

NN

Nykvarns kommun
155 80 Nykvarn

Tillsynsbeslut enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag

Slutsatser

1. Boverket anser att Nykvarns kommun borde ha fattat ett formellt, skriftligt beslut i förväg när det gäller handtagen i dusch och trapphus. Boverket riktar kritik mot kommunen på grund av avsaknaden av ett sådant.
2. Boverket uppmanar kommunen att framöver normalt dokumentera hembesök, andra möten samt telefonsamtal med en sökande.
3. Boverket håller fast vid bedömningen i beslutet den 18 november 2011 att handläggningstiden fram till kommunens beslut den 25 mars 2011 inte har varit anmärkningsvärt lång.
4. Boverket anser att handläggningstiden efter förvaltningsrättens dom den 29 november 2011 fram till den 2 april 2012 då kommunen fattade ett nytt beslut har varit för lång och kritiserar kommunen för detta.
5. När det gäller serviceskyldigheten borde kommunen på begäran ha tillställt NN kontaktuppgifter till den nye konsult som fått i uppgift att fortsätta handläggningen av hennes ärende.
6. Kommunen har inte behövt kommunicera tjänsteskrivelsen daterad den 24 maj 2011.

Redogörelse för ärendet

Bakgrund

Den 18 november 2011 fattade Boverket ett tillsynsbeslut som gällde Nykvarns kommun efter en anmälan från NN, se bilagan till detta beslut. På grund av ett förbiseende från Boverkets sida fattade Boverket beslutet utan att först invänta det ytterligare material som NN uppgett att hon skulle komplettera sin anmälan med. Detta material inkom i december 2011 och i januari och februari 2012.

Utredning

Av det kompletterande materialet framgår att NN håller fast vid alla punkter i sin ursprungliga anmälan förutom den om fullmakt. Därutöver handlar det

kompletterande materialet bland annat om Vård- och omsorgsnämndens sammanträde den 2 maj 2011 och den 7 juni 2011. Vidare handlar det om bristande dokumentation och avsaknad av vissa handlingar i kommunens akt i NN:s ärende om bostadsanpassningsbidrag, bristande service, att kommunen brustit i sin kommunikationsplikt samt kommunens agerande efter förvaltningsrättens dom.

I en skrivelse till Nykvarns kommun den 7 februari 2012 har Boverket begärt att kommunen yttrar sig över delar av vad NN har framfört. Kommunen har inkommit med ett yttrande.

Boverkets bedömning

Boverket har enligt 3 § lagen om bostadsanpassningsbidrag m.m. tillsyn över kommunernas bidragsverksamhet. Denna tillsyn gäller hur kommunerna hantear ärenden om bostadsanpassningsbidrag rent formellt. Till exempel deras serviceskyldighet och kraven på dokumentation.

Boverket har vid sin granskning funnit att vissa delar av anmälan är av sådant slag att det inte ryms inom Boverkets tillsynsfunktion att ta ställning till om kommunens förfarande är korrekt eller inte. Det gäller bland annat NN:s synpunkter på hemtjänsten. Det gäller också uppgifterna om Vård- och omsorgsnämndens sammanträde den 2 maj och den 7 juni 2011 samt frågan om delegationsordningen.

I övriga delar gör Boverket följande bedömning.

Inget skriftligt beslut för handtag i dusch och trapphus

NN

Enligt NN har kommunen beviljat henne bostadsanpassningsbidrag för handtag i dusch och trapphus. Något formellt beslut har dock inte fattats.

Kommunen

Kommunen har uppgett följande. Handtag installerades under pågående utredning med anledning av en bedömning om fallrisk. Enkla åtgärder som inte innebär någon kostnadskrävande insats kan beviljas vid exempelvis fallrisk utan färdig utredning och innan slutligt beslut i ärendet tas. Detta ses som en förebyggande åtgärd och som den enskilde kan ha rätt till även om den enskilde skulle få avslag på ansökan om bostadsanpassningsbidrag.

Boverket

Förvaltningslagen (1986:223) utgår från att myndigheter ser till att dokumentera sina beslut. En sådan skyldighet följer av bland annat allmänna grundsatser. (Se om detta i bland annat Trygve Hellners och Bo Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, tredje upplagan, sidorna 234-235 och 275.) Här vill Boverket vidare framhålla att Justitieombudsmannen, JO, har påtalat vikten av att fatta formella, skriftliga beslut innan åtgärderna påbörjas (JO 2004-06-14, dnr 1739-2004 och 1740-2004). Även om uppsättningen av handtagen har skett i ett gott syfte och även om åtgärden bedömdes vara brådskande så anser Boverket att kommunen borde ha fattat ett formellt, skriftligt beslut i förväg

avseende dessa handtag. Boverket riktar kritik mot kommunen på grund av avsaknaden av ett sådant.

Dokumentation i övrigt

NN

NN har sammanfattningsvis framfört följande om bristfällig dokumentation.

Inte någon del av hennes kontakter med kommunen före ansökan den 27 januari 2011 finns med i kommunens dokumentationshanteringsprogram, inte ens mötet med handläggaren i hemmet den 20 januari 2011. Inte heller mötet hemma hos henne den 17 maj 2011 finns antecknat i dokumentationshanteringsprogrammet. Detta sistnämnda möte var avgörande eftersom det då fattades beslut angående vilket alternativ som skulle omprövas i nämndsammanträdet den 7 juni 2011. Det saknas vidare dokumentation av telefonsamtalet mellan henne och enhetschefen vecka 28.

Vidare har NN framfört att vissa handlingar i hennes ärende saknas i kommunens akt. Närmare bestämt ritningar till bygglovsprövningen inför bygglovet 1999. Hon gav in dessa ritningar i bidragsärendet men när hon begärde ut alla handlingar i ärendet fanns inte nämnda ritningar bland dessa.

Kommunen

Kommunen har i denna del anfört följande.

Det är vård- och omsorgsnämnden som har ansvar för ärenden om bostadsanpassningsbidrag sedan slutet av 2009. Bygglovsärenden ligger på bygg- och miljönämnden. Dokumentationen beträffande ärenden om bostadsanpassningsbidrag sker hos vård och omsorg, medan dokumentationen beträffande bygglovsärenden sker hos miljö och samhällsbyggnad.

Rutinerna för dokumentation beträffande bostadsanpassningsärenden ser ut på så sätt att en tjänsteman har ansvar för postregistreringen och tillgång till det datasystem där dokumentationen sker. Handläggaren av ärenden om bostadsanpassningsbidrag ska meddela det som händer till tjänstemannen som dokumenterar händelser i datasystemet. Denna rutin är under upparbetning då dokumentationen tidigare sköttes helt av handläggaren. Handläggaren som är anställd på konsultbasis finns på kommunen cirka en dag i veckan. Tjänstemannen som registrerar och dokumenterar finns på kommunen alla dagar i veckan. Registrering av inkomna handlingar, dokumentation i ärendet, vidare-sändning av handlingar och information till handläggare samt utlämnande av begärda handlingar kan med den nya rutinen göras även under tider som handläggaren inte finns på kommunen. Rutinen innebär dock att tjänstemannen som dokumenterar måste få information om det som händer i ärendet för att dokumentationen ska bli komplett.

Boverket

Av 15 § förvaltningslagen följer en skyldighet för kommuner att i ärenden om bostadsanpassningsbidrag anteckna uppgifter som den får på annat sätt än genom en handling om dessa uppgifter kan ha betydelse för utgången i ärendet. Bestämmelsen gäller uppgifter som kommunen får muntligen – till exempel vid telefonsamtal eller vid möten – eller genom egna iakttagelser.

Enligt JO är det lämpligt att även anteckna sådana uppgifter som inte omfattas av förvaltningslagens krav. JO har närmare bestämt uttalat följande:

”Det är från rättssäkerhetssynpunkt viktigt att alla för ärendets bedömning behövliga uppgifter redovisas i akten. Även uppgifter som inte direkt tillför ärendet sakuppgifter, utan enbart rör ärendets yttre gång, måste i stor utsträckning dokumenteras. Sådana uppgifter kan gälla att kontakt förekommit med parter, andra personer eller myndigheter eller att handläggaren besökt den plats ärendet rör. Även om dokumentationen av det senast nämnda slaget inte har betydelse för själva utgången av ärendet är den ändå av stort värde. Den 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. Vidare kan ett handlägggarbyte i hög grad försvåras av brister i beskrivningen av vad som förekommit i ett ärende.”(JO, 2004-06-14, dnr 1739-2004 och 1740-2004.)

När det gäller sättet för dokumentationen har JO uttalat att denna ska vara utförd på ett sådant sätt att den inte kan utplånas lätt och att den ska vara daterad och signerad (samma JO-beslut som ovan).

Boverket har vid sin genomgång av handlingarna i NN:s ärende om bostadsanpassningsbidrag inte kunnat finna någon dokumentation av vare sig de hembesök eller telefonsamtal som NN nämnt i denna del. I vart fall mötet den 17 maj 2011 och telefonsamtalet vecka 28 har skett efter det att ett ärende kan anses ha inletts. Förvaltningslagen kräver inte någon dokumentation om uppgifterna inte har betydelse för utgången i ärendet. Med hänsyn dock till bland annat JO:s inställning i frågan uppmanar Boverket kommunen att tillse att hembesök och andra möten med sökandena normalt dokumenteras, liksom telefonsamtal.

När det så gäller avsaknaden av vissa bygglovshandlingar, som NN uppger att hon lämnat in i bidragsärendet, har kommunen anfört att dokumentationen beträffande bygglovsärenden sker hos miljö och samhällsbyggnad. Kommunen har inte närmare bemött uppgiften att NN gett in bygglovshandlingar i bidragsärendet men sedan inte fått del av dessa när hon begärde ut alla handlingar i bidragsärendet. Boverket utgår från att kommunen ser till att förvara handlingarna på ett betryggande sätt.

Handläggningstiden

NN

NN vidhåller att handläggningstiden varit alldeles för lång och att detta också gäller hur kommunen har hanterat ärendet efter förvaltningsrättens dom den 29 november 2011. Domen diariefördes i kommunen den 1 december 2011 och delgavs handläggaren, enhetschefen och Vård- och omsorgschefen. Vård- och omsorgsnämnden hade sammanträde den 12 december 2011. Hon tog det för givet att hennes ärende och domslutet skulle finnas med i kallelsen/föredragningslistan som skickades ut till nämnden den 5 december 2011. Så var dock inte fallet. Ärendet var heller inte med i kallelsen till nämndsammanträdet den 30 januari 2012. Den nye konsulten tillsattes den 13 december 2011 för att utreda hennes ärende i stället för ordinarie handläggare men tog inte kontakt med henne förrän den 27 januari 2012.

Kommunen

Kommunen har redogjort för vissa datum enligt följande. Den första ansökan inkom den 27 januari 2011 och den andra den 28 februari 2011. Den 23 mars 2011 inkom en begäran om prövning och beslut lämnades den 25 mars 2011. NN överklagade och den 29 november 2011 upphävde förvaltningsrätten kommunens beslut och visade målet åter för erforderlig handläggning och nytt beslut i enlighet med skälen i domen. I enlighet med förvaltningsrättens dom påbörjades ny handläggning av ärendet. För detta ändamål anlätade kommunen en fristående konsult. Kommunen fattade ett nytt beslut i ärendet den 2 april 2012.

Boverket

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

En kommun är alltså skyldig att se till att handläggningen av ett ärende om bostadsanpassningsbidrag inte drar ut på tiden i onödan. Kommunen ska utreda ett ärende så fullständigt som möjligt och därefter fatta ett beslut. Vad som är godtagbar handläggningstid i ärenden om bostadsanpassningsbidrag varierar, bland annat beroende på ärendets omfattning och svårighetsgrad.

Boverket vidhåller bedömningen i beslutet den 18 november 2011 att handläggningstiden fram till kommunens beslut den 25 mars 2011 inte har varit anmärkningsvärt lång.

När det gäller handläggningstiden efter förvaltningsrättens dom den 29 november 2011 fram till kommunens nya beslut den 2 april 2012 vill Boverket understryka vikten av att en kommun – när en förvaltningsrätt har visat ett mål om bostadsanpassningsbidrag åter till kommunen för ny handläggning – tillser att denna handläggning sker skyndsamt. Enligt Boverkets mening borde kommunen ha kunnat fatta ett nytt beslut i ett tidigare skede. Boverket kritiserar därför kommunen i denna del.

Serviceskyldighet m.m.

NN

NN vidhåller att den tidigare handläggaren har brustit i sin serviceskyldighet. Hon har i denna del anfört följande. Handläggaren har endast gett missvisande och vilseledande vägledning. Hans brister har sanktionerats av enhetschefen och Vård- och omsorgschefen. Vid mötet den 17 maj 2011 hemma hos henne beklagade handläggaren sig vidare över det tidskrävande arbete som hon hade påfört honom i och med att han tvingades yttra sig över hennes tillsynsanmälan till Boverket.

Vidare har NN framfört följande. Vid det telefonsamtal som hon hade med enhetschefen vecka 28 (11-15 juli 2011) och som inte dokumenterats ställde hon krav på att han före sin semester skulle komma och ta del av den livssituation hon försatts i på grund av att hennes begäran om omprövning avslagits den 7 juni 2011. Han lovade att återkomma nästa dag och ta biståndshandläggaren med sig. Det gjorde han dock inte. Han återkom inte förrän den 22 juli 2011

men då i en annan fråga. Den 25 juli 2011 gick han på semester utan att ha besökt henne. Något besök därefter har inte aviserats av vare sig honom, Vård- och omsorgschefen eller handläggaren.

Vid besöket hemma hos henne den 8 april 2011 så sade Vård- och omsorgschefen `Det är ingen bra handläggning, det kan vi konstatera´. I svaret till Boverket framställdes dock handläggningen som korrekt.

Boverket har vidare tagit del av ett mail som NN skrev till Vård- och omsorgschefen den 12 januari 2012 efter det att hon vid ett möte med biståndshandläggarna angående ett korttidsboende hade fått veta att en ny konsult hade kopplats in för att handlägga hennes ärende om bostadsanpassningsbidrag. I mailet ställer hon frågor bland annat om när konsulten anlätades och om kontaktuppgifter.

I svaret, den 13 januari 2012, angav Vård- och omsorgschefen namnet på konsulten och dessutom skrev hon att konsulten vid behov skulle kontakta NN. Några kontaktuppgifter, såsom exempelvis telefonnummer, lämnades inte.

Kommunen

Kommunen har i denna del anfört följande.

Av skrivelsen från NN framgår att det förekommer missförstånd i kommunikationen med kommunen och det är ytterst beklagligt att hon har uppfattat bemötandet på detta sätt. Det är dock inte möjligt för handläggare och tjänstemän att erinra sig exakt vad som sagts vid de möten och samtal som förekommit i ärendet. Det är således svårt att yttra sig om uppgifterna angående missvisande och vilseledande vägledning samt om vad som ordagrant sagts vid möte i maj 2011.

Angående att enhetschefen utlovat att besöka NN har som tidigare angetts missförstånd uppkommit i kontakten mellan henne och kommunen. Enligt den dokumentation som förts i ärendet och enligt uppgift från enhetschefen så framkommer inga uppgifter som tyder på att besök har utlovats nästföljande arbetsdag. Det är beklagligt att kommunikationen varit otydlig och att NN upplevt att enhetschefen lovat henne besök som uteblivit.

Om att Vård- och omsorgschefen ska ha sagt att det inte är någon bra handläggning så är det omöjligt för tjänstemän att erinra sig exakt vad som sagts vid enskilda tillfällen. Det är således svårt att yttra sig kring själva kommentaren. I det stora hela anser kommunen att handläggningen har varit korrekt. Det finns dock alltid förbättringsområden som kommunen måste se över och utarbeta rutiner för.

När det gäller mailsvaret till NN har kommunen anfört att den information som lämnades var sådan som snabbt kunde inhämtas och lämnas vid det tillfället.

Boverket

Myndigheters serviceskyldighet regleras av bland annat 4 § förvaltningslagen. Där framgår 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. Frågor

från enskilda ska besvaras så snart som möjligt. Vidare framgår av 7 § förvaltningslagen att myndigheten ska underlätta för den enskilde att ha med den att göra.

När det gäller serviceskyldigheten är det ofta som så att Boverket saknar möjlighet att utreda vad som faktiskt har hänt. Anmälaren uppger en sak, medan det förekommer att kommunerna antingen motsäger uppgifterna eller, som i detta fall, anger att det har gått så lång tid att det är svårt att erinra sig vad som sagts eller inte sagts.

Boverket kan till exempel i detta fall inte utreda om den tidigare handläggaren verkligen har beklagat sig över NN:s tillsynsanmälan till Boverket. Rent upplysningsvis vill Boverket dock framhålla att en tjänsteman självfallet aldrig någonsin bör beklaga sig över att en enskild använder en möjlighet som står till buds via lagstiftningen.

NN har vidare uppgett att besök som utlovats av enhetschefen inte har blivit av. Kommunen har i denna del hänvisat till att dokumentationen inte utvisar att så skulle vara fallet samt att enhetschefen sagt att något besök inte har utlovats. När det gäller detta att dokumentationen inte visar att något besök ska ha utlovats skulle detta i och för sig kunna bero på bristfällig dokumentation som framgått ovan. Eftersom kommunen dock även uppgett att enhetschefen har sagt att något besök inte har utlovats så står ord mot ord. Boverket kan därför inte gå vidare i denna fråga.

När det gäller NN:s uppgift att Vård- och omsorgschefen vid hembesöket den 8 april 2011 ska ha sagt 'Det är ingen bra handläggning, det kan vi konstatera', så har NN den 19 mars 2012 inkommit till Boverket med en ljudupptagning från mötet där detta uttalande framgår. Kommunen har tillställts ljudupptagningen och har därefter uppgett att den inte har något ytterligare att anföra. En företrädare för kommunen har alltså å ena sidan sagt till NN vid mötet hemma hos henne att handläggningen inte varit bra. Å andra sidan har samma företrädare tillsammans med enhetschefen i sitt skriftliga yttrande till Boverket angett att kommunen i det stora hela anser att handläggningen har varit korrekt men att det dock alltid finns förbättringsområden som kommunen måste se över och utarbeta rutiner för. Det är enligt Boverkets mening till viss del fråga om motsägelsefulla uppgifter.

När det så till sist i denna del om serviceskyldigheten gäller NN:s mail till Vård- och omsorgschefen den 12 januari 2012, där hon bland annat bad om kontaktuppgifter avseende den konsult som skulle handlägga hennes ärende, så har kommunen uppgett för Boverket att den information som lämnades var sådan som snabbt kunde inhämtas och lämnas vid det tillfället. I svaret den 13 januari 2012 fick NN dock endast namnet och beskedet att konsulten vid behov skulle kontakta henne. Enligt Boverkets uppfattning borde NN även fått telefonnummer, adress och mailadress, vilket ju är uppgifter som hade varit lättillgängliga om en anställd inom Nykvarns kommun hade handlagt ärendet. Boverket vill i detta sammanhang understryka vikten av att enskilda inte hamnar i ett sämre läge när en kommun väljer att låta en konsult handlägga ett ärende. Att komplettera med telefonnummer etc borde inte ha fördröjt svaret nämnvärt.

Kommunicering

NN har anfört att kommunen har brutit i sin kommunikationsplikt eftersom tjänsteskrivelsen inför kommunens omprövningsbeslut den 7 juni 2011 inte kommunicerades med henne.

Det är 17 § förvaltningslagen som reglerar när kommunicering måste ske. Bestämmelsen gäller enbart ärenden som avser myndighetsutövning, vilket ju ärenden om bostadsanpassningsbidrag gör. Kommunikationsplikten innebär att ett ärende normalt inte får avgöras utan att sökanden dels har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än parten själv, dels har fått tillfälle att yttra sig över den. Den här skyldigheten gäller dock endast själva faktaunderlaget, däremot inte kommunens slutsatser utifrån detta faktaunderlag. Den aktuella tjänsteskrivelsen, daterad den 24 maj 2011, innehöll ett förslag till beslut. Sådana förslag behöver inte kommuniceras om de inte innehåller nya faktauppgifter, vilket det aktuella förslaget inte gjorde. Det är alltså Boverkets uppfattning att Nykvarns kommun inte behövde kommunicera tjänsteskrivelsen ifråga. Att kommunicera förslag till beslut bidrar normalt till att handläggningen fördröjs i onödan.

I detta ärende har enhetschef Martin Hedenmo beslutat. Jurist Ylva Storm har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också jurist Johan Kjellberg deltagit.

För Boverket

Martin Hedenmo
enhetschef

Ylva Storm
jurist

Bilaga:

Boverkets beslut den 18 november 2011, diarienummer 1363-1968/2011 (Anmärkning: Denna bilaga har Boverket tagit med i webbhandboken.)