

NN

Marks kommun
511 80 KINNA

Tillsynsbeslut enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag

Slutsatser

Boverket riktar kritik mot Marks kommun för att ha beställt och betalat anpassningsåtgärder i NN:s ärende endast med stöd av en muntlig fullmakt. Boverket uppmanar Marks kommun att framöver alltid använda skriftliga fullmakter och detta även i enklare ärenden.

I övrigt riktar Boverket ingen kritik mot kommunen utifrån NN:s anmälan. Boverket rekommenderar dock kommunen att i sina beslut mer i detalj beskriva vad bidrag beviljas för i syfte att undvika missförstånd.

Redogörelse för ärendet

Anmälan

NN har begärt att Boverket ska granska hur Marks kommun har handlagt hennes ärende om bostadsanpassningsbidrag. Anmälan gäller bland annat tidsåtgången vid ärendets igångsättning, genomförande och uppföljning. NN anmärker även på bristande styrning, samordning och kommunikation. Hon uppger att olika hantverkare har fått olika besked om hur omfattande arbetet skulle vara. NN riktar även kritik mot muntliga besked och löften som inte hållits eller ändrats, att orimliga och icke ändamålsenliga lösningar föreslagits under pågående byggprocess och bristande kontroll av kvaliteten hos vissa arbeten. Slutligen anmärker NN på handläggarens bemötande.

Kommunens första yttrande

Boverket har i skrivelse till Marks kommun begärt att kommunen yttrar sig över NN:s anmälan och att kommunen inkommer med alla handlingar i hennes ärende om bostadsanpassningsbidrag.

Kommunen har redogjort för hur ärendet handlagts och bland annat anført att det är ett stort och omfattande ärende där handläggaren har haft många kontakter med arbetsterapeuter, familjen och hantverkare. I samband med ett hem-

besök den 18 mars 2011 sade NN och hennes man att de hade möjlighet att ta fram kostnadsförslag genom hantverkare de kände. Kommunen fattade beslut om bostadsanpassningsbidrag den 26 maj 2011. Kommunen har vidare uppgett att handläggaren vid ett hembesök den 1 juni 2011 frågade om familjen hade fått fram något kostnadsförslag. Familjen uppgav vid detta tillfälle att de inte hade det och enligt kommunen framförde NN och hennes man att de ville att kommunen skulle ansvara för att hantverkare anlitas.

Sammanfattningsvis anser kommunen att den inte brustit i handläggningen utan att både förvaltningslagen och lagen om bostadsanpassningsbidrag följts.

NN:s yttrande

Boverket gav NN möjlighet att yttra sig över kommunens yttrande, vilket hon har gjort.

I yttrandet redogör NN för hur familjen har upplevt handläggningen och ombyggnaden av bostaden. NN har bland annat framfört att det funnits mycket oklarheter och diskussioner under ombyggnadsprocessen, både vad gäller vad som ska ingå i bostadsanpassningsbidraget och avseende frågan om vem som var ansvarig för vad under genomförandet. Enligt NN har det varit oerhört påfrestande med de löften hon fått från kommunen – muntligen – som inte dokumenterats och som ändrats under resans gång. Hon har i detta sammanhang gjort gällande att kommunen har ändrat innehållet i beslutet avseende vad som ska omfattas av bostadsanpassningen. NN har även ifrågasatt handläggarens och hantverkarens bemötande. Hon har återigen anmärkt på kvaliteten på delar av arbetet. Hon har vidare framfört att när det höj- och sänkbara tvättstället släppte från väggen sommaren 2012 visade det sig att det inte fanns någon dokumentation om vilken firma som gjort vad och vem man skulle ringa när något krånglade eller gick sönder.

Kommunens andra yttrande

Mot bakgrund av NN:s yttrande ställde Boverket några frågor till kommunen angående dokumentation och fullmakt och gav kommunen tillfälle att yttra sig också i övrigt över vad NN framfört.

Kommunen har anfört att handläggaren flera gånger förklarat vilka åtgärder som omfattas av bidragsbeslutet och att handläggaren hela tiden har bemött familjen på ett sakligt och korrekt sätt och aldrig lovat något utöver fattat beslut. Kommunen menar även att handläggaren har fått fungera som en medlare mellan NN och hantverkarna, när det hela tiden uppstått meningsskiljaktigheter mellan dem.

Vad avser Boverkets frågor har kommunen angett att handläggaren inte har gett familjen några löften utöver gällande beslut och därför finns det inte någon dokumentation om det. Kommunen har vidare angett att allt av vikt alltid dokumenteras i BAB-programmets ärendblad för varje ärende.

Angående fullmakt har kommunen angett att socialförvaltningen alltid tar in skriftlig fullmakt från sökandena om de vill att socialförvaltningen ska anlita

hantverkare och betala beviljat bidrag till hantverkare efter arbetets slutförande. I något fall kan fullmakten vara muntlig, framförallt om det rör sig om enklare åtgärder som att ta bort trösklar och att montera stödhandtag. Sökandena får alltid frågan om de själva vill anlita hantverkare eller om de önskar att socialförvaltningen ska ordna med det. I NN:s ärende finns ingen skriftlig fullmakt, eftersom familjen hade uppgett att de tänkte ordna med hantverkare själva, men sedan ändrade sig. I och med denna ändring missade kommunen att ta in skriftlig fullmakt.

Kommunen har vidare uppgett att det inte är ovanligt att byggnadstekniska problem uppstår som inte kunde förutses innan arbetet påbörjades. Då brukar dock handläggaren lösa problemet tillsammans med entreprenör och sökande. Så har handläggaren arbetat under alla sina 20 år och i samtliga fall har problemet lösts på ett för alla parter tillfredsställande sätt.

Boverkets bedömning

Boverket har enligt 3 § lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag tillsyn över kommunernas verksamhet med detta bidrag.

Boverkets tillsyn efter en anmälan omfattar kommunernas formella handläggning av ärenden om bostadsanpassningsbidrag. Det kan till exempel handla om handläggningstid och vissa frågor om fullmakt.

Däremot kan Boverket inte bedöma om det finns brister i det arbete som en entreprenör utför. Det får avgöras i en civilrättslig process. Boverket kan inte heller bedöma hantverkares bemötande.

Boverket kan heller inte avgöra om en kommun har fattat ett juridiskt korrekt beslut i ett enskilt ärende. Det får i stället prövas av förvaltningsdomstolarna efter ett överklagande. Har överklagandefristen gått ut kan en möjlighet att få till stånd en överprövning hos förvaltningsdomstolarna vara att begära att kommunen omprövar sitt beslut. Om kommunen då i ett nytt beslut inte finner skäl att ändra sitt tidigare ställningstagande kan under vissa förutsättningar det nya beslutet bli föremål för överprövning hos förvaltningsrätten efter ett överklagande dit.

Rollfördelning och fullmakt

Lagen om bostadsanpassningsbidrag utgår från en viss tänkt rollfördelning. Kommunens roll är att bevilja bidrag om förutsättningarna är uppfyllda. Sökandens roll är att därefter ingå avtal med en entreprenör som han eller hon har valt och att sedan betala entreprenören med beviljat bidrag. En sökande kan i och för sig välja att ge kommunen fullmakt att avtala med och betala entreprenören. Sökanden måste då informeras om vad en fullmakt faktiskt innebär och att den under vissa förutsättningar kan återkallas. Fullmakten ska vara skriftlig.

Kommunen har i NN:s ärende valt entreprenör, beställt arbeten och betalat entreprenör utifrån en muntlig fullmakt som den fick vid hembesöket den 1 juni 2011. Kommunen har uppgett att den missade att ta in en skriftlig fullmakt på

grund av att makarna från början hade sagt att de tänkte ordna med hantverkare själva. Kommunen har vidare uppgett att den i de flesta fall ser till att använda skriftliga fullmakter när sökandena vill lämna fullmakt, men att muntliga fullmakter förekommer i framförallt enklare fall.

Som framgått ovan är det Boverkets uppfattning att fullmakter alltid ska vara skriftliga. Muntliga fullmakter är olämpliga bland annat ur bevissynpunkt. Med hänsyn till detta riktar Boverket kritik mot Marks kommun för att ha beställt och betalat anpassningsåtgärder i NN:s ärende utan att först ombesörja att fullmaktsförhållandet mellan kommunen och makarna klarlagts genom en skriftlig fullmakt. Boverket uppmanar Marks kommun att framöver alltid använda skriftliga fullmakter och detta även i enklare ärenden.

Kommunens ansvar vid eventuella fel i utförandet

Rollfördelningen i lagen om bostadsanpassningsbidrag innebär att sökanden till stor del ska ha kontroll över sin anpassning. Det är sökanden som är avtalspart i förhållande till entreprenören – även om kommunen har fått fullmakt att agera som ombud – och i normalfallet ankommer det enligt Boverkets mening på sökanden att själv kontakta entreprenören för att försöka få till stånd en rättelse vid eventuella fel i utförandet. I de fall där en kommun är aktiv och med stöd av fullmakt beställer arbeten och betalar entreprenören kan dock kommunen även ha en skyldighet att efter arbetenas utförande bistå sökanden vid kontakter med entreprenörerna som har utfört anpassningen, till exempel för utfående av garanteringar och andra viktiga handlingar.

I detta fall har NN och hennes man varit missnöjda med hur delar av arbetet har utförts, och vissa delar har behövt åtgärdas och göras om i efterhand. Kommunen tycks dock ha uppmärksammat NN:s och hennes mans missnöje och bistått dem i de fortsatta kontakterna med hantverkarna i de fall där kommunen och makarna varit överens om att det funnits brister i utfört arbete. Kommunen har vidare i sitt andra yttrande angett att handläggaren kommer att följa ärendet tills allt arbete blir klart. Med hänsyn till vad Boverket har kunnat utläsa av handlingarna avstår Boverket från att rikta kritik mot kommunen i denna del.

Därutöver har framkommit att kommunen och makarna haft skilda uppfattningar om kvaliteten i andra delar. Boverket kan i sin roll som tillsynsmyndighet inte ta ställning till om det finns brister i det arbete som en entreprenör utför. Därmed kan Boverket inte heller ta ställning till om kommunen borde ha bistått makarna i kontakterna med hantverkarna även i dessa delar.

Handläggningstid

NN

I sin anmälan till Boverket har NN gjort gällande att det var varit en orimlig tidsåtgång vid ärendets igångsättning, genomförande och uppföljning. Hon har uppgett att vid tidpunkten för anmälan hade samtliga delar i anpassningen ännu inte genomförts, drygt två år efter att ärendet inleddes.

Kommunen

Kommunen har både i sitt första och sitt andra yttrande anfört att det är ett stort och omfattande ärende där handläggaren har haft många kontakter med arbets-terapeuter, familjen och hantverkare. Enligt kommunens andra yttrande daterat den 30 september 2013 gjordes en fuktmätning den 26 augusti 2013 med anledning av problem med golvmatta. Enligt golvfirman måste en noggrann undersökning av befintlig bottenplatta göras. Handläggaren kommer att följa detta ärende tills det blir klart.

Boverket

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.

En kommun är alltså skyldig att se till att handläggningen inte drar ut på tiden i onödan. Kommunen ska utreda ett ärende så fullständigt som möjligt och därefter fatta beslut. Vad som är en godtagbar handläggningstid i ärenden om bostadsanpassningsbidrag varierar beroende på ärendets omfattning och svårighetsgrad. Normalt sett räknas handläggningstiden från det datum ansökan inkommit till kommunen till dess att beslut fattats. Eftersom kommunen i detta fall har agerat som ombud för sökanden avseende beställningen och betalningen av åtgärderna får den dock anses ha ett visst ansvar också i fråga om tiden fram till färdigställandet av åtgärderna.

NN: ansökan om bostadsanpassningsbidrag kom in till kommunen den 8 november 2010 och ett skriftligt beslut fattades den 26 maj 2011, vilket ger en handläggningstid på drygt sex månader. Kommunen ombads den 1 juni 2011 att ansvara för att hantverkare anlitas och utförde anpassningen. Kommunen skickade ut en anbudsförfrågan den 7 juni 2011 och beslutade om vilken entreprenör som skulle tilldelas arbetet den 31 augusti 2011. Den 1 september 2011 kontaktade handläggaren vald entreprenör och uppmanade entreprenören att snarast kontakta familjen. Familjen flyttade in i bostaden under nyårshelgen 2011/2012. Av kommunens andra yttrande till Boverket framgår att arbetet med golvet i dotterns rum vid tidpunkten för yttrandet fortfarande inte var slutfört. När Boverket den 16 december 2013 var i kontakt med kommunen per telefon framkom att problemen med golvmattan fortfarande inte var lösta.

Boverket gör följande bedömning. Kommunens handläggningstid fram till beslut i ärendet kan, med hänsyn till den omfattande anpassning av bostaden som skulle göras, inte anses anmärkningsvärt lång. Själva genomförandet inleddes i oktober 2011 efter ett anbudsförfarande och familjen, som hade ett annat boende under tiden arbetena pågick, kunde flytta tillbaka till bostaden nyårshelgen 2011/2012. Fortfarande kvarstår arbeten, på grund av problem med golvmattan i dotterns rum. Kommunen har, som ovan nämnts, uppgett att handläggaren kommer att följa problemen med golvmattan tills ärendet blir klart. Kommunen tycks således ha för avsikt att bevaka och medverka till att arbetena blir slutförda. Boverket har förståelse för de svårigheter det medför för familjen att anpassningen fortfarande, mer än två år efter att ansökan gjordes,

inte är helt färdig. Utifrån vad Boverket har kunnat utläsa av handlingarna i ärendet anser dock Boverket att någon kritik inte kan riktas mot kommunen för att färdigställandet med golvmattan drar ut på tiden.

Dokumentation med mera

NN

NN har anfört att det har varit oerhört påfrestande med de muntliga löften familjen fått från kommunen, som inte dokumenterats skriftligt och som ändrats under resans gång.

Kommunen

Kommunen har anfört att några löften utöver gällande beslut inte har getts, så därför finns heller ingen dokumentation om det. Enligt kommunen dokumenterar handläggaren alltid allt av vikt i alla ärenden.

Boverket

Enligt 15 § förvaltningslagen ska uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet 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).

I detta ärende står ord mot ord avseende om det finns några muntliga besked och löften som borde ha dokumenterats i NN:s ärende om bostadsanpassningsbidrag. Boverket kan därför inte avgöra om det finns brister i dokumentationen eller ta ställning till vad kommunen kan ha sagt eller inte. Upplyningsvis vill dock Boverket framhålla, bland annat mot bakgrund av ovannämnda uttalande av JO, hur viktigt det är att kommunerna dokumenterar det mesta som händer i ett ärende om bostadsanpassningsbidrag. Dessutom vill Boverket upplyningsvis betona vikten av att kommunerna är tydliga i sina kontakter med sökandena för att undvika missförstånd och att de är uppmärksamma på vad de förmedlar i sina kontakter med sökandena.

Av handlingarna i ärendet framgår att NN trott att kommunens bidragsbeslut täckte fler åtgärder och kostnader än som visade sig vara fallet. Till exempel hade hon utgått från att de inte skulle behöva återanvända den gamla köksinredningen. Av kommunens beslut framgår endast att bidrag beviljas för "köket som byggs om". Boverket kan som tillsynsmyndighet inte ta ställning till vad som är bidragsberättigat eller inte. Däremot rekommenderar Boverket kommunen att i sina beslut mer i detalj beskriva vad bidrag beviljas för i syfte att undvika missförstånd om innehållet. Detta även om kommunen i kontakter med sökanden före beslutet har klargjort sin ståndpunkt.

Bemötande

NN

NN har i såväl sin anmälan som sitt yttrande anmärkt på handläggarens bemötande. Hon anger att hon har upplevt att handläggaren har ifrågasatt om familjen verkligen varit i behov av en anpassning av bostaden och att de borde vara tacksamma för det de fått.

Kommunen

Kommunen har anfört att handläggaren har lång erfarenhet av att handlägga ärenden om bostadsanpassningsbidrag och har handlagt detta ärende på ett sakligt och korrekt sätt och bemött familjen med stor respekt. Handläggaren har sagt till familjen att om de inte varit nöjda med beslutet skulle de ha överklagat det. Detta har tydligen uppfattats av familjen som att handläggaren uttryckt att de borde vara tacksamma för det de fått.

Boverket

Boverket finner det inte vara möjligt att exakt utreda vad som sagts mellan handläggaren och NN och hennes man. Boverket vill dock upplysningsvis, utan att ta ställning, framföra vikten av att myndigheter som ska stå till tjänst med upplysningar, vägledning, råd och hjälp gör det på ett tillmötesgående sätt. (Se till exempel Bertil Wennergren, Offentlig förvaltning i arbete, 3:e upplagan, sidan 60.) Vad gäller ärenden om bostadsanpassningsbidrag kan detta inte nog understrykas, bland annat eftersom sökanden och övriga familjemedlemmar kan befinna sig i en pressad situation. Vidare handlar ärendena om att beviljas eller inte beviljas ett bidrag och det är därför viktigt att personer som söker bostadsanpassningsbidrag inte ges en känsla av att de inte ska komma och ställa krav.

I detta ärende har jurist Ylva Storm beslutat. Jurist Kajsa Petersson har varit fördragande.

Ylva Storm
jurist

Kajsa Petersson
jurist