

Initiativärende om den s.k. Islandsmodellen

Beslutet i korthet: JO inledde initiativärendet efter att ha tagit del av uppgifter om socialtjänstens arbete enligt den s.k. Islandsmodellen. Frågor som då väcktes var bl.a. om vissa socialtjänster i Göteborgs och Stockholms kommuner genomförde oanmälda hembesök.

I beslutet uttalar sig JO om bl.a. förutsättningarna för att kunna genomföra ett hembesök. För att socialtjänsten ska ha rätt att göra ett sådant besök, oavsett om det sker inom ramen för Islandsmodellen eller inte, måste givetvis de rättsliga förutsättningarna vara uppfyllda. Socialtjänsten har inte rätt att genomföra hembesök endast av den anledningen att ett ärende handläggs enligt Islandsmodellen. Ett noga övervägande om ett sådant besök över huvud taget är nödvändigt ska alltid göras.

I beslutet får Socialnämnden Centrum i Göteborgs kommun kritik för att ha genomfört hembesök i strid med sina egna rutiner.

JO uttalar att det som har kommit fram i initiativet tyder på att hembesök som görs inom ramen för Islandsmodellen kan ske slentrianmässigt. Enligt JO är detta allvarligt och inger viss oro för socialtjänsternas framtida arbete enligt modellen.

JO avser att följa den framtida utvecklingen och tillämpningen av Islandsmodellen.

Bakgrunden till mitt initiativ

I november 2021 kom det till min kännedom att socialtjänsten i Göteborgs kommun och bl.a. Polismyndigheten hade inlett ett samarbete kallat Islandsprojektet. Jag tog då del av bl.a. en projektplan. Det som kom fram där gav upphov till vissa frågetecken om socialtjänstens medverkan och om myndigheten inom ramen för projektet genomför oanmälda hembesök hos enskilda personer. Senare kom det fram att även socialtjänsten i Stockholms kommun hade inlett ett liknande samarbete med Polismyndigheten. Mot denna bakgrund beslutade jag att i ett initiativärende utreda socialtjänstens medverkan i projektet i Göteborg och Stockholm och då särskilt frågor kopplade till hembesök.

Utredning

Inledningsvis tog jag del av journalanteckningar i barnärenden från socialtjänsten i Göteborgs och Stockholms kommuner¹ där Islandsmodellen använts.² Jag tog även del av en projektplan och checklistor.

Därefter begärde jag att Socialnämnden Centrum i Göteborgs kommun och Socialnämnden i Stockholms kommun skulle lämna en redogörelse för bakgrunden till Islandsprojektet och en beskrivning av det. Nämnderna skulle också redogöra för vilka rutiner eller riktlinjer som de har för hur projektet ska bedrivas och de rättsliga överväganden som de gjorde innan projektet inleddes. Dessutom skulle nämnderna yttra sig särskilt över ett antal frågor.³

Något om Islandsmodellen

Islandsmodellen startade som ett utvecklings- och samverkansprojekt mellan bl.a. socialtjänsten och Polismyndigheten. Namnet kommer från en studieresa som en svensk delegation genomförde till Island 2015. Delegationen bestod av bl.a. representanter från socialtjänsten, Polismyndigheten och Sveriges Kommuner och Regioner. Syftet med Islandsmodellen är att stärka och effektivisera samarbetet mellan bl.a. socialtjänst och polis vid våldshändelser i familjer med barn. Modellen består av tre faser: larmfasen, omhändertagandefasen och samordningsfasen. *Larmfasen* är det som sker direkt efter att ett larm kommit in till polisen om en våldshändelse till dess att socialtjänsten anländer till platsen där brottet ska ha begåtts. I denna fas ska vuxna och barn kunna erbjudas skydd och stöd från socialtjänsten i direkt anslutning till våldshändelsen. *Omhändertagandefasen* omfattar polisens och socialtjänstens arbete på brottsplatsen och det som sker fram till dess att ärendet överlämnas till utredande enhet inom socialtjänst respektive polis. *Samordningsfasen* är det som sker efter att utredande enheter tagit emot ärendet. Då ska samverkan mellan utredande enheter vid socialtjänst och polis fortsätta.

Min bedömning

Om JO:s uppgift och syftet med det här initiativärendet

JO:s huvuduppgift är att granska att myndigheter följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Syftet med granskningen är i första hand att undersöka om myndigheterna har handlat enligt de regler som gäller för dem, dvs. om de har agerat korrekt i formellt hänseende. JO ska särskilt se till att myndigheterna inte gör intrång i medborgarnas grundläggande fri- och

¹ Journalanteckningarna hämtades in från Farsta och Skärholmens stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun samt från Socialförvaltningarna Sydväst och Centrum i Göteborgs kommun.

² Genom Islandsprojektet togs det fram en arbetsmodell, s.k. Islandsmodellen.

³ Remissvaren finns tillgängliga hos JO.

rättigheter. Mot denna bakgrund har syftet med det här initiativärendet inte varit att ha synpunkter på Islandsmodellen i sig. Det har i stället varit att utreda hur aktuella socialnämnder i Göteborgs och Stockholms kommuner arbetar med modellen, dvs. om de då följer de lagar och bestämmelser som gäller för verksamheten.

Som jag tidigare redovisat inledde jag det här initiativärendet efter att ha tagit del av vissa uppgifter som gav upphov till frågetecknen om socialtjänstens arbete enligt Islandsmodellen. Frågor som då väcktes var bl.a. om socialtjänsten genomförde oanmälda hembesök och hur ansvarsfördelningen mellan socialtjänsten och polisen såg ut. Under handläggningen av ärendet har de flesta frågetecknen rätats ut. Jag har dragit slutsatsen att det beror på att socialnämnderna arbetar aktivt med att utveckla och förbättra Islandsmodellen även utifrån rättsliga aspekter. Det kan t.ex. nämnas att Socialnämnden Centrum i Göteborgs kommun har uppdaterat checklistan som den använder vid handläggningen av ärenden enligt modellen. Det som har kommit fram i ärendet tyder likväl på att det fortfarande finns vissa oklarheter som gäller de hembesök som görs inom ramen för Islandsmodellen. Jag finner därför anledning att i det följande uttala mig om bl.a. förutsättningarna för att kunna genomföra ett sådant besök. Jag vill redan nu framhålla att dessa förutsättningar ska vara uppfyllda oavsett om ett ärende handläggs enligt Islandsmodellen eller inte.

Ett hembesök ska som huvudregel ske i samråd med den enskilde
Socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet (1 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL). Socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne (3 kap. 5 § SoL).

Var och en är skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång från det allmännas sida (2 kap. 6 § regeringsformen, RF). Socialtjänsten utgör en del av det allmänna och omfattas alltså av nyssnämnda bestämmelse. Med husrannsakan avses varje undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe som görs av en myndighet, oavsett syftet med undersökningen. I begreppet liknande intrång ryms sådana intrång i någons bostad som inte sker i undersökningssyfte (se prop. 1975/76:209 s. 147). Skyddet mot intrång får endast begränsas genom lag (2 kap. 20 § RF).

Hembesök är ett utredningsmedel som inte får användas utan vidare utan måste hanteras med stor försiktighet. Socialtjänsten måste i en situation där den överväger att genomföra ett hembesök noga väga det integritetsintrång som en sådan åtgärd kan innebära mot de intressen som socialtjänsten har att tillgodose. Som huvudregel ska socialtjänsten 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 tveklöst utgör (se t.ex. JO 2020/21 s. 470 och JO 2022/23 s. 379).

För att socialtjänsten ska få göra ett hembesök krävs att den enskilde samtycker till det. Ett sådant samtycke måste dock vara reellt. Det får inte vara fråga om att den enskilde samtycker till ett hembesök för att han eller hon känner sig tvungen att göra det (se t.ex. JO 2013/14 s. 387).

Med hänsyn till de grundläggande principerna för socialtjänstens arbete om självbestämmande och integritet är utrymmet för att genomföra oanmälda hembesök mycket begränsat. Sådana besök bör endast kunna godtas i undantagsfall, t.ex. om socialtjänsten befarar att det föreligger en nödsituation. Det finns en risk för att allmänhetens förtroende för socialtjänsten skadas om den genomför oanmälda hembesök utan att det finns skäl för det (se t.ex. JO 2011/12 s. 392, JO 2013/14 s. 392 och mitt beslut den 31 mars 2021, dnr 9181-2019).

Jag har tidigare uttalat att den enskilde vid ett oanmält hembesök får mycket kort eller i det närmaste obefintlig tid på sig att överväga om han eller hon vill släppa in socialtjänsten. I en situation när socialtjänstens handläggare gör oannonserade besök finns det en uppenbar risk att den enskilde inte anser sig ha något annat val än att släppa in dem. Det kan mot den bakgrunden sättas i fråga hur reellt ett samtycke då egentligen är (se JO 2022/23 s. 379).

Hembesök får endast genomföras inom ramen för en utredning

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

När en anmälan rör barn eller unga ska socialnämnden genast göra en bedömning av om barnet eller den unge är i behov av omedelbart skydd, en s.k. skyddsbedömning (11 kap. 1 a § SoL). Skyddsbedömningen ska göras samma dag som anmälan kommer in eller senast dagen efter om anmälan kommer in sent den dagen. Innehållet i anmälan bör i normalfallet ge tillräcklig information för denna bedömning. I andra fall kan handläggaren behöva ta kontakt med den som berörs av anmälan och eventuellt en förnyad kontakt med anmälaren. Skyddsbedömningen kan leda till att en utredning behöver inledas omgående (se prop. 2012/13:10 s. 60).

Frågan om nämnden ska inleda en utredning eller inte bestäms vid en s.k. förhandsbedömning. Förhandsbedömningen är inte en mindre utredning utan syftar endast till att avgöra om det finns något utredningsbehov. En förhandsbedömning ska i första hand grundas på innehållet i anmälan och nämndens tidigare kännedom om barnet eller familjen, t.ex. uppgifter i en personakt eller i tidigare anmälningar. Nämnden får under förhandsbedömningen kontakta den eller de personer som anmälan rör (se prop. 2012/13:10 s. 58). JO har tidigare uttalat att hembesök med syftet att kontrollera hemförhållanden får anses vara en sådan utredningsåtgärd som bör vidtas inom ramen för en inledd utredning och inte under en förhandsbedömning (se JO 2015/16 s. 377).

Hembesök som sker inom ramen för Islandsmodellen

För att socialtjänsten ska ha rätt att genomföra ett hembesök, oavsett om det sker inom ramen för Islandsmodellen eller inte, måste givetvis de rättsliga förutsättningarna vara uppfyllda. Det som jag har redovisat ovan om bl.a. skyldigheten att hämta in samtycke till hembesök och möjligheten att genomföra oanmälda hembesök gäller alltså även när Islandsmodellen tillämpas. Socialtjänsten kan således inte underlåta att följa regelverket på grund av att ett ärende handläggs enligt Islandsmodellen. Jag vill i det här sammanhanget även understryka att socialtjänsten inte har rätt att genomföra hembesök endast av den anledningen att ett ärende handläggs enligt Islandsmodellen. Ett noga övervägande om ett sådant besök över huvud taget är nödvändigt ska alltid göras.

Vid ett hembesök som sker inom ramen för Islandsmodellen är syftet bl.a. att bedöma om ett barn behöver skydd eller någon annan akut stödinsats från socialnämndens sida. Socialnämnden bör därför besluta att inleda en utredning innan ett hembesök genomförs (se JO 2020/21 s. 470).

I remissvaren har socialnämnderna uppgett att ett beslut om att inleda en utredning fattas innan ett hembesök genomförs. Socialnämnden Centrum i Göteborgs kommun har särskilt lyft fram att socialtjänsten numera utgår från uppdaterade checklistor som anger att beslut om att inleda en utredning fattas omgående när en orosanmälan kommer in. Jag vill därför framhålla att jag har tagit del av totalt tre ärenden i vilka hembesök genomfördes och som inleddes efter att den uppdaterade checklistan började gälla. I två av ärendena inledde socialtjänsten – i strid mot det som framgår av checklistan – en utredning först efter att hembesöken var genomförda. I två av tre ärenden från Socialnämnden Centrum i Göteborgs kommun har jag alltså kunnat konstatera dessa brister i handläggningen. Det är givetvis oacceptabelt och nämnden förtjänar kritik för detta. Vad gäller Socialnämnden i Stockholms kommun noterar jag att det först i en checklista som började gälla i januari 2022 framgår att beslut om att inleda en utredning ska fattas innan ett hembesök genomförs. Jag har inte tagit del av några ärenden som inleddes efter den tidpunkten och finner därför inte tillräcklig anledning att uttala mig om nämndens handläggning.

Socialnämnderna har ett stort ansvar för hur verksamheten vid förvaltningarna bedrivs. I detta ansvar ligger att bl.a. säkerställa att personalen har den kompetens som krävs för att garantera en rättssäker myndighetsutövning. Här kan naturligtvis t.ex. interna rutiner eller checklistor vara av stor betydelse. Det är dock inte tillräckligt att endast anta rutiner eller checklistor, utan nämnden måste se till att de tillämpas korrekt och att personalen har tillräckliga kunskaper om de rättsregler som styr utformningen av dem. Samtidigt är det nödvändigt att personalen förstår att rutiner eller checklistor sällan är heltäckande och inte kan beskriva varje tänkbar situation. Det kan därför finnas ett behov av att erbjuda personalen utbildning i bl.a. tillämpningen av de aktuella regelverken. Sådan utbildning bör ges med viss regelbundenhet. Detta

är särskilt viktigt vid verksamheter som har en viss personalomsättning. Jag utgår från att de uttalanden som jag har gjort i detta ärende leder till att nämnderna vidtar nödvändiga åtgärder.

Som jag har redovisat i det här initiativärendet innebär hembesök ett intrång i den enskildes integritet. Det är därför av särskild vikt att ett sådant besök endast genomförs efter noga överväganden och om de rättsliga förutsättningarna är uppfyllda. Det som har kommit fram i detta initiativ tyder dock på att hembesök som görs inom ramen för Islandsmodellen kan ske slentrianmässigt. Det framstår alltså som att hembesök i vissa fall görs enbart av den anledningen att ett ärende handläggs enligt Islandsmodellen. Detta är naturligtvis allvarligt och inger även viss oro för socialtjänsternas fortsatta arbete enligt modellen. Jag vill understryka vikten av att socialtjänsterna arbetar på ett sätt som inte riskerar att strida mot den enskildes grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Mot bakgrund av det nyss sagda avser jag att följa den framtida utvecklingen och tillämpningen av Islandsmodellen.

Ärendet avslutas.