

Svar på regeringsuppdrag

Rapport – Uppdrag att förbättra stödet till unga som får avslag på ansökan om aktivitetsersättning (slutredovisning)

Försäkringskassan

Datum: 2021-04-06

Uppdrag att förbättra stödet till unga som får avslag på ansökan om aktivitetsersättning

Version 1.0

FK 2020/000180

Innehåll

1. Inledning.....	5
1.1 Aktivitetsersättning.....	5
1.2 Uppdragets målgrupp	6
2. Dialog med parter.....	6
3. Arbetssätt har utvecklats och provats.....	7
3.1 Det vanligaste behovet är att få stöd från Arbetsförmedlingen	7
3.2 Behov av förändrade arbetssätt för omställningsmötet krävs	8
3.3 Befintliga strukturer för samverkan fungerar men behöver förstärkas	9
3.4 Samordningsförbunden kan fungera som en viktig samverkansplattform lokalt...	10
4. Uppdraget innebär en utökning av Försäkringskassans ansvar	11
5. Avslutande kommentarer	12

Sammanfattning

Försäkringskassan fick den 15 augusti 2019 i uppdrag av regeringen att förbättra stödet till unga som får avslag på ansökan om aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga. Den här rapporten är Försäkringskassans slutredovisning av uppdraget och beskriver hur Försäkringskassan utvecklat och provat arbetssätt och samverkansformer för att förbättra stödet vid avslag.

Uppdragets målgrupp

Inom ramen för uppdraget har Försäkringskassan arbetat med tre målgrupper; personer som får avslag på sin ansökan om aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga och som har sökt aktivitetsersättning för första gången, personer som tidigare haft en eller flera perioder med aktivitetsersättning och får avslag på ansökan om en ny period samt personer vars aktivitetsersättning upphör för att de fyller 30 år och som inte uppfyller kraven för att få sjukersättning.

Det vanligaste behovet av stöd är från Arbetsförmedlingen

Erfarenheterna från arbetet med regeringsuppdraget har visat att det vanligaste behovet av stöd en individ har efter att ha fått avslag på sin ansökan om aktivitetsersättning är att Försäkringskassan är med på omställningsmöte med Arbetsförmedlingen.

Behov av förändrade arbetssätt för omställningsmötet krävs

I arbetet med regeringsuppdraget har det tydligt framkommit att dagens omställningsmöten inte fungerar ändamålsenligt för målgrupperna. Omställningsmötena behöver individanpassas i större utsträckning. Det innebär bland annat att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen kan behöva ha mer kunskap om individens behov innan mötet, att fler aktörer än Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan kan behöva medverka under mötet samt att individen, om hen önskar, ska få praktiskt stöd i att skriva in sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen.

Befintliga strukturer för samverkan fungerar men behöver förstärkas

Erfarenheterna från arbetet med detta uppdrag visar att det är lämpligt att samverkan gällande de personer som får avslag på ansökan om aktivitetsersättning ingår i den samverkan som redan sker utifrån Försäkringskassans samordningsuppdrag. Befintliga strukturer och samverkansformer med framförallt kommuner och regioner behöver dock fortsättningsvis ha ett tydligt syfte och utvecklas för att beakta samtliga perspektiv, inte minst behoven hos personer som får avslag på ansökan om aktivitetsersättning. Försäkringskassans samverkan med Arbetsförmedlingen kring unga som får avslag på ansökan om aktivitetsersättning kan fortsatt ske i de samverkansgrupper där de båda myndigheterna möts.

Försäkringskassan ser att samordningsförbunden framförallt är och kan bli en viktig samverkansplattform för dialog om målgruppen samt för att fortsätta utveckla samarbetsformer för samverkan med de lokala aktörerna. Tillsammans finns förutsättningar för att skapa en förståelse för varandras uppdrag och skapa en samsyn i gemensamma frågor. Det ökar förutsättningarna för att individerna får det samlade stöd som de behöver.

Uppdraget innebär en utökning av Försäkringskassans ansvar

Ett förbättrat stöd till de som får avslag på ansökan om aktivitetsersättning innebär att Försäkringskassan behöver göra mer omfattande utredning i dessa ärenden jämfört med vad myndigheten gör idag. Det gäller framförallt i de ärenden där en person ansöker för första gången och får avslag. Försäkringskassan har sedan tidigare erbjudit möjligheten till omställningsmöte men vi har inte på ett djupare plan utrett individens behov av stöd för att komma vidare i samband med ett avslag. Försäkringskassan behöver samla in, dokumentera och använda information gällande individen utifrån en

annan kontext än att utreda och bedöma rätten till ersättning. Försäkringskassan behöver i vissa fall också erbjuda "omställningsmöten" med andra aktörer utan Arbetsförmedlingen vilket vi inte gjort tidigare.

Försäkringskassan uppskattar att det utökade ansvaret, som även innefattar att lotsa personer som inte ingår i sjukförsäkringen till annan aktör, innebär att 10 miljoner kronor behöver tillföras under år ett och därefter 7 miljoner kronor per år.

1. Inledning

Försäkringskassan fick den 15 augusti 2019 följande uppdrag:

Regeringen ger Försäkringskassan i uppdrag att förbättra stödet till de unga som har ansökt om aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga, men fått avslag på ansökan. I uppdraget ingår att vidareutveckla samverkansformer med Arbetsförmedlingen, kommuner och landsting kring målgruppen. I uppdraget ingår också att vidareutveckla och tillgängliggöra informationen om och innehållet i de s.k. omställningsmötena mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen för målgruppen. I uppdraget ingår vidare att överväga om och i så fall hur samordningsförbunden kan vara en aktör som bidrar till att ge stöd till unga som får avslag på ansökan om aktivitetsersättning.

Uppdraget ska genomföras i dialog med Sveriges Kommuner och Regioner, Socialstyrelsen, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och Arbetsförmedlingen.

Uppdraget ska delredovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 15 juni 2020 och slutredovisas senast den 15 april 2021. Uppdraget ska genomföras inom berörda myndigheters ekonomiska ramar.¹

Den här rapporten är Försäkringskassans slutredovisning av uppdraget. Rapporten beskriver hur Försäkringskassan utvecklat arbetssätt och samverkansformer för att förbättra stödet vid avslag.

Uppdraget innebär bland annat att Försäkringskassan ska lotsa individen som får avslag till rätt aktör. Ansvar för de insatser och det stöd som individen har behov av finns hos andra aktörer än Försäkringskassan. Att lotsa en individ till rätt aktör handlar för Försäkringskassan om att guida med individanpassad information och när hen behöver, och önskar, etablera en kontakt med relevanta aktörer. Försäkringskassans ansvar slutar när individen, efter beslut om avslag, har tackat ja till stöd och etablerat en kontakt med en eller flera aktörer. Försäkringskassans ansvar slutar även när individen tackar nej till det stöd som erbjuds i samband med avslaget. Detta till skillnad mot när Försäkringskassan samordnar rehabiliteringsinsatser för den som har en nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning.

1.1 Aktivitetsersättning

Aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga kan beviljas personer som är mellan 19 och 29 år och som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning har en nedsatt arbetsförmåga under minst ett år. Arbetsförmågan bedöms i förhållande till förvärvsarbete på arbetsmarknaden.² Aktivitetsersättning beviljas alltid för viss tid och som längst tre år åt gången.

I december 2020 hade 23 800 personer aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga. Det är ungefär samma antal personer som i december 2019. Under 2020 nybeviljades 6 860 personer aktivitetsersättning. Det är en ökning med 8 procent jämfört med 2019, då 6 331 personer nybeviljades aktivitetsersättning.

Inom aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga minskade antalet personer som fick avslag på sin ansökan under 2020 (3 386 personer 2020 jämfört med 4 776 personer 2019). Andelen personer som fått avslag på sin initiala ansökan har minskat mellan

¹ S2019/03413/SF (delvis). Uppdraget i sin helhet återfinns här: <https://www.regeringen.se/4adaea/contentassets/5f74b129fdc74dcf9f17b2eb15676cc8/uppdrag-att-forbatta-stodet-till-unga-som-far-avslag-pa-ansokan-om-aktivitetsersattning.pdf>

² Reglerna om aktivitetsersättning finns i 33-36 kap. socialförsäkringsbalken.

2019 och 2020, från 49 procent till 43 procent. Här fanns en skillnad mellan könen: 44 procent av kvinnorna och 41 procent av männen fick avslag på sin initiala ansökan. Även andelen som får avslag på sin förlängningsansökan har minskat mellan 2019 och 2020, från 15 procent till 10 procent. Här var andelen densamma för män och kvinnor.

Att avslagen minskar vid både initial ansökan och förlängningsansökan skulle kunna bero på delvis förändrad rättspraxis utifrån en dom i Högsta förvaltningsdomstolen från oktober 2019.³

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen erbjuder omställningsmöten till den som bedöms ha en arbetsförmåga och därmed inte längre har rätt till sjukpenning och till den som får avslag på ansökan om aktivitetsersättning eller sjukersättning som en del av den serviceskyldighet som bägge myndigheter har enligt förvaltningslagen.⁴ Myndigheterna har sedan 2005 haft rutiner för att ge detta stöd och det är frivilligt för individen att delta i ett omställningsmöte. Under 2020 genomfördes 286 omställningsmöten tillsammans med individer som fått avslag på sin ansökan om aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga (år 2019 genomfördes 537 möten). Det innebär att knappt 9 procent av de som fick avslag på sin ansökan om aktivitetsersättning under 2020 deltog i ett omställningsmöte.

1.2 Uppdragets målgrupp

I uppdraget beskrivs två målgrupper som får avslag på sin ansökan om aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga. Den ena målgruppen är personer som får avslag på sin ansökan om aktivitetsersättning och som har ansökt om aktivitetsersättning för första gången och därmed troligen inte haft någon ersättning från sjukförsäkringen tidigare vilket innebär att Försäkringskassan har arbetat med denna målgrupp i en begränsad omfattning. Den andra målgruppen är personer som tidigare haft en eller flera perioder med aktivitetsersättning och som får avslag på ansökan om en ny period.

Försäkringskassan har även inkluderat målgruppen vars aktivitetsersättning upphör för att de fyller 30 år och som inte uppfyller kraven för att få sjukersättning. Deras behov av insatser, stöd och myndighetskontakter är i stort sett samma som hos de personer som får avslag på sin ansökan om aktivitetsersättning.

2. Dialog med parter

Försäkringskassan har inom ramen för uppdraget haft regelbundna möten på nationell nivå med Arbetsförmedlingen, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Regioner samt Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. Tillsammans har vi haft en dialog kring problemställningar, förutsättningar för att ta fram bra lösningar och samverkansformer samt kring det utvecklingsarbete som pågått på Försäkringskassan. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har även haft separata möten för att fortsätta diskutera utvecklingen av omställningsmötet.

Försäkringskassan har i samband med regeringsuppdraget haft dialog med myndighetens Funktionshinderråd. I denna dialog har vikten av kommunikationen mellan Försäkringskassan och den som ansöker om aktivitetsersättning lyfts fram som en central del. Det handlar bland annat om att försäkringsutredaren och individen kommer överens om hur man ska ha kontakt med varandra. Även betydelsen av att omställningsmötet erbjuds både muntligt och skriftligt har lyfts fram. Det är också viktigt att individen får tydlig information om vad mötet ska innehålla för att veta vad hen kan förvänta sig av mötet och för att kunna ta ställning till erbjudandet.

³ HFD 2019 ref. 48.

⁴ Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2019: Insatser för personer som är sjukskrivna och för unga med aktivitetsersättning, dnr Af 2020/00074723 och dnr FK 001386-2020.

3. Arbetssätt har utvecklats och provats

För att hitta framgångsrika sätt att lotsa individen har olika arbetssätt provats i mindre skala. Det har gett Försäkringskassan en möjlighet att få en tydlig bild av målgruppens behov och att utifrån dem kunna utveckla och justera arbetssätt under arbetets gång. Det har också givit en bild av vad arbetssätten kräver i form av resurser. Försäkringskassan har sedan våren 2020 provat och utvecklat arbetssätt vid två av kontoren som handlägger aktivitetsersättning (Skövde och Växjö, försäkringsutredare finns även i Kalmar och Västervik).

Syftet med utvecklingsarbetet har varit att utveckla befintliga arbetssätt för att ge stöd till individer som får avslag på ansökan om aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga för att de inte ska hamna mellan olika aktörers ansvarsområden. Dessa två kontor bedömdes utifrån verksamhetsmässiga skäl vara lämpliga kontor. De finns i olika delar av landet, har olika lokala och regionala förutsättningar samt täcker tillsammans in ett antal regioner och ett trettiotal kommuner av varierande storlek.

Kontoren har utgått från befintliga arbetssätt, mötesformer och samverkansstrukturer för att utveckla, prova och förändra dessa utifrån målgruppens behov. På detta sätt har vi säkerställt att arbetssätten fungerar för de olika behov och förutsättningar som både individerna och våra samverkanspartner har. Utvecklingsarbetet har pågått från mars 2020 och under resterande tid av uppdraget. 19 försäkringsutredare, två enhetschefer, två regionalt samverkansansvariga och tre lokalt samverkansansvariga har deltagit i arbetet. Utöver dessa personer har även medarbetare lokalt på Arbetsförmedlingen, kommunen och inom hälso- och sjukvården deltagit i arbetet. Ungefär 150 individer har varit aktuella i målgruppen under denna period.

Nedan beskrivs vilka behov vi sett att målgruppen har, vilka arbetssätt som utvecklats och provats samt det behov vi sett av att utveckla omställningsmötet. I avsnittet beskrivs även behovet av att utveckla bättre samverkansformer med kommuner, regioner och Arbetsförmedlingen samt hur samordningsförbunden kan bidra till att ge stöd.

3.1 Det vanligaste behovet är att få stöd från Arbetsförmedlingen

De som ansöker om aktivitetsersättning befinner sig i olika situationer och har olika behov och förutsättningar för att kunna ta tillvara sina intressen. Under vårt utvecklingsarbete har vi mer systematiskt samlat ihop kunskap om individerna och deras behov av stöd.

Nära hälften av de som får avslag på sin ansökan tackar nej till erbjudande om stöd att komma vidare. Att tacka nej till erbjudande om stöd är mer vanligt bland de som ansöker för första gången. Orsaken är framförallt att flertalet av de som tackar nej till stöd redan har en pågående insats hos Arbetsförmedlingen, hälso- och sjukvården eller kommunen. Våra erfarenheter visar också att ungefär hälften av de som tackar nej till stöd från Försäkringskassan har stöd via ombud eller ställföreträdare och ett mindre antal har stöd av andra kontaktpersoner såsom exempelvis biståndshandläggare eller rehabiliteringskoordinator. Sammantaget har de flesta som tackar nej till stöd från Försäkringskassan visst stöd från samhället. Det finns också ett antal individer som inte varit möjliga att nå trots upprepade kontaktförsök både muntligt och skriftligt.

Ungefär hälften tackar ja till stöd. Det är mer vanligt att tacka ja till stöd om man tidigare har haft aktivitetsersättning och får avslag på sin förlängningsansökan än om man söker för första gången. När det gäller från vilka aktörer stöd behöver ges framkommer det att majoriteten av de som tackar ja till stöd är i behov av att i första hand komma i kontakt med Arbetsförmedlingen. I vissa fall finns också behov av att personer från kommunen eller hälso- och sjukvården ska delta i omställningsmötet med Arbetsförmedlingen. Det kan vara kurator, sjuksköterska från psykiatri, kommunens boendestöd, personligt ombud, socialsekreterare eller god man. Även god man eller annat ombud kan behöva

delta på mötet. Att majoriteten av de som tackar ja till stöd är i behov av stöd från Arbetsförmedlingen är rimligt då beslutet om avslag ofast är taget utifrån bedömningen att arbetsförmågan inte är nedsatt i förhållande till förvärvsarbete på arbetsmarknaden.

Det är också relativt vanligt att man behöver stöd i övergången från aktivitetsersättning till sjukpenning. Det är främst aktuellt för de individer som fyller 30 år och därför inte längre kan få aktivitetsersättning och som inte heller uppfyller villkoren för sjukersättning. Stödet handlar om att ge information om vad individen behöver göra i övergången mellan förmåner, såsom att göra en sjukanmälan, ansöka om sjukpenning samt skydda sin sjukpenninggrundande inkomst. Stödet handlar också om att se till att individen får kontakt med en handläggare inom sjukpenning.

Erfarenheter från utvecklingsarbetet har sammantaget visat att det vanligaste behovet av stöd en individ har efter att ha fått avslag på sin ansökan om aktivitetsersättning är att Försäkringskassan är med på omställningsmöte med Arbetsförmedlingen. Försäkringskassan kan konstatera att det i mycket få fall behövs ett möte med enbart kommunen eller hälso- och sjukvården och att det då handlar om att individen inte är redo för det stöd som kan fås via Arbetsförmedlingen.

3.2 Behov av förändrade arbets sätt för omställningsmötet krävs

I utvecklingsarbetet har det tydligt framkommit att dagens omställningsmöten inte är individanpassade och att de inte fungerar ändamålsenligt för målgrupperna.

Nuvarande omställningsmöten är enbart informationsmöten där individen får generell och övergripande information om hur Arbetsförmedlingen arbetar. Eftersom Försäkringskassan inte lämnar någon information om individen till Arbetsförmedlingen inför mötet kan mötet inte anpassas utifrån individens behov. Det ställs också höga krav på självständighet hos individen för att digitalt skriva in sig som arbetssökande. Om hen vill skriva in sig som arbetssökande ges det väldigt lite stöd för detta i samband med mötet. Individen får under mötet inte någon individanpassad information om de alternativ eller möjligheter som finns för just hen vad gäller att komma i arbete eller studier. Det i sin tur kan medföra att individen inte ser värdet av att skriva in sig som arbetssökande på Arbetsförmedlingen och därför inte får det stöd hen behöver för att komma i arbete eller studier.

Erfarenheterna från utvecklingsarbetet visar att om en individ som får avslag på ansökan om aktivitetsersättning ska få stöd att komma vidare när det gäller arbete eller studier behöver omställningsmötet förändras och på ett bättre sätt möta individens behov. Försäkringskassan har tillsammans med Arbetsförmedlingen inom ramen för detta uppdrag på de två kontor som valts ut för detta uppdrag utvecklat och provat ändamålsenliga arbets sätt för att de ska passa målgruppen på bästa sätt och ge det stöd som individen behöver.

Under utvecklingsarbetet har Försäkringskassan haft möjlighet att lämna information till Arbetsförmedlingen innan omställningsmötet. Det har gett förutsättningar för ett individanpassat möte där individen fått stöd utifrån sina behov av att komma i arbete eller studier. Det har varit en dialog med individen där hen motiverats till att ta nästa steg och individen har haft möjlighet att ställa frågor om vad som kommer att hända och vad hen behöver göra. Fler aktörer än Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har också kunnat medverka på mötet. Som beskrivits tidigare i rapporten har det handlat om att personer från kommunen eller hälso- och sjukvården, god man eller annat ombud medverkat. Om individen önskat har hen på mötet fått praktiskt stöd för att skriva in sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen.

Erfarenheterna från utvecklingsarbetet visar att det är en fördel om handläggaren på Arbetsförmedlingen har kompetens i att möta unga personer med funktionsnedsättning

samt har en erfarenhet av att genomföra omställningsmöten. Erfarenheterna visar också att när både Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen tar ansvar och är aktiva under omställningsmötet blir mötet bättre för individen.

Ett gemensamt utvecklingsarbete mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan som rör alla individer som inte längre får ersättning från sjukförsäkringen genomförs under 2021. Målet med utvecklingsarbetet är att myndigheterna ska tillhandahålla stöd vid omställning på ett mer individuellt och behovsanpassat sätt. Erfarenheter från Försäkringskassans arbete med detta regeringsuppdrag kommer att omhändertas i det gemensamma utvecklingsarbetet. I det gemensamma utvecklingsarbetet kommer det att krävas ett differentierat stöd och det är inte självklart att alla behöver det stöd som unga som får avslag på sin ansökan om aktivitetsersättning behöver.

3.3 Befintliga strukturer för samverkan fungerar men behöver förstärkas

I uppdraget ingår att vidareutveckla samverkansformer med Arbetsförmedlingen, kommuner och regioner kring målgruppen som får avslag på ansökan om aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga. Som beskrivits i tidigare avsnitt är det mest vanliga att man har behov av att delta på ett omställningsmöte tillsammans med Arbetsförmedlingen. Erfarenheterna visar också att det inte är ovanligt att fler aktörer såsom kommunen eller vården kan behöva medverka för att ge ett mer samlat stöd vid ett omställningsmöte.

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan samverkar sedan flera år kring individer som har aktivitetsersättning. Myndigheterna har som tidigare nämnts även uppdrag att genomföra omställningsmöten för individer som får avslag på ansökan om aktivitetsersättning. För de gemensamma uppdragen finns en etablerad samverkanstruktur som innebär att chefer från båda myndigheterna bildar regionala och lokala samverkansgrupper. Samverkansgrupperna är forum som hanterar operativa frågor och arbetar med erfarenhetsutbyte samt gemensamt lärande. Överenskommelser och aktivitetsplaner på regional och lokal nivå utformas utifrån den nationella överenskommelsen samt utifrån de förutsättningar och behov som finns regionalt och lokalt. Utvecklingsarbetet har visat att samverkan kring unga som får avslag på ansökan om aktivitetsersättning fortsatt ska ske i de samverkansgrupper där de båda myndigheterna möts.

I samverkan med kommuner och regioner samverkar Försäkringskassan även i frågor som handlar om unga med aktivitetsersättning. Strukturen för denna samverkan ser olika ut lokalt och det finns idag ingen särskild struktur för samverkan kring just målgruppen som får avslag på sin ansökan om aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga.

Erfarenheterna från utvecklingsarbetet visar att behovet av särskilda samverkansstrukturer för denna målgrupp inte behövs. Lokalt är antalet som får avslag på ansökan om aktivitetsersättning mycket lågt och erfarenheterna visar att samverkan gällande denna fråga med fördel kan ingå som en del i övrig samverkan kring unga med aktivitetsersättning och målgrupper med liknande behov. Befintliga strukturer och samverkansformer med framförallt kommuner och regioner behöver dock fortsättningsvis ha ett tydligt syfte och utvecklas för att beakta samtliga perspektiv, inte minst behoven hos personer som får avslag på ansökan om aktivitetsersättning.

Kommunerna varierar avseende storlek och organisation och antalet avslag per kommun är inte så stort. Därför behöver de lokala förutsättningarna styra hur samverkansformerna och kontaktvägarna ser ut. Utvecklingsarbetet har visat att det är angeläget att det skapas tydliga och enkla kontaktvägar mellan Försäkringskassan och kommunerna och att dessa är bestående över tid. Denna samverkan behövs för att ge

individerna som får avslag rätt stöd utifrån sin situation, till exempel försörjnings- eller boendestöd.

När det gäller samverkan med hälso- och sjukvården visar våra erfarenheter att det är angeläget att de individer som har behov av adekvat medicinsk rehabilitering erbjuds detta. I det utvecklingsarbete som genomförts har det framkommit att rehabiliteringskoordinatorerna är en viktig ingång till kontakt och dialog med hälso- och sjukvården. Utvecklingsarbetet har även visat att det behövs en regelbunden dialog mellan Försäkringskassan och olika professioner inom hälso- och sjukvården. Försäkringskassan behöver utifrån erfarenheterna vidareutveckla samverkan med regionerna i syfte att stärka dialogen kring målgruppen som ansöker om aktivitetsersättning oavsett om de beviljas ersättning eller inte.

Försäkringskassan vill understryka vikten av att alla aktörer tar sin del av ansvaret i att ge stöd till unga personer med funktionsnedsättning så att de kan nå egen försörjning och komma ut i arbete eller studier. Erfarenheter från arbetet med att förbättra stödet till de som får avslag på ansökan om aktivitetsersättning visar att de olika myndigheterna och aktörerna behöver ha kunskap och förståelse för varandras uppdrag och ansvar samt målgruppernas behov. Det är en förutsättning för att vi tillsammans och var och en för sig ska ge rätt stöd till de individer som vi möter.

3.4 Samordningsförbunden kan fungera som en viktig samverkansplattform lokalt

I uppdraget ingår att överväga om och i så fall hur samordningsförbunden kan vara en aktör som bidrar till att ge stöd till unga som får avslag på ansökan om aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga.

Samordningsförbunden är inte någon egen aktör i sig utan är en form av samverkan mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, en eller flera kommuner samt en eller flera regioner. I de fall det finns behov av en insats för målgrupper där det behövs ett samordnat rehabiliteringsstöd finns det därför alltid möjligheter att på initiativ från parterna tillsammans bland annat finansiera individanpassade insatser och utveckla gemensamma metoder lokalt.

Samordningsförbunden kan även bidra genom att finansiera kompetensutvecklingsinsatser för medarbetare från parterna. I samordningsförbunden finns möjligheten för medlemsparterna att tillsammans lyfta blicken och se till individens behov oberoende av vilken myndighet som har huvudansvaret för stödet till individen.

När det gäller stöd till målgruppen som får avslag på sin ansökan om aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga har Försäkringskassan sett att det inte finns något behov av att finansiera insatser som enbart riktar sig till denna målgrupp. Möjligheterna för att dessa individer ska få stöd genom samordningsförbunden är större om insatser utgår från individens behov och inte utifrån en särskild och avgränsad målgrupp eller utifrån vilken ersättning individen har eller inte har. Då behovet av en insats inom samordningsförbunden framförallt styrs av om insatser saknas lokalt finansierar en del förbund, men inte alla, insatser som är relevanta för målgruppen. Målgruppen ryms även inom målgruppen "unga med funktionsnedsättning", en målgrupp som Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen enligt uppdrag i regleringsbrev ska verka för att samordningsförbunden prioriterar insatser för.

Erfarenheterna från de två kontor som har provat och utvecklat arbetssätt visar att för att individen ska få tillgång till en insats som förbundet finansierar behöver individen först lotsas till relevant aktör, som i sin tur kan hänvisa individen till en insats finansierad av ett samordningsförbund. Försäkringskassan kan inte lotsa en individ som får avslag på

sin ansökan om aktivitetsersättning direkt till en insats i ett samordningsförbund då samordningsförbunden är en plattform för samverkan och inte någon egen aktör.

Försäkringskassan ser att insatser finansierade av samordningsförbunden är viktiga för att målgruppen ska få det stöd de behöver. Samordningsförbunden är också en viktig samverkansplattform för dialog om målgruppen och för att fortsätta att utveckla väl fungerande strukturer och samarbetsformer för samverkan mellan de lokala aktörerna. Tillsammans finns förutsättningar för att skapa en förståelse för varandras uppdrag och skapa en samsyn i gemensamma frågor. Det ökar förutsättningarna för att individerna får det samlade stöd som de behöver.

4. Uppdraget innebär en utökning av Försäkringskassans ansvar

Som Försäkringskassan skrev i delredovisningen innebär uppdraget att Försäkringskassans nuvarande ansvar i samband med att en ansökan om aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga avslås utökas. Ett förbättrat stöd till unga som får avslag på ansökan om aktivitetsersättning innebär att Försäkringskassan behöver göra mer omfattande utredningar i dessa ärenden jämfört med vad myndigheten idag gör. Det gäller framförallt i de ärenden en person ansöker för första gången och får avslag. Försäkringskassan har sedan tidigare erbjudit möjligheten till omställningsmöte men vi har inte på ett djupare plan utrett individens behov av stöd för att komma vidare i samband med ett avslag.

Mer omfattande utredning handlar bland annat om att ta ställning till och identifiera behov av insatser och stöd och att lotsa individen till rätt aktör/aktörer. Likaså behöver Försäkringskassan etablera nya kontakter i samverkan lokalt samt vidareutveckla den samverkan som finns. Nedan beskrivs detta mer i detalj.

En utökning av Försäkringskassans ansvar innebär en rad förändringar. En första förändring handlar om att ta ställning till individens behov. För att kunna göra det behöver Försäkringskassan veta hur den försäkrade försörjer sig i samband med ansökan eller om hen helt saknar försörjning, om individen har en pågående insats hos någon aktör och om individen har stöd via ombud eller av kontaktperson på någon annan myndighet. Även information om den försäkrades begränsningar och möjligheter utifrån sjukdom eller funktionsnedsättning används för att ta ställning till individens behov av stöd. Den mesta informationen får Försäkringskassan när vi utreder rätten till aktivitetsersättning men för att ta ställning till individens behov av stöd i samband med avslag behövs fler uppgifter om individen samt en analys av uppgifterna.

De som ansöker om aktivitetsersättning har olika erfarenheter, behov samt olika förutsättningar att kunna ta tillvara sina intressen. I utvecklingsarbetet har det blivit tydligt att många av individerna har svårt att veta och beskriva vilka kontakter de har idag och vilket behov av stöd och insatser de har. Individerna kan även ha svårt att göra val utifrån ett brett informationsflöde samt att självständigt ta kontakt med en annan aktör i samband med avslaget. För att säkerställa att Försäkringskassan får tillräcklig information om individen samt att individen förstått den information som lämnas behöver försäkringsutredaren ställa individanpassade frågor och följdfrågor.

En annan förändring innebär att Försäkringskassan behöver ta ställning till vilken, eller vilka, aktörer som individen behöver få kontakt med. Individen kan behöva kontakt för att få hjälp med sin försörjning, få stöd för att kunna arbeta eller studera samt för att få medicinsk utredning, vård eller behandling. Individen kan även behöva kontakt med flera aktörer för att få den hjälp hen behöver. Även om Arbetsförmedlingen är den vanligaste aktören som individen har behov av att få kontakt med behöver Försäkringskassan se över behoven för varje individ. Informationen om vilket stöd individen kan få behöver

göras mer tillgänglig och individanpassad och informationen om vilket stöd andra aktörer kan ge behöver lämnas flera gånger.

En ytterligare förändring handlar om det konkreta stöd som Försäkringskassan behöver ge i samband med avslaget. Detta blir olika omfattande beroende på individens behov och önskemål. Ibland kan Försäkringskassan behöva motivera individen till att få kontakt med en annan aktör. I vissa situationer handlar det om att Försäkringskassan enbart lämnar generell information om en, eller flera, aktörer och vilket stöd individen kan få där eller information om andra förmåner på Försäkringskassan. Det kan också vara aktuellt att förmedla kontaktuppgifter till eller hjälpa individen att boka möte hos aktuell aktör. Om individen har behov av ett mer omfattande stöd erbjuder Försäkringskassan ett möte tillsammans med en eller flera relevanta aktörer. Tackar individen ja till ett möte så bokas detta med berörda aktörer och personer. För att kunna lämna information om individen inför mötet behöver, utifrån sekretessbestämmelser, samtycke hämtas in.

Slutligen behöver Försäkringskassan på ett mer systematiskt sätt utveckla samverkansformerna lokalt och regionalt med kommunerna och regionerna samt att samverkan med Arbetsförmedlingen behöver fortsätta utvecklas. Samverkan med nämnda aktörer behöver även utvecklas inom ramen för samverkan genom samordningsförbund.

Förändringarna innebär sammantaget att Försäkringskassan behöver ha fler kontakter med individen än tidigare särskilt i de ärenden där individen ansöker om aktivitetsersättning för första gången. I det utvecklingsarbete som genomförts på Försäkringskassan är det tydligt att fler individer tackar ja till det stöd som erbjuds när arbetssätten förändras vilket i sin tur innebär att fler omställningsmöten sker. Eftersom individen kan behöva ha kontakt med flera aktörer innebär det att fler parter och personer kan behöva bjudas in till möten jämfört med idag. I de situationer där det blir aktuellt med möten tillsammans med individen och flera aktörer i samband med avslag innebär det utökade förberedelser inför mötet och en ökad tidsåtgång för själva genomförandet av mötet, både för Försäkringskassan och övriga aktuella aktörer.

5. Avslutande kommentarer

Unga som får avslag på sin ansökan om aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga befinner sig i gränslandet mellan socialförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken och en del behöver ett omfattande stöd för att komma i arbete eller studier. Det är därför viktigt att vi på Försäkringskassan, inom ramen för vårt uppdrag och ansvar, bidrar till att personer som får avslag på ansökan om aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga får en bra övergång till andra relevanta aktörer. Det stöd som Försäkringskassan erbjuder är dock fortsatt beroende av att andra aktörer kan erbjuda insatser och stöd som kan tillgodose de behov som individerna har för att komma i arbete eller studier.

Att förändra arbetssätten för att ge ett förbättrat stöd till de som ansöker och får avslag på ansökan om aktivitetsersättning innebär att Försäkringskassans ansvar utvidgas, särskilt i förhållande till de individer som ansöker om ersättningen för första gången och innebär att kostnaderna för hanteringen av aktivitetsersättning ökar. Förändringar i Försäkringskassans handläggning och vidareutveckling av samverkansformer innebär en utökad kostnad med cirka tio miljoner kronor under första året och därefter en utökad kostnad med cirka sju miljoner kronor per år.

Försäkringskassan ser även att det bör övervägas om Försäkringskassans ansvar behöver utvidgas och även innefatta de som idag inte uppbär ersättning i form av aktivitetsersättning. Försäkringskassan behöver samla in, dokumentera och använda information gällande individen utifrån en annan kontext än att utreda och bedöma rätten till ersättning. Försäkringskassan behöver i vissa fall också erbjuda "omställningsmöten" med andra aktörer utan Arbetsförmedlingen vilket vi inte gjort tidigare.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av avdelningschef Marie Axelsson och verksamhetsutvecklare Susanne Bengtsson, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Susanne Bengtsson