



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Datum
2013-08-09
Diarienumr
2013-583

1 (23)
Utgåva
1.1

UL-INRI
Leif Elofsson
010-2404048
leif.elifsson@msb.se

Förstudie: Grundläggande säkerhetsnivåer/acceptabla leveransnivåer för ”ekonomisk försörjning för enskilda”

En analys beställd av Samverkansområdet
ekonomisk säkerhet (SOES)





Förord

Den verksamhet som bedrivs av myndigheterna inom Samverkansområdet Ekonomisk säkerhet (SOES) är av avgörande betydelse för alla i Sverige. Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Pensionsmyndigheten ansvarar för utbetalning av mycket stora belopp till de svenska hushållen. Men det räcker inte med att pengarna skickas från en myndighet till ett konto. Pengarna måste vara åtkomliga och kunna användas. Riksgälden, Skatteverket och Finansinspektionen har uppgifter av betydelse för säkerhet och stabilitet inom systemen. Dessa myndigheter är obligatoriska medlemmar i SOES. Utöver dessa så ingår även Riksbanken, Försvarsmaktren och representanter för länsstyrelser och kommuner i samverkansområdets arbete.

SOES ska verka för att enskilda individer, företag och det allmänna ska ha tillgång till och förtroende för att:

- samhällets betalningar fungerar och
- systemen för att betala varor och tjänster fungerar.

Syftet är att förebygga allvarliga störningar för att minska konsekvenser av händelser som kan få allvarliga samhällspåverkande effekter.

Detta sker genom att ur ett samhällsperspektiv analysera risk och sårbarhet för kritiska resurser samt beroenden, dokumentera dessa, ta fram förslag för åtgärder, och tillställa ansvariga aktörer.

Som ett led i detta har SOES (via Försäkringskassan) låtit genomföra en förstudie om möjligheten att identifiera den enskilde individens minimibehov avseende försörjningsförmåga vid krislägen och identifiera viktiga förutsättningar för att kunna definiera/fastställa acceptabla leveransnivåer .

Uppdraget gavs till Towe Lindqwister, Combitec AB. Arbetet finansierades genom anslaget 2:4 Krisberedskap efter beslut av MSB 2011.

Arbetet slutredovisades för SOES 12 juni 2013. Den redovisade rapporten utgör i oförändrad form innehållet i detta dokument.

Berit Sjödin, Försäkringskassan
Ordförande SOES



Innehåll

1 Sammanfattning	4
2 Inledning	6
2.1 Bakgrund och behov	6
2.2 Syfte.....	6
2.3 Mål	6
2.4 Medverkande	7
2.5 Avgränsning	7
3 Ansvarsförhållanden	7
3.1 Allmänt	7
3.2 Offentliga aktörer	7
3.2.1 Myndigheter	7
3.2.2 Kommuner och landsting	8
3.3 Privata aktörer	11
3.3.1 Banker	11
3.4 Övriga aktörer.....	11
3.5 Enskilda	11
4 Typsituationer	12
4.1 Pengar på konto kan inte disponeras.....	12
4.2 Insättningar på konto kan inte göras	13
5 Grundläggande ekonomisk försörjning för enskilda.....	14
5.1 Samhällskonsekvenser vid störningar på betalningsförmågan ..	14
5.2 Kategorisering av målgruppen "enskilda"	15
5.2.1 Personer med nedsatt försörjningsförmåga (kategori 1)	16
5.2.2 Målgruppsanalys	17
6 Riksnorm för försörjningsstöd	18
7 Slutsatser och förslag till fortsatt arbete	19
8 Bilaga 1: Förslag till resultatmål för samhällets krisberedskap för försörjning av dricksvatten, livsmedel och värme	21



1 Sammanfattning

Föreliggande studie utgår från det arbete som MSB driver och som syftar till att säkerställa särskilt kritiska samhällsfunktioner, fastställa acceptabla leveransnivåer samt undersöka möjligheter att skapa prioriteringar av samhällets resurser. Målet med denna förstudie har varit att inom ramen för SOES verksamhet identifiera viktiga förutsättningar för att kunna definiera/fastställa acceptabla leveransnivåer för den finansiella sektorn.

Förstudien har byggt sitt resonemang utifrån de föreslagna grundläggande säkerhetsnivåer som tagits fram avseende den enskildes tillgång till livsmedel vilka föreskriver det antal kalorier som den enskilde har rätt till per dygn liksom riktlinjer för tillgång till volymer av dricksvatten. Men om inköp krävs av den enskilde för att tillgodose dessa grundläggande nivåer så krävs tillgång till pengar. Vems skyldighet är det att förse enskilda med pengar för införskaffning av livsmedel, och hur mycket är man berättigad?

I arbetet har vi utgått från två scenarier:

- Pengar på konto kan inte disponeras
- Insättningar på konto kan inte göras

Vid omfattande störningar som medför kraftig påverkan på betalningsförmågan i samhället riskerar konsekvenserna att bli stora främst för enskilda (och då främst för de som inräknas i de svagare grupperna). Vid behov kan enskilda vända sig till socialtjänsten för tillfällig ersättning (se Socialtjänstlagen 2001:453). Det bedöms dock som vanskligt att förlita sig på att kommunerna med hänsyn till Socialtjänstlagen skall kunna hantera konsekvenserna av en omfattande och långvarig händelse som slår på betalningsförmågan. Efter ett antal dagar finns en uppenbar risk för att socialtjänsten kommer att "gå på knäna" samt att risk finns för att det kommer att uppstå en stor misstro till samhället i stort som kan ge stor instabilitet. När kommunens förmåga inte räcker till längre riskerar med andra ord konsekvenserna att bli förödande. Folk i allmänhet är tålmodiga i relativt många dagar förutsatt att mat finns på bordet. Men klarar inte kommunerna att tillgodose dessa krav blir situationen inom kort problematisk. Vid störningar blir svaga grupper i princip helt beroende av kommunens möjligheter. Frågan är hur kommunernas beredskap ser ut för att klara en långvarig störning på betalningsförmågan främst med utgångspunkt på svaga grupper. Frågan är om det finns det handlingsplaner för att klara detta?

I förstudien har fokus främst riktats till enskilda som vi valt att dela in i fyra kategorier. Utav dessa har vi främst fokuserat på den grupp som bedöms som svagast och i mest behov av stöd och hjälp i ett akut läge och denna grupp omfattar personer som rent generellt kan anses ha nedsatt försörjningsförmåga (kategori 1). I gruppen innehar merparten hela eller väsentliga delar av sin



försörjning från trygghetssystemen där bland annat försörjningsstöd, socialförsäkring och arbetslöshetsförsäkring ingår. Denna grupp bedöms som förhållandevis stor då den bland annat inrymmer pensionärer, långtidssjukskrivna och studerande. Gruppens storlek gör att för en enskild kommun så kan en omfattande och långvarig störning med allvarliga utbetalningsproblem komma att medföra stora problem när det gäller insatser för att stödja gruppen. När det gäller övriga boende i en kommun (kategori 2) förutsätter förstudien att de har betydligt bättre förutsättningar att klara sig själva under en längre tidsperiod då dessa i större utsträckning har tillgång till kreditkort och krediter, sparade medel samt i flera fall har bättre möjligheter att kunna förflytta sig om problemet är lokalt. När det gäller besökare i en kommun (kategori 3 och 4) bedöms även dessa ha relativt goda förutsättningar att klara sig en tid liksom ha möjligheter att förflytta sig. Sammantaget bedöms merparten av dem som inräknas i starkare grupper ha ett flertal kort utan limiter vilket ger god köpkraft förutsatt att betalning med kort fungerar. Vidare bedöms dessa grupper ha goda bankkontakter vilket underlättar eventuella behov av kontakter med bank.

I framtagningen av resultatmål inom det ekonomiska området har förstudien tittat på riksnormen för försörjningsstöd som regeringen årligen fattar beslut om. Denna omfattar normen för ett hushåll sett utifrån de personliga kostnaderna liksom de gemensamma hushållskostnaderna. Riksnormen tar hänsyn till den enskildes behov av livsmedel, kläder och skor, fritid och lek, hygien, barn- och ungdomsförsäkring, dagstidning, telefon och tv-avgift. I en krissituation kan sannolikt vissa punkterna på listan sorteras bort under en tid men beloppen och behoven bör ändå ligga till grund för ett fortsatt arbete med framtagningen av resultatmål.

Förstudien har kommit fram till följande slutsatser och förslag till fortsatt arbete:

- Det finns behov av fortsatt utredning av grundläggande säkerhetsnivåer (GSN) för det ekonomiska systemet. Förstudien anser att det är viktigt att säkerställa den enskildes tillgång till betalningsmedel som är en väsentlig förutsättning för att enskilda ska kunna tillgodose sina behov av nödvändig mängd livsmedel och andra livsnödvändiga förnödenheter såsom exempelvis mediciner.
- En fördjupad kartläggning behövs av målgrupperna enskilda och företag liksom deras förutsättningar – vilka blir konsekvenserna, hur länge klarar sig olika kategorier själva och vilken form av stöd är önskvärt och i vilket skede?
- Kommunernas möjligheter att stödja stora grupper vid störningar i betalningsförmågan bör utredas. Vidare bör det utredas vilka möjligheter det finns för socialtjänsten att kunna fatta ”gruppbeslut” rörande utbetalning av ersättning till grupper i samband med situationer som får stor påverkan försörjningsförmåga för ett stort antal personer.



- Förstudien anser slutligen att det bör utredas om det finns behov av framtagning av lagkrav för myndigheter som fastställer skyldighet att kunna betala ut samhällsviktiga betalningar till enskilda inom ett bestämt antal dagar oavsett om samhället drabbats av en krisartad händelse med påverkan på betalningsförmågan.

2 Inledning

2.1 Bakgrund och behov

Inom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) pågår ett antal projekt som syftar till att säkerställa särskilt kritiska samhällsfunktioner, fastställa acceptabla leveransnivåer samt undersöka eventuella möjligheter att skapa prioriteringar av samhällets resurser. MSB har utarbetat förslag till resultatmål (acceptabla leveransnivåer) inom vissa områden vilka redovisas i bilaga 1. Frågan om möjligheter till prioritering av samhällets resurser är en fråga som ingår i dessa sammanhang. Ett exempel på sådant arbete är Styrel¹. Samverkansområde ekonomisk säkerhet (SOES) ser dessa aktiviteter och frågor som viktiga och bedömer det som viktigt att utreda förutsättningar för att definiera/fastställa acceptabla leveransnivåer även inom det ekonomiska området. SOES har vidare tagit del av studien *Lägsta acceptabla avbrottstider inom den finansiella sektorn* som tagits fram av Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkansgrupp (FSPOS).

SOES har i och med denna förstudie påbörjat arbetet med dessa stora och viktiga frågor för att gemensamt inom sektorn hitta angreppssätt och möjliga gemensamma nivåer (resultatmål). Problemen med vilka grundläggande nivåer som bör finnas inom varje verksamhet är prioriterat och bör vara en grundförutsättning i de risk- och sårbarhetsanalyser som genomförs.

2.2 Syfte

Syftet med förstudien är att myndigheterna inom SOES ska utreda möjligheten att identifiera den enskilde individens minimibehov avseende försörjningsförmåga vid krislägen.

2.3 Mål

Målet är att i en förstudie identifiera viktiga förutsättningar för att kunna definiera/fastställa acceptabla leveransnivåer (dvs. vilka parametrar finns och kan kvantifieras).

¹ Styrel - prioritering av samhällsviktiga elanvändare vid kortvarig elbrist



2.4 Medverkande

En arbetsgrupp bestående av deltagare från Försäkringskassan, Finansinspektionen, Skatteverket, Stockholms Stad och MSB har arbetat med förstudien. Combitech har deltagit i arbetet i form av konsultstöd.

Under projekttiden har 5 arbetsmöten genomförts. Mötena har varit förlagda till Stockholm och lokaler vid Försäkringskassan och Finansinspektionen.

2.5 Avgränsning

I förstudien har följande avgränsningar gjorts:

- Förstudien avser att enbart identifiera problemställningarna.
- Förstudien behandlar inte situationen för företag utan utgår från situationen för enskilda

3 Ansvarsförhållanden

3.1 Allmänt

Det finns ingen tydlig lagstiftning rörande vilka detaljerade krav som gäller med avseende på grundläggande servicenivåer som myndigheter eller andra offentliga aktörer förväntas hålla vid krisartade situationer. En myndighet förutsätts klara att upprätthålla av sin samhällsviktiga verksamhet i princip i alla lägen. Dock vet vi av erfarenhet att det kan finnas händelser som gör att detta inte fullt ut är möjligt.

I detta avsnitt redovisas utdrag ur ett antal olika lagstiftningar och övriga styrande dokument som har bäring på olika aktörers ansvarsförhållanden utifrån syftet med föreliggande studie.

3.2 Offentliga aktörer

3.2.1 Myndigheter

Myndigheterna i Sverige arbetar på uppdrag av riksdag och regering. Varje myndighet har en instruktion som beskriver myndighetens grundläggande uppgifter. Där står också vilka bestämmelser i Myndighetsförordningen (2007:515) som är tillämpliga.

Utöver de generella regelverken om ekonomisk styrning och myndigheternas befogenheter och skyldigheter, beslutar regeringen om förutsättningarna för den enskilda myndighetens verksamhet. Det sker genom årliga så kallade regleringsbrev. I regleringsbreven står det bland annat vilka mål en myndighet ska uppnå med sin verksamhet, hur mycket pengar myndigheten har till sitt förfogande och hur pengarna ska fördelas mellan myndighetens olika verksamheter.



Nedan illustreras myndighetsansvaret utifrån några exempel.

I regleringsbrevet 2012 för Försäkringskassan ges följande övergripande mål:

- *Socialförsäkringen och Försäkringskassan ska åtnjuta medborgarnas förtroende.*
- *Myndighetens verksamhet ska präglas av en god service och en hög kvalitet i tillämpningen av socialförsäkringen så att rätt person får rätt ersättning i tid*

I regleringsbrevet 2012 för Pensionsmyndigheten ges följande övergripande mål:

- *Personer med låg eller ingen inkomstrelaterad pension ska garanteras ett värdesäkrat grundskydd. Efterlevande make ska ges ett rimligt ekonomiskt stöd för att klara omställningen efter ett dödsfall.*
- *Administration och förvaltning av ålderspensionssystemet ska bedrivas med låga kostnader och till nytta för pensionärer och pensionssparare.*
- *Informationsgivningen ska ge pensionsspararna goda möjligheter att bedöma sin samlade framtida pension och vad som påverkar den.*

3.2.2 Kommuner och landsting

Kommunerna och landstingen/regioner styrs av politiker som valts direkt av befolkningen vilket betyder att medborgarna har möjligheter att påverka hur kommunerna utför sina uppdrag. Kommunallagen (1991:900) anger förutsättningar för landstingens/regionernas och kommunernas verksamhet. Lagen bygger på principen för kommunalt självstyre, en bärande princip i det svenska samhället som innebär att landsting/regioner och kommuner själva bestämmer på vilket sätt de ska sköta sina arbetsuppgifter och hur de ska fördela sina resurser. Riksdag och regering påverkar kommunernas verksamhet genom lagstiftning. Uppgifter som åläggs genom lagstiftning ska åtföljas av statlig ersättning. Så sker t.ex. avseende kommunernas uppgifter vid extraordinära händelser och höjd beredskap.

3.2.2.1 Kommunernas kärnområden

Kommunernas kärnområden utgörs av skola, vård och omsorg. En för den här förstudien väsentlig lag som kommunerna har att förhålla sig till är Socialtjänstlagen (2001:453), förkortat SoL, utgör grunden för socialtjänstens verksamhet i Sverige. Lagen är en så kallad ramlag som ger varje kommun stora möjligheter att utforma sin verksamhet efter skiftande behov.

I SoL kap 4 beskrivs **Rätten till bistånd**. Nedan redovisas ett par utdrag ur detta kapitel med särskild bäring på föreliggande förstudie.



1 § Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

Vid prövningen av behovet av bistånd för livsföringen i övrigt får hänsyn inte tas till den enskildes ekonomiska förhållanden om rätten att ta ut avgifter för biståndet regleras i 8 kap.

Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. Lag (2010:52).

1 a § Följande inkomster ska inte beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd enligt 1 §

1. hemmavarande barns inkomster av eget arbete,
2. hemmavarande skolungdomars inkomster av eget arbete, om skolungdomarna är under 21 år.

[...]

3 § Försörjningsstöd lämnas för skäliga kostnader för

1. livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och radio- och TV-avgift,
2. boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Skäliga kostnader enligt första stycket 1 ska i enlighet med vad regeringen närmare föreskriver beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm) på grundval av officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion. Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, ska socialnämnden dock beräkna dessa kostnader till en högre nivå. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta. Lag (2009:1233).”

I SoL kap 9 beskrivs **Återkrav m.m.** Nedan redovisas utdrag ur detta kapitel med bäring på förstudien.

1 § Om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt förorsakat att ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § utgetts obehörigen eller med för högt belopp, får socialnämnden återkräva vad som har betalats ut för mycket.



Om någon i annat fall än som avses i första stycket tagit emot sådant ekonomiskt bistånd obehörigen eller med för högt belopp och skäligen borde ha insett detta, får socialnämnden återkräva vad som har betalats ut för mycket.

2 § Socialnämnden får, i andra fall än som avses i 1 §, återkräva bistånd som den enskilde har erhållit enligt 4 kap. 1 § endast om det har lämnats

1. som förskott på en 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.

Har ekonomisk hjälp lämnats i annat fall än som avses i 4 kap. 1 § får socialnämnden återkräva hjälpen, om den har getts under villkor om återbetalning.

Ett beslut som avser ekonomisk hjälp som kan komma att återkrävas enligt denna paragraf skall vara skriftligt. Beslutet skall innehålla uppgifter om den eller de omständigheter som enligt denna paragraf utgör grund för återbetalningsplikten. Beslutet skall delges den enskilde.

[...]

4 § Socialnämnden får helt eller delvis efterge den ersättningsskyldighet som avses i 1 och 2 §§ och i 8 kap. 1 § första och andra styckena.

En annan viktig lag med bäring på det här uppdraget är Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap där bland annat **Stöd till enskild** tas upp.

”3§ 4 kap Kommuner och landsting får under en extraordinär händelse i fredstid lämna begränsat ekonomiskt stöd till en enskild som drabbats av händelsen”.

3.2.2.2 Landstingets kärnområden

Landets 18 landsting och två regioner (Västra Götaland och Skåne) har främst ansvar för hälso- och sjukvård, smittskydd samt kollektivtrafik. Men även regional utveckling och kultur engagerar landstingen och regionerna.

Ingen kan nekas akutsjukvård. Enligt Hälso- och sjukvårdslag (1982:763) framgår följande:



4 § Om någon som vistas inom landstinget utan att vara bosatt där behöver omedelbar hälso- och sjukvård, ska landstinget erbjuda sådan vård.

Ett landsting får också i andra fall erbjuda hälso- och sjukvård åt den som är bosatt i ett annat landsting, om landstingen kommer överens om det.

3.3 Privata aktörer

3.3.1 Banker

De flesta transaktionsflöden i betalningssystemen regleras av Lag [2010:751] om betaltjänster (Betaltjänstlagen). Detta innebär att under de förutsättningar som lagen specificerar får en betalning, om inte annat avtalats, inte ta längre tid än en bankdag. Om transaktionen initierats på papper får tiden förlängas med en bankdag. Om en konsument sätter in kontanter på ett betalkonto hos en betaltjänstleverantör ska beloppet göras tillgängligt och valutas så snart som möjligt vilket vanligen betyder omedelbart och samma dag.

3.4 Övriga aktörer

Apoteken har bland annat att förhålla sig till Lag (2009:366) om handel med läkemedel. I den lagen finns bestämmelser om detaljhandel med läkemedel till konsument, partihandel med läkemedel, förmedling av humanläkemedel, detaljhandel med läkemedel till hälso- och sjukvården, sjukhusens läkemedelsförsörjning, maskinell dosdispensering på öppenvårdsapotek, tillsyn, handläggning, avgifter och återkallelse av tillstånd och ansvar, förverkande, överklagande och ytterligare bemyndigande.

I 2 kap. 6 § 10 Lag (2009:366) om handel med läkemedel framgår följande:

Den som har tillstånd enligt 1 § att bedriva detaljhandel med läkemedel ska på begäran erbjuda konsumenter delbetalning av läkemedel och varor som omfattas av lagen om läkemedelsförmåner m.m.

När det gäller punkten 10 ovan överläts det till aktörerna på apoteksmarknaden att bestämma hur detta ska organiseras. För det fall att den enskilde i en nödsituation helt saknar förmåga att betala för sina läkemedel ligger det under kommunens/socialnämndernas ansvar att hentera detta enligt Socialtjänstlagen (2001:453) (se avsnitt 3.2.2.1 Kommunernas kärnområden),

3.5 Enskilda

Regeringens syn på de enskilda individernas ansvar framgår bland annat i följande utdrag ur Budgetpropositionen för 2013, utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap, avsnitt 4.



”Även om det offentliga har ett omfattande ansvar för samhällets övergripande funktionalitet vid allvarliga händelser har den enskilde också ett stort ansvar. Det innebär att den enskilde, dvs. såväl individen som icke offentliga aktörer, bör ha insikt om att allvarliga händelser och kriser kan uppstå och att samhället då kan behöva omprioritera sina resurser och verksamheter samt att den enskilde aktivt tar del av samhällets information och anvisningar. Detta innebär att individen för egen del måste förbereda sig därefter. Den enskilde har således en viktig roll i krisberedskapsarbetet.”

Av denna text kan uttolkas att den enskilde har ett visst egenansvar i händelse av kriser.

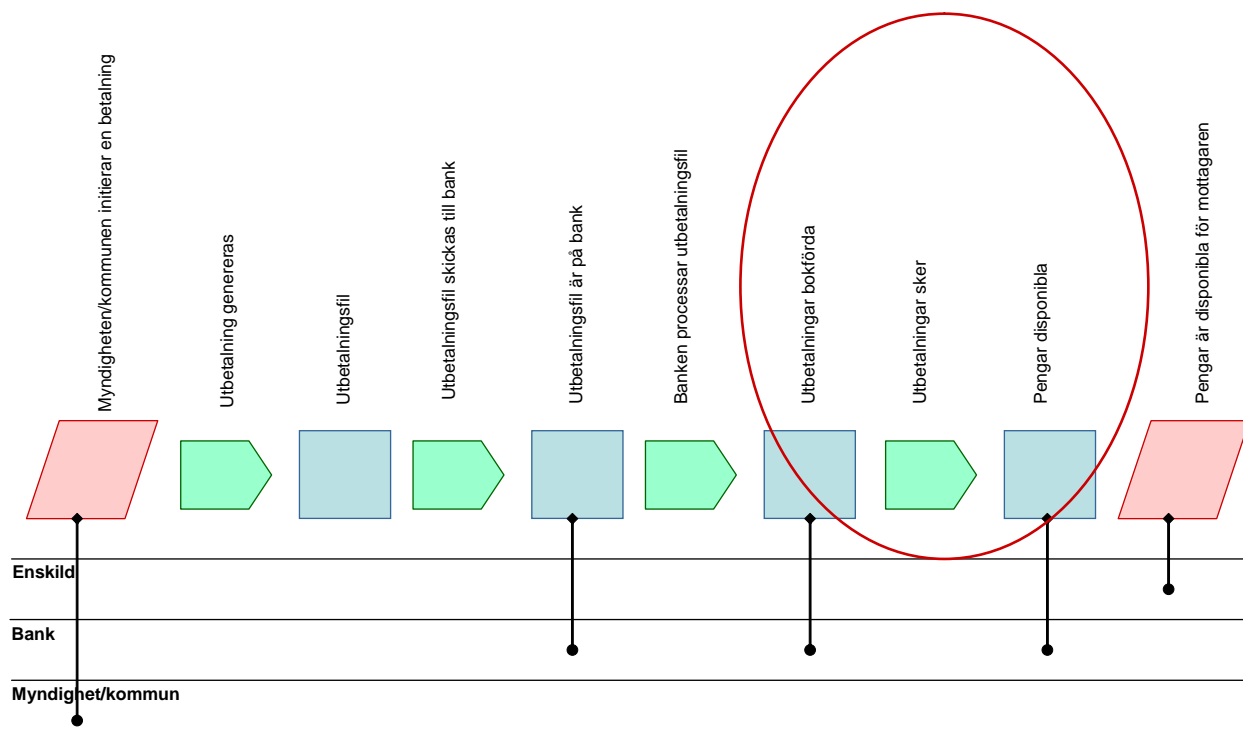
4 Typsituationer

Två typsituationer har på en mycket övergripande nivå identifierats av arbetsgruppen, som kan leda till mycket allvarliga konsekvenser för betalningsförmågan i samhället. Arbetsgruppen har koncentrerat sitt arbete på effekter för enskilda personer som riskerar att få svårt att klara betalningen för den akuta försörjningen av livsnödvändigheter såsom livsmedel och mediciner. Detta innebär ju naturligtvis inte att inte andra aktörer såsom exempelvis enskilda företagare och andra företag löper risk att drabbas hårt.

Typsituationerna redovisas i korthet i avsnitten nedan.

4.1 Pengar på konto kan inte disponeras

Merparten av våra invånare har övervägande delen av sina ekonomiska tillgångar kopplade till olika typer av konton i bank. Skulle tillgången till kontona av någon anledning upphöra får det snabbt stora konsekvenser för enskilda liksom på samhället i stort. Störningar av den här allvarlighetsgraden kan exempelvis ha sin grund i händelser såsom omfattande störningar i kritisk infrastruktur som stora elstörningar, mjukvarufel och hårdvarufel. Bilden nedan illustrerar utbetalningsprocessen ur ett generellt perspektiv. Om något av de inringade stegen falerar riskerar rubricerat scenario att uppstå vilket medför problem för den enskilde att få åtkomst till sina pengar som finns insatta på konto.



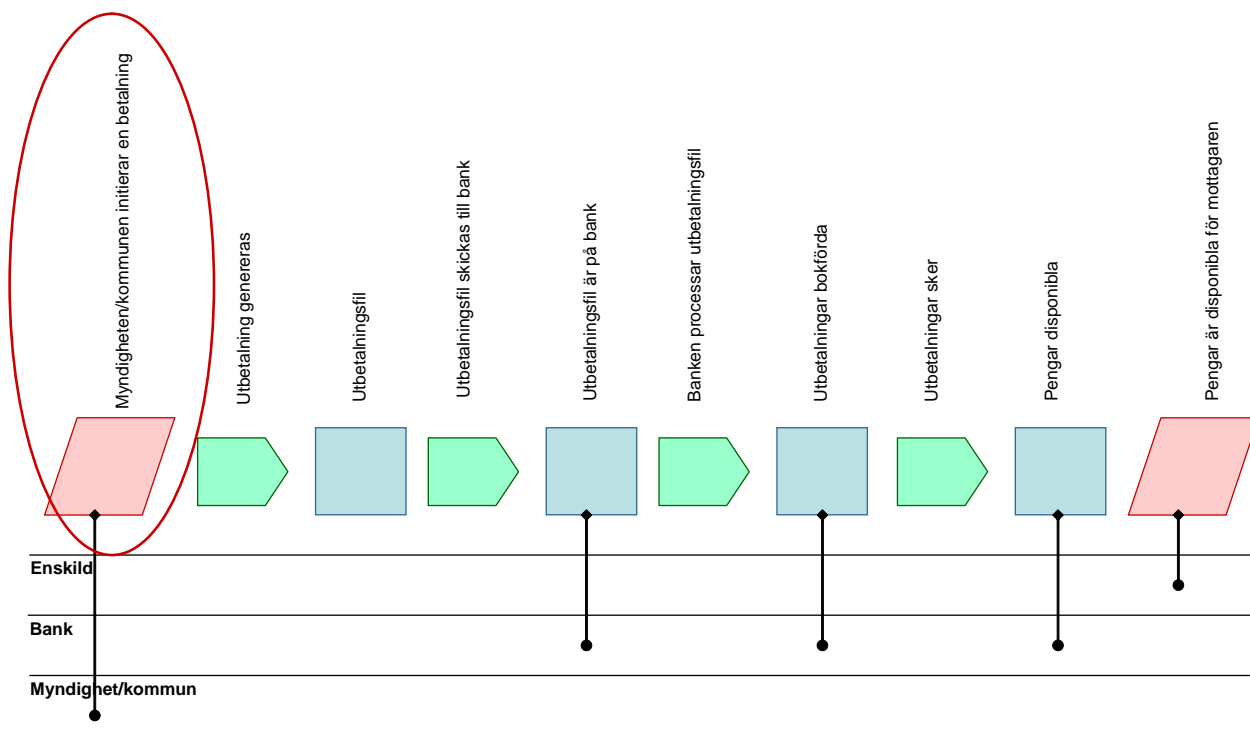
Figur 1 Generell utbetalningsprocess - Pengar på konto kan inte disponeras

I det fall pengar på bankkonton inte kan disponeras hänvisas den enskilde till alternativ såsom betalning med kontanter, kreditkort och rekvisitioner. Ytterligare en lösning kan vara tillgång till kortlösningar som inte är kopplade till de svenska bankerna vilka sannolikt kan nyttjas om störningen är begränsad till Sverige.

4.2 Insättningar på konto kan inte göras

För att klara försörjningen har merparten enskilda ett stort beroende till utbetalningar såsom lön, pension, studiemedel, eller olika typer av bidrag. Oftast sker utbetalningar av denna typ enligt upprättade rutiner till bankkonton med vissa undantag där en kommun exempelvis kan hantera utbetalningar via rekvisitioner. Skulle utbetalningar till konto av någon anledning inte fungera, låt säga att exempelvis pensionerna inte kan betalas ut, får det snabbt stora konsekvenser för en stor mängd människor som har utlovats att kunna lyfta sina pengar vid en viss tidpunkt. Händelser som kan orsaka den här typen av störning är desamma som beskrivs i typhändelsen ovan, dvs. att utbetalande organisation kan ha drabbats av omfattande störningar i kritisk infrastruktur såsom stora elstörningar, mjukvarufel och hårvarufel. Grunden kan också utgöras av att utbetalande organisation saknar tillräcklig likviditet för att kunna betala ut (jämför situationen vid konkursen på Saab i Trollhättan hösten 2011). Det sistnämnda gäller då inte för statliga myndigheter.

Bilden nedan visar utbetalningsprocessen ur ett generellt perspektiv. Scenariot – *Insättningar på konto kan inte göras* – illustreras i form av att det blir problem i den inringade delen av bilden som gör att myndighet/kommun får bekymmer att initiera betalningar vilket får som konsekvens för den enskilde att utlovad ersättning inte kan sättas in på kontot.



Figur 2 Generell utbetalningsprocess - *Insättningar på konto kan inte göras*

5 Grundläggande ekonomisk försörjning för enskilda

5.1 Samhällskonsekvenser vid störningar på betalningsförmågan

Konsekvenserna vid en omfattande störning i de finansiella systemen bedöms bli kännbara för alla som berörs av störningen och beroende på störningens karaktär kan händelsen komma att påverka i princip alla samhällssektorer. Tillgången till livsmedel, mediciner, bränsle och andra viktiga förnödenheter riskerar att bli begränsade på grund av dålig betalningsförmåga vilket i sin tur kan komma att påverka flera samhällsviktiga verksamheter såsom sjukvård, äldreomsorg, räddningstjänst och transportområdet. Kommuner liksom flera andra verksamheter har sällan några större lager av förnödenheter såsom bränsle, livsmedel och vårdutrustning. Kommuner och andra offentliga aktörer har dock ofta kontrakt och långvariga relationer med leverantörer och entreprenörer varför det är sannolikt att både leveranser och produktion av



tjänster i många fall kommer att fortgå även om betalningar inte kan ske vid utlovad tidpunkt. Även företag kan komma att drabbas av stora ekonomiska förluster och sammantaget kan situationen leda till att förtroendet för den finansiella sektorn kan komma att ifrågasättas, vilket i sin tur kan förvärra följderna av störningen och leda till påtagliga svårigheter när det gäller hanteringen av krisen.

Konsekvenserna för allmänheten förväntas bli kännbara i ett tidigare skede. Projektgruppen antar att situationen kan vara betydligt värre i storstäderna jämfört med glesbygden. Det har inte minst erfarenheterna från stormarna Gudrun och Per visat vilket också framgår av diverse rapporter² från Energimyndigheten.

5.2 Kategorisering av målgruppen "enskilda"

I denna utredning har vi valt att dela upp målgruppen enskilda i olika kategorier personer som vistas i en kommun. Orsaken till detta är antaganden om personers olika förutsättningar att klara svårigheter kopplat till det grundläggande ansvar som en kommun har för de personer som vistas där.

1. Personer som rent generellt kan anses ha nedsatt försörjningsförmåga. I denna grupp antar arbetsgruppen att flertalet av de personer som har sin försörjning från trygghetssystemen som t.ex. försörjningsstöd, socialförsäkring eller arbetslöshetsförsäkring ingår.
2. Övriga bosatta personer i kommunen. Denna grupp antas i högre grad än kategori 1 ha vissa egna ekonomiska möjligheter att lösa ett akut läge. Antagandet utgår från att dessa personer i stor utsträckning har tillgång till kreditkort, krediter, sparade medel, eller har goda möjligheter att kunna förflytta sig om problemet är av lokal karaktär. Undantagen är dock troligen många. Mest uppenbart är att många personer kan ha en begränsad ekonomi trots att de inte har del av inkomsten från något trygghetssystem på kontinuerlig basis.
3. Besökare, från andra svenska kommuner. Även denna grupp antas i högre grad ha vissa möjligheter att lösa ett akut läge än kategori 1. Antagandet utgår från att gruppen huvudsakligen omfattar personer med tillgång till kreditkort, krediter, har sparade medel, eller goda möjligheter att förflytta sig om problemet är lokalt betingat. Undantagen är dock troligen många även i denna grupp. Som besökare är det viktigt att ta hänsyn till avsaknaden på möjligheter som ett eget fast boende och eventuellt förråd i frys och skafferier. Detta medför att

² Per – Konsekvenser och lärdomar för en tryggare energiförsörjning (ER 2007:37), Stormen Gudrun – Konsekvenser för nätbolag och samhälle (ER 16:2005), Erfarenheter efter Gudrun – Reservkraft, prioritering och ö-drift med reservkraft (ER 2005:32), Bränsleförsörjning i spåren av Gudrun – Några erfarenheter (ER 2005:39),



gruppen omedelbart befinner sig i en utsatt position med många beroenden.

4. Besökare och tillfälliga arbetare från andra länder. Även denna grupp antas att i högre grad än kategori 1 ha vissa möjligheter att lösa ett akut läge. Antagandet utgår från att även denna grupp omfattar personer med tillgång till kreditkort, krediter och sparade medel, och har möjligheter att förflytta sig om problemet är lokalt. I likhet med kategori 3 är troligen undantagen många då det när det gäller besökare måste beaktas avsaknaden på möjligheter som tillgång till ett eget fast boende och eventuellt förråd i frys och skafferier. Dessutom bör hänsyn tas till eventuell språkförbistring. Omständigheterna medför sammantaget att gruppen omedelbart befinner sig i en utsatt position.

I förstudiens analyser har vi valt att i första hand fokusera på personer som omfattas i det vi benämner kategori 1 ovan, dvs. personer som rent generellt kan ha nedsatt försörjningsförmåga och som har hela eller väsentliga delar av sin inkomst via trygghetssystemen. Denna grupp bedöms som förhållandevis stor då den bland annat inrymmer pensionärer, långtidssjukskrivna och studerande. Det är vidare den grupp som bedöms som mest i behov av stöd även om undantagen kan vara många. Gruppens storlek gör att för en enskild kommun kan en omfattande och långvarig störning med allvarliga utbetalningsproblem komma att medföra stora problem när det gäller insatser för att stödja gruppen.

Övriga bosatta personer antas ha bättre förutsättningar avseende eget skyddsnet liksom även bättre kontakter med "sin" bank vilket i sin tur kan ge bättre förutsättningar att hantera en tids fördröjning av utbetalningar. Ett exempel på när denna kategori kan drabbas av förseningar i tillgång till lön är vid företagskonkurser, då utbetalning av lönegarantin alltid tar dagar/veckor innan utbetalning. Besökare, förutsätter utredningen, får den hjälp som är nödvändig från kommunens socialtjänst då kommunen alltid har ett ansvar för dem som bor och vistas i kommunen. Gruppen besökare bedöms dock som mycket liten.

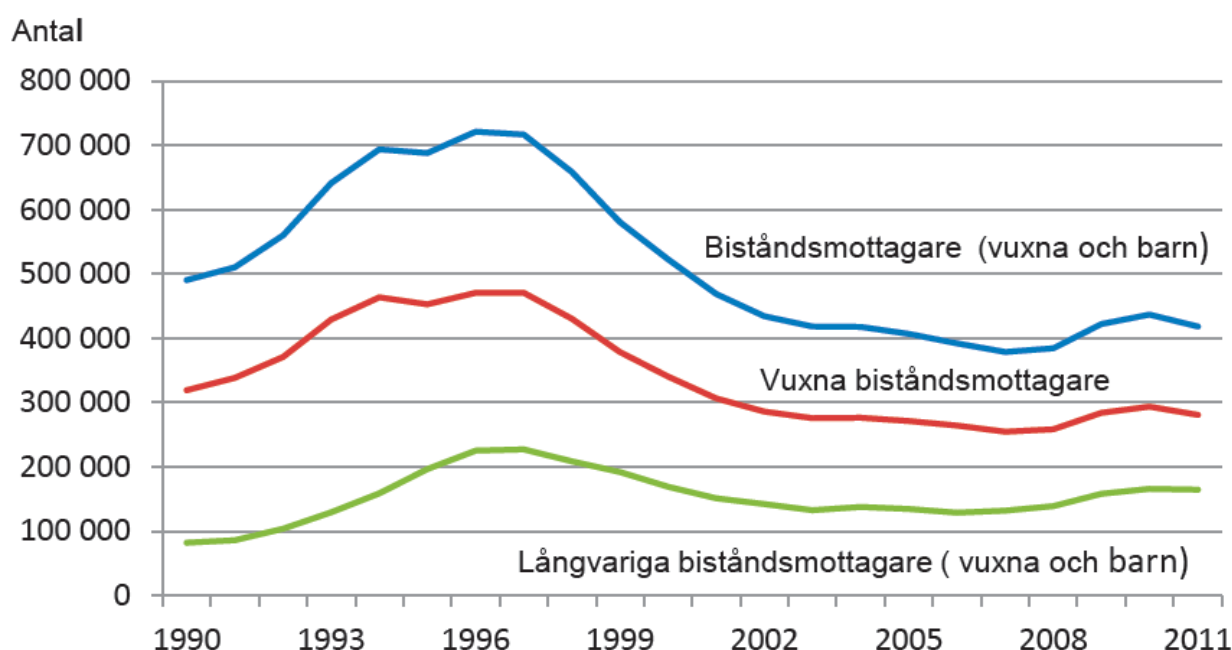
5.2.1 Personer med nedsatt försörjningsförmåga (kategori 1)

Totalt sett omfattas den här gruppen i Sverige av flera hundra tusen personer. Gruppens storlek måste ställas mot de kommunala resurserna. Vid en långvarig kris finns det risk att kommunerna kommer att ha uppenbara svårigheter att möta behoven hos ett stort antal personer.

För att illustrera utbetalningssituationen för en av grupperna som ingår i kategori 1 har vi valt utbetalning av medelpensionen för kvinnor och män födda under årtiondena 1930 och 1940. Genomsnittet när det gäller månatlig pensionsutbetalning till kvinnor födda dessa årtionden ligger på 100-150 tkr per år vilket ger en månadsinkomst för den enskilde på 8000-12500 kr (266-417 kr/dag räknat på 30 dagar). För männen ligger genomsnittet på 150-200 tkr vilket ger en månadsinkomst på 12500-16500 kr (417-550 kr/dag räknat på

30 dagar). Utöver dessa inkomster bör bilden kompletteras med utbetalning till samma grupp avseende bostadstillägg. Förutom bostadstillägg kan de med sämst ekonomisk standard få pensionstillägg.

Enligt Socialstyrelsens statistik för ekonomiskt bistånd³ framgår att år 2011 fick 4,4 procent av befolkningen ekonomiskt bistånd någon gång under året och totalt fanns det 418 039 biståndstagare (281 118 var vuxna och 136 867 barn), vilket är en minskning från föregående år.



Figur 3 Antal biståndsmottagare under åren 1990-2011

År 2011 fick 39 procent av de vuxna biståndsmottagarna (18 år och äldre) bistånd under minst 10 månader under kalenderåret och definieras därmed som långvariga biståndstagare. Långvarigt biståndsmottagande var i stort sett lika vanligt bland kvinnor som bland män och är en siffra som har ökat de senaste åren.

5.2.2 Målgruppsanalys

Förstudien anser att en djupare utredning bör göras avseende vilken tidsrymd som kategori 1 kan anses klara innan behov av stöd krävs. Det bör vidare

³ Statistiken avser ekonomiskt bistånd i form av dels försörjningsstöd och bistånd för livsföringen i övrigt enligt 4 kap. 1 § samt i förekommande fall enligt 4 kap. 2 § i socialtjänstlagen (2001:452), dels introduktionsersättning enligt lag (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar ingår i statistiken.



utredas huruvida socialtjänstens befintliga rutiner och regelverk är tillfyllest vid en händelse med påverkan på betalningsförmågan där större grupper i samhället drabbas hårt. Förstudien anser därför att det bör utredas om möjligheter för socialtjänsten att kunna fatta ”gruppbeslut” rörande utbetalning av ersättning till grupper i samband med situationer som får stor påverkan på ett stort antal personer istället för att behöva fatta enskilda beslut för varje drabbad individ vilket är förfarings sättet idag enligt gällande regelverk (Socialtjänstlagen). Förstudien anser alltså att vore bra med en möjlighet att kunna införa en form av temporära beslut som inte kräver granskning av varje enskilt fall som kan appliceras i samband med en händelse som inträffar oväntat och slår till med full kraft och med påverkan på betalningsförmågan.

När det gäller övriga boende i en kommun (kategori 2) så omfattas dessa främst av personer som uppstår lön. Av dessa har merparten tillgång till kreditkort, breda sociala nätverk liksom innehar kreditvärdighet. Denna grupp bedöms därför inte alls vara lika sårbar för störningar som de personer som har nedsatt försörjningsförmåga utan bedöms kunna klara sig själv under en längre tidsperiod. Exempel på när dessa grupper kan drabbas av förseningar i tillgång till lön är vid företagskonkurser, då utbetalning av lönegarantin alltid tar dagar/veckor innan utbetalning. Besökare (kategori 3 och 4), förutsätter utredningen, får den hjälp som är nödvändig från kommunens socialtjänst då kommunen alltid har ett ansvar för dem som bor och vistas i kommunen. Denna grupp bedöms vidare som mycket liten.

6 Riksnorm för försörjningsstöd

I Sverige tillämpas en riksnorm för försörjningsstöd. Tillsammans med skäligena kostnader för vissa andra behov avgör riksnormen nivån på försörjningsstödet. Beloppen bestäms av regeringen inför varje nytt kalenderår och gäller som miniminivå för de behov som den ska täcka. Riksnormen grundar sig på pris- och konsumtionsundersökningar. Normen för ett hushåll utgör summan av de personliga kostnaderna för samtliga medlemmar i hushållet och de gemensamma hushållskostnaderna.

Riksnormen tar hänsyn till:

- hur många personer som finns i hushållet
- ålder på barn och skolungdomar
- om barn och skolungdomar äter lunch hemma
- om vuxna är ensamstående eller sambor

Riksnormen innehåller kostnader för:



- livsmedel
- kläder och skor
- fritid och lek
- hygien
- barn- och ungdomsförsäkring
- förbrukningsvaror
- dagstidning
- telefon
- tv-avgift

Personliga kostnader inom norm

	Hemavara de barn och skolgång							
	0 år	1-2 år	3 år	4-6 år	7-10 år	11-14 år	15-18 år	19-20 år
Summa pers. kostn.	1720	1960	1710	1960	2390	2810	3220	3250
Dito utan lunch	1590	1780	1530	1710				
	Ensam- stående vuxen	Samman- boende						
Summa pers. kostn.	2920	5720						

Gemensamma hushållskostnader inom norm

	1 pers	2 pers	3 pers	4 pers	5 pers	6 pers	7 pers
Summa gemens. kostnader	920	1030	1300	1480	1690	1930	2100

I framtagningen av resultatmål inom det ekonomiska området anser förstudien att det är lämpligt att använda normen som en parameter när acceptabla leveransnivåer skall fastställas.

7 Slutsatser och förslag till fortsatt arbete

Nedan listas de förslag till fortsatt arbete liksom åtgärder som förstudien identifierat. Fördjupad kunskap inom dessa områden bedöms vara viktiga förutsättningar för fastställande av acceptabla leveransnivåer.

Behov av fortsatt utredning av grundläggande säkerhetsnivåer (GSN) för det ekonomiska systemet

Projektet har tydligt sett att det finns behov av att se över möjligheten till att skapa grundläggande säkerhetsnivåer (GSN) inom det ekonomiska systemet.



Detta system är näst intill lika viktigt som GSN avseende livsmedel. Förstudien anser att det är viktigt att säkerställa den enskildes tillgång till betalningsmedel som är en förutsättning för att den enskilde ska kunna inhandla nödvändigt livsmedel liksom säkerställa möjlighet till införskaffning av andra nödvändigheter som regleras inom ramen för riksnormen.

Fördjupad kartläggning av målgrupper och deras förutsättningar

I en fortsatt utredning bör följande målgrupper ingå:

- Fördjupad utredning bör göras avseende målgruppen "enskilda" där konsekvenserna för de olika identifierade kategorierna bör analyseras mer i detalj samt att det bör eftersträvas att kunna fastställas tidsperioder som de olika kategorierna kan förväntas att klara sig själva innan de är i behov av stöd och hjälp (gränser för egenansvaret).
- I ett fortsatt arbete bör företag, små som stora, inkluderas. Konsekvenser för företag bör identifieras liksom deras möjligheter samt tidsförhållanden att klara sig själva innan de är i behov av stöd. Dessutom bör det utredas möjligheter för stöd till företag i samband med störningar i betalningsförmågan.

Utreda kommuners möjligheter att stödja stora grupper vid störningar i betalningsförmågan

Förstudien anser att det fortsatt bör utredas kommunernas möjligheter att klara den anstormningsnivå som de beskrivna typhändelserna kan komma att medföra med hänsyn taget främst till kategori 1 i den utpekade målgruppen.

Det bör vidare utredas vilka möjligheter det finns för socialtjänsten att kunna fatta "gruppbeslut" rörande utbetalning av ersättning till grupper i samband med situationer som får stor påverkan på försörjningsförmågan för ett stort antal personer istället för att behöva fatta enskilda beslut för varje drabbad individ. Förstudien anser alltså att vore bra med en möjlighet att kunna införa någon form av temporära beslut som inte kräver granskning av varje enskilt fall i samband med en händelse som inträffar hastigt och som har en betydande påverkan på betalningsförmågan.

Utreda behov av lagkrav för myndigheter som fastställer skyldighet till utbetalning av samhällsviktiga betalningar till enskilda inom givna tidsramar

Förstudien anser att det bör utredas vidare om behov finns av framtagning av lagkrav för myndigheter som fastställer skyldighet att kunna betala ut samhällsviktiga betalningar till enskilda inom ett bestämt antal dagar oavsett om samhället drabbats av en krisartad händelse (jfr Ellagen) med påverkan på betalningsförmågan.



8 **Bilaga 1: Förslag till resultatmål för samhällets krisberedskap för försörjning av dricksvatten, livsmedel och värme**

I rapporten *Förslag till resultatmål för samhällets krisberedskap för försörjning av dricksvatten, livsmedel och värme*, föreslår MSB resultatmål för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner för dricksvattenförsörjning, livsmedelsförsörjning och värmeförsörjning. Att just dricksvatten, livsmedel och värme är grundläggande vid en kris i det moderna samhället blev skrämmande tydligt då Japan drabbades av både en tsunami och en kärnkraftsolycka våren 2011. I rapporten tar MSB utgångspunkt i såväl behovet av att upprätthålla samhällsviktiga funktioner när samhället befinner sig i ett krisläge som i den enskilde individens grundläggande behov vid en sådan situation.

Resultatmålen handlar bland annat om miniminivåer för tillgång till dricksvatten, planering för att upprätthålla livsmedelsförsörjningen och tillgång till uppvärmda utrymmen vid störningar i värmeförsörjningen.

Resultatmålen

MSB:s förslag till resultatmål för samhällets krisberedskap för dricksvattenförsörjningen är:

- att berörda aktörer med utgångspunkt i risk- och sårbarhetsanalyser, förmågebedömningar och annan beredskapsplanering vidtar åtgärder som minskar risken för allvarliga störningar i dricksvattenförsörjningen,
- att uppkomna störningar i dricksvattenförsörjningen inte påverkar samhällsviktig verksamhet som t.ex. hälso- och sjukvård samt vård och omsorg, vatten- och avloppssystem och livsmedelsförsörjning i sådan omfattning att det uppstår allvarliga konsekvenser för samhället samt
- att varje individ vid en störning i dricksvattenförsörjningen i ett krisläge har tillgång till följande miniminivåer av dricksvatten: för upprätthållandet av kroppens vätskebalans inom 1 dygn 3–5 liter/dygn, för hälso- och smittskyddet inom 3 dygn ytterligare 10–15 liter/dygn samt inom några månader 50–100 liter/dygn.

MSB:s förslag till resultatmål för samhällets krisberedskap för livsmedelsförsörjningen är:



- att berörda aktörer med utgångspunkt i risk- och sårbarhetsanalyser, förmågebedömningar och annan beredskapsplanering vidtar åtgärder som minskar risken för allvarliga störningar i produktionen och distributionen av livsmedel,
- att det trots uppkomna störningar i livsmedelsförsörjningen går att upprätthålla samhällsviktig verksamhet som hälso- och sjukvård samt vård och omsorg på en sådan nivå att människors liv och hälsa värnas samt
- att det finns en planering för distributionen av livsmedel med inriktningen att varje individ vid en störning i livsmedelsförsörjningen i ett krisläge har tillgång till följande miniminivå av livsmedel: inom 3–4 dygn ca 2100 kcal/dygn.

MSB föreslår följande resultatmål för samhällets krisberedskap för värmeförsörjningen:

- att berörda aktörer med utgångspunkt i risk- och sårbarhetsanalyser, förmågebedömningar och annan beredskapsplanering vidtar åtgärder som minskar risken för allvarliga störningar i värmeförsörjningen,
- att samhällsviktiga system för värmeförsörjningen efter en störning kan återställas inom en sådan tid och på en sådan nivå att byggnader och infrastruktur skyddas mot frysskador samt
- att det finns en planering som har en sådan omfattning och inriktning att varje individ vid en allvarlig störning i värmeförsörjningen i ett krisläge har tillgång till ett uppvärmt utrymme inom en sådan tid att det inte uppstår hälsorisker.

MSB föreslår att Livsmedelsverket får ansvaret att samordna och följa upp berörda aktörers arbete med resultatmålen för dricksvattenförsörjningen och livsmedelsförsörjningen. På motsvarande sätt bör Energimyndigheten få ansvar för att samordna och följa upp berörda aktörers arbete med resultatmålen för värmeförsörjningen. I enlighet med grundprincipen att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden också har motsvarande ansvar i en krissituation (ansvarsprincipen) innebär detta samordningsansvar inte någon förändring av övriga berörda aktörers ansvar för planerings- eller beredskapsåtgärder inom sina områden.

Berörda aktörer har också ett gemensamt ansvar för att samverka i arbetet för att nå upp till resultatmålen. Arbetet bör avseende livsmedels- och dricksvattenområdet bedrivas i de av Livsmedelsverket föreslagna samrådsgrupperna. Arbetet bör också bedrivas i de samverkansområden som berörs av respektive försörjningsområde.

Ansvarsprincipen inkluderar också den enskilda individens ansvar vid allvarliga händelser och kriser. Allmänheten bör informeras om innehållet i de föreslagna resultatmålen, så att den enskilda individen, framförallt i ett initialt



Datum
2013-08-09

Diarienum
2013-583

23 (23)
Utgåva
1.1

skede av en kris och utifrån sina förutsättningar, ska kunna agera för att lindra konsekvenser och möta sina behov.