstol.

Av handlingarna i ärendet framgår att intyg från en arbetsterapeut kom in den 27 december 2013 till kommunen. Därefter har ytterligare ansökningar om anpassning av toalettstol med tork- och spolfunktion, borttagning av trösklar och installation av dörrautomatik till huvudentré kommit in den 21 februari 2014 respektive den 26 mars 2014 med tillhörande intyg från arbetsterapeut och i vilka det fattats beslut i den 7 maj 2014, med undantag för frågan om installation av dörrautomatik. Av utredningen i ärendet framgår vidare att det förekommit en omfattande mailkonversation mellan kommunen och NN under perioden 15 april 2014 till den 3 juli 2014 i frågan om inbyggnad av entré med mera samt mailkonversation mellan kommunen och potentiella leverantörer

vad avser den första ansökan från den 19 december 2013 under tiden april till maj 2014. NN har i sin anmälan uppgett att två besök har företagits av kommunen före april 2014. Kommunen har i sitt yttrande uppgett att i början av ärendet hade de även en del telefonsamtal mellan sökanden/sökandens man och kommunen. Boverket har förståelse för att handläggningstiden, räknat för vardera ansökan för sig, har känts lång för sökanden. Av utredningen i ärendet framgår emellertid att ärendet har varit komplext och att nya ansökningar kommit in under handläggningstiden, vilka kommunen har utrett och fattat beslut i separat för att snabba på processen i dessa delar. Det är vidare Boverkets uppfattning att kommunen har haft fortlöpande kontakter med sökanden under handläggningstiden och att kommunens handläggningstid vad avser detta ärende i sig inte kan betraktas vara anmärkningsvärt lång.

Vad avser den andra ansökan om inbyggnad av entré med mera kom denna in till kommunen den 21 juli 2014, det vill säga samma dag som ett överklagande av kommunens beslut av den 25 juni 2014 också kom kommunen tillhanda. Av handlingarna i ärendet framkommer inte annat än att kommunen översänt överklagandet till förvaltningsrätten för prövning vilket sedermera resulterat i en dom den 25 mars 2015. Med anledning av den nya ansökan inledde kommunen en utredning och begärde den 21 augusti 2014 ett förtydligande och komplettering av ansökan. Sökanden har därefter kommit in med en offert och ritningar den 27 augusti 2014. Av handlingarna framgår att denna offert är identisk med den offert som kommunen hjälpt till med att ta fram under handläggningen av den första ansökan, men som kommunen i tidigare beslut valt att avslå. Handläggare har därefter i en mejlkonversation den 10 september 2014 frågat sökanden om det är samma sak som i första ansökan, d v s ombyggnad av entré, som sökanden vill ha prövat igen. Sökanden har då svarat att de fyllt i ansökan på samma sätt som tidigare tillfälle men att måtten för ombyggnaden är uppdaterade enligt nytt intyg från arbetsterapeuten. Av ytterligare mejlkonversation framgår att sökanden för det fall kommunen tänkt avslå ansökan, först ville att kommunen skulle diskutera alternativ innan kommunen fattade beslut. Sökanden framför också att om kommunen avslår ansökan så skulle nya överklaganden och ansökningar skickas in.

Boverket vill i detta sammanhang framhålla att rent allmänt gäller inom förvaltningsrätten att ett meddelat avslagsbeslut inte utgör hinder för en sökande att på nytt begära ett gynnande beslut av myndigheten. Den omständigheten att en myndighet inte finner skäl föreligga att ändra inställning i själva sakfrågan, innebär inte att myndigheten kan underlåta att pröva den nya framställningen. Myndigheten har ansetts skyldig att besvara varje sådan begäran genom ett nytt beslut oavsett om det tidigare beslutet bör ändras eller ej. (Hellners-Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, femte upplagan s.299). Detta framgår också av ett uttalande av Justitieombudsmannen, 2000/01:JO1 s. 349.

Av samma JO-beslut framgår dock att huvudregeln är att omprövning inte bör ske sedan beslutmyndigheten har överlämnat handlingarna i ärendet till en högre instans (jfr prop. 1985/86:80 s. 77). Det vill säga att om ett beslut har överklagats och kommunen får in en ny ansökan och kommunen inte avser att

ompröva sitt tidigare ställningstagande bör i stället frågan överlämnas till domstolen. Enligt Boverkets uppfattning borde Ekerö kommun, i vart fall efter det att sökanden kompletterat sin ansökan, och det tydligare framgick att ansökan gällde samma åtgärd – om än enligt sökanden ytmässigt lite större – i stället för att fortsätta utreda saken fattat ett beslut med anledning av ansökan och skickat över handlingarna i ärendet till förvaltningsrätten som handlade det tidigare överklagandet. Kommunen fortsatte i stället att utreda och företog ytterligare hembesök och fattade därefter ett nytt avslagsbeslut den 2 december 2014, det vill säga drygt 4 månader efter ansökan kommit in till kommunen. Enligt Boverkets uppfattning borde kommunen kunnat komma fram till ett beslut snabbare än vad som skett och handläggningstiden har därför i onödan dragit ut på tiden. Boverket avstår dock från att rikta direkt kritik mot kommunen då tiden fram till beslut inte kan anses anmärkningsvärt lång.

I detta ärende har tf. enhetschef Carl-Magnus Oredsson beslutat. Jurist Johan Kjellberg har varit föredragande.

Carl-Magnus Oredsson
tf. enhetschef

Johan Kjellberg
jurist