

Makarna NN

Gnosjö kommun
Samhällsbyggnadsnämnden
335 80 Gnosjö

Tillsyn – Gnosjö kommuns hantering av ärende rörande bostadsanpassningsbidrag

Slutsatser

Boverket riktar kritik mot Gnosjö kommun för att inte ha tillsett att hembesöket den 23 februari 2018 dokumenterats av kommunen. 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 bör dokumenteras.

Boverket finner det anmärkningsvärt att kommunens kommunikering med begäran om komplettering den 19 januari 2018 inte innehåller en tidsfrist inom vilken sökanden har haft tillfälle att yttra sig.

Boverket finner inte i övrigt skäl att rikta kritik mot Gnosjö kommuns formella handläggning av makarna NN:s ärende om bostadsanpassningsbidrag.

Redogörelse för ärendet

Anmälan

Makarna NN har den 28 oktober 2019 tillskrivit Boverket och framfört klagomål mot Gnosjö kommuns hantering av deras barns ärende om bostadsanpassningsbidrag.

Makarna NN klagar bland annat på kommunens bemötande, bristande information, brister i den skriftliga dokumentationen och brister i kommunens service och utdragen handläggningstid avseende kompletterande offert. I anmälan framförs också klagomål på kommunens bedömningar av beviljade åtgärder och belopp samt synpunkter på byte av handläggare och möjlighet att få företräde inför Samhällsbyggnadsnämnden. I anmälan framför de

sammanfattningsvis följande om den formella hanteringen av ärendet. När de skulle starta upp processen med ansökan om bidrag tog de kontakt med kommunen som kom på hembesök. Den informationen som de fick från kommunen om vad som var rimligt att ansöka om och vad som behövde göras var otillräcklig. Kommunens bemötande var tråkigt vid detta möte. I december 2017 hade de ett möte på Samhällsbyggnadsförvaltningen med bland annat handläggare och Samhällsbyggnadsnämndens ordförande. De har inte sett någon dokumentation från detta möte. Mitt i processen, utan förvarning, fick de därefter veta att deras handläggare skulle bytas ut och att de bara skulle få ta kontakt med den nya handläggaren. Den nya handläggaren var dock inte hemma hos dem förrän processen var över och beslut var fattat. Då de upplevde att kommunikationen mellan dem och kommunen inte fungerade ville de få en möjlighet att komma och informera Samhällsbyggnadsnämnden, men fick till svar att det skulle de inte kunna få göra detta. Under handläggningen ville kommunen ha nya specificerade offerter och de tog därför kontakt med ett byggföretag som skulle hjälpa till. Det dröjde dock fem månader innan kommunen skulle komma med tydlig information om vad som de som sökande förväntades komma med en offert på. Kommunen ansåg att deras tidigare underlag inte bara innehöll byggnationer som kommunen stod bakom sett till bostadsanpassningsbidraget. Under denna tid tog kommunen kontakt med ytterligare ett byggföretag för att få en offert utan att det bolaget hade någon detaljerad ritning av huset eller visste hur det såg ut. Kommunen bokade därefter in ett möte med detta företag hemma hos dem. När mötet skulle börja fick de veta att handläggaren var dubbelbokad och att på mötet skulle två av kommunens byggnadsingenjörer vara med utöver entreprenören. Vid mötet framkom att entreprenören inte ansåg sig kunna ställa sig bakom det tidigare kvadratmeterpris som uppgivits till kommunen. Det skulle alltså bli dyrare än det tidigare uppgivna priset. Från detta möte har de inte sett någon dokumentation. Detta resulterade senare i att kommunen tog ett beslut på de muntliga uppgifter som kommunens entreprenör tidigare uppgett, detta trots att entreprenören vid hembesöket hävdade att det skulle bli dyrare. När kommunens beslut var fattat och de överklagat till samtliga instanser frågade de kommunen hur de skulle göra då det inte fick något byggföretag att bygga för de pengar som kommunen beviljat. Kommunen menar att bidraget ska räcka och de får inte mer svar från kommunen. De kommer inte vidare då de själva inte har pengar att lägga till det som fattas i kommunens beslut. Kommunen har flera gånger också frågat dem hur mycket pengar de kan lägga själva för att få till bostadsanpassningen. Makarna NN framför också att de ställer sig undrande till om kommunen skickat in samtliga uppgifter till förvaltningsrätten.

Kommunens yttrande

Boverket har begärt att kommunen yttrar sig över anmälan och skickar in alla handlingar i ärendet. Kommunen har även beretts tillfälle att inkomma med ett kompletterande yttrande, vilket har skett. Av kommunens yttranden till Boverket framgår bland annat följande. Samhällsbyggnadsförvaltningen upplever att de har haft goda kontakter med makarna NN och tycker att det är tråkigt att de

inte har upplevt det på detta sätt. Med anledning av att det har varit ett svårt och komplicerat ärende har Gnosjö kommun fått stöd och vägledning av handläggaren för bostadsanpassning i Värnamo kommun. I och med den långa handläggningsprocessen har även tjänsterna i kommunens verksamhet hunnit att ändras, varför många tjänstemän har varit inblandad i ärendet. Den handläggare som först handlade ärendet introducerade en ny handläggare då denna tillträdde tjänsten den 8 februari 2018 och lämnade över alla då pågående ärenden. Den nya handläggaren har därefter diskuterat ärenden med handläggaren i Värnamo kommun. Det första hembesöket som gjordes var ett informellt möte innan någon ansökan om bostadsanpassningsbidrag hade lämnats in. Ansökningsblanketter lämnades och handläggaren återkopplade sedan med ritningar på huset i enlighet med sökandes önskemål. Ansökan om bostadsanpassningsbidrag kom in till Gnosjö kommun den 8 november 2017. Den 5 december 2017 skickades en kommunisering samt begäran om komplettering till sökanden och den 13 december 2017 hölls ett möte. Det saknas dokumentation från mötet hemma hos sökanden då ordinarie handläggare inte var närvarande. Frågan om vilka åtgärder som sökanden själva tänkte genomföra uppkom eftersom ansökan omfattade fler åtgärder än vad nämnden beviljade bidrag för, så som ombyggnation av ovanvåning, syskonrum och personalrum. Arkitekten, som skulle ta fram ett förslag på hur anpassningen skulle kunna se ut, behövde veta vilka ytor utöver de som sökandena fått bidrag för som de tänkte genomföra på egen hand.

Makarna NN:s yttrande över kommunens yttrande

Makarna NN har beretts tillfälle att yttra sig över kommunens yttranden och inkommit med ett yttrande. Av detta framgår bland annat synpunkter på brister i kommunens information, dokumentation och den fördröjning som de anser ha skett i ärendet med anledning av kompletterande offert.

Boverkets bedömning

Boverkets tillsyn efter en anmälan begränsar sig till kommunens formella handläggning av ärenden om bostadsanpassningsbidrag. Den kan till exempel avse serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen (2017:900) eller bemötandet och handläggningstid. Däremot omfattar Boverkets tillsyn inte frågan om en kommuns beslut att bevilja eller inte bevilja bostadsanpassningsbidrag i ett enskilt ärende är korrekt. Inte heller omfattar tillsynen kommunens skäl för kommunens bedömning. Sådana materiella frågor får efter ett överklagande prövas av allmän förvaltningsdomstol. Av handlingarna i akten framgår att makarna NN har överklagat kommunens beslut och att prövning har skett i domstol. Anmälan i detta ärende innehåller flera frågor som Boverket inte kommer att behandla då dessa ligger utanför vad Boverket kan pröva i ett tillsynsärende. Detta gäller till exempel frågor om huruvida övervåningen i bostaden ska räknas som boyta, frågor om vilka åtgärder en arbetsterapeut ska styrka vid intygsgivning, möjlighet att närvara vid nämndssammanträden i kommunen och omständigheter vid Förvaltningsrättens prövning.

Beträffande den formella hanteringen av makarna NN:s ärende gör Boverket följande bedömning.

Bemötande, bristande information och byte av handläggare

När makarna NN:s ärende inleddes gällde förvaltningslagen (1986:223). Nämnas kan att en ny förvaltningslag (2017:900) trädde i kraft den 1 juli 2018.

I detta ärende, liksom i många andra tillsynsärenden, där anmälaren för fram uppgifter om dåligt bemötande kan Boverket inte utreda hur bemötandet rent faktiskt har varit. Ofta, såsom i detta ärende, står ord mot ord. Upplysningsvis, och utan att ta ställning i detta ärende, vill Boverket framhålla att det förstås är viktigt att myndigheter som ska stå till tjänst med upplysningar, vägledning, råd och hjälp gör det på ett tillmötesgående sätt. (Se till exempel Bertil Wengnergren. Offentlig förvaltning i arbete, 3:e upplagan, sidan 60.) Ett gott bemötande ter sig särskilt viktigt i ärenden där sökande och anhöriga kan befinna sig i en pressad situation, såsom ju fallet kan vara i ärenden om bostadsanpassningsbidrag.

När det gäller frågan om kommunens skyldighet att vara en sökande behjälplig och lämna information i ett ärende om bostadsanpassningsbidrag vill Boverket framföra följande. Av 4 § förvaltningslagen (1986:223) framgår bland annat att en 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, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. 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. 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. Av handlingarna i akten framgår att sökandena och kommunen haft flera möten och en omfattande skriftväxling där parterna redovisat olika uppfattningar om vad som kan ingå i godkända åtgärder och kostnader. Likaså framgår att kommunen kommunicerat samtliga beslutsunderlag och besvarat mejlfrågor i ärendet. Boverket kan inte utifrån handlingarna närmare utläsa vilken information som sökandena getts i övrigt och därmed heller inte om den informationen varit bristfällig. Makarna NN har också uttryckt missnöje med att handläggaren bytts ut under

handläggningen av deras ärende. Kommunen har förklarat att under den långa handläggningsprocessen har tjänsterna i kommunens verksamhet hunnit att ändras över tid, varför flera tjänstemän varit inblandade. Boverket finner mot bakgrund av vad som anförts ovan ingen anledning att rikta kritik mot kommunen vid en bedömning av anmälan i dessa delar.

Dokumentation

Makarna NN har framfört kritik angående dokumentation i ärendet. Boverket noterar att det i akten finns dokumenterat ett stort antal tjänsteanteckningar från möten och telefonsamtal samt mejlkonversation. Bland annat finns en tjänsteanteckning med noteringar över mötet den 13 december 2017 då sökandena och representanter från kommunen och barnhabiliteringen närvarade. Av uppgifter i anmälan framgår samtidigt att kommunen bokat in ett möte i hemmet den 23 februari 2018 där två byggnadsingenjörer från kommunen och en byggnadsentreprenör närvarade. Kommunens handläggare av bostadsanpassningsbidraget som skulle närvara vid mötet meddelade i sista stund att hon var dubbelbokad och var inte närvarande. Någon dokumentation från detta möte finns inte i akten. Kommunen har förklarat att dokumentation saknas då ordinarie handläggare inte var närvarande. Av anteckning i akten framgår att handläggaren noterat att protokoll inte har skrivits eftersom det var en träff för att byggnadsentreprenören skulle få en chans att bilda sig en uppfattning av den eventuellt kommande om- och tillbyggnationen. Byggnadsingenjörernas närvaro var inte kopplat till ansökan utan för att vara på plats och svara på eventuella byggtekniska frågor. Enligt sökandena framkom vid mötet uppgifter från entreprenören att det skulle bli dyrare att bygga än det tidigare nämnda kvadratmeterpris som uppgetts. Boverket vill framföra följande beträffande frågan om dokumentation. Av 15 § förvaltningslagen framgår att uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet ska antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Justitieombudsmannen (JO) har vidare påtalat att uppgifter som inte direkt tillför ärendet sakuppgifter, utan enbart rör ärendets yttre gång, också är av stort värde och i stor utsträckning måste dokumenteras. Enligt JO är sådan dokumentation en av förutsättningarna för insyn i och kontroll av verksamheten från både den egna förvaltningsledningen och från utomstående tillsynsmyndigheter. JO menar även att parts och allmänhetens insyn underlättas av detta slags dokumentation (se JO, 2004-06-14, diarienummer 1739-2004 och 1740-2004). Enligt Boverkets uppfattning borde kommunen då mötet den 23 februari 2018 inte ställdes in – vilket varit ett alternativ – tillsett att dokumentation gjordes över vad som framkom under hembesöket. Allmänt sett gäller 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 bör dokumenteras. Det förhållandet att handläggaren i sista stund meddelat förhinder förändrar inte Boverkets inställning då det för sökandena måste ha framstått som att kommunens byggnadsingenjörer närvarade vid hembesöket för kommunens

räkning. En tjänsteanteckning kunde till exempel ha upprättats av handläggaren i efterhand utifrån de uppgifter som de kommunala byggnadsingenjörerna kunde lämna och kommunicerats med sökandena. Boverket anser därför att Gnosjö kommun borde ha upprättat dokumentation över hembesöket i februari 2018. Övrig dokumentation i ärendet föranleder ingen åtgärd från Boverkets sida.

Kommunicering och handläggningstid

Makarna NN har klagat på att det tog lång tid, fem månader, för kommunen att lämna information om vad de förväntades komma med offert på. Av uppgift i akten framgår också att de ställt sig frågande till att kommunen, trots att den begärt komplettering av ansökan, fattade ett slutligt beslut i april utan att invänta kompletteringen. Av handlingarna i akten framgår bland annat att ansökan om bidrag kommit in till kommunen den 8 november 2017, att kommunen i skrivelse den 5 december 2017 begärt en första komplettering och att sökanden därefter inkommit med viss komplettering. Vidare framgår att Samhällsbyggnadsnämnden därefter haft ett möte och att ytterligare en kommunikering skett med sökanden den 19 januari 2018 där nämnden begärt ytterligare komplettering. Av denna senare kommunikering framgår vilka åtgärder som nämnden ställer sig positiva till att offert begärs in på. Efter viss kommunikation mellan sökandena och handläggaren har kommunen förklarat att det räcker med att sökandena ska komma in med en ny offert, men att de i detta skede inte behöver komplettera med nya ritningar. Kommunen har därefter – efter kommunikering av beslutsunderlag till sökandena – fattat ett slutligt beslut den 4 april 2018. Detta innebär att från det att ansökan kommit in till det att sista begäran om komplettering tillställts sökandena dröjde det cirka två och halv månad innan de fick underlag för beräkning av offert samt en total handläggningstid om drygt fem månader tills det att beslut fattats i ärendet. Boverket anser inte att denna tid är anmärkningsvärt lång.

Boverket noterar i detta sammanhang att det av kommunens begäran om komplettering den 19 januari 2018 inte framgår en tidsfrist inom vilken sökandena haft att inkomma med komplettering. Enligt Boverkets uppfattning bör kommunen regelmässigt bestämma en tid inom vilken sökanden har tillfälle att yttra sig när kommunen begär kompletteringar i ärenden. Denna svarsfrist bör bestämmas så att sökanden får skäligt rådrum. Vidare framgår att kommunen den 4 april 2018 fattat beslut innan den begärda kompletteringen kommit in i ärendet. Även om det för sökandena måste det ha stått klart genom den kommunikering som skett av beslutsunderlaget den 22 mars 2018 att kommunen avsåg att fatta beslut på det underlag som fanns i ärendet utan att invänta komplettering, anser Boverket att det normala förfarandet då en komplettering begärs bör vara att ange en tidsfrist och avvakta denna. Ett alternativ till att avvakta tidsfristen är att det framgår av omständigheterna i övrigt att sökanden antingen slutfört sin komplettering, eller inte avser att komma in med någon sådan. Boverket finner mot denna bakgrund det anmärkningsvärt att kommunens begäran om komplettering den 19 januari 2018 inte innehåller en tidsfrist inom vilken sökanden har haft tillfälle att yttra sig liksom att kommunens förfarande

att inte invänta svar på kommunikeringen avviker från vad som normalt bör gälla vid ärendehantering hos en kommun.

Avslutningsvis

Makarna NN har i sin anmälan också framfört att kommunen flera gånger frågat dem om hur mycket de kan "gå in med ekonomiskt" för att genomföra bostadsanpassningen. Kommunen har i denna delen framfört att frågan om vilka åtgärder som sökanden själva tänkte genomföra uppkom eftersom ansökan omfattade fler åtgärder än vad nämnden beviljade bidrag för. Boverket kan inte utreda vad som sagts parterna emellan men noterar att det allmänt sett inte finns någon anledning för en kommun att efterhöra en sökandes personliga ekonomi vid bostadsanpassningar. Av bestämmelser i lagen om bostadsanpassningsbidrag framgår att bidrag lämnas med ett belopp som motsvarar skälig kostnad för bidragsberättigade åtgärder. Något krav på egenfinansiering finns inte i lagen om bostadsanpassningsbidrag.

I detta ärende har enhetschef Cecilia Ljungberg beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Jurist Johan Kjellberg har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också juristen Håkan Nilsson deltagit.

Cecilia Ljungberg
enhetschef

Johan Kjellberg
jurist