

**Kritik mot Socialnämnden i Säffle kommun för handläggningen av ett ärende om försörjningsstöd; bl.a. fråga om krav på urinprov som villkor för ekonomiskt bistånd**

**Beslutet i korthet:** En person ansökte om ekonomiskt bistånd för sin försörjning. I samband med det träffade han en överenskommelse med socialtjänsten om att lämna urinprov tre gånger per vecka. Syftet med överenskommelsen var att stötta honom till drogfrihet som ett led i arbetet med att han skulle bli självförsörjande. Vid vissa tillfällen när personen inte lämnade urinprov eller om han lämnade ett positivt urinprov gjorde socialtjänsten ett avdrag på försörjningsstödet. Frågan som JO tar ställning till i ärendet är om socialnämnden kan neka en person bistånd därför att han eller hon inte lämnar ett drogtest enligt en överenskommelse.

Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingade kroppsliga ingrepp (2 kap. 6 § regeringsformen). Skyddet får enligt vissa förutsättningar begränsas genom lag. Ett ingrepp är påtvingat om det allmänna disponerar över maktmedel för att genomdriva åtgärden eller om den enskildes motstånd bryts genom hot om någon sanktion.

Något lagstöd för att kräva att en person som söker ekonomiskt bistånd ska lämna ett drogtest finns inte. Socialnämnden kan därför inte som ett villkor för ekonomiskt bistånd kräva att någon lämnar urinprov. Ett sådant krav strider mot skyddet enligt regleringen i 2 kap. 6 § regeringsformen. JO uttalar kritik mot socialnämnden.

**Anmälan**

I en anmälan till JO klagade AA på socialtjänsten i Säffle kommun och anförde bl.a. följande:

Under åren 2012 och 2013 lämnade socialtjänsten (ekonomiskt bistånd) anvisningar till honom om att lämna urinprov tre gånger per vecka. Om han missade någon gång eller om något prov var positivt tog de 1 800 kronor från hans ”norm”. De kallade detta för ”missbrukarnorm”. Han var den enda i kommunen som fick detta straff. Ingenting gjordes för att han skulle komma ut i någon aktivitet. Han vill ha ersättning för hur kommunen behandlade honom.

**Utredning**

Inledningsvis hämtade JO in journalanteckningar för perioden september–december 2013.

JO begärde därefter att Socialnämnden i Säffle kommun skulle yttra sig över det som AA hade framfört i sin anmälan, dock med en begränsning till det som hade förekommit under andra halvåret 2013. Nämnden (arbetsutskottet) anförde i ett remissvar bl.a. följande:

AA ansökte i juli 2013 om ekonomiskt bistånd för sin försörjning varpå utredning inleddes. AA beviljades ekonomiskt bistånd då han bedömdes biståndsberättigad utifrån gällande lagstiftning. Utifrån AA:s missbruksproblematik, för vilket han även ansökt om hjälp, gjordes en planering tillsammans med honom själv innefattande kontakt med FINSAM samt kommunens alkpol (stöd i att uppnå och upprätthålla nykterhet och drogfrihet) för urinprovsanalys. Syftet med detta var att stötta AA till drogfrihet som ett led i att kunna nå självförsörjning.

Av bifogade journaler framgår att en pågående diskussion förts med AA gällande kriterierna för att han skulle vara berättigad till ekonomiskt bistånd och att ett av dessa kriterier varit att han skulle lämna urinprover som ett led i att göra det han själv kunde för att nå självförsörjning. Av journal framgår att AA träffat en överenskommelse med handläggare avseende detta. Att avdrag gjorts från biståndet motiveras med att han inte bedömts följa uppgjord planering och därmed inte bedömts göra vad han själv kan för att nå självförsörjning. Av dokumentation framgår med tydlighet att bedömningen inte baserats på enstaka uteblivna eller positiva urinprover utan att AA genomgående inte följt uppgjord planering. AA har beviljats fullt bistånd utan avdrag de gånger bedömning gjorts att han trots att han inte fullföljt planeringen med urinproverna ändå följt planeringen med FINSAM. Bedömningarna har baserats på bestämmelserna i 4 kap. 3 § 2 st SoL.

De bedömningar som gjorts är enligt socialnämnden motiverade och dokumenterade i akt. AA har meddelats om de bedömningar som gjorts och de beslut som fattats. Vid genomgång av handlingar i ärendet framgår att han kommunicerats muntligen med samtliga beslut som fattats. Det framgår däremot inte av dokumentation huruvida besvärshänvisning lämnats till AA i samband med att han getts meddelande om avslag på del av sin ansökan. Det framgår inte heller tydligt i dokumentation att avslagsbeslut grundat sig på bestämmelserna i 4 kap. 3 § 2 st SoL. Detta ska undersökas och en rutin ska upprättas avseende detta för att till försäkra att beslut formuleras på ett tydligt sätt och att besvärshänvisningar alltid utgår i samband med avslagsbeslut oavsett om beslutet kommunicerats muntligen eller skriftligen.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

### **Bedömning**

AA hade kommit överens med socialtjänsten om att lämna urinprov tre gånger per vecka. Syftet med provtagningen var att stötta AA till drogfrihet som ett led i arbetet med att AA skulle bli självförsörjande. AA har uppgett att socialtjänsten har gjort avdrag på försörjningsstödet vid de tillfällen då han inte har lämnat urinprov eller om han har lämnat ett positivt urinprov. Av utredningen framgår att avdrag på biståndet har gjorts vid vissa tillfällen då AA inte har följt den uppgjorda planeringen. Enligt nämnden har de besluten baserats på bestämmelsen i 4 kap. 3 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

Frågan i detta ärende är om socialnämnden kan neka en person bistånd därför att han eller hon inte lämnar ett drogtest enligt en överenskommelse.

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 § SoL). Försörjningsstöd lämnas för skäligena kostnader för bl.a. livsmedel, kläder och boende (4 kap. 3 § första stycket SoL). Den del av försörjningsstödet som avser de personliga kostnaderna och de gemensamma hushållskostnaderna (livsmedel, kläder m.m.) beräknas enligt en norm för hela riket (riksnormen). Om det finns särskilda skäl i ett enskilt fall kan dock socialnämnden beräkna dessa kostnader till en högre eller lägre nivå (4 kap. 3 § andra stycket SoL). Enligt förarbetena kan riksnormen beräknas till en lägre nivå om det är uppenbart att den enskilde inte har vissa kostnader som ingår i riksnormen. Det kan t.ex. gälla en missbrukare som uppenbart inte använder biståndet till det som det är avsett för (prop. 1996/97:124 s. 170).

När det gäller personer med missbruksproblem ska socialnämnden på lämpligt sätt försöka hjälpa honom eller henne med stöd eller andra vårdinsatser för att komma ifrån missbruket. Socialnämnden ska i samförstånd med den enskilde planera hjälpen och vården och noga bevaka att planen följs (5 kap. 9 § SoL).

Att en person missbrukar droger kan ha betydelse i ett ärende om försörjningsstöd. Missbruket kan i vissa fall medföra att den enskilde inte står till arbetsmarknadens förfogande och att han eller hon därför inte har rätt till bistånd. Om den enskilde använder försörjningsstödet till att köpa narkotika i stället för mat kan försörjningsstödet sättas ned. Det kan vara en grannlaga uppgift att avgöra om den som söker försörjningsstöd har ett aktivt missbruk. Det är inte ovanligt att den enskilde själv föreslår att han eller hon ska lämna ett drogtest för att visa att en misstanke om drogmissbruk saknar grund. Det förekommer också att handläggaren av ärendet föreslår att den enskilde ska lämna ett test för att visa att han eller hon inte missbrukar. Resultatet av ett drogtest innebär givetvis inte automatiskt ett svar på frågan om den enskilde har rätt till försörjningsstöd, men resultatet kan vara en viktig del av underlaget vid prövningen av en ansökan om bistånd.

När det uppkommer misstanke om att den som söker försörjningsstöd missbrukar droger och frågan om drogtest därför aktualiseras är det viktigt att nämnden beaktar bestämmelsen i 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen, RF. Enligt den bestämmelsen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Skyddet får under vissa förutsättningar begränsas genom lag (2 kap. 20 § RF). Bestämmelsen innehåller inte någon uppräknings eller exemplifiering av vilka åtgärder som är att betrakta som kroppsliga ingrepp. Till uttrycket kroppsligt ingrepp hänförs, förutom direkt våld mot människokroppen, läkarundersökningar, mindre ingrepp som vaccinering och blodprovstagning samt liknande företeelser som brukar betecknas som kroppsbesiktning, t.ex. utandningsprov eller liknande alkoholtest. Även tagande av urinprov är ett sådant ingrepp som faller under

grundlagsbestämmelsen (se t.ex. JO 2011/12 s. 471, dnr 6823-2009 och 2196-2010).

Skyddet mot kroppsliga ingrepp gäller endast om ingreppet är att anse som påtvingat. I sådant fall krävs alltså lagstöd för att ingreppet ska få vidtas. Ett ingrepp är påtvingat om det allmänna disponerar över maktmedel för att genomdriva åtgärden. Det kan också vara påtvingat om den enskildes motstånd bryts genom hot om någon sanktion. Regeln bör tolkas så att den ställer upp ett skydd också mot att en befattningshavare uppträder på ett sätt som får till följd att den enskilde med fog uppfattar sig vara tvingad att underkasta sig ingreppet. Det kan vara fråga om underförstådda eller uttryckliga påtryckningar av olika slag (se bl.a. JO 2010/11 s. 509, dnr 479-2010).

Nämnden har i remissvaret anfört att avslagsbesluten baserats på bestämmelsen i 4 kap. 3 § andra stycket SoL. Bestämmelsen ger utrymme för att i vissa särskilda fall beräkna riksnormen till en lägre nivå. Det kan bli aktuellt om det är uppenbart att den enskilde inte har vissa kostnader som ingår i riksnormen, t.ex. om en missbrukare använder biståndet till annat än det som det är avsett för. Nämnden har emellertid i AA:s fall motiverat de avdrag som har gjorts med att AA inte har följt den uppgjorda planeringen och därmed inte har gjort vad han har kunnat för att nå självförsörjning. Av remissvaret framgår också att ett kriterium för att AA skulle vara berättigad till ekonomiskt bistånd var att han lämnade urinprov som ett led i att bli självförsörjande.

Remissvaret kan inte tolkas på annat sätt än att socialnämnden som villkor för att bevilja AA försörjningsstöd krävde att han skulle lämna urinprov. Något lagstöd för att kräva att AA skulle lämna drogtest har inte funnits. Eftersom ett sådant drogtest därför måste baseras på frivillighet har det inte varit möjligt för nämnden att förena försörjningsstödet med ett sådant krav. Kravet på urinprov som förutsättning för fortsatt bistånd strider därför mot skyddet enligt regleringen i 2 kap. 6 § RF.

Det är givetvis viktigt, som nämnden skriver, att beslut formuleras på ett tydligt sätt och att besvärshänvisningar alltid lämnas i samband med avslagsbeslut. Det finns annars en risk att den enskilde fråntas sin rätt att få saken prövad av domstol. I AA:s fall har besluten om att delvis avslå hans ansökningar inte motiverats och dokumenterats tillräckligt tydligt. Det saknas dokumentation som visar att AA underrättats om möjligheten att överklaga besluten. Detta är inte tillfredsställande.

AA har begärt ersättning av kommunen. Jag vill upplysa honom om att JO inte är behörig att pröva frågor om skadestånd eller andra ersättningsanspråk.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan anförda.