

Kommittédirektiv



Översyn av aktivitetsersättningen

Dir.
2007:183

Beslut vid regeringssammanträde den 20 december 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska göra en översyn av aktivitetsersättningen. Översynen ska omfatta både ersättningsformen och de verktyg i form av aktiviteter som finns inom ersättningsformen. Utredarens huvuduppgift är dels att förbättra regelverket för aktivitetsersättning så att unga människors arbetsförmåga tas till vara på bästa möjliga sätt, dels att föreslå hur reglerna för aktivitetsersättning ska kunna anpassas till planerade förändringar för sjukpenning och sjukersättning.

Utredaren ska

- föreslå de anpassningar som krävs för att reglerna för aktivitetsersättning ska stämma överens med de regler som kommer att gälla för sjukpenning och sjukersättning,
- överväga och vid behov föreslå ändringar i de regler som rör dels möjligheterna för försäkrade att delta i rehabilitering eller i aktiviteter, dels inriktningen på aktiviteterna i syfte att underlätta återgång i arbete,
- föreslå förebyggande åtgärder i syfte att minska antalet beviljade aktivitetsersättningar,
- överväga om det kan finnas skäl att finansiera unga funktionshindrades förlängda skolgång på annat sätt än genom aktivitetsersättning och
- ta ställning till ersättningsnivån för aktivitetsersättning vid förlängd skolgång.

Uppdraget

Utredaren ska utreda hur regelverket för aktivitetsersättning kan förbättras så att unga människors arbetsförmåga tas till vara på bästa möjliga sätt, vilka förebyggande åtgärder som bör vidtas för att minska antalet nybeviljade aktivitetsersättningar samt hur reglerna för aktivitetsersättning ska anpassas till de förändringar för sjukpenning och sjukersättning som regeringen har aviserat i budgetpropositionen för 2008. Regelförändringsarbetet pågår för närvarande inom Regeringskansliet.

Behov av ökad fokus på återgång till arbetslivet

Utredaren ska

- kartlägga de åtgärder som vidtas av olika aktörer för unga med aktivitetsersättning,
- analysera träffsäkerheten och effektiviteten i aktiviteter, rehabilitering och andra åtgärder som unga med aktivitetsersättning tar del av,
- med analysen som utgångspunkt överväga ändringar i de regler som rör möjligheterna för försäkrade att dels delta i aktiviteter, dels få del av rehabiliteringsåtgärder,
- överväga ändringar i de regler som rör inriktningen på aktiviteterna i syfte att underlätta återgång i arbete,
- kartlägga och analysera bakomliggande faktorer till att unga människor beviljas aktivitetsersättning och vid behov föreslå åtgärder för att minska nybeviljandet av aktivitetsersättning och
- lämna förslag till eventuella författningsförändringar.

Den 1 januari 2003 förändrades förtidspensionssystemet i flera viktiga avseenden. Begreppen förtidspension och sjukbidrag avskaffades och ersattes med aktivitetsersättning för personer i åldrarna 19 – 29 år och sjukersättning för personer i åldrarna 30 – 64 år. Aktivitetsersättning beviljas antingen efter en medicinsk bedömning av arbetsförmågans nedsättning eller vid förlängd skolgång på grundskole- eller gymnasienivå till följd av funktionshinder.

Det främsta syftet med aktivitetsersättningen är, till skillnad från vad som gällde för de tidigare förmånerna förtidspension/sjukbidrag, att den ska stimulera till aktivitet utan att den unge personens ekonomiska trygghet påverkas. Därför infördes två särregler för aktivitetsersättningen.

För det första kan aktivitetsersättning endast beviljas för högst tre år i taget. Arbetsförmågan utreds på nytt i samband med en förnyad prövning om rätten till ersättning. För det andra ska Försäkringskassan alltid undersöka om den som beviljas aktivitetsersättning kan delta i aktiviteter som bedöms ha en positiv effekt på sjukdomstillståndet eller den fysiska eller psykiska prestationsförmågan. Härigenom ska förutsättningarna öka för att de unga ska komma ut i eller återgå till arbetslivet. Det är Försäkringskassans uppgift att i samråd med dem som beviljas aktivitetsersättning planera och samordna de olika aktiviteter som de unga personerna väljer, så att deras utvecklingsmöjligheter kan tas tillvara. Försäkringskassan ska verka för att planerade aktiviteter kommer till stånd. Från den försäkrades sida är inte deltagandet i aktiviteter ett krav för att kunna bli beviljad aktivitetsersättning.

På uppdrag av regeringen lämnade Försäkringskassan våren 2007 en rapport om i vilken utsträckning personer som beviljats aktivitetsersättning deltagit i av Försäkringskassan planerade aktiviteter och vilka slags aktiviteter som varit vanliga. Rapporten visar bl.a. att av den studerade gruppen har drygt 40 procent någon gång deltagit i aktiviteter och det genomsnittliga antalet aktiviteter per deltagande person var 2,2. De mest frekventa aktiviteterna var kurser och idrottsverksamhet.

Unga med aktivitetsersättning kan också delta i rehabilitering enligt vad som anges i 22 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring. Gränsdragningen mellan aktiviteter inom ramen för rehabilitering och andra aktiviteter är otydlig och behöver ses över.

I förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten definieras verksamheten "unga med funktionshinder" som Arbetsförmedlingen bedriver. Verksamheten innebär att Arbetsförmedlingen samverkar med skolan för att genom

vägledning och information underlätta övergången från skola till arbetsliv för den som fyllt 16 men inte 30 år och har ett funktionshinder. Arbetsförmedlingen samverkar också med Försäkringskassan för att öka möjligheterna till egen försörjning genom förvärvsarbete för den som får aktivitetsersättning enligt lagen om allmän försäkring.

Regeringen ser som särskilt angeläget att personer med funktionshinder får arbete och en meningsfull sysselsättning. Kommunerna har enligt 5 kap. 7 § socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) ett ansvar för att genom socialnämnden verka för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och leva som andra. Socialnämnden ska bl.a. medverka till att den enskilde får en meningsfull sysselsättning. En person som omfattas av lagen (1993:397) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och tillhör LSS personkrets har dessutom rätt till insatsen daglig verksamhet som kommunen anordnar. Insatsen inom LSS är att betrakta som en rättighet. Det innebär att om beslutet går den enskilde emot går det att överklaga.

Antalet unga personer som beviljats aktivitetsersättning har ökat successivt sedan 1997 och ökningen var särskilt dramatisk fram till och med 2004. Därefter har en viss nedgång i nybeviljandet skett i åldrarna 25 – 29 år, men utvecklingen i åldersgrupperna 20 – 24 år visar alltså på en betydande ökning. Särskilt har diagnosgruppen psykiska sjukdomar ökat bland nybeviljade aktivitetsersättningar.

Resultat av en studie från Försäkringskassan Unga med sjuk- och aktivitetsersättning – vilka är de? (Analyserar 2007:8) indikerar att aktivitetsersättning i dag mer än tidigare förknippas med en utslagning av unga från arbetsmarknaden. I studien konstateras att yngre personer med sjuk- eller aktivitetsersättning i dag skiljer sig från motsvarande grupper i slutet av 1990-talet genom erfarenheter av lång arbetslöshet.

Den kraftiga ökningen av antalet personer med aktivitetsersättning får stora konsekvenser inte bara för sjukförsäkringens utgifter, utan också för de unga personer som under lång tid, kanske för alltid, hamnar i utanförskap. Det är därför viktigt att

se över regelverken och då särskilt formerna för det stöd som finns i dag för att unga människor ska återfå arbetsförmågan och träda in på arbetsmarknaden.

Lika viktigt är det att minska det höga antalet nybeviljade aktivitetsersättningar. Försäkringskassan har analyserat ungdomarnas situation ur ett bredare perspektiv i Socialförsäkringsboken 2006, På vuxenlivets tröskel. Försäkringskassan konstaterar att ungas hälsa och levnadsförhållanden visar tecken på en bekymmersam utveckling vad gäller alkoholvanor, fysisk aktivitet och övervikt, liksom olika uttryck för stress och oro. Denna utveckling har kopplats till förändringar i utbildningssystemen och på arbetsmarknaden, liksom ungas villkor i största allmänhet. Utredningen Nationell psykiatrisamordning konstaterar i sitt slutbetänkande *Ambition och ansvar* (SOU 2006:100) att det finns ett stort behov av förbättringar av samhällets insatser för människor med psykiska sjukdomar och funktionshinder.

En viktig uppgift för utredaren är att dels kartlägga de bakomliggande orsakerna till ökningen i aktivitetsersättningar, dels föreslå förebyggande åtgärder för att minska nybeviljandet.

Arbetsmarknadsstyrelsen, Försäkringskassan, Skolverket och Socialstyrelsen har fått ett uppdrag från regeringen att inom ramen för sina respektive sektorsansvar formulera en gemensam strategi för hur fler personer med funktionshinder ska kunna försörja sig genom eget arbete. En viktig utgångspunkt för strategin är att myndigheternas insatser ska samordnas bättre och att befintliga resurser ska användas på ett mer effektivt sätt. Strategin ska redovisas för regeringen senast den 29 februari 2008. Utredaren bör i sina överväganden även beakta de slutsatser och förslag som kommer att läggas i strategin.

Pågående förändringsarbete inom sjukförsäkringen

Utredaren ska

- aktivt följa det pågående regelförändringsarbetet inom Regeringskansliet inom områdena sjukpenning och sjukersättning och

- föreslå de anpassningar som krävs för att reglerna för aktivitetsersättning ska stämma överens med de regler som kommer att gälla för sjukpenning och sjukersättning.

Regeringen har i budgetpropositionen aviserat ett antal förändringar inom sjukförsäkringen. Sjukskrivningsprocessen ska påskyndas genom att en ny rehabiliteringskedja införs med fasta hållpunkter för bedömning av arbetsförmågan. Av budgetpropositionen framgår också att sjukpenning endast ska kunna utges i ett år. För den som saknar arbetsförmåga ska s.k. förlängd sjukpenning därefter kunna betalas ut under 550 dagar. I undantagsfall ska ytterligare dagar kunna beviljas. Vidare ska ändringar i kriterierna för sjukpenning och sjukersättning vidtas. Regeringen framför att sjukersättning endast ska beviljas individer som har en sådan sjukdom att arbetsförmågan är väsentligt och varaktigt nedsatt. Ett arbete pågår inom Regeringskansliet att närmare utforma detaljerna i dessa förslag.

De aviserade ändringarna planeras att träda ikraft den 1 juli 2008. Utredaren bör följa upp regelförändringsarbetet inom Regeringskansliet och vid behov föreslå förändringar i aktivitetsersättningen.

Aktivitetsersättning för förlängd skolgång

Utredaren ska

- analysera och redovisa vilka effekter reglerna om rätt till hel aktivitetsersättning vid förlängd skolgång har för berörda ungdomars arbetsutbud efter avslutad utbildning,
- om analysen visar att det finns negativa effekter för ungdomarna, föreslå förändringar i reglerna om rätt till hel aktivitetsersättning vid förlängd skolgång
- ta ställning till ersättningsnivån för aktivitetsersättning vid förlängd skolgång och om det finns skäl att i vissa fall dra in ersättningen, exempelvis vid skolk och
- överväga om det kan finnas skäl att finansiera unga funktionshindrades förlängda skolgång på annat sätt än genom aktivitetsersättning.

I samband med att förtidspensionen och sjukbidraget ersattes av aktivitetsersättning infördes en möjlighet att bevilja aktivitetsersättning till den som inte har kunnat avsluta sin utbildning på grundskole- eller gymnasienivå till följd av funktionshinder. Någon bedömning av arbetsförmågan görs inte i sådana fall. Aktivitetsersättning för förlängd skolgång kan beviljas från halvårsskiftet det år personen fyller 19 år och längst till 29 års ålder. Syftet med denna rättighet är att stimulera och uppmuntra ungdomar med funktionshinder att skaffa grundläggande utbildning. Ytterst handlar det om att dessa ungdomar, i de fall det är möjligt, ska kunna komma ut på arbetsmarknaden.

Aktivitetsersättningen beviljas under så lång tid den förlängda skolgången varar. Det innebär att aktivitetsersättning vid förlängd skolgång kan beviljas för såväl kortare tid som längre tid än ett år. Ersättning kan beviljas för högst 3 år i taget. Rätten till ersättning upphör när utbildningen upphör. Den förlängda skolgången anses vara avslutad när den försäkrade har inhämtat grundläggande kunskaper till och med gymnasienivå med rätt till slutbetyg eller definitivt avbryter studierna i förtid.

Antalet ungdomar som beviljats aktivitetsersättning på grund av förlängd skolgång har ökat kraftigt sedan den ersättningsmöjligheten infördes 2003. Utvecklingen hittills under 2007 visar att denna ökning fortsätter.

Försäkringskassan har gjort en kartläggning av den grupp ungdomar som beviljats aktivitetsersättning på grund av förlängd skolgång (Förlängd skolgång – en ny väg in i aktivitetsersättning, Redovisar 2007:7). Den grupp som studerar med aktivitetsersättning är mycket heterogen med avseende på funktionshindrets karaktär. En slutsats man kan dra från Försäkringskassans rapport är att det i första hand är ungdomar med lättare funktionshinder som står för de senaste årens ökning.

Elever i de särskilda skolformerna har automatiskt rätt till aktivitetsersättning, och antalet elever i dessa har ökat kraftigt i relation till antalet elever i de ordinarie skolformerna. Försäkringskassan har i sin rapport kunnat se ett samband med de kommunala besluten att flytta elever till särskolor och det ökande antalet aktivitetsersättningar för förlängd skolgång.

Under studietiden är den ekonomiska situationen för dem som beviljas aktivitetsersättning betydligt bättre än för dem som inte har sådan ersättning. Vid aktivitetsersättning blir den månatliga ersättningen drygt 7 000 kronor, att jämföra med 2 500 kronor som är studiebidraget inom studiemedel. Studiemedel för gymnasiala studier lämnas från och med det andra kalenderhalvåret det år den studerande fyller 20 år. Innan dess lämnas studiehjälp. De relativt generösa reglerna både när det gäller ersättningsnivån och rätten att behålla ersättningen kan innebära att aktivitetsersättningen utnyttjas som en försörjningskälla av icke studiemotiverade elever. Denna risk ökar med ett ökat antal ungdomar med lättare funktionshinder. Det är därför angeläget att de nuvarande bestämmelserna både om rätten att behålla aktivitetsersättningen även vid sporadiskt deltagande i undervisningen och om ersättningsnivåerna ses över. I detta sammanhang bör det beaktas att den ekonomiska situationen för studerande med förlängd skolgång kan se olika ut, beroende på om de bor på internat eller hemma hos föräldrarna. För elever som bor på internat kan en sänkning av aktivitetsersättningen få stora ekonomiska konsekvenser.

Möjligheten att få aktivitetsersättning vid förlängd skolgång ger funktionshindrade ungdomar en ekonomisk möjlighet att slutföra sina studier på grundskole- och gymnasienivå. Risken med stödformen är dock att den fungerar som en inkörsport till fortsatt aktivitetsersättning. Mot bakgrund av att antalet unga med aktivitetsersättning för förlängd skolgång årligen har ökat kraftigt är det särskilt viktigt att stödet utformas så att denna risk minimeras. Utredaren ska överväga om aktivitetsersättning för förlängd skolgång ska regleras och finansieras inom ramen för sjukförsäkring eller om stödet ska regleras på annat sätt.

Ekonomiska konsekvenser

I de fall utredningens förslag innebär kostnadsökningar och in-täktsminskningar för staten eller kommunsektorn ska utredaren föreslå en finansiering. Redovisningen ska även omfatta en separat bedömning av förslagets konsekvenser för de berörda myndigheternas administration.

Redovisning och samråd

Utredaren ska samråda med Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Arbetsmarknadsstyrelsen, Centrala studiestödsnämnden, Skolverket, Myndigheten för handikappolitisk samordning, Kriminalvården, Handikappförbundens samarbetsorgan och andra berörda myndigheter och organisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2008.

Analys och konsekvensbeskrivningar av utredningens förslag ska redovisas uppdelat på kön där det är relevant. Individbaserad statistik ska genomgående presenteras, kommenteras och analyseras efter kön, födelseland/region och ålder där det inte finns särskilda skäl mot detta.

(Socialdepartementet)