

## Kritik mot Arbetsmarknads- och socialnämnden i Malmö kommun för att i ett hyreskontrakt tagit in ett villkor om regelbundna tillsynsbesök

**Beslutet i korthet:** Arbetsmarknads- och socialnämnden beviljade en man bistånd i form av boende i en s.k. övergångslägenhet. Kommunen och mannen ingick ett hyreskontrakt som innehöll klausuler som gav socialförvaltningen rätt att göra tillsynsbesök i lägenheten en gång i månaden. Nämnden genomförde tillsynsbesök i mannens bostad.

En myndighet får inte utan vidare gå in i en bostad. De aktuella tillsynsbesöken utgjorde intrång av ett sådant slag som varje medborgare är skyddad mot enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF). Begränsningar i skyddet får göras genom lag. Det finns dock inget lagstöd för de tillsynsbesök som nämnden genomförde.

Grundlagsskyddet gäller endast påtvingade ingrepp. Den enskilde kan alltså samtycka till en åtgärd från myndighetens sida, t.ex. ett tillsynsbesök, som annars skulle ha utgjort ett brott mot bestämmelsen i RF. JO har i flera tidigare beslut uttalat att det måste vara fråga om ett reellt samtycke från den enskilde. Han eller hon får alltså inte "tvingas" att lämna ett samtycke.

I beslutet uttalar JO att det inte kan uteslutas att mannen, när han skrev under hyreskontraktet, faktiskt samtyckte till tillsynsbesök. JO nöjer sig med att framhålla vikten av att den enskilde i en sådan situation får tydlig information om vilka andra alternativ i fråga om boende som finns.

Eftersom kommunen ingick ett hyresavtal med mannen uppstod ett hyresförhållande mellan parterna. Reglerna om hyra i 12 kap. jordabalken (JB) var därmed tillämpliga. En hyresvärd har rätt att utan uppskov få tillträde till en bostad i vissa brådskande situationer (12 kap. 26 § JB). Ett kontraktsvillkor som ger hyresvärderna en mer långtgående rätt är dock inte giltigt.

De tillsynsbesök som beskrivs i hyreskontraktet är betydligt mer långtgående än vad som följer av bestämmelsen i JB. Arbetsmarknads- och socialnämnden kritiserades för att villkoret om tillsynsbesök togs in i hyreskontraktet. JO uttalar att nämnden vid utformningen av villkoret inte i tillräcklig grad beaktade att det fanns ett hyresförhållande mellan parterna. JO förutsätter att nämnden ser över villkoret och anpassar dem till gällande bestämmelser.

### Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på socialförvaltningen i Malmö kommun och uppgav bl.a. följande. Den 28 oktober 2016 ingick han och kommunen ett

hyreskontrakt som gällde en lägenhet. Handläggaren tvingade honom att skriva under ett medgivande som gav förvaltningen tillträde till lägenheten. Två dagar senare skickade han ett brev till förvaltningen där han återkallade medgivandet. Förvaltningen accepterade inte återkallelsen. Vid tillsynsbesöken som genomfördes hade handläggaren med sig en självutnämnd handledare. Förvaltningen hotade med att säga upp hyreskontraktet.

## Utredning

JO hämtade in vissa handlingar från förvaltningen, bl.a. hyreskontraktet med bilagor.

JO begärde att Arbetsmarknads- och socialnämnden i Malmö kommun skulle yttra sig över vad AA hade uppgett i sin anmälan om tillsynsbesök och hanteringen av brevet med återkallelsen.

Nämnden anförde i ett remissvar bl.a. följande.

Boendeformer för hem- och bostadslösa i Malmö stad

I Malmö stad finns olika boendeformer och boenden som kan erbjudas utifrån individens behov. I alla ärenden görs en individuell prövning och bedömning.

Personer kan exempelvis bo i härbärgen, hotell, vandrarhem, dygnsboenden med stöd samt lägenheter med andrahandskontrakt genom Malmö stad. De sistnämnda lägenheterna är uppdelade i två typer, genomgångslägenheter och övergångslägenheter. Vad gäller övergångslägenheter kan andrahandskontrakt övergå till förstahandskontrakt om personer uppfyller de krav som ställs av hyresvärden. För att flytta från ett dygnsboende till en lägenhet med andrahandskontrakt bör personen bedömas ha behov av den och vara redo för bo mer självständigt samt kunna uppfylla de krav som ställs. De krav som ställs på boende i lägenhet genom Malmö stad är att teknisk tillsyn i lägenheten ska utföras regelbundet.

Information om detta får hyresgästen vid och inför kontraktsskrivning där även överenskommelse angående den tekniska tillsynen skrivs under. Vid boende i lägenhet betalar den enskilde hyra. Vid boende i dygnsboende betalar den enskilde egenavgift om den enskilde har ekonomisk möjlighet till detta.

När den enskilde skriver på ett andrahandskontrakt med Malmö Stad, Lägenhetsenheten, förbinder sig hen sig att vårda bostaden enligt boendereglererna och att följa uppgjord planering, som upprättas tillsammans med socialsekreterare från Vuxenenheten, boendesektionen.

Ansvar för den tekniska tillsynen i lägenheten åligger det socialtjänstområde som fördelat lägenheten till en person i upp till två år, oavsett var i Malmö lägenheten är belägen.

Aktuellt ärende

Arbetsmarknads- och socialförvaltningens individ- och familjeomsorg är uppdelad i fem socialtjänstdistrikt. AA har varit aktuell inom Socialtjänst Innerstadens vuxenenhet sedan 2014-02-12 då han saknade bostad.

AA har sedan dess beviljats flera olika boendelösningar av socialtjänsten Innerstaden bl.a. hotell och vandrarhem. 2014-09-10 beviljades AA dygnsboendet Tamira BoNu. Under boendetiden på Tamira uttryckte AA önskemål om att flytta till en lägenhet med kontrakt. AA erbjöds lägenhet med andrahandskontrakt med möjlighet att ta över kontraktet efter 12 månader. AA:s kontrakt började gälla 2016-11-01. Han har bott i samma lägenhet sedan dess.

---

Att bo i en lägenhet via socialtjänsten innebär, som beskrivits ovan, krav på att teknisk tillsyn utförs regelbundet. Krav finns även på att socialtjänsten innehar en uppsättning nycklar till lägenheten. Dessa nycklar får endast användas vid fara för hyresgästens liv samt enligt Jordabalken 12:26, vilken reglerar hyresvärdens rätt att få tillträde till lägenheten om inte samtycke till annat finns. Vid den regelbundna tillsynen används alltså inte dessa nycklar utan all tillsyn utförs när hyresgästen är hemma om inte annat överenskommit. Socialtjänsten går av säkerhetsskäl alltid två personer till tillsynsbesök. Den tjänsteperson som AA benämner "självutnämnd handledare" antas vara ansvarig tillsynspersonals kollega som enligt socialtjänstens rutin alltid ska närvara vid tillsyn.

Vid kontraktsskrivning 2016-10-28 var AA införstådd med de krav som ställs på boende i övergångslägenheter. Han fick information om att kopia skulle skickas till honom per post. 2016-11-02 inkom brev från AA där han ville dra tillbaka medgivandet angående ovanstående. 2016-11-10 skickades ett brev till AA med önskan om ett förtydligande gällande återkallandet samt information om hyresvärdens krav. Vid telefonsamtal 2016-11-15 efterfrågade AA en kopia på underskrivna handlingar från kontraktsskrivningen och de skickas samma dag. Då det uppdragades att AA inte hade fått begärda handlingar, lämnade tillsynspersonal dem vid tillsynsbesök 2016-12-06. AA läste igenom handlingarna och uppgav sedan att han tyckte det lät acceptabelt.

Det är beklagligt att de brev som avsetts för AA inte nådde honom enligt socialtjänstens avsikt. AA har fått information skriftligen i ett senare skede samt även muntligt. AA skickade sin anmälan till Justitieombudsmannen, JO, 2016-12-05. Samtal om villkoren för boende i övergångslägenhet och om hur tillsyn kommer att genomföras hölls med honom 2016-12-06. Socialtjänsten uppfattade att saken därmed varit utredd. AA har därefter inte nämnt saken varken för ansvarig tillsynspersonal eller boendeutredare. Det är berörda tjänstepersoners bedömning att handläggning i ärendet skett enligt gällande regler och rutiner.

AA har tidigare inte velat ha personlig kontakt med personal från socialtjänsten, vilket har försvårat samarbetet kring planering inför flytten till övergångslägenhet. Sedan AA flyttade till sitt nuvarande boende har ansvarig socialsekreterare arbetat för att förbättra samarbetet med honom och möta honom utifrån hans individuella behov och önskemål. Socialsekreterare skickar alltid ut information inför kommande tillsynsbesök, vilket bedöms fungera väl.

---

Vad gäller hot om uppsägning har inga sådana hot förekommit. Däremot har AA informerats om att det i Malmö Stads hyresavtal med hyresvärderna finns inskrivet att teknisk tillsyn av lägenheten ska utföras månatligen.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

### **Rättslig reglering m.m.**

#### **Bistånd i form av boende**

Insatser inom socialtjänsten ska utformas och genomföras tillsammans med den enskilde (3 kap. 5 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL). Den enskilde har dock inte någon ovillkorlig rätt att få en viss bestämd insats av socialtjänsten.

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (4 kap. 1 § SoL). Med

begreppet livsföring i övrigt avses alla de olika behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Det finns inget stöd i SoL för att rätten till bistånd är avsedd att omfatta tillhandahållande av bostad åt bostadslösa i allmänhet (jfr prop. 1979/80:1 s. 200 och 356 samt prop. 2000/01:80 s. 92). I rättspraxis har man dock ansett att en enskild har rätt till bistånd från socialnämnden genom att den ska tillhandahålla eller ombesörja en bostad som uppfyller kraven på skälig levnadsnivå, om den enskilde är helt bostadslös och har speciella svårigheter att skaffa bostad på egen hand (se t.ex. RÅ 2004 ref. 130). Det är alltså möjligt för en socialnämnd att ge bistånd i form av boende.

#### Regeringsformens regler om skydd mot husrannsakan m.m.

En myndighet får inte utan vidare gå in i den enskildes bostad. Bestämmelsen om skydd mot sådana intrång finns i 2 kap. 6 § regeringsformen, RF. Av bestämmelsen framgår att varje medborgare är skyddad mot bl.a. kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång gentemot det allmänna. Med husrannsakan avses varje undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe som företas av en myndighet, oavsett syftet med undersökningen (prop. 1973:90 s. 246). Med liknande intrång avses intrång som inte sker i underökningssyfte (prop. 1975/76:209 s. 147). Begränsningar i skyddet får göras genom lag (2 kap. 20 § RF). Det krävs alltså lagstöd för att en myndighet ska ha rätt att gå in i den enskildes bostad.

#### Samtycke

Grundlagsskyddet gäller dock endast påtvingade ingrepp (se prop. 2005/06:29 s. 25 f.). Det finns alltså i vissa fall en möjlighet för socialnämnden att efter samtycke från den enskilde få komma in i dennes bostad. JO har i flera beslut uttalat sig om förutsättningarna för att göra s.k. hembesök inom ramen för en utredning om rätten till ekonomiskt bistånd (se t.ex. JO 2011/12 s. 377, dnr 6514-2009 m.fl.). JO uttalade att samtycket måste vara reellt för att kunna ligga till grund för en undersökning av bostaden. Grundlagsskyddet får inte kringgås genom att den enskilde "tvingas" att lämna ett samtycke.

I JO 2015/16 s. 417, dnr 4930-2012, hade en kommun beviljat den enskilde bistånd i form av boende och även ingått ett hyreskontrakt med den enskilde om boende på ett kommunalt korttidsboende. Av hyreskontraktet framgick att personalen hade rätt att undersöka de boendes rum. JO uttalade i beslutet bl.a. följande.

En grundläggande förutsättning för att nämnden ska få komma in i bostaden och göra någon form av undersökning är således att den enskilde har lämnat ett medgivande som grundas på "verklig" frivillighet. När det gäller Åkerbo korttidsboende menar nämnden att den enskilde har lämnat ett sådant samtycke när han eller hon har undertecknat hyreskontraktet. Jag har svårt att föreställa mig att den som beviljas bistånd för att bo på korttidsboendet har någon reell möjlighet att påverka utformningen av kontraktet. Den boende har med andra ord inte något verkligt val utan "tvingas" acceptera villkoren i kontraktet för att få tillgång till boendet.

Även om den enskilde inte kan påverka kontraktsvillkoren som sådana kan det inte uteslutas att han eller hon frivilligt kan gå med på att personalen får rätt att gå in och undersöka bostaden. Avgörande för den bedömningen – som måste göras i varje enskilt fall – är vilken information personen får om sina handlingsalternativ när han eller hon ska underteckna kontraktet samt hans eller hennes förmåga att fatta ett informerat beslut i frågan. Det är alltså mycket viktigt att den enskilde får tydlig information om innebörden av villkoret i kontraktet och vilka alternativ han eller hon har.

### Hyreslagens tvingande bestämmelser

Om en kommunal nämnd när den tillhandahåller en bostad ingår ett avtal med den enskilde som innebär att nämnden upplåter nyttjanderätt till bostaden mot betalning uppkommer ett hyresförhållande mellan parterna. Bestämmelserna i 12 kap. jordabalken (JB), hyreslagen, kan då tillämpas på hyresförhållandet.

Hyreslagen har ett socialt skyddssyfte, och bestämmelserna i lagen är som huvudregel tvingande till hyresgästens förmån (12 kap. 1 § JB). Hyresgästen disponerar ensam bostaden. Hyresvärden har dock rätt att utan uppskov få tillträde till bostaden för att utöva nödvändig tillsyn eller utföra förbättringsarbeten som inte kan skjutas upp utan skada (12 kap. 26 § JB). Det ska alltså vara fråga om brådskande åtgärder. Ett kontraktsvillkor som ger hyresvärden en längre gående rätt att få tillträde till bostaden än vad bestämmelsen föreskriver är inte giltigt (se 12 kap. 1 § femte stycket JB). Det är alltså inte möjligt att ta in ett sådant villkor i hyreskontraktet med bindande verkan mot hyresgästen.

### Omständigheterna i ärendet

Stadsområdesnämnden Innerstaden beviljade AA bistånd i form av boende i en lägenhet under en viss period med stöd av 4 kap. 1 § SoL. Den 28 oktober 2016 tecknade Malmö kommun, genom Tekniska nämnden, och AA ett andrahandskontrakt för lägenheten. Av kontraktet framgår bl.a. följande.

Hyresgästen är skyldig att lämna stadsområdets och hyresvärdens personal tillträde till lägenheten för utövande av tillsyn, besiktningar, nödvändigt underhåll m.m. en gång i månaden.

AA undertecknade samtidigt en bilaga till hyreskontraktet benämnd Överenskommelse upprättad av Stadsområdesförvaltningen Innerstaden. Av handlingen framgår att hyresgästen bl.a. ska vårda bostaden enligt bifogade boenderegler, annars riskerar hyresgästen uppsägning av andrahandskontraktet.

Av boendereglerorna framgår bl.a. följande.

#### Tillsynsbesök

Som boende hos oss förbinder du dig till att ta emot tillsynsbesök. Vi arbetar för att du i så stor utsträckning som möjligt ska möta samma tillsynspersonal vid alla tillsynsbesök. Inför tillsynsbesöket skickas ett brev med tid hem till dig.

---

Tillsynsbesök sker ungefär en gång i månaden [...]

Under ett tillsynsbesök går vi tillsammans igenom en checklista och tittar på följande:

- att du har gällande hemförsäkring (visa upp kvitto)
- att lägenhetsvården sköts i samtliga rum
- att du rengjort ventilation och att den fungerar
- att det inte är för hög luftfuktighet i badrum
- att avlopp och kranar fungerar
- att brandvarnaren fungerar
- om det finns något som ska felanmälas
- din redogörelse för sökta lägenheter vid Boplats Syd m.fl.
- aktuellt telefonnummer

### **Viktiga regler**

Du ska:

[...]

- Vara hemma vid bokade tillsynsbesök. Om du inte har möjlighet att vara hemma på utsatt tid måste tillsynspersonal kontaktas och en ny tid bokas. Uteblivna tillsynsbesök leder till en skriftlig varning som i förlängningen kan innebära att hyreskontraktet sägs upp.

Den 2 november tog förvaltningen emot ett brev från AA där det bl.a. stod ”återkallelse av medgivande daterat 2016-10-28”. Handläggaren skickade ett brev till AA den 10 november där hon bl.a. informerade om att överenskommelsen är obligatorisk när man har ett andrahandskontrakt genom Stadsdelsförvaltningen Innerstaden. Hon bad också att AA skulle förtydliga innebörden av återkallelsen. Vid ett telefonsamtal den 15 november frågade AA handläggaren hur ofta det skulle bli tillsyn. Handläggaren meddelade att man gör tillsynsbesök varje månad. Den 6 december genomfördes ett tillsynsbesök i AA:s lägenhet. Brevet som handläggaren hade skickat till AA kom i retur den 7 december. Den 25 januari 2017 genomfördes ytterligare ett tillsynsbesök i AA:s lägenhet.

### **Bedömning**

Tillsynsbesöken som genomfördes i AA:s lägenhet är av ett sådant slag som varje medborgare är skyddad mot gentemot det allmänna enligt 2 kap. 6 § RF (se JO 2015/16 s. 417, dnr 4930-2012). Det krävdes alltså lagstöd för att nämnden skulle ha rätt att genomföra tillsynsbesöken. Något sådant lagstöd finns inte. Som har redovisats ovan är det dock bara påtvingade ingrepp som omfattas av bestämmelsen i RF. Den enskilde kan alltså samtycka till en åtgärd, t.ex. ett hembesök, som i avsaknad av ett samtycke hade utgjort ett brott mot bestämmelsen.

Jag har svårt att se att AA hade någon verklig möjlighet att påverka innehållet i hyreskontraktet och bilagorna till detta. Som jag förstår situationen fick han acceptera villkoren om han ville få tillgång till den aktuella lägenheten. Det kan dock inte uteslutas att AA, när han skrev under hyreskontraktet och dess bilaga, faktiskt samtyckte till tillsynsbesök. Avgörande för bedömningen är vilken information AA fick om vilka andra former av boenden som han kunde beviljas. Det framgår av journalanteckningarna att AA vid kontraktsskrivningen informerades bl.a. om reglerna för tillsyn. Det framgår inte om han även fick

information om vilka alternativ som stod till buds. AA har dock under en längre tid fått sitt boende ordnat via socialnämnden och får därför förutsättas vara införstådd med de olika boendeformer som nämnden har att erbjuda. Jag finner inte skäl att vidta någon ytterligare utredningsåtgärd i denna del, men vill framhålla vikten av att den enskilde får tydlig information om vilka alternativ som finns.

Den 2 november 2016 kom AA in med ett brev till förvaltningen där han meddelade att han återkallade sitt medgivande. Handläggaren skickade ett brev till AA med anledning av återkallelsen. Brevet kom dock i retur. Enligt remissvaret pratade handläggaren med AA den 6 december om villkoren för boende i lägenheten och om hur tillsyn kommer att genomföras. Nämnden har uppgett att saken därmed reddes ut och att AA inte har tagit upp frågan därefter. Jag kan inte se att nämnden har brustit i hanteringen av återkallelsen, men vill ändå påpeka att ett samtycke från AA:s sida var en förutsättning för att kunna genomföra tillsynsbesök i lägenheten. Nämnden måste vid varje tillfälle försäkra sig om att det finns ett verkligt samtycke från den enskilde.

Jag är dock kritisk till att nämnden tog in villkoret i hyreskontraktet där AA förband sig att ta emot regelbundna tillsynsbesök i lägenheten för att inte riskera att hyresrätten skulle sägas upp. Eftersom kommunen ingick ett avtal med AA som innebar att lägenheten uppläts med nyttjanderätt till bostaden mot betalning uppkom ett hyresförhållande mellan parterna. Hyreslagen kunde då tillämpas på hyresförhållandet. Som har redovisats ovan är ett kontraktsvillkor som ger en hyresvärd en längre gående rätt att få tillträde till en bostad än vad bestämmelsen i 12 kap. 26 § JB stadgar inte giltigt. De tillsynsbesök som beskrivs i kontraktet är betydligt mer långtgående än vad som följer av bestämmelsen i jordabalken. Såvitt framgår av remissvaret har den rättsliga betydelsen av att det finns ett hyresförhållande inte beaktats i tillräcklig grad när det gäller utformningen av villkoren. Jag förutsätter att nämnden ser över sina villkor och anpassar dem till gällande bestämmelser.

Jag har i dag även i ett annat beslut (dnr 7179-2016) gjort uttalanden om villkor vid ett boende som beviljats enligt socialtjänstlagen. Frågorna är av sådant principiellt intresse att jag finner skäl att lämna över kopior på besluten till Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg för kännedom.

Jag överlämnar även en kopia av detta beslut till Tekniska nämnden i Malmö kommun.

Ärendet avslutas.