

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över Brist på brådska – en översyn av aktivitetsersättningen (SOU 2008:102)

Riksförbundet för Social och Mental Hälsa, RSMH, har av Socialdepartementet inbjudits att lämna synpunkter på rubricerade betänkande. En motsvarande inbjudan har vårt fristående ungdomsförbund Riksförbundet ungdom för social hälsa, RUS, för första gången fått, vilket vi har uppskattat mycket eftersom de väsentliga frågorna i betänkandet i hög grad gäller de unga i samhället. Därmed kan vi betrakta betänkandets förslag med båda våra perspektiv. I denna skrivelse redovisas RSMH:s synpunkter.

Vi noterar inledningsvis att psykiska funktionsnedsättningar idag är den vanligaste orsaken till att unga beviljas aktivitetsersättning. Cirka 75 % av personer som beviljas aktivitetsersättning har en psykiatrisk diagnos. Såvitt vi förstår av utredningen består i princip hela ökningen av antalet mottagare av aktivitetsersättning av personer med olika psykiatriska diagnoser.

Sammanfattande bedömning

Den problematik som utredningen belyser speglar på ett bra sätt det svenska samhällets under hela 1900-talet och hittills under 2000-talet dokumenterade oförmåga att hjälpa människor med psykiska funktionsnedsättningar att få tillträde till och fotfäste på arbetsmarknaden. Vi är fundersamma till om man nu kan få fram en bättre förmåga på något år genom att lägga ansvaret på arbetsförmedlingen.

RSMH instämmer i huvudsak i den grundläggande problembeskrivning som förs fram i utredningens betänkande. Liksom utredningen är vi av den uppfattningen att införandet av åtgärder och system med mer distinkt arbetsmarknadsfokus och som effektivare stödjer och tillvaratar unga människors arbetsförmåga och strävan efter egen försörjning är synnerligen angelägna.

Vi ställer oss därför principiellt positiva till förslaget att arbetsförmedlingen får ett tydligare och mer riktat uppdrag att ge stöd till unga människor med funktionsnedsättningar. Men trots att vi i huvudsak anser utredningens analys och vision riktig kvarstår för oss frågan om hur

Riksförbundet för Social
och Mental Hälsa

arbetsförmedlingen snabbt ska kunna anpassa sig till den nya uppgiften. Tidigare erfarenheter är inte positiva. Argumenten i utredningens betänkande är inte i alla delar övertygande.

När det gäller det föreslagna systemet med sjukersättning till unga (SU) får vi en känsla av ett slags återinförande av kronikerstämpeln och en lätt tendentiös tro på förmågan att sia om framtiden. I betänkandet anges t ex på s 85 ff att *”Sjukersättning till unga kan endast lämnas om det står helt klart att funktionsnedsättningens konsekvenser är så betydande att inga insatser kan antas bidra till att utveckla personens arbetsförmåga... ”*. Det är möjligt att denna del av reformen bottenar i en av utredningen och myndigheterna upplevd ”deprimerande realism”.

Vi vill dock klart säga att ett synsätt som det ovan citerade är främmande för RSMH. Vi inser värdet av hopp och en levande vision om återhämtning för den unga människa som har en funktionsnedsättning. Vårt mångåriga arbete med återhämtning av människor med psykisk ohälsa och funktionsnedsättningar pekar entydigt på det. Vi motsätter oss därför att man inför ett obestämt varaktighetskriterium när det gäller bedömning av arbetsförmåga liksom att unga med de mest omfattande funktionsnedsättningarna inte skulle erbjudas t ex utbildning, hjälpmedel och stöd i proportion till deras faktiska behov utan istället ”köps ut” av det allmänna från arbetsmarknaden.

Vi är ingen vän av sårlosningar om de går att undvika. Dagens finansiering av förlängd skolgång för unga med funktionsnedsättning via sjukförsäkringen är i våra ögon ett i onödan tillkrånglat sätt att hantera de berörda ungas behov av studiestöd. Vi instämmer i betänkandets åsikt att den naturlige huvudmannen även för detta studiestöd är Centrala studiestödsnämnden (CSN). Men självklart måste från CSN respekteras de svårigheter en funktionsnedsättning innebär för den takt studierna kan bedrivas i och att de berörda ungas försörjning inte äventyras på omständigheter utanför deras kontroll.

Nedan redovisar vi några synpunkter på enskildheter enligt betänkandets disposition.

2. Unga med aktivitetsersättning

RSMH instämmer, som vi ovan angett, i huvudsak i den grundläggande problembeskrivning som förs fram i utredningens betänkande. Liksom utredningen är vi av den uppfattningen att införandet av åtgärder och system med mer tydlig arbetsmarknadsfokus och som effektivare stödjer och tillvaratar unga människors arbetsförmåga och strävan efter egen försörjning är ett angeläget behov.

Dagens passivitet från berörda myndigheter, i första hand arbetsförmedlingen och försäkringskassan, när det gäller ungdomar som på grund av funktionsnedsättning inte kan komma ut på arbetsmarknaden utan särskilt stöd har av oss upplevts som närmast stötande. För oss råder inga tvivel om att en inlåsnings effekt åstadkommit när det gäller användningen av aktivitetsersättningen som instrument. Ofta har i systemet indragna unga kommit att passiviseras i något som kan beskrivas som ”pysselsättning” - utan någon påtaglig koppling till arbetsmarknadens behov och verklighet. Frånvaron av lyhördhet för var t ex de unga med psykiska funktionsnedsättningar befinner sig i en återhämtningsprocess och bristande matchning av insatser och aktiviteter efter uppnådd förmåga har i dagens system varit total.

Riksförbundet för Social
och Mental Hälsa

Behovet av en genomgripande reform är stort, något som utredningen också förtjänstfullt konstaterar. Även om de unga som kommit in i systemet garanterats ett visst mått av trygghet och förutsägbarhet i sin ekonomiska försörjning har systemet för deras personliga utveckling ofta inneburit en återvändsgränd. Avståndet till den s k vanliga arbetsmarknaden har snarare ökat än minskat för dessa unga.

3. Ersättning till personer med de mest omfattande funktionsnedsättningarna

Det av utredningen föreslagna systemet med sjukersättning till unga (SU) liknar ett återinförande av kronikerstämpeln och en negativ till möjligheterna till återhämtning. SU ska enligt förslaget, så som vi tolkat det, endast lämnas om det står helt klart att funktionsnedsättningens konsekvenser är så betydande att inga insatser kan antas bidra till att utveckla personens arbetsförmåga (s 85). SU beskrivs som en temporär nödlösning i väntan på en mer omfattande utredning av försörjningen för personer med de mest omfattande funktionsnedsättningarna som i dagens sjukförsäkringssystem inte sällan hänvisats till ett helt liv på den ekonomiska marginalen.

Det är möjligt att denna ”tidsbegränsade” del av reformpaketet bottnar i en upplevd deprimerande realism hos myndigheterna och utredningen. Det är dock helt främmande för RSMH som ser värdet av hopp och en levande vision om återhämtning för den unga människa som har en psykisk funktionsnedsättning. Det förefaller också, trots ett antal brasklappar i betänkandet, gå tvärtemot tankarna bakom idén om miljörelaterat handikapp som handikapprörelsen kämpat för att etablera.

Alla arbeten kan självfallet inte omedelbart, eller ens alltid, utföras av alla. Vi hävdar dock att med utbildning, hjälpmedel och stöd bör det i framtiden finnas utrymme på arbetsmarknaden för den absoluta majoriteten av unga som har fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar. Anser sig samhället inte vilja stå för kostnad och det tålamod som krävs för en sådan integrering av unga människor med funktionsnedsättningar på arbetsmarknaden är kommer vi att bli djupt besvikna.

Vi anser att utifrån samhällets idag tillgängliga resurser känns det förmätet att hävda att vissa människor aldrig kan utföra någon som helst insats av värde på arbetsmarknaden. Däremot är det givetvis inte acceptabelt att efterfråga arbetsförmåga utan att samtidigt erbjuda adekvat anpassad utbildning, hjälpmedel och stöd till de personer som har omfattande funktionsnedsättningar.

Att stänga dörren i ansiktet på en ung människa med hänvisning till att inget någonsin kan göras för att hjälpa honom eller henne till en meningsfull sysselsättning på arbetsmarknaden är helt enkelt något vi inte kan gå med på. Det är inte bara objektivt problematiskt att belägga sådana bedömningar. De destruktiva effekterna för en ung människa av ett sådant budskap kan inte nog understrykas. Detta har också väl beskrivits i t ex *Unga i ohälsförsäkringen - Tid för aktivitet och utveckling* (SOU 1998:106) och redan i *Anstaltsvårdades rätt till folkpension m.m.* (SOU 1951:47) problematiserats. Till detta kommer att SU:s bortre horisont ännu inte är satt då en sådan är beroende av de i betänkandet efterlysta ytterligare utredningsinitiativen.

Riksförbundet för Social
och Mental Hälsa

RSMH motsätter sig alltså införandet av ett obestämt varaktighetskriterium när det gäller bedömning av arbetsförmåga liksom att unga med de mest omfattande funktionsnedsättningarna inte skulle erbjudas utbildning, hjälpmedel och stöd i proportion till faktiska behov utan istället ”köps ut” av det allmänna från arbetsmarknaden.

När vi försöker bedöma helheten i förslaget känns det som om utredningen i jakten på att hitta en tydlig och förutsägbar ekonomisk modell för de unga som pga funktionsnedsättning står allra längst från arbetsmarknaden hamnat i en återvändsgränd. Det bakomliggande problemet är som vi ser det inte individernas potential utan hur omvärldens trångsynthet och ointresse cementerar *det miljörelaterade handikappet* - och att det allmänna sedan varken i handling eller i ekonomisk stöd till de individer som drabbas förmår kompensera för detta.

4. En framtid i fattigdom – behovet av en radikal reform

Utredningens åsikt att de inkomstbaserade försäkringssystemens incitament för att människor ska arbeta leder till livslång fattigdom för dem som med anledning av en funktionsnedsättning aldrig har kunnat arbeta motsvarar väl den bild RSMH har - och som vi under många år försökt framföra till statsmakterna och berörda myndigheter. Även i offentlig statistik och studier över livsekonomin, som bl a genomförts av Socialstyrelsen för personer med diagnosen schizofreni går samma förhållanden att tydligt utläsa.

Effekten på den enskilda individen klarnar successivt och blir i dagens system inte uppenbar förrän det är för sent att i praktiken kompensera. Självklart måste den person som aldrig utifrån givna förutsättningar kunnat komma ut i arbete och tjäna in en högre ersättning och pension kompenseras på något sätt för detta. Det som skrämmer här liksom i betänkandets tredje kapitel ovan är det tempus som används. Om vilka barn vet vi med säkerhet att de aldrig under sin livstid kommer att erbjudas arbete eller ges resurserna att kunna acceptera ett ”vanligt” jobb?

Med detta frågetecken instämmer givetvis även RSMH i att en radikal reform behövs.

5. Förlängd skolgång

RSMH är ingen vän av sårlosningar om de går att undvika. Dagens finansiering av förlängd skolgång via sjukförsäkringen för unga med funktionsnedsättning är i våra ögon ett i onödan tillkrånglat sätt att hantera de berörda ungas behov av studiestöd. Vi instämmer i betänkandets åsikt att den naturlige huvudmannen även för detta studiestöd är Centrala studiestödsnämnden (CSN). Självklart måste man tillse att CSN respekterar de svårigheter en funktionsnedsättning innebär för t ex den takt studierna kan bedrivas i och att de berörda ungas försörjning inte äventyras pga omständigheter utom deras kontroll.

När det gäller krav på studieaktivitet och studieresultat måste de, enligt vår uppfattning, även relateras till de investeringar respektive skola gjort i tillgänglighet och det stöd elever med funktionsnedsättningar i det konkreta fallet faktiskt kunnat tillgodogöra sig under pågående utbildning.

Något som legat utanför utredningens egentliga uppdrag har varit frågan om studier vid högskola för unga med funktionsnedsättningar. RSMH anser att även denna fråga bör utredas

POSTADRESS	TELEFON	TELEFAX	POSTGIRO	ORG.NR	E-POST
Instrumentvägen 10 126 53 Hägersten	08-772 33 60	08-772 33 61	40 62 92-3	802005-6985	rsmh@rsmh.se

Riksförbundet för Social
och Mental Hälsa

vidare – och inte minst hur studiestödssystemet i praktiken slår mot de personer med olika funktionsnedsättningar som önskar fullfölja en högskoleutbildning.

6. Arbetsmarknadspolitiskt stöd till unga

RSMH ställer sig principiellt positivt till förslaget att arbetsförmedlingen får ett tydligare och mer riktat uppdrag att ge stöd till unga människor med funktionsnedsättningar. Men trots att vi i huvudsak anser utredningens analys och vision riktig kvarstår för oss frågan om hur arbetsförmedlingen snabbt ska kunna anpassa sig till den nya uppgiften.

Utredningen anger exempelvis att många av de unga som idag har aktivitetsersättning innan de beviljades denna deltagit i olika arbetsmarknadspolitiska program eller haft utvecklingsanställning. Men någon mer detaljerad analys av orsakerna till varför dessa insatser inte givit resultat redovisas inte i betänkandet. Vi anser att det utan en sådan analys är svårt att ta ställning till utredningens förslag om att det utökade innehållet i och förlängda tidsgränserna för arbetsförmedlingens insatser får sin avsedda effekt och kommer att leda till att fler unga med funktionsnedsättningar kommer ut i arbete.

Ytterligare ett kvardröjande frågetecken är att utredningen inte riktigt går i närkamp med frågan om hur samverkan mellan olika aktörer ska kunna förbättras. Många unga med funktionsnedsättningar har ju en komplex livssituation och ett behov av insatser och stöd från en rad olika aktörer i samhället. Ett förslag till lagstiftning som undanröjer svårigheter och hinder som finns för att etablera samverkan med ett gemensamt uppdrag och fokus kring individen på det lokala planet hade varit välkommet.

Vi anser vidare att de åtgärder som nämns i betänkandet, t ex arbetspraktik och biträde från en stödperson under introduktionen idag mest finns i teorin för vår målgrupp. Generösare tilldelning av resurser för dessa åtgärder, tillsammans med utvecklingsanställningar och fler subventionerade anställningar, är ett minimikrav för att det ska kunna bli en förbättring. I detta avseende välkomnar vi utredningens förslag.

Men vi oroar oss för hur de unga med funktionsnedsättningar som inte får SU ska klara sin försörjning mellan de olika insatserna som arbetsförmedlingen nu ska erbjuda dem. Det rör sig här om unga människor som sällan varit ute i det riktiga arbetslivet och därför ofta står utanför A-kassan. Frågan om deras försörjning måste, enligt vår mening, få en sådan lösning att de inte riskerar att bli beroende av försörjningsstöd från kommunalt håll, dvs socialbidrag, under vissa perioder av sitt liv.

RSMH delar inte uppfattningen att enbart de offentliga arbetsgivarna bör tilldelas ett större ansvar för att ungdomar med funktionsnedsättning ska komma i kontakt med arbetslivet och etablera sig på arbetsmarknaden. Samtliga arbetsgivare bör givetvis ges möjlighet att ta ett ansvar i dessa frågor, något som rimligtvis också bör öka dessa ungdomars förutsättningar att komma i kontakt med arbetslivet och etablera sig på arbetsmarknaden. Ett uppdrag till kommunerna skulle kunna gälla att administrera sådana anställningar - på ett motsvarande sätt som sker vid exempelvis offentligt skyddade anställningar - men där ett utökat uppdrag skulle ges att placera ungdomar från denna målgrupp på hela arbetsmarknaden.

7. Övergångsbestämmelser för dem som har aktivitetsersättning

RSMH delar utredningens uppfattning att personer som har en pågående period med aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga, när det nya regelverket träder i kraft, bör få möjlighet att med bibehållen aktivitetsersättning påbörja arbetsmarknadspolitiska program (s.166).

Med hänsyn till bytet av huvudman känns rätten till 6 månaders förlängning av aktivitetsersättningen enbart för den vars ersättningsperiod löper ut under 2010, och som inte fått ersättningen p g a förlängd skolgång, lite snålt. Vi föreslår istället en tidsperiod om minst 12 månader för alla vars ersättningsperiod löper ut under 2010.

8. Kostnadsberäkningar och konsekvensbeskrivning

Risken är enligt vår mening uppenbar att ungdomar som inte får sjukersättning för unga (SU) och som tidigare skulle ha fått aktivitetsersättning istället blir helt beroende av kommunalt försörjningsstöd. En sådan utveckling förlorar både samhället och de drabbade individerna på. Försämringar av sådant slag skapar heller inte den motivation som behövs för att få fler i arbete. Tvärtom leder de till ökat beroende av föräldrar och socialtjänst.

Vi anser att arbetsförmedlingen måste ges de resurser och den tid som krävs för att bygga upp rätt kompetens innan man drar undan försörjningen för ungdomar med funktionsnedsättningar som behöver stöd över tid för att kunna få och behålla ett arbete.

På uppdrag av förbundsstyrelsen

Jan-Olof Forsén
Förbundsordförande

Håkan Jarmar
Kanslichef

Kopia

Arbetsförmedlingen
Försäkringskassan
Socialstyrelsen
Riksdagens socialutskott
Riksdagens socialförsäkringsutskott
Tidningarnas Telegrambyrå
RUS
NSPH
HSO

POSTADRESS	TELEFON	TELEFAX	POSTGIRO	ORG.NR	E-POST
Instrumentvägen 10 126 53 Hägersten	08-772 33 60	08-772 33 61	40 62 92-3	802005-6985	rsmh@rsmh.se



Riksförbundet för Social
och Mental Hälsa

POSTADRESS	TELEFON	TELEFAX	POSTGIRO	ORG.NR	E-POST
Instrumentvägen 10 126 53 Hägersten	08-772 33 60	08-772 33 61	40 62 92-3	802005-6985	rsmh@rsmh.se