

Tillsyn som gäller hur Kommunalförbundet Sjukvård och Omsorg i Norrtälje har handlagt ett ärende om bostadsanpassningsbidrag

Slutsatser

1. Boverket anser att även telefonsamtalet den 16 september 2025 borde ha dokumenterats och erinrar kommunen om att den bör dokumentera allt som krävs för att man ska kunna följa gången i ett ärende.
2. Boverket vill uppmärksamma kommunen på att en myndighet bör vara försiktig med att lämna uppgifter om hur man sannolikt kommer besluta i ett ärende.
3. Boverket vill också upplysningsvis uppmärksamma kommunen på att om en komplettering hinner inkomma till kommunen före avgörandet, måste kommunen beakta den, även om kommunen inte har begärt någon komplettering. Det hade varit lämpligt att kommunen upplyst sökandens far om det under telefonsamtalet den 18 september 2025.
4. Kommunen anser själv att den borde ha kommunicerat de uppgifter som en arbetsterapeut lämnade till kommunen den 18 augusti 2025 och den 22 september 2025. Boverket vill upplysningsvis uppmärksamma kommunen på att kommunikationsplikten bara gäller fakta, själva underlaget till ett beslut. Däremot omfattas inte vilken slutsats kommunen drar utifrån dessa fakta.
5. Det är positivt att kommunen har ändrat formuleringen i sina bidragsbeslut där den beskriver hur sökanden ska redovisa sina kostnader inför utbetalningen av bidraget.

Bakgrund

NN (fortsättningsvis anmälarna) har skickat in en anmälan till Boverket. Den gäller hur Kommunalförbundet Sjukvård och Omsorg i Norrtälje (fortsättningsvis kommunen) har handlagt deras barns ansökan om bostadsanpassningsbidrag.

Anmälan handlar om bland annat kommunens dokumentation och kommunicering av uppgifter.

Bestämmelser

Boverket har tillsyn över kommunernas handläggning. Det framgår av 22 § lagen (2018:222) om bostadsanpassningsbidrag och 1 § förordningen (2018:224) om bostadsanpassningsbidrag.

Boverkets tillsyn efter en anmälan omfattar bara hur en kommun har handlagt ärendet formellt sett. Tillsynen omfattar däremot inte om bidragsbeslutet är korrekt eller inte. Boverket kommer därför inte bedöma om kommunen hade ett tillräckligt underlag för beslutet, kommunens värdering av de olika intygen från sakkunniga och inte heller andra delar av anmälan som gäller kommunens bidragsbeslut.

Boverket granskar kommunens handläggning utifrån framför allt förvaltningslagen (2017:900).

Skäl för beslutet

Boverket går nedan igenom de delar av anmälan som ryms inom Boverkets tillsynsfunktion och återger också vad kommunen har framfört. Respektive del avslutas med Boverkets bedömning.

Dokumentation

Anmälarna

Anmälarna har framfört att kommunen inte har dokumenterat följande telefonsamtal:

- Ett telefonsamtal mellan anmälarna och kommunen den 16 september 2025. Anmälarna ringde kommunen efter att de fått besked från LSS-handläggaren att kommunen inte hade tagit kontakt. Anmälarna påpekade att ett samtal eller inhämtning av information från LSS-handläggaren sannolikt behövdes för att utredningen inte skulle missa avgörande omständigheter. Den handläggare som anmälarna då talade med meddelade att hon skulle föra detta vidare till sin kollega.
- Ett telefonsamtal den 18 september 2025. Handläggaren ringde och uppgav att beslut redan var taget och att badrumsutbyggnad skulle nekas. Senare har kommunen beskrivit telefonsamtalet som ett preliminärt beslut respektive ett förhandsbesked. Oavsett hur det i efterhand

benämnas innebär detta i praktiken att de inte fick möjlighet att påverka ärendet inom den pågående handläggningen. De efterfrågade möjlighet att bemöta uppgifterna som handläggaren lämnade under samtalet och lämna ytterligare underlag, men den möjligheten gavs inte.

Att ovanstående kontakter och ställningstaganden saknar dokumentation i handläggningsloggen innebär enligt anmälarna bristande spårbarhet och transparens i handläggningen och försvårar ett rättssäkert bemötande och effektiv överprövning. När muntliga kontakter och ställningstaganden som påverkar ärendet inte dokumenteras blir handläggningen i praktiken omöjlig att följa och kontrollera, vilket undergräver rättssäkerheten och möjligheten till effektiv överprövning.

Kommunen

Kommunen har framfört följande om telefonsamtalet den 16 september 2025.

Personen som tog emot samtalet från sökandens far den 16 september 2025 bedömde att det inte framkom någon ny uppgift eller information som påverkade handläggningen av ärendet. Med hänsyn till det ansågs samtalet inte ha betydelse för sakprövningen och därför dokumenterades det inte. Information om samtalet och önskan från föräldrarna om att kommunen skulle kontakta LSS-handläggare förmedlades dock vidare till en kollega, som sedan ringde sökandens far den 18 september 2025.

Kommunen har vidare på fråga från Boverket angett i mejl att det bör vara den 17 september 2025 som ordinarie handläggare fick muntlig information om att sökandens far hade ringt dagen innan.

När det gäller telefonsamtalet den 18 september 2025 har kommunen framfört att det borde ha dokumenterats, men att så inte skedde har inte påverkat beslutet om bidrag.

Boverkets bedömning

En myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling ska snarast dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem. (27 § förvaltningslagen.)

Bestämmelsen innebär att det inte bara är uppgifter som har betydelse för det slutliga beslutet som ska dokumenteras, utan även uppgifter som kan ha betydelse för andra typer av beslut under handläggningens gång. Om det för myndigheten framstår som uppenbart att en uppgift som lämnas muntligt kommer att sakna betydelse för ett beslut i ärendet behöver den dock inte dokumenteras. (Proposition 2016/17:180 sid. 176.)

Propositionen till förvaltningslagen tar också upp att Justitieombudsmannen (JO) tidigare uttalat i granskningsärenden att en myndighet bör dokumentera allt som krävs för att man ska kunna följa gången i ett ärende. Det framförs i propositionen att JO:s uttalanden, i fråga om sådant som formellt faller utanför

bestämmelsens tillämpningsområde, inte påverkas av förslaget, utan kommer att gälla på samma sätt som tidigare. Vad JO har uttalat om att en myndighet bör dokumentera allt som krävs för att man ska kunna följa gången i ett ärende, kommer alltså att ha samma betydelse för rättstillämpningen som hittills. (Propositionen sid. 177 och 315.)

Hänvisningen till JO i propositionen innebär att till exempel uppgifter som att myndigheten har haft kontakt med parter, andra personer eller myndigheter bör dokumenteras (JO, 2004-06-14, diarienummer 1739–2004 och diarienummer 1740–2004, och 2007-06-15, diarienummer 1477–2007).

Kommunen har själv framfört att telefonsamtalet den 18 september 2025 borde ha dokumenterats. Boverket anser att även telefonsamtalet den 16 september 2025 borde ha dokumenterats.

Den dokumentationsskyldighet som följer av förvaltningslagen är begränsad till uppgifter som myndigheten får till sig, inte sådana som myndigheten själv lämnar. Som framgår ovan anser dock JO att en myndighet bör dokumentera allt som krävs för att man ska kunna följa gången i ett ärende, och propositionen till förvaltningslagen hänvisar till JO:s uttalanden.

När det gäller telefonsamtalet den 16 september 2025 informerades ordinarie handläggare om detta den 17 september 2025, vilket var snabbt. Dokumentationskravet syftar dock bland annat till att minska risken för att muntliga uppgifter inte tas om hand, till exempel för att den som tar emot sådana uppgifter blir sjuk, något som inte kan förutspås i förväg.

Mer om telefonsamtalet den 18 september 2025, olika motiveringar för avslag och möjligheten att komplettera ett ärende

Anmälarna

Anmälarna har också anmärkt på att de i telefonsamtalet den 18 september 2025 nekades möjlighet att bemöta uppgifterna som handläggaren lämnade under samtalet och lämna ytterligare underlag.

Skälet till avslag för badrumsdelen angavs under telefonsamtalet vara “olämplig bostad” (9 §). I den skriftliga beslutsmotivering som senare meddelades angavs dock en annan avslagsgrund (5 §).

Kommunen hävdade även tidigare under handläggningen olämplig bostad, men avskog sedan med annan grund i majoriteten av fallen. Deras invändning gäller inte vilken avslagsgrund som är riktig i sak, utan att kommunen anger olika lagrum för beslutet vid olika tillfällen. Det har varit väldigt svårt, och kostsamt för dem, att bemöta detta då de inte vet vad anledningen till avslag riktigt är.

De ifrågasätter tidsordningen i utredningen, eftersom mått inhämtades den 22 september 2025, efter att muntligt besked om avslag lämnats den 18 september 2025.

Kommunen

Som huvudregel kontaktar kommunen inte sökande för att informera om det kommande beslutets innehåll. I det aktuella ärendet genomfördes ett telefonsamtal efter uttrycklig begäran från sökandens far som önskade bli uppringd. Beslut delges skriftligen, och något beslut hade inte fattats vid tidpunkten för telefonsamtalet.

Syftet med telefonsamtalet var inte att informera sökandens far om innehållet i det kommande beslutet, men till följd av hur samtalet utvecklades kom handläggaren att lämna mer information än vad som ursprungligen var avsett. Under samtalet blev sökandens far informerad om att handläggaren bedömde att ansökan om utbyggnad av badrummet sannolikt skulle komma att avslås, eftersom de hade flyttat in i huset när sökande redan hade en känd diagnos.

Kommunen har inte uppfattat att man inte kan ändra ställningstagande innan ett beslut är skriftligen taget. I detta fall använde kommunen slutligen 5 §, inte 9 §, i beslutet. Sökandens far informerades under samtalet om att ett skriftligt beslut skulle komma att skickas till sökanden per post samt att beslutet kunde överklagas till förvaltningsrätten.

Sökandes far påtalade under samtalet att utrymmet i badrummet riskerade att bli trångt med de aktuella hjälpmedlen. Därför bedömde handläggaren att det var lämpligt att utreda måtten på dessa hjälpmedel. Man skulle begära komplettering i ärendet med mått på hjälpmedlen.

Det bedömdes att ytterligare kontakt med LSS-handläggaren inte var nödvändigt, eftersom man redan hade flera intyg som beskrev sökandens olika tillstånd och omvårdnadsbehov.

Boverkets bedömning

Det framgår av handlingarna att det skriftliga beslutet om bidrag fattades den 23 september 2025.

Juridiskt sett är det skriftliga beslutet avgörande. Det finns, enligt Boverkets bedömning, inget formellt hinder mot att en kommun, när den fattar sitt bidragsbeslut, gör ett annat ställningstagande än vad som framstod som det mest sannolika före beslutet och därför ändrar avslagsgrund. Om en kommun har för avsikt att göra det är det viktigt att den överväger om den i så fall måste ge sökanden tillfälle att komplettera sin ansökan. Det beror på att den utredning som en sökande kan vilja använda ju kan variera beroende på kommunens skäl för ett eventuellt avslag.

Boverket vill också uppmärksamma kommunen på att en myndighet bör vara försiktig med att lämna uppgifter om hur man sannolikt kommer besluta i ett ärende. Det kan leda till osäkerhet kring vilka skäl som varit avgörande för kommunens beslut. Däremot kan det vara svårt för en kommun att under handläggningen inte alls beröra vilka bestämmelser som den anser är relevanta, eftersom det kan påverka vilken utredning som behövs i ärendet.

När det gäller möjligheten att komplettera ärendet vill Boverket framföra följande. Det är kommunen som gör bedömningen när ett ärende kan anses färdigutrett och det därmed är dags att fatta ett bidragsbeslut. Kommunen har alltså inte gjort fel, formellt sett, när handläggaren under telefonsamtalet den 18 september 2025 uppgav att det inte var nödvändigt att komplettera ärendet med intyg från LSS-handläggare. En annan sak är om bedömningen, att det inte behövdes ytterligare utredning, var korrekt. Det är dock en fråga som inte Boverket kan ta ställning till, utan en domstolsfråga. Samtidigt är det så, att innan ett beslut är slutligt avgjort, kan den som ansöker om bostadsanpassningsbidrag alltid komplettera ärendet, även om kommunen inte efterfrågar en sådan komplettering. Om kompletteringen hinner inkomma till kommunen före avgörandet, måste kommunen beakta den. Det hade varit lämpligt att kommunen upplyst sökandens far om det under telefonsamtalet.

Boverket kan inte fastställa vad som sagts under telefonsamtalet den 18 september 2025. Boverket vill dock upplysningsvis framföra att en kommun inte kan lämna bindande förhandsbesked i ärenden om bostadsanpassningsbidrag. För detta krävs stöd i lag eller någon annan författning, men något sådant stöd finns inte.

Kommunikation

Anmälarna

Anmälan tar också upp att kommunen inte kommunicerade de uppgifter som en arbetsterapeut lämnade till kommunen den 18 augusti 2025 och den 22 september 2025.

Kommunen

Kommunen har framfört att uppgifterna borde ha kommunicerats men att det missades. Sökandens far fick dock information om att de hade valt en olämplig bostad redan vid hembesöket den 1 september 2025 och under telefonsamtalet den 18 september 2025.

När det gäller telefonsamtalet den 18 augusti 2025 kontaktade handläggaren intygsskrivaren för att få uppgift om när sökanden skrevs in vid habiliteringen, eftersom den uppgiften inte framgick av det inkomna intyget. Under samtalet med intygsskrivaren framkom bland annat att sökanden varit inskriven på habiliteringen sedan januari 2023 och var sökanden var född och hade bott tidigare. Övrig information framgick redan av det inskickade intyget.

Den 22 september 2025 inkom ett mejl från arbetsterapeuten med mått på hjälpmedel.

Boverkets bedömning

Kommunen har själv framfört att uppgifterna borde ha kommunicerats. Boverket lämnar därför bara följande kommentarer upplysningsvis.

Innan en myndighet fattar ett beslut, ska den underrätta sökanden om allt material som är av betydelse för beslutet. Sökanden ska också få tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Någon kommunikering behöver dock inte ske om det är uppenbart obehövligt. (25 § förvaltningslagen.)

Av propositionen till förvaltningslagen framgår bland annat följande om bestämelsen om kommunikering (proposition 2016/17:180 sid. 310–311):

- Den gäller alla slags ärenden där någon är part.
- Den inbegriper alla beslut som kan aktualiseras inom ramen för handläggningen av ett ärende.
- Skyldigheten att kommunicera omfattar enbart sådant material som utgör underlag för beslutet, inte varje uppgift som har tillförts ärendet utifrån.
- Sådant material som helt saknar relevans för ett beslut i ett ärende omfattas inte av kravet på kommunikation.
- Med material av betydelse avses sådana omständigheter eller uppgifter som påverkar myndighetens ställningstagande i den fråga som beslutet gäller. Det kan handla om till exempel uppgifter i utredningar eller remissyttranden som talar till fördel eller nackdel för parten i ärendet.
- Det är inte ett förslag till beslut som ska kommuniceras.

Om en kommun inte kommunicerar sådana uppgifter som den borde kommunicera, finns en risk för att förvaltningsrätten, efter ett eventuellt överklagande, återförvisar målet till kommunen. Det förekommer dock att domstolen i stället själv ombesörjer kommunikeringen.

Avslutningsvis i denna del vill Boverket uppmärksamma att kommunikationsplikten bara gäller fakta, själva underlaget till ett beslut. Däremot omfattas inte vilken slutsats kommunen drar utifrån dessa fakta. När en kommun har fått in uppgifter som ska kommuniceras enligt förvaltningslagens bestämmelser, behöver kommunen alltså inte kommunicera vilka slutsatser kommunen drar utifrån dessa uppgifter.

Utbetalningsrutiner

Boverket har begärt att kommunen, förutom anmälan, även yttrar sig över sina utbetalningsrutiner. Det beror på att det på sidan 5 i beslutet står att innan utbetalning görs ska kvitton för utlagda kostnader redovisas. Det ger intryck av att den som beviljas bostadsanpassningsbidrag först måste betala anpassningen med egna pengar innan han eller hon kan få bidraget utbetalat.

Kommunen har svarat att den inte ställer krav på att anpassningar ska betalas med egna medel innan bidrag betalas ut. Eftersom informationen kan uppfattas på ett annat sätt än vad som är avsett har kommunen nu ändrat sina rutiner och kommer härnäst att ange följande: "Innan utbetalning kan göras behöver kvitton eller faktura som styrker kostnaderna redovisas."

Boverket ser positivt på att kommunen nu formulerar sig annorlunda i bidragsbesluten.

I detta ärende har enhetschef My Kennerwall beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit jurist Ylva Storm. I den slutliga handläggningen har också jurist Johan Kjellberg deltagit.

My Kennerwall
enhetschef

Ylva Storm
jurist