

Kritik mot Sociala myndighetsnämnden i Åtvidabergs kommun för att inte tillräckligt ha övervägt åtgärden att genomföra ett videosamtal med en enskild inom ramen för en utredning om ekonomiskt bistånd

Beslutet i korthet: Inom ramen för en utredning om ekonomiskt bistånd genomförde en nämnd ett videosamtal med den enskilde. Syftet med utredningsåtgärden var att få ett underlag för att kunna bedöma om den enskilde bodde ensam i sin bostad eller inte. Under videosamtalet fick den enskilde genom att filma i sitt hem bl.a. visa sin hall, sina garderober, sitt badrumsskåp, några skåp i köket och sovrummet.

I beslutet uttalar JO att han ser att en socialnämnd kan ha ett befogat intresse av att genomföra ett videosamtal på det nu aktuella sättet. JO tydliggör i beslutet vilka överväganden nämnden i så fall måste göra innan den genomför ett videosamtal med det angivna syftet. JO uttalar sig också om hur nämnden bör hantera frågan om den enskildes samtycke till en sådan åtgärd.

I det aktuella fallet hade nämnden inte dokumenterat några överväganden inför att åtgärden vidtogs. Inte heller framstod det genom remissvaret som att nämnden alls hade gjort några överväganden av de slag som nu är aktuella. Nämnden hade inte heller hanterat frågan om den enskildes samtycke på ett korrekt sätt. JO riktar därför kritik mot nämndens handläggning.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på socialtjänsten i Åtvidabergs kommun och förde fram bl.a. följande:

För att få ekonomiskt bistånd var hon tvungen att vara med på ett videosamtal med sin handläggare vid socialtjänsten för att bevisa att en bostadslös vän inte längre bodde hos henne. Hon ombads att öppna skåp och lådor för att visa att de endast innehöll hennes saker och kläder. Hon känner sig kränkt av det.

Utredningen

JO tog inledningsvis del av vissa handlingar från socialtjänsten och begärde därefter att Sociala myndighetsnämnden i Åtvidabergs kommun skulle yttra sig över AA:s anmälan.

Av nämndens remissvar framgår bl.a. följande:

Beskrivning av ärendet

 När ansvarig handläggare fick vetskap om att AA hade en vän boende i sin bostad i februari 2022 fick hon frågan om de var sambos. Sambor har ingen laglig underhållsskyldighet mot varandra, men likställs vid prövning av rätten till ekonomiskt bistånd med gifta och registrerade partners. Det innebär att sammanboende har ett ömsesidigt ansvar för kostnader i hushållet och att sambors gemensamma inkomster och tillgångar ligger till grund för beräkning vid rätten till bistånd. AA uppgav att de inte hade ett sådant förhållande och hon fick då även fick information om inneboendekontrakt.

 För att ha rätt till ekonomiskt bistånd fick AA i första hand information om utredning gällande samboskap, men även information om inneboendekontrakt. AA:s vän ville inte folkbokföra sig på adressen, inte betala hyra och inte ansöka tillsammans med AA. Han valde istället att flytta.

För att styrka en flytt krävs i normalfallet ändrad folkbokföringsadress. Då detta inte var möjligt då vännen inte var folkbokförd på den aktuella adressen behövde därmed ett hembesök göras för att utreda boendesituationen. [...]

Utifrån socialtjänstens då rådande tidsbrist fanns ingen möjlighet att erbjuda AA ett hembesök i närtid varpå hon fick ett förslag om videosamtal istället. Hon accepterade detta.

Videosamtalet genomfördes mycket snabbt i enlighet med hur ett normalt hembesök genomförs. AA informerades om hur ett hembesök brukar gå till varpå hon själv fick visa runt i bostaden. Hon uttryckte att det var jobbigt vilket även märktes.

AA:s boendesituation och eventuella samboskap utreddes för att handlägga ansökan om försörjningsstöd. Lösningar erbjöds och hon accepterade en av dem. Då socialtjänstlagen och folkbokföringslagens regelverk måste efterföljas utreder socialtjänsten rätten till bistånd via bevisföring och kontrollfunktioner och kan därmed inte enbart lita på klientens ord.

AA fick tillfälle att yttra sig över nämndens remissvar.

Inriktningen på min granskning

I det här beslutet uttalar jag mig om det videosamtal som socialtjänsten genomförde med AA inom ramen för sin utredning om ekonomiskt bistånd. Jag vill dock framhålla att jag inte gör några uttalanden om huruvida det var riktigt att bevilja AA ekonomiskt bistånd med stöd av den utredning som nämnden hade vid beslutstillfället och som inkluderade bl.a. vad som kommit fram under det aktuella videosamtalet. Det är en fråga som JO normalt inte uttalar sig om, och det finns inte skäl att göra avsteg från den principen i det här fallet.

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 annat sätt än genom bistånd från nämnden. Varje ärende om ekonomiskt bistånd ska bli så utrett som dess beskaffenhet kräver (23 § förvaltningslagen [2017:900], FL). Det innebär att socialnämnden ansvarar för att ett materiellt riktigt beslut kan fattas i ärendet och att utredningen ges en sådan omfattning som det kräver. Det finns emellertid inte några mer detaljerade bestämmelser om hur en utredning ska göras.

Utgångspunkten är att en utredning om rätt till bistånd ska genomföras tillsammans med den enskilde (3 kap. 5 § SoL). Vid all verksamhet ska socialtjänsten beakta bestämmelsen i 1 kap. 1 § tredje stycket SoL om att socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet. I det ligger bl.a. att socialnämnden måste väga det intrång i den personliga integriteten som en åtgärd från nämndens sida medför mot de intressen som myndigheten ska tillgodose (se JO 2017/18 s. 427). Det innebär att en myndighet får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot (5 § tredje stycket FL).

Vidare ska handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling dokumenteras. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. (11 kap. 5 § SoL.) I övrigt ska den innehålla tillräcklig, väsentlig och relevant information. Med handläggning av ärenden avses alla åtgärder från det att ett ärende inleds till dess att det avslutas genom beslut.

Dokumentationen ska utformas med respekt för den enskildes integritet. Den enskilde bör hållas underrättad om de journalanteckningar och andra anteckningar som förs om honom eller henne. Om den enskilde anser att någon uppgift i dokumentationen är oriktig ska detta antecknas. (11 kap. 6 § SoL.) Ytterligare regler om dokumentation finns i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS.

Omständigheterna i det här ärendet

AA ansökte om ekonomiskt bistånd. Under handläggningen av ärendet berättade AA den 7 februari 2022 för sin handläggare att en hemlös vän bodde hos henne sedan i november 2021. Handläggaren informerade då om att AA, för att hon och vännen inte skulle betraktas som sambor, antingen behövde skriva ett inneboendekontrakt med sin vän eller visa att han flyttat ut från bostaden.

I flera e-postmeddelanden som därefter skickades mellan AA och handläggaren fördes en diskussion om huruvida AA och vännen skulle betraktas som sambor. AA angav i sina meddelanden att hon och vännen inte var sambor. I ett e-postmeddelande från handläggaren till AA den 23 februari 2022 angav handläggaren att om AA och vännen inte sökte bistånd som sambor, skulle troligtvis ett hembesök behöva göras för att undersöka om vännen bodde kvar i bostaden.

Under ett telefonsamtal den 24 februari 2022 beskrev AA bl.a. hur vännens sovarrangemang såg ut i lägenheten. Handläggaren uppgav att om vännen skulle betraktas som inneboende, behövde ett inneboendekontrakt upprättas samtidigt som han betalade halva hyran och elkostnaden.

I ett e-postmeddelande den 24 eller 25 februari 2022 angav AA att vännen skulle flytta ut senast nästa dag. Efter ett telefonsamtal med AA den 25 februari 2022 antecknade handläggaren bl.a. följande i journalen:

[AA] uppger att [vännen] åkte därifrån igår eftersom hon inte skulle få några pengar om han bodde där ... AA undrar om vi behöver komma på ett hembesök för att se att han inte bor kvar där. Undertecknad erbjuder AA en tid för videosamtal på måndag då hon kommer att få visa upp sitt hem. AA tar emot det och ska ställa klockan för att vara uppe när vi ringer.

I en journalanteckning från den 28 februari 2022, med anledning av det aktuella videosamtalet, angavs bl.a. följande:

Videosamtal genomförs med AA istället för hembesök. AA uttrycker att hon tycker att det är ett intrång och att hon inte känner sig betrodd. AA visar runt lägenheten. Hon visar hallen, garderober, badrum, badrumsskåp, kök, skåp i kök och slutligen vardagsrum/sovrum ... Det finns inget i lägenheten som tyder på att han bor kvar.

I ett e-postmeddelande den 3 mars 2022 ifrågasatte AA videosamtalet. Handläggaren svarade i ett e-postmeddelande att videosamtalet var enklare att utföra än ett hembesök, att hembesök ibland är det enda alternativet för att utreda ett ärende och att ett sådant besök får genomföras om det finns ett tydligt syfte med det.

Bedömning i det här fallet

Den centrala frågan i det här ärendet är om socialtjänstens överväganden och förberedelser i övrigt varit tillräckliga inför åtgärden att genomföra videosamtalet med AA. I det sammanhanget kommer jag också att beröra frågan om hur socialtjänsten dokumenterat sin handläggning av ärendet.

Överväganden inför att en integritetskänslig åtgärd vidtas

Vid prövningen av en ansökan om ekonomiskt bistånd ska socialnämnden i första hand ta ställning till om den enskilde är i behov av stöd och hjälp och om behovet kan tillgodoses på något annat sätt än genom bistånd. För att kunna göra en sådan prövning måste nämnden i sin utredning skaffa sig en helhetsbild av den enskildes ekonomiska situation. Vilka utredningsåtgärder som behöver

vidtas och hur uppgifterna ska hämtas in bör bestämmas i samråd mellan handläggaren och den som har ansökt om bistånd. Uppgifter ska i första hand komma från den enskilde själv. Det är givetvis endast uppgifter som är relevanta för biståndsbedömningen i det enskilda ärendet som ska begäras in. (Jfr JO:s beslut den 5 oktober 2015, dnr 1561-2014.)

Som framgått genomförde socialtjänstens handläggare ett videosamtal med AA den 28 februari 2022. Syftet med åtgärden var enligt nämnden att få ett underlag för att kunna bedöma om AA bodde ensam i sin bostad eller inte. Hur det förhåller sig på den punkten kan nämligen ha en avgörande betydelse för frågan om den enskilde har rätt till det sökta biståndet eller inte.

När en enskild ansöker om ekonomiskt bistånd kan det ibland vara svårt för socialnämnden att avgöra om den sökande är sammanboende med någon annan. Den enskilde kan vidare sakna möjlighet att ta fram egentlig bevisning som stöder de uppgifter som han eller hon lämnat om sina förhållanden och sitt stödbehov. Mot den bakgrunden har JO tidigare uttalat att en socialnämnd kan ha ett befogat intresse av att göra ett hembesök i den enskildes bostad (se JO 2011/12 s. 377). Vid ett sådant hembesök kommer en handläggare hem till den enskilde för att undersöka vilket behov av bistånd som kan finnas och för att bilda sig en uppfattning om under vilka omständigheter han eller hon lever. Det finns emellertid inte någon författningsbestämmelse som uttryckligen ger nämnden rätt att i ett ärende om bistånd undersöka en enskild persons bostad.

Hembesök är ett utredningsmedel som alltså inte får tillgripas utan vidare och som måste hanteras med stor försiktighet. Det kan aldrig bli fråga om att socialnämnden mot den enskildes vilja ger sig själv tillträde till någons bostad. Det finns i det sammanhanget anledning att påpeka att ett hembesök otvivelaktigt utgör ett intrång i den biståndssökandes integritet (se JO 2013/14 s. 387).

Av framför allt tidsskäl gjordes inte något hembesök hos AA. I stället erbjöds hon ett videosamtal för att på det sättet visa att hon inte längre hade en inneboende hos sig och inte heller var sammanboende med den personen.

Vid det aktuella videosamtalet uppmanades AA att – i stället för att som vid ett hembesök när handläggaren själv går runt i bostaden och gör sina iakttagelser – visa delar av sitt hem genom att filma vissa utrymmen med en kamera. Av utredningen framgår att AA filmade i hallen, garderober, badrum, badrumsskåp, kök, skåp i kök och vardagsrum/sovrums.

Det finns stora likheter mellan den åtgärd som vidtogs i det här fallet och ett hembesök, såväl i hur den genomfördes som i det intrång i den enskildes personliga integritet som den innebar.

Jag utesluter inte att det i vissa fall kan finnas ett befogat intresse av att genomföra ett videosamtal på det nu aktuella sättet i stället för att göra ett

hembesök om det är nödvändigt för att nämnden ska kunna bilda sig en uppfattning bl.a. om den enskildes hjälpbehov. Från integritetsskyddssynpunkt ser jag samtidigt ingen anledning att bedöma ett videosamtal som genomförts på det nu aktuella sättet annorlunda än ett hembesök. I vart fall om båda dessa åtgärder haft samma syfte och praktiskt taget genomförts på ett likartat sätt, nämligen att göra vissa utrymmen i hemmet tillgängliga för socialtjänstens undersökning.

I likhet med vad som gäller för hembesök finns det inte någon uttrycklig bestämmelse som tillåter att förvaltningen genomför ett videosamtal inom ramen för en utredning om ekonomiskt bistånd. För att åtgärden ändå ska få vidtas, t.ex. på det sätt som skett i AA:s fall, krävs därför att vissa förutsättningar är uppfyllda. Utöver att åtgärden i sig ska anses vara ändamålsenlig och proportionerlig, behöver den enskilde också samtycka till åtgärden.

Det videosamtal som genomfördes tillsammans med AA innebar otvivelaktigt ett intrång i hennes integritet genom att hon uppmanades att filma vissa utrymmen i sin bostad. Innan en sådan ingripande åtgärd över huvud taget kunde genomföras fanns det därför flera frågor som nämnden först behövde överväga och ta ställning till.

Det är till att börja med mycket viktigt att nämnden har klart för sig vad syftet med en utredningsåtgärd ska vara och om det kan tillgodoses genom t.ex. ett videosamtal. Ett övergripande krav är att åtgärden över huvud taget behöver vidtas. Nämnden behöver därför avgöra om t.ex. ett videosamtal från bevis-synpunkt är ett tillräckligt bra alternativ till ett hembesök eller någon annan utredningsåtgärd. Ett högt krav på ändamålsenlighet bör i det sammanhanget kunna ställas på utredningsåtgärden.

Därutöver behöver nämnden ta ställning till hur åtgärden rent praktiskt ska genomföras för att minimera intrånget i den enskildes integritet. Det innebär att nämnden inte bara ska bedöma åtgärdens ändamålsenlighet, utan den ska också göra en proportionalitetsbedömning som, t.ex. när den enskilde under ett videosamtal ombeds att filma vissa utrymmen i sin bostad, klargör bl.a. vilka rum i den enskildes bostad som nämnden behöver se och om det finns behov av att även kunna se t.ex. innehållet i vissa lådor, garderober och andra slutna utrymmen.

Det bör vidare kunna krävas att den enskilde får ta del av nämndens bedömning i de här delarna. Det är närmast en förutsättning för att den enskilde ska förstå vad syftet med åtgärden är, hur den kommer att genomföras och på vilket sätt nämnden gjort sina överväganden om det intrång i hans eller hennes integritet som åtgärden kan innebära. Det är i sig av avgörande betydelse för att den enskilde också ska kunna ta ställning till åtgärden och värdera om den kan accepteras. Viktigt här är att ett sådant samtycke är reellt och att det inte är fråga om ett samtycke som den enskilde känner sig tvingad att lämna. I det ligger

också att den enskilde ska underrättas om vad konsekvenserna är av att ett samtycke inte lämnas till åtgärden. Innebörden av det är att om nämnden ser en risk för att en ansökan om bistånd kan komma att avslås om inte den enskilde medverkar till en utredningsåtgärd, t.ex. därför att det befintliga utredningsmaterialet är otillräckligt, måste nämnden upplysa den enskilde om detta. Jag återkommer nedan till frågan om samtycke när det gäller det i det här fallet aktuella videosamtalet.

Överväganden av det här slaget ska vidare dokumenteras, företrädesvis i journalen. Om inte detta görs är det nästintill omöjligt för en tillsynsmyndighet att i efterhand ta del av hur nämnden resonerat i fråga om åtgärden och hur nämnden kom fram till att åtgärden trots allt kunde genomföras.

I den journal angående AA som jag har tillgång till finns det över huvud taget inte några överväganden av det här slaget dokumenterade. Det är en brist som jag ser allvarligt på.

Jag kan vidare inte uppfatta nämndens remissyttrande på annat sätt än att den faktiskt inte gjorde några överväganden alls av det nämnda slaget innan videosamtalet kom på tal och senare också genomfördes. Jag får i stället närmast intrycket av att AA:s handläggare under telefonsamtalet med AA den 25 februari 2022 kom på och föreslog åtgärden som ett alternativ till ett hembesök. Att videosamtalet var praktiskt genomförbart innebär naturligtvis inte att det endast utifrån det kunde motiveras. Avsaknaden av överväganden av de slag som jag angett ovan är inte acceptabel. Även det är alltså en brist i nämndens hantering av AA:s ärende.

Samtycke

Videosamtalet innebar som nämnts att handläggaren skulle kunna se sig omkring i AA:s bostad men även i slutna utrymmen som lådor och garderober. Enligt min mening fanns det därför anledning för nämnden att förvissa sig om att AA, med det uttalade syfte som videosamtalet hade, verkligen lämnade sitt samtycke till åtgärden. Hennes samtycke var nämligen en avgörande förutsättning för att videosamtalet skulle få genomföras om också övriga förutsättningar för det var uppfyllda.

Inför videosamtalet tillfrågades AA, såvitt jag kan förstå, endast om det gick bra att handläggaren hade ett videosamtal med henne i stället för att genomföra ett hembesök på plats. Det framgår inte annat än att hon i det läget lämnade sitt samtycke till videosamtalet. Det framgår emellertid inte om AA informerades om möjligheten att vägra ett videosamtal eller för den delen ett hembesök. Inte heller framgår det om hon informerades om hur videosamtalet var tänkt att genomföras eller på vilket sätt hon skulle behöva medverka. Det kan alltså ifrågasättas om AA fick tillräcklig information för att kunna lämna ett reellt samtycke till videosamtalet. Under videosamtalet uttryckte AA viss tveksamhet inför handläggarens önskemål om att hon skulle filma vissa utrymmen i bostaden, och att hon ansåg att åtgärden att filma sitt hem på det sättet utgjorde

ett intrång som hon uppenbarligen inte ville underkasta sig. Handläggaren avbröt emellertid inte videosamtalet för att försäkra sig om att AA faktiskt samtyckte till att fortsätta filma i sitt hem.

Enligt min mening borde handläggaren i den situation som uppkom ha kontrollerat om AA verkligen samtyckte till att fortsätta videosamtalet. I sitt remissvar har nämnden inte reflekterat över om den tveksamhet som AA uttryckte under videosamtalet kunde innebära att hon återkallat samtycket till åtgärden. Nämnden har därför brustit i frågan om samtycke såväl inför som under videosamtalet. Det är jag kritisk till.

Nämnden förtjänar kritik

Jag kan konstatera att nämnden brustit i sin handläggning på flera sätt och att det sammantaget inneburit att åtgärden att genomföra det nu aktuella videosamtalet med AA inte övervägts tillräckligt noggrant. Nämnden har inte heller säkerställt att AA fått den information om åtgärden som hon behövt för att kunna ta ställning till den. På grund av det har inte heller integritetsaspekterna i ärendet beaktats i tillräcklig utsträckning. Att handläggningen inte heller dokumenterats på ett korrekt sätt bidrar också till att jag ser allvarligt på det inträffade. Nämnden förtjänar kritik för de nämnda bristerna.

Avslutande anmärkningar

I min granskning av socialtjänsternas handläggning av ärenden om ekonomiskt bistånd är det inte sällan så att frågor om den enskildes personliga integritet aktualiserats men utan att myndigheterna reflekterar över det eller i vart fall inte redovisar att de gjort det i sina utredningar. Om det är så att integritetsaspekter inte beaktas tillräckligt noggrant finns det en uppenbar risk för att enskilda utsätts för större intrång i sin personliga integritet än vad som kan anses försvarbart. Det är i så fall inte tillfredsställande. Jag har för avsikt att i mitt fortsatta tillsynsarbete följa frågan om hur socialtjänsterna hanterar enskildas personliga integritet i ärenden om bistånd.

Avslutningsvis vill jag ta upp frågan om dokumentation. Jag har i det här beslutet fört fram att en socialtjänst noggrant behöver dokumentera, företrädesvis i en journal, vilka överväganden som den gör inför att den vidtar en åtgärd som riskerar att utgöra ett intrång i den enskildes personliga integritet. Min uppfattning är att sådan dokumentation ofta saknas i de ärenden som kommer under min granskning. Vad det beror på kan jag inte utifrån det här ärendet svara på. Jag kan dock konstatera att det inte är tillfredsställande att det finns brister i det här avseendet. Jag finner med anledning av det skäl att skicka det här beslutet för kännedom till Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg.

Ärendet avslutas.