



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Oktober 2023

**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 (beretning nr. 22/2019)

18. september 2023

RN 310/23

I. Baggrund og konklusion

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 notater til Statsrevisorerne af 18. januar 2021 og af 29. april 2022.

Rigsrevisionen vurderede i 2022, at Beskæftigelsesministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet havde taget en række initiativer til at sikre, at flest muligt udsatte unge gennemfører en uddannelse, og indstillede på den baggrund, at sagen kunne lukkes. Statsrevisorerne ønskede fortsat at følge en række af nøgletallene i beretningen, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for 2021. Notatet her omhandler denne opfølgning.

2. 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.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, konstaterede de, at målet med reformerne langt fra var nået. Statsrevisorerne henviste til, at Rigsrevisionens undersøgelse viste, at kun 34% af de udsatte unge, der påbegyndte en erhvervsuddannelse efter et forløb på uddannelseshjælp, gennemførte uddannelsen.

Konklusion

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Beskæftigelsesministeriet har iværksat de initiativer, som ministeriet har stillet Statsrevisorerne i udsigt, og at der samlet set er en positiv udvikling i kommunernes lovmedholdelighed. Rigsrevisionen forventer, at den positive udvikling fortsætter, givet ministeriets initiativer til monitorering af og opfølgning på kommunernes overholdelse af lovens bestemmelser om tilbud til unge. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at opfølgningen på Beskæftigelsesministeriets initiativer kan afsluttes.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

Rigsrevisionens opfølgning viser, at Børne- og Undervisningsministeriet har iværksat de initiativer, som de har stillet Statsrevisorerne i udsigt, og at de udsatte unges frafald på grundforløbet er reduceret, hvilket kan være et udtryk for en begyndende positiv udvikling. Opfølgningen har fundet sted relativt kort tid efter beretningens afgivelse, og populationen af unge, der har gennemført en erhvervsuddannelse, er lille. Resultaterne er derfor behæftet med en vis usikkerhed. Rigsrevisionen vil følge op på, om den positive udvikling i gennemførelsesprocenten fortsætter, og orientere Statsrevisorerne om udviklingen i 1. halvår 2027, når en større andel af de unge har haft mulighed for at påbegynde og gennemføre en erhvervsuddannelse. Rigsrevisionen vil i den forbindelse endvidere vurdere Børne- og Undervisningsministeriets initiativer ved en eventuel negativ udvikling.

II. Status på sagen

4. Det fremgik af Endelig betænkning over statsregnskabet for 2021, at Statsrevisorerne har bedt Rigsrevisionen om fortsat at følge op på sagen i efteråret 2023. Opfølgningen skal omfatte effekten af de reformer og initiativer, som Beskæftigelsesministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet har iværksat for at fastholde udsatte unge i uddannelse.

Effekten kan måles ved en opgørelse af udviklingen i udvalgte nøgletal, herunder hvor mange af de udsatte unge der siden 2014 har gennemført påbegyndt uddannelse, og hvor mange unge der har fået aktiveringstilbud til tiden.

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

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

Opfølgningspunkt	Status
1. Beskæftigelsesministeriets opfølgning på kommunernes overholdelse af lovens bestemmelser om tilbud til de unge.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 29. april 2022.
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.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 29. april 2022.
3. Beskæftigelsesministeriets og Børne- og Undervisningsministeriets indsats for at sikre overdragelse af oplysninger om den unges behov for støtte og risiko for frafald.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 29. april 2022.
4. Resultatet af de reformer og initiativer, som Beskæftigelsesministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet har iværksat for at fastholde udsatte unge i uddannelse.	Behandles i dette notat. Rigsrevisionen vil fortsat følge op over for Børne- og Undervisningsministeriet i forhold til udviklingen i udsatte unges gennemførelsesprocent på erhvervsuddannelserne.

III. Ministeriernes initiativer

6. Vores opfølgning i forbindelse med dette notat er baseret på en population af unge på uddannelseshjælp, som er visiteret uddannelses- eller aktivitetsparate og er mellem 18 og 30 år. For at kunne sammenligne resultaterne har vi så vidt muligt foretaget de samme metodiske valg og afgrænsninger i forbindelse med opfølgningen som i beretningen.

Beskæftigelsesministeriets indsats over for udsatte unge

Udviklingen i kommunernes lovmedholdelighed har samlet set været positiv. Rigsrevisionen forventer, at den positive udvikling fortsætter, givet Beskæftigelsesministeriets initiativer til monitorering af og opfølgning på kommunernes overholdelse af lovens bestemmelser om tilbud til unge. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende og vurderer derfor, at opfølgningen på Beskæftigelsesministeriets initiativer kan afsluttes.

7. Statsrevisorerne bemærkede til beretningen, at Beskæftigelsesministeriet havde været for passiv over for, at kommunerne ikke overholdt lovens bestemmelser om tilbud til de unge, selv om ministeriet havde haft viden om manglende regelefterlevelse siden 2015.

8. Rigsrevisionens opfølgning i april 2022 viste, at Beskæftigelsesministeriet havde 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 også udviklet en selvstændig måling på Jobindsats.dk, hvor man løbende kan følge kommunernes anvendelse af læse-, skrive- og regnetests. Ministeriet har desuden udarbejdet en juridisk vejledning vedrørende uddannelseshjælpsmodtagere.

Endelig viste opfølgningen fra april 2022, at Beskæftigelsesministeriet gennem det skærpede tilsyn har styrket den løbende monitorering af og opfølgning på beskæftigelsesindsatsen til bl.a. uddannelseshjælpsmodtagere, 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. Ministeriet har oplyst, at ministeriet fortsætter den løbende monitorering og opfølgning og bl.a. udstiller centrale nøgletal på Jobindsats.dk.

9. Vi har undersøgt udviklingen i udvalgte nøgletal på Beskæftigelsesministeriets område, herunder udviklingen i:

- forløbslængde
- samtaler
- tilbud om aktivering
- læse-, skrive- og regnetests.

Det er indledningsvist værd at bemærke, at der var markant færre unge, der overgik fra uddannelseshjælp til en erhvervsuddannelse i perioden 2018-2022 (ca. 6.000 unge) end i perioden 2014-2018 (ca. 27.000 unge). Den mindre søgning kan ifølge Beskæftigelsesministeriet til dels forklares med, at jobcentrene efter en konkret vurdering kan vælge at tilbyde de udsatte unge en jobrettet indsats i stedet for en uddannelsesrettet indsats. Derudover oplyser Beskæftigelsesministeriet, at det er en generel tendens, at antallet af elever, der påbegynder en erhvervsuddannelse, er faldet i perioden.

10. Vi har fulgt op på de udvalgte nøgletal vedrørende Beskæftigelsesministeriets indsats over for udsatte unge før uddannelsesstart. Boks 1 beskriver den afgrænsning, vi anvender i analyserne på Beskæftigelsesministeriets område.

Boks 1

Afgrænsning - beskæftigelsesindsatsen

I denne del af opfølgningen, der handler om indsatsen før uddannelsesstart på Beskæftigelsesministeriets område, er undersøgelsesperioden afgrænset til 2021-2022, for at vi kan se resultatet af de reformer og initiativer, som er gennemført efter beretningens offentliggørelse, og for så vidt muligt at tage højde for suspenderingen af den aktive beskæftigelsesindsats under COVID-19 pandemien.

Forløbslængde

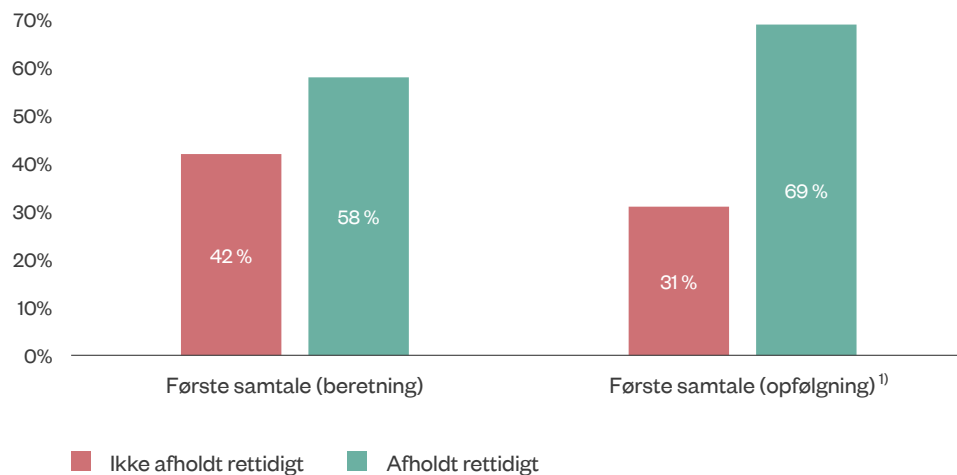
11. Uddannelsesparate skal i udgangspunktet kunne påbegynde en uddannelse inden for ca. 1 år. Det fremgik af beretningen, at et gennemsnitligt forløb på uddannelseshjælp varede 354 dage i perioden 2014-2018. Rigsrevisionens opfølgning viser, at længden på det gennemsnitlige forløb på uddannelseshjælp er faldet til 218 dage i perioden 2021-2022. De unge, der er startet på uddannelseshjælp efter 1. januar 2021, har altså gennemsnitligt kortere forløb end tidligere og lever op til målsætningen om, at de skal påbegynde en uddannelse inden for ca. 1 år.

Samtaler

12. Indtil 1. januar 2020 skulle de unge ifølge bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (lovbekendtgørelse nr. 807 af 1. juli 2015) have en første samtale med fysisk fremmøde inden for 1 uge. Dernæst skulle den unge have yderligere mindst 2 samtaler inden for de første 3 kalendermåneder. Pr. 1. januar 2020 er lovkravet ændret, så den unge skal have 4 samtaler inden for de første 6 måneder. Kravet om første samtale inden for 1 uge gælder dog fortsat.

Figur 1 viser resultaterne af Rigsrevisionens opfølgning på kommunernes afholdelse af første samtale.

Figur 1
Kommunernes afholdelse af første samtale



¹⁾ Opgørelsen er baseret på 38.213 forløb. Undersøelsesperioden er 2021-2022.

Kilde: Rigsrevisionen.

Opfølgningen viser, at 31 % af de udsatte unge ikke får den første samtale inden for lovens frist på 7 dage. Det er en forbedring i forhold til resultatet i beretningen, hvor 42 % af de unge ikke fik den første samtale rettidigt.

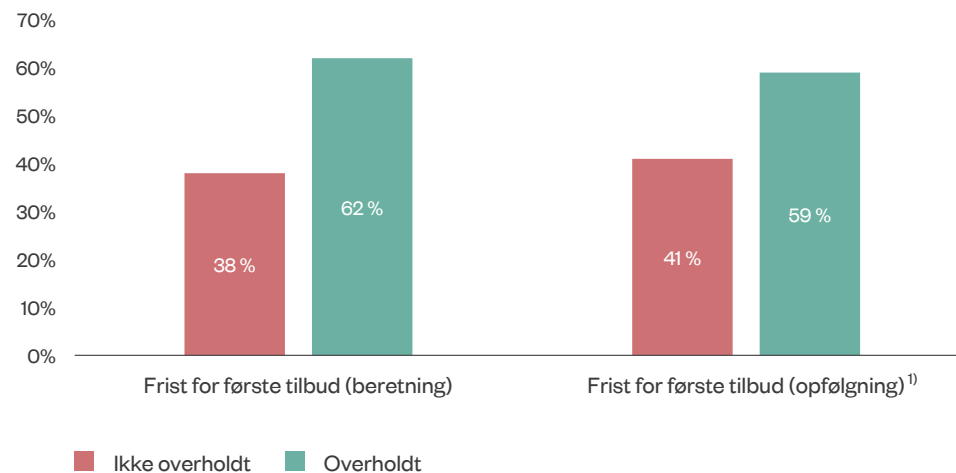
Det fremgik desuden af beretningen, at 55 % af de unge ikke fik de øvrige 3 lovpligtige samtaler inden for 3 måneder. Lovkravet er efterfølgende ændret til 4 samtaler inden for 6 måneder. Vi har opgjort, om kommunerne lever op til dette. I 61 % af forløbene afholdes mindst 4 samtaler inden for 6 måneder med de udsatte unge, mens de unge i 39 % af forløbene ikke får de lovpligtige samtaler. Kommunerne er dermed bedre til at efterleve det nuværende lovkrav.

Tilbud om aktivering

13. Kommunerne skal senest efter én sammenhængende måned på uddannelseshjælp give den unge et tilbud om aktivering i form af opkvalificerende kurser, brobygning, mentor e.l. Det fremgår af bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Indtil 1. januar 2022 var det ligeledes et krav, at den unge højst måtte have 4 sammenhængende uger uden tilbud.

Figur 2 viser resultaterne af Rigsrevisionens opfølgning på, om fristen for første tilbud om aktivering overholdes.

Figur 2
Overholdelse af frist for første tilbud om aktivering



¹⁾ Opgørelsen er baseret på 31.256 forløb. Opgørelsesperioden er 2021-2022.

Kilde: Rigsrevisionen.

Opfølgningen viser, at 41 % af de udsatte unge ikke bliver tilbudt aktivering i form af fx opkvalificerende kurser, brobygning eller mentor efter én måned på uddannelseshjælp. Dette er en mindre forværring sammenlignet med beretningens resultat. Beretningen viste, at 38 % af de udsatte unge enten ikke havde fået et aktiveringstilbud til tiden eller slet ikke havde fået et tilbud.

Vi har opgjort den tid, hvor den unge ikke deltager i et tilbud om aktivering. Det fremgik af beretningen, at 45 % af de udsatte unge ventede mere end 4 uger, før de modtog et tilbud.

Pr. 1. januar 2022 er lovkravet ændret, så der maksimalt må være 4 måneder mellem tilbud. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at kommunerne ikke lever op til det nye lovkrav i 34 % af alle forløb i 2022. Der er således tale om en forbedring i lovmedholdelighed.

Læse-, skrive- og regnetests

14. I henhold til § 39 i bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats har unge ret til en læse-, skrive- og regnetest. Beretningen viste, at de unge i 86 % af sagerne ikke fik gennemført en læse-, skrive- og regnetest. Til sammenligning viste beretningen også, at henholdsvis 89 % og 93 % af de uddannelsesparate og aktivitetsparate unge ikke havde en ungdomsuddannelse og derfor retmæssigt burde gennemføre en test. Beretningen konkluderede på den baggrund, at op mod 80 % af de unge ikke havde fået foretaget en læse-, skrive- og regnetest, selv om de levede op til lovens betingelser herfor.

I den opfølgende undersøgelse har 68 % af de udsatte unge ikke fået en læse-, skrive- og regnetest i perioden 2021-2022. Forudsætter vi, at andelen af unge uden en ungdomsuddannelse er konstant, er der sket en forbedring.

Beskæftigelsesministeriet oplyser, at ministeriet gentagne gange i perioden har fulgt op på kommunernes læse-, skrive- og regneindsats, bl.a. med en praksisundersøgelse. Praksisundersøgelsen viste bl.a., at de unge ofte ikke møder op til den planlagte test.

Børne- og Undervisningsministeriets indsats over for udsatte unge

De udsatte unges frafald på grundforløbet er reduceret, hvilket kan være et udtryk for en begyndende positiv udvikling. Rigsrevisionen vil følge op på, om den positive udvikling i gennemførelsesprocenten fortsætter. Rigsrevisionen vil i den forbindelse endvidere vurdere Børne- og Undervisningsministeriets initiativer ved en eventuel negativ udvikling.

15. Vi har undersøgt udviklingen på Børne- og Undervisningsministeriets område, herunder udviklingen i:

- overdragelse af oplysninger mellem kommuner og erhvervsskoler
- frafald på erhvervsuddannelserne.

Overdragelse af oplysninger mellem kommuner og erhvervsskoler

16. Statsrevisorerne bemærkede, at Beskæftigelsesministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet ikke havde sikret, at lovpligtige oplysninger om de udsatte unges behov for støtte og risiko for frafald er overdraget mellem kommuner og erhvervsskoler.

17. 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. Der er etableret en direkte kobling mellem de studieadministrative systemer og ungedatabasen, der sikrer, at kommunerne automatisk underrettes ved frafald.

Frafald på erhvervsuddannelserne

18. Statsrevisorerne bemærkede til beretningen, at Børne- og Undervisningsministeriet ikke havde sikret sig viden om, at erhvervsskolerne ikke efterlevede lovens krav om støtte til de unge, der har brug for det. Statsrevisorerne bemærkede videre, at ministeriet ikke havde undersøgt årsagerne til det høje frafald blandt udsatte unge på erhvervsskolerne og heller ikke havde iværksat initiativer til at nedbringe frafaldet.

19. Rigsrevisionens opfølgning i april 2022 viste, at 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.

Siden Rigsrevisionens opfølgning i april 2022 har Børne- og Undervisningsministeriet taget yderligere initiativer, herunder afholdt seminarer med erfaringsudveksling om god praksis for vurdering af elevens støttebehov. Ministeriet oplyser, at de fortsat følger frafaldet på erhvervsuddannelserne tæt.

20. Rigsrevisionen har opgjort frafald og gennemførelsesprocent efter beretningens offentliggørelse og Børne- og Undervisningsministeriet initiativer. Analyserne tager udgangspunkt i 2 forskellige populationer, der er beskrevet i boks 2.

Boks 2 Populationer

Vi skelner i notatet, ligesom vi gjorde i beretningen, mellem 2 grupper af udsatte unge: (1) alle udsatte unge, der overgår fra uddannelseshjælp til en uddannelse, og (2) udsatte unge, der overgår fra uddannelseshjælp til en uddannelse med et uddannelsespålæg trin 4. Gruppe 2 er en delmængde af gruppe 1.

Alle de udsatte unge under 30 år, som indgår i undersøgelsen, står uden for arbejdsmarkedet, er på uddannelseshjælp og har ikke en erhvervskompetencegivende uddannelse. Flere af dem har samtidig en række komplekse problemer af social, fysisk og psykisk karakter. Kommunen skal ved første samtale tildele den unge et uddannelsespålæg. Uddannelsespålægget er et krav om at søge optag på en relevant uddannelse og sidenhen påbegynde uddannelsen, når den unge vurderes klar til det. Alle disse unge indgår i den første gruppe. De unge, som har gennemgået 3 obligatoriske trin i uddannelsespålægget, men som endnu får uddannelseshjælp, tildeles et såkaldt uddannelsespålæg trin 4 (gruppe 2). Dette er et krav fra kommunen om, at den unge skal påbegynde den uddannelse, som han eller hun er blevet optaget på. For denne gruppe af unge gælder i øvrigt, at kommunen har pligt til at give skolen besked om, at den unge starter uddannelsen fra uddannelseshjælp.

Boks 3

Metode og afgræsning - gennemførelsesprocent

I denne del af opfølgningen undersøger vi den population af unge, der er overgået fra et forløb på uddannelseshjælp til en erhvervsuddannelse i perioden 2018-2022. Vi følger de unge frem til april 2023. Et erhvervsuddannelsesforløb kan bestå af flere grundforløb, hvis den unge er faldet fra et grundforløb for at påbegynde et nyt. Vi medtager kun de unge, der overgår til et grundforløb, og ikke de unge, der eventuelt starter på et hovedforløb.

Vi anvender en længere undersøgelsesperiode på Børne- og Undervisningsministeriets område end på Beskæftigelsesministeriets område for at have en større population af unge, som vi kan følge gennem deres uddannelsesforløb.

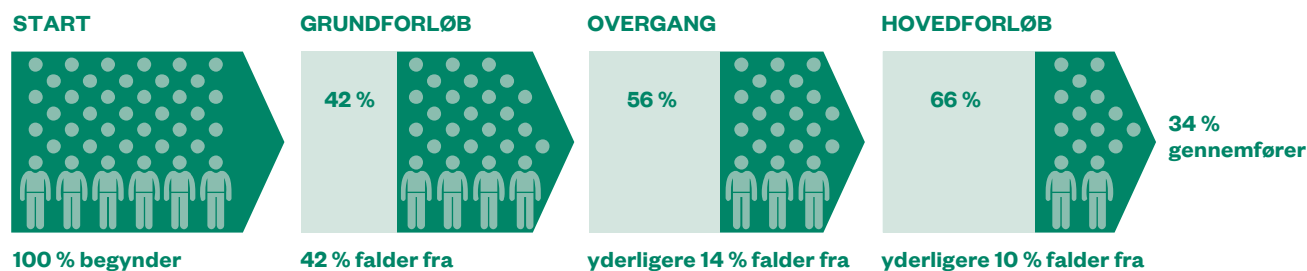
21. Beretningen viste, at 52 % af den samlede gruppe af udsatte unge (gruppe 1), der starter en erhvervsuddannelse efter uddannelseshjælp, falder fra i grundforløbet eller hovedforløbet, og yderligere 14 % af de unge falder fra mellem grundforløbet og hovedforløbet. Det betyder samlet set, at 66 % af de udsatte unge ikke gennemfører en uddannelse på en erhvervsskole, svarende til 17.800 unge i perioden 2018-2021.

Vores opfølgende undersøgelse viser, at 35 % af den samlede gruppe af udsatte unge falder fra i grundforløbet, mens 14 % falder fra i hovedforløbet. Yderligere 13 % falder fra i overgangen mellem grundforløb og hovedforløb. Det betyder samlet set, at 62 % af de udsatte unge ikke gennemfører en uddannelse på en erhvervsskole i perioden 2018-2022. Det betyder også, at 38 % af de unge gennemfører eller fortsat er i gang med en uddannelse. Vi må forvente, at en vis andel af de 35 %, der fortsat er i gang med en uddannelse, falder fra i løbet af hovedforløbet.

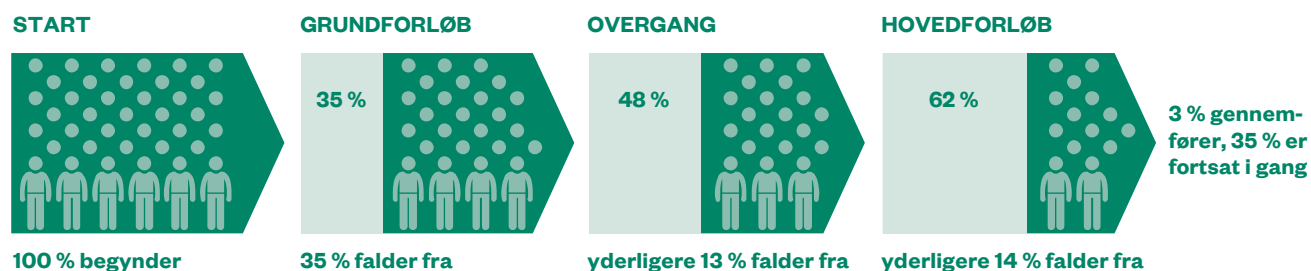
Figur 3 viser, hvordan elever løbende falder fra i de forskellige faser af et uddannelsesforløb.

Figur 3
Frafald blandt den samlede gruppe af udsatte unge, der starter uddannelse fra uddannelseshjælp - gruppe 1

BERETNING



OPFØLGNING¹⁾



¹⁾ Opgørelsen er baseret på 5.078 uddannelsesforløb. Undersøgellesperioden er 2018-2022.

Note: Øverste figur er fra Rigsrevisionens beretning om indsatsen for at fastholde udsatte unge i uddannelse.

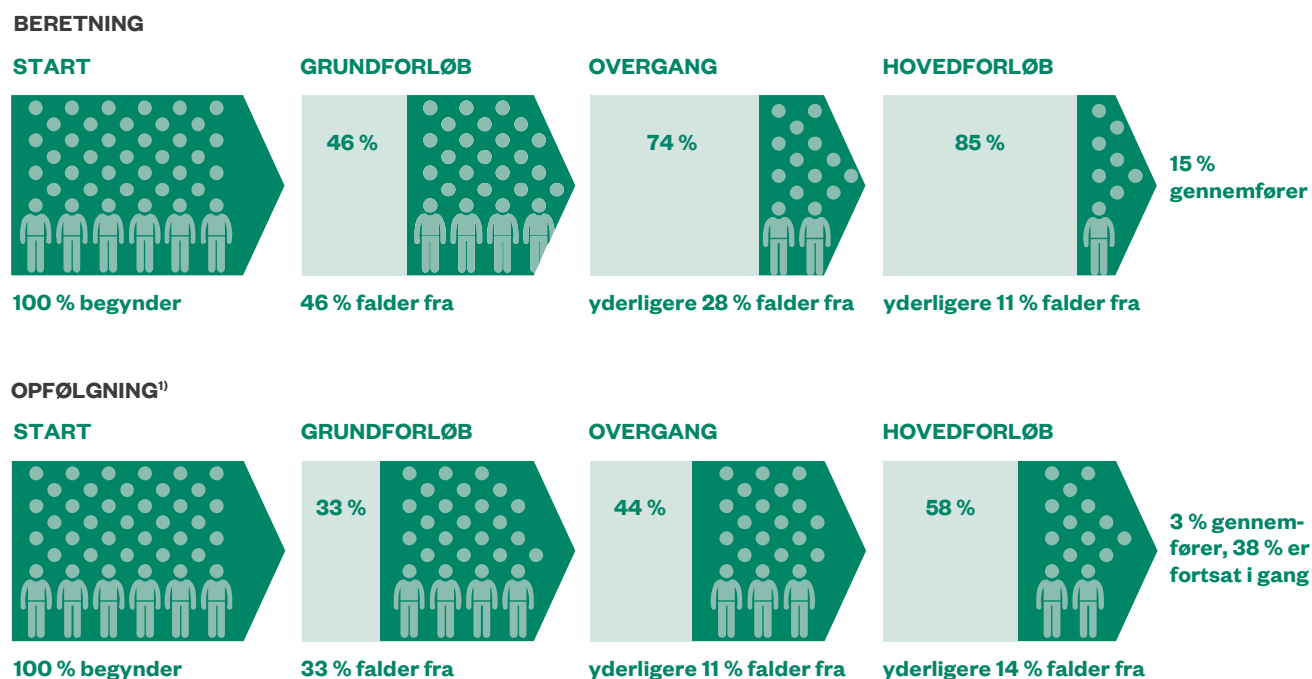
Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 3, at frafaldet på grundforløbet er reduceret fra 42 % til 35 %. Det kan være en indikation på en begyndende virkning af Børne- og Undervisningsministeriets initiativer.

22. Det fremgik af beretningen, at 46 % af de udsatte unge, der starter på en erhvervsskole med et konkret uddannelsespålæg trin 4 (gruppe 2), faldt fra i grundforløbet, mens 11 % af de unge faldt fra i hovedforløbet. Yderligere 28 % af de unge faldt fra mellem grundforløb og hovedforløb. Samlet set var det 85 % af de udsatte unge, der påbegyndte en uddannelse på en erhvervsskole med et konkret pålæg, som faldt fra under deres uddannelsesforløb.

Vores opfølgning viser, at 33 % af de udsatte unge med et konkret uddannelsespålæg falder fra på grundforløbet, mens 14 % falder fra i hovedforløbet. Yderligere 11 % falder fra i overgangen mellem grundforløb og hovedforløb, jf. figur 4. Der er for denne gruppe tale om et markant lavere frafald på grundforløbet end tidligere.

Figur 4
Frafald blandt de udsatte unge, der starter uddannelse med et konkret uddannelsespålæg trin 4 – gruppe 2



¹⁾ Opgørelsen er baseret på 1.121 uddannelsesforløb. Undersøgellesperioden er 2018-2022.

Note: Øverste figur er fra Rigsrevisionens beretning om indsatsen for at fastholde udsatte unge i uddannelse. Tallene i nederste figur summer ikke til 100 % på grund af afrunding.

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 4, at der samlet set er 58 % af de udsatte unge, der starter uddannelse med et konkret uddannelsespålæg trin 4, som ikke gennemfører en uddannelse på en erhvervsskole. Til sammenligning var det 85 % i beretningen. 41 % af de udsatte unge med et konkret uddannelsespålæg er stadig i gang med eller har gennemført en uddannelse. Det må forventes, at en vis andel af de unge, der fortsat er i gang, falder fra.

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

Bo Brabrand
 Sætterigsrevisor