

Styrket ungeindsats.

Analyse af barrierer og muligheder for at flere unge sikres en erhvervskompetencegivende uddannelse

Arbejdsmarkedsstyrelsen

27. august 2009

Indholdsfortegnelse

1. Indledning.....	4
2. Resumé	5
3. Fremgangsmåde.....	9
3.1 Hypotesedrevet tilgang	9
3.2 Aktiviteter	11
4. Målsætninger og status for ungeindsatsen	13
4.1 Målsætninger for ungeindsatsen.....	13
4.2 Status for ungeindsatsen	14
5. Barrierer knyttet til organisering af indsatsen	19
5.1 Strategi og målsætning	19
5.2 Delt ledelse og delte indsatsbudgetter	23
5.3 Dagligt samarbejde	25
5.4 Overgange i indsats og ansvar	29
6. Barrierer knyttet til anvendelse af aktive tilbud	34
6.1 Rammer for aktive tilbud.....	34
6.2 Udfordringer med eksisterende tilbud	37

Copyright © Deloitte Business Consulting A/S. All rights reserved.

Rapportens anvendelse

Denne rapport er alene udarbejdet til Deloitte's opdragsgiver ud fra det givne opdrag. Deloitte påtager sig intet ansvar for andres anvendelse af rapporten. Kopiering af rapporten, helt eller delvis, må i hvert enkelt tilfælde kun finde sted med følgende tydelige kildeangivelse: "Styrket ungeindsats", Deloitte, august 2009.

Kontakt

Spørgsmål til denne rapport's indhold kan stiles til:

- Morten Ry, partner, tlf. 36 10 26 56
- Andreas Nikolajsen, manager, tlf. 36 10 25 81.

Om Deloitte Business Consulting – Fra idé til virkelighed

Deloitte Business Consulting fokuserer på udvikling og effektivisering af kundernes organisation, kerneprocesser, økonomistyring og it for at bidrage til realisering af kundernes strategiske målsætninger. Vi kender den offentlige sektor til bunds og kombinerer vores faglige kompetencer med evnen til at lede, styre og gennemføre projekter i et politisk miljø. Det kan være som rådgivere eller som ansvarlige for processer fra idéstadiet til implementering.

Deloitte er Danmarks største revisions- og rådgivningsfirma. Vi tilbyder en bred vifte af ydelser og kombinerer konsulentrollen i Deloitte Business Consulting med Deloitte's kompetencer inden for revision, skat og finansiering. Det giver vores kunder en unik mulighed for at få integrerede løsninger, som er skræddersyet til de enkelte opgaver.

Vi er en del af den globale virksomhed Deloitte Touche Tohmatsu med 165.000 medarbejdere på verdensplan. Vi udvikler og deler viden på tværs af kontorer i mange lande. Inspirationen fra udlandet kombineret med systematisk metodeudvikling på tværs af landegrænser sikrer, at vores løsninger altid tager udgangspunkt i den seneste viden. Det er forudsætningen for, at vi i dag og i fremtiden kan være en attraktiv og værdiskabende rådgiver.

Deloitte Business Consulting A/S
Tlf. 36 10 20 30
Fax 36 10 20 40
E-mail: businessconsulting@deloitte.dk
www.deloitte.dk

Besøgsadresse
Weidekampsgade 6
2300 København S

Postadresse
Deloitte Business Consulting A/S
Postboks 1600
0900 København C

1. Indledning

Der er i disse år stort fokus på at øge antallet af unge, der får en kompetencegivende uddannelse. Regeringen indgik i november 2006 en aftale med en række partier om, at mindst 95 procent af alle unge skal have en kompetencegivende uddannelse.

De seneste tal på området viser imidlertid, at der i dag er cirka 16 procent af en ungdomsårgang, der afslutter deres skolegang efter folkeskolen. Samtidig viser erfaringerne, at unge, der ikke uddanner sig efter folkeskolen, har betydelig større risiko for at ende uden for arbejdsmarkedet, end tilfældet er med de unge, der fuldfører en ungdomsuddannelse.

På denne baggrund ønsker Arbejdsmarkedsstyrelsen gennemført en analyse af:

**Hvilke barrierer og muligheder er der for,
at flere unge gennemfører en erhvervskompetence-
givende uddannelse?**

Analysen af barrierer og muligheder i indsatsen gennemføres som en kvalitativ analyse i UU-centre og jobcentre, hvor konklusionerne baseres på Deloittes samlede vurdering af det kvalitative datamateriale fra UU-centre og jobcentre.

Analysen skal give input til nye initiativer på området i eftersommeren 2009.

2. Resumé

Deloitte har i maj-juni 2009 for Arbejdsmarkedsstyrelsen gennemført en analyse af barrierer og muligheder for, at flere unge gennemfører en erhvervskompetencegivende uddannelse. Analysen fokuserer på barriererne for, at unge i risikogruppen for ikke at få en erhvervskompetencegivende uddannelse eller beskæftigelse får en aktiv indsats rettet mod uddannelse og job. Analysen af de unge i risikogruppen omfatter indsatsen for både de 15-17-årige og de 18-29-årige.

I nedenstående præsenteres kort de aktuelle målsætninger og en overordnet status for ungeindsatsen, der danner bagtæppet for den efterfølgende analyse ved at definere de målsætninger, som barrierer og muligheder skal ses og forstås i forhold til. Herefter præsenteres kort Deloitte's hovedkonklusioner relateret til henholdsvis organisering af indsatsen og anvendelse af aktive tilbud. Konklusionerne er Deloitte's vurderinger og analyser af barrierer og muligheder i indsatsen på baggrund af den kvalitative dataindsamling i UU-centre og jobcentre.

Målsætninger og status for ungeindsatsen

Beskæftigelsesministeren udmelder hvert år tre beskæftigelsesmål. I 2009 er ét af målene, at jobcentrene skal sikre, at antallet af unge konstanthjælps-, starthjælps-, introduktionsydelses- og dagpengemodtagere under 30 år bliver nedbragt i forhold til året før. Regeringen har endvidere sammen med aftalepartierne bag ”Aftale om udmøntning af globaliseringspuljen” en målsætning om, at mindst 95 procent af alle unge i 2015 får en kompetencegivende uddannelse.

For at nå målsætningerne for ungeindsatsen skal der fokuseres på en indsats over for både de 15-17-årige, der er i risikogruppen for ikke at komme i gang med en uddannelse eller beskæftigelse, og de 18-29-årige i risikogruppen.

Målsætningen for indsatsen i UU-centrene er fokuseret på at understøtte, at de 15-17-årige får et forløb, der sikrer, at den unge får valgt en uddannelse, som den unge er motiveret og har forudsætningerne for at gennemføre. Målsætningerne for den mere specialiserede indsats over for de 15-17-årige i risikogruppen er i højere grad defineret af lokale projekter og samarbejdsaftaler mellem UU-centre og jobcentre, hvor der er fokus på, at de unge sikres en kontinuer aktiv indsats, så der ikke tabes værdifulde år fra det 15. til det 17. år, og hvor det forebygges, at de unge møder op i jobcentret som 18-årig.

For de 18-29-årige i risikogruppen er målsætningen fra Arbejdsmarkedsstyrelsen, at alle i risikogruppen for ikke af sig selv at komme videre i job eller få en erhvervskompetencegivende uddannelse skal have en aktiv indsats rettet mod uddannelse og job.

Langt størstedelen af unge under 30 år klarer sig godt og er enten i uddannelse eller arbejde. Der er dog en mindre del af de unge uden erhvervskompetencegivende uddannelse, der er i risiko for marginalisering. I 2008 påbegyndte 93 procent af de unge, der forlod folkeskolen, en ungdomsuddannelse.

I forhold til målsætningen om en *aktiv* indsats til *alle* unge i risikogruppen kan det konstateres, at det for både de 15-17-årige, der forlader folkeskolen, og de 18-29-årige i risikogruppen langt fra er alle unge, der får den aktive indsats rettet mod uddannelse og job, der er behov for. Jobcentrenes og UU-centrenes udsagn i de gennemførte aktiviteter peger på, at indsatsen i dag i nogen udstrækning ikke er tilstrækkelig koordineret og systematisk. Særligt opleves udfordringer med at sikre de 15-17-årige i risikogruppen, der ikke i tilstrækkelig grad kan nås med den nuværende uddannelsesvejledningsindsats, en mere sammenhængende og koordineret aktiv indsats, hvilket udgør en betydelig risiko for, at disse unge ender på offentlig forsørgelse, når de fylder 18 år.

Barrierer knyttet til organisering af indsatsen

På baggrund de gennemførte interviews og workshoper i UU-centre og jobcentre vurderer Deloitte, at opdelingen i UU-center og jobcenter i to organisatorisk adskilte enheder mindsker muligheden for en fælles strategi og en fælles indsats over for de svagere unge i risikogruppen. Den manglende fælles strategi og målsætning bliver en barriere for at sikre alle unge i risikogruppen en aktiv indsats. Forskellene i strategi og målsætning, som følger af opdelingen af indsatsen i siloer, skaber særligt udfordringer relateret til forskelle i tilgang og fokus, uensartet forståelse af primære målgrupper samt oplevede modsætninger i de lovgivningsmæssige mål.

I interviewene fremhæver alle centre, at den delte ledelse og deraf følgende prioritering af ressourcer og budgetter giver anledning til dagligdags udfordringer i forskelligt omfang. Det er Deloitte's vurdering på baggrund af de gennemførte aktiviteter, at den organisatoriske og ledelsesmæssige deling betyder, at ikke alle dele af indsatsen for de unge i risikogruppen prioriteres i tilstrækkelig grad. Jobcentrene har et primært fokus og prioriterer i vidt omfang ressourcerne i forhold til risikogruppen, mens UU-centrene overvejende fokuserer deres indsats på den brede uddannelsesvejledning og derfor ikke i samme omfang prioriterer ressourcerne til indsatsen for risikogruppen. Konsekvenserne for indsatsen bliver, at det er vanskeligt at prioritere de samlede ressourcer i indsatsen, således at der leveres den hurtigste og mest effektive indsats over for de udsatte unge. Udfordringerne relaterer sig i særlig grad til den delte ledelse og prioritering af personaleressourcer samt beslutningskompetence vedrørende finansiering. Deloitte vurderer, at det ofte er vanskeligt at prioritere de samlede ressourcer i ind-

satsen, således at der leveres den hurtigste og mest effektive indsats over for den unge. Drøftelser af ressourceanvendelse på tværs af centrene medfører, at den aktive indsats forsinkes, eller at der ikke gives den nødvendige opfølgning i forhold til at fastholde den unge i en aktiv indsats.

Jobcentre og UU-centre peger videre på, at den organisatoriske deling af indsatsen også i det daglige arbejde medfører en række udfordringer. Centrene betoner her, at en række af disse udfordringer yderligere forstærkes de steder, hvor UU-center og jobcenter ikke er fysisk placeret det samme sted. Det daglige samarbejde handler i særlig grad om at sikre, at UU-centre og jobcentre effektivt får brugt de kompetencer og muligheder, der er til stede i den samlede indsats. Deloitte vurderer på baggrund af de gennemførte aktiviteter, at der er en række forhold omkring det daglige samarbejde, der bliver en barriere for en aktiv indsats over for risikogruppen. Barriererne knytter sig særligt til registrering og udveksling af oplysninger, usmidigt samarbejde om den enkelte unge samt manglende tværgående beskrivelser af samarbejdsprocesser. En af hovedudfordringerne er her, at det er en helt afgørende forudsætning, at der er et klart billede af, hvem de unge i risikogruppen er, så de kan identificeres. På baggrund af input fra UU-centre og jobcentre vurderer Deloitte, at det eksisterende datagrundlag er både mangelfuldt og samtidig ikke fælles på tværs af aktørerne i indsatsen for de unge i risikogruppen.

Et tema, som har været gennemgående i alle interviews og workshops med UU-centre og jobcentre, er de udfordringer, der er forbundet med alle de overgange eller skift, der foregår i indsatsen over for den unge. Deloitte vurderer på baggrund af centrenes meget enslydende beskrivelser, at en af de meste markante barrierer for en kontinuerlig sammenhængende indsats er knyttet til disse overgange. De to væsentligste barrierer knytter sig for det første til de 15-17-årige i overgangen mellem folkeskolen og det videre vejlednings- og uddannelsesforløb og for det andet til overgangen mellem det 17. og 18. år, hvor den unge overgår til at være omfattet af andre lovgivninger, herunder nye muligheder for at søge forsørgelse. UU-centre og jobcentre er opmærksomme på disse overgange, men har alligevel betydelige vanskeligheder med at sikre, at der i overgangene ikke opstår et ansvars- og beslutningsvakuum, der betyder, at de unge i risikogruppen, som ikke har ressourcerne til at navigere blandt de mange aktører, ikke tilbydes den nødvendige aktive indsats. Udfordringerne relaterer sig i særlig grad til perioden omkring afgang fra folkeskolen samt overgangen fra ung til voksen ved det 17. til 18. år.

Barrierer knyttet til anvendelse af aktive tilbud

Som analysen af barrierer knyttet til organiseringen viser, er der en række barrierer, der medfører, at de unge i risikogruppen ikke i til-

strækkeligt omfang tilbydes en tilstrækkelig aktiv indsats rettet mod uddannelse og job. Dette gælder de 18-29-årige, der er omfattet af jobcentrets aktive indsats og UU-centrenes opsøgende vejledning, men i lige så høj grad de 15-17-årige unge i risikogruppen.

Deloitte vurderer med udgangspunkt i de gennemførte interviews, at det er en betydelig barriere for en styrket aktiv indsats over for de 15-17-årige, at det nuværende regelsæt uden mulighed for en mere sanktionerende tilgang til de unge i risikogruppen fremmer en holdning i ungeindsatsen om, at først når de unge fylder 18 år, anvendes der en skærpet retorik over for de unge med tilbud, som det klart markeres, at de unge forventes at deltage i. Deloitte vurderer, at de 15-17-årige i risikogruppen i dag helt overvejende kun gives de tilbud i UU-centret, som de unge selv efterspørger.

Deloitte vurderer på baggrund af interviewene, at der mangler muligheder for at tilbyde de 15-17-årige mere praksisnære aktive tilbud rettet mod erhvervskompetencegivende uddannelse og job. De unge i risikogruppen vurderes i højere grad at skulle have tilbud, der ligner de øvrige tilbud i beskæftigelsesloven, som kan gives til de over 18-årige, fx virksomhedspraktik og andre tilbud ude i virksomhederne. Endvidere vurderer Deloitte, at jobcentrenes udsagn underbygger, at det er en betydelig barriere for en styrket aktiv indsats over for de 15-17-årige, at der ikke lovgivningsmæssigt er placeret et ansvar for at levere de mere praksisnære tilbud, som de unge i risikogruppen har behov for. Lovgivningen placerer alene et ansvar for en mere frivillig vejledningsindsats, som ikke i tilstrækkelig grad omfatter risikogruppen af 15-17-årige.

For de 18-29-årige i risikogruppen vurderer Deloitte på baggrund af de gennemførte interviews i jobcentre, at den primære barriere relateret til rammerne for de aktive tilbud ikke er manglen på aktive tilbud til bestemte grupper, men i højere grad, at den høje specialiseringsgrad og individualisering af tilbudsviften gør det for vanskeligt at udsøge og igangsætte tilbuddene. Tilbudsstrukturen er for kompleks og har for mange forskellige tilbud, der ikke i alle tilfælde er tilstrækkelig rummelige i forhold til de unge i risikogruppen.

Deloitte vurderer, at den høje specialiseringsgrad og individualisering blandt andet gør sig gældende for tilbud som EGU og STU, som UU-centre og jobcentre giver udtryk for stiller store krav til koordinering og afklaring, idet tilbuddene er yderst specialiserede og skal tilpasses den enkelte unge i hvert enkelt tilfælde. Dette betyder, at volumen er begrænset og dermed ikke i tilstrækkeligt omfang bidrager til at sikre en aktiv indsats over for alle unge i risikogruppen.

3. Fremgangsmåde

I dette afsnit præsenteres det metodiske grundlag, der danner fundamentet for gennemførelsen af undersøgelsen af ungeindsatsen og for den videre analyse og afrapportering af barrierer.

3.1 Hypotesedrevet tilgang

Analysen har en hypotesedrevet tilgang, der skaber mulighed for at fokusere analysen i forhold til de særlige områder og emner, som formodes at være centrale faktorer for problemstillingen. Hypoteserne har været anvendt til på forhånd at udpege særlige områder, som kan forventes at være forbundet med særlige barrierer og muligheder for at sikre unge i risikogruppen en aktiv indsats. Hypoteserne har således givet anledning til en række overordnede analysespørgsmål, som er anvendt til at strukturere dataindsamlingen.

De to analysespor, som undersøgelsen er bygget op omkring, er:

1. Organisering. Hypoteserne sætter fokus på barrierer og muligheder i forhold til snitflader og samarbejde mellem de aktører, som yder indsatsen over for de unge, samt den overordnede organisatoriske tilrettelæggelse af den kommunale indsats.
2. Aktive tilbud. Hypoteserne sætter fokus på de barrierer og muligheder, som relaterer sig til de eksisterende aktive tilbud, der kan ydes til unge med henblik på at bringe unge i risikogruppen i udannelse.

For begge analysespor kan hypoteserne todeles i forhold til målgruppen. For alle hypoteserne gælder, at der skal ses på barrierer og muligheder i forhold til både de 15-17-årige unge i risikogruppen, der forlader folkeskolen uden at påbegynde uddannelse og beskæftigelse og er i risiko for ikke af sig selv at komme i gang. Samt på barrierer i forhold til de 18-29-årige unge i risikogruppen for ikke at få en erhvervskompetencegivende uddannelse og med risiko for at ende på længerevarende offentlig forsørgelse.

For at sikre, at hypoteserne er dækkende for problemstillingen, er hypoteserne blevet kvalificeret og udbygget gennem indledende interview og workshops med både centrale videnspersoner og en række chefer og praktikere i jobcentre og UU-centre. Konkret er gennemført seks telefoninterviews med henholdsvis UU-chefer og jobcenterchefer samt en workshop med videnspersoner i Arbejdsmarkedsstyrelsen og regionerne.

Hypoteserne er operationaliseret i nedenstående overordnede analyse-spørgsmål, som har været omdrejningspunkter ved de gennemførte interviews og workshops og således har dannet baggrund for at fokusere analysen.

Organisering

- *Hvilke barrierer og muligheder skaber organiseringen mellem jobcentre og UU-centre?*

Varetagelse af indsatsen fordelt hos de to aktører kan skabe barrierer vedrørende snitflader, ledelse, ressourcer m.v. Konkret kan det give udfordringer vedrørende usikkerhed i forhold til beslutningskompetence, fokus for indsatsen og det generelle perspektiv i forhold til at sikre helhed i indsatsen. Det kan i den forbindelse desuden have betydning, hvorvidt aktørerne er fysisk placeret det samme sted. Er enhederne fysisk adskilt, kan det betyde mindre samarbejde eller særlige former for samarbejde, fx sjældnere ansigt til ansigt-kontakter og flere telefonkontakter.

- *Hvilke barrierer og muligheder er der i samarbejde og snitflader mellem jobcentret og forvaltningsaktører (socialforvaltning, beskæftigelsesforvaltning, sundhedsforvaltning m.fl.)?*

Indsatsen over for unge i risikogruppen varetages af mange forskellige aktører fordelt på forskellige forvaltninger m.v. Dette kan give mulighed for, at fagpersonale, der har særlig viden på de enkelte områder, bidrager med hver sine centrale perspektiver. De tværgående problemstillinger kan dog også skabe nogle utilsigtede barrierer. For eksempel i forhold til usikkerhed vedrørende beslutningskompetence, fokus for indsatsen og det generelle perspektiv i forhold til at sikre helhed i indsatsen. Disse barrierer kan betyde, at det er de forkerte indsats, der igangsættes, eller at der ikke sættes nogen indsats i gang.

- *Hvilke særlige organisatoriske og samarbejds mæssige problemstillinger er der ved varetagelse af indsatsen for de unge ved overgangen fra 17. til 18. år?*

Indsatsen over for unge ved overgangen fra det 17. til det 18. år overgår organisatorisk fra børne-unge-området til voksenområdet (socialforvaltning og beskæftigelsesforvaltning). Dette kan give forskellige former for problemer, fx i forhold til finansiering, beslutningskompetence ved de langsigtede indsatser/perspektiver, fokus for indsatsen (uddannelse og/eller beskæftigelse) m.v. Problemstillingerne kan for eksempel skabe en afventende holdning, hvor indsatsen afventer overgangen til det 18. år, eller at beslutninger vedrørende langstrakte indsatser træffes i børne- og ungeforvaltningen, men hvor størstedelen af indsatsen og finansieringen finder sted efter overgangen til voksenområdet. Problemstillingerne kan generelt set betyde, at det er de forkerte

indsatser, der igangsættes, eller at der ikke sættes nogen indsatser i gang.

Aktive tilbud

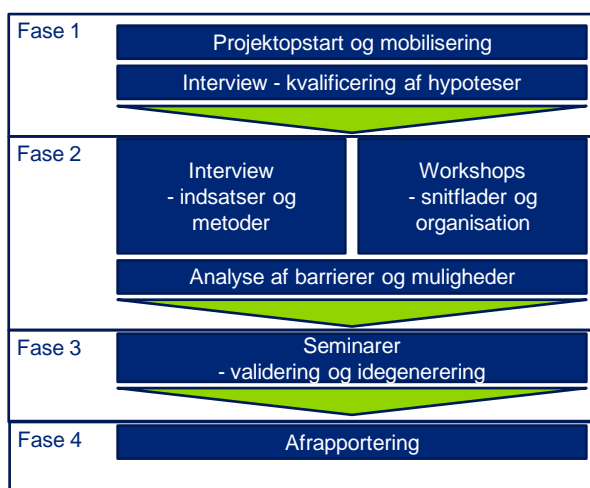
- *Hvilke barrierer og muligheder er der ved varetagelse af indsatsen for de unge i risikogruppen fra 15 til 17 år?*

Indsatsen for målgruppen varetages af UU-centrene og bygger på den unges egen motivation. De unge i risikogruppen er imidlertid hverken i job eller uddannelse. Undersøgelsen skal afdække barrierer og muligheder for at skabe en aktiv indsats over for denne målgruppe.

- *Hvilke barrierer og muligheder er der vedrørende eksisterende tilbud for unge i risikogruppen?*

Undersøgelsen skal sætte fokus på, hvilke barrierer og muligheder sagsbehandlerne oplever, når de tilrettelægger indsatsen for de unge i risikogruppen. En af de væsentligste barrierer kan her være, den store mængde af meget individualiserede tilbud til de unge i risikogruppen, der kan have den konsekvens, at al aktiv indsats skal håndholdes og det bliver vanskeligt at få tilstrækkelig volumen i indsatsen. Der kan endvidere være barrierer i den viden og erfaring, sagsbehandlerne har med de konkrete tilbud for de unge i risikogruppen, fx ved anvendelse af EGU, STU-forløb, mentorer m.v. Derudover kan kompleksiteten i de forskellige tilbuds og metoders lovgivningsgrundlag udgøre en selvstændig udfordring, som kan betyde, at tilbuddene ikke benyttes.

3.2 Aktiviteter



Analysen er baseret på interviews i fem udvalgte kommuner med ledere og medarbejdere i både UU-center og jobcentre i hver kommune. Derudover er gennemført workshops i to kommuner med repræsentanter fra UU-centre, jobcentre og øvrige relevante kommunale aktører, herunder børne- og ungeforvaltninger, voksenhandicapområdet mv.

Interviewene har givet input til begge hypotesesporene.

Workshopperne har været tilrettelagt således, at de har givet en mere dybtgående viden omkring organisering. De tværgående problemstillinger, der opstår i interaktionen mellem aktørerne og vedrører organisering af indsatsen, samarbejde og snitflader, er belyst herved.

Endelig er afholdt to validerings- og idéudviklingsseminarer med deltagelse af 80 praktikere fra UU-centre og jobcentre, hvor analysens konklusioner og pointer er blevet valideret.

Ud over nærværende analyserapport er udarbejdet et idékatalog med en lang række indsamlede idéer til en styrket ungeindsats.

Udvælgelse af kommuner

Der er til grund for analysen udvalgt fem kommuner. Kommunerne er udvalgt således, at de repræsenterer en tilstrækkelig bredde i forhold til antal indbyggere, geografisk spredning, organisering mellem UU-center og jobcenter, og at der både er almindelige jobcentre og pilotcentre repræsenteret.

De udvalgte kommuner er:

- Helsingør Kommune: 61.053 indbyggere. UU-center og jobcenter er organiseret hver for sig.
- Brøndby Kommune: 33.762 indbyggere. UU-center er et samarbejde med tre andre kommuner.
- Høje-Taastrup Kommune: 47.400 indbyggere. UU-centret er et samarbejde med fire andre kommuner. Jobcentret er et pilotcenter.
- Skanderborg Kommune: 56.636 indbyggere. UU-center og jobcenter er organiseret samme sted. UU-centret er et samarbejde med Odder Kommune. Jobcentret er et pilotcenter.
- Hedensted Kommune: 45.954 indbyggere. UU-centret er et samarbejde med Horsens Kommune.

Der er foretaget interview med ledere og medarbejdere i både UU-centrene og jobcentrene i de fem kommuner. Der er derudover udvalgt to kommuner, Skanderborg og Helsingør kommuner, hvor der yderligere er afholdt en workshop med øvrige relevante kommunale aktører, herunder børne- og ungeforvaltning, voksenhandicapområdet mv.

4. Målsætninger og status for ungeindsatsen

I det følgende beskrives kort de målsætninger og mål, som politisk er opstillet for indsatsen over for de svagere unge, der er i risikogruppen for ikke at få en erhvervskompetencegivende uddannelse eller komme i beskæftigelse. Herefter gives en kort status på ungeindsatsen på baggrund af enkelte nøgletal for de 18-29-årige unge i risikogruppen. For de 15-17-årige vil vurderingen af status overvejende blive baseret på kvalitative data fra de gennemførte interview, da der ikke findes præcise opgørelser af den aktive indsats for de 15-17-årige i risikogruppen.

Afsnittet danner således bagtæppet for den efterfølgende analyse ved at definere de målsætninger, som barrierer og muligheder skal ses og forstås i forhold til.

4.1 Målsætninger for ungeindsatsen

Beskæftigelsesministeren udmelder hvert år tre beskæftigelsesmål. Målene vedrører områder, hvor der er behov for en styrket indsats for at løfte resultaterne. I 2009 er ét af målene, at jobcentrene skal sikre, at antallet af unge kontanthjælps-, starthjælps-, introduktionsydelses- og dagpengemodtagere under 30 år bliver nedbragt i forhold til året før.

Regeringen har endvidere sammen med aftalepartierne bag ”Aftale om udmøntning af globaliseringspuljen” en målsætning om, at mindst 95 procent af alle unge i 2015 får en kompetencegivende uddannelse.

For at nå målsætningerne for ungeindsatsen skal der fokuseres på en indsats over for både de 15-17-årige, der er i risikogruppen for ikke at komme i gang med en uddannelse eller beskæftigelse, og de 18-29-årige i risikogruppen.

Indsatsen over for de 15-17-årige i risikogruppen er først og fremmest defineret i lov om vejledning om uddannelse og erhverv og udmøntes af Ungdommens Uddannelsesvejledning. Formålet med denne indsats over for de 15-17-årige er blandt andet at bidrage til, at den unge vælger uddannelse og erhverv, og at alle unge gennemfører en erhvervskompetencegivende uddannelse. Endvidere pålægger loven UU-centrene, at vejledningen i særlig grad målrettes unge, som uden en særlig vejledningsindsats har eller vil få vanskeligheder ved at vælge, påbegynde eller gennemføre en uddannelse eller vælge et erhverv.

Målsætningen for indsatsen i UU-centrene er således fokuseret omkring at understøtte, at de 15-17-årige får et forløb, der sikrer, at den

Arbejdsmarkedsstyrelsens pejlemærker udgør de retningslinjer, som styrelsen arbejder efter:

- Job hurtigst muligt er altid målet – for unge er uddannelse første prioritet.
- Job er noget, man aktivt søger – ikke noget man får.
- Fokus på ledige, der ikke kan og/eller ikke vil i job.
- Aktiv indsats er vejen til job.
- En lille kontakt til arbejdsmarkedet er bedre end ingen.
- Den bedste service, vi kan yde virksomhederne, er at få ledige hurtigt i job.

Kilde: www.ams.dk

unge får valgt en uddannelse, som den unge er motiveret og har forudsætningerne for at gennemføre. Der er ikke opstillet specifikke overordnede målsætninger for de 15-17-årige i risikogruppen, der umiddelbart vanskeligt kan nås med en vejledningsrettet indsats. Målsætningerne for den mere specialiserede indsats over for de 15-17-årige i risikogruppen er i højere grad defineret af lokale projekter og samarbejdsaftaler mellem UU-centre og jobcentre. I disse projekter og aftaler fokuseres i vid udstrækning på at sikre indsatser og samarbejdsformer, hvor der er kontakt til de unge i risikogruppen, fra de forlader folkeskolen, til de bliver 18 år, da det anses som centralt, at de unge sikres en kontinuer aktiv indsats, så der ikke tabes værdifulde år fra det 15. til det 17. år, og så det forebygges, at den unge møder op i jobcentret som 18-årig uden at have fået en aktiv indsats rettet mod uddannelse og job i en længere periode.

For de 18-29-årige i risikogruppen skal ungeindsatsen tilrettelægges i tråd med Arbejdsmarkedsstyrelsens pejlemærker, jf. boksen til venstre. Målsætningen for den konkrete ungeindsats i kommunerne er således, at alle de svagere unge, der er i risikogruppen for ikke af sig selv at komme videre i job eller få en erhvervskompetencegivende uddannelse, skal have en aktiv indsats rettet mod uddannelse og job.

Den aktive indsats skal bidrage til en forbedret ungeindsats, således at flere unge i risikogruppen i fremtiden får en kompetencegivende uddannelse, kommer i arbejde og ikke ender på offentlig forsørgelse.

I februar 2009 blev der indgået en politisk aftale om forenkling af reglerne for ungeindsatsen. Aftalen prioriterer en tidlig aktiv indsats over for unge og sender et klart signal om, at ordinær uddannelse for unge uden uddannelse på offentlig forsørgelse er første prioritet. Det er imidlertid ikke alle unge, der har forudsætningerne for at gennemføre en uddannelse. En række undersøgelser peger på, at en aktiv indsats med fokus på samtaler først i ledighedsforløbet og efterfølgende en virksomhedsrettet indsats – gerne med uddannelsesfokus – får flest ledige i arbejde. Det gælder også unge, der ikke umiddelbart har forudsætningerne for at påbegynde en uddannelse. Nogle af disse unge har behov for at kombinere dette med andre tiltag.¹

4.2 Status for ungeindsatsen

Langt størstedelen af unge under 30 år klarer sig godt og er enten i uddannelse eller arbejde. Der er dog en mindre del af de unge uden erhvervskompetencegivende uddannelse, der er i risiko for marginali-

¹ ”Fakta om unges uddannelse og tilknytning til arbejdsmarkedet”, Beskæftigelsesministeriet, juni 2009.

sering. I 2008 påbegyndte 93 procent af de unge, der forlod folkeskolen, en ungdomsuddannelse. Men det er langt fra alle unge de unge, der påbegynder en uddannelse, der også gennemfører. Frafaldet på erhvervsuddannelserne var i 2008 på 16 procent, og jævnfør tabellen nedenfor er det mere end 20 procent af en ungdomsårgang, der ikke

Andel af en ungdomsårgang, der forventes at have opnået en uddannelse som 40-årig (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ungdomsuddannelse	82,9	82,0	80,7	81,0	81,7	80,7	79,6
Erhvervskompetencegiv. udd.	79,7	80,0	78,1	77,5	77,5	77,5	76,7

Kilde: "Fakta om unges uddannelse og tilknytning til arbejdsmarkedet", Beskæftigelsesministeriet, juni 2009

forventes at få en erhvervskompetencegivende uddannelse. Ser man på de unge under 30 år i kontanthjælpssystemet, er det 9 ud af 10, der ikke har en er-

hvervskompetencegivende uddannelse.²

Organiseringen af ungeindsatsen er meget forskellig på tværs af kommuner. Der er i alt 45 UU-centre på landsplan, der varetager vejledningspligten om valg af uddannelse og erhverv fra 6. klasse til det 25. år for 98 kommuner. Det samlede antal UU-vejledere er cirka 1.200 på landsplan. Afhængigt af kommunernes størrelse og afstande til omkringliggende kommuner kan UU-centrene varetage vejledningspligten i én til fem kommuner. I nogle kommuner er UU-centret og jobcentret fysisk placeret det samme sted og enten organisatorisk forankret i samme eller i forskellige forvaltninger. I nogle kommuner er UU-centret fysisk placeret langt fra jobcentret, og her har en UU-vejleder ugentlige faste dage i jobcentret. I andre kommuner er samarbejdet noget mere ustruktureret og begrænset.

Indsatsen for de 15-17-årige i risikogruppen

En indsats rettet mod uddannelse og beskæftigelse med så mange aktører stiller store krav til organisering og samarbejde på ungeområdet omkring de udsatte unge i risikogruppen, hvis målsætningen om en aktiv indsats til alle unge skal indfries. Dette gælder ikke mindst for de unge under 18 år. Ungeområdet er således præget af stor kompleksitet med mange relevante aktører, en bred vifte af problemstillinger omkring den unges sag samt mange forskellige måder at organisere indsatsen på på tværs af landet.

Helt overordnet er det Deloitte's indtryk fra de gennemførte interviews og workshoper, at indsatsen for særligt de 15-17-årige i risikogruppen, der ikke umiddelbart er motiverede for den tilbudte vejledningsindsats i UU-centrene, ikke i dag er tilstrækkelig systematisk, hvilket resulterer i en begrænset aktiv indsats over for de 15-17-årige i risiko-

² "Fakta om unges uddannelse og tilknytning til arbejdsmarkedet", Beskæftigelsesministeriet, juni 2009.

gruppen. Den kvalitative belysning af området peger på, at indsatsen for gruppen generelt fremstår lidt tilfældig og ukoordineret og primært båret af enkeltstående lokale projekter.

Der findes dog ikke præcise opgørelser over størrelsen af eller omfanget af aktiv indsats rettet mod gruppen af unge under 18 år, som forlader folkeskolen og er i risikogruppen for ikke af sig selv at påbegynde en uddannelse og for at ende på mere permanent eller længerevarende forsørgelse uden at få taget en uddannelse eller få fodfæste på arbejdsmarkedet. Deloitte's vurdering af status er således baseret på en kvalitativ vurdering på baggrund af jobcentrenes og UU-centrenes udsagn.

Manglen på præcise opgørelser af den aktive indsats for de 15-17-årige i risikogruppen giver endvidere i udgangspunktet den udfordring, at omfanget af den indsats, der skal leveres, ikke kendes, og at kommunerne ikke kender de konkrete personer i målgrupperne. Kommunerne har derfor vanskeligt ved at igangsætte en effektiv og målrettet aktiv indsats over for de unge under 18-årige, der forlader folkeskolen, før de unge fylder 18 år og selv henvender sig til kommunen med henblik på forsørgelse. Hvis målsætningen om en aktiv indsats skal indfries, er det derfor afgørende, at der fokuseres på identifikation af de unge i risikogruppen og igangsættelse af en aktiv indsats rettet mod uddannelse og job, allerede fra de forlader folkeskolen. Der er i de kvalitative aktiviteter med UU-centre og jobcentre fuld enighed om, at hvis ikke de 15-17-årige i risikogruppen tilbydes en koordineret og sammenhængende aktiv indsats, øger det risikoen for, at de ender på langvarig offentlig forsørgelse og ikke får en erhvervskompetencegivende uddannelse.

Indsatsen over for de 18-29-årige

I 2008 var der knap 64.000 unge under 30 år på offentlig forsørgelse, hvoraf en ud af fire unge havde en erhvervskompetencegivende uddannelse. Personer med uddannelse opnår således en betydelig bedre tilknytning til arbejdsmarkedet end ufaglærte. I alt er beskæftigelsen cirka 20 procentpoint højere for uddannede end for ufaglærte.³

Ungeindsatsen for gruppen af unge uden erhvervskompetencegivende uddannelse, der ender på offentlig forsørgelse, er fordelt på mange forskellige aktører, herunder børne- og ungeforvaltning, socialforvaltning, beskæftigelsesforvaltning, skoleforvaltning, sundhedsmyndighed, folkeskole, uddannelsesinstitutioner, UU-center, jobcenter m.fl. Særligt UU-centret og jobcentret er centrale aktører i ungeindsatsen og

³ "Fakta om unges uddannelse og tilknytning til arbejdsmarkedet", Beskæftigelsesministeriet, juni 2009.

for forfølgelse af målet om, at flere unge skal gennemføre en kompetencegivende uddannelse.

3. kv. 08 - 2. kv. 09		Aktiveringsgrad		Fuldtidspersoner	
		Dagpenge- modtagere	Kontant- og starthjælp	Dagpenge- modtagere	Kontant- og starthjælp
Hele landet	Alle modtagere	21,4	28,3	70.479	97.647
	16-19 år	7,7	35,6	71	5.314
	20-24 år	13,1	32,2	4.379	14.930
	25-29 år	20,0	30,7	8.498	12.725

Kilde: jobindsats.dk

Aktiveringsgraden viser, hvor stor en andel af tiden ydelsesmodtagere i gennemsnit har deltaget i aktivering inden for den valgte periode.

Der er generelt en tendens til en markant lavere aktiveringsgrad for de unge ledige dagpengemodtagere end for den samlede gruppe dagpengemodtagere, som det fremgår af udtrækket fra jobindsats.dk til venstre. For kontant- og starthjælpsmodtagere er aktiveringsgraden generelt en del højere end for dagpengemodtagere, og særligt for ungegruppen aktiveres i større omfang. Antallet af unge kontanthjælpsmodtagere er større end antallet af unge dagpengemodtagere.

Uanset forsørgelsesgrundlag er der dog fortsat en betydelig del af de unge ydelsesmodtagere over 18 år, der enten ikke modtager en aktiv indsats eller kun er i en aktiv indsats i en mindre del af tiden.

Ud over den aktive indsats over for modtagere af forsørgelsesydelse skal kommunerne i henhold til serviceloven og vejledningsloven levere en aktiv indsats over for de unge, der ikke aktuelt er i uddannelse eller beskæftigelse, og som er i risikogruppen for ikke selv at komme i gang. Kommunerne har i forhold til denne gruppe en udfordring med at identificere målgruppen, da de unge ikke er registreret eller i kontinuer kontakt med offentlige myndigheder. Dette er en barriere for at igangsætte en aktiv indsats over for de 18-29-årige, der i kortere eller længere perioder klarer sig selv uden at få taget uddannelse, men heller ikke får mere permanent fodfæste på arbejdsmarkedet og ender med til sidst at ansøge om forsørgelsesydelse i jobcentret.

Samlet status

I forhold til målsætningen om en *aktiv* indsats til *alle* unge i risikogruppen kan det således konstateres, at det i forhold til både de 15-17-årige, der forlader folkeskolen, og de 18-29-årige i risikogruppen langt fra er alle unge, der får den aktive indsats rettet mod uddannelse og job, der er behov for. UU-centrenes og jobcentrenes udsagn i de gennemførte aktiviteter peger på, at indsatsen i dag i nogen udstrækning ikke er tilstrækkelig koordineret og systematisk. Særligt opleves udfordringer med at sikre de 15-17-årige i risikogruppen, der ikke i tilstrækkelig grad kan nås med den nuværende uddannelsesvejledningsindsats, en mere sammenhængende og koordineret aktiv indsats, hvilket udgør en betydelig risiko for, at disse unge ender på offentlig forsørgelse, når de fylder 18 år.

I de følgende kapitler er der med udgangspunkt i interviews og workshoper med UU-centre og jobcentre gennemført en analyse af barrierer for og årsager til, at unge i risikogruppen ikke i endnu større omfang får den aktive indsats, der kan hjælpe dem i gang med erhvervs-kompetencegivende uddannelse eller beskæftigelse.

5. Barrierer knyttet til organisering af indsatsen

På baggrund af interviews og workshops vurderer Deloitte, at den organisatoriske deling af indsatsen over for de unge i risikogruppen skaber en række barrierer i forhold til målsætningerne på området om, at alle skal sikres en aktiv indsats rettet mod uddannelse og job.

Barriererne knytter sig i særlig grad til følgende fire hovedområder, som eksemplificeres og analyseres nærmere i det følgende:

- Forskellig forståelse af strategi og målsætning for ungeindsatsen.
- Delt ledelse og delte indsatsbudgetter.
- Udfordringer i tilrettelæggelsen af det daglige samarbejde.
- Overgange i indsats og ansvar.

5.1 Strategi og målsætning

På baggrund af de gennemførte interviews og workshops i UU-centre og jobcentre vurderer Deloitte, at den organisatoriske opdeling af UU-center og jobcenter i to organisatorisk adskilte enheder mindsker muligheden for en fælles strategi og en fælles indsats over for de svagere unge i risikogruppen. Den manglende fælles strategi og målsætning bliver en barriere for at sikre alle unge i risikogruppen en aktiv indsats. Som det vil blive uddybet i det følgende, skaber opdelingen af indsatsen i siloer særligt udfordringer relateret til:

- Forskelle i tilgang og fokus.
- Uensartet forståelse af primære målgrupper.
- Oplevede modsætninger i de lovgivningsmæssige mål.

5.1.1 Forskelle i tilgang og fokus

Flere UU-centre og jobcentre giver udtryk for, at der ikke opleves én klar fælles strategi for tilgangen til de unge i risikogruppen. Både UU-centre og jobcentre er dog rimeligt enige om, at målsætningen er en aktiv indsats målrettet job og uddannelse for både de 15-17-årige, der ikke af sig selv kommer i gang med en uddannelse efter folkeskolen,

og de 18-29-årige uden erhvervskompetencegivende uddannelse, der ikke er i job eller uddannelse.

Deloitte vurderer på denne baggrund, at centrene således ikke er grundlæggende uenige i, at perspektivet er uddannelse, men har en forskellig forståelse af perspektivet og tilgangen til hvordan den unge bringes nærmere en erhvervskompetencegivende uddannelse.

Interviewene peger på, at UU-centrene i deres strategiske forståelse af opgaven primært fokuserer på unge, der har et umiddelbart ordinært uddannelsesperspektiv, og i mindre grad på de svagere unge i risikogruppen, der anses for jobcentrenes opgave. Endvidere er der forskelle i tidsperspektivet. UU-centrene fokuserer overvejende på det mere rene uddannelsesperspektiv, der ofte tager længere tid at igangsætte og motivere og afklare den unge til. Jobcentret bruger oftere en hurtig mellemvej til uddannelse for at sikre en hurtig igangsætning af en aktiv indsats, for eksempel henviser den unge til en produktionsskole med det langsigtede perspektiv, at den unge skal i uddannelse.

Forskellene viser sig endvidere i en klar forskel i den pædagogiske tilgang overfor de unge over 18 år, som de unge mødes med i henholdsvis UU-centre og jobcentre. UU-centrene vurderer samstemmende, at de unge ofte oplever jobcentrene som sanktionerende og kravstillende, og at de unge opsøger UU for at få hjælp til at forstå de krav, jobcentrene stiller til for eksempel aktivering, jobsamtaler, jobsøgning m.v. Flere af jobcentrene udtrykker omvendt, at de oplever, at denne forskel i tilgangen til de unge medfører, at det bliver sværere at styre de unges forløb, da UU-centrene bliver en slags helle, hvor de unge kan få udarbejdet en uddannelsesplan, der ikke nødvendigvis stemmer overens med den uddannelsesplan, de unge har fået udarbejdet i jobcentret. Dermed oplever jobcentrene, at det bliver sværere at opretholde presset på, at den unge kommer i gang med og fastholdes i en aktiv indsats.

UU-centre og jobcentre giver samstemmende udtryk for, at en af årsagerne til, at jobcentrene opleves som mere kravstillende, er, at jobcentrene ofte har en kortere tidshorisont for at få den unge i uddannelse (eller alternativt job) end UU-centret. På et jobcenter beskriver de således, at "UU, det er sådan noget med at snakke om tingene, man rider ikke den dag, man sadler", og på et UU-center beskriver de derimod, at "vores vejledning bygger på det individuelle, vi accepterer, at nogle gange tager tingene lidt længere tid".

Deloitte vurderer således, at de to forskellige tilgange til de unge betyder, at der ikke er fuld enighed om, hvor hurtigt en aktiv indsats skal iværksættes, hvilket betyder, at igangsætningen af indsatsen kan forsinkes, da de unge kan få forskellige planer og aftaler i henholdsvis UU-center og jobcenter.

5.1.2 Uensartet forståelse af primære målgrupper

Forskelle i tilgange og mål som følge af den organisatoriske adskillelse udmønter sig også i en uensartet forståelse af de primære målgrupper og opgaver i ungeindsatsen. Størstedelen af de involverede UU-centre og jobcentre er enige om, at UU-centrene ikke har stort fokus på de unge i risikogruppen, men overvejende ser deres målgruppe som grundskolevejledning samt vejledning af de unge, der selv henvender sig eller på anden vis er motiveret for og klar til at påbegynde en uddannelsesindsats. Flere UU-centre giver således udtryk for, at de opfatter den naturlige hovedmålgruppe for deres indsats som de motiverede vejledningsparate unge. I enkelte af UU-centrene er der en holdning til, at UU-centrene bør justere deres målgruppeopfattelse til i højere grad at fokusere på de lidt svagere unge. For eksempel siger et UU-center direkte, at ”vi skal altså væk fra den ’Duracellvejledning’, vi skal zoome ind på de svageste”.

Jobcentrene har omvendt samstemmende en forventning om, at UU-centrene særligt fokuserer på målgruppen af udsatte unge i risikogruppen, der kræver en mere ressourcetung indsats. Deloitte har gennemført en kortlægning og måling af opgaverne i Ungdommens Uddannelsesvejledning,⁴ som blandt andet viser, at 30 procent af den tid, vejlederne anvender til direkte vejledning af borgere, anvendes til vejledning af unge på op til 25 år, mens 70 procent anvendes til vejledning i grundskole, 10. klasse og forældrekontakt. En stor del af jobcentrene opfatter denne prioritering af den brede indsats i folkeskolen frem for et stærkt fokus på de udsatte unge som en stor barriere for at sikre, at flere unge gennemfører en kompetencegivende uddannelse. Et jobcenter siger således, at ”UU ikke har kontakt til de unge i risikogruppen, de har det opsøgende arbejde og registrering i forhold til alle unge”.

På baggrund af disse udsagn i UU-centre og jobcentre er det Deloitte vurdering, at den uensartede forståelse af den primære målgruppe for indsatsen medfører, at de unge ikke i alle tilfælde får den aktive indsats, der er målet. Særligt for de 15-17-årige i risikogruppen er det Deloitte vurdering, at denne målgruppe i mange tilfælde ikke tilbydes en tilstrækkelig aktiv indsats, fordi UU-centrene kun i begrænset omfang opfatter dem som deres primære målgruppe. Jobcentrene er heller ikke i kontakt med denne målgruppe, før de unge fylder 18 år, men har en forventning om, at de unge er omfattet af en indsats i UU. Resultatet er, at der ikke er nogen enkelt myndighed, der har ansvar for at sikre en aktiv indsats over for de helt unge i risikogruppen.

⁴ ”Kortlægning og måling af administrative opgaver i Ungdommens Uddannelsesvejledning”, Deloitte, marts 2009.

For de 18-25-årige i risikogruppen bliver den uensartede forståelse af målgruppen ligeledes en barriere for en aktiv indsats, da det er uklart for både UU-centre og jobcentre, præcis hvad det er UU-centrene skal levere i forhold til de udsatte unge. Når det er uklart, hvad UU-centrene skal levere – hvad grundydelsen er – ved jobcentrene ikke, hvad de kan forvente, når de henviser en ung til UU. Det betyder ofte at:

- Der henvises til UU-vejledning med forventning fra jobcentret om, at UU igangsætter en aktiv indsats, mens UU-centret ikke oplever de svageste unge som centrets målgruppe.
- Der i forbindelse med henvisningen skal bruges tid på at aftale og afklare, hvad UU kan bidrage med m.v., hvilket udsætter igangsætningen af aktive tilbud.

5.1.3 Modsætninger i de lovgivningsmæssige mål

En væsentlig årsag til, at der på tværs af den organisatorisk adskilte ungeindsats er så betydelige forskelle i tilgange, mål og forståelse af målgrupper, er, som UU-centre og jobcentre samstemmende udtrykker, at der i lovgivningen opleves at være modsætninger i de overordnede målsætninger for arbejdet med de udsatte unge. Både UU-centre og jobcentre oplever således, at der ikke er fuld overensstemmelse mellem de sektorspecifikke målsætninger for henholdsvis uddannelsesområdet og beskæftigelsesområdet.

Som eksempel på, hvordan oplevelsen af modsatte mål kommer til udtryk, fortæller et jobcenter, at der er uenighed om, hvorvidt jobcentret automatisk skal henvise den unge til UU med henblik på vejledning og en indsats rettet mod uddannelse i først omgang, selvom jobcentret vurderer, at den unge er direkte klar til arbejdsmarkedet, og at der umiddelbart kan igangsættes en beskæftigelsesindsats eller henvises til job. På baggrund af interviewene med medarbejdere og ledelse på jobcentrene vurderer Deloitte imidlertid, at der er stor forskel på tværs af jobcentrene og på tværs af medarbejderne i det enkelte jobcenter på, hvorvidt der er et kombineret fokus på uddannelse og job eller udelukkende fokus på job.

Deloitte vurderer dog, at de nye ungeregler, der trådte i kraft 1. august 2009, vil skabe en større sammenhæng mellem de lovgivningsmæssige målsætninger, idet der som en del af den beskæftigelsesrettede indsats over for unge nu stilles krav om uddannelsesfokus. Således imødekommes barrieren om lovgivningsmæssige modsætninger i vidt omfang af de nye ungeregler. Deloitte vurderer på denne baggrund, at de oplevede modsætninger i lovgivningen primært er en kommunikations- eller kulturudfordring.

5.2 Delt ledelse og delte indsatsbudgetter

I interviewene fremhæver alle centre, at den delte ledelse og deraf følgende prioritering af ressourcer og budgetter giver anledning til dagligdags udfordringer i forskelligt omfang. Det er Deloitte's vurdering på baggrund af de gennemførte aktiviteter, at den organisatoriske og ledelsesmæssige deling betyder, at ikke alle dele af indsatsen over for de udsatte unge i risikogruppen prioriteres i tilstrækkelig grad. Jobcentrene har et primært fokus og prioriterer i vidt omfang ressourcerne i forhold til risikogruppen, mens UU-centrene overvejende fokuserer deres indsats på den brede uddannelsesvejledning og derfor ikke i samme omfang prioriterer ressourcerne til indsatsen over for risikogruppen. Konsekvenserne for indsatsen bliver, at det er vanskeligt at prioritere de samlede ressourcer i indsatsen, således at der leveres den hurtigste og mest effektive indsats over for de udsatte unge. I det følgende analyseres denne barriere nærmere i forhold til:

- Delt ledelse.
- Beslutningskompetence vedrørende finansiering.

5.2.1 Delt ledelse

Størstedelen af jobcentrene fortæller, at opdelingen med to ledelser og to budgetter vanskeliggør en fælles indsats, hvor UU-centrenes og jobcentrenes ressourcer anvendes effektivt til en fælles indsats. De fleste af jobcentrene udtrykker, at den delte ledelse ofte giver en følelse af, at jobcentret skal overtale UU-centret til at levere ressourcer til for eksempel særlig opfølgning på unge, der påbegynder uddannelse, særlig intensiv vejledning til udsatte unge, akut vejledning i forløb, der kræver en tidlig indsats m.v. Deloitte vurderer, at dette overvejende skyldes, at ledelsen i UU-centrene prioriterer ressourcerne til andre af UU-centrenes kerneopgaver, herunder grundskolevejledningen, frem for til vejledning af de udsatte unge i risikogruppen.

Dette understøttes i et vist omfang også af udsagn fra UU-centrene. UU-centrene vurderer dog ikke, at de er afvisende over for jobcentrene. Flere UU-centre giver derimod udtryk for, at de oplever, at de ofte ikke bliver inddraget eller rådspurgt af jobcentrene. Når jobcentrene så retter henvendelse, er det typisk med mere ressourcekrævende forespørgsler, som UU-centret ikke altid vurderer at kunne gå ind.

Et af jobcentrene giver et konkret eksempel på, hvordan denne konflikt i praksis kan få konsekvenser for de unge. Her har jobcentret visiteret en ung til UU-vejledning, fordi jobcentret vurderer, at den unge er særligt udsat og har behov for en meget tæt opfølgning for at komme i uddannelse. UU-centret vurderede imidlertid ikke, at det var UU-centrets opgave, medmindre jobcentret var villig til at købe ydelsen

som supplement til grundydelsen. Uenigheden betød, at sagsbehandlingen trak ud, og i en periode fik den unge ikke den tætte opfølgning, der egentlig var behov for, og igangsætning af en aktiv indsats trak ud.

Deloitte vurderer på baggrund af interviewene med UU-centre og jobcentre, at den delte ledelse betyder, at det ofte er vanskeligt at prioritere de samlede ressourcer i indsatsen, således at der leveres den hurtigste og mest effektive indsats over for de unge. Drøftelser af ressourceanvendelse på tværs af centrene medfører, at den aktive indsats forsinkes, eller at der ikke gives den nødvendige opfølgning i forhold til at fastholde de unge i en aktiv indsats.

5.2.2 Beslutningskompetence vedrørende finansiering

I forlængelse af udfordringerne omkring prioritering af personaleresourcerne giver alle de deltagende UU-centre og jobcentre udtryk for, at de i større eller mindre grad oplever uenighed omkring finansiering af aktiviteter for de unge. Uenigheden har som oftest enten den konsekvens, at igangsætning eller videreførelse af aktive tilbud udskydes, eller at samarbejdet mellem UU-center og jobcenter gradvis mindskes.

Eksempler og udsagn fra UU-centre og jobcentre viser, at hvor uenighed om personaleresourcerne ofte handler om, at jobcentrene ønsker en indsats fra UU-centrene, jf. afsnittet ovenfor, så er det omvendt, når det drejer sig om finansiering af tilbud. Her er det som oftest UU-centrene, der har brug for, at jobcentret finansierer aktive tilbud. Midlerne til finansiering af EGU for de unge over 18 år er i nogle kommuner placeret i UU, men derudover er langt de fleste "frie" midler til aktivitet placeret på jobcentrets område og følger lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Jobcentrenes mulighed for at gå ind og finansiere tilbud til de unge i risikogruppen, der ikke er ledige eller på kontanthjælp, er dog yderst begrænset, da der ikke er hjemmel til finansiering af tilbud til de unge under 18 år og selvforsørgede. En del jobcentre oplever, at UU's henvendelser til jobcentrene ofte er en finansieringsforespørgsel i forhold til at få igangsat et tilbud, og som et jobcenter formulerer det: "når UU skal ind over, så koster det altid penge". En del af UU-centrene er imidlertid usikre på, hvad der kan finansieres via jobcentrene.

Sammenholdes UU-centrenes og jobcentrenes udsagn, vurderer Deloitte, at igangsætning af den aktive indsats over for de unge i risikogruppen ofte forsinkes som følge af manglende viden om muligheder og begrænsninger i forhold til finansieringen i hinandens systemer. Jobcentrene har således ofte svært ved at indfri UU-centrenes forventninger om, at jobcentrene kan finansiere et givent tilbud.

5.3 Dagligt samarbejde

UU-centrene og jobcentrene peger videre på, at den organisatoriske deling af indsatsen også i det daglige arbejde medfører en række udfordringer. Centrene betoner her, at en række af disse udfordringer yderligere forstærkes de steder, hvor UU-center og jobcenter ikke er fysisk placeret det samme sted.

Det daglige samarbejde handler i særlig grad om at sikre, at UU-centrene og jobcentrene effektivt får brugt de kompetencer og muligheder, der er til stede i den samlede indsats. Deloitte vurderer på baggrund af de gennemførte aktiviteter, at der er en række forhold omkring det daglige samarbejde, der bliver en barriere for en aktiv indsats over for risikogruppen. Barriererne knytter sig særligt til følgende områder, der analyseres nærmere i det følgende:

- Registrering og udveksling af oplysninger.
- Usmidigt samarbejde om den enkelte unge.
- Manglende tværgående beskrivelser af samarbejdsprocesser.

5.3.1 Registrering og udveksling af oplysninger

UU-centrene og jobcentrene peger samstemmende på, at den manglende adgang til og udveksling af oplysninger om indsatsen over for de unge i risikogruppen er en af de væsentligste barrierer for en aktiv indsats. På baggrund af UU-centrenes og jobcentrenes beskrivelser i interviews og workshopper er det særligt to hovedområder, der kan give anledning til udfordringer. For det første, at der ikke eksisterer et fælles datagrundlag på tværs af aktørerne af indsatsen, hvor der er adgang til oplysninger om igangværende og planlagte aktiviteter, tovholdere i den unges sag m.v. For det andet, at de data og registreringer, der findes i dag i de enkelte organisationer, er mangelfulde. For eksempel findes der ikke et datagrundlag, der giver et fuldstændigt overblik over, hvem de unge i risikogruppen er.

Det er Deloitte's vurdering, at det er en helt afgørende forudsætning for en effektiv tilrettelæggelse af en aktiv indsats, at der er et klart billede af, hvem de unge i risikogruppen er, så de kan identificeres. Datagrundlaget er således både mangelfuldt og samtidig ikke fælles på tværs af aktørerne i indsatsen over for de unge i risikogruppen. Dette er en betydelig barriere i forhold til planlægning af indsatsen og vanskeliggør en systematisk tværgående gennemgang af unge, der ikke modtager en aktiv indsats.

Manglende fælles datagrundlag

UU-centrene registrerer deres vejledningssamtaler, uddannelsesplaner m.v. i UU-vej. UU-vej føder ikke ind til et landsdækkende datagrundlag, men det er muligt på tværs af UU-centrene at udveksle oplysninger via UU-vej, såfremt den unge flytter m.v.

Alle UU-centre og jobcentre er enige om, at man ikke deler oplysninger på tværs af aktørerne i ungeindsatsen i tilstrækkelig grad, da der ikke findes et fælles datagrundlag, der kan danne udgangspunkt for en sådan deling af oplysninger. Da UU-centre og jobcentre organisatorisk er forankret i forskellige enheder, er det opfattelsen i centrene, at de ikke lovligt uden samtykke kan dele personoplysninger om borgerne af hensyn til borgernes retssikkerhed. Jævnfør persondatalovens § 8, stk. 2 må en offentlig forvaltning ikke videregive personfølsomme data, medmindre den registrerede har givet samtykke til videregivelsen. Hvis der af forskellige årsager ikke indhentes samtykkeerklæring, er det centrenes opfattelse, at lovgivningen her er en barriere i det tværgående samarbejde.

UU-centrene og jobcentrene nævner flere eksempler på situationer, hvor det manglende fælles datagrundlag og den mangelfulde udveksling af data betyder, at de unge ikke får den nødvendige aktive indsats.

For det første skaber det en udfordring, at henholdsvis UU-centre og jobcentre ikke kan se, hvilke aftaler og planer den anden part har lavet med de unge. Dette betyder ofte, at dialogen med de unge genstartes i større eller mindre omgang, når de unge bevæger sig mellem centrene. Et jobcenter forklarer, at ”det giver en masse bøvl, der skal være et mere fælles fokus, hvor alle ved, hvad alle laver og har lavet”.

For det andet nævnes, at de unge selv bliver et middel til at videregive oplysninger mellem UU-center og jobcenter. I tilfælde, hvor oplysningerne er komplicerede, eller hvor de unge ikke er interesseret i at videregive korrekte oplysninger, kan dette betyde, at det bliver vanskeligt at aftale en plan med den unge, som både UU-centret, jobcentret og den unge er en del af. Dette medfører endvidere dobbeltregistrering, da der udarbejdes og registreres uddannelsesplaner i både UU-center og jobcenter, hvilket trækker ressourcer væk fra den borgerrettede og op-søgende indsats.

Ufuldstændigt datagrundlag

UU-centrene registrerer overvejende kun oplysninger om de unge, de har kontakt til. Da kontakten til UU i store træk er valgfri for de unge, er UU's registreringer af unge i risikogruppen dog langt fra fyldestgørende. UU-centrene nævner, at der i Undervisningsministeriet findes yderligere samlede registreringer omkring, hvilke unge der påbegyn-

der og gennemfører uddannelse, men at disse registreringer ikke teknisk kan udstilles til UU-centrene i dag.

UU-centrene nævner også en udfordring omkring, at UU ikke altid modtager oplysninger om, at en ung er droppet ud af en uddannelse. Jobcentrene ser også udfordringer i varetagelsen af overgange i uddannelsessystemet og mener, at det er uhensigtsmæssigt, at jobcentrene først får informationer om den unges frafald, hvis den unge søger kontanthjælp. Konsekvensen bliver, at frafald ikke forebygges, og at der ikke igangsættes en aktiv indsats, lige når den unge er faldet fra. Også på dette område peger centrenes input således på, at en begrænset automatisk udveksling af registrerede oplysninger mellem skoler, UU-centre og jobcentre bliver en barriere for at fastholde de unge i en aktiv indsats.

Endelig fremhæver et par jobcentre, at den manglende udveksling og registrering af oplysninger på det strategiske og ledelsesmæssige niveau hindrer et manglende fælles overblik over de unge i risikogruppen. For eksempel efterlyser jobcentrene oplysninger om, hvor stor en andel af de unge der ikke har nogen uddannelse, hvor mange unge der ikke modtager ydelser, der gøres en aktiv indsats for, samt hvor mange og hvilke unge UU ikke kan komme i kontakt med, og som ikke er i uddannelse eller beskæftigelse.

5.3.2 Usmidigt samarbejde om den enkelte unge

Alle UU-centre og jobcentre er enige om, at den organisatoriske opdeling af UU-centre og jobcentre har negative konsekvenser for samarbejdet mellem aktører og medarbejdere i ungeindsatsen. Dette er særligt en udfordring for de udsatte unge, hvor behovet for samarbejde og koordination mellem de mange aktører er størst.

UU-centre og jobcentre peger endvidere på, at de negative konsekvenser af den organisatoriske opdeling yderligere forstærkes de steder, hvor centrene ikke er fysisk placeret sammen. Afstanden betyder, at medarbejderne ikke inddrager hinanden i den daglige opgaveløsning. Dette skyldes både den fysiske afstand, der gør, at man ikke har en naturlig jævnlig kontakt, og i mindst lige så høj grad, at kendskabet til hinandens muligheder, begrænsninger og kompetencer er yderst begrænset. Som en medarbejder på et jobcenter siger: ”Jeg mangler et ansigt i den anden ende”.

Dette medfører, at kontakten mellem UU-center og jobcenter vedrørende udsatte unge bliver begrænset, mindre smidig og af en mere formel karakter. UU-centre og jobcentre beskriver, at når der mangler kontakt i hverdagens samarbejde, bliver samarbejdet af mere formel karakter i form af møder. I nogle kommuner er det daglige samarbejde nærmest ikke eksisterende, mens det i andre kommuner er lykkedes at

skabe mere personlige relationer mellem medarbejdere i UU-centre og jobcentre, der smidiggør det daglige samarbejde.

Deloitte vurderer, at den organisatoriske opdeling af indsatsen i forhold til at sikre et smidigt samarbejde omkring at sikre en aktiv indsats over for de unge i risikogruppen særligt betyder, at den hyppige brug af formelle møder som beslutningsfora ofte forsinker igangsætningen af aktiviteter, da det tager kalendertid at afvente og afholde møderne. Endvidere bliver opfølgningen over for de unge ikke tilstrækkelig tæt til at sikre en hurtig reaktion for eksempel i forbindelse med frafald, da den daglige kommunikation er mangelfuld.

5.3.3 Manglende tværgående beskrivelser af samarbejdsprocesser

Størstedelen af UU-centrene og jobcentrene har ikke et formaliseret samarbejde omkring de processer, hvor de unge bevæger sig på tværs i indsatsen. Langt de fleste UU-centre og jobcentre er enige om, at der er et stort behov for at tydeliggøre de unges flow i indsatsen og sikre, at snitfladerne er tydeligt beskrevet i formaliserede arbejdsgange. Særligt indsatsen over for de udsatte unge varetages af mange aktører, hvorfor det er en særlig stor udfordring, hvis ikke samarbejdsprocesserne er beskrevet og dokumenteret.

Særligt for de UU-centre, der dækker indsatsen for mange kommuner, kan det være vanskeligt, hvis samarbejdet ikke i en eller anden grad er formaliseret. Dette skyldes, at jobcentrene ønsker at anvende UU-centrene på forskellige måder, og det kan være vanskeligt for UU at træde ind i de forskellige samarbejdsformer, hvoraf nogle er kontraktbaserede, nogle er dialog- og mødebaserede, mens der i andre kun er et meget sporadisk samarbejde. Deloitte vurderer, at konsekvensen af af mange forskellige samarbejdsformer er, at indsatsen bliver meget netværksbaseret, og at samarbejde og processer ofte er knyttet til mere tilfældige faktorer som personlige relationer og gammel praksis frem for en funktionel beskrivelse af ansvarsområder og sagsgange.

Denne tilrettelæggelse medfører for det første, at indsatsen bliver meget sårbar over for udskiftninger i medarbejdere, fravær m.v., da medarbejderne ofte har en mangelfuld viden om, hvor i organisationen de relevante kompetencer og funktioner sidder, men alene plejer at gå via dem, der er i deres personlige professionelle netværk. For det andet betyder det, at indsatsen får en mere tilfældig karakter, hvor UU-centrene og jobcentrene i deres samarbejde ikke i tilstrækkelig grad systematisk får gennemgået og igangsat en aktiv indsats over for alle unge i risikogruppen.

Deloitte vurderer derfor, at de ikke-dokumenterede tværgående arbejdsprocesser øger risikoen for, at indsatsen over for unge i risiko-

gruppen ikke varetages tilstrækkeligt, dels fordi ansvar og roller i indsatsen ikke er defineret, og dels fordi de personbårne og mere uformelle samarbejdsprocesser i praksis er skrøbelige.

5.4 Overgange i indsats og ansvar

Et tema, som har været gennemgående i alle interviews og workshops med UU-centre og jobcentre, er de udfordringer, der er forbundet med alle de overgange eller skift, der finder sted i indsatsen over for de unge.

Deloitte vurderer på baggrund af centrenes meget enslydende beskrivelser, at en af de meste markante barrierer for en kontinuer sammenhængende indsats er knyttet til disse overgange. De to væsentligste barrierer knytter sig for det første til de 15-17-årige i overgangen mellem folkeskolen og det videre vejlednings- og uddannelsesforløb og for det andet til overgangen mellem det 17. og 18. år, hvor de unge overgår til at være omfattet af andre lovgivninger, herunder nye muligheder for at søge forsørgelse.

UU-centrene og jobcentrene er opmærksomme på disse overgange, men har alligevel betydelige vanskeligheder med at sikre, at der ikke i overgangene opstår et ansvars- og beslutningsvakuum, der betyder, at de unge i risikogruppen, som ikke har ressourcerne til at navigere blandt de mange aktører, ikke tilbydes den nødvendige aktive indsats.

I det følgende analyseres udfordringerne relateret til:

- Afgang fra folkeskolen.
- Overgang fra ung til voksen.

5.4.1 Afgang fra folkeskolen

I 2008 påbegyndte 93 procent af de elever, der forlod grundskolen, en ungdomsuddannelse. UU-centrene beskriver, at der i forbindelse med vejledningen i folkeskolen bruges mange ressourcer på at sikre, at de unge får truffet beslutning om at ansøge til ungdomsuddannelserne. Men UU-centrene fremhæver også, at der gøres en solid indsats for tidligt at identificere de unge 15-17-årige i risikogruppen og tilrettelægge en særlig vejledningsindsats over for de unge, *før* de forlader folkeskolen.

UU-centrene kan derimod ikke på samme vis skitsere en systematisk og tæt aktiv indsats, efter de 15-17-årige i risikogruppen har forladt folkeskolen. UU-centrene peger selv på, at det er i forbindelse med, at de unge forlader folkeskolen, at UU-centrene har det mest fyldestgørende billede af, hvilke unge der tilhører risikogruppen. UU-centrene

giver her udtryk for, at de gennem grundskolevejledningen har et personligt kendskab til alle i målgruppen. Deloitte vurderer derimod, at den efterfølgende indsats over for de unge i risikogruppen, der ikke påbegynder en ungdomsuddannelse, fremstår mere tilfældig. UU-centrene giver her stort set samstemmende udtryk for, at den primære strategi over for risikogruppen fortsat er at sikre, at de unge nemt kan komme i kontakt med UU-centret, såfremt de unge ønsker vejledning. Dette foregår blandt andet via udsendelse af postkort, breve, sms'er m.v. til de unge med invitation til møder eller anden information i UU-centret. UU-centrene vurderer, at det for de mindre ressourcestærke unge i risikogruppen ikke er tilstrækkeligt, hvis de for alvor skal bringes videre.

Dette understøttes endvidere af et flertal af jobcentrene, der alle giver udtryk for, at en betydelig del af de unge, som søger kontanthjælp som 18-årige, har haft en længere periode uden aktivitet eller kontakt med arbejdsmarkedet eller UU. Jobcentrene understreger samstemmende, at den manglende aktive indsats i årene efter folkeskolen betyder, at det er vanskeligere at bringe den unge i job eller beskæftigelse. De unge værner sig selv efter kortere perioder uden aktivitet efter folkeskolen til, at der ikke stilles krav til dem, og at den megen frihed giver dem mulighed for mange fritidsaktiviteter. Når der så stilles krav om aktivitet og uddannelse, oplever de unge en kraftig begrænsning i deres frihed og får svært ved at overskue selv mindre krav, faste mødetider m.v. Endvidere oplever jobcentrene, at de unge i perioder med passivitet søger andre sociale omgangskredse, hvor de øvrige medlemmer tilsvarende ikke har faste mødetider m.v. Dette forstærker udfordringen med igen at bringe de unge tilbage i et mere aktivt forløb.

Et jobcenter beskriver for eksempel, at ”der er ingen, der har fat i de unge, der stilles ikke krav til dem, og UU har ingen sanktionsmuligheder. Når disse unge får lov til at ligge hjemme på sofaen i nogle måneder, bliver det rigtig svært at få dem i gang igen”. Dette skyldes blandt andet problemer med unge, der får vendt deres døgnrytme og har svært ved at komme op om morgenen.

På baggrund af UU-centrenes og jobcentrenes udsagn vurderer Deloitte, at de 15-17-årige i risikogruppen ikke modtager en tilstrækkelig systematisk aktiv indsats efter afgang fra folkeskolen. Nogle af de væsentligste årsager til dette er, at UU-centrene oplever ikke at have sanktionsmuligheder eller andre redskaber til at få de unge til at møde i UU-centret.

UU-centrene giver dog samtidig udtryk for en holdning om, at vejledningen og UU-centrets indsats som udgangspunkt kun er et gavnligt værktøj, hvis den unge i et vist omfang er motiveret for uddannelse. UU-centrene fokuserer helt overvejende på den uddannelsesrettede vejledning, mens interviews og workshops peger på, at der for de

15-17-årige i risikogruppen, der ikke selv søger uddannelsesvejledningen, er et vakuum, hvor der ikke er placeret et tydeligt ansvar for at igangsætte en aktiv indsats. Jobcentrene har i dag ikke en formaliseret rolle i indsatsen for de 15-17-årige, hvilket betyder, at der for eksempel ikke videregives oplysninger fra UU-centrene til jobcentrene om, at der er en gruppe unge, der ikke er i gang med uddannelse eller beskæftigelse, og som ikke kan nås med UU-centrenes indsats, men har brug for andre typer aktiv indsats. Jobcentrene har således ikke en formel rolle i en aktiv indsats rettet mod uddannelse og job for de 15-17-årige, hvilket i mange situationer betyder, at der først iværksættes en aktiv indsats, når de unge fylder 18 år og søger over i forsørgelses-systemet.

5.4.2 Overgangen fra ung til voksen

En anden type overgange opleves, når de unge fylder 18 år og i lovgivningsmæssig forstand overgår fra børneområdet til voksenområdet. Jobcentrene er enige om, at denne problematik er helt central for rigtig mange af de unge i risikogruppen. Jobcentrene fremhæver, at mange af disse unge er kendt og har en igangværende sag andre steder i kommunen. Barrieren er således ikke knyttet an til den organisatoriske deling af UU-center og jobcenter, men helt overvejende til den koordination af indsatsen, der skal finde sted mellem skoler, børne-/unge-/familieforvaltningen, socialforvaltningen, beskæftigelsesforvaltningen mv.

Udfordringerne, som følger i forbindelse med denne overgang, er mangeartede, afhængigt af hvilken type sag de unge har. Fælles for de eksempler og udsagn, som jobcentrene er kommet med, er dog, at udfordringerne på forskellig vis er en barriere for igangsætning eller videreførelse af en aktiv indsats, da afklaring af for eksempel forsørgelse, nye boligforhold, medicintilskud og fortsat finansiering af igangværende tilbud kræver et betydeligt omfang af koordination, overdragelse og beslutningsprocesser, der ofte medfører en længere periode, inden der er en endelig afklaring.

I det følgende er præsenteret en række konkrete eksempler, som er kommet frem på de gennemførte workshopper:

- Et jobcenter eksemplificerer det ved at fortælle om en udsat ung, der ønsker at forlænge et ophold på en efterskole. Både børne- og voksenområdet er enige om, at opholdet bør forlænges, men den unge er tæt på at fylde 18 år, og der træffes ikke nogen endelig beslutning på de møder, der afholdes. Konsekvensen i det konkrete eksempel blev, at den unge stoppede på efterskolen, ikke fordi det blev besluttet, men fordi der netop ikke blev truffet en beslutning.
- Et andet eksempel vedrører unge, der bor på ungdomspension. Når de fylder 18 år, skal de forsørge sig selv samt have en boligform,

hvor de skal betale husleje. Dette medvirker til at skabe uro omkring de unge, som gør, at de unge i en lang periode er meget svære at arbejde med i forhold til en aktiv indsats rettet mod uddannelse og job, da de unge vil opleve først at skulle have en mere permanent afklaring af deres boligsituation. Jobcentrene nævner her, at overleveringen ofte kommer for sent i gang og derfor medfører en lang periode, hvor det er svært at igangsætte aktive tilbud, efter den unge er fyldt 18 år.

- I et tredje eksempel nævnes en ung, der får tilskud til angstdæmpende medicin. Medicinen hjælper den unge til at kunne fungere normalt i hverdagen, men i forbindelse med at den unge fylder 18 år, ændres finansieringen af medicinen således, at tilskuddet skal bevilges fra en anden forvaltning og efter ny lovgivning. Dette resulterer i en periode, hvor den unge ikke får sin medicin og får svært ved at klare hverdagen og dermed heller ikke kan deltage i en aktiv indsats.

Både UU-centre og jobcentre samt de kommunale forvaltninger beskriver således overgangen fra det 17. til det 18. år som en gråzone, hvor der over en længere periode opstår et beslutningsvakuum, og konsekvensen bliver, at ingen for alvor tager ansvar for indsatsen. Et jobcenter siger direkte: ”ingen vil finansiere en indsats for en 17½-årig”. På baggrund af disse udsagn vurderer Deloitte, at kommunernes organisering omkring de særligt udsatte unge i risikogruppen i overgangen fra det 17. til det 18. år ikke i tilstrækkelig grad sikrer, at der ikke forekommer et afbræk i den aktive indsats.

Ud over i mange tilfælde at afbryde eller udskyde en aktiv indsats som følge af det beskrevne beslutningsvakuum resulterer den opdeltede indsats og manglende strukturerede overlevering et videnstab i indsatsen over for de unge i risikogruppen. Flere af jobcentrene giver udtryk for, at de oplever at skulle starte afklaring og afdækning af de unges ressourcer forfra, selvom der er et flerårigt kendskab til de unge i kommunen. Enkelte kommuner beskriver, at hvis der foregår en overlevering, er den udelukkende af uformel karakter, hvor der ikke træffes beslutninger, journaliseres eller lægges egentlige planer for og med de unge. I de interviewede kommuner har der ikke været udarbejdet arbejdsgangsbeskrivelser eller truffet beslutninger om, hvordan snitfladeproblematikkerne, roller og ansvar skal administreres. Af samme grund foregår overleveringen omkring den unges sag fra det 17. til det 18. år meget forskelligt fra kommune til kommune og også meget forskelligt på medarbejderniveau.

Jobcentrenes beskrivelser af denne manglende vidensoverdragelse i forbindelse med overgangen fra det 17. til det 18. år peger således på, at netop den manglende systematiske overdragelse af informationer og

formelle aftaler om videreførelse af aktiv indsats bliver en betydelig barriere for kontinuer aktiv indsats over for de allermest udsatte unge.

6. Barrierer knyttet til anvendelse af aktive tilbud

Som den foregående analyse i kapitel 5 viser, er der en række barrierer knyttet til organisering af indsatsen over for de unge i risikogruppen, der medfører, at de unge i risikogruppen ikke i tilstrækkeligt omfang tilbydes en tilstrækkelig aktiv indsats rettet mod uddannelse og job. Dette gælder de 18-29-årige, der er omfattet af jobcentrets aktive indsats og UU-centrenes opsøgende vejledning, og i lige så høj grad de 15-17-årige unge i risikogruppen.

UU-centre og jobcentre peger dog videre på, at der også er en række barrierer for en øget aktiv indsats over for risikogruppen, der knytter sig mere specifikt til den gældende lovgivning omkring afgivelse af aktive tilbud samt UU-centrenes og jobcentrenes anvendelse af de aktive tilbud. På baggrund af de gennemførte interviews vurderer Deloitte, at barriererne særligt knytter sig til følgende centrale områder, som vil blive analyseret nærmere i det følgende:

- Rammer for aktive tilbud, herunder særligt de lovgivningsmæssige og holdningsmæssige barrierer for aktive tilbud til de 15-17-årige
- Udfordringer forbundet med de eksisterende tilbud.

6.1 Rammer for aktive tilbud

Som det fremgår af afsnittet om status for ungeindsatsen, er der for de 18-29-årige kontanthjælpsmodtagere en samlet aktiveringsgrad på 28,3 procent. Også for de 15-17-årige giver jobcentre og UU-centre samstemmende udtryk for, at der ikke er en tilstrækkelig aktiv indsats, jf. nedenfor. Der er således fortsat rigtig mange af de unge, der ikke modtager en aktiv indsats. Gennem interviews og workshops er der kommet mange input til, hvilke udfordringer der er i forhold til anvendelse af tilbudsviften. Udfordringerne knytter sig i høj grad til, at indsatsen bygger på meget individuelle tiltag, at der ikke er en tilstrækkelig volumen i indsatsen, og at der er behov for et øget fokus på den virksomhedsnære aktive indsats. På denne baggrund analyseres i det følgende:

- Manglende aktiv indsats overfor de 15-17-årige
- Aktiv indsats over for de unge over 18 år.

6.1.1 Manglende aktiv indsats over for de 15-17-årige

For de 15-17-årige giver både UU-centre og jobcentre samstemmende udtryk for, at der ikke er en tilstrækkelig aktiv indsats over for de unge i risikogruppen, der ikke er i uddannelse eller job. Det er i særlig grad jobcentrene, der mærker konsekvensen af den manglende aktive indsats over for de 15-17-årige i risikogruppen, fordi denne gruppe i årene efter det fyldte 18. år bliver kraftigt overrepræsenteret blandt særligt de unge kontanthjælpsmodtagere.

Flere jobcentre fremhæver det som et markant problem, at de ikke har mulighed for at tage fat i de unge i risikogruppen, allerede inden de bliver 18 år, og så snart de er identificeret som en del af risikogruppen. Jobcentrene vurderer stort set samstemmende, at det i vid udstrækning besværliggør arbejdet med de unge og kraftigt øger risikoen for længerevarende offentlig forsørgelse, når de unge i risikogruppen ikke sikres en tidligere aktiv indsats. Flere af jobcentrene peger her i særlig grad på, at de unge i risikogruppen netop er i risikogruppen, fordi de ikke aktuelt er motiveret for eller ikke har forudsætningerne til at tage en uddannelse. Disse unge skal gives en aktiv indsats med mere fokus på praksisnære tilbud frem for tilbud med vægt på uddannelsesvejledning.

Når de 15-17-årige ikke i højere grad gives en aktiv indsats, skyldes det ud over de organisatoriske barrierer analyseret i kapitel 5 også barrierer knyttet til rammerne for de aktive tilbud.

Enkelte UU-centre nævner, at de manglende muligheder for at sanktionere eller på anden vis presse de unge til at møde op i UU-centrene er en barriere for en aktiv indsats. Flere UU-centre siger dog samtidig, at vejledningen af de unge bygger på de unges egen motivation og interesse, hvorfor et mere sanktionerende system i UU-centrenes optik ikke vil være gavnligt. Jobcentrene nævner derimod samstemmende, at hvis gruppen af risikoungede skal indfanges og tilbydes en aktiv indsats, kræves en mere sanktionerende tilgang.

Deloitte vurderer med udgangspunkt i de gennemførte interviews, at det således er en betydelig barriere for en styrket aktiv indsats over for de 15-17-årige, at det nuværende regelsæt uden mulighed for en mere sanktionerende tilgang til de unge i risikogruppen fremmer en holdning i ungeindsatsen om, at først når de unge fylder 18 år, anvendes der en skærpet retorik over for de unge med tilbud, som det klart markeres, at de unge forventes at deltage i. Deloitte vurderer, at de 15-17-årige i risikogruppen i dag helt overvejende kun gives tilbud i UU-centret, som de unge selv efterspørger.

Den anden hovedproblemstilling, som flere af jobcentrene fremhæver i interviewene, er, at de har vanskeligt ved at se deres rolle som gennemførere af en aktiv indsats over for de 15-17-årige i risikogruppen, når de ikke har mulighed for at give aktive tilbud til gruppen og heller

Eksempler på specialiserede tilbud til unge i risikogruppen:

- Tilbud til unge, som begår kriminalitet, eller som er i risiko for at begå kriminalitet. Disse unge har ofte problemstillinger af en lidt anden karakter, hvor for eksempel misbrug, netværk og økonomi ofte er en del af den samlede udfordring.
- Tilbud til unge misbrugere. En del UU-centre og jobcentre giver udtryk for, at de unge tilbydes afrusning, men at den efterfølgende opfølgende indsats ikke er intens nok.
- Tilbud til ”curling-unge”. En gruppe, som kommunerne oplever i vækst, er børn og unge, som skolerne og UU ikke opdager tidligt nok, fordi forældrene holder hånden over dem ved at lave deres lektier, undskyldte deres fravær m.v. Disse unge kan have psykiske og/eller misbrugsproblemer, der ikke opdages tidligt nok, men først ved frafald.
- Tilbud til udsatte piger. Unge piger med psykiske problemer, lavt selvværd m.v., ofte meget stille piger og piger med selvdestruktiv adfærd opleves som voksende grupper, der er svære at identificere, og hvorom der mangler viden.
- Tilbud til unge med ADHD. Unge med ADHD er en gruppe, hvor der i mange kommuner mangler tilbud, og hvor sagsbehandlerne i nogle tilfælde mangler viden og mulighed for sparring.

ikke lovgivningsmæssigt har et defineret ansvar for gruppen. Jobcentrene udtrykker i forlængelse heraf, at det i mange tilfælde er mere ressourcekrævende i det lange løb, når jobcentrene ikke har redskaber og muligheder for at bidrage til den aktive indsats over for de 15-17-årige. Som et jobcenter udtrykker det: ”Giv os endelig redskaberne og ansvaret for de svageste under 18 år. Dem vil vi meget gerne have.” Dette peger på, at jobcentrene i dag udtrykker en vis frustration ved ikke at kunne påvirke indsatsen over for de unge i risikogruppen, men blot oplever at skulle vente på, at de unge bliver 18 år, og deres situation blot er blevet forværret, ved at de går passive igennem en længere periode.

Deloitte vurderer på baggrund af interviewene, at der mangler muligheder for at tilbyde de 15-17-årige mere praksisnære aktive tilbud rettet mod erhvervskompetencegivende uddannelse og job. De unge i risikogruppen vurderes i højere grad at skulle have tilbud, der ligner de øvrige tilbud i beskæftigelsesloven, som kan gives til de unge over 18 år, fx virksomhedspraktik og andre tilbud ude i virksomhederne.

Endvidere vurderer Deloitte, at jobcentrenes udsagn underbygger, at det er en betydelig barriere for en styrket aktiv indsats over for de 15-17-årige, at der ikke lovgivningsmæssigt er placeret et ansvar for at levere de mere praksisnære tilbud, som de unge i risikogruppen har behov for. Lovgivningen placerer alene et ansvar for en mere frivillig vejledningsindsats, som ikke i tilstrækkelig grad omfatter risikogruppen af 15-17-årige.

6.1.2 Aktiv indsats over for de unge over 18 år

For de 18-29-årige i risikogruppen fremhæver alle jobcentrene i forskellig grad, at en af de væsentligste barrierer er at navigere mellem mange meget specialiserede tilbud, jf. eksemplerne i boksen til venstre.

Jobcentrene beskriver i deres egen vurdering af barriererne for en aktiv indsats de unge i risikogruppen som værende en meget differentieret gruppe af unge med forskelligartede behov for indsats. Dette stiller krav til jobcentrenes viden om forskellige målgrupper og forskellige indsatser. Flere jobcentre nævner i forlængelse heraf, at det særligt er de specialiserede gruppers begrænsede absolutte omfang i den enkelte kommune, der bliver en barriere for at tilbyde en individuel og specialiseret indsats. Denne udfordring er mest udtalt i de mindste jobcentre, der uddyber, at de ofte kan hente sparring omkring målgrupper med diagnoser, hvortil der er etableret velfungerende videnscentre (fx Center for Autisme), mens de ofte oplever at have svært ved at finde den rigtige indsats over for de grupper af unge i risikogruppen, hvor der ikke er denne type videnscentre, fx i forhold til unge med ADHD.

Samlet set peger jobcentrene således på den store kompleksitet og meget individualiserede og specialiserede indsats over for de unge i risikogruppen som en af de væsentligste barrierer, som flere jobcentre forsøger at imødegå med for eksempel etablering af egentlige tilbudsportaler eller lignende, der samler og offentliggør tilbud og indsatser for unge.⁵

Men selvom jobcentrene nævner dette behov for større gennemsigtighed i tilbudsviften, påpeger de fleste jobcentre, at den væsentligste barriere mere grundlæggende er at få saneret i de mange tilbud. De fleste jobcentre peger på, at en betydelig del af de eksisterende tilbud er vanskelige at administrere og blandt andet stiller store krav til koordinering internt i kommunerne.

Deloitte vurderer på baggrund af de gennemførte interviews i jobcentrene, at den primære barriere relateret til rammerne for de aktive tilbud til unge i risikogruppen ikke er manglen på aktive tilbud til bestemte grupper, men i højere grad, at den høje specialiseringsgrad og individualisering af tilbudsviften gør det for vanskeligt at udsøge og igangsætte tilbuddene. Tilbudsstrukturen er for kompleks og har for mange forskellige tilbud, der ikke i alle tilfælde er tilstrækkelig rummelige i forhold til de unge i risikogruppen.

6.2 Udfordringer med eksisterende tilbud

Ud over barriererne knyttet til de overordnede rammer for de aktive tilbud har UU-centre og jobcentre peget på en række konkrete udfordringer i forbindelse med anvendelse af de mest centrale af de eksisterende tilbud. I det følgende fokuseres konkret på udfordringer i forhold til:

- Mentorordninger.
- Erhvervsgrunduddannelse (EGU).
- Ungdomsuddannelse for unge med særlige behov (STU).
- Produktionsskoler.
- Praksisnær aktivering i virksomheder.

⁵ Se for eksempel Københavns Kommunes portal <http://www.ungetilbud.kk.dk/>.

6.2.1 Mentorordninger

Størstedelen af både UU-centre og jobcentre vurderer, at mentorordninger er en værdifuld metode til at understøtte indsatsen over for de unge i risikogruppen, både når ordningerne anvendes i UU-centre i uddannelsessammenhænge, i jobcentre i beskæftigelsesammenhænge eller som led i en social indsats efter serviceloven (fx støttekontaktpersoner).

De fleste UU-centre og jobcentre nævner dog, at det er en barriere for en effektiv anvendelse af mentorer som redskab, at mentorordninger beskrives og kan anvendes efter flere forskellige lovgivninger. Deloitte vurderer, at udfordringen ikke så meget er forbundet med overblik over mulighederne for mentorordningerne, men i højere grad knytter sig til, at placeringen i forskellig lovgivning ofte betyder, at det er nødvendigt at skifte mentor i forbindelse med overgange mellem myndigheder, for eksempel hvis de unge overgår fra forsørgelse i jobcentret til en uddannelse. Dette betyder, at der for de unge kommer et unødigt afbræk i en velfungerende indsats, som indebærer en risiko for, at der også kommer et afbræk i de unges aktive indsats.

En række UU-centre peger på, at man med 9. klasses mentorordning slipper de unge for tidligt i forbindelse med afgang fra folkeskolen. Det er netop i forbindelse med overgangene i de svagere unges forløb, at der skal sikres kontinuitet, hvis indsatsen skal lykkes, og der skal sikres en fortsat aktiv indsats. Endvidere påpeger UU-centrene, at det er uhensigtsmæssigt, at det ikke er en mulighed at anvende ordningen for elever i 10. klasse, idet unge i 10. klasse også har et behov for en mentor i forbindelse med afgang fra 10. klasse og overgangen til ungdomsuddannelsessystemet.

6.2.2 Erhvervsgrunduddannelse

EGU vurderes i UU-centre og jobcentre at være et brugbart værktøj, da det netop er et tilbud til unge, der ellers ville have svært ved at gennemføre en uddannelse. Særligt det perspektiv, at EGU kombinerer de boglige/faglige input med en stor del praktik, vurderer centrene har en positiv betydning for mange af de unge i risikogruppen. En del af de udsatte unge har glæde af at komme ud i virksomhederne og få erfaringer med kultur og identitet, når man er på en arbejdsplads.

I 2007 blev EGU anvendt i tre ud af fire kommuner. I de fleste kommuner kan både UU-centre og jobcentre visitere til EGU. Centrene giver bredt udtryk for, at det er vanskeligt at visitere den rigtige målgruppe. At gennemføre en EGU stiller en række boglige, personlige og sociale krav til de unge, som det kan være vanskeligt at leve op til og også vanskeligt at vurdere fra sagsbehandlerens side. Udfordringen består konkret i at finde de unge, som er inden for de lovgivningsmæssige rammer, det vil sige ikke umiddelbart kan gennemføre en kompe-

tencegivende ungdomsuddannelse, men som vil kunne gennemføre dette tilbud med den rette støtte.

En basal barriere for gennemførelse af EGU-forløb er ifølge jobcentrene, at der ikke er det store kendskab til uddannelsen uden for UU-centrene og jobcentrene. Dette betyder blandt andet, at erhvervslivet ikke har tilstrækkeligt kendskab til muligheden, hvorfor der ved hver ny kontakt til erhvervslivet skal sættes fokus på og tid af til information.

Som et sidste punkt påpeges det, at finansieringen via bloktilskud betyder, at midlerne ikke er øremærket området, og at midlerne fordeles efter indbyggerantal og ikke efter antal igangsatte EGU-forløb. Den konkrete politiske prioritering i kommunerne kan betyde, at pengene ikke bliver brugt på EGU, men blot bliver en del af et samlet budget. Med den nye politiske aftale om praktikpladspakke omlægges finansieringsmodellen til en delvis refusionsordning, hvor kommunerne modtager et aktivitetsafhængigt tilskud svarende til den enkelte kommunes faktiske antal EGU-elever og udgifter hertil. Denne omlægning vil betyde styrkede økonomiske incitamentter til igangsætning af EGU-forløb og dermed imødekomme den del af den manglende anvendelse, som antageligt udgøres af en økonomisk barriere.

På trods af UU-centrenes og jobcentrenes vurdering af EGU som et brugbart værktøj anvendes det kun til en meget lille gruppe unge. I årene 2005-2007 er hvert år kun igangsat cirka 800 EGU-forløb.⁶ Samlet vurderer Deloitte, at der i begrænset omfang kan være administrative barrierer relateret til igangsætning af EGU-forløb. Henset til det relativt begrænsede absolutte antal EGU-forløb, der igangsættes, er det dog Deloitte's vurdering, at disse udfordringer relateret til EGU-forløb ikke kan anses som en grundlæggende barriere for at sikre flere aktive tilbud til de unge i risikogruppen.

6.2.3 Ungdomsuddannelse for unge med særlige behov (STU)

Ungdomsuddannelse for unge med særlige behov (STU – Særlig Tilrettelagt Ungdomsuddannelse) er en ungdomsuddannelse af tre års varighed for unge under 25 år, der af fysiske eller psykiske årsager ikke – selv med specialpædagogisk støtte – vil kunne gennemføre en ungdomsuddannelse på normale vilkår.

Flere af UU-centrene og jobcentrene peger på, at loven vedrørende STU-forløb først er trådt i kraft 1. august 2007, og at der derfor fortsat ikke er tilstrækkelig viden om og kendskab til de muligheder, STU

⁶ Undervisningsministeriet, www.uvm.dk.

giver de unge i risikogruppen. Enkelte jobcentre forklarer, at STU-forløbene kan virke uoverskuelige, fordi tilbuddene er komplicerede, og man skal sætte sig ind i en masse ny lovgivning.

Alle jobcentre giver udtryk for, at der er uklarhed omkring målgruppen. I praksis definerer hvert jobcenter målgruppen forskelligt strækkende fra udviklingshæmmede til unge med ADHD. At visitere den rigtige målgruppe af unge, der ellers ikke ville gennemføre en ungdomsuddannelse, men samtidig ikke er så svage, at de ikke kan gennemføre STU, opfattes således som en stor udfordring.

I de afholdte workshops er der endvidere enighed om, at STU stiller store krav til samarbejdet og organiseringen på tværs af UU-center, jobcentre og andre forvaltningsaktører. STU-forløbet stiller krav til, at forsørgelse, bolig, uddannelsesplan, den unges fysiske, personlige, sociale og faglige kompetencer m.v. afdækkes. Dette betyder, at afklaringsprocessen mod igangsætning kan være lang, før den unges videre forløb afklares, og processen afsluttes. Dette er en udfordring særligt for de udsatte unge i risikogruppen, der for en længere periode så er uden en aktiv indsats.

Ligesom for EGU-forløbene er det Deloitte's vurdering, at en forenkling af STU'en vil kunne lette brugen af dette redskab og sikre en hurtigere aktiv indsats over for nogle unge i risikogruppen. STU'en anvendes dog også kun marginalt set i forhold til den samlede gruppe unge i risikogruppen. Fra lovens ikrafttræden 1. januar 2007 og frem til 31. maj 2008 har alene 790 unge påbegyndt et STU-forløb.⁷

På baggrund af ovenstående vurderer Deloitte, at der også i anvendelsen af STU er en række udfordringer, som betyder, at volumen er begrænset. For STU'ens vedkommende hænger det i vidt omfang sammen med tilbuddets udgangspunkt om at være et særligt tilrettelagt tilbud for den enkelte unge og med store krav til den koordinerende indsats på tværs af UU-center, jobcentre og forvaltningsaktører.

6.2.4 Produktionsskoler

Et af de tilbud til unge, som jobcentrene ofte anvender, er produktionsskolerne. Der findes cirka 80 produktionsskoler. Jobcentrene udtrykker, at produktionsskolerne i mange tilfælde er gode til netop de unge i risikogruppen, da de er bygget op omkring praktisk arbejde kombineret med skolefag efter behov, så de unge for eksempel kan kombinere arbejdet i metalværksted med it og danskundervisning, samtidig med at der er fokus på personlig afklaring og udvikling.

⁷ Undervisningsministeriet, www.uvm.dk.

Produktionsskolerne havde i 2007 et optag på knap 9.000 elever, hvoraf omkring hver fjerde elev var under 18 år. Efter afsluttet ophold på produktionsskole kommer godt halvdelen af eleverne i ordinær uddannelse eller beskæftigelse.⁸ Produktionsskolerne er således et tilbud, som anvendes i forholdsvis stor skala og tilsyneladende med en vis effekt i forhold til uddannelse og beskæftigelse.

Enkelte af jobcentrene har dog samtidig en oplevelse af, at produktionsskolerne ofte benyttes, når jobcentrene har svært ved at finde andre tilbud til de unge. På denne baggrund kommer produktionsskolerne således til at fremstå som et tilbud, der alene anvendes til de unge, som ikke rigtig passer ind i den øvrige tilbudsvifte. Deloitte vurderer, at dette indebærer en risiko for, at tilbuddet om produktionsskole ikke altid gives tilstrækkelig målrettet den unges behov, men mere i mangel af andre mere målrettede tilbud.

UU-centrene og jobcentrene giver endvidere udtryk for, at produktionsskolerne generelt har et dårligt ry blandt de unge. Dette kan betyde, at forældrene til de unge under 18 år ikke ønsker, at deres unge skal deltage i dette tilbud, ligesom det for de 18-25-årige bliver en barriere for at motivere til og fastholde de unge i et produktionsskoleforløb.

På baggrund af UU-centrenes og jobcentrenes beskrivelse af, hvornår og til hvilke unge de anvender produktionsskoler, vurderer Deloitte, at produktionsskolerne er et relativt enkelt værktøj at anvende, men at der er risiko for, at forløbene ikke er tilstrækkeligt målrettet de unges behov. Herunder særligt, at produktionsskolerne bliver for værkstedsorienterede og ikke i tilstrækkelig grad får prøvet den unge af i forhold til arbejdspladser uden for skolerne.

6.2.5 Praksisnær aktivering i virksomheder

Flere jobcentre peger på, at de mest simple tilbud og oftest også mest effektive tilbud til de udsatte unge er tilbud ude i virksomhederne i form af virksomhedspraktik og andre virksomhedsrettede tilbud. Både UU-centre og jobcentre er enige om, at det for de udsatte unge er særligt centralt at styrke de virksomhedsrettede tiltag. Et jobcenter beskriver det således: ”De skal ud og bruge deres hænder. De skal ud i virksomheden. Denne gruppe af unge har behov for at komme ud og møde arbejdskulturen og prøve kræfter med arbejdsmarkedet”.

Jobcentrene har dog svært ved at få ordentlig volumen i den virksomhedsrettede indsats, hvilket flere jobcentre selv vurderer skyldes manglende rummelighed i virksomhederne. Deloitte vurderer dog, at den begrænsede anvendelse af virksomhedsrettede tilbud til de udsatte un-

⁸ Undervisningsministeriet, www.uvm.dk.

ge i mindst lige så høj grad skyldes, at jobcentrene ikke i tilstrækkelig grad har systematiseret deres virksomhedsarbejde og arbejdet med udplacering af de unge i risikogruppen. Udplaceringen foregår i meget vid udstrækning håndholdt og individuelt, hvilket er ressourcekrævende og bliver en barriere for at få en tilstrækkelig volumen i den aktive indsats over for de unge i risikogruppen.