



EUROPEISKA UNIONEN
Europeiska socialfonden

TEMAGRUPP
UNGA

PM

Datum
2010-05-20

1 (9)

Medfinansiering av ungdomsprojekt inom Europeiska Socialfonden under programperioden 2007-2013

Förord

Denna promemoria har producerats för att belysa de strukturella problem som finns när det gäller den offentliga medfinansieringen för ungdomsprojekt. Problem som drabbar projekt som riktar sig till en prioriterad målgrupp vilket betyder att även eliminerandet av dessa problem bör vara högt prioriterat. I rapporten ges några förslag på förändringar som kan tjäna till att förstärka detta arbete.

Vi berör också litet kort hur några andra EU-länder organiserat sin medfinansiering.

Ett stort tack till Peter Pedersén och Magnus Björklund som sammanställt telefonenkäten, och tack till Oscar Svensson och Karin Fridén för dokumentation från projektbesök – alla har de bidragit till rapportens tillkomst.

Susanne Zander

Coordinator

Temagruppen Unga i arbetslivet

Inledning och bakgrund

Europeiska socialfonden är en del av EU:s sysselsättningsstrategi och finns i alla medlemsstater. I *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013* (N2007/7152/RT) står skrivet att Sverige bättre bör integrera svaga grupper på arbetsmarknaden såsom invandrare och ungdomar för att ta tillvara den arbetskraftspotential som de utgör. Europeiska Socialfonden är uppdelad i två programområden, programområde 1 Kompetenshöjande insatser och programområde 2 som ska verka för ett utökat arbetskraftutbud. I de mål som Socialfonden har för programområde 2, ökat arbetskraftsutbud så rör det andra målet specifikt unga;

Socialfonden ska bidra till att underlätta ungas etablering i arbetslivet samt att förebygga att unga hamnar i utanförskap. (Nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning (ESF) 2007–2013, sidan 38).

Målgruppen är

- personer som är helt arbetslösa sedan minst ett år med särskilt fokus på personer med utländsk bakgrund (minst 3 månader för personer i åldern 18–24 år)
- helt eller delvis sjukskrivna sedan minst 6 månader
- de som har hel eller delvis sjuk- och aktivitetsersättning
- den som erhåller ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen eller introduktionsersättning enligt lag om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar för sin försörjning
- unga som befinner sig i övergången mellan studier och arbetslivet (Nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning (ESF) 2007–2013 sidan 39).

Europeiska Socialfonden i Sverige erhåller under nuvarande programperiod drygt 6 miljarder SEK från EU och Sverige bidrar sedan med en lika stor offentlig medfinansiering. Nationell offentlig medfinansiering sker inom programområde 1 med medel som särskilt anvisas av regeringen i regleringsbrev till Svenska ESF-rådet. För programområde 2 sker medfinansiering med offentliga medel som beslutas på regional och lokal nivå.

Inom programområde 2 är merparten av den offentliga medfinansieringen stöd till projektdeltagarnas försörjning (olika typer av arbetslöshets- och sjukersättning, introduktionsersättning eller ekonomiskt bistånd). Den offentliga medfinansieringen kommer därför i första hand från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommunerna, men också från länsstyrelser, landsting med flera offentliga huvudmän. Den offentliga medfinansieringen utgör normalt 60 procent av projektbudgeten inom programområde 2 och resterande del utgörs av stöd från Socialfonden. Inom programområde 1 sker medfinansieringen normalt på nationell nivå varvid projektägare inte krävs på någon offentlig medfinansiering. Inom båda programområdena kan projektägande organisation vara offentlig, privat eller ideell.

I temagruppens rapport *Europeiska socialfonden och unga* har konstaterats att en betydande del av arbetet inom programområde 2 utgörs av projekt för unga (Temagruppen Unga i arbetslivet 2010:1). Av de genomförandeprojekt som fanns inom programområde 2 i mars har 60 procent enligt ansökan unga som målgrupp. Mängden ungdomsprojektansökningar ESF-rådet hittills har beviljat inom programområde 2 kan ses som ett tecken på stora lokala behov av ett utökat arbete och metodutveckling av insatser och stöd till unga arbetslösa. Men med nuvarande regler för medfinansiering blir det svårt att arbeta med den grupp som har ett särskilt stort behov av stöd.

I ungdomsprojekt utgörs den offentliga medfinansieringen normalt av enbart deltagaresättning eller en kombination av personalkostnader och deltagaresättning. Inget projekt har enbart personalkostnader som medfinansiering.

Vad som särskiljer ungdomsgruppen är att den i liten utsträckning har kvalificerat sig till en arbetslöshetsförsäkring. Det tidigare studerandevillkoret – som möjliggjorde en ersättning på grundnivå efter studier – har tagits bort. För unga i åldern 18 till och med 24 års ålder är det utvecklingsersättning som ges. Ersättningsnivåerna är jämförbara med studiehjälpen men om du är under 20 år och inte genomfört en gymnasieutbildning är den lägre. För unga som är under 18 år och arbetslösa finns ingen arbetslöshetsersättning, och de har endast i undantagsfall ekonomiskt bistånd från kommunen.

I vårt arbete inom temagruppen Unga i arbetslivet är problem med medfinansieringen ett återkommande samtalsämne när vi möter projekt.

Medfinansiering av ungdomsprojekt inom Europeiska Socialfonden

Metod

Underlaget till denna PM bygger på uppgifter som kommit fram vid projektbesök, dialog som förts med projektutvärderare samt en kortare telefonenkät riktad till projekt med unga som målgrupp. Telefonenkäten syftade till att undersöka om det fanns andra typer av finansieringsproblem än de redan kända. Av de genomförandeprojekt som finns just nu, våren 2010, är enligt de uppgifter som angetts i projektansökan ett 60-tal ungdomsprojekt och ytterligare ett 80-tal projekt har unga som en av flera prioriterade målgrupper. Endast 14 projekt uppger i projektansökan att de ämnar rikta sig till unga mellan skola och arbetsliv. Och bara några enstaka projekt uppger att de ämnar jobbar med unga som är under 18 år.

I den rundringning som gjorts, där vi utgått från samtliga beviljade genomförandeprojekt som i ansökan anger att de riktar sig till unga, har 16 slumpvis utvalda projekt svarat på enkäten. Det visade sig att 12 arbetar enbart med unga deltagare eller har unga som en målgrupp bland andra och att 4 projekt saknade unga deltagare. Av projekten med unga deltagare uppgav 8 stycken att de upplevt problem med medfinansieringen. Vår telefonenkät ger oss inte möjlighet att generalisera om hur vanligt förekommande dessa

problem är i hela projektmassan men mycket tyder på att det behövs en strukturell förändring för att underlätta för befintliga och kommande ungdomsprojekt. Redovisningen nedan ger den samlade bilden av information som framkommit i både enkäten, vid projektmöten, och i dialog med projektutvärderare.

Offentlig medfinansiering i ungdomsprojekt

Den offentliga medfinansieringen i ungdomsprojekten är som sagt konstruerad utifrån två olika modeller. I det ena fallet bygger den enbart på de ersättningar som utgår till de individer som deltar i projekten. I det andra fallet bygger den både på personalkostnader och på deltagarnas ersättning.

Det är främst den del av den offentliga medfinansieringen som bygger på deltagarnas ersättning som skapar problem. Ersättningsnivåerna kan som påpekats inledningsvis variera kraftigt i åldersgruppen 16 till 24 år. Då framtida deltagares ersättning för de flesta projekten inte går att prognostisera blir det svårt att planera verksamheten på lång sikt. Det kan även uppstå en situation där individer med lägst ersättning riskerar att hamna utanför projektverksamheten. Om många deltagare har en lägre ersättning än planerat så leder det till att medfinansieringsgraden blir låg, vilket i sin tur gör att totalbudgeten blir lägre än beräknat. I vissa fall ökar man antalet deltagare för att kompensera för detta. Både ökat antal deltagare såväl som inskränkningar i verksamhet på grund av en minskad budget leder dock till att det blir svårt att bedriva en verksamhet av god kvalitet.

Som framgår av tabellen uppträder denna problematik oavsett vilken typ av organisation som är projektägare. Kommunen som projektägare är den mest frekventa i den totala projektmassan av ungdomsprojekt. Det finns dock skäl att misstänka att svårigheterna är som störst i projekten som drivs av icke offentliga aktörer. Dessa har rimligen sämre förutsättningar att öka den offentliga medfinansieringen genom att omprioritera i den egna organisationen. Det är i offentligägda projekt troligen något vanligare med en medfinansiering genom personalkostnader och lokalkostnader, men i de flesta projekten är andelen av den offentliga medfinansieringen som utgörs av deltagarersättningen dominerande.

Projekttyp	Projektägare	Antal	Varav har problem
Ungdomsprojekt	Privat	3 st	2 st
Ungdomsprojekt	Offentlig	7 st	5 st
Ungdomsprojekt	Ideell	2 st	1 st
Samtliga	Samtliga	12 st	8 st

Att medfinansieringen knyts till deltagarnas ersättning kan medföra att det uppstår en situation där det blir mycket svårt att över tid göra realistiska skattningar av

storleken på medfinansieringen. Till exempel kan projekt vara beroende av hur många unga som omkringliggande aktörer hänvisar till dem, vilket kan variera över tid. Detta i sin tur innebär att man kan tvingas skära ner på vissa aktiviteter inom projektet för att hålla sig inom budgetramarna. Verksamheten blir svårplanerad och i ett extremfall skulle det kunna leda till att projekt måste läggas ned innan projekttidens slut. Denna problematik har även lyfts fram av projektutvärderare. Den offentliga medfinansieringen utgör vanligen 60 procent av projektbudgeten. Detta menar projektutvärderaren påverkar rekryteringen till projekten så att det drabbar målgrupperna för programområde 2 på ett negativt sätt:

”Bäst för projektet blir då att rekrytera deltagare med höga försörjningsstöd vilket vanligen uppbärs av äldre personer. Unga i utanförskap har oftast låga stöd eller inga alls, följaktligen undviker man att rekrytera dessa grupper.”

Utvärderare har i sitt arbete träffat projekt där man för närvarande har en lägre andel unga än vad som planerats. I vår telefonenkät uppgav 4 av 16 projekt, som enligt ansökan skulle rikta sig till unga, att unga inte var prioriterade i projektet. Det vi vet med säkerhet utifrån rundringning, möte med projekt på andra sätt samt utifrån en analys av regelverket är att resurssvaga målgrupper, där unga är en tydlig sådan men inte de enda¹, skapar lägre medfinansiering av projekt.

Ungdomsprojekten riskerar därför att ha mindre resurser än planerat vilket kan tänkas påverka en projektägares intresse för att arbeta aktivt för och med unga, särskilt de unga under 20 år som varken arbetar eller studerar. Förvisso finns det idag många projekt som i sin ansökan uppger unga som målgrupp men villkoren för dessa ungdomsprojekt kan komma att påverka många projekt negativt.

Hur medfinansiering av ungdomsprojekt ser ut i Belgien, Tyskland och Spanien

I samarbetet inom European Network on Youth Employment har temagruppen Unga i arbetslivet gjort en förfrågan till Belgien, Tyskland och Spanien om hur finansieringen av ungdomsprojekt ser ut där.

I Tyskland har man upplevt samma problematik som vi har i Sverige när det gäller medfinansiering på projektnivå med ungas deltagarsättning. Under denna programperiod har man därför avsatt medel på federal nivå för att medfinansiera Socialfonden. Även i Belgiska Flandern sker medfinansieringen på regional nivå, och merparten genom en fond. I Spanien är socialfonden nära knuten till den nationella arbetsmarknadspolitiken och finansierar stora delar av ett nationellt program “Escuelas Taller y Casas de Oficios” tillsammans med nationella och regionala medel.

¹ Även utrikes födda kvinnor har lyfts fram då maken är ofta den som står som mottagare av försörjningsstöd eller introduktionsersättning.

De tillfrågade länderna har alla en högre ESF-budget än Sverige (även i relation till antalet invånare).² De har samtliga valt att i hög grad lägga den offentliga medfinansieringen på regional eller nationell nivå i stället för att göra som Sverige och lägga medfinansieringen på lokal nivå (projektnivå).

Diskussion och förslag

I temagruppens verksamhet möter vi projekt som har unga deltagare. Många av dessa kämpar för att hålla projektet ekonomiskt flytande. I telefonenkäten var det ungefär hälften av ungdomsprojekten som hade svårigheter. Mot bakgrund av hur regelverket har utformats är det vår bedömning att detta överensstämmer för gruppen ungdomsprojekt i sin helhet. Samtliga av de kontaktade ungdomsprojekten hade främst deltagarersättning som offentlig medfinansiering. Svårigheterna har uppstått på grund av att ersättningsnivåerna för unga var lägre än beräknat. Allra lägst ersättning – ingen alls – har unga som är under 18 år. Temagruppen kommer i sitt arbete framåt att titta närmare på i vilken utsträckning så unga deltagare finns inom den ESF-finansierade projektverksamheten, samt hur många av de projekt som enligt ansökan tänkt rikta sig till unga och sedan faktiskt också har unga deltagare.

Sedan föregående programperiod har Arbetsförmedlingen övertagit ansvaret för arbetslösa under 20 år. Föregående programperiod hade merparten av landets kommuner avtal med Arbetsförmedlingen inom det så kallade Kommunala ungdomsprogrammet. Det har inte skett någon förändring av andra strukturella system som en konsekvens av att ansvaret förts över på Arbetsförmedlingen. Konsekvensen av det rådande systemet kan i vissa fall bli att de unga som står längst ifrån arbetsmarknaden inte fångas upp av vare sig Arbetsförmedlingen, kommunen eller ESF-finansierad projektverksamhet. Detta är särskilt problematiskt då de är en prioriterad grupp för Europeiska Socialfonden under programperioden 2007–2013. Projektutvärderare menar att det finns en överhängande risk att vissa projekt fokuserar på en äldre målgrupp på grund av ungas låga ersättningsnivåer.

Regelverket kan också slå olika mot olika projektägare – offentliga aktörer kan ha lättare att kompensera genom att öka den egna medfinansieringen i form av löner, lokaler och annat. För ideella och privata aktörer krävs det i stället att deras offentliga samarbetspartners ökar sin insats – något som kan vara betydligt svårare att påverka. I några fall som temagruppen känner till har projekt stått inför hot om nedläggning.

Ideella och privata aktörer har också påtalat att de blir beroende av att samarbetet med Arbetsförmedlingen och kommunen fungerar och att de sköter sina åtaganden. Det vill säga redovisar försörjningsstödet samt anvisar unga med ersättning till projektet.

Projekt har också påtalat att det krävs påtagliga förkunskaper för att förstå konsekvensen av vad medfinansiering innebär. Många nya organisationer upplever betydande problem

² Beroende på den fördelningskalkyl vilket finns inom EU varierar medfinansieringskraven mellan länderna

med systemet vilket i sin tur kan innebära att oerfarna organisationer avskräcks från att söka projektmedel.

En konsekvens av att projekt inom programområde 2 till stor del baserar sin medfinansiering på deltagarnas ekonomiska ersättning är att unga utan eller med en ringa ersättning riskerar att missgynnas, och att antalet projekt med denna målgrupp blir liten – trots att det finns ett tydligt behov av metodutveckling för denna grupp.

Problem med den offentliga medfinansieringen uppmärksammades redan föregående programperiod för programmet Växtkraft Mål 3 och Ramböll Management föreslog en alternativ finansieringsmodell i sin slututvärdering av programmet, ”skapa en nationell medfinansiering som minskar beroendet lokalt i genomförandet, till exempel genom nationellt avsatta medel”(Ramböll Management (2005). *Svenska ESF-Rådet – Slututvärdering av Växtkraft Mål 3*). Som påpekats har också andra länder dragit denna slutsats.

Inom ESF och bland andra aktörer finns en utbredd insikt om de problem som det nuvarande regelsystemet ger upphov till när det gäller ungdomsgruppen – inte minst de som är under 18 år vilket vi hoppas kan medföra att det också finns flera som arbetar för en lösning på problemet. Temagruppen ser ett antal olika alternativa lösningar.

- Ett alternativ är att medfinansieringskraven inom programområde 1 höjs och att den sänks inom programområde 2. Antingen för samtliga projekt eller för projekt med vissa målgrupper som har en särskilt låg deltagaresättning.
- I andra länder finns en statlig eller federal medfinansiering. Tyskland menar att det är en konsekvens av att de under föregående programperiod såg att unga hade låga ersättningsnivåer och att projekten hade problem. Vi rekommenderar därför att Sverige inför en nationell medfinansiering även inom programområde 2, alternativt att det görs riktat mot projekt där deltagare som saknar eller har en ringa ersättning utgör den huvudsakliga målgruppen.
- Ett tredje alternativ, om systemet med deltagarnas ersättning ska bibehållas, är att införa en ersättning till arbetslösa unga från 16 års ålder. Detta kan vara relevant då den obligatoriska utbildningen upphör i den åldern. Unga som deltar i gymnasiet får studiehjälp. Unga som deltar i arbetsmarknadsåtgärder men är under 18 år får ingen ersättning alls. Detta är sannolikt en bidragande orsak till mörkertalet på hur många i åldern 16–20 år som varken studerar eller arbetar (Ungdomsstyrelsen 2009, *Vägarna in*).
- Ett alternativ till deltagarnas ersättning som offentlig medfinansiering finns för de ideella aktörerna – Allmänna Arvsfonden. Ytterst få projekt använder dock denna lösning. Arvsfondsmedel har tidigare använts för arbetsmarknadssatsningar, se till exempel Ungdomsstyrelsens rapport *En andra chans – Utvärdering av ideella navigatorcentrum för unga* (2008). I den konstaterar myndigheten att de navigatorverksamheter med ideell huvudman som fick stöd inte kunde fortsätta sin verksamhet efter projektets slut. Trots att de hade bättre verksamhetsresultat än de med en kommunal huvudman. Däremot implementerades de kommunala navigatorverksamheterna i hög utsträckning i ordinarie verksamhet.³ Möjligen skulle en större samlad medfinansiering från Arvsfonden för ungdomsprojekt med ideella projektägare kunna öka möjligheterna för ideella aktörer att söka Socialfondsmedel i samverkan med offentliga aktörer. Det skulle, förutom en förbättrad verksamhet, kunna bidra till en ökad ekonomisk stabilitet och en mer jämbördig samverkan.
- I många andra länder till exempel Cypern och Tyskland kan olika typer av studerandeersättningar användas som offentlig medfinansiering. Användandet av studiehjälp respektive skolpeng bör utvecklas i Sverige och kan med fördel användas för åldersgruppen under 20 år. I dag förekommer det oss veterligen i mycket ringa grad.

³ Stödet till navigatorverksamheter med kommunala huvudmän kom från Näringsdepartementet, för mer information se *Navigatorcentrum visar vägen till arbete*, Ungdomsstyrelsen (2007).