

NN

Lerums kommun
Stöd och omsorg
443 80 LERUM

Tillsynsbeslut enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag

Slutsatser

1. Upplysningsvis vill Boverket framhålla att det är mycket viktigt att en kommun redan tidigt i ett ärende upplyser om vem som ska göra vad i ett ärende om bostadsanpassningsbidrag och förklarar för sökanden hur ett ärende kommer att hanteras och vad sökanden har att göra.
2. Boverket anser att ansökan för åtgärder inomhus blev liggande för länge utan åtgärd från det att ansökan inkom i slutet av april 2014 till september 2014.
3. Boverket rekommenderar kommunen att se över sina rutiner för dokumentation.

Redogörelse för ärendet

Anmälan

Arbets terapeut NN har begärt att Boverket granskar handläggningstiden i ett ärende om bostadsanpassningsbidrag som handläggs av Lerums kommun. I sin anmälan, som inkom till Boverket den 25 mars 2015, skriver NN att ärendet påbörjades för cirka ett år sedan då intyg skrevs och samtal inleddes. NN har även framfört att det har varit dålig information till familjen om vad som åligger dem och att kommunen skyller fördröjningen på familjen.

Kommunens yttrande

Kommunen har yttrat sig över NN:s anmälan och skickat in handlingarna i det ärende som anmälan gäller. Kommunen har redogjort för gången i ärendet och framfört bland annat att handläggningen har tagit lång tid från det att ansökan inkom. Kommunen har vidare uppgett att sökanden kontinuerligt har fått information i ärendet och att det på ansökningsblanketten framgår vad ansökan ska kompletteras med vid mer omfattande åtgärder.

Boverkets bedömning

Boverket har enligt 3 § lagen om bostadanpassningsbidrag tillsyn över kommunernas verksamhet med detta bidrag.

Boverkets tillsyn efter en anmälan omfattar kommunernas formella handläggning av ärenden om bostadanpassningsbidrag, till exempel handläggnings-tiden. Boverket granskar däremot inte frågor som handlar om hur en anpassning bör utföras eller vilka åtgärder som är bidragsberättigande. Det får i stället prövas av förvaltningsdomstolarna, i första hand förvaltningsrätten, dit kommunernas beslut om bostadanpassningsbidrag kan överklagas.

Sammanfattning av vad som har hänt i ärendet hos kommunen

Det framgår av handlingarna i ärendet att den ansökan om bostadanpassningsbidrag som anmälan gäller inkom till kommunen den 28 april 2014. Något beslut hade inte fattats vid tidpunkten för Boverkets senaste telefonkontakt med kommunen den 1 juni 2015.

Redan innan ansökan inkom till kommunen gjorde arbetsterapeuten och handläggaren ett hembesök den 7 april 2014. Sökanden och handläggaren kom då överens om att sökanden skulle undersöka om det fanns några ritningar på huset.

Av handlingarna i ärendet framgår att bidrag även söktes för vissa åtgärder utomhus, bland annat handledare. Beslut om bidrag för dessa åtgärder fattades den 15 augusti 2014. Anmälan handlar inte om hur ansökan för dessa åtgärder har handlagts. Nämnas kan dock att i beslutet om åtgärderna utomhus så angavs att kommunen skulle ta ställning till övriga åtgärder i senare beslut.

Ansökan avser en omfattande anpassning. I rutan för sökta åtgärder har angetts ett ändamålsenligt boende, tillbyggnad på bottenvåningen, hygienrum, sovrum till det funktionsnedsatta barnet, sovrum till föräldrarna samt ombyggnad/tillbyggnad av befintligt kök.

Då sökanden inte kunnat få fram några ritningar kontaktade kommunen den 26 september 2014 en arkitekt som sedan var med på ett hembesök den 2 oktober 2014 och anlätades för att upprätta ritningsförslag. Den 2 oktober 2014 skickade kommunen en offertförfrågan till arkitektkontoret där arkitekten arbetar. Förfrågan gällde ”ritningsförslag för bostadanpassning av fastigheten...”. Vidare angavs bland annat tillbyggnad i markplan innehållande sovrum och hygienrum enligt genomgång vid hembesöket den 2 oktober 2014. Enligt Boverkets telefonsamtal med kommunen den 1 juni 2015 har arkitekten anlåtats för att upprätta ritningsförslag åt sökanden.

Det framgår av handlingarna att det har varit mycket diskussioner mellan kommunen och sökanden om hur anpassningen ska utföras och att kommunen gjort flera hembesök.

I november 2014 inkom de första förslagen från arkitekten till kommunen. Därefter kom förslag från arkitekten i december 2014 och i februari, april och maj 2015. Även sökanden har tillsänt kommunen förslag. Det framgår också att

både kommunens handläggare och sökanden har haft vissa kontakter med kommunens bygglovsavdelning för bedömning av om bygglov skulle kunna beviljas för olika förslag.

Vidare framgår av kommunens ärendeblad att kommunen i december 2014 skickade en ny ansökningsblankett till sökanden. Handläggaren gjorde det på uppmaning av sina två chefer. Syftet var att få fram vilket alternativ sökanden ville ansöka om. Ett planerat hembesök, som skulle ha ägt rum i mitten av januari 2015, avbokades per telefon samma dag som ansökningsblanketten skickades ut. Från arbetsterapeutens journalblad har om detta antecknats: ”Enligt mor så har handläggare informerat om att hon inte får lägga ner mer tid på ärendet. Familjen får själv begära in kostnadsförslag och även skicka in ifylld ansökan om bostadsanpassningsbidrag. Mor är förvånad över hur det har utvecklats. Har för sig att ansökan fylldes i i samband med ett hembesök hos familjen/.../. Familjen känner sig handfallna och vet inte vilket förslag man förväntas ta in kostnadsförslag på.” I yttrande till Boverket har kommunen bland annat anfört att kommunens tjänstemän i samråd kom fram till att det behövdes en konkret ansökan och att handläggaren inte skulle lägga mer tid i ärendet dessförinnan. Det fanns vid denna tidpunkt flera skisser på anpassning av huset samt tal om att stycka av tomten för att kunna anpassa i markplan. Kommunen har vidare uppgett att handläggaren i samtal informerade sökanden om att kommunen måste få in en ny skriftlig ansökan för att veta vad familjen vill ansöka om. Kommunen upplyste då även om att familjen skulle inkomma med skisser och en kostnadsberäkning.

I arbetsterapeutens journalblad har vidare den 15 januari 2015 antecknats att sökanden, i samband med att arbetsterapeuten var på besök, kontaktade handläggarens chef angående samtalet i december 2014. Det framkom då att handläggaren skulle få fortsätta att arbeta med ärendet men inte göra några fler hembesök. Kommunen ger samma bild av detta telefonsamtal i sitt yttrande till Boverket, med tillägget att kommunen avvaktade den nya ansökan.

Information, rollfördelning, serviceskyldighet och fullmakt

NN har framfört att informationen till familjen har varit dålig om vad som åligger dem. Kommunen har i sitt yttrande till Boverket anfört att sökanden kontinuerligt har fått information i ärendet.

Boverket kan inte utifrån handlingarna närmare utläsa vilken information som sökanden har getts och därmed heller inte om informationen varit bristfällig. Boverket vill rent allmänt framhålla att det är mycket viktigt att en kommun redan tidigt i ett ärende upplyser om vem som ska göra vad i ett ärende om bostadsanpassningsbidrag – det Boverket brukar kalla rollfördelningen – och förklarar för sökanden hur ett ärende kommer att hanteras och vad sökanden har att göra.

Utgångspunkten är att sökanden i sin ansökan ska klargöra vilka åtgärder som bidrag söks för. Och det är i första hand sökanden själv som ska se till att kommunen har den utredning som krävs för att kunna fatta ett beslut. Något

beslut om bygglov behöver dock inte presenteras före beslut om bostadsanpassningsbidrag. Sökanden kan i stället söka bygglov för de beviljade åtgärderna efter beslut om bidrag.

Serviceskyldighet

Samtidigt som det alltså i första hand är upp till sökanden själv att i sin ansökan klargöra vilka åtgärder bidrag söks för och att ta in den utredning som behövs för beslut – sakkunnigintyg, kostnadsberäkning och ibland ritningar – innehåller förvaltningslagen (1986:223) bestämmelser om serviceskyldighet.

Av 4 § förvaltningslagen framgår att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpens ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, enskildas behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

I propositionen till förvaltningslagen lämnas följande exempel på vad serviceskyldigheten kan omfatta. Det kan gälla exempelvis upplysningar om hur man gör en ansökan, råd om vilka handlingar som bör bifogas och hjälp med att fylla i blanketter. När det behövs och är lämpligt ska myndigheten också vägleda enskilda genom att, allt efter omständigheterna, ta initiativ till ytterligare utredning, verka för att utredningen begränsas till vad som är nödvändigt, fästa enskildas uppmärksamhet på att det finns ett annat, bättre sätt att nå det han eller hon eftersträvar och så vidare. Vägledningsskyldigheten gäller i princip oberoende av begäran. (Prop. 1985/86:80, sidan 59.)

En kommun kan alltså vara skyldig att hjälpa sökanden i ärenden om bostadsanpassningsbidrag. Hur mycket varierar utifrån hjälpbehovet i det enskilda fallet.

Boverket anser att kommunen har bistått sökanden i stor utsträckning. (Se dock nästa avsnitt ”Handläggningstiden” där Boverket konstaterar att kommunen borde ha varit mer drivande mellan slutet av april 2014 och september 2014.) Till exempel anlätade kommunen en arkitekt för att upprätta ritningar åt familjen och kommunen har gjort flera hembesök för att diskutera olika förslag.

Det är dock några moment som Boverket vill kommentera och som kan ha medfört att sökanden upplevt en osäkerhet kring sin egen roll, det vill säga kring vad som har ålegat henne som sökande.

Det första är detta att kommunen i december 2014 skickade ut en ny ansökningsblankett där sökanden skulle precisera sin ansökan. Boverket anser att det hade varit lämpligare att be om en sådan precisering utan krav på att en ny ansökningsblankett skulle fyllas i. En sådan fanns redan och det borde enligt Boverkets mening ha varit tillräckligt med en komplettering av denna. Det kan visserligen tyckas vara petitesser om en precisering görs i en ny ansökningsblankett eller skriftligen på något annat sätt. Boverket har dock förståelse för att sökanden, enligt vad som framgår av arbetsterapeutens journalanteckningar, ställde sig undrande inför detta att hon fick en ny ansökningsblankett, hon hade ju redan fyllt i en ansökningsblankett långt tidigare. Och detta även om hand-

läggaren per telefon förklarade att anledningen var att man ville veta hur sökanden ställde sig när nu de första förslagen inte gick att genomföra.

Det andra är att Boverket anser att arkitektens roll är något oklar. Kommunen har uppgett att arkitekten anlätades för att upprätta ritningsförslag åt sökanden. Vid Boverkets genomgång av mejlkorrespondensen mellan kommunen och arkitekten har dock Boverket fått intrycket att arkitekten har kommunicerat med kommunen i första hand. Någon dokumentation som mer i detalj visar hur uppdraget ser ut finns inte (mer om dokumentation följer nedan i sista avsnittet).

Handläggningstiden

Av 7 § förvaltningslagen framgår att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten efterställs. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt.

En kommun är alltså skyldig att se till att handläggningen av ett ärende om bostadsanpassningsbidrag inte drar ut på tiden i onödan. Vad som är godtagbar handläggningstid i ärenden om bostadsanpassningsbidrag varierar, bland annat beroende på ärendets omfattning och svårighetsgrad. JO har uttalat att när ett ärende har anhängiggjorts hos en myndighet så ankommer det på myndigheten att driva fram ärendet till ett avgörande (JO-beslut 2009-03-04, diarienummer 3379-2008).

Det har gått över ett år sedan ansökan gjordes och något beslut hade i vart fall inte fattats den 1 juni 2015.

Vid hembesöket den 7 april 2014, innan en formell ansökan hade skickats in till kommunen, kom sökanden och kommunen överens om att sökanden skulle undersöka om det fanns några ritningar på huset. Det gjorde det inte. Den 26 september 2014 kontaktade kommunen en arkitekt som var med på ett hembesök den 2 oktober 2014 och anlätades för att upprätta ritningsförslag. Förslag på hur behovet av anpassning ska kunna lösas har bollats fram och tillbaka sedan november 2014. Det framgår att såväl kommunen som sökanden har haft kontakter med kommunens bygglovsavdelning för att stämma av olika förslag under hand och att förslag har måst göras om efter besked om att bygglov inte kommer att beviljas.

Handläggningstiden är redan lång, räknad från april 2014. Enligt vad Boverket har kunnat finna är det framförallt i fråga om tiden från ansökan i slutet av april 2014 till slutet av september 2014, då kommunen kontaktade en arkitekt, som kommunen hade kunnat påverka handläggningstiden genom att vara mer drivande och detta, enligt Boverkets mening, trots att det samtidigt pågick handläggning av en annan ansökan som rörde åtgärder utomhus. Det framgår inte varför det dröjde ända till september 2014 innan kommunen tog initiativ till att anlita en arkitekt. Visserligen är det i första hand sökandena själva som ska ta fram ritningar när sådana behövs för prövning av en ansökan om bostadsanpassningsbidrag. Samtidigt har, som framgår ovan, myndigheter ett ansvar för att driva fram ärendena till ett avgörande. Oavsett vad som kan ha

överenskommits under hembesöket om vem som skulle göra vad för det fall att sökanden inte kunde få fram några ritningar över huset, så har kommunen haft ett ansvar för att ansökan avseende åtgärderna inomhus inte skulle bli lämnad utan åtgärd under flera månader. Frånsett detta anser Boverket att när det gäller tiden från slutet av september 2014 och framåt så tycks ärendet ha varit i gång kontinuerligt.

Dokumentation

Förvaltningslagen innehåller i 15 § en bestämmelse om dokumentation. Där framgår att när det gäller ärenden som avser myndighetsutövning, vilket ärenden om bostadsanpassningsbidrag gör, så finns det en skyldighet att 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.)

Enligt JO ska dokumentationen vara utförd på ett sådant sätt att den inte lätt kan utplånas. Den ska dessutom vara daterad och signerad. (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 i vissa avseenden.

Det framgår till exempel av utredningen att kommunen i mitten av augusti 2014 skickade ut en fullmaktsblankett till sökanden. Det gjordes i samband med att bidragsbeslutet rörande vissa utomhusåtgärder skickades. Då Boverket inte kunde finna någon undertecknad fullmaktsblankett bland de handlingar som kommunen skickat in till Boverket kontaktade Boverket kommunen som uppgav att sökanden inte hade skickat tillbaka blanketten men per telefon uppgett att hon ville ge fullmakt till kommunen. Boverket har i flera tillsynsärenden påtalat att om en kommun och en sökande kommer överens om att kommunen ska agera som ombud så måste detta komma till uttryck i ett skriftligt

avtal. Det framkom vid telefonsamtalet med kommunen att den är införstådd med detta. När dock en avvikelse skedde så borde den muntliga fullmakten ha dokumenterats genom en tjänsteanteckning.

När det gäller anlitandet av arkitekten finns endast en offertförfrågan, men ingen dokumentation i övrigt över att arkitekten anlätades.

Med hänsyn till hur viktigt det är att dokumentera det mesta som sker i ett ärende rekommenderar Boverket kommunen att se över sina rutiner för dokumentation.

I detta ärende har enhetschefen Peter Fransson beslutat. Jurist Ylva Storm har varit föredragande.

Peter Fransson
enhetschef

Ylva Storm
jurist