

EKONOMISKT BISTÅND

VÄGVAL FÖR SVENSKA RÖDA KORSET

Slutrapport från utredning av motioner B2 och B4, enligt beslut
fattat av Riksstämman 2019

Innehållsförteckning

1. Inledning	3
1.1 Uppdrag	3
Vad beslutade Riksstämman?	3
Vad sa motionerna?	3
Vad sa styrelsen i sitt yttrande?	3
Arbetsformer	3
2. Nuläge	4
2.1 Ökande humanitära behov i Sverige	4
2.2 Exempel på befintlig verksamhet inom Röda Korset i Sverige	5
Matutdelning i Helsingborg	5
Corona-respons i Södertälje	5
Rödakorshuset i Stockholm	6
Resestöd	6
Vårdförmedlingen	6
Behandlingscenter för krigsskadade och torterade	7
2.3 Hur jobbar andra med denna fråga?	7
Svenska kyrkan	7
Stadsmissionerna	8
Rädda Barnen	8
Rödakors- och rödahalvmånerörelsen	8
Storbritannien	9
Danmark	9
Finland	9
3. Fakta i frågan	9
3.1 Begrepp och definitioner	9
3.2 Socialtjänsten	10
3.3 Regler gällande skatt	10
4. Analys och rekommendationer	10
4.1 Summering	10
4.2 Analys	11
Möjlig utveckling för befintliga verksamheter	11
Krishantering och beredskap	12
Ekonomiskt bidrag till andra organisationer	12
4.3 Vägval och rekommendationer	12
Referenslista	14

1. INLEDNING

1.1 Uppdrag

Denna rapport är sammanställd utifrån det beslut som Riksstämman fattade 2019 om att utreda frågan om ekonomiskt bistånd.

Vad beslutade Riksstämman?

Riksstämman 2019 beslutade:

ATT uppdra åt Svenska Röda Korsets styrelse att till nästa Riksstämman (2021) utreda frågan om ekonomiskt bistånd.

Vad sa motionerna?

Motionärerna till motion B2 föreslog att det även ska vara en möjlighet att ge ekonomiska bidrag till lokala ändamål. Och motion B4 föreslog att § 15 i stadgarna skulle justeras så att ekonomiskt bistånd kan ges till enskild person i det fall det skulle strida mot ändamålsparagrafen i stadgarna att neka sådant bistånd.

Bakgrunden till dessa motioner, och styrelsens beslut att utreda frågan, är att dagens stadgar (§ 15) inte tillåter att ekonomiskt bistånd ges till enskild. Frågan är om detta förbud fortfarande är ändamålsenligt i dagens samhälle.

Vad sa styrelsen i sitt yttrande?

I sitt samlingsyttrande över motionerna bekräftade styrelsen att Svenska Röda Korset har noterat en ökad utsatthet kopplat till grundläggande humanitära behov och där samhället brister i att tillgodose dessa behov samt att omvärldsanalyser visar på att den utsattheten kommer att fortsätta öka under kommande år. Styrelsen lyfte att den delade motionärernas bild av de samhälleliga utmaningar som leder till en ökad utsatthet och förväntan på att idéburna aktörer ska ta ett större ansvar när kommunernas insatser inte möter behoven, att Svenska Röda Korset fullgör sitt humanitära uppdrag dels som ett komplement till det ansvar staten har för humanitära frågor, dels som ett stöd till myndigheterna genom vår stödjande roll inom ramen för statens ansvar, samt utifrån vårt humanitära uppdrag gentemot människor i utsatta livssituationer.

Vad gäller ekonomiskt bistånd såg styrelsen en utveckling både internationellt och bland andra organisationer där en övergång till ekonomiskt stöd sker då detta anses vara mer effektivt, värdigt och hållbart. Styrelsen instämde med andemeningen i motion B4 kring vikten av att möta lokala behov utifrån respekten för ändamålsparagrafen. Styrelsen såg dock risker och utmaningar med att i dag tillämpa ekonomiskt bistånd, exempelvis vad gäller bedömning av behov och urval, strukturer för tillvägagångssättet, samt reglering och lagstiftning kopplat till detta. Därför rekommenderade styrelsen Riksstämman att utreda frågan om ekonomiskt bistånd och hänskjuta beslutet till nästkommande Riksstämman.

Arbetsformer

Styrelsen beslutade om ett direktiv för hur arbetet med att utreda frågan om ekonomiskt bistånd skulle bedrivas fram till nästa Riksstämman. Enligt detta direktiv¹ beslutades att bilda en referensgrupp, att regelbundna möten skulle hållas under utredningens gång samt att rekommendationer skulle tas fram.

Som stöd i att hantera det uppdrag som styrelsen beslutat tilldelades tematisk rådgivare i Socialrätt på enhet Hälsofrämjande och social trygghet att samordna utredningen.

¹ Se bilaga 1 och 2. Direktiv för utredning om ekonomiskt bistånd och gemensamt missiv.

En referensgrupp har hållit regelbundna möten under hela processens gång och har bestått av följande representanter från kretsar och regionråd:

- Björn Eder, Huddinge rödakorskrets, Monica Sturegren Hammarö rödakorskrets, Gunborg Morén, Hedemora rödakorskrets, Åsa Ålander Ljusdals rödakorskrets, Ing-Mari Persson Fröjd Kristianstads rödakorskrets, MariAnne Norén /Reine Oscarsson, regionråd Syd, Louise Edelklint, regionråd Syd, Inger Tåqvist regionråd Södra Norrland

Utöver dessa möten har ett öppet webinarium med workshop hållits den 11 maj 2020, med cirka 80 frivilliga, förtroendevalda och tjänstepersoner. Under Rödakorsdialogen den 30 maj 2020 genomfördes fyra workshoppar runt frågan med representanter från Svenska Röda Korsets styrelse, regionråd och ledningsgruppen.

Även enskilda möten och diskussioner med ett brett urval av representanter från alla avdelningar inom tjänstepersonsorganisationen och med externa individer/organisationer har genomförts.

Det är mot bakgrund av denna samverkan och informationsinhämtning som denna utredning och de rekommendationer som föreslås tagits fram.

2. NULÄGE

2.1 Ökande humanitära behov i Sverige

De senaste åren har en utveckling skett som inneburit ett ökat behov av att tillgodose grundläggande humanitära behov i Sverige. Detta innebär att fler människor faller utanför samhällets skyddsnät och får inte sina rättigheter eller behov tillgodosedda av myndigheter. Den här utvecklingen har framförallt aktualiserats genom drastiska förändringar i migrationslagstiftning samt i socialtjänstens praxis.

Svenska Röda Korset har i flera rapporter belyst de humanitära konsekvenserna av de förändrade lagarna kring flyktningmottagande och särskilt ensamkommande barn och ungdomar har drabbats hårt.²

Samtidigt som utsattheten ökar har berörda myndigheternas förmåga att möta dessa ökade behov markant minskat. Socialtjänstens insatser för de mest utsatta grupperna i vårt samhälle har under de senaste åren starkt begränsats. Bland annat har flera kommuners insatser vid hemlöshet begränsats avsevärt, vi har sett det i våra verksamheter och det har lyfts upp i flera reportage och tv-inslag och tas även upp som en avgörande förändring i Fortes senaste rapport om hemlöshet: ”En viktig tendens i hemlöshetspolitiken illustreras av nya kommunala riktlinjer som begränsar rätten till bistånd till boende.”³

Flera kommuner runt om i Sverige har starkt begränsat beviljandet av så kallat nödstöd enligt 4 kap. 2 § i Socialtjänstlagen, nödstödet är en möjlighet för socialtjänsten att ge akut stöd till de som inte omfattas av rätten till försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen 4 kap. 1 §.

Frivilliga och anställda vid Röda Korset möter dagligen människor i extremt utsatta situationer, människor som varken har tak över huvudet eller mat för dagen, vilket leder till allvarliga konsekvenser, såsom att människor tvingas in i sex- och droghandel för att få mat och någonstans att sova på natten. Svår psykisk ohälsa och kraftig stress är utbrett hos de mest utsatta. Kretsar vittnar

² Se Röda Korsets rapport om ensamkommande: <https://www.rodakorset.se/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/humanitara-situationen-for-ensamkommande-unga/> och om tillfälliga lagen <https://www.rodakorset.se/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/konsekvenser-av-tillfalliga-utlanningslagen/> och LMA: <https://www.rodakorset.se/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/andringar-av-lagen-om-mottagande-av-asylsokande/>

³ S 7, Forskning i korthet nr 14 -Hemlöshet, Marcus Knutagård

även om ökande antal självmord bland unga ensamkommande i deras verksamheter. Även Socialstyrelsen har slagit larm om det stora antalet självmord bland ensamkommande unga, samt att det är just de som hamnat utanför systemet och inte nås av myndigheter som far mest illa.⁴

Coronapandemins effekter har under de senaste månaderna synliggjort effekterna av det bristande skyddsnätet för redan utsatta grupper. Människor i hemlöshet har väldigt begränsad möjlighet att följa Folkhälsomyndigheternas rekommendationer, och i socioekonomiskt utsatta områden har människor förlorat anställningar och möjligheten till försörjning. Migrationsverket släppte ut förvarstagna som inte kunde utvisas utan att de fick någon form av bistånd eller boende. Flera kretsar vittnar om ett ökat behov av att tillgodose humanitära behov såsom mat, kläder och tak över huvud.

2.2 Exempel på befintlig verksamhet inom Röda Korset i Sverige

De senaste årens samhällsutveckling har inneburit att Röda Korset i Sverige har behövt ta ett större kliv mot att tillgodose akuta humanitära behov av materiellt bistånd. På Riksstämman 2019 togs beslut om att förtydliga möjligheten att erbjuda materiellt bistånd för att tillgodose humanitära behov, samt att ett klagande och riktlinjer tas fram gällande materiellt bistånd. Riktlinjerna fastställdes av generalsekreteraren 2020-04-06 och ger vägledning till kretsar, frivilliga, förtroendevalda och anställda i hur Svenska Röda Korset beslutar om och tillhandahåller materiellt bistånd⁵.

Enligt den senaste kretsrapporten är det i dagsläget 70 kretsar runt om i landet som bedriver verksamhet med att tillgodose basala behov, såsom boende, mat och kläder. Därtill finns det verksamheter som drivs nationellt av tjänstepersonsorganisationen som ger olika former av bistånd till individer.

Matutdelning i Helsingborg

Helsingborgs rödakorskrets har en verksamhet för ensamkommande ungdomar. Förutom aktiviteter, samtal och stöd delar kretsen ut mat till de som har behov, det sker på tre olika sätt:

1. I samband med aktiviteten ”Öppet hus” på torsdagar (läxhjälp, gemensam matlagning, rådgivning, m.m.). När personen lämnar kan hen ta med sig en färdigpackad kasse med matvaror som hen hittar i ett angränsande rum.
2. Personen kan boka tid och hämta mat, antingen ta en färdigpackad kasse eller plocka mat själv ur ”skafferiet”.
3. Kretsen handlar tillsammans med personen i en mataffär. Detta görs när det anses ge en god effekt på det psykiska måendet att vara med och handla själv. Då kan personen själv påverka matkassans innehåll och personen får ökad kunskap om priser/budget med mera. Under sommaren 2020 har kretsen sett ett ökat behov av matkassorna då flera ungdomar fått avslag från Socialtjänsten om sina ansökningar om bistånd.

Corona-respons i Södertälje

Svenska Kyrkan i Södertälje har sedan slutet av mars 2020 delat ut matlådor med lagad mat till 150 personer två gånger i veckan. Under våren ökade behovet och framför allt barnfamiljer har sökt akut hjälp då situationen för dem har förvärrats på grund av effekterna av coronapandemin; många har förlorat sina tillfälliga anställningar och familjens inkomst har försämrats drastiskt. Södertälje stads rödakorskrets med stöd av tjänsteperson från enhet Socialt hållbara städer, inledde ett samarbete med församlingen och andra lokala organisationer och företag.

Matkassar med basvaror delas också ut till barnfamiljer varje vecka. En familj kan få en matkasse varannan vecka och 100 kassar per vecka kan delas ut. En behovsbedömning görs där frågor ställs om inkomst och familjens levnadsförhållanden för att säkerhetsställa att de med störst behov nås samt att

⁴ <https://www.socialstyrelsen.se/om-socialstyrelsen/pressrum/press/flertal-fall-av-suicid-bland-ensamkommande-asylosokande-barn-och-unga/>

⁵ För riktlinjerna för materiellt bistånd: <https://kunskapsbanken.rodakorset.se/hc/sv/articles/360007406578-Riktlinje-f%C3%B6r-materiellt-bist%C3%A5nd>

de som har rätt till annat stöd kan få vägledning. En del av de som får stödet är papperslösa, asylsökande eller har ett tillfälligt arbetstillstånd. Framför allt lever en majoritet under osäkra bostadsförhållanden. Många bor trångt eller är inneboende och har ett informellt kontrakt med en hyreskostnad som långt överstiger det normala.

Rödakorshuset i Stockholm

Mötesplatsen Rödakorshuset i Stockholmsförorten Skärholmen drivs av Stockholm Sydvästra rödakorskrets med stöd av tjänsteperson från enhet Socialt hållbara städer. Mötesplatsen riktar sig till människor i utsatta livssituationer. Det finns möjlighet att duscha, tvätta kläder, äta varm mat och få varm dryck. Det sker utdelning av materiellt bistånd i form av kläder och hygienartiklar.

Mötesplatsen har även en rad olika verksamheter så som träna svenska, samhällsinformation, sy- och målarverkstad och en gång i veckan finns en sjuksköterska från Röda Korsets Vårdförmedling på plats. De senaste åren har utsatthet kopplat till hemlöshet och papperslöshet ökat markant.

Resestöd

Svenska Röda Korset arbetar med familjeåterförening för att människor på flykt ska tillförsäkras rätten att leva med sin familj och att familjer som splittrats ska ges möjlighet att återförenas inom kortast möjliga tid. Genom resestödsverksamheten betalas utgifter i syfte att skapa en skyndsam återförening där detta av ekonomiska skäl annars inte skulle vara möjligt.

I dag erbjuder resestödsverksamheten en ”paketlösning” till alla klienter. Svenska Röda Korset handlägger ansökningar om resestöd och bokar de anhörigas resor genom International Organization for Migration (IOM). Den genomsnittliga kostnaden per person har de senaste åren varit cirka 5 500 kronor (2016–2019). Av detta är 900 kronor en serviceavgift till IOM som inkluderar kostnaden för praktisk assistans. Slutsatserna från en nyligen genomförd utredning⁶ visar dock tydligt att resestödet behöver individualiseras i framtiden, dels för att bättre kunna möta klienternas behov, dels för att använda ekonomiska och personella resurser på bästa sätt. Detta resonemang underbyggs även av att det är tydligt att målgruppen har olika behov samt av att målgruppen själv är mycket handlingskraftig. Utredningen om resestödet resulterade i ett förslag om att framtidens resestöd ska ges på tre olika nivåer:

1. Familjen erbjuds ekonomiskt stöd och information men har inget behov av praktiskt stöd.
1. Svenska Röda Korset bidrar med ekonomiskt bistånd, det vill säga ger klienten en summa pengar och klienten köper resan själv. Svenska Röda Korset bistår även med viss information och hänvisning till lokalt IOM-kontor.
2. Familjen erbjuds praktiskt stöd men har inget behov av ekonomiskt stöd.
3. Svenska Röda Korset hänvisar till andra aktörer, såsom IOM, gällande själva resan men ger själv stöd och rådgivning i praktisk assistans och kan vid behov kontakta andra aktörer, såsom ICRC, nationella föreningar, UNHCR, svenska myndigheter.
4. Familjen erbjuds praktiskt och ekonomiskt stöd. Svenska Röda Korset ”köper” ett visst antal enskilda platser hos IOM för särskilt utsatta grupper, såsom ensamkommande barn, svårt sjuka, statslösa samt bidrar med praktiskt stöd.

Vårdförmedlingen

Svenska Röda Korsets Vårdförmedling drivs sedan 2006 och har som mål att alla människor som bor i Sverige ska ges tillgång till den vård de är i behov av. Vårdförmedlingen ger vård och stöd till personer som ej har tillgång till fullständig subventionerad vård. Insatserna som ges är anpassade efter vilket stöd som det offentliga erbjuder. Det innebär att i de fall där det offentliga erbjuder

⁶ Se bilaga 4, Utredning kring Svenska Röda Korsets resestöd vid familjeåterförening

subventionerad vård eller subventionerade läkemedel sker en hänvisning och patienten får stöd i att få tillgång till det som skall erbjudas av det offentliga.

Vissa patienter har dock ej tillgång till subventionerad vård inom det offentliga, det kan till exempel vara människor som räknas som papperslösa, och där erbjuder vårdförmedlingen sjukvård och läkemedel utifrån befintliga resurser.

Sjukvården ges genom frivillig vårdpersonal som är knutna till vårdförmedlingen, för att den vården som de frivilliga ger skall kunna bidra till ett förbättrat hälsotillstånd krävs ibland läkemedel. I de fall en patient är i behov av läkemedel erbjuder vårdförmedlingen att betala för det som läkaren förskriver i de fall patienten själv inte har de ekonomiska förutsättningarna att betala. Bedömning av i vilka fall patientens läkemedel skall betalas baserar sig på patients egen uppfattning av om hen kan betala eller ej. Frågan ”har du möjlighet att betala för dessa läkemedel, de kostar x kr” ställs. I de fall vårdförmedlingen bekostar ett läkemedel sker kommunikation med ett specifikt apotek som sedan lämnar ut läkemedlen till patienten och fakturerar vårdförmedlingen.

Behandlingscenter för krigsskadade och torterade

Svenska Röda Korset driver sedan 1985 behandlingscenter för vård och behandling till personer som lider av trauman från krig, tortyr eller svåra flyktupplevelser, på sex orter i Sverige. På behandlingscentren arbetar tvärprofessionella team bestående av psykologer och psykoterapeuter, fysioterapeuter, kuratorer, läkare, sjuksköterskor och tolkar. Huvuddelen av behandlingen är psykoterapeutisk men som patient träffar man ofta flera behandlare för att även få relevant fysioterapeutisk behandling samt läkar- och kuratorsstöd. Behandlingscentren tar emot personer oavsett legal status, det vill säga såväl asylsökande och papperslösa som personer med uppehållstillstånd i Sverige och svenska medborgare med flyktingbakgrund. Resor för transport till och från behandlingstillfällen betalas vid behov, om det är en förutsättning för att kunna delta i behandling. Det finns även en barnverksamhet på Röda Korsets behandlingscenter som är till för barn till föräldrar som går i behandling. Genom verksamheten erbjuds barn en plats att för gemenskap och bekräftelse, föräldrarna får stöd att stärks i sin föräldraroll och relationer inom familjen stärks. Alla aktiviteter är kostnadsfria och resor i samband med aktiviteter betalas alltid av verksamheten. Födelsedagar och högtider firas och barnen får då presenter. Kläder, mat, blöjor och andra materiella föremål delas ut till familjerna vid akuta behov.

2.3 Hur jobbar andra med denna fråga?

I denna utredning har vi även tittat på hur andra organisationer i Sverige, några andra nationella föreningar i Europa och Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen förhåller sig specifikt till olika former av ekonomiskt stöd.

Svenska kyrkan

Svenska Kyrkan använder gåvomedel, kollekt från gudstjänster, externa medel (tex statliga medel eller medel från olika stiftelser) för att ge ekonomiskt stöd till människor i behov. *”Vi delar ut till de som trillar mellan stolarna. Till de som inte får tillgodosett sina behov av andra.”* Förklarar Carita Ibarra, Stiftsdiakon för Lunds stift. Vidare förklarar hon att de gör en behovsbedömning och har utformat en blankett, för att ha ett skriftligt underlag. Där ska de sökande styrka sina inkomstuppgifter, de som har en skattsedel ska visa den. Men de har inte en exakt gräns för när man kan få beviljat stöd. Carita förklarar: *”Vi har inte en speciell nivå, det är inte så fyrkantigt. Du kan alltid hamna i svåra situationer, speciellt nu under pandemin. Vi tar inte över där socialtjänsten ska hjälpa. Vi går in där socialtjänsten inte går in. Och vi har alltid samtal, vi bygger relationen.”* Carita kan inte se några negativa konsekvenser av det ekonomiska stödet. Hon säger att de säkert har blivit lurade av någon vid något tillfälle, men att det då hellre bjuder på det än att riskera att någon i behov av stöd inte får den hjälp de behöver. *”Om människor inte har mat på bordet kan de inte heller delta i någon verksamhet eller förändra sitt liv, det handlar om Maslows behovstrappa”* samtidigt betonar Carita att inte heller

vill att någon ska bli beroende av kyrkan, diakonerna inom kyrkan jobbar därför mycket med rådgivning och hjälp i kontakt med olika myndigheter för att hjälpa folk vidare. Pengar sätts in på den sökandes bankkonto eller så ges kontanter som hämtas ut med kvittens, just nu försöker svenska kyrkan finna en lösning med ”prepaid cards” – någon form av betalkort.

Stadsmissionerna

De olika stadsmissionerna har olika rutiner kring om och hur de ger ekonomiskt stöd. Göteborgs Stadsmission har något som heter julhjälpen, som innebär att familjer kan ansöka om att få ekonomisk hjälp kring jul. Ansökningsförfarandet och bedömningen liknar socialtjänstens då inkomstuppgifter hämtas in och kravet är att inkomsten ligger under existensminimum. De beviljade pengarna betalas sedan ut till bankkonto eller med en avi. I övrigt ges inget ekonomiskt stöd, utom när riktigt akuta situationer uppstår, då undantag kan göras.

Skåne Stadsmission ger inget ekonomiskt stöd men har omfattande materiellt stöd och kan ibland dela ut presentkort till deltagare i sina verksamheter, det kan vara sådant som de får skänkt från företag, till exempel presentkort till klädaffärer eller bio.

Stockholms Stadsmission har haft en ganska omfattande verksamhet med ekonomiskt stöd. Dels har man kunnat göra ansökningar om ekonomiskt stöd för levnadskostnader, dels har de kunnat tillgodose akuta behov som uppstått hos besökare i deras verksamheter med ekonomiskt stöd. Just nu pågår en intern utredning hos Stockholms stadsmission för att utvärdera och ta beslut om hur det ekonomiska stödet ska se ut framöver.

Rädda Barnen

Rädda Barnen kan enligt sina stadgar inte ge ekonomiskt stöd till enskilda, däremot kan de enligt sina riktlinjer under vissa förutsättningar, betala busskort, ge presentkort och betala hyreskostnader. Som en Corona-respons har Rädda Barnen haft en insats i samarbete med en livsmedelskedja och delat ut värdecheckar till familjer i socioekonomisk utsatthet. Det var livsmedelskedjan som skänkte checkarna och utdelningen skedde via Rädda Barnen. Alla familjer har varit deltagare i Rädda Barnens verksamheter sedan tidigare och det har inte gjorts någon särskild bedömning och det har inte funnits några särskilda kriterier att uppfylla för att få stödet. Eftersom familjerna redan har haft kontakt med Rädda Barnen har man utgått från det behov som familjerna har beskrivit. I vissa kommuner har socialtjänsten reagerat och sagt att om det är familjer som har försörjningsstöd så skulle värdechecken räknas som en inkomst och tas med i deras beräkningar vid bedömning. Rädda barnen har då varit informerat om detta. Enligt uppgift från Rädda Barnen är det olika i hur kommuner ser på värdecheckarna men många väljer att se det som en extra gåva. Många av familjerna inom satsningen har inte varit aktuella för försörjningsstöd. De har antingen varit papperslösa eller så har deras ekonomiska situation försämrats väldigt drastiskt och de har fått stödet från Rädda Barnen innan de har lyckats få stöd från rätt myndighet.

Rödakors- och rödahalvmånerörelsen

Grand Bargain är ett avtal som slöts på World Humanitarian Summit 2016, mellan några av de största biståndsgivarna och humanitära organisationerna i världen. Avtalet syftar till att förbättra effektiviteten i och effekten av humanitära insatser. En av de viktigaste åtgärderna är att öka användningen av ”cash based interventions”⁷

Internationella rödakors och rödahalvmånerörelsen är förbundna att verka för uppfyllelsen av målen i ”The Grand Bargain” och utvecklingen med cash och voucher inom rörelsen har varit stark de

⁷ <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain>

senaste åren. Brittiska Röda Korset har ansvar för Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsens "Cash Hub" som syftar till att påskynda användningen av cash och vouchers för att öka effektiviteten av humanitära insatser.

Rörelsens Cash Hub har tagit fram ett program som bland annat innehåller:

- Program och tekniskt stöd till nationella föreningar
- Operativt stöd till cash-program
- Utbildningsprogram
- En online-plattform för att ge tillgång till information, verktyg, data, evidens och erfarenhetsutbyte samt politik, forskning och påverkansmaterial.
- Utveckling av innovation och användning av ny teknik för cashprogram

Följande exempel visar på hur cash användas i några europeiska nationella föreningar som har en kontext som på olika vis liknar Sveriges.

Storbritannien

Brittiska Röda Korset har mycket kompetens och erfarenhet av att utveckla olika program med ekonomiskt stöd. I Storbritannien finns sedan ett par år tillbaka ett program för ekonomiskt stöd. Som deltagare får man regelbundna stödsamtal med råd och vägledning och var fjärde vecka kan du få ett "prepaid card", ett kort laddat med pengar för att täcka dina akuta levnadskostnader. Ett särskilt program har nu tagits fram med anledning av coronapandemins effekter. Brittiska Röda Korset samarbetar med lokala myndigheter och andra lokala organisationer som gör behovsbedömningar och hänvisar de som uppfyller kriterierna för stöd till den lokala Rödakorskretsen vars frivilliga distribuerar betalkorten. De flesta deltagarna är personer som inte har tillgång till stöd från någon offentlig myndighet, migranter med irreguljär status eller kvinnor som flytt från våld i hemmet.

Danmark

Danska Röda Korset har ett familjeprogram för barnfamiljer i utsatta livssituationer, programmet varvar aktiviteter, samtal, råd och vägledning. Till jul kan familjerna som deltar i programmet få ett ekonomiskt stöd i form av betalkort laddade med pengar för att köpa julklappar och julmat.

Finland

Finska Röda Korset ger inte ut några kontanter men de ger vouchers i vissa sammanhang. Främst i kris och katastrofsituationer som till exempel vid bränder. Nyligen har en pilotverksamhet startats upp med vouchers till papperslösa som befinner sig i extremt utsatta situationer och inte får stöd från myndigheter. Dessa vouchers ska kunna täcka behovet av mediciner, mat, kläder och tak över huvud.

3. FAKTA I FRÅGAN

3.1 Begrepp och definitioner

Internt inom Svenska Röda Korset har begreppet ekonomiskt bistånd använts. Detta begrepp för dock ofta tankarna till Socialtjänstens försörjningsstöd. De internationella begreppen *cash*, *cash based interventions*, *cash programmes* *cash distribution*, *cash and voucher assistance* syftar på en humanitär insats som innebär pengar för att tillgodose humanitära behov.⁸

Det kan vara kontanter (cash) eller kort laddade med pengar, presentkort, kuponger (vouchers). Det kan vara villkorat eller icke-villkorat med begränsat eller icke begränsat ändamål. Det handlar om hur urvalet av mottagarna av stödet görs och vad det ekonomiska stödet kan användas till. Exempelvis är

⁸ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies Cash Programmes: IFRC Key messages / 3 June 2019

ett kort laddat med pengar som bara kan användas till matvaror – en *voucher*, *begränsat* och om det bara är deltagare i en viss verksamhet som kan få det så är det även *villkorat*.

3.2 Socialtjänsten

När det gäller denna fråga är det särskilt angeläget att titta på den formella ansvar och uppdrag som Socialtjänsten har. Enligt socialtjänstlagen svarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Bistånd kan beviljas enligt 4 kap. 1 § i Socialtjänstlagen försörjningsstöd eller 4 kap. 2 § genom det som brukar benämnas *nödbistånd*. Vid en bedömning om bistånd görs en beräkning då uppgifter om inkomster och kostnader begärs in. Om det då visar sig att en person har fått ekonomiskt stöd av någon annan så kan det tas med i beräkningen och innebära att personen får ett avslag eller ett lägre belopp i bistånd från socialtjänsten.

Kommuner har olika rutiner för detta och under utredningen har exempel visat sig exempel då kommuner har valt att se ett stöd från Rädda Barnen som en gåva och inte tagit med det i beräkningen och i något fall har ett ekonomiskt stöd från Svenska kyrkan lett till ett avslag på en biståndsansökan. Vad gäller bistånd till personer i papperslöshet eller annan osäker status i landet gör kommuner också olika, en del kommuner ger i vissa fall nödbistånd enligt 4 kap. 2 § i Socialtjänstlagen men i de flesta fall ges inget stöd alls från socialtjänsten.

3.3 Regler gällande skatt

I Sverige är en gåva som ges utan krav på motprestation skattefri för mottagaren. (8 kap. 2 § IL).⁹ Så ett ekonomiskt stöd till någon i en utsatt situation då det inte föreligger någon motprestation för att få gåvan är inte skattepliktig för mottagaren.

4. ANALYS OCH REKOMMENDATIONER

4.1 Summering

Mot bakgrund av de workshoppar och diskussioner som har förts med en bred representation av frivilliga, förtroendevalda och tjänstepersoner har vi kunnat samla bilden av hur det i dag ser med verksamheter kopplade till ekonomiskt bistånd, samt de behov och uppfattningar som finns inom Svenska Röda Korset runt att tillgodose grundläggande humanitära behov med ekonomiskt stöd. Risker och utmaningar som finns kopplade till att ge ekonomiskt bistånd har även blivit tydliga.

Nedan listas några av de mest framträdande synpunkter som framkommit:

Summering av identifierade risker och utmaningar

- Risk att ta över samhällets ansvar - risk att bidra till en utarmning av socialtjänsten.
- Svårt att göra en korrekt och rättvis behovsbedömning.
- Säkerhetsrisker, t.ex. risk för intern korruption och hot och våld.
- Ett stort ansvar för kretsar att bära med många utmaningar.
- Risk att göra människor beroende av Röda Korsets stöd så de inte kommer vidare i livet.
- Hur säkerställer vi att det blir lika i hela landet?
- Ekonomiskt stöd kan användas till andra saker än humanitära behov och missbrukas.

Summering av identifierade möjligheter

- Bättre möjlighet att hjälpa människor i utsatthet.
- Egenmaktstärkande för målgruppen.
- Möjlighet att komplettera och ge hjälp i väntan på att myndigheters insatser.

⁹ <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2020.11/2620.html>

- Tids- och ekonomiskt effektivt, minskad logistik.
- Möjliggör ett bra stöd till papperslösa.
- Skapar förtroende hos våra deltagare när vi kan ge anpassad hjälp.

4.2 Analys

Vi möter människor i stor utsatthet i våra verksamheter runt om Sverige och vi ser att denna utsatthet ökar i Sverige. Svenska Röda Korset har därför ett ansvar att möta dessa ökande behov i enlighet med våra principer. Huvudfrågan är dock *hur* Svenska Röda Korset ska gå tillväga för att möta dessa ökade behov när det finns, begränsningar, risker och regler att förhålla sig till.

När det gäller alla våra verksamheter är det viktigt att de följer våra grundprinciper – i denna fråga är det särskilt grundprinciperna om humanitet och opartiskhet som aktualiseras – och att de möter de utsatta på ett icke-diskriminerande sätt, och är hållbara över tid för både de vi möter och våra frivilliga.

I den utredning vi har genomfört visar sig dessa aspekter vara särskilt relevanta i förhållande till ekonomiskt bistånd. Detta, tillsammans med det uppdrag och ansvar socialtjänsten har i Sverige, och de risker som finns kopplade till att kunna fördela ekonomiskt bistånd till enskilda på ett tryggt och stöttande sätt, leder till att det finns starka skäl att vara restriktiva i hur vi gör detta. I de genomförda diskussionerna med framförallt förtroendevalda och frivilliga har riskerna och utmaningarna kopplat till socialtjänstens ansvar lyfts på ett väldigt tydligt sätt. Att Röda Korset inte ska ta över det som socialtjänsten bör göra har uttryckts och att en persons möjlighet att få bistånd från socialtjänsten påverkas har beskrivits som en risk. Därtill har komplexiteten i att göra behovsbedömningar på ett rättvist sätt och det stora ansvar det skulle innebära för en enskild krets diskuteras samt hur det skulle kunna samordnas mellan kretsar och hur en sådan utveckling kan ske jämt över hela landet.

Att ha gjort en behovsanalys och att kunna göra säkra hänvisningar är goda förutsättningar för att begränsa risker och undvika negativa konsekvenser. En säker hänvisning innebär att vägleda en hjälpsökande till en annan betrodd aktör, eftersom hen behöver hjälp som ligger utanför Röda Korsets kapacitet eller uppdrag. Att göra en säker hänvisning handlar om att leva upp till principen om att inte göra någon skada (do no harm) vilket innebär att insatser inte får ha en negativ effekt på deltagarens fysiska eller psykiska hälsa, säkerhet eller rättigheter.¹⁰

Resultaten från utredningen visar tydligt att det inte är önskvärt att öppna upp för möjligheten med att förmedla ekonomiskt bistånd på ett sätt som liknar myndighetsutövande. Men för att kunna tillgodose akuta humanitära behov på ett effektivt och värdigt sätt som kan anpassas efter den aktuella situationen och individuella behov och förutsättningar måste Svenska Röda Korset ta nya kliv och möta den ökande utsattheten.

Riktlinjerna om materiellt bistånd innebär redan i dag ett utrymme för att ge konkret stöd till människor i utsatthet inklusive vissa delar som tangerar ekonomiskt stöd när de sker inom ramen för en verksamhet som kretsen bedriver.

Möjlig utveckling för befintliga verksamheter

Även om det finns tydliga risker och utmaningar med att dela ut ekonomiskt bistånd finns det situationer där detta skulle vara lämpligt. Att öppna upp för att i begränsad form kunna använda någon form av ekonomiskt stöd för att tillgodose humanitära behov i en svensk kontext skulle enligt vad utredningen föreslår innebära att ett antal verksamheter skulle kunna bli mer effektiva och ge ett större mervärde i form av egenmakt, värdighet och valfrihet för mottagaren, samtidigt som eventuella risker hanteras på ett säkert sätt.

¹⁰ Se bilaga 5, How to Make Safe Referrals A POCKET GUIDE

Som exempel, utifrån de verksamheter som beskrivits i avsnitt 2.2, skulle en krets istället för att packa **matkassar** och behöva förvara mat och köra och handla kunna tillgodose det aktuella behovet med ett kort kopplat till en matvaruaffär. För att minimera risker och negativa effekter och undvika att det blir ett för stort ansvar och för många utmaningar för den enskilda kretsen kan den här möjligheten begränsas till kretsar med verksamhet inom ramen för ett avgränsat program med stöd från tjänstepersonsorganisationen, i den form som Socialt hållbara städer tillsammans med kretsar bedriver verksamhet i socioekonomiskt utsatta områden. Den typen av programverksamhet kan utvecklas och bedrivs inom fler tematiska och geografiska områden.

Resestödet är en verksamhet som sker inom tjänstepersonsorganisationen och som innebär ett ekonomiskt bistånd för att enskilda ska kunna ta sig till Sverige. I dag sker detta via en annan organisation, men om möjligheten att ge ekonomiskt stöd direkt till individen förverkligas så kan resestödet bli mer kostnadseffektivt och kunna anpassas efter individens förutsättningar. Likaså skulle Avdelning vård och hälsa kunna utveckla **vårdförmedlingen och behandlingscentrets** barnverksamhet. Möjligheten att ge presentkort/betalkort till barnfamiljer i verksamheten och möjlighet att i större utsträckning stå för kostnader för framförallt människor i papperslöshets livsavgörande utgifter skulle kunna utveckla verksamheterna i en humanitär och effektiv riktning.

Krishantering och beredskap

Enhet Krishantering och beredskap ser flera möjliga positiva effekter av att kunna använda sig av ekonomiskt stöd och framförallt vouchers i krisinsatser. Den strategiska inriktningen och de nya riktlinjerna för materiellt bistånd är tydliga med att Svenska Röda Korset ska kunna ge materiellt stöd, men en stor utmaning är att det inte finns material tillgängligt runt om i landet. Om en krets inte har ett beredskapslager eller möjlighet att förvara stora mängder varor och material så är exempelvis vouchers ett bra alternativ. Den formen av stöd ger även den drabbade större möjlighet att själv besluta om vad personen/familjen i fråga är i behov av. En krets beslutar alltid själv när en insats påbörjas och avslutas men bör alltid informera *Tjänsteman i beredskap* (TIB) eller krisledningsorganisationen. Kretsen kan också begära stöd från TIB eller krisledningsorganisationen. Ett sådant stöd kan då även innebära stöd i att använda ekonomiskt bistånd i insatsen.

Ekonomiskt bidrag till andra organisationer

Utredningen har inte identifierat något behov av att öppna upp för möjligheten att ge ekonomiskt bidrag till andra organisationer. Mycket verksamhet som kretsarna bedriver sker i samverkan med andra organisationer eller i samverkan med kommunen. I de fall kretsen står för finansiering så inbegriper samarbetet mer än bara pengar. Och detta är då i enlighet med Svenska Röda Korsets stadgar och dess tillämpningsföreskrifter. Tillämpningsföreskriften säger: *Ekonomiskt bidrag får aldrig ges till annan organisation. Det är däremot möjligt för kretsar att samarbeta med annan organisation i gemensam verksamhet för att möta angelägna behov, så länge som denna verksamhet ryms inom Svenska Röda Korsets ändamål såsom det formuleras i § 1 i stadgarna. Ett samarbete kan inkludera komponenter som exempelvis frivilliga, utbildning, lokaler, materiel och/eller pengar och måste innehålla minst två av nämnda komponenter. Att ge enbart ekonomiskt stöd är alltså inte förenligt med stadgarna.*

Flera exempel finns från verksamhet med och för ensamkommande ungdomar, då kretsen i vissa fall bidrar med finansiering till ett boende men det är en annan organisation som ansvarar för skötseln av boendet. I de fallen består samarbetet även i en gemensam samordning och andra aktiviteter riktade till ungdomarna, till exempel rådgivning eller fritidsaktiviteter.

4.3 Vägval och rekommendationer

Svenska Röda Korsets styrelse uttryckte i sitt yttrande till Riksstämman att det pågår en utveckling både internationellt och bland andra organisationer i Sverige där en övergång till ekonomiskt stöd sker. Styrelsen bekräftade även att genom ekonomiskt stöd upprätthålls individers värdighet och

egenmakt och grundläggande behov kan tillgodoses på ett resurs- och ekonomieffektivt sätt, samt att i vissa situationer kan ekonomiskt stöd vara bättre lämpat och mer hållbart ur ett socialt, miljömässigt och ekonomiskt perspektiv. Styrelsen instämde med andemeningen i den inkomna motionen B4 kring vikten av att möta lokala behov utifrån respekten för ändamålsparagrafen. Styrelsen såg dock risker och utmaningar med att i dag tillämpa ekonomiskt bistånd i en svensk kontext, exempelvis vad gäller bedömning av behov och urval, strukturer för tillvägagångssättet, samt regleringar och lagstiftning kopplat till detta.

En slutgiltig analys av det insamlade materialet och av genomförda diskussioner inom organisationen har lett fram till följande rekommendationer som syftar till att Svenska Röda Korset följer samhällsutvecklingen, lever upp till ändamålsparagrafen om att förhindra och lindra mänskligt lidande och att det sker på ett sätt förenligt med våra grundprinciper samtidigt som det säkerställs att kretsar inte belastas med ett oproportionerligt ansvar eller att myndigheters ansvar urholkas.

Utredningen föreslår att:

Ekonomiskt bistånd i form av rena kontanter ska fortfarande inte användas. Ett utökat materiellt bistånd som inkluderar vouchers och andra lösningar som inte innebär kontanthantering bör utvecklas, den typen av materiellt bistånd ska alltid syfta till att tillgodose ett humanitärt behov och när behovsanalysen genomförs ska Röda Korsets grundprinciper vara ledande. Stödet ska vara möjligt att ges som ett utökat materiellt bistånd under begränsade förutsättningar och utredningens slutsats är att en förändring av § 15 i stadgarna inte är nödvändig. Förutsättningarna för det utökade materiella biståndet regleras i tillämpningsföreskrifterna och i en revidering av riktlinjerna för materiellt bistånd.

Ett utökat materiellt bistånd bör möjliggöras under följande förutsättningar:

1. En lämplig lösning är att använda sig av begränsade betalkort, ”prepaid cards” eller andra vouchers eller betallosningar som kan tas fram i samarbete med företag.
 - a. Ett utökat materiellt bistånd ska kunna ges av kretsar som bedriver en verksamhet inom ramen för ett avgränsat program. En förutsättning för att det inom en verksamhet ska kunna ges är att det även ges rådgivning och kan göras säkra hänvisningar. Samt att det är säkerställt att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt till exempel genom stöd från ansvarig myndighet. Tjänstepersonsorganisationen ansvarar för att säkerställa nödvändigt stöd till kretsar och ta fram verktyg i form av metoder och handböcker.
 - b. Ett utökat materiellt bistånd, som även inkluderar resestöd vid familjeåterförening, ska kunna ges inom en verksamhet som bedrivs direkt av tjänstepersonsorganisationen. En förutsättning för att det inom en verksamhet ska kunna ges är att det även ges rådgivning och kan göras säkra hänvisningar. Samt att det är säkerställt att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt till exempel genom stöd från ansvarig myndighet.
 - c. Ett utökat materiellt bistånd ska kunna ges vid en krisinsats. En förutsättning för att det inom en krisinsats ska kunna ges är att det även ges rådgivning och kan göras säkra hänvisningar. Det ska vara säkerställt att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt, till exempel genom stöd från ansvarig myndighet.
2. Ekonomiskt bidrag till annan organisation ska fortsatt inte vara möjligt om det inte utgår från ett samarbete. Gällande lydelse i tillämpningsföreskrifterna till stadgarna kvarstår.

Utifrån denna slutrapport beslutade Svenska Röda Korsets styrelse 2020-10-16:

- ATT** inte ändra stadgarna för att införa ekonomiskt bistånd.
- ATT** uppdra åt generalsekreteraren att revidera riktlinjerna för materiellt bistånd så att det materiella biståndet utökas till att innefatta vouchers och andra betallösningar som inte innebär kontanthantering, samt
- ATT** uppdra åt styrelsens stadgegrupp att revidera tillämpningsföreskriften till § 15 i stadgarna.

REFERENSLISTA

Röda Korsets rapport om ensamkommande: <https://www.rodakorset.se/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/humanitara-situationen-for-ensamkommande-unga/>

Röda Korsets rapport om den tillfälliga lagen <https://www.rodakorset.se/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/konsekvenser-av-tillfalliga-utlanningslagen/>

Röda korsets lägesrapport om LMA: <https://www.rodakorset.se/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/andringar-av-lagen-om-mottagande-av-asylsokande/>

Forskning i korthet nr 14 -Hemlöshet, Marcus Knutagård

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies Cash Programmes: IFRC Key messages / 3 June 2019

<https://www.socialstyrelsen.se/om-socialstyrelsen/pressrum/press/flertal-fall-av-suicid-bland-ensamkommande-asylsokande-barn-och-unga/>

<https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain>

<https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2020.11/2620.html>