



Kommunstyrelsen

## **Motion om återbetalning av förskott på förmån för nyanlända enligt "Vansbromodellen"**

### **Ärendet**

Christer Erestål m.fl (SD) har till kommunfullmäktiges sammanträde 2017-06-19 § 63 lämnat en motion om att kommunfullmäktige ska ge i uppdrag till berörda organ att utreda möjligheterna att införa en modell i Danderyds kommun där lån till nyanlända ersätter ekonomiskt bistånd för de som väntar på ersättningar enligt etableringsplan, som upprättas i samband med att den nyanlände deltar i arbetsmarknadspolitiska insatser hos Arbetsförmedlingen. Kommunstyrelsen har skickat motionen i remiss till socialnämnden för yttrande.

Socialkontoret skriver i sitt yttrande, SN 2017/0101, att om återkrav ska vara genomförbart krävs att den enskilde blir självförsörjande och har återbetalningsförmåga inom tre år, därefter preskriberas ärendet enligt lag. Om biståndet ska kunna återkrävas måste den enskilde ha medel över för att klara sin försörjning och inte genom återbetalningskravet komma på obestånd. Socialkontoret bedömer att de nyanländas ekonomiska situation och att deras förmåga till återbetalning av förskott på förmån är starkt begränsad.

Socialnämnden beslutade den 11 december 2017, SN § 149, att godkänna och överlämna socialkontorets tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen med tillägget att med hänvisning till dels kravet på likabehandling och dels till nyanländas ekonomiska situation i allmänhet med begränsad förmåga till återbetalning inte kan vara skäl att generellt utge bidrag framför lån.

Kommunledningskontoret föreslår att motionen ska avslås med hänvisning till bedömningen att socialtjänstlagen inte ger stöd för kommunens att ge generella lån istället för bistånd till nyanlända som väntar på etableringsersättning. Vid ansökan om ekonomiskt bistånd tillämpar socialkontoret samma rutiner för individuell bedömning för samtliga inkomna ansökningar. Det finns idag inga generella rutiner för bedömning av bistånd till nyanlända i väntan på etableringsersättning. Kommunledningskontoret bedömer att de rutiner som socialkontoret idag tillämpar avseende individuell bedömning av behov vid varje ansökan om



ekonomiskt bistånd och befintliga rutiner för krav på återbetalning är tillfredsställande avseende kravet på likabehandling.

### **Kommunledningskontorets förslag till beslut**

Kommunstyrelsens förslag till kommunfullmäktige

Kommunfullmäktige beslutar att avslå motionen.

### **Bakgrund**

En motion har inkommit till kommunfullmäktige om att utreda möjligheterna om återbetalning av förskott på förmån för nyanlända enligt ”Vansbromodellen”.

Ärendet har remitterats till socialnämnden. Socialkontoret skriver i sitt yttrande att kontoret gör individuella bedömningar av behovet av bistånd utifrån socialtjänstlagen när en ansökan har inkommit. Om det vid ansökan finns information om att den bidragssökande kommer få en inkomst efter ett visst datum kan ekonomiskt bistånd ges som förskott på förmån. En individuell bedömning görs i det enskilda ärendet. Enligt socialkontoret är det i nuläget få ärenden som efter den individuella bedömningen erbjuds förskott på förmån.

För att återkrav ska vara genomförbart krävs att den enskilde blir självförsörjande och har återbetalningsförmåga inom tre år, därefter preskriberas ärendet enligt lag. Om biståndet ska kunna återkrävas måste den enskilde ha medel över för att klara sin försörjning och inte genom återbetalningen komma på obestånd. Socialkontoret bedömer att de nyanlända som hittills som beviljats ekonomiskt bistånd i väntan på etableringsersättning har begränsade möjligheter att återbetala biståndet innan preskriptionstiden på tre år har löpt ut.

Den kommun som tar emot nyanlända personer för statlig ersättning för vuxen mellan 4 000 till 7 500 kronor per person för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd som kan uppstå innan den första etableringsersättningen betalas ut till personen.

Socialnämnden beslutade den 11 december 2017, SN § 149, att överlämna socialkontorets tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen med tillägget att med hänvisning till dels kravet på likabehandling och dels till nyanländas ekonomiska situation i allmänhet med begränsad förmåga till återbetalning inte kan vara skäl att generellt utge bidrag framför lån.



### **Kommunledningskontorets yttrande**

Kommunledningskontoret har tagit del av framställan i motionen samt socialkontorets yttrande och socialnämndens beslut om att utreda möjligheterna om återbetalning av förskott på förmån för nyanlända enligt ”Vansbromodellen”.

Kommunledningskontoret anser att lån till nyanlända inte generellt ska ersätta ekonomiskt bistånd för dem som väntar på etableringsersättning, utan att individuell bedömning av varje enskilt ärende ska tillämpas vid ansökan om ekonomiskt bistånd, i enlighet med gällande rutiner som tillämpas av socialkontoret utifrån socialtjänstlagen.

### **Problematiken avseende ”glappet” mellan statliga ersättningar**

Etableringsersättningen betalas ut i efterskott. Tiden från sista utbetalningen av LMA-ersättningen<sup>1</sup> från Migrationsverket till första utbetalningen av etableringsersättning varierar beroende på när i månaden den nyanlände har sitt första etableringssamtal hos Arbetsförmedlingen. Detta kan resultera i ett temporärt likviditetsproblem för den nyanlände i samband med att etableringsperioden påbörjas. Nyanlända som saknar försörjning kan under denna tid behöva vända sig till kommunen för ekonomiskt bistånd. Kommunen har då skyldighet att enligt socialtjänstlagen ge bistånd till den sökande efter individuell prövning om den enskilde inte har möjlighet att försörja sig själv. Kommunen erhåller en statlig ersättning för de utgifter för ekonomiskt bistånd som kan uppstå mellan sista utbetalningen av LMA-ersättning och den första utbetalningsdagen av etableringsersättningen. Detta innebär att kommunen inte står för hela kostnaden för försörjningsstöd under denna period.

Enligt gällande regelverk ger inte socialtjänstlagen idag något utrymme för att generellt ge lån till nyanlända för perioden mellan det att LMA-ersättningen upphör och etableringsersättningen betalas ut. Under vissa förutsättningar kan dock kommunen besluta om bistånd mot återbetalning. Detta regleras i 9 kapitlet av socialtjänstlagen. Enligt huvudregeln är bistånd enligt SoL 4 kapitlet 1 § inte förenat med återbetalningsskyldighet. Vissa undantag från huvudregeln kan ske, biståndet kan exempelvis återkrävas om det utgör ett förskott på förmån eller ersättning, som framställs i motionen. Det kan handla om att vänta på en förmån, när en utbetalning från exempelvis Försäkringskassan är fördröjd.

---

<sup>1</sup> LMA står för Lagen om mottagande för asylsökande. Ersättningen från Migrationsverket till den enskilde asylsökande ska täcka kostnader för mat och boende. Dagersättningen för asylsökande varierar beroende på om de bor på anläggningsboenden där mat eventuellt ingår eller i eget boende. Den asylsökande har rätt till ersättning för den tid som denne väntar på att få ett beslut i sitt ärende. När beslutet är fattat upphör rätten till ersättning enligt LMA.

**”Vansbromodellen” och socialtjänstlagen**

Den så kallade ”Vansbromodellen” som refereras till i motionens framställan beskriver hur kommuner som Vansbro och Växjö tillämpar ett generellt ”förskottslån” till nyanlända i behov av ekonomiskt bistånd i väntan på etableringsersättning. Förskottslånet innebär att en individuell avbetalningsplan skapas för den enskilde när dennes etableringsersättning erhållits. Återbetalningsplanen kan löpa under en längre tid baserat på den enskildes ekonomiska förutsättningar att betala tillbaka återkravet.

Det finns dock ingen rättspraxis idag som visar att etableringsersättningen inte skulle kunna anses vara en sådan förmån eller ersättning som avses i SoL 9 kapitlet 2 § och kan vara undantaget från regler om återkrav. För att kunna återkräva bistånd som betalats ut enligt socialtjänstlagen behöver villkoren för återbetalningen framställts i samband med beslut om bistånd.

För att socialnämnden ska kunna bevilja bistånd enligt SoL 4 kapitlet 2 § måste först en prövning göras enligt SoL 4 kapitlet 1 §. Det går inte att överklaga beslut som fattats enligt SoL 4 kapitlet 2 §. Socialtjänsten får inte kringgå bestämmelserna om överklagande genom att endast bevilja bistånd enligt SoL 4 kapitlet 2 § och således tillämpa de mer generella reglerna för återkrav som är knutna till SoL 4 kapitlet 2 §. Konkret innebär detta att varje ansökan om bistånd måste utredas och bedömas individuellt. Vidare ska återkravet skriftligt framgå av beslutet då socialtjänsten endast har rätt att återkräva bistånd som givits under villkor om återbetalning. Det är även viktigt att socialtjänsten försäkras sig om att den enskilde vet om att biståndet utbetalats med krav på återbetalning och att det finns en överenskommelse om hur och när återbetalningen ska ske.

Oavsett om biståndet betalats ut enligt SoL 4 kapitlet 1 § eller SoL 4 kapitlet 2 § kan den enskilde aldrig tvingas att återbetala om denne inte har tillräckligt med pengar för att klara sin försörjning och livsföring i övrigt. Om den enskilde bedöms ha betalningsförmåga men vägrar att betala tillbaka återkravet måste nämnden väcka talan hos förvaltningsrätten inom tre år efter det att pengarna betalats ut. Nämnden har således tre år på sig att få tillbaka pengarna, efter den tiden preskriberas kravet enligt lag. För att kravet om återbetalning ska vara meningsfullt krävs att den enskilde blir självförsörjande och har återbetalningsförmåga inom tre år.

Nyanlända erhåller etableringsersättning i samband med deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program hos Arbetsförmedlingen. Hur mycket etableringsersättning samt etableringstillägg och bostadsersättning en nyanländ ska erhålla bedöms utifrån dennes arbetsförmåga samt huruvida denne har hemmavarande barn. Konkret innebär detta att ersättningen kan variera mellan individer och i de fall etableringsersättningen och övriga statliga bidrag och ersättningar inte täcker individens levnadskostnader för



fastställd norm kan kompletterande ekonomiskt bistånd beviljas. Detta medför att det kan vara svårt för socialtjänsten att bedöma och fastställa en individuell återbetalningsplan i samband med beslut om bistånd som förskott på förmån med återkrav då beslut om omfattningen av framtida etableringsersättning och övriga statliga ersättningar saknas.

### **Inlägg i frågan från Sveriges kommuner och landsting (SKL)**

Som tidigare nämnt saknas det i dagsläget rättspraxis för hur kommunen kan tillämpa återbetalningskrav på bistånd som beviljats som förskott på förmån med återkrav för nyanlända med rätt till etableringsersättning. Sveriges kommuner och landsting (SKL) framhåller att det i dagsläget är svårt att ge några generella rekommendationer för hur kommunerna ska agera i frågan. Enligt SKL har den modell som tillämpas av Vansbro och andra kommuner ännu inte prövats rättsligt och det är därför inte fastställt att kommunen kan betrakta ekonomiskt bistånd som utbetalas till nyanlända i väntan på etableringsersättning som förskott på förmån.

Jurister vid SKL har dock i sin rådgivande roll tittat på hur olika exempel av "Vansbromodellen" tillämpas i praktiken. SKL har rekommenderat att de kommuner som vänt sig till förbundet i frågan och som vill använda återbetalningskrav enligt "Vansbromodellen" tillämpar individuell bedömning av biståndsbehovet och att förskott på förmån med återkrav endast tillämpas för den tid då dubbla ersättningar kommer att erhållas. Detta innebär konkret att förskott på förmån med återkrav tillämpas från den dag då etableringsersättningen utgår (som beskrivet i *Exempel 1* nedan).

Exempel 1: En person får uppehållstillstånd och ersättningen från Migrationsverket upphör per 1 januari. Personen har sitt etableringssamtal hos Arbetsförmedlingen den 1 januari, det vill säga samma dag som Migrationsverkets ersättning upphör. I samband med etableringssamtalet blir personen berättigad till etableringsersättning från och med den 1 januari. Etableringsersättningen betalas ut den 10 februari i efterskott (retroaktivt). Personen är i behov av ekonomiskt bistånd och ansöker om detta hos socialtjänsten som beviljar ekonomiskt bistånd som förskott på den ersättning som utgörs av etableringsersättningen och andra statliga ersättningar som personen är berättigad till för januarimånad. I samband med beslutet upprättas en återbetalningsplan skriftligt som delges personen i fråga.

Enligt SKL kan bistånd som förskott på förmån med återkrav tillämpas i de enskilda fall där det ekonomiska biståndet medför att den enskilde erhåller dubbla ersättningar för samma period. Det är nödvändigt att göra en individuell bedömning av biståndet och huruvida bistånd som förskott på förmån med återkrav ska tillämpas. I *Exempel 2* beskrivs en situation som jurister vid SKL bedömer som tveksam då det dels förekommer ett reellt



glapp mellan ersättningen från Migrationsverket och beviljad etableringsersättning från Arbetsförmedlingen och dels att den enskilde i detta fall inte har bidragit till detta glapp uppkommit eller kan påverka det.

Exempel 2: En person får uppehållstillstånd och ersättningen från Migrationsverket upphör per 1 januari. Personen har sitt etableringssamtal hos Arbetsförmedlingen den 20 januari, det vill säga tjugo dagar efter det att Migrationsverkets ersättning upphör. I samband med etableringssamtalet blir personen berättigad till etableringsersättning från och med den 20 januari. Etableringsersättningen betalas ut den 10 februari i efterskott (retroaktivt). Personen är i behov av ekonomiskt bistånd och ansöker om detta hos socialtjänsten som beviljar ekonomiskt bistånd som förskott på den ersättning som utgörs av etableringsersättningen och andra statliga ersättningar som personen är berättigad till för januarimånad. I samband med beslutet upprättas en återbetalningsplan skriftligt som delges personen i fråga.

SKLs jurister bedömer i fallet som beskrivs i Exempel 2 att personen i fråga har rätt till ekonomiskt bistånd för perioden 1 till 19 januari eftersom denne inte erhåller någon statlig ersättning för denna period. Detta innebär att beslut om ekonomiskt bistånd som förskott på förmån endast bör tillämpas i exempel 2 för perioden från 20 januari då personen i fråga har fått statlig ersättning beviljad.

### **Befintliga rutiner i Danderyds kommun**

Enligt de rutiner som Danderyds kommun tillämpar för handläggning och beslut om ekonomiskt bistånd utreds den enskilde sökandes ekonomiska situation. Detta innebär att socialkontoret begär in de olika handlingar som styrker den sökandes ekonomiska situation. En grundutredning görs och kontakt tas med andra myndigheter samt uppgifter om tillgångar, kontoöversikt, boende och sysselsättning inhämtas i samråd med den sökande. Alla begärda uppgifter ska kunna styrkas skriftligt och behövs för att kunna göra klart utredningen. Den individuella bedömningen av behovet och rätten till ekonomiskt bistånd samt hanteringen av ärendet sker med stöd av socialtjänstlagen och gäller samtliga ansökningar som inkommer till kommunen. Även de ansökningar som inkommer från nyanlända i behov av ersättning i väntan på etableringsersättningen följer dessa rutiner. Om den sökande har inkomster som överstiger norm har personen inte rätt till ekonomiskt bistånd. Generellt ges bistånd idag inte till nyanlända som förskott på förmån eller ersättning med återkrav, däremot finns detta med i bedömningen i varje enskilt ärende.

Socialkontoret har arbetsmaterial och även förtydligat i riktlinjerna för ekonomiskt bistånd vad som gäller i samband med beviljat bistånd som förskott på förmån eller i samband med återkrav. Ett alternativ som ofta



används är ekonomiskt bistånd mot framställan till Försäkringskassan, det vill säga att den enskilde samtycker till att ersättningen utbetalas direkt till socialkontorets konto istället för att den enskilde ska återbetala ett bistånd. Detta är dock inte möjligt med alla ersättningsformer från Försäkringskassan.

Enligt gällande rutiner för ärendehantering avslutas ett ärende hos socialkontoret i samband med att personen i fråga blir självförsörjande. För nyanlända innebär detta att deras ärende avslutas i samband med att etableringsersättningen betalas ut. Socialkontorets rutin med samtliga ärenden om ekonomiskt bistånd är att låta ärendet vara öppet i tre månader efter sista ansökningstillfället i det fall behov skulle uppstå igen. Återkommer en sökande tre månader eller senare efter avslut till egen försörjning görs en ny grundutredning i ett nytt ärende. Det är i dagsläget cirka 35–40 hushåll som erhåller kompletterande ekonomiskt bistånd utifrån att de antingen har otillräcklig etableringsersättning på grund av höga boendekostnader, att de bor på tillfälligt boende eller att de har pågående beslut om tandvård. Under 2017 öppnades totalt 83 ärenden som avsåg nyanlända i behov av ekonomiskt bistånd i väntan på etableringsersättning, hittills har 38 ärenden öppnats under 2018.

Socialkontoret har upparbetade rutiner för att kontrollera om personer som har erhållit bistånd som förskott på förmån kan återbetala detta. Vid återkrav är den enskilde skyldig att återbetala återkravet enligt upprättad återbetalningsplan och att informera socialkontoret om ytterligare betalningsutrymme. Socialkontoret följer regelbundet upp den enskildes ekonomiska situation genom att begära ekonomisk redovisning och får således information om det finns inkomster som stärker den enskildes förmåga till återbetalning.

### **Kommunledningskontorets samlade bedömning**

Sammanfattningsvis bedömer kommunledningskontoret att socialtjänstlagen inte ger stöd för kommunen att ge generella lån istället för bistånd till nyanlända i väntan på etableringsersättningen betalas ut. I socialtjänstlagen 9 kapitlet regleras under vilka förutsättningar beviljat bistånd kan förenas med återbetalningskrav och vilka möjligheter som finns för att förhindra att dubbla bidrag betalas ut. I sitt myndighetsuppdrag arbetar socialnämnden i enlighet med socialtjänstlagen och använder det utrymme som ges för att den enskilde inte ska få mer ersättning än vad denne är berättigad till. Enligt gällande rutiner utreds och bedöms varje ärende individuellt av socialkontoret.

Kommunledningskontoret anser att de rutiner som socialkontoret idag tillämpar avseende individuell bedömning av behov vid ansökan om ekonomiskt bistånd och befintliga rutiner för krav på återbetalning är





tillfredsställande avseende kravet på likabehandling. Vidare anser kommunledningskontoret att den bedömning som gjorts av jurist vid Sveriges kommuner och landsting (SKL) visar att en generell regel för samtliga nyanlända som söker bistånd i väntan på etableringsersättning inte är okomplicerad då situationen för enskilda kan variera. Kommunledningskontoret anser därför att det är nödvändigt att socialkontoret även fortsättningsvis bedömer varje enskild ansökan individuellt i enlighet med de rutiner som är gällande för samtliga ansökningar om ekonomiskt bistånd. I gällande rutiner hos socialkontoret för bedömning av ekonomiskt bistånd finns redan idag arbetsmaterial och även förtydligat i riktlinjerna för ekonomiskt bistånd vad som gäller i samband med beviljat bistånd som förskott på förmån eller i samband med återkrav. Det är således viktigt att dessa riktlinjer om förskott på förmån och återkrav tillämpas i varje enskild bedömning av ansökan om ekonomiskt bistånd, oavsett om den sökande är nyanländ eller ej.

Kommunledningskontoret föreslår med bakgrund av detta att motionen ska avslås.

Åsa Heribertson  
Kommundirektör

Björn Wallgren  
Ekonomichef

Bilagor: Handlingar i ärendet  
Tjänsteutlåtande Motion om återbetalning av förskott på förmån för nyanlända enligt "Vansbromodellen", KS 2017/0290  
Motion daterad 2017-06-19  
Bilaga 1 Återbetalning  
Beslut Socialnämnden, SN § 149, 2017-12-11  
Tjänsteutlåtande SN 2017/0101

Expedieras:  
Motionärerna  
Socialnämnden