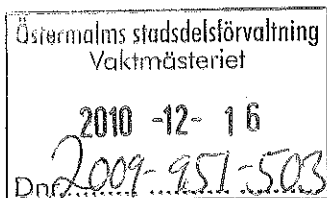




– JO –

Stf justitieombudsmannen
Hans Ragnemalm



BESLUT

16.

Datum	Dnr	Sid
2010-12-15	6514-2009 6515-2009 6516-2009	1 (14)

Initiativärenden mot Kungsholmens stadsdelsnämnd, Östermalms stadsdelsnämnd och Norrmalms stadsdelsnämnd i Stockholms kommun; fråga om förutsättningarna för att göra s.k. hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd

1. INITIATIVET

I en anonym anmälan till JO klagade X på Östermalms stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun. X åberopade därvid en skrivelse från en tjänsteman vid Östermalms stadsdelsförvaltning. I skrivelsen, som var daterad den 17 november 2009, anfördes bl.a. följande.

Hej!

Vi på enheten för försörjningsstöd vid Östermalms/Norrmalms och Kungsholmens stadsdelsförvaltning kommer som ett led i vår utredningsskyldighet att genomföra hembesök hos alla våra klienter som uppbär försörjningsstöd.

Vi kommer därför att göra ett hembesök hos dig inom snar framtid.

/ - - - /

... Medverkar du ej till att vi kan genomföra hembesök hos dig, kan detta påverka din rätt till fortsatt ekonomiskt bistånd.

Vi kommer även att meddela din socialsekreterare om du ej svarar på detta brev.

X anförde i sin anmälan bl.a. följande.

I här bifogat brev --- hotar de även med indraget ekonomiskt bistånd om man inte släpper in dem ... Men mitt hem är just det; MITT hem, och inte något ställe dit jag har minsta lust att släppa in folk från Socialförvaltningen – detta är ju ett grovt ingrepp i min integritet!

JO brukar inte utreda anmälningar som har gjorts anonymt. I det förevarande fallet beslutade dock JO att ta upp s.k. initiativärenden som gällde Kungsholmens, Östermalms och Norrmalms stadsdelsnämnder i Stockholms kommun.

2. UTREDNING

2.1. Utredningsåtgärder

JO inhämtade yttrande från Kungsholmens stadsdelsnämnd, Östermalms stadsdelsnämnd och Norrmalms stadsdelsnämnd i frågan om de rättsliga förutsättningarna för att göra ett s.k. hembesök inom ramen för en utredning om rätten till försörjningsstöd. I JO:s begäran om yttrande angavs att yttrandet skulle avges med beaktande av innehållet i 2 kap. 6 § regeringsformen samt artikel 8 i den Europeiska konventionen d. 4 nov. 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna om den enskildes rätt till respekt för sitt hem. Av remissvaret skulle framgå hur ett hembesök genomförs och hur bedömningen av den enskildes rätt till försörjningsstöd påverkas om den enskilde motsätter sig besöket.

Stadsdelsnämnderna kom in med yttranden till JO. De yttranden som Norrmalms och Kungsholmens stadsdelsnämnder gav in var i princip likalydande.

Efter genomgång av nämndernas remissvar inhämtade JO ett yttrande från Socialstyrelsen beträffande den principiella frågan om de rättsliga förutsättningarna för socialtjänsten att göra hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd. JO beredde även Sveriges kommuner och landsting (SKL) tillfälle att komma in med synpunkter.

Socialstyrelsens kom in med ett yttrande som hade beslutats av chefsjuristen Eleonore Källstrand Nord.

SKL kom in med synpunkter. SKL:s skrivelse var undertecknad av Germund Persson och Pär Ödman vid SKL:s avdelning för juridik.

Socialstyrelsens yttrande och SKL:s synpunkter översändes till stadsdelsförvaltningarna för kännedom.

2.2. Yttrandet från Östermalms stadsdelsnämnd

De rättsliga förutsättningarna för hembesök

Rätten till alla former av socialt bistånd från kommunen inkl. försörjningsstöd villkoras redan i inledningen av socialtjänstlagens biståndskapitel (4 kap. 1 § SoL):

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.

För att få försörjningsstöd eller någon annan form av bistånd gäller alltså att det både ska finnas ett behov och att man inte kan tillgodose detta själv. Dessutom åligger det kommunen att utreda detta enligt 11 kap. 1 § SoL:

Socialnämnden skall utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Vid ett tillfälligt behov av försörjningsstöd behöver det inte vara nödvändigt med hembesök, om det inte direkt framkommer allvarliga sociala missförhållanden eller om den sökande inte alls kan styrka boende/vistelse i kommunen. Det refererade brevet från en socialsekreterare är alltför kategoriskt när det står att hembesök kommer att göras hos alla. Det sker inte och denna formulering kommer inte att användas i fortsättningen.

Stadsdelsförvaltning
Regn...
2009-951-503

Dnr 6514-2009 3 (14)
6515-2009
6516-2009

De generella kraven vid utredning av försörjningsstöd är att handläggningen ska ske på ett korrekt, rättssäkert och med ett förhållningssätt som ger likvärdig bedömning.

Vid prövning av rätt till försörjningsstöd ska frågeställningarna utredas enligt följande: Är förutsättningarna för biståndet uppfyllda? Kan behovet tillgodoses på annat sätt? Vilket bistånd ska beviljas? För att nå fram till rätt beslut ska handläggningen präglas av tydlighet, noggranna kontroller och korrekt registrering i datasystemet.

Reglerna i socialtjänstlagen innebär att var och en i första hand är skyldig att själv försöka tillgodose sitt behov och att det ekonomiska biståndet i första hand ska vara en tillfällig hjälp. Genom försörjningsstödet ska den sökande tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Vad som är skäliga kostnader när det gäller de dagliga levnadsomkostnaderna inom ramen för riksnorm finns angivet i lagen. Vad som anses som skälig levnadsnivå utöver riksnormen anges också i lagen och i riktlinjer beslutade av kommunfullmäktige Stockholms stad 2007-10-01.

Normalt kritiserar kommunernas socialtjänst för att alltför sällan göra hembesök. Stadsdelsförvaltningen har försökt att förbättra detta. Om det inte är fråga om endast tillfällig hjälp så ingår det i kommunens utredningsskyldighet att försäkra sig om att klienten har en skälig levnadsnivå även när det gäller boendet. Utan hembesök är det svårt att bedöma om det finns behov knutet till själva boendet t.ex. bidrag till möbler och hemutrustning, handikappanpassning av bostaden, hemtjänst eller t.o.m. hjälp till en bättre bostad.

Kommunen har även skyldighet att bedriva viss uppsökande verksamhet enligt 3 kap. 1 § SoL:

Till socialnämndens uppgifter hör att

- göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen,
-
- genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden,

Det kan även finnas behov av att med ett hembesök kontrollera att en person verkligen bor/vistas i kommunen i enlighet med 2 kap. 2 § SoL.

Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. - - -

Kommunen kan också behöva kontrollera hyresavtalets riktighet, särskilt vid andrahandsförhyrningar. Det kan även finnas behov av att kontrollera att bostaden inte har fler boende än vad som uppgivits vid ansökan om försörjningsstöd.

Enligt Stockholms stads riktlinjer för handläggning av försörjningsstöd, antagna av fullmäktige 2007-10-01, ska hembesök göras i alla de ovannämnda situationerna.

Stadsdelsförvaltningen gör hembesök får att få en helhetsbedömning. Hembesök görs sannolikt av alla kommuner då det är en självklar del av utredningsarbetet inom socialtjänsten. Dessutom kan en del felaktiga utbetalningar förhindras då det tyvärr inte är så ovanligt att felaktiga boendeförhållanden, oredovisad hushållsgemenskap och skenseparationer har uppgivits.

Då socialtjänstlagen förutsätter individuell behovsbedömning är det nästan ofrånkomligt att kontakten med socialtjänsten ibland kan upplevas som påträngande och besvärande. Det för dock alldeles för långt att jämföra socialtjänstens hembesök med den typ av husrannsakan som t.ex. polisen gör med stöd av polislagen. Den avgörande skillnaden är naturligtvis att allt som har att göra med kommunalt bistånd enligt socialtjänstlagen är frivilligt. Det är frivilligt att ansöka om bistånd och att ta emot bistånd. Utredning och bedömning av en ansökan om bistånd görs i samråd med den enskilde som när som helst kan säga nej tack.

Det finns extrema situationer då kommunens socialtjänst måste gå in med tvång i en bostad. Det görs i så fall i samverkan med polisen och kan t.ex. handla om misstänkt barnmisshandel eller vanvård, misstanke om att någon ligger svårt sjuk eller avliden i sin bostad och liknande extrema situationer. Vid en vanlig ansökan om försörjningsstöd finns dock inga tvångsinslag, vare sig när det gäller hembesök eller något annat. Däremot är kommunen beroende av att från den sökande få den information och de uppgifter som behövs för att kunna utreda och bedöma om det finns behov av bistånd.

Hur hembesök genomförs

Ett normalt hembesök görs alltid efter överenskommelse med den enskilde klienten. Många uppskattar hembesök då man får en närmare kontakt med handläggaren som i och med hembesöket också ägnar mer tid och intresse åt den enskilde klientens förhållanden. Hembesöket kan även leda till bistånd som är knutet till själva boendet t.ex. bidrag till möbler och hemutrustning, handikappanpassning av bostaden, hemtjänst eller t.o.m. hjälp till en bättre bostad.

Hembesök görs normalt alltid av två handläggare som legitimerar sig vid behov. Hembesöken sker normalt under s.k. kontorstid måndag - fredag 8:00 - 16:30. Man kommer överens om besöket via brev eller telefon. Om en person absolut inte vill ha hembesök görs inte detta.

Handläggarna är observanta på att inte röja några sekretessbelagda uppgifter om andra än de direkt berörda vistas i bostaden, då avbokas hembesöket. Syftet med besöket ska vara klarlagt så att de berörda vet varför hembesöket görs.

Hembesök är i många fall en viktig och nödvändig del av en social utredning, vare sig det gäller försörjningsstöd eller någon annan form bistånd. Förvaltningen vinnlägger sig om ett förhållningssätt som säkerställer ett korrekt och rättssäkert beslut samt ett professionellt bemötande.

Hur rätt till försörjningsstöd påverkas om man inte medger hembesök

Kommunens utredningsskyldighet enligt 11 kap. 1 § SoL kan innehålla många olika delar som fordrar den enskildes medverkan. De mest grundläggande är att den enskilde måste kunna styrka identitet, familjeförhållanden samt att man bor/vistas i kommunen. Vid oklarheter kan det krävas ett hembesök för att styrka något eller några av dessa grundläggande uppgifter. Väger man i en sådan situation att godta ett hembesök kan fortsatt utredning omöjliggöras vilket naturligtvis också kan påverka möjligheten att få försörjningsstöd från kommunen.

Man kan inte kategoriskt säga hur en eventuell hembesöksvägran påverkar rätt till försörjningsstöd, det kan skilja avsevärt från fall till fall. Samma sak gäller om den enskilde vägrar medverka med uppgifter om arbete, inkomster, förmögenhet osv.

Vidare är det naturligtvis inte möjligt att på ett bra sätt utreda behovet av ekonomiskt bistånd till möbler, hemutrustning, barnutrustning, kläder m.m. om inte hembesök medges.

En vägran från en sökande att medverka med nödvändig information och nödvändiga uppgifter kan leda till ett avslag på ansökan eftersom behov av bistånd i enlighet med 4 kap. 1 § SoL inte kan utredas.

2.3. Yttrandena från Kungsholmens och Norrmalms stadsdelsnämnder

Rättsliga förutsättningar för att göra hembesök inom ramen för utredning om rätten till försörjningsstöd

Socialstyrelsen anför i sin publikation "Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten" bl.a. att handläggaren för att kunna bedöma den enskildes behov och göra en korrekt helhetsbedömning i ett ärende kan behöva samla in uppgifter om den enskilde på många olika sätt. De vanligaste informationskällorna är samtal med i första hand den enskilde men även anhöriga och representanter för andra myndigheter kan bidra med viktig information. Vidare kan observationer vid hembesök eller i annan miljö där den enskilde vistas ge värdefull information.

Hembesök är i många fall en naturlig del av utredningsarbetet inom socialtjänsten och kan ge viktig information om den enskildes behov. En grundläggande förutsättning för att göra hembesök som ett led i utredningen av ett ärende om bistånd är givetvis att den enskilde samtycker till besöket såvida det inte direkt framkommer att det finns misstanke om så allvarliga sociala missförhållanden att det kan bli fråga om att vidta tvångsåtgärder.

Förvaltningen kan inte se att det finns något lagligt stöd för att inom ramen för utredning om rätten till försörjningsstöd, göra hembesök i de fall den enskilde inte lämnat sitt samtycke till detta,

Socialtjänsten kan däremot i vissa ärenden ha intresse av att få göra ett besök i en biståndssökandes bostad för att kunna bilda sig en närmare uppfattning om vilka hjälpbehov som föreligger och i vad mån den enskilde kan ha rätt till bistånd. Ett hembesök i samband med utredning av rätten till försörjningsstöd kan t.ex. visa att det finns behov knutna till själva boendet t.ex. behov av bistånd till möbler eller annan hemutrustning, hemtjänst eller hjälp till en bättre bostad.

Hembesök inom ramen för utredning om rätten till försörjningsstöd kan också vara värdefullt för att t.ex. klargöra att bostaden inte har fler boende än vad som uppgivits i ansökan. Den information ett hembesök ger kan således förhindra felaktiga utbetalningar grundade på exempelvis oriktiga uppgifter från den sökande vad gäller hushållsgemenskap.

I de fall den sökande har andrahandskontrakt eller är inneboende kan ett hembesök ge viktig information och för utredningen nödvändiga uppgifter. I Stockholms stads riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd anges att hembesök som huvudregel ska göras om den sökande har ett andrahandskontrakt som inte är godkänt av fastighetsägaren eller är inneboende. Avsikten är att i samband med hembesöket kontrollera kontraktets/avtalets riktighet, antal boende i bostaden och att den sökande kan anses vistas i kommunen.

Husrannsakan är en polisiär åtgärd och socialtjänsten kan under inga omständigheter tillgripa den typen av åtgärder. Det finns dock extrema situationer då socialtjänsten måste gå in med tvång i en bostad. Detta görs i så fall i samverkan med polisen och kan endast tillgripas vid misstanke om barnmisshandel eller vanvård och vid misstanke om att någon ligger svårt sjuk eller avliden i sin bostad.

Hur genomförs hembesök?

Östermalms stadsdelsnämnd har i sitt yttrande till JO bl.a. uppgivit att hembesök normalt alltid görs efter överenskommelse med den enskilde och att många uppskattar hembesök eftersom de får en närmare kontakt med handläggaren. Av yttrandet framgår vidare att hembesök normalt alltid görs av två handläggare som vid behov legitimerar sig. Hembesöken sker normalt under s.k. kontorstid måndag-fredag 8.00-16.30. Överenskommelse om hembesök görs via brev eller telefon.

I yttrandet till JO anför Östermalms stadsdelsnämnd att handläggarna är observanta på att inte röja några sekretessbelagda uppgifter om andra än de direkt berörda vistas i bostaden och att syftet med besöket ska vara klarlagt så att de berörda vet varför hembesöket görs. Vidare anføres att förvaltningen vinnlägger sig om ett professionellt bemötande och ett förhållningssätt som säkerställer ett korrekt och rättssäkert beslut.

Det brev anmälaren refererar till har, enligt försörjningsstödsenheten, använts under några månader hösten 2009. Likalydande brev skickades till ett sjuttiotal personer som ansökt om ekonomiskt bistånd och där man från försörjningsstödsenhetens sida ansåg att det fanns anledning att närmare utreda den sökandes boendesituation.

Kungsholmens [Norrmalms] stadsdelsförvaltning anser att brevet fått en olycklig utformning. Det kan uppfattas som ett hot om avslag på ansökan eller sänkt ekonomiskt bistånd i fall den enskilde inte medverkar till att ett hembesök kan göras. Enligt uppgift från försörjningsstödsenheten används brevet inte längre och hembesök görs endast hos de personer/familjer som lämnat sitt samtycke.

Hur påverkas rätten till försörjningsstöd om den enskilde eventuellt motsätter sig hembesök?

Socialstyrelsen anför i sin publikation "Ekonomiskt bistånd" bl.a. följande. För att socialnämnden skall kunna avgöra om en enskild har rätt till ekonomiskt bistånd behövs ett underlag för bedömning och beräkning. Om en enskild trots särskild begäran inte förser nämnden med det underlag som behövs eller motsätter sig att handläggaren tar nödvändiga kontakter, bör nämnden i regel kunna avslå ansökan. Konsekvenserna av en ofullständig utredning kan också bli att den enskilde inte får den hjälp som han eller hon behöver.

Som Östermalms stadsdelsnämnd anför i sitt yttrande till JO kan man inte kategoriskt svara på hur en "eventuell hembesöksvägran påverkar rätt till försörjningsstöd". Formuleringen kan ge intryck av att den sökande är skyldig att medverka till att hembesök kan göras. Kungsholmens stadsdelsförvaltning vill framhålla att hembesök endast kan göras under förutsättning att den enskilde samtycker till detta. Utredning om ekonomiskt bistånd bygger helt på frivillighet men

rätten till försörjningsstöd kan naturligtvis påverkas om den enskilde inte medverkar till att lämna de uppgifter som behövs för att utreda behovet av bistånd.

Förvaltningen vill avslutningsvis framhålla att samarbetet med Norrmalms och Östermalms stadsdelsförvaltningar när det gäller försörjningsstöd fungerar bra. De tre förvaltningarna kommer att följa upp de arbetssätt och metoder i övrigt som tillämpas vid den gemensamma försörjningsstödsenheten i syfte att utveckla och på olika sätt höja kvaliteten i verksamheten.

2.4. Socialstyrelsens yttrande

Socialstyrelsens yttrande

Hur omfattande en utredning om ekonomiskt bistånd ska göras beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Det är endast sådana uppgifter som är relevanta för biståndsbedömningen i det enskilda fallet som behöver inhämtas. Socialnämnden kan i vissa ärenden ha ett befogat intresse av att göra ett hembesök för att bedöma förutsättningarna för ekonomiskt bistånd. Då en socialnämnd – som i det aktuella ärendet – generellt begär att få göra hembesök hos personer med ekonomiskt bistånd synes utgångspunkten dock inte längre vara en individuell bedömning av vilka utredningsinsatser som behövs i varje enskilt ärende. Brevet från socialnämnden i det aktuella ärendet är vidare formulerat på ett sådant sätt att det riskerar att uppfattas som ett hot om indraget ekonomiskt bistånd om den enskilde inte låter nämnden göra ett hembesök. Det kan inte anses vara förenligt med kraven på respekt för individens självbestämmande och integritet enligt 1 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

Bakgrund

I en anonym anmälan till JO har X klagat på en skrivelse som har gått ut från Östermalms stadsdelsförvaltning, i vilken det bl.a. anfördes att stadsdelen som ett led i sin utredningsskyldighet skulle genomföra hembesök hos alla klienter som uppbär ekonomiskt bistånd. Vidare anfördes att om den enskilde inte medverkade till att hembesök kunde genomföras så kunde detta påverka den enskildes rätt till fortsatt ekonomiskt bistånd.

Gällande rätt

Lagtext m.m.

Enligt 1 kap.1 § tredje stycket SoL ska socialtjänstens verksamhet bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

Av 2 kap. 2 § SoL framgår att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta ansvar innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

Enligt 3 kap. 3 § första stycket SoL första stycket ska insatser inom socialtjänsten vara av god kvalitet.

Enligt 3 kap. 5 § första stycket SoL ska socialnämndens insatser för den enskilde utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar.

Enligt 4 kap. 1 § SoL har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skäligen levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Enligt 11 kap. 1 § SoL ska socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Vad som har kommit fram vid utredning och som har betydelse för ett ärendes avgörande ska tillvaratas på ett betryggande sätt.

Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223), FL, ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Registernummer: 171
2009-951-503
Dnr: 2009-951-503

Dnr 6514-2009 7 (14)
6515-2009
6516-2009

Av 2 kap. 6 § regeringsformen, RF, följer att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot husrannsakan och liknande intrång.

Enligt artikel 8 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välfärd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Förarbeten

I prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten uttalas beträffande utredning bl.a. följande.

Socialutredningen konstaterar inledningsvis att det för den enskildes rättssäkerhet är viktigt att myndigheterna grundar sina avgöranden på en tillförlitlig utredning. När regler om utredning utformas, måste man väga det intrång i den personliga integriteten som långt gående befogenheter för myndigheten medför mot de intressen som myndigheten skall tillgodose genom sitt beslut. Ju mer ingripande de beslut är som nämnden får fatta, desto angelägnare framstår kravet på ett tillförlitligt beslutsunderlag. Förändras de sociala insatsernas karaktär så att de endast omfattar stöd- och hjälpåtgärder i samförstånd med den enskilde, finns det enligt socialutredningen inte längre behov av särskilda tvångsmedel för att säkerställa beslutsunderlaget. [...] Socialutredningen framhåller bl.a. att en utredning skall begränsas till att avse omständigheter som har betydelse för bedömningen av sökandens behov av stöd eller hjälp. Ofta räcker det med ett samtal med sökanden. Ibland kan nämnden behöva vända sig till en annan myndighet, t.ex. för att få reda på vilka åtgärder myndigheten har vidtagit. Nämnden kan också behöva samordna sina hjälpinsatser med en annan myndighet. Samråd med en annan myndighet bör som regel inte ske utan klientens samtycke. Behöver nämnden under utredningen kontakta arbetsgivare eller annan enskild person förutsätter det att det görs i samförstånd med klienten. Motsätter sig klienten att hans uppgifter kontrolleras, får enligt utredningen denna omständighet bedömas tillsammans med andra när ärendet avgörs. Det nu sagda gäller när den enskilde själv har sökt hjälp (prop. 1979/80:1 s. 398f).

JO 2009/10 s.249

JO har uttalat i ett beslut av den 15 december 2008 (JO 2009/10 s. 249) att socialtjänsten i vissa ärenden kan ha ett befogat intresse för att göra besök i en biståndssökandes bostad för att kunna bilda sig en uppfattning om vilka biståndsbehov som föreligger. Ett hembesök får inte genomföras så att det kränker den enskildes skydd enligt bestämmelserna i 2 kap. 6 § regeringsformen och artikel 8 i Europakonventionen. En grundläggande förutsättning för att socialnämnden ska få göra ett hembesök är att den enskilde samtycker till besöket.

Socialstyrelsens bedömning

Enligt 4 kap. 1 § SoL har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Ett beslut om ekonomiskt bistånd bygger således på en individuell biståndsbedömning. Utredningar som rör ekonomiskt bistånd görs med stöd av 11 kap. 1 § SoL. Varje ärende ska enligt 7 § FL handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Utredningen ska ges den omfattning som den kan leda till ett sakligt korrekt beslut (prop. 1979/80:1 s. 562). En utredning ska begränsas till att avse omständigheter som har betydelse för bedömningen av sökandens behov av stöd eller hjälp (a.prop. s. 398).

Grunden för en utredning om ekonomiskt bistånd är att ta reda på orsakerna till att den enskilde inte kan försörja sig själv eller behöver bistånd för sin livsföring i övrigt. Utredningen syftar till att klarlägga vilka behov som finns och vilka möjligheter och resurser den enskilde har att själv tillgodose sina eller familjens behov. Socialnämnden måste skaffa sig en helhetsbild av försörjningshinder, resurser och behov. En utredning om ekonomiskt bistånd efter ansökan av en enskild är frivillig för den enskilde. Utredningen kan inte genomföras om den biståndssökande motsätter sig det. En naturlig följd av detta är att den enskilde ges ett reellt inflytande i utredningsprocessen och att utredningsarbetet görs tillsammans med honom eller henne. I Socialstyrelsens handbok om ekonomiskt bistånd anges att konsekvenserna av en ofullständig

utredning kan bli att den enskilde inte får den hjälp som han eller hon behöver. Handläggaren eller beslutsfattaren är den som avgör om underlaget är tillräckligt för att ligga till grund för ett beslut. Det är endast sådana uppgifter som är relevanta för biståndsbedömningen som ska inhämtas (Ekonomiskt bistånd, Stöd till rättstillämpning och handläggningen i den kommunala socialtjänsten, Socialstyrelsen 2003, s. 144). Av Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2003:14) om ekonomiskt bistånd framgår att om en enskild trots särskild begäran inte förser nämnden med det underlag som behövs eller motsätter sig att handläggaren tar nödvändiga kontakter, bör nämnden i regel kunna avslå ansökan.

Socialnämnden kan i vissa ärenden ha ett befogat intresse av att göra ett hembesök för att bedöma förutsättningarna för ekonomiskt bistånd. Det kan t.ex. gälla frågan om en person bor på uppgiven adress eller om personen är sammanboende eller inte. Enligt 2 kap. 6 § RF, är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot husrannsakan och liknande intrång. Med husrannsakan förstås varje av myndighet företagen undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe oavsett syftet med undersökningen (prop. 1975/76:209 s. 147). En begränsning av det skyddet får enligt 2 kap. 12 § RF ske endast genom lag och endast för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. 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 (jfr JO 2009/10 s. 249).

Socialstyrelsen ser inget hinder för att socialtjänsten erbjuder alla biståndssökande hembesök. Ett hembesök kan ge värdefull information till socialtjänstens utredning. Det kan även vara en åtgärd som den biståndssökande uppskattar.

Då en socialnämnd – som i det aktuella ärendet – generellt begär att få göra hembesök hos personer med ekonomiskt bistånd synes utgångspunkten dock inte längre vara en individuell bedömning av vilka utredningsinsatser som behövs i varje enskilt ärende. Brevet från socialnämnden i det aktuella ärendet är vidare formulerat på ett sådant sätt att det riskerar att uppfattas som ett hot om indraget ekonomiskt bistånd om den enskilde inte låter nämnden göra ett hembesök, vilket inte kan anses vara förenligt med kraven på respekt för individens självbestämmande och integritet enligt 1 kap. 1 § SoL.

2.5. SKL:s synpunkter

Rättslig reglering

Rätten till försörjningsstöd

Enligt 4 kap. 1 § SoL har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Enligt 4 kap. 3 § SoL lämnas försörjningsstöd för skäliga kostnader för

1. livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och radio- och TV-avgift,
2. boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Skäliga kostnader enligt 1 beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm). Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, ska socialnämnden dock beräkna dessa kostnader till en högre nivå. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta. Vad som ska anses som skäliga kostnader enligt 2 måste avgöras efter en individuell bedömning av vad som är skäligt för just den personen eller det hushållet.

Vid bedömning av rätten till försörjningsstöd ska socialtjänsten inte bara ta hänsyn till den enskildes egna inkomster och tillgångar. I vissa fall kan även andra personers inkomster och tillgångar påverka rätten till bistånd och beloppets storlek (se bl.a. RÅ 85 2:1 och RÅ 1995 ref. 48).

Socialstyrelsen rekommenderar att bl.a. makars inkomster bör räknas som gemensamma vid prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd. I regel bör detta enligt Socialstyrelsen även gälla för dem som lever i sådana samboförhållanden som avses i lagen om sambors gemensamma hem och lagen om homosexuella sambor. För sambor bör socialnämnden räkna med båda parter sammanlagda inkomster och tillgångar från sammanflyttningsdagen (SOSFS 2003:5, ändrad genom SOSFS 2009:23).

Även i andra fall kan hushållsgemenskap påverka rätten till försörjningsstöd. Socialstyrelsen har uttalat att hushållsgemenskap mellan t.ex. syskon eller vänner kan påverka försörjningsstödet nivå eftersom en person som ingår i en hushållsgemenskap med en eller flera personer har lägre kostnader än om han eller hon skulle leva ensam (Ekonomiskt bistånd - Stöd för rättstillämpning och handläggning, Socialstyrelsen 2003, s. 102).

Rätten till försörjningsstöd kan också påverkas av huruvida den enskilde kan anses vara bosatt i kommunen. Enligt 2 kap. 1 § SoL svarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område. Enligt 2 kap. 2 § SoL har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Socialstyrelsen har, i fråga om ekonomiskt bistånd, uttalat att vistelsekommunens ansvar då en person endast tillfälligt vistas i en kommun i princip torde vara begränsat till bistånd till en hemresa om behovet kan tillgodoses genom att vederbörande reser hem (Ekonomiskt bistånd - Stöd för rättstillämpning och handläggning, Socialstyrelsen 2003, s. 122).

Utredningen

Enligt 11 kap. 1 § SoL ska socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Begreppet utredning omfattar all den verksamhet som syftar till att göra det möjligt för socialnämnden att fatta beslut i ett ärende hos nämnden. Utredningen ska ges den omfattningen att den kan leda till ett sakligt korrekt beslut.

Av 7 § förvaltningslagen (1986:223), FL, följer att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Vidare ska myndigheten beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter om sådant behövs. Även på andra sätt ska myndigheten underlätta för den enskilde att ha med den att göra.

En grundläggande utgångspunkt för verksamhet inom ramen för socialtjänsten är rätten för den enskilde att bestämma över sin situation. I 1 kap. 1 § tredje stycket SoL slås fast att verksamheten ska bygga på respekten för människors självbestämmanderätt och integritet. Av 3 kap. 5 § SoL framgår vidare att socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomformas tillsammans med honom eller henne. Bestämmelsen markerar att insatser inte får vidtas "över huvudet" på den enskilde.

Det finns inget utrymme att, för handläggningen av ett ärende om försörjningsstöd, vidta utredningsåtgärder utan den enskildes samtycke. Vid bedrivande av en utredning måste alltid vägas det integritetsintrång som en viss utredningsåtgärd kan innebära för den enskilde mot vikten av att viss information tillförs utredningen. En utredning ska vidare alltid begränsas till att endast avse de omständigheter som har betydelse för bedömningen av sökandens behov av stöd eller hjälp.

Vad gäller socialnämndens inhämtande av uppgifter under en utredning har Socialstyrelsen (Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, Socialstyrelsen 2010, s. 105) uttalat bl.a. följande av intresse.

För att kunna bedöma den enskildes behov och göra en korrekt helhetsbedömning i ett ärende kan handläggaren behöva samla in uppgifter om den enskilde på många olika sätt. Hur omfattande informationsinsamlingen behöver bli styrs av ärendets komplexitet. De vanligaste informationskällorna är personliga samtal med i första hand den enskilde men även anhöriga och representanter för andra myndigheter (t.ex. skola, hälso- och sjukvård och arbetsmarknadsmyndigheter) kan bidra med viktig information. Vidare kan observationer vid hembesök eller i annan miljö där den enskilde vistas, t.ex. i ett

korttidsboende, ge värdefull information liksom utdrag ur register och genomgång av handlingar i akten.

Enligt 11 kap. 5 § SoL 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 av betydelse. Med handläggning av ärenden avses alla åtgärder från det att ett ärende anhängiggörs till dess att det avslutas genom ett beslut.

Grundläggande fri- och rättigheter

I ett beslut från 2008 (JO 2009/10 s. 249) konstaterar JO att socialnämnden i vissa ärenden kan ha ett befogat intresse av att få göra ett besök i den 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. JO framhåller att en grundläggande förutsättning för att socialnämnden ska få göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende om bistånd är att den enskilde samtycker till besöket. I beslutet erinrar JO även om bestämmelserna i 2 kap. 6 § regeringsformen, RF, och artikel 8 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, (se vidare nedan). JO understryker att ett besök i den enskildes hem måste genomföras på ett sådant sätt, att det inte kränker den enskildes skydd enligt regeringsformen och Europakonventionen.

Enligt 2 kap. 6 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång. Med husrannsakan ska härvid förstås varje av myndighet företagen undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe oavsett syftet med undersökningen (prop. 1975/76:209 s. 147). Av 2 kap. 12 § RF framgår att skyddet mot husrannsakan får begränsas endast genom lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle.

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för bl.a. sitt privat- och familjeliv samt sitt hem. En myndighet får enligt nämnda artikel inte inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa i artikeln särskilt angivna ändamål.

Någon bestämmelse i lag som begränsar de ovan nämnda fri- och rättigheterna finns inte såvitt gäller utredningsåtgärder i samband med handläggning av ett ärende om försörjningsstöd.

SKL:s bedömning

Möjligheten att göra hembesök inom ramen för utredning om rätt till försörjningsstöd

Inledningsvis ska framhållas att ett hembesök ofta kan vara ett positivt led i kontakten mellan klient och handläggare och bidra till en mer förtroendefull relation. Ett möte i det egna hemmet kan för vissa också upplevas som mindre laddat än ett besök i myndighetens lokaler. Hembesök kan också fylla en viktig funktion genom att kasta ljus över behov som tidigare inte uppmärksammats. Ett erbjudande om hembesök som ett led i handläggningen av en ansökan om försörjningsstöd måste därför ses som något i grunden positivt.

Så som JO konstaterat i ovan nämnda beslut från 2008 finns i vissa ärenden ett berättigat intresse för socialnämnden att som ett led i en utredning besöka den enskildes hem. Ett hembesök kan således vara en utredningsåtgärd som är nödvändig för att socialnämnden ska kunna fatta ett sakligt korrekt beslut om den enskildes rätt till försörjningsstöd. Detta kan t.ex. vara fallet när det inte på annat sätt kunnat fastställas om den enskilde lever i hushållsgemenskap med någon annan eller när det råder osäkerhet om den enskilde faktiskt är bosatt i kommunen.

Som framgått av redogörelsen för den rättsliga regleringen kan dock ett hembesök, även om besöket är oundgängligen nödvändigt för att fastställa rätten till det sökta försörjningsstödet, endast genomföras om den enskilde samtycker till detta. Det är naturligtvis av största vikt att det inte råder några som helst oklarheter för den enskilde om detta förhållande. En annan sak är att nämnden på ett sakligt sätt bör informera den enskilde om de eventuella konsekvenserna av att en tillfredsställande utredning om hans eller hennes boendeförhållanden inte kunnat genomföras. Huruvida det finns fog för ett hembesök är en fråga som måste avgöras från fall till fall.

2009-09-10
Dnr. 2009-951-503

Om ett besök i den enskildes hem genomförs måste det självfallet ske på ett sätt som inte kränker den enskildes grundläggande fri- och rättigheter. Det är härvid av stor vikt att syftet med besöket, den enskildes samtycke till åtgärderna samt omständigheter av betydelse vid besöket dokumenteras på ett fullgott sätt. Det är vidare viktigt att besöket inte genomförs på ett sådant sätt att sekretesskyddade uppgifter röjs.

Konsekvenser av att den enskilde inte samtycker till hembesök

I Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2003:5, ändrad genom SOSFS 2009:23) uttalas under rubriken Bedömnings- och beräkningsunderlag att socialnämnden i regel bör kunna avslå en ansökan om den enskilde, trots särskild begäran, inte förser nämnden med det underlag som behövs eller motsätter sig att handläggaren tar nödvändiga kontakter.

Även om en utredningsåtgärd vid handläggning av en ansökan om försörjningsstöd inte kan vidtas utan den enskildes samtycke, kan rätten till insatsen således påverkas av att den enskilde inte medverkar till att nämnden får tillgång till sådan information som behövs för att bedöma behovet av insatsen. Vilka konsekvenser avsaknaden av information i form av ett hembesök ska få måste avgöras vid den samlade bedömningen av utredningsmaterialet i det enskilda ärendet.

3. BEDÖMNING

Villkoren för försörjningsstöd

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Försörjningsstöd lämnas enligt 4 kap. 3 § SoL för skäligena kostnader för bl.a. livsmedel, kläder och boende.

Försörjningsstödet har karaktär av ett yttersta skyddsnät för den som inte själv kan tillgodose sina behov. I uttrycket "inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt" ligger bl.a. att den enskilde måste utnyttja alla de möjligheter som normalt står honom eller henne till buds. Den som kan arbeta är således skyldig att söka arbete. Den enskilde har också en skyldighet att delta i verksamheter som anordnas för arbetslösa, kompetenshöjande verksamhet etc. liksom att söka andra former av bidrag som finns, såsom bostadsbidrag, studiebidrag, a-kasseersättning. Den som har ekonomiska tillgångar måste först använda sig av dem innan försörjningsstöd kan komma i fråga. Det är dock viktigt att betona att det alltid måste göras en individuell bedömning vid prövning av rätt till bistånd (se bl.a. prop. 2000/01:80 s. 93 f.).

Allmänt om utredningen

Socialnämnden ska utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden (11 kap. 1 § SoL). När det gäller att utreda om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd, en s.k. barnavårdsutredning, finns det i 11 kap. 2 § SoL en särskild bestämmelse om hur en sådan utredning ska bedrivas. Enligt bestämmelsen får nämnden, för bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs. Utredningen skall bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet.

Någon motsvarande bestämmelse finns inte när det gäller en utredning om rätten till försörjningsstöd. Detta innebär inte att socialnämnden helt fritt kan bestämma hur utredningen ska bedrivas i ett sådant ärende. Härvid kan jag erinra om bl.a. den s.k. portalparagrafen i 1 kap. 1 § SoL, enligt enligt vars tredje stycke

socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

En person som söker försörjningsstöd bör inte beviljas den sökta hjälpen enbart därför att han eller hon ansökt om bistånd och på ett ytligt plan kan sägas befinna sig i en sådan situation som bestämmelsen om rätt till bistånd tar sikte på. Endast om de faktiska förhållandena i det enskilda ärendet konstateras vara sådana, att de uppfyller kriterierna i 4 kap. 1 och 3 §§ SoL, kan ett gynnande beslut meddelas (jfr SOU 2010:29 s. 416).

En utredning i ett ärende om rätt till försörjningsstöd ska syfta till att bl.a. klarlägga vilka behov som den enskilde har och om han eller hon kan få behovet tillgodosett på annat sätt än genom bistånd från socialnämnden. Socialnämndens utredning i ärendet ska ges den omfattningen att den kan leda till ett sakligt och korrekt beslut. Om den enskilde själv söker bistånd, bör uppgifter till grund för beslutet främst inhämtas från honom eller henne själv. Uppgifter från utomstående, en enskild eller en myndighet, bör primärt inte inhämtas om inte sökanden själv har gått med på det (prop. 1979/80:1 Del A s. 400 och s. 562).

När det gäller en utredning om rätten till försörjningsstöd anför Socialstyrelsen i sin publikation Ekonomiskt bistånd (2003) bl.a. följande (s.144).

En utredning om ekonomiskt bistånd är frivillig och sker helt på den enskildes eget initiativ. Utredningen kan inte genomföras om den biståndssökande motsätter sig det. En naturlig följd av detta är att den enskilde ges ett reellt inflytande i utredningsprocessen och att utredningsarbetet görs tillsammans med honom eller henne. Detta innebär t.ex. att den enskilde själv bestämmer vilka kontakter som ska tas med andra instanser.

Socialnämnden har, liksom andra myndigheter inom sina verksamhetsområden, det övergripande ansvaret för att utredningen i ett ärende blir så fullständig att materiellt riktigt beslut kan fattas. Denna s.k. officialprincip innebär att myndigheten ska leda utredningen och se till att erforderligt material kommer in, däremot inte att myndigheten själv måste ombesörja utredningen. När en enskild ansöker om en förmån, ankommer det helt naturligt i främsta rummet på honom eller henne själv att styrka sitt anspråk, men vid behov bör myndigheten ge den enskilde anvisningar om hur detta bör ske (Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 23 uppl. 2006, s. 101). Särskilt i ärenden rörande sociala förmåner – där sökanden ofta befinner sig i ett utsatt läge och kan ha svårt att tillvarata sina intressen – är det angeläget att myndigheten aktivt ger vägledning om vad som krävs för ett bifall till ansökningen (se Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 8 uppl. 2006, s. 78 ff; jfr s. 107 f.).

Särskilt om hembesök

Socialnämnden – dess förvaltning och tjänstemän – kan i vissa ärenden ha ett befogat intresse av att få göra ett 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 förebibringa egentlig bevisning, som stöder de uppgifter han eller hon lämnat om sina förhållanden och stödbehov. Ett verksamt sätt att bringa klarhet om de faktiska förhållandena kan uppenbarligen vara att tjänstemän vid socialnämndens förvaltning gör iakttagelser i samband med ett hembesök.

Hembesök är emellertid ett utredningsmedel som inte får tillgripas utan vidare och som måste hanteras med stor försiktighet. Det bör omedelbart slås fast, att det aldrig kan 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.

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång. Med husrannsakan förstås varje av myndighet företagen undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe oavsett syftet med undersökningen (prop. 1975/76:209 s. 147). Bestämmelsen har genom 2010 års grundlagsrevision tillförts ett andra stycke, som i sammanhanget också kan förtjäna att uppmärksammas. Utöver vad som föreskrivs i första stycket är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Lag eller annan föreskrift får enligt 2 kap. 23 § regeringsformen inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I förevarande sammanhang aktualiseras främst artikel 8 i konventionen, som garanterar var och en respekt för bl.a. sitt hem.

De aktuella grundlagsfästa fri- och rättigheterna kan enligt 2 kap. 12 § regeringsformen endast begränsas genom lag. En sådan begränsning får göras endast för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och under förutsättning att vissa ytterligare villkor – bl.a. krav på proportionalitet mellan rättighetsinskränkningsgraden och det ändamål som föranlett den – är uppfyllda. Artikel 8 i Europakonventionen innehåller liknande restriktioner.

Någon författningsbestämmelse som uttryckligen ger socialförvaltningen rätt att i ett ärende om bistånd undersöka en enskild persons bostad finns inte. Om socialförvaltningen vill göra ett besök i den enskildes hem inom ramen för ett ärende om försörjningsstöd måste besöket således genomföras på ett sådant sätt som inte omfattas av de nämnda bestämmelserna i regeringsformen och Europakonventionen. Det betyder i klartext att besöket inte får vara påtvingat utan måste äga rum med den enskildes samtycke. (Jag går här inte in på socialnämndens eventuella befogenheter i rena nödsituationer.)

Det bör understrykas att frivilligheten måste vara reell. Grundlagsskyddet får inte kringgå 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. Gränsfall kan uppkomma, då nämnden – vilket den bör göra – försöker förklara för sökanden vilka konsekvenserna kan bli, om han eller hon inte vill medverka på det sätt som nämnden anser önskvärt för att utredningen ska bli fullödlig. Även om i ett visst fall allt talar för att ansökningen *kommer att* avslås, om besöket inte kommer till stånd, är det enligt min mening olämpligt – för att inte säga direkt felaktigt – att lämna ett så kategoriskt förhandsbesked. Om nämnden ser brister i utredningen som svårligen kan avhjälpas på annat sätt än genom ett hembesök anser jag däremot att man i klartext bör kunna upplysa den enskilde om *risk* för att ansökningen *kan komma att* avslås om hembesöket inte kan genomföras. Det ankommer sedan på den enskilde att själv ta ställning till om han eller hon vill samtycka till ett hembesök eller riskera ett avslag med hänsyn till bristerna i det befintliga utredningsmaterialet.


Av det sagda följer att en vägran att tillåta hembesök inte slentrianmässigt får leda till att en ansökan om försörjningsstöd avslås. Den enskildes rätt till bistånd ska prövas förutsättningslöst på grundval av vad som har kommit fram i ärendet. Det kan vid den slutliga prövningen visa sig att de uppgifter som den enskilde har lämnat är tillräckliga för att bevilja bistånd eller att myndigheten trots allt lyckats skaffa sig tillräcklig information på annat sätt. I ett sådant fall ska givetvis ansökan bifallas även om förvaltningen inte har fått göra ett hembesök.


Socialnämnden får inte ha som rutin att hembesök ska göras hos alla som ansöker om försörjningsstöd. En undersökning av den enskildes hem måste begränsas till sådana fall när ett hembesök framstår som nödvändigt för att nämnden ska få ett tillfredsställande underlag för prövningen av den enskildes ansökan om försörjningsstöd.

Mot bakgrund av det nu anförda är jag starkt kritisk till att den för Östermalms, Kungsholmens och Norrmalms stadsdelsförvaltningar gemensamma enheten för försörjningsstöd angav att hembesök skulle göras hos alla som uppbar försörjningsstöd och att bristande samarbetsvilja härvidlag kunde påverka rätten till bistånd. Kravet på hembesök baserades således inte på en bedömning i det enskilda fallet av nödvändigheten av ett hembesök för att utreda den enskildes rätt till bistånd. Den generella rutinen om hembesök stod i uppenbar strid med de principer om självbestämmande och integritet som gäller för hur socialtjänsten ska bedriva sin verksamhet.

Såvitt jag förstår användes inte längre den aktuella informationsblanketten. Hembesök synes göras endast i de fall där den enskilde har samtyckt till besöket. Jag anser mig därför kunna lämna saken med de nu gjorda uttalandena.

Med den kritik som innefattas i det ovan anförda avslutas ärendet.


Hans Ragnemalm


Carl-Gustaf Tryblom

FOTOKOPIANS

överensstämmelse med originalet intygas:



Sändlista

Östermalms stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun

Norrmalms stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun

Kungsholmens stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun

Socialstyrelsen

Sveriges kommuner och landsting, avdelningen för juridik