

Unge uddannelsesforløb – Styrings- og incitamentsanalyse

LEDELSESRESUME

INDHOLD

1.	Indledning	2
2.	Analysens hovedkonklusioner	5
2.1.	Organisering, samarbejde og ledelse	6
2.2.	Data og vidensdeling	10
2.3.	Overgang fra grundskole (udskoling)	12
2.4.	Vejledning og de unges incitamerter	13
2.5.	Forberedende tilbud	15
2.6.	Fastholdelse på uddannelser	18
2.7.	Praktikpladssamarbejde med virksomheder	19
3.	Metode og analytisk tilgang	21
3.1.	Områdebesøg	21
3.2.	Virksomhedsinterviews	22
3.3.	Mini-survey	22
3.4.	Statistisk analyse	23
3.5.	Unge- og forældresurvey	23
4.	Bruttokatalog – pejlemærker og løftestænger	25

1. Indledning

For at adressere udfordringerne på ungdomsuddannelsesområdet og det forberedende uddannelsesområde har regeringen i januar 2016 nedsat en ekspertgruppe¹, som skal give anbefalinger til målretning af de unges adfærd i forhold til uddannelse og beskæftigelse. Gruppen består af syv medlemmer og er bredt sammensat af eksperter fra uddannelses- og forskningsverdenen samt erhvervslivet. Der er desuden nedsat en referencegruppe med deltagelse af interessenter på området, som løbende inddrages i ekspertgruppens arbejde.

Der fremgår følgende af ekspertgruppens kommissorium:

"De unges vej gennem ungdomsuddannelsessystemet spiller en afgørende rolle for deres videre uddannelses- og beskæftigelsesmuligheder. Mange elever kommer imidlertid sent i gang med en ungdomsuddannelse, falder fra undervejs eller tager flere ungdomsuddannelser. Fem år efter de unge er gået ud af grundskolen, er der således fortsat 28 pct., som ikke har gennemført en ungdomsuddannelse. Samtidigt er de eksisterende tilbud i overgangen mellem grundskole og ungdomsuddannelse ikke tilstrækkelig målrettet ift. at løfte de elever, der faktisk har behov for faglig eller personlig udvikling. Der er bl.a. indikationer på, at der er begrænset effekt af de forberedende tilbud, og at tilbuddene ikke er tilstrækkeligt målrettet mod de elever, der har behov for støtte. Samtidig understøtter de nuværende incitamentsstrukturer ikke i tilstrækkelig grad, at den enkelte elev får det rette uddannelsesforløb. Det betyder samlet set, at de elever, som har behov for faglig opkvalificering og/eller arbejdsmarkedskompetencer, ikke nødvendigvis får den undervisningskvalitet og det tilbud, der matcher behovet og er nødvendigt for at komme succesfuldt videre i uddannelsessystemet og på arbejdsmarkedet. Det er samtidig medvirkende til, at en gruppe elever oplever, at deres vej igennem uddannelsessystemet er forbundet med 'nederlag', som frafald indebærer for den enkelte."

For at understøtte ekspertgruppen i deres opgave, er der igangsat tre særskilte underliggende analysespor, som skal tilvejebringe et solidt analysegrundlag for udvalget, jf. Figur 1. Indeværende analyse vedrører ét af disse spor og omhandler styrings- og incitamentsstrukturerne samt ansvarsfordelingen på området.

Figur 1 – Analyser til understøttelse af ekspertgruppen

Ekspertgruppens formål	Delanalyser	Formål
<p><i>"Anbefalinger, der kan bidrage til, at flere unge får en ungdomsuddannelse, og at flere unge vælger den rigtige uddannelse første gang, samt vælger uddannelser, der fører dem over i job eller videre uddannelse."</i></p> <p><i>"Anbefalinger til, hvorvidt og i givet fald hvordan 95 pct.-målsætningen skal videreføres fremadrettet."</i></p>	<p>1 De unges forløb Fokusering af tilbuddene i overgangen mellem grundskole og ungdomsuddannelse</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fokusering og målretning af tilbuddene • Styrkelse af tilbuddenes indbyrdes sammenhæng • Styrkelse af vejledningsindsatsen vedrørende visitation til og valg af ungdomsuddannelse
	<p>2 Indhold og kvalitet Styrket kvalitet af tilbuddene i overgangen mellem grundskole og ungdomsuddannelse</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Styrkelse og strømlining af det faglige indhold • Sikring af øget faglig progression og trivsel • Bedre tilrettelæggelse af undervisningsmæssige og pædagogiske metoder • Klare rammer for opfølgning på effekt og kvalitet
	<p>3 QVARTZ & Epinion Styring og incitament Bedre incitamentsstrukturer og ansvarsfordeling i forbindelse med de unges uddannelsesforløb</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Klar ansvars- og rollefordeling • Øget brug af tværgående samarbejde • Finansieringsmæssig understøttelse af visiteringen • Hensigtsmæssige incitamentsstrukturer, fsva. elevernes forsørgelsesgrundlag • Opfølgning på de unges uddannelsesforløb

Kilde: Kommissoriet for ekspertgruppen

¹ Ekspertgruppen består af: Stefan Hermann (formand), Rektor, Professionshøjskolen Metropol. Else Sommer, direktør i Dansk Magisterforening. Gert Møller, Forstander, Korsør Produktionshøjskole. Noemi Katznelson, Professor og leder af Center for Ungdomsforskning på Aalborg Universitet København. Marianne Simonsen, professor, Institut for Økonomi, Aarhus Universitet. Torben Risgaard Strand, Operations Director, Thermo Fisher Scientific. Jesper Arkil, administrerende direktør, Arkil Holding

Analysen omhandler således styrings- og incitamentsstrukturene samt ansvarsfordelingen på og omkring det forberedende uddannelsesområde. Formålet med analysen er at afdække styring og incitamentet på området for både forvaltning, uddannelsesinstitutioner og de unge og med afsæt heri at opstille nogle pejlemærker og mulige løftestænger rettet mod en mere hensigtsmæssig styring og regulering.

Analysen er udarbejdet i et samarbejde mellem QVARTZ og Epinion i perioden juni-oktober 2016, hvor Epinion i særligt grad har bidraget med surveyundersøgelser af de unge og af forældre samt den statistiske analyse, mens QVARTZ har varetaget den overordnede projektledelse og hovedparten af de øvrige analyseaktiviteter, jf. også afsnit 2 metode og analytisk tilgang nedenfor.

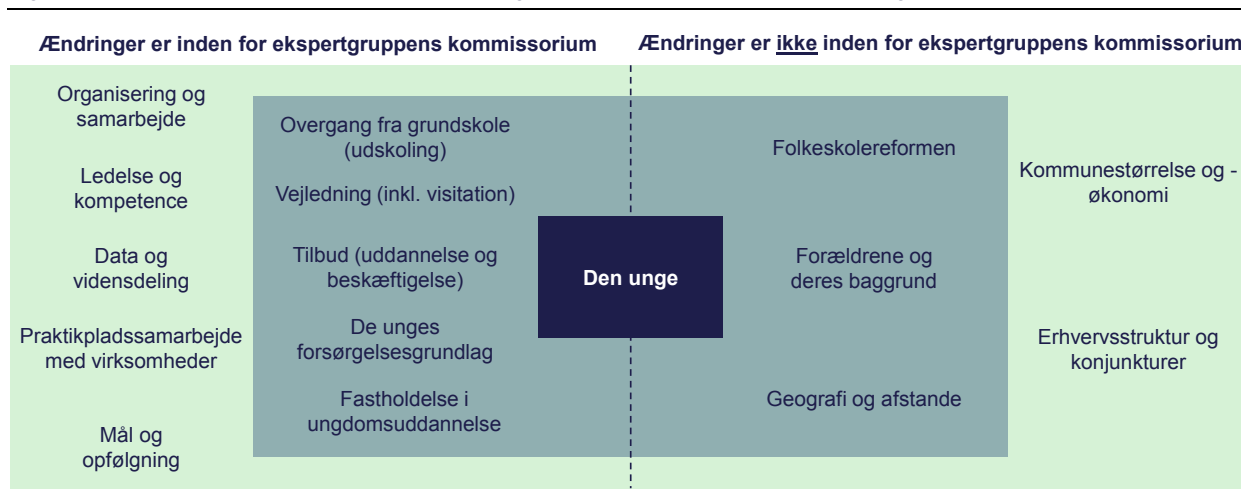
Analysens genstandsfelt er relevante dele af den kommunale forvaltning, som er i berøring med ungegruppen, Ungdommens uddannelsesvejledning (UU), ungdomsuddannelsesinstitutioner samt institutioner, som udbyder forberedende tilbud² samt private virksomheder.

Et centralt rammevilkår for analysen er, at der de senere år er gennemført en række væsentlige reformer, som har stor betydning for området, herunder særligt *grundskolereformen*, *erhvervsuddannelsesreformen*, - der bl.a. indfører et adgangskrav på 2 i dansk og matematik til erhvervsuddannelserne og fokuserer UU's vejledningsindsats – samt den seneste *kontanthjælpsreform*, der trådte i kraft fra og med 1. januar 2014 og bl.a. indebærer uddannelsespåleg og en uddannelsesrettet indsats til alle unge under 30 der ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse.

Det har bl.a. bevirket, at der mange steder pågår arbejde med at implementere og omorganisere for at imødegå de nye vilkår, og at tilgængelige data om overgange, uddannelsesaktivitet på de forberedende tilbud, ungdomsuddannelser mv. ikke nødvendigvis udgør en god afspejling af virkeligheden, som den ser ud i dag. De gennemførte analyser har vist, at der er betydelig variation i, hvad de enkelte aktører har gjort sammen og enkeltvis for at imødekomme de nye reformer, og fx har adgangskrav og uddannelsespåleg forskellig betydning alt efter, hvilke unge der er ingen for forskellige områder.

Analysen vedrører både forhold, som den enkelte unge er relativt tæt på samt forhold, der umiddelbart er længere væk fra den unges virkelighed, men som dog stadig har stor betydning for den unge, fx samarbejde mellem kommunalforvaltning og uddannelsesinstitutioner. Endvidere har analysen fokus på forhold, som realistisk set kan ændres inden for ekspertgruppens kommissorium. Fx har kommunestørrelse og -økonomi væsentlig indirekte betydning for unge i forberedende tilbud, men er ikke inden for scope, jf. Figur 2.

Figur 2 – Eksempler på faktorer som hhv. kan og ikke kan ændres inden for ekspertgruppens formål







Kilde: QVARTZ-analyse

² 10./11. klasse, herunder også EUD10, frie fagskoler, ungdomsskoleforløb (fuldtids), produktionsskoleforløb, erhvervsgrunduddannelse (EGU), kombineret Ungdomsuddannelse (KUU), almen voksenuddannelse (AVU), forberedende Voksenundervisning (FVU), ordblindundervisning for voksne (OBU), særligt tilrettelagt ungdomsuddannelse (STU), træningsskolens arbejdsmarkedsuddannelser (TAMU)

Den samlede afrapporteringen for spor tre vedrørende styring og incitamenter er delt op i fire hovedelementer inklusiv dette ledelsesresume, jf. Figur 3.

Figur 3 – Afrapportering

Afreporteringselementer	Format
Ledelsesresume , som samler op på hovedobservationer, pejlemærker og løftestænger	Resume i notatform 
Hovedobservationer, pejlemærker og løftestænger , som samler alle hovedobservationer på tværs af analysen og kobler disse til pejlemærker og konkrete løftestænger	Analysen i slides 
Understøttende slides , som underbygger og hovedobservationerne med relevant faktuel baggrundsinformation samt nuancer på observationen	Analysen i slides 
Appendiks , som dokumenter de gennemførte analyser og aktiviteter, herunder gennemgang af metode og samtlige resultater for de enkelte gennemførte analyseaktiviteter	Analysen i slides og notatform 

Kilde: QVARTZ

I tillæg til den skriftlige afrapportering er der endvidere blevet afrapporteret til ekspertgruppen på hhv. en workshop den 20. september og på et seminar den 30. september 2016 samt til ekspertgruppens referencegruppe den 14. oktober.

I dette ledelsesresume gennemgås indledningsvis kort den anvendte metode og analytiske tilgang, som uddybes yderligere i de underliggende appendix. Herefter gennemgås hovedobservationer, pejlemærker og løftestænger inden for syv fokusområder, der strukturerer en tematisk afrapportering.

Dette ledelsesresume opsummerer helt kortfattet resultaterne af de analyser der er gennemført samt den anvendte metode. Selve analyserne og dokumentationen herfor er beskrevet i en række underliggende dokumenter, hvor hovedobservationer, pejlemærker og løftestænger nuanceres og underbygges, og hvor metode og resultater for de enkelte deleanalyser fremgår. En meget betydelig del af analysens data udgøres af interviews med uddannelsesinstitutioner, forvaltninger og private virksomheder. Hovedobservationer er gengivet i ledelsesresumeeet og mere udfoldet i det underliggende materiale. Af hensyn til anonymitet vedlægges selve referaterne herfra ikke, men indholdet heraf er kendt for opdragsgiver.

Nedenfor fremgår en oversigt over materiale, som understøtter de pointer som resumeres dette resume:

- Hovedobservationer, pejlemærker og løftestænger
- Understøttende materiale
- Appendix: Virksomhedsinterviews – metode og resultater
- Appendix: Områdebesøg – udvælgelse og metode
- Appendix: Minisurvey – metode og resultater
- Appendix: Ungeanalyse
- Appendix: Forældreanalyse
- Appendix: Statistisk analyse

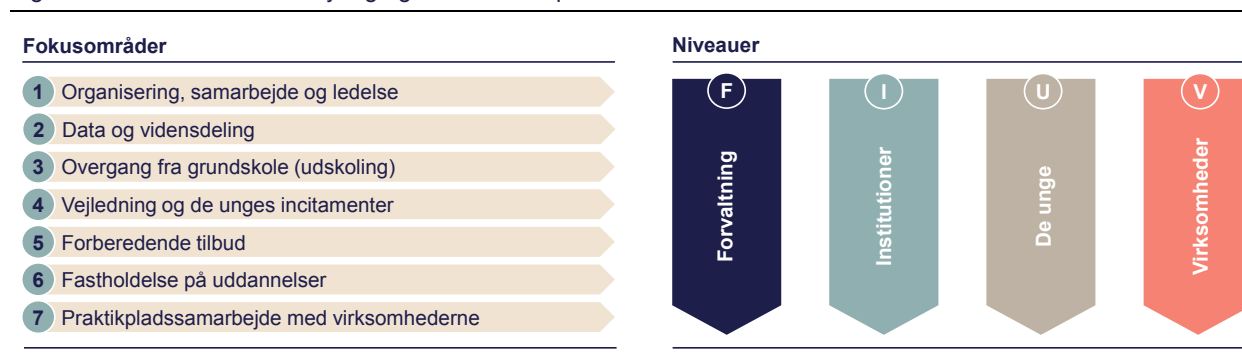
2. Analysens hovedkonklusioner

Analysens fokus er på styring og incitamenter på – og i tilknytning til – det forberedende uddannelsesområde. Formålet med analysen er at afdække styring og incitamenter på hhv. forvaltnings-, institutions og individniveau, samt at udarbejde pejlemærker og mulige løftestænger, som ekspertgruppen kan bruge som grundlag for at opstille deres anbefalinger. Der er således *ikke* et formål med analysen at opstille egne anbefalinger til justering af styring og incitamenter.

På baggrund af de gennemførte analyser, er der udarbejdet en række hovedobservationer, som er baseret på en eller flere kilder, og som udgør væsentlige indsigter fra de observerede analyseaktiviteter. Disse er fordelt mellem syv fokusområder, som strukturer afrapporteringen, jf. Figur 4. Hovedobservationerne er kategoriseret inden for i alt 18 pejlemærker, som hver især sigter mod en mulig vej til mere hensigtsmæssig styring og incitamenter. Under hvert enkelt pejlemærke er der opstillet en eller flere løftestænger, som er en konkretisering og udfoldelse af pejlemærket. Der er i alt opstillet et bruttokatalog af 80 løftestænger.

Både pejlemærker og løftestænger kan fungere som byggeklodser eller styrende principper, som for størstedelens vedkommende både vil kunne bruges til at justere den nuværende struktur, eller som elementer i en ny struktur på området.

Figur 4 – Fokusområder for styring og incitamenter på tværs af niveauer



Kilde: QVARTZ-analyse

Med udgangspunkt i de gennemførte analyser vurderes udfordringerne på området i høj grad at udspringe af en manglende helhedstænkning på tværs af hele området med udgangspunkt i de unge, herunder det lokale samarbejde om overgange, incitamenterne i finansierungsstrukturen samt de unges incitamenter og støtte, jf. nedenfor.

Det er helt centralt, at de forskellige relevante kommunale enheder, herunder særligt jobcenteret og UU, arbejder tæt sammen om de unges forløb og sikrer, at der sker tilstrækkelig overlevering af den unge mellem aktører. Dette skal bl.a. understøtte at der undgås perioder med inaktivitet, periodevis eller permanent bortfald af nødvendig støtte (fx bostøtte, mentor, specialpædagogisk støtte mv.) og manglende kontinuitet og fremdrift for den unge. På samme vis er det afgørende, at der er tilstrækkeligt samarbejde om overgange mellem kommune og uddannelsesinstitutioner og uddannelsesinstitutioner imellem. Potentielle løsninger på udfordringerne ligger både på lokalt forvaltningsmæssigt og nationalt reguleringsmæssigt niveau og gennemgås yderligere i afsnit 3.1. *organisering, samarbejde og ledelse*. En yderligere samarbejdsproblematik er relateret til overgange fra grundskolen, jf. afsnit 3.3. *overgang fra grundskole (udskoling)*. Samarbejde om dataudveksling beskrives i afsnit 3.2 *data og vidensdeling* mens samarbejde med virksomheder beskrives i afsnit 3.7. *praktikpladssamarbejde med virksomheder*.

Endvidere vurderes der i dag at være indbygget en uhensigtsmæssig incitamentsstruktur i, at de forberedende tilbud finansieres forskelligt. At kommunerne har væsentlige udgiftsforskelte til forskellige tilbud – som følge af, at nogle tilbud er statsligt finansieret mens andre er kommunale finansieret – betyder alt andet lige, at økonomi og kasetænkning i nogen grad fortrænger, at de unges uddannelsesforløb styres af faglige hensyn til de unges behov. Endvidere understøtter strukturen ikke i optimal grad et incitament til at satse på investeringer i tidlige indsatser for at undgå samfundsmæssige omkostninger senere. Dette vil kunne løses med en mere ensartet finansierungsstruktur, hvilket gennemgås yderligere i afsnit 3.5 *forberedende tilbud*.

Et tredje centralt billede på den manglende helhedstækning med udgangspunkt i den unge er variationen i de unges økonomiske incitamenter og støtten (fx bostøtte, mentor, ydelser mv.) til de unge, alt efter hvor i systemet de befinder sig og hvor gamle de er. Fx kan forskelle i ydelsesniveauer hæmme motivationen for at blive uddannelsesparat i beskæftigelseslovgivningens forstand, mens bortfald af fx psykologisk støtte kan øge risikoen for frafald på en ungdomsuddannelse. Dette gennemgås i hhv. afsnit 3.4. *vejledning og de unges incitamenter* og afsnit 3.6. *fastholdelse på uddannelser*.

De syv fokusområder gennemgås enkeltvis i afsnit 3.1. – 3.7. For samtlige fokusområder henvises der til vedlagte *hovedobservationer, pejlemærker og løftestænger* for en fuld oversigt over hovedobservationer under hvert pejlemærke, samt til appendix med understøttende materiale for yderligere nuancering af hovedobservationer samt relevante baggrundsoplysninger.

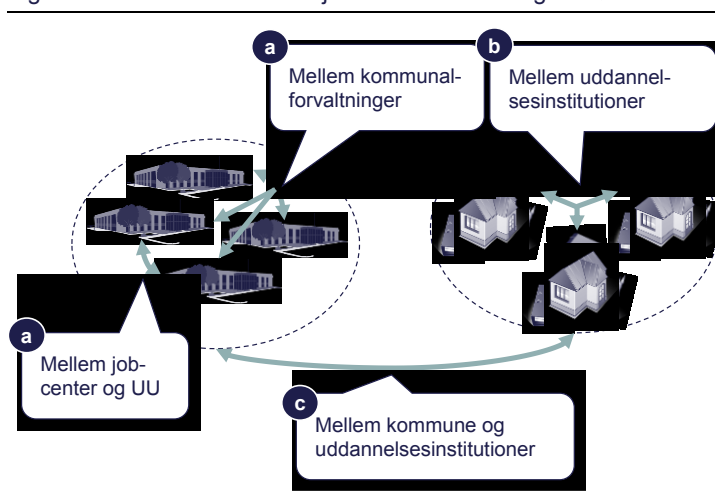
2.1. Organisering, samarbejde og ledelse

Der er en lang række snitflader og overgange mellem aktører, som kan have væsentlig betydning for de unges forløb og dermed deres vej til uddannelse eller beskæftigelse.

Snitfladerne er både mellem a) forskellige dele af kommunalforvaltningen (herunder særligt mellem jobcentret og UU), b) mellem uddannelsesinstitutioner samt d) mellem kommune og uddannelsesinstitutioner, jf. Figur 5.

Mens god organisering, forvaltning med udgangspunkt i den unge og fokuseret samarbejde kan understøtte glidende overgange for den unge, kan mangel på samme give den unge en oplevelse af et fragmenteret og usammenhængende forløb og foranledige betydelige pauser med inaktivitet – med negative virkninger til følge.

Figur 5 – Snitflader i samarbejdet mellem forskellige aktører



Kilde: QVARTZ-analyse

Der er opstillet i alt fem pejlemærker under fokusområdet, jf. nedenfor.

- Fælles sagsbehandling med udgangspunkt i den unge gennem fx etablering af ungeforvaltning eller faste procedurer for koordineret indsats eller fælles sagsbehandling
- Sikring af fælles struktur mellem UU og jobcenter
- Faste, enkle og ubureaukratiske procedurer for udveksling af elever mellem alle relevante uddannelser
- Sikring af stærk koordinerende struktur mellem uddannelsesinstitutionerne samt relevante kommunale aktører

Fælles sagsbehandling med udgangspunkt i den unge gennem fx etablering af ungeforvaltning eller faste procedurer for koordineret indsats eller fælles sagsbehandling

Tidligere gennemførte undersøgelser⁴ har peget på, at en del unge oplever i kommunen at blive mødt af et fragmenteret system med skiftende kontaktpersoner, hvor den unge ikke føler sig set, og hvor den unge har en oplevelse af, at vedkommendes historik ikke deles mellem de forskellige medarbejdere, der har kontakt til den enkelte unge. Undersøgelserne peget endvidere på, at en siloopdelt og delvist ukoordineret indsats mellem forskellige dele af forvaltningen øger risikoen for, at den unge bliver overladt til sig selv i kortere eller længere perioder, hvilket er skadeligt for den unges forløb og øger risikoen for, at den unge ikke får en uddannelse i det hele taget. De gennemførte områdebesøg viser, at en del af forklaringen på perioder med inaktivitet for de unge er, at den unges sag i nogle tilfælde går i

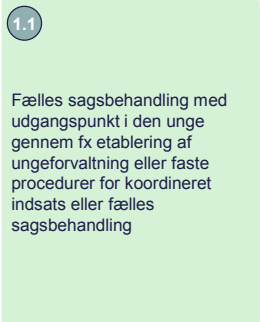
stå, når den unge nærmer sig 18 år, fordi den ansvarlige sagsbehandler i nogle tilfælde inden for en kort tidshorisont skal overdrage sagen til en anden og dermed har øget incitament til at 'lade sagen ligge'.

Ovenstående understøttes af forskning på området³. Endvidere bekræfter den gennemførte ungesurvey, at de unges har en opfattelse af et fragmenteret og usammenhængende system. Ungesurveyen viser bl.a., at en tredjedel af de unge oplever at de i perioder har spildt deres tid på en uddannelse, hvilket særligt gælder for de unge som har været igennem mange forskellige uddannelsesforløb.

Både områdebesøg og den gennemførte minisurvey viser, at der er betydelig forskel på, hvordan kommuner har organiseret sig omkring forvaltningen af de unge i målgruppen. Minisurveyen viser således, at knap 20 pct. af adspurgte kommuner har oprettet en eller anden form for samlet ungeforvaltning og knap 40 pct. har etableret et såkaldt 'ungehus', hvor flere forvaltninger er samlet under ét tag. I tillæg til den formelle forvaltningsmæssige organisering har flere af de interviewede kommuner etableret tværgående teams eller fora, hvor alle relevante dele af forvaltningen deltager i faste møder om den enkelte unge – enten med henblik på at koordinere sagsbehandling mellem forvaltninger eller med henblik på at foretage direkte fælles sagsbehandling for løse sagerne hurtigt og med et helhedsperspektiv på den enkelte unge. En survey blandt landets jobcentre viser, at godt 2/3 af kommunerne i høj grad anvender tværfaglig sagsbehandling efter faste procedurer og kadancer.

Pejlemærket adresserer de skitserede udfordringer via en række mulige løftestænger, jf. Figur 6

Figur 6 – Fælles sagsbehandling med udgangspunkt i den unge

Pejlemærke	Løftestænger
 <p>1.1</p> <p>Fælles sagsbehandling med udgangspunkt i den unge gennem fx etablering af ungeforvaltning eller faste procedurer for koordineret indsats eller fælles sagsbehandling</p>	Etablering af "én dør ind" i kommunen for den enkelte unge, fx via et ungehus, jf. organisering og samarbejde (III/IV)
	Sikring af, at unge med multiple problemer kun har én kommunal kontaktperson, som forestår eller faciliterer den unges kontakt med forvaltninger, sagsbehandlere, vejledere. Modellen kendes fra Schweiz (Epinion, 2016, Rapport under udarbejdelse)
	Mentorer og sagsbehandlere følger den unge og ikke forvaltningsstrukturen, således at den unge har et fast holdepunkt
	Sikre, at den unge er i centrum for sagsbehandlingen - på tværs af den kommunale søjlestruktur - gennem fx: <ul style="list-style-type: none"> ▪ matrix organisering af forvaltningerne med udgangspunkt i den unge ▪ formelt struktureret tværfaglig sagsbehandling, således at sager ikke skal overleveres mellem forvaltninger inden endelige afgørelse ▪ etablering af tværfaglige teams, der mødes regelmæssigt og sagsbehandler enkeltsager tværgående og har det samlede ansvar for den enkelte borger

Kilde: QVARTZ-analyse

Styrkelse af fælles struktur mellem UU og jobcenter

En væsentlig delmængde af samarbejdet om uddannelse for de unge i målgruppen internt i en kommune er samarbejdet mellem UU og jobcenteret. En undersøgelse fra 2009³ viste, at jobcenterne ofte ikke tog tilstrækkeligt ansvar for overgang til uddannelse og efterfølgende fastholdelse, samt at jobcenterets kontakt med de unge typisk ophørte så snart forsørgelsesydelsen stopper, fremfor at jobcenteret forsøgte at forebygge tilbagefald fra en uddannelse og tilbage til jobcenteret. Den seneste kontanthjælpsreform sigter mod at imødekomme dette, bl.a. i kraft af uddannelseshjælp og -pålæg og mentorer i overgangen til uddannelse.

Både områdebesøg og den gennemførte minisurvey viser, at flere kommuner har en tæt samorganisering omkring ungeindsatsen. Minisurveyen viser, at godt 40 pct. har organiseret Ungdommens Uddannelsesvejledning (UU) og jobcenteret under samme forvaltning, mens knap 30 pct. af kommunerne har organiseret UU og jobcenteret under samme daglige ledelse. Såvel desk research³ som de gennemførte områdebesøg peger på, at kommuner med et tæt samarbejde mellem UU og jobcenter opnår et bedre resultat for unge i målgruppen. Samling af UU og jobcenter kan styrke UU ved at koble uddannelsesvejledningen tættere til bevillingsmyndigheden (jobcenteret) og samtidig er det flere steder oplevelsen, at UU kan medvirke til at unge fra start primært får fokus på uddannelse frem for på at søge en offentlig ydelse.

³ Epinion, 2015, Desk research af danske studier om restgruppen

Pejlemærket adresserer de skitserede udfordringer via en række mulige løftestænger til opnåelse af et tættere samarbejde mellem UU og jobcenteret, jf. Figur 7.

Figur 7 – Styrkelse af fælles struktur mellem UU og jobcenter

Pejlemærke	Løftestænger
<p>1.2</p> <p>Styrkelse af fælles struktur mellem UU- og jobcenter</p>	Tæt samarbejde gennem fx fysisk samlokation og/eller organisering under samme forvaltning og samme ledelse
	Én vej ind for den unge. Fx ved at alle unge der kommer for at melde sig arbejdsløse først taler møder en person med fokus på uddannelse
	Samlet/entydigt ansvar for unge fra 15 år op til de er 30 år/har gennemført en ungdomsuddannelse
	Første kontakt med den unge vedrører uddannelsesvejledning, når den unge henvender sig i jobcenteret, så fokus kan blive på uddannelse
	Også fra kommunalt hold fastholdes et fokus på unge i risiko for frafald både før og efter studiestart på en ungdomsuddannelse – fx gennem mentor eller ansvarsoverdragelse

Kilde: QVARTZ-analyse

Note: Kontanthjælpsreformen fra 2014 øger mulighederne for at samtænke UU og jobcenteret lokalt samt mulighederne for at tildele fastholdelsesmentorer. Analysen viser, at anvendelsen af disse muligheder varierer mellem kommuner.

Det bemærkes, at flere af de interviewede på områdebesøg understreger, at der er betydelige kulturelle forskelle mellem UU og jobcenteret fsva. deres tilgang til de unge og deres arbejdsmetoder, og at et godt samarbejde ikke alene kræver samlokation og fælles ledelse, men også en nedbrydning eller håndtering af de kulturelle forskelle der kan være mellem uddannelsesvejledere og jobkonsulenter, der kan have meget forskellige tilgange til mødet med og arbejdet omkring borgeren.

Faste, enkle og ubureaukratiske procedurer for udveksling af elever mellem alle relevante uddannelser

En væsentlig del af de unges overgange i forbindelse med uddannelse er mellem forskellige uddannelsesinstitutioner. Enten mellem forskellige forberedende tilbud – fx produktionsskole og EGU eller KUU, mellem forskellige ungdomsuddannelser, eller mellem et forberedende tilbud og en ungdomsuddannelse. Overgangene kan både skyldes, at den unge har løftet sig og er klar til at bevæge sig op- og fremad, eller at den unge er faldet fra en uddannelse.

I alle tilfælde fremgår det både af områdebesøg og tidligere gennemførte undersøgelser – som før vist – helt centralt for den unges progression og fremtidsudsigter, at inaktiv tid mellem forskellige tilbud minimeres. Endvidere er det vigtigt for uddannelsernes evne til fra start at kunne møde den unges behov, at de er bekendte med evt. særlige forhold med relevans for uddannelse, som måtte gøre sig gældende – fx særlige faglige, sociale eller personlige udfordringer. Ungesurveyen viser i den forbindelse, at der er en stærk sammenhæng mellem sociale og personlige udfordringer (som eksempelvis ensomhed) og motivation for uddannelse. Deling af viden adresseres i afsnit 3.2. *Data og vidensdeling*.

I mange tilfælde er overgang fra en uddannelse til en anden afhængig af opstartsdatoer samt ind- og udskrivning af hhv. den modtagende og den afgivende institution – herunder formel optagelse. For den unge betyder dette, at vedkommende formelt skal udskrives fra én uddannelse for at få mulighed for at afprøve en anden uddannelse i praksis, at vedkommende evt. skal bruge ét af tre forsøg på en erhvervsuddannelse (optagelse på grundforløbets anden del) og ét af i alt fem forsøg på en ungdomsuddannelse med SU. Endvidere er der ikke i alle tilfælde et tæt eller formaliseret samarbejde mellem uddannelsesinstitutionerne omkring overlevering af de unge, hvilket øger risikoen for, at den unge overlades til sig selv.

De gennemførte områdebesøg har vist, at etablering af en simpel og fleksibel aftale omkring proces og økonomi i forbindelse med udveksling af elever mellem uddannelser – fx via fleksibel og uforpligtende snusepraktik på en anden uddannelse – kan medvirke til at øge mobiliteten mellem uddannelser og derved understøtte et bedre uddannelsesmatch. Gennem etablering af en række procedurer og gensidigt forpligtende aftaler med den unge i centrum er det muligt, *de/s* at mindske bureaukratiet for uddannelsesinstitutionerne betydeligt og derved mindske deres omkostning ved samarbejde og således øge deres incitament til at samarbejde om overgange for de unge, *de/s* at mindske risikoen for frafald ved et skifte for de unge og *de/s* kan sikre, at de unge ikke oplever inaktivitet mellem uddannelser. En evaluering af meritgivende kombinationsforløb for produktionsskoledeltagere på erhvervsskoler peger i samme

retning, nemlig på tæt og ikke mindst formaliseret samarbejde om proces og økonomi er en central forudsætning for succesfulde kombinationsforløb og en efterfølgende overgang.⁴

Det er vurderingen, at de succesfulde samarbejdsmodeller, der eksisterer i dag, i høj grad er drevet af professionelle ledelser med engagement i at tilrettelægge indsatsen med udgangspunkt i den enkelte unge frem for ud fra mere snævre fagforvaltningsmæssige eller institutionelle hensyn. Etablering af en sådan aftale forsætter stor velvilje og engagement fra de involverede parter, samt at flere af aktørerne accepterer at påtage sig nogle omkostninger for at bringe den unge i centrum.

Gennem en række løftestænger, kan det fra centralt hold understøttes, at der etableres faste og hensigtsmæssige procedurer for overgange og overlevering af de unge, jf. Figur 8.

Figur 8 – Faste, enkle og ubureaukratiske procedurer for udveksling af elever mellem alle relevante uddannelser

Pejlemærke	Løftestænger
<p>1.3</p> <p>Faste, enkle og ubureaukratiske procedurer for udveksling af elever mellem alle relevante uddannelser</p>	Etablering af enkle procedurer omkring udveksling af elever og kursister mellem forskellige uddannelser i kortere eller længere perioder. Procedurene kan etableres på centralt eller kommunalt niveau
	Forsimpling i bureaukrati omkring skift mellem uddannelser i kortere perioder – fx ved at øge muligheder for 'snusepraktik' uden ud- og indskrivning
	Indførelse af et enkelt system for melleminstitutionel fakturering ved kortvarig udveksling (snusepraktik) af elever
	Etablering af klare principper for ansvarskaeden i forbindelse med de unges overlevering, hvor ingen institutioner slipper den unge før, de er sikre på, at vedkommende er i gang i et andet tilbud eller er i gang med et forløb i kommunalt regi. Ansvarsfordelingen skal være entydigt fastlagt ifm. overgange
	Styrkelse og sikring af brobygning til EUD fra forberedende tilbud

Kilde: QVARTZ-analyse

Sikring af stærk koordinerende struktur mellem uddannelsesinstitutionerne samt relevante kommunale aktører

De tre ovennævnte pejlemærker vedrører samarbejde mellem hhv. i) mellem kommunalforvaltninger bredt forstået, ii) specifikt mellem UU og jobcenteret og iii) uddannelsesinstitutioner i mellem. Pejlemærket vedrører samarbejdet og organiseringen i snitfladen mellem den kommunale forvaltning og uddannelsesinstitutioner, hvilket er en snitflade der – ligesom de tre øvrige – rummer en del overgange for de unge i målgruppen.

Som det også er tilfældet for de øvrige samarbejdsrelationer viser forskning⁴ og de gennemførte interviews i forbindelse med områdebesøg, at mangel på koordination og samarbejde om de unges forløb øger risikoen for, at de unge bliver overladt til sig selv i perioder med inaktivitet, hvilket er skadeligt for de unge og mindsker sandsynligheden for, at de får en uddannelse.

Hovedfokus i løftestængerne er at sikre en stærk og klar ansvarskaede i alle relationer mellem kommune og institutioner, jf. Figur 9.

⁴ Evaluering af meritgivende kombinationsforløb er aktuelt under udarbejdelse og foreligger ved årets udgang.

Figur 9 – Sikring af stærk koordinerende struktur mellem uddannelsesinstitutioner og relevante kommunale aktører

Pejlemærke	Løftestænger
<p>1.4</p> <p>Sikring af stærk koordinerende struktur mellem uddannelsesinstitutionerne og relevante kommunale aktører</p>	Etablering af klare principper for ansvarskæden i forbindelse med de unges overlevering, hvor ingen institutioner slipper den unge, før de er sikre på, at vedkommende er i gang i et andet tilbud eller er i gang med et forløb i kommunalt regi. Ansvarsfordelingen skal være entydigt fastlagt ifm. overgange
	Håndholdt overlevering fra den afgivende institution eller myndighed til anden instans. Fx fra ungdomsuddannelsesinstitutioner til andre forberedende tilbud eller myndigheder
	Størst mulig fastholdelse af den unges kontaktperson fra kommunen hele vejen igennem uddannelse
	Øget brug af ungedatabasen og anden relevante uddannelsesstatistik til monitorering og registrering samt som grundlag for ledelsesinformation til kommunen

Kilde: QVARTZ-analyse

Note: Som led i uddannelsespålægget er uddannelsesinstitutionerne forpligtede til at notificere jobcenteret, hvis der vurderes at være risiko for, at en ung med uddannelsespålæg er frafaldstruet. Informationen oversendes via ungedatabasen.

Det bemærkes, at deling af data og fastholdelse af kommunale støtteordninger for de unge i overgangen til ungdomsuddannelse også er væsentlige elementer i samarbejdet mellem kommune og uddannelsesinstitutioner. Disse to forhold adresseres imidlertid i hhv. afsnit 3.2. *Data og vidensdeling* og 3.6. *Fastholdelse på uddannelser*.

2.2. Data og vidensdeling

Gode data og deling af relevant viden mellem aktører er – som nævnt i afsnit 3.1. *Samarbejde og organisering* – et centralt element i *de/s* samarbejdet omkring overlevering af unge mellem både kommunale aktører og uddannelsesinstitutioner og *de/s* i at understøtte ledelser og vejledere med relevant ledelsesinformation.

Der er opstillet to pejlemærker inden for fokusområdet, jf. nedenfor.

- Forbedret vidensoverdragelse mellem aktører
- Forbedret adgang til relevant central ledelsesinformation

Forbedret vidensoverdragelse mellem aktører

I forbindelse med unges overgang fra en aktør til en anden – fx fra jobcenteret til en uddannelse eller fra en uddannelse til en anden – er der ofte to modsatrettede hensyn fsva. deling af data om de unge. På den ene side er hensynet til, at den unge skal have lov til og mulighed for at starte 'på en frisk', uden at den nye uddannelse har kendskab til vedkommendes historik. På den anden side står hensynet til, at den modtagende aktør vil være bedre rustet til at håndtere den unge og møde den unges behov og udfordringer fra start, hvis den viden og erfaring om vedkommende, der er opbygget hos den afgivende aktør, overleveres i forbindelse med overgangen. Det bemærkes dog, at det er fastlagt lovgivningsmæssigt, at information om uddannelse, særlige vanskeligheder, resultat af skrive-, læse- og regnetest samt tidligere tilbud og aktiviteter skal deles fra jobcenteret med uddannelsesinstitutioner for unge med uddannelsespålæg. Det bemærkes dog, at det er fastlagt lovgivningsmæssigt, at information om uddannelse, særlige vanskeligheder, resultat af skrive-, læse- og regnetest samt tidligere tilbud og aktiviteter, herunder evt. mentortilknytning i overgangsperioden mod uddannelse skal deles fra jobcenteret med uddannelsesinstitutioner for unge med uddannelsespålæg. Uddannelsesinstitutioner skal den modsatte vej informere jobcentret, om hvorvidt unge med uddannelsespålæg bliver frafaldstruet undervejs eller afbryder deres uddannelse før tid. I begge tilfælde deles informationerne automatisk i dag.

Når den unge pålægges af jobcentret om at starte på den uddannelse, vedkommende har søgt og er blevet optaget på, og dette registreres i jobcentrets fagsystem, sendes der automatisk et brev om borgerens uddannelsespålæg via digital post til uddannelsesinstitutionen. Når den pågældende uddannelsesinstitution registrerer, at borgeren har modtaget et fraværsbrev, eller at borgeren har afbrudt forløbet i elevadministrationssystemet, modtager jobcentret automatisk samme besked i fagsystemet.

Der er tilsvarende bestemmelser på lovniveau, der regulerer udveksling af uddannelsesplaner mellem UU/folkeskole og ungdomsuddannelsesinstitution. Uddannelsesplanerne indeholder vurdering af om eleven har de faglige, personlige og sociale forudsætninger, der er nødvendige for at påbegynde og gennemføre en ungdomsuddannelse.

Forskning⁴ viser, at en kilde til frustration og fremmedgørelse for de unge er når deres historik ikke overleveres mellem aktører, og de bliver nødt til at starte forfra med at afstemme forventninger omkring faglige, personlige og sociale problemer. Endvidere viser de gennemførte områdebesøg en næsten helt entydig opfattelse blandt uddannelsesinstitutioner og forvaltninger af, at det klart er i den unges tarv, at information om sådanne udfordringer overleveres, så der fra dag ét kan tages bedst mulig hånd om den unges udfordringer. De gennemførte interviews med virksomheder viser endvidere, at virksomhederne deler denne opfattelse og også gerne ser, at disse informationer følger med, når de modtager en praktikant med særlige behov.

Samtidig viser områdebesøgene også, at der i langt de fleste samarbejdsrelationer – af forskellige årsager – er udfordringer med at få overleveret de relevante data rettidigt eller i det hele taget. Der er opstillet en række konkrete løftestænger til at understøtte forbedret vidensoverdragelse mellem aktører, jf. Figur 10.

Figur 10 – Forbedret vidensoverdragelse mellem aktører

Pejlemærke	Løftestænger
<p>2.1</p> <p>Forbedret vidensoverdragelse mellem aktører</p>	Afsøgning af mulighederne for den videst mulige deling af data, som er relevante for uddannelsesinstitutionerne inden for den nuværende lovgivning samt inden for den kommende nye dataforordning, som træder i kraft fra og med 2018
	Udfordring af mulighederne inden for de rammer, som persondataloven på nuværende tidspunkt vurderes at sætte for deling af data mellem uddannelsesinstitutioner og andre relevante myndigheder ifm. unges uddannelsesforløb
	Etablering af faste og bindende procedurer og centrale retningslinjer for systematisk overlevering af viden i alle led af kæden – dvs. grundskole, 10. klasse, forberedende tilbud, ungdomsuddannelser og kommunalforvaltning. Både ved optagelse og frafald.
	Entydig placering af ansvaret for overlevering af data hos den afgivende institution eller forvaltning i forbindelse med overgange
	Etablering af faste, enkle og digitalt understøttede procedurer omkring indhentning af samtykkeerklæring til deling af data – både fra den unge og fra forældre, når det er relevant.
	Gode data i et fælles dokument, som alle aktører, der arbejder med de unge skal tage udgangspunkt i. Hovedansvaret kan fx forankres ved en central vejledningsinstans
	Bedre digital understøttelse af, at forældre eller den unge kan give tilslutning til deling af data

Kilde: QVARTZ-analyse

Det bemærkes, at der pt. pågår et arbejde med forbedring af ungedatabasen, hvori det er vurderet at reglerne i organiseringsloven og tilhørende bekendtgørelser ikke er en hindring for udveksling af en relevante oplysninger.

Forbedret adgang til relevant central ledelsesinformation

Områdebesøgene viser, at der flere steder arbejdes med business cases i kommunerne på uddannelsesområdet for at kunne vurdere de økonomiske konsekvenser af investering i forskellige initiativer. Endvidere anvendes ledelsesinformation og performedata i varierende grad til et centralt ledelsesværktøj.

Begrænsninger for struktureret anvendelse af relevant ledelsesinformation vurderes i flere tilfælde at skyldes enten manglende adgang til relevante data om de unge, efter at de er færdig på et givent tilbud eller manglende tillid til centrale data, der af forskellige årsager kan indeholde afvigelser fra institutionernes egne opgørelser.

Der er opstillet en række løftestænger rettet mod forbedret adgang til relevant ledelsesinformation, jf. Figur 11.

Figur 11 – Forbedret adgang til relevant central ledelsesinformation

Pejlemærke	Løftestænger
<p>2.2</p> <p>Forbedret adgang til relevant central ledelsesinformation</p>	<p>Bedre adgang til data for tidligere elevers videre forløb i uddannelsessystemet, så uddannelser og forvaltninger kan evaluere egne initiativer</p>
	<p>Samarbejdsprogram mellem den centrale dataejer og de institutioner, der skal bruge ledelsesinformationen for at sikre større ejerskab og forståelse af data</p>
	<p>Staten udarbejder business cases til kommuner om brug af specifikke uddannelser, forløb og lignende. Staten udarbejder ligeledes businesscases til virksomhederne, som beskriver, hvad man får ud af at have en praktikant Modellen kendes fra Schweiz (Epinion, 2016, Rapport under udarbejdelse)</p>
	<p>Ungedatabasen videreudvikles med flere data og bedre datakvalitet som kan deles mellem forskellige aktører</p>

Kilde: QVARTZ-analyse

Iværksættelse af disse løftestænger vil forudsætte en mere dybdegående analyse af datamuligheder, den konkrete dataefterspørgsel, problemer med brugergrænseflader mv.

Det bemærkes endvidere, at der pt. pågår arbejde med etablering af et datavarehus i STIL⁵, som bl.a. fokuserer på bedre muligheder for deling af centrale data som ledelsesinformation til uddannelsesinstitutionerne.

2.3. Overgang fra grundskole (udskoling)

Områdebesøgene viser, at der er en generel opfattelse af, at mange unge i målgruppen møder eller har mødt betydelige nederlag i grundskolen. Endvidere har mange interviewpersoner på det forberedende uddannelsesområde oplevelser med unge, som først opdager, at de er ordblinde efter at de er gået ud af grundskolen. Endeligt opleves grundskolen generelt at have meget fokus på de faglige målsætninger, der er sat i forbindelse med grundskolereformen men utilstrækkeligt fokus på de unges overgange efter grundskolen.

Der er opstillet to pejlemærker inden for fokusområdet, jf. nedenfor.

- Tidligere indsatser for unge med særlige behov (7.-9. klasse)
- Større ansvarliggørelse af grundskolen for overgange

Tidligere indsatser for unge med særlige behov (7.-9. klasse)

På tværs af besøgsområderne er der en udbredt opfattelse blandt de interviewede af, at unge i målgruppen, som får et lavt udbytte af en udpræget skolastisk undervisningsform og har behov for en mere praksisrettet læringsindsats, kan identificeres – og typisk også bliver det – tidligt i grundskolen. Endvidere opleves det flere steder, at et betydeligt antal ordblinde unge ikke identificeres i grundskolen, og at en egentlig ordblindeindsats først iværksættes på et forberedende tilbud.

Flere steder arbejdes der med mere praksisrettede læringsforløb for bogligt udfordrede unge i målgruppen, men den generelle vurdering er, at behovet er større end den faktiske indsats. Over for dette hensyn står hensynet til ikke at ekskludere en gruppe af unge fra det ungefælleskab som grundskolen udgør, da dette også kan have negative konsekvenser.

Der er opstillet en række løftestænger som vil kunne øge anvendelsen af tidligere praktiske læringsforløb, jf. Figur 12.

⁵ STIL er Styrelsen for It og Læring, under Ministeriet for Undervisning, Børn og Ligestilling

Figur 12 – Tidligere indsatser for unge med særlige behov (7.-9. klasse)

Pejlemærke	Løftestænger
<p>3.1</p> <p>Tidligere indsatser for unge med særlige behov (7.-9. klasse)</p>	Etablere flere muligheder for indkøringsforløb for unge, som ikke umiddelbart er klar til at tage den lige vej fra grundskole til ungdomsuddannelse
	Fokus på unge med stort fravær i udskolingen og iværksættelse af tidlige initiativer rettet mod af løfte disse unge
	Svage unge med lavt udbytte af grundskolen skal have bedre mulighed for at opfylde de sidste år af deres undervisningspligt i andet regi
	*Ordblindhed skal opdages så tidligt som muligt i grundskolen og børn/unge skal tildeles og beholde nødvendige hjælpemidler. Dette kan fx understøttes af vejledning af skolerne eller centrale krav

Note* Initiativer rettet mod ordblindhed er relevante hele vejen igennem grundskolen og ikke kun i udskolingen
 Kilde: QVARTZ-analyse

Det bemærkes, at der i analysen ikke er foretaget en vurdering af de faglige, sociale eller pædagogiske implikationer af at iværksætter flere særskilte tidlige tiltag for målgruppen. Den indholdsmæssige dimension af det forberedende område håndteres i *analysespor 2*, jf. Figur 1.

Større ansvarliggørelse af grundskolen for overgange

Den generelle oplevelse blandt de forberedende institutioners samt jobcentre og UU er, at grundskolen ikke i alle tilfælde har tilstrækkelig fokus på overgange, men kan have tendens til at fokusere for ensidigt på egne faglige målsætninger. Dette betyder både, at grundskolen blandt en række aktører på det forberedende uddannelsesområde i en række tilfælde ikke i tilstrækkelig grad opleves at samarbejde med de øvrige aktører om overgange – herunder fx deling af relevant data – samt at det opleves, at der i grundskolen er tendens til et utilstrækkeligt fokus på andre faktorer end de rent faglige, som har betydning for deres videre uddannelsesforløb.

Der er opstillet en to løftestænger, som kan øge grundskolens incitament til og mulighed for at samarbejde med øvrige aktører på området, jf. Figur 12.

Figur 13 – Større ansvarliggørelse af grundskolen for overgange

Pejlemærke	Løftestænger
<p>3.2</p> <p>Større ansvarliggørelse af grundskolen for overgange</p>	Forpligtigelse for folkeskolen til – inden for persondataloven – at dele information med UU, andre kommunale forvaltninger og uddannelsesinstitutioner
	Klare målsætninger om overgange som centrale KPI'er for folkeskolerne som ligeværdigt supplement til folkeskolens få klare mål. Folkeskolen skal måles på, hvor mange unge der overgår til ungdomsuddannelse

Kilde: QVARTZ-analyse

2.4. Vejledning og de unges incitamenter

Det forudsættes, at de unges egen tilgang til uddannelse påvirkes *de/s* af de objektive incitamenter, der er knyttet til givne valg (fx ydelsesniveau eller mulighed for beskæftigelse eller videre uddannelse) og *de/s* af den information og vejledning de får i tilknytning til de objektive incitamenter.

Der er opstillet fem pejlemærker i relation til vejledning og de unges incitamenter, jf. nedenfor.

- Justering af vejledningsindsatsen
- Højere grad af ensretning af ydelser på tværs af tilbud og uddannelsesparathedsvurdering af de unge

Justering af vejledningsindsatsen

I forbindelse med erhvervsuddannelsesreformen fra 2014 blev den centrale vejledningsindsats i regi af UU fokuseret mod de unge, der i 8. klasse erklæres ikke uddannelsesparate.

De gennemførte områdebesøg viser en opfattelse af, at vejledningen på tværs af UU og vejledning i grundskolerne ikke i tilstrækkelig grad formår at udfordre de unge i deres valg om *ikke* at tage erhvervsuddannelse – herunder særligt de uddannelsesparate unge, som ikke modtager individuel vejledning af UU. Forældresurveyen viser omvendt en generel tilfredshed med vejledningen, dog oplever forældrene til unge med faglige eller personlige problemer, at det er svært at få råd og vejledning samt udfordrende at overskue den unges uddannelsesmuligheder. De unge som benytter de eksisterende vejledningstilbud oplever i nogen grad, at det har hjulpet dem, således svarer ca. 50 pct., at en samtale med studievejlederen på skolen har hjulpet dem meget eller i nogen grad. Det samme billede ses for de øvrige vejledningsformer, herunder UU og e-vejledning.

Unge surveyen viser endvidere, at forældrene i høj grad påvirker de unges uddannelsesvalg. Resultaterne fra forældresurveyen viser, at forældrenes uddannelsesbaggrund er bestemmende for den vejledning, de giver deres børn. Forældre med videregående uddannelse anbefaler i højere grad en specifik uddannelse til deres børn (32 pct.) end forældre uden en videregående uddannelse (12 pct.). Derudover er der en klar tendens til, at forældre med videregående uddannelse præger deres børn i retningen af boglige uddannelser, mens forældre uden videregående uddannelse præger deres børn i retning af praktiske uddannelser. Denne konklusion understøttes af resultaterne fra den statistiske analyse.

Flere steder har UU dog oprettet egne forberedende uddannelses tilbud, hvor økonomien afhænger af, at der kan opnås en given volumen af deltagere. Dette skaber alt andet lige et incitament, som giver en risiko for at UU får en uhensigtsmæssig stærk tilbøjelighed til at vejlede mod egne tilbud, hvilket flere steder er blevet påpeget som en uhensigtsmæssig incitamentsstruktur.

Endelig er der en bred opfattelse af, at terminologien anvendt i forbindelse med uddannelsesparathedsvurderingen i grundskolen (UPV'en) indebærer to centrale uhensigtsmæssigheder. For det *første* anvendes termen 'uddannelsesparat' i både i UU- og beskæftigelsesregi men dækker over to forskellige ting. En ung kan dermed godt være uddannelsesparat i beskæftigelsesforstand samt ikke-uddannelsesparat i UU-forstand, uden at dette er modstridende. Dette kan give anledning til misforståelser, når de forskellige forvaltninger samarbejder tværgående om de unges forløb. For det *andet* har en række af de personer, som er interviewet en klar opfattelse af, at de unge oplever det at blive stemplet som 'ikke-uddannelsesparat' som demotiverende og et nederlag, hvilket vil kunne reduceres med en positivt formuleret definition som fx vejledningsparat, afklaringsparat eller lignende. Begge forhold vil kunne adresseres ved en ændring af terminologien

Der er opstillet tre løftestænger rette mod ovenstående forhold, *jf.* Figur 14.

Figur 14 – Mere målrettet vejledning mod EUD

Pejlemærke	Løftestænger
<div style="background-color: #d9ead3; padding: 10px;"> <div style="border: 1px solid #d9ead3; border-radius: 50%; width: 20px; height: 20px; display: flex; align-items: center; justify-content: center; margin-bottom: 5px;">4.1</div> <p>Justering af vejledningsindsatsen</p> </div>	Mere målrettet vejledning mod EUD for elever, der har relativt dårligere forudsætninger for at gennemføre en gymnasial uddannelse og større behov for en praksisrettet
	Adskillelse af den objektive vejledningsfunktion og kompetencen til at oprette tilbud, som konkurrerer med andre på markedet
	Nyt navn til de ikke-uddannelsesparate i grundskolen med fokus på, hvad de unge kan frem for, hvad de ikke kan

Kilde: QVARTZ-analyse

Højere grad af ensretning af ydelser på tværs af tilbud og kategorisering af de unge

De gennemførte surveys af både unge i målgruppen og forældre med børn mellem 15 og 17 år viser, at økonomiske incitament er både har en vis betydning for de unges uddannelsesvalg og forældrenes tilbøjelighed til at anbefale en uddannelse til deres børn.

Endvidere har en lang række af de interviewede personer en klar opfattelse af, at de økonomiske incitament er i flere tilfælde ændrer de unges adfærd – fx at unge forsøger at forblive vurderet aktivitetsparat frem for uddannelsesparat i beskæftigelsesregi for at bevare en højere ydelse, at unge under 18 foretrækker produktionsskole frem for KUU for at opnå produktionsskoleydelse frem for ingen ydelse, at motivation for turboforløb er relativt lavere, fordi det ikke udløser SU, at en del unge starter på AVU bl.a. fordi det giver adgang til en offentlig ydelse (SU) uden at de unge skal i kontakt med jobcenteret, samt at ydelser kan falde ved overgang til en ungdomsuddannelse idet en række diagnoser

der giver adgang til forhøjet uddannelseshjælp ikke giver adgang til forhøjet SU på ungdomsuddannelser, hvilket alt andet lige sænker motivationen herfor.

Der er opstillet en række løftestænger rettet mod ovenstående, jf. Figur 11.

Figur 15 – Højere grad af ensretning af ydelser på tværs af tilbud og uddannelsesparathedsvurdering af de unge

Pejlemærke	Løftestænger
<p>4.2</p> <p>Højere grad af ensretning af ydelser på tværs af tilbud og uddannelsesparathedsvurdering af de unge</p>	Ensrette ydelse til aktivitetsparate og uddannelsesparate og evt. supplere med anden behovsbestemt ydelse, som ikke er direkte bundet op på uddannelsesparathedsvurderingen i jobcenteret
	Ensretning af ydelse på tværs af uddannelsesstilbud
	Fastholdelse af forhøjet ydelse som følge af bestemte diagnoser ved overgang til SU på en ungdomsuddannelse
	Bedre muligheder for SU under turboforløb

Kilde: QVARTZ-analyse

2.5. Forberedende tilbud

På tværs af det forberedende område er der forskellige optagelsesvilkår for de unge og forskellige modeller for finansiering af tilbuddene, hvilket har betydning for både de unges og særligt for kommunens incitamenter – i nogle tilfælde på bekostning af anvendelse af det mest hensigtsmæssige tilbud for den unge.

På baggrund af ungesurveyen kan det konstateres, at økonomiske incitamenter (forsørgelse under uddannelse) har betydning for valg af uddannelse. Ligeledes har det betydning for forældrenes tilbøjelighed til at anbefale en uddannelse. De økonomiske incitamenter spiller dog en mindre rolle for uddannelsesvalg sammenlignet med om den unge har interesse for uddannelsen, muligheden for at få et arbejde og følelsen af at uddannelsen er mulig at gennemføre. De økonomiske incitamenter er særligt vigtige for gruppen af unge mellem 18 og 24 år.

Endvidere har EUD- og gymnasireformen øget efterspørgslen og væsentligheden af undervisning og eksamener, der giver mulighed for opnåelse af karakteren 2 i dansk og matematik – uden at der er blevet større mulighed for at udbyde undervisningen.

Der er opstillet i alt fem pejlemærker under fokusområdet, jf. nedenfor.

- Mere praktiskrettet uddannelse og lavere niveauer for bogligt svage unge
- Bedre muligheder for opnåelse af formelle krav til en ungdomsuddannelse
- Ensrettet adgang til forberedende tilbud inden for givne målgrupper
- Ensartede finansieringsvilkår på tværs af de forberedende tilbud og på tværs af alder
- Øget synlighed og systematik i den løbende opfølgning med forberedende uddannelser

Mere praktiskrettet uddannelse og lavere niveauer for bogligt svage unge

På tværs af en lang række interviewpersoner er der en opfattelse af, at der inden for den nuværende regulering mangler fleksibilitet i de forberedende uddannelser. Herunder påpeger flere, at de boglige krav i KUU⁶ (D-niveau, hvilket er højere end overgangskravet på flere erhvervsuddannelser) er for høje til en stor del af målgruppen, at flere unge ville få VUC-forløb som matchede deres behov bedre, hvis FVU og OBU talte med i de 23 timer, som almindeligvis udløser ret til SU samt, at grænsen på 12 måneders produktionsskoleophold betyder, at nogle unge sendes videre til et andet forberedende tilbud for tidligt.

Der er opstillet tre løftestænger under pejlemærket til at adressere ovenstående udfordringer, jf. Figur 16.

⁶ Evalueringen af Kombineret Ungdomsuddannelse er endnu ikke så langt at der kan konkluderes på hensigtsmæssigheden af D-niveauet, herunder hvor mange elever som ret faktisk opnår et D-niveau.

Figur 16 – Mere praktiskrettet uddannelse og lavere niveauer for bogligt svage unge

Pejlemærke	Løftestænger
<p>5.1</p> <p>Mere praktiskrettet uddannelse og de rette niveauer for målgruppen</p>	Der skal være større fleksibilitet til at lave forløb, der passer til de svage unge med personlige og sociale problemer
	Bedre mulighed for forberedende med de rette niveauer for målgruppen
	Videre rammer for sammensætning af SU-udløsende forløb

Kilde: QVARTZ-analyse

Bedre muligheder for opnåelse af formelle krav til en ungdomsuddannelse

EUD- og gymnasireformen gør karakteren 2 i dansk og matematik på grundskoleniveau til en forudsætning for optagelse på en ungdomsuddannelse – dog med mulighed for adgang via optagelsesprøve.

Dansk- og matematikundervisning indgår mange steder som et integreret element i produktionsskoleforløb, men det opleves flere steder som problematisk, at produktionsskolerne reguleringsmæssigt er afskåret fra at føre deres elever op til de relevante eksamener. Dertil kommer, at AVU-prøver (som for en del unge er hvor 2-tallene opnås) kun ligger to gange årligt, hvilket kan betyde, at nogle unges samlede uddannelsesforløb bliver længere og mere fragmenteret, end hvis prøverne var mere fleksible.

Der er opstillet tre konkrete løftestænger, jf. Figur 17.

Figur 17 – Bedre muligheder for opnåelse af formelle krav til EUD (2-tal i dansk og matematik)

Pejlemærke	Løftestænger
<p>5.2</p> <p>Bedre muligheder for opnåelse af formelle krav til en EUD (2-tal i dansk og matematik)</p>	Udvidelse af mulighederne for hvilke institutioner, der kan afholde undervisning og eksamen rettet mod det adgangsgivende 2-tal
	Større fleksibilitet i afholdelse af prøver rettet mod overgang til EUD (2-taller). Fx mulighed for afholdelse af EUD-adgangsgivende prøver
	Bedre samarbejde omkring undervisning og prøveafholdelse i erhvervsdansk og -matematik mellem ungdomsskolen og fx produktionsskoler

Kilde: QVARTZ-analyse

Der ikke er foretaget vurderinger af implikationer for kvaliteten af undervisningen ved udvidede muligheder for hvem der kan afholde eksamener.

Ensrettet adgang til forberedende tilbud inden for givne målgrupper

Det forberedende uddannelsesområde er set på tværs præget af forskellige adgangsvilkår for forskellige målgrupper. Fx kan alle unge over 18 uden en ungdomsuddannelse indmelde sig på AVU og FVU, mens opstart på et produktionskoleforløb eller KUU forudsætter visitering fra UU. Endvidere kan der ikke gives uddannelsespålæg til forløb på produktionsskoler, FVU eller TAMU, da disse forløb ikke er studie- og erhvervskompetencegivende.

Endelig er det en særskilt problemstilling, at jobcenterets aktive indsats over for unge forudsætter udbetaling af en ydelse, hvilket igen forudsætter, at den unge ikke er formuende. Det betyder, at unge over 18, der fx har hævet en børneopsparing af en vis størrelse ikke får hjælp (i form af en aktiv indsats) fra jobcenteret til at komme videre med uddannelse eller beskæftigelse. I forlængelse heraf viser den statistiske analyse, at sandsynligheden for at unge tilbydes et givent uddannelses tilbud hænger tæt sammen med tilstedeværelsen af en given institution, som udbyder den givne uddannelse. Eksempelvis er sandsynligheden for at komme på AVU (alt andet lige) større i kommune, hvor der ligger en VUC end hvor der ikke gør.

Der er opstillet fem konkrete løftestænger rettet mod mere ensrettet adgang til forberedende tilbud, jf. Figur 18.

Figur 18 – Ensrettet adgang til forberedende tilbud inden for givne målgrupper

Pejlemærke	Løftestænger
<p>5.3</p> <p>Ensrettet adgang til forberedende tilbud inden for givne målgrupper</p>	<p>Reduktion af den kompleksitet den unge møder, ved at vedkommende kun skal forholde sig til én samlet indgang til uddannelse og kommunen, fx en ungeforvaltning, jf. fokusområde 1 organisering og samarbejde</p>
	<p>Ens vilkår for visitation og adgang til alle forberedende tilbud, således at adgangsprocedurer ikke har selvstændig betydning for uddannelsesvalg. Al visitation kan fx samles ét sted</p>
	<p>Hel eller delvis adskillelse af ret til uddannelseshjælp (ydelsen) og retten til at modtage andre understøttende tilbud fra jobcenteret eller andre aktører</p>

Kilde: QVARTZ-analyse

Ensartede finansieringsvilkår på tværs af de forberedende tilbud og på tværs af alder

Ansvar for finansieringen af forberedende uddannelses tilbud svinger mellem kommunal og statslig finansiering alt efter tilbud og målgruppe. Fx skal unges deltagelse på AVU og FVU finansieres af kommunen, hvis den unge er under 18 eller hvis den unge er meldt ledig – dog med 50 pct. statsrefusion. Et andet eksempel er, at kommunen finansierer en del af opholdet på produktionsskoler eller hele opholdet, hvis den unge har brugt et år med statslig medfinansiering. Samtidig er KUU og TAMU styret anderledes rent finansieringsmæssigt. Begge uddannelser er både taxameter- og rammestyret i modsætning til det øvrige uddannelser på området, som ikke er underlagt et samlet økonomisk loft. I forbindelse med områdebesøg er det blevet problematiseret, at unge, som ideelt set burde optages på disse uddannelser, ikke får mulighed for det. Endvidere er der forskellige vilkår afhængig af de unges alder, hvilket ikke nødvendigvis giver mening henset til de unges faglige behov.

Forskellene i finansieringsform opleves at forvride kommunernes valg af tilbud, så det ikke altid er det bedste tilbud for eleven, der gives – heller ikke det 'bedste til prisen', da kommunen kun har incitament til at forholde sig til den kommunale del af finansieringen.

Der er opstillet fem konkrete løftestænger til ensartning af finansieringsvilkår, jf. Figur 19.

Figur 19 – Ensartede finansieringsvilkår på tværs af de forberedende tilbud og på tværs af alder

Pejlemærke	Løftestænger
<p>5.4</p> <p>Ensartede finansieringsvilkår på tværs af de forberedende tilbud og på tværs af alder</p>	<p>Ensretning af finansieringsansvar på tværs af alle forberedende uddannelses tilbud, så økonomiske incitament ikke forvrider de unges uddannelsesforløb</p>
	<p>Etablering af ensartet finansiering af forberedende tilbud uanset de unges alder, således at der fx åbnes op for 15-17-åriges mulighed for forberedende tilbud</p>
	<p>Afskaffelse eller lempelse af rammestyningen på KUU og TAMU's aktivitet – eller genberegning af rammen</p>

Kilde: QVARTZ-analyse

Øget synlighed og systematik i den løbende opfølgning med forberedende uddannelser

De interviewede forberedende institutioner giver samlet set udtryk for, at de i meget lav grad oplever, at løbende dialog med staten har betydning for deres incitament eller udførelsen af arbejdet. De giver samtidig udtryk for, at de er glade for den dialog der er – fx omkring kvalitet, anvendelse af konkrete værktøjer, mål og retning mv. – og så gerne, at staten påtog sig en mere aktiv rolle.

Det er vurderingen, at der er et potentiale for, at staten understøtter mere hensigtsmæssige incitament hos de forberedende institutioner ved at påtage sig et mere aktivt ejerskab.

Der er herunder opstillet fire konkrete løftestænger under pejlemærket, jf. Figur 20.

Figur 20 – Øget synlighed og systematik i den løbende opfølgning med forberedende uddannelser

Pejlemærke	Løftestænger
<p>5.5</p> <p>Øget synlighed og systematik i den løbende opfølgning med forberedende uddannelser</p>	Indførelse af klare mål om overgange for de forskellige uddannelsesinstitutioner
	Tydligere opfølgning på mål resultater fra celtral hold
	Tættere dialog om kvalitet og udvikling mellem institutioner, kommuner og ministerie
	Monitorering af kommunernes performance om ungemålgruppen 15-30 med fokus på bade uddannelse og beskæftigelse med udgangspunkt i faste mål

Kilde: QVARTZ-analyse

2.6. Fastholdelse på uddannelser

Der er nogle forhold, som vurderes at modarbejde hensynet til fastholdelse i uddannelse, bl.a. følger personlig støtte til svage unge ikke altid med i forbindelse med overgange, hvor de svage unge typisk er i større fare for at falde fra.

Der er opstillet et pejlemærke inden for fokusområdet, jf. nedenfor.

- Personlig støtte gøres uafhængig af alder og uddannelsesstatus

Personlig støtte gøres uafhængig af alder og uddannelsesstatus

Blandt de interviewede er der bred enighed om, at frafald i de fleste tilfælde hovedsageligt skyldes andre problemer end problemer relateret til det faglige på uddannelsen. Frafald opleves i højere grad at skyldes personlige, sociale og/eller psykiske problemer, og flere unge opleves at have behov for særlig støtte – også unge som ikke har en diagnose, hvilket i flere tilfælde kan være en forudsætning for at få bevilliget støtte. Både den gennemførte ungesurvey og de gennemførte interviews peger herunder på, at ensomhed er et væsentligt problem for mange unge i målgruppen samt at ensomhed i grundskolen har tendens til at fortsætte på de forberedende tilbud og hæmme motivationen til at tage en uddannelse.

Der er flere forskellige former for støtte, som opleves at kunne øge fastholdelsen, men som ikke altid anvendes i tilstrækkelig grad. Flere steder er der gode erfaringer med fastholdelsesmentorer, samt psykologer, som er direkte tilknyttet til uddannelsesinstitutionerne.

En særlig problemstilling omkring personlig støtte vedrører tab af støtte i overgange. Både overgang fra 17 til 18 år samt overgang fra kommunalt til statsligt regi og omvendt kan betyde tab af støtte som SPS, it-rygsæk, botilbud, bostøtte mv., hvilket kan være hæmmende i forbindelse med et uddannelsesskift for de i forvejen svage unge.

Der er opstillet fem løftestænger under pejlemærket, jf. Figur 21.

Figur 21 – Personlig støtte gøres uafhængig af alder og uddannelsesstatus

Pejlemærke	Løftestænger
<p>6.1</p> <p>Personlig støtte gøres uafhængig af alder og uddannelsesstatus</p>	Mulighed for anvendelse af tilbud og støtte i en kortere periode før og efter den 18. fødselsdag, når der er behov
	Ensretning af mulighed for SPS, it-rygsæk, mentorstøtte, psykologisk bistand mv. på tværs af uddannelser og den unges alder (over/under 18)
	Hjælpe midler skal følge den unge på tværs af overgange, herunder fx it-rygsæk, mentor, bostøtte mv.
	Bedre muligheder for tidlig støttende indsats for de unge før de falder fra frem for i kommunalt regi efter, at de er droppet ud
	Iværksættelse af tidlige indsatser over for frafaldstruede – fx fastholdelses- eller overgangsmentor

Kilde: QVARTZ-analyse

2.7. Praktikpladssamarbejde med virksomheder

Praktikpladser kan være en væsentlig vej til uddannelse eller beskæftigelse for mange unge, og praktikpladser udgør en væsentlig del af unges uddannelse – både i erhvervsuddannelsesregi, på det forberedende område og i forbindelse med jobcentrenes indsats over for borgerne. Praktikpladssamarbejdet mellem uddannelsesinstitutioner eller kommunen på den ene side og virksomheder på den anden er *de/s* afdækket i forbindelse med de gennemførte områdebesøg og *de/s* i forbindelse med en række interviews med private virksomheder inden for de otte besøgte områder.

Analysen har vist, at enkelthed og simplicitet er vigtig for virksomhederne, men også at der fra institutionernes og kommunernes side gøres meget for at lettet den administrative byrde for særligt mindre virksomheder – der som resultat heraf ikke oplever praktikområdet som komplekst.

Virksomhederne anser primært praktiksamarbejdet som en mulighed for at rekruttere arbejdskraft i form af efterfølgende ordinær ansættelse samt som en mulighed for at løfte og udvise et socialt ansvar.

Der er opstillet to pejlemærker inden for fokusområdet, jf. nedenfor.

- Kommunale aktører og uddannelser understøtter enkelthed for praktikvirksomheder
- Sikring af, at praktikanterne kan tilføre tilstrækkelig nettoværdi til praktikvirksomheden

Kommunale aktører og uddannelser understøtter enkelthed for praktikvirksomheder

Der er ikke en generel oplevelse blandt virksomhederne af, at papirarbejde og bureaukrati står i vejen for deres deltagelse i praktikpladssamarbejdet, og kun større virksomheder har tendens til at opleve reglerne på området som komplekse, hvilket kan skyldes, at de i højere grad selv varetager nogle af de administrative opgaver, som fx jobcentrene håndterer for de mindre virksomheder.

Virksomhederne understreger dog, at det er afgørende for dem, at have én fast kontaktperson i kommunen, som understøtter en enkel kommunikation mellem kommune og virksomhed, som kender virksomheden og som dermed er i stand til at vurdere, hvilke unge der vil udgøre et godt match.

Der er i forlængelse heraf opstillet fire løftestænger inden for pejlemærket, jf. Figur 23.

Figur 22 – Kommunale aktører og uddannelser understøtter enkelthed for praktikvirksomheder

Pejlemærke	Løftestænger
<p>7.1</p> <p>Kommunale aktører og uddannelser understøtter enkelthed for praktikvirksomheder</p>	Sikring af én indgang eller kontaktperson for den enkelte virksomhed, som er stabil over en længere periode
	Fastholdelse af hjælp med papirarbejde til mindre virksomheder
	Øget dialog med og hjælp til større virksomheder omkring deres oplevelse af kompleksitet på området
	Staten udarbejder businesscases til virksomhederne, som beskriver, hvad man får ud af at have en praktikant. Modellen kendes fra Schweiz (Epinion, 2016, Rapport under udarbejdelse)

Kilde: QVARTZ-analyse

Sikring af, at praktikanterne kan tilføre tilstrækkelig nettoværdi til praktikvirksomheden

Virksomhederne oplever ikke, at økonomiske incitament i form af fx bonusordninger mv. betyder meget for deres beslutning om at tage praktikanterne. Det væsentlige er, at virksomheden får mulighed for bruge praktikken som rekrutteringskanal, samt at de gerne vil tage et socialt ansvar.

Det er endvidere væsentligt, at praktikanterne kan bidrage med en værdi mindst svarende til deres omkostning i løbet af praktikperioden. Det kan være en udfordring, at EGU-elever i særligt bygge- og anlægsbranchen skal have en løn som er forholdsvis høj relativt til *dels*, at de er i en svag målgruppe og *dels* til, at de skal konkurrere med fx KUU-elever, der får SU under praktik.

Der er opstillet tre løftestænger under pejlemærket, jf. Figur 23.

Figur 23 – Sikring af, at praktikanterne kan tilføre tilstrækkelig nettoværdi til praktikvirksomheden

Pejlemærke	Løftestænger
<p>7.2</p> <p>Sikring af, at praktikanterne kan tilføre tilstrækkelig nettoværdi til praktik-virksomheden</p>	Fokus på perspektiverne for efterfølgende fastansættelse når den unge kommer i praktik
	Større fleksibilitet omkring reglerne om farligt arbejde i forbindelse med kortere praktikophold
	Tilpasning af virksomhedernes økonomiske byrde, så udgiften står mål med de unges bidrag til virksomheden

Kilde: QVARTZ-analyse

3. Metode og analytisk tilgang

Formålet med dette analysespor er at afdække styring og incitamenter på hhv. forvaltnings-, institutions og individniveau. Derudover er formålet at opstille pejlemærker og løftestænger til en mere hensigtsmæssig styring og incitamenter på og omkring det forberedende uddannelsesområde for hhv. forvaltning, institutioner og de unge.

For bedst muligt at afdække styring og incitamenter på hhv. forvaltnings-, institutions- og individniveau (de unge) er der gennemført en række analyseaktiviteter, jf. Figur 24.

Mens områdebesøg og mini-survey særligt retter sig mod forvaltnings- og institutionsniveauet er den statistiske analyse, forældre- og ungesurvey rettet mod afdækning af de unges incitamenter. Endelig bidrager virksomhedsinterviews både til at afdække forvaltningsniveauet samt styring og incitamenter for virksomhederne selv.

Disse seks metoder beskrives kort i nedenstående afsnit.

3.1. Områdebesøg

I løbet af projektet er der blevet afholdt i alt otte områdebesøg, hvor der i hvert område er blevet interviewet en række aktører fra den kommunale forvaltning, herunder UU-vejledningen og jobcentrenes ungeindsats, samt repræsentanter fra uddannelsesinstitutionerne, som arbejder med de unge i målgrupper, fx produktionsskoler, VUC'er og erhvervsskoler. Områderne er centreret omkring kommuner, men i kraft af at flere uddannelsesinstitutioner, men også dele af forvaltningen rækker ud over kommunegrænserne, er disse ikke afgrænset til kommuner. Der afholdt 56 afholdte interviews med i alt 101 personer på tværs af de centrale aktører.

Formålet med de afholdte områdebesøg er at opnå en forståelse af, hvordan arbejdet med de unge er organiseret og foregår i praksis i de udvalgte områder, samt hvilket samarbejde der foregår mellem de forskellige dele af den kommunale forvaltning og mellem forvaltningen og uddannelsesinstitutionerne. Observationerne herfra indgår sammen med indsigterne fra de øvrige analyseaktiviteter som grundlag for opstilling af pejlemærker og løftestænger.

De interviewede personer har typisk været institutionsledere, chefer for ungeindsatsen eller forvaltningsdirektør. Flere steder er der også interviewet UU-vejledere og jobkonsulenter. Der henvises til særskilt appendix for et fuldt overblik over de afholdte interviews. Interviewpersonerne er udvalgt for at sikre den rette balance mellem *de/s* indsigt i den praktiske og faktiske indsats i arbejde med de unge og *de/s* et mere strategisk overblik på tværs af området.

Figur 25 viser de udvalgte besøgsområder samt deres fordeling på udvælgelsesparametrene. Det ses af figuren, at der er spredning på tværs af udvælgelsesparametrene.

Figur 24 – Anvendte metoder

Aktivitet	
Områdebesøg	Interviews med 56 aktører på området, herunder 101 personer
Virksomhedsinterviews	18 interviews med private virksomheder
Mini-survey	Survey sendt til alle landets 94 jobcenterchefer
Statistisk analyse	Registerbaseret analyse blandt alle unge i perioden 2000-2014
Unge- og forældre-survey	Surveybesvarelser fra 1.005 unge, som har været på et forberedende forløb samt fra 500 forældre til børn i alderen 15-17 år

Kilde: QVARTZ-analyse

Figur 25 – Besøgte områder

Kommune	Region	Størrelse	Størrelse unge gruppe (rang)	Andel med udd. efter 10 år (relativ til klynge)	Andel i tilbud (relativ til klynge)
Esbjerg	Syddanmark (Vest)	Stor	15.409 (5)	86% (1%)	17% (-3%)
Frederikshavn	Nordjylland (Vest)	Mellem	6.523 (34)	87% (3%)	16% (-4%)
Halsnæs	Hovedstaden (Øst)	Lille	3.229 (77)	82% (-4%)	23% (4%)
København	Hovedstaden (Øst)	Stor	88.217 (1)	80% (-5%)	20% (3%)
Silkeborg	Midtjylland (Vest)	Mellemstor	10.853 (14)	89% (2%)	17% (-1%)
Slagelse	Sjælland (Øst)	Mellemstor	10.256 (15)	84% (-1%)	21% (0%)
Solrød	Sjælland (Øst)	Lille	2.511 (87)	88% (0%)	12% (-3%)
Svendborg	Syddanmark (Vest)	Mellem	7.378 (25)	87% (0%)	20% (1%)

Note: Baseret på kvalitativ desk research
 Kilde: Profilmodellen; KORA beskæftigelsesklynger; DST; QVARTZ-analyse

3.2. Virksomhedsinterviews

Som en del af analysearbejdet er der afholdt 16 interviews med virksomheder med det formål at afdække virksomhedernes oplevelse af muligheder og barrierer i forbindelse med at have praktikanter fra målgruppen – dvs. ikke EUD-praktikanter. De interviewede virksomheder varierer i både størrelse og geografisk placering.

Interviewene har haft fokus på virksomhedernes motiver og de udfordringer virksomhederne oplever, når de har unge i praktik, både i forhold til samarbejdet med offentlige aktører, og hvad der kan gøres for at lette og understøtte virksomhedernes arbejde med de unge.

Interviewene er gennemført blandt to typer af virksomheder: dels mindre lokale og regionale virksomheder og dels større nationale eller internationale virksomheder. De mindre virksomheder er blevet udvalgt på baggrund af henvisninger fra jobkonsulenter i de besøgte områder, mens de større er fundet dels gennem en anbefaling fra *Virksomhedsforum for Socialt Ansvar* og dels på baggrund af desk research af, hvilke større virksomheder der laver forløb for de udsatte unge. Fælles for alle de interviewede virksomheder er, at de har udsatte unge i en form for virksomhedspraktik. Nogle i mindre og ad hoc planlagte forløb, mens andre har større systematisk forløb med mange unge.

Observationerne fra interviewene er dels blevet anvendt i til udarbejdelse og understøttelse af pejlemærker, men kan også findes i er selvstændigt appendix: *Virksomhedsinterviews – metode og resultater*.

3.3. Mini-survey

Områdebesøgene har vist, at den formelle organisering samt dybden og karakteren af samarbejde mellem de forskellige relevante dele af den kommunale forvaltning har stor betydning for indsatsen over for målgruppen. For at afdække, hvordan kommunerne har valgt at organisere sig omkring indsatsen på tværs af landet, er der som supplement til områdebesøgene gennemført en minisurvey blandt landets 94 jobcentre. Minisurveyet afdækker bl.a. forhold omkring organisering, som fx udbredelsen af ungeforvaltning og ungehus, samt jobcentrenes vurdering af samarbejdet mellem centrale aktører på området, herunder samarbejdet med UU-vejledning, de øvrige forvaltninger og uddannelsesinstitutionerne.

Survey'et er blevet besvaret af 70 jobcentre, hvilket giver en svarprocent på 74 pct. Besvarelserne vurderes som værende repræsentative, da de fordeler sig pænt på tværs af kommunestørrelse, geografisk placering og socioøkonomiske vilkår, som er målt ved fordelingen på KORAs beskæftigelsesklynger.

Uddybende beskrivelse af metoden, dataindsamlingen og respondentrepræsentativiteten samt en oversigt over de spørgsmål, som survey'et indeholder findes i særskilt et appendix, *Minisurvey – metode og resultater*, hvor også fordelingen af jobcentrenes svar på spørgsmålene samt analyser heraf fremgår.

3.4. Statistisk analyse

Den statistiske analyse har til formål at afdække sammenhængen mellem elevens behov og deltagelse i forberedende aktiviteter. Elevernes behov defineres ud fra deres kognitive kompetencer, som er operationaliseret ved karaktergennemsnit i dansk og matematik i grundskolens afgangsprøve. Datagrundlaget er registre i Danmarks Statistik om populationen af individer, der er fyldt 14 år mellem i perioden 2007 til 2015 og analyserne er fortaget på Danmarks Statistiks forskeradgang.

Sekretariatet for ekspertgruppen har foretaget en større registeranalyse, som kortlægger og beskriver de unges veje gennem uddannelsessystemet, herunder de unges brug af forberedende tilbud. Formålet med den statistiske analyse er at supplere sekretariatets arbejde ved at afdække sammenhængen mellem dygtighed og deltagelse i forberedende tilbud.

En vigtig del af denne analyse er endvidere at analysere betydningen af fysisk tilstedeværelse af forberedende tilbud. Hypotesen er, at tilbud (eksempelvis produktionsskole) anvendes i større grad i de kommuner, hvor der er en institution (produktionsskole) end i kommuner hvor der ikke er – uafhængigt af de unges dygtighed/behov. En anden hypotese som testes vedrører betydningen af forældrenes uddannelse. Ungeundersøgelsen og andre tidligere undersøgelser har vist, at særligt forældre med videregående uddannelse påvirker de unges uddannelsesvalg. Hypotesen er, at børn af forældre med videregående uddannelse i højere grad deltager i "boglige" forberedende tilbud, som eksempelvis AVU, mens børn af forældre uden videregående uddannelse i højere grad deltager i "praktiske" forberedende tilbud, såsom produktionsskole.

Resultatet af den statistiske analyse er blevet anvendt i til udarbejdelse og understøttelse af pejlemærker, men kan også findes i det selvstændigt appendiks, *Statistisk analyse*.

3.5. Unge- og forældresurvey

Ungesurvey

De unges holdninger og adfærd i relation til de forberedende tilbud spiller en vigtig rolle i den samlede analyse. For at afdække de unges holdninger er der gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt unge i alderen 15-24 år, som ikke har gennemført en ungdomsuddannelse, og som i løbet af det seneste år har været i et forberedende tilbud. Undersøgelsen er gennemført med postal invitation og telefonisk opfølgning. Og der blev indsamlet 1.005 besvarelser i perioden 24. august – 14. september 2016. Analysen består af tre hovedelementer, jf. nedenfor.

A. Afdækning af uddannelsesvalg ved brug af MaxDiff

Der er gennemført en MaxDiff-analyse som muliggør rangering af forskellige kriterier for uddannelsesvalg. De unge er blevet spurgt "*Hvilket af følgende kriterier er mest vigtig, og hvilket er mindst vigtig for dit valg af uddannelse*". Herefter er de tolv gange blevet præsenteret for fire kriterier, hvor de skulle angive hvilken, der var "*mindst vigtig*" og "*mest vigtig*". Med udgangspunkt i deres besvarelser er rangeringen beregnet, så man kan fortolke kriteriernes relative vigtighed.

B. Afdækning af betydning af økonomiske incitamenter gennem surveyeksperiment

Der er gennemført et surveyeksperiment, som giver mulighed for at afdække betydningen af økonomiske incitamenter uden at spørge direkte ind til det. Eksperimentet består i, at den unge præsenteres for en beskrivelse af en ny fiktiv uddannelse samt en information om forsørgelse under uddannelsen. Respondenterne inddeles tilfældigt i tre grupper, hvor den første gruppe præsenteres for uddannelsen uden information om forsørgelse (kontrolgruppe), den anden gruppe præsenteres for uddannelsen med en månedlig forsørgelse på 1.280 kr. og den tredje gruppe præsenteres for uddannelsen med en månedlig forsørgelse på 5.080 kr.

C. analyse af sammenhæng mellem motivation for uddannelse, arbejdserfaring og ensomhed

Analysen af sammenhængen mellem motivation for uddannelse, arbejdserfaring og ensomhed gennemføres ved statistiske sammenhængsanalyser.

Forældresurvey

Forældres viden om uddannelsessystemet spiller en væsentlig rolle for om og hvordan de rådgiver deres børn om valg af uddannelse. Forældrenes centrale rolle i forbindelse med uddannelsesvalget er påvist i mange undersøgelser, hvorfor en forældresurvey er yderst relevant. Der er gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt forældre til unge i alderen 15-18 år.

Undersøgelsen er gennemført på Epinions Danmarkspanel blandt 500 forældre, som har et eller flere børn mellem 15 og 18 år. Den er gennemført i perioden 25-28. august 2016. På linje med ungeundersøgelsen bidrager forældreundersøgelsen med at afdække kriterier for uddannelsesvalg ved brug af MaxDiff og betydning af økonomiske incitamenter gennem surveyeksperiment (som beskrevet ovenfor).

Observationerne fra unge- og forældresurveyet er dels blevet anvendt i til udarbejdelse og understøttelse af pejlemærker, men kan også findes i to selvstændige appendiks: *Ungeanalyse* og *Forældreanalyse*.

4. Bruttokatalog – pejlemærker og løftestænger

1 – Organisering og samarbejde

Pejlemærke	Løftestænger
<p>1.1</p> <p>Fælles sagsbehandling med udgangspunkt i den unge gennem fx etablering af ungeforvaltning eller faste procedurer for koordineret indsats eller fælles sagsbehandling</p>	Etablering af "én dør ind" i kommunen for den enkelte unge, fx via et ungehus, jf. organisering og samarbejde (III/IV)
	Sikring af, at unge med multiple problemer kun har én kommunal kontaktperson, som forestår eller faciliterer den unges kontakt med forvaltninger, sagsbehandlere, vejledere. Modellen kendes fra Schweiz (Epinion, 2016, Rapport under udarbejdelse)
	Mentorer og sagsbehandlere følger den unge og ikke forvaltningsstrukturen, således at den unge har et fast holdepunkt
<p>1.2</p> <p>Styrkelse af fælles struktur mellem UU- og jobcenter</p>	Sikre, at den unge er i centrum for sagsbehandlingen - på tværs af den kommunale søjlestruktur - gennem fx: <ul style="list-style-type: none"> ▪ matrix organisering af forvaltningerne med udgangspunkt i den unge ▪ formelt struktureret tværfaglig sagsbehandling, således at sager ikke skal overleveres mellem forvaltninger inden endelige afgørelse ▪ etablering af tværfaglige teams, der mødes regelmæssigt og sagsbehandler enkeltssager tværgående og har det samlede ansvar for den enkelte borger
	Tæt samarbejde gennem fx fysisk samlokation og/eller organisering under samme forvaltning og samme ledelse
	Én vej ind for den unge. Fx ved at alle unge der kommer for at melde sig arbejdsløs først taler møder en person med fokus på uddannelse
	Samlet/entydigt ansvar for unge fra 15 år op til de er 30 år/har gennemført en ungdomsuddannelse
<p>1.3</p> <p>Faste, enkle og ubureaukratiske procedurer for udveksling af elever mellem alle relevante uddannelser</p>	Første kontakt med den unge vedrører uddannelsesvejledning, når den unge henvender sig i jobcenteret, så fokus kan blive på uddannelse
	Også fra kommunalt hold fastholdes et fokus på unge i risiko for frafald både før og efter studiestart på en ungdomsuddannelse – fx gennem mentor eller ansvarsoverdragelse
	Etablering af enkle procedurer omkring udveksling af elever og kursister mellem forskellige uddannelser i kortere eller længere perioder. Procedurene kan etableres på centralt eller kommunalt niveau
	Forsimpling i bureaukrati omkring skift mellem uddannelser i kortere perioder – fx ved at øge muligheder for 'snusepraktik' uden ud- og indskrivning
	Indførelse af et enkelt system for melleminstitutionel fakturering ved kortvarig udveksling (snusepraktik) af elever
<p>1.4</p> <p>Sikring af stærk koordinerende struktur mellem uddannelsesinstitutionerne og relevante kommunale aktører</p>	Etablering af klare principper for ansvars kæden i forbindelse med de unges overlevering, hvor ingen institutioner slipper den unge før, de er sikre på, at vedkommende er i gang i et andet tilbud eller er i gang med et forløb i kommunalt regi. Ansvarsfordelingen skal være entydigt fastlagt ifm. overgange
	Styrkelse og sikring af brobygning til EUD fra forberedende tilbud
	Etablering af klare principper for ansvars kæden i forbindelse med de unges overlevering, hvor ingen institutioner slipper den unge før, de er sikre på, at vedkommende er i gang i et andet tilbud eller er i gang med et forløb i kommunalt regi. Ansvarsfordelingen skal være entydigt fastlagt ifm. overgange
	Håndholdt overlevering fra den afgivende institution eller myndighed til anden instans. Fx fra ungdomsuddannelsesinstitutioner til andre forberedende tilbud eller myndigheder
	Størst mulig fastholdelse af den unges kontaktperson fra kommunen hele vejen igennem uddannelse
Øget brug af ungedatabasen og anden relevante uddannelsesstatistik til monitorering og registrering samt som grundlag for ledelsesinformation til kommunen	

Kilde: QVARTZ-analyse

2 – Data og vidensdeling

Pejlemærke	Løftestænger
<p>2.1</p> <p>Forbedret vidensoverdragelse mellem aktører</p>	Afsøgning af mulighederne for den videst mulige deling af data, som er relevante for uddannelsesinstitutionerne inden for den nuværende lovgivning samt inden for den kommende nye dataforordning, som træder i kraft fra og med 2018
	Udfordring af mulighederne inden for de rammer, som persondataloven på nuværende tidspunkt vurderes at sætte for deling af data mellem uddannelsesinstitutioner og andre relevante myndigheder ifm. unges uddannelsesforløb
	Etablering af faste og bindende procedurer og centrale retningslinjer for systematisk overlevering af viden i alle led af kæden – dvs. grundskole, 10. klasse, forberedende tilbud, ungdomsuddannelser og kommunalforvaltning. Både ved optagelse og frafald.
	Entydig placering af ansvaret for overlevering af data hos den afgivende institution eller forvaltning i forbindelse med overgange
	Etablering af faste, enkle og digitalt understøttede procedurer omkring indhentning af samtykkeerklæring til deling af data – både fra den unge og fra forældre, når det er relevant.
	Gode data i et fælles dokument, som alle aktører, der arbejder med de unge skal tage udgangspunkt i. Hovedansvaret kan fx forankres ved en central vejledningsinstans
	Bedre digital understøttelse af, at forældre eller den unge kan give tilslutning til deling af data
<p>2.2</p> <p>Forbedret adgang til relevant central ledelsesinformation</p>	Bedre adgang til data for tidligere elevers videre forløb i uddannelsessystemet, så uddannelser og forvaltninger kan evaluere egne initiativer
	Samarbejdsprogram mellem den centrale dataejer og de institutioner, der skal bruge ledelsesinformationen for at sikre større ejerskab og forståelse af data
	Staten udarbejder business cases til kommuner om brug af specifikke uddannelser, forløb og lignende. Staten udarbejder ligeledes businesscases til virksomhederne, som beskriver, hvad man får ud af at have en praktikant Modellen kendes fra Schweiz (Epinion, 2016, Rapport under udarbejdelse)
	Ungedatabasen videreudvikles med flere data og bedre datakvalitet som kan deles mellem forskellige aktører

Kilde: QVARTZ-analyse

3 – Overgang fra grundskolen

Pejlemærke	Løftestænger
<p>3.1</p> <p>Tidligere indsatser for unge med særlige behov (7.-9. klasse)</p>	Etablere flere muligheder for indkøringsforløb for unge, som ikke umiddelbart er klar til at tage den lige vej fra grundskole til ungdomsuddannelse
	Fokus på unge med stort fravær i udkolingen og iværksættelse af tidlige initiativer rettet mod af løfte disse unge
	Svage unge med lavt udbytte af grundskolen skal have bedre mulighed for at opfylde de sidste år af deres undervisningspligt i andet regi
	*Ordblindhed skal opdages så tidligt som muligt i grundskolen og børn/unge skal tildeles og beholde nødvendige hjælpemidler. Dette kan fx understøttes af vejledning af skolerne eller centrale krav
<p>3.2</p> <p>Større ansvarliggørelse af grundskolen for overgange</p>	Forpligtigelse for folkeskolen til – inden for persondataloven – at dele information med UU, andre kommunale forvaltninger og uddannelsesinstitutioner
	Klare målsætninger om overgange som centrale KPI'er for folkeskolerne som ligeværdigt supplement til folkeskolens få klare mål. Folkeskolen skal måles på, hvor mange unge der overgår til ungdomsuddannelse

Kilde: QVARTZ-analyse

4 – Vejledning og de unges incitamenter

Pejlemærke	Løftestænger
<p>4.1</p> <p>Justering af vejledningsindsatsen</p>	Mere målrettet vejledning mod EUD for elever, der har relativt dårligere forudsætninger for at gennemføre en gymnasial uddannelse og større behov for en praksisrettet
	Adskillelse af den objektive vejledningsfunktion og kompetencen til at oprette tilbud, som konkurrerer med andre på markedet
	Nyt navn til de ikke-uddannelsesparate i grundskolen med fokus på, hvad de unge kan frem for, hvad de ikke kan
<p>4.2</p> <p>Højere grad af ensretning af ydelser på tværs af tilbud og uddannelsesparathedsvurdering af de unge</p>	Ensrette ydelse til aktivitetsparate og uddannelsesparate og evt. supplere med anden behovsbestemt ydelse, som ikke er direkte bundet op på uddannelsesparathedsvurderingen i jobcenteret
	Ensretning af ydelse på tværs af uddannelsstilbud
	Fastholdelse af forhøjet ydelse som følge af bestemte diagnoser ved overgang til SU på en ungdomsuddannelse
	Bedre muligheder for SU under turboforløb

Kilde: QVARTZ-analyse

5 – Forberedende tilbud

Pejlemærke	Løftestænger
<p>5.1</p> <p>Mere praktiskrettet uddannelse og de rette niveauer for målgruppen</p>	Der skal være større fleksibilitet til at lave forløb, der passer til de svage unge med personlige og sociale problemer
	Bedre mulighed for forberedende med de rette niveauer for målgruppen
	Videre rammer for sammensætning af SU-udløsende forløb
<p>5.2</p> <p>Bedre muligheder for opnåelse af formelle krav til en EUD (2-tal i dansk og matematik)</p>	Udvidelse af mulighederne for hvilke institutioner, der kan afholde undervisning og eksamen rettet mod det adgangsgivende 2-tal
	Større fleksibilitet i afholdelse af prøver rettet mod overgang til EUD (2-taller). Fx mulighed for afholdelse af EUD-adgangsgivende prøver
	Bedre samarbejde omkring undervisning og prøveafholdelse i erhvervsdansk og -matematik mellem ungdomsskolen og fx produktionsskoler
<p>5.3</p> <p>Ensrettet adgang til forberedende tilbud inden for givne målgrupper</p>	Reduktion af den kompleksitet den unge møder, ved at vedkommende kun skal forholde sig til én samlet indgang til uddannelse og kommunen, fx en ungeforvaltning, jf. fokusområde 1 organisering og samarbejde
	Ens vilkår for visitation og adgang til alle forberedende tilbud, således at adgangsprocedurer ikke har selvstændig betydning for uddannelsesvalg. Al visitation kan fx samles ét sted
	Hel eller delvis adskillelse af ret til uddannelseshjælp (ydelsen) og retten til at modtage andre understøttende tilbud fra jobcenteret eller andre aktører
<p>5.4</p> <p>Ensartede finansieringsvilkår på tværs af de forberedende tilbud og på tværs af alder</p>	Ensretning af finansieringsansvar på tværs af alle forberedende uddannelsstilbud, så økonomiske incitamenter ikke forvrider de unges uddannelsesforløb
	Etablering af ensartet finansiering af forberedende tilbud uanset de unges alder, således at der fx åbnes op for 15-17-åriges mulighed for forberedende tilbud
	Afskaffelse eller lempelse af rammestyringen på KUU og TAMU's aktivitet – eller genberegning af rammen
<p>5.5</p> <p>Øget synlighed og systematik i den løbende opfølgning med forberedende uddannelser</p>	Indførelse af klare mål om overgange for de forskellige uddannelsesinstitutioner
	Tydligere opfølgning på mål resultater fra celtral hold
	Tættere dialog om kvalitet og udvikling mellem institutioner, kommuner og ministerie
	Monitorering af kommunernes performance om ungemålgruppen 15-30 med fokus på både uddannelse og beskæftigelse med udgangspunkt i faste mål

Kilde: QVARTZ-analyse

6 – Fastholdelse på uddannelser

Pejlemærke	Løftestænger
<p>6.1</p> <p>Personlig støtte gøres uafhængig af alder og uddannelsesstatus</p>	Mulighed for anvendelse af tilbud og støtte i en kortere periode før og efter den 18. fødselsdag, når der er behov
	Ensretning af mulighed for SPS, it-rygsæk, mentorstøtte, psykologisk bistand mv. på tværs af uddannelser og den unges alder (over/under 18)
	Hjælpe midler skal følge den unge på tværs af overgange, herunder fx it-rygsæk, mentor, bostøtte mv.
	Bedre muligheder for tidlig støttende indsats for de unge før de falder fra frem for i kommunalt regi efter, at de er droppet ud
	Iværksættelse af tidlige indsatser over for frafaldstruede – fx fastholdelses- eller overgangsmentor

Kilde: QVARTZ-analyse

7 – Praktikpladssamarbejde med virksomheder

Pejlemærke	Løftestænger
<p>7.1</p> <p>Kommunale aktører og uddannelser understøtter enkeltheden for praktikvirksomheder</p>	Sikring af én indgang eller kontaktperson for den enkelte virksomhed, som er stabil over en længere periode
	Fastholdelse af hjælp med papirarbejde til mindre virksomheder
	Øget dialog med og hjælp til større virksomheder omkring deres oplevelse af kompleksitet på området
	Staten udarbejder businesscases til virksomhederne, som beskriver, hvad man får ud af at have en praktikant. Modellen kendes fra Schweiz (Epinion, 2016, Rapport under udarbejdelse)
<p>7.2</p> <p>Sikring af, at praktikanterne kan tilføre tilstrækkelig nettoværdi til praktik-virksomheden</p>	Fokus på perspektiverne for efterfølgende fastansættelse når den unge kommer i praktik
	Større fleksibilitet omkring reglerne om farligt arbejde i forbindelse med kortere praktikophold
	Tilpasning af virksomhedernes økonomiske byrde, så udgiften står mål med de unges bidrag til virksomheden

Kilde: QVARTZ-analyse

www.qvartz.com

COPENHAGEN
Ryesgade 3A
2200 Copenhagen N
Denmark
+45 33 17 00 00

STOCKHOLM
Birger Jarlsgatan 7
111 45 Stockholm
Sweden
+46 (0)8 614 19 00

OSLO
Wergelandsveien 21
0167 Oslo
Norway
+47 22 59 36 00

QVARTZ