

Forenkling af unge- reglerne.

Afbureaukratisering på beskæftigelsesområdet
– Fase 2 temaanalyse

Arbejdsmarkedsstyrelsen

30. november 2007

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion.....	3
1.1. Baggrund og formål.....	3
1.2. Fremgangsmåde.....	3
2. Formål	5
2.1. Formålet med indsatsen.....	5
2.2. Karakteristik af ungegruppen	6
3. Barrierer for effektiv opgaveløsning	7
3.1. Præsentation af barrierer.....	7
3.2. Vurdering af barrierer i forhold til formålet med indsatsen....	13
4. Forslag til forenkling.....	16
4.1. Kerneelementer i forenkling af lovgivning.....	17
4.2. Afklaringspunkt.....	24
4.3. Forslagskatalog.....	24

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

Denne rapports 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 ske med tydelig angivelse af "Arbejdsmarkedsstyrelsen, Forenkling af ungereglene, Deloitte 2007".

Kontakt

Spørgsmål til denne rapport kan stiles til partner Morten Ry, telefon 36 10 26 56.

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 150.000 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 fremstå som 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

Adresse
Weidekampsgade 6
2300 København S

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

1. Introduktion

Beskæftigelsesministeriet har i samarbejde med KL, Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet samt Integrationsministeriet igangsat et projekt rettet mod regelforenkling og afbureaukratisering på beskæftigelsesområdet.

Som led i fase 1 af afbureaukratiseringsprojektet på beskæftigelsesområdet er der i foråret 2007 gennemført en bred scanning af forslag til forenkling og afbureaukratisering med særligt fokus på kontant- og starthjælpsområdet. Alle forslag er opsamlet i et bruttokatalog over forenklingsforslag, som der p.t. arbejdes videre med.

I fase 2 er der gennemført yderligere analyser af mulighederne for afbureaukratisering og forenkling på en række udvalgte områder. Styregruppen har vurderet, at fire områder er særligt væsentlige og med en betydelig effekt på forenkling af de administrative processer i jobcentret:

- Forenkling af ungereglerne
- Forenkling af sanktionsområdet
- Forenkling af jobcentrets modtagelse
- Forenkling af området vedrørende sygeopfølgning.

I det følgende præsenteres Deloittes analyse af ungereglerne.

1.1. Baggrund og formål

Formålet med projektet er at skabe grundlag for at gennemføre en regelforenkling inden for ungeområdet samt at understøtte god praksis for ungeindsatsen.

Projektet omfatter kontant- og starthjælpsmodtagere samt dagpengeberettigede unge under 30 år.

De bagvedliggende regelsæt er lov om aktiv socialpolitik (Aktivloven), lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (Beskæftigelsesloven/LAB § 85 til § 96), lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Retssikkerhedsloven) samt de tilsvarende regler i integrationsloven.

1.2. Fremgangsmåde

Denne afrapportering indeholder Deloittes vurderinger og forslag til forenkling af ungereglerne baseret på de samlede aktiviteter i projektet.

Deloitte har gennemført projektet som en kortlægning af barrierer og løsningsforslag fra juni til november 2007.

Kortlægningen af barriererne er baseret på workshoper med jobcentre i Østdanmark og Vestdanmark. Formål var at identificere praktikernes oplevelser af barrierer for en effektiv opgaveløsning. De medvirkende jobcentre var udvalgt i samarbejde med Arbejdsmarkedsstyrelsen og KL. Det drejer sig om Aalborg, Gribskov, København, Næstved og Sønderborg med deltagelse af ledere/faglige koordinatore og beskæftigelsesmedarbejdere på ungeområdet (statslige såvel som kommunale medarbejdere).

De afholdte workshoper havde til formål at afdække barrierer inden for seks temaer: 1) regelgrundlaget i forhold til ungeindsatsen, 2) organisering og processer i jobcentret, 3) kompetencer hos medarbejderne, 4) muligheder for styring og opfølgning, 5) organisatoriske snitflader til ydelseskantor og socialforvaltning og 6) it-understøttelse af indsatsen.

Tilgangen til afdækningen af barrierer har muliggjort en bred og nuanceret dataindsamling. Mange barrierer har haft et afbureaukratiseringsperspektiv, mens andre har vist sig at have haft et andet. Nærværende notat omfatter barrierer af førstnævnte slags, men derudover er enkelte væsentlige øvrige barrierer medtaget.

Der er foretaget et mindre, supplerende desk study af lokale arbejdsgangsbeskrivelser, organisationsdiagrammer, retningslinjer, analyser og statistik m.v. fra de deltagende jobcentre. Endvidere er gjort brug af statistisk materiale fra Jobindsats.dk samt supplerende notatmateriale, analysemateriale og statistisk materiale fra Arbejdsmarkedsstyrelsen og Arbejdsdirektoratet.

På den baggrund er der afholdt to løsningsorienterede workshoper i henholdsvis Østdanmark og Vestdanmark med deltagelse af i alt 22 jobcentre. På disse workshoper blev de identificerede barrierer uddybet og kvalificeret, og dernæst blev der udarbejdet løsningsforslag til at understøtte en mere effektiv opgaveløsning inden for formålet med ungeindsatsen.

Barrierer og løsningsforslag er blevet kvalificeret ved at inddrage den generelle viden om området i Arbejdsmarkedsstyrelsen, Arbejdsdirektoratet, KL og Deloitte.

Løsningsforslagenes forventede konsekvenser er drøftet og valideret med jobcentrene i workshop som beskrevet oven for. Der er ikke som led i denne fase af projektet gennemført en systematisk effektivanalyse af de enkelte delforslag.

2. Formål

I nedenstående afsnit beskrives først formålet med indsatsen og endvidere en karakteristik af ungeområdet.

2.1. Formålet med indsatsen

Som grundlag for at identificere barrierer og løsningsforslag er der formuleret følgende formål med ungeindsatsen baseret på eksisterende lovgivning, bekendtgørelser og øvrige regler:

Formålet med den særlige tidlige beskæftigelsesindsats for unge mellem 18 og 30 år er, at alle kontant- og starthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere skal opnå et varigt fodfæste på arbejdsmarkedet. Unge hører ikke hjemme i forsørgelsessystemet, og unge må aldrig overlades til passiv forsørgelse. For alle unge uden uddannelse er målet med indsatsen en erhvervskompetencegivende uddannelse.

Sigtet er, at unge uden uddannelse altid skal have en indsats, hvor målet er en erhvervskompetencegivende uddannelse. Det skal ses i lyset af målet om, at 95 procent af en ungdomsårgang i 2015 skal gennemføre en ungdomsuddannelse. I den politiske aftale fra 20. juni 2006 "Aftale om fremtidens velstand og investeringer i fremtiden" tildeles kommunerne og den beskæftigelsespolitiske indsats en rolle i forhold til, at flere unge skal påbegynde og gennemføre en ungdomsuddannelse.

Sigtet er endvidere, at unge med en uddannelse hurtigst muligt skal have et ordinært job, så de undgår længerevarende ledighed med risiko for forringelse af kvalifikationerne.

Analyser viser, at de unge, der får en ungdomsuddannelse, sikres en langt mere stabil arbejdsmarkedstilknytning og selvforsørgelse igennem deres arbejdsliv end unge uden uddannelse.

Nogle unge kan gå direkte i ordinær uddannelse, hvor andre unge, for eksempel bogligt svage unge, skal tilbydes forløb med jobrettet aktivering og beskæftigelse, hvor den unge forberedes og motiveres til uddannelse.

Der er i særlig grad behov for at tage vare på de svagere unge, hvor veje til uddannelse og job er komplicerede – det gælder blandt andet psykisk syge. For enkelte unge vil uddannelse ikke være en mulighed, og for disse er målet job på det ordinære arbejdsmarked.

Denne kortlægning belyser, i hvilket omfang der er overensstemmelse mellem intentionerne, jf. formålet ovenfor, og den praktiske udførelse i landets jobcentre.

2.2. Karakteristik af ungegruppen

Cirka 14 procent af hver årgang gennemfører ikke en kompetencegivende uddannelse. Af de 14 procent er der fire procent, som aldrig får påbegyndt en uddannelse, og 10 procent frafalder en kompetencegivende uddannelse og kommer aldrig i gang igen¹. Der ligger derfor en væsentlig udfordring i, at 95 procent af en ungdomsårgang i 2015 skal gennemføre en ungdomsuddannelse.

I 2006 havde jobcentrene kontakt til 157.686 unge i alderen 16-29 år². Af dem var 92.298 personer på dagpenge og 65.388 personer på kontant- og starthjælp (alle fem matchgrupper)³.

En del unge er således i kontakt med et jobcenter. En effektiv og systematisk ungeindsats er vigtig for at sikre en tidlig og hurtig indsats for at få den unge i uddannelse eller beskæftigelse.

Ankestyrelsen har i 2006 gennemført en analyse af ungeindsatsen i kommunerne⁴. Undersøgelsen viser, at i cirka en tredjedel af opfølgningssagerne på unge kontant- og starthjælpsmodtagere under 30 år er kommunernes hjælp til at få de unge i job eller tættere på arbejdsmarkedet ikke god nok. I 30 procent af alle sager blev der ikke indkaldt eller indkaldt for sent til den første samtale i det individuelle kontaktføreløb. I 40 procent af alle sager blev første tilbud ikke givet inden for fristen på 13 uger.

Ankestyrelsen vurderede, at kommunerne ikke i tilstrækkelig grad fulgte kravene om skriftlighed i sagsbehandlingen. Det omhandler blandt andet kravet om skriftlig vurdering efter den første samtale og kravet om skriftlige jobplaner. Endelig viser undersøgelsen, at der ikke skete en rettidig opfølgning på unge kontant- og starthjælpsmodtagere, og at indsatsen tilsyneladende ikke bragte de unge tættere på arbejdsmarkedet.

¹ Kilde: UNI•C Statistik og Analyser seneste Profilmudel 2004 samt Danmarks Statistik. Profilmodellen beregner en ungdomsårgangs forventede uddannelsesadfærd i løbet af 25 år, hvor al adfærd i uddannelsessystemet svarer til uddannelsesadfærd i befolkningen et enkelt år.

² Anm.: Jobindsats.dk anvender aldersgruppeinddelingen 16-29 år, hvilket ikke svarer fuldstændig overens med jobcentrenes målgruppe fra det fyldte 18. år. Der er dog ikke tale om en stor gruppe af unge fra 16 til 18 år, og det har derfor ikke stor betydning for udregningen.

³ www.jobindsats.dk. Alle tal er bruttoledighed (ledighed + aktivering).

⁴ Ankestyrelsens praksisundersøgelse "Opfølgning i forhold til unge på kontanthjælp", september 2006.

3. Barrierer for effektiv opgaveløsning

3.1. Præsentation af barrierer

I kortlægningen af barrierer for en effektiv opgaveløsning i ungeindsatsen skelnes der mellem regelbarrierer og praksisbarrierer.

Regelbarrierer beskriver de barrierer i dagligdagen, hvor det er lovgivningen, der bevirker dem, mens praksisbarriererne udspringer af lokale forhold.

Regelbarrierer

I dette afsnit præsenteres barrierer i relation til lovgivning for henholdsvis kontant- og starthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere.

Barriererne, der beskrives nedenfor, er dem, der særligt er forårsaget af regelkompleksitet og bidrager til unødigt bureaukrati.

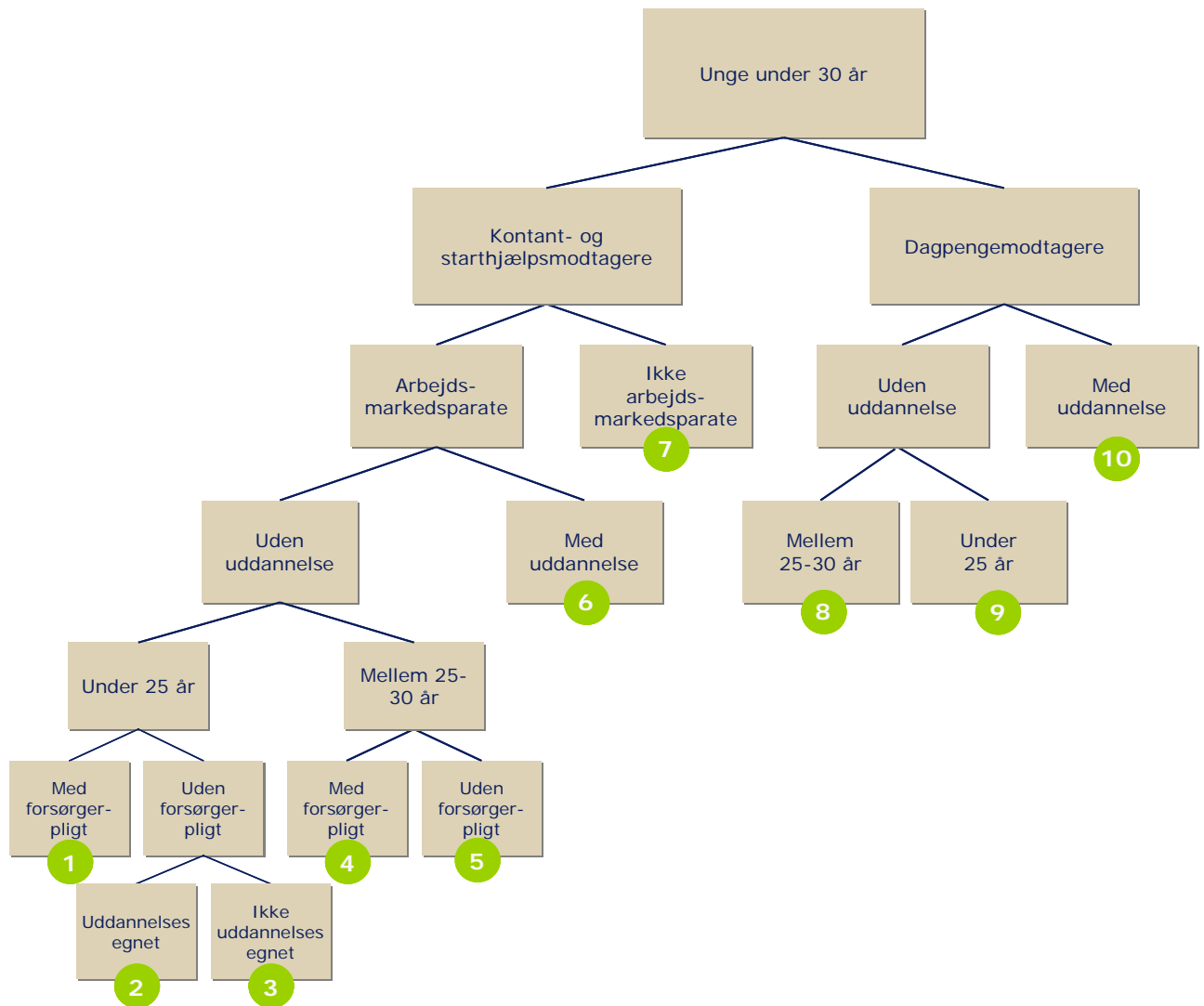
Detaljeret målgruppedifferentiering mellem ti målgrupper komplicerer unger reglerne

Jobcentrene oplever, at unger reglerne er meget komplicerede. Kompleksiteten skyldes en detaljeret målgruppedifferentiering. Der er i alt ti målgrupper, hvor der for hver gælder specifikke regler for, hvilke tilbud der kan anvendes, hvornår de skal gives, og hvor længe de skal vare.

De unge under 30 år opdeles efter:

- Forsørgelsesgrundlag: Er den unge kontant- og starthjælpsmodtager eller dagpengemodtager?
- Alder: Er den unge over eller under 25 år?
- Forsørgerpligt: Har den unge forsørgerpligt over for hjemmeboende børn?
- Ressourcer i forhold til arbejdsmarkedet: Er den unge arbejdsmarkedsparat?
- Uddannelse: Har den unge en erhvervskompetencegivende uddannelse?

Figuren nedenfor illustrerer regelsættets målgruppedifferentiering (se endvidere bilag 1 for nærmere beskrivelse af tilbud inden for de enkelte målgrupper).



Vanskeligheden ved denne detailregulering er først at skulle foretage den præcise målgruppeindplacering og dernæst at administrere efter de særlige regler, som gælder for den pågældende målgruppe.

Jobcentrene påpeger, at detailreguleringen gør det tidskrævende og vanskeligt at administrere loven korrekt, og at risikoen for fejl i sagsbehandlingen derfor er stor.

De mange målgrupper betyder, at de hver for sig har et meget begrænset volumen. Derfor kan der – særligt i de mindre jobcentre – gå lang tid imellem, at den enkelte medarbejder får sager inden for

samme målgruppe. Det gør sagsbehandlingen yderligere omstændelig, at der skal startes forfra hver gang.

Dertil kommer, at jobcentrene vurderer, at der er behov for særlige medarbejderkompetencer til ungeindsatsen, for eksempel i forhold til samarbejde med andre kommunale forvaltninger og institutioner. Det er vanskeligt specielt i mindre kommuner med færre unge at have nøglemedarbejdere med særlige kompetencer allokeret til sagsbehandling af ungegruppen.

Bindinger i lovgivningen mellem målgrupper og tilbud skaber yderligere kompleksitet i ungereglene

I ungereglene er der til hver af de ti målgrupper bundet forskellige tilbud. Ud over bindinger mellem målgruppe og tilbud er der også forskel på, hvornår tilbuddene skal gives og med hvilken varighed. Det bidrager til at øge kompleksiteten.

Konsekvensen af bindingerne mellem målgruppe og tilbud, timing af tilbud og varighed af tilbud er, at sagsbehandlingen bliver tids- og ressourcekrævende. Det forudsætter indgående kendskab til lovgivningen at vide, hvilke tilbud man kan give til hvilke målgrupper og hvornår.

Det er tidskrævende for jobcentrenes ledere og medarbejdere at forholde sig til løbende regelændringer og tilpasse lokal praksis i henhold hertil. Ifølge jobcentrene giver det usikkerhed om fortolkningerne, og de oplever fortsat nye tilfælde af uoverensstemmelse mellem deres forståelse af den pågældende lovgivning og revisionens bemærkninger til praksis.

Endelig er det vanskeligt for de unge at forstå lovgivningen og dermed bevæggrunden for jobcentrenes praksis. Dette vanskeliggør dialogen mellem beskæftigelsesmedarbejderne og de unge.

Indholdet i tilbuddene understøtter ikke konsekvent formålet med indsatsen

Loven begrænser, hvilke tilbud der kan gives til de forskellige målgrupper. Jobcentrene vurderer, at de unge som følge heraf ofte ikke får adgang til de tilbud, som de pågældende ville have mest gavn af.

For eksempel er der i regelsættet ikke uddannelsespligt for en ung med forsørgerpligt, men det kan være lige så relevant med uddannelse til en ung forsørger som en ung uden forsørgelsespligt.

Et andet eksempel er indsatsen over for gruppen af forsikrede ledige mellem 25 og 30 år uden uddannelse, der alene har mulighed for ansættelse med offentligt løntilskud eller uddannelse på ordinære

vilkår⁵. Derved begrænser loven muligheden for at få netop denne gruppe i uddannelse, da de typisk er svære at motivere til uddannelse på ordinære vilkår. Det skal ses i lyset af, at netop denne gruppe unge typisk har opnået en vis levestandard ved hjælp af ufaglært arbejde og derfor er meget svære at motivere til at påbegynde en uddannelse på SU-sats, der er lavere end dagpenge.

Det vurderes således af jobcentrene, at muligheden for at bruge tilbudsviften er for ufleksibel, og det derfor ofte ikke er muligt at give de tilbud, der matcher den unges behov. Dermed er der en risiko for, at nogle unge ikke modtager den rette indsats i forhold til at bringe dem tættere på uddannelse eller arbejdsmarked.

18 måneders aktiveringstilbud fremmer ikke tidlig uddannelse eller beskæftigelse

Der er ret og pligt til aktiveringstilbud med en varighed på 18 måneder til unge under 25 år på dagpenge og til alle kontant- og start-hjælpsmodtagere uden uddannelse⁶. Jobcentrene vurderer, at varigheden er for lang og ikke fremmer uddannelse eller beskæftigelse.

Målet er uddannelse eller beskæftigelse hurtigst muligt, men et 18 måneder langt aktiveringstilbud opfattes af mange unge modsat, og det kan medvirke til at forsinke uddannelsesstarten.

Dertil kommer, at det er vanskeligt at finde meningsfulde aktiveringstilbud på 18 måneder, hvilket anses for at være et endnu større problem i mindre jobcentre med mindre kapacitet til at finde relevante aktiveringsmuligheder.

Uhensigtsmæssige forskelle på dagpengemodtagere og kontant- og start-hjælpsmodtageres kontaktførelse

I det individuelle kontaktførelse skal dagpengemodtagere senest efter tre måneders ledighed have den første samtale i kontaktførelsen. Kontant- og start-hjælpsmodtagere skal i nogle tilfælde have den første samtale meget tidligt i ledighedsførelsen – allerede efter fem uger.

Jobcentrene angiver, at de forskellige tidsfrister for første samtale i kontaktførelsen for dagpengemodtagere og kontant- og start-hjælpsmodtagere skaber adskilte processer – specielt ved indkaldelse og afholdelse af samtaler. De adskilte processer er med til at hindre fælles organisering og sammentænkt indsats i jobcentrene.

⁵ Jf. bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 150, stk. 3 og 4.

⁶ Jf. lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 91, stk. 1.

Unge mellem 25-30 år: Forsinkende med otte uger til at vælge uddannelse uden mulighed for at aktivere

Kontant- og starthjælpsmodtagere samt dagpengemodtagere mellem 25 og 30 år uden uddannelse har i dag mulighed for otte uger til at vælge en ordinær uddannelse i stedet for aktiveringstilbud. I de otte uger er de unge fri for aktivering⁷.

Jobcentrene anser det for unødvendigt for de unge med så lang tid til at søge en uddannelse. Det opfattes som et forsinkende element i en proces, hvor der er lagt en jobplan for den unge, og hvor der kan være brugt tid på at finde tilbud m.v.

Bestemmelsen modarbejder intentionerne med lovgivningen og understøtter ikke en tidlig og målrettet indsats for ungegruppen.

Kontant- og starthjælpsmodtagere under 25 år: Nedsættelse af kontanthjælp til SU-sats og vurdering af behovsbestemt tillæg

For kontant- og starthjælpsmodtagere under 25 år sker der en nedsættelse af kontanthjælp til SU-sats efter seks måneders ledighed⁸. Formålet er at motivere unge til hurtigere at gå i gang med uddannelse eller arbejde.

Jobcentrene vurderer, at denne satsnedsættelse i praksis ikke har en adfærdsregulerende effekt. De unge søger typisk behovsbestemt tillæg, for eksempel på grund af sygdom⁹, og dermed kan forskellen i ydelsen blive udlignet.

Det medfører en tidskrævende sagsbehandling af behovsbestemte tillæg med indstilling, partshøring, afgørelse og deraf følgende klageadgang, som ofte bruges, hvis den unge får afslag i første omgang. Endvidere modtager medarbejderne en lang række spørgsmål om reglerne, da de unge ikke umiddelbart forstår dem.

Loven vurderes således at mangle en tilstrækkelig adfærdsregulerende effekt i ungegruppen, og den medfører tung sagsbehandling i forbindelse med det behovsbestemte tillæg.

Kontanthjælpsmodtagere under 30 år: Revalidering giver anledning til sagsbehandling af unødigt mange ansøgninger

Revalidering er subsidiær i forhold til muligheder for at få hjælp efter andre regler. Det er således en forudsætning for at give tilbud om revalidering, at andre erhvervsrettede aktiviteter efter lov om aktiv socialpolitik eller anden lovgivning – for eksempel lov om en aktiv beskæftigelsesindsats – ikke er tilstrækkelige til, at personen kan klare sig selv.

⁷ Jf. lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 85, stk. 4 og 91b stk. 2.

⁸ Jf. lov om aktiv socialpolitik § 25 f, stk. 1 og § 25 f, stk. 3.

⁹ Jf. lov om aktiv socialpolitik § 25 f.

Mange unge har urealistiske forventninger til, hvilke muligheder der er for at få revalidering, herunder hvornår man kan få revalideringsydelse og/eller dækket uddannelsesbetingede udgifter i form af tilskud til for eksempel bøger og transport.

Jobcentrene vurderer, at mange af ansøgningerne om revalidering er ”åbenbart grundløse”, da der efter andre regler end revalideringsreglerne allerede eksisterer muligheder for at få hjælp. Kommunen kan i sådanne situationer imidlertid ikke uden at skulle udarbejde en ressourceprofil afvise at behandle ansøgningen om revalidering. De mange ansøgninger medfører derfor unødigt ressourcerekrævende sagsbehandling.

Praksisbarrierer

I dette afsnit præsenteres de praksisorienterede barrierer.

Opdelt organisering i forhold til dagpengemodtagere og kontant- og startbøhjælpsmodtagere

Jobcentrene har typisk en opdelt organisering i forhold til kontanthjælp og dagpenge. Der er derfor ikke mange fælles administrative processer, fælles tilbud og samlet viden om ungegruppen.

Konsekvensen er dobbeltarbejde ved unødvendige parallelle administrative arbejdsgange, hvilket gælder særligt i forhold til sammensætning af tilbud, brug af anden aktør og samtaleafvikling.

Samspil med Ungdommens Uddannelsesvejledning

Ungdommens Uddannelsesvejledning (UU) er et kommunalt ansvarsområde, og UU har blandt andet den generelle vejledningsopgave over for unge¹⁰. Jobcentrene har også kontakt med nogle af disse unge over 18 år. Dermed er både UU'erne og jobcentrene forpligtet til at følge op på denne gruppe unge, hvilket kræver et godt samspil mellem UU og jobcentret.

Der er forskel på, hvor godt dette samspil fungerer i praksis. Nogle steder er der et formaliseret samarbejde mellem beskæftigelsesmedarbejdere og UU-vejledere og en tæt geografisk placering, der kan understøtte en løbende tæt dialog. Andre steder er betingelserne ikke til stede i tilstrækkeligt omfang.

Der er således tilfælde, hvor jobcentrene og de unge i praksis oplever dobbelt eller usammenhængende sagsbehandling.

¹⁰ Ungdommens Uddannelsesvejledning giver uddannelses- og erhvervsvejledning til elever i folkeskolen fra og med 6. klasse til 10. klasse. UU har en opsøgningspligt over for de unge under 19 år, der har behov for det. Endvidere tilbyder UU vejledning til unge mellem 19 og 25 år, der selv henvender sig.

Snitflader til de kommunale forvaltninger

For gruppen af unge med mere komplicerede problemstillinger oplever jobcentrene en række problemstillinger forbundet med at håndtere snitfladerne mellem de forskellige kommunale forvaltninger.

Jobcentrene har en tovholderfunktion på den beskæftigelsesrettede indsats og skal derved koordinere med for eksempel socialforvaltningen i forhold til indsatsen over for de unge. Det kan ligeledes være vanskeligt for de unge at gennemskue, hvem der gør hvad i sagen, og for jobcentrene at forventningsafstemme med de unge.

Konkret oplever jobcentrene, at de i vid udstrækning går glip af den opsamlede viden i andre kommunale forvaltninger (skole, familie, børn og unge) i indsatsen over for den unge. Alt efter lokal praksis kan det være vanskeligt at få adgang til relevant dokumentation (for eksempel egnethedsvurderinger, uddannelsesvejledning og uddannelsesplaner).

Endvidere er der snitfladeproblemstillinger i forhold til de få unge, der ved det fyldte 18. år overgår fra andre dele af kommunen til jobcentret. Et godt samspil er her væsentligt for at sikre kontinuitet i indsatsen over for den unge. Nogle jobcentre oplever, at det er tidskrævende at koordinere og eventuelt sagsoverdrage i forhold til andre kommunale forvaltninger.

3.2. Vurdering af barrierer i forhold til formålet med indsatsen

Sammenfattende viser kortlægningen, at der er væsentlige barrierer i lovgivningen og lokal praksis, som hindrer, at jobcentrene kan levere en effektiv opgaveløsning på ungeområdet.

Barriererne omhandler primært:

- Høj kompleksitet i lovgivningen.
- Ufleksibel mulighed for anvendelse af hele redskabsviften.
- Problematisk snitflader mellem de kommunale forvaltninger og i samarbejdet med UU.

Høj kompleksitet i lovgivningen

Regelsættets meget detaljerede målgruppedifferentiering medfører en kompleks og vanskelig administrativ praksis, og jobcentrene er usikre på, om de sagsbehandler korrekt.

Jobcentrene har vanskeligt ved at levere en kvalificeret ungeindsats, når de skal bruge mange ressourcer på at forstå lovsættet, indplacere borgerne i de rette målgrupper og administrere i forhold til meget forskellige regler for tilbud og ydelser.

Dertil kommer, at jobcentrene har et stort administrativt ressourceforbrug til håndtering af bevilling af enkeltvedtægter og revalideringsansøgninger.

Lovkompleksiteten har endvidere den effekt, at borgerne har vanskeligt ved at forstå sagsafgørelser, og det resulterer i unødvendigt mange tidskrævende klagesager.

Den detaljerede målgruppedifferentiering medfører endelig, at flere mindre kommuner har målgrupper med små grupper borgere, hvilket er organisatorisk og administrativt krævende.

Det betyder derfor, at der er risiko for, at mange unge ikke får en tilstrækkelig indsats og dermed ikke kommer tættere på uddannelse eller arbejdsmarked, fordi tiden i jobcentrene i vid udstrækning går med at administrere et kompliceret regelsæt.

Ufleksibel mulighed for anvendelse af hele redskabsviften

Den detaljerede målgruppedifferentiering og bindingerne mellem målgrupper og tilbud bevirker, at nogle unge ikke kan tilbydes den indsats, der vil have størst effekt. Der er derfor risiko for, at nogle unge ikke modtager en indsats, der bringer dem tættere på uddannelse eller arbejdsmarked.

Begrænsningen i brugen af redskaberne bidrager samtidig til en kompliceret og tidskrævende administration i forhold til afklaring af, hvem der kan få tilbudt hvad, hvornår og i hvor lang tid.

De tilgængelige redskaber vurderes samlet set at være tilstrækkelige, hvis de ikke havde været bundet op på specifikke målgrupper.

Praksis

I kortlægningen er der endvidere identificeret en række væsentlige praksisbarrierer, der primært omhandler tværsektorielle, snitfladerelaterede problemstillinger. For en række jobcentre er der tale om:

- Dobbeltarbejde og manglende kommunikation mellem jobcentre og Ungdommens Uddannelsesvejledning.
- Adskilte medarbejdergrupper og arbejdsgrange mellem den kommunale og statslige del af jobcentrene og dermed manglende indfrielse af potentiale gennem samarbejdsområder som fælles processer, tilbud, ekstern aktør m.v.
- Manglende koordineret indsats over for den unge på grund af utilstrækkeligt håndterede snitflader mellem dele af den kommunale forvaltning.
- Begrænset udbredelse af bedste praksis på en række områder.

Gab mellem formålet med indsatsen og praksis

På baggrund af analysen er det Deloittes vurdering, at der er et betydeligt gab mellem lovintentionen og praksis på området.

Som nævnt er formålet med ungeindsatsen, at alle unge i kontakt med et jobcenter skal modtage en tidlig indsats med fokus på ordinær uddannelse eller beskæftigelse.

Konsekvenserne af barriererne er, at sagsbehandlingen efter jobcentrenes eget udsagn ikke altid er i overensstemmelse med lovgivningen. Endvidere strider reglerne i praksis i nogle tilfælde mod formålet med ungeindsatsen.

4. Forslag til forenkling

I dette afsnit præsenteres forslag til forenkling og afbureaukratisering af ungereglene.

Løsningsforslagene vedrører:

- Et forenklet regelsæt for unge under 30 år.
- En styrket lokal tilrettelæggelse og praksis.

Det er Deloitte's vurdering, at forslagene vil medføre en mere effektiv opgaveløsning med et styrket fokus på uddannelse og beskæftigelse. Det kan betragtes som forudsætning for en fleksibel arbejdsstyrke på kort og lang sigt, at flest muligt får uddannelse. Samtidig vil forslagene være mere enkle at forklare de unge og understøtte en forventningsafstemning fra første ledighedsdag.

Der er tale om at forenkle ungereglene uden en detaljeret målgruppedifferentiering og med mulighed for i langt højere grad at gøre brug af den fulde og fleksible redskabsvifte for den samlede gruppe af unge. Endvidere harmoniseres kontaktføreløbet for henholdsvis dagpengemodtagere og kontant- og starthjælpsmodtagere for at understøtte en sammentænkt indsats. Sluttelig fremrykkes kontaktføreløbet, så en tidlig indsats over for ungegruppen understøttes.

Forslagene til den forenklede lovgivning giver samlet set bedre muligheder for jobcentrene til at udføre en aktiv indsats for dagpengemodtagere og kontant- og starthjælpsmodtagere.

Løsningsforslagene indledes med anbefalinger til det forenklede lovsæt, hvilket blandt andet omfatter ændringer i målgruppedifferentieringen og tildelingen af tilbud (afsnit 4.1.).

Dernæst angives et punkt, som det vurderes skal afklares som led i beslutningen omkring et forenklet regelsæt (afsnit 4.2.).

Endvidere indeholder kapitlet et katalog med konkrete forslag, som vurderes af have et stort forenklingspotentiale (afsnit 4.3.). Det omfatter anbefalinger til styrket lokal praksis blandt andet til håndtering af organisatoriske snitflader og udnyttelse af potentielle synergieffekter.

Der er formuleret en række principper, som er de grundlæggende kriterier, løsningsforslagene skal leve op til. Principperne er formuleret med afsæt i formålet med ungeindsatsen:

- *Rette indsats til den enkelte unge.* Det skal være muligt at tilrettelægge den rette indsats til alle grupper unge. Både for de ressourcestærke, der umiddelbart kan påbegynde uddannelse på ordinære vilkår, og de mere ressourcetsvage, hvor indsatsen skal

tilrettelægges med flere motiverende og forberedende tilbud. Det vurderes i den konkrete situation i jobcentret, hvad der er den optimale indsats.

- *Motivere til uddannelse eller ordinær beskæftigelse.* Forslagene skal motivere og forberede unge uden uddannelse til at søge og gennemføre en uddannelse. Har de unge en uddannelse, skal de motiveres til ordinær beskæftigelse hurtigst muligt.
- *Understøtte en tidlig og aktiv indsats.* Forslagenes incitamentsstruktur skal opbygges, så en tidlig og aktiv indsats understøttes.
- *Forståeligt.* Regelsættet skal være til at forstå for beskæftigelsesmedarbejderne, og budskabet skal være enkelt at kommunikere til den unge.
- *Understøtte effektiv opgaveløsning.* Forslagene skal understøtte en effektiv opgaveløsning og god praksis i jobcentrene.

4.1. Kernelementer i forenkling af lovgivning

I det følgende redegøres for Deloitte's anbefalinger til forenkling af regelsættet for unge under 30 år.

Målgrupper

Lovgivningen vil omfatte i alt fem målgrupper opdelt efter det, der vurderes at være de betydende karakteristika i forhold til den indsats, der skal tilrettelægges. Først og fremmest skelnes mellem, om den unge har en erhvervskompetencegivende uddannelse.¹¹ For de unge, der ikke har en sådan uddannelse, differentieres yderligere i forhold til, om de har forudsætningerne for at gennemføre en uddannelse.

Der differentieres ikke mellem kontant- og starthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere, da de unges behov ikke er styret af forsørgelsesgrundlag.

1. Unge uden uddannelse

Det primære fokus for alle unge uden erhvervskompetencegivende uddannelse er uddannelse, der giver enten studie- eller erhvervskompetencer. Indsatsen over for gruppen af unge uden uddannelse er afhængig af den unges forudsætninger for at gennemføre en ordinær uddannelse:

¹¹Uddannelse defineres på samme måde som i dag, dvs. som erhvervskompetencegivende uddannelse, der giver beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked eller berettiger til optagelse i a-kasse. Se bemærkninger til L89: Forslag til lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og lov om aktiv socialpolitik.

- Unge, der har forudsætninger for at gennemføre en ordinær uddannelse. Målet er uddannelse.
- Unge, der ikke umiddelbart har forudsætninger for at gennemføre en uddannelse. Målet er at afklare, om den unge kan bringes forudsætningerne for at kunne gennemføre en ordinær uddannelse.
- Unge, der hverken er klar til uddannelse eller beskæftigelse. Målet er en indsats, der kan sikre beskæftigelse eller uddannelse på længere sigt.

Unge, som har forudsætninger for at gennemføre en uddannelse, skal have et uddannelsespålæg. Pålægget indebærer, at de unge inden for en fastsat tidsfrist skal komme med forslag til en eller flere erhvervskompetencegivende uddannelser, som er relevante at søge optagelse på. I vurderingen af, om den unge skal tildeles et uddannelsespålæg, anvendes fremgangsmåden fastsat med Ny chance for alle¹² (se beskrivelsen i bilag 2).

Hovedsigtet er, at den unge skal gennemføre uddannelse på ordinære vilkår. Blandt de unge uden uddannelse findes imidlertid en gruppe, hvor der ifølge jobcentrene er behov for at kunne tilbyde et ekstra incitament for at sikre start og gennemførelse af uddannelse. Det drejer sig om unge, der har forsørgerpligt over for hjemmeboende børn, samt unge mellem 25 og 30 år.

2. Unge med uddannelse

Målet med indsatsen for alle unge med en erhvervskompetencegivende uddannelse er at få dem hurtigst muligt i ordinært job. Længerevarende ledighed skal undgås, så de ikke mister kontakten til arbejdsmarkedet.

Redskaber

Alle unge skal som i dag have ret og pligt til tilbud. Tilbuddet skal være rettet mod at få den unge i uddannelse eller beskæftigelse hurtigst muligt jævnfør ovenstående.

Det skal være muligt at anvende hele den almindelige vifte af aktiveringsredskaber fleksibelt for den samlede målgruppe af kontant- og starthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere, det vil sige både løntilskud (privat og offentligt), virksomhedspraktik samt vejledning og opkvalificering. Dog vil en privat løntilskudsansættelse først være mulig efter seks måneders ledighed som følge af EU-krav. Det vil understøtte, at jobcentrene kan vurdere den enkelte

¹² L89: Forslag til lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og lov om aktiv socialpolitik.

unges individuelle behov med henblik på enten uddannelse eller beskæftigelse.

Derudover skal der kunne anvendes en række tiltag i forhold til bestemte målgrupper af unge for at understøtte netop deres behov. Der er to redskaber, der skal tilbydes en specifik målgruppe:

- Uddannelsespålæg til alle unge med forudsætninger for at gennemføre en ordinær uddannelse.
- Uddannelse som tilbud til alle unge over 25 år uden uddannelse og til alle unge forsørgere uden uddannelse. Det vil sige, at de unge, kan gennemføre givne uddannelser på den hidtidige ydelse (for eksempel dagpenge eller kontanthjælp).

Uddannelsespålæg

Gruppen af unge, der vurderes at have forudsætninger for at gennemføre en uddannelse, skal have tildelt et uddannelsespålæg. Det vil sige et pålæg om inden for en nærmere fastsat frist at komme med forslag til en eller flere studie- eller erhvervskompetencegivende uddannelser, som den unge kan søge optagelse på. Formålet er at forbedre den enkeltes evne til at forsørge sig selv, ved at den pågældende får en uddannelse. Alle unge, som kommunen vurderer kan gennemføre en uddannelse, skal i gang med en uddannelse og derefter have et job.

Kommunen skal ud fra den unges personlige og uddannelsesmæssige forudsætninger vurdere, om den unge kan gennemføre en uddannelse på almindelige vilkår.

Indholdet af uddannelsespålægget svarer til den nuværende lovgivning, men i forslaget er målgruppen væsentligt udvidet, så den omfatter alle kontant- og starthjælpsmodtagere samt dagpengemodtagere under 30 år og uafhængigt af, om man er forsørger til hjemmeboende børn. Dette vil give jobcentrene et aktivt redskab til at understøtte uddannelse for alle unge, for hvem uddannelse er det relevante mål.

Den unge optages og skal gennemføre uddannelsen på lige fod med alle andre og modtager således ikke kontanthjælp eller dagpenge under uddannelsen. Der er dog mulighed for, at to grupper kan få uddannelse som tilbud jævnfør nedenfor.

I den beskrevne proces skal jobcentret fastsætte tidsfrister, og hvis de ikke overholdes, skal det have konsekvenser for den unge (se bilag 2 for yderligere beskrivelse af uddannelsespålæg i nugældende lovgivning).

Uddannelse som tilbud

Det overordnede formål med beskæftigelsesindsatsen for unge er, at de skal opnå et varigt fodfæste på arbejdsmarkedet. Samtidig

skal indsatsen medvirke til, at der er en velkvalificeret arbejdsstyrke, så virksomhederne kan få den arbejdskraft, de har brug for også i fremtiden.

Den væsentligste forudsætning for en velkvalificeret arbejdsstyrke er, at hovedparten af alle unge gennemfører en uddannelse, og at andelen skal være stigende i de kommende år.

For unge uden uddannelse er sigtet, at de skal have en uddannelse, og derfor er der i forslagene til lovgivning lagt vægt på, at alle unge under 30 år uden uddannelse skal have tildelt uddannelsespålæg, hvis de har forudsætninger for at gennemføre en uddannelse.

Den eneste gruppe, der efter gældende regler får uddannelsespålæg, er uddannelsesegnede unge kontanthjælpsmodtagere under 25 år, som ikke har forsørgerpligt over for hjemmeboende børn, og som ikke har problemer ud over ledighed.

Baggrunden for, at man hidtil har afstået fra at give de øvrige grupper af unge ledige pålæg om at tage uddannelse på ordinære vilkår, er, at hovedparten har et forsørgelsesgrundlag – dagpenge eller kontanthjælp – som ligger væsentligt over SU eller elevløn. Og for dagpengemodtagere under 25 år har man vurderet, at halveringen af deres dagpenge, som sker efter seks måneders ledighed, i sig selv er tilstrækkeligt incitament til, at de hurtigt kommer i uddannelse eller ordinær beskæftigelse.

Deloitte vurderer, at manglen på konsekvens i tildelingen af uddannelsespålæg i praksis har medført, at nogle ledige unge, som kan gennemføre en uddannelse, med stor sandsynlighed ikke får en uddannelse.

Som det er foreslået ovenfor, skal alle uddannelsesegnede have pålæg om at tage uddannelse. Hvis dette skal være en realistisk mulighed for forsørgere og for unge, som har et forsørgelsesgrundlag – dagpenge eller kontanthjælp – som ligger væsentligt over SU eller elevløn, vil det være nødvendigt at give disse unge mulighed for at tage uddannelsen som tilbud. Det vil sige, at de kan fortsætte på den ydelse (kontanthjælp, dagpenge m.v.), de ellers er berettiget til.

Det anbefales derfor, at følgende grupper af ledige med pligt til at tage uddannelse får mulighed for at tage uddannelse som tilbud:

- Alle unge over 25 år.
- Unge under 25 år med forsørgerpligt over for hjemmeboende børn.

Uddannelsens længde kan begrænses, ved at uddannelsen højst kan være mellemlange videregående uddannelser. Derudover anbefales det, at det skal være en betingelse, at uddannelsen kvalificerer til beskæftigelse inden for områder, hvor der er eller forventes mangel på arbejdskraft, eller hvor der er gode beskæftigelsesmuligheder.

Øvrige unge skal gennemføre en uddannelse på almindelige vilkår. Det vil sige SU eller elevløn.

Indsats i forhold til målgrupper

I de beskrevne forslag til lovgivning er der tale om i alt fem målgrupper. Det mindre antal målgrupper og den fulde brug af redskabsviften i modsætning til i dag betyder, at det er muligt at tilrettelægge den rette indsats for den enkelte unge. Der er tale om mere simpel lovgivning og mere fleksibelt brug af de eksisterende redskaber.

Endvidere er der tale om en udvidelse af muligheden for økonomisk at støtte helt specifikke grupper af unge til at tage en uddannelse. Derfor vil forslagene til lovgivning give mulighed for at levere en mere målrettet indsats mod enten uddannelse eller beskæftigelse.

De markant færre målgrupper og fleksibiliteten i brugen af redskabsviften reducerer kompleksiteten og giver mulighed for en mere effektiv opgaveløsning. Endelig vil det for sagsbehandlerne være lettere at kommunikere budskabet i lovgivning over for den unge for hermed at undgå unødvendige misforståelser og klagesager.

Indsats over for unge, der ikke har en uddannelse, og som har forudsætninger for at gennemføre en uddannelse

Der er her tale om en gruppe uddannelsesegnede unge, der får pligt til uddannelse i form af et pålæg om at tage uddannelse. Denne målgruppe deles i to:

1. Unge, der skal tage uddannelse på ordinære vilkår.
2. Unge forsørgere og unge mellem 25 og 30 år, der kan tage uddannelse som tilbud under bestemte forudsætninger.

Processen med at give uddannelsespålæg påbegyndes hurtigst muligt. Det vil sige i forbindelse med første samtale.

Den unge skal søge tidligst mulig studiestart for den valgte uddannelse. Den unge skal, i tiden indtil uddannelsen påbegyndes, stå til rådighed for arbejde eller tilbud efter gældende regler.

Indsats over for unge, der ikke har en uddannelse, og som umiddelbart ikke har forudsætninger for at gennemføre en uddannelse

Der er her tale om en gruppe unge, der ikke umiddelbart kan få tildelt et uddannelsespålæg. De har behov for en indsats, hvor der primært er fokus på at forberede og motivere den unge til uddannelse, således at den unge opnår de nødvendige forudsætninger for at kunne gennemføre en uddannelse.

Formålet med indsatsen er stadig uddannelse på ordinære vilkår på kortere eller længere sigt. Den unge skal modtage tilbud eller aktivering, der giver den unge de rette forudsætninger for at kunne gennemføre en uddannelse.

Der udarbejdes en jobplan, der retter sig mod uddannelse. For nogle unge, herunder bogligt svage unge, kan vejen til uddannelse gå via forløb med jobrettet aktivering og beskæftigelse (bl.a. virksomhedspraktik), hvor den unge eksempelvis motiveres til uddannelse via erhvervs erfaring.

Som for alle unge skal første tilbud gives senest efter tre måneder fra første ledighedsdag. Tilbud skal have karakter af et klart uddannelsesmål og være uddannelsesmotiverende.

Indsats over for unge, der ikke er klar til uddannelse eller beskæftigelse

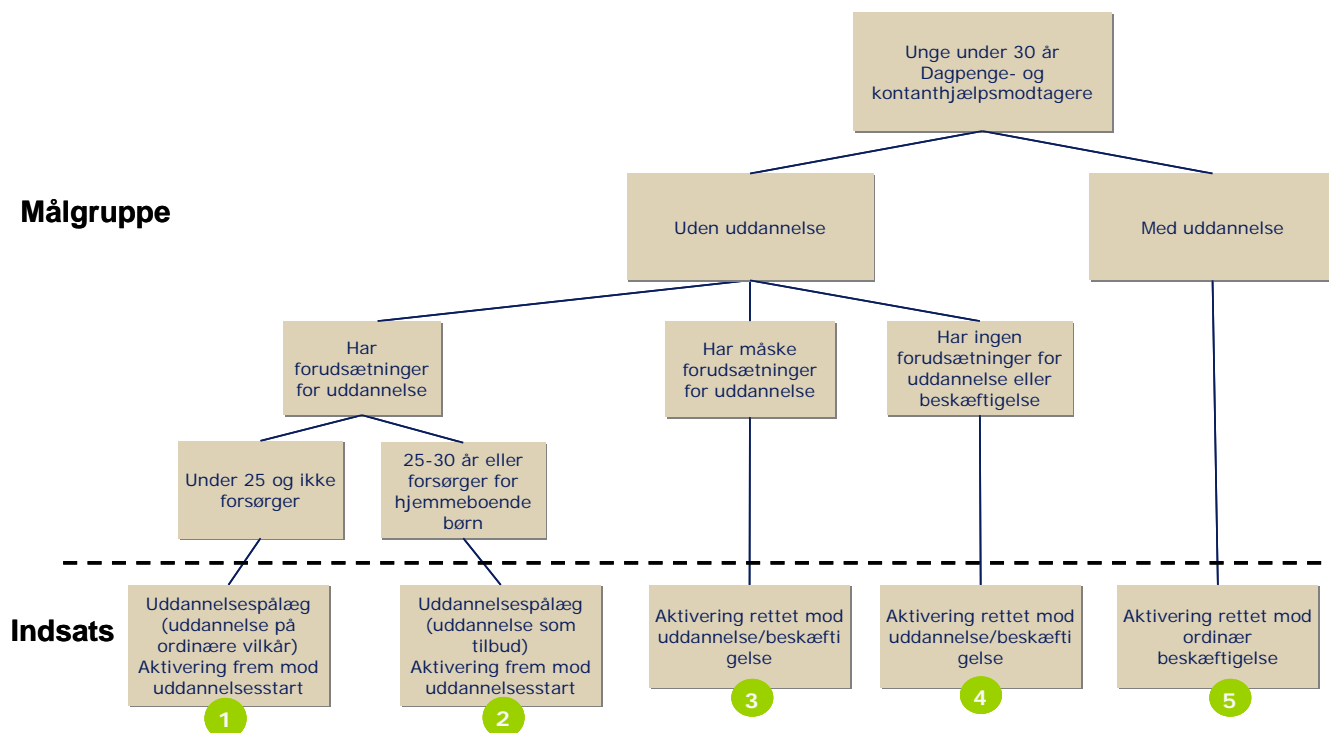
For den gruppe unge, hvor uddannelse og beskæftigelse ikke anses for at være en mulighed skal der iværksættes en indsats, så de på længere sigt kan komme i uddannelse eller ordinær beskæftigelse. Denne gruppe vil, som det er tilfældet i dag, og som vil gælde for hele ungegruppen, blive aktiveret senest tre måneder fra første ledighedsdag. Det skal sikres, at denne gruppe aktiveres med tilbud, der matcher deres forudsætninger og muligheder, så gruppen ikke marginaliseres.

Indsats over for unge, der har en uddannelse

De unge, der allerede er i besiddelse af en erhvervskompetencegivende uddannelse, omfattes af den generelle indsats mod ordinær beskæftigelse.

Kombination af målgrupper og indsats

Kombinationen af målgrupper og indsats er illustreret i nedenstående figur.



Kontaktforløb

En tidligere kontakt med de ledige skal medvirke til, at de unge er så kort tid i forsørgessystemet som muligt. Alle kontant- og starthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere skal derfor have første jobsamtale senest efter én måned på offentlig forsørgessydelse, og derefter skal der være kontakt med den ledige mindst én gang hver tredje måned.

I de nuværende regler er der forskellige frister for, hvornår der skal være kontakt med den unge, da nogle kontant- og starthjælpsmodtagere skal have tilbud efter fem uger. Derfor betyder et nyt fremrykket kontaktforløb for både kontanthjælps- og dagpengemodtagere harmoniserede processer i samtaleafviklingen i den første periode i et ledighedsforløb.

Det vurderes, at et fremrykket kontaktforløb vil medvirke til, at de unge er kortest mulig tid i forsørgessystemet.

Tilbud skal gives senest efter tre måneder

En tidlig kontakt med de ledige skal følges op med hurtig aktivering. Det skal yderligere medvirke til, at de unge er så kort tid i forsørgelsessystemet som muligt. Den ledige skal derfor påbegynde første tilbud senest efter tre måneder fra første ledighedsdag.

Dette er en ændring i forhold til unge dagpengemodtagere, der efter gældende regler først skal have tilbud senest efter seks måneders ledighed.

Aktiveringstilbud frem til uddannelsesstart

Den unge skal aktiveres frem til uddannelsesstart. Hvis det vurderes at være nødvendigt, kan der iværksættes uddannelsesforberedende aktiviteter. Ellers skal den unge have tilbud, der hjælper til at komme i ordinær beskæftigelse indtil uddannelsesstart.

Muligheden for at have otte uger til at søge uddannelse for unge over 25 år bortfalder, da de ikke skal henvises til passivitet i otte uger.

Fastsættelse af minimumsperioden for varigheden af tilbud

18 måneders aktiveringstilbud angives af jobcentrene at være for lang tid. Det er vanskeligt at finde meningsfulde aktiveringstilbud, og det vurderes af jobcentrene, at varigheden ikke fremmer muligheden for uddannelse eller beskæftigelse. Hvis reglerne om uddannelsespålæg og uddannelse som tilbud ændres som foreslået, er der ikke behov for de lange tilbud. Det vurderes, at der er behov for en minimumsperiode for tilbud, og det anbefales at være 4-6 måneder.

4.2. Afklaringspunkt

Deloitte vurderer, at følgende yderligere problemstilling *skal* håndteres, idet det er en forudsætning for implementering af løsningsforslaget vedrørende forenkling af ungereglerne.

Afklaring af sanktioner/konsekvenser

Der er behov for en afklaring af spørgsmålet om sanktioner/konsekvenser for den udvidede målgruppe, der kan få uddannelsespålæg. Hvilke sanktioner/konsekvenser skal det medføre, at en ung, der har fået uddannelsespålæg, ikke vil søge ind på en uddannelse eller ophører i uddannelsen uden rimelig grund og derefter søger om kontanthjælp eller beder om dagpenge.

4.3. Forslagskatalog

Dette afsnit indeholder en række supplerende forslag til forenkling og styrket administrativ praksis.

De kan håndteres som led i en bredere implementering af forenklingsforslag, men er ikke forudsætninger for implementering af forslagene til regelforenkling jævnfør afsnit 4.1.

Videre analyse af lovgivningsbarrierer

Analyse af ydelsesområdet, herunder revalidering

Deloitte anbefaler, at der foretages en nærmere analyse af ydelsesområdet, herunder hvordan forsørgelsesydelser og uddannelsesbetingede ydelser som blandt andet revalidering på tværs af beskæftigelses- og undervisningsområdet kan tilrettelægges, så sagsbehandling i forhold til enkeltydelser minimeres. Analysen bør ligeledes belyse de incitamenter, som ydelsesniveauerne skaber i ungegruppen. Det er påpeget af praktikerne at være svært at motivere den unge til en uddannelse på SU, når det betyder en mindre indtægt i forhold til at modtage kontanthjælp.

Målgruppen for kontanthjælpsudmåling for unge med psykiatrisk diagnose er for specifik¹³

Unge under 25 år på udeboende takst med specifikke psykiatriske diagnoser får en højere ydelse end andre unge under 25 år. Jobcentrene anser det for at være problematisk, at målgruppen er defineret så specifikt efter diagnose, da det medfører administrativt arbejde forbundet med at behandle kontanthjælpsansøgninger, enkeltydelsesansøgninger m.v. til de syge unge, der ikke er omfattet af lovgivningens specifikke målgrupper, men har lignende problemstillinger.

Deloitte anbefaler, at det overvejes, hvorledes problemstillingen håndteres bedst muligt.

Unge under forsorg kan ikke få SU og sagsbehandles derfor i jobcentret

Unge under forsorg (efterværn op til 23 år) og i uddannelse hører under serviceloven. SU-reglerne hindrer, at man kan få SU, når man samtidig modtager anden offentlig forsørgelse. I stedet for SU får disse unge derfor enten kontanthjælp via jobcentret eller anden økonomisk hjælp via socialforvaltningen.

Jobcentrene oplever at bruge unødige ressourcer på denne gruppe, der typisk ikke har beskæftigelsesrelaterede problemer, men da de ikke kan få SU, er de nødsaget til at få kontanthjælp. Det giver unødigt administrativt arbejde (matchkategorisering osv.) i sagsbehandlingen af de unge.

Deloitte anbefaler, at problemstillingen drøftes mellem relevante ministerier med henblik på afklaring af, om unge under forsorg vil kunne blive SU-modtagere.

¹³ Jf. lov om aktiv socialpolitik § 25, stk. 2, nr. 2.

God praksis for internt samarbejde imellem jobcentret og de kommunale forvaltninger

Den mindre gruppe af unge med sager, der overgår fra socialforvaltning til jobcenter ved det fyldte 18. år, skal forberedes til at møde en mere uddannelses- og beskæftigelsesrettet indsats i jobcentret.

De unges overgang til uddannelsessystemet eller arbejdsmarkedet kan lattes væsentligt, hvis der sker en uddannelses- og erhvervsrettet motivering af de unge inden det fyldte 18. år. Jobcentrene oplever generelt, at denne motivering sker meget sent og typisk først ved jobcentrets overtagelse af sagen (ved det fyldte 18. år).

Ved en tidlig fælles indsats vil jobcentret i højere grad modtage erhvervs-motiverede unge.

Jobcentrene oplever, at de mangler viden fra det arbejde, der er gjort i skole-/familie- og i børn og unge-forvaltningerne, når den unge fylder 18 år. Alt efter lokal praksis kan det være svært at få adgang til materiale som for eksempel egnethedsvurderinger af den unge, uddannelsesvejledning og uddannelsesplaner, hvilket vanskeliggør udnyttelse af den viden, der allerede ligger i de kommunale forvaltninger.

Jobcentrene påpeger behovet for et styrket samspil for at sikre en kontinuerlig indsats over for den unge.

Deloitte anbefaler, at der foretages en analyse på centralt niveau, der beskriver god praksis for en fælles uddannelses- og erhvervsrettet indsats mellem de kommunale forvaltninger og jobcenter over for den unge, inklusive sagsoverdragelse til jobcenter.

God praksis for samarbejde med Ungdommens Uddannelsesvejledning

Ved ledighed frem til den unge er 26 år, er der to aktører, jobcentret og UU, som er forpligtet til at følge op. Det betyder, at både medarbejderne og den unge kan opleve dobbeltsagsbehandling. Og praktikerne i jobcentrene oplever, at de unge bliver forvirrede over rådgivning fra både UU og jobcenter.

Jobcentrene bruger meget tid på at hjælpe unge med at søge praktikpladser, forventningsafstemme og vejlede til andre tilbud osv. Nogle jobcentre oplever, at det er vanskeligt at skaffe et tilstrækkeligt antal elevpladser inden for de beskæftigelsesområder, som nogle af de unge har som primære ønsker. En del af problemet kan være, at UU'erne leder unge ind på områder, hvor antallet af pladser er begrænsede.

De, der ikke kan finde en praktikplads efter grundforløb, søger kontanthjælp, og derfor bør rådgivningen af de unge fokusere på mangelområder på arbejdsmarkedet.

Deloitte anbefaler, at der fra centralt niveau foretages en analyse og beskrivelse af god praksis i samarbejdet mellem UU'er og jobcentre. God praksis-beskrivelsen skal blandt andet fokusere på, hvordan en fælles aktiv indsats over for den unge understøttes bedst muligt. Beskrivelsen af god praksis skal understøtte det lokale arbejde med foretage en klar forventningsafstemning af ansvar og snitflader for de to aktører i arbejdet med den unge.

Erhvervsfaglig Grunduddannelse som skævt økonomisk incitament

Det er vurderingen, at nogle unge påbegynder Erhvervsfaglig Grunduddannelse (EGU), fordi uddannelsen er dagpengeberettigende. Jobcentrene vurderer, at det kan være et uhensigtsmæssigt økonomisk incitament til at påbegynde en uddannelse.

Samtidig er EGU ikke en erhvervskompetencegivende uddannelse, og ikke alle uddannelser accepterer EGU som adgangsgivende. Det vurderes derfor, at der er tale om en særregel, der ikke understøtter en kompetencegivende uddannelse med henblik på beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked. Nogle jobcentre vurderer endvidere, at de unge lige så vel kan komme i praktik via andre ordninger som gennem EGU'en.

Deloitte anbefaler, at der foretages en analyse af uddannelsen i forhold til EGU'ens formål og effekt med henblik på vurdering af, hvorvidt det er hensigtsmæssigt, at den giver adgang til dagpenge.

Bilag 1. Nuværende ungeregler i oversigt

Gældende regler vedrørende tilbud pr. 1. juni 2007 skitseret af Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Kontant- og starthjælpsmodtagere under 30 – som hovedregel første tilbud efter 13 uger		
	Uden uddannelse, som berettiger til optagelse i a-kasse	Med uddannelse, som berettiger til optagelse i a-kasse
<i>Arbejdsmarkedsparate kontant- og starthjælpsmodtagere under 25 år, som ikke har forsørgerpligt over for hjemmeboende børn</i>	<p><i>Hvis de vurderes at kunne tage en uddannelse:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • De skal finde en eller flere uddannelser på almindelige vilkår (SU m.v.), de kan søge optagelse på. • De skal søge ind på en eller flere af de fundne uddannelser. • De skal påbegynde og gennemføre den uddannelse, de er kommet ind på. • I øvrigt skal de have tilbud som beskrevet nedenfor (om personer, som ikke kan tage uddannelse). <p><i>Hvis de ikke vurderes at kunne tage en uddannelse:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Tilbud om vejledning og opkvalificering i form af udannelse. • Kan kombineres med andre aktiviteter under vejledning og opkvalificering eller med tilbud om virksomhedspraktik. • Varighed i sammenlagt 18 måneder. Tilbuddet indledes med et tilbud på sammenhængende 6 måneder. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tilbud om vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik eller ansættelse med løntilskud. • Varighed i sammenhængende 6 måneder.
<i>Arbejdsmarkedsparate kontant- og starthjælpsmodtagere under 25 år, som har forsørgerpligt over for hjemmeboende børn</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Tilbud om vejledning og opkvalificering i form af udannelse. • Kan kombineres med andre aktiviteter under vejledning og opkvalificering eller med tilbud om virksomhedspraktik. • Varighed i sammenlagt 18 måneder. Tilbuddet indledes med et tilbud på sammenhængende 6 måneder. 	<ul style="list-style-type: none"> • Som ovenfor.
<i>Arbejdsmarkedsparate</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Tilbud om virksomhedspraktik eller særligt tilrettelagte projekter, når de har været ledige i 5 	<ul style="list-style-type: none"> • Som ovenfor.

<p><i>kontant- og starthjælpsmodtagere mellem 25 og 30 år, som ikke har forsørgerpligt over for hjemmeboende børn</i></p>	<p>uger. Tilbuddet varer 8 uger. Personen kan i stedet vælge ordinær uddannelse på almindelige vilkår – og får så 8 uger til at vælge uddannelse.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Efter senest 13 ugers sammenhængende ledighed får pågældende 18-månederstilbud, der opbører, hvis vedkommende starter på en uddannelse. Tilbuddet kan være vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik eller ansættelse med løntilskud. Tilbuddet indledes med et tilbud på sammenhængende 6 måneder. • Der skal ved fastsættelse af det tidspunkt, hvor tilbuddet skal påbegyndes, tages hensyn til, at vedkommende, der vælger uddannelse, får 8 uger til at finde en uddannelse. 	
<p><i>Arbejdsmarkedsparete kontant- og starthjælpsmodtagere mellem 25 og 30 år, som har forsørgerpligt over for hjemmeboende børn</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Som ovenfor om unge under 25 år, som har forsørgerpligt over for hjemmeboende børn. • Personen kan i stedet vælge at få et tilbud om virksomhedspraktik eller ansættelse med løntilskud. 	<ul style="list-style-type: none"> • Som ovenfor.
<p><i>Ikke-arbejdsmarkedsparete kontant- og starthjælpsmodtagere under 30 år</i></p>	<p><u>Uden uddannelse</u>, som berettiger til optagelse i a-kasse:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tilbud om vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik eller ansættelse med løntilskud i sammenlagt 18 måneder. Tilbuddet indledes med et tilbud på sammenhængende 6 måneder. 	<p><u>Med uddannelse</u>, som berettiger til optagelse i a-kasse:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tilbud om vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik eller ansættelse med løntilskud i sammenlagt 18 måneder. Tilbuddet indledes med et tilbud på sammenhængende 6 måneder.
<p><i>Dagpengemodtagere under 30 år – som hovedregel første tilbud efter 6 måneder</i></p>		
	<p>Uden uddannelse, som berettiger til optagelse i a-kasse:</p>	<p>Med uddannelse, som berettiger til optagelse i a-kasse:</p>
<p><i>Dagpengemodtagere under 25 år</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tilbud om vejledning og opkvalificering i form af uddannelse. • Kan kombineres med andre aktiviteter under vejledning og opkvalificering eller med tilbud om virksomhedspraktik. • Varighed i sammenlagt 18 måneder. Tilbuddet 	<ul style="list-style-type: none"> • Tilbud om vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik eller ansættelse med løntilskud. • Der gælder ikke noget krav om varighed.

	<p>indledes med et tilbud på sammenhængende 6 måneder.</p> <ul style="list-style-type: none"> • I stedet for uddannelse kan der gives tilbud om virksomhedspraktik eller ansættelse med løntilskud, hvis personen er: <ul style="list-style-type: none"> a Fuldtidsforsikret og har haft mindst 24 måneders beskæftigelse inden for 36 måneder eller: b Deltidsforsikret og har haft mindst 16 måneders beskæftigelse inden for 36 måneder. <p>I dette tilfælde gælder der ikke noget krav om varighed.</p>	
<p><i>Dagpenge- modtagere mellem 25 og 30 år</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Personen får tilbud om ansættelse med løntilskud hos en offentlig arbejdsgiver med en varighed på sammenhængende 6 måneder. Personen kan i stedet vælge ordinær uddannelse på almindelige vilkår – og får så 8 uger til at vælge uddannelse. • Efter 6 måneders sammenlagt ledighed får pågældende tilbud på sammenhængende 6 måneder, der ophører ved start af uddannelse. Tilbuddet kan være vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik eller ansættelse med løntilskud. • Der skal ved fastsættelse af det tidspunkt, hvor tilbuddet skal påbegyndes, tages hensyn til, at vedkommende, der vælger uddannelse, får 8 uger til at finde en uddannelse. 	<ul style="list-style-type: none"> • Som ovenfor.

Bilag 2. Beskrivelse af proces ved tildeling af uddannelsespålæg¹⁴

Trin 1

Kommunen har pligt til at vurdere, om unge arbejdsmarkedssparate kontant- og starthjælpsmodtagere under 25 år, som ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse, og som ikke har forsørgerpligt over for hjemmeboende børn, kan gennemføre en uddannelse. Kommunen skal ud fra den unges personlige og uddannelsesmæssige forudsætninger vurdere, om den unge kan gennemføre en uddannelse på almindelige vilkår.

Vurderer kommunen, at dette er muligt, skal kommunen forpligte den unge til inden for en nærmere fastsat frist at komme med forslag til en eller flere uddannelser, som det er relevant for den pågældende at ansøge om optagelse på. Den unge har først og fremmest selv et ansvar for at bidrage til at afklare sine uddannelsesønsker, og kommunen skal efter behov støtte den unge heri. Fristens længde beror på kommunens konkrete skøn, hvori indgår, at der blandt andet skal tages hensyn til, at den unge skal have rimelig tid til at træffe uddannelsesvalg, optagelsestidspunkter for uddannelserne m.v.

Kommunen skal bede den unge om at prioritere uddannelserne, hvis den unge kommer med flere forslag til uddannelser.

De unge kan få vejledning om uddannelsesmuligheder fra det almindelige vejledningssystem. Kommunen vil således kunne tilskynde den unge til at opsøge det etablerede uddannelses- og erhvervsvejledningssystem, der har en vejledningsforpligtelse over for målgruppen.

Hvis den unge ikke kommer med uddannelsesforslag inden fristens udløb – og der ikke foreligger særlige grunde til, at dette ikke er sket – skal kommunen stoppe kontanthjælpen henholdsvis start-hjælpen til den unge, indtil den unge kommer med forslag.

Trin 2

Kommunen skal pålægge den unge inden for en nærmere fastsat frist at søge om optagelse på en eller flere uddannelser, som den unge har valgt efter trin 1. Kommunen skal som led i fastlæggelsen af, hvilke uddannelser det vil være relevant for den unge at søge ind på, tage hensyn til den unges ønsker. At en uddannelse er relevant for den unge vil sige, at den er rimelig i forhold til den unges uddannelsesmæssige forudsætninger og beskæftigelsesmuligheder i

¹⁴ Arbejdsmarkedsstyrelsens orienteringsskrivelse nr. 10092 af 23. marts 2006 om "Ny chance til alle".

øvrigt, og at den unge har en realistisk mulighed for at gennemføre uddannelsen, herunder har mulighed for at få en eventuel fornøden praktikplads.

Det forudsættes, at den unge er berettiget til SU under hele den normerede uddannelse. Ved uddannelser, som ikke berettiger til SU, skal kommunen påse, at den unge for eksempel modtager lærlinge- eller elevløns, således at den unge har et forsørgelsesgrundlag under hele uddannelsen.

Kommunen kan i den forbindelse støtte sig til vejledning fra den konkrete uddannelses- eller vejledningsinstitution, der også kan rådgive om mulighederne for blandt andet at modtage SU.

Når kommunen pålægger den unge at begynde på en uddannelse, skal den samtidig vurdere, om den unge har større risiko end andre for at falde fra en uddannelse – for eksempel på grund af sociale og psykiske omstændigheder eller andet.

Hvis den unge ikke indgiver ansøgning inden fristens udløb – og der ikke foreligger særlige grunde til, at dette ikke er sket – skal kommunen stoppe hjælpen til den unge, indtil den unge søger om optagelse på den uddannelse, som kommunen har pålagt den unge at søge ind på, forudsat at ansøgningsfristen ikke er overskredet. Hjælpen kan standses, så længe muligheden for at søge ind på eller begynde på uddannelsen består.

Trin 3

Hvis den unge optages på den ansøgte uddannelse, er pågældende forpligtet til at gå i gang med og gennemføre uddannelsen.

Hvis kommunen vurderer, at den unge er i risiko for at falde fra en uddannelse, skal uddannelsesinstitutionen, som den unge er optaget på, underrettes. Kommunen skal i denne underretning uden nærmere begrundelse oplyse om, at den unge forud for uddannelsesstart har været omfattet af et uddannelsespålæg.

Når den unge er gået i gang med uddannelsen, falder grundlaget for udbetaling af kontanthjælp eller starthjælp bort, idet den unge da vil være berettiget til at modtage SU eller elevløns m.v.

Hvis den unge uden rimelig grund efterfølgende opgiver uddannelsen, kan kommunen yde hjælp med tilbagebetalingspligt, jf. § 93 i lov om aktiv socialpolitik.

Hvis den unge opgiver uddannelsen uden rimelig grund, kan der ikke ydes hjælp, så længe den unge fortsat har mulighed for at genoptage uddannelsen og få udbetalt SU, elevløns eller lignende.

Den unge anses for at være ophørt med sin uddannelse uden rimelig grund, hvis ophøret ikke kan begrundes med en af de i § 13, stk. 4 i lov om aktiv socialpolitik angivne grunde. Det betyder, at der

gælder de samme objektive kriterier og udtømmende grunde, som i øvrigt gælder for kontant- og starthjælpsmodtagere i relation til ikke at udnytte sine arbejdsmuligheder eller til at afslå tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Det gælder ikke unge, der er ophørt med en uddannelse, og som har gjort, hvad de kunne for at klare en uddannelse.

Hvis den unge ønsker at skifte uddannelse, kan den unge gøre dette efter de almindelige regler i det ordinære uddannelsessystem. Hvis den unge ansøger om kontant- eller starthjælp, betyder det imidlertid, at hjælpen kun kan ydes med tilbagebetalingspligt, medmindre der var en rimelig grund til studieskiftet.