



Datum

2019-04-30

Vår referens

Helena Hansson

Utvecklingssekreterare

helena.hansson@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Uppdrag om utredning utifrån motion (KF 265) av Tony Rahm (M), John Roslund (M) och Noria Manouchi (M), om etableringslån istället för ekonomisk hjälp ASN-2018-18735

Sammanfattning

Mot bakgrund av kommunfullmäktiges beslut 2018-10-25 om att uppdra åt arbetsmarknads- och socialnämnden att utreda förutsättningarna för att införa etableringslån istället för ekonomisk hjälp har arbetsmarknads- och socialförvaltningen utrett frågan.

Kommunen saknar annat juridiskt lagrum än vad som medges i socialtjänstlagen att bevilja bistånd till enskilda, eller att agera så som bank i förhållande till enskild. Ansökningar om ekonomiskt bistånd i glappet handläggs inom förvaltningen av Integrationscenter. I utredningarna görs noggranna beräkningar av, och antagande om, personens och hushållets nästa inkomster vilka beaktas i samband med beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen. I de fall den enskilde ansökt om ersättning från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten sänder förvaltningen en framställan till myndigheterna med begäran om retroaktiv ersättning från dessa i enlighet med bestämmelserna i socialförsäkringsbalken. Arbetsmarknads- och socialförvaltningens samlade bedömning av rättsläget är att på motsvarande sätt som för andra personer som ansöker om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen är huvudregeln att även för bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL i glappet så gäller att detta inte är förenat med återbetalningsskyldighet såvida detta inte är reglerat i socialförsäkringsbalken eller 9 kap. 2 § SoL.

Med beaktande av aktuellt rättsläge och vad som övrigt framkommit i utredningen bedömer arbetsmarknads- och socialförvaltningen inte att det föreligger fog för eller möjlighet att införa särskilda regler för handläggning av ekonomiskt bistånd avseende nyanlända kommuninvånarens ansökningar om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen.

Förslag till beslut

1. Arbetsmarknads- och socialnämnden godkänner utredningen som genomförts med anledning av uppdrag beslutat av kommunfullmäktige utifrån motion av Tony Rahm (M), John Roslund (M) och Noria Manouchi om etableringslån istället för ekonomisk hjälp.

Beslutsunderlag

- KF 181025 §265 Av kommunfullmäktige den 31 maj 2018, § 157, bordlagd motion av

Tony Rahm (M), John Roslund (M) och Noria Manouchi (M) om etableringslån istället för ekonomisk hjälp(1412908) (0)_TMP

- G-Tjänsteskrivelse, Motion av Tony Rahm (M), John Roslund (M) och Noria Manouchi (M) om etableringslån istället för ekonomisk hjälp
- Motion av Tony Rahm (M), John Roslund (M) och Noria Manouchi (M) om etableringslån istället för ekonomisk hjälp
- G-Tjänsteskrivelse - ASN 190521 Uppdrag om utredning utifrån motion (KF) av Tony Rahm (M), John Roslund (M) och Noria Manouchi (M) om etableringslån istället för ekonomisk hjälp

Beslutsplanering

ASN presidieberedning 2019-05-08

Arbetsmarknads- och socialnämndens arbetsutskott 2019-05-16

Arbetsmarknads- och socialnämnden 2019-05-21

Ärendet

Ärendets aktualisering

Tony Rahm (M), John Roslund (M) samt Noria Manouchi (M) har i en motion daterad 2017-08-31 framfört att det finns ett glapp från det att dagersättning från Migrationsverket har upphört till dess att personen får sin etableringsersättning. Personer som saknar försörjning kan under denna tid vända sig till kommunen för att få ekonomisk hjälp vilket kostar kommunen pengar då statens ersättning inte täcker detta fullt ut. Motionärerna anser att det därför borde införas ett etableringslån istället för att ekonomisk hjälp betalas ut.

I syfte att införa etableringslån för den tiden mellan att dagersättning från Migrationsverket upphör till att personen får sin etableringsersättning yrkar motionärerna

att kommunfullmäktige beslutar att uppdra åt arbetsmarknads- och socialnämnden att utreda förutsättningarna för att införa etableringslån istället för ekonomisk hjälp enligt intentionerna ovan.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen har tidigare utrett frågan inför att arbetsmarknads- och socialnämnden 2018-02-22 fattade beslut om att avge yttrande till kommunfullmäktige kring motionen.

Stadskontoret har därefter berett ärendet till kommunfullmäktige och föreslog kommunfullmäktige besluta att anse Tony Rahms (M), John Roslunds (M) samt Noria Manouchis (M) motion om etableringslån istället för ekonomisk hjälp besvarad med vad som redovisas i ärendet.

Kommunfullmäktige beslutade 2018-10-25 bifalla Tony Rahms (M), John Roslunds (M) och Noria Manouchis (M) motion om etableringslån istället för ekonomisk hjälp.

Tidigare genomförda utredningar med anledning av aktuell motion

Förvaltningens tidigare utredning kring motionen

Underlaget i förvaltningens tidigare utredning om etableringslån istället för ekonomisk hjälp (ASN-2017-5746) bedöms fortsatt aktuellt och innehållet i arbetsmarknads- och

socialnämndens yttrande inkluderas nedan i den kompletterande utredning som förvaltningen nu genomfört, se sida fyra och framåt.

Stadskontorets utredning och bedömning

Stadskontoret återger i sin utredning från april 2018 (STK-2017-1194) yttrandet som arbetsmarknads- och socialnämnden lämnat. Därutöver lyfter stadskontoret följande i sin utredning;

Nyanlända personer som får uppehållstillstånd behöver ofta söka försörjningsstöd under den första tiden i avvaktan på utbetalning av etableringsersättning kommer i gång. Kommunen får en schablonersättning från Migrationsverket för att täcka kostnaderna som uppstår denna täcker dock inte hela kostnaden. Enligt intentionerna i socialtjänstlagen (SoL) är bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL inte förenat med återbetalningsskyldighet men socialtjänsten kan få tillbaka pengar i vissa fall och förutsättningarna för detta regleras i 9 kap. 2 § SoL. Socialnämnden kan kräva tillbaka bistånd som lämnat som förskott på förmån, det vill säga en förväntad ersättning, exempelvis lön, A-kassa, sjukersättning med mera. En förutsättning för att bevilja bistånd mot återkrav är att biståndsmottagaren bedöms kunna betala tillbaka pengarna utan att hamna i ekonomiska svårigheter. Det innebär att den enskildes ekonomiska situation vid återbetalningstillfället behöver utredas. När det gäller vissa socialförsäkringsförmåner har socialnämnden en möjlighet att begära att Försäkringskassan betalar ut retroaktiv ersättning direkt till socialnämnden om den enskilde fått försörjningsstöd för samma period som den retroaktiva ersättningen avser. Beslutet fattas av Försäkringskassan och är oberoende av personens ekonomiska situation.

Stadskontoret belyser att den statliga utredningen ”Ett ordnat mottagande gemensamt ansvar för snabb etablering och återvändande” (SOU 2018:22) uppmärksammar att nuvarande ersättningssystem är tids- och resurskrävande för såväl staten som kommunsektorn. Med anledning av bristen på kunskap om kommunsektorns faktiska kostnader för mottagandet lämnar utredningen ett förslag om hur kommunsektorns kostnader ska följas upp i framtiden. Mottagandeutredningen menar att staten ska ersätta kommunerna för initiala kostnader för mottagande av vissa nyanlända invandrare. Utredaren menar att frågan om statlig ersättning för ekonomiskt bistånd är komplicerad. Ekonomiskt bistånd är inte någon insats som specifikt riktas till nyanlända invandrare. Det är därmed inte uppenbart i vilken utsträckning staten ska ersätta kommunerna för denna kostnad. Enligt utredningen är det knappast rimligt att staten står för kostnaderna för ekonomiskt bistånd för personer som har vistats länge i Sverige. I den mån ett högt mottagande av nyanlända invandrare på längre sikt leder till högre kostnader för ekonomiskt bistånd är det att betrakta som en strukturell faktor, som ska hanteras genom det kommunala utjämningsystemet. Å andra sidan menar utredningen är det inte heller rimligt att överhuvudtaget inte ersätta kommunerna för kostnader för ekonomiskt bistånd åt nyanlända invandrare. Utredningens bedömning är därför att en lämplig avvägning är att staten ersätter kommunerna för de genomsnittliga kostnaderna för ekonomiskt bistånd som uppstår de två första åren efter att uppehållstillstånd beviljats. Två år är även den tid som schablonersättningen för mottagande i dag utbetalas under.

Stadskontoret beskriver vidare att Sveriges kommuner och landsting (SKL) bedömer rättsläget som oklart då det endast finns en kammarrättsdom (2015-3571) att hänvisa till. Kammarrättsdomen öppnar upp för kommuner att bevilja ekonomiskt bistånd som förskott

på förmån mot återkrav. SKL menar dock att det är tveksamt om det är möjligt att bevilja försörjningsstöd som förskott på förmån för perioden innan den enskilde påbörjar sin etablering och får rätt till etableringsersättning. Likaså är det inte den enskilde som orsakat att det finns ett glapp mellan de två ersättningssystemen. Att hantera dessa ärenden på något annat sätt än övriga ärenden kan inte enligt SKL vara förenligt med likabehandlingsprincipen.

Avslutningsvis lyfter stadskontoret att om ekonomiskt bistånd ska utges mot återkrav eller ersättas med etableringslån så som beskrivs i motionen medför detta en ökad administration för arbetsmarknads- och socialförvaltningen. Beslut om återkrav måste följas upp och en utredning måste göras om den sökande har möjlighet att återbetala utan att hamna under norm den månad återbetalning ska ske. Varje månad med återbetalning kräver en ekonomisk utredning för att tillförsäkra att hushållet inte hamnar under riksnormens nivå. Att hålla kvar nyanlända i socialtjänsten, som förslaget om återkrav skulle innebära, bedöms vara negativt ur integrationssynpunkt. Det är viktigt att personer som beviljas uppehållstillstånd i Sverige snarast etablerar sig på arbetsmarknaden istället för att hamna i en långvarig kontakt med socialtjänsten utifrån sin försörjning.

Förvaltningens kompletterande utredning med anledning av uppdraget från kommunfullmäktige

Det glapp som utredningen berör är det som uppstår mellan de två ersättningsformerna dagersättning enligt lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) och etableringsersättning som kan betalas ut när en person efter beviljat uppehållstillstånd deltar i etableringsprogrammet hos Arbetsförmedlingen.

Statliga ersättningar till enskild

Dagersättning enligt LMA betalas som regel ut av Migrationsverket och utgår med nedanstående dagsbelopp beroende av boendeform under förutsättning att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt:

	Boende där mat ingår	Boende där mat inte ingår
Ensamstående vuxen	24 kr	71 kr
Per person för vuxna som delar hushållskostnader	19 kr	61 kr
Barn	12 kr för barn t.o.m. 17 år	0-3 år: 37 kr
		4-10 år: 43 kr
		11-17 år: 50 kr

Familjer som har fler än två barn får hel dagersättning för de två äldsta barnen och halv dagersättning för övriga barn. Förutom mat ska dagersättningen räcka till kläder och skor, sjukvård och medicin, tandvård, hygienartiklar, andra förbrukningsvaror och fritidsaktiviteter.¹ Ersättning betalas enligt LMA ut förskottsvis per månad. För asylsökande som inte vistas på förläggning kvarstår rätt till bistånd enligt LMA även under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd. För asylsökande som vistas på förläggning kvarstår rätt till bistånd

¹ <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Medan-du-vantar/Ekonomiskt-stod.html>

även efter att de har beviljats uppehållstillstånd om de inte har anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. Ersättning enligt LMA betalas inte ut för tid då en person deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program som kan ge rätt till etableringsersättning. (8 § LMA)
Under den period en person har rätt till bistånd enligt LMA föreligger inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL för förmåner av motsvarande karaktär. (1 § LMA)

Personer som fyllt 20 men inte 65 år och nyligen har fått uppehållstillstånd som flykting, skyddsbehövande eller anhörig kan delta i etableringsprogrammet under högst 24 månader. Etableringsersättningen uppgår vid heltidsdeltagande till 308 kr per dag (fem dagar per vecka), under en period då den enskilde deltar i kartläggning och upprättande av en individuell handlingsplan. Innan programmet börjar utgår ersättning med 231 kr per dag. För personer som är inskrivna i etableringsprogrammet och har barn som bor tillsammans med dem utgår även ett så kallat etableringstillägg som betalas ut månadsvis. Etableringstillägget uppgår till 800 kr per barn under 11 år och till 1500 kr per barn som fyllt 11 år men inte 20 år. Etableringstillägg utgår för högst 3 barn och reduceras om den enskilde även erhåller underhållsstöd. För personer som är inskrivna i etableringsprogrammet och bor ensam i egen bostad kan bostadsersättning utgå till den del av boendekostnaden som överstiger 1800 kr och upp till 5700 kr. Maxbeloppet är 3900 kr per månad. Bostadsbidrag och bostadstillägg reducerar beloppet.

Ansökan om etableringsersättning görs månadsvis. Utbetalning sker efter rapporterad kalendermånad. Exempelvis, ansökan om ersättning för mars månad ska vara inlämnad senast den 7:e april och betalas ut den 26:e april.²

Statlig schablonersättning till kommuner från Migrationsverket

Migrationsverket betalar ut ersättning till den kommun som först tar emot nyanlända personer för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd som kan uppstå innan den första etableringsersättningen beviljas av Arbetsförmedlingen. För personer som har bostad i eget boende under tiden de ansökt om asyl i Sverige, och för personer som fått uppehållstillstånd på grund av anknytning till någon i Sverige, uppgår schablonbeloppen till 3000 kr för barn och ungdomar under 20 år och 4000 kr för vuxna som fyllt 20 år men inte 65 år. I de fall kommunen tar emot kvotflyktingar eller personer som bostad i ett anläggningsboende utgår ett högre schablonbelopp, 7500 kr, för vuxna som fyllt 20 men inte 65 år.³

Ersättningen betalas ut utan ansökan från kommunen. Under år 2018 erhöll Malmö stad 5 336 500 kr i ersättning från Migrationsverket avseende de initiala kostnaderna för ekonomiskt bistånd.

Utöver ersättning för de eventuella initiala kostnaderna för ekonomiskt bistånd får kommunen en schablonersättning som fastställs varje år. Schablonbeloppen uppgår till 142 600 kr för en person som inte har fyllt 65 år och 82 100 kr för en person som har fyllt 65 år.

Schablonbeloppet ska täcka kostnader för etableringsinsatser för nyanlända personer, till exempel:

² <https://www.forsakringskassan.se/privatpers/arbetssokande/om-du-deltar-i-etableringsprogrammet-hos-arbetsformedlingen>

³ <https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Statlig-ersattning/Ersattning-for-personer-med-uppehallstillstand-som-betalas-ut-utan-ansokan.html>

- mottagande och praktisk hjälp vid bosättning
- särskilda introduktionsinsatser eller merkostnader i skola, förskola, fritidshem och barnomsorg med mera
- utbildning i svenska för invandrare
- anpassad kommunal vuxenutbildning för nyanlända som omfattas av förordningen om etableringsinsatser
- samhällsorientering
- tolk
- andra kommunala insatser för att underlätta etablering i samhället
- vissa kostnader för ekonomiskt bistånd och administration.⁴

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen nuvarande arbete med glappet

Inom förvaltningen handläggs ekonomiskt bistånd i det så kallade glappet vid Integrationscenter (tidigare Invandrarservice) som är en sektion på avdelning Boende, etablering och myndighet.

Malmö stad har ingått en lokal överenskommelse med statliga parter med målsättning att säkra en effektiv väg till etablering, vilket bidrar till att minska tiden i glappet. Arbetsförmedlingen i Malmö erbjuder idag inskrivningsbesök för nyanlända var fjortonde dag. Parterna i den lokala överenskommelsen har arbetat fram rutiner som inkluderar Migrationsverket, Malmö stad, Arbetsförmedlingen och Servicekontoret (där Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är representerade) och bedömer i uppföljningen av samverkansarbetet under år 2018 att det gemensamma arbetssättet fungerar bra. Samverkan möjliggör till exempel att den nyanlände träffa flertalet aktörer under samma dag och därmed samlat har möjlighet att

- ta emot för delgivning av beslut om uppehållstillstånd från Migrationsverket,
- bli folkbokförd som inflyttad till Sverige,
- bli inskriven i socialförsäkringssystemet genom Försäkringskassan,
- skrivas in i på Arbetsförmedlingen, samt
- erhålla en tid till Integrationscenter för inskrivning till SFI-studier, samhällsorientering samt eventuell ansökan om ekonomiskt bistånd i väntan på etableringsersättning.

Ansökan om ekonomiskt bistånd i det så kallade glappet ska som regel göras på Integrationscenter om den enskilde ska delta i etableringen och behöver bistånd i avvaktan på egen försörjning genom etableringsersättning. Undantag är fastställda för I) direktinresta personer som inte kan delta i etableringen (och därmed inte väntar etableringsersättning), samt för II) direktinresta som beviljats uppehållstillstånd mot bakgrund av anknytning till ett ensamkommande barn som är aktuellt inom enhet för barn & familj vid någon av de geografiskt organiserade socialtjänstavdelningarna. I dessa situationer ska personen vid behov ansöka om ekonomiskt bistånd vid den socialtjänstavdelning som då är aktuell utifrån vistelseadress eller pågående kontakt för barnet (så att stöd ges sammanhållet för familjen).

Verksamhetsstatistik visar att totalt 486 hushåll beviljades ekonomiskt bistånd vid Integrationscenter i väntan på etableringsersättning år 2018 (jämfört med 1033 hushåll år 2017). Totalt betalades 7 139 225 kr ut i bistånd till dessa hushåll. Förvaltningen erhöll för 2018, som ovan redovisats, 5 336 500 kr från Migrationsverket för att ersätta de initiala

⁴ Ibid.

kostnaderna för ekonomiskt bistånd vilket motsvarar 75 procent av utbetalt bistånd.

I kontakt med Integrationscenter beskrivs ett arbetssätt som omfattar noggranna beräkningar och antagande av personens/ hushållets nästa inkomst i utredningarna om ekonomiskt bistånd i avvaktan etableringsersättning. Genom lagändring som trädde i kraft 1 januari 2018 med fasta ansöknings- och utbetalningsdatum avseende etableringsersättning kan inkomsterna i högre utsträckning beräknas korrekt. Ändringen bedöms dock även medfört att väntan på att en person blir självförsörjande genom etableringsersättning utökats något, till en och en halv månad jämfört med uppskattningsvis en månad innan lagändringen. Detta till följd av att den första utbetalningen av etableringsersättning ofta inte avser en hel månad varpå det kan finnas behov av kompletterande ekonomiskt bistånd fram till den första hela ersättningsperioden med etableringsersättning.

En viss låneeffekt finns redan idag inom glappet. Om en person först har beviljats ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen i glappet och därefter även beviljas retroaktiv ersättning från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten för motsvarande period, kan socialnämnden begära att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten betalar ut ersättningen till socialnämnden. Detta gäller periodiska ersättningar enligt socialförsäkringsbalken. Beloppet som socialnämnden gör framställan om måste överstiga 1000 kr. Barnbidrag och assistansersättning är undantaget denna bestämmelsen i 107 kap. 5 § socialförsäkringsbalken (2010:110). Integrationscenter sänder i de fall det är aktuellt framställan till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten vilket innebär att en del av det bistånd som betalas ut inom glappet återbetalas från dessa myndigheter. Socialnämnden saknar möjlighet att göra sådan framställan gällande etableringsersättning mot bakgrund av att etableringsersättningen ej är en ersättning inom socialförsäkringsbalken.

Integrationscenter har uppmärksammat att för familjer med barn som ansöker om ekonomiskt bistånd i glappet krävs vanligtvis att även utbetalning av socialförsäkringsförmån i form av bostadsbidrag och barnbidrag behöver komma igång för att hushållet ska bli självförsörjande under etableringsperioden, och att handläggningstider för barnbidrag många gånger är långa. Vid kontakt med Försäkringskassan bekräftas att handläggningstiderna kan uppgå till mellan sex och åtta månader innan beslut om och utbetalning av barnbidrag erhålls. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen bedömer detta bekymmersamt utifrån att familjer blir tvungna att söka ekonomiskt bistånd under långa perioder för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå i avvaktan på beslut från Försäkringskassan. Därutöver saknar socialnämnden möjlighet att med stöd av socialförsäkringsbalken göra en framställan till Försäkringskassan och begära att retroaktivt beviljat barnbidrag utbetalas till nämnden.

Juridiska utgångspunkter

Huvudregeln är att bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL inte är förenat med återbetalningsskyldighet. I vissa fall har socialnämnden dock rätt att bevilja ekonomiskt bistånd mot återkrav, beslut ska då fattas med stöd av 9 kap. 2 § SoL. Bistånd kan enligt detta lagrum återkrävas om det lämnats 1) som förskott på förmån eller ersättning, 2) till den som är indragen i arbetskonflikt, eller 3) till den som på grund av förhållanden som han eller hon inte kunnat råda över hindrats från att förfoga över sina inkomster och tillgångar. Undantag från huvudregeln, att bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL inte är förenat med återbetalningsskyldighet, kan därmed göras i om ovanstående situationer (1-3) är aktuella.

Juridisk bedömning kring etableringslån har inhämtats från såväl Sveriges kommuner och

landsting (SKL) som Malmö stads juridiska enhet. Mot bakgrund av att kommuner saknar annat juridiskt lagrum att bevilja bistånd till enskilda, eller att agera så som bank i förhållande till enskild, så görs bedömningen att det enbart är med stöd av socialtjänstlagen, 4 kap. 1 § och 9 kap. 2 § SoL som bistånd mot återkrav kan beviljas. Utgångspunkten är att enskilda ej ska erhålla dubbla ersättningar för en och samma period utan att ersättningarna vid beslut har beaktats i förhållande till varandra. Den enskilde måste också ha förutsättningar att klara sin försörjning när inkomsten kommer igång.

Kopplat till frågeställningen poängterar SKL i generell information kring bistånd till personer med uppehållstillstånd att det i prejudicerande dom från Regeringsrätten slagits fast att kommunen inte får besluta om generella ekonomiska bidrag till en viss grupp utan att göra en individuell behovsprövning.⁵ Från SKL görs vidare bedömningen att varje kommun har att göra avvägningar kring vilka resurser man avsätter för att administrera beslut om återkrav och följa upp dessa avseende betalningsförmåga, inbetalningar samt driva återkrav.

Ett beslut om att återkräva ekonomiskt bistånd enligt 9 kap. 2 § SoL ska vara skriftligt. Beslutet ska innehålla uppgifter om de omständigheter som ligger till grund för återbetalningsskyldigheten och vilken förmån eller ersättning det gäller, och den enskilde ska ha fått meddelande om beslutet. Socialnämnden behöver kunna styrka att den enskilde verkligen har delgivits beslutet, om nämnden väcker talan om återbetalning i förvaltningsrätten. Innan talan väcks måste socialnämnden på nytt utreda den enskildes möjlighet att återbetala det ekonomiska biståndet. En sådan utredning gör nämnden på samma sätt som andra utredningar om ekonomiska förhållanden. Det som ska utredas är alltså om den enskilde kan klara sin försörjning och livsföring i övrigt om nämnden vidhåller sitt ersättningsanspråk. Det är socialnämnden som ska visa att den enskilde kan återbetala det ekonomiska biståndet (jfr RÅ 1993 not 322). Om det inte går, kan nämnden överväga eftergift enligt 9 kap. 4 § SoL. Det är den enskildes situation vid tiden för återbetalning som är avgörande i dessa fall.⁶

Mot bakgrund av de långa handläggningstiderna för barnbidrag, och att nämnden ej kan sända framställan till Försäkringskassan om retroaktivt utbetalt barnbidrag, är förvaltningens bedömning att för hushåll som inledningsvis aktualiserats på Integrationscenter då det funnits behov av ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen i avvaktan på etableringsersättning, och som behöver fortsatt kompletterande ekonomiskt bistånd i avvaktan inkomst av barnbidrag, bör bistånd beviljas med stöd av 4 kap. 1 § och 9 kap. 2 § SoL. Det innebär att den enskilde, under förutsättning att återbetalningsmöjlighet föreligger, ska återbetala retroaktivt utbetalt barnbidrag till nämnden i samband med att den enskilde erhåller retroaktivt utbetalt barnbidrag från Försäkringskassan.

Arbetsmarknads- och socialnämnden lyfte i sitt tidigare yttrande i ärendet att den låneform som redan idag är aktuell för personer som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet är hemutrustningslån som handläggs av Central studiestödsnämnden, CSN. Hemutrustningslånet avser att täcka behovet av möbler och annan utrustning till det nya hemmet. Lånet avser ej

⁵

<https://skl.se/integrationsocialomsorg/asylochflyktingmottagandeintegration/ansvarsfordelningregelverk/nyanlanda/fragorochsvaromekonomisktbestandtillpersonermeduppehallstillstand.25020.html#5.5b1398ac1669476467d21261.5.5b1398ac1669476467d212ad> (hämtad 2019-04-25)

⁶ <https://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/19306/2013-12-31.pdf> (s 142 f)

kostnader för den enskildes försörjning. Lånebeloppet är anpassat efter hur många som ingår i hushållet och om bostaden hyrs möblerad eller omöblerad. CSN tar ut en årlig ränta på lånebeloppet och återbetalning av lånet ska påbörjas efter två år.

Sveriges kommuner och landstings (SKL:s) pågående arbete om glappet.

Sveriges kommuner och landsting (SKL) bevakar och arbetar aktivt med frågan om att kommunerna i dagsläget måste gå in med bistånd i glappet mellan två statliga ersättningar, LMA-ersättning och etableringsersättning. I SKL:s agenda för integration (2017) påtalas vikten av att åtgärda glappet, det vill säga nyanländs försörjning innan första utbetalningen av etableringsersättning. I agendan lyfter SKL även behovet att se över nivån på etableringsersättningen för att säkerställa att nyanlända garanteras en skälig levnadsnivå utan kompletterande ekonomiskt bistånd samt att utbetalningsdatum av etableringsersättning behövde anpassas så att den enskilde erhåller utbetalning i slutet av månaden.⁷

Kontakt har tagits med sakkunnig utredare på SKL för aktuell information kring utvecklingen av frågor kopplade till glappet på nationell nivå. Enligt SKL saknas ännu statlig lösning på frågan. SKL arbetar aktivt med frågan om glappet i det påverkansarbete som de bedriver. Frågan berör flera av de statliga departementen och bedöms vara komplex. Med utgångspunkt i en uppföljning av ledtiderna i glappet som SKL planerar att genomföra under sommaren kommer de därefter ta ny ställning kring en eventuell skrivelse till regeringen.

Andra kommuners utredningar och beslut kring glappet

Inom ramen för utredningen har en sökning avseende andra kommuners hantering av bistånd i glappet genomförts. Utredningar och beslut från ett tiotal kommuner har inhämtats och avser främst utredningar och beslut under perioden 2017 till 2018.

Vansbro kommun omnämns i press och i andra kommuners utredningar som pionjärer med att införa ekonomiskt bistånd i glappet mot återkrav som förskott på förmån. Vid kontakt med socialtjänsten i Vansbro framkommer att arbetssättet både infördes och avslutades av förvaltningen under år 2017. Avslut skedde mot bakgrund av att berörda hushåll som regel saknade återbetalningsförmåga.

I Växjö kommun beslutade nämnden för arbete och välfärd mars 2017 att införa återkrav för utbetalt ekonomiskt bistånd i det så kallade glappet från första dagen som bistånd beviljas, enligt modell från Vansbro kommun. Nämnden har begärt återrapportering av detta arbetssätt i maj 2019. Kommunstyrelsen i Töreboda kommun beslutade i november 2018 att från och med januari 2019 införa etableringslån med en återbetalningstid på tre år.

Socialnämnden i Ronneby beslutade i juni 2017 att från och med augusti 2017 införa återkrav i alla de ärenden som har retroaktiva inkomster att vänta. Alla hushåll ska bli behandlade enligt likabehandlingsprincipen. Nämnden beslutade vidare att speciellt konto upprättas för intäkter avseende återkrav/ etableringsärende.

Flera andra kommuner har genomfört utredningar om frågan under 2017 och 2018 och fattat beslut om att inte införa etableringslån, däribland Uppsala, Nacka, Västerås, Danderyd, Solna och Ekerö, Rubriceringarna av utredningarna har varierat något, exempelvis att förhindra dubbel utbetalning av bidrag till nyanlända, utredning om etableringslån, etableringslån istället

⁷ <https://webbutik.skil.se/sv/artiklar/skls-agenda-for-integration.html> (s 17)

för försörjningsstöd, återbetalning av förskott på förmån för nyanlända enligt Vansbromodellen samt lån istället för bidrag.

Dessa kommuner återger likartade bedömningar som grund för sina beslut där utgångspunkten är att det saknas stöd i socialtjänstlagen för kommunen att ge lån istället för bistånd. Vidare att förutsättningarna för att bevilja bistånd med återbetalningskrav finns i socialtjänstlagens nionde kapitel och att nämnden i sitt myndighetsansvar redan arbetar i enlighet med socialtjänstlagen och därmed redan använder det utrymme som finns för att den enskilde inte ska få mer ersättning än vad den är berättigad till. Därutöver lyfts olika aspekter fram i kommunernas utredningar. Ett exempel är den myndighetsgemensamma etableringsprocess som kommunen medverkar i och som bidrar till att förkorta det så kallade glappet. Ett annat exempel är att ett systematiskt införande av återkrav för alla nyanlända bedöms innebära väsentligt ökad administration som till största del skulle vara opåkallad då flertalet nyanlända bedöms sakna möjlighet att fullfölja återkravet. Ett tredje och här avslutande exempel är att det bedöms högst osäkert om förfarandet med systematiska återkrav för alla nyanlända är förenligt med en rättssäker myndighetsutövning utifrån socialtjänstlagen och med likställighetsprincipen i kommunallagen.

Förvaltningens sammanfattning och överväganden

Mot bakgrund av kommunfullmäktiges beslut 2018-10-25 om att uppdra åt arbetsmarknads- och socialnämnden att utreda förutsättningarna för att införa etableringslån istället för ekonomisk hjälp (i enlighet med intentionerna i motionen) har arbetsmarknads- och socialförvaltningen utrett frågan.

Kommunen saknar annat juridiskt lagrum än vad som medges i socialtjänstlagen att bevilja bistånd till enskilda, eller att agera så som bank i förhållande till enskild. Ansökningar om ekonomiskt bistånd i glappet handläggs inom förvaltningen av Integrationscenter. I utredningarna görs noggranna beräkningar av, och antagande om, personens och hushållets nästa inkomster vilka beaktas i samband med beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen. I de fall den enskilde ansökt om ersättning från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten sänder förvaltningen en framställan till myndigheterna med begäran om retroaktiv ersättning från dessa i enlighet med bestämmelserna i socialförsäkringsbalken. Arbetsmarknads- och socialförvaltningens samlade bedömning av rättsläget är att på motsvarande sätt som för andra personer som ansöker om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen är huvudregeln att även för bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL i glappet så gäller att detta inte är förenat med återbetalningsskyldighet såvida detta inte är reglerat i socialförsäkringsbalken eller 9 kap. 2 § SoL.

De långa handläggningstiderna för ansökan om barnbidrag för nyanlända leder till att arbetsmarknads- och socialförvaltningen ser behov av att särskilt belysa att det kan vara aktuellt med beslut om bistånd med stöd av 4 kap. 1 § SoL och 9 kap. 2 § SoL för de familjer med barn som har fortsatt behov av kompletterande ekonomiskt bistånd, trots att etableringsersättning börjat betalas ut. En sådan tillämpning bedöms vara i linje med kommunallagens likställighetsprincip.

Vidare kommer förvaltningen initiera att intäkter inom verksamhetsgren ekonomiskt bistånd nyanlända kommer konteras separat.

Den lokala överenskommelsen som kommunen slutit med statliga myndigheter bedöms bidra till att minska tidsintervallet i glappet då enskilda kan var i behov av att ansöka om ekonomiskt bistånd vid arbetsmarknads- och socialförvaltningen i avvaktan på inkomst av etableringsersättning. Schablonersättning som utbetalas från Migrationsverket till Malmö stad för de initiala kostnaderna för ekonomiskt bistånd motsvarade under år 2018 sjuttiofem procent av utbetalt bistånd i glappet.

Vid sökning kring andra kommuners utredningar och beslut framkommer att olika beslut fattats i olika kommuner kring hur beslut om bistånd i glappet ska handläggas. Prejudicerande rättsfall saknas avseende beslut enligt socialtjänstlagen om återkrav av bistånd som beviljats i glappet. Vansbro kommun, som 2017 var först med att kommunicera att ekonomiskt bistånd i glappet alltid beviljades mot återkrav som förskott på förmån, reviderade samma år sitt arbetssätt mot bakgrund av att de sökande saknade återbetalningsförmåga. I kommuner där förslag om etableringslån avstyrkts framhålls att socialtjänsten i sitt myndighetsansvar redan arbetar i enlighet med socialtjänstlagen och därmed använder det utrymme som finns för att den enskilde inte ska få mer ersättning än vad den är berättigad till. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen bedömer att myndighetsutövning sker på motsvarande på Integrationscenter idag. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen instämmer även i bedömningarna om att det bedöms högst osäkert om förfarandet med systematiska återkrav för alla nyanlända är förenligt med en rättssäker myndighetsutövning utifrån socialtjänstlagen och med likställighetsprincipen i kommunallagen.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen delar motionärernas ståndpunkt kring att ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen rimligen inte är den önskvärda lösningen i glappet mellan att den enskilde personen byter ersättningsform från statlig LMA-ersättning till statlig etableringsersättning. Sveriges kommuner och landsting, SKL, har återkommande lyft frågan om glappet i den nationella kontexten och föreslagit en initial statlig ersättning till nyanlända för att ta bort behovet av ekonomiskt bistånd i det nuvarande glappet. SKL lyfter fram behovet av att statligt stöd och insatser bättre måste förhålla sig till individens behov, istället för att som idag bara leda till att nyanlända introducera till ytterligare ett bidragssystem och då belastar kommunernas socialtjänster. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen instämmer i SKL:s uppfattning i frågan.

Mot bakgrund av aktuellt rättsläge och vad som övrigt framkommit i utredningen bedömer arbetsmarknads- och socialförvaltningen inte att det föreligger fog för eller möjlighet att införa särskilda regler för handläggning av ekonomiskt bistånd avseende nyanlända kommuninvånarens ansökningar om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen.

Ansvariga

Petra West Stenkvisst Enhetschef

Katarina Lindeberg Avdelningschef

Britt-Marie Pettersson Förvaltningschef