

Beslut

Datum
2015-06-15

Diarienummer
1363-2738/2014

Process
3.5.1

NN

Sigtuna kommun
Stadsbyggnadskontoret
Södergatan 20
195 85 MÄRSTA

Tillsynsbeslut enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag

Slutsatser

1. Boverket riktat kritik mot Sigtuna kommun för att den i NN:s ärende om bostadsanpassningsbidrag har fattat beslut om bidrag först efter det att åtgärderna utförts.
2. Boverket uppmanar kommunen att ändra sina rutiner så att skriftliga beslut fattas innan åtgärderna utförs också i de ärenden där sökanden ger kommunen fullmakt att projektera anpassningsåtgärderna, upphandla projektet och betala ut bidraget till entreprenören.
3. Boverket uppmanar Sigtuna kommun att framöver använda en separat fullmaktshandling, skild från ansökningsblanketten, när en sökande vill att kommunen ska vara ombud.
4. Boverket anser inte att kommunen har brutit i sin serviceskyldighet enligt förvaltningslagen. Vad som gäller enligt civilrättsliga regler mellan en fullmaktstagare och en fullmaktsgivare är en fråga som ligger utanför Boverkets ansvarsområde som tillsynsmyndighet.
5. Boverket anser inte att någon kritik kan riktas mot kommunen för att det tog så lång tid innan arbetena var färdiga.
6. Upplysningsvis konstaterar Boverket att förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser i 16 och 17 §§ om sökandes rätt att få del av uppgifter även gäller när en sökande har gett kommunen fullmakt att projektera anpassningsåtgärderna, upphandla projektet och betala bidraget direkt till entreprenören.

Redogörelse för ärendet

Anmälan

NN har i juli 2014 gjort en anmälan till Boverket som gäller hur Sigtuna kommun har handlagt hennes ärende om bostadsanpassningsbidrag.

NN har vidare i oktober 2014 yttrat sig över vad Sigtuna kommun har anfört till Boverket.

Anmälan handlar sammanfattningsvis om att det saknas skriftligt beslut, att handläggningen har varit bristfällig och oprofessionell, genomförandetiden oacceptabelt lång och bemötandet oacceptabelt samt att kostnader i efterhand har övervältrats på familjen. NN har framfört bland annat följande.

En ansökan om bostadsanpassningsbidrag för en inomhushiss för dotterns räkning gjordes den 4 april 2014. Hon fick detta godkänt muntligen av kommunens nytillsatte handläggare. Men familjen fick inget skriftligt beslut på beviljat belopp eller avseende vilka åtgärder som bidrag beviljats för innan arbetet påbörjades.

Hon skrev på en fullmakt med följande innehåll: ”Jag ger Sigtuna kommun i uppdrag att för min räkning projektera anpassningsåtgärderna samt upphandla arbetena. Behörig handläggare äger rätt att till entreprenör utbetala det för åtgärden erhållna bostadsanpassningsbidraget.”

Arbetet påbörjades första gången i oktober 2013 och andra gången den 18 november 2013. Problem uppstod redan i inledningsskedet då man skulle gjuta grundplattan till hissen och alltså inte först i samband med håltagningen. Genomförandet har tagit mycket lång tid på grund av vad familjen uppfattar som extremt bristfällig kompetens och avsaknad av uppdragsbeskrivning och dokumentation. Hela familjen och dotterns assistenter har haft begränsad åtkomst till delar av huset som varit en byggarbetsplats under en alltför lång tid. Under en lång tid gick inte hissen att använda. Avsaknad av hiss har inneburit en ökad risk för dottern men även för hennes assistenter.

Det var inledningsvis problem med byggentreprenören. Efter ett möte den 19 december 2013 – påkallat av familjen – med kommunens inblandade tjänstemän, entreprenören och en besiktningsman anlitad av kommunen fick både kommunen och entreprenören kritik och en åtgärdsplan sattes upp. Det har bland annat inte funnits tillräcklig dokumentation, offerten från en av entreprenörerna var bristfällig m.m.

Efter byte av entreprenörens personal fortlöpte arbetet bättre.

När merparten av arbetet var klart fick hon en kopia på ett mail från en vikarierande och tillfällig handläggare där det framgick att kommunen ålagt henne att stå för vissa kostnader i samband med hissinstallationen. Hon hade dock aldrig blivit upplyst om att några kostnader skulle falla på henne och har därför inte heller fått eller godkänt någon offert från entreprenören på tilläggsarbeten. Överhuvudtaget har familjen inte någon gång under arbetets gång blivit informerade om kostnader eller fått något skriftligt eller muntligt beslut gällande

bostadsanpassningen eller den ekonomiska storleken på bidraget. De har inte haft någon anledning att tro att utförda arbeten skulle belasta dem privat.

Det har varit svårt att nå handläggaren för vägledning när problem uppstått. Han hänvisade redan inledningsvis till byggentreprenören med förklaringen att han endast handlägger ansökan. Handläggaren har heller inte varit anträffbar vid flertalet tillfällen. Kommunen har inte tagit sitt ansvar som fullmaktstagare. Det har varit kommunens uppgift att se till att den byggentreprenör som anlitas var tillräckligt kompetent och erfaren och det har varit kommunens uppgift att förmedla vad uppdraget inkluderar.

Kommunens yttrande

Kommunen har i september 2014 yttrat sig över NN:s anmälan till Boverket och har också skickat in alla handlingar i NN:s ärende om bostadsanpassningsbidrag.

Kommunen har anfört bland annat följande.

En ansökan om hiss inkom till kommunen den 5 april 2013 och NN och hennes sambo gav kommunen fullmakt att för deras räkning projektera och upphandla arbeten och att betala ut bidraget till entreprenören. Det gjordes hembesök samma dag. En hissoffert inkom till kommunen den 30 juni 2013. En offert från byggnadsentreprenören inkom till kommunen den 12 augusti 2013. Den 9 september 2013 och den 17 september 2013 godkändes offerter och beställdes hiss.

När det gäller själva hissen låg kostnaden i den offert man inhämtade på ungefär den nivå som hisskostnader brukar ligga och dessutom klarade uppdraget delegationsgränsen. Det fanns därför ingen anledning att gå ut med offertförfrågningar till fler hisslieferantörer. När det gäller offerten från byggentreprenören ansåg kommunen inte att kostnaden var orimlig och vidare beaktades bland annat att företaget hade utfört omfattande entreprenader inom kommunen.

Inför hisslieferansen gjordes vissa förberedande arbeten men NN och hennes sambo anmärkte på tillvägagångssättet som orsakade dammspridning. Den 14 november 2013 ringde NN till kontoret. Då var handläggaren, ansvarig avdelningschef och kontorschefen på semester. NN uppgav för tillförordnade kontorschefen att hon hade stoppat byggentreprenörens arbete och avvisat hantverkarna på grund av att de enligt NN inte var professionella. Entreprenören försökte åtgärda problemet genom att byta ut personalen och försöka rätta till meningsskiljaktigheterna.

Samma dag, den 14 november 2013, inkom klagomål från NN i form av en skriftlig redogörelse och samma dag slutade arbetsledaren. Hissintyg, driftinstruktioner och övertagandebevis lämnades till NN.

Den 18 november 2013 påbörjades arbetet igen, men det var fortsatt problem och diskussion om hur byggnationen skulle utföras.

Den 21 november 2013 inkom en extraräkning från hissleverantören för bland annat försenat/uppskjutet montage.

Den 3 december 2013 hölls ett möte på plats med beställaren och byggtreprenören. Beställaren accepterade då att kommunen tillsatte en oberoende kontrollant för att dels utreda utförda arbeten, dels komma med anvisningar på åtgärder för ett fullgott slutresultat.

Den 19 december 2013 kallade kommunen till ett möte med alla inblandade parter.

Den 2 januari 2014 inkom den oberoende kontrollanten med ett protokoll och den 9 januari 2014 fortsatte arbetena.

Den 31 januari 2014 godkände NN och kommunen en åtgärdsplan från byggnadsentreprenören. En tidplan från byggtreprenören godkändes av NN den 3 februari 2014.

Den 14 mars 2014 kom en slutavräkning från byggtreprenören och fakturan innehöll vissa åtgärder som inte var beställda av handläggarna av bostadsanpassningsbidrag. Vid kontroll visade det sig vara beställningar från NN. Boverket noterar att det framgår av kommunens beslut om bostadsanpassningsbidrag den 9 februari 2015 att kommunen slutligen kom att bevilja bidrag också för de åtgärder som kommunen inledningsvis ansåg att NN borde betala. Entreprenören hade då halverat kostnaden för dessa.

Kommunen har vidare beskrivit att den hanterar bostadsanpassningsbidrag på två olika sätt.

Alternativ 1: Sökanden får inkomma med en kostnadsuppskattning som godkänns utifrån inkommet intyg med åtgärdsförslag från arbetsterapeut. Beslut ges och utbetalning sker mot uppvisande av faktura.

Alternativ 2: Ansökan behandlas i relation till erforderligt intyg från arbetsterapeut. Kommunen agerar utifrån om sökanden lämnar fullmakt för kommunen att för sökandens räkning projektera anpassningsåtgärderna, upphandla projektet och betala ut det erhållna bostadsanpassningsbidraget till entreprenören. Kravspecifikation utformas och offerter inhämtas. Entreprenör utses, processen kontrolleras, slutdokumentation och beslut utfärdas och inkomna fakturor betalas efter granskning.

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 bemötande, handläggningstid, tidpunkten för beslut och fullmaktsfrågor. Boverket granskar däremot inte frågor som handlar om bidrag ska beviljas eller inte och för vilka åtgärder. Tillsynen omfattar heller inte entreprenörernas bemötande eller arbete.

Tidpunkten för skriftligt beslut

Familjens ansökan om bostadsanpassningsbidrag för en hiss inkom till Sigtuna kommun den 5 april 2013. Något skriftligt, överklagbart beslut fattades inte förrän den 9 februari 2015. Arbetena avslutades hösten 2014 enligt vad som angetts i beslutet.

Ansökan har handlagts enligt kommunens handläggningsalternativ 2 som beskrivits ovan under ”Kommunens yttrande”. Det vill säga sökanden har gett kommunen fullmakt att projektera åtgärderna, upphandla projektet och betala ut bidraget till entreprenören. Beslut har, i enlighet med detta handläggningsalternativ, fattats först i slutet när arbetena var utförda.

Boverket anser att det är mycket viktigt att ett formellt, skriftligt beslut om bostadsanpassningsbidrag fattas i förväg, det vill säga innan åtgärderna utförs. Även Justitieombudsmannen, JO, anser att beslut om bostadsanpassningsbidrag bör fattas i förväg, om inte sökanden har ansökt om bidrag först sedan åtgärderna utförts (se bland annat JO 2004-06-14, diarienummer 1739-2004 och diarienummer 1740-2004). 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.

Det är enligt Boverkets mening inte någon skillnad om sökanden, som i NN:s fall, har gett kommunen fullmakt att till exempel upphandla projektet. Även i ett sådant fall ska skriftligt beslut fattas i förväg, alltså innan åtgärderna utförs. Boverket riktar kritik mot kommunen för att den dröjde med beslutet.

Boverket uppmanar Sigtuna kommun att ändra sina rutiner så att skriftliga beslut fattas innan åtgärderna utförs också i de ärenden där sökanden ger kommunen fullmakt att projektera anpassningsåtgärderna, upphandla projektet och betala ut bidraget till entreprenören.

Fullmakt

Fullmaktsförklaringen – separat handling

NN och hennes sambo skrev på en fullmakt genom att underteckna en förtryckt fullmaktsförklaring i ansökningsblanketten den 4 april 2013. Fullmakten innebär att kommunen gavs i uppdrag att för familjens räkning ”projektera anpassningsåtgärderna samt upphandla arbetena. Behörig handläggare äger rätt att till entreprenör utbetala det för åtgärden erhållna bostadsanpassningsbidraget.”

Ansökningsblanketten är utformad på så sätt att själva ansökan om bostadsanpassningsbidrag undertecknas på första sidan. Långt ned på ansökningsblankettens andra sida finns en förtryckt fullmaktsförklaring under rubriken ”Fullmakt” och utrymme att underteckna denna förklaring.

Innan Boverket kommenterar det NN har tagit upp i sin anmälan rörande fullmakten vill Boverket fästa kommunens uppmärksamhet på att det inte är lämpligt att ha en förtryckt uppgift om fullmakt i själva ansökningsblanketten. Detta

eftersom en fullmaktsförklaring direkt i ansökningsblanketten skulle kunna uppfattas av en sökande som en uppmaning att ge kommunen en fullmakt eller rentav som att undertecknandet av fullmaktsförklaringen är ett villkor för att bostadsanpassningsbidrag ska beviljas. För att undvika detta ska fullmakten i stället hanteras separat från ansökningsblanketten, i en särskild handling. Boverket uppmanar därför Sigtuna kommun att framöver använda en separat fullmaktshandling, skild från ansökningsblanketten, när en sökande vill att kommunen ska vara ombud.

Kommunens ansvar som fullmaktstagare

NN har framfört att kommunen inte har tagit sitt ansvar som fullmaktstagare.

När en sökande såsom i detta fall har överlåtit ansvaret att ingå avtal med entreprenörerna till kommunen är sökanden beroende av att kommunen gör ett klokt val. Kommunen har ett ansvar att tillvarata sökandens intressen. Både till följd av serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen och till följd av ombudsuppdraget från sökanden. Men Boverket kan endast ta ställning till hur långt detta ansvar sträcker sig utifrån förvaltningslagens bestämmelser om serviceskyldighet. Boverket kan däremot inte bedöma kommunens agerande utifrån fullmaktsförhållandet mellan kommunen och NN. Detta eftersom fullmaktsförhållandet är ett civilrättsligt avtal som styrs av civilrättsliga regler och därför ligger utanför Boverkets ansvarsområde som tillsynsmyndighet.

Det framgår av utredningen att det varit en del problem under entreprenadens utförande och att den dragit ut på tiden. NN och hennes sambo skickade redan den 14 november 2013 en problemrappport till kommunen. I december 2013 tillsatte kommunen en oberoende kontrollant och samma månad hölls ett möte/syneförrättning. I protokollet från detta möte har antecknats att kommunen har kallat till mötet på grund av att fastighetsägarna är missnöjda och oroliga över utförandet. Med på mötet var NN och hennes sambo, två representanter från kommunen, byggentreprenören, hissleverantören och kontrollanten. I protokollet har redogjorts för bland annat kvarstående arbete och saknade dokument. Enligt vad som framgår av kommunens beslut den 9 februari 2015 avslutades inte arbetena förrän hösten 2014. Det blev då diskussion om vem som skulle betala vissa arbeten men det slutade med att kommunen tog alla kostnader.

Enligt 4 § förvaltningslagen ska myndigheter 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. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt. Vidare framgår av 7 § förvaltningslagen att myndigheter ska underlätta för enskilda att ha med dem att göra.

Det är sökanden som är avtalspart i förhållande till entreprenören även när kommunen har avtalat med entreprenören i egenskap av fullmaktstagare. Avtalet med entreprenören ingås ju för sökandens räkning. Boverket anser därför det i normalfallet i första hand ankommer på sökanden själv att kontakta entre-

prenören när problem av olika slag uppstår under entreprenadens utförande. Serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen kan dock, enligt Boverkets uppfattning, träda in också här. Omfattningen av denna serviceskyldighet i fråga om kontakterna med entreprenörerna varierar efter omständigheterna, men enligt Boverkets uppfattning kan man säga att ju mindre insyn och kontroll sökanden har haft under projektering och upphandling desto större blir serviceskyldigheten vid problem under entreprenadens utförande.

Enligt vad Boverket har kunnat bedöma utifrån handlingarna så har kommunen inte brustit i sin serviceskyldighet enligt förvaltningslagen. Boverket riktar heller inte någon kritik mot kommunen för att det tog så lång tid innan arbetena var färdiga.

Sökandes rätt att få del av uppgifter

Av 16 § förvaltningslagen framgår att en sökande har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild, vilket ärenden om bostadsanpassningsbidrag gör.

Och av 17 § förvaltningslagen framgår att ett ärende inte får avgöras utan att den som är sökande har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten får dock avgöra ärendet utan att så har skett till exempel om avgörandet inte går sökanden emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövligen eller om avgörandet inte kan uppskjutas. Myndigheten bestämmer om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt.

NN har framfört att familjen inte vid något tillfälle under arbetets gång har informerats om kostnader.

Kommunen har på fråga av Boverket i ett mejlsvar den 28 maj 2015 uppgett att enligt tidigare handläggare så har det varit möten hemma hos familjen före offertgivning och efter att offerterna inkommit och offerternas innehåll och pris har förmedlats muntligen till familjen under dessa möten.

NN:s och kommunens bild skiljer sig åt och Boverket utreder inte frågan närmare. Upplivsingsvis vill dock Boverket nämna att de nyssnämnda bestämmelserna i 16 och 17 §§ förvaltningslagen även gäller när en sökande, som i NN:s fall, har gett kommunen fullmakt.

Bemötandet

NN har även framfört att bemötandet varit oacceptabelt.

De anmälningar som kommer till Boverket handlar inte sällan om att sökanden anser att han eller hon har blivit illa bemött. NN har inte närmare preciserat på vilket sätt bemötandet varit oacceptabelt. Boverket konstaterar därför rent allmänt, utan att ta ställning till bemötandet i NN:s ärende om bostadsanpassningsbidrag, att det får krävas av myndigheter att de lämnar upplysningar och

vägledning på ett tillmötesgående sätt. Se till exempel Bertil Wennergren, Offentlig förvaltning i arbete, tredje upplagan, sidan 60.

Boverket ber avslutningsvis 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