

NN

Mönsterås kommun

Miljö- och byggförvaltningen

Box 54

383 22 Mönsterås

Tillsyn – Mönsterås kommuns hantering av ärende rörande bostadsanpassningsbidrag

Beslut

Boverket anser att kommunen borde ha dokumenterat de uppgifter som framkom vid telefonsamtal mellan arbetsterapeuten och kommunen den 15 februari 2024 om ändrad bedömning av tidigare lämnade uppgifter. Likaså anser Boverket att dessa uppgifter borde ha kommunicerats med sökanden med en möjlighet att yttra sig före det att kommunen fattade ett nytt beslut i ärendet.

Boverket uttalar sig inte om kommunens interna organisation för arbete med eller bedömningar i enskilda fall enligt lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

Utöver ovanstående uttalande föranleder anmälan inte någon ytterligare åtgärd från Boverkets sida.

Bakgrund

NN har hos Mönsterås kommun ansökt om bostadsanpassningsbidrag för en hiss till sin dotter för att hon ska kunna ta sig upp till övervåningen i deras villa. Mönsterås kommun beviljade den 13 februari 2024 bidrag för en stolttrapphiss. Enligt kommunen var en plattformhiss inte möjlig att montera. Beslutet fattades av handläggaren enligt delegationsordning. Kommunen fattade därefter den 26 februari 2024 ett nytt beslut och upphävde beslutet om stolttrapphiss med motiveringen att nya uppgifter framkommit vid telefonsamtal mellan kommunen och arbetsterapeuter vid Habiliteringen i Kalmar. NN uppmanades därefter av kommunen att inkomma med nya intyg som skulle styrka behovet av en plattformhiss. Efter att sökanden kompletterat ansökan med nya intyg fattade kommunen den 28 mars 2024 ett nytt beslut där ansökan om plattformhiss avslogs med stöd av 9 § lagen (2018:222) om bostadsanpassningsbidrag.

Beslutet motiverades bland annat med att sökandens behov av en ändamålsenlig bostad kunde tillgodoses på nedre plan i bostaden. NN överklagade kommunens beslut till förvaltningsrätten den 29 mars 2024. Förvaltningsrätten avslog överklagandet genom dom den 22 november 2024. Enligt uppgift till Boverket har förvaltningsrättens dom överklagats till Kammarrätten i Jönköping den 11 december 2024.

Anmälan

NN har i december 2024 tillskrivit Boverket och framfört klagomål mot Mönsterås kommuns hantering av hennes dotters ärende om bostadsanpassningsbidrag.

Av anmälan framgår bland annat att kommunen har beslutat om anpassning genom en hiss som därefter hävdades av kommunen, då beslutet gällde en hiss de inte ansökt om. En ny ansökan med förtydligande intyg gjordes. Denna ansökan avslogs med ett felaktigt lagstöd som hänvisar till 9 § i lagen om bostadsanpassningsbidrag. Detta beslut överklagades utan att kommunen ändrade sitt beslut eller lagstöd. Kommunen benämner sin enda handläggare som en nämnd, vilket ser felaktigt ut i ett beslut när kommunen skriver att en nämnd tagit ett beslut, då det i själva verket är en enda person som fattat beslutet. I handlingar som gått till förvaltningsrätten talar kommunen osanning gällande händelseförloppet i sitt yttrande inför domen. De påstår att de inte känt till saker till grund för deras handlingar men granskar man ärendets gång ser man att de visst haft vetskap om dessa saker.

Mönsterås Kommun är skyldiga att tillämpa lagen om barnkonventionen i sina beslut som rör barn. Mönsterås kommun har utarbetade metoder och personer från varje "sektion" i kommunen arbetar med barnrättsfrågor i ett barnrättsteam. Sektionen för bostadsanpassning i kommunen har aktivt valt att inte ha någon medlem i detta team. Kommunen arbetar inte på det vis som man utger sig för göra med att beakta lagen. Kommunen påstår att den har beaktat barnkonventionen, men ärendet har inte utretts via någon metod kommunen säger sig arbeta med. De har själva valt att göra en konsekvensanalys med hjälp av barnrättsstrategen i kommunen, vilken beslutsfattare av bostadsanpassningsbidraget inte har använt sig av som grund i ärendet. Kommunen har heller inte vägt in intyg i beslut och inte ens nämnt dessa i några handlingar på ett korrekt sett. Vid undersökning av plats för det anpassningsbidraget berör, plattformshiss, har en fackman inte använts för att besluta ifall hiss får plats eller ej. En handläggare från kommunen kom till dem vid ett snabbt hembesök med en tumstock och beslutade på eget bevåg att huset anses vara för litet. De tycker ärendet känns felaktigt utrett och att det borde ligga på en fackman, som vet hur och var en hiss ska installeras, att utreda för att fungera på bästa sätt. Kommunen borde inte neka ett beviljande på grund av att huset är för litet utan att ha utrett detta på ett noggrannare vis. De har blivit bemötta med kommentarer "ni kommer inte få en sådan hiss för det har ingen annan tidigare fått". Kommunen bör utgå ifrån lagens grunder men kommunens handläggning tyder på hur rörig och icke professionellt och kvalitetssäkert deras ärende har hanterats.

Kommunen har dessutom en allmänt negativ syn gällande att bevilja bostadsanpassningsbidrag vilket tidigare avspeglats på deras hemsida. Efter att hon påpekat detta har kommunen gjort om sin text på hemsidan. Kommunen behöver en tillsyn för att fler inte ska bli drabbade.

Kommunens yttrande

Kommunen har i sitt yttrande till Boverket bland annat hänvisat till ett tidigare yttrande till förvaltningsrätten om ärendets gång. Av detta yttrande framgår bland annat att kommunen menar att den gjort ett uppenbart skrivfel genom att i beslutet felaktigt hänvisa till 9 §. Det korrekta lagstödet för beslutet är 5 § i lagen (2018:222) om bostadsanpassningsbidrag. För att undvika liknande skrivfel i framtiden, har kommunen förändrat sina rutiner så att flera handläggare korrekturläser besluten. Den 13 februari 2024 togs beslut att bevilja bidrag till en stoltrapphiss. Efter att beslutet om att bevilja en stoltrappshiss delgavs sökande den 14 februari 2024, framkom nya omständigheter som tidigare inte var kända för kommunstyrelsen. Den ursprungliga informationen från habiliteringen vid Region Kalmar län var att en stoltrapphiss skulle vara funktionell. Vid telefonsamtal med kommunen tog habiliteringen tillbaka sitt tidigare intyg och meddelade att en stoltrapphiss inte skulle kunna användas. De anpassningar som kommunen lämnar bidrag för måste vara både ändamålsenliga och funktionella. Utifrån habiliteringens nya information att en stoltrapphiss inte skulle kunna användas, upphävdes det tidigare beslutet att bevilja bidrag för en stoltrapphiss.

Av kommunens yttrande till Boverket framgår även bland annat följande. Ärendet har handlagts enligt kommunstyrelsens delegationsordning som innebär att anpassningar under 5 prisbasbelopp får beslutas av handläggare. Handläggare har också delegation på avslag. Handläggaren hade under processen kontakt med handläggare på andra kommuner, med förvaltningschef och kommunchef för att diskutera detta komplexa ärende. Kommunen har förtydligat rutinen för hur de dokumenterar den analys som görs av barnets bästa när det gäller bostadsanpassning. Det är korrekt att förvaltningen inte har någon deltagare i Mönsterås kommuns barnrättsteam. Under hösten 2024 har förvaltningens medarbetare utbildats i barnkonventionen och Tekniska förvaltningens representant i barnrättsteamet är utsedd att vara ingång i teamet även för miljö- och byggförvaltningen. Efter detta ärende har handläggare på förvaltningen haft möte med barnrättsstrategen för att skapa samsyn i hur barnkonventionen tillämpas. De har samsyn beträffande att de begränsningar i lagstiftningen för bostadsanpassningsbidrag som finns väger tyngre än barnets bästa i tillämpningen av lagstiftningen. De är också eniga att det är olyckligt att handläggare i kommunens barnrättsteam tar fram barnkonsekvensanalys på ärenden utan att den förvaltning som handlägger ärendet kontaktas och deltar. I beslutet anges vilka intyg som beslutet grundar sig på. Kommunen vet inte vad osanningen består av.

Två platsbesök har skett i familjens hus. Underlag från hissleverantör användes om vilka innermått ett hisschakt måste ha för att en rullstol ska få plats.

Hissleverantör har också varit på plats vid tillfälle när handläggare på kommunen inte var där. Hisskillen hade då inte information om vilka anpassningar som skulle göras och sökandes behov av utrymme, nu och i framtiden. Vid anpassning har kommunen tagit höjd för att sökanden växer, och från den bedömning som arbetsterapeuter har gjort, att sökanden på sikt kommer att behöva använda rullstol. Det innebär en stor skillnad i storlek på hiss jämfört med en 6-åring som i nuläget rör sig med hjälp av rullator.

Kommunen arbetar för att ha korrekt och tydlig information på webben, och att informera så att de frågor kommunen ofta får besvaras i texten. I det aktuella ärendet har det framkommit att sökanden haft mycket höga förväntningar kring vilka bostadsanpassningsåtgärder som kan vara bidragsberättigade, mycket högre än vad som motsvaras av gällande lagar och rättspraxis. Som en lärdom från detta ärende strävar kommunen nu efter att vara mycket tydliga i sin kommunikation, både skriftligt och muntligt. Kommunen har också sett över sina rutiner för att kvalitetssäkra beslutsprocessen och upptäcka felskrivningar.

Mönsterås kommun har därefter kompletterat sitt yttrande till Boverket med uppgifter om att kommunen inledningsvis bedömde att en stoltrapphiss var funktionell för sökanden. Vid hembesök 23 februari 2023 i ärende om anpassning av nedervåningen där arbetsterapeuter var med, diskuterades stoltrapphiss som en funktionell anpassning. I ett telefonsamtal med miljö- och byggchefen den 15 februari 2024 beskrev arbetsterapeuterna att dottern inte skulle kunna använda en stoltrapphiss och att de därför ändrade den bedömning som de tidigare gjort vid samtal med handläggare. Orsaken till ändringen var att de nu gjorde bedömningen att dottern saknar exekutiv förmåga att använda en stoltrapphiss. Hon saknade också förmåga att riskbedöma användning av stoltrapphiss. Ingen tjänsteanteckning om telefonsamtalet har gjorts i ärendet. Detta är ett formellt fel i handläggningen. Av samtalet framgick att habiliteringen precis nyligen, några dagar innan, haft kontakt med sökandes föräldrar och diskuterat just stoltrapphiss med dem. Miljö- och byggchefen ansåg därför att informationen var känd av sökandes föräldrar och uppgifterna kommunicerades därför inte enligt § 25 förvaltningslagen innan beslut. Den 29 februari 2024 inkom ett kompletterade intyg från habiliteringen om dotterns förutsättningar att använda stoltrapphiss med samma information som gavs vid telefonsamtal 15 februari. Miljö- och byggförvaltningen innehar en giltig fullmakt för att företräda sökande i ärendet. Den 20 juni 2023 inkom vårdnadshavaren/fastighetsägaren med fullmakt i ärendet som gäller anpassning av nedervåningen.

NN har yttrat sig över kommunens yttranden och framför bland annat att innan kommunens beslut om trapphissen, efter det första hembesöket, informerades kommunen om att dottern behövde en plattformhiss och att hissinstallatören som gjort hembesök inte rekommenderade en trapphiss på grund säkerhetsskäl och dotterns behov att få med hjälpmedel upp till ovanvåningen. NN framför vidare kritik mot kommunens ställningstaganden och beslut i ärendet. Likaså att kommunens rutiner bör granskas och ses över av Boverket samt följas upp så kommunen vidhåller sina nya rutiner och efterföljer dem.

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 NN har överklagat kommunens beslut gällande anpassning för hennes dotter och att prövning har skett i domstol. Anmälan i detta ärende innehåller frågor som Boverket inte kommer att behandla då dessa ligger utanför vad Boverket kan pröva i ett tillsynsärende. Detta gäller till exempel frågor om kommunen fattat riktiga beslut i ärendet, de av kommunen uppgivna skälen till besluten eller omständigheter vid förvaltningsrättens prövning. Beträffande den formella hanteringen av ärendet gör Boverket följande bedömning.

Delegationsbeslut

NN har framfört att kommunens beslut ser konstiga ut, och att det är förvirrande att i ett beslut skriva att det är fattat av en nämnd, när det i själva verket är en enskild handläggare som fattat beslutet. Mönsterås kommun har framfört att ärendet har handlagts enligt kommunstyrelsens delegationsordning som innebär att anpassningar under fem prisbasbelopp får beslutas av handläggare. Handläggare har också delegation på avslag.

Boverket noterar att det av besluten i ärendet framgår att handläggaren under rubriken "För kommunstyrelsen enligt gällande delegationsordning" har undertecknat besluten. Boverket har inget att anmärka på handläggningen av ärendet i denna del.

Uppgifter vid hembesök

NN har framfört att vid undersökning av plats för det ansökan som anpassning avser, plattformshiss, har fackman inte använts för att utreda ifall hiss får plats eller ej. Mönsterås kommun har uppgett att två platsbesök har skett i familjens hus. Underlag från hissleverantör användes om vilka innermått ett hisschakt måste ha för att en rullstol ska få plats. Hissleverantör har också varit på plats vid tillfälle när handläggare på kommunen inte var där.

Som nämnts ovan kan Boverket inte pröva frågor om rätten till bidrag eller kommunens skäl för sina beslut. I övrigt vill Boverket framhålla följande. Av Boverkets föreskrifter om bostadsanpassningsbidrag, BFS 2014:12 framgår bland annat att kommunen får begära att sökanden kompletterar sin ansökan med kopia av anbud/offert eller kostnadsberäkning om kommunen bedömer att det behövs för att fastställa skälig kostnad i ärendet, samt plan- och uppställningsritningar, om det är fråga om omfattande inredningsarbeten. Det är

således i första hand sökanden som ansvarar för att låta ta fram nämnda underlag till stöd för sin ansökan. I detta fall har kommunen enligt uppgift haft fullmakt från sökanden och varit behjälplig med att inhämta offert och underlag inför beslut om hissinstallationen. I övrigt gäller att kommunen i enlighet med förvaltningslagens bestämmelser ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. I denna bedömning ligger bland annat att bedöma om ärendet har utretts i tillräcklig omfattning för att kunna fatta ett korrekt beslut. Det finns dock inga särskilda krav på att en kommun måste anlita en fackman enligt NN:s önskemål. I ärenden om bostadsanpassningsbidrag är det den som söker bidrag som ska styrka sitt behov av de sökta åtgärderna. Även om nämnden har ett utredningsansvar ligger alltså bevisbördan på den som söker förmånen. Boverket har mot denna bakgrund inget att anmärka mot kommunens handläggning i denna del.

Dokumentation

Av 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).

Av kommunens yttrande framgår att handläggaren haft ett telefonsamtal med arbetsterapeuterna den 15 februari 2024 där det framkom att sökanden inte skulle kunna använda en stoltrapphiss och att arbetsterapeuterna därför ändrade den bedömning som de tidigare gjort. Kommunen har i ett kompletterande yttrande uppgivit att en tjänsteanteckning om telefonsamtalet borde ha upprättats och menar att ett formellt fel i handläggningen av ärendet har skett. Boverket delar denna uppfattning och anser att kommunen genom en tjänsteanteckning borde ha dokumenterat de uppgifter som framkom vid telefonsamtal med arbetsterapeuten den 15 februari 2024.

Kommunicering av uppgifter

I ärenden som avser myndighetsutövning, vilket ärenden om bostadsanpassningsbidrag gör, gäller en kommunikationsplikt enligt 25 § förvaltningslagen. Den består av två delar. Den första delen är att ett ärende enligt huvudregeln inte får avgöras utan att kommunen har underrättat sökanden om uppgifter som någon annan än sökanden har tillfört ärendet. Den andra delen är att sökanden dessutom måste få tillfälle att yttra sig över uppgifterna. Kommunen har framfört att av det telefonsamtal som kommunen haft med arbetsterapeuten framgick att habiliteringen, precis nyligen innan samtalet, haft kontakt med sökandes föräldrar och diskuterat just stoltrapphiss med dem. Miljö- och byggchefen

ansåg därför att informationen var känd av sökandes föräldrar och uppgifterna kommunicerades därför inte enligt § 25 förvaltningslagen innan beslut. Enligt Boverkets uppfattning fråntar detta förhållande inte kommunen från att behöva följa förvaltningslagens bestämmelser om kommunikering. Enligt Boverkets uppfattning borde kommunen ha kommunicerat de uppgifter som framkom vid telefonsamtalet med sökanden, som då också borde getts tillfälle att yttra sig över de lämnade uppgifterna.

Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter

NN har framfört att kommunen inte arbetar på det vis som man utger sig för göra med att beakta lagen om barnkonventionen. Kommunen påstår att den har beaktat barnkonventionen, men ärendet har inte utretts via någon metod kommunen säger sig arbeta med. NN har själv valt att göra en konsekvensanalys med hjälp av barnrättsstrategen i kommunen, vilken beslutsfattaren av bostadsanpassningsbidraget inte har använt sig av som grund i ärendet. Kommunen har i yttrande uppgivit att den har beaktat lagen om barnkonventionen i ärendet.

Boverket noterar inledningsvis att lag om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter blev svensk lag den 1 januari 2020 och att lagen ska beaktas när kommunen handlägger och beslutar i ärenden om bostadsanpassningsbidrag. En av grundprinciperna i konventionen är att man i alla åtgärder som rör barn i första hand ska beakta vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3.1). Som nämnts ovan kan Boverket i ett tillsynsärende bara pröva frågor av formell art och därmed inte frågor om en kommun fattat ett materiellt riktigt beslut. Boverket noterar att kommunen i sitt yttrande har uppgivit att den har beaktat lagen om barnkonventionen i ärendet liksom att det av kommunens beslut om plattformshiss framgår att Mönsterås kommuns handläggning av bidrag för bostadsanpassning sker i enlighet med principerna i barnkonventionen. Vidare att vid handläggningen av ärenden som rör barn beaktas alltid barnets bästa, bedömt utifrån omständigheterna i det enskilda barnets situation och att så har skett i ärendet. Boverket, som inte kan utreda omfattningen av denna prövning i ärendet, har mot bakgrund vad som framkommit inte något att erinra mot kommunens handläggning såvitt avser att kommunen har att beakta lagen om barnkonventionen.

NN har framfört att kommunen påstår att den har beaktat barnkonventionen, men att ärendet inte har utretts via någon metod kommunen säger sig arbeta med. Av kommunens yttrande framgår att det är korrekt att förvaltningen inte har haft någon deltagare i Mönsterås kommuns barnrättsteam men att kommunen har förtydligat rutinen för hur de dokumenterar den analys som görs av barnets bästa när det gäller bostadsanpassning. Under hösten 2024 har förvaltningens medarbetare utbildats i Barnkonventionen och Tekniska förvaltningens representant i barnrättsteamet är utsedd att vara ingång i teamet även för miljö- och byggförvaltningen. Boverket, som i ett tillsynsärende bara prövar formella frågor, uttalar sig inte om Mönsterås kommuns interna organisation för arbete med eller bedömningar i enskilda fall enligt lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Boverket ser dock i övrigt positivt

på kommunens förbättrade rutiner gällande dessa frågor. Boverket har mot denna bakgrund inget att erinra mot kommunen beträffande NN:s klagomål i denna del.

Avslutningsvis

NN har i sin anmälan framfört att kommunens rutiner bör granskas och ses över av Boverket och följas upp så kommunen vidhåller sina rutiner och efterföljer dem. Kommunen har uppgivit att som en lärdom från detta ärende strävar kommunen nu efter att vara mycket tydliga i sin kommunikation, både skriftligt och muntligt. Utöver vad som ovan framförts om arbetet med barnkonventionen har kommunen också sett över sina rutiner för att kvalitetssäkra beslutsprocessen och upptäcka felskrivningar. Boverket ser positivt på att kommunen ser över sina rutiner och anser för närvarande inte att någon särskild återrappor-teringsåtgärd är nödvändig beträffande kommunens rutiner vid handläggning av ärenden om bostadsanpassningsbidrag.

I detta ärende har enhetschef Joacim Möhlnhoff beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit jurist Johan Kjellberg. I den slutliga handläggningen har också jurist Håkan Nilsson deltagit.

Joacim Möhlnhoff
enhetschef

Johan Kjellberg
jurist