

Svar på motion från Alexandra Anstrell (M) – Motion etableringslån

Sammanfattning

Alexandra Anstrell (M) har lämnat en motion. Motionen beskriver att det i en del andra kommuner har beslutats att införa etableringslån. Det innebär att den nyanlände ansöker om etableringslån istället för försörjningsstöd och en individuell återbetalningsplan upprättas. Motionären föreslår kommunfullmäktige att ge socialnämnden i uppdrag att införa en modell för etableringslån liknande den i Växjö och Sundbyberg istället för försörjningsstöd under den så kallade "glapp perioden".

Socialnämnden har fått motionen för synpunkter.

Förvaltningens uppfattning är att Haninge kommun redan idag tillämpar socialtjänstlagen på samma sätt som de kommuner som motionären refererar till.

Underlag för beslut

- Tjänsteskrivelse 2018-08-05 - Svar på motion från Alexandra Anstrell (M) – Motion etableringslån
- Motion från Alexandra Anstrell (M) – Motion etableringslån

Förslag till beslut

1. Socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteskrivelse som sitt yttrande till kommunfullmäktige.



Förvaltning
Socialförvaltningen

Avdelning/Enhet
Kansliet

Handläggare
Xerxes Fallah, lokalcontroller

Dokumenttyp
Tjänsteskrivelse

Datum
2018-08-05

Diarienummer
SN 2018/70

Sida
2 (14)

Siw Lidestål
Förvaltningschef

Ingrid Månsson
Avdelningschef

Bakgrund

Glappet avser den period från att dagersättning från Migrationsverket (LMA) upphör tills dess att den nyanlände får etableringsersättning¹ utbetalat från Försäkringskassan. Den nyanlände hamnar i en period där han eller hon saknar inkomster för sin försörjning – ett glapp. Glappet uppstår på grund av att det är olika system som möts:

- Migrationsverket betalar ut dagersättningen i förskott.
- Arbetsförmedlingen måste kalla den nyanlände till etableringssamtal och besluta om etableringsersättning från den dag då etableringsplan upprättats.
- Försäkringskassan betalar ut etableringsersättningen, etableringstilläggen och bostadsersättningen i efterskott.
- Försäkringskassan betalar ut socialförsäkringsförmåner i olika tidpunkter.

Glapp perioden kan uppgå till sex veckor. Det är i regel inte den enskilde som skapar glappet och kan inte förebygga det.

Kommunen kan bevilja ekonomiskt bistånd till både nyanlända som själva bosätter sig i Haninge kommun och till nyanlända som blir anvisade till Haninge med stöd av bosättningslagen.

¹ I vissa fall även etableringstillägg och bostadsersättning

När etableringsersättningen kommer i gång beviljas den nyanlände retroaktiv etableringsersättning från den dag som den enskilde fick sitt etableringssamtal på Arbetsförmedlingen. Detta innebär att den nyanlände får dubbla ersättningar för samma period.

Detta kan uppfattas vara oförenligt med likabehandlingsprincipen och den allmänna rättsuppfattningen, dvs. att en specifik målgrupp får dubbla ersättningar för samma period och inte behöver betala tillbaka det.

Så här mycket kan den nyanlände få i etableringsersättning, etableringstillägg och bostadsersättning:

Vuxen arbetsför 100%	6 160 kronor per månad
Vuxen arbetsför 75%	4 620 kronor per månad
Vuxen arbetsför 50%	3 080 kronor per månad
Vuxen arbetsför 25%	1 540 kronor per månad
Tillägg för barn under 11 år	800 kronor per månad per barn
Tillägg för barn 11 år	1 500 kronor per månad per barn
Max tillägg för barn	4 500 kronor per månad
Bostadsersättning	3 900 kronor per månad

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen vuxen.

Samråd har skett med sakkunnig handläggare på Sveriges kommuner och landsting.



Beslut och utredningar har inhämtats från Vansbro, Växjö och Sundbybergs kommun.

Ärendet samverkas med fackliga arbetstagarorganisationer enligt gällande samverkansavtal.

Utredning

Juridiska utgångspunkter

Schablonersättningen för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd från Migrationsverket²

Den kommun som först tar emot nyanlända personer får en schablonersättning för initiala kostnader som ska täcka det ekonomiskt bistånd som beviljas under glappet. Ersättningen varierar beroende på personens ålder och om han eller hon innan mottagandet i kommunen bodde i eget boende eller på ett av Migrationsverkets anläggningsboenden.

Eget boende

En kommun som tar emot personer som har bott i eget boende under tiden de ansökt om asyl i Sverige eller en person som exempelvis fått uppehållstillstånd på grund av anknytning till någon i Sverige, får:

3 000 kronor per månad för barn och ungdomar under 20 år

4 000 kronor per månad för vuxna som fyllt 20 men inte 65 år

Anläggningsboende och kvotflyktingar

² Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar 16 §

En kommun som tar emot kvotflyktingar eller personer som bott i ett anläggningsboende får:

3 000 kronor för barn och ungdomar under 20 år

7 500 kronor för vuxna som fyllt 20 men inte 65 år

Denna ersättning avser att täcka såväl kostnader för ekonomiskt bistånd samt handläggningskostnader.

	2016	2017
Schablonersättningen för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd från Migrationsverket.	1 477 tkr	2 234 tkr
Förvaltningens kostnader för utbetalt ekonomiskt bistånd under glappperioden (ej handläggningskostnader)	1 135 tkr	2 422 tkr
Netto	+342	-208

Återsökning från Försäkringskassan³

Socialtjänsten kan få tillbaka pengar från Försäkringskassan när Försäkringskassan beviljar och betalar ut en förmån retroaktivt. Detta gäller när socialtjänsten betalat ut ekonomiskt bistånd för samma period.

³ Socialförsäkringsbalk (2010:110) 107 kap. 5 §



Detta gäller dock inte barnbidrag, assistansersättning, aktivitetsstöd och etableringsersättning, etableringstillägg eller bostadsersättning.

Förvaltningen har väl utarbetade rutiner att på ett kostnadseffektivt sätt återsöka retroaktivt beviljade periodiska ersättningar från Försäkringskassan.

När det gäller nyanlända är det framförallt bostadsbidrag, föräldrapenning, underhållstöd och äldreförsörjningsstöd som kan vara aktuella för återsökning, dessa återsöks alltid. Kommunen kan inte lägga på räntekostnader.

Återkrav av bistånd som getts enligt SoL 4 kap. 1 §⁴

Förvaltningen får återkräva ekonomiskt bistånd som den enskilde har fått enligt SoL 4 kap. 1 § bland annat om det har lämnats som förskott på en bestämd *förmån* eller *ersättning*.

Socialtjänsten kan inte generellt bevilja bistånd mot återkrav för att den enskilde någon gång i framtiden kan komma att ha pengar att betala tillbaka.

Ett beslut om återkrav ska innehålla uppgifter om de omständigheter som ligger till grund för återbetalningsskyldigheten och vilken förmån eller ersättning det gäller.

Kommunen kan inte lägga på räntekostnader.

Återkrav av bistånd som getts enligt SoL 4 kap. 2 §

Förvaltningen får ge ekonomiskt bistånd utöver vad som följer av SoL 4 kap. 1 § om det finns skäl för det. Det beviljas då med stöd av SoL 4 kap. 2 §. Förvaltningen får bara återkräva sådant bistånd om har getts under villkor om återbetalning.

För att förvaltningen ska kunna bevilja bistånd enligt SoL 4 kap. 2 § måste först göra en prövning enligt SoL 4 kap. 1 §. Det går inte överklaga beslut fattade enligt SoL 4 kap. 2 §. Socialtjänsten får inte kringgå bestämmelserna om överklagade genom att endast bevilja bistånd enligt 4 kap. 2

⁴ Socialtjänstlag (2001:453) 9 kap. 2 §

§ och tillämpa de mer generella återkravreglerna som är knutna till 4 kap. 2 §.

Det är viktigt att socialtjänsten försäkras om att den enskilde vet om att han eller hon ska återbetala biståndet, och att det finns en tydlig överenskommelse med den enskilde om när och på vilket sätt återbetalningen ska ske.

Kommunen kan inte lägga på räntekostnader.

Återbetalning

Oavsett om biståndet har betalats ut enligt SoL 4 kap. 1 § eller 4 kap. 2 § kan den enskilde aldrig tvingas att återbetala om han eller hon inte har tillräckligt med pengar för att klara sig försörjning och livsföringen i övrigt. Om den enskilde vägrar betala måste förvaltningen väcka talan hos Förvaltningsrätten inom tre år efter att pengarna betalades ut. Förvaltningen har tre år på sig att få tillbaka pengarna, efter den tiden är kravet preskriberat.

För att förvaltningen ska ha framgång med sin talan i förvaltningsrätten måste förvaltningens visa att den enskilde har tillräckligt med inkomster och tillgångar så att han eller hon kan klara sin och sin familjs försörjning och livsföringen i övrigt.

För att ett återkrav ska vara meningsfullt krävs att den enskilde blir självförsörjande och har återbetalningsförmåga inom tre år.

Motionärens förslag



Motionären skriver i sin motion att *i en del andra kommuner har de beslutat att införa etableringslån istället. Det innebär att den enskilde ansöker om etableringslån istället för försörjningsstöd och en individuell återbetalningsplan upprättas.*

I beslutet föreslår motionären att *kommunfullmäktige uppdrar åt socialnämnden att införa en modell för etableringslån, liknande den i Växjö och Sundbyberg istället för försörjningsstöd under den sk "glapp perioden"*

Förvaltningen har därför varit i kontakt med nämnda kommuner för att utreda vad det är för modell dessa använder. Förvaltningen har även kontaktat Vansbro kommun som har varit först med att använda begreppet *etableringslån.*

Vansbro, Växjö och Sundbyberg

Vansbro kommun och Växjö kommun har beslutat att införa återkrav för utbetalat ekonomiskt bistånd i det så kallade glappet från första dagen som bistånd beviljas.

Biståndet beviljas med stöd av socialtjänstlagen 4 kap 1 § och förenas med återkrav enligt 9 kap 2 §.

Dessa kommuner kallar detta för *etableringslån.*

Social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Sundbybergs stad har fått ett uppdrag av sin nämnd att *"övergå till s.k.*

etableringslån för nyanlända i glappet mellan LMA ersättning och etableringsersättning". Förvaltningen har varit i kontakt med social- och arbetsmarknadsförvaltningen Sundbybergs stad för att ta reda på hur uppdraget har fullgjorts. Social- och arbetsmarknadsförvaltningen har meddelat 19 juli 2018 att det inte finns mer än vad som står i uppdraget.

Förvaltningens synpunkter

Haninge kommuns arbetsätt

Utgångspunkten är att den schablonersättning som ska täcka initialkostnader för ekonomiskt bistånd påverkar inte hur socialtjänstlagen ska tolkas och tillämpas.

Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen är samhällets yttersta skyddsnät och beviljas efter en individuell behovsprövning oavsett hur den bakomliggande finansieringen ser ut. Detsamma gäller även tolkningen av bestämmelserna gällande återkrav.

Förvaltningen bedömer att problematiken med glappet inte bör övervärderas för Haninge kommuns del. I de flesta fallen blir den nyanlände inte helt självförsörjande trots att han eller hon får etableringsersättning eller etableringstillägg eller bostadsersättning.

Detta beror på att den nyanlände inte får full ersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga i kombination med att han eller hon har en hög hyra. I sådana fall räknar förvaltningen den retroaktiva utbetalningen av ersättningen som inkomst

vid beräkningen av ekonomiskt bistånd för kommande månader. Det innebär att den enskilde får ett så kallat sjunkande normöverskott och kommer inte att vara berättigat till bistånd så länge det finns ett normöverskott.⁵

Vidare beviljar förvaltningen reducerad norm till de flesta som ansöker om bistånd under glapp perioden.

Förvaltningen tillämpar reglerna om återkrav fullt ut i den omfattning som det är juridisk möjligt och är ekonomiskt motiverat.

Vid tidpunkten för handläggning av ekonomiskt bistånd är det svårt för handläggaren att förutse när den nyanlände får sin etableringsersättning och med vilket belopp. Därför gör handläggaren preliminära beräkningar som om den nyanlände uppbär full etableringsersättning. I de fall där det visar på ett överskott beviljas försörjningsstöd mot återkrav.

När väl etableringsersättningen utbetalas blir det klarlagt från vilken period etableringsersättningen utbetalas och om återbetalningsförmåga föreligger. Utifrån detta kan förvaltningen revidera sitt återkrav. Förvaltningen har ett i fåtal fall kunnat bedöma det möjligt att vidhålla sitt beslut om återkrav. I övriga fallen har det inte funnits återbetalningsförmåga. I de fall där de genererat ett överskott har summan räknats av från försörjningsstödsnormen.

⁵ Detta framgår även av Kammarrättens dom KamR 2015-3571

Socialförvaltningen bedömer att den verksamheten tillämpar socialtjänstlagen på samma sätt som motionären föreslår och de kommuner som motionären refererar till.

Sammanfattande bedömning

Förvaltningen anser att det finns viktiga och bra signalvärden med belåningsverksamhet. Det är i och för sig en bra tanke att kommunen är tydlig med att den enskilde ges incitamentet och förväntas bidra till samhället genom återbetalningskrav och pålagda räntor. Den är en grundprincip för ett fungerande välfärdssamhälle att den enskilde har ansvaret för sin och sin familjs försörjning.

Begreppet etableringslån finns varken i socialtjänstlagen eller i annan lagstiftning som förvaltningen har ansvar att tillämpa. Begreppet etableringslån förekommer heller inte i förarbetena till lagen eller rekommendationer till någon lag.

En ren låneverksamhet kan inte ske inom ramen för socialtjänstlagen eller annan lagstiftning som socialförvaltningen har ansvar att tillämpa.

Förvaltningen anser att tolkning och tillämpning av lagar ska ske enligt lagens förarbeten, gängse rättspraxis, allmänna rekommendationer och erkänt doktrin.

Om det ska införas en ren kommunal låneverksamhet bör det ske genom ändring av nämndreglemente men hänsyn till de begränsningar som följer av kommunallagen och lagen om lagen om vissa kommunala befogenheter. Den utsedda



nämnden bör förses med en budget för att driva låneverksamheten.

Förvaltningen anser att en ren låneverksamhet inom ramen för socialtjänstlagen inte möjligt. Ett återkrav kan endast ske inom ramen för reglerna för återkrav i socialtjänstlagen vilket socialförvaltningen tillämpar i de fall där det finns en återbetalningsförmåga.

Ett återkrav förlorar sin funktion när långivaren ger lån till någon som inte har förmåga att betala tillbaka.

Expedieras: Akt

För verkställighet: Kommunstyrelseförvaltningen

För kännedom: Avdelningschef vuxen och handläggare