

Mathias Elmersjö
Utvecklingsledare
08-124 57 353
Mathias.Elmersjo@ekero.se

Utredning av ordförandeförslag - Lån istället för bidrag till nyanlända Dnr SN18/104-524

Bakgrund

På Socialnämndens sammanträde den 29 augusti 2018 lades ett ordförandeförslag fram om lån istället för bidrag till nyanlända. Socialnämnden beslutade att uppdra till förvaltningen att utreda utformningen av förslaget och komplettera med nödvändigt regelverk samt utreda konsekvenser och åiterrapportera till nämnden senast november 2018.

Förslaget innebär att nyanlända ska ansöka om ersättning av kommunen i form av ett lån för den period då ett glapp uppstår mellan Migrationsverkets ersättning (LMA-ersättning) och Arbetsförmedlingens ersättning (etableringsersättning).

LMA-ersättning och etableringsersättning

När en person som sökt asyl i Sverige får ett beslut om uppehållstillstånd och inte ordnar boende på egen hand anvisas personen av Migrationsverket till en kommun för bosättning. I samband med detta upphör dagersättningen från Migrationsverket (LMA-ersättning), vilken fram tills då har betalats ut i förskott. Den enskilde kan då, efter att ha fått sin etableringsplan fastställd av Arbetsförmedlingen, istället få etableringsersättning från Arbetsförmedlingen (utbetalas av Försäkringskassan). Ersättningen betalas ut för föregående månad, efter att den enskilde intygat sin aktivitet inom ramen för den individuella etableringsplanen. Exempelvis betalas ersättning för januari ut i mitten på februari, på motsvarande sätt som vid timanställning.

Mellan LMA-ersättningen och etableringsersättningen uppstår därmed ett glapp där den enskilde saknar inkomster och därför kan behöva söka ekonomiskt bistånd i form av försörjningsstöd för att klara sin försörjning och uppnå en skälig levnadsnivå.

När beslutet om etableringsersättning sedan verkställs betalar Försäkringskassan ut ersättning från den dag som den enskilde är berättigad ersättningen, vilket innebär att den enskilde kan få ersättning för en period som denne redan fått försörjningsstöd för. I några kommuner har försörjningsstödet som betalas ut mellan LMA-ersättning

och etableringsersättning därför beviljats mot återkrav, något som i dessa kommuner benämns som etableringslån.

Det som betalas ut i dessa kommuner, förutsatt att den enskilde är berättigad, är ekonomiskt bistånd i form av försörjningsstöd. Vid bedömningen av om försörjningsstöd ska betalas ut och om det i så fall ska betalas ut mot återkrav gäller Socialtjänstlagen med samma regler för nyanlända som för andra personer som ansöker om försörjningsstöd.

Ekonomiskt bistånd mot återkrav

Beslut om ekonomiskt bistånd/försörjningsstöd prövas utgående från Socialtjänstlagen. Härvid regleras huvudprincipen att biståndet inte behöver återbetalas. Det finns dock i det enskilda fallet omständigheter där en överenskommelse om återbetalning kan göras med den enskilde, exempelvis när denne väntar en betydande ersättning eller inkomst. En förutsättning för återkrav av ekonomiskt bistånd är att man vet att en utbetalning kommer och att den enskilde kan återbetala biståndet utan att hamna i ekonomiska svårigheter.

Ekerö kommun har rutiner för krav på återbetalning av ekonomiskt bistånd som följer bestämmelserna i 9 kap 2 § socialtjänstlagen där detta regleras. Liksom i all hantering av stöd enligt socialtjänstlagen sker det efter en individuell bedömning.

Nuvarande förfarande vid handläggning av ekonomiskt bistånd till nyanlända i Ekerö kommun

En person som blivit anvisad till Ekerö kommun av Migrationsverket skrivs in på Arbetsförmedlingen första vardagen efter sin ankomst till kommunen. Därefter väntar personen på att bli kallad till ett första möte på Arbetsförmedlingen för fastställande av etableringsplan. Detta kan dröja upp till en månad. Etableringsersättningen börjar sedan gälla från det datum då etableringsplanen fastställs. För tiden mellan inskrivning och fastställande av etableringsplan utbetalas ingen etableringsersättning. Kommunen får dock en statlig engångsersättning för barn upp till 20 år och vuxna över 65 år om 3 000 kr och 7 500 kr för vuxna upp till 65 år som avser kommunens initiala kostnader för försörjning under första månaden efter anvisning till en kommun.

I princip alla nyanlända som kommer till Ekerö fortsätter ha inkomster under riksnormen för försörjningsstöd även efter att etableringsersättningen har börjat utbetalas och har därmed förutsättningar att bli berättigade kompletterande försörjningsstöd. Att etableringsersättningen inte täcker alla utgifter beror framförallt på den höga hyresnivån i kommunen.

När den första etableringsersättningen betalas ut från Försäkringskassan tas den upp som en inkomst i beräkningen av försörjningsstöd för den månaden. Detta innebär

antingen att den enskilde inte behöver ansöka om försörjningsstöd den månaden, nedsättning av försörjningsstödet med motsvarande det belopp som betalats ut i etableringsersättning eller avslag på ansökan om försörjningsstöd, med hänvisning till att den enskilde kan tillförsäkras en skälig levnadsnivå genom etableringsersättningen. I det senare fallet tas det överskjutande beloppet i förhållande till normen för försörjningsstöd upp som en inkomst även i nästkommande månads beräkning av försörjningsstöd.

I samband med första utbetalningen av försörjningsstöd till en nyanländ person gör Socialnämnden även en framställan till Försäkringskassan om att den retroaktiva utbetalningen av eventuellt bostadsbidrag och föräldrapenning ska komma till kommunen istället för till den enskilde. Etableringsersättning kan dock inte eftersökas med framställan till Försäkringskassan på motsvarande sätt då den beslutas av Arbetsförmedlingen.

Erfarenheter från andra kommuner

Så kallat etableringslån har införts i några kommuner. Vansbro var den kommun som först införde detta i januari 2017. Där infördes då ett systematiskt återkrav på allt ekonomiskt bistånd som betalades ut till nyanlända i det så kallade "glappet", även sådant bistånd som rör perioden innan etableringsplanens fastställande, alltså en period den enskilde inte får dubbel ersättning för. I Växjö kommun har därefter motsvarande förfarande införts. I Vansbro kommun ledde det nya arbetssättet till att flera nyanlända inte kunde betala tillbaka biståndet och fick betalningsföreläggande från Kronofogden. Rutinerna har nu därför ändrats så att en individuell bedömning av betalningsförmågan görs.

I Sundbyberg fattas beslut om bistånd mot återkrav för all utbetalning av ekonomiskt bistånd i "glappet". När etableringsersättningen kommit igång görs individuella bedömningar av betalningsförmågan. För de som inte blir självförsörjande beräknas etableringsersättning som inkomst i nästa normberäkning av försörjningsstöd, på motsvarande sätt som i Ekerö kommun, och resterande belopp efterges. För de som blir självförsörjande genom etableringsersättningen utreds betalningsförmågan och beslut fattas om antingen eftergift eller avbetalningsplan.

Flera kommuner har det senaste året också utrett förslag om systematiskt återkrav av ekonomiskt bistånd i "glappet" men valt att inte införa detta. Bland dessa kommuner finns Nacka, Västerås, Uppsala, Danderyd, Sollentuna och Solna.

Rättsläget

Socialtjänstlagen ger utrymme för att bistånd beviljas med återbetalningskrav under förutsättning att man vet att en framtida inkomst kommer att betalas ut och att biståndsmottagaren bedöms kunna betala tillbaka det utbetalade biståndet utan att riskera att hamna i ekonomiska svårigheter. Det är dock inte juridiskt prövat huruvida

det är förenligt med gällande lagstiftning att dessa beslut fattas systematiskt utan att föregås av en individuell bedömning. Det finns en överhängande risk att ett sådant förfarande bryter mot gällande principer för tillämpning av Socialtjänstlagen.

Det finns också en risk att systematiskt krav om återbetalning riktat enbart mot gruppen nyanlända bryter mot likställighetsprincipen i Kommunallagen, då olika regler i så fall skulle gälla olika grupper som vistas i kommunen.

Socialkontorets bedömning

Socialnämnden i Ekerö kommun fattar redan idag beslut om ekonomiskt bistånd med krav om återbetalning utifrån den lagstiftning och de rutiner som finns och tillser därigenom att den enskilde inte får mer ersättning än vad denne har rätt till. Vid bedömningen tas alltid hänsyn till den enskildes betalningsförmåga, i enlighet med gällande lagstiftning.

Det stora flertalet nyanlända som Ekerö kommun ansvarar för saknar emellertid den betalningsförmågan under sin etableringstid då de är i fortsatt behov av ekonomiskt bistånd (främst beroende på höga hyreskostnader) för att uppnå en skälig levnadsnivå. Under dessa omständigheter kan inte eventuella beslut om återkrav verkställas.

Ett systematiskt krav om återbetalning av tidigare beviljat försörjningsstöd med avbetalningsplan för alla nyanlända, motsvarande den process som finns i Växjö och Vansbro, skulle i Ekerö kommun innebära att dessa personer i praktiken skulle ha inkomster under riksnormen för försörjningsstöd, det som brukar kallas existensminimum, under återbetalningsperioden. Ur ett barnperspektiv skulle det innebära en risk för ekonomisk utsatthet.

Båda de ovan beskrivna processerna skulle medföra en betydligt ökad administration och tidsåtgång för i första hand extra beslut, dokumentation och besök för upprättande av skuldförbindelse. Inom ramen för socialkontorets nuvarande bemanning finns idag inte de administrativa resurserna att hantera en sådan administration. Socialkontoret behöver i sådana fall tillföras ytterligare administrativ resurs för att hantera dessa processer.

Sammanfattningsvis gör socialkontoret bedömningen att de redan etablerade rutinerna för krav om återbetalning av ekonomiskt bistånd är tillräckliga även när det gäller hanteringen av glappet mellan LMA-ersättning och etableringsersättning för nyanlända. Vidare görs bedömningen att ett införande av systematiskt återkrav för alla nyanlända skulle innebära en väsentligt ökad administration, som till största del skulle vara opåkallad då ett fullföljande av återkravet inte skulle vara aktuellt för det stora flertalet nyanlända. Slutligen är det högst osäkert huruvida förfarandet är

förenligt med en rättssäker myndighetsutövning utifrån Socialtjänstlagen och med likställighetsprincipen i Kommunallagen.

Mot bakgrund av ovanstående bedömning föreslås Socialnämnden att inte gå vidare med förslaget.

Lena Burman Johansson
Socialchef

Inger Norin
Enhetschef integrationsenheten

Mathias Elmersjö
Utvecklingsledare