

Utredning om hantering av "glappet"

Sammanfattning

Den 14 februari 2017 (§ 21) gav socialnämnden förvaltningen i uppdrag att utreda frågan om "glappet" och återkomma till nämnden med förslag om vidare hantering av frågan senast på sammanträdet i maj 2017.

Med "glappet" avses det ekonomiska bistånd som nyanlända kan beviljas från att dagersättning från Migrationsverket upphör till dess att etableringsersättningen (etableringstillägg eller bostads-ersättningen) betalas ut från Försäkringskassan. I regel tar detta cirka en till två månader.

Socialförvaltningen har utrett frågan och anser att det inte finns något hinder för förvaltningen att i de fall där det antas finnas en betalningsförmåga bevilja ekonomiskt bistånd mot återkrav.

Underlag för beslut

- Tjänsteskrivelse – Utredning om hantering av "glappet"
- Uppdrag till socialförvaltningen att utreda "glappet"
- Tidningsartikeln i Dagens samhälle 17 januari 2017 - Rättsvisereform när bidrag till nyanlända blir lån

Förslag till beslut

1. Socialnämnden godkänner utredningen.



Siw Lideståhl
Månsson
förvaltningschef

Ingrid
avdelningschef

Bakgrund

Den 14 februari 2017 (§ 21) gav socialnämnden förvaltningen i uppdrag att utreda frågan om ”glappet” och återkomma till nämnden med förslag om vidare hantering av frågan senast på sammanträdet i maj 2017.

Glappet avser den period från att dagersättning från Migrationsverket (LMA) upphör till dess att den nyanlände får etableringsersättning¹ utbetalt från Försäkringskassan. Den nyanlände hamnar i en period där han eller hon saknar inkomster för sin försörjning – ett glapp. Glappet uppstår på grund av 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.

Det är i regel inte den enskilde som skapar glappet och kan inte förebygga det.

¹ I vissa fall även etableringstillägg och bostadsersättning

Ekonomiskt bistånd under glappet kan beviljas till nyanlända som själva bosätter sig i Haninge kommun och de nyanlända som blir anvisade till Haninge med stöd av bosättningslagen. När väl 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 att en målgrupp får dubbla ersättningar för samma period och inte ska 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	3900 kronor per månad

Vansbro och Växjö kommun har beslutat om nya handlägningsrutiner som innebär att ekonomiskt bistånd under glappet beviljas som förskott på förmån mot återkrav.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen vuxen.

Samråd har skett med kommunens flyktingsamordnare och förvaltningsjurist.

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

Samråd har skett med ansvarig chef i Vansbro kommun som tillämpar återkrav.

Ärendet samverkas med fackliga arbetstagarorganisationer innan ärendet behandlas på socialnämnden.

Förvaltningens synpunkter

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 ekonomiska biståndet 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 för barn och ungdomar under 20 år

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

Anläggningsboende och kvotflyktingar

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

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

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

För 2016 fick Haninge kommun 1 477 000 kronor schablonersättningen för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd från Migrationsverket.

Förvaltningens kostnader för utbetalt ekonomiskt bistånd till målgruppen var 1 135 000 kronor. Till detta ska handläggningskostnader beaktas.

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.

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, föräldrpenning, underhållstöd och äldreförsörjningsstöd som kan vara aktuella för återsökning. Dessa återsöks i regel.

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

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 *förmån* eller *ersättning*.

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

Det finns ingen rättspraxis inom området som visar att etableringsersättningen inte skulle anses vara sådan *förmån* eller *ersättning* som avses i SoL 9 kap. 2 § och vara undantagen från regler för återkrav. Det finns däremot en kammarrättsdom som kan ge stöd för att återkrav är möjligt.⁵

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 det har getts under villkor om återbetalning.

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

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

⁵ KamR 2015-3571

överklagande genom att endast bevilja bistånd enligt 4 kap. 2 § och tillämpa de mer generella återkravsreglerna som är knutna till 4 kap. 2 §.

Det är viktigt att socialtjänsten försäkrar sig 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.

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

Två exempel

Exempel 1:

1 januari får en person uppehållstillstånd och LMA upphör.

1 januari har personen sitt etableringssamtal på

Arbetsförmedlingen och blir berättigad till

etableringsersättning från och med 1 januari.

31 mars betalas etableringsersättningen ut som avser januari, februari och mars.

Personen ansöker om ekonomiskt *bistånd* månatligen från 1 januari.

Exempel 2:

1 januari får en person uppehållstillstånd och LMA upphör

1 februari har personen sitt etableringssamtal på Arbetsförmedlingen och blir berättigad till etableringsersättning från och med 1 februari.

31 mars betalas etableringsersättningen ut som avser februari och mars.

Personen ansöker om ekonomiskt bistånd månatligen från 1 januari.

I Vansbro och Växjö kommun återkrävs ekonomiskt bistånd endast avseende månaderna som etableringsersättningen avser.

I exempel 1 månaderna januari till mars.

I exempel 2 månaderna februari till mars. Återkravet för januari efterges då den beviljade etableringsersättningen inte avser januari.

Förvaltningens ställningstagande

Förvaltningen bedömer att den schablonersättning som ska täcka initialkostnader för ekonomiskt bistånd kan inte ha påverkan på 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. I många fall blir den nyanlände inte helt

självförsörjande även om han eller hon får etableringsersättning eller etableringstillägg eller bostadsersättning. Det kan bero på att den nyanlände inte får full ersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga eller 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. Det innebär att den enskilde får ett så kallat sjunkande normöverskott och kommer inte att vara berättigad till bistånd så länge det finns ett normöverskott.⁶

Förvaltningen anser att det ändå finns anledning att se över hur reglerna om återkrav hittills har tillämpats vid handläggningen av ekonomiskt bistånd till nyanlända.

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 bedömer förvaltningen att det ska övervägas om beslut om ekonomiskt bistånd som beviljas i avvaktan på etableringsersättningen ska beviljas mot återkrav.

När väl etableringsersättningen utbetalas blir det klarlagt från vilken period etableringsersättningen utbetalas och huruvida återbetalningsförmåga föreligger. Utifrån detta kan förvaltningen revidera sitt återkrav.

⁶ Detta framgår även av Kammarrättens dom KamR 2015-3571

Under 2016 öppnades ärende på cirka 154 unika hushåll som sökte ekonomiskt bistånd i avvaktan utbetalning etableringsersättning.⁷ Samtliga hushåll har fått bistånd utan villkor om återkrav. Det är 32 hushåll där det kan antas ha blivit självförsörjande och eventuellt kunde det ha varit aktuellt med att driva ett återkrav. Även i dessa fall är det osäkert att bedöma hur stor återbetalningsförmågan kan ha varit.

Resterande hushåll var i fortsatt behov av ekonomiskt bistånd även efter att etableringsersättningen hade kommit igång och saknade därmed återbetalningsförmåga.

Det är svårt att bedöma hur omfattningen av hushåll som söker ekonomiskt bistånd kommer att se ut framöver för att kunna göra en uppskattning om hur många av dessa hushåll kommer att ha en återbetalningsförmåga.

Konsekvenserna av beslut om återkrav

Förvaltningen har goda rutiner för återkrav, fakturahantering och väckande av talan hos Förvaltningsrätten. Förvaltningen ser inte behov av ytterligare rutiner för sådan hantering.

Förvaltningen bedömer att genom att bevilja ekonomiskt bistånd mot återkrav som förskott på etableringsersättningen

⁷ Det är svårt att ge en exakt siffra på antal öppnade ärende. Viss fel registrering kan ha förekommit.

– i vissa fall etableringstillägg och bostadsersättning – kan kostnaderna för ekonomiskt bistånd minska något.

Att bevilja ekonomiskt bistånd mot återkrav medför ökade administrationskostnader. För socialsekreteraren innebär det att avtal om återkrav med avbetalningsplan ska upprättas som den enskilde ska skriva under. Detta kan medföra att besöket med den enskilde tar längre tid och att socialsekreteraren kan behöva boka fler möten med den enskilde med tolk än vad som annars hade behövts.

Det blir även en ökad arbetsuppgift för de administratörer som handlägger och följer upp återkrav. Det blir betydligt fler fakturor som ska skickas ut, följas upp, vid behov skicka påminnelse och även föra talan till Förvaltningsrätten.

För den enskilde kan det under återbetalningsperioden uppstå olika utgifter – till exempel inköp av glasögon, tandvård, sjukvård – som innebär att återbetalningsplanen måste revideras. I vissa fall måste kravet helt eller delvis efterges beroende på den nyanländes återbetalningsförmåga.

Expedieras: Akt

För verkställighet: Avdelningschef vuxen och
Flyktingsamordnare

För kännedom: Handläggare