



FOLKETINGET
STATSREVISORERNE



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

September 2020
– 22/2019

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger

Indsatsen for at fastholde udsatte unge i uddannelse

22/2019

Beretning om

indsatsen for at fastholde udsatte unge i uddannelse

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2020

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Beskæftigelsesministeren og børne- og undervisningsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i januar 2021.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2019, som afgives i februar 2021.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det meget/særdeles positivt• finder det positivt• finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	<ul style="list-style-type: none">• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med• påpeger/understreger/henstiller/forventer• beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	<ul style="list-style-type: none">• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/og indskærper• påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	<ul style="list-style-type: none">• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan købes ved henvendelse til:

Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-678-4
ISBN online 978-87-7434-678-4

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om indsatsen for at fastholde udsatte unge i uddannelse

Målet med kontanthjælpsreformen fra 2013 og erhvervsuddannelsesreformen fra 2015 var at få flere unge i uddannelse og forbedre de unges muligheder for at blive tilknyttet arbejdsmarkedet. Udsatte unge mellem 18 og 29 år har - bl.a. på grund af sociale, fysiske og psykiske problemer - brug for en understøttende indsats for at komme i uddannelse og job. Når udsatte unge kontakter kommunen for at modtage offentlig forsørgelse i form af uddannelseshjælp, skal de ifølge lov om aktiv beskæftigelse følge et særligt uddannelsesrettet forløb. I 2019 var der ca. 60.000 unge på uddannelseshjælp, og udgifterne til refusion af kommunernes uddannelseshjælp var budgetteret til 843,3 mio. kr.

Statsrevisorerne konstaterer, at målet med reformerne langt fra er nået. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at kun 15 % af de 8.000 udsatte unge (med uddannelsespålæg) gennemførte den uddannelse, som de havde påbegyndt i perioden 2014-2019. For den samlede gruppe af udsatte unge på 26.900 (der påbegyndte uddannelse med uddannelsespålæg eller af egen drift) gennemførte kun 34 % uddannelsen.

Statsrevisorerne kritiserer Beskæftigelsesministeriets og Børne- og Undervisningsministeriets indsats for at sikre, at flest mulige udsatte unge gennemfører en uddannelse. Dette har store negative konsekvenser både for de udsatte unge og for samfundsøkonomien.

Statsrevisorerne

17. september 2020

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Villum Christensen
Frank Aaen
Britt Bager
Flemming Møller Mortensen

Statsrevisorernes kritik er baseret på:

- At Beskæftigelsesministeriet har været for passiv over for, at kommunerne ikke overholder lovens bestemmelser om tilbud til de udsatte unge, selv om ministeriet har haft viden om manglende regelefterlevelse siden 2015. Kommunerne har kun givet ca. halvdelen af de udsatte unge aktiveringstilbud til tiden, og 86 % af de unge har ikke fået foretaget en læse-, skrive- og regnetest.

Statsrevisorerne finder det relevant, at også KL undersøger årsagerne hertil.

- At Børne- og Undervisningsministeriet ikke har sikret sig viden om, at erhvervsskolerne ikke efterlever lovens krav om støtte til de unge, der har brug for det. Skolerne har kun givet støtte i 8 % af sagerne. Ministeriet har ikke undersøgt årsagerne til det høje frafald blandt udsatte unge på erhvervsskolerne og har heller ikke iværksat initiativer til at nedbringe frafaldet.
- At Beskæftigelsesministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet ikke har sikret, at lovpligtige oplysninger om de udsatte unges behov for støtte og risiko for frafald er overdraget mellem kommuner og erhvervsskoler. Den begrænsede udveksling af oplysninger indebærer, at skolerne ikke kan tage hensyn til de unges særlige behov, og at kommunerne ikke kan iværksætte en indsats for at imødegå frafald.

Statsrevisorerne forventer, at ministrene i deres redegørelser til denne beretning forklarer, hvad der har været de væsentligste hindringer for, at den lovpligtige indsats over for udsatte unge ikke er gennemført.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion.....	1
1.2. Baggrund	5
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning.....	8
2. Indsatsen over for udsatte unge før uddannelsesstart.....	11
2.1. Kommunernes indsats over for udsatte unge før uddannelsesstart.....	12
2.2. Ministeriets understøttelse af og opfølgning på indsatsen over for udsatte unge	17
3. Indsatsen over for udsatte unge efter uddannelsesstart.....	20
3.1. Erhvervsskolernes indsats over for udsatte unge efter uddannelsesstart	21
3.2. Ministeriets opfølgning på indsatsen over for udsatte unge	26
4. Koordinering af indsatsen over for udsatte unge	29
4.1. Overdragelse af oplysninger mellem kommuner og erhvervsskoler	30
4.2. Ministeriernes indsats for at sikre sammenhæng.....	33
Bilag 1. Metodisk tilgang.....	39
Bilag 2. Ordliste.....	48

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Rigsrevisionen har gennemgået regnskaberne efter § 5, jf. § 6 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 17. Beskæftigelsesministeriet og § 20. Børne- og Undervisningsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Beskæftigelsesministeriet:

Mette Frederiksen: oktober 2011 - oktober 2014
Henrik Dam Kristensen: oktober 2014 - juni 2015
Jørn Neergaard Larsen: juni 2015 - november 2016
Troels Lund Poulsen: november 2016 - juni 2019
Peter Hummelgaard Thomsen: juni 2019 -

Børne- og Undervisningsministeriet:

Troels Lund Poulsen: marts 2011 - oktober 2011
Christine Antorini: oktober 2011 - juni 2015
Ellen Trane Nørby: juni 2015 - november 2016
Merete Riisager: november 2016 - juni 2019
Pernille Rosenkrantz-Theil: juni 2019 -

Beretningen har i udkast været forelagt Beskæftigelsesministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om Beskæftigelsesministeriets og Børne- og Undervisningsministeriets arbejde med at få flest muligt udsatte unge i uddannelse.

2. Udsatte unge er i denne undersøgelse unge mellem 18 og 29 år, der modtager eller har modtaget uddannelseshjælp som enten uddannelsesparate eller aktivitetsparate. Disse unge har brug for en understøttende indsats for at komme i uddannelse og sidenhen i job.

3. Ydelsen uddannelseshjælp blev indført i 2014, efter et bredt politisk flertal havde indgået en aftale om en kontanthjælpsreform og afskaffet kontanthjælp for unge under 30 år. Målet med kontanthjælpsreformen er at få flere unge i uddannelse og give dem bedre muligheder for efterfølgende at blive en del af arbejdsmarkedet. Erhvervsuddannelsesreformen fra 2015 har tilsvarende som målsætning, at flere unge skal gennemføre en uddannelse. For begge reformer gælder desuden, at de unge skal sikres en god overgang til uddannelse.

4. I 2019 modtog ca. 60.000 unge uddannelseshjælp. Det svarer til 34.400 fuldtids-personer. På finansloven for 2019 var der afsat 843,3 mio. kr. til refusion af udgifterne til uddannelseshjælp i kommunerne. En opgørelse, Beskæftigelsesministeriet har udarbejdet, viser, at et gennemsnitligt forløb for en ung på uddannelseshjælp i 2019 kostede ca. 140.000 kr. i udgifter til indsats og ydelse. Hertil kommer en række afledte omkostninger.

I en analyse fra Rockwool Fondens Forskningsenhed anslås det, at udsatte unges manglende uddannelse og lavere arbejdsmarkedstilknytning koster velfærdsstaten 12-15 mia. kr. om året. Udsatte unge er i analysen bredere defineret end unge på uddannelseshjælp. Analysen viser videre, at Danmarks bruttonationalprodukt vil kunne øges med ca. 4 mia. kr. efter 5 år, hvis arbejdsmarkedstilknytningen for 5.000 udsatte unge årligt løftes til samme niveau som ikke-udsatte, ufaglærte unges. Det er derfor vigtigt med en effektiv og sammenhængende indsats, så udsatte unge opnår varig tilknytning til arbejdsmarkedet.

5. Undersøgelsen er en tværgående forløbsundersøgelse, som har til formål at vurdere, om Beskæftigelsesministeriets og Børne- og Undervisningsministeriets indsats for at sikre, at flest muligt udsatte unge gennemfører en uddannelse, har været tilfredsstillende.

Uddannelseshjælp

Uddannelseshjælp er en økonomisk støtte til ledige unge under 30 år, der ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse. Uddannelseshjælp gives i stedet for kontanthjælp.

Visitationskategorier

Åbenlyst uddannelsesparate unge vurderes ikke at have nogen barrierer for uddannelse og har derfor ikke behov for hjælp og støtte i forhold til at starte på en uddannelse og gennemføre den på ordinære vilkår.

Uddannelsesparate unge vurderes med den rette støtte og aktive indsats at kunne påbegynde en uddannelse inden for ca. 1 år og gennemføre den på ordinære vilkår.

Aktivitetsparate unge vurderes ikke at være uddannelsesparate på grund af problemer af faglig, social og/eller helbreds-mæssig karakter. Denne gruppe unge har behov for ekstra støtte og hjælp i længere tid end ca. 1 år, inden de kan påbegynde en uddannelse, som de kan gennemføre på almindelige vilkår.

Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Beskæftigelsesministeriet sikret rammerne for og fulgt op på kommunernes lovpligtige indsats for at gøre udsatte unge klar til uddannelse?
- Har Børne- og Undervisningsministeriet og erhvervsskolerne sikret den lovpligtige indsats, der gør udsatte unge i stand til at gennemføre en uddannelse?
- Har Beskæftigelsesministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet sikret, at lovpligtige oplysninger overdrages mellem kommuner og erhvervsskoler for at fastholde de unge i uddannelse?

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i maj 2019.



Hovedkonklusion

Beskæftigelsesministeriets og Børne- og Undervisningsministeriets indsats for at sikre, at flest muligt udsatte unge gennemfører en uddannelse, har været utilfredsstillende. Konsekvensen er en øget risiko for, at de unge ikke får en erhvervskompetencegivende uddannelse og ikke får ordentligt fodfæste på arbejdsmarkedet. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at kun 15 % ud af 8.000 udsatte unge, der er påbegyndt en erhvervsuddannelse med et konkret uddannelsespålæg, gennemførte uddannelsen i perioden 2014-2019. For den samlede gruppe på 26.900 udsatte unge, der påbegyndte en erhvervsuddannelse fra uddannelseshjælp i samme periode (enten med et konkret uddannelsespålæg eller af egen drift), gennemførte 34 % uddannelsen.

Beskæftigelsesministeriets indsats for at sikre rammerne for og følge op på kommunernes lovpligtige indsats, der gør udsatte unge klar til uddannelse, har været utilfredsstillende

Kommunerne efterlever i mange tilfælde ikke kravene i loven. Ca. halvdelen af de udsatte unge har enten ikke fået et aktiveringstilbud til tiden eller har slet ikke fået et tilbud, og op mod 80 % af de unge har ikke fået foretaget en læse-, skrive- og regnetest, selv om de burde. Hertil kommer, at de unge i gennemsnit er uden aktivering 3 gange så lang tid som de 4 uger, der er fastsat i loven.

Beskæftigelsesministeriet har sikret de lovgivningsmæssige rammer for kommunernes indsats over for udsatte unge i form af en række konkrete bekendtgørelser og vejledninger, men enkelte vejledninger er kommet sent. Ministeriet har kun i begrænset udstrækning reageret på den viden om kommunernes manglende regelefterlevelse, som ministeriet har haft siden 2015. Ministeriet har tillkendegivet, at ministeriet bl.a. på baggrund af denne undersøgelse vil tage en række initiativer til at forbedre understøttelsen af og opfølgningen på kommunernes indsats, så de unge får den indsats, som de har ret til.

Børne- og Undervisningsministeriets og erhvervsskolernes lovpligtige indsats, der skal gøre udsatte unge i stand til at gennemføre en uddannelse, har været utilfredsstillende

Erhvervsskolerne har ifølge loven pligt til at give støtte til de unge, der har brug for det. Skolerne har kun givet støtte i 8 % af sagerne. Erhvervsskolerne har også pligt til at tilknytte en kontaktlærer til de unge, som har brug for det. Det har skolerne gjort i 60 % af sagerne.

Børne- og Undervisningsministeriet har ikke sikret sig viden om erhvervsskolernes manglende efterlevelse af lovkravene, men har haft viden om et højt frafald blandt udsatte unge, som Rigsrevisionens undersøgelse også viser. Ministeriet har ikke taget konkrete initiativer til at undersøge årsagerne til frafaldet eller på anden vis sikre en højere gennemførelsesprocent. Ministeriet har oplyst, at ministeriet på baggrund af undersøgelsen vil tage en række initiativer til at forbedre skolernes og ministeriets egen indsats.

Udsatte unge, der starter uddannelse med et konkret uddannelsespålæg (trin 4)

Unge på uddannelseshjælp, der har søgt om og er blevet optaget på en uddannelse, mens de stadig får uddannelseshjælp, tildeles et såkaldt uddannelsespålæg (trin 4). Dette er et krav fra kommunen om, at den unge skal påbegynde den uddannelse, som han eller hun er blevet optaget på. For denne gruppe af unge gælder, at kommunen har pligt til at give skolen besked om, at den unge starter uddannelsen fra uddannelseshjælp. Formålet med beskeden er bl.a. at informere om, at den unge kan få vanskeligt ved at gennemføre uddannelsen.

Unge, der er på uddannelseshjælp, men som af forskellige årsager ikke når at få et uddannelsespålæg (trin 4), betegner vi i denne beretning som unge, der påbegynder uddannelse af egen drift. For denne gruppe af unge sendes der ikke en besked fra kommunen til skolen.

Beskæftigelsesministeriets og Børne- og Undervisningsministeriets indsats for at sikre, at lovpligtige oplysninger overdrages mellem kommuner og erhvervsskoler, har været utilfredsstillende

Kommunerne videregiver ikke i tilfredsstillende grad oplysninger om de udsatte unges behov for støtte, ligesom erhvervsskolerne kun i begrænset omfang sender oplysninger tilbage til kommunen, når den udsatte unge er frafaldstruet. Dette betyder, at skolerne ikke kan tage højde for den unges eventuelle særlige behov, og at kommunerne ikke kan iværksætte en indsats for at undgå frafald.

Den mangelfulde overlevering af information skyldes til dels, at de kommunale sagsbehandlingssystemer i 37 kommuner slet ikke har kunnet modtage oplysninger om risiko for frafald i perioden 2018-2020. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at fejlen er blevet rettet i juli 2020.

Beskæftigelsesministeriet har siden 2017 haft viden om, at kommunerne kun i begrænset grad overdrager informationer om den unge til erhvervsskolerne. Børne- og Undervisningsministeriet har ikke fulgt systematisk op på skolernes indberetningspraksis, men fik dog i 2017 indikationer på, at skolernes praksis var mangelfuld. Ministerierne vil på baggrund af undersøgelsen tage initiativ til at skabe øget sammenhæng i indsatsen.

1.2. Baggrund

6. De udsatte unge under 30 år, som indgår i denne undersøgelse, står uden for arbejdsmarkedet, er på uddannelseshjælp og har ikke en erhvervskompetencegivende uddannelse. Flere af dem har samtidig en række komplekse problemer af social, fysisk og psykisk karakter. Vores analyser viser, at 37 % af de unge på uddannelseshjælp har én eller flere diagnoser, og 22 % har et egentligt misbrug. Samtidig har de unge flere tilbagevendende forløb på uddannelseshjælp. 34 % af alle unge, der modtager uddannelseshjælp, vender tilbage til uddannelseshjælp mindst én gang i løbet af perioden januar 2014 - oktober 2018. Omkring 13 % af de unge vender tilbage mindst 3 gange. Dette indikerer, at de unge har brug for ekstra støtte til at påbegynde og gennemføre en uddannelse og på sigt opnå en stabil tilknytning til arbejdsmarkedet. Det har en negativ samfundsøkonomisk konsekvens, hver gang et forløb afbrydes og skal erstattes af et nyt forløb. En opgørelse fra Beskæftigelsesministeriet viser, at et gennemsnitligt forløb for en ung på uddannelseshjælp i 2019 kostede ca. 140.000 kr. i udgifter til indsats og ydelse. Hertil kommer en række afledte omkostninger.

I 2013 indgik et bredt politisk flertal aftalen om kontanthjælpsreformen og senere i 2015 erhvervsuddannelsesreformen, bl.a. med henblik på at tage hånd om disse udsatte borgere.

Af betænkningerne til kontanthjælpsreformen fremgår det, at det er et klart mål med reformen, at der tages ordentligt hånd om udsatte borgere, og at personer med komplekse problemer skal have en helhedsorienteret indsats, der afspejler den enkeltes behov.

For at identificere de unge, der har et særligt behov for støtte, arbejder kommunerne med 3 visitationskategorier, jf. boks 1. Med udgangspunkt i disse kategorier definerer vi udsatte unge som gruppen af unge på uddannelseshjælp, der ikke er åbenlyst uddannelsesparate, men er visiteret som enten uddannelsesparate eller aktivitetsparate.

Boks 1

Visitationskategorier for uddannelseshjælpsmodtagere

Åbenlyst uddannelsesparat

En ung, der ved første visitationssamtale vurderes ikke at have nogen barrierer for uddannelse, og som derfor ikke har behov for hjælp og støtte i forhold til at starte på en uddannelse og gennemføre den på ordinære vilkår.

Uddannelsesparat

En ung, der vurderes med den rette støtte og aktive indsats at kunne påbegynde en uddannelse inden for ca. 1 år og gennemføre den på ordinære vilkår.

Aktivitetsparat

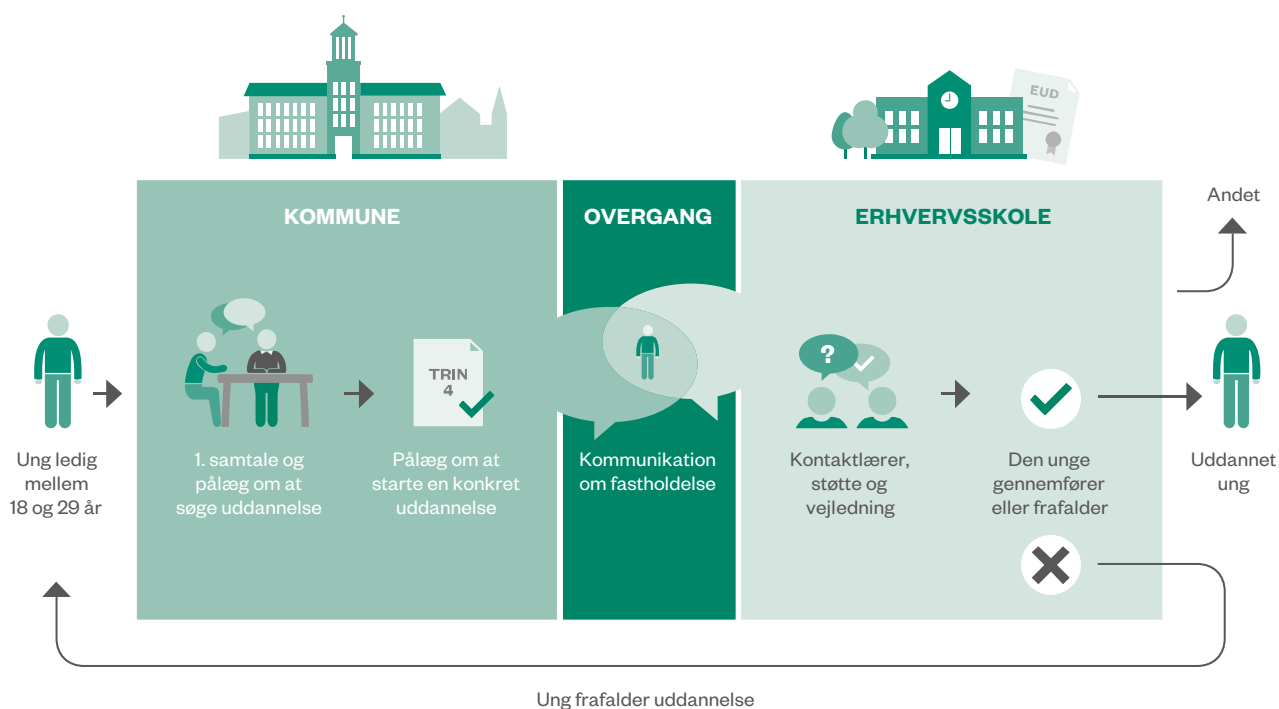
En ung, der vurderes ikke at være uddannelsesparat, fordi vedkommende har problemer af faglig, social og/eller helbredsmæssig karakter. Aktivitetsparate unge har behov for ekstra støtte og hjælp i længere tid end ca. 1 år, inden de kan påbegynde en uddannelse og gennemføre den på almindelige vilkår.

Kilde: Beskæftigelsesministeriet.

7. Både kontanthjælpsreformen og erhvervsuddannelsesreformen er udmøntet i en række love og bekendtgørelser, der fastsætter krav til, hvilken indsats henholdsvis kommunerne og erhvervsskolerne skal tilbyde udsatte unge med henblik på, at de gennemfører en uddannelse.

Det følger af bestemmelserne i bekendtgørelse af lov om aktiv beskæftigelse (herefter LAB-loven), at udsatte unge, der tager kontakt til kommunen med henblik på at få offentlig forsørgelse, skal følge et særligt uddannelsesrettet forløb. De unges forløb er vist i figur 1.

Figur 1
Forløbet for de udsatte unge, der overgår til en erhvervsuddannelse med et uddannelsespålæg



Note: Bemærk, at en ung ikke nødvendigvis bliver ledig efter at have afbrudt sin uddannelse. Den unge kan fx være kommet i arbejde.

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 1, at kommunen skal vurdere den unges uddannelsesparathed umiddelbart efter, at den unge er mødt op og har søgt om uddannelseshjælp.

Kommunen skal desuden ved første samtale tildele den unge et uddannelsespålæg. Uddannelsespålægget er et krav om at søge optag på en relevant uddannelse og sidenhen påbegynde uddannelsen, når den unge vurderes klar til det. Uddannelsespålægget indeholder 3 trin ifølge lovgivningen. De 3 trin er udmøntet i 4 digitale trin, jf. boks 2. Disse trin følger ikke nødvendigvis kronologisk efter hinanden. En ung kan starte på en uddannelse uden at være nået til trin 4, ligesom en ung kan "springe trin over".

Boks 2

Trin i uddannelsespålægget

- Trin 1: Den unge skal vælge uddannelsesønsker.
- Trin 2: Den unge skal vælge uddannelsessteder.
- Trin 3: Den unge skal søge ind på uddannelse(r).
- Trin 4: Den unge skal starte på uddannelsen.

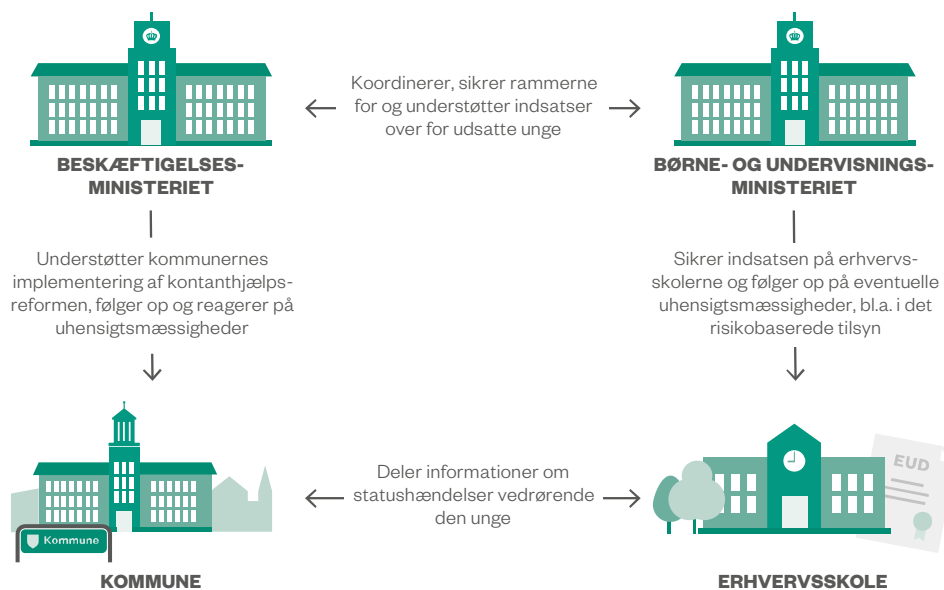
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Beskæftigelsesministeriet.

8. Hvis den unge overgår til uddannelse med et konkret uddannelsespålæg (trin 4), gælder der særlige lovkrav. For unge, der har fået dette uddannelsespålæg, er kommunen i henhold til LAB-loven forpligtet til at overdrage information til uddannelsesinstitutionen – her erhvervsskolen – og bl.a. oplyse om, at den unge kan få vanskeligt ved at gennemføre uddannelsen.

Erhvervsskolen, som den unge starter på, er tilsvarende af loven forpligtet til at give den unge en understøttende indsats i form af en kontaktlærer samt støtte og vejledning. Erhvervsskolerne er desuden forpligtet til undervejs i den unges uddannelsesforløb at videregive information til kommunen om den unges status på uddannelsen, herunder om den unge er i risiko for at falde fra. Den uddannelsesrettede indsats skal derfor koordineres mellem flere aktører, hvilket nødvendiggør videndeling i overgangen for at sikre en sammenhængende indsats, så de unge starter på og gennemfører en uddannelse. Figur 2 viser aktørernes opgaveansvar i forløbet for udsatte unge.

Figur 2

Opgaveansvaret for aktørerne i forløbet for udsatte unge



Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 2, at Beskæftigelsesministeriet har ansvaret for at sikre rammerne for kommunernes lovpligtige indsats på området, herunder implementeringen af kontanthjælpsreformen, jf. lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen mv. Ministeriet skal ligeledes følge op på indsatsen og reagere på viden om uhensigtsmæssigheder, fx i forhold til, om loven efterleves. Ministeriet yder refusion til de kommunale indsats, som knytter sig til bl.a. modtagere af dagpenge, kontanthjælp, uddannelseshjælp og sygedagpenge. Det er kommunerne, der gennemfører selve indsatsen over for borgerne.

Børne- og Undervisningsministeriet har ansvaret for at sikre erhvervsskolernes indsats over for alle elever, herunder også udsatte unge, jf. lov om erhvervsuddannelser. Samtidig har erhvervsskolerne som selvejende institutioner ansvaret for, at deres indsats tilrettelægges i overensstemmelse med lovgivningen. Af figuren fremgår det videre, at kommuner og erhvervsskoler har ansvaret for at dele informationer med hinanden med henblik på at sikre en sammenhængende indsats over for de udsatte unge, hvilket ministerierne har ansvaret for at understøtte.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

9. Vi undersøger, om Beskæftigelsesministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet sikrer, at flest muligt unge får en uddannelse. Vi undersøger det samlede forløb for de udsatte unge og følger derfor de unge fra før uddannelsesstart i kommunen, i overgangen til uddannelse og under uddannelsen på erhvervsskolen.

10. Revisionskriterierne, som knytter sig til undersøgelsens første del om indsatsen over for udsatte unge før uddannelsesstart (kapitel 2), tager udgangspunkt i Beskæftigelsesministeriets ansvar for at sikre rammerne for kommunernes implementering af kontanthjælpsreformen, følge op på implementeringen af reformen og reagere på viden om eventuelle uhensigtsmæssigheder ved implementeringen. Ansvar følger af, at ministeriet har en generel forpligtelse til at følge med i, hvordan lovgivningen administreres, herunder om lovgivningen overholdes, og om lovgivningen fortsat er hensigtsmæssig. Ministeriets ansvar for at overvåge og analysere beskæftigelsesindsatsen i kommunerne fremgår bl.a. af § 21 i lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v. Af bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats fremgår der desuden en række konkrete lovkrav til kommunernes indsats over for udsatte unge.

Revisionskriterierne, som knytter sig til undersøgelsens andet del om indsatsen over for udsatte unge efter uddannelsesstart (kapitel 3), tager udgangspunkt i Børne- og Undervisningsministeriets ansvar for lovgivningen, herunder for at sikre erhvervsskolernes indsats over for alle elever – også udsatte unge. I loven er der ikke fastsat specifikke krav til indsatsen over for udsatte unge, men der gælder de samme lovkrav for udsatte unge som for de øvrige studerende, jf. bekendtgørelse af lov om erhvervsuddannelser. Det fremgår af bekendtgørelsens § 18, stk. 5, at ministeriet har en generel tilsynsforpligtelse i forhold til erhvervsuddannelserne. Dette indebærer bl.a., at ministeriet skal reagere på eventuelle uhensigtsmæssigheder i erhvervsskolernes indsats.

Centrale love og bekendtgørelser for indsatsen

- Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (lovbek. nr. 807 af 1. juli 2015)
- Bekendtgørelse om aktiv beskæftigelse (bek. nr. 1003 af 30. august 2015)
- Lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v. (lov nr. 1482 af 23. december 2014)
- Bekendtgørelse af lov om erhvervsuddannelser (lovbek. nr. 1309 af 9. december 2014)
- Bekendtgørelse om erhvervsuddannelser (bek. nr. 1010 af 22. september 2014)
- Bekendtgørelse om vejledning om valg af ungdomsuddannelse og erhverv (bek. nr. 840 af 30. juni 2014)
- Bekendtgørelse af lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse (lovbek. nr. 776 af 10. juni 2015).

Ministeriet kan fx gøre brug af indsatsaftaler med erhvervsskoler, som ikke leverer tilstrækkelig kvalitet, tilbageholde tilskud, kræve tilbagebetaling af tilskud, tilbagekalde godkendelse af institutioner mv., jf. bekendtgørelse af lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse. Herudover har erhvervsskolerne et konkret ansvar for at tilbyde de unge vejledning og støtte og stille en kontaktlærer til rådighed, jf. bekendtgørelse om erhvervsuddannelser, § 58.

Revisionskriterierne, der knytter sig til undersøgelsens tredje del om den sammenhængende indsats (kapitel 4), tager udgangspunkt i, at Børne- og Undervisningsministeriet og Beskæftigelsesministeriet har ansvaret for at sikre overlevering af den lovpåkrævede information mellem erhvervsskoler og kommuner – særligt i de tilfælde, hvor den unge er frafaldstruet, jf. bekendtgørelse om vejledning om valg af ungdomsuddannelse og erhverv, § 17, og LAB-loven, § 21 b, stk. 7.

Metode

11. Vi har undersøgt de 3 delmål ved hjælp af dokument- og sagsgennemgang samt registerdata fra Det fælles datagrundlag (DFDG), Det Statistiske Datavarehus (DSDW) og Ungedatabasen (UDB).

I vores dokumentgennemgang har vi bl.a. taget udgangspunkt i:

- centrale aftaler og reformer
- vejledninger
- analyser og centrale nøgletal på området
- interne strategier og planlægningsdokumenter
- diverse afrapporteringer fra erhvervsskoler i forbindelse med Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn
- redegørelser fra Beskæftigelsesministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet.

Ungedatabasen (UDB)

UDB er en central database på undervisningsområdet. Databasens primære formål er at optimere vejledningsindsatsen i kommunerne og bidrage til, at jobcentre inddrages om de unges aktiviteter på uddannelsen. UDB indhenter data om de unges (15-29 år) aktiviteter fra bl.a. uddannelsesinstitutioner og jobcentre. Databasen leverer derudover data til Børne- og Undervisningsministeriets datavarehus og DFDG i Beskæftigelsesministeriet.

Det fælles datagrundlag (DFDG)

DFDG er en landsdækkende database, der bruges på tværs af staten. DFDG er særligt central på beskæftigelsesområdet. DFDG modtager oplysninger om borgerne fra bl.a. kommunerne.

12. Derudover har vi undersøgt de unges forløb gennem 3 stikprøver. Disse er beskrevet i tabel 1.

Tabel 1
Stikprøver

Stikprøve 1 Unge på uddannelseshjælp i perioden januar 2014 - oktober 2018.	Anvendes til at besvare, om udsatte unge modtager den lovpligtige støtte og aktive indsats i kommunerne <i>før</i> uddannelsesstart.	96 unge
Stikprøve 2 Unge, der overgår til en erhvervsskole fra uddannelseshjælp med et uddannelsespålæg (trin 4) i perioden januar 2015 - oktober 2018.	Anvendes til at besvare, om erhvervsskolerne sikrer, at udsatte unge med et uddannelsespålæg (trin 4) modtager den lovpligtige støtte og vejledning med henblik på at minimere frafald <i>efter</i> uddannelsesstart.	95 unge
Stikprøve 3 Unge, der overgår til en erhvervsskole fra uddannelseshjælp med et uddannelsespålæg (trin 1-4) i perioden august 2014 - oktober 2018.	Anvendes til at besvare, om erhvervsskolerne sikrer, at udsatte unge med et uddannelsespålæg (trin 1-4) modtager den lovpligtige støtte og vejledning med henblik på at minimere frafald <i>efter</i> uddannelsesstart.	93 unge

Kilde: Rigsrevisionen.

Stikprøve 2 og 3 er delvist overlappende. Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at de unge, der optages med et konkret uddannelsespålæg (trin 4), udgør ca. 4 % af det årlige optag på erhvervsskolerne, mens unge, der blot starter efter et forløb på uddannelseshjælp (trin 1-4), udgør ca. 17 % af det årlige optag. Der er således tale om en væsentlig andel af alle unge på en erhvervsuddannelse. I undersøgelsesperioden påbegyndte ca. 8.000 personer en erhvervsuddannelse med et konkret uddannelsespålæg (trin 4), mens ca. 26.900 påbegyndte en erhvervsuddannelse fra uddannelseshjælp – enten af egen drift (trin 1-3) eller med et konkret pålæg (trin 4).

Alle stikprøver er udtrukket ved simpel tilfældig udvælgelse og er repræsentative ud fra en antagelse om normalfordeling, der ikke er afkræftet i undersøgelsen. Vi har indhentet de relevante sager fra henholdsvis kommuner og erhvervsskoler for de forløb, der er udtrukket i stikprøverne.

13. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Afgrænsning

14. Undersøgelsesperioden er fra januar 2014 frem til medio 2019, hvor denne undersøgelse er igangsat. Dog har vi udelukkende indhentet sager fra kommuner og erhvervsskoler, hvis den unge er startet på uddannelseshjælp eller i uddannelse i perioden januar 2014 - oktober 2018. I undersøgelsesperioden varede et gennemsnitligt forløb på uddannelseshjælp 354 dage. For at sikre, at så mange af de unge som muligt har været igennem et helt uddannelseshjælpsforløb, har vi ikke udtrukket forløb, der er startet efter oktober 2018. Undersøgelsen tager udgangspunkt i de love, bekendtgørelser og vejledninger, der har været gældende i undersøgelsesperioden.

15. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Indsatsen over for udsatte unge før uddannelsesstart



Delkonklusion

Beskæftigelsesministeriets indsats for at sikre rammerne for og følge op på kommunernes lovpligtige indsats, der gør de udsatte unge klar til uddannelse, har været utilfredsstillende.

Undersøgelsen viser, at kommunerne i mange tilfælde ikke efterlever kravene i loven. 41 % af de udsatte unge får ikke tildelt det lovpligtige uddannelsespålæg ved første samtale. Samtidig er der 42 % af de udsatte unge, der ikke får den første samtale inden for lovens frister, og 55 %, der ikke får de øvrige lovpligtige samtaler til tiden. Den manglende overholdelse skyldes i stort omfang, at kommunen indkalder for sent - i 5 % af tilfældene er den unge slet ikke blevet indkaldt. Undersøgelsen viser også, at op mod 80 % af de udsatte unge ikke har fået foretaget en læse-, skrive- og regnetest, selv om de burde.

Kommunerne lever heller ikke op til kravet om aktiveringstilbud til de udsatte unge. 38 % af de udsatte unge får ikke tilbud om opkvalificerende kurser, brobygning e.l. rettidigt, og knap halvdelen af de unge har perioder på over 4 uger, hvor de ikke er i et aktiveringstilbud. De unge er i gennemsnit uden aktivering 3 gange så lang tid som de 4 uger, der er fastsat i loven. Herudover viser undersøgelsen, at mange af de udsatte unge har lange forløb på uddannelseshjælp. Dette skal ses i sammenhæng med, at mange af de unge er vurderet uddannelsesparate og bør kunne påbegynde en uddannelse inden for 1 år.

Beskæftigelsesministeriet har sikret de lovgivningsmæssige rammer for kommunernes indsats over for udsatte unge i form af en række konkrete bekendtgørelser og vejledninger, men enkelte vejledninger er kommet sent. Ministeriet har i undersøgelsesperioden undersøgt kommunernes indsats over for de udsatte unge og har dermed siden 2015 haft kendskab til ovenstående mangler. Rigsrevisionen konstaterer dog, at ministeriet kun i begrænset udstrækning har reageret på dem, og at de stadig består.

Beskæftigelsesministeriet har tilkendegivet, at ministeriet bl.a. på baggrund af denne undersøgelse vil tage en række initiativer til at forbedre understøttelsen af og opfølgningen på kommunernes indsats, så de udsatte unge får den indsats, som de har ret til.

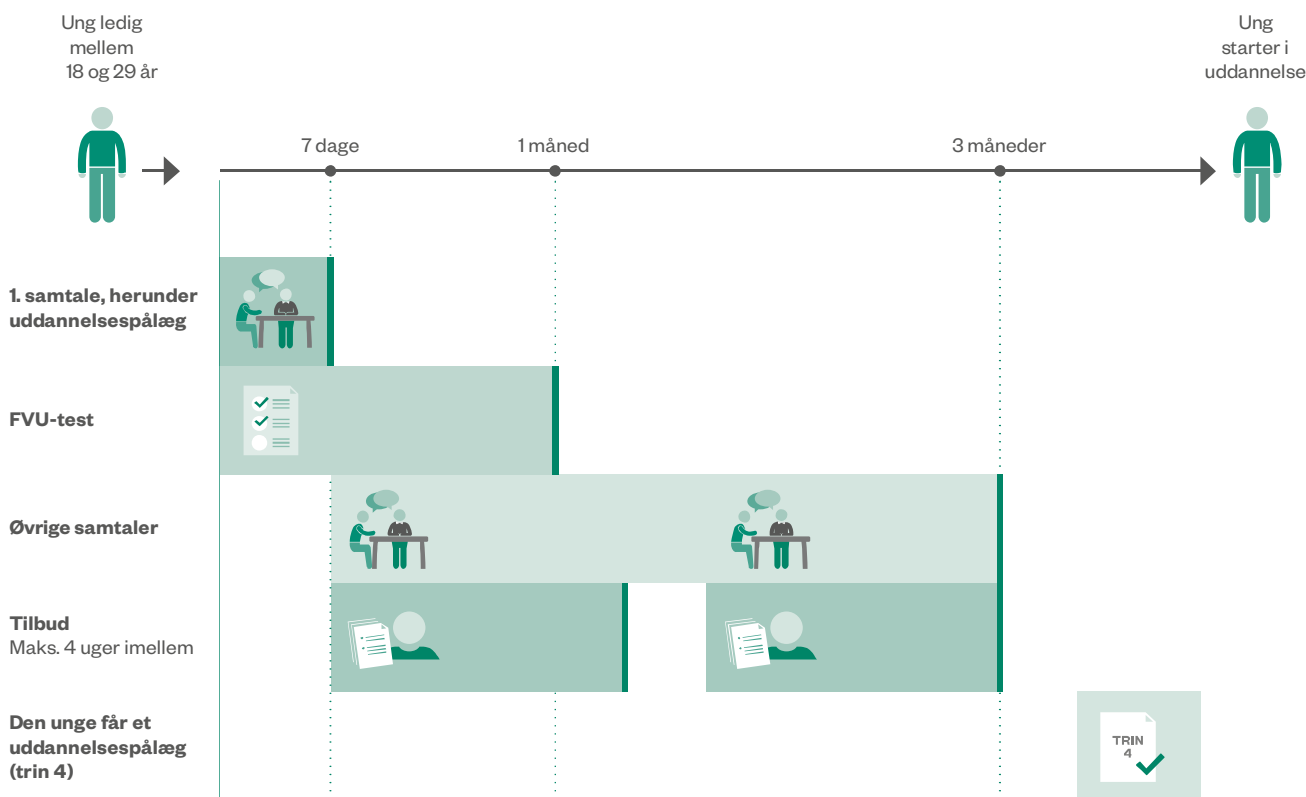
16. Dette kapitel handler om, hvorvidt Beskæftigelsesministeriet har sikret rammerne for den lovpligtige indsats over for udsatte unge før uddannelsesstart. Vi har undersøgt, om de udsatte unge modtager den støtte, som de skal ifølge LAB-loven. Vi har også undersøgt varigheden af de unges forløb sammenholdt med, hvor uddannelsesparate kommunen har vurderet dem. Endelig har vi undersøgt, i hvilket omfang ministeriet har sikret rammerne for kommunernes indsats over for udsatte unge, herunder fulgt op på, om de unge får den støtte og aktive indsats, som de skal ifølge lovgivningen.

2.1. Kommunernes indsats over for udsatte unge før uddannelsesstart

17. Kommunen har, jf. LAB-loven, pligt til at tilbyde de udsatte unge en række forskellige aktiviteter med henblik på at gøre dem klar til at gennemføre en uddannelse.

Vi har derfor med udgangspunkt i stikprøve 1, som er en repræsentativ stikprøve på 96 tilfældigt udvalgt udsatte unge, undersøgt, om kommunerne tilbyder de lovpligtige indsatser, og om det sker inden for lovens frister. Figur 3 viser, hvilken indsats en ung ledig mellem 18 og 29 år på uddannelseshjælp ifølge LAB-loven skal have i kommunen.

Figur 3
Kommunernes indsats over for udsatte unge mellem 18 og 29 år



Note: Bemærk, at figuren ikke afspejler kronologien i et forløb. Samtaler, tilbud mv. tilbydes til den unge parallelt. Bemærk også, at FVU-testen (læse-, skrive- og regnetest) kun er et lovkrav for de unge, der ikke har en ungdomsuddannelse.

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 3, at den første samtale med den udsatte unge skal finde sted senest én uge efter, at den unge første gang har henvendt sig til kommunen. Under første samtale får den unge et uddannelsespålæg, og kommunen skal iværksætte en aktiv indsats inden for den første måned. En del af denne indsats er, at alle unge, der ikke har gennemført en ungdomsuddannelse, skal tilbydes en læse-, skrive- og regnetest. Hvis testen viser et behov for opkvalificering, skal den unge tilbydes relevant undervisning med henblik på, at den unge bliver i stand til at gennemføre en uddannelse.

Den endelige visitation af de unge skal finde sted 3 måneder efter første henvendelse. Alt efter, om en ung visiteres som uddannelsesparat eller aktivitetsparat, er der forskellige regler og lovgivningsmæssige krav til indsatsen.

I det følgende undersøger vi de lovpligtige indsatser, herunder kommunernes tildeling af uddannelsespålæg, afholdelse af samtaler samt brug af aktiveringstilbud og læse-, skrive- og regnetest.

Samtaler og uddannelsespålæg

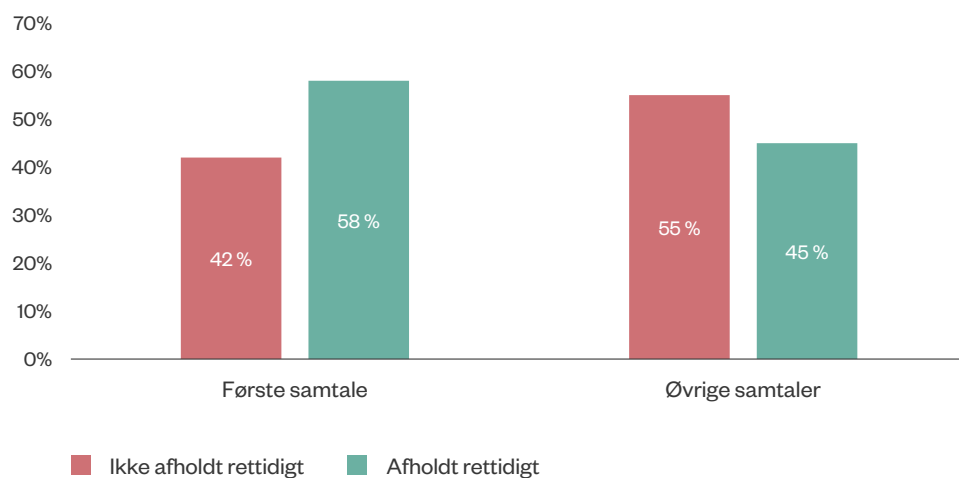
18. Kommunen skal tildele udsatte unge et uddannelsespålæg ved første samtale, jf. § 21b, stk. 3, i LAB-loven. Formålet med uddannelsespålægget er at få den unge til at finde og søge optagelse på en relevant uddannelse. Det følger af LAB-lovens § 18 og § 20a, at de udsatte unge har krav på 2-3 samtaler inden for de første 3 måneder, afhængigt af om de er uddannelsesparate eller aktivitetsparate.

Undersøgelsen viser, at 41 % af de unge ikke får tildelt et uddannelsespålæg ved første samtale.

19. Figur 4 viser kommunernes overholdelse af fristen for første samtale og for de øvrige lovpligtige samtaler med de udsatte unge.

Figur 4

Kommunernes afholdelse af lovpligtige samtaler inden for tidsfristerne



Note: n=96 sager.

Kilde: Rigsrevisionens stikprøve 1.

Det fremgår af figur 4, at kommunerne i 42 % af sagerne ikke har afholdt den første samtale med de unge inden for fristen på en uge. I 19 % af sagerne afholdes den første samtale inden for 2 uger, men i de resterende tilfælde går der længere tid. I 55 % af sagerne har kommunen desuden ikke afholdt de øvrige lovpligtige samtaler med de unge inden for lovens frister.

Undersøgelsen viser, at den manglende overholdelse af lovkravet om første samtale inden for en uge i 85 % af sagerne skyldes, at kommunerne har indkaldt den unge for sent, mens kommunen i 5 % af sagerne slet ikke har indkaldt den unge. I 10 % af sagerne er den unge udeblevet fra samtalen med kommunen.

Hvad angår de øvrige samtaler, viser undersøgelsen, at kommunerne i 40 % af sagerne har indkaldt den unge for sent og i 6 % af sagerne slet ikke har indkaldt den unge. I 21 % af sagerne er den unge selv udeblevet fra én eller flere af de øvrige samtaler uden særlig grund. I 8 % af sagerne er der en rimelig grund til, at samtalerne ikke er afholdt, fx at den unge er på barsel eller sygemeldt. I de resterende sager har vi ikke kunnet identificere årsagen til, at samtalerne ikke er afholdt rettidigt.

Tilbud om læse-, skrive- og regnetest

20. Kommunen skal sikre, at de udsatte unge gennemfører en læse-, skrive- og regnetest i de tilfælde, hvor de ikke har en ungdomsuddannelse, jf. § 39 i bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats. Den lovpligtige test skal bl.a. understøtte, at kommunerne tilrettelægger en indsats over for de udsatte unge på et oplyst grundlag, hvor de kan tage højde for faglige vanskeligheder hos den unge. Indsatsen skal gøre, at den unge bliver i stand til at gennemføre en uddannelse.

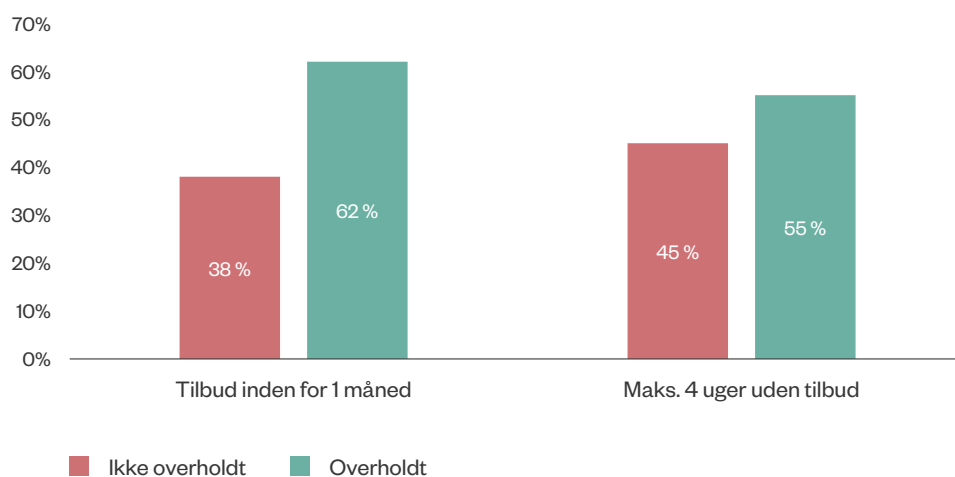
Undersøgelsen viser, at de unge i 86 % af sagerne ikke har gennemført en læse-, skrive- og regnetest. Til sammenligning viser undersøgelsen også, at henholdsvis 89 % og 93 % af de uddannelsesparate og aktivitetsparate unge ikke har en ungdomsuddannelse og derfor retmæssigt burde gennemføre en test. Rigsrevisionen kan på den baggrund konstatere, at op mod 80 % af de unge ikke har fået foretaget en læse-, skrive- og regnetest, på trods af at de lever op til lovens betingelser herfor.

Tilbud om aktivering til udsatte unge

21. Kommunerne skal senest efter én sammenhængende måned på uddannelseshjælp give den unge et tilbud om aktivering i form af fx opkvalificerende kurser, brobygning, en mentor e.l., jf. § 96b i LAB-loven. Det er ligeledes et krav, at den unge højst må have 4 sammenhængende uger uden tilbud, jf. § 96b i LAB-loven. Bestemmelsen skal sikre, at den unge ikke har for lange perioder uden aktiviteter, som skal gøre den unge mere klar til uddannelse.

22. Figur 5 viser kommunernes overholdelse af disse lovkrav.

Figur 5
Overholdelse af frister for tilbud til udsatte unge



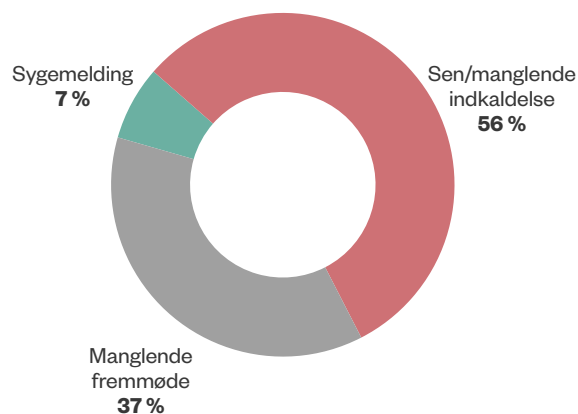
Note: n=96 sager.

Kilde: Rigsrevisionens stikprøve 1.

Det fremgår af figur 5, at kommunen i 38 % af sagerne ikke har givet den udsatte unge et tilbud om aktivering, fx et opkvalificerende kursus, brobygning eller en mentor, inden for en måned. 45 % af de unge har desuden perioder på over 4 uger, hvor de ikke har modtaget et tilbud. Kommunerne tilbyder således hverken de unge samtaler eller aktivering.

Når de unge ikke er blevet tilbudt aktivering senest inden for en måned, så skyldes det i 78 % af sagerne, at kommunerne har indkaldt de unge for sent eller slet ikke har indkaldt de unge. Tilsvarende viser vores undersøgelse, at når de unge har perioder på over 4 uger uden aktivering, skyldes det i over halvdelen af sagerne, at kommunen har indkaldt de unge for sent. Figur 6 viser årsagerne til den manglende aktivering blandt de udsatte unge.

Figur 6
Årsager til manglende aktivering blandt de udsatte unge



Note: n=96 sager.

Kilde: Rigsrevisionens stikprøve 1.

Det fremgår af figur 6, at årsagerne til manglende aktivering i 56 % af sagerne skyldes, at kommunerne har indkaldt de unge for sent eller slet ikke har indkaldt de unge. I 37 % af sagerne skyldes det, at de unge ikke er mødt frem, og i 7 % af sagerne skyldes det sygemeldinger. Undersøgelsen viser, at i de sager, hvor kommunen har indkaldt for sent eller ikke har indkaldt den unge, er den unge i gennemsnit 13 uger uden tilbud. De udsatte unge er med andre ord uden et aktiveringstilbud 3 gange så lang tid som de 4 uger, der er fastsat i loven.

23. Boks 3 beskriver en case om en udsat ung fra sagsgennemgangen.

Boks 3

Case om en udsat ung

En ung kvinde med flere afbrudte uddannelsesforløb bag sig henvender sig til kommunen for at få offentlig forsørgelse. Hun er diagnosticeret med ADHD og Borderline. Samtidig lider hun af hovedpine og andre gener efter en ulykke, hvor hun fik et piskesmæld.

Den unge kvinde har ikke fået behandling for sine psykiske og fysiske problemer. Én af årsagerne er, at hun ikke har haft råd til at betale for dette. Kvinden har heller ikke nogen fast bopæl, men flytter rundt mellem venner og bekendte.

Kommunen visiterer den unge kvinde som uddannelsesparat og tilbyder hende ret hurtigt en mentor og støttekontaktperson, der bl.a. kan hjælpe hende med at få styr på boligsituationen. Kommunen leverer ikke de øvrige indsatser, som kommunen skal ifølge loven. Således afholdes den unge kvindes samtaler ikke rettidigt, ligesom hun ikke tildeles et uddannelses-pålæg. Endelig tester kommunen ikke den unge kvindes læse-, skrive- og regnefærdigheder, på trods af at hun ikke har en ungdomsuddannelse.

Den unge kvinde når ikke at komme i uddannelse, før hun fraflytter kommunen efter godt 1 år.

Kilde: Rigsrevisionens stikprøve 1.

Varighed af de unges forløb

24. Beregninger, som Beskæftigelsesministeriet har foretaget, viser, at et gennemsnitligt forløb for en ung uddannelseshjælpsmodtager i 2019 kostede ca. 140.000 kr. i udgifter til indsats og ydelse. Det er således forbundet med betydelige økonomiske omkostninger, hver gang en ung kommer tilbage på uddannelseshjælp.

Vores undersøgelse af varigheden af uddannelsesforløb viser, at 25 % af de aktivitetsparate unge har forløb, der varer mere end 2 år. Til sammenligning har under 10 % af de uddannelsesparate forløb, der varer mere end 2 år. Endelig har 15 % af de uddannelsesparate forløb, der varer 475 dage eller længere. Forudsætningen for, at unge visiteres som uddannelsesparate, er, at de bør kunne starte en uddannelse inden for et år. De unge er altså længere tid på uddannelseshjælp, end man kunne forvente.

Resultater

Undersøgelsen viser, at kommunerne i mange tilfælde ikke efterlever kravene i loven. 41 % af de unge får ikke et uddannelsespålæg ved første samtale, 42 % af de udsatte unge får ikke den første samtale til tiden, og 55 % får ikke de øvrige lovpligtige samtaler til tiden. Den manglende rettidige afholdelse af samtaler skyldes i stort omfang sen eller manglende indkaldelse af den unge fra kommunens side.

Undersøgelsen viser også, at op mod 80 % af de udsatte unge ikke får en læse-, skrive- og regnetest, selv om de lever op til betingelserne herfor. Desuden lever kommunerne ikke op til kravet om aktiveringstilbud. I 38 % af sagerne har kommunerne ikke givet den unge et tilbud om aktivering, fx opkvalificerende kurser, brobygning e.l., inden for en måned, og 45 % af de unge har perioder på over 4 uger, hvor de ikke er i aktiveringstilbud. De unge går i gennemsnit uden aktivering 3 gange længere end de 4 uger, der er fastsat i loven. Manglende aktivering og lange perioder uden aktiveringstilbud skyldes i høj grad, at kommunerne enten har indkaldt den unge for sent eller slet ikke har indkaldt den unge. Rigsrevisionen konstaterer herudover, at flere unge har lange forløb på uddannelseshjælp sammenholdt med, hvor uddannelsesparate kommunen har vurderet dem.

2.2. Ministeriets understøttelse af og opfølgning på indsatsen over for udsatte unge

25. Vi har undersøgt, i hvilket omfang Beskæftigelsesministeriet har sikret de lovmæssige rammer for og fulgt op på kommunernes efterlevelse af kravene til indsatsen over for udsatte unge. Ministeriet er forpligtet til løbende at indsamle viden om, hvorvidt beskæftigelseslovgivningen implementeres og administreres i overensstemmelse med Folketingets intentioner, jf. § 21 i lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v. Hvis ministeriet får kendskab til uhensigtsmæssigheder i kommunernes implementering af kontanthjælpsreformen, skal ministeriet reagere på denne viden.

De lovmæssige rammer for kommunernes indsats over for udsatte unge

26. Undersøgelsen viser, at Beskæftigelsesministeriet har understøttet kommunernes implementering af kontanthjælpsreformen ved at udstede en række bekendtgørelser, vejledninger og guides, der angiver, hvordan kommunernes indsats skal tilrettelægges over for de udsatte unge. 2 ud af 7 af de mest centrale vejledninger, der udmønter lovgivningen, er dog udarbejdet henholdsvis 3 og 5 år efter reformens ikrafttrædelse. Herudover har ministeriet løbende stillet viden om arbejdsmarkedet og beskæftigelsespolitikken til rådighed for kommunerne på jobindsats.dk.

Opfølgning på kommunernes efterlevelse af LAB-loven

27. Undersøgelsen viser, at Beskæftigelsesministeriet siden 2015 har haft viden om, at kommunerne på flere områder ikke lever op til lovens krav.

28. I 2015 viste Ankestyrelsens praksisundersøgelse, at kun 30 % af de unge blev læse-, skrive- og regnetestet inden for første måned. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet løbende har arbejdet med kommunernes anvendelse af læse-, skrive- og regnetest, bl.a. i brobygningsprojekter, hvor arbejdet med de unges basale læse-, skrive- og regnefærdigheder er et fast element.

Rigsrevisionens undersøgelse viser i øvrigt, at Beskæftigelsesministeriets opfølgning på kommunernes brug af læse-, skrive- og regnetests er begrænset af, at kommunerne ikke systematisk registrerer deres brug af tests.

29. I 2015 fik Beskæftigelsesministeriet også foretaget en evaluering af uddannelsespålæg (trin 1-4: De unge skal vælge, søge og starte på en uddannelse) og samtaler til de unge. Evalueringen viste, at kun ca. en fjerdedel af de uddannelsesparate fik uddannelsespålægget inden for en uge, mens det gjaldt for 13 % af de aktivitetsparate. Herudover viste ministeriets evaluering, at ca. 50 % af de unge ikke fik en samtale inden for første uge.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der er udfordringer i forhold til Beskæftigelsesministeriets opfølgning på kommunernes brug af samtaler og uddannelsespålæg. Der er usikkerhed forbundet med kommunernes indberetninger af uddannelsespålæg. Samtidig har ministeriet kun i begrænset omfang mulighed for at følge op på, om samtaler afholdes inden for lovens frister. Det skyldes bl.a., at ministeriet ikke har data, der belyser årsagerne til, at samtalerne eventuelt ikke er afholdt inden for lovens frister. Ministeriet har oplyst, at det derfor kun i nogen grad er muligt på jobindsats.dk at følge op på, om samtalerne er afholdt rettidigt. Ministeriet har også oplyst, at ministeriet som følge af aftale om en forenkling af LAB-loven har udviklet nye målinger, der i højere grad vil vise, om kommunerne afholder samtalerne rettidigt. Målingerne er offentliggjort den 1. januar 2020.

Endelig viste Ankestyrelsens praksisundersøgelse fra 2015, at 40 % af de unge ikke var i et aktiveringstilbud efter en måned, og Beskæftigelsesministeriets løbende opfølgning har vist, at kommunerne i ringe grad benytter sig af virksomhedsrettede tilbud og brobygning.

Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet har iværksat en række initiativer med henblik på at imødegå dette problem. Konkret drejer det sig om satspuljeprojekter og udarbejdelse af pjecer til kommunerne med gode råd om, hvad der virker.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Beskæftigelsesministeriet har sikret de lovgivningsmæssige rammer for kommunernes indsats over for udsatte unge i form af en række konkrete bekendtgørelser og vejledninger, men enkelte vejledninger er kommet sent.

Beskæftigelsesministeriet har i undersøgelsesperioden undersøgt kommunernes indsats over for de udsatte unge og har dermed siden 2015 haft viden om mangler i kommunernes indsats. Selv om ministeriet har kendt til disse mangler, konstaterer Rigsrevisionen, at ministeriet kun i begrænset udstrækning har reageret på dem, og at manglerne stadig består. Ministeriet har tilkendegivet, at ministeriet bl.a. på baggrund af denne undersøgelse vil tage en række initiativer til at forbedre understøttelsen af og opfølgningen på kommunernes indsats, så de unge får den indsats, som de har ret til.

3. Indsatsen over for udsatte unge efter uddannelsesstart



Delkonklusion

Børne- og Undervisningsministeriets og erhvervsskolernes lovpligtige indsats, der skal gøre udsatte unge i stand til at gennemføre en uddannelse, har været utilfredsstillende.

Undersøgelsen viser, at erhvervsskolerne ikke leverer den støtte og vejledning, som de skal ifølge loven. Erhvervsskolerne har pligt til at vurdere behovet for vejledning og støtte hos alle unge, men Rigsrevisionens undersøgelse viser, at det for de udsatte unge kun sker i 16 % af sagerne. I knap halvdelen af disse sager er de udsatte unge bevilget støtte i form af mentorer, psykologhjælp, lektiehjælp e.l. Erhvervsskolerne har desuden kun tilknyttet de udsatte unge en kontaktlærer i 60 % af sagerne.

Børne- og Undervisningsministeriet har ikke sikret sig viden om erhvervsskolernes manglende efterlevelse af lovkravene. Ministeriet følger således ikke systematisk op på, om erhvervsskolerne stiller kontaktlærere, mentorer, lektiehjælp, psykologbistand mv. til rådighed for de unge. Som led i ministeriets tilsyn har skolerne i perioden 2014-2019 dog kunnet beskrive deres indsatser for at fastholde særlige målgrupper, fx udsatte unge, i deres handlingsplaner for øget gennemførelse.

Børne- og Undervisningsministeriet har haft viden om et højt frafald blandt udsatte unge, men har ikke taget konkrete initiativer til at undersøge eller imødegå dette. Undersøgelsen viser således, at 85 % ud af 8.000 udsatte unge, der er påbegyndt en erhvervsuddannelse med et pålæg om at starte en konkret uddannelse, frafalder deres uddannelse i perioden 2014-2019. For den samlede gruppe på 26.900 udsatte unge, der påbegynder en erhvervsuddannelse fra uddannelseshjælp (enten med et konkret uddannelsesplæg eller af egen drift), frafalder 66 % uddannelsen. Dermed er der kun henholdsvis 15 % og 34 % af de udsatte unge, der har gennemført den uddannelse, som de har påbegyndt, eller som stadig er i gang ved undersøgelsesperiodens afslutning.

Børne- og Undervisningsministeriet har fra 2019 indført en ny tilsynsmodel, der giver adgang til mere detaljerede kvantitative data om bl.a. frafald og trivsel. Intentionen er bl.a. at kunne følge op på frafald på afdelingsniveau. Det er dog endnu ikke muligt på grund af ringe datakvalitet. Ministeriet har oplyst, at de øvrige dele af tilsynsmodellen er blevet implementeret.

Børne- og Undervisningsministeriet har på baggrund af denne undersøgelse tilkendegivet, at ministeriet vil tage en række initiativer til at forbedre indsatsen.

30. Dette kapitel handler om Børne- og Undervisningsministeriets og erhvervsskolerne indsats for at fastholde udsatte unge i uddannelse. Vi har undersøgt, om erhvervsskolerne tilbyder de udsatte unge den lovpligtige indsats. Vi har også undersøgt, i hvor høj grad de unge falder fra den uddannelse, som de har påbegyndt. Endelig har vi undersøgt, i hvilket omfang ministeriet har viden om og følger op på, om de unge får den indsats, som de skal i følge lovgivningen.

3.1. Erhvervsskolernes indsats over for udsatte unge efter uddannelsesstart

31. Vi har undersøgt, om erhvervsskolerne tilbyder den lovpligtige indsats, der gør udsatte unge i stand til at gennemføre en uddannelse. Dette skal erhvervsskolerne ifølge bekendtgørelse af lov om erhvervsuddannelser. Undersøgelsen er baseret på stikprøve 2, som er en repræsentativ stikprøve på 95 tilfældigt udvalgt udsatte unge, der har påbegyndt en uddannelse med et konkret uddannelsespålæg (trin 4). Desuden har vi undersøgt de udsatte unges frafaldsprocent. For at underbygge resultaterne har vi også undersøgt et udsnit af alle unge, der er overgået fra uddannelseshjælp til en erhvervsskole. Sidstnævnte tager udgangspunkt i stikprøve 3, der er en repræsentativ stikprøve på 93 tilfældigt udvalgt udsatte unge.

Erhvervsskolernes overholdelse af lovkrav for unge med et konkret uddannelsespålæg (trin 4)

32. Vi har undersøgt erhvervsskolernes tildeling af henholdsvis kontaktlærere samt støtte og vejledning til udsatte unge.

Kontaktlærere til udsatte unge

33. Erhvervsskolerne skal som led i deres støtte- og vejledningsindsats stille kontaktlærere og mentorer til rådighed for alle elever, der har behov for støtte og vejledning, jf. § 58 i bekendtgørelse om erhvervsuddannelser. Kontaktlærerordningen indebærer, at den unge allerede fra studiestart har en person tilknyttet, der kan støtte og vejlede den unge gennem uddannelsesforløbet. Det er typisk kontaktlæreren, der følger op på eventuelt fravær og sammen med den unge tager initiativ til tiltag, der kan understøtte, at den unge ikke får for meget fravær eller frafalder uddannelsen.

Undersøgelsen viser, at kun 60 % af de udsatte unge har tilknyttet en kontaktlærer, der kan yde støtte og vejledning under deres uddannelsesforløb.

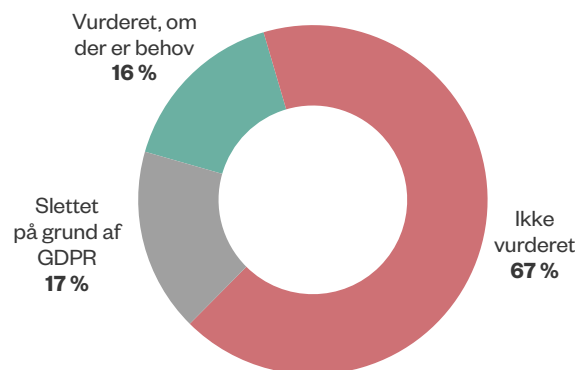
Støtte og vejledning til udsatte unge

34. Erhvervsskolerne skal desuden ifølge loven yde vejledning og støtte, herunder formidle social, personlig eller psykologisk rådgivning til elever, der har behov for det, jf. § 58 i bekendtgørelse om erhvervsuddannelser. Det er en forudsætning herfor, at skolerne foretager en vurdering af støtte- og vejledningsbehovet hos de unge. Vejledning og støtte kan have afgørende betydning for, om en udsat ung gennemfører sin uddannelse. For de unge i stikprøve 2 gælder det, at skolen får besked om, at den elev, de får, er en ung med et konkret uddannelsespålæg (trin 4), dvs. at de modtager en udsat ung, der har fået en indsats i kommunen forud for uddannelsesstart.

Figur 7 viser, hvor stor en andel af de udsatte unge skolerne har foretaget en vurdering af, og hvor mange der har modtaget konkret støtte og vejledning som led i deres uddannelsesforløb.

Figur 7

Erhvervsskolernes vurdering af behovet for støtte og vejledning til udsatte unge, der starter uddannelse med et konkret uddannelsespålæg



Note: n=95 sager.

Kilde: Rigsrevisionens stikprøve 2.

GDPR - Databeskyttelsesforordningen

Databeskyttelsesforordningen udstikker rammerne for, hvordan man som dataansvarlig skal behandle personoplysninger, herunder sikre, at data er beskyttet gennem "passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger". Den enkelte dataansvarlige vurderer, hvad der er passende med udgangspunkt i konkrete risici for den registrerede.

Det fremgår af figur 7, at erhvervsskolerne i 67 % af sagerne ikke har foretaget en vurdering af, om den udsatte unge har brug for støtte og vejledning. For denne gruppe af unge gælder det, at de kan have et behov for støtte og vejledning, som ikke bliver opdaget. I 16 % af alle sagerne har erhvervsskolerne foretaget en konkret vurdering af, om den unge har brug for støtte og vejledning. I 7 % af alle sagerne, dvs. knap halvdelen af de 16 %, er den unge blevet tilbudt støtte og vejledning i form af fx en mentor, psykologhjælp, lektiehjælp e.l.

I 17 % af sagerne har erhvervsskolerne ikke kunnet dokumentere, om der er foretaget en vurdering af den udsatte unges behov for støtte og vejledning. Det skyldes, at skolerne har slettet al materiale med henvisning til GDPR.

35. Rigsrevisionen finder, at der er indikationer på, at de udsatte unge har haft brug for støtte og vejledning i større udstrækning, end de har fået. 68 % af de unge i stikprøven har forskellige helbredsproblemer. Dertil kommer, at 32 % af de unge har haft en kommunal mentor, mens de var på uddannelseshjælp i kommunen. Endelig har 1/3 af de unge været på uddannelseshjælp flere gange før.

Rigsrevisionen anerkender, at erhvervsskolerne i deres støtte- og vejledningsindsats er udfordret af, at kommunernes overlevering af information er mangelfuld. Erhvervsskolerne er imidlertid forpligtede til at vurdere alle elevers støtte- og vejledningsbehov og tildele støtte på den baggrund.

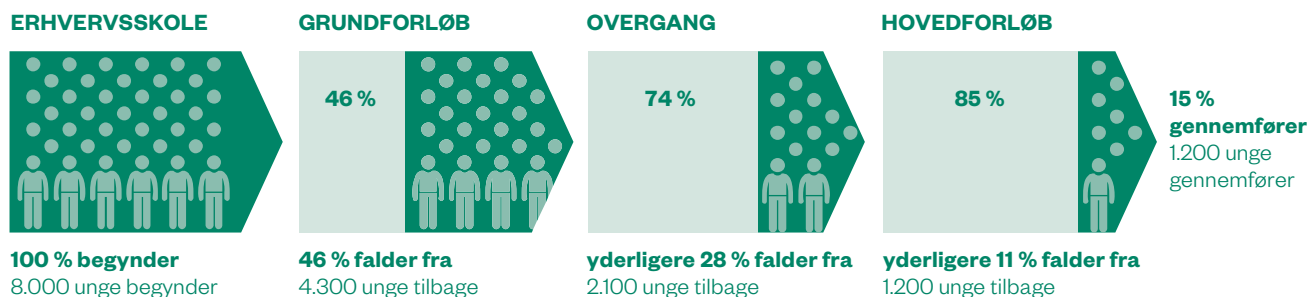
Erhvervsskolernes fastholdelse af udsatte unge med et konkret uddannelsespålæg (trin 4)

36. Erhvervsuddannelsesreformen opstiller bl.a. et mål om, at flere unge skal fuldføre en erhvervsuddannelse. Rigsrevisionen har derfor med udgangspunkt i stikprøve 2 opgjort frafaldet for udsatte unge, der er startet på en erhvervsskole i perioden 2014-2018 med et konkret uddannelsespålæg (trin 4). Vi har i opgørelsen taget udgangspunkt i den unges samlede uddannelsesforløb på erhvervsskolen, dvs. forløbet fra den unge starter på et grundforløb, til den unge får sit eksamensbevis. De udsatte unges frafald fremgår af figur 8.

Erhvervsuddannelsernes struktur

Erhvervsuddannelserne består af et grundforløb (del 1 og 2) og et hovedforløb. Grundforløbet foregår på en erhvervsskole. Hovedforløbet foregår i én eller flere virksomheder, hvor den unge er i praktik. I løbet af praktikken har den unge perioder på skolen med teoretiske fag. Erhvervsuddannelserne har forskellig længde fra omkring 1½ år til 5½ år, men de er nogenlunde ens opbygget og i uddannelsesforløbet veksles mellem skole og praktik.

Figur 8
Frafald blandt de udsatte unge, der starter uddannelse med et konkret uddannelsespålæg



Note: Figuren viser frafald og gennemførelse som en andel af de 100 % i den repræsentative stikprøve, der påbegynder en uddannelse. Bemærk, at andelen, der gennemfører, også indeholder unge, som stadig er i gang ved undersøgelsesperiodens afslutning. De procentvise andele er opregnet til absolutte tal for populationen og afrundet til nærmeste 100.

Kilde: Rigsrevisionens stikprøve 2.

Det fremgår af figur 8, at 46 % af de udsatte unge falder fra i grundforløbet, mens 11 % af de unge falder fra i hovedforløbet. Yderligere 28 % af de unge falder fra mellem grundforløb og hovedforløb. Samlet set falder 85 % af de udsatte unge, der påbegynder en uddannelse på en erhvervsskole med et konkret pålæg (trin 4), fra under deres uddannelsesforløb, svarende til 6.800 udsatte unge i hele undersøgelsesperioden. Det betyder samtidig, at kun 15 % af de unge gennemfører eller fortsat er i gang med den uddannelse, som de har påbegyndt, svarende til 1.200 udsatte unge i undersøgelsesperioden.

Børne- og Undervisningsministeriet udarbejder statusrapporter, hvor ministeriet opgør erhvervsskolernes fuldførelsesprocent for alle unge på tværs af uddannelser. Af ministeriets statusrapporter fra perioden 2015-2018 fremgår det, at fuldførelsesprocenten for alle unge har været 50-53 %. Selv om denne fuldførelsesprocent ikke er direkte sammenlignelig med ovenstående frafaldsprocent, så sandsynliggør vores undersøgelse, at der er tale om en markant højere frafaldsprocent blandt udsatte unge end blandt unge på erhvervsskolerne generelt. Ministeriet anerkender, at frafaldet er højt, men bemærker hertil, at manglende støtte og vejledning kun er én ud af flere årsager til, at de unge falder fra, herunder manglende motivation hos de unge.

37. Boks 4 beskriver en case fra vores sagsgennemgang, hvor en ung falder fra på erhvervsskolen og på ny søger om uddannelseshjælp.

Boks 4

Case om manglende fastholdelse

En ung mand starter i januar 2016 på et uddannelsesforløb som ernæringsassistent. Kommunen sender kort tid efter et brev til skolen om, at den unge har et uddannelsespålæg. Skolen har ikke været i stand til at genfinde dette brev. Den unge mand har forud for uddannelsesstart haft 2 forløb på uddannelseshjælp i kommunen og ét forløb på en erhvervsuddannelse, som han er faldet fra.

I maj 2016 falder han fra uddannelsen. Skolen har ikke kunnet dokumentere, at han forud for frafaldet har modtaget støtte eller vejledning. Skolen har heller ikke underrettet kommunen om, at han var i risiko for at falde fra.

I juli 2016 søger han igen om uddannelseshjælp og tildeles kort tid efter en kommunal mentor. Efter et længere forløb med vejledning og opkvalificering søger han i januar 2017 igen ind på en erhvervsuddannelse. Denne gang gennemfører han grundforløbet, men falder fra i overgangen til hovedforløbet og søger endnu engang uddannelseshjælp i kommunen.

Kilde: Rigsrevisionens stikprøve 2 samt registerdata fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) og Styrelsen for It og Læring (STIL).

Erhvervsskolernes fastholdelse af alle udsatte unge

38. Vi har også taget en repræsentativ stikprøve af den brede gruppe af udsatte unge, dvs. *alle* unge på uddannelseshjælp, der enten er uddannelses- eller aktivitetsparate. Denne gruppe udgør en væsentlig andel af eleverne på erhvervsskolerne, svarende til 17 %. Til forskel fra unge, der overgår med et pålæg fra kommunen om at starte en konkret uddannelse (trin 4), er nogle af disse unge startet af egen drift og dermed uden, at skolen hverken er blevet orienteret om, at de unge kommer fra uddannelseshjælp eller gjort bekendt med eventuelle udfordringer.

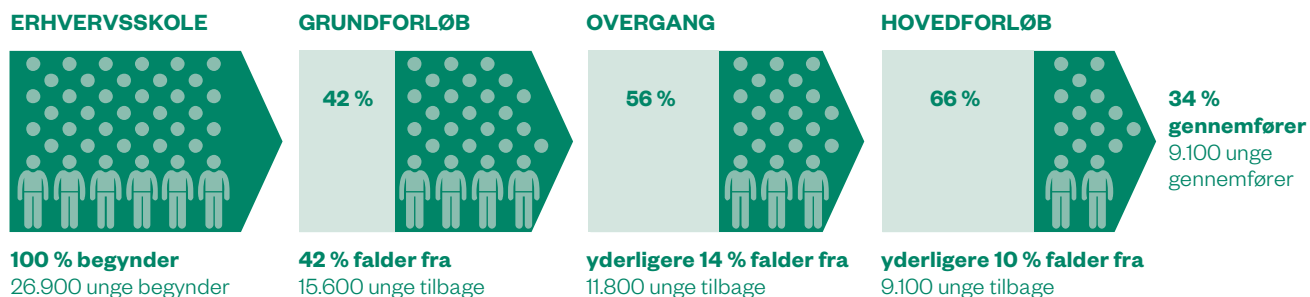
39. Undersøgelsen viser for det første, at skolerne også for gruppen af alle udsatte unge kun i begrænset omfang vurderer, om den unge har behov for støtte og vejledning. Således har skolerne i 12 % af sagerne foretaget en konkret vurdering af, om den unge har behov for støtte. I 8 % af alle sagerne er den unge efterfølgende tildelt støtte.

Rigsrevisionen konstaterer på den baggrund, at der ikke er den store forskel på erhvervsskolernes understøttelse af de unge, der kommer med et konkret uddannelsespålæg (trin 4), og dem, der ikke gør. Resultatet viser, at skolerne heller ikke for gruppen af alle udsatte unge foretager den vurdering af behov for støtte og vejledning, som de skal i henhold til loven.

Undersøgelsen viser for det andet, at en stor del af gruppen af alle udsatte unge heller ikke gennemfører den uddannelse, som de har påbegyndt. Der er således 52 % af de unge, der falder fra i grund- eller hovedforløbet, og yderligere 14 % af de unge, der falder fra mellem grund- og hovedforløbet. Det betyder samlet set, at 66 % af de udsatte unge ikke gennemfører en uddannelse på en erhvervsskole, svarende til 17.800 unge i hele undersøgelsesperioden. Frafaldet er også her markant højere end den gennemsnitlige frafaldsprocent for alle elever på erhvervsskolerne. Det er dog et lavere frafald, end vi ser i gruppen af udsatte unge, der starter uddannelse med et konkret uddannelsespålæg (trin 4), jf. figur 9. Dette indikerer, at den samlede gruppe af unge, der overgår fra uddannelseshjælp (enten med et konkret pålæg eller af egen drift), klarer sig bedre end gruppen af unge, der overgår til uddannelse med et konkret pålæg.

Figur 9

Frafald blandt den samlede gruppe af udsatte unge, der starter uddannelse fra uddannelseshjælp (enten med et konkret uddannelsespålæg eller af egen drift)



Note: Figuren viser frafald og gennemførelse som en andel af de 100 % i den repræsentative stikprøve, der påbegynder en uddannelse. Bemærk, at andelen, der gennemfører, også indeholder unge, som stadig er i gang ved undersøgelsesperiodens afslutning. De procentvise andele er opregnet til absolutte tal for populationen og afrundet til nærmeste 100.

Kilde: Rigsrevisionens stikprøve 3.

40. Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet på baggrund af vores undersøgelse overvejer, hvordan kommunikationen mellem kommuner og erhvervsskoler kan styrkes og udvides, så den også gælder de unge, der starter uddannelse fra uddannelseshjælp uden et konkret uddannelsespålæg (trin 4).

Resultater

Undersøgelsen viser, at erhvervsskolerne ikke har leveret de indsats til udsatte unge, som følger af loven.

Undersøgelsen viser, at kun 60 % af de udsatte unge, der starter en uddannelse med et konkret uddannelsespålæg (trin 4), får tilknyttet en kontaktlærer, som kan yde støtte og vejledning under deres uddannelsesforløb. Erhvervsskolerne har pligt til at vurdere behovet for vejledning og støtte til alle unge, men undersøgelsen viser, at erhvervsskolerne kun i 16 % af sagerne har vurderet, om unge, der overgår til skolen med et konkret pålæg (trin 4), har brug for støtte. I 7 % af alle sagerne er der bevilget en form for støtte i form af fx mentorer, psykologhjælp, læktiehjælp e.l. Dette skal sammenholdes med, at gruppen af udsatte unge er kendetegnet ved, at de i kommunalt regi havde behov for ekstra støtte og vejledning, og at skolerne er orienteret om, at de kommer fra en periode på uddannelseshjælp.

Undersøgelsen viser også, at 85 % af de udsatte unge, der starter en uddannelse med et konkret uddannelsespålæg, ikke gennemfører uddannelsen. Undersøgelsen viser samtidig, at kun 15 % gennemfører eller stadig er i gang.

Undersøgelsen viser derudover, at skolerne tilbyder samme niveau af støtte og vejledning til alle de unge, der kommer fra uddannelseshjælp. Der er således ikke forskel på, om den unge har fået et konkret uddannelsespålæg eller er startet af egen drift.

66 % af de unge i den samlede gruppe, der overgår fra uddannelseshjælp (af egen drift eller med et konkret pålæg), gennemfører ikke den erhvervsuddannelse, som de har påbegyndt. Børne- og Undervisningsministeriet har i forlængelse heraf tilkendegivet, at ministeriet overvejer at udvide informationsudvekslingen mellem kommuner og erhvervsskoler, så den omfatter alle unge, der starter en uddannelse fra uddannelseshjælp.

Børne- og undervisningsministeriets opfølgning på erhvervsskolernes indsats

Børne- og Undervisningsministeriet benytter sig af 2 primære redskaber i ministeriets opfølgning på skolernes arbejde med de unge generelt. For det første sker der løbende opfølgning gennem generelle nøgletal.

For det andet er der en årlig opfølgning gennem ministeriets tilsyn. I tilsynet er der 3 spor, herunder det risikobaserede tilsyn. I det risikobaserede tilsyn udtages de dårligst præsterende skoler til nærmere tilsyn. Fokus er på at højne kvaliteten af uddannelserne generelt og ikke særskilt på udsatte unge.

3.2. Ministeriets opfølgning på indsatsen over for udsatte unge

41. Børne- og Undervisningsministeriet har ansvaret for at sikre indsatsen over for alle elever, herunder også de udsatte unge, jf. bekendtgørelse af lov om erhvervsuddannelser. Ministeriet skal på den baggrund følge op på erhvervsskolernes indsats og reagere på viden om eventuelle u hensigtsmæssigheder. Vi har undersøgt, i hvilket omfang ministeriet har fulgt op på erhvervsskolernes indsats over for udsatte unge og erhvervsuddannelsesreformens målsætning om, at flere unge gennemfører en uddannelse.

Opfølgning på erhvervsskolernes efterlevelse af erhvervsuddannelsesloven

42. Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet som led i det risikobaserede tilsyn ikke følger systematisk op på, om erhvervsskolerne stiller kontaktlærere, vejledere, mentorer, læktiehjælp, psykologbistand mv. til rådighed for de unge. Erhvervsskolerne har dog i perioden 2014-2019 i deres handlingsplaner for øget gennemførelse kunnet beskrive deres indsatser for at fastholde de unge, der har brug for ekstra støtte og vejledning for at gennemføre. Handlingsplanerne har indgået som et element i ministeriets tilsyn, jf. boks 5.

Boks 5**Handlingsplaner for øget gennemførelse**

I handlingsplanerne skal skolerne lave en analyse af deres frafald, årsager og særlige udfordringer. Derudover skal handlingsplanerne indeholde en beskrivelse af, hvad skolerne vil gøre for at nedbringe frafaldet. Hvis der er målgrupper, der kræver en særlig indsats for fastholdelse, skal det også fremgå af handlingsplanerne.

Handlingsplanerne er struktureret omkring erhvervsuddannelsesreformens overordnede målsætninger og beskriver konkrete fastholdelsestiltag, fx skolens praksis for støtte og vejledning, undervisningsdifferentiering, feedback og skolens generelle lærings- og studiemiljø.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK).

Kravet om, at skolerne udarbejder en handlingsplan for øget gennemførelse, er afskaffet fra 2019 på baggrund af en folketingsbeslutning om en lovændring. I stedet skal de skoler, som bliver udtaget i screeningen, udarbejde en såkaldt statusredegørelse. Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet i forlængelse af vores undersøgelse vil justere statusredegørelsen, så den indeholder spørgsmål om eventuelle særlige udfordringer med udvalgte elevgrupper. De skoler, der udtages til nærmere tilsyn, skal herudover fortsat udarbejde en opfølgingsplan, der beskriver, hvordan skolen vil forholde sig til fx udfordringer med frafald for udvalgte målgrupper. Rigsrevisionen vurderer, at statusredegørelserne og opfølgingsplanerne kan være relevante redskaber i forhold til at reagere på udfordringer vedrørende fastholdelse af de mest udsatte unge, selv om planerne er af redegørende karakter. Endelig har ministeriet også mulighed for at undersøge skolernes fastholdelsesarbejde over for udsatte unge i medfør af ministeriets tematiske tilsyn. Dette har ministeriet dog ikke gjort brug af i undersøgelsesperioden.

43. Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet – hvis ministeriet ønsker det – kan indhente og gennemgå materiale på de enkelte elever i en stikprøve med henblik på fx at kortlægge skolernes praksis for at yde vejledning og støtte. Ministeriet har ikke gjort brug af denne mulighed. Vores undersøgelse viser, at ministeriet i praksis vil møde vaskeligheder med at indhente oplysninger om nuværende elever såvel som gamle elever. Dette skyldes, at skolerne har en mangelfuld registreringspraksis, og at mange skoler med henvisning til GDPR sletter oplysninger, når den unge ikke længere går på skolen. Rigsrevisionen konstaterer, at det samlet stiller ministeriet dårligt i forhold til at følge op på og føre tilsyn med erhvervsskolernes fastholdelsesindsats. Herudover giver manglende materiale for nuværende elever også et utilstrækkeligt grundlag for kontaktlærere og vejledere, som skal give en understøttende indsats til de unge, der har behov for det. Ministeriet har oplyst, at det er ministeriets vurdering, at hverken det eksisterende regelgrundlag eller skolernes procedurer for sletning af oplysninger udgør en hindring for et effektivt tilsyn.

Opfølgning på målsætningen om, at flere unge skal fuldføre en erhvervsuddannelse

44. Børne- og Undervisningsministeriet har siden 2015 løbende fulgt udviklingen i fuldførelses- og frafaldsprocenterne. Ministeriet har affødt heraf løbende iværksat en række satspuljeprojekter, og i november 2018 vedtog en bred politisk kreds en ny erhvervsuddannelsesreform.

45. Undersøgelsen viser imidlertid, at Børne- og Undervisningsministeriets viden om frafald på udvalgte målgrupper, herunder udsatte unge, er begrænset. Ministeriet har oplyst, at det bl.a. skyldes, at ministeriet ikke har frafaldsdata for målgruppen. Ministeriet har dog i 2016 lavet en enkelt analyse, der omhandler frafaldet blandt unge på uddannelseshjælp. Analysen viser, at unge, der kommer fra uddannelseshjælp, har et højere frafald end gennemsnittet. Ministeriet har ikke iværksat tiltag på baggrund af analysen. Ministeriet anerkender i den forbindelse, at der kunne have været et større fokus på målgruppen.

46. Undersøgelsen viser derudover, at Børne- og Undervisningsministeriet fra 2019 har implementeret et nyt tilsyn. Det nye tilsyn giver ministeriet mulighed for at indhente nøgletal helt ned på afdelingsniveau, uddannelsesområder og enkeltuddannelser. Samtidig har ministeriet tilføjet en række nye indikatorer om frafald og trivsel, der muliggør mere detaljerede opgørelser. Det er dog endnu ikke muligt at følge op på frafald på afdelingsniveau på grund af ringe datakvalitet. Ministeriet har oplyst, at de øvrige dele af tilsynsmodellen er blevet implementeret.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Børne- og Undervisningsministeriet ikke har haft viden om erhvervsskolernes manglende efterlevelse af lovkrav, da ministeriet ikke systematisk følger op på, om erhvervsskolerne stiller kontaktlærere, mentorer, lektiehjælp, psykologbistand mv. til rådighed for de unge. Skolerne har dog i perioden 2014-2019 kunnet beskrive deres indsats for at fastholde særlige målgrupper, fx udsatte unge, i deres handlingsplaner for øget gennemførelse.

Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet har mulighed for at indhente og gennemgå materiale for de enkelte elever i en stikprøve med henblik på fx at kortlægge skolernes praksis i forhold til støtte og vejledning. Ministeriet har dog ikke gjort brug af denne mulighed. Rigsrevisionen vurderer, at skolernes registreringspraksis og sletteregler i forhold til databeskyttelsesforordningen i praksis vil begrænse ministeriets adgang til materiale.

Børne- og Undervisningsministeriet har fra 2019 indført en ny tilsynsmodel, der giver adgang til mere detaljerede nøgletal om bl.a. frafald og trivsel. Intentionen er bl.a. at kunne følge op på frafald på afdelingsniveau. Det er dog endnu ikke muligt på grund af ringe datakvalitet. Ministeriet har oplyst, at de øvrige dele af tilsynsmodellen er blevet implementeret.

4. Koordinering af indsatsen over for udsatte unge



Delkonklusion

Beskæftigelsesministeriets og Børne- og Undervisningsministeriets indsats for at sikre, at lovpligtige oplysninger overdrages mellem kommuner og erhvervsskoler, har været utilfredsstillende.

Undersøgelsen viser, at kommunernes og erhvervsskolernes videregivelse af oplysninger om udsatte unges behov for støtte har været utilstrækkelig. I Rigsrevisionens stikprøve på 95 sager har kommunerne alene i ét tilfælde oplyst erhvervsskolerne om den unges eventuelle vanskeligheder ved at gennemføre den påbegyndte uddannelse. Dette skal sammenholdes med, at en repræsentativ stikprøve har vist, at rigtig mange unge har vanskeligheder. Kun i 44 sager har skolerne kunnet fremskaffe det brev, som kommunen har sendt om uddannelsespålæg. Samtidig har erhvervsskolerne i blot 21 % af de sager, hvor den unge er faldet fra, underrettet kommunen om, at den unge var frafaldstruet.

Undersøgelsen viser, at overdragelsen af information generelt er begrænset af den tekniske understøttelse. Beskæftigelsesministeriet har etableret en løsning, der gør det praktisk muligt for kommunerne at overdrage information om uddannelsespålægget og eventuelle vanskeligheder til erhvervsskolerne, men som ikke er integreret i ministeriets database (UDB). Det skyldes, at ministeriet har valgt ikke at have personfølsomme oplysninger i UDB på baggrund af en vurdering af de særlige databeskyttelseshensyn, der er i forhold til disse oplysninger.

Undersøgelsen viser også, at kommunerne skal have et åbent abonnement på den unge i UDB for at kunne modtage oplysninger om risiko for frafald gennem DFDG. Der har i undersøgelsesperioden været udfordringer med dette. Endelig viser undersøgelsen, at 37 kommuner ikke har kunnet modtage oplysninger om risiko for frafald via deres sagsbehandlingssystem, selv om abonnementet var åbent. Beskæftigelsesministeriet er først blevet opmærksom på dette i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse. Samlet set indebærer ovenstående, at oplysninger kan være gået tabt, og at der er en risiko for, at den unge ikke har fået den nødvendige hjælp og dermed er faldet fra uddannelsen. Ministeriet har oplyst, at fejlen er blevet rettet i juli 2020.

Det fælles datagrundlag (DFDG)

DFDG er en landsdækkende database, der bruges på tværs af staten. DFDG er særligt central på beskæftigelsesområdet. DFDG modtager oplysninger om borgerne fra bl.a. kommunerne.

Undersøgelsen viser derudover, at Beskæftigelsesministeriet siden 2017 har haft viden om, at kommuner og erhvervsskoler ikke overdrager fyldestgørende oplysninger om de unge, mens Børne- og Undervisningsministeriet har haft indikationer på samme. Ministerierne har først i 2019 reageret på deres viden ved at udgive en vejledning om datadeling til kommuner og uddannelsesinstitutioner.

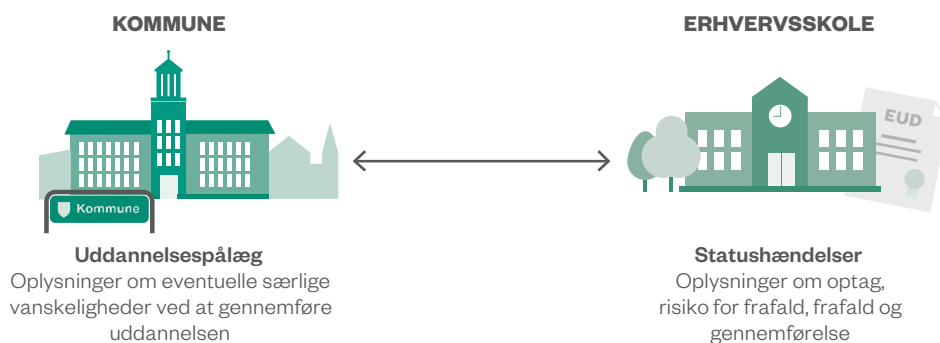
Begge ministerier har oplyst, at de på baggrund af undersøgelsen vil tage initiativ til at skabe øget sammenhæng i indsatsen, herunder etablere et fast koordinationsforum på ministerielt niveau.

4.1. Overdragelse af oplysninger mellem kommuner og erhvervsskoler

47. Det fremgår af aftalen om kontanthjælpsreformen fra 2013, at de unge i højere grad skal understøttes i overgangen fra uddannelseshjælp til uddannelse, så flere kommer i gang med en uddannelse, og risikoen for at falde fra mindskes.

Aftalen er konkret udmøntet i LAB-loven, § 21b, hvoraf det fremgår, at jobcentret skal underrette uddannelsesinstitutionen – her erhvervsskolen – om, at den unge er pålagt at gennemføre en uddannelse. Ligeledes skal skolen underrette kommunen om, at den unge er optaget på uddannelsen. Skolen skal også underrette kommunen, hvis den unge er i risiko for at falde fra eller faktisk falder fra, ligesom skolen skal underrette ved gennemførelse. Skolerne er afhængige af kommunernes underretninger for at kunne understøtte de unge bedst muligt. Tilsvarende er kommunerne afhængige af oplysninger fra erhvervsskolerne for at kunne hjælpe de unge, der er i risiko for at falde fra. Figur 10 viser informationsudvekslingen mellem kommune og erhvervsskole.

Figur 10
Informationsudveksling om unge, der starter uddannelse med et konkret uddannelsespålæg



Kilde: Rigsrevisionen.

48. Vi har undersøgt, om ministerierne har sikret en sammenhængende indsats, hvor oplysninger overdrages mellem kommuner og erhvervsskoler for at fastholde de unge i uddannelse, herunder om ministerierne har sikret en tilfredsstillende it-understøttelse af overdragelsen af oplysninger. Vi tager udgangspunkt i stikprøve 2, som er en repræsentativ stikprøve af 95 tilfældigt udvalgt udsatte unge, der har påbegyndt en uddannelse med et konkret uddannelsespålæg (trin 4).

Kommunernes overdragelse af oplysninger

49. Når en ung starter på en erhvervsuddannelse med et konkret uddannelsespålæg (trin 4), skal kommunen orientere skolen herom. Kommunen skal i den sammenhæng oplyse om den unges eventuelle vanskeligheder, hvis kommunen vurderer, at det kan få betydning for den unges mulighed for at gennemføre uddannelsen, samt om de aktiviteter, som den unge har deltaget i under forløbet på uddannelseshjælp, jf. LAB-loven. Oplysningerne skal hjælpe erhvervsskolerne med at tilrettelægge uddannelsen, så den udsatte unges chancer for at gennemføre uddannelsen er størst mulig.

50. Selve overdragelsen af oplysninger sker via DFDG i form af et brev, der bliver sendt til erhvervsskolen via Digital Post.

51. Undersøgelsen viser, at kommunerne har sendt et brev om uddannelsespålæg til erhvervsskolerne for alle unge i stikprøven. Vi kan dog se, at der er 6 eksempler på, at brevet er sendt til en anden skole end den, som den unge er optaget på. I 45 af sagerne (47 %) har skolerne ikke kunnet finde og fremsende det brev, som vi i registerdata kan se er afsendt fra kommunen. Dette indikerer, at erhvervsskolerne ikke registrerer den unges uddannelsespålæg på en sådan måde, at de senere har mulighed for at finde det.

Af de 44 standardbreve, som vi har modtaget, har kommunen i ét tilfælde oplyst erhvervsskolen om den unges eventuelle vanskeligheder ved at gennemføre, jf. boks 6.

Dette skal ses i sammenhæng med, at vores stikprøvegennemgang viser, at op til 37 % af de udsatte unge har én eller flere dokumenterede diagnoser, hertil kommer andre udfordringer af social- eller helbredsmæssig karakter.

Boks 6

Eksempel på indhold i brev til en erhvervsskole

I vores stikprøve forekommer ét eksempel på en besked fra en kommune til en erhvervsskole, hvor kommunen oplyser om den unges vanskeligheder ved at gennemføre uddannelsen. I brevet har sagsbehandleren skrevet følgende: "[Den unge] har behov for den støtte, det er muligt at få via skolen. [Den unge] har især svært ved sociale relationer og virker derfor meget indadvendt".

Beskeden er oversendt til den erhvervsskole, hvor den unge er startet på et grundforløb. Skolen har efterfølgende bevilget socialpædagogisk støtte.

Kilde: Rigsrevisionens stikprøve 2.

52. Enkelte kommuner har forklaret, at det kræver samtykke fra den unge, hvis oplysninger skal overdrages til erhvervsskolerne.

Rigsrevisionen konstaterer dog, at det er et lovkrav, at kommunerne skal overdrage oplysninger om den unges vanskeligheder. Det er derfor ikke nødvendigt at indhente samtykke fra den unge, men tilstrækkeligt at orientere den unge om, at der er videregivet oplysninger til skolen. Dette følger af persondataforordningens artikel 6, lovlig behandling, stk. 1, litra C. og E.

53. Undersøgelsen viser videre, at kommunerne i 21 % af sagerne har overdraget andre oplysninger om den unge, som kan være relevante for erhvervsskolernes videre tilrettelæggelse af uddannelsesforløbet. Det kan fx være oplysninger om de aktiviteter, som den unge har deltaget i, om en eventuel mentor eller om resultaterne af en læse-, skrive- og regnetest. Testresultaterne kan være relevante at overdrage, i den udstrækning de siger noget om, at den unge fx kan være ord- eller talblind eller har andre udfordringer, der kan vanskeliggøre gennemførelsen af en uddannelse.

Erhvervsskolernes overdragelse af oplysninger

54. Erhvervsskolerne skal som nævnt underrette kommunen om optag, risiko for frafald, frafald og gennemførelse, jf. LAB-loven. Kravet om at indberette om risiko for frafald forudsætter, at skolen har foretaget en vurdering af, at den unge er i risiko for at falde fra.

Undersøgelsen viser, at skolerne i meget begrænset omfang indberetter om risiko for frafald, svarende til ca. 12 % af sagerne. I 71 % af de sager, hvor den unge er frafaldet uddannelsen, har erhvervsskolen givet kommunen besked om, at den unge er faldet fra. I blot 21 % af de sager, hvor den unge er faldet fra uddannelsen, har erhvervsskolerne indberettet, at der var risiko for frafald.

Undersøgelsen viser, at i de sager, hvor skolerne underretter om risikoen for frafald, sker det ganske kort tid før, at den unge faktisk falder fra. 25 % af indberetningerne kommer således under 1 uge før, at den unge falder fra uddannelsen.

I de tilfælde, hvor indberetninger kommer under 1 uge før, vurderer Rigsrevisionen, at det er vanskeligt for kommunen at nå at reagere på indberetningen og iværksætte en understøttende indsats for den unge for at forhindre frafaldet.

55. Vi har ikke undersøgt, hvordan kommunerne reagerer på eventuelle indberetninger, men der er ikke noget lovkrav om, at jobcentre skal reagere på beskeder om frafaldsrisiko. Det kan betyde, at kommunerne ikke nødvendigvis iværksætter en særlig støtte eller indsats over for den unge. Den kommunale ungeindsats skal dog sikre, at der sker en kontinuerlig opfølgning på, at unge under 25 år er på vej mod uddannelse eller eventuelt har opnået fast tilknytning til arbejdsmarkedet.

Den kommunale ungeindsats

Den kommunale ungeindsats står for vejledningen af alle unge i grundskolen fra 7. til 10. klasse. Den kommunale ungeindsats har også ansvaret for vejledningen af unge uden for skolen, der ikke modtager vejledning gennem et jobcenter eller er i beskæftigelse i mindst 20 timer om ugen.

Samme vejledningsindsats blev i undersøgelsesperioden varetaget af Ungdommens Uddannelsesvejledning.

Resultater

Undersøgelsen viser, at kommuner og erhvervsskoler ikke i tilfredsstillende grad udveksler de oplysninger om den unge, som de skal ifølge loven.

Kommunerne har i meget begrænset omfang videregivet oplysninger om den unges eventuelle vanskeligheder ved at gennemføre en uddannelse. Af de 44 breve, vi har modtaget, fremgår der blot i ét tilfælde oplysninger om vanskeligheder, mens 21 breve indeholder oplysninger om de aktiviteter, den unge har deltaget i i kommunen. Ligeledes indikerer undersøgelsen, at erhvervsskolerne ikke registrerer den unges uddannelsespålæg på en sådan måde, at skolerne senere har mulighed for at genfinde det. Erhvervsskolerne har i 47 % af sagerne ikke kunnet genfinde og fremsende det brev, som vi i registerdata kan konstatere, at kommunen har sendt.

Undersøgelsen viser videre, at erhvervsskolerne kun i begrænset omfang sender kommunen oplysninger om den unges risiko for frafald. Skolerne har kun i 21 % af de sager, hvor den unge er faldet fra, indberettet om risikoen for frafald. Konsekvensen er, at kommunerne ikke har viden om, at den unge er i risiko for at falde fra, og derfor ikke kan nå at iværksætte særlig støtte eller indsats over for den unge for at undgå frafaldet.

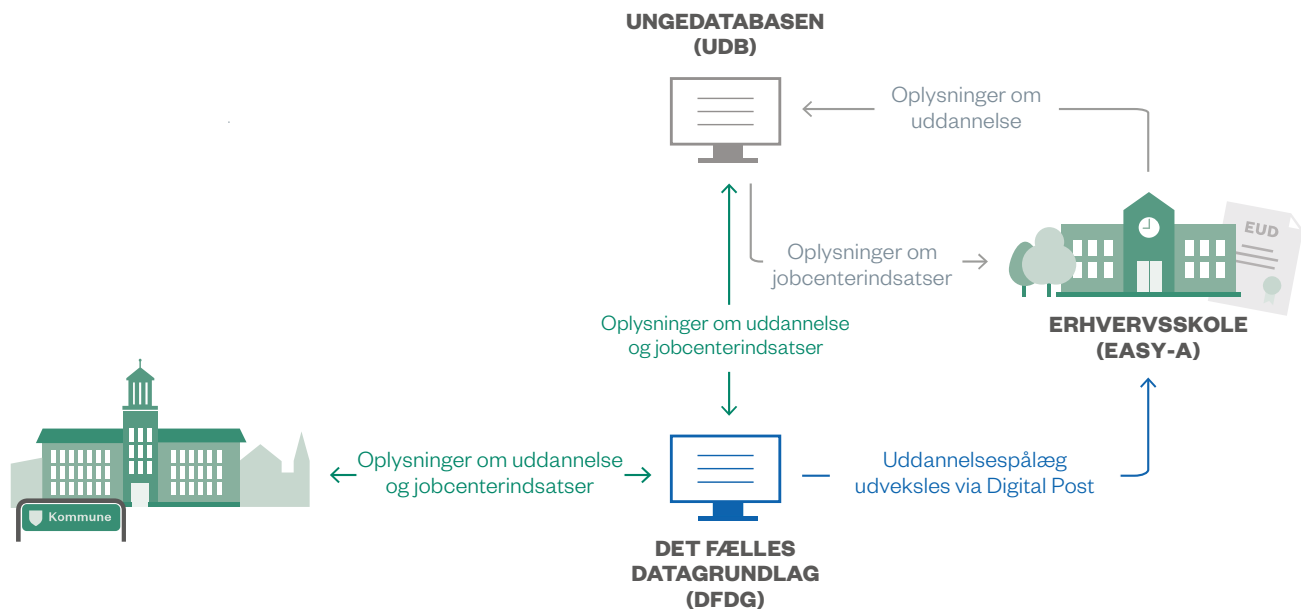
4.2. Ministeriernes indsats for at sikre sammenhæng

56. Såvel Beskæftigelsesministeriet som Børne- og Undervisningsministeriet skal sikre, at kommuner og erhvervsskoler overdrager de lovpligtige oplysninger, jf. lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v., bekendtgørelse af lov om erhvervsuddannelser og bekendtgørelse om vejledning af valg af ungdomsuddannelse og erhverv. Vi har undersøgt, om ministerierne har sikret den tekniske understøttelse af kommunernes og erhvervsskolernes praksis og har fulgt op og reageret på eventuelle uhensigtsmæssigheder.

Ministeriernes tekniske understøttelse af overdragelse af oplysninger

57. Undersøgelsen viser, at de 2 ministerier har etableret en teknisk løsning, som skal sikre, at oplysninger kan overdrages mellem kommunerne og erhvervsskolerne. Figur 11 viser, hvordan oplysningerne overdrages med henblik på at sikre en sammenhængende indsats over for og fastholdelse af de udsatte unge.

Figur 11
It-systemer i den uddannelsesrettede indsats for udsatte unge



Note: Uddannelsesoplysninger omfatter oplysninger om optagelse, risiko for frafald samt frafald og gennemførelse.

Kilde: Rigsrevisionen.

Figur 11 viser, hvordan overdragelsen af uddannelsespålægget sker via Digital Post, mens den øvrige kommunikation sker gennem DFDG og UDB. Kommunerne indberetter til DFDG, mens erhvervsskolerne indberetter til UDB. Oplysninger udveksles mellem DFDG og UDB, hvis kommunen abonnerer på den unge i UDB.

Overdragelse af uddannelsespålægget

58. Undersøgelsen viser, at Beskæftigelsesministeriet har sikret en teknisk understøttelse af overdragelsen af uddannelsespålægget fra kommunen til erhvervsskolen, når en udsat ung starter på en uddannelse. Løsningen var som forudsat i den politiske aftale om kontanthjælpsreformen dog først fuldt implementeret 1 år efter kontanthjælpsreformens ikrafttrædelse.

Uddannelsespålægget overdrages via Digital Post, så brevet bliver ofte stilet til en hovedinstitution/hovedpostkasse. Sammenholdt med fx en løsning, hvor overdragelsen var integreret i UDB, giver dette en større risiko for, at brevet og oplysningerne heri ikke videreformidles til rette vedkommende, fx den unges kontaktlærer på erhvervsskolen.

Overdragelse af oplysninger i UDB

59. Undersøgelsen viser, at det kræver et abonnement i UDB, for at kommunerne og erhvervsskolerne kan følge og reagere på den udsatte unges situation, fx når den unge er i risiko for frafald. Dette abonnement oprettes automatisk i UDB, når den unge tildeles et konkret uddannelsespålæg (trin 4), men lukkes også automatisk, hvis der sker ændringer i den udsatte unges status, fx hvis den unge stopper på uddannelseshjælp. Dermed er der risiko for, at jobcentre ikke modtager de relevante oplysninger.

Beskæftigelsesministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet har siden 2017 haft viden om problemstillingen omkring abonnementet, men har først i 2019 udarbejdet en vejledning, som skal hjælpe erhvervsskolerne og jobcentre med i højere grad at udveksle oplysninger med hinanden.

Undersøgelsen viser også, at de 37 kommuner, som anvender det kommunale sagsbehandlingssystem Momentum, ikke har modtaget oplysninger om risiko for frafald i en 2-årig periode fra 2018-2020, selv om abonnementet har været åbent. Beskæftigelsesministeriet er først blevet opmærksom på dette i forbindelse med vores undersøgelse, men har oplyst, at fejlen er blevet rettet i juli 2020.

Endelig viser undersøgelsen, at UDB er begrænset af, at centrale oplysninger om den unge ikke er tilgængelige i systemet. Fx figurerer selve uddannelsespålægget samt eventuelle vanskeligheder ikke i databasen. Dermed indgår en række oplysninger af relevans for fastholdelsesindsatsen ikke i UDB. Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at UDB tjener et administrativt formål og ikke et statistisk. Hertil kommer, at ministeriet har valgt, at UDB ikke må indeholde personfølsomme oplysninger ud fra en vurdering af de særlige beskyttelseshensyn, der er i forhold til disse oplysninger. Det er således ikke muligt for hverken kommuner eller erhvervsskoler at registrere fx oplysninger om den unges vanskeligheder, som er relevante for den unges fastholdelsesindsats. Konsekvensen af dette er beskrevet i boks 7.

Abonnement til UDB

Kommunerne skal have et åbent abonnement på den unge for at kunne modtage beskeder fra erhvervsskolerne via UDB. Abonnementet lukkes automatisk, hvis der sker ændringer i den unges status.

Fra 2019 får kommunen, men ikke specifikt jobcentret, beskeder fra skolen om den unge, uanset om der er et abonnement eller ej.

Boks 7

Konsekvens af manglende digital understøttelse

En analyse fra 2017 viser, at den mest almindelige kommunikation til jobcentre sker ved e-mail eller pr. telefon. Derimod bruges de automatiske beskeder via UDB stort set ikke (kun i 3 % af tilfældene).

Konsekvensen af den manglende digitale understøttelse af bl.a. uddannelsespålægget er med andre ord, at meget informationsudveksling mellem erhvervsskoler og kommuner sker løst fra det digitale setup. Dette gør udvekslingen afhængig af personlige relationer mellem fx den unges kommunale sagsbehandler og kontaktlærer eller vejleder og indebærer en øget risiko for, at information går tabt, og den unge ikke oplever at have et sammenhængende forløb. Samtidig kan det have den konsekvens, at den unge ikke får den rette støtte og vejledning og frafalder uddannelsen. Endelig giver det ministerierne ringere data at følge indsatsen ud fra.

Kilde: Rigsrevisionen.

EASY-A

EASY-A er et administrations-system til erhvervsuddannelserne. Ud over skolens egen daglige administration kan systemet foretage elektroniske indberetninger til myndighederne, og flere andre systemer henter også data herfra. Systemet lukker den 31. juli 2020.

60. Beskæftigelsesministeriet har i forlængelse af vores undersøgelse anerkendt, at ministeriet ikke har fulgt tilstrækkeligt op på den digitale understøttelse af kommunikationen. Ministeriet har på den baggrund iværksat et generelt eftersyn af den digitale understøttelse, der skal være færdigt i efteråret 2020. Samtidig pågår et konkret analysearbejde, der skal afdække mulighederne for at udvide informationsudvekslingen i UDB.

Information i EASY-A

61. Undersøgelsen viser, at der også på de enkelte erhvervsskoler er udfordringer med at sikre en sammenhængende indsats, fordi de studieadministrative systemer ikke giver lærere og vejledere et tilstrækkeligt overblik over den unges forløb og eventuelle uddannelsespålæg.

EASY-A, der har været mest anvendt i perioden 2014-2019, rummer således ikke mulighed for at registrere uddannelsespålæg systematisk. Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at dette skyldes et ønske om at lade de udsatte unge starte på lige fod med de øvrige elever. Rigsrevisionen kan konstatere, at den manglende systematik begrænser sagsbehandlere, kontaktlærere og vejlederes mulighed for at videndele om den unge.

62. EASY-A er siden 2016 blevet gradvist udfaset. Rigsrevisionen kan konstatere, at Børne- og Undervisningsministeriet i kravene til de nye systemers funktionaliteter ikke har sikret sig, at de nye systemer fx muliggør en systematisk registrering af uddannelsespålægget.

Ministeriernes viden om, i hvilken udstrækning lovpligtige oplysninger overdrages

63. Beskæftigelsesministeriet har siden 2017 haft viden om, at kommunerne kun i meget begrænset omfang anvender muligheden for at videregive relevante oplysninger om den unge i brevet til skolerne. Ministeriet har først i 2019 reageret på denne problemstilling ved i samarbejde med Børne- og Undervisningsministeriet at udgive en vejledning, der præciserer vigtigheden af, at kommuner og erhvervsskoler deler oplysninger om de unge, og specificerer, hvilke opgaver henholdsvis jobcentre og skoler har i forhold til datadelingen om unge med et uddannelsespålæg. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at de tidligere har formidlet guiden gennem arbejdsmarkedskontorerne og direkte til kommuner. Ministeriet har ikke fulgt op på, i hvilken udstrækning kommunerne bruger guiden.

64. Boks 8 viser et uddrag af vejledningen, som fokuserer på overdragelsen af oplysninger mellem kommuner og skoler.

Boks 8**Bedre datadeling styrker unges uddannelsesmuligheder**

”Formålet med at dele oplysninger om unge er at styrke samarbejdet omkring unge, der starter uddannelse med uddannelsespålæg, så flere unge kan gennemføre en uddannelse. Deling af oplysninger mellem kommune og uddannelsesinstitution skal understøtte en koordineret indsats for den unge, så vigtig viden ikke går tabt, og den unge får den rette hjælp ved uddannelsesstart og undervejs, hvis den unge i et uddannelsesforløb er i risiko for frafald.”

Kilde: Samarbejde hjælper unge i uddannelse – God digital deling af oplysninger om unge, Børne- og Undervisningsministeriet, STIL og STAR, 2019.

65. Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet ikke har haft viden om, i hvilken udstrækning skolerne indberetter om risiko for frafald. Ministeriet gennemførte dog i 2017 en analyse, der indikerede, at der var meget få indberetninger om risiko for frafald i UDB sammenlignet med det reelle frafald. Ministeriet har oplyst, at opfølgningen på analysen blev nedprioriteret til fordel for andre analyser og forberedelse af FGU-reformen, samt at data i analysen var forbundet med en vis usikkerhed. Ministeriet har derfor ikke reageret på indikationerne på, at skolerne har en mangelfuld indberetningspraksis. Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet på baggrund af vores undersøgelse overvejer at igangsætte forskellige initiativer. Ministeriet anerkender således, at der kunne være et mere specifikt fokus på udsatte unges udfordringer i undersøgelsesperioden.

Børne- og Undervisningsministeriet og Beskæftigelsesministeriet har også oplyst, at ministerierne på baggrund af vores undersøgelse har taget initiativ til at nedsætte et fast koordinationsforum, hvor begge ministerier deltager.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Beskæftigelsesministeriet har etableret en løsning, der gør det praktisk muligt for kommunerne at overdrage information om uddannelsespålægget og eventuelle vanskeligheder til erhvervsskolerne. Løsningen er dog ikke integreret i Børne- og Undervisningsministeriets UDB, hvilket indebærer, at oplysninger kan være gået tabt, og at der er en risiko for, at den unge ikke har fået den nødvendige hjælp og dermed falder fra. Den manglende integration skyldes, at ministeriet har valgt, at UDB ikke må indeholde personfølsomme oplysninger på baggrund af en vurdering af de særlige beskyttelseshensyn, der er i forhold til disse oplysninger.

Den øvrige kommunikation mellem kommuner og skoler, fx oplysninger om den unges risiko for frafald, understøttes af UDB. Undersøgelsen viser, at det kræver et abonnement i UDB, for at kommunerne og erhvervsskolerne kan følge og reagere på den udsatte unges situation, fx hvis den unge er i risiko for frafald. Dette indebærer en risiko for, at kommunerne ikke modtager oplysninger om den unge.

FGU

Den forberedende grunduddannelse (FGU) er et fleksibelt uddannelsesstilbud til unge under 25 år, der ikke har gennemført eller er i gang med en ungdomsuddannelse, og som heller ikke er i beskæftigelse.

Desuden viser undersøgelsen konkret, at 37 kommuner i en periode fra 2018 til 2020 ikke har kunnet modtaget oplysninger om risiko for frafald via deres sagsbehandlings-system, selv om de har haft et åbent abonnement. Dette er Beskæftigelsesministeriet først blevet opmærksom på i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse. Ministeriet har oplyst, at fejlen er blevet rettet i juli 2020.

Endelig har Børne- og Undervisningsministeriet ikke sikret, at skolernes studieadministrative systemer kan understøtte kommunikationen mellem kommuner og erhvervsskoler, hvilket indebærer en risiko for, at lærere og vejledere ikke har et samlet overblik over den unges forløb.

Beskæftigelsesministeriet har siden 2017 haft viden om, at kommunerne kun i begrænset omfang overdrager informationer om den unge til erhvervsskolerne. Børne- og Undervisningsministeriet har ikke fulgt systematisk op på skolernes indberetningspraksis, men fik dog allerede i 2017 indikationer på, at skolernes praksis var mangelfuld. Begge ministerier udgav først i 2019 en vejledning om deling af data om den unge til kommuner og skoler. Beskæftigelsesministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at ministerierne vil igangsætte forskellige initiativer på baggrund af Rigsrevisionens undersøgelse, herunder etablere et fast koordinationsforum på ministerielt niveau.

Rigsrevisionen, den 10. september 2020

Lone Strøm

/Michala Krakauer

Bilag 1. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Beskæftigelsesministeriet og Børne- og Undervisningsministeriets indsats for at sikre, at flest muligt udsatte unge gennemfører en uddannelse har været tilfredsstillende. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Har Beskæftigelsesministeriet sikret rammerne for og fulgt op på kommunernes lovpligtige indsats for at gøre udsatte unge klar til uddannelse?
- Har Børne- og Undervisningsministeriet og erhvervsskolerne sikret den lovpligtige indsats, der gør udsatte unge i stand til at gennemføre en uddannelse?
- Har Beskæftigelsesministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet sikret, at lovpligtige oplysninger overdrages mellem kommuner og erhvervsskoler for at fastholde de unge i uddannelse?

I undersøgelsen indgår Beskæftigelsesministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet, herunder erhvervsskolerne.

Undersøgelsen dækker perioden fra januar 2014 frem til medio 2019, hvor undersøgelsen blev igangsat. Dog har vi udelukkende indhentet sager fra kommuner og erhvervsskoler for perioden januar 2014 - oktober 2018. Denne afgrænsning er begrundet nærmere i afsnittet om vores datagrundlag.

Undersøgelsen bygger på en gennemgang af dokumenter, stikprøver og registerdata. Vi har desuden holdt møder med udvalgte kommuner og erhvervsskoler for at øge vores generelle forståelse af, hvordan kommuner og erhvervsskoler administrerer lovgivningen på området.

Nedenfor beskrives vores kvalitetssikring, datagrundlag, stikprøver og robusthedsanalyser i flere detaljer.

Kvalitetssikring

Denne undersøgelse er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos den reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Væsentlige dokumenter

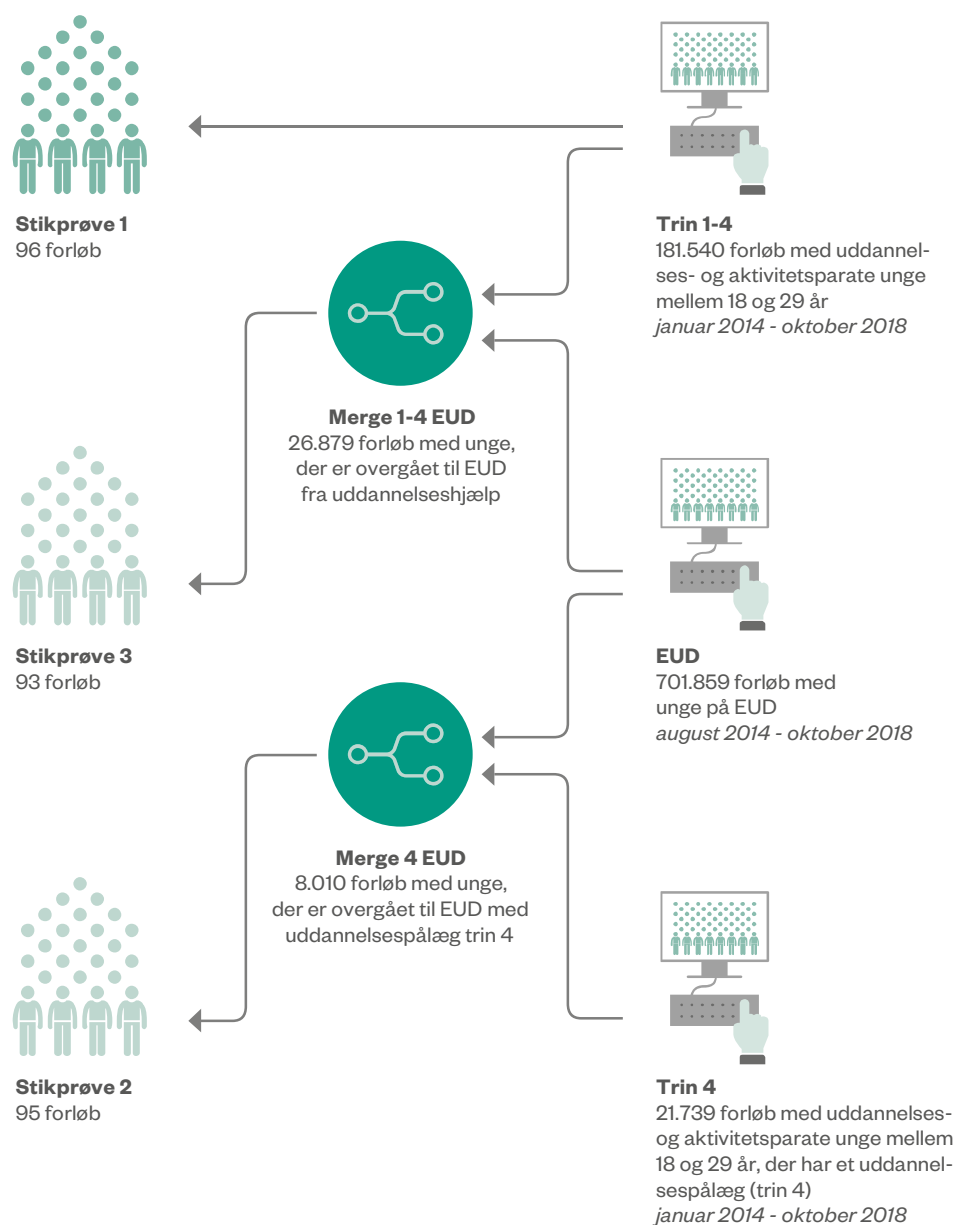
Vores analyse af, hvordan Beskæftigelsesministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet har understøttet, fulgt op på, reageret på og koordineret indsatsen for udsatte unge tager udgangspunkt i en række væsentlige dokumenter, herunder:

- centrale aftaler og reformer
- vejledninger
- analyser og centrale nøgletal på området
- interne strategier og planlægningsdokumenter
- diverse afrapporteringer fra erhvervsskoler i forbindelse med tilsyn
- redegørelser fra Beskæftigelsesministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet.

Datagrundlag

Vores analyse af kommunernes og erhvervsskolernes indsats over for udsatte unge tager udgangspunkt i 3 stikprøver. I dette afsnit beskriver vi datagrundlaget for stikprøverne. Figur A giver et overblik over datagrundlaget.

Figur A
Datagrundlag for stikprøver



Kilde: Rigsrevisionen.

I det følgende gennemgår vi de forskellige elementer i figur A.

Stikprøve 1 udgør grundlaget for analysen af, om de unge modtager den lovpligtige indsats i kommunerne før uddannelsesstart. Stikprøve 1 er, som det fremgår af figur A, udtrukket på baggrund af datasættet Trin 1-4, som er leveret af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR). Datasættet indeholder alle forløb for uddannelsesparate og aktivitetsparate, der er påbegyndt i perioden januar 2014 - oktober 2018. Det er visitationskategorien ved 3 måneder, der ligger til grund for udtrækket. Hvis et ydelsesforløb har været mindre end 3 måneder, så er det visitationskategorien ved afslutningsdatoen, som ligger til grund.

Et forløb på uddannelseshjælp starter, når en ung starter på ydelsen uddannelseshjælp, og slutter, når der har været 30 sammenhængende dage uden ydelse. Hvis den unge har afbrydelser i ydelsen på under 30 dage, så registreres den unge ikke med et nyt forløb.

I 2018 varede et gennemsnitligt forløb for en udsat ung 354 dage. For at sikre, at flest muligt af de unge i vores stikprøve, har været igennem et helt uddannelsesrettet forløb, indeholder datasættet ikke forløb, der er startet efter oktober 2018.

Stikprøve 2 udgør grundlaget for analysen af, om erhvervsskolerne yder den lovpligtige indsats over for udsatte unge efter uddannelsesstart. Baggrunden for denne stikprøve er et datasæt, som vi kalder Merge 4 EUD. Merge 4 EUD er lavet med udgangspunkt i 2 datasæt fra henholdsvis STAR og STIL, nemlig Trin 4 og EUD.

Datasættet Trin 4 indeholder alle forløb for uddannelsesparate og aktivitetsparate, der har fået et konkret uddannelsespålæg (trin 4) i perioden på uddannelseshjælp eller måneden umiddelbart efter afslutning af uddannelseshjælpen (maks. en måned), i perioden januar 2015 - oktober 2018. Uddannelsespålægget blev først registreret digitalt fra januar 2015, og derfor er januar 2015 valgt som afgrænsning for undersøgelsesperioden.

Datasættet indeholder også unge, der har fået et konkret uddannelsespålæg (trin 4) efter afslutning af uddannelseshjælp, fordi undersøgelsen viser, at næsten halvdelen af de uddannelsespålæg, der gives, gives efter ydelsesforløbets afslutning – typisk måneden efter. Beskæftigelsesministeriet kan ikke redegøre for, hvorfor mange pålæg registreres sent, men har igangsat en intern undersøgelse af spørgsmålet. De beregninger, der ligger til grund for afgrænsningen på 1 måned, fremgår af tabel A.

Tabel A
Afgrænsning af datasættet Trin 4

Uddannelsespålæg – uden buffer	17.632 forløb	15.725 personer
Uddannelsespålæg – 30 dages buffer ¹⁾	30.314 forløb	25.585 personer
Uddannelsespålæg – 60 dages buffer ¹⁾	31.787 forløb	26.638 personer

¹⁾ Alle forløb, som er afsluttet pr. 31. oktober 2018, får en buffer på 30 eller 60 dage, hvor det sidste konkrete uddannelsespålæg (trin 4) inkluderes i op til 30 eller 60 dage efter afslutningen af ydelsesforløbet. Dvs. hvis et ydelsesforløb er afsluttet den 13. oktober 2018, så inkluderes det sidste konkrete uddannelsespålæg (trin 4) frem til den 13. november 2018. I populationen optræder enkelte ydelsesforløb, som er afsluttet efter den 31. oktober 2018. De har ikke fået tillagt en buffer og er heller ikke medtaget i den endelige population.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra STAR.

Der kan være flere konkrete uddannelsespålæg (trin 4) for hvert forløb. I sådanne tilfælde er det sidste uddannelsespålæg, der er givet, mens den unge var på ydelse eller i måneden umiddelbart efter afslutning af ydelse, medtaget.

Elevregistret

Elevregistret er et forløbsregister, hvor man kan følge de enkelte studerende gennem deres uddannelseskarrærer.

Datasættet EUD er et udtræk af data fra Elevregistret. Datasættet indeholder alle forløb på erhvervsuddannelser, der er påbegyndt i perioden august 2014 - oktober 2018. Et forløb kan være enten et grundforløb eller et hovedforløb. Der er således ikke tale om fulde forløb, fra en ung starter på en erhvervsuddannelse, til en ung står med sit eksamensbevis i hånden. Erhvervsskolernes hovedoptag sker i sommerperioden. Den tidlige afgrænsning går derfor fra første hovedoptag efter reformen i 2014 til undersøgelsesperiodens afslutning.

STIL har oplyst, at en række forløb frasorteres i forbindelse med opdateringen af elevregistret. Det gælder forløb på under 7 dage samt forløb med afgangsårsagerne "ej påbegyndt", "ansøgning trukket" og "ej bestået optagelsesprøve". Årsagen er, at det ifølge STIL er overvejende sandsynligt, at data dækker over elever, som slet ikke har påbegyndt et forløb på skolen eller er på skolen i meget kort tid. STIL har ingen nyere opgørelse af, præcist hvor mange elever der frasorteres på baggrund af dette kriterie, men estimerer, at det er et meget begrænset antal. Vi har været nødt til at acceptere disse begrænsninger i data, der betyder, at vi risikerer at underestimere antallet af overgange fra uddannelseshjælp til erhvervsskoler.

Datasættene Trin 4 og EUD er koblet sammen, så alle forløb i Trin 4 er matchet med alle forløb i EUD, hvis uddannelsesstart ligger enten 62 dage før ydelseslut eller 84 dage efter ydelseslut. Et forløb er konkret defineret af data som CPR-nummer samt start- og slutdato. Afgrænsningen på 62 dage er valgt, fordi en ung kan modtage uddannelseshjælp op til 2 måneder inde i sit uddannelsesforløb, hvis den unge endnu ikke modtager SU. Afgrænsningen på 84 dage er valgt, fordi der teoretisk set kan være en vis forsinkelse på uddannelsesstart, fx på grund af ferie. Det vide interval betyder, at der kan være forløb, der reelt set ikke er forløb. Med andre ord kan vi risikere at overestimere antallet af forløb, hvor den unge går fra uddannelseshjælp til en erhvervsskole.

Vi får med denne kobling det nye datasæt Merge 4 EUD, der danner baggrund for stikprøve 2.

Stikprøve 3 er ligesom stikprøve 1 udtrukket på baggrund af Merge 1-4 EUD, der er en kobling af de 2 datasæt Trin 1-4 og EUD. Igen er alle forløb i Trin 1-4 matchet med alle forløb i EUD, hvis uddannelsesstart ligger enten 62 dage før ydelseslut eller 84 dage efter ydelseslut.

Øvrig registerdata

I vores analyser har vi ud over tidligere nævnte datasæt også anvendt en række andre data leveret af STAR og STIL. Disse data er vist i tabel B.

Tabel B
Øvrige datasæt

Data fra STAR ¹⁾	Data fra STIL ²⁾
<ul style="list-style-type: none"> • Afholdte samtaler • Tilbud • Mentor • Dato for uddannelsespålæg • Virksomhedstilbud 	<ul style="list-style-type: none"> • Abonnement på UDB • Hændelser i UDB

¹⁾ Baseret på data fra kommunerne.

²⁾ Baseret på data fra erhvervsskolerne.

Kilde: Rigsrevisionen.

De data fra STAR, der fremgår af tabel B, er primært brugt til at underbygge resultaterne fra stikprøve 1 og 2. Når vi ikke har brugt dem yderligere, skyldes det bl.a. udfordringer med datas validitet. Som hovedregel står registerdata om samtaler, tilbud, virksomhedstilbud og mentorer derfor ikke alene. I kapitel 3 anvender vi dog data om mentorer og afbrudte tilbud til at sandsynliggøre, at de unge, der overgår til en erhvervsskole, har haft udfordringer i perioden, hvor de har været på uddannelseshjælp. Der er her en risiko for, at vi underestimerer antallet af unge med mentorer og/eller afbrudte forløb.

De data fra UDB, der er vist i tabel B, fremgår udelukkende på de forløb, der optræder i stikprøve 2 og 3 – ikke på den fulde population. Dette skyldes bl.a., at vi på tidspunktet, hvor stikprøven blev udtrukket, fik at vide, at visse historiske data i UDB var blevet slettet, og at der var sket en række fejlregistreringer af bl.a. risikoen for frafald i forbindelse med en konvertering i 2017.

Der er 10 forløb i stikprøve 2, for hvilke der ikke foreligger data. I stikprøve 3 er der tale om 22 forløb, hvor der ikke foreligger data. For hovedparten kan dette forklares ved, at den unge i dag er over 30 år, og data derfor er slettet i henhold til loven. For alle disse forløb har vi imidlertid data fra Elevregistret og sagsmateriale fra erhvervsskolerne, som vi kan anvende i analysen, hvorfor referencen i vores analyse stadig er alle henholdsvis 95 og 93 forløb i stikprøve 2 og 3. De manglende data ændrer derfor heller ikke på den sikkerhed, hvormed vi kan udtale os.

Vi har fået data fra UDB indtil oktober 2019 og kan således følge de unge, der er optaget på erhvervsskolerne i oktober 2018, ca. ét år ind i deres uddannelsesforløb. Vi har bl.a. lavet en analyse, hvor vi har sammenholdt dato for indberetning af frafaldsrisiko (registreringstid) med dato for faktisk frafald (dato og hændelse).

Stikprøver

Vi har undersøgt kommunernes og erhvervsskolernes faktiske indsats over for de unge med udgangspunkt i én stikprøve af kommunale sager og 2 stikprøver af sager fra erhvervsskolerne samt ved brug af registerdata.

Stikprøverne og registerdata supplerer hinanden. I stikprøverne har vi mulighed for at gå mere i dybden med den indsats, som den unge har modtaget henholdsvis i kommunen og på erhvervsskolen. Ved anvendelsen af registerdata kan vi gennemføre analyserne ud fra den fulde population.

Det gælder for alle stikprøver, at de er udtrukket ved simpel tilfældig udvælgelse. De kan derfor antages at være repræsentative for den samlede population af henholdsvis uddannelsesparate unge, aktivitetsparate unge og unge, der er overgået til en erhvervsskole fra uddannelseshjælp. Vi kan imidlertid ikke udtale os repræsentativt for undergrupper af populationen, fx om krav, der alene gør sig gældende for de aktivitetsparate.

Stikprøvernes størrelse er bestemt under hensyntagen til, hvilket niveau af usikkerhed vi kan acceptere. Da vi kan acceptere et sikkerhedsniveau (konfidensniveau) på 95 % og en statistisk usikkerhed (konfidensinterval) på 10 %, er stikprøver af den valgte størrelse tilstrækkelige til, at vi kan udtale os om hele populationen. Et sikkerhedsniveau på 95 % betyder, at vi med 95 % sikkerhed kan fastslå, at et givent tal i populationen ikke afviger mere end den beregnede statistiske usikkerhed. Den statistiske usikkerhed beskriver tilsvarende det spænd, vi kan acceptere (med 95 % sikkerhed), at den sande værdi ligger indenfor.

Vi har for hver stikprøve indhentet materiale fra henholdsvis kommuner (stikprøve 1) og erhvervsskoler (stikprøve 2 og 3). Vi har kodet det indhentede materiale for at vurdere, om henholdsvis kommuner og erhvervsskoler lever op til de gældende lovkrav i undersøgelsesperioden.

De indhentede sager er fordelt mellem 5 personer, der har kodet dem enkeltvist. Indledningsvist har alle 5 kodet de samme pilotsager for at sikre en ensartet kodning. Efterfølgende er der foretaget en stikprøvekontrol af den færdige kodning for at sikre en høj grad af interkoderreliabilitet.

Stikprøve 1: Unge på uddannelseshjælp

Stikprøve 1 er en stikprøve af kommunale ungesager fra perioden januar 2014 - oktober 2018. Stikprøven indeholder 96 forløb af henholdsvis uddannelsesparate og aktivitetsparate, der fordeler sig på 52 kommuner. Tabel C viser, hvordan stikprøven fordeler sig på visitationskategori, alder og køn sammenlignet med populationen.

Tabel C
Stikprøve 1

	Visitationskategori		Alder		Køn	
	Uddannelsesparat	Aktivitetsparat	18-24 år	25-29 år	Kvinde	Mand
Hele populationen (181.540)	120.060	61.480	131.449	50.091	78.686	102.854
Hele populationen (%)	66	34	72	28	43	57
Stikprøve (96)	63	33	62	34	37	59
Stikprøve (%)	66	34	65	35	39	62

Note: Tal i procent summer ikke nødvendigvis til 100 %, da tallene er afrundet til nærmeste heltal. Visitationskategorien er opgjort efter 3 måneder på ydelsen. Hvis en person har et ydelsesforløb, som afsluttes før de 3 måneder, så er det visitationskategorien ved den sidste forløbsdag.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af registerdata fra STAR.

Som det fremgår af tabel C, afspejler stikprøven på udmærket vis populationen. Der er kun minimale afvigelser i forhold til alder og kønsfordeling.

Stikprøve 2: Unge, der er startet på en erhvervsskole med et konkret uddannelsespålæg (trin 4)

Stikprøve 2 omfatter alle forløb for unge på uddannelseshjælp, der har fået et konkret uddannelsespålæg (trin 4) i ydelsesperioden eller måneden umiddelbart efter afslutning af ydelse og derefter er overgået til en erhvervsskole. Fokus er på erhvervsskolerne, fordi 43 % af alle de unge, der overgår fra uddannelseshjælp til uddannelse, overgår til erhvervsuddannelserne. Kun ca. 10 % overgår til videregående uddannelser. Stikprøve 2 indeholder 95 forløb fordelt på 37 skoler. Stikprøven sammenlignes med populationen, som det er vist i tabel D.

Tabel D
Stikprøve 2

	Visitationskategori		Alder		Køn	
	Uddannelsesparat	Aktivitetsparat	18-24 år	25-29 år	Kvinde	Mand
Hele populationen (8.010)	7.057	953	5.969	2.041	3.940	4.070
Hele populationen (%)	88	12	75	26	50	51
Stikprøve (95)	84	11	68	27	40	55
Stikprøve (%)	88	12	72	28	42	58

Note: Tal i procent summer ikke nødvendigvis til 100 %, da tallene er afrundet til nærmeste heltal. Visitationskategorien er opgjort efter 3 måneder på ydelsen. Hvis en person har et ydelsesforløb, som afsluttes før de 3 måneder, så er det visitationskategorien ved den sidste forløbsdag.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af registerdata fra STAR og STIL.

Som det fremgår af tabel D, afspejler stikprøven på udmærket vis populationen. Der er udelukkende en lille forskel fra population til stikprøve i forhold til kønsfordelingen.

Stikprøve 3: Unge, der er startet på en erhvervsskole efter et forløb på uddannelseshjælp

Stikprøve 2 indeholder forløb for unge, der er startet på en erhvervsskole med et konkret uddannelsespålæg (trin 4). I modsætning hertil indeholder stikprøve 3 forløb for unge, der er startet på en erhvervsskole efter et forløb på uddannelseshjælp og således har et uddannelsespålæg (trin 1, 2, 3 eller 4). Nogle af disse unge er startet af egen drift. Andre er startet med et konkret uddannelsespålæg (trin 4). Vi har af praktiske årsager ikke udskilt sidstnævnte gruppe.

Stikprøve 3 anvendes i analysen af, hvilken støtte og vejledning der tilbydes til unge, som kommer fra et forløb på uddannelseshjælp, og hvad disse unges frafald er. Stikprøven gør det muligt for os at se på en større gruppe af de unge, der går på erhvervsskolerne. Stikprøve 3 indeholder 96 forløb fordelt på 50 skoler. Stikprøven sammenlignes med populationen, som det er vist i tabel E.

Tabel E
Stikprøve 3

	Visitationskategori		Alder		Køn	
	Uddannelsesparat	Aktivitetsparat	18-24 år	25-29 år	Kvinde	Mand
Hele populationen (26.879)	21.868	5.011	20.367	6.512	12.467	14.412
Hele populationen (%)	81	19	76	24	46	54
Stikprøve (96)	79	17	70	26	44	52
Stikprøve (%)	82	18	73	27	46	54

Note: Tal i procent summer ikke nødvendigvis til 100 %, da tallene er afrundet til nærmeste heltal.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af registerdata fra STAR og STIL.

Som det fremgår af tabel E, afspejler stikprøven på udmærket vis populationen. I stikprøven er der 3 uddannelsesforløb, der ligger inden for ydelsesperioden (jf. afsnittet om robusthedstests). Disse forløb er ikke medtaget i undersøgelsen. Vi afrapporterer derfor kun på 93 forløb fordelt på 47 skoler. Det betyder, at niveauet for vores statistiske usikkerhed ændrer sig marginalt.

Robusthedsanalyser

Forløb i datasættet EUD er koblet med forløb i datasættene Trin 1-4 og Trin 4, hvis uddannelsesstart ligger enten 62 dage før ydelseslut eller 84 dage efter ydelseslut. Det vide interval betyder, at der kan være forløb, der reelt set ikke er forløb. Med andre ord kan vi risikere at overestimere antallet af forløb, hvor den unge går fra uddannelseshjælp til en erhvervsuddannelse, fordi flere uddannelsesforløb er linket til samme uddannelseshjælpsforløb og omvendt, eller fordi hele forløb ligger inden i hinanden. Sidstnævnte kan fx være tilfældet, hvis den unge sendes på et opkvalificerende kursus som en del af den uddannelsesrettede indsats i kommunen.

Vi har undersøgt merge-populationerne for at få en ide om, hvor mange forløb der potentielt ikke er reelle forløb. Vi kan på den baggrund konkludere, at vi overestimerer antallet af forløb, hvor en ung er gået fra uddannelseshjælp til en erhvervsuddannelse. For Merge 4 EUD gælder det således, at der er 144 tilfælde, hvor én person har flere uddannelsesforløb, der er koblet til det samme forløb i kommunen. I de 142 tilfælde er der tale om 2 uddannelsesforløb for hvert forløb i kommunen. Tilsvarende er der 5 tilfælde, hvor flere forløb i kommunen er koblet til samme forløb på en uddannelse. Og endelig er der i 47 tilfælde tale om, at uddannelsesforløb ligger enten forud for eller inden for det forløb, som den unge har i kommunen. Der er overlap mellem de forskellige kategorier af fejlbehæftede forløb.

Da den samlede population i Merge 4 EUD er på 8.010 forløb (7.327 personer), er der tale om en relativ lille procentdel af de unge, for hvem der er udtrukket fejlbehæftede forløb. Det samme gælder for Merge 1-4 EUD. Det er således vores vurdering, at de 2 merge-populationer pålideligt afspejler den reelle population. Vi har bevidst truffet det lidt konservative valg om at overestimere populationens størrelse for at sikre os, at alle potentielt relevante forløb er inkluderet i populationen.

Opgørelsen af frafald i vores repræsentative stikprøve er baseret på en konkret gennemgang af indberetninger om henholdsvis frafald og gennemførelser i UDB for hvert enkelt CPR-nummer. På den baggrund har vi haft mulighed for at validere, at der er tale om ét sammenhængende forløb for hver ung, der enten er gennemført, afbrudt eller stadig er i gang. Herefter har vi opregnet resultaterne til fuld population. Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet i forbindelse med denne undersøgelse har lavet en fuld populationsundersøgelse, der bekræfter det høje frafald blandt unge med et konkret uddannelsespålæg (trin 4). Ministeriets undersøgelse tager dog udgangspunkt i data fra Elevregistret, ligesom ministeriet lægger en række metodiske forudsætninger til grund for analysen, der adskiller sig fra vores. Resultaterne af de 2 analyser er således ikke direkte sammenlignelige.

Endelig skal vi bemærke, at vi anvender data fra datasættet Trin 1-4 i en analyse af den gennemsnitlige forløbslængde for udsatte unge på uddannelseshjælp. Vi har foretaget forskellige beregninger, herunder én, hvor vi frasorterer igangværende forløb, og én, hvor vi tildeler igangværende forløb slutdatoen 31. oktober 2018. Vi har på den baggrund valgt at tildele igangværende forløb slutdatoen 31. oktober 2018, når vi beregner forløbslængden, da vi ellers risikerer at underestimere forløbslængden. Vi vælger således at medtage alle forløb i undersøgelsesperioden og får på den måde det mest retvisende billede af den gennemsnitlige forløbslængde ved undersøgelsesperiodens afslutning.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 2. Ordliste

Abonnement til UDB	Kommunerne skal have et åbent abonnement på den unge for at kunne modtage beskeder fra erhvervsskolerne via UDB. Abonnementet lukkes automatisk, hvis der sker ændringer i den unges status.
Aktivitetsparat	Aktivitetsparate unge vurderes ikke at være uddannelsesparate på grund af problemer af faglig, social og/eller helbreds-mæssig karakter. Denne gruppe af unge har behov for ekstra støtte og hjælp i længere tid end ca. 1 år, inden de kan påbegynde en uddannelse, som de kan gennemføre på almindelige vilkår.
Brobygning	Et brobygningsforløb er en korterevarende uddannelsesrettet indsats, som foregår på en erhvervsskole og indeholder opkvalificering i dansk og matematik og snusepraktikker på uddannelsessteder og virksomheder. Samtidig har den unge en mentor under forløbet.
Databeskyttelsesforordningen – GDPR	Forordningen udstikker rammerne for, hvordan man som dataansvarlig skal behandle personoplysninger, herunder sikre, at data er beskyttet gennem "passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger". Den enkelte dataansvarlige vurderer, hvad der er passende med udgangspunkt i konkrete risici for den registrerede.
Den kommunale ungeindsats	Står for vejledningen af alle unge i grundskolen fra 7. til 10. klasse. Den kommunale ungeindsats har også ansvaret for vejledningen af unge uden for skolen, der ikke modtager vejledning gennem et jobcenter eller er i beskæftigelse i mindst 20 timer om ugen. Samme vejledningsindsats blev i undersøgelsesperioden varetaget af Ungdommens Uddannelsesvejledning.
Det fælles datagrundlag (DFDG)	En landsdækkende database, der bruges på tværs af staten. DFDG er særligt central på beskæftigelsesområdet. DFDG modtager oplysninger om borgerne fra bl.a. kommunerne, a-kasserne og borgernes egne registreringer.
Det risikobaserede tilsyn	Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK) fører tilsyn med den faglige kvalitet på erhvervsuddannelserne. Tilsynet skal understøtte, at institutionerne leverer uddannelse af høj kvalitet og indfrier deres forpligtelse til at bidrage til at opfylde erhvervsuddannelsesreformens 4 klare mål. Ét af sporene i tilsynet er det risikobaserede tilsyn, der skal sikre, at der systematisk kan identificeres og gribes ind over for skoler, der viser tegn på vedvarende dårlig kvalitet.
EASY-A	Et administrationssystem til erhvervsuddannelserne. Ud over skolens egen daglige administration kan systemet foretage elektroniske indberetninger til myndighederne, og flere andre systemer henter også data herfra. Systemet blev lukket den 31. juli 2020.
Elevregistret	Et forløbsregister, hvor man kan følge de enkelte studerende gennem deres uddannelseskariere.
Erhvervsuddannelsesstruktur	Består af et grundforløb (del 1 og 2) og et hovedforløb. Grundforløbet foregår på en erhvervsskole. Hovedforløbet foregår i én eller flere virksomheder, hvor den unge er i praktik. I løbet af praktikken har den unge perioder på skolen med teoretiske fag. Erhvervsuddannelserne har forskellig længde fra omkring 1½ til 5½ år. Men de er nogenlunde ens opbygget og veksler mellem skole og praktik.
FVU-test	Alle unge, der ikke har en ungdomsuddannelse, skal inden for første måned have en læse-, skrive- og regnetest (FVU-test). Hvis testen viser et behov for forberedende voksenundervisning, skal den relevante undervisning iværksættes umiddelbart efter, at testen har vist et behov. Der bør følges op på undervisningen, som skal fortsætte, indtil den unge består en test, der viser, at den unge har færdigheder svarende til 9. klasse.

Uddannelseshjælp	En økonomisk støtte til unge under 30 år, der ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse. Uddannelseshjælp gives i stedet for kontanthjælp.
Uddannelsesparat	Uddannelsesparate unge vurderes med den rette støtte og aktive indsats at kunne påbegynde en uddannelse inden for ca. 1 år og gennemføre denne uddannelse på ordinære vilkår.
Uddannelsespålæg	Unge på uddannelseshjælp skal have et uddannelsespålæg, som er rammerne for den uddannelsesrettede indsats, og udmøntes i krav om, at den unge skal søge, optages og sidenhen gennemføre en uddannelse. Der er lovmæssigt 3 trin i uddannelsespålægget, som udmøntes i 4 digitale trin. Trin 1-3 er et pålæg om at vælge, søge og blive optaget på en uddannelse, mens trin 4 er et pålæg om at starte den uddannelse, som den unge er blevet optaget på.
Udsatte unge	I denne undersøgelse beskæftiger vi os med udsatte unge mellem 18 og 29 år. Det er unge, der modtager eller har modtaget uddannelseshjælp og ikke er åbenlyst uddannelsesparate. Dvs. at de unge enten er uddannelsesparate eller aktivitetsparate. Alle disse unge har brug for en understøttende indsats for at komme i uddannelse og sidenhen i job.
Ungedatabasen (UDB)	En central database på undervisningsområdet. Databasens primære formål er at optimere vejledningsindsatsen i kommunerne og bidrage til, at jobcentre informeres om de unges aktiviteter på uddannelsen. UDB indhenter data om de unges (15-29 år) aktiviteter fra bl.a. uddannelsesinstitutioner og jobcentre. Databasen leverer derudover data til Børne- og Undervisningsministeriets data-warehouse og DFDG i Beskæftigelsesministeriet.
Visitationskategorier	Unge på uddannelseshjælp kan visiteres inden for 3 forskellige visitationskategorier, henholdsvis åbenlyst uddannelsesparat, uddannelsesparat og aktivitetsparat.
Åbenlyst uddannelsesparat	Åbenlyst uddannelsesparate unge vurderes ikke at have nogen barrierer for uddannelse, og de har derfor ikke har behov for hjælp og støtte i forhold til at starte på en uddannelse og gennemføre den på ordinære vilkår.
