

NN

Överkalix kommun
956 81 Överkalix

Tillsyn enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag

Redogörelse för ärendet

Justitieombudsmannen, JO, har till Boverket överlämnat en anmälan som NN har gjort mot Överkalix kommun.

Anmälan

Anmälan gäller hur Överkalix kommun har handlagt NN:s morbrors ansökan om bostadsanpassningsbidrag.

Enligt anmälan beviljade kommunen bostadsanpassningsbidrag för ett badrum våren 2016 men vid tidpunkten för anmälan i oktober 2016 hade fortfarande inget hänt trots att morbrodern hade stött på kommunen och kommunen gjort hembesök. Anmälan gäller också en ramp som är för brant.

Kommunens yttrande

Yttrande till JO

Innan JO överlämnade handlingarna till Boverket begärde JO in alla handlingar i NN:s morbrors ärende om bostadsanpassningsbidrag. Kommunen yttrade sig skriftligen till JO den 1 november 2016 och framförde bland annat följande.

Handläggaren som utrett ärendet har slutat på sin tjänst och därmed har viss information tappats. I ärendet finns inget beslut om beviljad bostadsanpassning. En fullmakt på att beställa bostadsanpassningsåtgärder finns. En offertförfrågan har gjorts av kommunen på en ombyggnation på bottenvåningen med ett badrum. Ett tilldelningsbeslut har skickats ut till den vinnande entreprenören.

När det gäller rampen beställde handläggaren en tillfällig sådan under sommaren 2016. Rampen har för hög lutning och ska bytas ut när en ny ramp har beställts och levererats. Den nya rampen har inte beställts och detta är en brist som ska ordnas omgående.

Yttrande till Boverket

Kommunen har vidare per telefon yttrat sig till Boverket och framfört följande.

Kommunen anser att den borde ha drivit på entreprenören, men det blev en miss i överlämnandet i samband med ett handläggabyte. Kommunen kan bli bättre på att följa upp om entreprenören verkligen sätter igång när kommunen beställt arbetena för sökandens räkning, men det är svårt när det är mycket att göra. Badrummet var i princip färdigt den 13 mars 2017 förutom att vattnet inte är inkopplat.

När kommunen ringde entreprenören om rampen efter att JO begärt in handlingarna sade entreprenören att han skulle ringa sökanden och den tid som bestämdes blev först den 5 januari 2017 då även övriga arbeten skulle påbörjas. Kommunen borde ha varit tydligare med att dela upp arbetena så rampen togs för sig tidigare. Rampen har inte kunnat bytas ut mot en längre på grund av att vägen, en enskild sådan, fram till bostaden inte är skottad och att konsulten som skulle titta på rampen inte kunde ta sig dit. En annan tillfällig ramp kommer att installeras i avvaktan på att en permanent lösning, som dock dröjer tills all snö är borta så att eventuella hårdgörningsarbeten i anslutning till rampen kan bedömas.

Boverkets bedömning

Att anpassningarna dröjt

I det aktuella ärendet om bostadsanpassningsbidrag har sökanden gett kommunen fullmakt att projektera och beställa åtgärderna. Det gjorde sökanden den 20 april 2016. Kommunen har, både till följd av serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen (1986:223) och till följd av ombudsuppdraget från sökanden, ett ansvar att tillvarata sökandens intressen. Hur långt detta ansvar sträcker sig kan Boverket endast bedöma utifrån förvaltningslagens bestämmelser om serviceskyldighet. Bedömningen av vilka skyldigheter kommunen har då den med stöd av fullmakt gått in som ombud ligger däremot inte inom ramen för Boverkets tillsyn, eftersom fullmaktsförhållandet mellan sökanden och kommunen är ett civilrättsligt avtal.

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

Enligt Boverkets uppfattning har kommunen ett relativt omfattande ansvar i ärenden om bostadsanpassningsbidrag på grund av serviceskyldigheten enligt 4 § förvaltningslagen. Omfattningen av serviceskyldigheten varierar efter omständigheterna. Ju mindre insyn och kontroll sökanden har till följd av ett fullmaktsförhållande mellan sökanden och kommunen desto större blir serviceskyldigheten.

Av 7 § förvaltningslagen framgår vidare att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Ansökningsblanketten är inkomststämplad hos kommunen den 30 mars 2016. Den 21 april 2016 upprättade kommunen dels en arbetsbeskrivning avseende

totalentreprenad gällande badrum och borttagning av tröskel, dels en promemoria för anbudsgivare. Båda handlingarna tillställdes ”Anbudsgivare” och det angavs att anbud skulle inlämnas senast den 10 maj 2016. En skriftlig beställning gjordes den 8 juni 2016 som även omfattade ”montering av tillfällig ramp samt senare hiss eller permanent ramp”. Enligt Boverkets mening är handläggningstiden för nämnda steg i handläggningen rimlig.

När det gäller detta att entreprenören dröjde med badrumsanpassningen har kommunen framfört att den borde ha kontaktat entreprenören men att det missades under överlämnandet av ärendet då den förra handläggaren slutade. I denna del vill Boverket framföra att det är mycket viktigt att kommunen har en organisation som gör att förvaltningslagens krav i fråga om bland annat service kan uppfyllas även i samband med handläggbyte.

När det gäller rampen, som skulle möjliggöra för sökanden att ta sig in i och ut ur bostaden, har kommunen uppgett att en annan tillfällig ramp kommer att installeras i avvaktan på en permanent lösning som inte kan genomföras förrän all snö är borta. Boverket anser att kommunens serviceskyldighet har varit omfattande i enlighet med vad som anförts ovan, nämligen att ju mindre insyn och kontroll sökanden har till följd av ett fullmaktsförhållande mellan sökanden och kommunen, desto större blir serviceskyldigheten. Då kommunen själv har framfört att den borde ha varit tydligare med att dela upp arbetena så att rampen togs för sig i ett tidigare skede stannar Boverket vid detta uttalande.

Inget beslut före beställning

Det framgår av handlingarna att Överkalix kommun inte fattade något formellt, skriftligt beslut om bidrag innan åtgärderna beställdes. Kommunen har uppgett per telefon att kommunen tidigare har haft som rutin att fatta beslut i efterhand – när kostnaden står klar – i större ärenden. Numera fattas alltid beslut i förväg.

Boverket vill framhålla att det är mycket viktigt att beslut rutinmässigt fattas innan åtgärderna beställs och 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). 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. Eftersom Överkalix kommun har ändrat sina rutiner och numera fattar beslut i förväg avstår Boverket från att rikta kritik mot kommunen 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 till att anteckna sådant som kan ha betydelse för utgången i ärendet, men JO har uttalat att även upp-

gifter 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 handläggarbyte 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.)

Bland de handlingar som kommunen skickade in till JO finns inte någon enda tjänsteanteckning. Trots att det gjorts hembesök hos sökanden och trots att NN i sin anmälan uppgett att sökanden ringt och stött på kommunen flera gånger. Kommunen har vid telefonkontakt med Boverket bekräftat att det inte har gjorts några tjänsteanteckningar om nämnda händelser i ärendet men att så numera sker. Kommunen har vidare uppgett att man snart kommer att införa ett digitalt system för tjänsteanteckningar. Boverket vill med anledning av detta uppmärksamma kommunen på vad som framförts ovan, nämligen att det mesta som sker i ett ärende bör 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. 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.

I detta ärende har enhetschef Per Lindkvist beslutat. Jurist Ylva Storm har varit föredragande.

Per Lindkvist
enhetschef

Ylva Storm
jurist