

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-10-30

Närvarande: F.d. justitierådet Lennart Hamberg samt justitieråden Erik Nymansson och Anders Eka.

Ny lag om bostadsanpassningsbidrag

Enligt en lagrådsremiss den 12 oktober 2017 har regeringen (Socialdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om bostadsanpassningsbidrag,
2. lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Zandra Milton, biträdd av departementssekreteraren Jenny Wada.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om bostadsanpassningsbidrag

Rubriken

Lagen benämns lag om bostadsanpassningsbidrag.

Denna rubrik överensstämmer i stort med rubriken till 1992 års lag.

Lagen reglerar på samma sätt som tidigare bostadsanpassnings-

bidrag och återställningsbidrag. I den nya lagen om 24 paragrafer har

därutöver tagits in en bestämmelse om åtagande från kommunen att låta utföra åtgärderna. Vidare finns en paragraf om reparationer och en paragraf om övertagande av begagnad anordning.

Av lagrådsremissen framgår att cirka 90 procent av all bostadsanpassning kommer till stånd genom att kommuner åtar sig att utföra åtgärder, t.ex. ta bort trösklar och sätta upp handtag. Den föreslagna regleringen, som tar sin utgångspunkt i att bidrag i traditionell mening betalas ut, avspeglar således inte särskilt väl verkligheten.

Fasthållandet vid att lagen i stort sett i alla dess delar reglerar bidrag, tvingar fram okonventionella begrepp för att täcka in den mångfald av stöd som lagen reglerar. Således talas det i 16 § andra stycket om bidrag i form av ett åtagande från kommunen att utföra åtgärderna, vilket nog får anses ligga långt utanför den innebörd som begreppet bidrag normalt sett har. När det sedan finns behov av att behandla bidrag i traditionell mening, används i 16 § första stycket begreppet kontantbidrag, vilket i sig blir missvisande eftersom bidraget knappast betalas ut i form av kontanter, dvs. sedlar eller mynt.

Mot denna bakgrund bör det i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet övervägas att se över de begrepp som används. Det kan t.ex. åstadkommas genom att utgå från begreppet stöd, och att även lagens rubrik avspeglar detta och ändras till exempelvis lag om stöd till bostadsanpassning. Om detta samlingsbegrepp används för att fånga upp de olika former i vilket bostadsanpassning sker, behöver man inte ta till de okonventionella begrepp som har exemplifierats ovan.

4 §

Paragrafen reglerar möjligheten för ägare av ett flerbostadshus att överta rätten till bostadsanpassningsbidrag. Som förutsättning anges att bidraget ska ha beviljats i form av kontantbidrag och att ägaren åtar sig att låta utföra ”nödvändiga åtgärder”. De citerade orden kan ge intryck av att det i detta skede ska göras en bedömning av de aktuella åtgärdernas nödvändighet. Så förefaller emellertid inte vara fallet. Avsikten med regleringen torde därför komma bättre till uttryck om paragrafen avslutas med orden ” och att ägaren åtar sig att låta utföra de åtgärder som bidraget avser”.

9 §

I bestämmelsen föreslås nya regler för bostadsanpassningsbidrag vid byte av bostad. Enligt nuvarande regler lämnas vid bostadsbyte bidrag för kostnadskrävande åtgärder endast under förutsättning att det finns särskilda skäl för att välja en bostad som kräver anpassning. Förslaget innebär att kravet på särskilda skäl tas bort, men vissa inskränkningar införs i fråga om vilka åtgärder som är ersättningsgilla.

Enligt första stycket lämnas inte bidrag till sådana åtgärder som beror på att den nya bostaden i fråga om storlek, planlösning, antal våningsplan eller andra nivåskillnader är uppenbart olämplig med hänsyn till funktionsnedsättningen. I författningskommentaren lämnas ett antal exempel på där en bostad kan bedömas vara uppenbart olämplig i de angivna avseendena. Det framstår som klart att bedömningarna inte sällan kan komma att bli besvärliga och att det finns en risk för att divergerande praxis kan komma att uppstå, särskilt som några ytterligare föreskrifter inte förutsatts.

När det gäller kravet att bostaden inte får vara uppenbart olämplig på grund av "andra nivåskillnader" framgår av kommentaren att detta kan avse inte bara nivåskillnader inom bostaden, utan även det förhållandet att bostaden placerats på en svårt kuperad tomt. Det är svårt att av den föreslagna lagtexten utläsa att bestämmelsen kan ha en sådan räckvidd.

Bestämmelsen är utformad så att bostadsanpassningsbidrag inte lämnas efter ett byte av bostad, om bostaden är uppenbart olämplig. Regleringen avser åtgärder som har direkt och tidsmässigt samband med bostadsbytet. Det kan därför ifrågasättas om inte orden "Efter ett byte av bostad" lämpligen kan ersättas av orden "I samband med byte av bostad".

Paragrafens andra stycke innehåller vissa ytterligare begränsningar när det gäller en- eller tvåbostadshus som sökanden låtit uppföra, medan tredje stycket anger att reglerna ska tillämpas i fråga om sådana åtgärder som "var nödvändiga vid bytet av bostad". Detta ska enligt författningskommentaren beskriva att den särskilda regleringen inte avser bidrag för ett anpassningsbehov som uppkommer efter bostadsbytet. I sådana fall gäller de generella reglerna. Fråga är om inte bestämmelsen i tredje stycket blir tydligare om den refererar till åtgärder som "är nödvändiga vid tiden för bytet av bostaden".

11 §

I paragrafen anges att bidrag i vissa fall lämnas för bl.a. reparation av sådan anordning eller inredning som har installerats med stöd av bostadsanpassningsbidrag enligt lagen eller motsvarande äldre bestämmelser om anordningen eller inredningen är av tekniskt slag, eller har utsatts för onormalt slitage på grund av funktionsnedsättningen.

Av författningskommentaren framgår att om det inte är möjligt eller kostnadseffektivt att reparera anordningen eller inredningen ska bidrag kunna lämnas för att byta ut den mot en ny. Vidare anges att bidrag inte ska lämnas för reparationskostnader till den del dessa täcks av en försäkring. Det framstår enligt Lagrådets mening som tveksamt om detta har stöd i författningsregleringen.

När det gäller bostadsanpassningsbidrag lämnas detta endast för åtgärder som är nödvändiga för att bostaden ska vara ändamålsenlig för sökanden. Det som regleras i 11 § utgör dock inte ett bostadsanpassningsbidrag, och ett krav på nödvändighet bör övervägas även i förevarande paragraf.

16 §

I paragrafen regleras bostadsanpassningsbidragens storlek och utformning. Enligt första stycket ska bidrag utges med belopp som motsvarar skälig kostnad för åtgärderna. Enligt andra och tredje styckena får, om sökanden och kommunen är överens om detta, bidrag lämnas i form av ett åtagande från kommunen att utföra åtgärderna och vidare kan bidrag efter en sådan överenskommelse lämnas genom att en begagnad anordning överlämnas. Som Lagrådet redan inledningsvis beskrivit är dessa alternativ till kontantbidrag i praktiken dominerande.

Regeln om att kostnaderna måste vara skäliga, tillsammans med regeln i 5 § andra stycket om att åtgärderna ska vara nödvändiga för att bostaden ska vara ändamålsenlig för sökanden, utgör de yttre ramarna för vad som kan ersättas. En fråga som inställer sig är hur dessa begränsningar förhåller sig till sökandens möjlighet att själv välja om bidraget ska utgå i form av kontanter eller i form av att kommunen åtar sig att utföra åtgärderna, alternativt överlämnar en

begagnad anordning. Eftersom kommunalt åtagande eller överlämnande av begagnad anordning förutsätter att sökanden och kommunen är överens om detta, synes regleringen innebära att sökandens valmöjligheter inte kan begränsas av reglerna om att bidragen ska vara skäliga och åtgärderna nödvändiga. Denna fråga bör belysas ytterligare.

När det gäller möjligheterna till överenskommelser mellan sökanden och kommunen inställer sig också frågor om den rättsliga verkan av sådana överenskommelser. Om sökanden är missnöjd med de åtgärder kommunen åtagit sig att utföra, eller med den begagnade anordning man kommit överens om, i vilken form kan detta prövas? Den överklagandemöjlighet till allmän förvaltningsdomstol som regleras i 24 § är inte inriktad på sådana tvister. Som framkommit vid föredragningen kan ett alternativ för sökanden vara att på nytt ansöka om bostadsanpassningsbidrag för att få rättelse. Enligt Lagrådets mening är det önskvärt att frågorna övervägs ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

17 §

Av 2 § framgår att det är kommunerna som ansvarar för bidrag enligt lagen. Syftet med 17 § är sedan att tala om att det är den kommun där den aktuella bostaden är belägen som har att genomföra prövningen av en ansökan enligt lagen. Anvisningen i paragrafen om att ansökan ska "lämnas in" till den kommunen framstår därför inte som helt rättvisande. Det bör enligt Lagrådet övervägas om det inte i stället bör anges att ansökningar "prövas" av den kommun där bostaden är belägen.

18 §

I bestämmelsen föreskrivs att det i ett beslut om bidrag ska anges vilka åtgärder som bidraget avser. Om bidrag lämnas i form av kontantbidrag ska även beloppet anges.

I författningskommentaren i anslutning till bestämmelsen framhålls att det av 20 § framgår att kontantbidrag betalas ut sedan de faktiska kostnaderna har redovisats och att det belopp som anges i beslutet enligt denna bestämmelse således är ett maxbelopp. Enligt författningskommentaren bör detta därför tydligt framgå av ett beslut om bidrag.

Enligt Lagrådets mening bör det redan av lagtexten framgå att det belopp som ska anges i beslutet är ett maxbelopp. Detta kan ske genom att paragrafens första stycke formuleras på följande sätt.

I beslut om bidrag ska det anges vilka åtgärder bidraget avser. Om bidrag lämnas i form av kontantbidrag, ska även det högsta belopp som kan utbetalas anges.

19 §

I paragrafen anges att före utbetalningen av kontantbidrag eller verkställighet av bidrag som beviljats enligt 16 § andra eller tredje stycket får den kommun som har beviljat bidraget återkalla beslutet, om de förutsättningar som låg till grund för beslutet inte längre finns. Förslaget motsvarar i huvudsak regleringen i den äldre lagen och paragrafen behandlas helt kortfattat i lagrådsremissen och inte alls med avseende på den frågeställning som tas upp nedan.

Den utbetalning eller verkställighet som omnämns i paragrafen har föregåtts av ett gynnande förvaltningsbeslut som regleringen skapar möjlighet att återkalla om de förutsättningar som låg till grund för beslutet inte längre finns.

Enligt fast praxis får ett för en enskild part gynnande beslut i ett ärende som gäller rätt till en förmån av personlig eller ekonomisk art inte utan vidare ändras på så sätt att myndigheten tar ifrån den enskilde förmånen genom ett senare beslut. Det finns dock undantag från denna huvudregel. En första situation är sådana fall där tvingande säkerhetsskäl kräver att ett beslut ändras. En andra situation är sådana fall där det från början har stått klart för den enskilde att myndigheten kan komma att ändra sitt beslut om myndigheten anser att det finns skäl för det. Det är t.ex. fallet när det finns ett tydligt återkallelseförbehåll knutet till beslutet. En tredje situation avser fall då ett beslut grundar sig på felaktiga förutsättningar till följd av att den enskilde har lämnat vilseledande uppgifter. För en närmare redogörelse för denna praxis, se SOU 2010:29 s. 564–566.

Regeringen har i propositionen En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag (prop. 2016/17:180) lämnat förslag om en uttrycklig reglering i överensstämmelse med den praxis som redogjorts för ovan (se förslaget till 37 §). I samma proposition uttalar regeringen bl.a. att frågor om behovet av undantag från denna reglering på grund av hänsynstaganden ”som kan vara motiverade enbart i snävt avgränsade fall” lämpligen bör övervägas i speciallagstiftning och således inte resultera i en särskild reglering i den nya förvaltningslagen (a. prop. s 232).

Det nu föreslagna undantaget från den beskrivna praxisen är inte snävt avgränsat utan mycket allmänt hållet och inte ägnat att värna den enskildes berättigade intresse av förutsägbarhet. Även om det vid föredragningen upplysts om att bestämmelsen främst kommer till användning i de fall där behovet av anpassning hunnit bortfalla innan åtgärderna utförts eftersom sökanden fått flytta till annat boende, bör i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet övervägas att ge bestämmelsen ett snävare tillämpningsområde som bättre överensstämmer med de ovan angivna principerna.

20 §

För att ett kontantbidrag ska betalas ut krävs dels att de åtgärder som bidraget avser har utförts, dels att de faktiska kostnaderna har redovisats.

Skälet till att uttrycket "faktiska kostnader" och inte endast "kostnader" valts i lagtexten anges i författningskommentaren vara att en sökande inte ska kunna få bidrag för kostnader till den del dessa täcks av annan ersättning, t.ex. försäkringsersättning eller ROT-avdrag för arbetskostnader. Det sägs vidare att en juridisk person som övertagit rätten till bidrag inte har rätt till ersättning för eventuell mervärdesskatt.

De angivna utgångspunkterna för vilka kostnader som bidraget bör täcka framstår enligt Lagrådets uppfattning som rimliga. Det finns dock anledning att ifrågasätta om dessa utgångspunkter verkligen kommer till uttryck genom "faktiska kostnader". Frågan är om det inte redan i kostnader ligger ett krav på att det ska vara fråga om sådant som inte täcks på annat sätt. Ordet "faktiska" torde inte tillföra något i det avseendet och kan snarast medföra oklarheter.

Frågan om utmönstrandet av ordet "faktiska" bör övervägas under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

24 §

Enligt bestämmelsen får kommunens beslut enligt denna lag och anslutande föreskrifter överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Av avsnitt 5.18 i lagrådsremissen framgår att skälet till att även "anslutande föreskrifter" anges i lagtexten är att det ska vara tydligt att alla beslut som har fattats med stöd av lagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av ett bemyndigande av regeringen i en förordning ska kunna överklagas.

Några bemyndiganden återfinns inte i det remitterade förslaget. I 23 § upplyses endast om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela verkställighetsföreskrifter. Om uttrycket "anslutande föreskrifter" ska behållas i bestämmelsen bör det mot denna bakgrund under det fortsatta lagstiftningsarbetet närmare redovisas vilka föreskrifter som formuleringen tar sikte på.

Övrigt lagförslag

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.