

# Aktivitetsersättning

– en ersättning utan aktivitet?

RIR 2015:7



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RiR 2015:7

# Aktivitetsersättning

– en ersättning utan aktivitet?



AKTIVITETSERÄTTNING – EN ERSÄTTNING UTAN AKTIVITET?



TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2015-04-29

DNR: 31-2014-0102

RIR 2015:7

*Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:*

## Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet?

Riksrevisionen har granskat om systemet med aktivitetsersättning är effektivt för att aktivera unga med långvarigt nedsatt arbetsförmåga. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Socialdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Försäkringskassan.

Riksrevisor *Margareta Åberg* har beslutat i detta ärende. Revisor *Annette Mellander* har varit föredragande. I granskningsarbetet har även revisionsledare *Kristin Kirs* medverkat. Programansvarig *Jan Vikström* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Margareta Åberg

Annette Mellander

*För kännedom:*

Regeringen, Socialdepartementet

Arbetsmarknadsdepartementet, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen

---

AKTIVITETSERSÄTTNING – EN ERSÄTTNING UTAN AKTIVITET?



# Innehåll

|                                                                              |           |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Sammanfattning</b>                                                        | <b>9</b>  |
| <b>1 Inledning</b>                                                           | <b>15</b> |
| 1.1 Motiv till granskning                                                    | 16        |
| 1.2 Granskningens syfte                                                      | 17        |
| 1.3 Riksrevisionens bedömningsgrunder och frågeställningar                   | 17        |
| 1.4 Avgränsningar                                                            | 20        |
| 1.5 Metod och genomförande                                                   | 21        |
| 1.6 Kunskapsläge                                                             | 24        |
| 1.7 Centrala begrepp                                                         | 25        |
| 1.8 Disposition                                                              | 26        |
| <b>2 Bakgrund</b>                                                            | <b>27</b> |
| 2.1 Förändrad syn på aktivitet för förtidspensionärer                        | 27        |
| 2.2 Inflöde i ersättningen                                                   | 29        |
| 2.3 Utflödet ur ersättningen                                                 | 32        |
| 2.4 Ansvariga aktörer                                                        | 34        |
| 2.5 Forskningsöversikt                                                       | 40        |
| <b>3 Aktivitetsersättning – en aktiverande ersättning?</b>                   | <b>43</b> |
| 3.1 En stor del av gruppen saknar insats                                     | 43        |
| 3.2 Behovet styr inte insatserna                                             | 46        |
| 3.3 Sammanfattande iakttagelser                                              | 53        |
| <b>4 Samordning av rehabiliterande insatser</b>                              | <b>55</b> |
| 4.1 Försäkringskassans samordningsuppdrag                                    | 55        |
| 4.2 Samordning och samarbete mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen | 61        |
| 4.3 Arbetsstillfällen inom staten för unga med funktionsnedsättning          | 68        |
| 4.4 Samordning med kommunerna                                                | 71        |
| 4.5 Samordning med hälso- och sjukvården                                     | 74        |
| 4.6 Samordning ur ett individperspektiv                                      | 76        |
| 4.7 Sammanfattande iakttagelser                                              | 77        |
| <b>5 Incitament för arbete och studier</b>                                   | <b>79</b> |
| 5.1 Inkomst vid aktivitetsersättning                                         | 79        |
| 5.2 Incitamentsstrukturer för unga med aktivitetsersättning                  | 82        |
| 5.3 Betydelsen av incitament vid permanent nedsatt arbetsförmåga             | 87        |
| 5.4 Sammanfattande iakttagelser                                              | 88        |

*forts.*

|     |                                                                                             |     |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6   | Tidsbegränsad aktivitet ersättning                                                          | 89  |
| 6.1 | Regeringens motiv till nuvarande lagstiftning                                               | 89  |
| 6.2 | Ansökan om ny ersättningsperiod skapar oro och tar resurser från samordningsuppdraget       | 90  |
| 6.3 | Rutiner för handläggning av nyansökningar varierar över landet                              | 92  |
| 6.4 | Försäkringskassans förslag om undantag från tidsbegränsning av aktivitet ersättning         | 92  |
| 6.5 | Risker med Försäkringskassans förslag                                                       | 93  |
| 6.6 | Sammanfattande iakttagelser                                                                 | 95  |
| 7   | Slutsatser och rekommendationer                                                             | 97  |
| 7.1 | Aktivitet ersättning är inte en aktiverande ersättning                                      | 97  |
| 7.2 | Rekommendationer                                                                            | 106 |
|     | Referensförteckning                                                                         | 109 |
|     | Bilagor                                                                                     |     |
|     | Bilaga 1. Enkät till handläggare som arbetar med aktivitet ersättning vid Försäkringskassan | 117 |



# Sammanfattning

Riksrevisionen har genomfört en granskning av aktivitetsersättning för unga.

## Granskningens bakgrund

*Motiv:* Sedan 2004 har antalet unga vuxna som får aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan ökat kraftigt i Sverige och uppgår idag till cirka 30 000 individer. Av dessa går ungefär sex av tio vidare till permanent sjukersättning (tidigare förtidspension) vid 30 års ålder.

Effekterna av att förtidspensionera en ung person innebär stora kostnader på lång sikt för den enskilde och för samhället i stort. För individen innebär försörjning genom aktivitetsersättning en risk att hamna utanför arbetsmarknaden med de konsekvenser som det innebär. Yngre personer får därutöver ofta låg aktivitetsersättning eftersom de sällan hunnit arbeta upp någon arbetsinkomst. Att förtidspensionera en ung person innebär också samhällsekonomiska kostnader eftersom många unga blir beroende av sjukförsäkringen för sin försörjning under lång tid. Mot denna bakgrund är det viktigt att systemet med aktivitetsersättning är utformat på ett effektivt sätt så att så många som möjligt kan lämna ersättningen för arbete eller studier.

Syftet med att införa aktivitetsersättningen var bland annat att genom aktivering ge en ökad grad av självständighet för unga med funktionsnedsättning. Under den förstudie som föregick granskningen av aktivitetsersättningen fick dock Riksrevisionen indikationer på att en stor del av gruppen unga med aktivitetsersättning saknar insatser. Det föreföll även finnas inlåsningseffekter i systemet.

*Syfte:* Syftet har varit att granska om systemet med aktivitetsersättning är effektivt för att aktivera unga med långvarigt nedsatt arbetsförmåga. Riksrevisionens fokus har varit att tillföra ny kunskap om hur systemet med aktivitetsersättning fungerar, bland annat vad gäller samordning mellan olika aktörer, incitamentsstrukturer i systemet samt omprövning av rätt till ersättning för gruppen med permanent nedsatt arbetsförmåga.

*Genomförande:* Granskningens iakttagelser och slutsatser grundar sig på en enkät till handläggare på Försäkringskassan, djupintervjuer med arbetsförmedlare på Arbetsförmedlingen, kartläggning av ersättningsnivåer och ekonomiska drivkrafter för individer med aktivitetsersättning, beräkning av administrationskostnader för

Försäkringskassan samt en workshop med berörda aktörer. Därutöver har dokument studerats och ytterligare intervjuer med berörda aktörer genomförts.

## Granskningens resultat

### *Syftet med aktivitetserättningen uppnås inte*

Riksrevisionens övergripande slutsats är att syftet med aktivitetserättningen inte uppnås och att ersättningen inte lever upp till riksdagens och regeringens mål om ett aktivt förhållningssätt för unga med nedsatt arbetsförmåga. Riksrevisionen bedömer att regeringen har varit alltför passiv i sin styrning, trots uppenbara och sedan länge påtalade problem i nuvarande system med aktivitetserättningen.

### *Utbudet av insatser motsvaras inte av behovet*

Riksrevisionens granskning visar att det behov av insatser som i dagsläget finns för gruppen med aktivitetserättning inte motsvaras av det utbud som tillgodoses vare sig genom kommunernas dagliga verksamhet, Arbetsförmedlingens arbetslivsinriktade rehabilitering eller de aktiviteter som Försäkringskassan beviljar särskild ersättning för. Framförallt saknas det insatser för unga med aktivitetserättning som står långt från arbetsmarknaden. Här är sannolikt gruppen som inte har rätt till daglig verksamhet särskilt utsatt. Vidare har endast var fjärde individ av dem som inte omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, och som inte har arbetslivsinriktad rehabilitering vid Arbetsförmedlingen (cirka 48 procent av gruppen) en aktivitet med stöd från Försäkringskassan. Riksrevisionen bedömer det dessutom som tveksamt om dessa aktiviteter fungerar som ett steg mot arbetslivet. Riksrevisionen gör bedömningen att de insatser som samordningsförbunden finansierar fyller en viktig funktion när det gäller att aktivera unga med aktivitetserättning. Det saknas dock samordningsförbund i 50 av landets kommuner.

Riksrevisionens granskning har identifierat två områden med problem som leder till att personer med aktivitetserättning inte får insatser efter behov:

- samordningen hos myndigheterna
- incitamentsstrukturerna kring aktivitetserättningen

### *Försäkringskassan har inte fullgjort sitt samordningsuppdrag*

Riksrevisionen kan konstatera att Försäkringskassan har svårt att genomföra sitt samordningsuppdrag på det sätt som är avsett. Som exempel kan anges att många personer med aktivitetserättning saknar insatser och att handläggarna inte hinner med samordning och uppföljning. Tidigare utredningar visar också hur unga med aktivitetserättning upplever långa perioder av inaktivitet och sysslolöshet. Vidare framkommer det av Riksrevisionens granskning att de personer som i första hand får hjälp och stöd är de som själva hör av sig till sin handläggare vid Försäkringskassan.

Eftersom personer med aktivitetsersättning är en utsatt grupp, där en majoritet har psykiska problem och svårigheter att ta initiativ till kontakter, är det, enligt Riksrevisionen problematiskt att egna initiativ är avgörande för att individerna ska få det stöd som de behöver och har rätt till.

Under 2014 omfördelade Försäkringskassan internt 25 miljoner kronor till handläggningen av aktivitetsersättning. Det är, enligt Riksrevisionen, svårt att bedöma om mer resurser till handläggning inom nuvarande system är ett effektivt verktyg för att aktivera unga med aktivitetsersättning. Detta beror på övriga problem som framkommit i granskningen, bland annat att utbudet av insatser är begränsat och inte motsvarar gruppens behov.

Riksrevisionen kan vidare konstatera att statens roll som arbetsgivare för personer med funktionsnedsättning ligger långt från de ambitioner som är uttalade av regeringen. Tillsammans med de fackliga parterna på det statliga avtalsområdet har Arbetsgivarverket tagit fram ett avtal i syfte att underlätta anställningar efter deltagande i Arbetsförmedlingens praktikantprogram. Riksrevisionen konstaterar dock att avtalets räckvidd är begränsad eftersom få personer omfattas av avtalet. Riksrevisionen kan konstatera att de ansträngningar som gjorts för att öka möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att erbjudas arbete inom statlig sektor inte har haft avsedd effekt.

### *Problem med samordning mellan aktörerna*

Av Riksrevisionens granskning har det framkommit att det förstärkta samarbetet mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen avseende personer med aktivitetsersättning förefaller fungera väl i stora delar av landet men att samarbetet fungerar sämre på större orter än på mindre. Detta beror bland annat på att myndigheterna på mindre orter arbetar tätare samt att kontaktvägarna är kortare. Riksrevisionen kan också konstatera att det till viss del saknas samsyn hos myndigheterna om det gemensamma uppdraget och att det finns olika uppfattningar om målet med samarbetet samt vad myndigheterna var för sig och gemensamt ska göra.

För att de personer som befinner sig i kommunens dagliga verksamhet ska ha samma möjligheter att komma vidare till studier eller arbete som övriga personer med aktivitetsersättning är det, enligt Riksrevisionen, en förutsättning att både handläggarna på Försäkringskassan och handläggarna i kommunen, arbetar utifrån ett arbetslivsinriktat perspektiv med denna grupp.

### *Behov av ekonomiska drivkrafter i systemet med aktivitetsersättningen*

Riksrevisionens granskning visar att det saknas ekonomiska incitament för unga med aktivitetsersättning att lämna ersättningen för studier. Många i gruppen har en problematik som hindrar studier på heltid. Om dessa personer skulle välja att studera på deltid försvinner rätten till aktivitetsersättningen. Risker finns att personer av denna anledning avstår från att studera, vilket enligt Riksrevisionens bedömning skapar en

inlösningseffekt i systemet med aktivitetsersättningen. Vidare har granskningen visat att de ekonomiska incitamenten för individer med aktivitetsersättning att söka arbete är negativa. En individ som uppbär aktivitetsersättning och tillhörande bostadstillägg kan förlora en fjärdedel av sin nettoinkomst om vederbörande skriver in sig som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen. Negativa ekonomiska incitament att lämna aktivitetsersättningen påverkar den enskilde som vill pröva att studera eller arbeta och det innebär också samhällsekonomiska kostnader som till exempel minskade skatteintäkter.

### *Tidsbegränsad ersättning skapar onödig oro för personer med permanent nedsatt arbetsförmåga*

Riksrevisionens granskning visar att ansökningar om ny period av aktivitetsersättning samt krav på nya underlag skapar oro hos individer och deras anhöriga. I de fall där Försäkringskassan efter noggrann prövning kan konstatera att det finns en permanent nedsatt arbetsförmåga ser Riksrevisionen flera skäl till att ge längre beslut om aktivitetsersättning. Utöver att det inte finns någon arbetsförmåga att ta tillvara och att det finns etiska skäl som att minska individernas oro, innebär hanteringen av ansökningar om ny period av aktivitetsersättning administrativa kostnader för Försäkringskassan samt kostnader för hälso- och sjukvården i form av förnyade läkarutlåtanden.

Försäkringskassan har 2015 föreslagit regeringen att det införs undantag från tidsbegränsningen i aktivitetsersättningen för personer som har mycket långvarig nedsättning av arbetsförmågan. Målgruppen för Försäkringskassans förslag utgör dock endast drygt 5 procent av målgruppen. Riksrevisionens bedömning är att gruppen som har så omfattande funktionsnedsättningar att de som ingår i den aldrig kommer att kunna arbeta är betydligt större än så. Riksrevisionen gör bedömningen att effekterna av Försäkringskassans förslag skulle bli alltför begränsade gällande omfattningen av berörda individer och därmed även av de administrativa kostnadsbesparingarna.

## Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen riktar följande rekommendationer till regeringen respektive Försäkringskassan.

*Till regeringen:*

### **Se över ansvariga aktörers uppdrag när det gäller samordning av insatser till personer med aktivitetsersättning**

Med ansvariga aktörer avses både statliga myndigheter och den kommunala sektorns ansvar för gruppen unga med nedsatt arbetsförmåga. Även hälso- och sjukvårdens roll som aktör i systemet med aktivitetsersättningen bör ingå i översynen. Regeringen bör också se över utbudet av insatser för gruppen och utreda vilken aktör som bör tillhandahålla dessa. Regeringen bör också pröva nuvarande system med omfattande projektverksamhet.

### **Se över möjligheten att öka de ekonomiska incitamenten**

Regeringen bör se över möjligheten att stärka de ekonomiska incitamenten för unga med aktivitetsersättning att gå vidare till studier och arbete.

### **Se över möjligheten till längre beslutsperioder och differentierade ersättningsnivåer**

Regeringen bör se över möjligheten till längre beslutsperioder för aktivitetsersättning när det gäller personer med grava, permanenta funktionsnedsättningar. Regeringen bör även se över den ekonomiska situationen för gruppen. Regeringen bör också överväga ett system med differentierade ersättningsnivåer där de med permanent funktionsnedsättning får en högre ersättningsnivå än övriga personer i systemet.

*Till Försäkringskassan:*

### **Lyft fram uppföljningen i samordningsuppdraget och utveckla statistik över relevanta resultatmått**

Försäkringskassan bör komplettera den nuvarande styrningen mot handläggning av ansökningsbeslut med lämpliga prestationer och parametrar som rör uppföljning av unga med aktivitetsersättning. En förutsättning för att Försäkringskassan ska kunna följa upp om syftet med aktivitetsersättningen uppfylls är att myndigheten utvecklar statistik över vilka insatser som gruppen med aktivitetsersättning tar del av. Försäkringskassan bör även säkerställa kunskap om den grupp som saknar insatser.

### **Informera om de ekonomiska incitamenten kring aktivitetsersättningen**

Försäkringskassan bör klargöra hur de ekonomiska incitamenten ser ut vid olika möjliga vägar ut ur aktivitetsersättningen samt skapa verktyg för att på ett tydligt sätt informera unga med aktivitetsersättning om detta.



# 1 Inledning

I samband med införandet av det nya pensionssystemet 2003 ersattes systemet med förtidspension för unga med den nya socialförsäkringsförmånen aktivitetsersättning. Aktivitetsersättning beviljas personer mellan 19 och 29 år med långvarigt nedsatt arbetsförmåga. Ett av syftena med reformen var att unga försäkrade skulle få ett särskilt stöd som stimulerar till aktivitet utan att den ekonomiska tryggheten riskeras. Aktivitetsersättningen ska således ge en grundläggande ekonomisk trygghet till individer med långvarig nedsättning av arbetsförmågan. Ett ytterligare syfte med reformen var att aldrig ge upp hoppet om att en individ någon gång ska kunna utföra någon form av arbete eller habilitering/rehabilitering.<sup>1</sup>

De senare årens utveckling visar att ersättningen från sjukförsäkringen för långvarig arbetsoförmåga minskar i omfattning bland äldre medan den ökar bland yngre.<sup>2</sup> Antalet unga med aktivitetsersättning har ökat kraftigt sedan förmånen infördes och antalet väntas fortsätta att öka under hela Försäkringskassans nuvarande prognosperiod.<sup>3</sup> Trenden med allt fler unga med motsvarande former av aktivitetsersättning återfinns i ett flertal OECD-länder men är tydligast i Sverige. Ökningen har varit mest påfallande sedan 2003 när denna grupp fördes över från pensions- till sjukförsäkringssystemet.<sup>4</sup> Orsakerna till de ökade flödena in i aktivitetsersättningen tros bland annat vara att det är allt vanligare med psykisk ohälsa bland ungdomar, att det sker en normalisering i samhället av psykiska besvär samt att skolresultaten försämras, vilket på sikt leder till svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Prop. 2000/01:96, *Sjukersättning och aktivitetsersättning i stället för förtidspension*, s. 80–81, bet. 2000/01:SfU15, rskr. 2000/01:257.

<sup>2</sup> Inspektionen för socialförsäkringen, *Unga med aktivitetsersättning*, s. 11.

<sup>3</sup> Försäkringskassan, *Anslagsbelastning och prognos för anslag inom Försäkringskassans ansvarsområde budgetåren 2013–2019*, s. 54.

<sup>4</sup> Inspektionen för socialförsäkringen, *Unga med aktivitetsersättning*, s. 7.

<sup>5</sup> Inspektionen för socialförsäkringen, *Unga med aktivitetsersättning*, s. 16–17.

## 1.1 Motiv till granskning

I dag uppgår antalet unga med aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga till cirka 30 000 individer.<sup>6</sup> Av dessa går ungefär sex av tio vidare till permanent sjukersättning vid 30 års ålder.<sup>7</sup> År 2013 motsvarade försäkringsutgifterna för aktivitetsersättningen 3,1 miljarder kronor.<sup>8</sup> Effekterna av att förtidspensionera en ung människa innebär också andra stora kostnader på lång sikt både för den enskilde och för samhället. För det första innebär försörjning genom aktivitetsersättning att en ung person riskerar att hamna utanför arbetsmarknaden med de konsekvenser som det innebär. För det andra får yngre personer ofta låg aktivitetsersättning eftersom de sällan hunnit upparbeta någon arbetsinkomst eller endast har haft små inkomster av arbete. Om de blir beroende av aktivitetsersättningen under lång tid och därefter av sjukersättning för åldersgruppen 30 år och äldre, riskerar de att få låga inkomster under hela den förvärvsaktiva åldern och därefter låg ålderspension. Att många unga blir beroende av sjukförsäkringen under lång tid innebär också stora statsfinansiella och samhällsekonomiska kostnader.<sup>9</sup> Den så kallade ohälsoskulden<sup>10</sup> för aktivitets- och sjukersättning beräknades 2010 till 363 miljarder kronor.<sup>11</sup> Mot denna bakgrund är det viktigt att systemet med aktivitetsersättning är utformat på ett effektivt sätt så att så många som möjligt kan lämna ersättningen för arbete eller studier.

Syftet med att införa aktivitetsersättningen var bland annat att genom aktivering ge en ökad grad av självständighet för unga med funktionsnedsättning. I intervjuer samt vid dokumentstudier som genomfördes under den förstudie som föregick granskningen av aktivitetsersättningen framkom det dock att en stor del av gruppen saknar insatser. Vidare framkom det att handläggarna på Försäkringskassan tycktes ha en begränsad möjlighet att erbjuda stöd och att följa upp ärenden om aktivitetsersättning. Det föreföll även finnas regionala skillnader för vilket stöd som erbjuds personer med aktivitetsersättning.

<sup>6</sup> Avser antal personer med aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga december 2014, se e-post från Försäkringskassan, 2015-03-29.

<sup>7</sup> 2013 års uppgift. År 2012 var motsvarande uppgift 86 procent. Se e-post från Försäkringskassan, 2014-12-19.

<sup>8</sup> Försäkringskassan, Årsredovisning 2013, s. 121. I beloppet ingår utbetalningar för aktivitetsersättning för förlängd skolgång.

<sup>9</sup> Inspektionen för socialförsäkringen, *Unga med aktivitetsersättning*, s. 11.

<sup>10</sup> Sedan 2006 gör Försäkringskassan beräkningar av de totala belopp som förväntas betalas ut från sjukförsäkringen givet att sjukförsäkringen stängs för nya ersättningsmottagare. Detta benämns ohälsoskulden som med andra ord motsvarar det belopp Försäkringskassan skulle betala ut till ersättningsmottagarna vid årets slut om alla deras framtida ersättningar skulle betalas ut i en klumpsumma. Se Försäkringskassan, *Ohälsoskulden 2010*, s. 6.

<sup>11</sup> Här ingår kostnad för ersättning, ålderspensionsavgift och bostadstillägg, se Försäkringskassan, *Ohälsoskulden 2010*, s. 7.



Ett annat motiv till granskningen är att Riksrevisionen fått indikationer om att långa perioder av inaktivitet uppstår för många som uppbär förmånen på grund av brister i samordningen mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och kommunen.<sup>12</sup> Vidare föreföll det finnas inlåsnings effekter i systemet med aktivitet ersättning. Riksrevisionen fick även signaler om att utformningen av systemet, med en omprövning<sup>13</sup> av ersättningen vart tredje år även för personer med permanent nedsatt arbetsförmåga, innebär mycket stress och oro för de försäkrade och deras anhöriga. Att på nytt pröva ett beslut om ersättning till individer med en permanent nedsättning av arbetsförmågan innebär även administrativa kostnader för såväl Försäkringskassan som för hälso- och sjukvården.

Slutligen framkom under förstudien synpunkter från olika aktörer om att statliga myndigheter inte tar tillräckligt ansvar för att anställa unga med funktionsnedsättning.

## 1.2 Granskningens syfte

Syftet har varit att granska om systemet med aktivitet ersättning är effektivt för att aktivera unga med långvarigt nedsatt arbetsförmåga.

Granskningen har omfattat regeringens styrning, Försäkringskassans arbete med ersättningen samt samordningen mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och kommunal verksamhet.

Riksrevisionens fokus i granskningen har varit att tillföra ny kunskap om hur systemet med aktivitet ersättning fungerar, bland annat vad gäller samordning mellan de olika aktörerna, incitamentsstrukturer i systemet samt omprövning av rätt till ersättning för gruppen med permanent nedsatt arbetsförmåga.

## 1.3 Riksrevisionens bedömningsgrunder och frågeställningar

I granskningen har Riksrevisionen utgått från riksdagens ställningstagande att människors arbetsförmåga ska tas tillvara. Det är viktigt att kunna försörja sig själv och att inte stå utanför den centrala del av samhället som arbetslivet utgör. Särskilt viktigt är det att unga människor ges en chans att komma in på arbetsmarknaden.<sup>14</sup> De nationella målen för funktionshinderspolitiken är

<sup>12</sup> Dessa indikationer kommer dels från tidigare utredningar såsom *Brist på Brådska* (SOU 2008:102) och *Tio år med aktivitet ersättning*, dels från intervjuer som Riksrevisionen genomförde inom ramen för den förstudie som föregick granskningen av aktivitet ersättning.

<sup>13</sup> Med omprövning avses ansökan om ny ersättningsperiod.

<sup>14</sup> Prop. 2012/13:1 utg.omr. 10, s. 29, bet. 2012/13:FiU1, rskr. 2012/13:37.

att samhället utformas så att människor med funktionsnedsättning blir fullt delaktiga i samhällslivet.<sup>15</sup> Vidare ska ingen kunna förtidspensioneras före 30 års ålder.<sup>16</sup> För att unga med aktivitetserättning ska få möjlighet att försörja sig själva genom förvärvsarbete och inte riskera ett mer permanent utanförskap behöver de ofta olika former av stöd för att återfå arbetsförmågan samt för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden.<sup>17</sup>

Av Socialförsäkringsbalken (2010:110) framgår att Försäkringskassan har ett samordningsuppdrag. Försäkringskassan ska identifiera behov av samordning mellan olika aktörer, verka för rehabiliterande och/eller aktiverande insatser för unga med aktivitetserättning samt utöva tillsyn över de insatser som tillhandahålls av andra aktörer för denna grupp, till exempel hälso- och sjukvården, arbetsgivare, Arbetsförmedlingen och kommunen. Försäkringskassan ska också verka för att övriga aktörer, var och en inom sitt verksamhetsområde, vidtar de åtgärder som behövs för en effektiv rehabilitering av den försäkrade.<sup>18</sup> I förarbetena till socialförsäkringsbalken uttrycker regeringen att det är viktigt att Försäkringskassan håller en kontinuerlig kontakt med berörda kommunala myndigheter för att bedöma den enskildes situation. Det är också angeläget att Försäkringskassan granskar vilka insatser den enskilde genomgått.<sup>19</sup> Socialförsäkringsutskottet tillstyrkte regeringens proposition.<sup>20</sup>

Socialförsäkringsutskottet framhåller i sitt betänkande att det är angeläget att försäkringen verkar för aktivitet och inte ett passivt förhållningssätt. Enligt Socialförsäkringsutskottet är Försäkringskassan skyldig att erbjuda den försäkrade att delta i aktiviteter.<sup>21</sup> Med aktivitet avses här sådan verksamhet som kan antas ha en positiv inverkan på den försäkrades sjukdomstillstånd eller på den fysiska eller psykiska prestationsförmågan.<sup>22</sup> Enligt riksdagen ska aktiviteterna leda till att möjligheterna att få eller återfå arbetsförmåga tas tillvara på ett så effektivt sätt som möjligt. Aktiviteterna behöver inte nödvändigtvis handla om omedelbart arbetslivsinriktade åtgärder utan det kan även vara fråga om habilitering eller rehabilitering i vid bemärkelse.<sup>23</sup> Även om det för vissa förtidspensionärer aldrig kan bli aktuellt med en återgång

<sup>15</sup> Socialdepartementet, *En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016*, s. 33–34.

<sup>16</sup> Prop. 2000/01:96, s. 80–81, bet. 2000/01:SfU15, rskr. 2000/01:257.

<sup>17</sup> Prop. 2013/14:1 utg.omr. 10, s. 28, bet. 2013/14:FiU1, rskr. 2013/14:56.

<sup>18</sup> 30 kap. 8–11 §§ och 33 kap. 21–24 §§ SFB (2010:110).

<sup>19</sup> Prop. 2000/01:96, s. 81, bet. 2000/01:SfU15, rskr. 2000/01:257.

<sup>20</sup> Prop. 2000/01:96, bet. 2000/01:SfU15, rskr. 2000/01:257.

<sup>21</sup> Bet. 2000/01:SfU15, s. 27–28.

<sup>22</sup> Prop. 2000/01:96, s. 85, bet. 2000/01:SfU15, rskr. 2000/01:257.

<sup>23</sup> Prop. 2000/01:96, s. 86, bet. 2000/01:SfU15, rskr. 2000/01:257.

till förvärvslivet är det viktigt att i övrigt uppmuntra förtidspensionärer till ett aktivt liv.<sup>24</sup> Socialförsäkringsutskottet understryker också att det är angeläget att Försäkringskassan prövar rätten till ersättning på ett sätt som inte i onödan stör den enskilde eller skapar oro inför den framtida möjligheten till ersättning.<sup>25</sup>

Regeringen anser att hela den offentliga sektorn behöver ta ett större ansvar för att skapa arbetstillfällen för personer med funktionsnedsättning. Målsättningen är att andelen anställda personer med funktionsnedsättning ska öka under strategiperioden (2011–2016) och att staten ska vara ett föredöme.<sup>26</sup>

Aktivitetsersättningen regleras i socialförsäkringsbalken<sup>27</sup> samt i förordningen (2002:986) om sjukersättning och aktivitetsersättning. Försäkringskassan ska tillämpa gällande lagar och förordningar som avser aktivitetsersättning. Därutöver har Försäkringskassan utarbetat interna styrdokument.<sup>28</sup>

Riksrevisionen har utifrån dessa bedömningsgrunder formulerat ett antal revisionsfrågor som har varit vägledande i granskningen.

- Har systemet med aktivitetsersättning fungerat så att den enskilde får insatser utifrån sina behov och så att stödet är likvärdigt oavsett var i landet den enskilde bor?
- Har Försäkringskassan genomfört sitt samordningsuppdrag, det vill säga verkat för att insatser för unga med aktivitetsersättning kommer till stånd?
- Har systemet med aktivitetsersättning gett tillräckliga drivkrafter för den enskilde att börja studera eller söka arbete?
- Skapar den tidsbegränsade aktivitetsersättningen onödig oro för personer med permanent nedsatt arbetsförmåga och för deras närstående?
- Har staten som arbetsgivare tagit ett tillräckligt stort ansvar för att anställa unga med funktionsnedsättning?

<sup>24</sup> Prop. 1997/98:111, *Reformerad förtidspension m.m.* s. 28, bet. 1997/98:SfU11, rskr. 1997/98:237.

<sup>25</sup> Prop. 2000/01:96, bet. 2000/01:SfU15, s. 27, rskr. 2000/01:257.

<sup>26</sup> Socialdepartementet, *En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016*, s. 17.

<sup>27</sup> Se SFB (2010:110) 30 kap. gällande allmänna bestämmelser om rehabilitering, 33 kap. om sjukersättning och aktivitetsersättning samt 36 kap. om gemensamma bestämmelser om sjukersättning och aktivitetsersättning. Se även 110 kap. om generella regler vid handläggning av ärenden.

<sup>28</sup> Vägledning 2013:2 Version 1, *Aktivitetsersättning*, Försäkringskassans föreskrifter (FKFS), Försäkringskassans allmänna råd (FKAR) och Försäkringskassans rättsliga ställningstaganden (FKRS).

## 1.4 Avgränsningar

Granskningen omfattar inte några beräkningar av sysselsättningseffekter. Det innebär att Riksrevisionen inte har studerat hur införandet av systemet med aktivitetseråttning har påverkat sysselsättningen i gruppen unga med nedsatt arbetsförmåga eller om de specifika insatser som individerna får inom aktivitetseråttningen ger några sysselsättningseffekter. Ingen fördjupning har heller gjorts när det gäller vad som händer med personer efter att de har haft aktivitetseråttning. Inspektionen för socialförsäkringen, ISF, har tidigare studerat utflödet ur aktivitetseråttningen och vilka faktorer som ökar risken för att uppbära ersättningen under en längre tid.<sup>29</sup>

Riksrevisionen har inte granskat besluten om att få aktivitetseråttning – om dessa bygger på tillräckliga underlag och om beslut om ersättning fattas på lika grunder. ISF och flera statliga utredningar har uppmärksammat att aktivitetseråttning för förlängd skolgång har fungerat som en inkörsport till aktivitetseråttning för nedsatt arbetsförmåga.<sup>30</sup> Under tiden för Riksrevisionens granskning har ett förslag om en förändring av aktivitetseråttning för förlängd skolgång beretts inom Regeringskansliet.<sup>31</sup> Riksrevisionen har därför inte fördjupat sig i denna fråga.

De insatser som Arbetsförmedlingen erbjuder personer med aktivitetseråttning (så kallad arbetslivsinriktad rehabilitering) har inte granskats närmare. Den arbetslivsinriktade rehabiliteringen består av många olika insatser där unga med aktivitetseråttning endast utgör en del av den grupp som tar del av dessa insatser. Att granska den arbetslivsinriktade rehabiliteringen skulle ta för mycket resurser i anspråk för att kunna genomföras inom ramen för den här granskningen.<sup>32</sup> Däremot har samarbetet mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen varit föremål för granskning. Fokus ligger dock på Försäkringskassans verksamhet eftersom myndigheten har samordningsansvaret för gruppen med aktivitetseråttning.

Riksrevisionen har inte gått in närmare på kommunernas insatser för personer med aktivitetseråttning. Däremot finns kommunerna med som en del vad gäller samordning för personer som uppbär ersättningen. Riksrevisionen

<sup>29</sup> Inspektionen för socialförsäkringen, *Unga med aktivitetseråttning*.

<sup>30</sup> Inspektionen för socialförsäkringen, *Aktivitetseråttning – från förlängd skolgång till nedsatt arbetsförmåga, Moderniserad studiehjälp* (SOU 2013:52) och *Brist på brådska* (SOU 2008:102).

<sup>31</sup> I SOU 2013:52 föreslog utredaren att gruppen unga som får aktivitetseråttning för förlängd skolgång skulle inkluderas i studiestödssystemet. Enligt företrädare för Socialdepartementet remitterades betänkandet *Moderniserad studiehjälp* (SOU 2013:52) i mars 2015. Se e-post från Socialdepartementet, 2015-04-15.

<sup>32</sup> Bland annat Inspektionen för socialförsäkringen, ISF, och Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU, har studerat den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Se till exempel Inspektionen för socialförsäkringen, *Arbetslivsinriktad rehabilitering*.

har främst granskat samordningen utifrån de statliga aktörernas (Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen) perspektiv. Kommunernas perspektiv har inkluderats via intervjuer med Sveriges Kommuner och Landsting, SKL. Riksrevisionen har heller inte i någon större omfattning granskat samordningsförbundens verksamhet. Denna verksamhet ingår dock i granskningen som en av flera aktörer i systemet. Problem inom vårdsektorn som påverkar effektiviteten i systemet med aktivitetsersättning behandlas översiktligt i kapitel 4. I övrigt har Riksrevisionen inte närmare behandlat hälso- och sjukvårdens ansvar för personer med aktivitetsersättning.

## 1.5 Metod och genomförande

Granskningens iakttagelser och slutsatser grundar sig på en enkät till handläggare på Försäkringskassan, djupintervjuer med arbetsförmedlare på Arbetsförmedlingen, kartläggning av olika ersättningsnivåer och ekonomiska drivkrafter för individer med aktivitetsersättning, beräkningar av administrationskostnader för Försäkringskassan, dokument- och litteraturstudier, ytterligare intervjuer samt en workshop med berörda aktörer.

År 2010 fick en parlamentarisk socialförsäkringsutredning i uppdrag av regeringen att se över de allmänna försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet.<sup>33</sup> Syftet med utredningen var att överväga förändringar som ger hållbara försäkringar för framtiden. De förändringar som kan bli aktuella ska även bidra till långsiktigt ökad sysselsättning och därmed långsiktigt hållbara statsfinanser. Uppdraget slutrapporterades den 2 mars 2015. Utredningens överväganden och förslag berör i huvudsak sjukpenningen, inte sjuk- och aktivitetsersättningen.<sup>34</sup> Riksrevisionen har löpande under granskningens gång varit i kontakt med utredningen för att säkerställa att inga överlappningar har gjorts.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Annette Mellander och Kristin Kirs. Kristin Kirs var projektledare för granskningen fram till och med februari 2015, därefter tog Annette Mellander över projektledaransvaret. Anna Weinholt och Maria Bond har också varit behjälpliga i arbetet med granskningen.

### 1.5.1 Datainsamling

#### Enkät

Riksrevisionen har skickat en enkät riktad till samtliga handläggare på Försäkringskassan som arbetar med handläggning och samordning av ärenden

<sup>33</sup> Kommittédirektiv, *Hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet*.

<sup>34</sup> SOU 2015:21, *Mer trygghet och bättre försäkring*, s. 470.

som rör aktivitetserättningen. Enkätundersökningen genomfördes i samråd med *Statistikkonsulterna Jostat & Mr Sample AB*. Syftet med enkäten var att få en bild av om Försäkringskassan har möjlighet att vara tillräckligt aktiv och stödjande gentemot de personer som uppbär aktivitetserättning, undersöka hur samordningen fungerar med övriga aktörer samt se om det finns skillnader i hur Försäkringskassan arbetar med handläggning och samordning över landet.

Enkäten genomfördes i oktober 2014 och skickades till 297 handläggare vid Försäkringskassan; svarsfrekvensen var 74 procent. Samtliga samband som redovisas i rapporten och är kopplade till Riksrevisionens enkät är statistiskt signifikanta på 5 procents nivå. Riksrevisionen har även gjort en bortfallsanalys.<sup>35</sup> I den aktuella undersökningen gjordes inget urval, vilket medför att det inte finns några urvalsfel.

I Riksrevisionens analys av enkätsvaren har Riksrevisionen endast behandlat svar från handläggare som varit anställda minst sju månader på Försäkringskassan alternativt minst tre månader som handläggare för aktivitetserättning. Ett antal handläggare samt företrädare för Försäkringskassan fick möjlighet att kvalitetssäkra enkäten innan den distribuerades till handläggarna. I bilaga 1 redovisas enkätfrågorna.

### **Djupintervjuer med arbetsförmedlare**

Under granskningen har Riksrevisionen genomfört djupintervjuer med arbetsförmedlare på Arbetsförmedlingen som arbetar inom det förstärkta samarbetet med Försäkringskassan. Intervjuerna genomfördes på tio arbetsförmedlingskontor spridda över landet. Syftet med dessa intervjuer var att få arbetsförmedlarnas bild av hur samordningen med Försäkringskassan och övriga aktörer fungerar samt hur Arbetsförmedlingen arbetar med att erbjuda insatser till personer med aktivitetserättning.

### **Kartläggning av ersättningsnivåer**

För att undersöka de incitamentsstrukturer som omgärdar systemet med aktivitetserättning har Riksrevisionen kartlagt de olika ersättningar och ersättningsnivåer som en person som uppbär aktivitetserättning kan ha rätt till. De ersättningsnivåer som beskrivs i kapitel 5 har kvalitetssäkrats av Försäkringskassan.

### **Beräkningar av administrationskostnader**

För att den unges möjligheter till utveckling och arbete ska tillvaratas i möjligaste mån har regeringen bedömt att aktivitetserättningen ska vara

<sup>35</sup> Se bilaga 1.

tidsbegränsad till som längst tre år; därefter ska det ske en omprövning.<sup>36</sup> Detta gäller oavsett funktionsnedsättning. Riksrevisionen har gjort beräkningar för att fastställa omfattningen av Försäkringskassans administrationskostnader för detta ansökningsförfarande för den grupp som har en permanent nedsatt arbetsförmåga, det vill säga den grupp som aldrig kommer att vara aktuell för vare sig studier eller för arbetsmarknaden. Riksrevisionen har här utgått från de klassificeringar som Försäkringskassan har gjort av de försäkrades olika samordningsbehov.

### Dokument och litteraturstudier

Riksrevisionen har studerat ett flertal av Försäkringskassans interna dokument, exempelvis processbeskrivningar och interna stöddokument. Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens gemensamma återrapportering och årsredovisningar har också studerats. Övriga dokument som har studerats är bland annat förarbeten, lagar och förordningar. Syftet har varit att dels få en förståelse för förmånens bakgrund, dels få en inblick i Försäkringskassans arbete med aktivitetssättningen samt i hur Arbetsförmedlingen arbetar med personer som har aktivitetssättning som sjukförmån och som av Försäkringskassan bedöms ha ett behov av arbetslivsinriktad rehabilitering.

### Övriga intervjuer

Under granskningen har Riksrevisionen genomfört semistrukturerade intervjuer med företrädare för och/eller anställda vid Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Socialdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Arbetsgivarverket, Handikappförbunden och ett samordningsförbund. Syftet med intervjuerna har varit att fördjupa förståelsen för Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens arbete med aktivitetssättningen och för de personer som uppbär denna. Intervjuerna har också utgjort underlag för formuleringen av enkätfrågorna.

### Workshop

I november 2014 genomförde Riksrevisionen en workshop med representanter från Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, SKL, ISF, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Handikappförbunden samt forskare från Linköpings universitet och Uppsala universitet. Syftet var att diskutera och förankra den problembild som växt fram under granskningens gång samt diskutera alternativa lösningar för att aktivera unga med nedsatt arbetsförmåga. Workshopen bidrog med värdefulla synpunkter som i sin tur bidrog till granskningens kvalitetssäkring och resultat.

<sup>36</sup> Prop. 2000/01:96, s. 80–81, bet. 2000/01:SfU15, rskr. 2000/01:257.

## 1.6 Kunskapsläge

Aktivitetserättningen har tidigare utretts utifrån många olika perspektiv och av olika aktörer. Nedan redovisas de utredningar vars fokus på olika sätt ligger nära inriktningen på Riksrevisionens granskning.

I oktober 2011 fick Försäkringskassan ett uppdrag av regeringen att genomföra en studie av situationen för unga som beviljats aktivitetserättning på grund av nedsatt arbetsförmåga. I *Tio år med aktivitetserättning* (2012) drar Försäkringskassan slutsatsen att samhället kan göra betydligt mer för att unga med funktionsnedsättning ska komma in på arbetsmarknaden. Uppföljningen av enskilda individer behöver också utvecklas. Vad gäller Försäkringskassans samordnande roll lyfter utredningen fram att det behövs bättre förutsättningar för att handläggarna ska kunna ge ett bra stöd till de enskilda individerna. Utredningen visar också att konflikten mellan trygghet och arbetslinjen är tydlig; ett hinder för återgång i arbete är en uttalad rädsla för att bli av med aktivitetserättningen.<sup>37</sup>

I den statliga utredningen *Brist på brådska* (2008) föreslogs att aktivitetserättningen skulle avskaffas. Ungdomar mellan 19 och 29 år med omfattande funktionsnedsättningar föreslogs istället få rätt till sjukersättning till unga. Ersättningen skulle avse personer med medfödda eller förvärvade stadigvarande fysiska, psykiska eller intellektuella funktionsnedsättningar som medför så omfattande svårigheter att en arbetsförmåga av någon betydelse inte kan antas komma att utvecklas. Det gäller således mycket omfattande funktionsnedsättningar som till stor del är medfödda eller tidigt förvärvade. Sjukersättning till unga föreslogs endast kunna lämnas om det står helt klart att funktionsnedsättningens konsekvenser är så betydande att inga insatser kan antas bidra till att utveckla personens arbetsförmåga.<sup>38</sup> Utredningen har inte lett till lagstiftning.

ISF har studerat och jämfört utformningen av förtidspensionssystemet och utvecklingen av andelen unga vuxna med förtidspension i Sverige med motsvarande system och utveckling i sex andra länder. Jämförelsen av de olika nationella systemen visar att det finns relativt stora skillnader i regelverk, handläggning av förtidspensionsärenden och insatser för att stärka unga förtidspensionärers arbetsförmåga. De åtgärder i de studerade länderna som ISF anser vara särskilt intressanta att studera närmare när det gäller vidareutvecklingen av det svenska förtidspensionssystemet för unga vuxna är:

<sup>37</sup> Försäkringskassan, *Tio år med aktivitetserättning*, s. 10–12.

<sup>38</sup> SOU 2012:102, *Brist på brådska*, s. 85.



- olika krav på insatser för olika grupper
- positiva ekonomiska drivkrafter
- arbetsnära insatser
- olika ersättningsnivåer för olika grupper
- förlängd skolgång
- uppföljning och utvärdering<sup>39</sup>

## 1.7 Centrala begrepp

Några begrepp är särskilt centrala inom det område som Riksrevisionens granskning omfattar.

En *funktionsnedsättning* betyder att någon har en nedsatt förmåga att fungera fysiskt, psykiskt eller intellektuellt. Nedsättningen kan vara olika omfattande och påverka livet olika mycket.<sup>40</sup> En del föds med en funktionsnedsättning men andra får en funktionsnedsättning till följd av till exempel en sjukdom eller en olycka. Funktionsnedsättningar kan man ha under en period eller livet ut.

För vissa människor kan symtomen från en funktionsnedsättning påverka förmågan att utföra eller delta i vardagliga aktiviteter. Funktionsnedsättningen är då av sådan art att den har en negativ påverkan på den enskildes förmåga att utföra olika arbetsuppgifter. Då bedöms man ha *nedsatt arbetsförmåga*.<sup>41</sup>

En individ kan få aktivitetsersättning dels på grund av *förlängd skolgång*, dels på grund av *nedsatt arbetsförmåga*. När Riksrevisionen använder begreppet aktivitetsersättning avses aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga om ingenting annat anges.

Syftet med aktivitetsersättningen är bland annat att aktivera unga vuxna med funktionsnedsättningar genom olika insatser. Med insats avses i granskningen:

- *arbetslivsinriktad rehabilitering* hos Arbetsförmedlingen
- *daglig verksamhet* hos kommunen för personer som har rätt till en sådan insats enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS<sup>42</sup>
- *aktiviteter* med stöd från Försäkringskassan

Arbetslivsinriktad rehabilitering används som begrepp för olika typer av åtgärder som syftar till att främja återgång i arbete. Daglig verksamhet är en dagtidssysselsättning för personer med utvecklingsstörning, autism eller

<sup>39</sup> Inspektionen för socialförsäkringen, *Unga förtidspensionärer – studie av sju europeiska länder*, s. 10–12.

<sup>40</sup> Socialstyrelsens webbplats, *Frågor och svar*. Hämtat 2015-03-11.

<sup>41</sup> SOU 2008:66, *Arbetsförmåga? En översikt av bedömningsmetoder i Sverige och andra länder*, s. 19.

<sup>42</sup> Denna rätt tillfaller personkrets 1 och 2 enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

autismliknande tillstånd. Verksamheten syftar till att bidra med någonting meningsfullt att göra samt till personlig utveckling för dem som deltar.<sup>43</sup> Daglig verksamhet ska också främja delaktighet i samhället. En aktivitet med stöd från Försäkringskassan kan till exempel vara olika idrottsaktiviteter. Medicinsk habilitering/rehabilitering ingår däremot inte i begreppet insatser.

I granskningen behandlas bland annat Försäkringskassans samordningsuppdrag. Med *samordning* avses här Försäkringskassans arbete med att dels verka för att insatser som behövs för att personer med aktivitetsersättning ska kunna få eller återfå arbetsförmåga kommer till stånd, dels skapa förutsättningar för en effektiv samverkan mellan aktörer som tillhandahåller dessa insatser. Med *samarbete* avses det praktiska arbetet och kontakterna mellan berörda aktörer.

När det i granskningen hänvisas till en individ som har aktivitetsersättning används begreppen *person som uppbär aktivitetsersättning* och *försäkrad* synonymt.

## 1.8 Disposition

I kapitel 2 ges en bakgrund till systemet med aktivitetsersättningen. I detta kapitel beskrivs även gruppen med aktivitetsersättning samt orsakerna bakom ökningen av antalet med aktivitetsersättning. Kapitel 3 belyser i vilken grad unga med aktivitetsersättning tar del av olika aktiva insatser. I kapitel 4 beskrivs Försäkringskassans samordningsuppdrag samt hur samverkan med Arbetsförmedlingen, kommun och övriga aktörer fungerar. I kapitlet behandlas även statens insatser för att öka anställningar av personer med funktionsnedsättning inom den statliga sektorn. Kapitel 5 innehåller Riksrevisionens kartläggning av incitamentsstrukturer för gruppen unga med aktivitetsersättning. I kapitel 6 beskrivs Försäkringskassans system för ansökningar om ny period av aktivitetsersättning samt hur detta påverkar gruppen med permanent nedsatt arbetsförmåga. Kapitel 7 innehåller Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer till regeringen och Försäkringskassan.

<sup>43</sup> Till dessa hör även personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom.

## 2 Bakgrund

Det tidigare förtidspensionssystemet var utformat med utgångspunkten att människor hade arbetat en stor del av livet och gick i förtidspension några år före ordinarie pensionsålder. Någon särskild hänsyn togs således inte till de speciella behoven hos yngre personer med nedsatt arbetsförmåga. År 2003 byttes rätten till förtidspension för unga ut mot den nya socialförsäkringsförmånen aktivitetsersättning. Det nya systemet syftade dels till att ge ekonomisk trygghet, dels till att genom aktivering ge en ökad grad av självständighet för unga med funktionsnedsättning. För att den unges möjligheter till utveckling och arbete i ungdomsåren i möjligaste mån skulle tillvaratas bedömdes att aktivitetsersättning bör kunna beviljas som längst till dess att en person fyller 30 år och alltid vara tidsbegränsad till som längst tre år. För att beviljas aktivitetsersättning krävs ingen permanent nedsättning av arbetsförmågan, det räcker med att arbetsförmågan bedöms som nedsatt under ett år. Man kan även få aktivitetsersättning för förlängd skolgång. Detta innebär att gymnasiestudier som tar mer än tre år finansieras genom sjukförsäkringen, inte inom ramen för det ordinarie studiestödssystemet.<sup>44</sup>

### 2.1 Förändrad syn på aktivitet för förtidspensionärer

#### 2.1.1 *Restriktiv syn på aktivitet i tidigare system*

I det tidigare förtidspensionssystemet var uppgiften för försäkringen i första hand att ge ekonomisk trygghet när det av medicinska skäl inte längre var möjligt för personer att förvärvsarbeta. En hög grad av aktivitet hos en förtidspensionerad person sågs som ett tecken på att personen hade en viss arbetsförmåga trots pensioneringen. Det ansågs därför nödvändigt att försäkringen hade en restriktiv syn på aktivitet hos den enskilde under tiden med ersättning.<sup>45</sup>

#### 2.1.2 *Ny syn på aktivitet och dess rehabiliterande verkan*

Sedan några årtionden tillbaka har det vuxit fram en ökad insikt i samhället om behovet av en aktiv tillvaro för sjuka personer och för personer med funktionsnedsättning. Forskningen inom det medicinska området har angett att förvärvsarbete eller annan aktivitet i sig ofta har en rehabiliterande inverkan

<sup>44</sup> Prop. 2000/01:96, s. 80–81, bet. 2000/01:SfU15, rskr. 2000/01:257.

<sup>45</sup> SOU 1998:106, *Unga i ohälsöförsäkringen – tid för aktivitet och utveckling*, s. 10.

på sjukdomar eller åtminstone motverkar en försämring av den enskildes tillstånd medan ett passivt levnadssätt har motsatt effekt. En tillvaro präglad av aktivitet kan därmed på många sätt vara av stor betydelse för personer som av medicinska skäl bedöms sakna arbetsförmåga under överskådlig tid.<sup>46</sup>

När riksdagen 1998 beslutade om riktlinjer för en reformering av reglerna om ersättning vid varaktig medicinsk grundad arbetsoförmåga, ansågs det viktigt att ett nytt försäkringssystem skulle stimulera till återgång till arbetslivet och till ett i övrigt aktivt liv.<sup>47</sup> I förslaget till nytt förtidspensionssystem angav regeringen att ”för personer som i utgångsläget har mycket omfattande svårigheter i sin dagliga livsföring bör en viss aktivitet kunna betraktas som ett av kanske många steg i riktning mot ett självständigt och aktivt liv som i vissa fall kan innebära mer eller mindre omfattande kontakt med arbetslivet”.<sup>48</sup>

### 2.1.3 *Aktivitetserättningen ska verka för aktivitet hos unga förtidspensionärer*

I propositionen *Sjukersättning och aktivitetserättning istället för förtidspension* framhåller regeringen att det är angeläget att försäkringen verkar för aktivitet och inte ett passivt förhållningssätt, utan att den ekonomiska tryggheten för den skall påverkas.<sup>49</sup>

När aktivitetserättningen infördes utökades Försäkringskassans samordningsuppdrag. Det nya uppdraget innebär bland annat att Försäkringskassan ska verka för rehabiliterande och aktiverande insatser för individer med aktivitetserättning hos andra aktörer.<sup>50</sup> Regeringen föreslog även att Försäkringskassan, i samband med att den beslutar om att bevilja en försäkrad aktivitetserättning, ska undersöka om den försäkrade under den tid ersättningen utges kan delta i aktiviteter som kan antas ha en gynnsam inverkan på sjukdomstillståndet eller på den fysiska eller psykiska prestationsförmågan. Enligt regeringen kan aktiviteterna bland annat vara att delta i föreningsliv eller att ägna sig åt någon hobby eller konstnärlig verksamhet.<sup>51</sup> Försäkringskassan ska vara skyldig att erbjuda dem som beviljas aktivitetserättning möjlighet att delta i sådana aktiviteter samt verka för att de planerade aktiviteterna kommer till stånd. Försäkringskassan ska också

<sup>46</sup> Prop. 2000/01:96, s. 86.

<sup>47</sup> Prop. 1997/98:111, s. 35–38, bet. 1997/98:SfU11, rskr. 1997/98:237.

<sup>48</sup> Prop. 2000/01:96, s. 86.

<sup>49</sup> Prop. 2000/01:96, s. 80.

<sup>50</sup> 30 kap. 8 § SFB (2010:110). Försäkringskassans initiativansvar gällande rehabilitering av den försäkrade framgår av prop. 1990/91:141 *Om rehabilitering och rehabiliteringsersättning m.m.* s. 49–50.

<sup>51</sup> Prop. 2000/01:96, s. 85–87.

underlätta för den försäkrade att delta i aktiviteterna.<sup>52</sup> Att delta i aktiviteter är dock frivilligt.<sup>53</sup>

## 2.2 Inflöde i ersättningen

Sedan införandet av aktivitetsersättningen har antalet unga vuxna som får aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan ökat kraftigt i Sverige och uppgår idag till cirka 30 000 individer.<sup>54</sup> Enligt Försäkringskassans prognos väntas antalet personer med aktivitetsersättning öka eftersom inflödet 2013 och i början på 2014 legat på en högre nivå än under samma period 2012. Antalet förväntas därtill att öka under hela Försäkringskassans nuvarande prognosperiod (2013–2019).<sup>55</sup> År 2014 motsvarade Försäkringskassans försäkringsutgifter 3,4 miljarder kronor vilket kan jämföras med 2,7 miljarder kronor 2011.<sup>56</sup> Försäkringskassans förvaltningskostnader för aktivitetsersättningen uppgick 2014 till 378 miljoner kronor.<sup>57</sup>

<sup>52</sup> 33 kap. 21–23 §§ SFB (2010:110).

<sup>53</sup> Prop. 2000/01:96, bet. 2000/01:SfU15, s. 28, rskr. 2000/01:257.

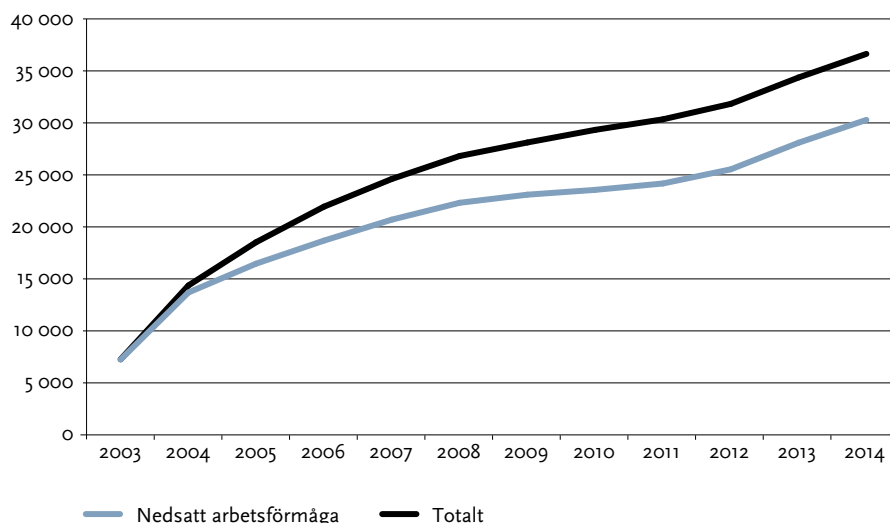
<sup>54</sup> E-post från Försäkringskassan, 2015-03-29.

<sup>55</sup> Försäkringskassan, *Anslagsbelastning och prognos för anslag inom Försäkringskassans ansvarsområde budgetåren 2013–2019*, s. 54.

<sup>56</sup> Här ingår kostnader för aktivitetsersättning för förlängd skolgång. Försäkringskassan, *Årsredovisning 2014*, s. 102, Försäkringskassan, *Årsredovisning 2013*, s. 121.

<sup>57</sup> Försäkringskassan, *Årsredovisning 2014*, s. 102.

**Diagram 1.** Antal mottagare av aktivitetserättning 2003–2014



I diagrammet ingår uppgifter för aktivitetserättning för nedsatt arbetsförmåga och totalt antal med aktivitetserättning (nedsatt arbetsförmåga och förlängd skolgång). I december 2014 hade 30 251 personer aktivitetserättning på grund av nedsatt arbetsförmåga och 6 345 personer aktivitetserättning på grund av förlängd skolgång.<sup>58</sup>

### 2.2.1 Orsaker till ökningen

De ökade flödena in i aktivitetserättningen ska ses mot bakgrund av den förändring av regelverket som genomfördes 2003 och som möjliggjorde ersättning för studier.<sup>59</sup> Antalet elever i gymnasiesärskolan har ökat vilket enligt Skolverket bland annat beror på att fler och andra tjänstemän än tidigare har fått ansvar för att bedöma vem som bör studera inom särskolan,<sup>60</sup> att kunskaperna om diagnostisering av utvecklingsstörning och autism har ökat samt att skolan har kommunaliserats.<sup>61</sup> Elever i gymnasiesärskolan som

<sup>58</sup> E-post från Försäkringskassan, 2015-03-29. Innan förtidspensionsreformen 2003 hade personer från 16 års ålder möjlighet att få förtidspension (icke-tidsbegränsad) eller sjukbidrag (tidsbegränsad). När aktivitetserättningen infördes fick de som var under 29 år och hade förtidspension icke-tidsbegränsad sjukersättning. De som hade sjukbidrag innan 2003 och var under 29 år fick tidsbegränsad sjukersättning. I diagram 1 ingår inte de personer som innan reformen 2003 hade förtidspension eller sjukbidrag och som från och med 2003 fick sjukersättning (icke-tidsbegränsad/tidsbegränsad). Ökningen av personer med aktivitetserättning mellan 2005 och 2006 för individer yngre än 20 år förklaras i första hand av ändringen av åldersgränsen från 16 år till 19 år 2003. Denna medförde att individer födda 1987 tidigast kunde beviljas aktivitetserättning 2006, medan individer födda 1986 kunde beviljas aktivitetserättning som 16-åring 2002 enligt det äldre regelverket. Se e-post från Socialdepartementet, 2015-04-10, Inspektionen för socialförsäkringen, *Unga med aktivitetserättning*, s. 24.

<sup>59</sup> Inspektionen för socialförsäkringen, *Unga med aktivitetserättning*, s. 8.

<sup>60</sup> I flera kommuner har dessa tjänstemän inte någon tidigare erfarenhet av detta eller någon utbildning i särskolefrågor, se Skolverket, *Hur särskild får man vara? En analys av elevökningen i särskolan*, s. 11.

<sup>61</sup> Skolverket, *Hur särskild får man vara? En analys av elevökningen i särskolan*, s. 9–11. Genom kommunaliseringen har särskolan och grundskolan närmast sig varandra och därmed har mottagande i särskolan avdramatiserats.

ansöker om aktivitetsersättning har automatiskt rätt till *aktivitetsersättning för förlängd skolgång* – en ersättning som har visat sig öka risken för att gå vidare till aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga.<sup>62</sup> Andra orsaker till varför allt fler unga uppbär aktivitetsersättning tros vara att det är allt vanligare med psykisk ohälsa bland ungdomar, att det skett en normalisering i samhället av psykiska besvär samt att skolresultaten försämrats, vilket på sikt ger svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden.<sup>63</sup>

I en underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen konstateras att de senaste årens ökning av antalet unga med aktivitetsersättning kan relateras till socioekonomiska bakgrundsfaktorer och förhållanden på arbetsmarknaden.<sup>64</sup> Unga med låg utbildning, återkommande arbetslöshetsperioder och periodvisa ohälsoproblem har extra svårt att etablera sig på arbetsmarknaden eftersom de konkurrerar om praktik- och utbildningsplatser i arbetslivet med andra grupper.<sup>65</sup>

### 2.2.2 Beskrivning av gruppen

År 2011 gjorde Inspektionen för socialförsäkringen, ISF, en kartläggning av gruppen som uppbär aktivitetsersättning – vad som karaktäriserar den och hur den förhåller sig till utvecklingen i andra länder. Ett annat syfte med studien var att sammanfatta befintlig kunskap om möjliga orsaker till utvecklingen.<sup>66</sup>

I rapporten lyfts fram att psykisk ohälsa dominerar bland de individer som har aktivitetsersättning. Bland individer med enbart garantiersättning<sup>67</sup> är det så många som 4 av 5 som lider av psykisk ohälsa. Andelen är lika stor för kvinnor som för män. Nästan hälften av alla nya mottagare av garantiersättning 2009 hade olika former av utvecklingsstörning. För de något äldre med inkomstrelaterad ersättning är olika former av depressioner och stressrelaterade sjukdomar den vanligaste grunden till ersättning. För såväl de yngre som för de äldre med aktivitetsersättning är beteendestörningar också vanligt förekommande och stod 2009 för en tiondel av alla påbörjade perioder

<sup>62</sup> I en studie av ISF konstaterar man brister i de medicinska underlag utifrån vilka Försäkringskassan beviljar aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga. Dessa brister är särskilt stora för dem som tidigare mottagit aktivitetsersättning för förlängd skolgång, se Inspektionen för socialförsäkringen, *Aktivitetsersättning – från förlängd skolgång till nedsatt arbetsförmåga*, s. 8.

<sup>63</sup> Inspektionen för socialförsäkringen, *Unga med aktivitetsersättning*, s. 16–19.

<sup>64</sup> Olofsson, J. & Östh, J. (2011), *Förtidspensionering av unga – en fråga om utsortering efter utbildningsnivå och socioekonomisk bakgrund?* s. 12.

<sup>65</sup> Olofsson, J. & Östh, J. (2011), *Förtidspensionering av unga – en fråga om utsortering efter utbildningsnivå och socioekonomisk bakgrund?* s. 52.

<sup>66</sup> Inspektionen för socialförsäkringen, *Unga med aktivitetsersättning*, s. 12.

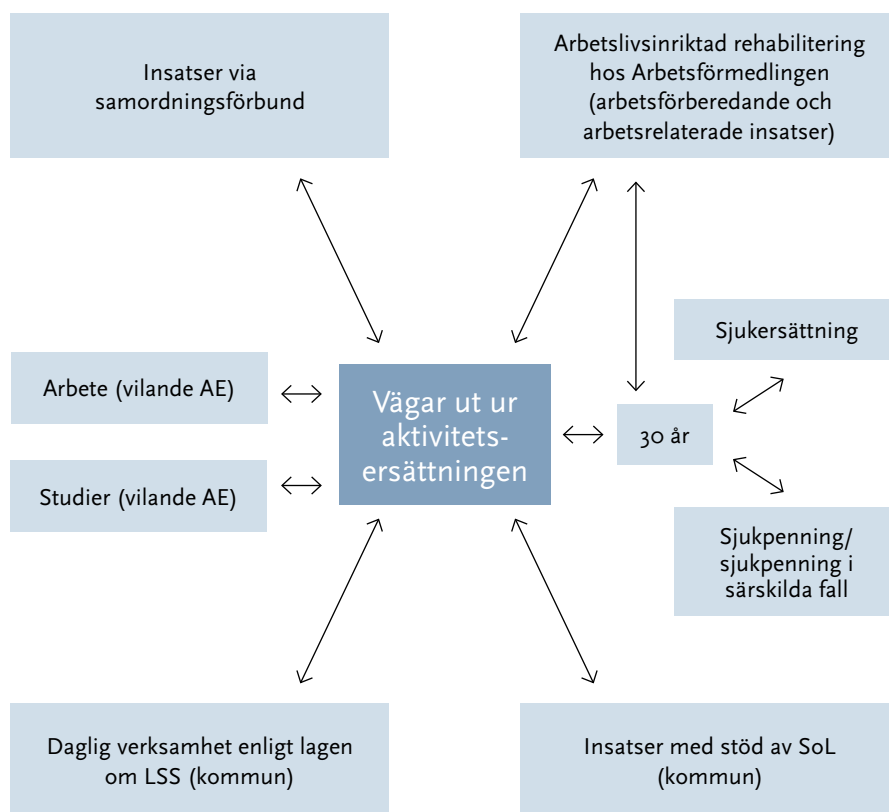
<sup>67</sup> För dem som inte har haft några förvärvsinkomster eller endast har haft låga förvärvsinkomster innan arbetsförmågan blev nedsatt finns ett grundskydd i form av garantiersättning.

med aktivitetsersättning. Beteendestörningar står också för den största relativa ökningen sedan 2006.<sup>68</sup>

## 2.3 Utflödet ur ersättningen

Det finns ingen heltäckande bild av vad som händer med dem som lämnar aktivitetsersättningen – hur många som börjar studera, får försörjningsstöd eller blir försörjda av närstående.<sup>69</sup> Försäkringskassan har sedan maj 2014 börjat registrera orsaken till varför personer lämnar aktivitetsersättningen, om det är till arbete eller studier och så vidare.<sup>70</sup> Det har dock inte funnits några preliminära resultat för Riksrevisionen att ta del av vid granskningen.

**Bild 1.** Vägar ut ur aktivitetsersättningen



<sup>68</sup> Inspektionen för socialförsäkringen, *Unga med aktivitetsersättning*, s. 35–36.

<sup>69</sup> Det beror bland annat på att många i gruppen med aktivitetsersättning inte har hunnit kvalificera sig för ersättning från de allmänna försäkringssystemen. Det går således inte att följa dessa personer i offentliga register när de lämnar ersättningen. Se Inspektionen för socialförsäkringen, *Unga med aktivitetsersättning*, s. 52.

<sup>70</sup> Intervju med Försäkringskassan, 2014-12-11.



En studie av ISF visade att allt fler av dem som hade aktivitetsersättning mellan 1996 och 2006 lämnade ersättningen för jobb.<sup>71</sup> Andelen som har jobb efter att de lämnat aktivitetsersättningen ökar dessutom med antalet år med ersättning. Mönstret förklaras av att många av dem som har aktivitetsersättning under lång tid senare får ett subventionerat jobb via Arbetsförmedlingen.

Samtidigt som fler lämnar ersättningen för jobb ser man en parallell trend i att fler av dem som lämnat ersättningen skrivs in på Arbetsförmedlingen som arbetslösa. Statistik från perioden 1999–2006 visar att andelen inskrivna hos Arbetsförmedlingen av dem som lämnat aktivitetsersättningen inom två år hade ökat från 11 till 27 procent.<sup>72</sup>

Försäkringskassan följer återkommande upp de funktionshinderspolitiska målen där syftet bland annat är att beskriva delaktighet i arbetsliv och samhälle för personer med funktionsnedsättning.<sup>73</sup> Enligt Försäkringskassan avslutade 1 860 personer en period med aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga 2012. Av dem hade 383 personer (20,6 procent) fått en anställning med lönestöd senast sex månader efter att ersättningen upphörde. Nära hälften (47,8 procent) hade en inkomst av förvärvsarbetet året efter att ersättningen hade avslutats.<sup>74</sup>

### 2.3.1 Olika orsaker till utflöde beroende på ålder

En majoritet (61 procent) avslutar perioden med aktivitetsersättning i samband med att de fyller 30 år. Ett utflöde från ersättningen i tidigare ålder indikerar att personen har återfått sin arbetsförmåga i sådan utsträckning att vederbörande inte längre bedöms vara berättigad till aktivitetsersättning. Ett utflöde vid 30 års ålder betyder dock inte nödvändigtvis att arbetsförmågan har återfåtts utan beror snarare på förmånens konstruktion där det finns en övre åldersgräns för vilken ersättningen betalas ut.<sup>75</sup>

Tidigare har Försäkringskassan inte gjort någon särskild uppföljning av vad som händer med den grupp som lämnar ersättningen innan de har uppnått åldersgränsen. Uppgifter från en registeranalys 2009 visar att 72 procent av dem som avslutar sin period med aktivitetsersättning före 29 års ålder har varit

<sup>71</sup> Före 2003 benämndes aktivitetsersättning/sjukersättning som sjukbidrag/förtidspension.

<sup>72</sup> Inspektionen för socialförsäkringen, *Unga med aktivitetsersättning*, s. 53–54, Hultqvist, S. (2014), *Att göra aktivitetsersättning – om målförskjutning och icke-kontakt vid förtidspension för unga*, s. 94–95.

<sup>73</sup> Intervju med Försäkringskassan, 2014-04-15, Försäkringskassan, *Försäkringskassans svar på uppdraget om delmål, uppföljning och redovisning inom ramen för "En strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011–2016"*.

<sup>74</sup> Försäkringskassan, *Försäkringskassans svar på uppdraget om delmål, uppföljning och redovisning inom ramen för "En strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011–2016"*, s. 14–16.

<sup>75</sup> Avser 2009 års uppgifter. Se Försäkringskassan, *Registeranalys av unga med aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga*, s. 16.

inskrivna på Arbetsförmedlingen efter att de lämnat ersättningen. Totalt 55 procent av dem som lämnade ersättningen hade en inkomst av förvärvsarbete året efter att de lämnat ersättningen.<sup>76</sup>

För dem som lämnar ersättningen vid åldersgränsen gör Försäkringskassan däremot särskilda analyser. Sex månader efter 30-årsdagen har 59,6 procent sjukersättning och 7,9 procent sjukpenning i särskilda fall<sup>77</sup> medan 32,5 procent saknar ersättning från Försäkringskassan.<sup>78</sup>

## 2.4 Ansvariga aktörer

I det här avsnittet beskrivs ansvariga aktörers uppdrag när det gäller unga med aktivitetsersättning och de insatser gruppen kan få under tiden med aktivitetsersättning.

### 2.4.1 Försäkringskassan

Försäkringskassan har ansvar för att pröva rätten till aktivitetsersättning och för att utarbeta en plan i samråd med den enskilde om insatser.<sup>79</sup> Försäkringskassan har även ett samordningsuppdrag vilket innebär att myndigheten ska identifiera behov av samordning mellan olika aktörer, verka för rehabiliterande och aktiverande insatser för individer med aktivitetsersättning samt utöva tillsyn över de insatser som tillhandahålls av andra aktörer för denna grupp, till exempel hälso- och sjukvården, arbetsgivare, Arbetsförmedlingen och kommunen.<sup>80</sup> Försäkringskassan ska också stötta individen i kontakterna med andra aktörer.<sup>81</sup>

Försäkringskassan ska även erbjuda dem som beviljas aktivitetsersättning att delta i aktiviteter, verka för att de planerade aktiviteterna kommer till stånd samt underlätta för den försäkrade att delta i aktiviteterna.<sup>82</sup> Särskild ersättning ska lämnas av Försäkringskassan för kostnader som uppstår för den försäkrade med anledning av de aktiviteter som denna deltar i.<sup>83</sup>

<sup>76</sup> Avser 2009 års uppgifter. Se Försäkringskassan, *Registeranalys av unga med aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga*, s. 17.

<sup>77</sup> En person vars rätt till aktivitetsersättning upphör på grund av att han eller hon fyller 30 år kan ansöka om sjukpenning i särskilda fall. Se 3 § 28 kap. SFB (2010:110).

<sup>78</sup> Försäkringskassan, *Sjukfrånvarons utveckling. Delrapport 2, år 2014*, s. 29.

<sup>79</sup> Prop. 2000/01:96, bet. 2000/01:SfU15, s. 25, rskr. 2000/01:257.

<sup>80</sup> Försäkringskassans skyldighet att samordna rehabiliteringsinsatser regleras i 30 kap. 8–11 §§ SFB (2010:110). Försäkringskassans skyldighet att erbjuda och samordna aktiviteter regleras i 33 kap. 21–24 §§ SFB (2010:110).

<sup>81</sup> Prop. 1990/91:141, s. 50.

<sup>82</sup> 33 kap. 21–23 §§ SFB (2010:110).

<sup>83</sup> Prop. 2000/01:96, bet. 2000/01:SfU15, s. 25, rskr. 2000/01:257.

### 2.4.2 Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen ska underlätta för unga med funktionsnedsättning att träda in på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen ska också samverka med Försäkringskassan och med kommunen enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, för att öka möjligheterna för unga med funktionsnedsättning till egen försörjning.<sup>84</sup> Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har i regleringsbrev för 2011–2013 haft ett särskilt uppdrag att gemensamt stärka stödet till unga med aktivitetsersättning i syfte att underlätta inträde eller återgång till arbetsmarknaden.<sup>85</sup> I regleringsbrev för 2014 och 2015 ingår att särskilt stödja unga med aktivitetsersättning i stället i uppdraget om det förstärkta samarbetet.<sup>86</sup>

Personer med aktivitetsersättning som skrivs in vid Arbetsförmedlingen erbjuds arbetslivsinriktad rehabilitering efter behov. Arbetslivsinriktad rehabilitering syftar till att hjälpa individen att påbörja ett arbete eller en utbildning. Arbetsförmedlingen har arbetsförmedlare och specialister som arbetar med att klargöra individens arbetsförutsättningar, erbjuda vägledning och vid behov anpassa individens arbetssituation. Insatser som ges inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen är individuellt anpassade och består av både arbetsförberedande och arbetsrelaterade aktiviteter.<sup>87</sup> Det kan också handla om att informera om olika yrken på arbetsmarknaden samt hjälp med att skriva CV och ansökningshandlingar i jobbsökaraktiviteter.<sup>88</sup>

<sup>84</sup> Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ska utveckla sitt samarbete vad gäller insatser som bidrar till att den som är sjukskriven återfår arbetsförmågan och kan återgå i arbete. Samverkan ska innefatta aktiva insatser som sker så tidigt som möjligt för de personer som bedöms ha förmåga att tillgodogöra sig aktiva rehabiliteringsinsatser. Insatserna ska bidra till att skapa bättre förutsättningar för övergång till arbetsmarknaden och förkorta tiden i sjukförsäkringen. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ska, bland annat, genom samverkan med andra relevanta aktörer och inom ramen för samordningsförbundens verksamhet, verka för att unga med aktivitetsersättning ska uppnå eller förbättra sin arbetsförmåga. Arbetsförmedlingen, *Regleringsbrev för budgetåret 2015*, s. 2. Se även 14–15 §§ förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

<sup>85</sup> Arbetsförmedlingens regleringsbrev för budgetåren 2011–2013 samt Försäkringskassans regleringsbrev för budgetåren 2011–2013.

<sup>86</sup> Arbetsförmedlingens regleringsbrev för budgetåren 2014–2015 samt Försäkringskassans regleringsbrev för budgetåren 2014–2015.

<sup>87</sup> Arbetsförberedande insatser syftar till att förbereda och stärka personen för att han eller hon senare ska kunna delta i arbetslivsinriktade insatser. Det kan till exempel handla om friskvårdsaktiviteter. Arbetsrelaterade insatser förutsätter att individen har en relativt stabil aktivitetsnivå. Det kan till exempel handla om arbetspraktik.

<sup>88</sup> Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Information till dig som ska delta i arbetslivsinriktad rehabilitering – gemensam information från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan*, 2009-06-26.

### 2.4.3 *Samarbete mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen*

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har sedan mitten på 2000-talet tilldelats särskilda medel för samverkan. Under 2011 vidareutvecklades samverkan till ett förstärkt samarbete som inleddes i februari 2012.<sup>89</sup> Målet för samarbetet är att öka förutsättningarna för varje individ att finna hållbara lösningar för att återfå sin arbetsförmåga och ta tillvara sina förutsättningar till egen försörjning.<sup>90</sup>

#### **Det förstärkta samarbetet mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen**

Samarbetet mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen består av två delar – *gemensam kartläggning* och *aktiva insatser*. Gemensam kartläggning är ett arbetssätt som syftar till att identifiera individens förutsättningar och behov utifrån ett medicinskt och arbetslivsinriktat perspektiv. Kartläggningen är en ingång till aktiva insatser för personer som omfattas av det förstärkta samarbetet.<sup>91</sup> I Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens gemensamma återslagrapportering enligt regleringsbreven för 2014 redovisar myndigheterna resultatet av det förstärkta samarbetet. Myndigheterna redovisar att många av dem som har identifierats för att kallas till gemensam kartläggning inte påbörjar kartläggningen och att en stor andel inte går vidare från kartläggningen till aktiva insatser.<sup>92</sup> Av de personer som startat i aktiva insatser efter 1 februari 2012 och som lämnat samarbetet mellan oktober 2013 – mars 2014 efter en arbetslivsinriktad insats har dock 43 procent gått vidare till arbete eller utbildning och 21 procent deltar i något arbetsmarknadspolitiskt program eller är öppet arbetslösa. Av de återstående 36 procenten har 75 procent återgått till Försäkringskassan och sjukförsäkringen. Detta beror på att de bedömts ha en sådan omfattande ohälsa att de inte kunnat fortsätta i aktiva insatser.<sup>93</sup>

<sup>89</sup> Samarbetet bedrivs genom särskilt tilldelade medel inom utgiftsområde 10 och enligt uppdrag i regleringsbrev.

<sup>90</sup> Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Förstärkt stöd till unga med aktivitetsersättning. Återslagrapportering enligt regleringsbreven för 2012. Bilaga 5.3 Förstärkta rehabiliteringsinsatser 2012 – överenskommelse mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om samarbete*, s. 27.

<sup>91</sup> Under det första halvåret 2014 genomfördes 7 504 gemensamma kartläggningar vilket kan jämföras med 12 292 genomförda kartläggningar mellan januari och maj 2013. Se Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, *Tidiga och aktiva insatser för sjukskrivnas återgång i arbete – rehabiliteringsinsatser i samarbete. Återslagrapportering enligt regleringsbreven för 2014*, s. 9–12.

<sup>92</sup> Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, *Tidiga och aktiva insatser för sjukskrivnas återgång i arbete – rehabiliteringsinsatser i samarbete. Återslagrapportering enligt regleringsbreven för 2014*, s. 21.

<sup>93</sup> Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, *Tidiga och aktiva insatser för sjukskrivnas återgång i arbete – rehabiliteringsinsatser i samarbete. Återslagrapportering enligt regleringsbreven för 2014*, s. 15–16.

## Supported employment och Case management

I september 2013 fick Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i uppdrag av regeringen att gemensamt initiera en effektutvärdering i ett projekt för att utvärdera arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser i enlighet med arbetsmetoden *supported employment*.<sup>94</sup> Supported employment är en metod för att stödja personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga i att få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.<sup>95</sup> Arbetsförmedlingen erbjuder supported employment inom ramen för ett särskilt program "särskilt introduktions- och uppföljningsstöd" (SIUS). Insatsen ges av en särskilt utbildad arbetsförmedlare (SIUS-konsulent) till personer inför och under introduktion i en anställning på den reguljära arbetsmarknaden. SIUS ges vanligen under 1–2 år och är en del av Arbetsförmedlingens utbud av insatser till arbetssökande med behov av insatsen.<sup>96</sup> Metodens centrala del är ett personligt stöd till såväl den anställde i arbetsuppgifterna som arbetsgivaren och arbetsplatsen för att individen långsiktigt ska kunna behålla arbetet.<sup>97</sup>

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ska vetenskapligt effektutvärdera hur insatserna enligt metoden supported employment påverkar möjligheten till arbetsmarknadsetablering för unga som har aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga. Satsningen motsvarar 90 miljoner kronor 2014–2017.<sup>98</sup> Effektutvärderingen genomförs genom att personer med aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga randomiseras till tre grupper. Utfallet till arbete jämförs sedan mellan grupperna. De insatser som jämförs är *supported employment* (SIUS), *case management* samt andra insatser genom Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans förstärkta samarbete.<sup>99</sup> Case management innebär att en särskild person – en *case manager* – har huvudansvar för att upprätta kontakter så att personer kan få rätt vård och stöd. Denna person är en samordnande funktion med ansvar för att utreda och planera samt för att insatser genomförs. Denna case manager ska också verka för att individen får behov och förutsättningar uppfyllda som på sikt

<sup>94</sup> Regeringsbeslut, Uppdrag angående projektverksamhet och utvärdering av nya former av arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser, S2013/6630/SF.

<sup>95</sup> Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, Effektutvärdering av insatser för unga med aktivitetsersättning, s. 16.

<sup>96</sup> Arbetsförmedlingen, Faktagranskning av Riksrevisionens granskningsrapport om aktivitetsersättningen, 2015-02-18.

<sup>97</sup> Arbetsförmedlingen, Faktagranskning av Riksrevisionens granskningsrapport om aktivitetsersättningen, 2015-02-18.

<sup>98</sup> Regeringsbeslut, Uppdrag angående projektverksamhet och utvärdering av nya former av arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser, S2013/6630/SF. I november 2014 förlängde regeringen tiden för att initiera projektet från 2016 till 2017. Se Regeringsbeslut, Framställan om förlängd tid för redovisning av uppdrag, S2014/6630/SF.

<sup>99</sup> Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, Effektutvärdering av insatser för unga med aktivitetsersättning, s. 13.

bidrar till förbättrade möjligheter att både få och behålla en anställning på arbetsmarknaden.<sup>100</sup>

#### 2.4.4 *Kommunerna*

Samhället har ett omfattande ansvar för att ge insatser till människor med funktionsnedsättning genom regleringar i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL,<sup>101</sup> och socialtjänstlagen (2001:453), SoL<sup>102</sup>. Kommunen har ett grundläggande ansvar för alla som vistas i kommunen och också skyldighet att bedriva uppsökande verksamhet.<sup>103</sup> För människor med stora funktionsnedsättningar finns dessutom lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.<sup>104</sup> Genom LSS ges möjlighet till olika former av stöd och service till exempel boende, daglig verksamhet, korttidsvistelse och personlig assistans. Kommunen ansvarar för dessa insatser.

LSS ger rätt till stöd för personer med utvecklingsstörning, autism, autismliknande tillstånd (personkrets 1) samt för personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom (personkrets 2). LSS omfattar även personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service (personkrets 3). I dag finns särskilda regleringar som gör att personer som tillhör personkrets 1 och 2 har rätt till insatsen daglig verksamhet. De som ingår i personkrets 3 har däremot inte rätt till denna insats.<sup>105</sup> De kan däremot ansöka om bistånd i form av sysselsättning enligt socialtjänstlagen (se nedan). Ansökan om LSS sker till berörd kommun.

Daglig verksamhet är en av tio insatser enligt LSS. I förarbetena till LSS anges att det kommunala ansvaret för att anordna meningsfull sysselsättning för den enskilde kan förverkligas genom dagcenterverksamhet eller på annat sätt, exempelvis genom stöd till organisationer, kooperativ och andra som anordnar olika sysselsättningsaktiviteter. Det ska dock inte vara fråga om några anställningsförhållanden.<sup>106</sup> Den dagliga verksamheten kan rymma

<sup>100</sup> Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Effektutvärdering av insatser för unga med aktivitetsersättning*, s. 18.

<sup>101</sup> Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

<sup>102</sup> Socialtjänstlagen (2001:453).

<sup>103</sup> Se bland annat 8 § 5 kap. socialtjänstlagen (2001:453).

<sup>104</sup> Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

<sup>105</sup> 7 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

<sup>106</sup> Prop. 1992/93:159 om stöd och service till vissa funktionshindrade, s. 181.

såväl aktiviteter med habiliterande inriktning som mer produktionsinriktade uppgifter.<sup>107</sup>

Personer som får aktivitetsersättning har även möjlighet att söka insatser som kommunen ordnar med stöd av socialtjänstlagen.<sup>108</sup> I socialtjänstlagen framgår det att 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 och för sin livsföring i övrigt.<sup>109</sup> Socialtjänstlagen karaktäriseras som en ”målriktad ramlag” vilket innebär att den innehåller få preciserade regler om socialtjänstens utformning. Kommunerna har en stor frihet att själva organisera verksamheten utifrån egna behov och förutsättningar.<sup>110</sup> En skillnad mellan socialtjänstlagen och LSS är att de insatser som kan beviljas enligt LSS är preciserade i lagen.

#### 2.4.5 Hälso- och sjukvården

Landstinget har ett särskilt ansvar för insatser till barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning. I hälso- och sjukvårdslagen stadgas att landstinget ska erbjuda dem som är bosatta inom landstinget habilitering och rehabilitering. I lagen sägs också att habiliteringen ska planeras i samverkan med den enskilde.<sup>111</sup> Människor med psykiska funktionsnedsättningar kan få sin habilitering eller rehabilitering genom barn- eller vuxenpsykiatri. Ansvarig läkare ska remittera, initiera och följa upp utredningar och behandlingar. Det är även den ansvariga läkaren som ger ett utlåtande till individens ansökan om rätt till aktivitetsersättning.<sup>112</sup>

#### 2.4.6 Samordningsförbund

Personer med aktivitetsersättning kan få insatser via samordningsförbund. Samordningsförbunden bygger på en gränsöverskridande och frivillig samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, landstinget och kommunerna, och de samordnar rehabiliteringsinsatser i syfte att ge personer som behöver få del av insatser från flera olika myndigheter ett bra och effektivt stöd.<sup>113</sup> Ett centralt perspektiv i samordningsförbundens verksamhet är lokala behov som tar sin utgångspunkt i insatser som är anpassade efter den

<sup>107</sup> Prop. 1992/93:159, s. 90.

<sup>108</sup> Beslut om bistånd i form av sysselsättning kan till exempel meddelas med stöd av 1 § 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453).

<sup>109</sup> 1 § 4 kap socialtjänstlagen (2001:453).

<sup>110</sup> Se kommentar till socialtjänstlagen (2001:453) av Lars Clevesköld (Karnov).

<sup>111</sup> 3 b § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

<sup>112</sup> Försäkringskassans webbplats, *Aktörer i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen*. Hämtat 2015-03-05.

<sup>113</sup> Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Samverkan genom samordningsförbund kring unga med aktivitetsersättning. Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2011*, s. 13.

enskildes särskilda behov.<sup>114</sup> Samordningsförbundens insatser finansieras till lika del av de olika involverade aktörerna. Totalt 240 av landets 290 kommuner är medlemmar i ett förbund. Huvudsakligen saknas samordningsförbund i Gävleborgs län, Stockholms län och Västerbottens län. I övrigt är fördelningen av samordningsförbund jämn över landet.<sup>115</sup>

Samordningsförbund finansierar insatser för personer där lämpliga insatser inte finns att tillgå i de berörda aktörernas linjeverksamhet. När det gäller unga med aktivitetsersättning gäller det ofta personer som inte är redo för Arbetsförmedlingens insatser och som behöver någon annan insats för att "komma igång".<sup>116</sup> Det rör sig ofta om insatser enligt metoden *supported employment*.<sup>117</sup>

#### 2.4.7 ESF-projekt för unga som står långt från arbetsmarknaden

Den europeiska socialfonden ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad och en varaktigt ökad sysselsättning på lång sikt. Enligt det nationella programmet för Europeiska socialfonden 2014–2020 syftar insatserna bland annat att till att öka övergången till arbete för personer som står långt från arbetsmarknaden samt underlätta ungas etablering i arbetslivet och deltagande i utbildning.<sup>118</sup> Socialfondens insatser genomförs i projekt på såväl nationell som regional eller lokal nivå.<sup>119</sup> Myndigheter som exempelvis Arbetsförmedlingen samt kommuner och privata aktörer kan ansöka om medel från socialfonden. Även samordningsförbund kan vara projektägare för ESF-projekt.<sup>120</sup>

## 2.5 Forskningsöversikt

### 2.5.1 Ekonomiska incitament och kontrollåtgärder för att minska antalet med aktivitetsersättning

Även om man antar att de flesta personer som beviljas aktivitetsersättning för första gången har en nedsättning av arbetsförmågan som hindrar dem från att

<sup>114</sup> Sveriges Kommuner och Landsting, *Samverkan för bättre välfärd – en idéskrift om finansiell samordning*, s. 6.

<sup>115</sup> Finsams webbplats, *Samordningsförbund*. Hämtat 2015-01-27.

<sup>116</sup> Intervju med Försäkringskassan, 2014-04-01.

<sup>117</sup> Försäkringskassan, *Tio år med aktivitetsersättning*, s. 75. Se avsnitt 2.4.3 för mer information om metoden.

<sup>118</sup> Europeiska socialfonden, *Nationellt socialfondsprogram för investering för tillväxt och sysselsättning 2014–2020*, s. 5.

<sup>119</sup> Sveriges Kommuner och Landsting, *Socialfondsprojekt: kompetens för företag – kommuners och regioners betydelse som ägare av Socialfondsprojekt riktade till näringslivet*, s. 52.

<sup>120</sup> Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Sveriges Kommuner och Landsting & Socialstyrelsen, *Samordningsförbund som projektägare för ESF-projekt*, 2011-11-23.



arbeta kommer en del av dem förmodligen senare att få eller återfå arbetsförmåga och bli kapabla att återgå till arbete eller studier. Ansvariga myndigheter kan använda kontroller och sanktioner för att motarbeta överutnyttjande av ersättningen. Därutöver kan ersättningssystemen utformas så att det skapas ekonomiska incitament för personer som har tillfrisknat att återgå till arbete.<sup>121</sup>

När det gäller kontrollåtgärder kan dessa vara kostsamma att administrera och det finns alltid en risk att starka kontroller inkräktar på den personliga integriteten. Forskningen kring betydelsen av sanktioner och kontroller är tämligen begränsad och ger inte några entydiga svar på hur de påverkar individernas beteenden.<sup>122</sup> Det finns dock empiriskt stöd för att en låg ersättningsnivå motverkar överutnyttjande av bidrag.<sup>123</sup> Det finns även empiriskt stöd för att ekonomiska incitament i form av minskade marginaleffekter ökar arbetsutbudet bland förtidspensionärer.<sup>124</sup>

En studie av en policyförändring i Norge visade med empirisk analys att arbetsutbudet kan öka med ekonomiska incitament. Det gäller framför allt åldersgruppen 18–49 år. Detta kan också minska de totala kostnaderna för förtidspensionssystemet.<sup>125</sup> Det har inte genomförts någon motsvarande studie på svenska förhållanden. Det finns vidare teoretiska argument för och emot att även inflödet till förtidspensionen kan öka, vilket bland annat kan bero på att stigmatiseringen av att få förtidspension minskar med en sådan policyförändring.<sup>126</sup> Empiriska studier visar dock att de som i utgångsläget arbetar inte verkar minska sitt arbetsutbud när marginaleffekterna minskar.<sup>127</sup>

Enligt Långtidsutredningen från 2011 visar erfarenheter att det kan vara mer effektivt att satsa på att minska inflödet till sjukförsäkringssystemet snarare än att försöka åtgärda utflödet.<sup>128</sup>

<sup>121</sup> Se Benínetz-Silva med flera (2010).

<sup>122</sup> Se Hägglund, P. & Skogman-Thoursie, P. (2010) & Campolieti, M. (2004).

<sup>123</sup> Se till exempel Gruber, J. (2000), Autor, D. H. & Duggan, M. G. (2003) samt Hall, C. & Hartman, L. (2010).

<sup>124</sup> Se till exempel Hägglund, P. & Skogman-Thoursie, P. (2010). För att uppmuntra förtidspensionärer att prova på att arbeta kan man låta personerna behålla hela eller delar av bidraget. Detta gäller oftast under en övergångsperiod. Om personerna får behålla *hela* bidraget oavsett löneinkomst är de ekonomiska incitamenten att börja arbeta *starka*. Man säger då att *marginaleffekten* är noll procent. Om bidraget däremot *minskar* med motsvarande belopp som de intjänade pengarna är de ekonomiska incitamenten svaga eller snarare obefintliga. Marginaleffekten ligger då på 100 procent. Ju lägre marginaleffekt, desto starkare är alltså de ekonomiska incitamenten för personer med förtidspension att öka sitt arbetsutbud.

<sup>125</sup> Ravndal Kostøl, A. & Mogstad, M. (2014). Författarna drar även slutsatsen att elasticiteten på förtidspensionering med hänsyn till nivån på ersättningen är högre än vad Gruber, J. (2000) och Campolieti, M. (2004) uppskattade.

<sup>126</sup> Se till exempel Moffitt, R. A. (2003) samt Benínetz-Silva med flera (2010).

<sup>127</sup> Se Meyer, B. D. (2008) samt Hägglund, P. & Skogman-Thoursie, P. (2010).

<sup>128</sup> Se *Att kombinera socialförsäkringar med incitament till arbete*, LU2011 bilaga 8, s. 17–18.

### 2.5.2 *Att göra aktivitetsersättning*

I avhandlingen *Att göra aktivitetsersättning* från Linnéuniversitetet undersöker Sara Hultqvist aktivitetsersättning som ärendeslag på Försäkringskassan. Hon analyserar även de statliga intentionerna med ersättningen. Avhandlingens slutsatser är att det syfte som det reformerade förtidspensionssystemet hade om att individerna skulle aktiveras inte har uppfyllts i praktiken. Vidare prioriteras insatser som ligger nära arbetsmarknaden framför rätten till andra slags insatser. Avhandlingen behandlar också kontakten mellan individerna och deras handläggare. Hultqvist menar att kontakten, som dock ofta uteblir, är en förutsättning för att statens ambition om deltagande i aktivitet ska uppfyllas.<sup>129</sup>

---

<sup>129</sup> Hultqvist, S. (2014), *Att göra aktivitetsersättning – om målförskjutning och icke-kontakt vid förtidspension för unga*, s. 13 och 166–167.

## 3 Aktivitetsersättning – en aktiverande ersättning?

Kapitel 3 belyser i vilken grad unga med aktivitetsersättning tar del av aktiva insatser. I kapitlet används genomgående följande terminologi: Syftet med aktivitetsersättningen är att *aktivera* personer genom olika *insatser*. Med insats menas *arbetslivsinriktad rehabilitering* hos Arbetsförmedlingen, daglig verksamhet hos kommunen (för personer som omfattas av personkrets 1 och 2 i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS) samt *aktivitet med stöd från Försäkringskassan* till exempel idrottsaktiviteter. (Se även kapitel 1 för mer om centrala begrepp i rapporten.)

### 3.1 En stor del av gruppen saknar insats

#### 3.1.1 Aktivitetsersättning är en passiv ersättning

Inom ramen för Försäkringskassans studie *Tio år med aktivitetsersättning* genomfördes en aktstudie som bland annat syftade till att få en uppfattning om vilka insatser som pågår som Försäkringskassan känner till.<sup>130</sup>

Försäkringskassan delade in gruppen unga med aktivitetsersättning i tre delgrupper: individer med ett beslut om rätt till stöd enligt LSS, individer som har insatser från Arbetsförmedlingen och en grupp som inte har rätt till LSS eller kategoriseras under Arbetsförmedlingen. Den gruppen består av personer som kan ha insatser från kommunerna, till exempel enligt socialtjänstlagen och/eller har aktiviteter med stöd från Försäkringskassan.<sup>131</sup>

Studien visade att 52 procent av gruppen hade beslut om rätt till stöd enligt LSS<sup>132</sup> eller någon form av arbetsinriktad insats hos Arbetsförmedlingen.

För de återstående 48 procenten hade endast var fjärde haft en aktivitet med stöd från Försäkringskassan.<sup>133</sup> Detta innebär att nästan 40 procent av

<sup>130</sup> Ett urval genomfördes av 2 000 individer som hade aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga under minst ett år – från oktober 2009 till oktober 2010, se Försäkringskassan, *Tio år med aktivitetsersättning*, s. 21.

<sup>131</sup> Försäkringskassan, *Tio år med aktivitetsersättning*, s. 115.

<sup>132</sup> En stor del av den gruppen deltar också i daglig verksamhet. Insatsen skedde ofta i kombination med medicinsk behandling/rehabilitering.

<sup>133</sup> Försäkringskassan, *Tio år med aktivitetsersättning*, s. 5. Cirka 40 procent hade ett beslut om rätt till stöd enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, och en stor del av dessa deltog i daglig verksamhet. Cirka 12 procent hade någon form av insats genom Arbetsförmedlingen.

personerna med aktivitetsersättning saknade insats.<sup>134</sup> Bland dem som haft en aktivitet med stöd från Försäkringskassan, var den huvudsakliga aktiviteten någon form av idrottsaktivitet.<sup>135</sup> Därutöver förekommer olika aktiviteter som kommunen ordnar med stöd av bland annat socialtjänstlagen. Dessa aktiviteter har Försäkringskassan mindre kännedom om. Försäkringskassans studie visade dock att en stor andel av denna grupp upplever att stödet från Försäkringskassan och kommunen är bristfälligt.<sup>136</sup>

Riksrevisionens granskning visar att många unga med aktivitetsersättning fortfarande saknar insatser. Vid intervju med företrädare för Försäkringskassan har denna bild bekräftats och handläggare har pekat på att en stor grupp saknar insatser och stöd från samhället.<sup>137</sup> Representanter från Handikappförbunden har vid intervju med Riksrevisionen framfört att aktivitetsersättningen inte aktiverar unga med ersättning utan att den snarare skapar inlåsningseffekter och hindrar unga från att gå vidare till studier. (Dessa problem i incitamentsstrukturerna behandlas i kapitel 5).<sup>138</sup>

Totalt 74 procent av de handläggare vid Försäkringskassan som svarade på Riksrevisionens enkät anser att målet med aktivitetsersättningen uppfylls i *ganska låg* eller *mycket låg* utsträckning.<sup>139</sup> Hultqvist (2014) drar också slutsatsen att syftet att aktivera personer med aktivitetsersättning inte uppfylls i praktiken.<sup>140</sup>

Riksrevisionen konstaterar att aktivitetsersättningen, som ska verka för aktivitet, är en passiv ersättning för en stor del av målgruppen. Företrädare för Försäkringskassan framför dock att det inte alltid är aktuellt med insatser, till exempel för dem som har omfattande funktionsnedsättningar och svåra sjukdomar, alternativt där endast medicinsk rehabilitering är aktuell för individen.<sup>141</sup> Denna grupp kan uppskattas till cirka 20 procent.<sup>142</sup>

<sup>134</sup> Personer som varken hade rätt till stöd enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade eller hade insatser via Arbetsförmedlingen utgjorde 48 procent av den totala gruppen. Cirka 75 procent av dem saknade insats. Andel utan insats av den totala gruppen är därför  $0,75 \times 48 \text{ procent} = 36 \text{ procent}$ .

<sup>135</sup> Försäkringskassan, *Unga som har aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga – bilaga 2*, s. 2.

<sup>136</sup> Försäkringskassan, *Tio år med aktivitetsersättning*, s. 5.

<sup>137</sup> Intervjuer med Försäkringskassan, 2014-02-27 och 2014-12-11.

<sup>138</sup> Intervju med Handikappförbunden, 2014-01-21.

<sup>139</sup> Fråga 38 i enkät till handläggare som arbetar med aktivitetsersättning vid Försäkringskassan.

<sup>140</sup> Hultqvist, S. (2014). *Att göra aktivitetsersättning – om målförskjutning och icke-kontakt vid förtidspension för unga*.

<sup>141</sup> Intervju med Försäkringskassan, 2014-12-11.

<sup>142</sup> Se avsnitt 6.2 gällande personer med omfattande funktionsnedsättning där det inte finns ett behov av samordning under beslutsperioden.

För resterande 20 procent av dem som inte har insatser går det inte att säga exakt vad inaktiviteten beror på. Försäkringskassan pekar på att vissa kan vara "frivilligt" inaktiva – det kan vara personer som inte har rätt till LSS och inte heller kan ta del av arbetslivsinriktad rehabilitering. Försäkringskassan kan i dessa fall ha erbjudit möjligheten att delta i en aktivitet med stöd från Försäkringskassan men personen kan ha tackat nej. Även personer med rätt till LSS kan välja att inte delta i kommunens dagliga verksamhet.<sup>143</sup> Det går dock inte att bedöma hur stor del av gruppen som har tackat nej till en insats. I flera fall kan det enligt Riksrevisionens bedömning också handla om att de insatser som erbjuds inte alltid är lämpliga utifrån individernas behov (se vidare i avsnitt 3.2).

### 3.1.2 *Det saknas kunskap*

Information om personer som har aktivitetssättning finns idag endast tillgänglig i de personliga akterna hos Försäkringskassan.<sup>144</sup> Enligt företrädare för Försäkringskassan för myndigheten inte någon statistik över hur många eller vilka personer med aktivitetssättning som har någon form av insats.<sup>145</sup> Det saknas således kunskap om varför så många individer med aktivitetssättning saknar insats. Företrädare för Försäkringskassan anger att ett system där man för in uppgifter om aktiva insatser skulle ta mycket resurser i anspråk.<sup>146</sup>

Vidare betonar Försäkringskassan att det är svårt att på ett bra och tillförlitligt sätt förvalta och hålla ett sådant system uppdaterat, bland annat eftersom det krävs att man registrerar samtliga insatser som en person tar del av. Detta försvåras, enligt Försäkringskassan, av att många unga med aktivitetssättning återkommande byter insatser.<sup>147</sup> Myndigheten har således valt att prioritera andra delar av verksamheten.<sup>148</sup>

År 2012 konstaterade Arbetsförmedlingens och Försäkringskassan i sin gemensamma återrapportering att myndigheterna inte har någon närmare kunskap om vilka insatser som personer med aktivitetssättning deltar i.<sup>149</sup> Försäkringskassan äger och förvaltar ett datasystem som benämns SUS<sup>150</sup>, vilket sedan januari 2012 innehåller information om arbetssökande

<sup>143</sup> Intervju med Försäkringskassan, 2014-12-11.

<sup>144</sup> Intervju med Försäkringskassan, 2014-04-01.

<sup>145</sup> Intervju med Försäkringskassan, 2014-12-11.

<sup>146</sup> Intervju med Försäkringskassan, 2014-04-01.

<sup>147</sup> Försäkringskassan, *Faktaundersökning av Riksrevisionens granskningsrapport om aktivitetssättningen*, 2015-02-16.

<sup>148</sup> Intervju med Försäkringskassan, 2014-04-01.

<sup>149</sup> Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Förstärkt stöd till unga med aktivitetssättning. Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2012*, s. 9.

<sup>150</sup> SUS – sektorsövergripande system för uppföljning av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.

i de fall de omfattas av Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens rehabiliteringssamverkan. Vid ett utdrag som Riksrevisionen begärde ur registret angående vid vilken ålder personer med aktivitetserättning går över till insatser hos Arbetsförmedlingen, framgick dock att kvaliteten i registret är bristfällig.<sup>151</sup> Denna bild bekräftas vid flera intervjuer med såväl arbetsförmedlare och företrädare för Arbetsförmedlingen som företrädare för Försäkringskassan.<sup>152</sup>

Riksrevisionen kan vidare konstatera att det saknas relevanta resultatmått som skulle kunna vara värdefulla för Försäkringskassan vad gäller uppföljning av hur myndigheten lyckas med sitt samordningsuppdrag. De saknas till exempel fullständig kunskap om hur stor andel av dem med aktivitetserättning som har arbetslivsinriktad rehabilitering hos Arbetsförmedlingen samt om flödet mellan daglig verksamhet och Arbetsförmedlingen. Försäkringskassan för heller ingen statistik över hur lång tid enskilda befinner sig hos Försäkringskassan innan de går över till insatser hos Arbetsförmedlingen.

Riksrevisionen ser flera problem med att Försäkringskassan inte för statistik över vilka insatser som gruppen med aktivitetserättning har. Sådan statistik är central för att följa upp om syftet med aktivitetserättning uppfylls. Uppföljning av sådan statistik är vidare nödvändig för att Försäkringskassan internt ska kunna styra handläggningen mot målet att aktivera de enskilda individerna.

### 3.2 Behovet styr inte insatserna

Riksrevisionens granskning visar att det saknas insatser som i dagsläget inte tillgodoses genom kommunernas dagliga verksamhet (för de personer som omfattas av personkrets 1 och 2 i LSS), Arbetsförmedlingens arbetslivsinriktade rehabilitering eller de aktiviteter som Försäkringskassan ger stöd till.<sup>153</sup> Detta medför att vissa personer får fel insats eller att de inte får någon insats alls. Särskilt utsatt är sannolikt gruppen som inte har rätt till daglig verksamhet eller som står för långt från arbetsmarknaden för att kunna ta del av Arbetsförmedlingens arbetslivsinriktade rehabilitering, vilket motsvarar ungefär hälften av alla med aktivitetserättning (se avsnitt 3.1).

<sup>151</sup> Det fanns personer registrerade som mottagare av aktivitetserättning som var (långt) över 30 år.

<sup>152</sup> Djupintervjuer med arbetsförmedlare, intervju med Försäkringskassan, 2014-12-11, intervju med Arbetsförmedlingen, 2014-11-25.

<sup>153</sup> Detta framkommer i dokumentstudier, Riksrevisionens enkät till handläggare som arbetar med aktivitetserättning vid Försäkringskassan, djupintervjuer med arbetsförmedlare vid Arbetsförmedlingen samt intervjuer med företrädare för Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting.

### 3.2.1 Få har aktiviteter via Försäkringskassan

I Försäkringskassans egen studie *Tio år med aktivitetsersättning* slogs det fast att det i nästan hälften av myndighetens ärenden inte hade förekommit någon känd insats av rehabiliterande eller aktiverande karaktär.<sup>154</sup> Av de personer som inte omfattas av LSS och som inte har arbetslivsinriktad rehabilitering vid Arbetsförmedlingen<sup>155</sup> har endast var fjärde ung med aktivitetsersättning en aktivitet beviljad av Försäkringskassan.<sup>156</sup> I Riksrevisionens handläggarenkät uppgav endast 30 procent av handläggarna att individens behov är mest avgörande för om individen har aktiviteter med stöd från Försäkringskassan – 69 procent svarade att det som är avgörande för om individen har en aktivitet med stöd från Försäkringskassan är om individen själv är pådrivande och lämnar förslag till aktiviteter.<sup>157</sup>

Ett annat problem med aktiviteterna är att dessa i sig ofta kräver mycket initiativtagande från personerna själva. Som exempel kan anges att de ska klara att ta sig till en idrottsaktivitet eller någon annan aktivitet på egen hand. Samtidigt beskriver flertalet handläggare vid Försäkringskassan att många med aktivitetsersättning är passiva personer som har svårt för sociala situationer och svårt att hålla tider.<sup>158</sup>

Av diagram 2 framgår att 45 procent av handläggarna som svarat på Riksrevisionens handläggarenkät anser att aktiviteterna i *mycket stor* eller *ganska stor* utsträckning ökar förutsättningarna att förbättra arbetsförmågan medan 51 procent anser att aktiviteterna i *ganska liten* eller *mycket liten* utsträckning ökar dessa förutsättningar.<sup>159</sup> Av enkäten framgår dock att en majoritet av handläggarna anser att aktiviteterna är meningsfulla på andra sätt än för att förbättra arbetsförmågan – 83 procent av handläggarna anser att aktiviteterna motiverar individerna till ett mer aktivt liv och 81 procent bedömer att aktiviteterna utvecklar individernas sociala kompetens.<sup>160</sup>

<sup>154</sup> Försäkringskassan, *Tio år med aktivitetsersättning*, s. 55.

<sup>155</sup> Som tidigare nämnts motsvaras detta av 48 procent av gruppen med aktivitetsersättning.

<sup>156</sup> Försäkringskassan, *Tio år med aktivitetsersättning*, s. 5.

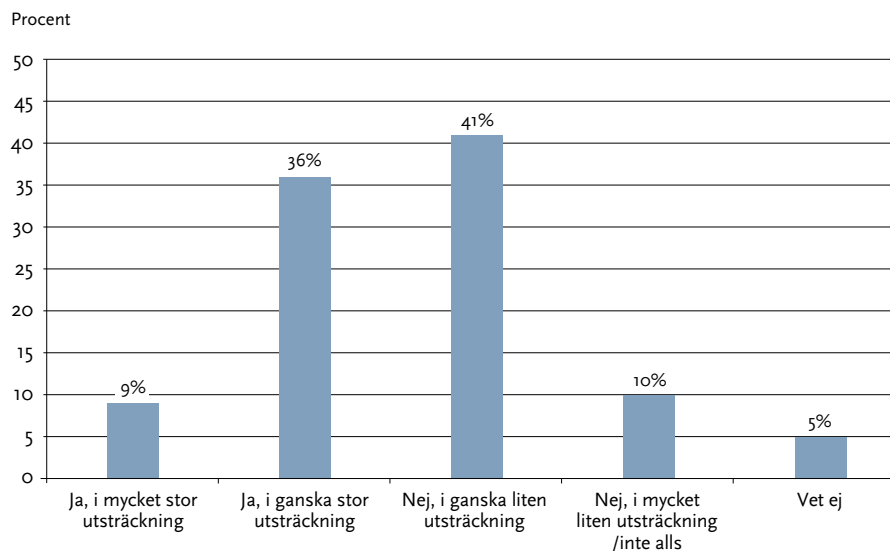
<sup>157</sup> Fråga 21 i enkät till handläggare som arbetar med aktivitetsersättning vid Försäkringskassan. Cirka 2 procent av handläggarna svarade "Ingen uppfattning". Försäkringskassan framhåller dock att det i många fall är andra personer än individen själv som för individens talan, till exempel ombud, godemän eller föräldrar. Se Försäkringskassan, *Faktaundersökning av Riksrevisionens granskningsrapport om aktivitetsersättningen*, 2015-03-26.

<sup>158</sup> Fritextsvar i enkät till handläggare som arbetar med aktivitetsersättning vid Försäkringskassan, intervjuer med handläggare vid Försäkringskassan, intervju med Försäkringskassan, 2014-03-05. Denna problembild framkommer även vid intervjuer med arbetsförmedlare.

<sup>159</sup> Fråga 22 i enkät till handläggare som arbetar med aktivitetsersättning vid Försäkringskassan.

<sup>160</sup> Fråga 23 i enkät till handläggare som arbetar med aktivitetsersättning vid Försäkringskassan. Det gick att välja flera olika svarsalternativ på frågan.

**Diagram 2.** Anser du generellt att aktiviteterna ökar förutsättningarna för att förbättra arbetsförmågan?



Totalt 185 personer svarade på frågan.

Företrädare för Försäkringskassan har uttryckt att myndighetens arbete med aktiviteter eventuellt bör vara mer systematiserat. Man menar att fritidsaktiviteter visserligen är bra men att det också behövs ett mer organiserat mellansteg, i form av någon aktivitet som fungerar som förberedelse inför arbetsträning och rehabilitering.<sup>161</sup>

### 3.2.2 Behov av stöd i vardagen för gruppen som inte omfattas av LSS

I lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, beskrivs vilka personer som omfattas av lagen. Personerna delas in i så kallade personkretsar med olika kriterier som ska vara uppfyllda för att man ska få stöd enligt LSS. I dag finns särskilda regleringar som gör att personer som tillhör personkrets 1 och 2 har rätt till insatsen daglig verksamhet. För personer som inte omfattas av denna insats (personkrets 3) har kommunerna enligt socialtjänstlagen, SoL, ett ansvar att medverka till att den enskilde får en meningsfull sysselsättning.<sup>162</sup> Personer tillhörande personkrets 3 utgjorde 2012 12 procent av samtliga som får stöd enligt LSS.<sup>163</sup>

<sup>161</sup> Intervju med Försäkringskassan, 2014-02-27(a).

<sup>162</sup> 5 kap. 7 § socialtjänstlagen (2001:453).

<sup>163</sup> Hur stor andel av dessa som har en psykisk respektive fysisk funktionsnedsättning är dock inte känt, se Socialstyrelsen, *Öppna jämförelser av stöd till personer med funktionsnedsättning 2013*, s. 39.



I Försäkringskassans studie *Tio år med aktivitetssättning* konstaterar myndigheten att många med aktivitetssättning som inte har rätt till LSS upplever att de inte har en plan för den närmaste framtiden,<sup>164</sup> och i en intervju med Riksrevisionen bekräftar företrädare för Försäkringskassan bilden att det finns en stor grupp med aktivitetssättning som inte omfattas av LSS men som kan ha liknande behov av stöd i vardagen.<sup>165</sup> Dessa individer kan ansöka om aktiviteter med stöd av SoL, men lagen karaktäriseras som en "målinriktad ramlag" vilket innebär att den innehåller få preciserade regler. Kommunerna har en stor frihet att själva organisera verksamheten.<sup>166</sup> Riksrevisionens granskning visar att det varierar mellan olika kommuner vad gäller beslut om att bevilja insatser via SoL.<sup>167</sup> Företrädare för Försäkringskassan betonar att de aktiviteter som anordnas inom daglig verksamhet bör göras tillgängliga för samtliga som behöver dessa insatser, med stöd av SoL.<sup>168</sup>

I utredningen *Brist på brådska* hänvisade utredaren till en studie av Socialstyrelsen som visade att den dagliga sysselsättning som anordnas med stöd av SoL framför allt har avsett personer med psykiska funktionsnedsättningar.<sup>169</sup> I *Brist på brådska* dras slutsatsen att detta innebär att personer med andra typer av funktionsnedsättningar, exempelvis omfattande fysiska funktionsnedsättningar, inte har fått ta del av insatser i form av daglig verksamhet vare sig genom LSS eller SoL.<sup>170</sup> Socialstyrelsens öppna jämförelser visar att andelen kommuner och stadsdelar som kan erbjuda insatser i form av strukturerad sysselsättning eller socialt kooperativ/fontänhus inom ramen för socialtjänstlagen till personer med psykiska funktionsnedsättningar ökade något mellan 2011 och 2013. Andelen kommuner och stadsdelar som kan erbjuda öppen verksamhet minskade dock under samma period.<sup>171</sup>

<sup>164</sup> Försäkringskassan, *Tio år med aktivitetssättning*, s. 10.

<sup>165</sup> Intervju med Försäkringskassan, 2014-11-21.

<sup>166</sup> Se kommentar till socialtjänstlagen (2001:453) av Lars Clevesköld (Karnov).

<sup>167</sup> Intervju med Försäkringskassan, 2014-12-11, e-post från Sveriges Kommuner och Landsting, 2015-02-05.

<sup>168</sup> Försäkringskassan, *Faktagranskning av Riksrevisionens granskningsrapport om aktivitetssättningen*, 2015-02-16.

<sup>169</sup> Socialstyrelsen, *Daglig verksamhet enligt LSS – en kartläggning*, s. 46.

<sup>170</sup> SOU 2008:102, *Brist på brådska*, s. 95.

<sup>171</sup> Mellan 2011 och 2013 ökade andelen kommuner och stadsdelar som kan erbjuda strukturerad sysselsättning från 81 procent till 85 procent, andel kommuner och stadsdelar som kan erbjuda socialt kooperativ/fontänhus ökade från 26 procent till 32 procent. Andelen kommuner och stadsdelar som kan erbjuda öppen verksamhet minskade från 90 procent till 72 procent. Strukturerad sysselsättning, socialt kooperativ och fontänhus är biståndsbeslutade insatser. Öppen verksamhet är inte en biståndsbeslutad insats. Se Socialstyrelsen, *Öppna jämförelser av stöd till personer med funktionsnedsättning 2013*, s. 48–49.

### 3.2.3 *Otillräckliga insatser av det slag som samordningsförbunden finansierar* **Samordningsförbundens projekt fyller en viktig funktion som steg mellan daglig verksamhet och Arbetsförmedlingens insatser**

Samordningsförbunden finansierar insatser för personer där lämpliga insatser saknas i de berörda aktörernas ordinarie verksamhet. När det gäller unga med aktivitetsersättning gäller det ofta personer som inte är redo för Arbetsförmedlingens insatser och som behöver någon annan insats för att ”komma igång”. Dessa personer har ofta en lång ”startsträcka” och kan till exempel behöva öva på sociala kontakter eller på att passa tider.<sup>172</sup> Enligt representanter för Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Regeringskansliet fyller samordningsförbunden en viktig funktion när det gäller att erbjuda insatser till personer som står långt från arbetsmarknaden.<sup>173</sup> Även de handläggare som svarat på Riksrevisionens handläggarenkät ställer sig positiva till samordningsförbundens verksamhet. Totalt 83 procent anser att samordningsförbunden fyller en *ganska viktig* eller *mycket viktig* funktion i att erbjuda insatser för unga med aktivitetsersättning.<sup>174</sup>

#### **Det saknas samordningsförbund i delar av landet**

Samordningsförbund saknas i 50 av landets kommuner<sup>175</sup> och en återkommande synpunkt från handläggare i kommuner som saknar samordningsförbund är att man hade önskat ett sådant samarbete i kommunen.<sup>176</sup> Cirka 70 procent av de handläggare som svarat på Riksrevisionens enkät anger att det saknas platser i de projekt som samordningsförbunden finansierar.<sup>177</sup> Andra begränsningar är att projekten endast pågår under en avgränsad tid och att det finns svårigheter i att implementera erfarenhet och arbetssätt från projekten i myndigheternas ordinarie verksamhet.<sup>178</sup> Vid en intervju med Sveriges Kommuner och Landsting framfördes synpunkten att de 280 miljoner kronor till samordningsförbunden som staten går in med är för lite när pengarna ska fördelas över hela landet.<sup>179</sup>

<sup>172</sup> Intervju med Försäkringskassan, 2014-04-01.

<sup>173</sup> Intervju med Försäkringskassan, 2014-04-01, intervju med Arbetsförmedlingen, 2014-11-25, intervju med Socialdepartementet, 2014-03-19.

<sup>174</sup> Fråga 26 i enkät till handläggare som arbetar med aktivitetsersättning vid Försäkringskassan. Totalt 6 procent av handläggarna har angett att samordningsförbunden fyller en *ganska oviktig* eller *helt oviktig* funktion. 11 procent angav att de inte hade någon uppfattning i frågan.

<sup>175</sup> Finsams webbplats, *Samordningsförbund*. Hämtat 2015-01-27.

<sup>176</sup> Detta framkommer i fritextsvar i Riksrevisionens handläggarenkät.

<sup>177</sup> Fråga 27 i enkät till handläggare som arbetar med aktivitetsersättning vid Försäkringskassan. Här avses den andel av handläggarna som arbetar i kommuner med samordningsförbund.

<sup>178</sup> Detta framkommer i fritextsvar i Riksrevisionens handläggarenkät. Se även Försäkringskassan, *Tio år med aktivitetsersättning*, s. 11–12.

<sup>179</sup> Intervju med Sveriges Kommuner och Landsting, 2014-03-25.

I myndigheternas regleringsbrev anges att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen genom samverkan med andra relevanta aktörer och inom ramen för samordningsförbundens verksamhet ska verka för att unga med aktivitetssättning ska uppnå eller förbättra sin arbetsförmåga.<sup>180</sup> Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Socialstyrelsen ska tillsammans stödja utvecklingen av samordningsförbundens verksamhet inom ramen för finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. Arbetet ska ske i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting.<sup>181</sup> Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har aktivt verkat för att befintliga samordningsförbund ska prioritera insatser som rör unga med aktivitetssättning.<sup>182</sup> Samordningsförbunden bygger på frivillighet hos deltagande aktörer och det varierar vilken part som är drivande.<sup>183</sup> Enligt Försäkringskassan kommer det att bildas flera nya samordningsförbund under 2016, framför allt i Stockholmsområdet.<sup>184</sup>

### **Det saknas insatser för dem som inte är redo för arbetslivsinriktad rehabilitering**

Riksrevisionens handläggarenkät visar att 21 procent av handläggarna anser att det saknas insatser på en nivå mellan daglig verksamhet och de högre krav som ställs på personer som deltar i Arbetsförmedlingens arbetslivsinriktade rehabilitering.<sup>185</sup> Även arbetsförmedlare som Riksrevisionen har intervjuat bekräftar behovet av insatser för denna grupp.<sup>186</sup>

I utredningen *Brist på brådska* framhålls att Arbetsförmedlingen behöver erbjuda insatser även för dem som behöver mer tid för att kunna närma sig arbetsmarknaden.<sup>187</sup> Representanter för Arbetsförmedlingen hänvisar till att myndigheten tillhandahåller insatser med långsiktig träning och utveckling av arbetsförmågan. Arbetsförmedlingen menar dock att det kan finnas behov av ytterligare insatser, men att dessa inte ryms inom Arbetsförmedlingens uppdrag där målsättningen är att individen successivt ska komma närmare en anställning på den reguljära arbetsmarknaden.<sup>188</sup>

<sup>180</sup> Regleringsbrev för budgetåren 2012–2015 avseende Arbetsförmedlingen och regleringsbrev för budgetåren 2012–2015 avseende Försäkringskassan.

<sup>181</sup> Regleringsbrev för budgetåren 2014–2015 avseende Försäkringskassan och regleringsbrev för budgetåren 2014–2015 avseende Arbetsförmedlingen.

<sup>182</sup> Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Förstärkt stöd till unga med aktivitetssättning. Återrapportering enligt regleringsbreven för 2012*, s. 5.

<sup>183</sup> Intervju med Försäkringskassan, 2014-12-11.

<sup>184</sup> Intervju med Försäkringskassan, 2014-11-21.

<sup>185</sup> Detta framkommer i fritextsvar för fråga 37 i handläggarenkäten.

<sup>186</sup> I fem av tio djupintervjuer tar arbetsförmedlarna upp att de saknar insatser mellan daglig verksamhet och arbetslivsinriktad rehabilitering.

<sup>187</sup> SOU 2012:102, *Brist på brådska*, s. 138.

<sup>188</sup> Intervju med Arbetsförmedlingen, 2014-11-25.

Riksrevisionen konstaterar att det behov av insatser som handläggarna vid Försäkringskassan beskriver tycks svara mot den typ av insatser som samordningsförbunden erbjuder. Att många handläggare upplever en avsaknad av den typen av insatser kan bero på att samordningsförbund inte finns i samtliga kommuner och att platserna i samordningsförbundens projekt är begränsade.

### 3.2.4 *Utbudet av insatser varierar över landet*

#### **Det saknas en kartläggning av vilka insatser som erbjuds över landet**

Enligt företrädare för Försäkringskassan har det inte gjorts någon kartläggning av vilka insatser som finns att tillgå runt om i landet för personer med aktivitetsersättning. Försäkringskassan har heller inte analyserat befintliga insatser gentemot behov. Eftersom projekt (ESF-projekt och projekt inom samordningsförbund) startar och avslutas löpande är det svårt att på central nivå förvalta ett sådant material samt löpande ha kunskap om vilka insatser som finns på respektive ort. Kunskapen om vilka insatser som finns att tillgå finns dock lokalt.<sup>189</sup>

Inte heller Arbetsförmedlingen uppger sig ha möjlighet att göra en sammanställning på central nivå av vilka lokala insatser som finns över landet, med hänvisning till att upphandlade avtal med leverantörer löpande slutar gälla och därmed blir sådan information snabbt inaktuell. Även Arbetsförmedlingen hänvisar till att kunskapen om utbudet av insatser finns på lokal nivå.<sup>190</sup> Riksrevisionen kan således konstatera att det på central nivå saknas information om vilka insatser som runt om i landet erbjuds unga med aktivitetsersättning.

#### **Variationer när det gäller ESF-projekt, samordningsförbund och Arbetsförmedlingens insatser**

Riksrevisionens granskning visar att det finns lokala skillnader i utbudet av insatser till gruppen unga med aktivitetsersättning. Skillnaderna kan till viss del förklaras av att en del kommuner saknar samordningsförbund.<sup>191</sup> Det finns också stora lokala variationer i pågående ESF-projekt mellan kommunerna.<sup>192</sup> När det gäller Arbetsförmedlingens insatser visar granskningen att utbudet (till exempel kurser) varierar mellan olika kontor och att mindre orter inte kan tillhandahålla vissa insatser på grund av ett för litet underlag.<sup>193</sup>

<sup>189</sup> Intervju med Försäkringskassan, 2014-11-21.

<sup>190</sup> Intervju med Arbetsförmedlingen, 2014-11-25.

<sup>191</sup> Intervju med Socialdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet, 2014-11-21, intervju med Försäkringskassan, 2014-10-21.

<sup>192</sup> Intervju med Socialdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet, 2014-11-21, Riksrevisionens djupintervjuer med arbetsförmedlare vid Arbetsförmedlingen, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Effektutvärdering av insatser för unga med aktivitetsersättning*, s. 7.

<sup>193</sup> Djupintervjuer med arbetsförmedlare vid Arbetsförmedlingen, intervju med Arbetsförmedlingen, 2014-11-25.

Företrädare för Försäkringskassan bekräftar att förutsättningarna att ge insatser efter behov är väldigt olika mellan olika kommuner, dels eftersom vissa har samordningsförbund och andra inte, dels eftersom vissa har ett större utbud av ESF-projekt. Det saknas enligt Försäkringskassan således inte en specifik typ av åtgärd generellt i kommunerna, utan det finns snarare behov av mer variation av insatser för unga med aktivitetsersättning.<sup>194</sup>

### 3.2.5 *Behov av nya åtgärder*

I en underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen gör författarna bedömningen att Arbetsförmedlingen visserligen tillhandahåller en stor omfattning av verktyg med att dessa inte tycks ha avsedda effekter. Författarna ifrågasätter även hur långt man kommer med myndighetssamordning i traditionella former när det gäller arbetet med unga med funktionsnedsättning. Mot denna bakgrund föreslås vissa policyförändringar för att underlätta för unga lågutbildade att etablera sig i arbetslivet. Bland annat menar rapportförfattarna att aktivitetsersättningens passiviserande karaktär borde ersättas med aktiverande och kompetenshöjande insatser utifrån ett klart arbetslivsfokus. Författarna föreslår också en utbildningsgaranti för alla upp till 25 års ålder, att samverkan via ”en dörr in”-konceptet bör prövas i samtliga kommuner och att arbetsmarknadens parter måste förmås ta ett större ansvar.<sup>195</sup>

### 3.2.6 *Orsaker till att många med aktivitetsersättning inte har insatser ligger i samordningsproblem och systemets incitamentsstrukturer*

Riksrevisionens granskning har identifierat två områden med problem som leder till att personer med aktivitetsersättning inte får insatser efter behov. Det första rör problem i samordningen mellan myndigheterna, vilket behandlas i kapitel 4. Det andra rör problem med incitamentsstrukturer kring ersättningen (se kapitel 5), vilket bland annat kan leda till att personer inte söker sig vidare till studier eller till arbete via Arbetsförmedlingen.

## 3.3 **Sammanfattande iakttagelser**

När aktivitetsersättningen infördes var det uttalade syftet att ersättningen skulle verka för aktivitet för unga med aktivitetsersättning. Enligt en tidigare kartläggning som Försäkringskassan genomfört saknade dock nästan 40 procent av personerna med aktivitetsersättning insatser. Denna bild har bekräftats i Riksrevisionens intervjuer med företrädare för Försäkringskassan.

<sup>194</sup> Intervju med Försäkringskassan, 2014-11-21.

<sup>195</sup> Olofsson, J. & Östh, J. (2011), *Förtidspensionering av unga – en fråga om utsortering efter utbildningsnivå och socioekonomisk bakgrund?* s. 52–53.

Riksrevisionen konstaterar att aktivitetsersättningen, som ska verka för aktivitet, är en passiv ersättning för en stor del av målgruppen.

Riksrevisionen kan konstatera att det saknas uppgifter om vad det är för typ av insatser som gruppen unga med aktivitetsersättning tar del av. Eftersom sådan statistik är central för att Försäkringskassan ska kunna följa upp om syftet med ersättningen uppfylls, ser Riksrevisionens flera problem med att Försäkringskassan inte för sådan statistik. Statistiken är vidare nödvändig för att Försäkringskassan internt ska kunna styra handläggningen mot målet att aktivera de enskilda individerna.

Riksrevisionens granskning har visat att det saknas insatser för unga med aktivitetsersättning som står långt från arbetsmarknaden. Vidare är det få som tar del av de aktiviteter där personer med aktivitetsersättning kan få ersättning av Försäkringskassan för vissa kostnader. Riksrevisionen kan också konstatera att det är tveksamt om Försäkringskassans aktiviteter fungerar som ett steg mot arbetslivet. Det finns sannolikt även ett behov av mer stöd för den gruppen som inte omfattas av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

Samordningsförbund anses generellt fylla en viktig funktion när det gäller att aktivera unga med aktivitetsersättning. I granskningen har det framkommit att det efterfrågas mer insatser av den typ som samordningsförbunden erbjuder. Samtliga samordningsförbund ska dela på 280 miljoner kronor, något som enligt Sveriges Kommuner och Landsting är för lite när medlen sprids över landet. I dagsläget saknas dessutom samordningsförbund i 50 kommuner vilket skapar en variation över landet när det gäller utbudet av insatser. Även utbudet av ESF-projekt för gruppen skiljer sig åt över landet. Det finns ingen nationell sammanställning av tillgängliga insatser på olika orter över landet. Vidare konstaterar Riksrevisionen att projektverksamhet skapar brist på kontinuitet och innebär ett system som är svårt att överblicka.

## 4 Samordning av rehabiliterande insatser

Samhällets rehabiliteringsinsatser utformas inom ramen för olika huvudmäns ansvar, uppgifter och regelsystem. Hälso- och sjukvården ansvarar för de medicinska insatserna, kommunen för de sociala insatserna, arbetsgivaren för de arbetsplatsinriktade insatserna och Arbetsförmedlingen för de arbetsmarknadspolitiska insatserna. Försäkringskassan ansvarar för att samordna de olika rehabiliteringsinsatserna.<sup>196</sup>

I detta kapitel beskrivs vad Försäkringskassans samordningsuppdrag innebär samt hur samverkan med Arbetsförmedlingen, kommuner och övriga aktörer fungerar. Här beskrivs också de ansträngningar som gjorts för att staten som arbetsgivare ska kunna bereda plats för fler unga med aktivitetsersättning.

### 4.1 Försäkringskassans samordningsuppdrag

I samband med införandet av aktivitetsersättningen 2003 utökades Försäkringskassans samordningsuppdrag. Det nya uppdraget, som regleras i socialförsäkringsbalken,<sup>197</sup> gäller både på individnivå och på strukturell nivå.

- På *individnivå* ska behov av samordning identifieras och Försäkringskassan ska verka för rehabiliterande och aktiverande insatser för att en individ så snart som möjligt ska få eller återfå arbetsförmåga.
- På *strukturell nivå* innebär uppdraget att skapa förutsättningar för en effektiv samverkan mellan olika aktörer<sup>198</sup> där Försäkringskassan ska verka för att den försäkrades arbetsgivare och arbetstagarorganisation, hälso- och sjukvården, Arbetsförmedlingen och andra myndigheter som berörs av rehabiliteringen av den försäkrade, var och en inom sitt verksamhetsområde vidtar de åtgärder som behövs för en effektiv rehabilitering av den försäkrade.<sup>199</sup>

<sup>196</sup> Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Förstärkt stöd till unga med aktivitetsersättning. Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2013*, s. 19.

<sup>197</sup> 30 kap. 8–10 §§ SFB (2010:110).

<sup>198</sup> Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Förstärkt stöd till unga med aktivitetsersättning. Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2013*, s. 11.

<sup>199</sup> 10 § 30 kap. SFB (2010:110).

Samordningsansvaret medför dock inte att Försäkringskassan övertar det ansvar respektive rehabiliteringsaktör har för genomförande och kostnader för insatser för den försäkrade.<sup>200</sup>

Av Socialförsäkringsbalken framgår också att Försäkringskassan utövar tillsyn över de insatser som behövs för rehabiliteringssamverkan.<sup>201</sup> Företrädare för Försäkringskassan menar dock att myndigheten inte ser på detta uppdrag som att utöva tillsyn i traditionell bemärkelse, det vill säga som en tillsynsmyndighet med ett tillsynsuppdrag. Försäkringskassan anser att tillsyn utövas på individnivå genom att följa upp hur det går för den enskilde individen.<sup>202</sup>

#### 4.1.1 *Resursförstärkning och nytt klassificeringssystem för att underlätta prioriteringar*

I studien *Tio år med aktivitetserättning* menar Försäkringskassan att det uppstår långa perioder av inaktivitet hos många försäkrade. Insatser planeras och påbörjas men uppföljningsarbetet fungerar bristfälligt. Studien visar att ett alltför stort ansvar för att leda processen framåt läggs de försäkrade själva.<sup>203</sup> Försäkringskassan blev således uppmärksammas på att det behövdes mer medel till handläggningen av aktivitetserättningen. Under 2014 utökade Försäkringskassan därför resurserna med 25 procent. I 2015 års preliminära tilldelning av medel har Försäkringskassan omfördelat ytterligare medel för att stärka arbetet med unga som har aktivitetserättning.<sup>204</sup> Trots att myndigheten själv har skjutit till resurser till handläggningen av ersättningen så anger Försäkringskassan att man har svårt att sköta samordningsuppdraget på det sätt som är avsett.<sup>205</sup>

Försäkringskassan har sedan 2013 även infört ett nytt klassificeringssystem för att utifrån samordningsbehov skapa förutsättningar för en differentierad handläggning.<sup>206</sup> Handläggarna vid Försäkringskassan klassificerar ärenden utifrån sex olika kategorier:

<sup>200</sup> Försäkringskassans webbplats, *Försäkringskassans roll och ansvar*. Hämtat 2015-01-09.

<sup>201</sup> 30 kap. 8 § SFB (2010:110).

<sup>202</sup> E-post från Försäkringskassan, 2015-01-26.

<sup>203</sup> Försäkringskassan, *Tio år med aktivitetserättning*, s. 6.

<sup>204</sup> I 2015 års preliminära omfördelning av resurser har Försäkringskassan omfördelat ytterligare 10 miljoner kronor till handläggning av aktivitetserättningen. Se Försäkringskassan, *Faktaundersökning av Riksrevisionens granskningsrapport om aktivitetserättningen*, 2015-02-16.

<sup>205</sup> Intervju med Försäkringskassan, 2014-11-21, workshop 2014-11-12.

<sup>206</sup> Försäkringskassan, *Processen för aktivitetserättning version 1.0*.



- aktiv samordning, arbetslivsinriktad rehabilitering
- aktiv samordning, övrig
- samordning och planering endast av aktiviteter
- samordning är inte aktuellt
- vilande aktivitetssättning
- förlängd skolgång<sup>207</sup>

Syftet med klassificeringen är att få en tydlig bild av samordningsbehovet hos unga med aktivitetssättning. Genom klassificeringen kan Försäkringskassan mer systematiserat än tidigare arbeta differentierat på individnivå samt med ledning, styrning av resurser och fördelning av ärenden.<sup>208</sup> Detta är enligt Försäkringskassan nödvändigt eftersom resurserna är begränsade.

I dagsläget prioriteras ärenden som klassificeras som *aktiv samordning*, *arbetslivsinriktad rehabilitering* och *aktiv samordning, övrig* – det vill säga de ärenden där personer med aktivitetssättning står närmast arbetsmarknaden. Försäkringskassan betonar dock att det är viktigt att samtliga grupper får det stöd och den hjälp de behöver.<sup>209</sup> Försäkringskassan har även dels infört nya rutiner vad gäller möten med individer som har aktivitetssättning, dels upprättat individuella utvecklingsplaner.

#### 4.1.2 Problem med tidsbrist kvarstår

Utifrån Försäkringskassans egen uppskattning av resursbehov saknas motsvarande 10 årsarbetskrafter för handläggning av aktivitetssättningen. Denna uppskattning baseras på den omfördelning av medel som Försäkringskassan gjort 2014 och 2015.<sup>210</sup> Uppskattningen bygger på en framtagen processkalkyl i kombination med prognostiserade volymer i aktivitetssättningen.<sup>211</sup>

<sup>207</sup> *Aktiv samordning, arbetslivsinriktad rehabilitering*: Kunden bedöms ha förutsättningar att öka sin förmåga till arbete eller studier med arbetslivsinriktade insatser. *Aktiv samordning, övrig*: Kunden bedöms ha förutsättningar att öka sin förmåga till arbete eller studier men är först i behov av medicinska eller sociala rehabiliteringsinsatser. *Samordning och planering endast av aktiviteter*: Kunden bedöms inte ha förutsättningar att öka sin förmåga till arbete eller studier under ersättningsperioden. Aktiviteter pågår eller planeras med syfte att bibehålla kundens nuvarande funktionsförmåga eller hälsotillstånd. *Samordning är inte aktuellt*: Kunden bedöms inte ha förutsättningar att öka sin förmåga till arbete eller studier under ersättningsperioden. Det bedöms inte heller för närvarande vara aktuellt med aktiviteter. *Vilande aktivitetssättning*: Det finns ett beslut om vilande aktivitetssättning på grund av arbete eller studier. Aktiviteter kan pågå parallellt. *Förlängd skolgång*: Det finns ett beslut om aktivitetssättning på grund av förlängd skolgång. Aktiviteter kan pågå parallellt.

<sup>208</sup> Försäkringskassan, *Faktagranskning av Riksrevisionens granskningsrapport om aktivitetssättningen*, 2015-02-16.

<sup>209</sup> Intervju med Försäkringskassan, 2014-12-11.

<sup>210</sup> 2015 års omfördelning av medel till aktivitetssättningen på tio miljoner kronor är fortfarande preliminär.

<sup>211</sup> Försäkringskassan, *Faktagranskning av Riksrevisionens granskningsrapport om aktivitetssättningen*, 2015-02-16.

Vid tidpunkten för Riksrevisionens enkät till handläggare vid Försäkringskassan motsvarade resursglappet, det vill säga skillnaden mellan behov av antal handläggare och faktiskt antal handläggare, 60 årsarbetskrafter.

Riksrevisionens granskning visar att många av de problem som studien *Tio år med aktivitetserättning* lyfte fram fortfarande kvarstår. Totalt 69 procent av de handläggare som har svarat på Riksrevisionens enkät anger till exempel att det som är mest avgörande för att en försäkrad har en aktivitet,<sup>212</sup> är att personen själv är pådrivande och kommer med förslag på aktiviteter medan 30 procent av handläggarna anger att det är den försäkrades behov som är mest avgörande.<sup>213</sup> Av enkäten framgår att de personer som behöver hjälp och stöd men som handläggarna på Försäkringskassan har mindre kontakt med, är de som inte själva tar initiativ till möten med sin handläggare på Försäkringskassan samt de som mår psykiskt dåligt.<sup>214</sup> Denna bild bekräftas av Försäkringskassans studie *Tio år med aktivitetserättning*.<sup>215</sup>

De handläggare som har svarat på Riksrevisionens enkät uppger att det är rimligt att svara för ungefär 65 ärenden samtidigt om man ska hinna följa upp, samordna och verka för att insatser kommer till stånd.<sup>216</sup> Samtidigt visar enkäten att handläggarna i dagsläget ansvarar för i genomsnitt 118 ärenden.<sup>217</sup> Det bör även tilläggas att 91 procent av handläggarna angav att mer tid eller färre ärenden skulle öka förutsättningarna att ge unga med aktivitetserättning insats efter behov.<sup>218</sup>

Av diagram 3 framgår att 95 procent av de handläggare som har svarat på Riksrevisionens enkät är av uppfattningen att en *betydligt större* eller en *något större* andel av dem som får aktivitetserättning skulle kunna gå vidare till insatser vid Arbetsförmedlingen, tidigare än vad som sker idag.<sup>219</sup>

<sup>212</sup> Med aktivitet avses aktivitet efter ansökan om särskild ersättning hos Försäkringskassan.

<sup>213</sup> Fråga 21 i enkät till handläggare som arbetar med aktivitetserättning vid Försäkringskassan.

<sup>214</sup> Fråga 20 i enkät till handläggare som arbetar med aktivitetserättning vid Försäkringskassan.

<sup>215</sup> Försäkringskassan, *Tio år med aktivitetserättning*, s. 60–62.

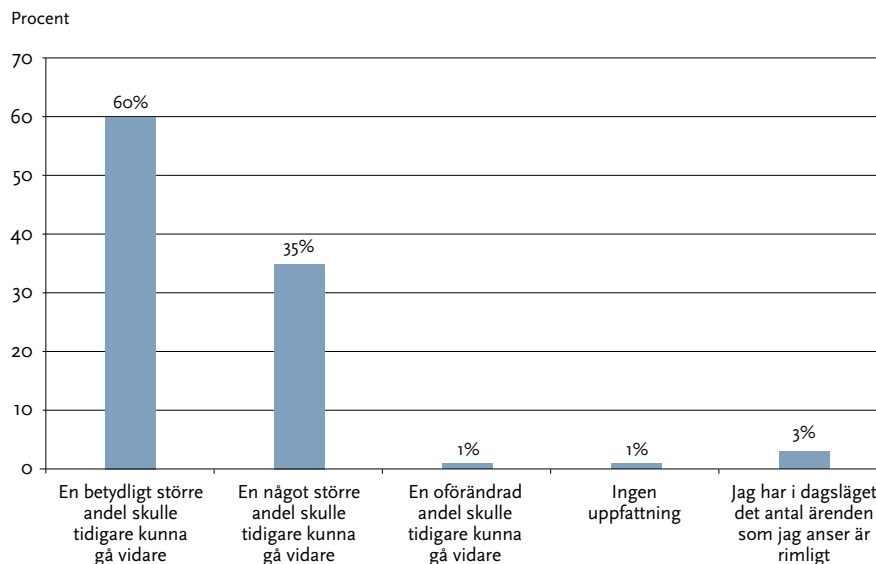
<sup>216</sup> Fråga 14 i enkät till handläggare som arbetar med aktivitetserättning vid Försäkringskassan. Frågan bygger på antagandet att handläggaren arbetar heltid och enbart har ansvar för ärenden som rör aktivitetserättning för nedsatt arbetsförmåga.

<sup>217</sup> Detta är genomsnittliga siffror – det kan således finnas stora lokala variationer. Se fråga 7 i enkät till handläggare som arbetar med aktivitetserättning vid Försäkringskassan. Avser endast ärenden för nedsatt arbetsförmåga.

<sup>218</sup> Fråga 18 i enkät till handläggare som arbetar med aktivitetserättning vid Försäkringskassan.

<sup>219</sup> Fråga 16 i enkät till handläggare som arbetar med aktivitetserättning vid Försäkringskassan.

**Diagram 3.** Om du skulle ha ansvar för det antalet ärenden som du bedömer är rimligt, hur tror du att det skulle påverka dina kunders möjligheter att (tidigare än vad som sker idag) gå vidare till insatser vid Arbetsförmedlingen?



Totalt 174 personer svarade på frågan.

Det är inte bara handläggarna vid Försäkringskassan som ifrågasätter den höga ärendemängden – även analytiker på Försäkringskassan har uttryckt att dagens ärendemängd är för stor för att handläggarna ska kunna ge kvalificerat stöd till varje individ.<sup>220</sup>

### Prioritering av ansökningsärenden vid tidsbrist

I Försäkringskassans uppdrag ingår att bedöma rätten till och besluta om ersättning, betala ut ersättning om den enskilde bedöms ha rätt till sådan samt samordna insatser och utöva tillsyn över dessa. När en ansökan om aktivitetserättning kommer in till Försäkringskassan ska myndigheten lämna besked om huruvida personen har beviljats aktivitetserättning eller inte inom 120 dagar. Vid intervjuer med handläggare vid Försäkringskassan har det framkommit att handläggarna i första hand prioriterar att handlägga ansökningar om aktivitetserättning framför uppföljning och samordning, när det uppstår tidsbrist.<sup>221</sup> Handläggare vid Försäkringskassan har vid intervju med Riksrevisionen bekräftat att detta bland annat beror på att Försäkringskassan för statistik över hur många ansökningar som behandlas

<sup>220</sup> Intervju med Försäkringskassan, 2014-02-27(b), intervju med Försäkringskassan, 2014-03-05.

<sup>221</sup> Detta framkommer även i Försäkringskassans studie *Tio år med aktivitetserättning*. Se även intervju med Försäkringskassan, 2014-03-05.

i tid.<sup>222</sup> Försäkringskassan för ingen motsvarande statistik över uppföljning och samordning. Av de handläggare som har svarat på Riksrevisionens enkät anger 74 procent att ansökningsärenden i allmänhet ska prioriteras framför uppföljning och samordning medan 7 procent anger att ansökningsärenden samt uppföljning och samordning ska prioriteras lika.<sup>223</sup>

### Riksrevisionens analys av Försäkringskassans resursförstärkning

Riksrevisionen har inte i detalj granskat Försäkringskassans kalkyl när det gäller behov av handläggare och kan därför inte uttala sig om de antaganden som har gjorts vid beräkningarna. Riksrevisionen konstaterar att den resursförstärkning som Försäkringskassan genomfört sannolikt kommer att minska den genomsnittliga ärendemängden något. Riksrevisionen gör dock bedömningen att resursförstärkningen inte kommer minska ärendemängden till en nivå som handläggarna anser vara rimlig.<sup>224</sup> Vidare är det enligt Riksrevisionen, svårt att bedöma huruvida mer resurser till handläggning inom nuvarande system är ett effektivt verktyg för att aktivera unga med aktivitetsersättning. Detta beror på övriga problem som framkommit i Riksrevisionens granskning, bland annat att utbudet av insatser inte motsvarar gruppens behov.

#### 4.1.3 Ett uppdrag utan gräns?

Många unga vuxna med funktionsnedsättningar har kontakt med många olika instanser i samhället och har särskilt stora behov av hjälp och stöd för att få alla delar i livet på plats. Försäkringskassans samordningsuppdrag innebär bland annat att myndigheten måste ta hänsyn till att situationen för personer med aktivitetsersättning kan se väldigt olika ut. Företrädare för Försäkringskassan beskriver det som att det inte finns någon gräns för hur mycket arbete en handläggare kan lägga ned på att samordna insatser på individnivå.<sup>225</sup>

<sup>222</sup> År 2014 genomförde Inspektionen för socialförsäkringen, ISF, en granskning av handläggningen av förmåner (assistansersättning, vårdbidrag och handikappersättning) till personer med funktionsnedsättning. Ett intressant samband som framkommer i ISF:s rapport är att kontor med hög beviljandegrad får bättre betyg från de försäkrade. Samtidigt har Försäkringskassan i sin verksamhetsplan för 2014 valt att lyfta fram "Kundernas förtroende för Försäkringskassan ska öka" som enda övergripande mål. ISF betonar att det är viktigt att Försäkringskassan tar hänsyn till sambandet mellan en hög beviljandegrad och bra betyg från de försäkrade i sin styrning och uppföljning. Detta gäller inte enbart de förmåner som studeras i rapporten utan generellt för myndighetens verksamhet. Se Inspektionen för socialförsäkringen, *Produktivitet och kvalitet vid Försäkringskassans lokala försäkringscenter*, s. 12–13.

<sup>223</sup> Fråga 6 i enkät till handläggare som arbetar med aktivitetsersättning vid Försäkringskassan.

<sup>224</sup> I granskningen har det framkommit att handläggarna vid Försäkringskassan ansvarar för ungefär dubbelt så många ärenden som de anser att det är rimligt att ansvara för, för att de ska hinna följa upp ärenden, samordna och verka för att insatser kommer till stånd.

<sup>225</sup> Intervjuer med Försäkringskassan, 2014-11-21 och 2014-03-05, workshop 2014-11-12, fritextsvar i enkät till handläggare som arbetar med aktivitetsersättning vid Försäkringskassan.

Som tidigare nämnts upplever handläggare vid Försäkringskassan en stor tidsbrist i sitt dagliga arbete. Totalt 79 procent av de handläggare som har svarat på Riksrevisionens enkät bedömer att en orsak till att många personer med aktivitetsersättning inte är i en insats är att handläggaren inte hinner med samordning och uppföljning.<sup>226</sup> Detta framkommer även i flera fritextsvar i handläggarenkäten:

”Vi hinner ju inte och det är inte bara ärendemängden. Det är som att simma i lera. [...] Man måste börja hos socialtjänsten och psykiatrin, utan dem kommer vi ingenstans. De här människorna har inte ens ordning på sin vardag, hur i himlens namn ska vi kunna rehabilitera dem till arbete?”

”Vi har ett aktivt förhållningssätt på Försäkringskassan i arbetet med unga som har aktivitetsersättning, men vi kan inte klara detta själva. Vi behöver mycket mer samarbete med andra aktörer till exempel kommunen, som framförallt är sanktionerat från högre instans.”<sup>227</sup>

## 4.2 Samordning och samarbete mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen

I regleringsbrevet för budgetåret 2011 fick Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i uppdrag av regeringen att genom gemensamt samarbete vid behov underlätta den enskildes övergång från ersättning via sjukförsäkringen till aktivt arbetssökande och nytt arbete.<sup>228</sup> Samarbetet inleddes i februari 2012.<sup>229</sup> I regleringsbrevet för budgetåret 2012 fick myndigheterna i uppdrag av regeringen att utveckla metoder och arbetssätt i de sjukfall där insatser bedöms nödvändiga för att stödja den enskildes återgång i arbete. Genom införandet av rehabiliteringskedjan betonades behovet av tidiga och aktiva insatser under sjukskrivningsprocessen.<sup>230</sup>

Myndigheterna fick även i uppdrag att utveckla stödet till unga med aktivitetsersättning för att underlätta återgång i arbete samt att inom ramen för sitt samarbete, inom samordningsförbundens verksamhet och genom samverkan med andra relevanta aktörer, stödja unga med aktivitetsersättning som har behov av arbetslivsinriktad rehabilitering eller samordnade

<sup>226</sup> Fråga 37 i enkät till handläggare som arbetar med aktivitetsersättning vid Försäkringskassan.

<sup>227</sup> De två citaten ovan är exempel på citat från fritextsvar i handläggarenkäten.

<sup>228</sup> Arbetsförmedlingens regleringsbrev för budgetåret 2011, s. 5, Försäkringskassans regleringsbrev för budgetåret 2011, s. 6.

<sup>229</sup> Arbetsförmedlingen, Faktagranskning av Riksrevisionens granskningsrapport om aktivitetsersättningen, 2015-03-26.

<sup>230</sup> Försäkringskassans regleringsbrev för budgetåret 2012, s. 4, Arbetsförmedlingens regleringsbrev för budgetåret 2012, s. 4-5.

rehabiliteringsinsatser för att uppnå eller förbättra sin arbetsförmåga. Vidare skulle Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen utvärdera effekterna av det förstärkta rehabiliteringssamarbetet. Utvärderingen skulle särskilt fokusera på hur förstärkta insatser i samarbete påverkar arbetsförmågan och sjukfallslängderna.<sup>231</sup> I april 2014 lämnade Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan en utvärdering av det förstärkta rehabiliteringssamarbetet till regeringen.<sup>232</sup>

Det utvecklade samarbetet innehåller gemensamma utredningsinsatser i form av kartläggningar, olika former av insatser av både arbetsförberedande och arbetslivsinriktad karaktär liksom uppföljningsinsatser tillsammans med den försäkrade.<sup>233</sup> Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har ett gemensamt ansvar för helhet, planering och måluppfyllelse.<sup>234</sup> När Försäkringskassan, tillsammans med den enskilde gör bedömningen att personen är redo för arbetsförberedande eller arbetsrelaterade insatser hos Arbetsförmedlingen ska handläggaren kalla till ett möte med den försäkrade och Arbetsförmedlingen. Vid denna så kallade *gemensamma kartläggning*, som omfattar planering av de aktiva insatser som personen behöver för att komma i arbete, klargörs personens förutsättningar ur ett medicinskt och arbetslivsinriktat perspektiv. Även andra aktörer – exempelvis vårdgivare, arbetsgivare och kommun – kan delta vid mötet/mötena. Kartläggningen avslutas med att den försäkrade tillsammans med arbetsförmedlaren och den personliga handläggaren vid Försäkringskassan kommer överens om en plan för vilka aktiviteter och insatser som behövs för att den försäkrade ska kunna komma ut i arbetslivet.

Samarbetet består även av möten där resultatet av insatserna ska följas upp tillsammans med individen. Då kan innehåll i aktiviteter revideras, tillkomma eller utgå och insatser från andra aktörer kan samordnas via Försäkringskassan.<sup>235</sup> Ungefär 12 procent av dem som får aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga har någon form av insats via Arbetsförmedlingen.<sup>236</sup>

<sup>231</sup> Försäkringskassans regleringsbrev för budgetåret 2012, s. 4–5, Arbetsförmedlingens regleringsbrev för budgetåret 2012, s. 4–5.

<sup>232</sup> Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Det förstärkta rehabiliteringssamarbetets effekter. Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2012*.

<sup>233</sup> Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Det förstärkta rehabiliteringssamarbetets effekter. Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2012*, s. 7.

<sup>234</sup> Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Det förstärkta rehabiliteringssamarbetets effekter. Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2012*, s. 13.

<sup>235</sup> Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Det förstärkta rehabiliteringssamarbetets effekter. Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2012*, s. 12.

<sup>236</sup> Huvuddelen (7 procent) av dem som är inskrivna på Arbetsförmedlingen är registrerade som arbetssökande. Återstående cirka 5 procent deltar i någon form av arbetslivsinriktad rehabilitering. Se Försäkringskassan, *Tio år med aktivitetsersättning*, s. 5.

#### 4.2.1 Variation i hur samarbetet fungerar

Riksrevisionens granskning visar en variation i hur samarbetet mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen fungerar. På vissa lokala arbetsförmedlingskontor beskrivs samarbetet som gott. Man arbetar nära varandra och har upparbetade kontaktvägar till handläggarna vid Försäkringskassan. På andra kontor finns en uttalad brist på samsyn mellan de två myndigheterna och kontaktvägarna till den andra myndigheten upplevs fungera bristfälligt.<sup>237</sup> Vissa handläggare vid Försäkringskassan beskriver problem med kö till gemensam kartläggning hos Arbetsförmedlingen.<sup>238</sup>

Av diagram 4 framgår att 60 procent av de handläggare vid Försäkringskassan som har svarat på Riksrevisionens enkät upplever att samarbetet med Arbetsförmedlingen avseende samordningen kring personer med aktivitetsersättning fungerar *mycket bra* eller *ganska bra* medan 28 procent upplever att samarbetet fungerar *mycket dåligt* eller *ganska dåligt*.<sup>239</sup> Vidare framkommer att handläggarna upplever att samarbetet fungerar bättre på mindre orter. Det finns också skillnader mellan olika regioner. Att det finns lokala skillnader över landet bekräftas också av Försäkringskassans huvudkontor.<sup>240</sup> Slutligen anger 74 procent av de handläggare som har svarat på Riksrevisionens enkät att bättre samordning med Arbetsförmedlingen, kommunen och samordningsförbund skulle öka deras förutsättningar att verka för att den försäkrade får insats efter behov.<sup>241</sup>

<sup>237</sup> Riksrevisionens djupintervjuer med arbetsförmedlare vid Arbetsförmedlingen.

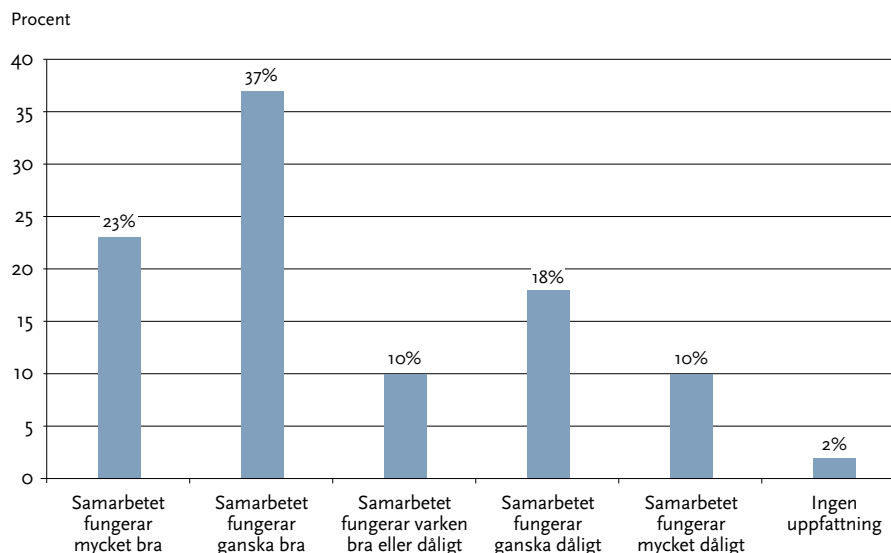
<sup>238</sup> Telefonintervju med Försäkringskassan, 2014-10-21.

<sup>239</sup> Fråga 29 i enkät till handläggare som arbetar med aktivitetsersättning vid Försäkringskassan.

<sup>240</sup> Intervju med Försäkringskassan, 2014-11-21.

<sup>241</sup> Fråga 18 i enkät till handläggare som arbetar med aktivitetsersättning vid Försäkringskassan.

**Diagram 4.** Hur upplever du ditt samarbete med Arbetsförmedlingen avseende samordningen kring kunder med aktivitetsersättning?



Totalt 185 personer svarade på frågan.<sup>242</sup>

#### 4.2.2 Positivt med tätare samarbete

Ett mönster som framkommit under granskningen är att samarbetet mellan myndigheterna tycks fungera bättre vid de kontor där Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen arbetar tätt.<sup>243</sup> De arbetsförmedlare som Riksrevisionen har intervjuat inom ramen för granskningen ställer sig positiva till ett närmare samarbete med Försäkringskassan. Som exempel kan anges att Arbetsförmedlingen skulle kunna komma in tidigare i processen, om så bara för att informera personer med aktivitetsersättning om vilka tjänster Arbetsförmedlingen kan erbjuda.

Vidare ser arbetsförmedlarna vinster med en samlokalisering med Försäkringskassan. Samlokalisering, som innebär att representanter för flera olika myndigheter och aktörer samlas under samma tak, har tidigare visat sig vara framgångsrikt.<sup>244</sup> Totalt 80 procent av de handläggare vid Försäkringskassan som har svarat på Riksrevisionens enkät ställer sig positiva till att arbeta i en samlad organisation tillsammans med Arbetsförmedlingen

<sup>242</sup> En person (0,5 procent) svarade att vederbörande inte har någon kontakt med Arbetsförmedlingen, eftersom det inte är relevant för någon av dennes kunder.

<sup>243</sup> Med tätt samarbete avses till exempel utarbetade kontaktvägar mellan handläggare vid Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, återkommande möten mellan myndigheterna och systematiska metodseminarier.

<sup>244</sup> Det så kallade Ungdomstorget i Umeå, som bedrivs med Finsam-medel, beskrivs återkommande som ett gott exempel i sammanhanget där kommunen, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan sitter tillsammans för att erbjuda ungdomar med särskilda behov ett samlat stöd från lokala myndigheter.



och kommunen.<sup>245</sup> Det bör dock framhållas att det finns andra sätt, utöver att arbeta i en samlad organisation, för att nå ett tätare samarbete. Som tidigare nämnts förefaller samarbetet till exempel fungera bra där det finns upparbetade kontaktvägar myndigheterna emellan. Som exempel kan nämnas att gemensamma metodseminarier där det finns möjlighet att diskutera problem som uppstår i arbetet är uppskattade och behjälpliga i samarbetet mellan myndigheterna.<sup>246</sup>

Mellan 2012 och 2014 genomförde Försäkringskassan projektet Dirigo 2 där Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen arbetade närmare varandra bland annat med gruppen unga med aktivitetsersättning. I en utvärdering av projektet konstaterades att samlokaliseringen och det gemensamma ansvaret för ärendena samt en utökad tid för respektive deltagare möjliggjorde en god relation mellan medarbetare på myndigheterna och deltagarna. Deltagarna i projektet hade i högre grad än kontrollgruppen ökat sin tilltro till sin förmåga samt fått en högre upplevd arbetsförmåga och en högre aktivitetsnivå.<sup>247</sup>

### Arbetsförmedlingens kundundersökning

Hösten 2014 genomförde Arbetsförmedlingen en kundundersökning bland personer som har avslutat rehabiliteringssamverkan.<sup>248</sup> Syftet var att få en uppfattning om hur personer som deltagit i en sådan samverkan inom ramen för Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans förstärkta samarbete upplevde arbetssätt och arbetsmetoder.<sup>249</sup> Av undersökningen framkommer att en majoritet av de tillfrågade var nöjda med det stöd som de fått av sin personliga handläggare vid Försäkringskassan samt av sin personliga arbetsförmedlare vid Arbetsförmedlingen.<sup>250</sup> Totalt 59 procent angav att de insatser de fått har fört dem närmare arbetsmarknaden. Flera

<sup>245</sup> Fråga 41 i enkät till handläggare som arbetar med aktivitetsersättning vid Försäkringskassan. En underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen behandlar så kallade *one stop shops* i Europa och vad Sverige kan lära av dessa erfarenheter. Författaren drar slutsatsen att det med de fristående samordningsförbunden finns en struktur som har visat sig fungera bra och som har kapacitet att axla rollen av en gemensam ingång. Se *One-stop-shops i Europa – samordning av sociala och arbetsmarknadspolitiska åtgärder utifrån ett organisations- och arbetsmarknadspolitiskt perspektiv*.

<sup>246</sup> Detta har framkommit vid intervjuer med handläggare vid Försäkringskassan samt med arbetsförmedlare vid Arbetsförmedlingen.

<sup>247</sup> Ståhl med flera (2014) *Dirigo 2*, Slutrapport, Linköpings universitet och Uppsala universitet. Insatsen har dock inte lett till att fler har återgått i arbete vid den tidpunkt då utvärderingen genomfördes, även om resultaten kan tolkas som att deltagarna inlett en förändringsprocess där resultaten kommer längre fram.

<sup>248</sup> Arbetsförmedlingen, *Förstärkt samarbete mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Rapport, kundenkät*.

<sup>249</sup> Urvalet var totalt 702 personer varav 493 telefonintervjuer genomfördes.

<sup>250</sup> Totalt 86 procent anger att de är nöjda med det stöd de fått från sin personliga handläggare på Försäkringskassan och 88 procent anger att de är nöjda med stödet från sin arbetsförmedlare på Arbetsförmedlingen.

personer efterlyser dock ännu mer samarbete mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Det framgår också av undersökningen att cirka 10 procent av dem som deltagit i rehabiliteringssamverkan inte deltagit i någon aktivitet.<sup>251</sup>

#### 4.2.3 *Delat ansvar skapar risk för bristande uppföljning*

I Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans gemensamma uppdrag framgår att myndigheterna har ett gemensamt ansvar för helhet, planering och måluppfyllelse. I detta ingår även att följa upp och eventuellt revidera insatserna.<sup>252</sup> Ansvarsfördelningen framgår även av Arbetsförmedlingens processkarta över det förstärkta samarbetet.<sup>253</sup> Till exempel framgår det att myndigheterna har ett gemensamt ansvar för att regelbundna uppföljningar av aktiva insatser med relevanta aktörer genomförs. I intervjuer som Riksrevisionen genomfört med arbetsförmedlare vid Arbetsförmedlingen och handläggare vid Försäkringskassan bekräftas att ansvaret för att följa upp hur det går för en person som befinner sig i en insats hos Arbetsförmedlingen ses som delat mellan myndigheterna.

Riksrevisionens granskning visar att många handläggare vid Försäkringskassan har svårt att hinna med att följa upp ärenden. Av de handläggare som har svarat på Riksrevisionens enkät anger 61 procent att uppföljning är en fråga om tid. Totalt 61 procent anger att de följer upp ärenden när de gör bedömningen att det finns ett särskilt behov av uppföljning medan 24 procent av handläggarna anger att de inte alltid följer upp ärenden hos Arbetsförmedlingen.<sup>254</sup> Flera arbetsförmedlare beskriver även svårigheter med att hinna följa upp hur det går för personer som befinner sig i en insats. Att handläggare på båda myndigheterna inte hinner följa upp ärenden innebär en risk för att personer hamnar i fel insatser, att planer inte revideras, att personer stannar kvar för länge i insatser där de inte utvecklas och att personer hoppar av insatser och inte fångas upp.<sup>255</sup> Som tidigare nämnts tolkar Försäkringskassan enligt företrädare för myndigheten sitt tillsynsuppdrag som att myndigheten ska följa upp hur insatser som behövs för rehabiliteringsverksamheten fortlöper. Riksrevisionen kan således konstatera att Försäkringskassan inte fullt ut klarar att fullgöra sitt tillsynsuppdrag.

<sup>251</sup> Arbetsförmedlingen, *Förstärkt samarbete mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Rapport, kundenkät*, s. 1–4.

<sup>252</sup> Försäkringskassan, *Det förstärkta rehabiliteringssamarbetets effekter. Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2012*, s. 13.

<sup>253</sup> Arbetsförmedlingen, *Processkarta över det förstärkta samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan*.

<sup>254</sup> Fråga 35 i enkät till handläggare på Försäkringskassan som arbetar med aktivitetserättning. Det gick att välja flera olika svarsalternativ på frågan.

<sup>255</sup> Se även intervju med Försäkringskassan, 2014-03-05.

I utredningen *Mer trygghet och bättre försäkring* (SOU 2015:21) konstateras att det ofta dröjer lång tid innan Försäkringskassan uppmärksammar försäkrade som har svårt att återgå i arbete. Utredningen konstaterar att flera tidigare utredningar har påtalat risken att andra aktörer som har ansvar för rehabilitering (till exempel Arbetsförmedlingen, företagshälsovården och arbetsgivare) väntar på Försäkringskassans initiativ istället för att själva tidigt erbjuda den försäkrade insatser. Försäkringskassans samordningsansvar kan således bidra till att insatser sätts in för sent.<sup>256</sup>

#### 4.2.4 *Behov av ökad samsyn*

Granskningen visar att det till viss del saknas samsyn hos myndigheterna om Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens gemensamma uppdrag. Företrädare för Arbetsförmedlingen beskriver att samtliga medarbetare som arbetar i det förstärkta samarbetet inte alltid har samma uppfattning om att myndigheterna har ett gemensamt uppdrag och att det finns olika uppfattningar om vad målet med samarbetet är samt om vad myndigheterna var för sig och gemensamt ska göra.<sup>257</sup> Det har till exempel framkommit i Riksrevisionens granskning att det finns oklarheter angående ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan när det gäller personer som befinner sig i sysselsättningsfasen.<sup>258</sup> Vidare önskar 13 procent av handläggarna på Försäkringskassan som har svarat på Riksrevisionens enkät tydligare gemensamma mål, mer samsyn samt ökad kunskap om de respektive myndigheternas uppdrag, insatser och mål.<sup>259</sup>

För att Arbetsförmedlingen lättare ska kunna genomföra sitt uppdrag när det gäller personer med aktivitetsersättning betonar myndigheten behovet av att Försäkringskassans samordningsuppdrag utvecklas och förtydligas.<sup>260</sup> Även djupintervjuer med arbetsförmedlare vid Arbetsförmedlingen bekräftar denna bild.

#### 4.2.5 *Positiva effekter av det förstärkta samarbetet avseende sjukpenning*

I Försäkringskassans utvärdering av Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans förstärkta rehabiliteringssamarbete presenteras hur samarbetet med det samlade innehållet av utredning, insatser och uppföljning påverkat de försäkrades arbetsförmåga och deras tid i

<sup>256</sup> SOU 2015:21, *Mer trygghet och bättre försäkring*, s. 73.

<sup>257</sup> Intervju med Arbetsförmedlingen, 2014-11-25.

<sup>258</sup> Djupintervjuer med arbetsförmedlare vid Arbetsförmedlingen. Sysselsättningsfasen är benämningen på den sista delen av jobb- och utvecklingsgarantin, det vill säga det arbetsmarknadspolitiska program som Sveriges regering införde i juli 2007.

<sup>259</sup> Fråga 40 i enkät till handläggare på Försäkringskassan som arbetar med aktivitetsersättning.

<sup>260</sup> Intervju med Arbetsförmedlingen, 2014-11-25.

sjukskrivning.<sup>261</sup> Slutsatsen är att det finns positiva effekter av det förstärkta rehabiliteringssamarbetet både i termer av kortare sjukskrivningstider och individernas närmande till arbetsmarknaden liksom deras övergång till arbete eller utbildning.<sup>262</sup> Studien begränsas dock till personer med sjukpenning. Det finns ingen motsvarande utvärdering av aktivitetssättningen.<sup>263</sup>

## 4.3 Arbetstillfällen inom staten för unga med funktionsnedsättning

Arbetsgivares möjligheter att erbjuda individer med funktionsnedsättning arbete är avgörande för att bryta utvecklingen med aktivitetssättning som försörjningskälla.<sup>264</sup> I *En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016* uttrycker regeringen sin ambition att staten ska vara ett föredöme för anställning av personer med funktionsnedsättning.<sup>265</sup> Trots detta var endast 91 personer (0,7 procent) av de cirka 13 000 personer med funktionsnedsättning i åldern 20–30 år som hade en anställning med lönesubvention 2012, anställda hos statliga arbetsgivare.<sup>266</sup>

### 4.3.1 Arbetsförmedlingens praktikantprogram

För att stimulera den offentliga sektorn att ta ett större ansvar för att skapa arbetstillfällen för personer med funktionsnedsättning beslutade regeringen i december 2012 att ge Arbetsförmedlingen ett uppdrag att genomföra ett praktikantprogram inom statsförvaltningen för personer med funktionsnedsättning.<sup>267</sup> Av 1 800 preliminära praktikplatser hade dock endast

<sup>261</sup> Försäkringskassan, *Det förstärkta rehabiliteringssamarbetets effekter. Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2012*. De redovisade resultaten är förknippade med viss osäkerhet eftersom uppföljningsperioden bara sträcker sig fram till januari 2014. Säkerheten kommer att öka vid senare utvärderingar som omfattar en längre uppföljningsperiod för samtliga personer i studien. Enligt den redovisade planen för att genomföra uppdraget planerar myndigheterna att återkomma med ytterligare redovisningar 2015.

<sup>262</sup> Försäkringskassan, *Det förstärkta rehabiliteringssamarbetets effekter. Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2012*, s. 7–8.

<sup>263</sup> År 2017 ska dock Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen rapportera till regeringen med anledning av uppdraget att initiera projekt för att pröva arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser i enlighet med arbetsmetoden *supported employment* för personer med aktivitetssättning. Se avsnitt 2.4.3.

<sup>264</sup> Försäkringskassan, *Tio år med aktivitetssättning*, s. 98.

<sup>265</sup> Socialdepartementet, *En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016*, s. 17.

<sup>266</sup> Försäkringskassan, *Tio år med aktivitetssättning*, s. 100. Statistiska centralbyrån rapporterade 2014 att cirka 3 procent av alla sysselsatta personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga arbetar inom statlig sektor, jämfört med cirka 6 procent av befolkningen totalt. Se Statistiska centralbyrån, *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2013*, s. 49.

<sup>267</sup> Regeringsbeslut, *Uppdrag om praktikantprogram inom statsförvaltningen för personer med funktionsnedsättning*, A/2012/4066/A.

343 platser tillsatts till och med april 2014.<sup>268</sup> Riksrevisionen kan konstatera att resultatet av regeringens och myndigheternas arbete för att anställa personer med funktionsnedsättning är svagt och att statens roll som arbetsgivare för denna grupp fortfarande ligger långt ifrån de ambitioner som är uttalade av regeringen.<sup>269</sup>

Arbetsförmedlingen förklarar det begränsade antalet praktikplatser med att det tar tid att nå ut i alla led i en organisation för att få till stånd en praktikplats och att det har varit svårt att hitta kandidater som matchar den kravprofil som myndigheterna lämnat. Vidare framhåller Arbetsförmedlingen att programmet ska implementeras med kvalitet och att det inte finns något kvantitetsmål i uppdraget.<sup>270</sup> Regeringen har gett Arbetsförmedlingen uppdraget att ansvara för en nationell samordning av programmet, vilket innebär ett samarbete med myndigheterna centralt för att underlätta kontakterna och mottagning av praktikanter.<sup>271</sup>

I Arbetsförmedlingens återrapportering angående praktikantprogrammet konstateras att lagstiftningens krav på förtjänst och skicklighet i relation till eventuella rekryteringar efter avslutad praktik har lyfts vid ett flertal tillfällen. Myndigheter signalerade att man mot den bakgrunden inte kunde garantera en anställning efter avslutad praktik.<sup>272</sup>

#### 4.3.2 *Grundlagsskyddade regler för anställningsavtal inom staten*

En arbetstagare kan komma att omfattas av lagen om offentlig anställning (1994:260), LOA, beroende på vilken slags arbetsmarknadspolitisk åtgärd arbetstagaren omfattas av.<sup>273</sup> Om LOA gäller för anställningen innebär det att "vid anställning skall avseende fästas bara vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. Skickligheten skall sättas främst om det inte finns särskilda skäl för något annat".<sup>274</sup>

Om LOA inte gäller för anställningen gäller ändå regeringsformen (1974:152), RF, och dess krav att "vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas

<sup>268</sup> Intervju med Arbetsförmedlingen, 2014-11-25, Arbetsförmedlingen, *Uppdrag om praktikantprogram inom statsförvaltningen för personer med funktionsnedsättning. Arbetsförmedlingens återrapportering 2014*, s. 7.

<sup>269</sup> Här avses den regering som hade regeringsmakten 2006–2014.

<sup>270</sup> Intervju med Arbetsförmedlingen, 2014-11-21.

<sup>271</sup> Regeringsbeslut, *Uppdrag om praktikantprogram inom statsförvaltningen för personer med funktionsnedsättning*, A/2012/4066/A.

<sup>272</sup> Arbetsförmedlingen, *Uppdrag om praktikantprogram inom statsförvaltningen för personer med funktionsnedsättning. Arbetsförmedlingens återrapportering 2014*, s. 15.

<sup>273</sup> För arbetstagare som är anställda "med särskilt anställningsstöd", "i skyddat arbete" eller "i utvecklingsanställning" gäller inte LOA (3 § 5 LOA).

<sup>274</sup> 4 § LOA.

endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet”.<sup>275</sup> Med ”förtjänst” avses närmast den vana som förvärvats genom föregående tjänstgöring och med ”skicklighet” brukar lämpligheten för befattningen med hänsyn till praktisk och teoretisk utbildning samt tidigare yrkeserfarenhet avses.<sup>276</sup>

Oavsett om LOA eller RF gäller finns det i båda fallen utrymme för andra sakliga grunder för anställningen.<sup>277</sup> Begreppet ”särskilda skäl” i LOA kan tolkas som att det finns möjlighet att ta hänsyn till andra omständigheter vid anställningen.<sup>278</sup> Begreppet ”såsom” i RF markerar att förtjänst och skicklighet inte är de enda sakliga grunderna utan att det finns utrymme för ytterligare grunder så länge de är sakliga.<sup>279</sup>

Ytterligare utrymme finns att tillämpa 4 § anställningsförordningen (1994:373), AF.<sup>280</sup> I den bestämmelsen regleras att arbetsgivare vid anställning, utöver skickligheten och förtjänsten också ska ta hänsyn till sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, jämställdhets-, social- och sysselsättningspolitiska mål.<sup>281</sup>

#### 4.3.3 *Särskilt villkorsavtal för att reglera anställningsvillkor inom statlig sektor*

För att reglera anställningsvillkoren för vissa tidsbegränsade anställningar, som den enskilde arbetsgivaren bedömt kan motiveras inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt mål ingick Arbetsgivarverket i oktober 2013 ett centralt kollektivavtal med de fackliga motparterna på det statliga avtalsområdet<sup>282</sup> – *Särskilt villkorsavtal för vissa statliga anställningar* (VASA). Enligt Arbetsförmedlingen ökar avtalet möjligheterna för personer i praktikantprogrammet att erbjudas en subventionerad eller osubventionerad anställning efter avslutad praktik.<sup>283</sup>

Avtalet innebär att arbetsmarknadspolitiska åtgärder ska beaktas som saklig grund utöver förtjänst och skicklighet. Det innebär att arbetsmarknadspolitiska åtgärder endast ska tas i beaktande när två personer har likadan förtjänst och skicklighet.

<sup>275</sup> 12 kap. 5 § RF samt lagkommentar av Anders Eka (Karnov).

<sup>276</sup> Se till exempel prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. s. 405 f. och prop. 1985/86:116 om meritvärdering i statlig tjänst m.m. s. 5.

<sup>277</sup> Arbetsgivarverket, *Arbetsgivarverket informerar*, nr 2 2014.

<sup>278</sup> Intervju med Arbetsgivarverket, 2014-12-15.

<sup>279</sup> Arbetsgivarverket, *Arbetsgivarverket informerar*, nr 2 2014.

<sup>280</sup> Detta gäller oavsett om LOA eller RF gäller för den arbetsmarknadspolitiskt motiverade anställningen.

<sup>281</sup> 4 § anställningsförordningen (1994:373).

<sup>282</sup> Arbetsgivarverket på arbetsgivarvidan och bland annat Saco-S och Seko på arbetstagarvidan.

<sup>283</sup> Arbetsförmedlingen, *Uppdrag om praktikantprogram inom statsförvaltningen för personer med funktionsnedsättning. Arbetsförmedlingens återrapportering 2014*, s. 15.

Riksrevisionen kan konstatera att få personer kan komma att omfattas av avtalet. Vidare konstaterar Riksrevisionen att grundlagens regler om saklig grund inte kan avtalas bort i statliga anställningar. Ett kollektivavtal kan heller inte reglera hur grundlagsregeln ska tillämpas.<sup>284</sup>

#### 4.4 Samordning med kommunerna

Ungefär fyra av tio som har aktivitetssättning på grund av nedsatt arbetsförmåga har samtidigt ett beslut om rätt till stöd enligt LSS och en stor del av den gruppen deltar också i daglig verksamhet hos kommunen.<sup>285</sup>

##### 4.4.1 *Brister i samordningen mellan de statliga myndigheterna och kommunerna*

På vissa håll i landet finns upparbetade kontaktvägar mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommunen, medan det på andra håll saknas strukturerad samverkan.<sup>286</sup> Uppfattningen om hur samordningen mellan de statliga myndigheterna och kommunen fungerar vad gäller samordningen kring personer med aktivitetssättning skiljer sig åt över landet. Av diagram 5 framgår att 55 procent av de handläggare som har svarat på Riksrevisionens enkät upplever att samarbetet fungerar *mycket bra* eller *ganska bra* medan 22 procent upplever att samarbetet fungerar *mycket dåligt* eller *ganska dåligt*.<sup>287</sup>

Handläggarna vid Försäkringskassan upplever att samarbetet med kommunen fungerar bättre på mindre orter. Det finns även skillnader mellan olika regioner. Detta är samma mönster som vid samarbetet med Arbetsförmedlingen. Handläggarna vid Försäkringskassan önskar främst mer gemensamma möten med kommunen, att kommunen ger mer återkoppling, mer strukturerade kontaktvägar samt mer förståelse kring varandras verksamheter, uppdrag och regelverk.<sup>288</sup>

<sup>284</sup> Se bland annat kommentarer till lagen (1994:260) om offentlig anställning av Eskil Hinn (Karnov).

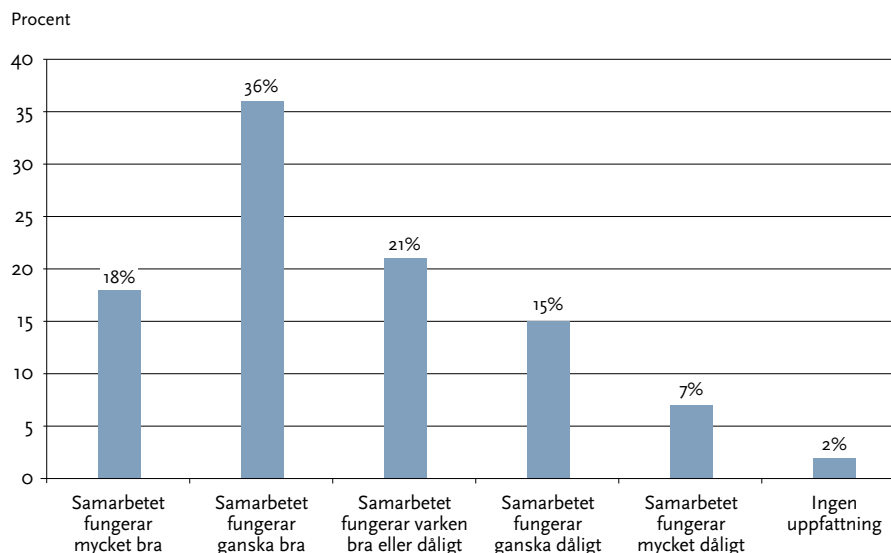
<sup>285</sup> Försäkringskassan, *Tio år med aktivitetssättning*, s. 5.

<sup>286</sup> Riksrevisionens djupintervjuer med arbetsförmedlare vid Arbetsförmedlingen, enkät till handläggare vid Försäkringskassan.

<sup>287</sup> Fråga 31 i enkät till handläggare på Försäkringskassan som arbetar med aktivitetssättning.

<sup>288</sup> Fråga 32 i enkät till handläggare på Försäkringskassan som arbetar med aktivitetssättning.

**Diagram 5.** Hur upplever du ditt samarbete med kommunen (daglig verksamhet) avseende samordningen kring kunder med aktivitetsersättning?



Totalt 185 personer svarade på frågan.<sup>289</sup>

Socialstyrelsens öppna jämförelser<sup>290</sup> mellan alla landets kommuner visar att endast 12 procent av kommunerna har angett att de har överenskommelser på ledningsnivå med Arbetsförmedlingen respektive Försäkringskassan om LSS-handläggares samverkan i enskilda ärenden.<sup>291</sup> Enligt Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen indikerar detta att det finns behov av att på strukturell nivå förbättra förutsättningarna för en utvecklad samverkan.<sup>292</sup>

#### 4.4.2 Övergång från daglig verksamhet till förvärvsarbete och insatser vid Arbetsförmedlingen

Socialstyrelsen genomförde 2008 en enkätundersökning hos samtliga dagligverksamheter i 80 slumpmässigt utvalda kommuner.<sup>293</sup> Av undersökningen framgår att drygt 40 procent av de dagliga verksamheterna anser att det i deras verksamhet finns deltagare som skulle kunna, och som vill, gå vidare till annan sysselsättning. Andelen som anses ha möjlighet

<sup>289</sup> 2 personer (1 procent) svarade att vederbörande inte har någon kontakt med kommunen (daglig verksamhet) då det inte är relevant för någon av dennes kunder.

<sup>290</sup> Öppna jämförelser är ett verktyg för analys, uppföljning och kvalitetsutveckling inom socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens verksamheter på lokal, regional och nationell nivå. Socialstyrelsen gör öppna jämförelser på uppdrag av regeringen.

<sup>291</sup> Socialstyrelsen, *Öppna jämförelser av stöd till personer med funktionsnedsättning enligt LSS 2013*, s. 18.

<sup>292</sup> Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Effektutvärdering av insatser för unga med aktivitetsersättning*, s. 10.

<sup>293</sup> Urvalet omfattade totalt 1 016 dagliga verksamheter, varav 886 kommunala och 130 enskilda verksamheter.



att gå vidare till annan sysselsättning uppskattas av företrädare för dessa verksamheter till cirka 10 procent av det totala antalet deltagare.<sup>294</sup> I dagsläget finns ingen uppföljning av flödet mellan daglig verksamhet och Arbetsförmedlingen och hur detta varierar över landet.

Enligt LSS tillhör det kommunens uppgift att medverka till att personer som omfattas av LSS får tillgång till arbete eller studier.<sup>295</sup> I förarbetena framgår att det är angeläget att möjligheten till ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden eller inom Samhall provas regelbundet.<sup>296</sup> Av de handläggare som har svarat på Riksrevisionens enkät anger 41 procent att rutinerna och kommunikationen mellan Försäkringskassan och kommunen är bristfällig när det gäller att fånga upp personer i daglig verksamhet via LSS, vilka skulle kunna ha en annan mer arbetsnära insats.<sup>297</sup> Endast 14 procent av handläggarna anger att de i regel alltid följer upp ärenden hos kommunen.<sup>298</sup>

När det gäller kontakten mellan handläggarna på Försäkringskassan och personer med aktivitetsersättning uttrycker handläggarna att de inte har kontakt med vissa grupper, trots att dessa personer är i behov av kontakt och stöd. Till denna grupp hör de som har daglig verksamhet och som skulle kunna komma vidare till annan mer arbetslivsinriktad verksamhet.<sup>299</sup>

I studien *Tio år med aktivitetsersättning* såg Försäkringskassan indikatorer på att ärenden där det finns beslut om daglig verksamhet via LSS ofta handläggs med utgångspunkt att den försäkrade är "omhändertagen" av kommunen.<sup>300</sup> Detta är något som framkommit också i Riksrevisionens granskning. Företrädare för Försäkringskassan och Sveriges Kommuner och Landsting beskriver det som att det finns olika kulturer i landet hur man arbetar med unga med aktivitetsersättning. Vissa kommuner ser daglig verksamhet som omsorg medan andra arbetar mer arbetslivsinriktat.<sup>301</sup> För att de personer med aktivitetsersättning som befinner sig i daglig verksamhet ska ha samma möjligheter att komma vidare till arbete eller studier som övriga med aktivitetsersättning, är det en förutsättning att handläggarna på

<sup>294</sup> Socialstyrelsen, *Daglig verksamhet enligt LSS – en kartläggning*, s. 25.

<sup>295</sup> Se 15 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

<sup>296</sup> Prop. 1992/93:159, s. 90–91, bet. 1992/93:SoU19, rskr. 1992/93:321.

<sup>297</sup> Fråga 33 i enkät till handläggare som arbetar med aktivitetsersättning på Försäkringskassan. 41 procent motsvarar den andel som har svarat *dåliga* eller *mycket dåliga*. Totalt 25 procent har svarat *varken bra eller dåliga*, 30 procent har svarat *ganska bra* eller *mycket bra*, 4 procent har svarat *ingen uppfattning*.

<sup>298</sup> Fråga 35 i enkät till handläggare som arbetar med aktivitetsersättning vid Försäkringskassan.

<sup>299</sup> Fråga 20 i enkät till handläggare som arbetar med aktivitetsersättning vid Försäkringskassan.

<sup>300</sup> Försäkringskassan, *Tio år med aktivitetsersättning*, s. 6.

<sup>301</sup> Intervju med Försäkringskassan, 2014-10-21, intervju med Sveriges Kommuner och Landsting, 2015-01-19.

Försäkringskassan samt LSS-handläggarna vid kommunen, arbetar utifrån ett arbetslivsinriktat perspektiv med denna grupp.

I Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens gemensamma återrapportering anger myndigheterna att man inlett ett utvidgat samarbete med kommunerna avseende personer med aktivitetsersättning som befinner sig i daglig verksamhet. Syftet är att aktörerna gemensamt ska ge personer med aktivitetsersättning som har förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden det stöd de behöver för att klara övergången från daglig verksamhet till lönearbete.<sup>302</sup> Enligt företrädare för Försäkringskassan handlar detta samarbete i första hand om regeringsuppdraget<sup>303</sup> angående projektverksamhet och utvärdering av nya former av arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser. I övrigt arbetar man, enligt företrädare för Försäkringskassan, på lokal nivå med att ta fram överenskommelser om hur man till exempel ska kunna fånga upp personer som vill ta steget vidare från daglig verksamhet.<sup>304</sup>

#### 4.4.3 Samordningsförbund bidrar till bättre samarbete

Av Riksrevisionens enkät till handläggare som arbetar med aktivitetsersättning vid Försäkringskassan framgår att handläggare som arbetar i kommuner med samordningsförbund uppfattar att samarbetet fungerar bättre än de handläggare som arbetar i kommuner som saknar förbund.<sup>305</sup> I dagsläget saknas samordningsförbund i 50 av landets kommuner.

### 4.5 Samordning med hälso- och sjukvården

Många personer som uppbär aktivitetsersättning har stora behov av kontakter med hälso- och sjukvården. Som exempel kan nämnas att en majoritet av gruppen har problem med psykisk ohälsa.<sup>306</sup> Andra personer kan ha andra vårdbehov kopplade till sin funktionsnedsättning. Företrädare för såväl Försäkringskassan som Arbetsförmedlingen har i intervjuer med Riksrevisionen uttryckt att myndigheterna har svårt att genomföra sina respektive uppdrag på grund av problem kopplade till samverkan med hälso- och sjukvården.<sup>307</sup> Bland annat påverkar långa väntetider i hälso- och

<sup>302</sup> Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Förstärkt stöd till unga med aktivitetsersättning. Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2012*, s. 24.

<sup>303</sup> Regeringsbeslut, *Uppdrag angående projektverksamhet och utvärdering av nya former av arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser*, S2013/6630/SF.

<sup>304</sup> Intervju med Försäkringskassan, 2014-12-11.

<sup>305</sup> Resultatet är signifikant på fem procents nivå.

<sup>306</sup> Inspektionen för socialförsäkringen, *Unga med aktivitetsersättning*, s. 35–36.

<sup>307</sup> Intervju med Försäkringskassan, 2014-11-21, intervju med Arbetsförmedlingen, 2014-11-25.

sjukvården möjligheterna för personer att gå vidare med andra insatser.<sup>308</sup> Försäkringskassan anger att det behöver ske en utveckling av samverkan på strukturell nivå för att utveckla förutsättningarna för ett effektivt samarbete mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och hälso- och sjukvården.<sup>309</sup>

Arbetsförmedlingen beskriver det som att gränssnittet mellan en rehabilitering som ägs och förvaltas inom hälso- och sjukvården och en arbetslivsinriktad rehabilitering inte är helt enkel att identifiera. Det finns inga tydliga gränser mellan områdena och en person kan behöva insatser inom båda områdena samtidigt. Arbetsförmedlingen betonar därför vikten av att göra vårdgivarna till en tydligare aktör både inom ramen för det förstärkta samarbetet men också inom Arbetsförmedlingens uppdrag överlag. Eftersom det förstärkta samarbetet har som utgångspunkt att förkorta tiderna i sjukförsäkringen bedömer Arbetsförmedlingen att det är viktigt att vårdgivare kommer in tydligare och framför allt tidigare i processen.<sup>310</sup>

I Försäkringskassans regleringsbrev för budgetåret 2012 anges att Försäkringskassan i samråd med Socialstyrelsen och tillsammans med hälso- och sjukvårdens företrädare ska vidta åtgärder som syftar till att vidareutveckla strukturer för kontaktvägar tidigt i sjukfallet mellan Försäkringskassan, hälso- och sjukvården och andra aktörer som exempelvis arbetsgivare och Arbetsförmedlingen.<sup>311</sup> I sitt svar till regeringen identifierar Försäkringskassan en rad utvecklingsområden som bland annat innebär skapandet av ett nationellt samverkansforum som involverar Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och hälso- och sjukvården. Ett annat utvecklingsområde är koordinerande funktioner hos hälso- och sjukvården samt kontaktpersoner och samverkansfunktioner hos samtliga aktörer.<sup>312</sup>

Utredningen *Mer trygghet och bättre försäkring* lyfter fram att hälso- och sjukvårdens hantering av sjukskrivningar måste fokusera mer på att hjälpa sjukskrivna tillbaka i arbete. För att förstärka hälso- och sjukvårdens insatser föreslås bland annat att krav på samverkan införs i hälso- och sjukvårdslagen. När det bedöms nödvändigt för att patienterna ska kunna återgå i förvärsarbete ska landstinget, om patienten medger det, samverka med patientens arbetsgivare, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.<sup>313</sup> Vidare anger utredningen att Arbetsförmedlingens kontakter med hälso- och

<sup>308</sup> Intervju med Försäkringskassan, 2014-11-21.

<sup>309</sup> Försäkringskassan, *Svar på uppdrag i regleringsbrev: samlad redovisning avseende utvecklat samspel mellan Försäkringskassan och hälso- och sjukvården samt andra aktörer i sjukskrivningsprocessen*, s. 3.

<sup>310</sup> Intervju med Arbetsförmedlingen 2014-11-25.

<sup>311</sup> Försäkringskassans regleringsbrev för budgetåret 2012, s. 5.

<sup>312</sup> Försäkringskassan, *Svar på uppdrag i regleringsbrev: samlad redovisning avseende utvecklat samspel mellan Försäkringskassan och hälso- och sjukvården samt andra aktörer i sjukskrivningsprocessen*, s. 3–4.

<sup>313</sup> SOU 2015:21, *Mer trygghet och bättre försäkring*, s. 68–69.

sjukvården behöver förbättras och att Arbetsförmedlingen bör ges möjlighet att ha direktkontakt och samverka med hälso- och sjukvården och andra rehabiliteringsansvariga för att kunna stödja återgång i arbete.<sup>314</sup>

## 4.6 Samordning ur ett individperspektiv

I gruppen unga med aktivitetsersättning finns personer med mycket omfattande funktionsnedsättningar, vilka troligtvis aldrig kommer att kunna arbeta. Men det finns också unga som har en nedsättning av arbetsförmågan som med hjälp av insatser kan förbättra denna. För unga med potentiell arbetsförmåga är behovet av aktiva insatser riktade mot arbete stort eftersom gruppen löper stor risk att aldrig etablera sig på arbetsmarknaden, vilket får negativa sociala och ekonomiska konsekvenser för den enskilde.

I en underlagsrapport<sup>315</sup> till Försäkringskassans studie *Tio år med aktivitetsersättning* genomfördes en kvalitativ undersökning riktad mot personer med aktivitetsersättning.<sup>316</sup> Många av personerna i undersökningen beskriver långa perioder av inaktivitet och sysslolöshet. Insatser och aktiviteter har varit sporadiska och ofta har en insats avlösts av månader, ibland till och med år, av sysslolöshet. Flera av deltagarna upplever brist på kontinuitet när det gäller de insatser de har tagit del av. Avbrotten mellan olika insatser blir långa, och varje ny insats innebär att personerna i fråga måste börja om från början beträffande till exempel rutiner och sociala sammanhang.<sup>317</sup>

### 4.6.1 Insatsernas syfte är otydligt

Insatserna i kommunens och Arbetsförmedlingens regi upplevs, enligt deltagarna i ovan nämnda undersökning av Försäkringskassan, gå ut på att aktivera dem genom olika typer av praktikplatser. De praktikplatser som anordnas genom Arbetsförmedlingen upplevs vara ”på riktigt” och ligga närmast ett vanligt jobb medan praktikplatserna inom LSS upplevs som något

<sup>314</sup> SOU 2015:21, *Mer trygghet och bättre försäkring*, s. 75.

<sup>315</sup> Försäkringskassan, *Personer med aktivitetsersättning – behov av stöd och hjälp för att komma ut på den ordinarie arbetsmarknaden*.

<sup>316</sup> Målgrupp för undersökningen var personer som uppbär aktivitetsersättning. Samtliga ungdomar hade en pågående insats av arbetslivsinriktad karaktär. Intervjupersonerna fördelade sig jämt över följande typ av insatser: arbetslivsinriktad insats via Arbetsförmedlingen, aktivitet inom aktivitetsersättningen samt daglig verksamhet anordnad av kommunen inom ramen för LSS. Totalt medverkade 21 personer i undersökningen.

<sup>317</sup> Försäkringskassan, *Personer med aktivitetsersättning – behov av stöd och hjälp för att komma ut på den ordinarie arbetsmarknaden*, s. 23.

att fylla dagarna med.<sup>318</sup> Få av deltagarna i studien känner till syftet med de aktiviteter som beviljas av Försäkringskassan.<sup>319</sup>

De tillfrågade har svårt att själva förklara varför de deltar i just den insats de deltar i. De vet varken syfte eller mål med insatsen och vanligtvis finns det ingen fastställd handlingsplan som syftar framåt. För många av personerna fungerar insatserna enbart som ett tidsfördriv. Deltagarna beskriver att de känner sig luttrade efter en tid med ett flertal olika insatser, eftersom de upplever att det inte händer så mycket mer än att de har någonting att göra under en tid. De personer som bytt verksamhet många gånger beskriver att platserna avlöst varandra utan egentlig förklaring och utan planering framåt.<sup>320</sup>

#### 4.6.2 Otillräcklig kontakt med handläggaren vid Försäkringskassan

Inom ramen för sin avhandling *Att göra aktivitetsersättning* genomförde Sara Hultqvist djupintervjuer med unga som får aktivitetsersättning. Hon drar slutsatsen att kontakten mellan en ung person med aktivitetsersättning och handläggaren skiljer sig avsevärt från ärende till ärende och att den ibland utgörs av icke-kontakt. Ibland träffas man med jämna mellanrum. Ibland känner de unga inte till att det finns en personlig handläggare på Försäkringskassan med ansvar just för det egna ärendet.<sup>321</sup> Denna bild bekräftas delvis även i Försäkringskassans studie. Några deltagare i studien beskriver att de inte känner till möjligheten till ersättning för olika typer av aktiviteter. Andra beskriver att det är ovanligt att de diskuterar lämpliga aktiviteter och syftet med dessa med kontaktpersonen på Försäkringskassan.<sup>322</sup>

### 4.7 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionens granskning visar att det förstärkta samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan i stora delar fungerar väl, i synnerhet i de delar av landet där det finns ett nära samarbete mellan myndigheterna och där det finns upparbetade kontaktvägar. Såväl Försäkringskassan som Arbetsförmedlingen ser dock ett behov av att Försäkringskassans samordningsuppdrag förtydligas.

<sup>318</sup> Försäkringskassan, *Personer med aktivitetsersättning – behov av stöd och hjälp för att komma ut på den ordinarie arbetsmarknaden*, s. 24.

<sup>319</sup> Försäkringskassan, *Personer med aktivitetsersättning – behov av stöd och hjälp för att komma ut på den ordinarie arbetsmarknaden*, s. 30.

<sup>320</sup> Försäkringskassan, *Personer med aktivitetsersättning – behov av stöd och hjälp för att komma ut på den ordinarie arbetsmarknaden*, s. 24–26.

<sup>321</sup> Hultqvist, S. (2014), *Att göra aktivitetsersättning – om målförsjutning och icke-kontakt vid förtidspension för unga*, s. 107–108 och 167.

<sup>322</sup> Försäkringskassan, *Personer med aktivitetsersättning – behov av stöd och hjälp för att komma ut på den ordinarie arbetsmarknaden*, s. 30.

Få personer med funktionsnedsättning i åldern 20–30 år som hade en anställning med lönesubvention 2012 var anställda hos statliga arbetsgivare. Riksrevisionen kan konstatera att de ansträngningar som gjorts för att öka möjligheterna för personer med funktionsnedsättningar att erbjudas arbete inom statlig sektor inte har haft avsedd effekt.

I granskningen har det framkommit att det är få som går över från daglig verksamhet till mer arbetslivsinriktade insatser hos till exempel Arbetsförmedlingen. En förklaring till detta kan vara att vissa kommuner främst ser daglig verksamhets funktion som omsorg samt att handläggarna vid Försäkringskassan inte prioriterar att följa upp hur insatser fortlöper hos kommunen. För att de personer som befinner sig i daglig verksamhet ska ha samma möjligheter att komma vidare till arbete eller studier som övriga personer med aktivitetsersättning är det en förutsättning att handläggarna på Försäkringskassan samt LSS-handläggarna vid kommunen, arbetar utifrån ett arbetslivsinriktat perspektiv med denna grupp.

Riksrevisionen kan konstatera att Försäkringskassan har svårt att genomföra sitt samordningsuppdrag och sitt tillsynsuppdrag på det sätt som det är avsett. Detta beror bland annat på att handläggarna på Försäkringskassan ansvarar för ungefär dubbelt så många ärenden som de själva anser är rimligt för att hinna följa upp ärenden, samordna och verka för att insatser kommer till stånd. Granskningen har visat att detta påverkar de ungas möjlighet till insatser. De personer som i första hand prioriteras är inte heller alltid de som behöver mest hjälp utan ofta de som tar egna initiativ och själva hör av sig till sin handläggare vid Försäkringskassan.

Försäkringskassans samordningsuppdrag på individnivå beskrivs av företrädare för Försäkringskassan som ett uppdrag utan gräns bland annat eftersom många unga vuxna med aktivitetsersättning har stora behov av hjälp och stöd samt att situationen för personer med aktivitetsersättning ser väldigt olika ut. Tidigare utredningar visar hur unga med aktivitetsersättning upplever långa perioder av inaktivitet och sysslolöshet. Vidare upplever de att de slussas runt mellan olika aktiviteter och insatser utan att veta syftet med dessa och utan att ha en plan framåt.

Långa väntetider i hälso- och sjukvården hindrar myndigheterna från att genomföra sina respektive uppdrag. Eftersom det förstärkta samarbetet har som utgångspunkt att förkorta tiderna i sjukförsäkringen kan Riksrevisionen konstatera att det är viktigt att hälso- och sjukvården blir en tydligare aktör inom ramen för det förstärkta samarbetet och att hälso- och sjukvården kommer in tydligare, och framför allt tidigare, i processen.

## 5 Incitament för arbete och studier

När aktivitetsersättningen infördes 2003 var ett av reformens syften att unga försäkrade skulle få ett särskilt stöd som stimulerar till aktivitet utan att den ekonomiska tryggheten riskeras. Ett ytterligare syfte med reformen var att aldrig ge upp hoppet om att en individ någon gång ska kunna utföra någon form av arbete eller habilitering/rehabilitering.<sup>323</sup> Riksdag och regering vill således stimulera unga vuxna med funktionsnedsättningar till en aktiv livsstil för att så många som möjligt så småningom ska kunna komma in på arbetsmarknaden.

Så som systemet med aktivitetsersättning är uppbyggt finns idag dock ett antal incitament som medför att unga vuxna med funktionsnedsättning riskerar att bli kvar i aktivitetsersättningen istället för att ta steget mot studier eller arbetslivet. I detta kapitel redogörs för Riksrevisionens kartläggning av ekonomiska incitamentsstrukturer för gruppen unga med aktivitetsersättning.

Det finns relativt lite forskning när det gäller hur ekonomiska incitament påverkar förtidspensionärers arbetskraftsdeltagande. Norska forskare har dock funnit evidens för att arbetskraftsdeltagandet bland förtidspensionärer i Norge ökade vid förbättrade ekonomiska incitament.<sup>324</sup> I Socialstyrelsen rapport *Alltjämt olikt* (2010) konstaterades att den ekonomiska situationen för personer med funktionsnedsättning inte har studerats i tillräcklig utsträckning i Sverige och att regeringen borde ta initiativ till en översyn av den ekonomiska situationen.<sup>325</sup>

### 5.1 Inkomst vid aktivitetsersättning

Det finns en rad olika bidrag som ges till unga med funktionsnedsättning. Ungdomar som på grund av sin funktionsnedsättning behöver extra tid för att slutföra sina grundläggande gymnasiestudier eller går i särskola<sup>326</sup> har rätt

<sup>323</sup> Prop. 2000/01:96, s. 80–81.

<sup>324</sup> Ravndal Kostøl, A. & Mogstad, M. (2014), *How Financial Incentives Induce Disability Insurance Recipients to Return to Work*.

<sup>325</sup> Socialstyrelsen, *Alltjämt olikt – levnadsförhållanden för vissa personer med funktionsnedsättning*, s. 13–14.

<sup>326</sup> Detta gäller även dem som går i särvux, speciellskola, riksgymnasierna för döva och hörselskadade samt rh-anpassad utbildning. (Rh-anpassad utbildning är speciellt anpassad för ungdomar med svåra rörelsehinder.)

till *aktivitetsersättning för förlängd skolgång*.<sup>327</sup> De ungdomar som har beviljats sådan ersättning får en utbetalning på cirka 6 046 kronor per månad efter skatt.<sup>328</sup> Många av dem som beviljas aktivitetsersättning för förlängd skolgång övergår sedan till att få *aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga*.<sup>329</sup> Storleken på den inkomstrelaterade aktivitetsersättningen beräknas med utgångspunkt i en ramtid som baseras på en antagandeinkomst.<sup>330</sup> Ersättningen kan fås i fyra olika nivåer beroende på hur stor arbetsförmåga individen anses ha.<sup>331</sup> Av de som får aktivitetsersättning har drygt 90 procent hel ersättning.<sup>332</sup> Totalt 93 procent har ersättningens garantinivå, vilken ligger på mellan 7 770–8 695 kronor i månaden beroende på ålder.<sup>333</sup>

En försäkrad som får aktivitetsersättning kan även få så kallat bostadstillägg. Bidragets storlek beror dels på hur stora kostnader personen har för sitt boende, dels på hur stora inkomster personen har. Endast den del av boendekostnaden som inte överstiger 5 000 kronor per månad för ett ensamhushåll räknas med – den del av hyran som överstiger 5 000 kronor blir den enskilde inte ersatt för. Totalt 93 procent av hyreskostnaden räknas med i bostadstillägget och således är det maximala beloppet man kan få 4 650 kronor per månad.<sup>334</sup> När beräkningen ska göras tar Försäkringskassan hänsyn till kapital och andra inkomster, vilket får som konsekvens att tillägget kan minska.<sup>335</sup> Taket för förmögenhet är 100 000 kronor. Därefter minskar bostadstillägget.<sup>336</sup> Totalt 53 procent av gruppen med aktivitetsersättning fick

<sup>327</sup> Det innebär att deras sista år i gymnasieskolan finansieras genom sjukförsäkringen, inte inom ramen för det ordinarie studiestödssystemet.

<sup>328</sup> Andra gymnasister har en ersättning på 1 050 kronor i månaden.

<sup>329</sup> SOU 2008:102, *Brist på brådska*, s. 76.

<sup>330</sup> Ramtiden är en bestämd period bakåt i tiden från och med året innan det så kallade försäkringsfallet inträffat. Ramtiden är olika lång beroende på personens ålder. Antagandeinkomsten består av genomsnittet av de tre högsta årsinkomsterna under ramtiden. Årsinkomster över 7,5 prisbasbelopp räknas inte med. För aktivitetsersättningen finns också vissa alternativregler, där bland annat den sjukpenninggrundande inkomsten kan vara en del av underlaget för att beräkna den inkomstrelaterade ersättningen. Detta beror på att yngre personer som drabbats av arbetsoförmåga i större utsträckning än äldre saknar en långvarig etablering på arbetsmarknaden och således ofta saknar inkomster från flera år att grunda den inkomstrelaterade ersättningen på.

<sup>331</sup> Hel ersättning, 75 procents ersättning vid 75 procents arbetsoförmåga, 50 procents ersättning vid 50 procents arbetsoförmåga, 25 procents ersättning vid 25 procents arbetsoförmåga.

<sup>332</sup> Avser uppgifter från 2011, se Försäkringskassan, *Tio år med aktivitetsersättning*, s. 38.

<sup>333</sup> De som är mellan 19 och 20 år får 7 770 kronor i ersättning, därefter ökar ersättningen gradvis till 8 695 kronor för dem som är 29 år. Avser belopp 2014. Se e-post från Försäkringskassan, 2014-07-17.

<sup>334</sup> 93 procent av 5 000 kronor motsvarar 4 650 kronor. Den övre gränsen för det särskilda bostadstillägget, som kan beviljas personer med inkomster under skälig levnadsnivå är 6 200 kronor per månad. Maxbeloppet har varit oförändrat sedan 2007.

<sup>335</sup> Försäkringskassan, *Tio år med aktivitetsersättning*, s. 116–117.

<sup>336</sup> Försäkringskassans webbplats, *Bostadstillägg – till dig som har aktivitetsersättning eller sjukersättning*. Hämtat 2015-03-18.



bostadstillägg 2013. I genomsnitt låg det utbetalade bostadstillägget på cirka 3 400 kronor per månad.

*Handikappersättning* kan beviljas från juli det år man fyller 19 år. Ersättningen kan beviljas på tre olika nivåer – 36 procent, 53 procent eller 69 procent av prisbasbeloppet.<sup>337</sup> Vid bedömningen kan antingen hjälpbehovet, merkostnaderna eller en sammanvägning av hjälpbehov och merkostnader leda till att handikappersättning beviljas med någon av procentsnivåerna. Det är möjligt att få handikappersättning för enbart merkostnader, men då måste kostnaderna uppgå till minst 28,5 procent av prisbasbeloppet, det vill säga 12 683 kronor 2013.<sup>338</sup> Merkostnadernas belopp som sådana ersätts inte, utan det är en schablonersättning som betalas ut. Totalt 14 procent av dem med aktivitetsersättning får samtidigt handikappersättning.<sup>339</sup>

Personer med funktionsnedsättning kan även ansöka om *assistansersättning* för att anlita personliga assistenter. Ersättningen är 284 kronor för varje assistanstimme. Det finns möjlighet att ansöka om högre ersättning om man kan visa att man har högre kostnader. Det kallas *förhöjt timbelopp* och den högsta ersättningen är 318 kronor per timme.<sup>340</sup> Totalt 6 procent av dem med aktivitetsersättning får samtidigt assistansersättning.<sup>341</sup>

När en individ deltar i daglig verksamhet beviljar ett stort antal kommuner *habiliteringsersättning* från sin kommun. Kommunerna är dock inte skyldiga att betala ut ersättningen. I Socialstyrelsens öppna jämförelser av stöd till personer med funktionsnedsättning från 2013 framgår att 89 procent av kommunerna betalar habiliteringsersättning till deltagare i daglig verksamhet.<sup>342</sup> Ersättningen är ofta mellan 30 och 50 kronor per dag om personen deltar i daglig verksamhet på heltid.<sup>343</sup> Den högsta ersättningen är 1 100 kronor per månad.

<sup>337</sup> 36 procent handikappersättning ger 1 335 kronor per månad (skattefri ersättning), 53 procent handikappersättning ger 1 965 kronor per månad och 69 procent handikappersättning ger 2 559 kronor per månad. Prisbasbeloppet var 44 500 kronor 2013.

<sup>338</sup> Socialdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet, *Faktagranskning av Riksrevisionens granskningsrapport om aktivitetsersättningen*, 2015-02-16.

<sup>339</sup> 2011 års uppgifter, se Försäkringskassan, *Tio år med aktivitetsersättning*, s. 39.

<sup>340</sup> Försäkringskassans webbplats, *Om assistansersättning*. Hämtat 2015-03-18.

<sup>341</sup> 2011 års uppgifter, se Försäkringskassan, *Tio år med aktivitetsersättning*, s. 39.

<sup>342</sup> Socialstyrelsen, *Öppna jämförelser av stöd till personer med funktionsnedsättning 2013*, s. 25.

<sup>343</sup> Socialstyrelsen, *Daglig verksamhet enligt LSS – en kartläggning*, s. 22.

## 5.2 Incitamentsstrukturer för unga med aktivitetserättning

Riksrevisionen har kartlagt incitamentsstrukturerna för en person som får aktivitetserättning. Kartläggningen visar att det finns positiva ekonomiska incitament för att arbeta med vilande ersättning – däremot finns det svaga ekonomiska incitament för att skriva in sig på Arbetsförmedlingen eller studera med vilande ersättning.

Exemplet i Riksrevisionens kartläggning är beräknat på en person som är 20 år, som har garantinivå på aktivitetserättningen, som inte har någon förmögenhet och som bor ensam med en bostadskostnad på 5 000 kronor i månaden. För varje ersättnings- och inkomstslag inkluderas maximalt bostadstillägg för de ersättningar där personen har rätt till detta, det vill säga aktivitetserättning och vilande aktivitetserättning för arbete eller studier.<sup>344</sup> För övriga ersättningar och inkomster inkluderas maximalt bostadsbidrag, där personen har rätt till detta. Liksom bostadstillägget beror bostadsbidraget på beskattningsbar inkomst och är därför mellan cirka 120 och 1 300 kronor i månaden.<sup>345</sup> Inkomsterna anges i nettobelopp, det vill säga inkomst efter skatt. Riksrevisionens beräkningar har kvalitetssäkrats av Försäkringskassan.<sup>346</sup>

Motivet till att Riksrevisionens har valt just detta typexempel är framför allt vikten av att det finns goda incitament för yngre personer att lämna ersättningen. Eftersom majoriteten av unga med aktivitetserättning får bostadstillägg är det vidare väsentligt att studera hur bostadstillägget påverkar den totala inkomsten. Det bör betonas att incitamentsstrukturerna endast gäller för just detta typexempel med givna antaganden om personens ålder samt att personen får garantinivå samt summor för inkomst, hyra och förmögenhet. Resultatet kan se annorlunda ut till exempel om personen har arbetat tidigare och har högre nivå på sin aktivitetserättning respektive sitt aktivitetsstöd. Inkomsten och incitamenten kan även se annorlunda ut om personen har en habiliteringsersättning från sin kommun vid deltagande i daglig verksamhet. Handikappersättningen har dock ingen större påverkan på incitamentsstrukturerna eftersom denna ges oberoende av vilken övrig inkomst som personen har. Även assistansersättningen ges oberoende av inkomst.

<sup>344</sup> Det maximala bostadstillägget som en 20-åring med funktionsnedsättning kan få beror på beskattningsbar inkomst och ligger därför mellan 3 600 och 4 650 kronor i månaden. Detta gäller för detta exempel, där personen inte antas ha någon förmögenhet, ha en bostadskostnad på 5 000 kronor i månaden och vid arbete tjäna 19 000 kronor i månaden.

<sup>345</sup> Bostadsbidrag betalas inte ut vid årsinkomster över 86 720 kronor.

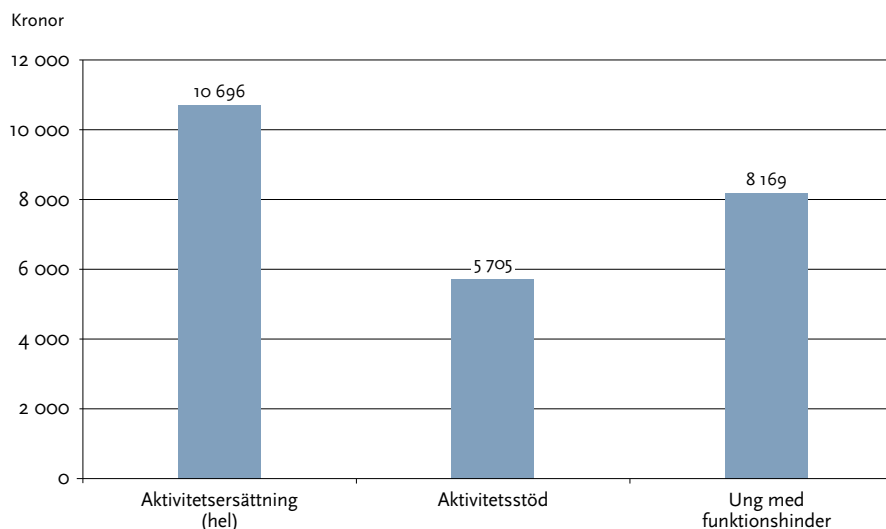
<sup>346</sup> E-post från Försäkringskassan, 2014-10-29.

### 5.2.1 *Bostadstillägg ger svaga incitament för personer med aktivitetsersättning att söka arbete*

Längst till vänster i diagram 6a nedan finns inkomsten vid hel aktivitetsersättning. Denna uppgår till cirka 10 700 kronor i månaden. I följande stapel återfinns vanligt aktivitetsstöd, det vill säga den ersättning en arbetssökande får om den är inskriven i ett arbetsmarknadspolitiskt program vid Arbetsförmedlingen. Aktivitetsstödet ger en inkomst på cirka 5 700 kronor i månaden.

Stapeln "Ung med funktionshinder" är ett särskilt aktivitetsstöd som ges till personer som är yngre än 30 år som har en dokumenterad funktionsnedsättning och som har varit inskrivna vid Arbetsförmedlingen i mer än ett år. Den totala inkomsten ligger på cirka 8 200 kronor i månaden. Även här är kravet för att få ta del av ersättningen att personen är inskriven i ett arbetsmarknadspolitiskt program vid Arbetsförmedlingen. När personer med aktivitetsersättning tar del av *gemensam kartläggning* och skrivs in hos Arbetsförmedlingen påbörjas personens kvalificeringstid för att få ta del av detta särskilda aktivitetsstöd.

**Diagram 6a.** Inkomstskillnader vid aktivitetsersättning och aktivitetsstöd



*Personen antas bo i ensamhushåll, inte ha någon förmögenhet och ha en bostadskostnad på 5 000 kronor i månaden.*

Om man exkluderar bostadstillägget från inkomsten med aktivitetsersättningen blir den totala inkomsten högre för en person med det särskilda aktivitetsstödet: 8 169 kronor i månaden jämfört med 6 046 kronor i månaden med aktivitetsersättning. Detta skulle således kunna ses som att intentionen med det särskilda aktivitetsstödet är att ge ekonomiska incitament för att söka

arbete. Men i och med att aktivitetsstöd inte berättigar till bostadstillägg och ersättningen därtill är för hög för att ge rätt till bostadsbidrag ligger inkomstnivån för aktivitetsstödet *ung med funktionshinder* lägre än inkomsten för aktivitetsersättningen. Incitamenten blir således omvända. En person med bostadstillägg som går från aktivitetsersättning till aktivitetsstödet *ung med funktionshinder* får 76 procent av den inkomst som personen hade med aktivitetsersättning.

### 5.2.2 *Vilande ersättning vid arbete används i begränsad omfattning trots positiva incitament*

Möjligheten till vilande aktivitetsersättning har funnits sedan införandet, vilket innebär att man kan prova på att arbeta eller att studera samtidigt som ersättningen är vilande och går att få tillbaka. Ersättningen kan vara vilande på heltid eller deltid. Under tiden som den enskilde prövar att arbeta utbetalas skattefri ersättning på 25 procent av det vilande ersättningsbeloppet. Endast ett fåtal unga nyttjar dock möjligheten till vilande ersättning.<sup>347</sup> I Försäkringskassans studie *Tio år med aktivitetsersättning* konstateras att ett hinder för återgång i arbete är en uttalad rädsla för att bli av med ersättningen.<sup>348</sup> Enligt företrädare för Försäkringskassan är en annan anledning till att vilande ersättning för arbete används i begränsad utsträckning att få unga med aktivitetsersättning har kommit så långt i sin utveckling att de klarar av att prova att arbeta. Sannolikt är det främst personer som genomgått arbetslivsinriktad rehabilitering hos Arbetsförmedlingen som nyttjar möjligheten till vilande ersättning för arbete.<sup>349</sup>

År 2012 föreslog regeringen en regeländring för att öka drivkrafterna att nyttja vilande ersättning. Regeländringen syftade till att öka individernas trygghet vid arbetsförsök.<sup>350</sup> Möjligheten till vilande ersättning utvidgades från och med januari 2013.<sup>351</sup> Tidigare beviljades vilande ersättning högst två år inom beslutsperioden; i dagsläget beviljas vilande ersättning som längst två år oavsett längden på det ursprungliga beslutet om aktivitetsersättning.<sup>352</sup> Antalet personer som har beviljats vilande ersättning för arbete har ökat

<sup>347</sup> Socialdepartementet, *Ökad trygghet och bättre ekonomiska villkor för personer med aktivitetsersättning som vill försöka arbeta eller studera*, s. 18.

<sup>348</sup> Försäkringskassan, *Tio år med aktivitetsersättning*, s. 12.

<sup>349</sup> Försäkringskassan, *Faktaundersökning av Riksrevisionens granskningsrapport om aktivitetsersättningen*, 2015-03-26.

<sup>350</sup> Socialdepartementet, *Ökad trygghet och bättre ekonomiska villkor för personer med aktivitetsersättning som vill försöka arbeta eller studera*, s. 23.

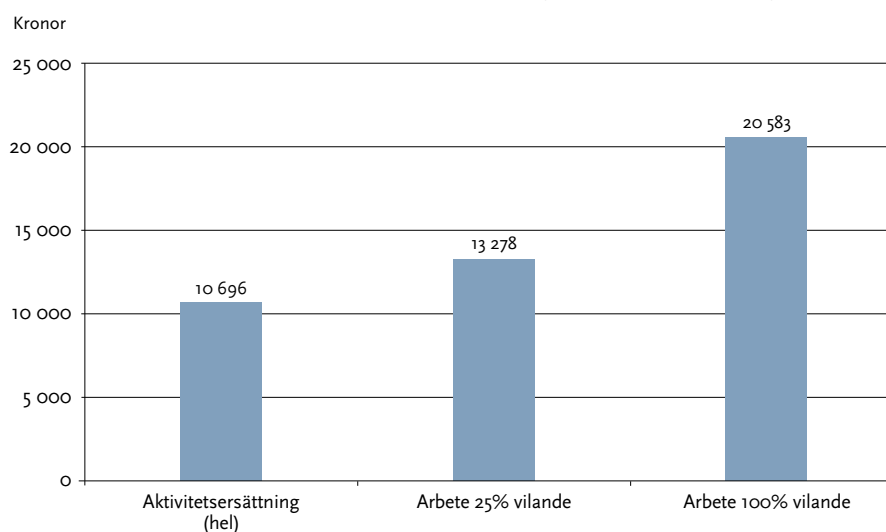
<sup>351</sup> Prop. 2012/13:1 utg.omr. 10, s. 46 ff., 36 kap. 15, 15 a–b, 18, 18 a–d §§ SFB.

<sup>352</sup> Prop. 2012/13:1 utg.omr. 10, s. 46. Ett beslut om vilandeförklaring ska fattas senast månaden före den sista månad som beslutet om aktivitetsersättning omfattar. När tiden för vilande ersättning löpt ut eller upphävt på den försäkrades begäran ska aktivitetsersättning lämnas ytterligare tre månader utan ny prövning.

sedan regeländringen men ligger fortfarande på en förhållandevis låg nivå. I december 2014 var det endast 309 personer som hade vilande ersättning för arbete.<sup>353</sup>

I diagram 6b nedan framgår hur skillnader i inkomstnivåer ser ut för en person som har hel aktivitetsersättning, en person som arbetar 75 procent och har vilande ersättning på 25 procent och en person som arbetar 100 procent och således har aktivitetsersättningens helt vilande. Som framgår av diagrammet är incitamenten att arbeta positiva.

**Diagram 6b.** Inkomstskillnader vid aktivitetsersättning och vilande ersättning vid arbete



Beräknat på en lön motsvarande 19 000 kronor i månaden. Personen antas bo i ensamhushåll, inte ha någon förmögenhet och ha en bostadskostnad på 5 000 kronor i månaden.

### 5.2.3 Svaga incitament för personer med aktivitetsersättning att studera

I december 2014 hade endast 233 personer vilande ersättning för studier. Av dessa hade 80 personer ersättningen vilande på deltid.<sup>354</sup> Vid vilande ersättning för studier betalas ingen ersättning ut eftersom riksdagen har gjort bedömningen att det är rimligt att dessa försäkrade har samma studievillkor som övriga studerande.<sup>355</sup> Detta innebär att en ung studerande med aktivitetsersättning inte får 25 procent av det vilande ersättningsbeloppet som vid arbete – den enskilde har heller inte rätt till aktivitetsersättning på deltid vid studier på deltid.

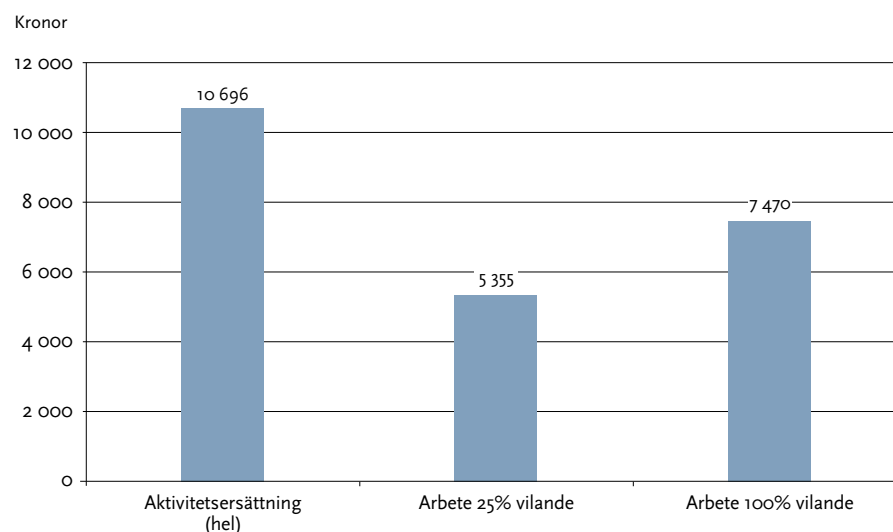
<sup>353</sup> E-post från Försäkringskassan, 2015-01-23.

<sup>354</sup> E-post från Försäkringskassan, 2015-01-23.

<sup>355</sup> Prop. 2012/13:1 utg.omr. 10, s. 49, bet. 2012/13:FiU1, rskr. 2012/13:37. Se även prop. 2005/06:159, *Vissa socialförsäkringsfrågor*, s. 22.

Representanter för Handikappförbunden har vid intervju betonat att många i gruppen med aktivitetsersättning har en problematik som hindrar studier på heltid. Om dessa skulle försöka studera på deltid försvinner rätten till ersättningen, vilket skapar en inlåsningsseffekt.<sup>356</sup> Den enskilde har dock fortfarande rätt till bostadstillägg. Ekonomiskt sett innebär heltidsstudier med vilande aktivitetsersättning för en person som tidigare haft bostadstillägg enligt typexemplet att personen får motsvarande 70 procent av inkomsten som denne skulle ha haft vid hel aktivitetsersättning (se diagram 6c nedan).

**Diagram 6c.** Inkomstskillnader vid aktivitetsersättning och vilande ersättning vid studier



*Inkomsten vid studier gäller endast bidragsdelen. Personen antas bo i ensamhushåll, inte ha någon förmögenhet och ha en bostadskostnad på 5 000 kronor i månaden.*

Försäkringskassan har i 2014-års så kallade anti-krångelkatalog<sup>357</sup> föreslagit en ändring av reglerna för vilande ersättning. Förslaget innebär att en prövotid på tre månader införs för den som har aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga och som vill pröva att studera. Förslaget innebär även att aktivitetsersättningen ska betalas ut under prövotiden och att den enskilde kan ansöka om vilande ersättning när prövotiden har löpt ut. Syftet med förslaget är att individerna ska få en chans att testa studier en tid innan de behöver gå vidare och ordna med studiemedel. Detta ger, enligt Försäkringskassan, en ökad trygghet för unga som vill pröva att studera.<sup>358</sup>

<sup>356</sup> Intervju med Handikappförbunden, 2014-01-21.

<sup>357</sup> Försäkringskassan överlämnar varje år till regeringen en så kallad anti-krångelkatalog som innehåller förslag som ska underlätta för medborgarna i kontakter med Försäkringskassan.

<sup>358</sup> Försäkringskassan, *Fler förslag för minskat krångel*, s. 30–31.

### 5.3 Betydelsen av incitament vid permanent nedsatt arbetsförmåga

I utredningen *Brist på brådska* konstaterades att det finns ett behov av en mer generös försörjning för personer med medfödda eller tidigt förvärvade funktionsnedsättningar som är så omfattande att personen aldrig kommer att kunna arbeta. Utredningen betonade att detta främst gäller personer som bor i vissa typer av boenden till exempel enligt LSS.<sup>359</sup> Utredaren pekade även på att ekonomiska incitament för gruppen som har så omfattande medfödda eller tidigt förvärvade funktionsnedsättningar att de aldrig någonsin kommer att kunna arbeta är irrelevanta och att låga garantinivåer istället skapar livslång fattigdom för gruppen.<sup>360</sup>

Till skillnad från i Sverige har flera andra länder olika ersättningsnivåer eller tillägg för olika grupper av förtidspensionärer. Förtidspensionärer som har en ersättning tills vidare har i vissa fall en högre ersättning än dem som har en tidsbegränsad ersättning. I en rapport från 2013 menar Inspektionen för socialförsäkringen att detta skulle kunna vara en modell att överväga för det svenska systemet.<sup>361</sup>

#### 5.3.1 Livslång fattigdom för dem som aldrig kommer ut på arbetsmarknaden

Många personer som har en funktionsnedsättning och som är beroende av ersättning från socialförsäkringssystemet är i många fall också beroende av att anhöriga skjuter till pengar varje månad. Samtidigt har studier visat att föräldrarna till den här gruppen unga relativt sett har sämre förutsättningar att bistå sina barn, eftersom de har lägre utbildning och lägre inkomster än genomsnittet.<sup>362</sup> Redan 2003 påtalade Föreningen för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning (FUB) den ekonomiska situationen för Socialstyrelsen som i sin tur uppmärksammade regeringen i två skrivelser.<sup>363</sup>

För personer med funktionsnedsättning är ekonomin svår att påverka. En orsak till det är att det inte är möjligt att öka sin inkomst om man inte har någon arbetsförmåga. Anhöriga kan visserligen skjuta till pengar men att bygga

<sup>359</sup> SOU 2008:102, *Brist på brådska*, s. 109–110.

<sup>360</sup> SOU 2008:102, *Brist på brådska*, s. 12.

<sup>361</sup> Inspektionen för socialförsäkringen, *Unga förtidspensionärer – studie av sju europeiska länder*, s. 10–12.

<sup>362</sup> De bakomliggande orsakerna till föräldrarnas lägre inkomstnivåer varierar, men kan bland annat vara ett resultat av anpassning till barnens behov. Se Olofsson, J. & Östh, J. (2011), *Förtidspensionering av unga – en fråga om utsortering efter utbildningsnivå och socioekonomisk bakgrund?* s. 48.

<sup>363</sup> Riksförbundet FUB, *Fångad i fattigdom – inkomster och utgifter för vuxna personer med utvecklingsstörning*, s. 6.

upp en ekonomisk buffert lönar sig inte, bland annat eftersom det statliga bostadstillägget från Försäkringskassan då riskerar att dras ned.

I utredningen *Möjlighet att leva som andra* från 2008 lades ett förslag om att höja det statliga bostadstillägget, som har legat på samma nivå sedan 2007, samt att utreda hyressättningen i LSS-bostäder.<sup>364</sup> Inga åtgärder vidtogs dock efter utredningen.

## 5.4 Sammanfattande iakttagelser

I dagsläget finns det få ekonomiska incitament för att unga vuxna med funktionsnedsättningar ska lämna aktivitetsersättningen och ta steget mot studier eller arbetslivet. Riksrevisionens kartläggning av ekonomiska incitament för unga med aktivitetsersättning visar att en person som övergår från att ha aktivitetsersättning (med bostadstillägg) via Försäkringskassan till aktivitetsstödet *ung med funktionshinder* hos Arbetsförmedlingen förlorar 24 procent av sin inkomst. Även incitamenten att studera för en person med aktivitetsersättning är svaga. En person som väljer att ha sin aktivitetsersättning vilande för att prova att studera förlorar 30 procent av sin inkomst.

Det finns en rad olika bidrag som ges till unga med funktionsnedsättning. Storleken på bidragen och övrigt kapital påverkar dock storleken och rätten till övriga bidrag som personer med funktionsnedsättning kan söka. Mängden olika bidrag med tillhörande regler gör att det är svårt att överblicka de olika inkomstnivåerna för olika ersättningar.

Det har av tidigare utredningar konstaterats att det knappast finns behov av positiva ekonomiska incitament för dem som har en sådan nedsättning av arbetsförmågan att de aldrig kommer att kunna närma sig arbetsmarknaden. Däremot har det påtalats att det finns behov av en generösare försörjning för unga vuxna med permanent nedsatt arbetsförmåga.

<sup>364</sup> SOU 2008:77, *Möjlighet att leva som andra – ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionshinder*, s. 606–607.



## 6 Tidsbegränsad aktivitetsersättning

Oavsett funktionsnedsättning kan en person som längst få beslut om aktivitetsersättning för tre år; därefter behöver personen göra en ny ansökan om rätt till ersättningen. Nedan beskrivs motiven till denna bestämmelse liksom konsekvenserna – dels för personer med permanent nedsatt arbetsförmåga, dels för Försäkringskassans samordningsuppdrag. Därefter presenteras Försäkringskassans förslag om att bevilja aktivitetsersättning för längre perioder än tre år för en del av gruppen med aktivitetsersättning. Slutligen analyseras eventuella risker med en sådan regeländring.

### 6.1 Regeringens motiv till nuvarande lagstiftning

I det tidigare förtidspensionssystemet utgavs förtidspension tillsvidare till försäkrade i åldern 16–64 år om hans eller hennes arbetsförmåga var nedsatt med minst en fjärdedel och nedsättningen ansågs varaktig.<sup>365</sup>

I propositionen *Sjukersättning och aktivitetsersättning i stället för förtidspension* föreslog regeringen införandet av tidsbegränsad aktivitetsersättning för unga i åldrarna 19–29 år, oavsett om den nedsatta arbetsförmågan bedömdes som mer tillfällig eller permanent. Ett syfte med reformen var att aldrig ge upp hoppet om att en ung individ någon gång ska kunna utföra någon form av arbete eller habilitering/rehabilitering.<sup>366</sup> För personer över 30 år föreslog regeringen införandet av sjukersättning för personer med permanent nedsatt arbetsförmåga där besluten, till skillnad från aktivitetsersättningen, ges tills vidare.<sup>367</sup>

De remissinstanser som yttrade sig i frågan ställde sig bakom tidsbegränsningen till längst tre år. Regeringen betonade i propositionen att det är angeläget att Försäkringskassan utför sin prövning på ett sätt som inte i onödan stör den enskilde eller skapar oro inför den framtida möjligheten till ersättning.<sup>368</sup> Regeringen gjorde bedömningen att en bestämmelse som gjorde det möjligt att i vissa situationer besluta om en ny ersättningsperiod utan någon ny prövning

<sup>365</sup> Prop. 2000/01:96, s. 63.

<sup>366</sup> Prop. 2000/01:96, s. 80–81.

<sup>367</sup> Tidigare fanns möjlighet till tidsbegränsad ersättning. Denna ersättningsform avskaffades av regeringen den 1 juli 2008, se prop. 2007/08:136, *En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete*, s. 82, bet. 2007/08:SfU12, rskr. 2007/08:225.

<sup>368</sup> Proposition 2000/01:96, s. 82

av ersättningsrätten kunde leda till svårigheter i tillämpningen. Regeringen framhöll dock att det förutsatts att Försäkringskassan vid prövning av fortsatt rätt till aktivitet ersättning utifrån varje enskilt fall gör en bedömning av hur omfattande den förnyade prövningen behöver bli. Eftersom avsikten är att Försäkringskassan ska följa den unge personens utveckling under perioden med aktivitet ersättning bör Försäkringskassan, enligt regeringen, ha hunnit bilda sig en uppfattning om huruvida det krävs kompletterande uppgifter inför ett nytt beslut om aktivitet ersättning när en period löper ut.<sup>369</sup>

## 6.2 Ansökan om ny ersättningsperiod skapar oro och tar resurser från samordningsuppdraget

### 6.2.1 *Personer med permanent nedsatt arbetsförmåga i målgruppen*

Det saknas idag uppgift om hur många i gruppen med aktivitet ersättning som har en så grav och långvarig funktionsnedsättning att en arbetsförmåga av någon betydelse inte kan antas komma att utvecklas trots habilitering eller rehabilitering.

Ett sätt att uppskatta hur många i gruppen som har grav, permanent nedsatt arbetsförmåga är att undersöka hur många av dem med aktivitet ersättning som beviljas full sjukersättning vid 30 år ålder. Riksrevisionen har uppskattat denna andel på följande vis: Enligt uppgift från Försäkringskassan går cirka 62 procent av personer med aktivitet ersättning över till sjukersättning vid 30 års ålder.<sup>370</sup> Av gruppen 30–34 åringar med sjukersättning är det vidare 83 procent som får full ersättning.<sup>371</sup> Andelen personer som har haft aktivitet ersättning som går vidare till full sjukersättning kan då uppskattas till ungefär 50 procent.<sup>372</sup>

Det bör dock betonas att Riksrevisionens beräkning uppskattar hur stor andel av 29-åringarna med aktivitet ersättning som har permanent nedsatt arbetsförmåga. Sammansättningen av gruppen i stort beror på hur flödet in och ut ur ersättningen ser ut för olika åldersgrupper och kan därför avvika från denna uppskattning. Det är sannolikt att den korrekta uppgiften om hur stor andel av den totala gruppen unga med aktivitet ersättning som har en permanent nedsättning av arbetsförmågan ligger något lägre än uppskattningen på 50 procent.

<sup>369</sup> Proposition 2000/01:96, s. 81.

<sup>370</sup> 2013-års uppgift, se e-post från Försäkringskassan, 2014-12-19.

<sup>371</sup> Försäkringskassans webbplats, *Sjuk- och aktivitet ersättning – antal mottagare efter åldersgrupp (sjukersättning i december 2013)*. Hämtat 2015-03-05.

<sup>372</sup>  $0,62 \times 0,83 = 0,51$  det vill säga ungefär 50 procent.

### 6.2.2 *Oro och ekonomiska bekymmer för personer med grav funktionsnedsättning*

En person som får aktivitetsersättning under hela den maximala tiden, alltså från juli det år individen fyller 19 år till och med månaden innan individen fyller 30 år, måste med dagens regler ansöka om aktivitetsersättning fyra gånger. Försäkringskassan framhåller att individer med stadigvarande eller mycket långvarig funktionsnedsättning upplever det som en onödig och frustrerande procedur att vart tredje år behöva ansöka om aktivitetsersättning och gå igenom en utredning av arbetsförmågan på nytt. Det händer även att det blir avbrott i utbetalningarna under den tid när ansökan handläggs, vilket innebär oro och ekonomiska bekymmer för dessa personer.<sup>373</sup>

### 6.2.3 *Administrativa kostnader för Försäkringskassan och för hälso- och sjukvården*

Ansökningarna om aktivitetsersättning för gruppen med permanent nedsättning av arbetsförmågan innebär också en administrativ kostnad för Försäkringskassan och tar tid från samordningsuppdraget. Det saknas närmare uppgift om hur mycket resurser som går till nyansökningar<sup>374</sup> för personer med permanenta funktionsnedsättningar. Däremot går det att uppskatta kostnaden för nyansökningar för personer med mer varaktiga funktionsnedsättningar. Som nämndes i kapitel 4 har Försäkringskassan klassificerat samtliga individer med aktivitetsersättning utefter behov av samordning som individerna har under den gällande beslutsperioden, det vill säga 1–3 år framåt. De som har en så grav nedsättning av arbetsförmågan att det under beslutsperioden inte är aktuellt med vare sig arbetslivsinriktad rehabilitering vid Arbetsförmedlingen eller aktiviteter med stöd från Försäkringskassans utgör cirka 20 procent av gruppen med aktivitetsersättning.<sup>375</sup> Kostnaden för att hantera den här gruppens nyansökningar beräknas till cirka 20 av totalt 290 årsarbetskrafter per år.<sup>376</sup>

Vid ansökan om ny period av aktivitetsersättning ska ett nytt läkarutlåtande bifogas, om det inte finns särskilda skäl som ger anledning till annat.<sup>377</sup> Den tidsbegränsade aktivitetsersättningen påverkar således även användningen av hälso- och sjukvårdens resurser. Handläggare vid Försäkringskassan har framfört att en stor del av de unga med permanent nedsatt arbetsförmåga inte

<sup>373</sup> Försäkringskassan, *Fler förslag för minskat krångel*, s. 25.

<sup>374</sup> Men nyansökning avses ansökan om ny period av aktivitetsersättning.

<sup>375</sup> Denna grupp benämns vara utan samordningsbehov enligt Försäkringskassans klassificeringssystem, se e-post från Försäkringskassan, 2014-07-17.

<sup>376</sup> Med årsarbetskrafter menas handläggare som arbetar med handläggning av aktivitetsersättning. Beräkningen är baserad på underlag som Riksrevisionen tagit del av från Försäkringskassan, se e-post från Försäkringskassan 2014-04-09 och 2014-07-17.

<sup>377</sup> 3 § förordningen (2002:986) om sjukersättning och aktivitetsersättning.

har behov av kontinuerlig vård eftersom funktionsnedsättningen i sig inte kräver löpande behandling. Inför varje ny ansökan måste individen därför ta nya kontakter för att hitta en läkare som kan ge ett läkarutlåtande. Eftersom den nya läkaren ofta saknar kunskap om patientens tillstånd innebär detta resurskrävande utredningar och därmed även en belastning på hälso- och sjukvårdens resurser.

### 6.3 Rutiner för handläggning av nyansökningar varierar över landet

Gällande lagstiftning ger utrymme för bedömningar från fall till fall i vilken omfattning som nya underlag ska tas fram. I de intervjuer som Riksrevisionen genomfört med handläggare på Försäkringskassan framkommer att det varierar mellan olika försäkringskasskontor hur man hanterar ansökan om ny ersättningsperiod för personer med permanent nedsatt arbetsförmåga. Vid vissa kontor använder sig handläggarna av läkarutlåtandet från det tidigare beslutet när personen ansöker på nytt om rätt till ersättningen. Vid andra kontor hanterar man dessa ärenden på samma vis som övriga ärenden. Därmed krävs ett nytt läkarutlåtande för varje ny ansökan om aktivitetsersättning. Enligt företrädare för Försäkringskassan har man i dagsläget inte gått ut med någon information till handläggare om hur dessa ska förhålla sig till att begära in nya beslutsunderlag när det gäller personer med långvarig nedsättning av arbetsförmågan.<sup>378</sup>

### 6.4 Försäkringskassans förslag om undantag från tidsbegränsning av aktivitetsersättning

I Försäkringskassans så kallade antikrångelkatalog föreslår myndigheten att det införs undantag från tidsbegränsningen i aktivitetsersättning för personer som har mycket långvarig nedsättning av arbetsförmågan.<sup>379</sup> Aktivitetsersättning utan tidsbegränsning föreslås kunna ges till personer:

- med mycket långvariga fysiska, psykiska eller intellektuella funktionsnedsättningar
- där funktionsnedsättningen medför så omfattande svårigheter att det är osannolikt att personen kommer att antingen utveckla en arbetsförmåga eller förbättra den befintliga arbetsförmågan
- där habiliterande eller rehabiliterande insatser inte kan antas leda till att arbetsförmågan förbättras i sådan omfattning att förmånsnivån påverkas.

<sup>378</sup> Intervju med Försäkringskassan, 2014-04-01.

<sup>379</sup> Försäkringskassan, *Fler förslag för minskat krångel*, s. 25–28.

Målgruppen för undantaget om tidsbegränsningen är framför allt personer som samtidigt får assistansersättning<sup>380</sup> och handikappersättning. Denna grupp kan, enligt Försäkringskassan, antas ha högre sannolikhet för långvarig arbetsoförmåga och behöver dessutom gå igenom ansökningsproceduren för flera olika ersättningar. Gruppen utgör 5,4 procent av samtliga med aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga.<sup>381</sup>

Förslaget knyter enligt Försäkringskassan an till det förslag om sjukersättning till unga som presenterades i utredningen *Brist på brådska*, med den skillnaden att Försäkringskassan föreslår att dessa personer alltså har rätt till aktiviteter och regelbundna uppföljningar via Försäkringskassan. Dessa personer ska få samma möjligheter till stöd för att öka sin delaktighet i samhället och arbetslivet som den övriga gruppen med aktivitetsersättning. Gruppen har möjlighet att ansöka om vilande ersättning, ersättning för aktiviteter samt stöd med rehabilitering. En risk som Försäkringskassan tar upp med den föreslagna regeländringen är att antalet överklaganden av beslut kan öka till följd av att fler gör anspråk på att få ett beslut som gäller för längre tid än tre år.<sup>382</sup>

Riksrevisionen har inte haft möjlighet att i detalj granska Försäkringskassans förslag och kan därför inte göra en sammantagen bedömning av förslagets fördelar respektive nackdelar. Riksrevisionen konstaterar dock att gruppen som skulle få denna möjlighet till förlängd ersättningsperiod är relativt begränsad jämfört med den totala grupp som har permanenta nedsättningar av arbetsförmågan. Som tidigare nämnts kostar nyansökningar för 20 procent av målgruppen 20 årsarbetskrafter. Effekterna av minskad administration för 5,4 procent av målgruppen kan således inte innebära några större besparingar. Riksrevisionen ser dock flera fördelar med ett system med förlängda beslut. Beslutsperioder som på ett bättre sätt speglar individernas faktiska tillstånd ger till exempel bättre möjlighet till uppföljning av gruppen unga med aktivitetsersättning samt utvecklingen av kostnaden för aktivitets- och sjukersättningen.

## 6.5 Risker med Försäkringskassans förslag

### 6.5.1 Problem med gränsdragning?

I *Brist på brådska* föreslår utredaren införandet av ersättningsformen *sjukersättning till unga*. Ersättningen föreslås ges till personer som har stadigvarande fysiska, psykiska eller intellektuella funktionsnedsättningar som

<sup>380</sup> Försäkringskassan framhåller dock i e-post till Riksrevisionen att det kan handla om personer som får assistansersättning med många assistanstimmar.

<sup>381</sup> Försäkringskassan, *Fler förslag för minskat krångel*, s. 27.

<sup>382</sup> Försäkringskassan, *Fler förslag för minskat krångel*, s. 25–28.

medför så omfattande svårigheter att en arbetsförmåga osannolikt kan komma att utvecklas.

Utredaren lyfter dock fram problemen med att dra en knivskarp gräns mellan vilka tillstånd som bör ge rätt till ersättningen. Ett problem som särskilt komplicerar frågan är att ett visst tillstånd kan påverkas markant av förekomsten av en ytterligare funktionsnedsättning. Kombinationen av två till synes lätta funktionsnedsättningar kan sammantaget ge en mycket komplex problematik. Utredaren menar att det därför inte är lämpligt att ange vilka sjukdomar, skador eller funktionsnedsättningar som ska anses. Utredaren ansåg dock att man genom exempel kunde tydliggöra vilka tillstånd hos ungdomar som bör ge rätt till sjukersättning till unga.<sup>383</sup>

I Försäkringskassans förslag om undantag från tidsbegränsning av aktivitetsersättning betonar myndigheten vikten av en tidsbegränsad ersättning så att individen får möjlighet att pröva sin arbetsförmåga i unga år och ta del av tillgängliga rehabiliteringsinsatser. Enligt företrädare för Försäkringskassan är det dock myndighetens uppfattning att det är möjligt att göra bedömningar om en person har sådana omfattande funktionsnedsättningar att det är osannolikt att de någonsin kommer att kunna arbeta och därmed bör undantas från tidsbegränsningen.<sup>384</sup> Som nämnts tidigare är målgruppen för undantaget främst gruppen som samtidigt får assistansersättning och handikappersättning. Denna grupp har behövt gå igenom ansökningsproceduren för flera olika ersättningar och Försäkringskassan anger att myndigheten därför har mycket kunskap om dessa personers arbetsförmåga.<sup>385</sup>

### 6.5.2 Återgång till tidigare system med förtidspensionering tills vidare?

En risk eller oro med ett undantag från tidsbegränsningen är att det i praktiken skulle kunna medföra att vissa personer blir förtidspensionerade i väldigt ung ålder, vilket går emot syftet med aktivitetsersättningen. Försäkringskassan lyfter dock i sitt förslag fram att personerna fortfarande befinner sig i systemet och att de därför alltjämt har rätt till aktiviteter och regelbundna uppföljningar via Försäkringskassan. Detta förutsätter dock att uppföljningen av individer sker kontinuerligt (se kapitel 4 om Försäkringskassans problem att genomföra sitt samordnings- och tillsynsuppdrag). Riksrevisionen ser en risk för att möjlighet till förlängda beslut kan bli en inkörsport till sjukersättningen. Riksrevisionen gör dock bedömningen att det är sannolikt att dessa personer, oberoende av detta, beviljas sjukersättning vid 30 års ålder.

<sup>383</sup> SOU 2012:102, *Brist på brådska*, s. 89.

<sup>384</sup> E-post från Försäkringskassan, 2015-02-02.

<sup>385</sup> Försäkringskassan, *Fler förslag för minskat krångel*, s. 27.

## 6.6 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionens granskning visar att tidsbegränsningen för aktivitetsersättningen på maximalt tre år samt krav på att på nytt ansöka om ersättning skapar oro och ekonomiska svårigheter för personer med grav funktionsnedsättning och för deras anhöriga. Krav på nyansökningar innebär även administrativa kostnader för Försäkringskassan och för hälso- och sjukvården. Det saknas även riktlinjer för handläggarna i vilken utsträckning man ska begära in nya läkarunderlag. Det har lett till att rutinerna för hur detta hanteras varierar över landet.

Försäkringskassan lämnade i februari 2015 förslag till regeringen om att göra undantag i tidsbegränsningen av aktivitetsersättningen för personer i målgruppen som inte kan antas utveckla arbetsförmåga. Försäkringskassan föreslår att dessa personer alltså ska ha rätt till aktiviteter och regelbundna uppföljningar via Försäkringskassan.

Målgruppen för det av Försäkringskassan föreslagna undantaget utgör dock endast drygt 5 procent av gruppen unga med aktivitetsersättning. Enligt Riksrevisionens uppskattning är storleken på gruppen betydligt större än så. Enligt Försäkringskassan är det svårt för handläggarna att göra bedömningar på individnivå av vilka som inte kan antas utveckla arbetsförmåga. Myndigheten menar dock att det är lämpligt att göra sådana bedömningar när det gäller personer som samtidigt erhåller assistansersättning och handikappersättning eftersom dessa generellt har grava funktionsnedsättningar och kan antas ha hög sannolikhet för långvarig arbetsoförmåga.

Riksrevisionen konstaterar att effekterna av minskad administration för drygt 5 procent av målgruppen inte innebär någon större besparingspotential. Riksrevisionen ser emellertid flera fördelar med ett system med förlängda beslut. Beslutsperioder som speglar individernas faktiska tillstånd ger till exempel möjlighet till bättre uppföljning av gruppen unga med aktivitetsersättning samt utvecklingen av kostnaden för aktivitets- och sjukersättningen.

En risk med ett undantag från tidsbegränsningen är, enligt Riksrevisionen, att det i praktiken skulle kunna medföra att vissa personer blir förtidspensionerade i väldigt ung ålder, vilket skulle motverka syftet med aktivitetsersättningen. Att aktivitetsersättning utan tidsbegränsning inte blir en direkt inkörsport i sjukersättning förutsätter att handläggarna vid Försäkringskassan har tid att följa upp och ge stöd till berörda individer.





## 7 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har genomfört en granskning av aktivitetsersättning för unga. Syftet har varit att granska om systemet med aktivitetsersättning är effektivt för att aktivera unga med långvarigt nedsatt arbetsförmåga. Riksrevisionens övergripande slutsats är att syftet med aktivitetsersättningen inte uppnås och att ersättningen inte lever upp till riksdagens och regeringens mål om ett aktivt förhållningssätt för unga med nedsatt arbetsförmåga. Nedan redovisas Riksrevisionens slutsatser. Kapitlet avslutas med Riksrevisionens rekommendationer till regeringen och Försäkringskassan.

### 7.1 Aktivitetsersättning är inte en aktiverande ersättning

#### 7.1.1 *Syftet med aktivitetsersättningen uppnås inte*

Syftet med att införa aktivitetsersättningen var bland annat att genom aktivering ge en ökad grad av självständighet för unga med funktionsnedsättning. Riksrevisionens granskning visar dock att många unga med aktivitetsersättning saknar insatser. Det saknas inte minst insatser för personer som står långt från arbetsmarknaden.

Vidare har Försäkringskassan svårt att genomföra sitt samordningsuppdrag. Handläggarna vid Försäkringskassan hinner sällan följa upp enskilda ärenden eller verka för att insatser för personer med aktivitetsersättning kommer till stånd. Det finns en risk för att individer som av olika anledningar inte orkar, kan eller vill ta egna initiativ går utan insatser fram till dess att de inte längre är berättigade aktivitetsersättning. Många i den här gruppen har dock inte en sådan nedsättning av arbetsförmågan att de vid 30 års ålder blir beviljade sjukersättning. De kan då få så kallad sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall. Om de inte uppfyller kraven för dessa ersättningar, skrivs de istället in på Arbetsförmedlingen.

Riksrevisionen kan konstatera att bristen på insatser, uppföljning och stöd från Försäkringskassan leder till inaktivitet och inlåsning i aktivitetsersättningen. För den enskilde innebär detta en risk för att hamna utanför arbetsmarknaden med de konsekvenser som det innebär. Det innebär också samhällsekonomiska kostnader i de fall det försenar arbetslivsetablering. Riksrevisionen drar således slutsatsen att syftet med aktivitetsersättningen, ett aktivt förhållningssätt för unga med nedsatt arbetsförmåga, inte uppnås. Dessa problem har tidigare

konstaterats i den statliga utredningen *Brist på brådska* (SOU 2008:102). Regeringen valde dock att inte gå vidare med utredningens förslag till åtgärder med hänvisning till att det krävdes en vidare analys och utredning av systemet med aktivitetserättning. En sådan översyn har dock inte genomförts.

### **Regeringen har varit för passiv i sin styrning**

Riksrevisionen gör bedömningen att regeringen har varit alltför passiv i sin styrning, trots uppenbara och sedan länge påtalade problem i nuvarande system med aktivitetserättning. Om ansvariga myndigheter kan nå större framgångar i att aktivera personer med aktivitetserättning och detta kan leda till självförsörjning, så finns det stora vinster att hämta för staten och för samhället i stort. Detta motiverar enligt Riksrevisionen en översyn av ansvariga aktörers uppdrag när det gäller samordning av insatser till personer med aktivitetserättning. En sådan översyn bör omfatta både kommunerna och de statliga myndigheterna. Även hälso- och sjukvårdens roll som aktör i systemet med aktivitetserättning bör ingå i översynen. Vad det innebär att Försäkringskassan ska samordna insatser och ge *tillräckligt* stöd åt individer är vidare en tolkningsfråga. Det är därför viktigt att regeringen i en översyn av aktivitetserättningen är tydlig med vilka ambitioner som åligger de olika aktörerna och att dessa ges rimliga förutsättningar att genomföra sina uppdrag.

I den parlamentariska socialförsäkringsutredningens slutbetänkande föreslås att Försäkringskassans samordningsansvar ersätts med ett uppföljningsansvar. Utredningens förslag berör i huvudsak sjukpenningen. Riksrevisionen konstaterar att regeringen, inom ramen för den översyn av systemet som Riksrevisionen föreslår, borde pröva en sådan ordning även gällande aktivitetserättningen.

I granskningen har vikten av nära samarbete mellan relevanta aktörer uppmärksamats i olika sammanhang. Även om det inte finns vetenskaplig evidens för effekter av nära samarbete finns det enligt Riksrevisionen tillräckligt många goda exempel för att låta sådana lösningar utredas vidare vid en översyn av systemet med aktivitetserättning.

### **Brist på statistik som möjliggör uppföljning**

Riksrevisionen konstaterar att det saknas nödvändig statistik för att Försäkringskassan ska kunna följa upp om syftet med aktivitetserättningen uppfylls. Det är enligt Riksrevisionen nödvändigt att Försäkringskassan till exempel utvecklar statistik över vilka insatser som gruppen med aktivitetserättning tar del av för att myndigheten ska kunna följa upp om syftet med aktivitetserättningen uppfylls. Det är också viktigt för att Försäkringskassan internt ska kunna styra handläggningen mot målet om aktivitet för de enskilda individerna.

I den parlamentariska socialförsäkringsutredningens slutbetänkande föreslås Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen få i uppdrag att i samråd med Inspektionen för socialförsäkringen och medicinska experter utveckla ett gemensamt statistiksystem som gör det möjligt att analysera när i tiden olika åtgärder sätts in för sjukskrivna och effekterna av åtgärderna. Som nämnts tidigare berör utredningens förslag i huvudsak sjukpenningen. Enligt Riksrevisionen bör dock även insatser och åtgärder som individer med aktivitet ersättning tar del av omfattas av ett sådant statistiksystem.

#### 7.1.2 *Utbudet av insatser motsvaras inte av behovet*

Riksrevisionens granskning visar att det behov av insatser som i dagsläget finns för gruppen med aktivitet ersättning inte motsvaras av det utbud som tillgodoses genom kommunernas dagliga verksamhet, Arbetsförmedlingens arbetslivsinriktade rehabilitering eller de aktiviteter som Försäkringskassan beviljar särskild ersättning för. Framför allt saknas insatser för de unga med aktivitet ersättning som står långt från arbetsmarknaden. Här är sannolikt personer med aktivitet ersättning som inte har rätt till daglig verksamhet genom lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, särskilt utsatt. För dessa personer har kommunerna enligt socialtjänstlagen ett ansvar att medverka till att den enskilde får meningsfull sysselsättning. I granskningen har det dock framkommit att det skiljer mellan kommuner i vilken utsträckning personer med aktivitet ersättning får stöd inom ramen för socialtjänstlagen.

Vidare har endast var fjärde individ av dem som inte omfattas av LSS och som inte har arbetslivsinriktad rehabilitering vid Arbetsförmedlingen (cirka 48 procent av gruppen) en aktivitet med stöd från Försäkringskassan. Riksrevisionen bedömer det dessutom som tveksamt att dessa aktiviteter fungerar som ett steg mot arbetslivet.

#### **Samordningsförbund fyller viktig funktion men saknas i delar av landet**

Riksrevisionen bedömer att de insatser som samordningsförbunden finansierar fyller en viktig funktion när det gäller att aktivera unga med aktivitet ersättning. Det saknas dock samordningsförbund i 50 kommuner. Vidare kan Riksrevisionen konstatera att resurserna till samordningsförbunden är begränsade. Brist på samordningsförbund och en ojämn spridning av ESF-projekt skapar en variation av insatser över landet, särskilt för personer som står längst från arbetsmarknaden, när det gäller utbud av insatser. Det innebär att personer med aktivitet ersättning inte har samma förutsättningar att få insatser efter behov.

I dagsläget saknas en nationell sammanställning av tillgängliga insatser på olika orter. En svårighet med kartläggningar av detta slag är att de snabbt blir inaktuella på grund av att projekt avslutas och nya startas upp. Riksrevisionens

bedömning är att dagens system, där aktivering av unga med nedsatt arbetsförmåga i viss utsträckning sker genom projektverksamhet, riskerar att skapa brist på kontinuitet, problem med likvärdighet över landet samt innebär ett system som är svårt att överblicka.

### 7.1.3 *Försäkringskassan har inte fullgjort sitt samordningsuppdrag*

#### **Ärendemängden försvårar samordning**

Riksrevisionen kan konstatera att Försäkringskassan har svårt att genomföra sitt samordningsuppdrag och sitt tillsynsuppdrag på det sätt som är avsett. Uppdragen försvåras av att handläggarna på Försäkringskassan har begränsat med tid att lägga på varje person. Riksrevisionen kan konstatera att många personer med aktivitetserättning saknar insatser och att handläggarna inte hinner med samordning och uppföljning. Hälften av handläggarna som svarat på Riksrevisionens enkät anser att de har ganska eller mycket dåliga förutsättningar att verka för att den försäkrade får insats efter behov. De personer som i första hand får hjälp och stöd är de som själva hör av sig till sin handläggare vid Försäkringskassan. Personer med aktivitetserättning är en utsatt grupp. En majoritet har psykiska problem och svårigheter att ta initiativ till kontakter. Enligt Riksrevisionen är det problematiskt att egna initiativ är avgörande för om individerna ska få det stöd som de behöver.

Tidigare utredningar visar att unga med aktivitetserättning upplever långa perioder av inaktivitet och sysslolöshet. Riksrevisionen kan konstatera att Försäkringskassan i sin interna styrning prioriterar att handlägga ansökningar om aktivitetserättning. Detta påverkar den tid handläggarna har att använda för att se till att insatser kommer till stånd samt att följa upp hur dessa fortlöper. Försäkringskassan tolkar, enligt företrädare för myndigheten, sitt tillsynsuppdrag som att man ska följa upp hur insatser som behövs för rehabiliteringsverksamheten fortlöper. Riksrevisionen kan således konstatera att Försäkringskassan inte fullt ut klarar av att fullgöra sitt tillsynsuppdrag.

#### **Oklart om resurstillskott är tillräckligt för att aktivera gruppen**

Riksrevisionen kan konstatera att Försäkringskassan internt har omfördelat resurser för att öka mängden handläggare som arbetar med aktivitetserättning. Resursökningen initierades under Riksrevisionens granskning och rekryteringsprocessen har ännu inte genomförts fullt ut. Försäkringskassan gör bedömningen att det efter resursökningen saknas 10 årsarbetskrafter för att myndigheten ska kunna genomföra sitt uppdrag vad gäller handläggning och samordning av aktivitetserättningsärenden. Riksrevisionen har inte i detalj granskat Försäkringskassans kalkyl när det gäller behovet av handläggare och kan inte bedöma de antaganden som har gjorts vid beräkningarna. I Riksrevisionens granskning har det dock framkommit att handläggarna vid

Försäkringskassan ansvarar för ungefär dubbelt så många ärenden som de anser är rimligt för att hinna samordna och följa upp ärenden samt verka för att insatser kommer till stånd.

Riksrevisionen konstaterar att den resursförstärkning som Försäkringskassan genomfört sannolikt inte kommer att minska den genomsnittliga ärendemängden till en nivå som handläggarna anser vara rimlig och det är, enligt Riksrevisionen, svårt att bedöma huruvida mer resurser till handläggning inom nuvarande system skulle vara ett effektivt verktyg för att aktivera unga med aktivitetsersättning. Detta beror på övriga problem som framkommit i Riksrevisionens granskning, bland annat att utbudet av insatser inte motsvaras av det behov som finns hos gruppen.

#### *7.1.4 Problem med samordning mellan aktörerna*

I Riksrevisionens granskning har det framkommit att det förstärkta samarbetet mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen avseende personer med aktivitetsersättning förefaller fungera väl i vissa delar av landet men att samarbetet fungerar bättre på mindre orter än på större. Detta beror bland annat på att myndigheterna arbetar tätare på mindre orter samt att kontaktvägarna är kortare. Riksrevisionen kan också konstatera att det till viss del saknas samsyn hos myndigheterna om det gemensamma uppdraget och att det finns olika uppfattningar om målet med samarbetet samt vad myndigheterna var för sig och gemensamt ska göra. Som exempel kan anges att det framkommit i granskningen att det finns oklarheter kring ansvarsfördelningen när det gäller personer som befinner sig i sysselsättningsfasen. Riksrevisionen bedömer att denna brist på samsyn innebär en risk för att personer hamnar i fel insatser eller stannar kvar för länge i insatser där de inte utvecklas, särskilt som handläggare på båda myndigheterna anger att de har svårt att hinna följa upp ärenden.

#### **Betydelsefullt att Arbetsförmedlingen kommer in tidigare i processen**

De arbetsförmedlare som Riksrevisionen intervjuat inom ramen för granskningen ställer sig positiva till ett närmare samarbete med Försäkringskassan avseende personer med aktivitetsersättning. Eftersom Arbetsförmedlingen har bäst kunskap om de verktyg som myndigheten har att tillgå bedömer Riksrevisionen att det är relevant att se över om Arbetsförmedlingen kan komma in tidigare i processen, om så bara för att informera personer med aktivitetsersättning om vilka tjänster Arbetsförmedlingen kan erbjuda.

### **Uppsökande verksamhet mot kommunen kan stärkas**

I granskningen har det framkommit att det är få som tar sig vidare från daglig verksamhet inom kommunen till mer arbetslivsinriktade insatser hos till exempel Arbetsförmedlingen. Riksrevisionens granskning har visat att detta bland annat beror på att vissa kommuner snarare ser daglig verksamhet som omsorg än som ett steg mot arbete eller studier, samt att handläggarna på Försäkringskassan inte prioriterar att följa upp hur insatser hos kommunen fortlöper. För att de personer som befinner sig i daglig verksamhet ska ha samma möjligheter att komma vidare till studier eller arbete som övriga personer med aktivitetserättning är det, enligt Riksrevisionen, en förutsättning att handläggarna på Försäkringskassan och handläggarna vid kommunen arbetar utifrån ett arbetslivsinriktat perspektiv med denna grupp. Enligt Riksrevisionen finns det också goda skäl att pröva om Arbetsförmedlingens uppdrag kan utvidgas till att inkludera en mer uppsökande verksamhet gentemot individer i daglig verksamhet.

Vidare ser Riksrevisionen det som problematiskt att långa väntetider i hälso- och sjukvården försvårar för myndigheterna att genomföra sina respektive uppdrag. Riksrevisionen konstaterar att det är viktigt att hälso- och sjukvården blir en tydligare aktör i systemet med aktivitetserättningen.

### **Staten tar inte tillräckligt ansvar för att anställa unga med funktionsnedsättning**

Regeringen har uttalat att staten bör ta ett större ansvar för att anställa personer med funktionsnedsättning men Riksrevisionen noterar att få unga med funktionsnedsättning som har anställts med stöd (subventionerade anställningar) återfinns hos statliga arbetsgivare. För att stimulera den offentliga sektorn att ta ett större ansvar för att skapa arbetstillfällen för personer med funktionsnedsättning beslutade regeringen i december 2012 att ge Arbetsförmedlingen ett uppdrag om ett praktikantprogram inom statsförvaltningen för personer med funktionsnedsättning. Riksrevisionen kan konstatera att programmet har resulterat i få platser. Riksrevisionens bedömning är att statens roll som arbetsgivare för personer med funktionsnedsättning fortfarande ligger långt ifrån de ambitioner som är uttalade av regeringen.

Arbetsgivarverket har tillsammans med de fackliga parterna på det statliga avtalsområdet tagit fram ett avtal i syfte att underlätta anställningar efter deltagande i praktikantprogrammet. Lagstiftningens krav på "förtjänst och skicklighet" i anställningar i staten skulle, enligt parterna, i och med avtalet kunna hanteras eftersom man kommit överens om att underlätta anställningar som främjar allmänna arbetsmarknads-, social- och sysselsättningspolitiska mål. Riksrevisionen konstaterar att avtalets räckvidd är begränsad eftersom få personer omfattas av avtalet. Vidare konstaterar Riksrevisionen att grundlagens

regler om "saklig grund" i statliga anställningar inte kan avtalas bort. Ett kollektivavtal kan heller inte reglera hur grundlagsregeln ska tillämpas.

Riksrevisionen kan konstatera att de ansträngningar som gjorts för att öka antalet anställningar inom staten för personer med funktionsnedsättning inte haft avsedd effekt. Om riksdagens och regeringens ambition är att öka antalet anställningar i staten för personer med funktionsnedsättning, bör regeringen se över möjligheten att bättre nyttja redan existerande möjligheter till subventionerade anställningar, till exempel lönebidrag, för att anställa unga med funktionsnedsättning.

#### 7.1.5 *Behov av ekonomiska drivkrafter i systemet med aktivitetsersättningen*

##### **Det saknas incitament för personer med aktivitetsersättning att börja studera**

Riksrevisionens granskning visar att det saknas ekonomiska incitament för unga med aktivitetsersättning att lämna ersättningen för studier. Många i gruppen har vidare en individuell problematik som hindrar studier på heltid. Om dessa personer skulle välja att studera på deltid försvinner rätten till ersättningen. Riksrevisionens bedömning är att detta skapar en inlåsningseffekt i aktivitetsersättningen.

Riksdagen har uttryckt att motivet till dagens lagstiftning är att alla individer ska ha samma förutsättningar att studera. Att tillåta att personer med aktivitetsersättning får ersättningen på deltid skulle enligt regeringen innebära en särbehandling av gruppen. Enligt Riksrevisionens bedömning skulle det dock kunna vara motiverat med ett undantag eftersom personer med aktivitetsersättning (generellt sett) har sämre förutsättningar än andra studerande.

##### **Negativa incitament för att söka arbete**

Granskningen visar att incitamenten för individer med aktivitetsersättning att söka arbete är negativa. Nettoinkomsten för en person med aktivitetsersättning och tillhörande bostadstillägg kan minska med 24 procent om personen skriver in sig som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen, på grund av att personen då mister rätten till bostadstillägg.

Internationell forskning visar positiva effekter av ekonomiska incitament för förtidspensionärer när det gäller att pröva att arbeta. Det är dock oklart vilka effekter som förbättrade incitament för studier eller att söka arbete skulle ge eftersom det saknas forskning på svenska förhållanden. Trots att möjligheten till vilande ersättning utvidgades från och med 1 januari 2013 har denna möjlighet inte använts i någon större utsträckning. Detta kan bland annat förklaras av en rädsla hos individen att förlora ersättningen.

### **Behov av att se över incitamentsstrukturerna**

Riksrevisionen vill betona riskerna med negativa ekonomiska incitament i nuvarande system; om detta skapar inläsningseffekter för personer som hade kunnat gå vidare till arbete eller studier påverkar det den enskilde som blir kvar i ersättningen. Det innebär också samhällsekonomiska kostnader i de fall det försenar arbetslivsetablering. Att stärka de ekonomiska incitamenten kan visserligen innebära ökade kostnader för statsbudgeten samtidigt som det är oklart vad den samhällsekonomiska vinsten skulle bli eftersom det beror på i vilken utsträckning de enskilda individerna i slutändan får ett arbete. Enligt Riksrevisionen bör dock incitamenten åtminstone inte vara negativa för de individer som vill ta steget att studera eller till att söka arbete via Arbetsförmedlingen.

För att incitamenten ska ge avsedda effekter är det, enligt Riksrevisionen, viktigt att individerna har kunskap om hur dessa ser ut. Komplexiteten i dagens system gör incitamenten svåröverblickbara vilket påverkar effekterna av incitamenten. Riksrevisionen anser att Försäkringskassan bör ta fram verktyg för att informera personer med aktivitetsersättning om vilka möjliga inkomster de har vid olika vägar ut ur ersättningen.

### **Differentierade ersättningsnivåer**

Vid införandet av aktivitetsersättningen angav regeringen att ersättningen skulle stimulera till aktivitet utan att den ekonomiska tryggheten påverkas. Unga som har permanent nedsatt arbetsförmåga är i dagens system ofta hänvisade till en livslång fattigdom och många är beroende av stöd från sina föräldrar, en grupp som i sig har lägre inkomster än övriga i samhället. Det finns dock knappast behov av positiva ekonomiska incitament för dem som har en sådan nedsättning av arbetsförmågan att de aldrig kommer att kunna närma sig arbetsmarknaden.

I andra länder i Europa har man infört differentierade ersättningsnivåer där de med permanent funktionsnedsättning får en högre ersättningsnivå än övriga personer i systemet. Riksrevisionen ser skäl för regeringen att överväga sådana regler i samband med en översyn av systemet med aktivitetsersättningen.

#### **7.1.6 *Tidsbegränsad ersättning skapar onödig oro för personer med permanent nedsatt arbetsförmåga***

##### **Skäl att ge längre beslut om aktivitetsersättning**

Aktivitetsersättning beviljas för högst tre år i taget, oavsett funktionsnedsättning. Detta innebär att personer med medfödda och permanenta funktionsnedsättningar som medför permanent nedsatt arbetsförmåga behöver ansöka fyra gånger om rätt till ersättningen – från det att personen fyller 19 år till dess att den fyller 30 år. Granskningen visar att ansökningar om ny period



av aktivitetsersättning samt krav på nya underlag skapar oro hos individer och deras anhöriga. Syftet med aktivitetsersättningen är att ta tillvara arbetsförmåga. I förarbetena anges vidare att man inte ska skapa onödig oro vid prövning av rätten till ersättningen. I de fall där man efter noggrann prövning kan konstatera att det finns en permanent nedsatt arbetsförmåga ser Riksrevisionen flera skäl till att ge längre beslut om aktivitetsersättning. Förutom att det inte finns någon arbetsförmåga att ta tillvara och att det finns etiska skäl att minska personernas oro, innebär hanteringen av ansökningar om ny period av aktivitetsersättning administrativa kostnader för Försäkringskassan samt kostnader för hälso- och sjukvården i form av förnyade läkarutlåtanden.

Att ha ett system med "skenansökningar" för vissa grupper, det vill säga där utfallet är givet och där dessa ansökningar fortfarande innebär administration för handläggarna, bedömer Riksrevisionen som ineffektivt. Beslutsperioder som på ett bättre sätt speglar individernas faktiska tillstånd skulle enligt Riksrevisionen ge möjlighet till bättre uppföljning av gruppen unga med aktivitetsersättning samt utvecklingen av kostnaden för aktivitets- och sjukersättningen. För att fortfarande leva upp till riksdagens intentioner om aktivitet och delaktighet i samhället bör gruppen, som i ovan nämnda fall skulle omfattas av förlängda beslut, fortfarande ges möjlighet att delta i aktiviteter.

### **Försäkringskassans förslag till undantag från tidsbegränsningen**

Riksrevisionens granskning visar att det varierar hur handläggarna hanterar krav på nya läkarutlåtanden i samband med att personer med permanent nedsatt arbetsförmåga ansöker på nytt om ersättningen. Försäkringskassan har inte försett handläggarna med några riktlinjer i denna fråga. Det beror bland annat på att myndigheten avvaktar regeringens beslut vad gäller Försäkringskassans förslag om att ge möjlighet till undantag från tidsbegränsningen av aktivitetsersättning för personer med långvarigt nedsatt arbetsförmåga.

Riksrevisionen har inte haft möjlighet att i detalj granska Försäkringskassans förslag men konstaterar att förslaget ligger i linje med Riksrevisionens bedömning av behovet av en regeländring. Målgruppen för Försäkringskassans förslag utgör dock endast drygt 5 procent av målgruppen och Riksrevisionens bedömning är att gruppen som har så omfattande funktionsnedsättning att de aldrig kommer att kunna arbeta är betydligt större än så. Riksrevisionen bedömer därför att effekterna av Försäkringskassans förslag skulle bli begränsade gällande omfattningen av berörda individer och därmed även de administrativa kostnadsbesparingarna. Vid övervägande av Försäkringskassans förslag bör regeringen därför särskilt pröva vilka som skulle omfattas av undantaget från tidsbegränsningen.

## 7.2 Rekommendationer

Riksrevisionens samlade slutsats är att syftet med aktivitetsersättningen inte uppnås och att ersättningen inte lever upp till riksdagens och regeringens mål om ett aktivt förhållningssätt för unga med nedsatt arbetsförmåga. Riksrevisionen riktar därför följande rekommendationer till regeringen respektive Försäkringskassan.

### 7.2.1 Till regeringen:

#### **Se över ansvariga aktörers uppdrag när det gäller samordning av insatser till personer med aktivitetsersättning**

Med ansvariga aktörer avses både statliga myndigheter och den kommunala sektorns ansvar för gruppen unga med nedsatt arbetsförmåga. Även hälso- och sjukvårdens roll som aktör i systemet med aktivitetsersättningen bör ingå i översynen. Regeringen bör i samband med detta se över utbudet av insatser för gruppen och utreda vilken aktör som bör tillhandahålla dessa. Regeringen bör också pröva nuvarande system med omfattande projektverksamhet för att säkerställa kontinuitet i insatserna och likvärdighet över landet när det gäller tillgång till insatser.

#### **Se över möjligheten att öka de ekonomiska incitamenten**

Regeringen bör se över möjligheten att stärka de ekonomiska incitamenten för unga med aktivitetsersättning att gå vidare till studier. Här avses särskilt möjligheten att studera på deltid utan att förlora hela ersättningen. För att stärka de ekonomiska incitamenten för unga med aktivitetsersättning att söka arbete bör regeringen även överväga möjligheten att ge gruppen unga med funktionsnedsättning rätt till bostadstillägg även när de är arbetssökande. Ambitionen bör generellt vara att förenkla regelverket kring aktivitetsersättningen.

#### **Se över möjligheten till längre beslutsperioder och differentierade ersättningsnivåer**

Regeringen bör se över möjligheten till längre beslutsperioder för aktivitetsersättning när det gäller personer med grava, permanenta funktionsnedsättningar. Regeringen bör även se över den ekonomiska situationen för gruppen. Regeringen bör också överväga ett system med differentierade ersättningsnivåer där de med permanent funktionsnedsättning får en högre ersättningsnivå än övriga personer i systemet.

### 7.2.2 Till Försäkringskassan:

#### **Lyft fram uppföljningen i samordningsuppdraget och utveckla statistik över relevanta resultatmätt**

Försäkringskassan bör komplettera den nuvarande styrningen mot handläggning av ansökningsbeslut med lämpliga prestationer och parametrar som rör uppföljning av individer med aktivitetsersättning. En förutsättning för att Försäkringskassan ska kunna följa upp om syftet med aktivitetsersättningen uppfylls, är att myndigheten utvecklar statistik över vilka insatser gruppen med aktivitetsersättning tar del av. Försäkringskassan bör även säkerställa kunskap om den grupp som saknar insatser.

#### **Informera om de ekonomiska incitamenten kring aktivitetsersättningen**

Försäkringskassan bör klargöra hur de ekonomiska incitamenten ser ut vid olika möjliga vägar ut ur aktivitetsersättningen samt skapa verktyg för att på ett tydligt sätt informera personer med aktivitetsersättning om detta.



## Referensförteckning

### Författningar

Regeringsformen (1974:152).

Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387).

Lag om offentlig anställning (1994:260).

Anställningsförfordningen (1994:373).

Socialtjänstlagen (2001:453).

Förordning (2002:986) om sjukersättning och aktivitetsersättning.

Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Socialförsäkringsbalken (2010:110).

Försäkringskassans föreskrifter (FKFS).

Försäkringskassans allmänna råd (FKAR).

Försäkringskassans rättsliga ställningstaganden (FKRS).

### Riksdag och regering

Proposition 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.

Proposition 1985/86:116 om meritvärdering i statlig tjänst m.m.

Proposition 1990/91:141 om rehabilitering och rehabiliteringsersättning m.m.

Proposition 2005/06:159, Vissa socialförsäkringsfrågor.

Riksdagens ställningstagande om stöd och service till vissa funktionshindrade (prop. 1992/93:159, bet. 1992/93:SoU19, rskr. 1992/93:321).

Riksdagens ställningstagande om reformerad förtidspension m.m. (prop. 1997/98:111, bet. 1997/98:SfU11, rskr. 1997/98:237).

Riksdagens ställningstagande om sjukersättning och aktivitetsersättning istället för förtidspension (prop. 2000/01:96, bet. 2000/01:SfU15, rskr. 2000/01:257).

Riksdagens ställningstagande om en reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete (prop. 2007/08:136, bet. 2007/08:SfU12, rskr. 2007/08:225).

Riksdagens ställningstagande till statens budget för 2013 (prop. 2012/2013:1, bet. 2012/13:FiU1, rskr. 2012/13:37).

Riksdagens ställningstagande till statens budget för 2014 (prop. 2013/2014:1, bet. 2013/14:FiU1, rskr. 2013/14:56).

### **Regleringsbrev, regeringsuppdrag och regeringsbeslut**

Regleringsbrev för budgetåren 2011–2015 avseende Försäkringskassan.

Regleringsbrev för budgetåren 2011–2015 avseende Arbetsförmedlingen.

Regeringsbeslut, *Uppdrag om praktikantprogram inom statsförvaltningen för personer med funktionsnedsättning* (A2012/4066/A).

Regeringsbeslut, *Uppdrag angående projektverksamhet och utvärdering av nya former av arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser* (S2013/6630/SF).

Regeringsbeslut, *Framställan om förlängd tid för redovisning av uppdrag* (S2014/6630/SF).

### **Statliga utredningar**

Socialdepartementet, *Brist på brådska*, SOU 2008:102.

Socialdepartementet, *Arbetsförmåga? En översikt av bedömningsmetoder i Sverige och andra länder*, SOU 2008:66.

Slutbetänkande av LSS-kommittén, *Möjlighet att leva som andra – ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionshinder*, SOU 2008:77.

Utbildningsdepartementet, *Moderniserad studiehjälp*, SOU 2013:52

Socialdepartementet, *Unga i ohälsöförsäkringen – tid för aktivitet och utveckling*, SOU 1998:106.

Slutbetänkande av parlamentariska socialförsäkringsutredningen, *Mer trygghet och bättre försäkring*, SOU 2015:21.

Långtidsutredningen 2011, *Att kombinera socialförsäkringar med incitament till arbete*, SOU 2011:11, bilaga 8 till LU2011.

## Övrigt skriftligt material

Arbetsförmedlingen (2014). *Arbetsförmedlingens återrapporering 2014, Uppdrag om praktikantprogram inom statsförvaltningen för personer med funktionsnedsättning* (dnr Af-2013/508922).

Arbetsförmedlingen (2014). *Förstärkt samarbete mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan* (rapport, kundenkät).

Arbetsförmedlingen (2014). *Processkarta över det förstärkta samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan*.

Arbetsförmedlingen & Försäkringskassan (2009). *Information till dig som ska delta i arbetslivsinriktad rehabilitering – gemensam information från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan* (FK 40333).

Arbetsförmedlingen & Försäkringskassan (2011). *Samverkan genom samordningsförbund kring unga med aktivitetsersättning. Återrapporering enligt regleringsbreven för 2011* (dnr AF-2010/436389, FK 037779-2011).

Arbetsförmedlingen & Försäkringskassan (2013). *Förstärkt stöd till unga med aktivitetsersättning. Återrapporering enligt regleringsbreven för 2012* (dnr AF 2011/414101, FK 005526-2012).

Arbetsförmedlingen & Försäkringskassan (2013). *Förstärkt stöd till unga med aktivitetsersättning. Återrapporering enligt regleringsbreven för 2012* (dnr Af 2011/414101, FK 005526-2012). *Bilaga 5.3 Förstärkta rehabiliteringsinsatser 2012 – överenskommelse mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om samarbete*.

Arbetsförmedlingen & Försäkringskassan (2014). *Förstärkt stöd till unga med aktivitetsersättning. Återrapporering enligt regleringsbreven för 2013* (dnr Af 2012/445712, FK 003015-2013).

Arbetsförmedlingen & Försäkringskassan (2014). *Tidiga och aktiva insatser för sjukskrivnas återgång i arbete – rehabiliteringsinsatser i samarbete. Återrapporering enligt regleringsbreven för 2014, delredovisning 2014* (dnr Af-2013/508922 och FK 003013-2013).

Arbetsförmedlingen & Försäkringskassan (2014). *Effektutvärdering av insatser för unga med aktivitetsersättning. Återrapporering enligt regeringsbeslut S2013/6630/SF* (dnr Af-2013/379053, Fk-046166-2013).

Arbetsförmedlingen & Försäkringskassan (2014). *Det förstärkta rehabiliteringssamarbetets effekter. Utvärdering av Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans förstärkta rehabiliteringssamarbete. Återrapporering enligt regleringsbreven för 2012* (dnr Af – 2011/414101, FK 005433-2012).

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Sveriges Kommuner och Landsting & Socialstyrelsen (2011). *Samordningsförbund som projektägare för ESF-projekt*, 2011-11-23.

Arbetsgivarverket. *Arbetsgivarverket informerar*, nr 2 2014. 2014-03-24.

Autor, D. H & Duggan, M. G. (2003). *The rise in the disability rolls and the decline in unemployment*. The quarterly Journal of Economics 118 (1): 157-206.

Benínets-Silva, H., Buckinsky, M. & Rust, J. (2010). *Induced entry effects of a \$1 for \$2 offset in SSDI Benefits* (No 05-03). Stony Brook University, New York.

Campolieti, M (2004). *Disability insurance benefits and labor supply: some additional evidence*. Journal of Labor Economics, 2004, vol. 22, no. 4.

Europeiska socialfonden. *Nationellt socialfondsprogram för investering för tillväxt och sysselsättning 2014–2020*. Beslutat 3 december 2014.

Försäkringskassan (2012). *Ohälsoskulden 2010*. Socialförsäkringsrapport 2012:5.

Försäkringskassan (2012). *Tio år med aktivitetsersättning – en studie av situationen för unga med aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga* (dnr 06961-2011).

Försäkringskassan (2012). *Registeranalys av unga med aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga*. Underlagsrapport till *Tio år med aktivitetsersättning – en studie av situationen för unga med aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga*. Svar på regeringsuppdrag (dnr 69161/2011).

Försäkringskassan (2012). *Unga som har aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga – bilaga 2: Underlagsrapport – insatser under tid med aktivitetsersättning* (beteckning 69161/2011).

Försäkringskassan (2012). *Personer med aktivitetsersättning – behov av stöd och hjälp för att komma ut på den ordinarie arbetsmarknaden*. Underlagsrapport till *Tio år med aktivitetsersättning – en studie av situationen för unga med aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga* (dnr 69161-2011).

Försäkringskassan (2013). *Årsredovisning 2013*.

Försäkringskassan (2013). *Processen för aktivitetsersättning version 1.0* (serienr 2013:02).

Försäkringskassan (2013). *Vägledning 2013:2, Version 1 – Aktivitetsersättning*.

Försäkringskassan (2013). *Svar på uppdrag i regleringsbrev: samlad redovisning avseende utvecklat samspel mellan Försäkringskassan och hälso- och sjukvården samt andra aktörer i sjukskrivningsprocessen* (dnr 005437-2012-FPS).

Försäkringskassan (2014). *Anslagsbelastning och prognos för anslag inom Försäkringskassans ansvarsområde budgetåren 2013–2019* (dnr 478-2014).



Försäkringskassan (2014). *Sjukfrånvarons utveckling. Delrapport 2, år 2014.* Socialförsäkringsrapport 2014:18 (ISSN 1654-8574).

Försäkringskassan (2014). *Försäkringskassans svar på uppdraget om delmål, uppföljning och redovisning inom ramen för "En strategi för genomförandet av funktionshinderspolicen 2011–2016".* Svar på regeringsuppdrag (dnr 42239-2012-FPA).

Försäkringskassan (2014). *Fler förslag för minskat krångel – december 2014* (dnr 9030-2014).

Försäkringskassan (2014). *Årsredovisning 2014.*

Gruber, J. (2000). *Disability Insurance Benefits and Labor Supply.* Journal of Political Economy (vol. 108, no 6). University of Chicago.

Hall, C. & Hartman, L. (2010). *Moral hazard among the sick unemployed: evidence from a Swedish social insurance reform.* Empirical Economics, vol. 39 (1).

Hultqvist, S. (2014). *Att göra aktivitetsersättning – om målförskjutning och icke-kontakt vid förtidspension för unga.* Diss. Linnéuniversitetet. Växjö: Linnaeus University Press.

Hägglund, P. & Skogman-Thoursie, P. (2010). *De senaste reformerna inom sjukförsäkringen: En diskussion om deras förväntade effekter. Rapport till Finanspolitiska rådet 2010/5* (ISSN 1654-8000).

Inspektionen för socialförsäkringen (2010). *Arbetslivsinriktad rehabilitering. Underlagsrapport nr 7 till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen* (S 2010:04).

Inspektionen för socialförsäkringen (2011). *Unga med aktivitetsersättning* (rapport 2011:10).

Inspektionen för socialförsäkringen (2012). *Aktivitetsersättning – från förlängd skolgång till nedsatt arbetsförmåga* (rapport 2012:1).

Inspektionen för socialförsäkringen (2013). *Unga förtidspensionärer – studie av sju europeiska länder* (rapport 2013:7).

Inspektionen för socialförsäkringen (2014). *Produktivitet och kvalitet vid Försäkringskassans lokala försäkringscenter* (rapport 2014:14).

Meyer, B. D. (2008). *The US earned income tax credit, its effects, and possible reforms* (working paper 2008:14). Institute for labour market policy evaluation (IFAU).

Moffitt, R. A. (2003). *The negative income tax and the evolution of U.S. Welfare Policy.* Journal of Economic Perspectives (vol. 17, no. 3).

Olofsson, J. & Östh, J. (2011). *Förtidspensionering av unga – en fråga om utsortering efter utbildningsnivå och socioekonomisk bakgrund?* Underlagsrapport nr 5 till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:04).

*One-stop-shops i Europa – samordning av sociala och arbetsmarknadspolitiska åtgärder utifrån ett organisations- och arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. Underlagsrapport nr 11 till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:04).*

Ravndal Kostøl, A. & Mogstad, M. (2014). *How Financial Incentives Induce Disability Insurance Recipients to Return to Work* (working paper No. 19016). *American Economic Review* 104 (2): 624-655.

Riksförbundet FUB (2014). *Fångad i fattigdom – inkomster och utgifter för vuxna personer med utvecklingsstörning. Ekonomisk kartläggning.*

Statistiska centralbyrån (2014). *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2013 (Rapport 2014:01).*

Sveriges Kommuner och Landsting (2007). *Samverkan för bättre välfärd – en idéskrift om finansiell samordning* (ISBN 978-91-7164-238-7).

Sveriges Kommuner och Landsting (2014). *Socialfondsprojekt: kompetens för företag. Kommuners och regioners betydelse som ägare av Socialfondsprojekt riktade till näringslivet* (ISBN 978-91-7585-128-0).

Skolverket (2000). *Hur särskild får man vara? En analys av elevökningen i särskolan* (dnr 2000:2037).

Socialdepartementet (2010). *Hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet* (dir 2010:48). Kommittédirektiv.

Socialdepartementet (2012). *Ökad trygghet och bättre ekonomiska villkor för personer med aktivitetsersättning som vill försöka arbeta eller studera* (dnr S 2012/4640/SF)

Socialdepartementet (2012). *En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016* (S2012.028).

Socialstyrelsen (2008). *Daglig verksamhet enligt LSS – en kartläggning* (artikelnr 2008-131-22).

Socialstyrelsen (2010). *Alltjämt olik – levnadsförhållanden för vissa personer med funktionsnedsättning* (artikelnr 2010-6-21).

Socialstyrelsen (2013). *Öppna jämförelser av stöd till personer med funktionsnedsättning 2013* (artikelnr 2013-5-31).

Ståhl, M., Andersén, Å., Larsson, K., Anderzén, I. & Ekberg, K. (2014). *Dirigo 2 – Slutrapport*. Linköpings universitet och Uppsala universitet.

### Elektroniska källor

Finsams webbplats, *Samordningsförbund*, <http://www.finsam.se/samordningsforbund>, hämtat: 2015-01-27.

Försäkringskassans webbplats, *Aktörer i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen*, [https://www.forsakringskassan.se/wps/portal/sjukvard/f\\_medicin/aktorer\\_i\\_sjukskrivnings\\_och\\_rehabprocessen](https://www.forsakringskassan.se/wps/portal/sjukvard/f_medicin/aktorer_i_sjukskrivnings_och_rehabprocessen), hämtat: 2015-03-05.

Försäkringskassans webbplats, *Bostadstillägg – till dig som har aktivitetsersättning eller sjukersättning*, hämtat: 2015-03-18.

Försäkringskassans webbplats, *Försäkringskassans roll och ansvar*, [https://www.forsakringskassan.se/wps/portal/sjukvard/rehabilitering/forsakringskassans\\_roll\\_och\\_ansvar](https://www.forsakringskassan.se/wps/portal/sjukvard/rehabilitering/forsakringskassans_roll_och_ansvar), hämtat: 2015-01-09.

Försäkringskassans webbplats, *Om assistansersättning*, [http://www.forsakringskassan.se/privatpers/funktionsnedsattning/assistansersattning/om\\_assistansersattning/om\\_assistansersattning](http://www.forsakringskassan.se/privatpers/funktionsnedsattning/assistansersattning/om_assistansersattning/om_assistansersattning), hämtat: 2015-03-18.

Försäkringskassans webbplats, *Sjuk- och aktivitetsersättning – antal mottagare efter åldersgrupp (Sjukersättning i december 2013)*, [http://www.forsakringskassan.se/statistik/sjuk/sjukersattningaktivitetsersattning/sjsjukersattning/sjsjukersattningalder/sjukers\\_offstatu](http://www.forsakringskassan.se/statistik/sjuk/sjukersattningaktivitetsersattning/sjsjukersattning/sjsjukersattningalder/sjukers_offstatu), hämtat: 2015-03-05.

Socialstyrelsens webbplats, *Frågor och svar – Hur definierades begreppen funktionsnedsättning, funktionshinder och handikapp innan förändringen/ Hur definieras begreppen idag?*, <http://www.socialstyrelsen.se/fragorochsvar>, hämtat: 2015-03-11.



## Bilaga 1. Enkät till handläggare som arbetar med aktivitetsersättning vid Försäkringskassan

I denna bilaga redovisas Riksrevisionens enkät till handläggare vid Försäkringskassan som i oktober 2014 arbetade med att handlägga eller samordna ärenden om aktivitetsersättning. Enkätundersökningen genomfördes i samråd med Statistikkonsulterna *Jostat & Mr Sample AB*. Enkäten skickades till 297 handläggare vid Försäkringskassan och svarsfrekvensen var 74 procent. I den aktuella undersökningen gjordes inget urval, vilket medför att det inte finns några urvalsfel.

I den analys som Riksrevisionen gjort baserad på enkätsvaren har Riksrevisionen endast behandlat svar från handläggare som varit anställda minst sju månader på Försäkringskassan alternativt minst tre månader som handläggare för aktivitetsersättning. Totalt antal respondenter uppgår till 185, efter att svar från personer som arbetat kortare tid än tre månader med handläggning av aktivitetsersättningsärenden och personer som har arbetat kortare tid än 7 månader på Försäkringskassan har sållats bort. En känslighetsanalys har genomförts där enkätresultat utan rensning jämförts med rensade enkätresultat. Resultaten förändrades endast marginellt. Samtliga samband som redovisas i rapporten och är kopplade till Riksrevisionens enkät är statistiskt signifikanta på 5 procents nivå.

Ett antal handläggare samt företrädare för Försäkringskassan fick möjlighet att kvalitetssäkra enkäten innan den distribuerades till handläggarna

### Bortfallsanalys

Riksrevisionen har även gjort en bortfallsanalys. Handläggare som är kopplade till storstadsområden är överrepresenterade i svarsgruppen och handläggare som arbetar i mellanstora städer är underrepresenterade. Handläggare i södra Sverige och Mellansverige är underrepresenterade i svarsgruppen och handläggare i Stockholmregionen och Västsverige är överrepresenterade. En utvidgad bortfallsanalys har inte genomförts i den aktuella undersökningen, vilket medför att de analyser som är genomförda avseende skillnader mellan storstad och landsbygd respektive regioner bör tolkas med viss försiktighet. Riksrevisionen drar inga slutsatser enbart utifrån dessa analyser utan har kompletterat med annan empiri, bland annat intervjuer och dokumentstudier.

### Riksrevisionens granskning av aktivitetsersättningen

Hur länge har du arbetat med att handlägga ärenden om aktivitetsersättning? \*

- ☐ 0–3 månader
- ☐ Mer än 3 månader
- ☐ Jag arbetar i dagsläget inte med att handlägga ärenden om aktivitetsersättning

Ange din tjänstgöringsgrad \*

- ☐ 100 procent (jag arbetar heltid)
- ☐ 90 procent
- ☐ 75 procent
- ☐ 50 procent (jag arbetar halvtid)
- ☐ Annat, nämligen: .....

Vilket ansvar har du när det gäller ärenden som rör aktivitetsersättning? \*

- ☐ Jag ansvarar enbart för ansökningsärenden
- ☐ Jag ansvarar enbart för samordning (uppföljning) av pågående ärenden
- ☐ Jag ansvarar både för ansökningsärenden och samordning (uppföljning) av pågående ärenden

På det kontor där du arbetar, finns det någon uttalad princip eller några riktlinjer för hur du ska prioritera mellan ansökningar om aktivitetsersättning och samordning (uppföljning) av pågående ärenden? \*

- ☐ Ansökningsärenden ska i allmänhet prioriteras framför samordning (uppföljning)
- ☐ Ansökningsärenden och samordning (uppföljning) ska prioriteras lika
- ☐ Samordning (uppföljning) ska i allmänhet prioriteras framför ansökningsärenden
- ☐ Det finns ingen uttalad princip för hur prioritering mellan ansökningsärenden och samordning (uppföljning) ska ske
- ☐ Annat, nämligen: .....
- ☐ Vet ej

**Ange ungefär hur många ärenden som du ansvarar för i respektive kategori nedan**

Fyll i det totala antalet ärenden (summan av ansökningsärenden och pågående ärenden).  
Om du inte ansvarar för ärenden i en viss kategori, fyll då i "0" i textrutan.

Ange antal ärenden (st) som rör aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga: \*

.....

Ange antal ärenden (st) som rör aktivitetsersättning för örlängd skolgång: \*

.....

Ange antal ärenden (st) som rör sjukersättning: \*

.....

Ange övriga ärenden (antal och ersättningstyp/förmån): \*

.....

.....

.....

**Ange ungefär hur många av de ärenden som du ansvarar för, som rör aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga, som är ansökningsärenden respektive pågående ärenden**

Om du inte ansvarar för ärenden i en viss kategori, fyll då i "0" i textrutan.

Ange antal (st) ansökningsärenden: \*

.....

Ange antal (st) pågående ärenden: \*

.....

**Ange ungefär hur många av dina pågående ärenden när det gäller aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga som rör personer som har behov av samordning (enligt Försäkringskassans klassificering)?**

Om du inte ansvarar för ärenden i kategorin, fyll då i "o" i textrutan.

Ange antal (st) ärenden där det finns behov av samordning: \*

.....

Enligt riksdagen ska Försäkringskassan verka för att insatser till personer med aktivitetsersättning kommer till stånd.

Grovt uppskattat, ungefär hur många ärenden anser du att det vore rimligt att du skulle ansvara för samtidigt, för att hinna följa upp ärenden, samordna och verka för att insatser kommer till stånd? Anta att du arbetar heltid och enbart har ansvar för ärenden som rör aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga \*

☐ Antal (st): .....

☐ Ingen uppfattning

Kommentera gärna ditt svar på föregående fråga:

.....  
.....

Om du skulle ha ansvar för det antalet ärenden som du bedömer är rimligt, hur tror du att det skulle påverka dina kunders möjligheter att (tidigare än vad som sker idag) gå vidare till insatser vid Arbetsförmedlingen? \*

☐ En betydligt större andel skulle tidigare kunna gå vidare

☐ En något större andel skulle tidigare kunna gå vidare

☐ Ingen uppfattning

☐ Ingen uppfattning

☐ Jag har i dagsläget det antal ärenden som jag anser är rimligt



Hur är de förutsättningar (t ex tid, kompetensutveckling) som ges dig som handläggare för att du ska kunna verka för att den försäkrade får insats efter behov? \*

☐ Mycket bra

☐ Ganska bra

☐ Varken bra eller dåliga

☐ Ganska dåliga

☐ Mycket dåliga

☐ Vet ej

Vad skulle öka dina förutsättningar att verka för att den försäkrade får insats efter behov? (Det går att välja flera alternativ) \*

☐ Mer tid/färre ärenden

☐ Utbildning/kompetensutveckling

☐ Bättre samordning med Arbetsförmedlingen, kommun och samordningsförbund

☐ Tydligare interna riktlinjer

☐ Annat, nämligen: .....

☐ Ingen uppfattning

Välj det alternativ som bäst beskriver den kontakt du har med dina kunder \*

☐ Jag har så mycket kontakt som det behövs med alla mina kunder (de kunder som har mycket behov av kontakt/stöd har jag mycket kontakt med och de kunder som har mindre behov av kontakt/stöd har jag mindre kontakt med)

☐ Jag har framför allt kontakt med de kunder som jag bedömer har absolut störst behov av stöd

☐ Jag har framför allt kontakt med de kunder som hör av sig till mig

☐ Jag har otillräcklig kontakt med samtliga kunder

☐ Ingen uppfattning

Beskriv vilka kunder du inte har kontakt med men som är i behov av kontakt/stöd \*

☐ De kunder som jag inte har tillräckligt kontakt med är:

.....

☐ Ingen uppfattning

Det ingår i Försäkringskassans uppdrag att erbjuda den försäkrade att delta i aktiviteter (efter ansökan om särskild ersättning). Enligt riksdag och regering ska aktiviteterna ha en gynnsam inverkan på sjukdomstillståndet eller den fysiska eller psykiska prestationsförmågan. Syftet med aktiviteterna är att öka förutsättningarna för att förbättra arbetsförmågan.

Vilken av följande två faktorer är mest avgörande för om din kund har aktiviteter eller ej? \*  
Med *aktivitet* avses aktivitet efter ansökan om särskild ersättning

☐ Kundens behov

☐ Att kunden själv är pådrivande och kommer med förslag på aktiviteter

☐ Ingen uppfattning

Anser du generellt att aktiviteterna ökar förutsättningarna för att förbättra arbetsförmågan? \*  
Med *aktivitet* avses aktivitet efter ansökan om särskild ersättning.

☐ Ja, i mycket stor utsträckning

☐ Ja, i ganska stor utsträckning

☐ Nej, i ganska liten utsträckning

☐ Nej, i mycket liten utsträckning/inte alls

☐ Vet ej

Anser du att aktiviteterna är meningsfulla på något annat sätt än för att förbättra arbetsförmågan? (Det går att välja flera alternativ) \* Med *aktivitet* avses aktivitet efter ansökan om särskild ersättning.

☐ Ja, aktiviteterna motiverar kunderna till ett mer aktivt liv

☐ Ja, aktiviteterna utvecklar kundernas sociala kompetens

☐ Ja, nämligen:

.....

☐ Nej

☐ Vet ej

Kan du se några förbättringsmöjligheter när det gäller hur Försäkringskassan arbetar med aktiviteter? (Det går att välja flera alternativ) \* Med *aktivitet* avses aktivitet efter ansökan om särskild ersättning.

- 
- ☐ Ja, Försäkringskassan kan vara tydligare mot kunderna med vilka aktiviteter som de har möjlighet att få ersättning för
- 
- ☐ Ja, Försäkringskassan kan utveckla sin praxis/sina interna riktlinjer gällande aktiviteterna för att underlätta för handläggarna i sitt arbete med att bevilja aktiviteter
- 
- ☐ Ja, nämligen:  
.....
- 
- ☐ Nej, arbetet fungerar bra och jag har svårt att se några förbättringsmöjligheter
- 
- ☐ Nej, arbetet fungerar *inte* bra men jag har svårt att se några förbättringsmöjligheter
- 
- ☐ Vet ej
- 

Enligt riksdagen ska Försäkringskassan verka för att insatserna till de försäkrade kommer till stånd. För detta krävs en samordning av insatser med övriga berörda aktörer.

Finns det samordningsförbund i den kommun där du arbetar? \*

- 
- ☐ Ja
- 
- ☐ Nej
- 
- ☐ Vet ej
- 

Vad anser du om de insatser som samordningsförbundet finansierar i den kommun där du arbetar? \*

- 
- ☐ Insatserna fyller en mycket viktig funktion
- 
- ☐ Insatserna fyller en ganska viktig funktion
- 
- ☐ Insatserna fyller en ganska oviktig funktion
- 
- ☐ Insatserna fyller en helt oviktig funktion
- 
- ☐ Ingen uppfattning
- 

Är antalet platser vid insatser hos samordningsförbundet tillräckligt många för att du ska kunna erbjuda de kunder som behöver en insats, insats efter behov? \*

- 
- ☐ Ja
- 
- ☐ Nej, det saknas platser i vissa insatser
- 
- ☐ Nej, det saknas platser i samtliga insatser
- 
- ☐ Vet ej
-

Arbetar du aktivt i något ESF-projekt eller samordningsförbund (t.ex. i styrgrupp)? \*

- ☐ Ja, ESF-projekt
- ☐ Ja, samordningsförbund
- ☐ Ja, både ESF-projekt och samordningsförbund
- ☐ Nej
- ☐ Vet ej

Hur upplever du ditt samarbete med Arbetsförmedlingen avseende samordningen kring kunder med aktivitetsersättning? \*

- ☐ Jag har ingen kontakt med Arbetsförmedlingen då det inte är relevant för någon av mina kunder/mina kunder är inte i behov av insatser hos Arbetsförmedlingen
- ☐ Samarbetet fungerar mycket bra
- ☐ Samarbetet fungerar ganska bra
- ☐ Samarbetet fungerar varken bra eller dåligt
- ☐ Samarbetet fungerar ganska dåligt
- ☐ Samarbetet fungerar mycket dåligt
- ☐ Ingen uppfattning

Vad skulle kunna förbättras när det gäller samarbetet med kommunen avseende samordningen kring kunder med aktivitetsersättning? \*

- ☐ Följande skulle kunna förbättras:  
.....
- ☐ Ingen uppfattning

Hur upplever du ditt samarbete med kommunen (daglig verksamhet) avseende samordningen kring kunder med aktivitetsersättning? \*

- ☐ Jag har ingen kontakt med kommunen då det inte är relevant för någon av mina kunder/ mina kunder är inte i behov av insatser hos kommunen
- ☐ Samarbetet fungerar mycket bra
- ☐ Samarbetet fungerar ganska bra
- ☐ Samarbetet fungerar varken bra eller dåligt
- ☐ Samarbetet fungerar ganska dåligt
- ☐ Samarbetet fungerar mycket dåligt
- ☐ Ingen uppfattning

Vad skulle kunna förbättras när det gäller samarbetet med kommunen avseende samordningen kring kunder med aktivitetsersättning? \*

- ☐ Följande skulle kunna förbättras:  
.....
- ☐ Ingen uppfattning

Hur skulle du beskriva att rutinerna/kommunikationen mellan Försäkringskassan och kommunen fungerar, för att fånga upp personer i daglig verksamhet som skulle kunna ha en annan mer arbetsnära insats (till exempel hos Arbetsförmedlingen)? \*

- ☐ Mycket bra
- ☐ Ganska bra
- ☐ Varken bra eller dåliga
- ☐ Ganska dåliga
- ☐ Mycket dåliga
- ☐ Ingen uppfattning

Följer du upp hur insatser fortlöper hos de olika aktörerna? (Arbetsförmedlingen/kommun/samordningsförbund) \*

☐ Ja, i samtliga ärenden

☐ Ja, i vissa fall

☐ Nej

☐ Vet ej

Ange/beskriv vilka ärenden du följer upp (det går att välja flera alternativ) \*

☐ Det är en fråga om tid

☐ Jag följer i regel alltid upp ärenden hos Arbetsförmedlingen

☐ Jag följer i regel alltid upp ärenden hos kommun

☐ Jag följer i regel upp ärenden hos samordningsförbund

☐ Jag följer upp ärenden när jag gör bedömningen att det finns ett särskilt behov

☐ Annat, nämligen:

.....

☐ Ingen uppfattning

Vad beror det på att du inte följer upp? (Det går att välja flera alternativ) \*

☐ Det är en fråga om tid

☐ Jag litar på att ansvariga aktörer kontaktar mig om det uppstår problem

☐ Annat, nämligen:

.....

☐ Ingen uppfattning

Vad bedömer du är orsaken till att samtliga personer som har aktivitetsersättning inte har insatser via Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller kommun? (Det går att välja flera alternativ)

☐ Handläggarna på Försäkringskassan hinner inte samordna insatser

☐ Det passar inte alla försäkrade att ta del av insatser

☐ Samordningen fungerar inte väl mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och kommun

☐ Det saknas lämpliga insatser för vissa grupper. Vänligen ange insats och grupp:

.....

☐ Det saknas platser vid lämpliga insatser

☐ Annan anledning, nämligen:

.....

☐ Ingen uppfattning

Riksdagen har uttalat att målet med aktivitetsersättningen är ett aktivt förhållningssätt för unga med långvarigt nedsatt arbetsförmåga.

Utifrån dina erfarenheter som handläggare, i vilken utsträckning anser du att målet med aktivitetsersättningen uppfylls? \*

☐ I hög utsträckning

☐ I ganska hög utsträckning

☐ I ganska låg utsträckning

☐ I låg utsträckning

☐ Ingen uppfattning

Kommentera gärna ditt svar på föregående fråga:

.....

.....

Kan du se några förbättringsmöjligheter när det gäller Försäkringskassans, Arbetsförmedlingens, kommunens och samordningsförbundets arbete med personer som har aktivitetsersättning? (Det går att välja fler alternativ) \*

☐ Ja, Försäkringskassan skulle kunna förbättra följande:

.....

☐ Ja, Arbetsförmedlingen skulle kunna förbättra följande:

.....

☐ Ja, kommunen skulle kunna förbättra följande:

.....

☐ Ja, samordningsförbundet skulle kunna förbättra följande:

.....

☐ Nej, myndigheternas arbete fungerar bra och jag har svårt att se några förbättringsmöjligheter

☐ Nej, myndigheternas arbete fungerar inte bra men jag har svårt att se några förbättringsmöjligheter

☐ Vet ej

Kan du se några ytterligare förbättringsmöjligheter av systemet som helhet? Du kan välja flera alternativ (och tänk gärna "utanför lådan") \*

☐ Att samla Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och kommun i en organisation för att lokalt hjälpa unga med funktionsnedsättning.

☐ Möjlighet till vilande ersättning på deltid vid studier

☐ Möjlighet att behålla 25 procent av den vilande ersättningen vid studier (i likhet med dagens regler för vilande ersättning vid arbete)

☐ Att bevilja dem med permanent nedsatt arbetsförmåga aktivitetsersättning tillsvidare /ge gruppen längre beslut än nuvarande tre år

☐ Högre ersättning till gruppen som har permanent nedsatt arbetsförmåga

☐ Livslångt personligt stöd på arbetsplatsen för vissa personer med särskilda behov

☐ Ja, nämligen:

.....

☐ Nej, systemet fungerar bra och jag har svårt att se några förbättringsmöjligheter

☐ Nej, systemet fungerar *inte* bra men jag har svårt att se några förbättringsmöjligheter

☐ Vet ej



## Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)

|      |         |                                                                                                                      |
|------|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2014 | 2014:1  | Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget                                                        |
|      | 2014:2  | Bostäder för äldre i avfolkningsorter                                                                                |
|      | 2014:3  | Staten och det civila samhället i integrationsarbetet                                                                |
|      | 2014:4  | Försvarets omställning                                                                                               |
|      | 2014:5  | Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa                                                                  |
|      | 2014:6  | Att överklaga till förvaltningsrätten – Handläggningstider och information till enskilda                             |
|      | 2014:7  | Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret                                                  |
|      | 2014:8  | Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014                                      |
|      | 2014:9  | Stödet till anhöriga omsorgsgivare                                                                                   |
|      | 2014:10 | Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?                                           |
|      | 2014:11 | Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?                                           |
|      | 2014:12 | Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?                                                                       |
|      | 2014:13 | Att gå i pension – varför så krångligt?                                                                              |
|      | 2014:14 | Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?                                            |
|      | 2014:15 | Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?                                                   |
|      | 2014:16 | Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten?                                        |
|      | 2014:17 | Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen                                                        |
|      | 2014:18 | Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare?                                            |
|      | 2014:19 | Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet                           |
|      | 2014:20 | Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej |
|      | 2014:21 | Exportkreditnämnden – effektivitet i exportgarantisystemet?                                                          |
|      | 2014:22 | Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?                                                              |
|      | 2014:23 | Informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen                                                               |
|      | 2014:24 | Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet             |

|      |        |                                                                           |
|------|--------|---------------------------------------------------------------------------|
| 2015 | 2015:1 | Omskolad till arbete? – Utbildningsstödet till varslade vid Volvo Cars    |
|      | 2015:2 | Kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten                           |
|      | 2015:3 | Den officiella statistiken – en rättvisande bild av samhällsutvecklingen? |
|      | 2015:4 | Återfall i brott – hur kan samhällets samlade resurser användas bättre?   |
|      | 2015:5 | Digitalradio – varför och för vem?                                        |
|      | 2015:6 | Vattenfall – konkurrenskraftigt och ledande i energiomställningen?        |

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se



När det nya pensionssystemet infördes 2003 ersatte förmånen *aktivitetsersättning* det tidigare systemet med förtidspension för unga. En ökad grad av självständighet för unga med funktionsnedsättning skulle uppnås genom att uppmuntra personer med aktivitetsersättning till aktivitet.

Riksrevisionen har granskat om systemet med aktivitetsersättning är effektivt för att hjälpa unga med nedsatt arbetsförmåga att börja studera eller arbeta. Granskningen visar att aktivitetsersättningen inte lever upp till riksdagens och regeringens mål om att unga med nedsatt arbetsförmåga ska kunna leva ett aktivt liv.

Många unga med aktivitetsersättning går utan sysselsättning i långa perioder. Det beror bland annat på att det saknas insatser, i synnerhet för dem som står längst från arbetsmarknaden. Det beror också på att Försäkringskassan har svårt att samordna insatser med övriga aktörer på området. Passiviteten kan leda till inlåsning i aktivitetsersättning samt till att individerna hamnar utanför arbetsmarknaden. Det innebär också en samhällsekonomisk kostnad i de fall det försenar arbetslivsetablering.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se över ansvariga aktörers uppdrag när det gäller att samordna insatser till unga med aktivitetsersättning. Regeringen bör även se över möjligheten att öka de ekonomiska incitamenten för personer som vill lämna ersättningen för arbete eller studier. Riksrevisionen rekommenderar Försäkringskassan att prioritera sitt uppföljningsuppdrag för att se till att unga med aktivitetsersättning får det stöd som de behöver. Försäkringskassan bör även utveckla statistik över vilka insatser som gruppen med aktivitetsersättning tar del av och säkerställa kunskap om den grupp som saknar insatser.

ISSN 1652-6597

ISBN 978 91 7086 374 5

Beställning:

[www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)

[publikationsservice@riksrevisionen.se](mailto:publikationsservice@riksrevisionen.se)

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm