



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Maj 2022

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

indsatsen for at fastholde udsatte unge i uddannelse

Opfølgning i sagen om indsatsen for at fastholde udsatte unge i uddannelse (22/2019)

29. april 2022

RN 306/22

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om indsatsen for at fastholde udsatte unge i uddannelse, som blev indledt med en beretning i 2020. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 18. januar 2021.



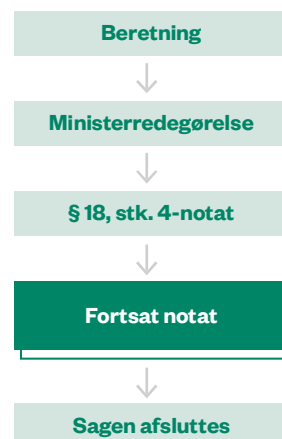
Konklusion

Beskæftigelsesministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet har taget en række initiativer til at sikre, at flest muligt udsatte unge gennemfører en uddannelse. Rigsrevisionens gennemgang viser, at ministeriernes initiativer bidrager til en øget opmærksomhed på, at kommunerne og erhvervsskolerne efterlever lovens krav om støtte og vejledning til unge med særlige behov og risiko for at falde fra uddannelse. Rigsrevisionen finder ministeriernes initiativer tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Beskæftigelsesministeriet har taget initiativer til monitorering af og opfølgning på kommunernes overholdelse af lovens bestemmelser om tilbud til unge. Ministeriet har bl.a. indskærpet over for kommunerne, at de har pligt til at gennemføre læse-, skrive- og regnetests. Ministeriet har desuden udstedt en juridisk vejledning vedrørende uddannelseshjælpsmodtagere.
- Børne- og Undervisningsministeriet har fulgt op på erhvervsskolernes efterlevelse af lovens krav om støtte til udsatte unge og har indskærpet reglerne om støtte og vejledning samt om registrering af risiko for frafald over for erhvervsskolerne. Indskærpelserne sker bl.a. på baggrund af en række analyser i forbindelse med ministeriets tematiske tilsyn og risikobaserede tilsyn. Ministeriet har desuden analyseret og fulgt op på årsagerne til frafald blandt elever på erhvervsuddannelserne.
- Beskæftigelsesministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet har samarbejdet om en række initiativer til at styrke kommunikationen mellem kommuner og erhvervsskoler, og ministerierne har derved styrket udvekslingen af oplysninger om de unges behov for støtte og vejledning samt om risiko for frafald.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i september 2020 en beretning om indsatsen for at fastholde udsatte unge i uddannelse. Beretningen handlede om Beskæftigelsesministeriets og Børne- og Undervisningsministeriets indsats for at sikre, at flest muligt udsatte unge gennemfører en uddannelse. Beretningen tog afsæt i 2 reformer, kontanthjælpsreformen fra 2013 og erhvervsuddannelsesreformen fra 2015. Et centralt mål med kontanthjælpsreformen er at få flere unge i uddannelse og give dem bedre muligheder for efterfølgende at blive en del af arbejdsmarkedet. Erhvervsuddannelsesreformen har tilsvarende som målsætning, at flere unge skal gennemføre en uddannelse. For begge reformer gælder desuden, at de unge skal sikres en god overgang til uddannelse.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at målet med reformerne langt fra er nået. Statsrevisorerne henviste til, at Rigsrevisionens undersøgelse viser, at kun 15 % af de 8.000 udsatte unge (med uddannelsespålæg) gennemførte den uddannelse, som de havde påbegyndt i perioden 2014-2019. For den samlede gruppe af unge på 26.900 (der påbegyndte uddannelse med uddannelsespålæg eller af egen drift) gennemførte kun 34 % uddannelsen. Statsrevisorerne kritiserede Beskæftigelsesministeriets og Børne- og Undervisningsministeriets indsats for at sikre, at flest mulige udsatte unge gennemfører en uddannelse, og bemærkede, at dette har store negative konsekvenser både for de udsatte unge og for samfundskøkonomien.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgingspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgingspunkt	Status
1. Beskæftigelsesministeriets opfølgning på kommunernes overholdelse af lovens bestemmelser om tilbud til de unge.	Behandles i dette notat.
2. Børne- og Undervisningsministeriets opfølgning på erhvervsskolernes efterlevelse af lovens krav om støtte til udsatte unge og på årsagerne til det høje frafald blandt de unge.	Behandles i dette notat.
3. Beskæftigelsesministeriets og Børne- og Undervisningsministeriets indsats for at sikre overdragelse af oplysninger om den unges behov for støtte og risiko for frafald.	Behandles i dette notat.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de ovenstående punkter.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Ministeriernes initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Beskæftigelsesministeriets og Børne- og Undervisningsministeriets initiativer i forhold til opfølgningspunkterne. Gennemgangen er baseret på materiale sendt fra ministeriet.

Beskæftigelsesministeriets opfølgning på kommunernes overholdelse af lovens bestemmelser om tilbud til de unge

7. Statsrevisorerne bemærkede, at Beskæftigelsesministeriet har været for passiv over for, at kommunerne ikke overholder lovens bestemmelser om tilbud til de udsatte unge, selv om ministeriet har haft viden om manglende regelefterlevelse siden 2015. Kommunerne har kun givet ca. halvdelen af de udsatte unge aktiveringstilbud til tiden, og 86 % af de unge har ikke fået foretaget en læse-, skrive- og regnetest. Statsrevisorerne fandt det endvidere relevant, at også KL undersøger årsagerne hertil.

8. Beskæftigelsesministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at ministeren tager Rigsrevisionens og Statsrevisorernes kritik meget alvorligt. Det fremgik af redegørelsen, at det lå ministeren meget på sinde, at den uddannelsesrettede indsats i landets kommuner ikke alene får de unge i gang med en uddannelse, men også i videst muligt omfang understøtter, at de gennemfører en uddannelse.

Beskæftigelsesministeren oplyste desuden i sin redegørelse, at det skærpede tilsyn, som trådte i kraft den 1. januar 2020, vil medføre en styrket og systematisk faglig monitorering og opfølgning på kommunernes indsats, så det i højere grad bliver muligt at skride ind over for de kommuner, der ikke lever op til deres ansvar i forhold til beskæftigelsesindsatsen. Kommuner, der ikke formår at få borgere i job eller uddannelse, og som ikke giver en aktiv indsats til borgerne, vil ifølge ministeren blive underlagt en skærpet opfølgning.

Beskæftigelsesministeren oplyste derudover i sin redegørelse om følgende initiativer til fremadrettet sikring af rammerne for opfølgning på kommunernes lovpligtige indsatser til de unge:

- målrettet monitorering og opfølgning på centrale lovkrav i kontanthjælpsreformen
- indsamling og udstilling af data om læse-, skrive- og regnetests
- udstedelse af en juridisk vejledning, der afklarer tvivlsspørgsmål vedrørende indsatsen for unge i kontanthjælpssystemet.

Målrettet monitorering og opfølgning på centrale lovkrav

9. Rigsrevisionens opfølgning viser, at Beskæftigelsesministeriets løbende monitorering og opfølgning på lovkrav i kontanthjælpsreformen er blevet styrket gennem det skærpede tilsyn. Ministeriet har også etableret opfølgning på kommunernes overholdelse af lovkrav om samtaler og tilbud i den tidlige indsats til bl.a. modtagere af uddannelseshjælp.

Rigsrevisionens opfølgning viser, at Beskæftigelsesministeriets nye opfølgning og monitorering af kommunernes overholdelse af lovkrav om samtaler og tilbud til bl.a. uddannelseshjælpsmodtagere i den tidlige indsats de 6 første måneder af ledighedsperioden er igangsat i august 2021. Ministeriet har gennemført en monitorering af og opfølgning på kommunernes overholdelse af krav om samtaler for perioden juli - september 2021. Ministeriet har i august 2021 fulgt op over for de 19 kommuner, som ikke opfyldte lovkravet til samtaler i perioden. Ministeriet vil tilsvarende monitorere og følge op på manglende afgivelse af tilbud med udgangspunkt i kommunernes indsats i perioden januar - marts 2022. På baggrund af disse data vil ministeriet månedligt følge op på kommunernes afgivelse af tilbud på baggrund af kommunernes indsats for de seneste 3 måneder.

Desuden udtager Beskæftigelsesministeriet efterfølgende kommuner til skærpet tilsyn på baggrund af resultaterne fra ministeriets monitorering og opfølgning på samtaler og tilbud. Opfølgningen over for kommuner i forhold til afgivelse af tilbud i 2021 og 2022 vil bygge på en tilpasset opfølgningsmodel, så der tages højde for COVID-19-restriktionerne i beskæftigelsesindsatsen i 1. halvår 2021.

10. Beskæftigelsesministeriet har desuden gennemført en fokusrevision i efteråret 2021, der undersøgte kommunernes administration af indsatsen over for uddannelseshjælpsmodtagere. Fokusrevisionen viser en række opmærksomhedspunkter, som ministeriet vil følge op på.

Indsamling og udstilling af data om læse-, skrive- og regnetests

11. Kommunerne skal ifølge § 39 i bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats sikre, at udsatte unge gennemfører en læse-, skrive- og regnetest, såfremt de ikke har en ungdomsuddannelse.

Rigsrevisionens opfølgning viser, at STAR i juli 2020 og marts 2021 har udsendt påmindelser til landets jobcentre om pligten til at tilbyde og registrere læse-, skrive- og regnekurser samt tests.

Rigsrevisionens opfølgning viser også, at STAR har indsamlet og udstillet data om kommunernes brug af læse-, skrive- og regnetests på jobindsats.dk i foråret 2022.

STAR har derudover i februar 2022 gennemført et praksistjek af kommunernes arbejde med at spotte, screene og planlægge indsatsen over for borgere med behov for et kompetenceløft. Praksistjekket havde også til hensigt at skabe viden om årsagerne til den lave testregistrering i kommunerne. STAR arbejder videre med kommunernes brug af læse-, skrive og regnetests ud fra resultaterne af praksistjekket i foråret 2022.

Udstedelse af juridisk vejledning

12. Beskæftigelsesministeriet udsendte *Vejledning om visitation, virksomhedsrettet indsats og job som vejen til uddannelse for uddannelseshjælpsmodtagere* den 23. marts 2021. Vejledningen afdækker en række tvivlsspørgsmål vedrørende indsatsen for unge i kontanthjælpsystemet, der modtager uddannelseshjælp. Den indeholder bl.a. information om reglerne for visitation af uddannelseshjælpsmodtagere og information om læse-, skrive- og regnetests.

13. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Beskæftigelsesministeriet har taget en række initiativer til monitorering af og opfølgning på kommunernes overholdelse af lovens krav om tilbud til unge. Ministeriet har indsamlet data fra kommunerne vedrørende læse-, skrive- og regnetests og arbejder på at udstille dem. Ministeriet har desuden udstedt en juridisk vejledning til jobcentrene vedrørende uddannelseshjælpsmodtagere. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Børne- og Undervisningsministeriets opfølgning på erhvervsskolernes efterlevelse af lovens krav om støtte til udsatte unge og på årsagerne til det høje frafald blandt de unge

14. Statsrevisorerne bemærkede, at Børne- og Undervisningsministeriet ikke har sikret sig viden om, at erhvervsskolerne ikke efterlever lovens krav om støtte til de unge, der har brug for det. Skolerne har kun givet støtte i 8 % af sagerne. Statsrevisorerne bemærkede videre, at ministeriet ikke har undersøgt årsagerne til det høje frafald blandt udsatte unge på erhvervsskolerne og heller ikke har iværksat initiativer til at nedbringe frafaldet.

15. Børne- og undervisningsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at ministeren tog Rigsrevisionens og Statsrevisorernes kritik meget alvorligt. Det er ifølge ministeren ikke tilfredsstillende, når uddannelsessystemet ikke gør alt, hvad det kan, for at fastholde unge med uddannelsespålæg på skolebænken, og ministeren var enig i, at frafaldet på erhvervsskolerne var for højt for især de unge, der kommer direkte fra beskæftigelsessystemet.

Børne- og undervisningsministeren oplyste desuden, at Børne- og Undervisningsministeriet fremadrettet ville arbejde med en række initiativer til sikring af erhvervsskolernes overholdelse af lovens bestemmelser om indsatser til unge. Ifølge ministeriet ville Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK) udsende hyrdebrev til alle erhvervsskoler, hvori reglerne for tildeling af støtte og vejledning samt kontaktlærere understreges. STUK ville desuden inddrage skolelederforeningerne i arbejdet med at sikre, at skolerne har kendskab til og overholder reglerne, og at de har et særligt fokus på elever med behov for støtte og vejledning. Herudover oplyste ministeren, at ministeriet ville undersøge mulighederne for at lave en årlig opgørelse over frafaldet af unge fra målgruppen. Endelig fremgik det af redegørelsen, at ministeriet fremadrettet ville bede erhvervsskoler, der udtages til screening i forbindelse med ministeriets tilsyn, om at afgive en statusredegørelse for særlige udfordringer med særlige elevgrupper, herunder elever med uddannelsespålæg.

16. Rigsrevisionen opfølgning viser, at STUK har fulgt op på erhvervsskolernes efterlevelse af lovens krav om støtte til udsatte unge. STUK har gennemført et tematisk tilsyn, hvor STUK har fulgt op på, om skolerne efterlever de gældende regler, bl.a. om skolerne vurderer udsatte unges behov for støtte og vejledning.

STUK har ligeledes gennemført et risikobaseret tilsyn med uddannelsesinstitutionerne, hvor STUK har bedt de erhvervsskoler, der udtages til tilsyn, om at afgive en statusredegørelse for deres arbejde med de kvalitetsindikatorer, hvor tilsynet har vist kritiske værdier. Institutionerne skal redegøre for udfordringer med fastholdelse af særlige elevgrupper, herunder elever med uddannelsespålæg. STUK har i 2021 benyttet oplysningerne fra den nye statusredegørelse til et yderligere enkeltstilsyn over for 5 institutioner, der har udfordringer med fastholdelse.

Rigsrevisionens opfølgning viser også, at Børne- og Undervisningsministeriet har fulgt op på årsagerne til det høje frafald blandt de unge.

Dels udarbejdede STUK i september 2021 en opgørelse over frafaldet af elever med uddannelsespålæg trin 1-4 fra erhvervsuddannelsesforløb i perioden 2018-2020. STUK fandt, at frafaldet var 10 % større blandt elever med uddannelsespålæg end blandt elever uden uddannelsespålæg.

Dels har Styrelsen for IT og Læring (STIL) fulgt op på årsagerne til frafald ved at gennemføre en analyse af årsagerne, hvor STIL bl.a. fandt, at uddannelsespålæg i højere grad end socioøkonomiske faktorer kan forklare frafaldet blandt elever på erhvervsuddannelserne.

STUK har fulgt op på tilsyn og analyser ved at sende resultaterne for hver enkelt skole i et hyrdebrev til alle udbydere af erhvervsuddannelser i november 2021. Resultaterne er efterfølgende blevet drøftet ved møder med henholdsvis skoleleder- og bestyrelsesforeninger samt med skolerne. I hyrdebrevet indgår bl.a. en oversigt over frafald blandt erhvervsuddannelseselever med og uden uddannelsespålæg fordelt på erhvervsuddannelsesinstitutioner, så den enkelte institution kan se sine egne data. Der indgår også en oversigt over, i hvor mange tilfælde hver institution forud for tidspunktet for en elevs afbrud af forløb har indberettet risiko for frafald til kommunen. I brevet indskærpede styrelsen, at erhvervsskolerne skal yde støtte og vejledning til elever med behov herfor, udarbejde handlingsplaner for alle elever samt, at skolerne skal indberette elever med risiko for frafald til Ungedatabasen, så kommunerne har mulighed for at følge op i forhold til eleverne.

17. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Børne- og Undervisningsministeriet gennem sit tilsyn har fulgt op på erhvervsskolernes efterlevelse af lovens krav om støtte til udsatte unge. Ministeriet har desuden fulgt op på årsagerne til frafald blandt elever på erhvervsuddannelserne gennem analyser. Ministeriet har på baggrund af ministeriets tematiske tilsyn og risikobaserede tilsyn samt analyser af årsager til frafald indskærpet reglerne om støtte og vejledning samt registrering af risiko for frafald over for erhvervsskolerne. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Beskæftigelsesministeriets og Børne- og Undervisningsministeriets indsats for at sikre overdragelse af oplysninger om den unges behov for støtte og risiko for frafald

18. Statsrevisorerne bemærkede, at Beskæftigelsesministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet ikke har sikret, at lovpligtige oplysninger om de udsatte unges behov for støtte og risiko for frafald er overdraget mellem kommuner og erhvervsskoler. Den begrænsede udveksling af oplysninger indebærer, at skolerne ikke kan tage hensyn til de unges særlige behov, og at kommunerne ikke kan iværksætte en indsats for at imødegå frafald.

Af børne- og undervisningsministerens og beskæftigelsesministerens redegørelser til beretningen fremgik det, at de 2 ministerier var ved at undersøge mulighederne for at forbedre kommunikationen mellem erhvervsskoler og kommuner. Ministrene oplyste desuden om følgende tværgående initiativer til at forbedre kommunikationen mellem den unge, beskæftigelsessystemet og uddannelsessystemet:

- et eftersyn af den digitale understøttelse af ungeindsatsen
- etablering af et fast koordinationsforum mellem Beskæftigelsesministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet
- styrkelse af det lokale samarbejde mellem kommuner og erhvervsskoler.

19. Rigsrevisionens opfølgning viser, at ændringerne af lov om aktiv beskæftigelsesindsats og lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen mv., der trådte i kraft den 1. januar 2022, betyder, at jobcentre skal vurdere, om personer, der optages på studie- eller erhvervskompetencegivende uddannelser, har behov for støtte. Jobcentre skal i så fald underrette uddannelsesinstitutionerne herom. Både jobcentre og uddannelsesinstitutionerne er i den forbindelse forpligtet til at underrette hinanden om kontaktoplysninger på relevante medarbejdere i forhold dialog om støttebehov.

Vi gennemgår i det følgende ministeriernes arbejde med de ovennævnte initiativer til styrkelse af kommunikationen mellem den unge, kommunen og erhvervsskolen.

Eftersyn af den digitale understøttelse af ungeindsatsen

20. Beskæftigelsesministeriet har gennemført et eftersyn af den digitale understøttelse af ungeindsatsen. Gennemsynet mundede ud i en rapport i juni 2021, som gav en række konkrete anbefalinger til forbedring af it-understøttelsen.

Eftersynets anbefalinger resulterede i en ny forbedret it-understøttelse, der blev sat i drift den 1. januar 2022. Den nye understøttelse betyder, at oplysningerne nu deles via eksisterende fagsystemer i kommunerne og på uddannelsesinstitutionerne. Det er bl.a. kontaktoplysninger på relevante medarbejdere, som jobcentre og uddannelsesinstitutionerne er forpligtet til at underrette hinanden om i forhold til dialog om støttebehov. Den nye it-løsning er indfaset, og de studieadministrative systemer er tilsluttet ungedatabasen i marts 2022.

Etablering af et tværministerielt koordinationsforum

21. I foråret 2020 etablerede Beskæftigelsesministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet et tværministerielt koordinationsforum på ungeområdet, der pr. 15. februar 2022 har afholdt 6 møder. Møderne har bl.a. givet anledning til at drøfte snitfladerne mellem de 2 ministerier og til at arbejde med initiativer til bedre dataudveksling.

Styrkelse af det lokale samarbejde mellem kommuner og erhvervsskoler

22. Rigsrevisionens gennemgang viser, at de 2 ministerier har arbejdet med en række initiativer til at styrke det lokale samarbejde mellem kommuner og erhvervsskoler.

STUK og STAR har i fællesskab afholdt 3 workshops med en række kommuner om styrkelse af samarbejdet mellem erhvervsskoler og kommuner om udsatte unge. I forlængelse af de 3 workshops udarbejdede STUK og STAR et inspirationspapir med vejledninger og anbefalinger til kommunerne om etablering af gode lokale samarbejdsrelationer. STUK og STAR har også gennemført 5 regionale webinarer i januar 2021 om vigtigheden af lokale samarbejder om unge, der overgår fra uddannelseshjælp til uddannelse.

Endelig har STUK, STAR, KL og skolelederforeningerne i forlængelse af webinarerne i marts 2021 sendt et fælles brev til alle kommuner og erhvervsskoler med det tidligere nævnte inspirationspapir samt budskab om et større fokus på gode samarbejdsrelationer.

De 2 ministerier har gennem STAR og STUK fulgt op på samarbejdet mellem erhvervsskoler og kommuner ved at gennemføre interviews af 13 kommuner og erhvervsskoler i perioden oktober - december 2021. Opfølgningen viser, at samarbejdet flere steder i landet var forbedret, men også at der fortsat er behov for, at STUK og STAR hjælper kommuner og erhvervsskoler med at sætte fokus på området. STAR og STUK har derfor inviteret alle landets kommuner og erhvervsskoler til at deltage i et regionalt seminar om samarbejdet om udsatte unge i maj/juni 2022. Invitationen er sendt til alle landets kommuner/jobcentre, erhvervsskoleudbydere, KL og Skolelederforeningen.

23. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Beskæftigelsesministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet i samarbejde har arbejdet med en række initiativer til at styrke kommunikationen mellem kommuner og erhvervsskoler, og at ministerierne derved har styrket udvekslingen af oplysninger om de unges behov for støtte og vejledning og risiko for frafald. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.