

NN

Essunga kommun
465 82 Nossebro

Tillsynsbeslut enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag

Slutsatser

1. Boverket anser att handläggningstiden för ansökan om garageport och hårdplanering har varit för lång och kritiserar därför kommunen i denna del.
2. Boverket anser inte att handläggningstiden för ansökan om anpassning av köket har varit anmärkningsvärt lång och riktar därför inte någon kritik i denna del.
3. Boverket uppmanar kommunen att se över sina rutiner för dokumentation.
4. Boverket uppmanar kommunen att ändra sina rutiner så att beslut rutinmässigt fattas i förväg, om inte ansökan görs först i efterhand. Besluten ska innehålla uppgift om bidragets storlek och de åtgärder bidrag beviljats för. Om kommunen inte beviljar bidrag för alla sökta åtgärder ska detta framgå av beslutet och kommunen ska motivera varför.
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. Om en sökande vill att kommunen ska ombesörja detta ska det komma till uttryck i ett skriftligt avtal mellan sökanden och kommunen.

Redogörelse för ärendet

Anmälan

NN har anmält Essunga kommun för handläggningen av hennes ärenden om bostadsanpassningsbidrag. Anmälan gäller bland annat handläggningstid och dokumentation.

Enligt NN inleddes handläggningen positivt med viss bostadsanpassning och muntligt löfte om fortsatt sådan under 2015. Därefter saknades handläggare en tid innan en ny tog över i maj 2015. Hon har bland annat framfört att den nya handläggaren inte har gjort några anteckningar vid hembesök. Hon menar vidare att informationen kring ärendet och vad som gäller generellt om bostadsanpassning har varit otydlig.

NN har vidare framfört att kommunen borde ha tydligare riktlinjer för sig själva och den sökande och att kommunen borde samverka mellan förvaltningarna då hon har fått ett helt annat bemötande av socialförvaltningen som hanterar LSS (lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade) där hon känt sig delaktig i besluten.

Kommunens yttrande

Boverket har begärt att kommunen yttrar sig över NN:s anmälan och också redogör för kommunens handlägningsrutiner i ärenden om bostadsanpassningsbidrag liksom om det har gjorts avvikelser från dessa rutiner i NN:s ärenden. Boverket har vidare begärt att kommunen skickar in kopior av alla handlingar i hennes ärenden.

Kommunen har anfört bland annat följande. Det finns interna riktlinjer i kommunen för hur ärenden om bostadsanpassningsbidrag ska handläggas och NN:s ärende har handlagts som andra ärenden. Alla beslut i ärenden om bostadsanpassningsbidrag är skriftliga. Kommunens strävan är att handlägga ärenden så skyndsamt och rättssäkert som möjligt. Att NN:s ärende kan tyckas ha tagit lång tid från ansökan till beslut beror dels på att hon inte hade kommit in med kompletta handlingar, dels på att sökta åtgärder var mycket omfattande och dessutom i en olämplig bostad. Kommunen råar inte över personalbytet. Kommunen täckte upp vakansen med en vikarie som tidigare har arbetat med bostadsanpassningsärenden i kommunen.

Boverkets bedömning

Boverket har enligt 3 § lagen om bostadsanpassningsbidrag tillsyn över kommunernas bidragsverksamhet. Boverkets tillsyn efter en anmälan begränsar sig till kommunernas formella handläggning, till exempel handläggningstid och dokumentation. Frågor om vilka åtgärder som bidrag bör beviljas för i ett enskilt ärende omfattas inte utan prövas i stället av förvaltningsdomstolarna, i första hand förvaltningsrätten, dit kommunens beslut om bostadsanpassningsbidrag kan överklagas.

Handläggningstid

Det framgår av handlingarna att kommunen den 30 september 2015 avslög två ansökningar om bostadsanpassningsbidrag från NN. Dels en ansökan om bidrag för en elektronisk garageport och hårdplaning av mark vid garageuppfart, dels en ansökan om bidrag för att anpassa köket.

Ansökan om garageport och hårdplaning inkom till kommunen den 22 december 2014 och kompletterades med ett sakkunnigintyg den 7 januari 2015.

Ansökan om att anpassa köket inkom till kommunen den 23 april 2015. NN har i en bilaga till sin anmälan angett att handläggaren vid ett hembesök i maj 2015 sade att hon skulle lämna ett förslag på anpassningen av köket och i enlighet med det lämnade hon in ett kostnadsförslag till kommunen under sommaren 2015, närmare bestämt den 7 juli 2015 enligt vad som framgår av de handlingar som kommunen gett in till Boverket.

Den 8 september 2015 skickade kommunen ett förslag till beslut till NN och beredde henne tillfälle att yttra sig över detta senast den 18 september 2015. Ett nytt sakkunnigintyg inkom till kommunen det datumet. Som nämnts ovan avslog kommunen ansökningarna den 30 september 2015.

Av 7 § förvaltningslagen (1986:223) framgår att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Vad som är en godtagbar handläggningstid i ärenden om bostadsanpassningsbidrag varierar, bland annat beroende på ärendets omfattning och svårighetsgrad.

När det gäller ansökan om garageport och hårdplaning har kommunen, enligt vad som framgår av handlingarna, inte efterfrågat någon ytterligare utredning utöver själva ansökan och sakkunnigintyget, som inkom till kommunen i december 2014 respektive i början av januari 2015. Kommunen avslog ansökan först åtta månader senare. Boverket anser att kommunen borde ha kunnat fatta sitt beslut om denna ansökan i ett betydligt tidigare skede och kritiserar kommunen för att beslutet dröjde så pass länge.

När det gäller ansökan för att anpassa köket, som inkom till kommunen den 23 april 2015, kompletterade NN denna den 7 juli 2015 med en offert efter att kommunen bett om komplettering i maj 2015. Boverket anser inte att tiden fram till beslut den 30 september 2015 är anmärkningsvärt lång och riktar därför inte någon kritik mot handläggningstiden i denna del.

Dokumentation

Förvaltningslagen 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 utgången i ärendet, men justitieombudsmannen, 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 parters 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 framfört kritik mot att den nya handläggaren inte har fört några anteckningar under hembesök. Kommunen har inte motsagt NN:s uppgift att hembesök ägt rum och Boverket har inte kunnat finna några anteckningar från besöken bland de handlingar som kommunen har skickat in hit.

Som framgår ovan bör det mesta som sker i ett ärende dokumenteras. När det gäller hembesök kan sägas att det i vart fall ska gå att utläsa att besök ägt rum, datum för besöket och vilka som deltagit. Likaså bör dokumenteras om kommunen vid ett hembesök – liksom vid ett telefonsamtal – ber sökanden att komplettera ärendet. Uppgifter som kommunen får muntligen eller genom egna iakttagelser under till exempel ett hembesök måste dokumenteras enligt den nyssnämnda bestämmelsen i 15 § förvaltningslagen, om dessa uppgifter kan ha betydelse för utgången i ärendet. Boverket uppmanar kommunen att se över sina rutiner för dokumentation i enlighet med vad som nu framförts.

Tidpunkten för beslut

Kommunen har skickat in sina interna riktlinjer för handläggning av bostadsanpassningsbidrag till Boverket. Av dessa framgår att det förekommer att beslut om att bevilja bidrag fattas i efterhand, det vill säga när anpassningen redan är utförd.

Boverket har i många sammanhang påtalat hur viktigt det är att kommunerna fattar skriftliga, formella beslut innan åtgärderna utförs, om inte sökanden ansöker om bidrag i efterhand (se även de båda JO-besluten som nämnts ovan). För en sökande är det naturligtvis angeläget att kunna 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.

Boverket uppmanar kommunen att ändra sina rutiner så att beslut rutinmässigt fattas i förväg, om inte ansökan görs först i efterhand. Besluten ska innehålla uppgift om bidragets storlek och de åtgärder bidrag beviljats för. Om kommunen inte beviljar bidrag för alla sökta åtgärder ska detta framgå av beslutet och kommunen ska motivera varför.

Sökandens rätt att välja entreprenör

Lagen om bostadsanpassningsbidrag utgår från en viss tänkt rollfördelning som kan beskrivas enligt 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.

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 fråntas denna möjlighet till påtryckningsmedel utgår lagen från att bidraget betalas ut till sökanden, efter det att åtgärderna utförts och godkänts, och att sökanden därefter betalar leverantören eller entreprenören.

I kommunens riktlinjer för handläggning av bostadsanpassningsbidrag anges att om kommunen godkänner åtgärden så beställs arbetena av ”våra” snickare. Eventuellt gäller detta endast anpassningar i det kommunala bostadsföretagets bestånd, men även om så är fallet innebär det en avvikelse från den rollfördelning som beskrivits ovan och som alltså innebär att en sökande ska ha möjlighet att välja entreprenör utan att kommunen styr detta val. En sökande kan dock ge kommunen fullmakt att som ombud välja entreprenör, beställa arbetena och betala dessa för sökandens räkning. Det är då mycket viktigt att en sådan överenskommelse ingås skriftligen, det vill säga att kommunen och sökanden ingår ett skriftligt avtal där sökanden ger kommunen fullmakt att göra det som sökanden och kommunen har kommit överens om. Boverket uppmanar därför kommunen att se över rutinerna i denna del.

Avslutningsvis vill Boverket uppmärksamma kommunen på Boverkets digitala handbok ”Bostadsanpassningsbidraget – en handbok”. Handboken riktar sig bland annat till kommunernas handläggare av bostadsanpassningsbidrag och uppdateras kontinuerligt. (Boverkets tryckta handbok uppdateras inte sedan hösten 2012.) Här finns bland annat en handläggningsguide för kommunernas handläggare av bostadsanpassningsbidrag. Handboken innehåller också lagar, förarbeten och referat av domar från kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen som handlar om bostadsanpassningsbidrag.

I detta ärende har tillförordnad enhetschef Carl-Magnus Oredsson beslutat. Jurist Ylva Storm har varit föredragande.

Carl-Magnus Oredsson
tillförordnad enhetschef

Ylva Storm
jurist