

Videns- og Erfaringsopsamling

Opsamling af eksisterende viden og erfaringer om unge uden uddannelse eller job.



Dansk Socialrådgiverforening

1 Indhold

1	Indhold	1
2	Indledning	2
2.1	Hvad bygger vidensopsamlingen på?	2
3	Den kommunale ungeindsats	5
3.1	Opgaver i den kommunale ungeindsats	5
3.2	Den politiske målsætning	5
3.3	Samarbejde mellem KUI og FGU	5
4	Hvem er de unge?	7
4.1	Unge uden uddannelse eller beskæftigelse	7
4.2	Faktorer tidligt i livet	7
4.3	Andre faktorer der har betydning	8
4.4	Høj frafaldsprocent	9
4.5	En tidlig indsats	9
4.6	Kommunale forskelle	10
5	Hvilke indsatser er afprøvet og med hvilken effekt?	11
5.1	FGU: Det gode samarbejde	11
5.2	FGU: Udfordringer	11
5.3	FGU: Egu-sporet	12
5.4	Perspektiver fra de unge	12
5.5	VIVE: Virksomme indsatser	12
5.6	Forskningsbaserede indsatser	12
5.7	Lovende praksis	13
5.8	En Vej Til Alle – virksomme ingredienser i ungeindsatser	13
5.9	De unges egen fortælling	14
6	Anbefalinger til videre arbejde og fremtidige indsatser	15
6.1	Den unges overgang fra udkolingen til ungdomsuddannelse	15
6.2	Snitfladen mellem KUI og PPR	15
6.3	Samarbejde mellem KUI og FGU	15
6.4	AE's anbefalinger	16
6.5	Helhedsorienterede indsatser	16
7	Opsummering	17

2 Indledning

KL og Dansk Socialrådgiverforening har i regi af Fremfærd igangsat projektet *Sammenhængende ungeindsats* med det formål at undersøge og understøtte den fortsatte implementering af den kommunale ungeindsats (KUI). De seneste par år er flere unge kommet i uddannelse og beskæftigelse, men vi er langt fra i mål. Omkring 42.000 unge er uden uddannelse og job, Og står man som ung uden job eller uddannelse, kan det have store konsekvenser for livskvaliteten og mulighederne for beskæftigelses resten af livet. Der er ikke tale om nye udfordringer, så der er et stort potentiale for udvikling, og den kommunale ungeindsats er en del af en bærende løsning.

Som en del af projektet laves en viden- og erfaringsopsamling som skal give en bedre indsigt i, hvad der indenfor de seneste par år er udarbejdet af analyser og undersøgelser om unge uden uddannelse og/eller job.

2.1 Hvad bygger vidensopsamlingen på?

Der er i løbet af de seneste år udarbejdet flere undersøgelser og analyser om de unge, som er uden uddannelse og job. Undersøgelserne og analyserne har bl.a. set på, hvem de unge uden uddannelse og job er, og hvad der kan være medvirkende til, at de ikke er kommet i uddannelse og job. Der er også undersøgelser der ser på, hvor mange unge uden uddannelse og job, der er i de enkelte kommuner. Denne videns- og erfaringsopsamling bygger på flere forskellige analyser og undersøgelser, der er blevet udarbejdet inden for de seneste år:

Rapport	Link
Unge uden job og uddannelse – hvor mange, hvorfra, hvorhen og hvorfor? VIVE og Pluss Leadership har i 2019 kortlagt de udsatte unge i NEET-gruppen. Gruppen er defineret som unge mellem 18 og 24 år, der i et helt år (2017) har været uden for job eller uddannelse. Rapporten kortlægger også på baggrund af seks adspurgte kommuner en række faktorer, der har indflydelse på, hvordan de unge uden uddannelse og job kan hjælpes videre.	https://admin.vive.dk/media/pure/rv711qxn/3641625
Unge uden job og uddannelse Vive har i 2023 udarbejdet en analyse, som har til formål at kvantificere og kvalificere den brede gruppe af unge uden ungdomsuddannelse, der på et givet tidspunkt hverken er aktive i job eller uddannelse.	https://admin.vive.dk/media/pure/jvn2o4vm/20891275
Analyse af unge i Region Midtjylland Region Midtjylland har fået udarbejdet en opdateret og evidensbaseret kvantitativ kortlægning af unge mellem 15-29 år på offentlig forsørgelse i Region Midtjylland. Analysen bidrager til et overblik over udviklingen i antallet af unge på offentlig forsørgelse, og "sætter ansigt" på de udfordringer, som de unge har. Den beskriver	Analyse af unge i Region Midtjylland (rm.dk)

<p>forhold, der har betydning for de unges vej til job og uddannelse, og hvilke praksisser, der kan understøtte de unges vej videre.</p>	
<p>Helhedsorienterede indsatser</p> <p>KL har udarbejdet to publikationer, hvori erfaringer med at arbejde helhedsorienteret bliver beskrevet. I den ene publikation er der fokus på at videregive nogle af de erfaringer, kommunerne allerede har høstet om helhedsorienterede indsatser. Den anden publikation indeholder anbefalinger om, hvad der især bør være fokus på, når de helhedsorienterede indsatser skal udvikles.</p>	<p>https://www.kl.dk/media/mmyjfbys/helhedsorienterede-indsatser-for-udsatte-borgere-metoder-og-redskaber.pdf</p> <p>helhedsorienterede-indsatser.pdf (kl.dk)</p>
<p>Ungepartnerskab – kommunal ungeindsats</p> <p>I forbindelse med etableringen af den kommunale ungeindsats igangsatte KL og Børne- og Undervisningsministeriet et partnerskab med 11 kommuner for at understøtte implementeringen af den kommunale ungeindsats og bidrage til omstillingen af ungeindsatsen i de deltagende kommuner</p>	<p>Formidling partnerskabet (kl.dk)</p>
<p>Uden uddannelse</p> <p>Danmarks Statistik har udarbejdet publikationen "Uden uddannelse". Det gennemgående perspektiv i publikationen er at sammenligne personer uden uddannelse og personer med uddannelse, og dermed give et statistisk billede af, hvad der kendetegner gruppen uden uddannelse. Publikationen viser desuden forskelle og ligheder mellem de to grupper inden for en række forskellige temaer.</p>	<p>https://www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/GetPubFile.aspx?id=44731&sid=udenudd2021</p>
<p>Evaluerings- og forskningsprogrammet for FGU</p> <p>Sideløbende med implementering af FGU og den kommunale ungeindsats (KUI) gennemfører Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) et evaluerings- og følgeforskningsprogram til FGU. EVA har udgivet to rapporter. Den første rapport fra 2021 beskriver målgruppen for FGU og den kommunale ungeindsats. Den anden rapport er fra 2022 og omhandler implementering af FGU på skoler og institutioner.</p>	<p>https://www.eva.dk/sites/eva/files/2021-11/Maalgruppevurdering-og-KUI.pdf</p> <p>https://www.eva.dk/sites/eva/files/2022-09/Implementering-af-FGU-anden-delrapport.pdf</p>
<p>Unge uden uddannelse eller beskæftigelse</p> <p>Indenrigs- og Sundhedsministeriets Benchmarkingenhed har i en analyse undersøgt kommunale forskelle i andelen af unge, der hverken er i uddannelse eller beskæftigelse og ikke har gennemført en ungdomsuddannelse. I sammenligningen er der taget højde for forskelle i kommunens rammevilkår, fx de unges køn, alder og forældrenes uddannelsesniveau.</p>	<p>https://benchmark.dk/Media/638149261676374567/Hele%20rapporten%20inkl.%20bilag.pdf</p>

<p>15-29-årige: 76.600 er uden uddannelse og arbejde</p> <p>Arbejderbevægelsens Erhvervsråd har gennemført en analyse med fokus på, hvor mange unge mellem 15-29 år som ikke er i arbejde og hverken er i gang med eller har gennemført en uddannelse. Skolegang og familiebaggrund spiller en stor rolle i de unges nuværende uddannelses- og arbejdsmarkedsstatus, og der er store kommunale forskelle.</p>	<p>https://www.ae.dk/node/2934/pdf-export</p>
<p>Handicap og beskæftigelse 2022</p> <p>VIVE har udarbejdet en rapport om de unge handicappede, for bl.a. at undersøge, hvordan unge med handicap klarer sig i forhold til uddannelse og beskæftigelse. Rapporten viser, at unge med handicap er stærkt overrepræsenterede i gruppen af unge, der hverken er i job eller uddannelse.</p>	<p>https://www.vive.dk/media/pure/yz21gq0v/24072620</p>
<p>Lovende Praksis: Unge uden uddannelse og beskæftigelse</p> <p>Marselisborg har lavet et katalog til fagprofessionelle med inspiration til arbejdet med at hjælpe unge i uddannelse eller arbejde. Kataloget er tænkt som relevant viden og som inspiration til at udvikle ungeindsatsen på tværs af kommuner, uddannelsesinstitutioner og erhvervsliv</p>	<p>https://www.ru.rm.dk/siteassets/02-uddannelse/projekter/ung-i-uddannelse/inspirationskatalog_lovende-praksis_juni-2022.pdf</p>

3 Den kommunale ungeindsats

Med "Aftale om bedre veje til uddannelse og job" i 2017 blev Den Kommunale Ungeindsats (KUI) indført. KUI er en sammenhængende indsats på tværs af social-, uddannelses- og beskæftigelsesområdet og tjener det formål at gøre alle unge mellem 15 og 25 år klar til uddannelse eller job. Indsatsen er for de unge, som ikke er i gang med en uddannelse eller job, og som ikke har gennemført en højere uddannelse end folkeskolen. Indsatsen skal hjælpe med at nedbringe antallet af ydelsesmodtagere og imødekomme rekrutteringsproblemer og mangel på arbejdskraft.

3.1 Opgaver i den kommunale ungeindsats

Med KUI har kommunerne fået ansvaret for alle unge under 25 år, indtil den unge har gennemført en ungdomsuddannelse og/eller har opnået fast tilknytning til arbejdsmarkedet. Det er et krav, at alle kommuner har etableret en sammenhængende koordineret indsats på tværs af de tre områder. KUI tjener dermed det formål at forenkle og styrke indsatsen over for de unge, som ikke tager en direkte vej efter grundskolen. Desuden udsprang indsatsen af et ønske om, at den unge og den unges forældre skal møde kommunen som en samlet instans på tværs af kommunale opgaver.

Alle unge under 25 år, der hverken er i gang med eller har fuldført mindst en ungdomsuddannelse, har ret til at få en uddannelsesplan og skal gennem en opsøgende og opfølgende indsats tilbydes vejledning om mulighederne for at øge deres formelle kompetencer på kort og længere sigt. Selvom der er krav til, at de unge tilbydes indsatsen, kan kommunen selv bestemme organiseringen og opbygningen af indsatsen internt.

3.2 Den politiske målsætning

Med aftalen i 2017 blev der formuleret en ny uddannelsespolitisk målsætning: alle 25-årige skal have gennemført en uddannelse, være i uddannelse eller være i beskæftigelse. Det betyder, at mindst 90 pct. af alle 25-årige i 2030 skal have gennemført en ungdomsuddannelse. Derudover skal andelen af unge op til 25 år, der ikke har tilknytning til uddannelse eller arbejdsmarkedet, være halveret i 2030.

3.3 Samarbejde mellem KUI og FGU

KUI arbejder tæt sammen med den forberedende grunduddannelse, FGU. Målgruppen for FGU er også unge under 25 år, der står uden uddannelse eller beskæftigelse. FGU er dog ikke relevant for alle unge i denne kategori, hvorfor en målgruppevurdering hjælper med at tilbyde FGU-forløb til de relevante unge.

Eleverne på FGU er generelt både sociodemografisk og uddannelsesmæssigt svagere stillet end gruppen af unge uden uddannelse og beskæftigelse som helhed. FGU-eleverne er bl.a. kendetegnet ved ikke at være erklæret uddannelsesparate (81 pct.) og at have fået lave karakterer i grundskolen (3 i gennemsnit i dansk. 18 pct. har slet ikke eksamen i dansk). 11 pct. har desuden været i Danmark i mindre end fem år, og 34 pct. har været i kontakt med psykiatrien (EVA – delrapport 1).

Der er generelt stor variation i, hvor stor en andel af unge under 25 år, KUI målgruppevurderer til FGU. Andelen spænder fra 7 til 30 pct. på tværs af kommunerne (EVA – delrapport 1).

Samarbejdet mellem KUI og FGU opleves hovedsagelig som velfungerende, fordi der er fælles vilje til at løse de udfordringer, der er. Det opleves dog, at visitationen til FGU kan skabe problemer i praksis, da KUI og FGU ikke nødvendigvis er enige om, hvorvidt den specifikke unge passer ind i målgruppen

for FGU, hvilke mål der er realistiske at opnå i forløbet, og hvor langt et sådant forløb skal være (EVA – delrapport 1).

4 Hvem er de unge?

De unge under 25 år uden uddannelse eller beskæftigelse er oftere end andre unge dømt for kriminalitet, oftere socialt udsatte og de har oftere fået en psykiatrisk diagnose. Det er kendetegnende for målgruppen, at der er en høj frafaldsprocent, og at en stor del af gruppen har været uden uddannelse eller beskæftigelse igennem en længere periode. Andelen af unge uden uddannelse eller beskæftigelse har generelt været faldende siden KUI's start.

4.1 Unge uden uddannelse eller beskæftigelse

Ifølge Indenrigs- og Sundhedsministeriets Benchmarkingenhed var 6,3 pct. af unge mellem 15 og 24 år i 2021 uden uddannelse eller beskæftigelse. Det svarer til 42.515 unge. Andelen er siden 2018 faldet med 0,7 procentpoint på landsplan.

Selvom der på tværs af kommuner er forskelle i andelen af unge uden uddannelse eller beskæftigelse, skinner den generelle, positive udvikling på landsplan også igennem på kommuneniveau; knap 8 ud af 10 kommuner, har en lavere andel af unge uden uddannelse eller beskæftigelse i 2021 end i 2018.

Andelen af unge uden uddannelse eller beskæftigelse er stigende fra 15-årsalderen og frem mod 21-årsalderen, hvor den er størst. Blandt de 21-årige er cirka 8 pct. uden job og uddannelse. Derefter falder andelen igen frem mod 25-årsalderen. Det er en større andel af unge mænd end unge kvinder, der er uden uddannelse eller beskæftigelse.

Andelen af unge uden uddannelse eller beskæftigelse er desuden større blandt efterkommere fra ikke-vestlige lande og blandt indvandrere fra både vestlige og ikke-vestlige lande sammenlignet med unge med dansk herkomst.

I løbet af de seneste år er der sket en stigning i antallet af unge uden uddannelse, der kommer i beskæftigelse. Dette modsvarer dog af, at færre unge går i gang med en uddannelse. Dette kan være problematisk, når konjunkturernes skifter, da risikoen for at miste jobbet er høj, hvis man står uden uddannelse. Efter et fald i antal af unge uden uddannelse eller beskæftigelse i 2019, 2020 og 2021, er der sket en lille stigning i 2022. Flere unge end tidligere er i beskæftigelse, men færre unge er under uddannelse. Dette medfører ifølge AE, at gruppen fortsat er meget konjunkturfølsom.

4.2 Faktorer tidligt i livet

En række faktorer tidligt i de unges liv ser også ud til at have en indflydelse på, om den unge kommer i uddannelse eller beskæftigelse. Danmarks Statistik giver i deres analyse fra 2021 et statistisk billede af, hvad der kendetegner gruppen uden uddannelse, og hvilke forskelle og ligheder, der er mellem personer hhv. uden og med en erhvervskompetencegivende uddannelse. Børn af forældre uden uddannelse er i højere grad selv uden uddannelse som 30-årige end deres jævnaldrende, der har forældre med uddannelse. 25 pct. af de 30-årige uden uddannelse er vokset op i de 10 pct. af familierne, der har den laveste indkomst. 25-årige personer uden uddannelse har oftere end deres jævnaldrende med uddannelse oplevet såvel psykisk som fysisk sygdom hos deres forældre, og en lidt større andel har mistet en forælder som helt unge.

Forløbet i grundskolen har også stor betydning. Unge, der fik over 02 i dansk og matematik ved afgangseksamen i 9. klasse har lavere sandsynlighed for senere i livet at være uden uddannelse eller beskæftigelse. Omvendt har unge med højt fravær det sidste år af folkeskolen større sandsynlighed for at være uden uddannelse eller beskæftigelse senere i livet.

Andelen af unge uden uddannelse eller job er større for de unge, der i grundskolen modtog segregeret specialundervisning. 67 pct. af elever fra normalklasser får en uddannelse. Dette tal er imidlertid kun 33 pct. for elever fra specialklasser.

De fleste unge, der ikke har en uddannelse (pr. 31. december 2018) har haft skoleforløb i en normalklasse på en almindelig grundskole. Dog ligger karaktergennemsnittet for gruppen uden uddannelse under karaktergennemsnittet for gruppen med en uddannelse. 60 pct. af de elever, som gik ud af skolen fra en specialklasse i 2009, har ti år senere ikke fået en erhvervskompetencegivende uddannelse.

4.3 Andre faktorer der har betydning

Andre socioøkonomiske faktorer ser også ud til at spille en rolle for, om de unge står uden for job eller uddannelse. Blandt de 25-årige uden uddannelse har fire ud af ti været psykiatriske patienter på et tidspunkt, siden de fyldte 13 år. Blandt de unge med en uddannelse er det ca. en ud af ti, som har været psykiatrisk patient.

Ifølge en rapport fra VIVE er der desuden en overrepræsentation af unge med handicap der hverken er i beskæftigelse eller uddannelse. Dette betegnes også NEET-gruppen. I 2022 havde 42 pct. af de unge mellem 16 og 29 år, der var i NEET-gruppen, også et handicap. Det betyder, at 24 pct. af de unge med handicap stod uden for uddannelse og beskæftigelse. I VIVE's rapport opgøres det tilsvarende tal for unge uden handicap til 8 pct. Selvom andelen af unge med handicap i NEET-gruppen har været faldende siden 2012, er der altså stadig et stort "NEET-gab" sammenlignet med unge uden handicap. En opgørelse på forskellige handicaptyper viser, at 34 pct. af unge med psykisk eller kognitivt handicap er i NEET-gruppen.

Personer uden uddannelse er desuden overrepræsenterede i kriminalitetsstatistikker. Ved 30-års alderen er andelen af mænd uden uddannelse, der har fået mindst én dom for overtrædelse af straffeloven, markant højere end for mænd med uddannelse.

Selvom VIVE i en rapport fra 2019 finder, at den sociale baggrund har mindre indflydelse på, om en ung kommer i uddannelse eller beskæftigelse, end det hidtil har været antaget, peger rapporten på, at risikoadfærd i løbet af teenageårene er særlig udslagsgivende. Det samme billede viser en analyse udarbejdet af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd: her slås det fast, at skolegang og familiebaggrund spiller en stor rolle i de unges nuværende uddannelses- og arbejdsmarkedsstatus. Der peges også på, at der blandt de unge uden uddannelse er en overvægt, der enten ikke har været oppe i dansk og matematik ved afgangsprøverne i 9. klasse, eller ikke har fået mindst 2 i dansk og matematik ved afgangsprøven.

Marselisborg har i en analyse samlet de unge, der er på offentlig forsørgelse i Midtjylland i fem arketyper. De fem arketyper er følgende:

- Fagligt stærke
- Unge mødre på sygedagpenge
- Kriminelle mænd
- Unge med komplekse problemer udover ledighed
- Kriminelle forsørgere, der har modtaget en social indsats fra kommunen

I tillæg til unge på offentlig forsørgelse er der en stigende gruppe af unge, der hverken er i job, uddannelse eller modtager ydelser fra det kommunale jobcenter i min. tre sammenhængende måneder. Målgruppen omtales ofte som 'mørketallet'. Ifølge Marselisborgs rapport er unge i mørketallet karakteriseret ved, at flertallet er mænd. Flere har domme for både vold, berigelseskriminalitet og besiddelse af euforiserende stoffer. Der er flere unge med anden etnisk

herkomst end dansk, og flere har modtaget sociale indsatser som fx specialskole og forebyggende foranstaltninger.

Unge i mørketallet er en sammensat gruppe, men en relativt stor andel udgøres af unge, der sandsynligvis tager et sabbatår (ca. 60 pct.). De resterende unge har en kompleksitet i deres problemstillinger, der både rummer faglige, sociale og helbredsmæssige elementer.

4.4 Høj frafaldsprocent

En stor del af de unge, der står uden for uddannelse eller beskæftigelse har været i gruppen i en længere periode. 55 pct. af de unge, der var uden uddannelse eller beskæftigelse i 2019, var det også i 2020. Af de unge, der var uden uddannelse eller beskæftigelse i både 2019 og 2020 var 71 pct. det også i 2021. Af de resterende 29 pct. er cirka halvdelen kommet i beskæftigelse i 2021, mens den anden halvdel er kommet i gang med forskellige uddannelsesforløb.

37 pct. af de unge, der er uden uddannelse eller beskæftigelse i 2021, har også været det i både 2019 og 2020. På kommuneniveau varierer denne andel fra hhv. 18 pct. til 43 pct. (Benchmarkingenheden). Dette tegner et billede af, at mange unge uden uddannelse eller beskæftigelse sidder fast og har svært ved at komme i gang med enten uddannelse eller beskæftigelse. Ifølge en rapport fra VIVE er strukturelle faktorer som optagelseskrav på ungdomsuddannelserne og et stadigt mere komplekst arbejdsmarked en medvirkende årsag til, at de unge har vanskeligheder ved at komme videre i systemet efter endt grundskole (VIVE, 2019).

Der er desuden en stor del af de unge, der falder tilbage til gruppen uden uddannelse eller beskæftigelse efter kortvarigt at have været i enten uddannelse eller job. En forløbsanalyse viser, at ca. 20 pct. af de unge, der var uden uddannelse eller beskæftigelse i 2019, men som i 2020 havde fundet enten job eller uddannelse, igen er uden uddannelse eller beskæftigelse i 2021 (Benchmarkingenheden). Tilbagefaldsprocenterne er størst for unge, der er gået i gang med FGU (34 pct.) og mindst for unge, der er gået i gang med en gymnasial uddannelse (7 pct.). Dette kan dog også skyldes, at de, der starter på FGU, er sværere at hjælpe og længere væk fra uddannelse og beskæftigelse end dem, der starter på en gymnasial uddannelse.

Ca. en tredjedel af de unge, der er uden uddannelse eller beskæftigelse i 2021 har tidligere været i gang med en ungdomsuddannelse, men er siden droppet ud. Ca. 60 pct. af dem er droppet ud mindre end seks måneder efter, at de er startet på uddannelsen. Knap 63 pct. af de unge uden uddannelse eller beskæftigelse i 2021 har aldrig været i gang med en ungdomsuddannelse (Benchmarkingenheden).

4.5 En tidlig indsats

De ovennævnte faktorer viser vigtigheden af, at der bliver gjort en tidlig indsats for at få flere unge i uddannelse eller beskæftigelse. VIVE finder i en rapport fra 2019, at gruppen af udsatte unge, der har problemer med at finde job og uddannelse, består af en særlig gruppe af unge, som er kendt i kommunerne, og som man arbejder med på tværs af forskellige forvaltninger (VIVE, 2019).

Og visse tiltag ser ud til at have stærke, positive effekter. VIVE's rapport viser, at al uddannelsesaktivitet og erhvervs erfaring fra teenageårene og frem til det tyvende år har positiv værdi. Særligt viser det sig vigtigt at sørge for, at den unge ikke kommer på offentlig forsørgelse i det første år, den unge er berettiget til det. Dette understreger vigtigheden af, at kommunerne har fokus på en indsats i de tidlige teenageår. Netop dette kan imidlertid være udfordrende for kommunerne, da den unge i disse år er i kontakt med mange forskellige institutioner og forvaltninger (VIVE, 2019).

VIVE finder en positiv effekt af, at flere indsatser igangsættes parallelt. Det kan eksempelvis være, hvis virksomhedspraktik igangsættes parallelt med en social mentor eller misbrugsbehandling (VIVE, 2019).

4.6 Kommunale forskelle

Der er store kommunale forskelle i andelen af unge uden uddannelse eller beskæftigelse. I kommunen med den laveste andel er det ca. 4 pct. af de unge mellem 15-24 år, der står uden for uddannelse og beskæftigelse, og i kommunen med den største andel er det ca. 12 procent.

Der er også forskel i udviklingen af andelen i kommunerne fra 2018 til 2021. I kommunen med størst fald er der 3,3 procentpoint færre unge uden uddannelse eller beskæftigelse i 2021 ift. i 2018. Omvendt er der sket en stigning på 2,6 procentpoint fra 2018 til 2021 i kommunen med den største stigning. Tallene skal dog holdes op imod en generel positiv udvikling, hvor andelen af unge uden uddannelse eller beskæftigelse er faldet både på landsplan og i langt de fleste kommuner siden 2018.

En del af variationen mellem kommunerne kan desuden forklares ud fra forskelle i kommunernes rammevilkår (Benchmarkingenheden). Sammenligningerne mellem kommuner er også forbundet med en vis usikkerhed. Der er tale om et øjebliksbillede, der hurtigt kan forandres, og der er store forskelle i kommunernes placeringer fra år til år.

5 Hvilke indsatser er afprøvet og med hvilken effekt?

Nogle faktorer for en vellykket indsats med den unge gruppe går igen i forskellige undersøgelser. Herunder blandt andet en tidlig indsats, som er med til at forbedre chancerne for, at den unge efter grundskolen tager en ungdomsuddannelse. Derudover er parallelle indsatser og gode overgange også af stor vigtighed. Dette understreges af de unges egne fortællinger, hvor det fremgår, at de har særlige behov og ikke oplever at blive rummet i grundskolen. Yderligere er FGU en indsats, som også bidrager positivt til at få de unge videre – omend samarbejdet mellem KUI og FGU ikke er uden udfordringer. Slutteligt spiller også motivation en stor rolle, hvorfor indsatserne skal designes til at fremme netop denne.

5.1 FGU: Det gode samarbejde

Generelt er samarbejdet mellem FGU og KUI i positiv udvikling, og størstedelen af kommunerne oplever, at samarbejdet i høj grad er velfungerende. Dette er blandt andet båret frem af dialog, klare rammer og kendskab til hinandens arbejdsbetingelser. Dermed understøttes samarbejdet og den fælles opgaveløsning (EVA – delrapport 1).

Dertil kommer, at eleverne på FGU overordnet set er glade for indsatsen. Særligt fremhæver de den afklaring, de opnår igennem mange afprøvningsmuligheder på FGU'en. Derudover fremhæves det brede fokus på faglig, social og personlig udvikling, de tætte relationer mellem elever og lærere, og det rummelige fællesskab (EVA – delrapport 2). De unge har også positive oplevelser med udslusningen fra FGU, hvor kombinationsforløb, herunder samarbejde med aftagerinstitutionerne, understøtter overgangen til ungdomsuddannelse (EVA – delrapport 2).

Kommunalt er der en positiv sammenhæng mellem andelen af unge uden uddannelse eller beskæftigelse og andelen af FGU-elever. De kommuner, der har en høj andel unge uden uddannelse eller beskæftigelse, har også en tendens til at have en høj andel FGU-elever. Sammenhængen kan muligvis være drevet af de socioøkonomiske forskelle mellem kommunerne.

Evalueringen viser også, at elevgruppen på FGU har flere forskelligartede behov end forventet, og ledere og lærere oplever, at de har svært ved at kunne løfte eleverne i tilbuddet. 36 pct. af FGU-lærerne peger på, at deres tilbud i mindre grad eller slet ikke kan rumme alle elevtyper på FGU.

5.2 FGU: Udfordringer

Både ud fra et KUI- og et FGU-perspektiv er der dog enighed om, at der er unge, hvor der kan være tvivl om, hvorvidt et FGU-forløb kan klares. Nogle unge målgruppevurderes til et FGU-forløb, selvom FGU'en efterfølgende finder det vanskeligt at inkludere dem og dermed sikre den ønskede progression for den unge. Flere kommuner peger derfor på, at andre tilbud som supplement til FGU er relevante, men ikke nødvendigvis opfattes som tilgængelige (EVA – delrapport 1).

Udfordringerne ifm. målgruppevurderingen kan blandt andet bunde i, at kommunerne ikke har tilstrækkelig indsigt i de unges situation. Derfor kan det være vanskeligt at vurdere, om den unge har forudsætningerne for at opnå et tilfredsstillende udbytte af en FGU-indsats (EVA – delrapport 1). Både ledere og medarbejdere peger på, at de oplever en grundlæggende uoverensstemmelse mellem de rammevilkår, der er for FGU, og de ambitiøse intentioner, der også er til indsatsen (EVA – delrapport 2).

Også den gennemgående plan, uddannelsesplanen, der følger den unge fra udgangen af grundskolen til slutningen af en erhvervskompetencegivende uddannelse, beskæftigelse, eller til den unge er fyldt 25 år, kan medføre vanskeligheder. Knap halvdelen af kommunerne angiver, at de oplever, at

uddannelsesplanerne fungerer godt som et redskab til at udarbejde relevante forløb for de unge, der skal starte på FGU. Men 52 pct. angiver, at dette kun i nogen grad er tilfældet. Udfordringen består i, at FGU ikke altid oplever KUI's uddannelsesplaner som realistiske (EVA – delrapport 1).

5.3 FGU: Egu-sporet

Egu-sporet er en indsats under FGU, der er karakteriseret ved, at 2/3 af uddannelsen består af virksomhedspraktik hos en arbejdsgiver. Dette spor fungerer dog umiddelbart ikke efter hensigten; der er for få elever på sporet, ift. hvor mange sporet er relevant for, og der er en række udfordringer, som vanskeliggør arbejdet med egu; kravet om elevløn fra en forholdsvis ukendt uddannelse, en relativt kort tidsramme ift. at "modne" en elev til et arbejdsliv, og en begrænset periode med erhvervstræning, der vanskeliggør kendskabet mellem virksomhed og elev forud for egu (EVA – delrapport 1).

5.4 Perspektiver fra de unge

KL og Undervisningsministeriet har sammen i et ungepartnerskab gennemført 70 ungerejser for at få bedre forståelse for den unges adfærd og interaktion med kommunen igennem indsatsen. På baggrund af bl.a. disse ungerejser er der blevet identificeret seks centrale temaer, som har væsentlig betydning for at få en succesfuld sammenhængende ungeindsats

- Skole
- Familien og tidlig indsats
- Overgange, fælles mål og opgaveløsning
- Relationer
- De rette tilbud
- Fællesskab, basale behov og misbrug

5.5 VIVE: Virksomme indsatser

Der findes allerede viden om, hvad der virker for udsatte unge, som har udfordringer udover mangel på job og uddannelse. Der er påvist positive effekter af en række indsatser, når det kommer til gruppen af unge uden uddannelse eller beskæftigelse bredt set (VIVE, 2019).

Der opnås en positiv effekt for de unge, når en flerhed af indsatser igangsættes parallelt for at få de unge i uddannelse eller beskæftigelse. Generelt viser det positive resultater, når der udføres en helhedsorienteret indsats over tid, hvor man forsøger at støtte de unge fra grundskolen til gennemførelse af en ungdomsuddannelse. Dette reducerer risikoen for, at en ung kommer i NEET-gruppen (VIVE, 2019).

Det er desuden vigtigt at indtænke motivation som helt centralt i fremtidige indsatser som fx motivationsmodellen (VIVE, 2019).

5.6 Forskningsbaserede indsatser

Rockwool Fonden har sammen med seks kommuner udviklet en netværksbaseret beskæftigelsesindsats for unge: NExTWORK. Her danner lokale virksomhedsrepræsentanter og unge netværk, og der afholdes "match events", hvor de unge vælger, hvor de gerne vil arbejde. NExTWORK baserer sig på et randomiseret lodtrækningsforsøg, hvor unge, der er i målgruppen for NExTWORK, udvælges tilfældigt og fordeles i en indsatsgruppe og i en kontrolgruppe. De foreløbige resultater viser, at 50-60 pct. af de unge afsluttes til job eller uddannelse (<https://rockwoolfonden.dk/initiativ/nextwork/>).

Derudover afprøves indsatsen Reconnect i tre kommuner. Reconnect er en integreret uddannelses-, beskæftigelses-, og psykosocial indsats målrettet unge (18-29 år) med tegn på angst eller depression.

Indsatsen er udviklet med afsæt i IPS-metoden (Individuelt Planlagt job med Støtte), der oprindeligt er målrettet voksne med svære psykiske lidelser.

Reconnect er blevet fulgt af forskere fra Københavns Professionshøjskole, RUC og analyseinstituttet VIVE, og de foreløbige resultater er positive. Der er især to områder, der har effekt. Det ene er konsulenternes arbejde med at tage virksomhedskontakt og udvikle jobmuligheder til den unge, og det andet er deres arbejde med kontinuerligt at støtte de unge i at fastholde jobbet (<https://www.reconnect-kp.dk/om-projektet/>).

5.7 Lovende praksis

Lovende praksis er et begreb for de indsatser, hvor der ikke er sikker viden om resultaterne, men som alligevel har en særlig god sandsynlighed for at skabe udvikling for de unge. Marselisborg har udarbejdet et inspirationskataloget som baserer sig på en tværgående analyse af lovende praksis på området. Kataloget er struktureret i tre dele:

- Del 1: Politisk fokus og opfølgning med følgende fokuspunkter i den lovende praksis. Et behov for bredt involverende i de politiske udvalg. Fælles målsætninger og brug af data i styring og opfølgning
 - Del 2: Koordinering og samarbejde med følgende fokuspunkter i den lovende praksis. Et samarbejde på tværs af forvaltninger og brugerinddragelse (empowerment) samt samarbejde om at skabe nye veje til uddannelse eller job
 - Del 3: Konkrete indsatser rettet mod de unge med følgende fokuspunkter i den lovende praksis
- Tværgående opmærksomheder
- Stærkt relationsarbejde
 - Individuelle planer for de unge og tæt opfølgning
 - At holde den unge i aktivitet
- Indsatser omkring grundskolen
- Fritidsjob
 - Brobygning
 - Styrket kollektiv uddannelsesvejledning og erhvervspraktik
 - Særlige undervisningsforløb for unge i risikogruppe
- Indsatser efter grundskolen
- Mentorer/støttekontaktpersoner
 - Brobygning
 - Virksomhedsrettede indsatser
 - Trivsels - og motivationsunderstøttende indsatser
- Fastholdelse i uddannelse og job
- Støtte i overgange til uddannelse eller beskæftigelse
 - Trivsels - og motivationsunderstøttende indsatser
 - Tilbud til særlige målgrupper

5.8 En Vej Til Alle – virksomme ingredienser i ungeindsatser

Forandringskoalitionen En Vej Til Alle har analyseret 12 lovende ungeindsatser og fundet ni centrale komponenter, som karakteriserer indsatserne ([En Vej til Alle - Det ved vi](#)):

1. At lyst og interesser viser retning. Indsatserne formår at tage afsæt i egendrift hos den unge.
2. At den unge er en del af en gruppe af andre unge, som de har tillid til – og at den unge finder ud af, at de andre også har tanker og problemer, der ligner den unges egne.
3. At den unge mødes om at gøre noget sammen og dermed har et fælles tredje. Dette kan hjælpe til at etablere gode dialoger mellem unge, og mellem unge og fagfolk.
4. At der banes vej til andre fællesskaber og sikre brobygning ved målrettet at arbejde med at skabe forbindelser ud i almene fællesskaber. Dermed bliver det en kerneopgave for indsatserne at opdyrke samarbejder med andre aktører.

5. At der bidrages til noget ægte. At der i indsatserne stilles krav til de unge, og at det, de foretager sig, betyder noget og ikke bare er 'pseudo'.
6. At den unge har rollemodeller at spejle sig i. Det kan fx være fagfolk i indsatserne, frivillige fra civilsamfundet eller kompetente medarbejdere i virksomheder.
7. At den unge bliver skubbet tilpas hårdt i den rigtige retning. De unge ønsker voksne, der tror på dem – uden at de bliver presset for hårdt.
8. At den unge får en arbejdsidentitet. At de ser sig selv som en, der kan varetage et arbejde og indgå i fællesskab på en arbejdsplads.
9. At ungeindsatsen er en sund organisation med et godt arbejdsmiljø. Hvis medarbejderne skal gøre en positiv forskel i de unges liv, er det vigtigt, at de oplever rammer for deres arbejde som trygge og meningsfulde.

5.9 De unges egen fortælling

En Vej Til Alle har samlet 49 unge erfaringseksperter. Fem temaer går på tværs af deres fortællinger:

1. "Vi kæmper med særlige udfordringer". Vejen gennem skole og uddannelse kan være svær for unge, når der sideløbende er andre problemer at forholde sig til.
2. "Skoler og uddannelser rummer os ikke". Mange unge oplever ikke, at uddannelsessystemet er gearret til at tage hånd om dem. De oplever ikke at passe ind – og at hverken undervisningsformen eller læringsmiljøet kan tilpasses til dem.
3. "Vi trives ikke og er ikke en del af fællesskabet". Fælles for mange af de unge er, at de føler sig anderledes og kæmper for at passe ind og mestre de sociale koder.
4. "Hastighed, karakterer og konstante valg presser os". De unge oplever, at de hele tiden skal vælge retning under tidspres. De oplever ikke, at der er plads til tvivl, udsving eller omveje.
5. "Vi mangler stærk vejledning og nysgerrige voksne". Mange unge oplever, at vejledningen er utilstrækkelig og taler ind i et uddannelseshierarki, hvor der bliver set ned på alternativer til gymnasiet. Flere unge savner også voksne, der ikke bare vil placere dem hurtigt på en hylde, men har tid til dem og er oprigtigt nysgerrige på dem, deres liv og den tilværelse, de drømmer om.

6 anbefalinger til videre arbejde og fremtidige indsatser

Der er en bred vifte af forslag til, hvordan indsatsen med de unge under 25 år optimeres. Dog er der nogle elementer, der går igen. Overgangen fra grundskole til ungdomsuddannelse bør få særlig opmærksomhed. Denne skal støttes, så den unge ikke bliver tabt af syne. Derudover kan samarbejdet med både PPR og FGU optimeres og bruges aktivt i samarbejdet om at få den unge i job. Desuden er det nødvendigt med en nytænkning af uddannelsessystemet, så det inkluderer en bredere gruppe.

6.1 Den unges overgang fra udskolingen til ungdomsuddannelse

Udsatte, uafklarede eller fagligt udfordrede unge har særligt behov for støtte i overgangen fra grundskole til ungdomsuddannelse. Grundskolen med inddragelse af bl.a. UU kan med fordel tilrettelægge sammenhængende vejledningsaktiviteter med afsæt i elevernes behov og med fokus på, at eleverne lærer om deres egen relation til uddannelse og job ifm. valg af ungdomsuddannelse og afslutning af grundskolen. Desuden er det vigtigt for fastholdelsen, at eleverne allerede tidligt i ungdomsuddannelsen føler sig socialt og fagligt inkluderede og motiverede for at deltage i undervisningen (VIVE, 2019).

6.2 Snitfladen mellem KUI og PPR

Også i forbindelse med snitfladen mellem KUI og PPR er en tidlig indsats af afgørende betydning. Debutalderen i psykiatrien er faldet. Færre unge med en psykiatrisk diagnose gennemfører en ungdomsuddannelse end unge, der ikke har en diagnose. Derfor kan man med fordel tidligt arbejde med langsigtede og realistiske uddannelsesplaner for de unge i tæt samarbejde med forældrene og de forskellige professionelle aktører (VIVE, 2019).

6.3 Samarbejde mellem KUI og FGU

FGU står over for den grundlæggende udfordring, at de skal rumme og løfte en meget heterogen elevgruppe, som er kendetegnet ved, at en væsentlig andel af dem oplever udfordringer og har særlige behov, der kræver støtte (EVA – delrapport 1). Dertil kommer, at ledere og medarbejdere oplever, at målgruppen er "tungere" end forventet, hvorfor realiseringen af intentionerne med FGU yderligere udfordres (EVA – delrapport 2).

For at styrke FGU-indsatsen og samarbejdet med KUI, kan målgruppevurderingen styrkes. Der er fortsat brug for opmærksomhed på, om KUI kan blive bedre til at ramme rigtigt med målgruppevurderingen. Det er derfor fortsat af stor vigtighed, at KUI og FGU i fællesskab drøfter og afklarer, hvordan målgruppen for FGU forstås – der skal være overensstemmelse mellem hverdagen på FGU og de rammer, som KUI fastsætter for de unges forløb (EVA - delrapport 1).

Muligvis ligger der et uudnyttet potentiale i at bruge afsøgningsforløb som led i afklaringen i forhold til FGU. Cirka 1/3 af de KUI-ansvarlige angiver i en spørgeundersøgelse, at de kun sjældent anvender afsøgningsforløb, der bruges til at afklare, om FGU er det rette tilbud til den pågældende unge (EVA – delrapport 1).

Dertil kan den grundlæggende udfordring med en meget heterogen gruppe potentielt opblødes med kompetenceudvikling og opkvalificering blandt medarbejderne på FGU. Især efterspørges kompetenceudvikling til at understøtte unge med specialpædagogiske behov (EVA – delrapport 2).

6.4 AE's anbefalinger

Hvis vi ønsker at løse problemet strukturelt, anbefaler AE, at vi sørger for, at flere unge uddanner sig. Dette medfører, at de unge bliver stillet bedre på arbejdsmarkedet – også når konjunkturerne skifter, og der ikke længere er mangel på arbejdskraft.

AE anbefaler en nytænkning af uddannelsesområdet, som følge af denne udvikling. AE ønsker, at folkeskolen skal styrkes, så der er færre, der forlader 9. klasse uden de basale læse-, skrive- og regnefærdigheder. Derudover anbefaler de, at der investeres i erhvervsuddannelserne. Det bør være lettere at tage en uddannelse på fleksible vilkår. Det kan eksempelvis være en uddannelse på nedsat tid eller med mere støtte.

6.5 Helhedsorienterede indsatser

Formålet med KUI er at skabe en sammenhængende, helhedsorienteret indsats. KL har samlet op på de gode erfaringer, der er høstet rundt i kommunerne med at arbejde helhedsorienteret med udsatte borgere. Gode helhedsorienterede indsatser kræver mere end simpel koordination. Udfordringerne ligger ofte forankret i de faglige mål og metoder, lovforankret praksis, og eksisterende ledelse og organisation. Der kan peges på en række temaer i bestræbelserne for at samordne bedre på tværs af afdelinger og forvaltninger:

- Tema 1: Målgrupperne – mange relevante målgrupper
- Tema 2: Fælles faglige mål og principper - Uden fælles faglige mål ingen samordning
- Tema 3: Ledelse på tværs - Vigtigste forudsætning og største barriere: Ledelse
- Tema 4: Organisation – ny organisation en del af løsningen
- Tema 5: Borgerkonsulenten - Færre kontaktpunkter – større kompetencekrav
- Tema 6: Økonomi og investering - Samordning og ressourceanvendelse hånd i hånd

Der er imidlertid mange barrierer for helhedsorienterede indsatser. De kan ligge i ledelse, organisation, økonomistyring og forskelle i mål og fagkultur på tværs af kommunens afdelinger. Disse barrierer kan direktions- og chefniveauet rydde af vejen, mens barrierer som fx lovgivning ligger uden for de ledelsesmæssige handlerum. Kommuner, som har gode resultater med de helhedsorienterede indsatser, er kendetegnet ved meget store forventninger fra kommunalbestyrelsen til direktionen om at skabe netop disse resultater. Der er typisk politiske beslutninger om, at job og uddannelse er det dominerende mål for de helhedsorienterede indsatser over for udsatte grupper.

7 Opsummering

De unge uden uddannelse eller beskæftigelse er en sammensat gruppe af ca. 43.000 unge (okt. 2022), der dog på visse punkter generelt skiller sig ud fra deres jævnaldrende. De unge i gruppen er oftere dømt for kriminalitet, oftere socialt udsatte og de har oftere fået en psykiatrisk diagnose. En stor del af gruppen har været uden uddannelse eller beskæftigelse igennem en længere periode.

Selvom der i løbet af de seneste år er sket et fald i andelen af unge, der står uden for uddannelse og beskæftigelse, udgør gruppen stadig en udfordring og en uudnyttet ressource, som der arbejdes med på forskellige måder i kommunerne. Erfaringer på tværs understreger vigtigheden af en tidlig indsats for at få flere unge i uddannelse eller beskæftigelse, og de positive effekter ved at igangsætte flere indsatser på samme tid. FGU'en fremhæves som en vigtig indsats for at få flere unge i gang, selvom samarbejdet mellem KUI og FGU til tider har givet udfordringer.

På baggrund af de forskellige erfaringer i kommunerne gives der en række anbefalinger til det videre arbejde. Blandt forslagene er blandt andet et øget fokus på overgangen mellem udskoling og ungdomsuddannelse, en styrkelse af samarbejdet mellem FGU og PPR, og en gentænkning af nogle af elementerne i uddannelsessystemet med større fokus på inklusion.