

Kritik mot Utvecklingsnämnden i Helsingborgs kommun för att ha genomfört ett oanmält hembesök inom ramen för en utredning om försörjningsstöd

Beslutet i korthet: I anslutning till ett oanmält hembesök i ett ärende om försörjningsstöd gjorde socialsekreterarna vissa iakttagelser genom ett köksfönster i en loftgång utanför sökandens bostad. Nämnden får kritik för det oanmälda hembesöket. Däremot anser JO att utredningen inte ger underlag för att hävda att socialsekreterarna vidtog några otillbörliga åtgärder för att försöka få insyn i sökandens bostad. JO har därför inte några synpunkter i den delen.

Anmälan

I en anmälan och en kompletterande skrivelse till JO framförde AA klagomål mot utvecklingsnämndens förvaltning i Helsingborgs kommun. Han anförde i huvudsak följande: Efter att han hade ansökt om försörjningsstöd som inneboende hos en tjejkompis gjorde socialsekreterare vid förvaltningen på eget initiativ ett hembesök hos honom utan att först meddela honom om detta. Han kände sig tvingad att släppa in dem. I samband med hembesöket tittade socialsekreterarna även in genom köksfönstret, vilket var mycket kränkande. Förvaltningen gjorde utifrån sina iakttagelser genom köksfönstret och vid hembesöket felaktigt bedömningen att han och hans hyresvärd levde under ett s.k. parliknande förhållande och beslutade att inte bevilja honom försörjningsstöd. Han har överklagat beslutet.

Utredning

JO hämtade inledningsvis in journalanteckningar och det aktuella beslutet angående försörjningsstöd från förvaltningen. Därefter begärde JO att Utvecklingsnämnden i Helsingborgs kommun skulle yttra sig över vad AA hade anfört i sina skrivelser vad gällde hembesöket.

I remissvaret anförde nämnden i huvudsak följande:

Varför hembesök?

I det aktuella fallet gjordes ett hembesök 2014-07-07 av socialsekreterare BB och CC; då det fanns oklarheter i underlaget kring boendeadress samt samboskap alternativt inneboendesituation, i den sökandes ansökan av försörjningsstöd. Vid

kontakt i telefon 2014-06-19 uppger AA att han sammanbor med sin flickvän; han uppmanas att komma tillsammans med henne för att söka försörjningsstöd. Vid nybesök 2014-06-25 kommer AA ensam och uppger då att han är inneboende hos en tjejkompis, och inte är tillsammans med flickvännen längre. Han uppger vidare att han skulle flytta in till flickvännen men att han istället bor på [...] hos sin tjejkompis [DD]

Vilka rutiner grundas det på?

- För att bedöma om hyreskostnaden är skälig.
- För att bedöma eventuellt sammanboende/inneboende.

Vid tidigare tillfällen uppgavs fakta som inte var samstämmiga om vilken boendeadress som var aktuell. Oklarheter kring samboskap alternativt inneboendeförhållanden var inte heller säkerställda för att kunna besluta om det ekonomiska biståndets storlek. Handläggaren ville därmed få klarhet i boendeförhållandena innan beslut om bistånd fattades.

Bemötandet enligt handläggaren

Socialsekreterarna ringde AA från kontoret innan hembesöket skedde. De fick inget svar men ringde ytterligare en gång från mobiltelefonen utanför ytterdörren. Eftersom de skulle på ytterligare ett hembesök tänkte de återkomma med ytterligare ett samtal. De förklarade varför de var där och frågade om det gick bra att hembesök gjordes; varpå AA släppte in handläggarna. De frågade om AA kunde visa lägenheten. Handläggarna erbjöds kaffe men avböjde då de strax skulle tillbaka till kontoret. Handläggarna backade och gick därifrån då AA började bli upprörd.

Bemötande

Huvudprincipen om integritet och den sökandes egen beskrivning av sin situation är grundläggande för socialtjänstens verksamhet. Vid ansökanstillfället läggs det stor vikt vid att den sökande är införstådd med de rutiner och regelverk som följs för att fastställa rätten till ekonomiskt bistånd. Handläggaren har informerat muntligen och skriftligen om detta vid ansökningstillfället. Handläggaren ringde före besöket och fick tillåtelse att stiga in i lägenheten.

Det egna ansvaret över sin livssituation och även vikten av den enskildes eget ansvar att lämna riktiga uppgifter är tongivande. Med den grundprincipen i fokus; var det befogat att göra ett oanmält hembesök för att kunna bilda sig en uppfattning om vilken adress och under vilka förhållanden den sökande bodde då AA före hembesöket lämnat motstridiga uppgifter till grund för bedömning av hyra och att olika adresser var aktuella vid söktillfället.

AA fick tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Bedömning

Rättsliga utgångspunkter och JO:s tidigare uttalanden om hembesök

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt har enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:452), SoL, rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd).

Av 11 kap. 1 § SoL följer att socialnämnden ska inleda en utredning när någon har ansökt om försörjningsstöd. När nämnden gör en utredning om rätten till försörjningsstöd ska den iaktta socialtjänstens s.k. portalparagraf, 1 kap. 1 §

andra stycket SoL, om att verksamheten ska bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet.

JO har i flera ärenden behandlat frågor som rör förutsättningarna för att göra hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd (se bl.a. JO 2011/12 s 377, dnr 6514-2009 m.fl., JO 2011/12 s. 392, dnr 2542-2009, JO 2013/14 s. 387, dnr 2737-2011 och JO 2013/14 s. 392, dnr 2914-2011).

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 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 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 någon annan. Den enskilde kan också sakna möjlighet att ta fram egentlig bevisning som stöder de uppgifter som han eller hon har 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 användas 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 hans eller hennes bostad. Ett sådant intrång kan nämligen strida mot regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Ett hembesök får alltså inte vara påtvingat utan måste ske 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 den berörde att godta en sådan begäran.

När det gäller s.k. oanmälda hembesök uttalade jag i ett beslut den 21 juni 2011 (JO 2011/12 s. 392, dnr 2542-2009) 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 försörjningsstöd 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 den personliga integriteten som ett hembesök otvivelaktigt utgör.

I ett beslut den 8 november 2012 (JO 2013/14 s. 387, dnr 2737-2011) påpekade jag återigen vikten av att den enskilde ges verklig möjlighet att ta ställning till frågan om hembesök. I det fallet genomförde förvaltningen ett hembesök med kort varsel, i direkt anslutning till den enskildes besök vid förvaltningen, trots att den biståndssökande först hade uppgett att det inte gick att göra hembesöket

den aktuella dagen men sedan samtyckte till att så skedde. Jag ifrågasatte om det givna samtycket verkligen var reellt och om den sökande hade fått tillräckligt utrymme för att ta ställning till om hon ville acceptera hembesöket eller inte. Mot bl.a. denna bakgrund framstod det som om förvaltningen i det fallet eftersträvade samma effekt som av ett oanmält hembesök.

I ett beslut den 17 december 2012 uttalade jag mig om en förvaltnings rutiner för hembesök (JO 2013/14 s. 392, dnr 2914-2011). I det fallet genomförde förvaltningen regelmässigt en "hembesöksrunda" i ärenden rörande försörjningsstöd. Ett hembesök kunde enligt förvaltningens rutin vara "helt spontant" då utredarna ringde på dörren utan föranmälan. Det kunde också vara "halvspontant", då utredarna ringde strax innan, t.ex. nere i porten, och berättade att de var på väg. Mot bakgrund av vad jag hade uttalat om oanmälda hembesök ansåg jag att denna rutin inte var godtagbar.

Hembesöket den 7 juli 2014

Av utredningen framgår att AA kontaktade förvaltningen den 19 juni 2014 för att ansöka om försörjningsstöd och att han sedan besökte förvaltningen den 25 juni. Den 7 juli genomförde två socialsekreterare ett hembesök i AA:s bostad strax före kl. 9 på morgonen. Den 9 juli beslutade förvaltningen att avslå AA:s ansökan om försörjningsstöd vad gällde bl.a. hyreskostnad för juli då man bedömde att han hade en hushållsgemenskap med den kvinna han bodde hos och att det inte ansågs rimligt att han skulle ses som ensamstående. I beslutet, under rubriken Bostad, sägs bl.a. följande:

På det oanmälda hembesöket 140707 öppnar ingen dörren och AA rings upp men ingen svarar. Det kommer ett SMS från AA där han skriver att han inte kan prata just nu. Socialsekreterare CC tittar in genom köksfönstret, där man även kan se rakt in i vardagsrummet och ser inte att AA kommer upp därifrån, när han till sist öppnar dörren. Han uppger att han sov och att vi väckte honom. [...].

Av journalanteckningar som upprättades efter avslagsbeslutet den 9 juli 2014 framgår att AA tog kontakt med enhetschefen och uppgav att han kände sig kränkt av hembesöket och förvaltningens bedömning att han och hyresvärden DD var sammanboende. AA överklagade det aktuella beslutet och begärde även att förvaltningen skulle ompröva det. Förvaltningen beslutade dock den 22 juli att vidhålla sitt tidigare beslut. I omprövningsbeslutet, under rubriken Beslutsmotivering, framgår följande beträffande hembesöket den 7 juli:

Med anledning av att AA inkommer med olika uppgifter görs ett hembesök för att klagöra boendeförhållandet. Inför hembesöket rings AA upp men ingen svarar. Trots detta planeras ett hembesök för att kunna utreda rätten till bistånd.

Undertecknad och socialsekreterare CC knackar på och väntar ett tag. AA skickar då ett sms till undertecknad där det står "Kan inte prata just nu. Jag ringer om en stund" kl. 8.38. Från det att AA skickar sms till att slutligen öppnar och släpper in undertecknad samt socialsekreterare CC, står vi på loftgången utanför. Eftersom köksfönstret är precis bredvid ytterdörren står CC vid fönstret och kan se in. CC kan se ända in till vardagsrummet och soffan, men ser aldrig AA komma därifrån (vardagsrummet) när dörren väl öppnas. Trots att han uppgett att vardagsrummet är hans sovrum.

AA öppnar sedan dörren iklädd i morgonrock och ser nyvaken ut och uppger att vi väckte honom. Han frågar varför hembesöket ska göras. Undertecknad förklarar att hembesök görs för att få en klarhet i hans boendesituation. AA ursäktar sig och vill ordna upp lite grejer och stänger dörren igen. [...] Det tar ca 1–2 minuter innan AA öppnar återigen och släpper in oss och erbjuder oss kaffe som undanbedjes.

Nämnden har i sitt remissvar uppgett att socialsekreterarna ringde till AA från kontoret innan hembesöket gjordes, men att han inte svarade, och att man ringde honom på nytt när man stod utanför hans ytterdörr. Enligt nämnden släppte AA in socialsekreterarna sedan de frågat om de fick komma in och förklarat varför de var där. Nämnden har ansett att ett oanmält hembesök var befogat i det är fallet för att kunna bilda sig en uppfattning om på vilken adress och under vilka förhållanden AA bodde, då han före hembesöket hade lämnat motstridiga uppgifter.

Det är utrett att AA lät socialsekreterarna komma in i bostaden. Med den utgångspunkten var det alltså inte fråga om ett intrång i strid med regeringsformens skydd mot husrannsakan. Genom det som har kommit fram i utredningen råder det dock ingen tvekan om att hembesöket hos AA var oanmält. Utredningen ger intryck av att socialsekreterarna ville överraska AA med ett oanmält hembesök eftersom man ifrågasatte de uppgifter som han tidigare hade lämnat om sin boendesituation. En sådan anledning till ett oanmält hembesök är enligt min mening inte acceptabel. Även om AA släppte in socialsekreterarna fanns det i den aktuella situationen en stor risk för att frivilligheten inte var reell utan att AA kände sig tvingad att gå med på hembesöket. I en situation som denna, då förvaltningen ansåg att det var nödvändigt med ett hembesök, skulle man alltså först ha diskuterat saken med AA i lugn och ro så att han fick en verklig möjlighet att ta ställning till om han ville acceptera ett hembesök från förvaltningen. Genom det oanmälda hembesöket har handläggarna inte visat AA den respekt för hans självbestämmanderätt och integritet som ska präglade socialtjänstens verksamhet. Jag är därför kritisk till förvaltningens agerande.

AA har framfört att det var integritetskränkande att socialsekreterarna tittade in genom köksfönstret när de stod utanför hans ytterdörr. I det här sammanhanget vill jag rent allmänt framhålla att det naturligtvis inte är godtagbart att genom mer aktiva åtgärder försöka få insyn i en sökandes bostad i samband med ett hembesök, t.ex. att klättra upp på något föremål eller liknande. I det här fallet ger inte utredningen underlag för att hävda att socialsekreterarna vidtog någon otillbörlig åtgärd då insynen genom köksfönstret verkar ha varit spontan och svår att undgå med tanke på fönstrets placering bredvid ytterdörren i loftgången. Jag har därför inte några synpunkter på socialsekreterarnas agerande i den delen.

Vad i AA har anfört i övrigt leder inte till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats ovan.