

Beslut
Datum
2013-04-15

Diarienummer
1363-3255/2012

Familjen NN
Ombud:

Motala kommun
591 86 Motala

Tillsynsbeslut enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag

Slutsatser

1. Boverket noterar att Motala kommun under 2008 i familjen NN:s ärende om bostadsanpassningsbidrag har betalat entreprenören utan stöd av en skriftlig fullmakt. Med hänsyn till att kommunen har uppgett att den sedan 2009 enbart använder skriftliga fullmakter avstår Boverket från att rikta kritik mot kommunen i denna del. Upplyningsvis vill Boverket göra kommunen uppmärksam på att en skriftlig fullmakt ska vara tydlig och skild från själva ansökningsblanketten. Dessutom måste kommunen noggrant informera sökanden om vad en fullmakt har för faktisk verkan och att en fullmakt kan återkallas.
2. Boverket kritiserar kommunen för att den kontrollerade staketet utan att först underrätta sökanden NN om när kontrollen skulle ske och därigenom orsakade att sökanden inte hade möjlighet att närvara. Boverket uppmanar kommunen att se över sina rutiner för hur den kontrollerar utförda anpassningar före utbetalning.
3. Boverket uppmanar kommunen att se över sina rutiner för hur den dokumenterar händelser i ärenden om bostadsanpassningsbidrag.

Redogörelse för ärendet

Anmälan

Familjen NN har genom sitt ombud anmält Motala kommun för hur den har handlagt familjens ansökan om bostadsanpassningsbidrag. Anmälan gäller sammanfattningsvis bristfällig kommunikation gentemot familjen, det vill säga att kommunen inte har tagit en sådan kontakt med sökanden som kan förväntas, samt kommunens inspektion av arbetet utifrån innehållet av bostadsanpassningen.

Anmälaren ifrågasätter om bostadsanpassningen, ett staket, verkligen har inspekterats och hur staketet i sådant fall har kunnat godkännas. Sökanden fick inte någon information om när staketet skulle inspekteras och ingen möjlighet att påtala att låsanordningen saknas. Någon dokumentation har inte skickats ut

till familjen. Låsanordningen tros finnas hos entreprenören, men han har inte satt dit den trots påstötningar från familjens sida.

När sökanden var i kontakt med kommunens handläggare våren 2012 var svaret att kommunen besökt familjens fastighet och `sett att stängslet står upp´ samt att den godkänt anpassningen och därefter betalat ut bidraget till entreprenören. Svaret var också att kommunen inte kunde göra något mer, eftersom saken var färdigbehandlad för kommunen.

Beskedet att kommunen hade inspekterat och godkänt anpassningen kom som en chock. Att någon hade varit på fastigheten och inspekterat något som inte var aktuellt för godkännande. Familjen kände sig förbisedd av kommunens handläggning och arbetsrutin. Familjen har inte fått någon information om när bostadsanpassningsbidraget har betalats ut eller någon dokumentation som indikerar att ärendet är färdigbehandlat.

Det bör inte gå att godkänna något som inte fyller sitt tilltänkta syfte. Staketet med låsanordning syftade till att minimera flyktrisken.

Under hela tiden är det kommunen som har haft kontrollen över bidraget och det är familjen som kontrakterat entreprenören. Genom att betala ut bidraget till entreprenören har kommunen berövat familjen ett viktigt påtryckningsmedel, nämligen möjligheten att hålla inne med betalningen till dess att prestation sker. Om kommunen hade kommunicerat med familjen innan staketet inspekterats och godkänts hade denna situation kunnat undvikas.

Kommunens yttrande

Boverket har begärt att Motala kommun yttrar sig över NN:s anmälan och att den inkommer med alla handlingar i ärendet.

Kommunen har sammanfattningsvis uppgett följande.

I januari 2008 meddelade sökanden att det var läge för att montera staketet. Handläggaren och sökanden kom överens om (muntlig fullmakt) att kommunen skulle fråga en viss entreprenör, som sökanden föreslagit, om denne ville lämna anbud samt också bestämma tid för besök på plats. Ett sådant besök ägde rum samma månad då sökandens man var med. Vid besöket bestämdes omfattningen av arbetet och vad entreprenören skulle lämna anbud på.

Sedan kommunen fattat ett omprövningsbeslut om storleken på bidraget till staketet meddelades sökanden beslutet och att hon kunde kontakta entreprenören för utförande. Det överenskoms att kommunen skulle syna av arbetet när detta var färdigt. I augusti 2008 samma år fick kommunen meddelande om att arbetet var färdigt. Två byggnadsinspektörer åkte till fastigheten och konstaterade att staketet var på plats. Fakturan betalades av kommunen efter telefonkontakt med sökanden som gav muntlig fullmakt.

I maj 2012 ringde sökanden till kommunen och sade att staketet hade börjat sätta sig, att grinden inte riktigt fungerade och att hon hade talat med entreprenören utan resultat. Att låsen inte hade monterats nämnde inte sökanden. Handläggaren ansåg att den inte kunde göra mer i ärendet dels eftersom det är konsumentköplagen som styr i dessa ärenden, dels eftersom familjen själva hade haft de flesta kontakterna med entreprenören.

Kommunen delar inte sökandens uppfattning att rollfördelningen var oklar, eftersom det var sökanden som skötte de flesta kontakterna med entreprenören. Dokumentation har skett i ärendet. Liksom kommunikering. Kommunens handläggare har haft en tät kontakt med sökanden genom telefonsamtal, möten och hembesök. Kommunen anser att den fullgjort serviceskyldigheten enligt 4 § förvaltningslagen.

Kommunen har vidare uppgett att den 2009 införde nya rutiner för hur den handlägger ärenden om bostadsanpassningsbidrag, bland annat använder den numera skriftliga fullmakter.

Boverkets bedömning

Boverket har enligt 3 § lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m. tillsyn över kommunernas bidragsverksamhet. Denna tillsyn gäller hur kommunerna hanterar ärenden om bostadsanpassningsbidrag rent formellt. Till exempel om de följer förvaltningslagens krav på dokumentation och kommunikation.

Detta tillsynsärende väcker frågor kring bland annat rollfördelning, fullmakt, och dokumentation.

Boverket gör utifrån anmälan och kommunens yttrande över denna följande bedömning.

Allmänt om rollfördelningen mellan en kommun och en sökande

Lagen om bostadsanpassningsbidrag utgår från en viss tänkt rollfördelning som sammanfattningsvis innebär att det är sökanden och entreprenören som ska ingå avtalet om utförandet av anpassningen och att sökanden ska betala entreprenören med beviljat bidrag. Kommunens roll är att bevilja bidrag om förutsättningarna är uppfyllda, det vill säga att fatta ett beslut på en summa pengar, som motsvarar skäligen 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. Om sökanden inte är nöjd med entreprenörens eller leverantörens prestation kan sökanden under vissa förutsättningar hålla inne med sin prestation, det vill säga betalningen. För att sökanden inte ska fråntas denna möjlighet till påtryckningsmedel utgår lagen från att bidraget betalas ut till sökanden efter det att åtgärderna utförts och godkänts och att sökanden därefter betalar leverantören eller entreprenören. En sökande kan dock ge kommunen fullmakt att till exempel betala entreprenören direkt, i stället för att först betala ut bidraget till sökanden som därefter betalar entreprenören.

Eventuella fullmakter ska vara skriftliga

Kommunen har uppgett att den var i kontakt med sökanden per telefon efter det att byggnadsinspektörerna hade kontrollerat anpassningen i augusti 2008 och att hon då gav kommunen en muntlig fullmakt att betala entreprenörens faktura för staketet. Familjens ombud har uppgett att så inte var fallet. Boverket har

inte kunnat utreda vad som verkligen har hänt i denna del år 2008, eftersom det helt saknas dokumentation rörande en eventuell muntlig fullmakt. Boverkets uppfattning är dock att eventuella fullmaktsförhållanden ska komma till uttryck genom en skriftlig fullmakt, vilket också bland annat justitieombudsmannen har påtalat. (Se bland annat JO 2004-06-14, diarienummer 1739-2004 och diarienummer 1740-2004.)

Boverket noterar att det på ansökningsblanketten gällande bland annat en annan första staketlösning, daterad den 16 mars 2004, finns en förtryckt fullmaktsförklaring som sökanden skrivit på i och med undertecknandet av ansökan. Enligt denna förklaring ger sökanden ”Motala kommun fullmakt att för min räkning disponera det bidrag jag kan komma att erhålla, varvid medlen skall användas till täckande av kostnaderna för anpassningen i min bostad”. Kommunen har dock inte gjort gällande att denna fullmaktsförklaring skulle gälla uppförandet av slutlig lösning av staket, varför Boverket bortser från denna redan av denna anledning.

Boverket brukar rikta kritik mot kommuner som använder muntliga fullmakter, men eftersom kommunen har uppgett att den slutade med det 2009 och numera endast använder skriftliga sådana avstår Boverket från att rikta kritik i detta ärende. Boverket vill dock upplysningsvis göra kommunen uppmärksam på att en skriftlig fullmakt ska vara tydlig och skild från själva ansökningsblanketten. Dessutom måste kommunen noggrant informera sökanden om vad en fullmakt har för faktisk verkan och att en fullmakt kan återkallas.

Dokumentation

Som Boverket har anfört i det föregående stycket har Boverket inte kunnat utreda om kommunen har fått en muntlig fullmakt eller inte att betala staketafakturan. För det fall att kommunen har fått en sådan har den dock valt att inte göra någon tjänsteanteckning om detta. Dokumentation är dock mycket viktigt i handläggningen av ärenden om bostadsanpassningsbidrag. Förvaltningslagen (1986:223) innehåller i 15 § en bestämmelse om skyldigheten att anteckna uppgifter som en myndighet får på något annat sätt än genom en handling. Denna skyldighet i förvaltningslagen begränsar sig i och för sig 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 handläggabyte 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.)

Det är således Boverkets uppfattning att en kommun som har fått en muntlig fullmakt att betala bidraget till entreprenören – ett förfarande som, vilket framgått ovan, Boverket i och för sig finner olämpligt – ska dokumentera detta. Och före en eventuell betalning till en entreprenör måste kommunen, vilket i och för sig gäller också om den har en skriftlig fullmakt, omsorgsfullt informera sig om att sökanden är nöjd med anpassningen. Det måste råda absolut klarhet i om en sökande godkänner en anpassning innan en kommun betalar en entreprenör. Främst av den anledningen att betalningen är det viktigaste påtryckningsmedlet mot en entreprenör vid eventuella fel och brister i arbetet.

När det gäller dokumentationen från byggnadsinspektörernas kontroll av staketet den 19 augusti 2008 får kommunen i och för sig anses ha fullgjort sin dokumentationsskyldighet. Det finns nämligen en tjänsteanteckning i akten från den 19 augusti 2008 där det framgår att två personer tagit en sväng förbi familjens fastighet och kontrollerat att staketet är på plats. Vidare har den ene antecknat ”Staketet helt ok!”.

Kontrollen av staketet

När det så till sist gäller själva kontrollen av staketet, så finns det inga bestämmelser i lagen om bostadsanpassningsbidrag om hur kommunen ska gå tillväga för att konstatera att åtgärden eller åtgärderna har utförts enligt beslutet. Det är dock enligt Boverkets uppfattning självklart att en sökande alltid ska underrättas om och ha möjlighet att närvara vid en sådan kontroll. Kommunen har uppgett att den hade kommit överens med sökanden om att kommunen skulle syna av arbetet när detta var färdigt. Enligt vad som framgår av ärendet tycks kommunen dock inte ha tagit någon kontakt med sökanden när det väl var dags för de båda byggnadsinspektörerna att åka ut till fastigheten. Det är dock självklart att denna typ av kontroller inte ska göras utan att sökandena underrättas och ges möjlighet att närvara. Att så inte skedde förtjänar kritik.

I detta ärende har juristen Johan Kjellberg beslutat. Jurist Ylva Storm har varit föredragande.

Johan Kjellberg
jurist

Ylva Storm
jurist