

Svar på regeringsuppdrag

Rapport

Svar på regeringsuppdrag i regleringsbrev 2021 om de nationella programmen för Europeiska socialfonden (ESF) 2014–2020 och Europeiska socialfonden Plus (ESF+) 2021–2027

Försäkringskassan

Datum: 2022-02-07

Svar på regeringsuppdrag i regleringsbrev 2021 om de nationella programmen för Europeiska socialfonden (ESF) 2014–2020 och Europeiska socialfonden Plus (ESF+) 2021–2027

Diarienummer: FK 2021/019345

Innehåll

1. Inledning	4
2. Uppdrag i regleringsbrev	4
3. Försäkringskassans organisation och stöd för uppdraget	5
4. Försäkringskassans projektdeltagande programperioden 2014–2020	5
4.1 Projektägarskap	6
4.2 Försäkringskassans medfinansiering	6
4.3 Var i landet Försäkringskassan deltagit i projekt	7
4.4 Programområden	7
4.4.1 Programområde 1	7
4.4.2 Programområde 2 och 3	8
4.5 Stor andel deltagare som inte deltar hela projektiden	10
4.6 Deltagarresultat	10
4.6.1 Resultat vid avslut i projekt	10
4.6.2 Resultat efter sex månader	11
5. Samverkan inom ramen för socialfondsprogrammet 2014–2020	11
6. Erfarenheter och lärdomar av betydelse för verksamheten	11
6.1 Längre utlysningstid	11
6.2 Behov av förenklad administration	12
6.3 Utmaningar med medfinansiering genom deltagaresättning	12
6.4 Bättre fånga stegvisa förflyttningar	12
6.5 Projektägarskap i ESF-projekt	12
6.6 Tillvaratagande av erfarenheter från ESF-projektet 4 ESS	13
6.7 Extern samverkan i arbetet med socialfonden	13
6.8 ESF-projekt möjliggör fler rustande insatser	13
7. Förberedelser inför programperioden 2021–2027	13
7.1 Externt arbete	13
7.2 Internt arbete	14

Sammanfattning

Socialfonden ger Försäkringskassan möjlighet att bedriva och delta i projekt som syftar till att fler personer återgår i arbete, eller etablerar sig på arbetsmarknaden. De målgrupper hos Försäkringskassan som fonden riktar sig till är de som är, har varit eller riskerar att bli sjukskrivna samt de som har sjuk- eller aktivitetsersättning. Denna återrapport omfattar dels slutredovisningen av Försäkringskassans uppdrag med fonden för programperioden 2014–2020 samt första redovisningen av uppdraget med fonden för programperioden 2021–2027.

Arbete och erfarenheter från programperioden 2014–2020

Försäkringskassan har deltagit i genomförandet av socialfondsprogrammet på både struktur- och individnivå. Strukturellt har vi samverkat i bland annat Övervakningskommittén, Strukturfondspartnerskapen och olika projekts styr- och referensgrupper. På individnivå har deltagare med ersättning från Försäkringskassan tagit del av projektinsatser. Vi ser att insatserna ger ett värdefullt stöd till individen och att det strukturella arbetet utvecklat vår externa samverkan med både befintliga och nya samarbetsaktörer. Vi har också tillvaratagit erfarenheter från projekt 4 ESS som syftade till att förebygga sjukfrånvaro. Det har gjorts genom revideringar i våra stödjande och styrande dokument för strukturell samverkan.

Utifrån våra erfarenheter behövs det ofta tid för att möjliggöra förankrade och välgrundade projektsatsningar. Vi bedömer därför att utlysningstidernas längd bör förlängas så att de samverkande aktörerna hinner upprätta en ansökan med bra kvalitet. Det skulle också vara fördelaktigt om medfinansieringskonstruktionen med deltagarsattnings ändrades.

Projekt och deltagarresultat

Försäkringskassan har medverkat från starten av projektverksamheten den 1 januari 2015 fram till och med den 31 december 2021 i 119 av totalt 821 socialfondsprojekt. De flesta projekt som Försäkringskassan deltar i syftar till att förbättra samverkan mellan parter och successivt förbättra individens arbetsförmåga.

Projektverksamheten är uppdelad i tre programområden med två olika fokus:

- Programområde 1 (PO 1) har kompetenshöjande insatser riktat till anställda.
- Programområde 2 (PO 2) och programområde 3 (PO 3) har insatser som ökar deltagarnas förutsättningar för över- eller återgång i arbete.

Försäkringskassan har haft störst engagemang i PO 2 och PO 3.

Försäkringskassan har till och med den 31 december 2021 medverkat i:

- 12 av totalt 347 PO 1-projekt
- 99 av totalt 448 PO 2-projekt
- 8 av totalt 26 PO 3-projekt

Antalet deltagare som har eller nyligen har haft ersättning från Försäkringskassan i de 107 PO 2- och PO 3-projekten är nästan 9 500. Av de som fullföljt sitt deltagande i ett projekt har 43 procent förbättrat sin ställning på arbetsmarknaden¹ när de avslutar sitt deltagande. Sex månader efter att de avslutat sitt deltagande är 50 procent i sysselsättning,² utbildning eller i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Förberedelser inför programperioden 2021–2027

Försäkringskassan har under 2021 förberett sitt arbete inför programperioden 2021–2027 med Europeiska Socialfonden Plus (ESF+).³ Försäkringskassans ledningsgrupp har diskuterat kommande inriktning i arbetet med fonden och myndigheten har tagit fram interna riktlinjer för arbetet med ESF+.

¹ Med förbättrad ställning avses att personerna arbetar, studerar, har lärlings- eller praktikplats eller efter projekttiden anmält sig som arbetssökande på Arbetsförmedlingen.

² En person definieras vara i sysselsättning, inklusive egenföretagande, om hen utför arbete mot förtjänst. Detta är EU:s officiella definition.

³ Under programperiod 2014–2020 heter fonden Europeiska socialfonden (ESF), men byter namn till ESF+ kommande programperiod då fonden även kommer att omfatta fattigdoms- och ungdomsfrågor.

1. Inledning

Socialfonden är en av EU:s äldsta och största fonder samt unionens viktigaste verktyg för att främja sysselsättning och social delaktighet. Även om socialfonden alltid haft ökad sysselsättning som huvudsakligt mål, har fokus för fonden anpassats genom åren för att möta nya tiders utmaningar. Hur medlen används i respektive medlemsland styrs av ett nationellt socialfondsprogram som anger målen för insatserna i landet. Programmet kompletteras i Sverige med en nationell och åtta regionala handlingsplaner utifrån nationella och regionala förutsättningar och behov. Arbetet med socialfonden pågår i sjuårsperioder, i enlighet med EU:s långtidsbudget, och kallas för programperioder. Under programperioden 2014–2020⁴ heter fonden Europeiska socialfonden (ESF), men byter namn till Europeiska socialfonden Plus (ESF+) för programperioden 2021–2027 då fonden även kommer att omfatta fattigdoms- och ungdomsfrågor. Förvaltande myndighet för socialfonden i Sverige är Svenska ESF-rådet.

Försäkringskassan har uppdrag genom regleringsbrevet att medverka i arbetet med socialfonden i Sverige, både för programperioden 2014–2020 och för programperioden 2021–2027. Bland våra målgrupper finns personer med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning. Försäkringskassans målgrupper är därmed främst personer som beviljats sjukpenning, aktivitetsersättning eller sjukersättning samt de som kan bli aktuella för någon av dessa ersättningar.

Arbetet med socialfonden utförs på nationell och regional nivå. Regeringen har utsett Försäkringskassan till en av aktörerna på både regional och nationell nivå i arbete med fonden. På regional nivå är Försäkringskassan ledamot i de Strukturfondspartnerskap som har i uppdrag att säkerställa regionalt inflytande. Där prioriteras vilka regionala projektansökningar som ska få finansiellt stöd från socialfonden. Prioriteringen ligger till grund för Svenska ESF-rådets beslut om vilka projekt som beviljas. På nationell nivå är Försäkringskassan ledamot i Övervakningskommittén med uppdrag att övervaka genomförandet av socialfondsprogrammet i samförstånd med ESF-rådet. Där tas övergripande beslut om socialfondens genomförande i Sverige.

2. Uppdrag i regleringsbrev

Denna återrapport beskriver resultatet av arbetet med båda Försäkringskassans regleringsbrevsuppdrag för arbetet med socialfonden. För programperioden 2014–2020 är detta slutredovisningen av uppdraget, som är att:

Försäkringskassan ska delta i genomförandet av det nationella socialfondsprogrammet för investering för tillväxt och sysselsättning för programperioden 2014–2020 i syfte att ge stöd till kvinnor och män som har behov av stöd för att återgå i arbete eller etablera sig på arbetsmarknaden. Deltagande kan även röra insatser för att förhindra att kvinnor och män ställs utanför arbetsmarknaden. Försäkringskassan ska under programperioden även bistå Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet) i arbetet med uppföljning och utvärdering av insatser inom det nationella socialfondsprogrammet. Försäkringskassan ska redovisa sitt deltagande i, samt samverka med andra myndigheter och aktörer inom ramen för det nationella socialfondsprogrammet. Försäkringskassan ska även redovisa erfarenheter och lärdomar av detta program som myndigheten bedömer vara av betydelse för dess verksamhet.

För programperioden 2021–2027 är uppdraget i regleringsbrevet följande:

Försäkringskassan ska bistå Svenska ESF-rådet i förberedelserna för genomförandet av ett nationellt program inom Europeiska socialfonden plus 2021–2027. Försäkringskassan ska även, utifrån sitt ansvarsområde, bistå de regionala aktörer som får i uppdrag att utarbeta förslag till regionala handlingsplaner inom detta program. Myndigheten ska vidare göra förberedelser för sin aktiva medverkan i programmet med utgångspunkt från den närmare inriktningen för programmet.

⁴ Projekt som beviljas medel från programperioden 2014–2020 kan pågå fram till 30 april 2023. Svenska ESF-rådet bedömer att de sista socialfondsmedlen från programperioden 2014–2020 utlyses våren 2022.

3. Försäkringskassans organisation och stöd för uppdraget

För att skapa bra förutsättningar för arbetet med socialfonden på Försäkringskassan finns interna stödjande funktioner på både nationell och regional nivå för våra anställda. Detta genom ett nationellt ESF-kansli på avdelningen för sjukförsäkring samt regionala kontaktpersoner på avdelningen för sjukförsäkring och avdelningen för funktionsnedsättning och varaktigt nedsatt arbetsförmåga.

Det nationella ESF-kansliet arbetar övergripande och samordnande med frågor som gäller socialfonden. Detta omfattar exempelvis att vara en expertfunktion i frågor gällande socialfonden på Försäkringskassan, ta fram nödvändigt internt stöd för arbete med fonden, hålla i interna nätverk för erfarenhets- och kunskapsutbyte och arbeta med externa forum såsom Övervakningskommittén. ESF-kansliet arbetar i nära samarbete med Svenska ESF-rådet.

De regionala kontaktpersonerna finns i de åtta NUTS 2-regioner⁵ som är den regionala indelningen för arbete med socialfonden i Sverige. Denna indelning visualiseras i bild 1. Kontaktpersonerna arbetar strategiskt och stödjande och är en ingång för externa parter i blivande och pågående projekt. Kontaktpersonerna ger exempelvis internt stöd vid medverkan i regionala projekt och deltar i framtagandet av regionala handlingsplaner för socialfonden. De har kontinuerlig kontakt med Svenska ESF-rådets regionkontor.

1. Övre Norrland
2. Mellersta Norrland
3. Norra Mellansverige
4. Östra Mellansverige
5. Stockholm
6. Västsverige
7. Småland och öarna
8. Sydsverige

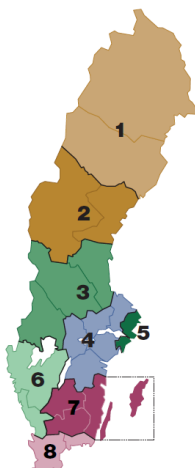


Bild 1: De åtta NUTS 2-regionerna ⁶

Till stöd för arbete med fonden finns interna riktlinjer och stöddokument som det nationella ESF-kansliet ansvarar för. Försäkringskassans analysavdelning tar fram statistik kopplad till NUTS 2-regionerna för att underlätta analys och bedömning av behovet av insatser för berörda målgrupper. Statistiken finns tillgänglig på Försäkringskassans intranät och webbplats.

4. Försäkringskassans projektdeltagande programperioden 2014–2020

Försäkringskassan kan delta i ESF-projekt som projektägare, medfinansierare eller samarbetspart utan att medfinansiera. Försäkringskassan har under programperioden 2014–2020 oftast varit medfinansierare i de projekt som vi deltagit i, och medfinansieringen har främst skett genom deltagaresättning. Det följer av att det mest förekommande varit att Försäkringskassan deltagit i projekt som erbjuder rehabiliterande eller arbetsförberedande insatser som motsvarar de behov personer med ersättning från oss har.

⁵ Förkortning av Nomenclature of Units for Territorial Statistics. Det är en statistisk administrativ indelning av EU med syfte att underlätta jämförelser mellan olika regioner inom unionen. Den består av fyra nivåer där nivå två är mellanstore regioner/landskap. Sverige består av åtta NUTS 2-regioner.

⁶ Illustrationen är framtagen av Försäkringskassans kommunikationsavdelning 2013.

Under programperioden 2014–2020 har Försäkringskassan medverkat i 119 av totalt 821 ESF-projekt. Av dessa har Försäkringskassan varit projektägare och medfinansierare till två projekt, enbart medfinansierare i 75 projekt och samarbetspart utan att medfinansiera i 42 projekt.⁷ De flesta projekt som Försäkringskassan deltagit i har syftat till att förbättra samverkan mellan aktörer och successivt förbättra individers arbetsförmåga. Projekten har ofta riktat sig till en stor bredd av målgrupper, men de vanligaste målgrupperna i projekten som Försäkringskassan deltagit i är personer som är långtidsarbetslösa, är eller nyligen varit sjukskrivna och personer med sjukdom och/eller funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.⁸

Uppgifter om Försäkringskassans deltagande i projektverksamhet avser de projekt som vi medverkat i som fristående myndighet, men vi har utöver detta också deltagit i ESF-projekt som part i samordningsförbund. Under programperioden 2014–2020 har parterna genom samverkan i samordningsförbund medverkat i totalt 113 projekt. Av dessa var samordningsförbunden ägare till 46 projekt.

4.1 Projektägarskap

De två projekt som Försäkringskassan varit ägare till under programperioden 2014–2020 är båda avslutade. Det första var ett förstudieprojekt: *Nyanländas rehabiliteringsbehov*.⁹ I förstudien undersöktes möjligheterna och behovet av ökat samarbete och nya metoder för att tidigt identifiera ohälsa och rehabiliteringsbehov hos nyanlända inom etableringsfasen. I det andra, *4-ESS – Smart Samverkan i Småland Sydost*, utvecklades samarbetsmetoder och kompetens för att bättre förebygga ohälsa och minska sjukfrånvaron hos kommunanställda, med fokus på psykisk ohälsa och diffus smärtproblematik.

Kommuner har varit de vanligaste projektägarna i de ESF-projekt som Försäkringskassan deltagit i, följt av föreningar, stiftelser och idéburna organisationer. I tabell 1 framgår vilken aktör som varit projektägare i de projekt som Försäkringskassans deltagit i under programperioden 2014–2020.

Tabell 1: Projektägare i ESF-projekten med Försäkringskassans deltagande

Projektägare	Antal projekt
Kommuner och kommunförbund	44
Föreningar, stiftelser och idéburna organisationer	25
Samordningsförbund	17
Regioner	10
Universitet, folkhögskolor, högskolor, medborgarskolor och studieförbund	8
Religiöst samfund	4
Arbetsförmedlingen	3
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)	2
Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)	2
Länsstyrelsen	2
Försäkringskassan	2

4.2 Försäkringskassans medfinansiering

Ett projekt får ungefär hälften av kostnaderna finansierade från socialfonden. Den andra hälften av kostnaderna, den så kallade medfinansieringen, bidrar de aktörer med som tillsammans driver projektet undantaget de som bara är samarbetsparter. För Försäkringskassan består medfinansieringen främst av deltagares tid i individinsatser och våra medarbetares nedlagda tid i projekt. Genom schabloner för ersättningar och löner

⁷ Samtliga uppgifter om antal projekt och medfinansiering från programperiod 2014–2020 kommer från Svenska ESF-rådet och gäller från starten av projektverksamheten den 1 januari 2015 till och med den 31 december 2021.

⁸ Uppgifter från Svenska ESF-rådets interna ärendehanteringssystem EBS, 2021-12-31.

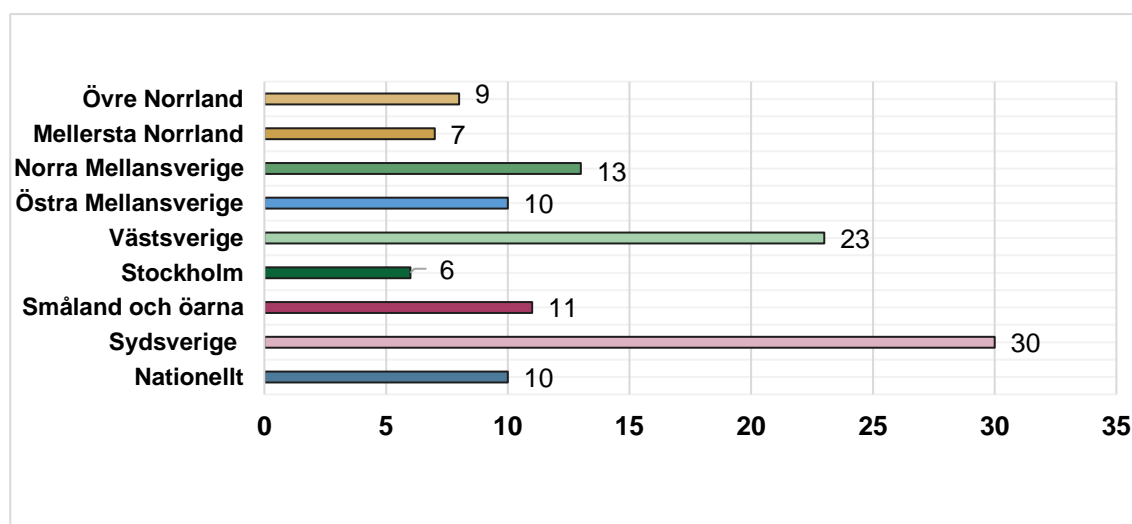
⁹ Förstudieprojektet ligger till grund för det nationella ESF-projektet *Hälsofrämjande etablering* som startade i december 2017 och som avslutades i mars 2021. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) var ägare till projektet, och Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen var samarbetspartner.

räknas tiden om till belopp för medfinansiering. Ersättningarna som omfattas från Försäkringskassan är sjukpenning, rehabiliteringspenning, aktivitetsersättning och sjukersättning. Den totala beslutade beräknade medfinansieringen från Försäkringskassan under programperioden 2014–2020 uppgår till 108 miljoner kronor, som till största delen består av deltagaresättning.

4.3 Var i landet Försäkringskassan deltagit i projekt

Försäkringskassans projektdeltagande i landet har varit relativt jämnt fördelat. De två områden som sticker ut är Västsverige och Sydsverige, där vi deltagit i särskilt många projekt. I de nationella projekten bedrivs projektverksamheten med deltagare i flera NUTS 2-regioner. De största projekten som Försäkringskassan deltagit i är det nationella projektet *Ung Framtid* och projekt *MIA* i Stockholm som båda hade en totalbudget på över 90 miljoner kronor. Övriga projekt har var för sig en budget på i medeltal 26 miljoner kronor.¹⁰ I diagram 1 framgår den geografiska fördelningen av de projekt som Försäkringskassan deltagit i respektive NUTS 2-region och nationellt under programperioden 2014–2020.

Diagram 1: Fördelning per NUTS 2-region och nationellt av ESF-projekten med Försäkringskassans deltagande



4.4 Programområden

Projektverksamheten under programperioden 2014–2020 organiseras i tre programområden. Programområde 1 (PO 1) omfattar insatser inom kompetensutveckling och utbildning, riktat till anställda. Programområde 2 (PO 2) omfattar insatser som främjar övergångar till arbete för personer som står långt från arbetsmarknaden. Programområde 3 (PO 3) omfattar insatser för ungas etablering i arbetslivet riktat till personer i åldrarna 15–29¹¹ som varken arbetar eller studerar. PO 3 berör bara tre av Sveriges NUTS 2-regioner¹² där ungdomsarbetslösheten var över 25 procent enligt EU:s statistik 2012.

4.4.1 Programområde 1

Under programperioden 2014–2020 har Försäkringskassan deltagit i 12 av totalt 347 PO 1-projekt. Dessa projekt har bland annat handlat om att:

- höja kompetensen hos arbetsgivare för att förebygga sjukskrivningar
- höja kompetensen hos Försäkringskassans medarbetare i kundbemötande
- lära mer om aktörer som kan vara ett stöd i en persons rehabilitering och väg till arbete.

Här följer tre exempel på PO 1-projekt med Försäkringskassans medverkan: I projekt *Experio WorkLab* anordnas kompetenshöjande insatser för arbetsgivare med målet att

¹⁰ Uppgifter från Svenska ESF-rådets interna ärendehanteringssystem EBS, 2021-12-31

¹¹ Vid programperiodens start var åldern 15–24 år, men höjdes till 29 år genom en programändring 2017.

¹² Sydsverige, Norra Mellansverige och Mellersta Norrland.

förebygga ohälsa och minska långvarig sjukfrånvaro. Projektet pågår till den 30 april 2022. I detta arbete involveras bland annat personer med psykisk ohälsa eller som har varit sjukskrivna en längre tid. Projektet *Vidga normen i praktiken* avslutades den 31 december 2021 och erbjöd utbildningsinsatser om begränsande normer när det gäller hudfärg och hur man kan arbeta med att motverka effekterna av dessa normer. Den 31 oktober 2018 avslutades projektet *Kompetenscenter, idéburna Malmö*. Där skapades det kompetensutvecklingsinsatser och samverkansplattformar för att öka kunskapen om hur den ideella sektorn och arbetsintegrerade sociala företag kan nyttjas för personer i deras rehabilitering och väg till arbete.

4.4.2 Programområde 2 och 3

Försäkringskassan har främst deltagit i projekt som riktar sig till personer som är eller nyligen varit sjukskrivna¹³ samt personer som har aktivitetsersättning eller sjukersättning. Dessa personer finns inom PO 2 och PO 3. Under programperioden 2014–2020 har Försäkringskassan deltagit i 99 av totalt 448 PO 2-projekt och i åtta av totalt 26 PO 3-projekt. Deltagarresultaten inom PO 2 och PO 3 redovisas särskilt under 4.6. De flesta PO 2- och PO 3-projekt har syftat till att förbättra samverkan mellan aktörer och erbjuda insatser som successivt förbättrar individens arbetsförmåga.

Här presenteras kort ett PO 3-projekt och ett PO 2-projekt som Försäkringskassan deltagit i. *Ung i Gävleborg* var ett PO 3-projekt som pågick mellan 1 februari 2016 och 30 juni 2018 riktat till unga som varken arbetar eller studerar. Region Gävleborg var projektägare, Försäkringskassan ingick i styrgruppen och anvisade deltagare med aktivitetsersättning till projektet. I projektet användes uppsökande och motiverande insatser i kombination med stödinsatser såsom coachning, studie- och yrkesvägledning men kunde också innefatta utbildning och praktik liksom gruppaktiviteter som sociala frukostar, friskvård eller studiebesök. Genom samverkan skapades en helhetsbild och trygghet för individen. Ungefär 60 procent av deltagarna gick vidare till arbete, utbildning eller praktik. *Respondere* är ett pågående PO 2-projekt som startade 1 april 2019 och som avslutas den 31 mars 2022 som ägs av samordningsförbundet Älv och Kust. Projektet innefattar utöver Försäkringskassan tre samordningsförbund och målgruppen är unga vuxna med funktionsvariationer och behov av samordnat stöd för att nå arbetsmarknaden eller studier. Insatserna omfattar bland annat Case Management (CM), Individual Placement and Support (IPS), Acceptance and Commitment Therapy (ACT) och Motiverande intervju (MI). Ungefär 60 procent av deltagarna har hittills gått till arbete, studier eller praktik.

Deltagare i PO 2- och PO 3-projekten

Under programperioden 2014–2020 har 109 611 deltagare fullföljt sin medverkan i ett PO 2- eller PO 3-projekt.¹⁴ Av dessa var det 9 470 personer¹⁵ som hade eller nyligen hade haft ersättning från Försäkringskassan. Det är en relativt jämn fördelning mellan kvinnor och män i PO 3 medan det i PO 2 är en övervikt av kvinnor med 59 procent jämfört med 41 procent män. I tabell 1 framgår antalet deltagare från Försäkringskassans målgrupper inom PO 2 och PO 3 och fördelningen mellan kvinnor och män.

Tabell 1: Antal och andel deltagare från Försäkringskassans målgrupper

Programområde		Kvinnor	Män	Totalt
PO 2	Antal	4 566	3 144	7 710
	Andel	59 %	41 %	100 %
PO 3	Antal	874	886	1 760
	Andel	49 %	51 %	100 %
PO 2 och PO 3	Antal	5 440	4 030	9 470
	Andel	57 %	43 %	100 %

¹³ I socialfondsprogrammet 2014–2020 finns målgruppen "har varit sjukskriven" för att fånga de som nyligen varit sjukskrivna. Därför registreras det om deltagaren haft sjukpenning någon gång de senaste tre åren.

¹⁴ Svenska ESF-rådet, uppgifter från 31 juli 2021.

¹⁵ Samtliga uppgifter kopplade till Försäkringskassans deltagare i ESF-projekt är från Statistiska centralbyrån (SCB), från 18 augusti 2021.

De 9 470 deltagarna ingår i en eller flera av följande kategorier:

- personer som har sjukpenning vid inskrivningstillfället (SJP)
- personer som har sjukersättning vid inskrivningstillfället (SE)
- personer som har aktivitetsersättning vid inskrivningstillfället (AE)
- personer som inte har sjukpenning vid inskrivningstillfället men som har haft det någon gång de senaste tre åren (SJP3).

Ungefär hälften av deltagarna tillhör den sista kategorin som inte har sjukpenning vid inskrivningstillfället men som har haft det någon gång de senaste tre åren. Majoriteten av dessa deltagare har heller inte haft pågående sjuk- och aktivitetsersättning. I tabell 2 framgår fördelningen av deltagarna i de olika kategorierna.

Tabell 2: Antal och andel deltagare utifrån enskilda eller kombinationer av kategorier inom Försäkringskassans målgrupper

Program-område		SJP	SJP och AE	SJP och SE	AE	AE och SJP3	SE	SE och SJP3	SJP3
PO 2	Antal	2 541	23	5	1 551	106	97	7	3 380
	Andel	33 %	<1 %	<1 %	20 %	1 %	1 %	<1 %	44 %
PO 3	Antal	51	3	-	484	20	-	-	1 202
	Andel	3 %	<1 %	-	28 %	1 %	-	-	68 %

Förklaring: Sjukpenning vid inskrivningstillfället (SJP), aktivitetsersättning vid inskrivningstillfället (AE), sjukersättning vid inskrivningstillfället (SE), har inte sjukpenning vid inskrivningstillfället men har haft det någon gång de senaste tre åren (SJP3). Vid en kombination av två kategorier måste personen ha båda för att ingå.

Flera aktörer kan anvisa deltagare till ESF-projekt och de vanligaste är kommuner, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. När det gäller de 9 470 deltagare från Försäkringskassans målgrupper är det främst Arbetsförmedlingen som anvisat dem till ESF-projekt. Detta är särskilt tydligt i PO 3-projekten där Arbetsförmedlingen också hade störst roll för genomförandet av det programområdet. För PO2-projekten är det ungefär lika många i Försäkringskassans målgrupp som anvisats från Försäkringskassan och från Arbetsförmedlingen. Att Arbetsförmedlingen anvisat många i Försäkringskassans målgrupp avspeglas också i den stora andelen deltagare som inte har pågående sjukpenning eller sjuk- och aktivitetsersättning men som haft sjukpenning någon gång de senaste tre åren.¹⁶ I tabell 3 framgår det hur många deltagare per programområde som anvisats av respektive aktör.

Tabell 3: Antal och andel deltagare från Försäkringskassans målgrupper som anvisats per aktör

Program-område		Försäkringskassan	Arbetsförmedlingen	Kommunen	Annan aktör ¹⁷
PO 2	Antal	2 953	2 761	1 174	822
	Andel	38 %	36 %	15 %	11 %
PO 3	Antal	160	1 262	168	170
	Andel	9 %	72 %	9,5 %	9,5 %

Svenska ESF-rådet har konstaterat att socialfondsprogrammet under programperioden 2014–2020 har haft svårt att nå deltagare som är eller har varit sjukskrivna och deltagare med aktivitetsersättning. Det framgår i Svenska ESF-rådets genomföranderapporter till Europeiska Kommissionen och socialfondsrapporter till Arbetsdepartementet.¹⁸ Försäkringskassan har uttalat en ambition om att anvisa fler deltagare till ESF-finansierade insatser förutsatt att det finns projekt som vänder sig till Försäkringskassans målgrupper

¹⁶ I socialfondsprogram 2021–2027 finns inte målgruppen "har varit sjukskriven". Försäkringskassan förespråkar därmed att registreringen om en deltagare haft sjukpenning någon gång de senaste tre åren tas bort i ESF+.

¹⁷ Annan aktör är bland annat region, idéburna föreningar, församlingar och privata aktörer.

¹⁸ Bland annat i Socialfondsrapport 2019:3

och tillgodoser deras behov.¹⁹ Det är svårt att bedöma omfattningen av personer som kan vara aktuella för ESF-projekt bland de som har sjukpenning och aktivitetsersättning. Insatser i ESF-projekt är en av flera möjliga förrehabiliterande, rehabiliterande och arbetsförberedande insatser för individen. Vad gäller storleken på målgruppen under programperioden 2014–2020 har det funnits 79 164 personer med aktivitetsersättning och 564 605 personer med sjukfall längre än 180 dagar med sjukpenning och/eller rehabiliteringspenning.²⁰ Under samma tidsperiod har Försäkringskassan anvisat ungefär 3 000 individer till insatser i ESF-projekt. Utifrån storleken på målgruppen borde det finnas fler som kan vara aktuella för insatser i ESF-projekt. Det är någonting som Försäkringskassan tar med i det fortsatta arbetet med ESF+.

4.5 Stor andel deltagare som inte deltar hela projektiden

Det är många ur Försäkringskassans målgrupp som inte fullföljer sitt deltagande i ett projekt, utan avbryter i förtid. Av de med aktivitets- och sjukersättning²¹ är det ungefär lika många som fullföljer sin medverkan som avbryter och av de med sjukpenning är det lite mer än var tredje som avbryter.

De flesta avbryter på grund av orsaker såsom föräldraledighet, sjukdom, eller flytt. En femtedel av de med sjukpenning och nästan en tredjedel av de med sjuk- och aktivitetsersättning avbryter dock på grund av arbete eller studier. Det innebär att de gått till arbete eller studier tidigare än beräknat och därmed lämnat projektet i förtid. Genom uppföljningsindikatorerna går det inte att utläsa vilken typ av arbete de går till, i vilken utsträckning de arbetar eller studerar, eller om det blir en varaktig sysselsättning.

Eftersom det finns en så stor andel deltagare som avbryter sin medverkan är det av intresse att kunna följa dessa individer på längre sikt vilket skulle underlättas om gruppen också ingår i de långsiktiga uppföljningarna av deltagarna. Detta är någonting som Försäkringskassan undersöker möjligheterna till i samverkan med Svenska ESF-rådet för programperioden 2021–2027.

4.6 Deltagarresultat

Av socialfondsförordningen²² för programperioden 2014–2020 framgår att medlemsländerna ska redovisa omedelbara resultatindikatorer när deltagare avslutar sitt deltagande i projektet och långsiktiga resultatindikatorer för deltagare sex månader efter avslutad insats.

I Sverige redovisas omedelbara resultat i förbättrad ställning på arbetsmarknaden genom att deltagare arbetar, studerar, har lärlings- eller praktikplats eller efter projektiden anmält sig som arbetssökande på Arbetsförmedlingen. I de långsiktiga resultaten redovisas deltagare som befinner sig i sysselsättning,²³ utbildning eller arbetsmarknadspolitiskt program. Uppgifterna hämtas via registerdata.²⁴

4.6.1 Resultat vid avslut i projekt

Av de som fullföljt PO 2-projekten av Försäkringskassans deltagare har 41 procent förbättrat sin ställning på arbetsmarknaden vid tillfället de slutar i projektet, 39 procent av kvinnorna och 44 procent av männen. Motsvarande resultat hos de som fullföljt PO 3-projekten är 57 procent, 55 procent av kvinnorna och 58 procent av männen. Sammantaget har 43 procent av Försäkringskassans deltagare förbättrat sin ställning på arbetsmarknaden vid avslut i projekt, 40 procent av kvinnorna och 46 procent av männen.

¹⁹ Försäkringskassans svar på regeringsuppdrag i regleringsbrev 2018 rörande det nationella programmet för Europeiska socialfonden (ESF) 2014–2020.

²⁰ Försäkringskassans databas MiDAS, uppgifter för perioden 1 januari 2015–31 juli 2021.

²¹ Det är betydligt fler som har aktivitetsersättning än sjukersättning. I den totala målgruppen har drygt 100 personer sjukersättning och drygt 2000 personer aktivitetsersättning. Se mer detaljerad information i tabell 2.

²² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1304/2013.

²³ En person definieras vara i sysselsättning, inklusive egenföretagande, om hen utför arbete mot förtjänst. Detta är EU:s officiella definition.

²⁴ Detta baseras på projektens inrapportering av deltagare till SCB, kompletterat med registeruppgifter som finns hos SCB samt hämtas från Arbetsförmedlingen, CSN och Försäkringskassan.

4.6.2 Resultat efter sex månader

Sex månader efter att Försäkringskassans deltagare slutat i ett PO 2-projekt är 46 procent i sysselsättning, utbildning eller arbetsmarknadspolitiskt program, 43 procent av kvinnorna och 50 procent av männen. Motsvarande siffra för deltagarna i PO 3-projekt är 65 procent, 64 procent av kvinnorna och 67 procent av männen. Sammantaget har 50 procent av Försäkringskassans deltagare förbättrat sin ställning på arbetsmarknaden efter sex månader, 47 procent av kvinnorna och 54 procent av männen.

Att resultaten är något bättre för män än för kvinnor har uppmärksammats av Svenska ESF-rådet i deras kvartalsvisa socialfundsrapporter till Arbetsdepartementet och det är en skillnad som håller i sig. Skillnaden i resultat mellan kvinnor och män återfinns framförallt bland deltagare med grundskole- eller gymnasieutbildning. Bland deltagare med högskoleutbildning finns ingen stor skillnad mellan könen.

I en av ESF-rådets senaste socialfundsrapporter²⁵ framgår bland annat att kvinnor i lite större utsträckning går vidare till utbildning och att män i tydligt större utsträckning går vidare till anställning eller ett arbetsmarknadspolitiskt program. I tidigare socialfundsrapporter²⁶ presenteras ekonomisk resursfördelning, insatsernas kvalitet, arbetsmarknadens funktionssätt och deltagarnas bakgrundsfaktorer som möjliga inverkan till skillnaden i resultat. Något som redan tidigare uppmärksammats av ESF-rådet är att projekt med en högre andel kvinnor än män har lägre finansiella resurser per deltagare jämfört med projekt med en högre andel män.

5. Samverkan inom ramen för socialfundsprogrammet 2014–2020

Försäkringskassan har under programperioden 2014–2020 samverkat i strukturella frågor kring den Europeiska socialfonden på lokal, regional och nationell nivå med främst Svenska ESF-rådet och Arbetsförmedlingen. Andra viktiga aktörer är regioner, kommuner, arbetsgivare, samordningsförbund och hälso- och sjukvården. Det sker bland annat genom dialoger inför utlysningar och specifika projektansökningar samt deltagande i nationella och regionala nätverk för arbete inom ramen för socialfonden.

Samverkan har också skett i de regionala strukturfondspartnerskapen där Försäkringskassan från och med socialfundsperiod 2014–2020 är ordinarie ledamot. Detta möjliggör en ökad kompetens hos aktörerna i partnerskapet om våra målgruppers behov och bidrar till en bättre helhetsbild vid prioritering bland projektansökningarna. Partnerskapen underlättar Försäkringskassans samverkan genom att öppna upp, påskynda och förenkla kontaktytor. Genom arbetet i partnerskapen får Försäkringskassan också insyn i andra aktörers och individers behov och utmaningar som kan tas tillvara i vår verksamhet.

6. Erfarenheter och lärdomar av betydelse för verksamheten

Här presenteras Försäkringskassans erfarenheter och lärdomar från programperioden 2014–2020. Det handlar dels om praktiska omständigheter kring projektarbete såsom utlysningstid, administration, medfinansieringskonstruktion och uppföljning av deltagarresultat. Det består av lärdomar från projektet 4ESS som Försäkringskassan var ägare till och erfarenheter av att ha ägt få projekt. Det omfattar slutligen identifierade mervärden projektarbetet gett på både struktur- och individnivå.

6.1 Längre utlysningstid

Vid mobilisering inför och under framtagandet av en projektansökan är det viktigt att Försäkringskassan och andra aktörer som är aktuella för en projektansökan kopplas på så tidigt som möjligt i processen. Det är nödvändigt att projekttiden i ansökan överensstämmer med målgruppens behov, relaterar till den regionala eller den nationella planen och förankras både internt och mellan aktörerna. Utöver det ska en behovsanalys göras. Allt detta tar tid. Försäkringskassan anser därför att utlysningstidernas längd generellt bör förlängas så att de samverkande aktörerna hinner upprätta en ansökan med bra kvalitet.

²⁵ Socialfundsrapport 2021:2

²⁶ Socialfundsrapport 2020:1 och 2020:3.

6.2 Behov av förenklad administration

Svenska ESF-rådet har genomfört vissa förenklingar socialfundsperioden 2014–2020 såsom enhetskostnader för deltagaresättningar och för personalens nedlagda tid, möjlighet till digital tidsredovisning och att bifoga dokument i projektrummet.²⁷ Försäkringskassan ser det som positivt men bedömer att det behövs ytterligare förenklingar för att underlätta projektägarskap och deltagande som medfinansier. Exempel på det är ett förenklat ansökningsförfarande, en minskad detaljnivå för budgeten och en förenklad deltagarredovisning. Vissa av dessa förenklingar arbetar Svenska ESF-rådet med i förberedelserna inför arbetet med ESF+ vilket Försäkringskassan uppmuntrar.

6.3 Utmaningar med medfinansiering genom deltagaresättning

Socialfondens medfinansieringskonstruktion i Sverige består till största del av deltagaresättning²⁸ som beräknas utifrån deltagarnas närvaro i projektinsatser, räknat per timme i förhållande till schabloner kopplat till deras ersättning och ålder. Det finns utmaningar med denna medfinansieringskonstruktion:

- Konstruktionen kan ge felaktiga incitament och motverka projektets syfte. Det kan till exempel leda till en inlåsnings effekt för projektdeltagare och en risk att projekt designas för att klara medfinansieringen snarare än att designas kring själva utvecklingsidén.
- Konstruktionen kan leda till svårigheter att skapa projekt för grupper med låga ersättningsnivåer och stort behov av insatser. Individer som har låg aktivitetsförmåga och låg ersättning ger mindre medfinansiering än de som har högre aktivitetsförmåga och högre ersättning. Detta medan den förstnämnda gruppen snarare är de som behöver mest stöd.
- Konstruktionen innebär en svårighet i budgetering inför ett projekt eftersom det på förhand är svårt att veta hur många deltagare som kommer att delta samt till vilken grad.

Givet resonemanget ovan anser Försäkringskassan att det skulle vara fördelaktigt att inte använda en medfinansieringskonstruktion som är baserad på deltagaresättningar.

6.4 Bättre fånga stegvisa förflyttningar

Information om deltagare i ESF-projekt registreras av projekten och rapporteras till SCB vars data Försäkringskassan kan begära ut avidentifierat. Enligt nuvarande indikatorer efter avslut går det enbart att få fram statistik om försörjning för personer som fått arbete eller närmat sig arbetsmarknaden. Försäkringskassans målgrupp omfattar många deltagare som inte når hela vägen till arbete eller studier. För att få bättre förståelse för vilka eventuella stegförflyttningar dessa deltagare tar är det angeläget att bredda indikatorerna som finns efter avslut i ett projekt. Försäkringskassan har lyft behovet av stegvisa förflyttningar vidare till Svenska ESF-rådet i det förberedande arbetet med uppföljning och indikatorer i ESF+.

6.5 Projektägarskap i ESF-projekt

Försäkringskassan har varit projektägare till en förstudie och ett genomförandeprojekt under programperioden 2014–2020. En anledning till att vi inte ägt fler är att vi mest medverkat i projekt där insatser riktade till försäkrade testas och utvecklas. Eftersom Försäkringskassans uppdrag är att vara en samordnande funktion för de insatser som individen behöver och inte att anordna eller tillhandahålla insatser är vi inte ägare till den typ av projekt. En eventuell implementering av projektresultat underlättas dessutom av att den aktör där insatser ska utvecklas tar på sig projektägarskapet. Försäkringskassan bedömer att det finns behov hos våra målgrupper av insatser genom ESF-projekt som ger stöd till individer att närma sig arbete och studier, men utifrån projektägarskap lyfter vi de behoven i vår samverkan så att aktörer som kan implementera insatser tar projektägarskapet i den

²⁷ Projektrummet är en e-tjänst för aktörer inom offentlig, privat och idéburen sektor som ansöker om medel från Europeiska socialfonden.

²⁸ Ersättningen är från Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och kommun.

typ av projekt. När Försäkringskassan ägt projekt har det handlat om att utveckla samarbete mellan oss och andra aktörer och att höja kompetensen hos oss och våra samarbetsaktörer.

6.6 Tillvaratagande av erfarenheter från ESF-projektet 4 ESS

Under 2021 har Försäkringskassan tagit vidare erfarenheter från ESF-projektet 4 ESS som Försäkringskassan var ägare till. Projektet syftade till att minska och förebygga sjukfrånvaro hos kommunanställda genom att utveckla samarbetet och kompetensen hos Försäkringskassan, hälso- och sjukvården och tre kommuner som arbetsgivare. De arbetsmetoder som användes inom projektet är etablerade hos Försäkringskassan och används sedan tidigare i vår strukturella samverkan. Däremot har kombinationen av metoderna som projektet använde och den omfattande utvärderingen, bidragit till att ytterligare öka våra kunskaper om metoderna, och vilka effekter de kan ge. Genom 4 ESS har Försäkringskassan dessutom sett att kombinationer av metoder kan ge synergieffekter.

Försäkringskassan har under 2021 internt spridit de arbetsmetoder som inom projektet visat sig bidra till att arbetsgivaren i högre utsträckning hittar sin roll och aktivare arbetar med arbetsanpassning både i det förebyggande arbetet och när medarbetare varit sjukskrivna. Det handlar exempelvis om att:

- med strukturella metoder öka samarbetet mellan de tre största aktörerna kring en anställd individ (arbetsgivaren, hälso- och sjukvården och Försäkringskassan)
- tillsammans med andra experter bidra till att öka arbetsgivarens förståelse (främst första linjens chefer) för hela sjukskrivningsprocessen och därmed öka individens trygghet
- inom samverkansöverenskommelser med andra aktörer tillsammans:
 - se över och förbättra gemensamma delar i sjukskrivningsprocessen
 - skapa överenskomna strukturer kring gemensamma möten så att alla deltagare känner sig väl förberedda, engagerade och trygga.

Dessa erfarenheter har under 2021 förtydligats i de styrande och stödjande dokument som gäller Försäkringskassans strukturella samverkan, samt i metodstödet för handläggningen.

6.7 Extern samverkan i arbetet med socialfonden

Arbete med socialfonden genom enskilda projekt och på strategisk nivå har möjliggjort och utvecklat Försäkringskassans samverkan med befintliga och nya samarbetsaktörer. Genom samverkan i den nationella Övervakningskommittén och i de regionala strukturfonds-partnerskapen underlättas en helhetsförståelse i arbetet med fonden och det ger oss en ökad påverkansmöjlighet i genomförandet av fonden. Försäkringskassans deltagande i styr- och referensgrupper för ESF-projekt är viktigt för att kunna påverka insatsernas utformning så att de är ändamålsenliga för våra målgrupper och för att utveckla samverkan mellan aktörerna. Genom detta ökar även vår kunskap om andra aktörer och vår möjlighet att sprida kunskap om socialförsäkringen och Försäkringskassans uppdrag. Rätt förväntningar hos respektive aktör förbättrar verksamheten för de individer som har behov av insatser.

6.8 ESF-projekt möjliggör fler rustande insatser

Deltagare i ESF-projekt befinner sig ofta längre från arbetsmarknaden än de som tar del av insatser i det förstärkta samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. För Försäkringskassans målgrupp är insatser med stöd av socialfonden ett viktigt komplement till insatserna i det förstärkta samarbetet.

7. Förberedelser inför programperioden 2021–2027

Försäkringskassan har medverkat i externa förberedelser inför programperioden 2021–2027 för Europeiska Socialfonden plus (ESF+) samt initierat och genomfört interna förberedelser inför programstarten.

7.1 Externt arbete

Svenska ESF-rådet har fått uppdraget att ta fram Sveriges nationella program för ESF+. Försäkringskassan har gett inspel till förslaget på det nya programmet som lämnades in av Svenska ESF-rådet till regeringen den 1 april 2020. Försäkringskassan deltog även vid det

möte den 10 maj 2021 där Arbetsmarknadsdepartementet presenterade ett reviderat förslag på nationellt program, och delgav där synpunkter till det reviderade programmet.

Utöver detta har Försäkringskassan bistått Svenska ESF-rådet i arbetet med indikatorer, utvärdering, ansökningsformulär samt möjligheter inom ramen för programområde A. I vissa av dessa områden har det skett i samverkan med andra aktörer såsom Arbetsförmedlingen och Statistiska Centralbyrån (SCB).

När det gäller området uppföljning och utvärdering har Försäkringskassan bland annat framfört att det är önskvärt att den utvecklas på projektnivå för att vid projektavslut kunna ge bättre svar på om insatserna var rätt för målgruppen, gett önskad effekt och i så fall hur. Detta för att tydligare kunna påvisa eventuella orsakssamband mellan projektets insatser och effekter och underlätta eventuell implementering.

Under 2021 har Svenska ESF-rådet arbetat med att ta fram en nationell handlingsplan för programperioden 2021–2027 och under samordning av regionerna har arbetet pågått med att ta fram regionala handlingsplaner. Försäkringskassan deltar aktivt som en aktör och intressent i detta arbete.

7.2 Internt arbete

Försäkringskassan har under 2021 arbetat internt för att möjliggöra vår aktiva medverkan i programmet för ESF+. Detta arbete inleddes med att, genom bred beredning i myndigheten, sammanställa erfarenheter från programperioden 2014–2020 och ta fram förslag på inriktningar framåt i arbetet med fonden. Detta diskuterades i Försäkringskassans ledningsgrupp och gav grunden för arbetet med nya interna riktlinjer för ESF+. Arbetet med att ta fram och bereda riktlinjerna sker under hösten 2021. De beräknas att vara beslutade och klara i början av 2022. Genom nya interna riktlinjer skapas både en tydlighet och trygghet internt i arbetet med fonden. Dessa kompletteras också med information och stöd på vår internwebb och särskilda informationsinsatser vid uppstarten av programperioden.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av avdelningschef Ulrika Havossar och verksamhetsutvecklare Sofia Gagnert, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Sofia Gagnert