

NN

Sundsvalls kommun  
851 85 SUNDSVALL

## Tillsynsbeslut enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag

### Slutsatser

1. Alla hembesök som gjorts borde ha dokumenterats av kommunen.
2. Dokumentation över hembesök ska innehålla datum för besöket, vilka som deltagit och uppgifter som kommunen fått muntligen eller genom egna iakttagelser under besöket, om dessa uppgifter kan ha betydelse för utgången i ärendet. Även eventuella överenskommelser under besöket, till exempel vad sökanden ska komplettera ansökan med för utredning, bör dokumenteras.
3. Om en sökande under diskussioner med en handläggare, till exempel per telefon eller under ett hembesök, förklarar att han eller hon vill ändra sin ansökan är det lämpligt att kommunen uppmanar sökanden att göra det skriftligt.
4. Det är lämpligt att kommunen skickar all dokumentation i första och andra ärendet till NN.
5. Boverket uppmanar kommunen att se över sina rutiner för beslut och att säkerställa att alla de åtgärder som bidrag söks för prövas genom skriftliga överklagbara beslut. Besluten ska motiveras, om bidrag inte beviljas helt enligt ansökan, och fattas i förväg, det vill säga innan åtgärderna utförs.

### Redogörelse för ärendet

#### Anmälan

NN har skickat en anmälan till Boverket som gäller hur Sundsvalls kommun har handlagt hennes ansökningar om bostadsanpassningsbidrag. NN har bland annat kritiserat att dokumentation saknas, att hon inte fått del av dokumentation, att familjen inte har fått vara delaktig i hur kommunen tänker och att handläggningstiden varit lång.

NN har uppgett att de hittills har haft tre handläggare och på grund av den bristfälliga dokumentationen har överenskommelser som träffats med tidigare

handläggare inte kunnat styrkas. Handläggare nummer 2:s beslut om skjutdörrar ifrågasattes av de som övertog ärendet. Det är dock ett internt kommunikationsproblem inom kommunen att man inte har överlämnat korrekt mellan handläggare vilket hon och familjen som kunder inte har något att göra med. De som kunder ska inte bli inblandade när det uppstår frågetecken mellan olika handläggare.

När det gäller det första ärendet, som är avslutat, fick de vänta på det slutliga beslutet cirka ett år efter att bygget var klart och inspekterat.

NN har vidare uppgett att familjen har begärt att kommunens handläggare ska hjälpa dem att få bostaden anpassad. Familjen har dock övervägt att flytta på grund av att de inte har fått rätt hjälp med att se över hur de kan anpassa bostaden. Alla handläggare har varit medvetna om att familjen har tittat på andra lösningar men inväntat förslag från kommunen. Kommunen har inte haft en dialog med familjen. Det förslag som bland annat handläggare 3 presenterade vid hembesöket den 24 april 2014 sade familjen nej till. De önskade i stället hitta en lösning tillsammans med kommunen. Det har man inte gjort. Hon förstår inte varför man som förälder ska komma med en massa lösningar om kommunen inte tittar på förslagen och har ifrågasatt varför man inte kan samarbeta kring en lösning.

#### **Kommunens yttrande**

Kommunen har redogjort för gången i NN:s ärenden om bostadsanpassningsbidrag enligt bland annat följande.

##### *Det första ärendet*

Det första ärendet gällde ett utvändigt förråd och inkom till kommunen den 18 juni 2012. Ett preliminärt beslut, där sökanden informerades om bidragets storlek och när utbetalning skulle ske, skickades till NN den 29 juni 2012, en utbetalning gjordes den 2 oktober 2012 och det formella beslutet fattades den 6 november 2013.

##### *Det andra ärendet*

Det andra ärendet inkom till kommunen den 22 juli 2013 och gällde bland annat groventrén.

I samband med att en annan handläggare, handläggare nummer 2, och arbetsterapeut gjorde ett hembesök hos familjen den 9 september 2013 framkom att familjen önskade avvakta med anpassningen tills vidare på grund av att de var osäkra på om de skulle bo kvar.

Den 21 november 2013 inkom ett förslag från NN till kommunen. Kommunen bedömde att vissa av åtgärderna, ny tillbyggnad för förvaring, redan hade beviljats bidrag i det första ärendet.

Arbetsterapeut kallade handläggare 2 till hembesök i februari 2014 men NN ställde in detta.

Viss ytterligare mejlkonversation ägde rum under mars och under april 2014.

Den 24 april 2014 gjorde handläggare 3 ett hembesök. Även arbetsterapeuten och en arbetsledare från ett företag var närvarande och det fördes vissa diskussioner om åtgärder. Enligt vad som framgår av kommunens yttrande till Boverket informerades kommunen vid besöket att bidrag för förråd av rullstolar och övrig utrustning inte kunde beviljas på nytt. Kommunen erbjöd i stället familjen att flytta det förråd som bidrag beviljats för i det första ärendet.

Direkt efter besöket mejlade NN handläggare 3 och förklarade att hon inte gick med på den lösning som kommunen föreslog under hembesöket.

Den 28 april 2014 skickade kommunen ett brev till NN där hon meddelades vilka åtgärder som var bidragsberättigande och vilka som inte var det. Familjen uppmanades att meddela kommunen hur de ville gå vidare med ärendet.

Vissa diskussioner om åtgärder fördes i mejl efter hembesöket den 24 april 2014 under slutet av april och under maj 2014. Den 13 juni 2014 mejlade NN kommunen att familjen väntade på beslut. Handläggaren mejlade tillbaka den 16 juni 2014 att beslut skulle komma inom kort och att ärendet skulle delas upp i tre beslut för att sökanden skulle få sitt bidrag utbetalat och ha möjlighet att överklaga de delar som inte beviljades.

Två beslut fattades den 25 juni 2014, det ena gällde bland annat ramp och dörröppnare och det andra att dela av sonens rum.

Det tredje beslutet fattades den 5 augusti 2015 och baserades på en ny ansökan som inkom till kommunen den 25 mars 2015. Den ansökan avsåg wc/dusch, kök och vissa åtgärder i utemiljön.

### **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, till exempel kommunernas dokumentation, handläggningstider och vid vilken tidpunkt under handläggningen som beslut fattas.

Boverket gör följande bedömning utifrån vad som har framkommit av utredningen när det gäller kommunens handläggning av de två första ärendena.

### **Dokumentation**

NN har framfört kritik mot att dokumentationen hos kommunen har varit bristfällig. Bland annat att hembesök som ägde rum under handläggningen av hennes första ärende inte dokumenterades. NN har vidare uppgett att nya handläggare har ställt sig frågande inför överenskommelser som hon träffat med tidigare handläggare, eftersom överenskommelserna inte har dokumenterats.

Förvaltningslagen (1986:223) innehåller i 15 § en bestämmelse om dokumentation. Bestämmelsen gäller för ärenden som avser myndighetsutövning, vilket ärenden om bostadsanpassningsbidrag gör. Kommunerna har i denna typ av ärenden en skyldighet att anteckna uppgifter som de får på något annat sätt än genom en handling.

Skyldigheten enligt 15 § förvaltningslagen begränsar sig i och för sig till att anteckna sådant som kan ha betydelse för själva utgången i ärendet, men Justi-

tieombudsmannen, JO, har uttalat att även uppgifter som enbart rör ärendets yttre gång måste dokumenteras i stor utsträckning. Till exempel att kontakt har förekommit med parter, andra personer eller myndigheter eller att handläggaren har gjort hembesök. JO har påpekat att sådan dokumentation 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. JO har också påpekat att ett handlägggarbyte i hög grad kan försvåras av brister i beskrivningen av vad som förekommit i ett ärende.” (JO, 2004-06-14, diarienummer 1739-2004 och diarienummer 1740-2004.)

NN har uppgett att det inte finns någon dokumentation över de hembesök som handläggare 1 gjorde. Boverket har inte funnit skäl att ifrågasätta NN:s uppgift att hembesök ägt rum men har inte kunnat finna någon dokumentation över dessa bland de handlingar som kommunen skickat in till Boverket. Hembesöken borde ha dokumenterats. Det finns viss dokumentation över hembesök i det andra ärendet genom tjänsteanteckningar i kommunens ärendeblad. Boverket har dock inte möjlighet att utreda om anteckningarna är tillräckliga, eftersom det beror på vad som sades och iaktogs under besöken. Rent allmänt kan sägas att dokumentation över hembesök ska innehålla datum för besöket, vilka som deltagit och uppgifter som kommunen fått muntligen eller genom egna iakttagelser under besöket, om dessa uppgifter kan ha betydelse för utgången i ärendet. Även eventuella överenskommelser under besöket, till exempel vad sökanden ska komplettera ansökan med för utredning, bör dokumenteras.

Tilläggas kan vidare att om en sökande under diskussioner med en handläggare, till exempel per telefon eller under ett hembesök, förklarar att han eller hon vill ändra sin ansökan, så är det lämpligt att kommunen uppmanar sökanden att göra det skriftligt.

Det framgår av kommunens ärendeblad att det har varit diskussioner om vad tidigare handläggare kan ha sagt om möjligheten att få bidrag. Boverket vill i detta sammanhang påpeka att i ärenden om bostadsanpassningsbidrag så är det endast genom formella, skriftliga beslut som en kommun kan ta ställning med bindande verkan till vilka åtgärder som bidrag beviljas för. En kommun kan alltså inte lämna bindande förhandsbesked i ärenden om bostadsanpassningsbidrag. För detta krävs stöd i lag eller någon annan författning, men något sådant stöd finns inte. Om en ny handläggare har övertagit ett ärende och gör en annan bedömning av om en åtgärd är bidragsberättigande är han eller hon alltså inte bunden av den tidigare handläggarens bedömning, så länge den tidigare handläggarens bedömning inte har kommit till uttryck i ett formellt, skriftligt beslut. Men som NN:s anmälan visar skapar det ändå en otydlighet för en sökande när nya handläggare inte kan utläsa av handlingarna vad som diskuterats med tidigare handläggare, och dessutom kan handläggningstiden fördröjas. En bra utgångspunkt för en handläggare är att dokumentera ett ärende så väl att en annan handläggare kan överta handläggningen utan att behöva söka information av den förra.

### **Rätt att ta del av dokumentation**

NN har vidare uppgett att hon begärt ut kopior på all dokumentation men att hon inte har fått det. Enligt kommunens första yttrande till Boverket ska dokumentation ha skickats, det framgår dock inte klart av yttrandet om det gäller båda de första ärendena. Enligt uppgift per telefon med den nuvarande handläggaren har troligen all den dokumentation som fanns vid tidpunkten för begäran skickats avseende de två första ärendena.

Enligt vad som framgår av kommunens uppgifter till Boverket har kommunen inte motsatt sig att översända handlingarna. Dessa har troligen skickats, enligt kommunen. Då handlingarna dock inte har nått fram till NN är det lämpligt att kommunen skickar handlingarna på nytt.

Rent allmänt vill Boverket upplysa att det av 16 § förvaltningslagen följer en rätt för sökande i ärende om bostadsanpassningsbidrag att ta del av det som har tillförts ärendet. Till exempel kan sökanden bege sig till kommunens lokaler och begära att få tillgång till materialet i original. Om sökanden bor på annan ort ligger det ofta i kommunens serviceskyldighet enligt 4 § förvaltningslagen att hjälpa till, till exempel genom att erbjuda sig att skicka kopior av handlingarna. Begäran ska behandlas skyndsamt, vilket följer av de allmänna reglerna om myndigheternas serviceskyldighet och ärendehandläggning i 4 och 7 §§ förvaltningslagen. (Trygve Hellners och Bo Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 3:e upplagan, sidan 187-188.)

### **Beslut – form, tidpunkt, motivering, prövningens omfattning**

Boverket kommer i det följande att kommentera beslut som kommunen fattat i NN:s första två ärenden, men bara i formellt hänseende. Innehållet, det vill säga om bidrag borde ha beviljats med ytterligare belopp eller för fler åtgärder, är en fråga som prövas av förvaltningsdomstol efter ett överklagande och omfattas inte av Boverkets tillsyn

#### *Form och tidpunkt*

När det gäller det första ärendet, ärendenummer 2012/239, har kommunen uppgett att den skickade ett preliminärt beslut i brev i juni 2012 och att det formella beslutet togs den 6 november 2013. Bidraget betalades ut den 2 oktober 2012 efter att åtgärderna hade utförts.

Det så kallade preliminära beslutet, som fattades innan åtgärderna utfördes, är inte rubricerat beslut och saknar information om hur det kan överklagas. Det är, enligt Boverkets mening, tveksamt om handlingen kan ses som ett överklagbart beslut. Handlingen får snarare ses som en skriftlig information om ett beslut som i sig inte tycks vara dokumenterat.

Det slutliga beslutet daterat den 6 november 2013 uppfyller bättre de formella kraven, men detta beslut fattades i efterhand när åtgärderna var utförda och bidraget utbetalat. Boverket har i många sammanhang understrukt hur viktigt det är att skriftliga, överklagbara beslut fattas innan åtgärderna utförs, om inte sökanden ansöker om bidrag först i efterhand (se även JO, bland annat JO 2004-06-14, diarienummer 1739-2004 och 1740-2004). För en sökande är det naturligtvis angeläget att kunna få kommunens beslut prövat hos förvaltnings-

domstol 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.

#### *Motivering och prövningens omfattning*

När det gäller det ena av de båda beslut som fattades den 25 juni 2014, där NN beviljades bidrag för bland annat dörröppnare till entrédörren och en ramp, så innehåller detta visserligen information om bidragsbelopp, beviljade åtgärder och hur man överklagar. Däremot kan inte utläsas att NN, som ville bygga om entrén, i själva verket inte fick igenom sin ansökan i denna del. Om en kommun inte beviljar en ansökan fullt ut måste den motivera varför, det framgår av 20 § förvaltningslagen. Det saknar betydelse om kommunen, som i detta fall, bedömer att behovet av sökt åtgärd redan tillgodosetts genom tidigare beslut. Av beslutet ska alltså kunna utläsas inte bara vilka åtgärder bidrag beviljats för utan också vilka åtgärder bidrag inte har beviljats för. Det ska också framgå varför bidrag inte har beviljats. En beslutsmotivering underlättar för sökanden och andra att förstå beslutet, att kontrollera att beslutet är riktigt och att bedöma om det finns anledning att överklaga. Att kommunen före beslutet skrev till NN och förklarade vad man kunde bevilja och inte bevilja bidrag för är inte tillräckligt.

#### *Se över rutinerna för beslut*

Boverket uppmanar kommunen att se över sina rutiner för beslut och att säkerställa att alla de åtgärder som bidrag söks för prövas genom skriftliga överklagbara beslut. Besluten ska motiveras, om bidrag inte beviljas helt enligt ansökan, och fattas i förväg, det vill säga innan åtgärderna utförs.

#### **Rollfördelningen**

NN har framfört att familjen har önskat hitta en lösning tillsammans med kommunen. Hon har ifrågasatt varför man som förälder ska komma med en massa lösningar om kommunen inte tittar på förslagen. Hon har också ifrågasatt varför man inte kan samarbeta kring en lösning.

Utgångspunkten är att det är sökanden som i sin ansökan ska klargöra vilka åtgärder bidrag söks för. Det är också i första hand sökanden själv som ska se till att kommunen har den utredning som krävs för att kunna fatta ett beslut. När det står klart vad en ansökan omfattar – eventuellt efter justeringar och kompletteringar från sökandens sida – och utredningen är fullständig är det kommunens uppgift att ta ställning till om villkoren i lagen om bostadsanpassningsbidrag är uppfyllda genom ett skriftligt överklagbart beslut. Samtidigt har dock kommunerna en serviceskyldighet enligt förvaltningslagen och ett ansvar att driva ärendet framåt.

Av 4 § förvaltningslagen framgår att varje 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, enskildas behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

I propositionen till förvaltningslagen lämnas följande exempel på vad service-skyldigheten kan omfatta. Till exempel att lämna 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. Det är enligt Boverkets uppfattning mycket viktigt att en kommun tidigt under handläggningen av ett ärende upplyser om vem som ska göra vad – det Boverket brukar kalla rollfördelningen – och förklarar för sökanden hur ärendet kommer att hanteras och vad sökanden har att göra. Hur mycket kommunen sedan är skyldig att hjälpa till varierar utifrån hjälpbehovet i det enskilda fallet.

Däremot har kommunerna inte någon skyldighet att försöka åstadkomma något slags samförståndslösning, det kan tvärtom vara olämpligt. Boverket har i andra tillsynsärenden sett exempel på kommuner som har försökt komma fram till samförståndslösningar. Det vill säga ärenden där kommunen inte har ansett att sökandens lösning är bidragsberättigande och då försökt diskutera fram ett alternativ som kommunen kan ställa upp på. Då riskerar dock handläggningen att dra ut på tiden, och om sökanden och kommunen ändå inte kommer överens har sökandens möjlighet att få sin ansökan prövad av förvaltningsdomstol efter ett överklagande fördröjts. Boverket anser därför att en kommun ska vara försiktig med att sträva efter samförståndslösningar.

Boverket beklagar avslutningsvis den långa handläggningstiden i detta tillsynsärende.

Enhetschefen Peter Fransson har beslutat i detta ärende. Jurist Ylva Storm har varit föredragande.

Peter Fransson  
enhetschef

Ylva Storm  
jurist