

**Hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd;
fråga bl.a. om vilken undersökning handläggaren bör få göra i
bostaden**

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.

Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning kritiserar för att ha gjort ett oanmält hembesök hos en biståndssökande utan att det förelegat en nödsituation. Förvaltningen kritiserar även för sina rutiner för hembesök, vilka inte anses stå i överensstämmelse med de principer som gäller för hur socialtjänsten ska arbeta.

Anmälan

AA och BB är döttrar till CC. Döttrarna och CC framförde i en anmälan till JO klagomål mot Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd i Stockholms kommun angående socialtjänstens hantering av ett hembesök hos CC samt avseende ett brev som socialtjänsten en tid efter hembesöket skickade till CC.

Till anmälan bifogades det brev som nämndes i anmälan.

Utredning

JO inhämtade inledningsvis journalanteckningar, beslut och ekonomiska beräkningar från stadsdelsnämnden. Stadsdelsnämnden bifogade även Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 23 augusti 2010 i mål nr 22450-10. Därefter begärde JO att stadsdelsnämnden skulle göra en utredning och yttra sig över vad som anförts i anmälan. Nämnden gav in ett yttrande med följande lydelse.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom Socialtjänstavdelningen, enheten för Ekonomiskt bistånd.

Bakgrund

Riksdagens ombudsmän har begärt in ett yttrande från Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd med anledning av inkommet klagomål från AA, BB och CC gällande handläggningen av enskilt ärende.

Bakgrunden till anmälan är ett oanmält hembesök som genomfördes den 19 januari 2010 i familjens bostad av två handläggare från stadsdelsförvaltningen. Förvaltningens syfte med hembesöket var att utreda familjebild och boendesituation. I klagomålet anförs inledningsvis att handläggarna bad att få komma in i hemmet utan att uppvisa legitimationshandlingar. CC kände en osäkerhet kring vilka besökarna var och deras ärende, bl.a. på grund av språkliga hinder.

Handläggarna tittade därefter runt i bostaden och ställde frågor rörande familjebild och boendesituation, vilket familjen upplevde som respektlöst och kränkande. Man ville bland annat se föräldrarnas sovrum, trots att de är skilda sedan två år tillbaka och bor isär. CC bor tillsammans med tre av barnen, 15, 18, och 20 år gamla, i ett radhus som kostar 12 488 kronor per månad. Familjen står i Stockholms stads bostadskö och uppger att de dagligen söker efter ett mindre och billigare boende.

Vidare gjorde handläggarna bedömningen att ytterligare ett vuxet barn är bosatt i hemmet, vilket innebär en reduktion av CC:s försörjningsstöd. Den vuxna dottern hävdar att hon vid det aktuella hembesöket endast övernattnat hos modern och är folkbokförd på annan adress. Modern behöver mycket hjälp från dottern eftersom hon inte behärskar det svenska språket, bl.a. med räkningar och inköp. Stadsdelsförvaltningen har inte heller beviljat ersättning för avgift till det Kvinncenter där CC tidigare studerade svenska.

Förvaltningens redogörelse och yttrande

Modern CC, född 54, med familj har varit aktuella på enheten för Ekonomiskt bistånd vid Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning sedan ett flertal år. Socialsekreterare DD (DD) och ekonomihandläggare EE (EE) har sedan den 20 april 2007 varit ansvariga handläggare för CC. Under denna period har familjen varit på inbokade besök som de kommit på respektive spontana besök hos handläggarna ett flertal gånger bl.a. 21 december 2007, 10 mars 2008, 20 mars 2008, 7 maj 2008, 2 september 2008, 13 oktober 2008, 20 februari 2009 och den 21 april 2009. Utöver detta har CC haft kontakt med handläggarna via telefon och brev. Vidare har familjen vid flera tillfällen lämnat sin ansökan personligen till ekonomihandläggare EE. Utifrån dessa tidigare kontakter med CC utgick handläggarna vid hembesöket att de var välkända av CC.

CC är kurd från Irak. Ekonomihandläggare EE talar kurdiska och samtal med CC har förts på kurdiska. För samtal med socialsekreterare DD har ekonomihandläggare EE tolkat från kurdiska.

Det oanmälda hembesöket den 19 januari 2010 utfördes av socialsekreterare DD och ekonomihandläggare EE. Då de träffat CC flertalet gånger ansåg de att det inte var nödvändigt med någon ytterligare presentation eller legitimering.

Hembesök görs när utredning kring boendesituationen behövs. I CC:s fall fanns behov av att utreda hur många personer som bodde i bostaden då familjen trots uppmaning inte bytt till billigare boende och det gått mer än tre år sedan boendesituationen uppmärksammades. Innan hembesöket genomförs frågor

handläggarna om de får komma in och titta runt. De förklarar också syftet med hembesöket. De sökande har rätt att neka handläggarna att träda in. I sådana fall förklarar handläggarna att det kan komma att påverka utredningen och beslut om ekonomiskt bistånd. Vid hembesök ställs frågor kring familjebild samt boendesituation. Handläggarna ber även att få bli visade runt i bostaden. I vissa fall ber de den boende att visa upp innehåll i garderober, skåp etc.

I detta fall blev handläggarna inbjudna. För att utreda familjebild och boendesituation ställdes frågor kring de skilda föräldrarnas samt de vuxna barnens boende. Vid hembesöket gjordes bedömningen att ytterligare ett barn var hemmavarande i bostaden. Denna unga person, som vid hembesöket låg och sov i ett av sovrummen, bör enligt stadens riktlinjer bidra med en del av hyran. En beräkning visade att flickan skulle bidra med 1 561 kronor av moderns hyreskostnad.

Samtliga beslut om försörjningsstöd där familjen inte beviljats enligt sin ansökan har meddelats med ”anvisning hur man överklagar”.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen beklagar att familjen upplevt att de inte blivit bemötta på ett respektfullt sätt. Enheten för ekonomiskt bistånd har som del i sin värdegrund åtagit sig att bemöta människor med respekt. Förvaltningen anser att vid minsta osäkerhet om handläggarnas identitet ska arbetslegitimation visas upp.

Förvaltningen har efter genomgång av ärendet och de bedömningar som gjorts, konstaterat att handläggningen i övrigt skett i enlighet med gällande lagstiftning och riktlinjer.

Som bilaga till yttrandet gav nämnden in ett dokument avseende sina rutiner vid hembesök enligt följande.

Rutin för hembesöksrunda

Team 1 och 2 genomför en gemensam hembesöksrunda, en heldag per månad, i syfte att kontrollera osäkra eller tveksamma boenden. På denna hembesöksrunda ska besök göras där det anses olämpligt att ansvarig socialsekreterare och/eller ekonomihandläggare medverkar vid hembesöket.

Det kan röra sig om utredning av boenden där

- kontraktet ej är trovärdigt (orimlig hyra, många boende i bostaden, en känd oseriös uthyrare eller adress etc.)
- fler personer misstänkts vara boende på adressen än vad som uppgivs
- fler personer är skrivna på adressen
- det misstänks finnas icke-redovisade hemmavarande barn, make/maka eller sambo misstänks finnas

Ett hembesök på hembesöksrundan kan vara helt spontant eller halvt spontant. Vid ett helt spontant hembesök ringer utredarna på dörren utan förannmälan. Vid ett halvt spontant hembesök ringer utredarna strax innan (ex. nere i porten) och berättar att de är på väg. På detta sätt vet utredaren att klienten är hemma när de ringer på dörren.

Hembesöket

Presentera Er med namn och titel. Visa arbetslegitimationen. Förklara orsaken till hembesöket innan Ni kliver in. Det är viktigt att klienten förstår varför hembesöket görs. Om klienten nekar tillträde upplys om vilka konsekvenser detta kan komma att få för försörjningsstödet.

Använd skoskydd för att vid behov snabbt kunna lämna lägenheten. Dessa finns att hämta i vaktmästeriet.

Be klienten att Öppna garderober, köksluckor, stängda dörrar etc.

Glöm inte syftet med hembesöket. Ställ frågor kring det Ni ser. Och det Ni inte ser men borde se.

Kontrollera...

- vilka namn som finns på dörren och i porten
- att klienten har nycklar till lägenheten
- att klienten hittar och vet var saker och ting finns i lägenheten
- hur många skor och ytterkläder och vilken typ som finns i hallen
- om det finns fotografier och andra personliga tillhörigheter ex. bröllopsfoton, adresserad post, pass, mediciner etc.
- hur sovrangemanget ser ut (många sängar finns det, hur är sängarna placerade, dubbelsäng, är alla sängar bäddade, finns ett avgränsat utrymme för den inneboende)
- vilka kläder som finns i garderober och byråer
- att det finns mat i kylskåpet/kylen
- badrumsskåpet (finns rakartiklar hos en kvinna, smink hos en man, hur många tandborstar?)
- om det bor barn i lägenheten, finns det leksaker, ett utrymme för barnen att leka på?
- om det finns en p-plats och om det står en bil på den

Dokumentation

Hembesöket journalförs i Paraply av socialsekreterare eller ekonomihandläggare som utfört hembesöket. Journalanteckningen skrivs ut och lämnas till ansvarig socialsekreterare och ekonomihandläggare för kännedom.

JO gav CC och hennes döttrar tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 17 december 2012 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Hembesöket den 19 januari 2010 och stadsdelsförvaltningens rutiner vid hembesök

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, och den 8 november 2012, dnr 2737-2011).

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 jag 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.

I beslut den 8 november 2012, dnr 2737-2012, påpekade jag återigen vikten av att den enskilde ges verklig möjlighet att ta ställning till frågan om hembesök.

Såvitt utredningen ger vid handen blev handläggarna vid det nu aktuella hembesöket insläppta i bostaden och det har således inte varit fråga om ett intrång i bostaden i strid mot regeringsformens eller europakonventionens regler om skydd mot husrannsakan eller skyddet för den enskildes hem.

Det är ostridigt att hembesöket hos CC var oanmält. Av utredningen i ärendet framgår att hembesöket gjordes i syfte att utreda hur många personer som bodde i bostaden. Det har med andra ord uppenbarligen inte varit fråga om en nödsituation. Socialtjänsten borde därför i förväg ha tagit upp med CC önskemålet om att få göra ett besök i bostaden. Genom att inte göra detta utan att oanmält komma till CC:s bostad tidigt en morgon har socialtjänsten åsidosatt principer som är grundläggande för socialtjänstens verksamhet. Detta är inte acceptabelt. Av utredningen framgår även att förvaltningen regelmässigt under en dag per månad genomför en "hembesöksrunda" i ärenden rörande ekonomiskt bistånd. Ett sådant hembesök kan, enligt den "Rutin för hembesöksrunda" som bifogats remissvaret, vara "helt spontant", då utredarna ringer på dörren utan föranmälan. Det kan också vara "halvspontant", då utredarna ringer strax innan, t.ex. nere i porten, och berättar att de är på väg. Mot bakgrund av det nyss sagda om oanmälda hembesök är denna rutin inte godtagbar.

Av utredningen framgår vidare att handläggarna inte legitimerade sig när de kom till bostaden. CC har anfört att hon var osäker på deras identitet. Nämnden har uppgett att handläggarna, som tidigare hade träffat CC vid många tillfällen under flera års tid, inte ansåg det nödvändigt att legitimera sig. Mot bakgrund av nämndens uppgifter i denna del, vilka inte ifrågasätts, framstår det som märkligt att CC inte skulle ha vetat vilka handläggarna var. Jag har därför förståelse för att handläggarna inte legitimerade sig. Det är naturligtvis inte tillfredsställande om CC upplevde att hon i samband med hembesöket var osäker på vilka handläggarna var. Omständigheterna är dock inte sådana att handläggarnas agerande i denna del föranleder någon kritik från min sida.

Det går av utredningen inte att få någon närmare klarhet i vilka frågor i detalj som handläggarna ställde vid hembesöket och hur frågorna ställdes. Det är givetvis beklagligt om CC och AA upplevde att de frågor som ställdes till dem var kränkande. Jag har dock inte tillräckligt underlag för att kunna göra något uttalande i denna del.

Av dokumentet "Rutin för hembesöksrunda", som jag berört ovan, framgår att handläggarna bör utföra ett flertal kontroller under hembesöket, bl.a. av garderober, kylskåp och badrumsskåp. Dokumentet tycks vara framtaget för denna särskilda "hembesöksrunda" och det framgår inte av utredningen om rutinerna även används vid hembesök som är föranmälda. Oavsett hur det förhåller sig med den saken kan jag konstatera att flera av de i dokumentet angivna kontrollåtgärderna i hög grad utgör ett intrång i den enskildes integritet. Enligt min mening måste socialförvaltningen, även om den enskilde erbjuder sig att visa sin bostad, iakttäta stor försiktighet innan en undersökning av t.ex. badrumsskåp eller kylskåp görs. Jag anser att den rutin som förvaltningen har inte står i överensstämmelse med de principer som gäller för hur socialtjänsten ska arbeta.

Skrivelsen den 26 maj 2011

Av utredningen framgår att stadsdelsnämnden den 29 januari 2010 beviljade CC ekonomiskt bistånd. I normberäkningen för perioden togs som inkomst upp hyra från dottern BB mot bakgrund av att BB bedömdes vara boende i bostaden bl.a. på grund av att hon vid hembesöket den 19 januari 2010 hade sovit i bostaden. Detta beslut överklagades av CC och Förvaltningsrätten i Stockholm – som ansåg att nämnden hade saknat fog för sin bedömning att räkna hyresdel från BB som inkomst – biföll överklagandet och medgav att CC för februari 2010 skulle få ytterligare ekonomiskt bistånd motsvarande den beräknade hyran från BB. Den 1 september 2010 betalade nämnden ut ett kompletterande bistånd i enlighet med förvaltningsrättens dom.

Av skrivelsen den 26 maj 2011 framgår att socialförvaltningen då gjorde bedömningen att BB bodde hos CC mot bakgrund av att BB vid hembesöket i januari 2010 sov i bostaden. Av samma skrivelse och av nämndens normberäkningar för perioden januari till juni 2011 framgår också att hyra från

BB har tagits upp som inkomst vid beräkningen av CC:s ekonomiska bistånd. Beslut om avslag, helt eller partiellt, på en biståndsansökan ska komma till uttryck i ett skriftligt beslut med en tydlig motivering. Det är angeläget att den som har ansökt om bistånd förstår varför myndigheten beslutat som den gjort, inte minst för att kunna bedöma om beslutet ska överklagas. Om en fråga varit uppe för bedömning vid en överinstans prövning av en ansökan om ekonomiskt bistånd för en viss period bör det, om nämnden gör en annan bedömning av samma fråga i ett senare beslut, givetvis framgå av beslutsmotiveringen hur nämndens beslut förhåller sig till överinstansens tidigare beslut (jfr JO:s ämbetsberättelse 2012/13 s 299).

Som skrivelsen den 26 maj 2012 får förstås innefattade den ett besked om att CC:s försörjningsstöd från och med juli 2011 skulle komma att minska då ett högre belopp än tidigare för viss inkomst av hyra skulle komma att ligga till grund för beräkningen. Ett beslut om bistånd i enlighet med det lämnade beskedet får anses gå CC emot. Mot bakgrund av vad nämnden uppgett i remissvaret utgår jag från att CC har fått ett formellt beslut med överklagandehänvisning om hennes ekonomiska bistånd sänktes från och med juli 2011. Vid detta förhållande, och då bedömningen av det ekonomiska biståndet är en fråga som får prövas av domstol, finner jag inte skäl att göra något ytterligare uttalande i denna del.

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

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats.