

**Hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd;
fråga om den enskilde fick tillräckligt utrymme för att ta ställning till
önskemålet om hembesök**

Beslutet i korthet: För att socialtjänsten ska kunna genomföra hembesök inom ramen för en utredning om rätt till ekonomiskt bistånd krävs att den enskilde samtycker till hembesöket. Frivilligheten måste vara reell och socialtjänsten bör diskutera saken med den enskilde så att denne får möjlighet att ta ställning till om han eller hon vill acceptera det intrång i hans eller hennes integritet som ett hembesök otvivelaktigt utgör. Utrymmet för att göra s.k. oanmälda hembesök är mycket begränsat och bör kunna godtas endast i undantagsfall, t.ex. om socialtjänsten befarar att det föreligger en nödsituation.

Handläggare vid Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning önskade genomföra ett hembesök med kort varsel, i direkt anslutning till den enskildes besök på socialkontoret, samt uppmanade den enskilde att inte nämna att hennes boende skulle utredas när hon före hembesöket skulle ringa ett telefonsamtal. Det framstår som om förvaltningen, i vart fall denna gång, eftersträvar samma effekt som av ett oanmält hembesök. Förvaltningens agerande står i strid med de principer som socialtjänstens verksamhet bygger på. Förvaltningen kritiseras för sitt agerande.

Anmälan

AA framförde i en anmälan till JO klagomål mot Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun angående bemötandet från befattningshavare i samband med handläggningen av ett ärende om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453). AA anförde huvudsakligen följande. När hon var på ett planerat möte hos sin handläggare på socialkontoret sa handläggaren plötsligt att de skulle göra ett hembesök hos henne. Hon ifrågasatte varför hon inte hade fått reda på det tidigare, upplyste om att hon hade bestämt träff med några vänner samma eftermiddag och att det därför inte passade med hembesök. Handläggaren sa att det var direktören som hade beslutat om hembesöket och om det inte genomfördes på en gång så skulle hon inte få något bistånd. Hon accepterade då att hembesöket skulle göras men bad att först få ringa till sina vänner. Handläggaren sa först att hon inte fick använda telefonen men medgav sedan att hon ringde medan handläggaren lyssnade samt sa att hon inte fick säga att hembesöket skulle äga rum. När hon ville gå på toaletten tvingades hon att

lämna ifrån sig sin mobiltelefon. Innan hembesöket nekades hon av handläggarna att vila, trots att hon var trött och bad om att få vila. På vägen till hennes bostad stressade de två handläggarna henne att gå fort trots att hon av medicinska skäl behövde ta det lugnt. Handläggarna betedde sig också otrevligt under själva hembesöket och gick igenom allt i lägenheten.

Till anmälan var vissa handlingar fogade.

Utredning

Inledningsvis hämtade JO in vissa handlingar i ärendet från förvaltningen. Stadsdelsnämnden anmodades därefter att göra en utredning och yttra sig över vad som anförts i AA:s anmälan. Nämnden gav in ett yttrande av följande lydelse (bilagorna har här uteslutits).

Redogörelse

AA hade tid för nybesök hos utredande socialsekreterare på en av försörjningsstödsenheterna inom Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning den 15 april 2011, då hennes introduktionsperiod och introduktionsersättning hade upphört på flyktingenheten inom samma förvaltning. I besöket deltog också en arabisk tolk. AA informerade socialsekreteraren om att hon hyr en lägenhet om tre rum och kök i andra hand. I samband med att utredande socialsekreterare gick igenom blanketten "Bekräftelse på mottagen information" uppgav AA att hon är gift inom islam samt att hon är gravid. Hon uppgav också att skatteverket hade vägrat registrera henne som gift med hänvisning till beslutet från migrationsverket om mannens utvisning till Irak. AA kunde inte uppge mannens vistelseort, men berättade att han brukar besöka henne ett par gånger i månaden. Utredande socialsekreterare informerade AA om att hon är skyldig att meddela ändrade förhållanden och då även om hon i framtiden registreras som gift. AA uppgav att det är uteslutet att hon kommer att registreras som gift.

Utredande socialsekreterare diskuterade ärendet med biträdande enhetschef och beslut togs om att socialsekreteraren skulle göra ett hembesök hos AA för att klarlägga om AA levde i hushållsgemenskap med någon annan person eller om hon bodde själv. Detta då denna uppgift inte kunde inhämtas på något annat sätt. AA informerades per telefon om en besökstid hos socialsekreteraren till den 3 maj 2011 kl. 14.00. AA blev också ombedd att ta med makens utvisningsbeslut, hans slutskattsedel och en kopia på hans deklaration till besöket. Syftet med besöket var att diskutera om socialsekreteraren fick komma på ett hembesök hos AA samma dag. AA kom till det bokade besöket. I besöket deltog också ansvarig ekonomihandläggare. AA tillfrågades om socialsekreteraren tillsammans med ekonomihandläggaren omgående fick göra ett hembesök hos henne för att utreda boendet. Hon informerades samtidigt om sin rätt att tacka nej till ett hembesök. Utredarna hänvisade inte till direktören, eller meddelade AA om att hennes ansökan om ekonomiskt bistånd skulle avslås om hon inte medverkade till hembesöket. AA gav sitt samtycke till ett hembesök, men först måste hon vila i 30 minuter, då hon hade promenerat till besöket och var trött. Socialsekreteraren informerade AA om möjligheten att åka kommunalt till hennes bostad och att stadsdelsförvaltningen skulle stå för kostnaden. AA uppgav att hon var bjuden på en fest i Tensta kl. 15.30 och att hon skulle promenera dit. Utredande socialsekreterare informerade AA om att hembesöket inte skulle ta mer än 5-10 minuter. AA gav åter igen sitt samtycke till ett hembesök, men uppgav att hon först måste kontakta sin väninna för att meddela att hon eventuellt skulle bli försenad till festen. Socialsekreteraren informerade AA om att det gick bra, men att hon inte skulle tala om för väninnan att hennes boende skulle utredas. Detta med hänvisning till syftet med hembesöket.

Innan besöket avslutades på stadsdelsförvaltningen uppgav AA att hon behövde uppsöka toaletten och lämnade samtidigt sin mobil till utredarna. Utredarna uppgav att det inte behövdes och frågade varför hon ville lämna ifrån sig telefonen. AA uppgav att det kändes bättre för henne om hon fick göra det.

På väg till AA:s bostad kommenterade inte utredarna att hon gick långsamt och var inte heller sura på henne. Framme vid AA:s bostad konstaterade tjänstemännen att hennes namn stod på ytterdörren. Utanför dörren stod två herrcyklar uppställda. AA uppgav att cyklarna tillhörde hennes bror. Hon tillfrågades om brodern bor med henne, eftersom han har sina två cyklar parkerade utanför hennes ytterdörr. AA uppgav att hon bor själv i lägenheten. Hon tog fram sina nycklar för att öppna dörren och ringde samtidigt på dörrklockan. Därefter öppnade hon dörren och bad tjänstemännen att komma in i lägenheten. Inne i lägenheten konstaterade dessa att det fanns herrkläder i hallen. I köket uppmärksammades att det stod vatten på spisen och kokade, vilket AA informerades om. Hon stängde av spisen och uppgav samtidigt att hon ibland glömmer att stänga av spisen. På matbordet stod ett varmt glas te och bredvid glaset låg en mobiltelefon. AA hällde direkt ut teet i vasken. I lägenheten fanns också två stängda dörrar. AA öppnade den ena dörren som ledde till ett klädförråd. Den andra dörren ledde till ett badrum. I förrådet hängde både dam- och herrplagg. AA uppgav att herrplaggen tillhör familjen som har förstahandskontraktet. Enligt tidigare uppgift till förvaltningen hyrs lägenheten ut möblerad.

Under hembesöket tillfrågades AA om makens sysselsättning och hur han AA försörjer sig. Hon uppgav att maken arbetar som städare och att han pendlar mellan Göteborg och Malmö. Hon uppgav även att hon inte har kännedom om hans inkomster.

Efter ovanstående hembesök avslogs AA:s ansökan om ekonomiskt bistånd för maj månad med följande motivering: ”Ansökan om försörjningsstöd för maj månad avslås på följande grund. AA bor inte ensam i lägenheten. Det för socialtjänsten förefaller som om paret lever under äktenskapsliknande former då de nu väntar barn tillsammans och då ska bådars inkomster och tillgångar redovisas och beaktas vid bedömningen av deras rätt till försörjningsstöd”, (se bilaga 2, sid. 14). AA överklagade avslagsbeslutet och inkom den 19 maj 2011 med en överklagan. I överklagan uppger AA att hon är formellt ogift, men att hon är gift inom islam. Överklagan skickades vidare till förvaltningsrätten för prövning, men något domslut har ännu inte meddelats. Den 31 maj 2011 gjordes en kontroll i folkbokföringsregistret av utredande socialsekreterare och det framkom att AA är registrerad som gift sedan den 6 april 2011.

Förvaltningens bedömning

Socialstyrelsen har uttalat att socialnämnden i vissa ärenden kan ha ett befogat intresse av att göra ett hembesök för att bedöma fortsättningarna för ekonomiskt bistånd. Det kan till exempel gälla frågan om en person bor på uppgiven adress eller om personen är sammanboende eller inte. Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Denna rättighet får inte inskränkas av det allmänna annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa närmare angivna ändamål. En grundläggande förutsättning för att socialnämnden ska få göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende om bistånd är således att den enskilde samtycker till besöket.

Förvaltningen har regler för hur ett hembesök ska ske för att inte kränka den sökandes självbestämmande och integritet, enligt 1 kap. 1 § socialtjänstlagen. Den sökande kallas till ett personligt besök på förvaltningen och tillfrågas om utredande socialsekreterare får göra ett hembesök i anslutning till besöket på förvaltningen samt informeras om orsaken till besöket. Om den sökande inte samtycker till ett hembesök ska det respekteras av socialsekreteraren. Oanmälda hembesök sker endast om det har framkommit misstanke om att någon far illa.

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

Förvaltningen beklagar att AA har upplevt att hon inte blev bemött på ett respektfullt sätt, både i samband med hennes besök på stadsdelsförvaltningen den 3 maj 2011 och därefter vid ett hembesök samma dag. Det rådde dock oklarheter kring AA:s civilstånd och om hennes behov kunde tillgodoses på annat sätt än genom försörjningsstöd, då hon i samband med sitt besök hos utredande socialsekreterare den 15 april 2011 uppgett att hon är gift inom islam. Det var också oklart var maken hade sin bostadsadress. Förvaltningens bedömning är därför att det fanns skäl för att genomföra ett hembesök hos AA för att fastställa om förutsättningarna för bistånd var uppfyllda. Som redovisats framkom vid en senare kontroll med folkbokföringsregistret att AA är registrerad som gift. Med hänvisning till de tveksamheter som framkom under hembesöket, som att det stod två herrcyklar uppställda utanför ytterdörren, att det stod vatten på spisen och kokade samt att det stod ett glas varmt te på matbordet, gjordes bedömningen att AA inte bodde själv i lägenheten. Ovanstående omständigheter bidrog till att AA:s ansökan om ekonomiskt bistånd för maj månad avsågs.

Utredande socialsekreterare har uppgett att hon är väl medveten om att ett hembesök ska ske i samtycke med den enskilde. Hennes bedömning är att hembesöket genomfördes med respekt för AA:s självbestämmande och integritet. Socialsekreteraren har också uppgett att hon och ekonomihandläggaren inte öppnade några skåp eller stängda dörrar under hembesöket. AA tog själv initiativ till att öppna de stängda dörrarna till klädkammaren och badrummet. Socialsekreteraren har också uppgett att AA:s önskan om att få vila i samband med hennes besök på stadsdelsförvaltningen respekterades och AA informerades om möjligheten att åka kommunalt till bostaden. Utredande socialsekreterare hade kännedom om AA:s hälsotillstånd genom det läkarintyg hon inkommit med, men inte att hon tidigare hade fått missfall.

Socialsekreterarens beskrivning av händelseförloppet i samband med AA:s besök på stadsdelsförvaltningen och därefter det åtföljande hembesöket som gjordes den 3 maj skiljer sig åt från den beskrivning som framgår i AA:s anmälan till JO. Det är förvaltningens intentioner att ett hembesök alltid ska ske med respekt för den sökandes självbestämmande och integritet och att det måste vara klart uttalat att den sökande har gett sitt samtycke till hembesöket.

JO gav AA tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 8 november 2012 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

JO har i flera ärenden behandlat frågor som rör förutsättningarna för att göra s.k. hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2011/12 s. 377 och 2011/12 s. 392 samt JO:s beslut den 9 februari 2012, dnr 1209-2011).

Av JO:s uttalanden i nämnda beslut framgår bl.a. följande. Socialnämnden – dess förvaltning och tjänstemän – kan i vissa ärenden ha ett befogat intresse av att få göra besök i en biståndssökandes bostad för att kunna bilda sig en uppfattning om vilka hjälpbehov som föreligger och i vad mån den enskilde har rätt till bistånd från socialnämnden. Det kan t.ex. vara svårt för beslutsfattaren att avgöra om den biståndssökande verkligen bor på en uppgiven adress eller om han eller hon är sammanboende med annan. Den enskilde kan också sakna

möjlighet att ta fram egentlig bevisning, som stöder de uppgifter han eller hon lämnat om sina förhållanden och sitt stödbehov. Ett verksamt sätt att få klarhet i fråga om de faktiska förhållandena kan uppenbarligen vara att tjänstemän vid socialnämndens förvaltning gör iakttagelser i samband med ett hembesök. Hembesök är dock ett utredningsmedel som inte får tillgripas utan vidare och som måste hanteras med stor försiktighet. Det kan aldrig bli fråga om att socialnämnden mot den enskildes vilja bereder sig tillträde till dennes bostad. Ett sådant intrång kan nämligen strida mot regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Ett hembesök får således inte vara påtvingat utan måste äga rum med den enskildes samtycke. Det bör understrykas att frivilligheten måste vara reell. Grundlagsskyddet får inte kringgås genom att myndigheten genom ett hotfullt uppträdande eller genom antydningar om att den enskilde är tvungen att öppna sitt hem för ett besök förmår vederbörande att hörsamma en sådan begäran.

När det gäller s.k. oanmälda hembesök uttalade JO i beslut den 21 juni 2011 (JO:s ämbetsberättelse 2011/12 s. 392) bl.a. följande. Principerna om självbestämmanderätt och integritet är grundläggande för socialtjänstens verksamhet. Utrymmet för att inom ramen för ett ärende som rör rätt till ekonomiskt bistånd göra oanmälda hembesök torde således vara mycket begränsat och bör kunna godtas endast i undantagsfall, t.ex. om socialtjänsten befarar att det föreligger en nödsituation. I andra fall ska socialtjänsten, om den anser att det är nödvändigt att göra ett hembesök, diskutera saken med den enskilde så att denne får möjlighet att ta ställning till om han eller hon vill acceptera det intrång i hans eller hennes integritet som ett hembesök otvivelaktigt utgör.

AA har på flera punkter ifrågasatt handläggarnas agerande före och under det aktuella hembesöket. Flera av AA:s påståenden har tillbakavisats av socialnämnden och det är inte sannolikt att ytterligare utredningsåtgärder från min sida skulle kunna bringa klarhet i exakt vad som hände före och under hembesöket. Av utredningen i ärendet framgår dock att AA inledningsvis uppgav bl.a. att det inte gick att göra hembesök den aktuella dagen då hon hade en avtalad tid med några vänner men att hon sedan gick med på att hembesöket skulle ske. Såvitt utredningen ger vid handen ägde således besöket i bostaden i och för sig rum med AA:s samtycke. Mot bakgrund av dels AA:s inledande tveksamhet, dels att hembesöket skedde omedelbart efter mötet på socialkontoret, kan det ifrågasättas om det givna samtycket verkligen var reellt och om AA fick tillräckligt utrymme för att ta ställning till om hon ville acceptera hembesöket eller inte. Om AA kände sig tvingad att godta hembesöket är det självfallet inte tillfredsställande.

När det gäller AA:s påståenden om att hon tvingades lämna ifrån sig sin mobiltelefon vid ett toalettbesök har nämnden lämnat en delvis annan beskrivning, nämligen att AA på eget initiativ lämnade ifrån sig telefonen när hon skulle besöka toaletten. Att AA skulle ha agerat på det sättet framstår som

något märkligt, men uppgifterna i dessa delar går isär och det är inte möjligt att bringa närmare klarhet i vad som hände i det skedet. Det synes dock vara ostridigt att AA, när hon skulle ringa ett telefonsamtal, blev tillsagd att inte nämna att hennes boende skulle utredas. Enligt nämnden skedde detta med hänvisning till syftet med hembesöket. Handläggarnas agerande i denna del – sett i ljuset av att socialtjänsten önskade genomföra hembesöket med kort varsel, i direkt anslutning till mötet på socialkontoret – tyder på att man ville genomföra hembesöket utan att någon annan än AA visste om det. Av remissvaret framgår vidare att förvaltningens rutiner för hembesök innebär att förfrågan om hembesök görs vid den enskildes besök hos förvaltningen samt att hembesöket genomförs i direkt anslutning till besöket. Jag vill i detta sammanhang åter framhålla vikten av att den enskilde ges verklig möjlighet att ta ställning till frågan om hembesök. Mot bakgrund av vad som har framkommit om omständigheterna i det aktuella fallet och om hur förvaltningen normalt går till väga vid hembesök, framstår det som om förvaltningen, i vart fall denna gång, eftersträvade samma effekt som av ett oanmält hembesök. Förvaltningens agerande står i strid med de principer som socialtjänstens verksamhet bygger på. Förvaltningen ska kritiseras för sitt agerande.

Jag finner anledning att skicka en kopia av detta beslut till Socialstyrelsen för kännedom.

Ärendet avslutas.