

## Kritik mot Arbetsmarknads- och socialnämnden i Malmö kommun för att inte ha gett en biståndssökande en riktig möjlighet att ta ställning till en fråga om hembesök

**Beslutet i korthet:** En kvinna ansökte hos en arbetsmarknads- och socialnämnd om ekonomiskt bistånd. Kvinnan kallades per brev till ett möte på förvaltningen för utredning om hennes rätt till bistånd. Först under mötet talade handläggarna om att de ville genomföra ett hembesök hos kvinnan i direkt anslutning till mötet. Handläggarna bad också kvinnan att stänga av sin mobiltelefon inför hembesöket. Kvinnan avböjde hembesöket.

För att socialnämnden ska få genomföra hembesök hos den enskilde i en utredning om bistånd krävs att den enskilde samtycker till det. Samtycket till hembesök måste vara verkligt, dvs. det får inte vara fråga om ett samtycke som den enskilde av olika skäl känner sig tvungen att lämna. Utrymmet för att genomföra oanmälda hembesök är mycket begränsat och bör kunna godtas endast i undantagsfall. Som huvudregel ska socialnämnden alltså diskutera frågan om hembesök med den enskilde så att denne får en möjlighet att ta ställning till om han eller hon vill acceptera ett hembesök.

Enligt JO kan det ifrågasättas om kvinnan gavs en riktig möjlighet att ta ställning till frågan om hembesök. Förvaltningens agerande och dess rutiner för hembesök talar enligt JO starkt för att syftet med agerandet var att uppnå samma effekt som ett oanmält hembesök.

Det är av grundläggande betydelse för socialtjänstens arbete att en utredning om bistånd genomförs i samråd med och med samtycke av den enskilde. Av detta följer bl.a. att den enskilde inte ska överraskas med en fråga om hembesök som är avsett att genomföras t.ex. i direkt anslutning till ett möte, utan frågan om hembesök ska tas upp i tid så att den enskilde ges en riktig möjlighet att ta ställning till om han eller hon vill acceptera ett hembesök. Genom att inte ge kvinnan en riktig möjlighet att ta ställning till frågan om hembesök åsidosatte nämnden principer som är av grundläggande betydelse för socialtjänstens arbete. JO kritiserar arbetsmarknads- och socialnämnden för detta.

### Anmälan

I en anmälan klagade AA på Arbetsmarknads- och socialförvaltningen i Malmö kommun och uppgav bl.a. följande. Hon kallades per brev till ett möte den 1 juni 2017 hos sin handläggare BB vid socialförvaltningen för att diskutera hennes planering. BB och en till handläggare, CC, tog emot henne.

Handläggarna började ”förhöra” henne om hennes privatliv och frågade bl.a. om hon träffade män. Vidare beordrade handläggarna henne att stänga av mobiltelefonen för att de skulle genomföra ett hembesök hos henne i omedelbar anslutning till mötet. Då hon visste att hennes barn var hemma ville hon inte komma hem med för barnen två främmande män, varför hon tackade nej till hembesöket.

## Utredning

JO begärde att Arbetsmarknads- och socialnämnden i Malmö kommun skulle yttra sig över det som AA hade anfört i sin anmälan till JO. I remissvaret anförde nämnden bl.a. följande (bilagor här utelämnade):

### Redogörelse från berörda socialsekreterare

#### Socialsekreterare BB har framfört följande om påståendena i anmälan:

Den 2 maj 2017 lämnade anmälaren in en redogörelse över sin sociala situation. Utifrån anmälares inkomna handling kallades hon till besök den 22 maj 2017. Anmälaren studerade på gymnasienivå under höstterminen 2016 samt vårterminen 2017 och hade därmed inte uppburit ekonomiskt bistånd månaderna före ansökan.

I samband med utredning av rätt till ekonomiskt bistånd framkom uppgifter som pekade mot att anmälaren eventuellt levde i ett samboförhållande, vilket föranledde att utredningen även kom att innefatta ett hembesök.

Under utredningen framkom av den inlämnade ekonomiska översikten att anmälaren hade två konton, varav ett av kontona gemensamt med annan kontohavare. Vid telefonsamtal från handläggare den 23 maj 2017 uppgav anmälaren att kontot ägdes gemensamt med hennes före detta make, och att anmälaren inte kände till att kontot fortfarande var aktivt med ett saldo på 3 972,73 kr. Anmälaren uppger att hon och exmaken hade ett gemensamt konto som de, trots att de öppnade separata konton när de separerade, tydligt inte avslutat.

Socialtjänst Öster bedömde att ett gemensamt konto skulle kunna tyda på att anmälaren eventuellt fortfarande levde i ett samboförhållande med exmaken.

Enligt socialtjänstens rutiner vid misstanke om att den enskilde lämnat oriktiga uppgifter avseende ett eventuellt samboförhållande kallas den enskilde på besök för vidare utredning. I kallelsen framgår inte att hembesök kan komma att behöva göras. Enligt rutin på Socialtjänst Öster avgörs först under besöket om hembesök är av vikt, och under besöket ställs då frågan om det går bra om ett hembesök i direkt anslutning till besöket. Vidare är det i samband med detta även rutin att be den sökande att stänga av telefonen, i syfte att sökande inte ska förvarna en eventuell sambo eller på annat sätt undanröja sådant som eventuellt skulle vara relevant för utredningen.

Den 24 maj 2017 kallades anmälaren till besök den 1 juni 2017. Under besöket informerades anmälaren om att Socialtjänst Öster med anledning av det gemensamma kontot behöver göra ett hembesök för att utreda eventuellt samboendeskaper.

Under besöket den 1 juni 2017 bemöttes anmälaren professionellt. Att anmälaren trots detta upplevde besöket som integritetskränkande är förståeligt, då rätten till ekonomiskt bistånd ofrånkomligen innebär att känsliga frågor behöver ställas. Anmälaren har inte utsatts för något förhör utan informerades sakligt om varför frågor kring hemsituationen behövde ställas och varför hembesök ansågs nödvändigt för den vidare utredningen.

Vidare informerades anmälaren, under besöket, om att om hembesök ej kan genomföras kan utredningen inte genomföras tillfredsställande, och att detta med

största sannolikhet skulle leda till beslut om avslag på ansökan om ekonomiskt bistånd för beräkningsperiod 170525–170624 med motiveringen otillräckligt beslutsunderlag.

Grunden till beslutet skulle då vara att Socialtjänst Öster inte kunnat utreda om anmälaren bor under samboförhållanden och därmed inte heller om hennes behov kan tillgodoses på ett annat sätt, genom ett gemensamt ekonomiskt ansvar och den försörjningsskyldighet som sammanboende har gentemot varandra.

Anmälaren nämner i sin JO-anmälan att hon inte ville att två främmande män skulle komma hem till henne när hennes barn fanns hemma.

Rutin vid utförande av hembesök är att två socialsekreterare genomför hembesök gemensamt, av hänsyn till socialsekreterarens säkerhet och för att tillförsäkra att rättssäkerheten inte frångås. Om anmälaren hade medverkat till ett hembesök men framfört önskemål om att en eller två kvinnliga socialsekreterare skulle vara med vid hembesöket hade behovet kunnat tillgodoses. Under besöket nämnde inte anmälaren någon gång att hon skulle föredra kvinnliga socialsekreterare. Om anmälaren hade medverkat till ett hembesök men uttryckt att anmälaren hade velat förbereda sina två barn om att två socialsekreterare kommer på ett hembesök hade även detta kunnat tillgodoses.

— — —

#### **Nämndens sammanfattning av handläggningen i ärendet.**

Anmälaren har varit aktuell hos Enhet ekonomiskt bistånd sedan 15 april 2009 och uppburit ekonomiskt bistånd för sin försörjning till och med den 8 september 2016 och anmälaren anses därför vara införstådd med de regler som gäller vid ansökan om ekonomiskt bistånd.

Anmälaren har även den 23 maj 2017 undertecknat ett dokument om grundläggande förutsättningar för rätt till ekonomiskt bistånd där hon intygar att hon har förstått vad som gäller vid ansökan om ekonomiskt bistånd, se bilaga 7. I dokumentet står det bland annat att alla inkomster och utgifter sedan föregående ansökan ska redovisas och att den enskilde ska meddela om eventuella förändringar som kan påverka rätten till ekonomiskt bistånd.

Utifrån ovanstående redogörelse under rubriken ”berörda socialsekreterare” vidhåller Socialtjänst Öster att anmälaren har bemötts på ett professionellt sätt och visades respekt för sin integritet och att utredningen genomfördes enligt gällande rutin. Under besöket informerades om att utredning behövde göras avseende vems kläder, skor, hygienartiklar och andra tillhörigheter som fanns i lägenheten. Anmälaren samtyckte inte till hembesök och upplevde situationen som skrämmande och integritetskränkande.

Anmälaren informerades om att om hon inte samtyckte till hembesök skulle avslagsbeslut kunna fattas med motiveringen att det inte går att utreda om behovet kan tillgodoses på annat sätt då anmälaren inte medverkar till utredningen. Anmälaren var införstådd med förutsättningarna när mötet avslutades.

#### **Arbetsmarknads- och socialnämndens bedömning**

Utifrån redogörelsen ovan och berörda socialsekreterares synpunkter gör nämnden bedömningen att handläggningen av ärendet har gjorts utifrån gällande lagar och regler samt dokumenterats och följts upp på ett rättssäkert och korrekt sätt. Bedömningen av behovet av hembesök under besöket i juni har varit sakligt och relevant. Anmälaren avböjde socialsekreterarnas hembesök efter besöket och detta respekterades. Handläggningen har genomförts av största möjliga respekt för den enskildes integritet.

Nämnden anser att det är beklagligt att anmälaren upplevt handläggningen av ärendet på det sätt som framkommer i anmälan. Utifrån socialsekreterarnas beskrivning av händelsen kan det dock konstateras att deras bild skiljer sig åt från den som beskrivs i anmälan.

Socialnämnden – dess förvaltning och socialsekreterare – kan i vissa ärenden ha ett befogat intresse av att få göra ett hembesök i en biståndssökandes bostad för att kunna bilda sig en uppfattning om vilka hjälpbehov som finns och i vad mån den enskilde har rätt till bistånd från socialnämnden.

Det har varit svårt för beslutsfattaren att avgöra om anmälaren är sammanboende med någon annan. Ett verksamt sätt att få klarhet i fråga om de faktiska förhållandena kan vara att socialsekreterare gör iakttagelser i samband med ett hembesök. När rätten till ekonomiskt bistånd ska utredas bör den enskilde medverka i utredningen, för att inte riskera ett avslagsbeslut baserat på bristfälliga uppgifter.

Arbetsmarknads- och socialnämnden har i det aktuella fallet ansett att ett hembesök var nödvändigt för att skingra den misstanke kring ett samboende som uppkommit. Ett samboende minskar behovet av ekonomiskt bistånd då ett gemensamt hushåll minskar kostnaderna, och är därför viktigt att utreda. Nämnden har även ansett att den behövde ta del av kontoutdrag avseende ett konto som anmälaren stod som innehavare för.

Den centrala frågan är om det fanns sådana omständigheter som motiverade socialtjänstens önskemål om hembesök hos anmälaren. I det aktuella ärendet uppstod som anført misstankar kring att anmälaren levde under samboliknande förhållande. Vid dessa förhållanden fanns det skäl för förvaltningen att ta kontakt med anmälaren för att samtala om påståendena och om hennes behov hade förändrats. Detta skedde den 1 juni 2017.

Kontakt med en enskild person som ansöker om bistånd från socialtjänsten kan ske på många olika sätt. När det, som i detta fall, gäller en person som ansökt om ekonomiskt bistånd och utifrån misstanken om ett samboende framstår ett hembesök som en lämplig åtgärd för att utreda sanningshalten i misstankarna.

I detta fall vägde enligt nämndens mening det intrång i den personliga integriteten som en sådan åtgärd från nämndens sida kan innebära inte lika tungt som de intressen som socialtjänsten har att tillgodose, det vill säga att ekonomiskt bistånd beviljas på grundval av att det finns en utredd rätt till det. Behovet av hembesök togs upp på ett möte och på telefon innan det faktiskt genomförda hembesöket slutligen ägde rum.

Nämnden är medveten om att hembesök är ett utredningsmedel som inte får användas utan vidare och som måste hanteras med stor försiktighet. Socialtjänsten har i detta fall inte mot den enskildes vilja berett sig tillträde till hennes bostad. Hembesöket var inte påtvingat. Däremot var det inte möjligt för socialtjänsten att kunna få fram ett rättvisande beslutsunderlag för ett gynnande beslut om ekonomiskt bistånd utan hembesök. Anmälaren erhöll dock bistånd i den därigenom uppkomna akuta nödsituationen.

I en situation som denna, då socialtjänsten anser att det var nödvändigt med ett hembesök, har man diskuterat saken med anmälaren upprepade gånger.

Nämnden står fast vid att avslagsbeslutet vad gäller ekonomiskt bistånd vad gäller bristande medverkan i utredningen varit motiverat. Beslutet har av anmälaren överklagats till Förvaltningsrätten i Malmö.

AA fick tillfälle att kommentera remissyttrandet.

## **Bedömning**

### *Rättsliga utgångspunkter*

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 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL). Socialnämnden ska utan dröjsmål inleda en utredning när någon har ansökt om bistånd (11 kap. 1 § SoL). Syftet med en sådan utredning

är att klarlägga vilka behov som den enskilde har och om han eller hon kan få behovet tillgodosett på något annat sätt än genom bistånd från socialnämnden.

En utredning om bistånd ska genomföras med respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet (1 kap. 1 § SoL). Utgångspunkten är alltså att den sökande medverkar i utredningen och att den genomförs tillsammans med den enskilde (3 kap. 5 § SoL). Dessa principer är av grundläggande betydelse för socialtjänstens arbete. Detta innebär att socialnämnden i sin utredning om rätt till bistånd ska ha som utgångspunkt att den enskilde har rätt att själv bestämma över sin situation. Socialnämnden ska i sin utredning också kontinuerligt väga det intrång i den personliga integriteten som en utredning medför för den enskilde mot de intressen som myndigheten ska tillgodose.

Socialnämnden kan i vissa utredningar om rätt till bistånd ha ett befogat intresse av att få genomföra hembesök hos den enskilde för att kunna bilda sig en uppfattning om den enskildes behov av bistånd. JO har i flera beslut uttalat sig om förutsättningarna för att genomföra hembesök i en utredning om rätt till bistånd (se bl.a. JO 2011/12 s. 377, dnr 6514-2009, JO 2011/12 s. 392, dnr 2542-2009, och JO 2013/14 s. 387, dnr 2737-2011). Av dessa beslut framgår bl.a. följande.

Hembesök är en utredningsmetod som inte får användas utan vidare och måste användas med stor försiktighet. För att socialnämnden ska få genomföra hembesök hos den enskilde krävs att den enskilde samtycker till det. Samtycket till hembesök måste vara verkligt, dvs. det får inte vara fråga om ett samtycke som den enskilde av olika skäl känner sig tvungen att lämna.

Med hänsyn till de grundläggande principerna för socialtjänstens arbete om självbestämmande och integritet är utrymmet för att genomföra oanmälda hembesök mycket begränsat och bör kunna godtas endast i undantagsfall, t.ex. om socialtjänsten befarar att det föreligger en nödsituation. Som huvudregel ska socialnämnden alltså diskutera frågan om hembesök med den enskilde före hembesöket så att denne får en möjlighet att ta ställning till om han eller hon vill acceptera det intrång i hans eller hennes integritet som ett hembesök utan tvekan utgör.

JO:s beslut från den 8 november 2012 (JO 2013/14 s. 387, dnr 2737-2011) gällde genomförande av hembesök i direkt anslutning till den enskildes besök vid förvaltningen. I beslutet konstaterade JO att hembesöket visserligen hade ägt rum med den enskildes samtycke. Men mot bakgrund av att den enskilde först hade tvekat till frågan om hembesök och att hembesöket skedde omedelbart efter den enskildes möte på socialkontoret, kunde det enligt JO ifrågasättas om den enskildes samtycke verkligen var reellt och om hon fick tillräckligt utrymme för att ta ställning till om hon ville acceptera hembesöket eller inte. Av beslutet framgår också att den enskilde, när hon skulle ringa ett telefonsamtal, blev tillsagd av handläggare att inte nämna att ett hembesök skulle genomföras. JO ansåg att förvaltningens agerande tydde på att man ville genomföra hembesöket utan att någon annan än den enskilde visste om det. Av

utredningen framgick det vidare att förvaltningens rutiner för hembesök innebar att handläggare frågade den enskilde om hembesök kunde genomföras vid den enskildes möte vid förvaltningen och att hembesöket genomfördes i direkt anslutning till mötet. I beslutet påpekade JO vikten av att den enskilde får en verklig möjlighet att ta ställning till frågan om hembesök. Mot bakgrund av vad som hade kommit fram om omständigheterna i det aktuella fallet och om hur förvaltningen normalt gjorde vid hembesök, ansåg JO att det framstod som att förvaltningen, i vart fall den gången, eftersträvade samma effekt som av ett oanmält hembesök. JO ansåg att förvaltningens agerande stod i strid med de principer som socialtjänstens verksamhet bygger på och kritiserade därför förvaltningen för sitt agerande.

*Arbetsmarknads- och socialnämndens agerande i det aktuella fallet*

Av utredningen framgår att handläggarna först under mötet med AA talade om att de ville genomföra ett hembesök hos henne i direkt anslutning till mötet. Det framgår också att handläggarna bad AA att stänga av sin mobiltelefon inför hembesöket. Enligt den ansvariga handläggarens redogörelse av mötet i remissyttrandet överensstämde deras agerande med förvaltningens rutiner för hembesök.

Det kan ifrågasättas om AA under de aktuella förhållandena gavs en riktig möjlighet att ta ställning till frågan om hembesök. Förvaltningens agerande och dess rutiner för hembesök talar enligt min mening starkt för att syftet med agerandet var att uppnå samma effekt som ett oanmält hembesök. Omständigheterna i det aktuella fallet liknar onekligen dem som jag ovan redogjort för i JO:s beslut från den 8 november 2012 (JO 2013/14 s. 387, dnr 2737-2011).

Som jag angett ovan är det av grundläggande betydelse att en utredning om bistånd genomförs i samråd med och med samtycke av den enskilde. Av detta följer bl.a. att den enskilde inte ska överraskas med en fråga om hembesök som är avsett att genomföras t.ex. i direkt anslutning till ett möte, utan frågan om hembesök ska tas upp i tid så att den enskilde ges en riktig möjlighet att ta ställning till om han eller hon vill acceptera besöket. I det ligger att socialnämnden måste säkerställa att den enskilde ges de förutsättningar som han eller hon behöver för att kunna sätta sig in i och överväga konsekvenserna av att ett hembesök inte genomförs. Det innebär att om nämnden ser en risk för att ansökningen kan komma att avslås om inte den enskilde medverkar till ett hembesök på grund av att utredningsmaterialet är otillräckligt ska nämnden upplysa honom eller henne om detta (jfr JO 2011/12 s. 377, dnr 6514-2009 m.fl.). Arbetsmarknads- och socialnämnden har genom att inte ge AA en riktig möjlighet att ta ställning till frågan om hembesök åsidosatt principer som är av grundläggande betydelse för socialtjänstens arbete och ska kritiseras för detta.

När det gäller AA:s klagomål gällande handläggarnas bemötande och deras frågor till henne under mötet, konstaterar jag att det i en utredning om rätt till bistånd inte sällan måste ställas frågor av privat och känslig karaktär. Mot

bakgrund av syftet med den aktuella utredningen – att utreda AA:s rätt till bistånd och hennes eventuella samboskap – har jag inte några synpunkter på de frågor som handläggarna ställde till AA.

Det som AA har anfört i övrigt ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats ovan.