

Uppdrag till socialnämnden med anledning av Motion från Tobias Hammarberg (L) – Från bidragstagare till bidragande – förslag på modell liknande Växjö för Haninge kommun

Sammanfattning

Tobias Hammarberg (L) har lämnat en motion som föreslår att den som uppbär försörjningsstöd ska ges möjlighet att behålla bidraget, eller delar av bidraget, under en begränsad period på sex månader och dessutom få stöd genom mentorskap så att företaget får kraft att växa. Motionären hänvisar till en modell som används i Växjö kommun.

Kommunfullmäktige biföll motionen den 6 mars 2017.

Socialförvaltningen har tagit fram ett förslag på hur en modell liknande den som Växjö provat kan se ut i Haninge.

Underlag för beslut

- Tjänsteskrivelse – Motion från Tobias Hammarberg (L) – Från bidragstagare till bidragande – förslag på modell liknande Växjö för Haninge kommun
- Kommunfullmäktiges beslut 3 mars 2017 § 37 (Dnr KS 2016/200)

Förslag till beslut

1. Socialnämnden godkänner förvaltningens redogörelse och lämnar sitt yttrande till kommunfullmäktige.
2. Socialnämnden godkänner den modell som förvaltningen föreslår att arbeta efter.

3. Socialnämnden ger förvaltningen i uppdrag att se över riktlinjerna för försörjningsstöd.

Siw Lideståhl
Förvaltningschef

Ingrid Månsson
Avdelningschef

Bakgrund

Tobias Hammarberg (L) har lämnat en motion som föreslår att den som uppbär försörjningsstöd ska ges möjlighet att behålla bidraget, eller delar av bidraget, under en begränsad period på sex månader och dessutom få stöd genom mentorskap så att företaget får kraft att växa.

Motionären hänvisar till en modell som används i Växjö kommun där individer som uppbär försörjningsstöd erbjuds stöd i form av mentorskap för att starta eget företag. I modellen ingår också möjligheten att behålla sitt försörjningsstöd under en sexmånadersperiod för att ge företaget möjlighet att växa. Motionären föreslår att en liknande modell ska tas fram i Haninge för att förbättra möjligheterna att starta, driva och utveckla företag.

Motionären föreslår att:

- Haninge kommun utreder och tar fram ett förslag på hur en modell liknande den som Växjö provat skulle kunna se ut i Haninge.
- fullmäktige ges möjlighet att pröva införandet av den modell som i utredningen tagits fram under 2017.

Kommunfullmäktige beslutade att 6 mars 2017 (§ 37) att motionen skulle bifallas.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen vuxen.

Samråd har skett med avdelningen samhällsutveckling på kommunstyrelseförvaltningen.

Personal från Haninge kommunens näringslivsavdelning, socialförvaltningens arbetsmarknadsenhet och kansli gjorde ett heldagsstudiebesök i Växjö kommun 19 oktober 2017. Förvaltningen skickade i förväg ett femtiotal frågor inför studiebesöket. Vid studiebesöket närvarade fem personer som direkt och indirekt arbetar med insatsen i Växjö samt ansvarig chef. Förvaltningen har även tagit del av styrdokument och uppföljningsmaterial från Växjö kommun.

Ärendet samverkas med fackliga arbetstagarorganisationer som Haninge kommun har kollektivavtal med.

Växjö kommuns arbetsmodell

Målgrupp

Målgruppen för insatsen är alla som är berättigade till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (SoL). Växjö kommun gör ingen snävare begränsning av vilka personer som kan omfattas av målgruppen.

Alla personer som har intresse och har förutsättningar att följa handlingsplanen kan omfattas av insatsen. Insatsen ges löpande under året.

Uppskattningsvis är det 50 till 60 personer årligen som visar intresse att starta företag.

Insats

Fas 1. Insats med att arbeta med affärsidén och affärsplan

Alla personer som är intresserade av att starta företag får ett personligt möte med kommunens rådgivare för nyetablering företag. Rådgivaren arbetar heltid för att guida personer som vill starta företag. Rådgivarens roll är även att samordna kommunens insatser med bland annat arbetsförmedlingen, Almi och Coompanion. Växjö kommun har ett särskilt avtal med ett privat företag, Mackens företagsskola, som erbjuder utbildningar på lätt svenska i hur man startar företag.

Rådgivaren gör en kompetenskartläggning och utarbetar en handlingsplan tillsammans med den enskilde.

Handlingsplanen är individuellt anpassad efter den enskildes förutsättningar och mål och innehåller information om vad den enskilde behöver göra för att kunna starta sitt företag samt vilka utbildningar han eller hon behöver genomgå. Vissa av utbildningarna är kostnadsfria och vissa tillhandahålls eller finansieras av Växjö kommun. I handlingsplanen ställs generellt inga krav på att personen ska stå till arbetsmarknadens förfogande då personen behöver fokusera på att starta sitt företag. Handlingsplanen ligger till grund för rätt till fortsatt ekonomiskt bistånd enligt SoL 4 kap. 1 § och följs kontinuerligt upp av kommunens rådgivare. Det finns ingen fastställd gräns hur lång tid denna del av insatsen kan fortgå. Individuell prövning sker i det enskilda fallet.

Uppskattningsvis 20-30 personer upprättar årligen en handlingsplan med rådgivaren. Av dessa fullföljer 5-10 sin handlingsplan och gör en affärsplan.

Fas 2. Insats med att driva företag

När den enskilde i samförstånd med rådgivaren anses vara klar med sin affärsplan, konsulteras kommunens näringslivsutvecklare på kommunstyrelseförvaltningen.

Kommunens näringslivstrateg har inte varit inblandad i processen tidigare. Näringslivsutvecklaren bedömer huruvida affärsplanen är välarbetad och bärkraftig utifrån marknaden.

Om kommunens näringslivsutvecklare avstyrker affärsplanen kan den enskilde få möjlighet att komplettera planen. Det är rådgivaren som beslutar detta efter prövning i det enskilda fallet.

Om näringslivsutvecklaren tillstyrker affärsplanen kan den enskilde få ekonomiskt bistånd för att starta och driva sitt företag. Socialtjänsten gör då en individuell beräkning för att fastställa det kommunala ”starta eget-bidraget” som ska ligga fast under en period av sex månader. Den enskilde får det fastställda beloppet med stöd av SoL 4 kap. 2 §.

Det som är utmärkande för modellen är att socialtjänsten i sin beräkning bortser helt från den enskildes inkomster som genereras ur näringsverksamhet. Dessa inkomster, oavsett storlek, räknas inte in i biståndsbeslut och reducerar inte försörjningsstödet storlek.

Det står även den enskilde fritt att välja hur han eller hon vill hantera inkomster från näringsverksamheten.

När sexmånadersperioden börjar ta slut gör socialtjänsten en uppföljning. Om det visar sig att företaget är bärkraftigt och den enskilde kan försörja sig själv och hushållet med inkomster från företaget kommer beslutet inte att förlängas och insatsen avslutas.

Om det visar sig att företaget inte är tillräckligt bärkraftigt kan beslutet förlängas med ytterligare en sexmånadersperiod med samma villkor.

Det sker ingen ytterligare förlängning efter dessa tolv månader. Om företaget fortfarande inte är bärkraftigt och den enskilde behöver ansöka om ekonomiskt bistånd så ska den enskilde avveckla sitt företag och ställa sig till arbetsmarknadens förfogande och söka arbete.

Kommunens rådgivare uppskattar att fyra till fem företag har varit bärkraftiga efter tolv månader de senaste åren.

Resultat

Socialförvaltningen har fått ta del av visst material från Växjö avseende 2013-2014. Materialet visar att av 13 personer som fick insatsen att starta eget har nio personer inte blivit aktuella för försörjningsstöd i Växjö inom sex månader efter insatsen.

Det uppföljningsmaterial som förvaltningen har fått ta del från Växjö visar inte på några säkra effekter eller slutsatser.

Det visar heller inte vad insatsen kostar i förhållande till den nytta den antas ha.

Regler i socialtjänstlagen och kommunallagen

SoL 4 kap. 1 §

Den enskildes rätt till bistånd regleras i SoL 4 kap. 1 §. I paragrafen anges att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Rätten till bistånd har inte knutits till att den enskilde behöver hjälp av någon särskild orsak.

För att ha rätt till bistånd ska den enskilde göra vad han eller hon kan för att bidra till sin egen försörjning, bland annat genom att försöka få ett arbete. Makar och sammanboende har ett ömsesidigt försörjningsansvar gentemot vandra och deras barn.

Biståndet ska tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. Varken lagtexten eller lagens förarbeten definierar begreppet skälig levnadsnivå närmare. Vad som avses med skälig levnadsnivå kan inte fastställas en gång för alla, det måste bland annat bedömas med utgångspunkt i den tid och de förhållanden under vilka den hjälpbehövande lever.

Skälig levnadsnivå innebär inte bara en nivåbestämning, utan ger också uttryck för vilken form av insats, vård och behandling, andra stödformer eller ekonomiskt bistånd som är

aktuell. Därför måste socialtjänsten väga in olika omständigheter, till exempel hur lämplig den önskade insatsen är, vad den önskade insatsen kostar i jämförelse med andra insatser samt den enskildes önskemål. Av lagens förarbeten framgår att det inte finns en obegränsad frihet för den enskilde att välja mellan sociala tjänster oberoende av kostnad.¹ Vad som är skälig levnadsnivå ska alltså knytas till enskilda personers behov.

En annan hörnsten i socialtjänstlagen är att försörjningsstöd får beviljas först efter att den enskilde inte själv kan tillgodose sina behov på annat sätt. Det inbegriper att socialtjänsten måste räkna med de faktiska inkomster som den enskilde har i beräkningen av storleken på försörjningsstödet.

SoL 4 kap. 2 §

Socialtjänsten får ge 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 §. Beslut enligt denna bestämmelse kan inte överklagas genom förvaltningsbesvär, utan kan bara överklagas genom laglighetsprövning. Reglerna för laglighetsprövning finns i 10 kap. kommunallagen och handlar endast om en prövning av om beslutet strider mot någon lag eller författning. Beslutets lämplighet prövas inte genom en laglighetsprövning.

¹ Prop. 2000/01:80 sid. 91

För att socialtjänsten ska kunna bevilja bistånd enligt SoL 4 kap. 2 § måste först en prövning göras enligt SoL 4 kap. 1 §. Först när det utmynnar i ett avslagsbeslut kan en prövning enligt SoL 4 kap. 2 § ske. Socialtjänsten får inte kringgå bestämmelser i kommunallagen genom att endast bevilja bistånd enligt SoL 4 kap. 2 § och beröva den enskilde rätten att överklaga.

Det kan inte anses vara en korrekt tolkning av lagen att systematiskt avslå ansökningar med stöd av SoL 4 kap. 1 § bara för att kunna använda sig av generösare regler i SoL 4 kap. 2 §.

Kommunallagen 2 kap.

Regler vad en kommun får göra framgår av nu gällande kommunallagen 2 kap. Bestämmelserna är i huvudsak desamma i den nya kommunallagen som träder i kraft 1 januari 2018.

Kommuner får inte ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten eller någon annan ska ha hand om. Kommuner är skyldiga att behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

Kommuner får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det.

I den grundläggande kompetensbestämmelsen ligger ett principiellt förbud mot att ge understöd åt enskilda, eftersom det i regel inte kan vara ett allmänt intresse att sådant understöd lämnas. Undantag från förbudet att ge understöd åt enskilda finns i viss speciallagstiftning.

Kommuner får i princip endast vidta åtgärder som allmänt främjar näringslivet i kommunen, enligt kommunallagen. Kommuner får bara ge individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare om det finns synnerliga skäl för det. Det är således endast i undantagsfall det finns ett rättsligt utrymme för kommunala stödinsatser till enskilda näringsidkare såsom upprätthålla godtagbar allmän servicenivå i glesbygd såsom livsmedel eller bensin.

Starta-eget-bidrag genom staten

Det finns olika former av statliga satsningar i syfte att underlätta både för egenföretagande och för nyföretagande. Den som är arbetssökande och bedöms ha goda förutsättningar att starta egen verksamhet kan få statligt stöd och hjälp att starta eget företag genom Arbetsförmedlingen. Där kan den som har en affärsidé presentera sin idé och lämna en affärs- och kostnadsplan. Med hjälp av ekonomiskt sakkunniga konsulter görs sedan en bedömning om det finns förutsättningar att lyckas utifrån sökandens erfarenheter och yrkesområde, samt med hänsyn till den rådande konjunkturen. Om villkoren uppfylls får sökanden ingå i programmet ”stöd till start av näringsverksamhet” och

sökanden får då inkomst i form av aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning under sex månader (starta–eget–bidrag) I dessa fall har sökanden dessutom rätt till kompletterande bistånd under motsvarande period om hushållet inte blir självförsörjande med bidraget. Efter sex månader bör den enskilde själv klara sin försörjning genom inkomster från företaget, alternativt avregistrera företaget och åter ställa sig till arbetsmarknadens förfogande. I vissa fall kan ersättningen förlängas efter sex månader, vilket även kan innebära förlängt försörjningsstöd motsvarande period.

Socialförvaltningens ställningstagande

I socialtjänstlagen och rättspraxis finns ingen generell regel att företagare ska uteslutas från rätten till bistånd. Socialtjänstlagen ger inte rätt till ekonomiskt bistånd för andra ändamål än till den enskildes *försörjning* och *livsföringen i övrigt*.

Högsta förvaltningsrätten har uttalat att det inte finns något lagligt stöd för att generellt utesluta företagare från rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Men när socialtjänsten prövar om en företagare har rätt till bistånd måste man särskilt ta hänsyn till att paragrafen inte ger rätt till bistånd för andra ändamål än den enskildes försörjning och livsföring i övrigt. Det innebär bland annat att näringsbidrag och andra former av företagsstöd i princip faller utanför paragrafens tillämpningsområde. Bidragets huvudsakliga ändamål måste avgöras: försörjningsstöd eller

företagsstöd (kommunallagen 2 kap. § 8). I vissa fall kan det vara svårt att avgöra om en ansökan avser bidrag för det ena eller andra ändamålet. Även ett bidrag som utges i det uttalade syftet att täcka kostnader för den sökandes försörjning kan få direkt och avgörande betydelse för möjligheterna att driva verksamheten vidare.

Vid gränsdragning mellan försörjningsstöd och företagsstöd är det nödvändigt att göra en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet för att avgöra vad som är bidragets huvudsakliga ändamål.²

En konsekvens av detta är att socialtjänsten inte kan bortse från den enskildes inkomster från näringsverksamhet bara för att företaget inte ska gå med förlust och komma på fötter. Lika så kan socialtjänsten inte överta den enskildes försörjningsansvar för sina barn eller make, maka, sambo av den grunden.

Ekonomiskt bistånd får inte omvandlas till näringsbidrag eller andra former av företagsstöd då det faller utanför socialtjänstlagens tillämpningsområde. Kommunallagen är tydlig med att kommunerna i princip endast får vidta åtgärder som allmänt främjar näringslivet och att stöd till enskilda näringsidkare bara om *synnerliga skäl* föreligger.

² RÅ 2000 ref. 37 – Mål 2189/1997

Även om Växjö kommuns beslut inte har blivit föremål för laglighetsprövning kan socialförvaltningen ändå inte dra slutsatsen att det är inom ramen för gällande lag. Socialförvaltningen kan därför inte rekommendera sådan tolkning av socialtjänstlagen och kommunallagen som Växjö kommun gör.

Växjö kommuns insatser påminner i flera avseenden om villkoren som Arbetsförmedlingen ställer för att bevilja starta-egget-bidraget. Arbetsförmedlingens insatser bedöms vara tillräckliga för de som vill starta företag. Det kan heller inte anses vara rimligt att kommunen ska träda in och överta annan huvudmans ansvar gällande stöd till företagare.

Andra kommuner, till exempel Lunds kommun och Värnamo kommun, har gjort en likvärdig tolkning som socialförvaltningen gör när dessa kommuner under 2015 fick motsvarande motion för beredning.

Projektet *Eget Liv och Egen Lön* – Överenskommelsen mellan Haninge kommun och Stiftelsen Ester

Socialnämnden beslutade 25 oktober 2016 att ge socialförvaltningen i uppdrag att ingå i samverkansprojektet med Stiftelsen Ester samt att hos Länsstyrelsen ansöka om utvecklingsmedel enligt § 37.

Samverkansprojektet heter *Eget Liv och Egen Lön* och projektperioden är från 15 januari 2017 till 31 januari 2018. Målet med projektet är att genom stödinsatser hjälpa nyanlända och långtidsarbetslösa kvinnor med utländsk

bakgrund att starta företag. Under projektets utbildningsfas kan deltagarna beviljas kompletterade försörjningsstöd.

Deltagaren ska ansöka om starta-eget-bidrag från Arbetsförmedlingen. Det finns inget juridiskt hinder att deltagarna beviljas kompletterande försörjningsstöd under uppstarten av sitt företag. Eventuella inkomster från näringsverksamhet beaktas vid beräkningen av ekonomiskt bistånd. Visst månatligt sparande eller banklån reducerar inte deltagarnas rätt till ekonomiskt bistånd. Bedömning av rätt till försörjningsstöd under hela projektiden sker enligt de generella reglerna i socialtjänstlagen och gängse rättspraxis.

Högsta förvaltningsrätten ansåg att det är tillräckligt att delta aktivt i arbetsmarknadsutbildning i form av ALU-verksamhet³ för att förbereda start av eget företag för att uppfylla kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande.⁴

Förslag på modell för Haninge

Socialförvaltningen bedömer att det är viktig att fånga upp alla personer som uppbär försörjningsstöd och som är intresserade av att starta företag. Att bli självförsörjande genom att starta företag är ett lika självklart mål som att bli självförsörjande genom förvärvsarbete eller studier.

Socialförvaltningens arbetsmarknadsenhet har ett grunduppdrag att inspirera, motivera, fånga upp samt

³ Arbetslivsutveckling-verksamhet

⁴ RÅ 1998 ref. 24

säkerställa kontakter mot sakkunniga för att de som uppstår försörjningsstöd ska bli självförsörjande. Förvaltningen kommer därför ta till sig erfarenheterna från projektet *Eget Liv och Egen Lön* samt se över sin samverkan med externa samarbetspartners såsom Nyföretagarcentrum i Haninge och Almi samt kommunens näringslivsavdelning. I samverkan kommer förvaltningen ta fram olika material, information och vägledning för att stödja personer som vill starta företag. Aktiviteter som är inom ramen för starta företag kan bli en del av den handlingsplan för att hjälpa den enskilde till att bli självförsörjande. Insatsen kan göras inom ramen för befintlig budget.

I de fall personerna startar och jobbar med sitt företag kan förvaltningen efter en individuell prövning bevilja försörjningsstöd utan att ställa krav på avveckling. Bedömning av rätt till försörjningsstöd ska dock ske enligt de generella regler och gängse rättspraxis som gäller när en egenföretagare skulle vara i behov av ekonomiskt bistånd. Förvaltningen kan dock inte bortse från inkomster som genereras från företaget eller frånta den enskildes försörjningsansvar gentemot för sina barn eller make, maka, sambo.

Förvaltningen kan dock heller inte bortse från lättrealiserbara tillgångar som den enskilde kan förfoga över och som har så pass högt värde att det motiverar dess försäljning.

Förvaltningen anser att det finns behov av översyn av riktlinjerna för ärendehandläggning av ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Syftet är att bland annat förtydliga hur rätten till bistånd ska bedömas när en person som uppbär ekonomiskt bistånd startar företag. Samt hur ansökan om bistånd ska prövas när en person som redan har företag är i behov av försörjningsstöd och ansöker om bistånd.

Expedieras: Akt

För verkställighet: Kommunfullmäktige

För kännedom: avdelningschef vuxen och handläggare