

NN

Boxholms kommun
Box 79
590 10 Boxholm

Tillsynsbeslut enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag

Slutsatser

1. Boxholms kommun har haft som rutin att inte fatta skriftliga, överklagbara beslut i ärenden om bostadsanpassningsbidrag och NN har fått göra åtskilliga påstötningar för att få det skriftliga beslut som slutligen fattades i juni 2014. Boxholms kommun har uppgett att den har ändrat sina rutiner och numera fattar skriftliga beslut. Boverket avstår därför från att rikta kritik mot kommunen i denna del.
2. Boverket erinrar om vikten av att besluten fattas i förväg och att de motiveras ordentligt.
3. I den mån NN vidhåller sin ansökan i de delar som ännu inte prövats, till exempel anpassning av kök, har hon rätt till beslut också i dessa delar.
4. Boverket kritiserar kommunen för att NN inte har haft möjlighet att välja entreprenör. Ett sådant förfarande är tvärt emot den rollfördelning som lagen om bostadsanpassningsbidrag utgår från.
5. Boverket uppmanar kommunen att se över sina rutiner så att sökande rutinmässigt ges rätt att själva välja entreprenör, beställa arbetena och betala entreprenören med beviljat bidrag.
6. Boverket uppmanar kommunen att skapa rutiner som innebär att sökande tidigt informeras om den rollfördelning som lagen om bostadsanpassningsbidrag utgår från och som bland annat innebär en rätt för sökande att själva välja entreprenörer. Om en sökande uttryckligen ber kommunen att vara ombud och att till exempel välja entreprenör och beställa arbetena så ska detta komma till uttryck i ett skriftligt avtal.
7. Boverket rekommenderar kommunen att se över sina rutiner för dokumentation.

Redogörelse för ärendet

Anmälan

NN har gjort en anmälan till Boverket i maj 2014 som gäller hur Boxholms kommun har handlagt hennes ansökan om bostadsanpassningsbidrag. I anmälan och i en kompletterande skrivelse från september 2014 anför NN bland annat följande.

Hon lämnade in en ansökan om bostadsanpassningsbidrag för trapphiss mellan våningsplanen, ersättning av entrétrappa, ac-funktion för inomhusmiljö, handledare till altan samt permobilgarage i juli 2011. Hon har under hela processen begärt skriftligt på alla beslut, både bifall och avslag, utan att få det. Kommunen har använt sig av strategin förhållning i ärendet. Inga beslut har skrivits trots begäran om detta för att kunna göra en formell överklagan till domstol.

När behovet av att få en trappa till utomhusmiljön var akut och hon inte längre kunde ta sig till duschrummet i källarplanet gjorde kommunen en anpassning genom att bevilja henne en lyftplatta och ställa iordning ett badrum på bostadsplanet. Hon har inte fått möjlighet att påverka utförande, utseendet eller vem som skulle hålla i entreprenaden utan det pressades fram mycket hastigt när det blev akut. Hon fick stoppa bygget av trapphiss då det inte tog hänsyn till alla säkerhetsaspekter. Därefter gjordes bygget delvis om. Hon har hela tiden fått kämpa för sin rätt.

Övriga åtgärder i ansökan, såsom handledare till altanen, ac-funktionen och garaget har kommunen låtit bero.

Ett så komplicerat och långdraget ärende borde ha fått en god överlämning vid byte av handläggare. Den första kontakten hon hade med den nuvarande handläggaren var runt den 20 februari 2014. Han sade då att hon var tvungen att gå genom en arbetsterapeut.

Efter en kontakt med arbetsterapeuten ordnades det med ett hembesök den 28 februari 2014. Hon påtalade då brister i den utförda anpassningen av badrummet och hissen. Hon påtalade också saker i ansökan som det varken hade beslutats om eller åtgärdats. Det som gällde i sak var permobilgarage, räcke och ramp till altan och AC-funktion till inomhusmiljön.

Vid nämnda hembesök bad hon nuvarande handläggare att sätta sig in i ärendet skyndsamt och att fullfölja hennes gamla ärende då det hade varit så långdraget. Hon önskade också hjälp av arbetsterapeuten att göra en ny ansökan om förbättringar av de brister som var i den redan utförda anpassningen av badrum och hiss vid yttertrappan. Handläggaren sade då att hon var tvungen att göra en ny ansökan och skaffa nya intyg för ärendet vara avslutat för hans del. Hon ansåg dock att ärendet fortfarande var öppet eftersom hon inte hade fått något skriftligt beslut, vilket hon påtalade att hon bett om. Intyg fanns redan. De kom dock överens om under hembesöket att arbetsterapeuten skulle inhämta underlag och skriva intyg till tilläggsansökan. Handläggaren skulle studera de dokument som kommunen hade och göra en bedömning och undersöka om beslut var skrivna. Hon sade att hon skulle ge dem arbetsro, eftersom både arbetsterapeuten

peuten och handläggaren var nya, om de kunde lova att inte låta ärendet dra ut på tiden och ha en öppen dialog.

När hon inte hört av dem på åtta veckor kontaktade hon dem och det visade sig då att de inte hade gjort någonting. Hon påtalade åter för handläggaren att hon ville ha ett skriftligt beslut för att kunna överklaga. Han sade bland annat att han hade väntat på hennes nya ansökan med intyg.

Arbetsterapeuten var klar en eller två veckor senare. Hon gick då personligen upp till handläggaren med ansökan och bad samtidigt om att få kopior på de papper som gällde henne och hennes ärende. Längst fram i pärmen med hennes handlingar fanns lappen med hennes önskan om skriftliga beslut. Hon frågade om han hade sett den men han svarade att han inte hunnit.

Det var så få handlingar. Bara ansökningar, intyg, en liten skiss på badrummet som hon inte hade sett tidigare, och några få ströanteckningar skrivna av den tidigare handläggaren. Hon ringde upp den nuvarande handläggaren samma dag och frågade hur han kunde tycka att ett ärende var avslutat med så lite information om vad som hade gjorts. Hon tyckte det var konstigt att kommunen inte ville veta mer detaljerat vad deras pengar går till. Han menade dock att det räckte för kommunen att en räkning från entreprenören diariefördes till bokföringen. Hon undrade hur man kunde ge en arbetsorder till en snickare och sedan bara betala utan att undersöka om det är gjort till belåtenhet eller inte. Ingen besiktning är gjord. Vid telefonsamtalet upprepade hon sin begäran om skriftliga beslut och handläggaren upprepade att bifall är det som genomförs och avslag är det som inte är gjort. Han lovade att han skulle se igenom hennes papper och att han skulle ta det hon sagt i beaktande. De kom överens om att beslut skulle fattas senast den 6 juni 2014.

När det gäller anpassningen av badrummet hade hon bett den förra handläggaren om ett planeringsmöte men utan något sådant dök det upp två snickare som skulle börja riva badrummet. Det var genom snickare hon fick reda på hur badrummet skulle se ut. Hon fick ideligen ringa till den förra handläggaren för att ifrågasätta allt. Utan hjälp av entreprenören, som gjorde de ändringar han vågade utan att trotsa handläggaren, hade hon stoppat hela bygget. Hon kunde inte bo hemma under perioder då det inte fanns vare sig toa eller dusch.

Hissen genomfördes på samma sätt som badrummet. När hon en dag kom hem från sjukgymnasten stod det en stor grävmaskin på tomten och grävde. Det var två veckor innan hennes mans 50-årsdag och hon hade bett dem om att inte börja innan. Hon fick stoppa bygget en tid av säkerhetsskäl och hade stöd i detta av entreprenören i fråga.

NN vill att hela handläggningen av hennes ärende granskas, även tiden före den nuvarande handläggaren. Hon tror att det sätt som hennes ärende har handlagts på är ett ganska normalt förfarande i kommunen.

Kommunens yttrande

Boverket har begärt att kommunen yttrar sig över anmälan och skickar in alla handlingar i ärendet till Boverket. Kommunen har anfört bland annat följande i

sitt skriftliga yttrande från augusti 2014 och i telefonsamtal med Boverket våren 2015.

När det gäller själva utförandet har handläggaren varit i kontakt med entreprenören och enligt uppgift gjorde han allt för att anpassningen skulle bli till NN:s belåtenhet. Överenskomna lösningar har dock ändrats efter utförande vid ett antal tillfällen.

Det stämmer inte att handläggaren har nekat skriftliga beslut. Som ny handläggare i ärendet skulle han sätta sig in i ärendet till den 5 juni 2014 och därefter fatta ett skriftligt beslut den 6 juni 2014. Eftersom det tyvärr visade sig att den 6 juni 2014 var en helgdag skickades beslutet på måndagen den 9 juni 2014. Ett överklagande inkom till kommunen den 10 juni 2014. Rutinen har tidigare varit att inte fatta skriftliga beslut utan bara föra en viss dokumentation för att kunna redovisa utbetalade medel för revisorerna. Fakturorna har diarieförts och kunnat härledas till ett visst ärende. Numera fattas skriftliga beslut.

Efter semestern talade handläggaren med NN den 6 augusti 2014 och förklarade att kommunen ändrat sig i fråga om AC-funktionen och skriftligt beslut om detta fattades den 8 augusti 2014.

Det finns brister i handläggningen i form av avsaknad av skriftliga beslut och handläggningstiden. Att handläggningen dragit ut tidsmässigt beror till viss del på att den nuvarande handläggaren inte visste om ärendet utan trodde att det var avslutat ända tills NN kontaktade honom.

Om en sökande inte uttrycker att han eller hon önskar välja entreprenör själv så gör kommunen det och någon fullmakt används inte.

Boverkets bedömning

Boverket har enligt 3 § lagen om bostadsanpassningsbidrag tillsyn över kommunernas verksamhet med detta bidrag. Boverkets tillsyn omfattar kommunernas formella handläggning av ärenden om bostadsanpassningsbidrag. Det kan handla om bland annat handläggningstid och dokumentation. Boverket granskar däremot inte frågor som handlar om bidrag ska beviljas eller inte, till exempel om en åtgärd är nödvändig eller inte. Det prövas i stället av förvaltningsdomstolarna efter ett överklagande.

Boverket har valt att begränsa granskningen till handläggningen på den enhet inom Boxholms kommun som numera hanterar ärenden om bostadsanpassningsbidrag och i huvudsak till sådant som den nuvarande handläggaren har kunnat yttra sig över. Boverket gör dock nedan även allmänna uttalanden om hur ärenden generellt sett bör hanteras för att skapa en rättssäker handläggning enligt förvaltningslagen, allmänna rättsgrundsatser och de intentioner som lagen om bostadsanpassningsbidrag utgår från.

Viktigt att fatta skriftliga beslut

Det framgår av utredningen att kommunen tidigare har haft som rutin att inte fatta några skriftliga, överklagbara beslut överhuvudtaget och att NN fick vänta i nästan 3 år innan hon fick ett sådant beslut.

NN:s ansökan från juli 2011, som inkom till kommunen i augusti 2011, kompletterades några månader senare, i november 2011, med ytterligare åtgärder, bland annat anpassningar i köket. NN har uppgett att hon inte orkat strida så hårt efter sin mans hjärtinfarkt och att familjen slutligen lät utföra vissa åtgärder, såsom köket, på egen hand.

Förvaltningslagen (1986:223) innehåller bestämmelser om hur statliga och kommunala myndigheter ska handlägga sina ärenden och sköta kontakterna med allmänheten. Lagen utgår från att myndigheter ser till att dokumentera sina beslut. En sådan skyldighet följer av bland annat allmänna grundsatser. (Se om detta i bland annat Trygve Hellners och Bo Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, tredje upplagan, sidorna 234-235 och 275.)

Det är mycket viktigt att kommunerna fattar formella, skriftliga beslut i ärenden om bostadsanpassningsbidrag. Avsaknaden av skriftliga beslut och detta att NN har fått göra åtskilliga påstötningar för att få det skriftliga beslut som slutligen fattades i juni 2014 är en stor avvikelse från hur handläggningen bör gå till. Kommunen har uppgett att den har ändrat sina rutiner och numera fattar skriftliga beslut. Boverket avstår därför från att rikta kritik mot kommunen i denna del. Samtidigt uppmanar Boverket kommunen att beakta att i den mån NN önskar få de åtgärder som omfattas av den komplettering av ansökan som gjordes i november 2011 prövade så har hon rätt till beslut också i dessa delar.

Beslut ska fattas i förväg

När nu kommunen har övergått till att fatta skriftliga beslut vill Boverket dock betona hur viktigt det är att beslut rutinmässigt fattas innan åtgärderna utförs, om inte sökanden ansöker om bidrag i efterhand (se även Justitieombudsmannen, JO, bland annat JO 2004-06-14, diarienummer 1739-2004 och 1740-2004). Och Boverket har i tidigare tillsynsärenden kritiserat kommuner som inte fattar beslut förrän i efterhand. För en sökande är det angeläget att han eller hon kan få kommunens beslut prövat hos förvaltningsdomstol innan anpassningen utförs och det är endast skriftliga beslut som kan överklagas. Att överklaga i efterhand, när anpassningen redan har utförts, medför stora praktiska olägenheter och kan dessutom medföra att anpassningen blir dyrare i slutänden.

Beslut ska motiveras

Det är också viktigt att besluten är ordentligt motiverade. Det vill säga kommunen ska ange vilka skäl som ligger bakom beslutet. Om bidrag beviljas helt eller delvis så ska det framgå vilka åtgärder bidrag beviljas för och med vilket belopp. I de delar ansökan avslås helt eller delvis måste förklaras varför. Motiveringen ska göra det begripligt för sökanden vilka faktiska förhållanden som varit avgörande för kommunens beslut, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur kommunen har resonerat på de punkter där kommunen inte går sökanden till mötes.

Mer om detta finns att läsa i Boverkets digitala handbok ”Bostadsanpassningsbidraget – en handbok”, www.boverket.se/bab/ i handläggningssguiden, avsnittet om beslut, under huvudrubriken ”Handläggning”.

Sökanden har rätt att välja entreprenör m.m.

Det framgår av anmälan och utredningen i övrigt att NN inte har haft möjlighet att välja entreprenör. Ett sådant förfarande är tvärtemot den rollfördelning som lagen om bostadsanpassningsbidrag utgår från. Kommunen har framfört att den har som rutin att välja entreprenör, såvida inte sökanden uttrycker att han eller hon vill göra det.

Rollfördelningen

Rollfördelningen innebär bland annat följande. Kommunens roll är att, om villkoren för bidrag är uppfyllda, lämna ett bidrag, det vill säga 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 med beviljat bidrag när arbetet är klart. Det är alltså ingen skillnad jämfört med om sökanden hade valt att inte söka något bostadsanpassningsbidrag. Med hänsyn till de bestämmelser som finns för att stärka konsumenters rättigheter är det viktigt att avtalet om entreprenaden sluts mellan sökanden och entreprenören och inte mellan kommunen och entreprenören.

Avtalet mellan sökanden och entreprenören ska följa vanliga regler för avtal och sökanden ska på detta sätt kunna påverka hur åtgärderna utförs. 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 fräntas denna möjlighet till påtryckningsmedel utgår lagen ifrån att bidraget betalas ut till sökanden, efter det att åtgärderna utförts och godkänts, och att sökanden därefter betalar leverantören eller entreprenören.

Boverket kritiserar kommunen för att NN inte har haft möjlighet att välja entreprenör.

Fullmakt

Många kommuner vill gärna agera ombud med stöd av fullmakt i ärenden om bostadsanpassningsbidrag och välja entreprenör, beställa arbetena och betala entreprenören direkt. Boverket har dock i tidigare tillsynsbeslut sagt att en kommun inte bör använda fullmakt från sökande rent slentrianmässigt utan först efter att kommunen har gjort en bedömning av sökandens behov av sådan hjälp och sökanden vill ha sådan hjälp.

Om en sökande och kommunen kommer överens om att kommunen ska agera ombud och till exempel välja entreprenör, beställa arbetena och betala dessa för sökandens räkning så är det viktigt att denna överenskommelse sätts på pränt. Kommunen och sökanden ska alltså ingå ett skriftligt avtal där sökanden ger kommunen fullmakt att göra det sökanden och kommunen överenskommit. Ett

sådant avtal ska dokumenteras i en separat handling. Det är inte lämpligt att såsom en del kommuner gör använda en fullmaktsförklaring i ansökningsblanketten.

Observera att när en sökande har gett kommunen fullmakt att till exempel beställa arbeten så beställs arbetena för sökandens räkning. Sökanden blir alltså avtalspart med entreprenören även när kommunen agerar ombud.

Observera vidare att om en sökande och kommunen ingår ett fullmaktsavtal så påverkar inte det rätten att få ett skriftligt beslut innan åtgärderna utförs. Dessutom är alla viktiga bestämmelser i förvaltningslagen om bland annat dokumentation och sökandes rätt att få del av uppgifter tillämpliga även om sökanden har gett kommunen fullmakt.

Utbetalning av bidraget

NN har uppgett att entreprenörerna har fått betalt av kommunen utan att kommunen först har tagit reda på om arbetet gjorts till belåtenhet.

Hissen har besiktats den 26 juni 2012 enligt vad som framgår av ett besiktningensbevis. I övrigt framgår inte av utredningen att NN har kontaktats före utbetalningarna till hiss- och badrumsentreprenörer.

Det är Boverkets uppfattning att en kommun före en eventuell betalning till en entreprenör – något som det egentligen, enligt vad som framgår av rollfördelningen ovan, krävs en fullmakt för – noga måste informera sig om att sökanden är nöjd med anpassningen.

Nya rutiner och information

Boverket uppmanar kommunen att se över sina rutiner i enlighet med vad som har anförts i detta avsnitt, ”Sökandens rätt att välja entreprenör m.m.”. Och det är också viktigt att kommunen mycket tidigt i ett ärende informerar sökanden om den rollfördelning som lagen om bostadsanpassningsbidrag utgår från och som alltså bland annat innebär en rätt att själv välja entreprenör.

Dokumentation

Vid Boverkets genomgång av handlingarna i ärendet har kunnat konstateras att dokumentationen är mycket knapphändig. Det saknas till exempel tjänsteanteckningar från hembesöket i februari 2014 liksom från de telefonkontakter som kommunen och NN har haft enligt vad som framgår av anmälan och kommunens yttrande över denna.

Dokumentation är dock a och o vid ärendehandläggning. Av 15 § förvaltningslagen 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 uttalat följande om dokumentation.

”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.)

Boverket rekommenderar kommunen att se över sina rutiner för dokumentation. Bland kommunens handlingar i ärendet finns några tjänsteanteckningar från 2012. Om dessa kan sägas, som en utgångspunkt när kommunen ser över rutinerna, att det är bra att anteckningarna är daterade. Men det blir tydligare om det också framgår att anteckningen härrör från Boxholms kommun. Det är också viktigt att namnet på den som antecknar går att utläsa, det vill säga ett namnförtydligande bör komplettera signeringen.

Övrigt

Enligt NN påtalade hon vid hembesöket den 28 februari 2014 att vissa delar av anpassningen av badrum och hiss utomhus inte fungerade. Kommunen bad henne att inkomma med en ny ansökan och nya intyg vilket hon gjorde. NN har vidare framfört att kommunen därefter, den 28 maj 2014, uppgett att den bara kan handlägga ett ärende åt gången och att det inte gick att handlägga det gamla då det hade kommit in ett nytt. Denna upplysning fick till följd att NN drog tillbaka den nya ansökan som alltså handlade om att justera utförda anpassningar i badrum och i fråga om hiss utomhus.

Rent allmänt kan sägas att när en sökande påpekar att en utförd anpassning inte fungerar med hänsyn till funktionsnedsättningen så har sökanden rätt att få prövat om ytterligare bostadsanpassningsbidrag ska beviljas för att justera utförda anpassningar. En sådan ansökan bör, enligt Boverkets mening, kunna handläggas och prövas även om det finns andra åtgärder som också är föremål för kommunens handläggning.

Avslutande kommentar

Boverket vill åter uppmärksamma kommunen på Boverkets digitala handbok ”Bostadsanpassningsbidraget – en handbok” som nämnts ovan under ”Viktigt att fatta skriftliga beslut”. Handboken riktar sig bland annat till kommunernas handläggare av bostadsanpassningsbidrag och uppdateras kontinuerligt. Boverkets tryckta handbok uppdateras inte sedan hösten 2012.

Boverket brukar vidare stå till tjänst per telefon när kommunernas handläggare, chefer och politiker har frågor som rör hur ärenden ska handläggas generellt. Boverket ser inte sin tillsynsfunktion enbart som kontrollerande utan också som rådgivande och stödjande.

Avslutningsvis ber Boverket om ursäkt för den långa handläggningstiden i detta tillsynsärende.

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

Peter Fransson
enhetschef

Ylva Storm
jurist