

Unge gennem uddannelse til job

- Tre anbefalinger fra KL



Indledning

Danmark står midt i en økonomisk krise. Krisen har sendt ledigheden i vejret – ikke mindst for de unge, som det seneste år har oplevet en voldsom stigning. Hele 82.000 unge under 30 år er nu på en eller anden form for offentlig forsørgelse, viser de seneste tal fra Beskæftigelsesministeriet. Det er alarmerende, at så mange unge hverken er i gang med en uddannelse eller i arbejde.

Hvis ikke vi gør noget nu, risikerer vi at tabe store dele af en generation på gulvet, som det skete i starten af 1980'erne. De unge skal derfor i gang med en uddannelse. Det er nemlig den mest sikre vej til en fast plads på arbejdsmarkedet. Set over hele livet er beskæftigelsen 20 procent højere for uddannede end for ufaglærte.

Imidlertid har 9 ud af 10 unge kontanthjælpsmodtagere ingen erhvervskompetencegivende uddannelse. Der er fare for, at de gennem store dele af livet i kortere eller længere perioder vil være på offentlig forsørgelse. Det er indlysende, at vi må gøre en ekstra indsats for at sikre, at flere af disse unge får en uddannelse.

Behovet for uddannelse bliver ikke mindre af den langsigtede udfordring for det danske arbejdsmarked med mangel på kvalificeret arbejdskraft. Det skyldes som bekendt, at færre i den erhvervsaktive alder skal forsørge flere ældre. Udfordringen bliver heller ikke mindre af, at ufaglærte jobs flytter til udlandet, mens de tilbageværende jobs kræver højere kompetencer.

Det er glædeligt, at der er stor opbakning til visionen om, at 95 procent af en ungdomsårgang skal have en ungdomsuddannelse.

Desværre er vi trods de mange gode hensigter ikke kommet tættere på målet.

Problemet er sådan set ikke, at de unge ikke går i gang. Efter 9. klasse forventes omkring 95 procent af en ungdomsårgang på et tidspunkt at påbegynde en ungdomsuddannelse. Problemet er, at de unge ikke gør uddannelsen færdig. Helt galt står det til på erhvervsuddannelserne, hvor frafaldet over en tiårig periode er vokset betydeligt. Kun omkring 50 pct. af de elever, der påbegynder en erhvervsrettet ungdomsuddannelse, gennemfører den.

Der er brug for at tænke nyt. Og det er på tide, at vi begynder at tilpasse erhvervsuddannelserne til de unge - frem for at der kun er fokus på, om de unge passer til erhvervsuddannelserne.

En anden væsentlig udfordring er, at de unge ikke kan få en praktikplads. Det seneste år er antallet af unge, der venter på en praktikplads steget med 66 procent. Uden en praktikplads er det svært for de unge at gøre deres uddannelse færdig. Skolepraktik er et dyrt og knapt så godt alternativ, men nødvendigt i den nuværende situation. Bedst vil det være, hvis flere virksomheder tager ansvar for at uddanne deres egen fremtidige arbejdskraft ved at tage flere praktikelever. Her er man også i kommunerne opmærksomme på, at man har et ansvar.

En tredje udfordring er, at nogle unge trækkes med en flerhed af problemer, som spiller sammen. Disse unge har behov for en helhedsorienteret indsats med sammenhængende tilbud. Det kræver, at mange aktører – bl.a. uddannelsesinstitutioner, virksomheder og kommuner – påtager sig et ansvar og arbejder sammen.

Med det enstrengede kommunale beskæftigelsessystem har kommunerne fået bedre muligheder for at etablere en sammenhæn-

gende indsats for de unge. Men der er fortsat behov for mere fleksible rammer for samspillet, så indsatsen tager udgangspunkt i den unge frem for i systemet.

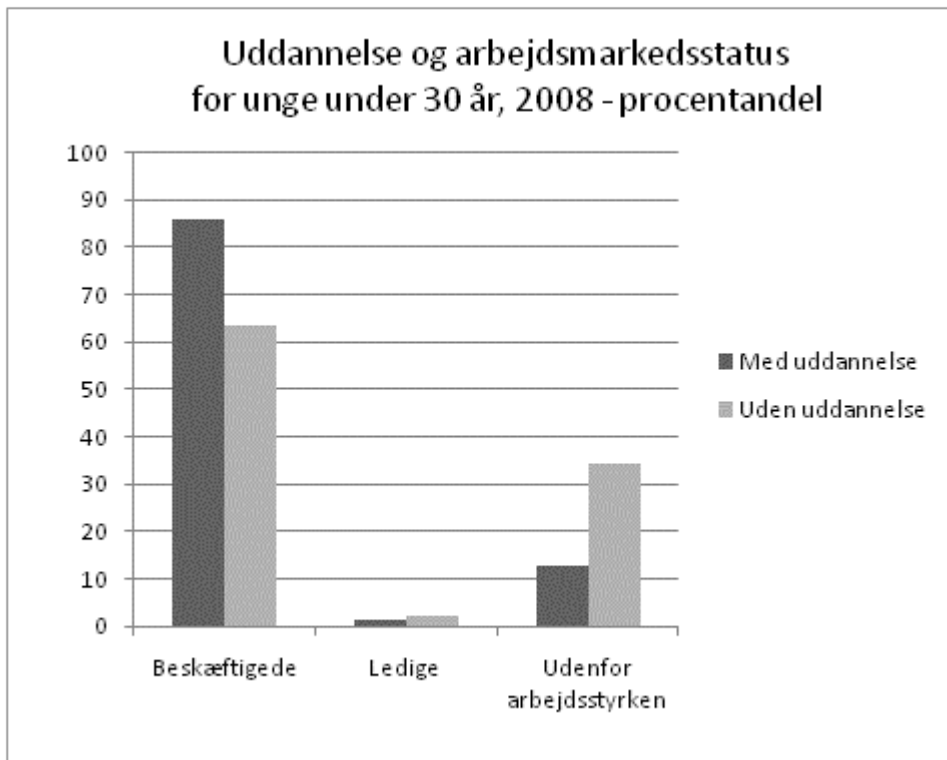
KL har på den baggrund udarbejdet nærværende udspil med en række konkrete anbefalinger. Anbefalingerne kan sammenfattes i følgende tre fokuspunkter:

- **Erhvervsskolerne skal passe til de unge og ikke omvendt**
- **Praktikvirksomhederne skal stille op for de unge**
- **De unge skal have sammenhængende tilbud**

Udspillet er bl.a. baseret på erfaringer med, hvad der virker for de unge, og hvad der ikke virker, som er høstet i modelkommuneforsøget ”Ungdomsuddannelse til alle” (se www.kl.dk/unge). Udspillet supplerer KL’s tidligere udsendte 10 forslag til udmøntning af globaliseringspuljen fra august 2009.

Unge gennem uddannelse til job

Det koster penge, at mange unge i vores samfund ikke får en uddannelse. Den nuværende økonomiske krise skaber flere ledige. Og her er de unge uden uddannelse særligt udsatte. Sammenhængen mellem uddannelse og beskæftigelse er klar. Blandt de unge uden uddannelse er færre i beskæftigelse og især langt flere uden for arbejdsmarkedet end de unge med uddannelse, jf. figuren herunder.



Kilde: Danmarks Statistik

Beskæftigelsen gennem hele livet er omkring 20 procent højere blandt uddannede end blandt ufaglærte, ifølge Beskæftigelsesministeriet. De unge synes også selv, at uddannelse er det rette valg. Efter 9. klasse forventes omkring 95 procent af en ungdomsårgang på et tidspunkt at påbegynde en ungdomsuddannelse, og

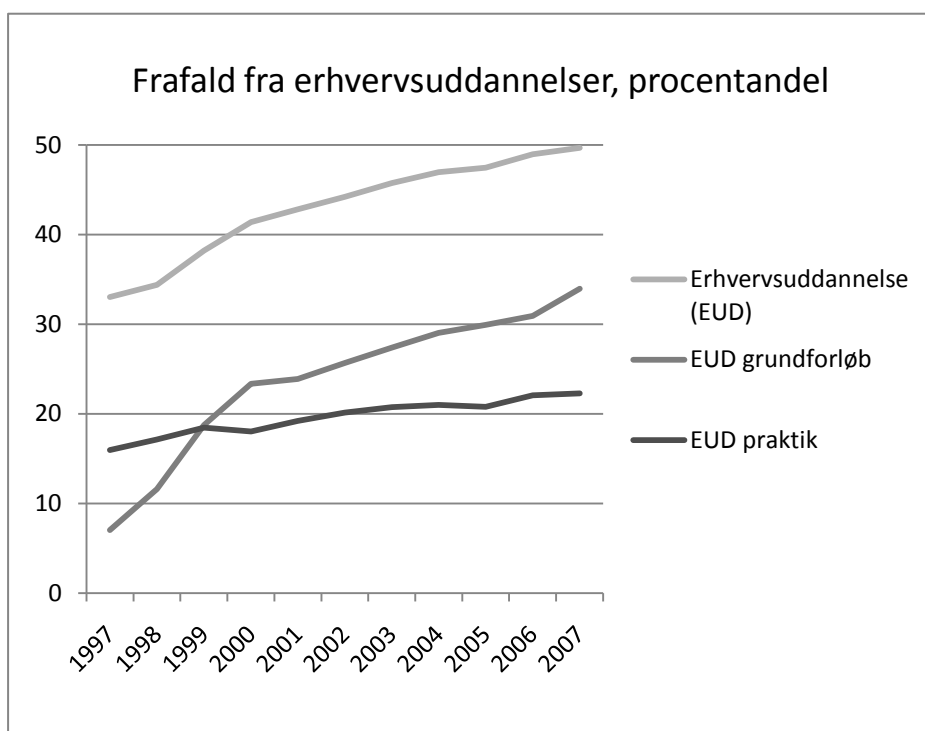
langt de fleste starter lige efter 9. eller 10. klasse. Den første store udfordring er at få reduceret frafaldet fra ungdomsuddannelserne - i særdeleshed på de tekniske skoler. Folketinget har i de senere år gennemført en række positive initiativer på dette felt, men der er stadig plads til forbedringer.

Regeringen har i september 2009 lanceret en ungepakke, som har til formål at skaffe job og uddannelse til flere unge. Pakken indeholder mange gode takter, men spiller efter KL's opfattelse for snævert på de kommunale jobcentres banehalvdel og fokuserer for lidt på uddannelsesinstitutioner og praktikvirksomheder. Det er dog positivt, at beskæftigelsesministeren med den omtalte ungepakke nu toner rent flag og siger, at uddannelse som hovedregel skal være første valg for de unge. Retningen er rigtig. De unge skal gennem uddannelse til job.

Samtidig er det dog også vigtigt med en realistisk tilgang til problemstillingen. I forlængelse af Arbejdsmarkedskommissionen konklusioner skal man være varsom med at få skabt incitamerter, der opfordrer kontanthjælpsmodtagere til at spekulere i at opnå uddannelse på mere gunstige vilkår end i det ordinære uddannelsessystem. Jobnær aktivering vil i mange tilfælde være det rette svar for mange ledige over 30 år inden længerevarende uddannelses tiltag sættes i værk.

Første fokuspunkt: Erhvervsskolerne skal passe til de unge og ikke omvendt

Frafaldet fra erhvervsuddannelserne er gennem en ti års periode steget ganske meget. Af de elever, der påbegyndte en erhvervsrettet ungdomsuddannelse, var det i 1997 cirka 30 procent, som ikke gennemførte. I 2007 var dette tal steget til cirka 50 procent. For det almene gymnasium udgjorde samme gruppe i 2007 cirka 20 procent.



Kilde: Regeringens Konkurrenceevneredegørelse 2009

Frafaldet er størst på selve erhvervsskolen – dvs. på erhvervsuddannelsernes grundforløb, jf. figuren ovenfor. Men frafaldet i praktikperioderne på virksomhederne (hovedforløbet) er også ganske højt. Her var det i 2007 mere end 20 procent som ikke gennemførte.

De seneste oplysninger fra Undervisningsministeriet er opløftende og peger på, at erhvervsskolernes arbejde med handlingsplaner mod frafald har knækket frafaldskurven. Den økonomiske krise kan imidlertid også have haft den effekt, at de unge nu i højere grad holder fast i deres uddannelse for at undgå ledighed. Uanset om kurven er knækket eller ej, så er der lang vej igen, inden der er rettet op på de sidste ti års udvikling.

Der er flere grunde til, at frafaldet fra især de tekniske skoler er højt. De seneste ti år er der indført mange niveauer og valgmuligheder i erhvervsuddannelserne. ”Ansvar for egen læring” har været et pædagogisk princip, som er blevet fulgt ret konsekvent. Og man har indført en struktur, som stiller betydelige krav til de unges evner til at vælge. Der er med rette grund til at spørge, om man har indført et system, som simpelthen er svært for de unge at finde ud af?

Arbejdsmarkedets parter har foreslået, at der skal indføres en slags sortering ved indgangen til erhvervsskolerne. Erhvervsskolerne skal kunne afvise unge med personlige og sociale problemer og henvise dem til en ”kommunal uddannelsesgaranti”.

Man må frygte, at en sorteringsordning som den skitserede kan komme til at udelukke mange håndværksmæssige talenter, som ikke er interesserede i at læse bøger. Hvis de unge sorteres fra ved indgangen vil optaget til erhvervsuddannelserne falde yderligere, hvilket vil være til skade for både virksomhederne og samfundet. Forslaget vil skabe en yderligere marginalisering af en gruppe unge, som i forvejen har problemer med svagt netværk, lavt selvværd og manglende integration i den almindelige ungdomskultur.

Det vil være langt mere konstruktivt med et skærpet fokus på, hvordan erhvervsuddannelserne kommer til at passe til de unge

og mindre på, om de unge passer til systemet. Her er det vigtigt at fastholde, at erhvervsskolerne som udgangspunkt skal kunne rumme alle unge. Også de unge som ikke på alle måder er gennemsnitlige. Ny forskning peger på, at erhvervsskoler, som gør en ekstra indsats for at fastholde de ressourcetsvage unge, også opnår et lavere frafald, jf. Anvendt Kommunalforskning (AKF), 2009.

De unge som ikke umiddelbart er parat til at tage en erhvervsuddannelse kan få en kommunalt tilrettelagt erhvervsgrunduddannelse (EGU). EGU er et praktisk og erhvervsrettet uddannelses-tilbud, som kan skræddersyes til de unge. Men også her er det vigtigt, at erhvervsskolerne samarbejder med kommunerne omkring skoleforløb til EGU. Sådan er det desværre ikke altid i dag, fordi de tekniske skoler ofte er fokuserede på, om et hold af elever er stort nok til at udløse et tilstrækkeligt taxametertilskud til at være rentabelt. Her kommer den individuelt tilrettelagte EGU til kort.

Anbefalinger:

- **Erhvervsskolernes opgave må som udgangspunkt være at give alle unge en uddannelse, også de ressourcetsvage unge.**
- **Erhvervsskolerne skal indrettes efter de unge og ikke omvendt. Det er behov for en debat om det nødvendige i, at erhvervsskolerne bevæger sig væk fra ”ansvar for egen læring” og ”lærerfri undervisning”.**
- **Taxametersystemet bør ændres på erhvervsskoleområdet så der tilføres yderligere penge til skoler i geografiske områder, hvor sociale forhold og befolknings sammensætningen stiller særlige krav til skolernes indsats. Det er ikke nok at omfordele de eksisterende midler, som det er**

aftalt mellem regeringen og en række forligspartier i september 2009. Der skal ”nye penge” til.

- Det bør afdækkes om skolerne har tilstrækkelige ressourcer og incitamentter til at skabe et inkluderende fagligt og socialt miljø for de unge. Herunder også om taxametersystemet står i vejen for samarbejde med kommunerne omkring EGU.
- For ressourcensvage unge bør der iværksættes støttende foranstaltninger i et samarbejde mellem kommune og erhvervsskole. Det gælder fx vejledning, læse- og skriveundervisning, psykologbistand, mentorer og ungdomsbolig.

Andet fokuspunkt: Praktikvirksomhederne skal stille op for de unge

Antallet af indgåede praktikpladsaftaler på arbejdsmarkedet er faldet med 27 procent fra første halvår 2008 til første halvår 2009. Samtidig er antallet af unge, som venter på en praktikplads vokset med 66 procent fra juli 2008 til juli 2009. Uden en praktikplads får de unge vanskeligt ved at færdiggøre deres erhvervsuddannelse.

Det er et stort problem, at de private virksomheder ikke for øjeblikket bidrager tilstrækkeligt til at uddanne de medarbejdere, som de selv vil få hårdt brug for om fem år. Noget af forklaringen er den nuværende økonomiske krise. Men samtidig er det kun omkring syv procent ud af omkring 650.000 virksomheder - hvoraf 95 procent er private - som er godkendt til at tage praktikelever. Det indikerer, at der er et uudnyttet uddannelsespotentiale i de private virksomheder, også selvom en stor andel af disse er én-mands virksomheder.

Kommunerne har et vigtigt ansvar som praktikværter, især på social- og sundhedsområdet. Det er man bevidst om i den kommunale verden, hvor man har øget uddannelsesaktiviteten på social- og sundhedsområdet, mens den er faldet i de private virksomheder. For at fremskaffe flere praktikpladser er nogle kommuner desuden begyndt at arbejde med sociale klausuler, når de køber varer og tjenesteydelser hos private virksomheder. På den måde kan kommunen stille krav til en privat leverandør om oprettelse af et vist antal praktikpladser.

Skolepraktik er en anden mulighed. Som led i bestræbelserne på at løse praktikpladsproblemet vil regeringen hæve aktiviteten på skolepraktikordningen. Skolepraktik er en dårlig og dyr erstatning

for den ægte vare. Men desværre nødvendig i den nuværende situation.

KL har i sit tidligere udsendte globaliseringsudspil foreslået, at der laves forsøg med en ny type vekseluddannelsesforløb, hvor man i stedet for at veksle mellem praktik og skole, har ufaglært job eller fritidsjob og uddannelse på samme tid. Fx fire dage på arbejdsmarkedet og en dag på skole. Det kræver samarbejde mellem virksomheder, erhvervsskoler og kommunale vejledere. Flere kommuner arbejder allerede med dette, bl.a. i Horsens Kommune under overskriften ”Job med uddannelsesperspektiv”.

Praktikpladser til elever i EGU er også stærkt påkrævet i den nuværende situation. Kommunerne anvender EGU i stadigt stigende omfang, og oprettede i 2008 24 procent flere EGU-aftaler end i 2006. Men kommunerne kan ikke stille noget op, hvis ikke de private virksomheder tilbyder EGU-praktikpladser. Alternativt bør EGU-eleverne i den nuværende situation have adgang til skolepraktik.

Anbefalinger:

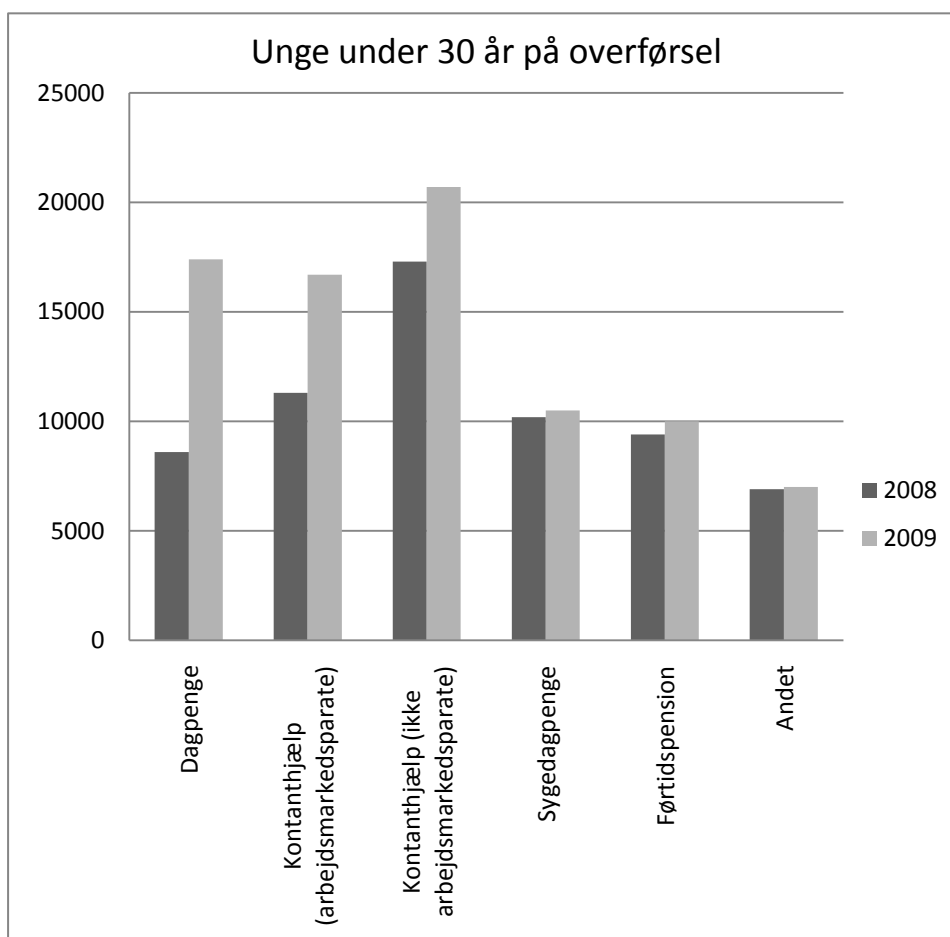
- **Sagens kerne er, at de private virksomheder i disse år ikke tager nok elever. Både private og offentlige virksomheder må tage elever og vise ansvarlighed for både deres egen fremtidige arbejdskraft og de unges fremtid.**
- **Det er helt afgørende, at de private virksomheder træder til i forhold til de ressourcetsvage unge i EGU og opretter praktikpladser. Alternativt må EGU-elever have adgang til skolepraktik.**
- **De private virksomheder bør gå i dialog med kommunerne og erhvervsskolerne med henblik på at lægge uddannelsesplaner for unge ufaglærte medarbejdere eller unge med fritidsjob. Koblingen mellem job og uddannel-**

se bør udforskes yderligere gerne gennem forsøgsbevil-
linger fra staten.

- Puljen til styrkelse af udbredelsen af fritidsjob i regerin-
gens ungeudspil bør tænkes sammen med ”job med ud-
dannelsesperspektiv”, således at et fritidsjob kan lede til
uddannelse.
- Der bør sættes ind imod frafaldet fra praktikperioderne i
virksomhederne, fx gennem krav til virksomhedernes
pædagogiske og uddannelsesmæssige kompetencer.
- Offentlige virksomheder og institutioner bør benytte sig
af sociale klausuler med krav om oprettelse af praktik-
pladser, når de køber varer og tjenesteydelser af private
virksomheder.

Tredje fokuspunkt: De unge skal have sammenhængende tilbud

Der er behov for, at kommunerne får mulighed for at tilrettelægge sammenhængende tilbud, der tager højde for de unges behov. En sådan helhedsorienteret indsats er særlig vigtig for de udsatte unge, som nogle gange trækkes med en bred vifte af problemer udover ledighed. Det skal specielt ses i lyset af det stigende antal unge på forskellige former for overførselsindkomster, jf. figuren herunder.



Kilde: Beskæftigelsesministeriet

I de forløbne år har Folketinget ændret vejledningsloven, erhvervsuddannelsesloven og beskæftigelsesloven over flere omgange for at få flere unge til at gennemføre en uddannelse. Det er lovændringer, som har givet de kommunale medarbejdere mange udmærkede redskaber men også administrative udfordringer. Regeringens ungeudspil fra september 2009 indeholder en række forslag, som er møntet snævert på de kommunale jobcentre.

Fællesnævneren for de mange initiativer er dog, at de desværre ikke altid er koordineret på tværs. Kommunerne har behov for, at nye love, regler og puljer koordineres, så det bliver nemmere lokalt at lave helhedsorienterede ungeforløb og møde de unge, hvor de er. Initiativerne bør bygge på mål- og rammestyring – og ikke på yderligere procesregulering, sådan som flere af forslagene i regeringens ungepakke fra september 2009 lægger op til.

Et eksempel på, at lovgivningen indeholder for mange krav til processer, er reglerne for aktivering af unge dagpengemodtagere, der allerede har en uddannelse. Denne gruppe vil i praksis kun kunne få tilbud om aktivering i et offentligt løntilskudsjob. Det skyldes, at loven fastsætter en række krav til tidsfrister og længde på tilbuddene, som kun offentligt løntilskud kan opfylde.

Der er allerede særligt fokus på de unge i alle kommuner. I det seneste års tid har der været en markant vækst i antallet af unge på både dagpenge og kontanthjælp. For kontanthjælpsmodtagerne er det desuden alarmerende, at 9 ud af 10 ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse.

De unge ledige kontanthjælpsmodtagere er ofte udsatte unge. De har en række komplekse problemer ud over ledighed, som i mange tilfælde er opstået, før de fylder 18 år. Det kan fx være psykisk sygdom, dårlig skolebaggrund, fysiske helbredsproblemer og socialt belastet opvækst.

Det er grunden til, at kommunerne ønsker at skabe en sammenhængende indsats over for de unge. Mange jobcentre har specialiseret indsatsen over for unge i særlige ungeteams, inddraget særlige kompetencer (psykologer, lægekonsulenter, fysioterapeuter, mv.) og skabt formaliserede netværk på tværs af forvaltninger. Der er også de fleste steder et tæt samarbejde mellem centrene for Ungdommens Uddannelsesvejledning (UU-centre) og jobcentre, bl.a. ved at UU-vejledere fysisk er placeret i jobcentre.

Der er i den forbindelse behov for, at UU-centrene i højere grad kan koncentrere deres indsats omkring de unge, som har særlige behov for vejledning. Vejledningsloven er i de senere år ændret i retning af dette, men det vil være nyttigt med yderligere muligheder for at prioritere de resourcesvage unge.

Anbefalinger:

- **Alle 15-17-årige bør være i gang med enten en ungdomsuddannelse eller et forløb som kvalificerer dem til at påbegynde en ungdomsuddannelse.**
- **Nye uddannelser i gråzonen mellem grundskolen og ungdomsuddannelserne skal overvejes grundigt før de sættes i værk. Der er som udgangspunkt allerede et godt udvalg at vælge i mellem med EGU, produktionsskoler, ungdomsskoler og højskoler.**
- **Vejledningsloven bør præciseres, så UU-centrene ikke i samme grad behøver at yde vejledning til alle unge, men kan prioritere unge med særlige vejledningsbehov.**
- **Aktive tilbud efter beskæftigelseslovgivningen bør altid gives ud fra en konkret vurdering af den unges behov, så den unge får et tilbud, der fører til uddannelse eller job. Fx bør det i praksis være muligt at give andre tilbud end**

offentligt løntilskudsjob til forsikrede ledige, der allerede har en uddannelse.

- Lovens krav til, hvilke opgaver der skal placeres i jobcentret, og hvilke der skal placeres et andet sted i den kommunale forvaltning, bør fjernes, så udsatte unge ikke får et unødigt stort antal sagsbehandlere.
- Nye initiativer fra regering og Folketing bør i større udstrækning tænkes sammen med eksisterende ordninger, have fokus på afbureaukratisering samt bygge på mål- og resultatstyring frem for procesregulering. En række af forslagene i regeringens unge-pakke er i modstrid med disse intentioner. Det gælder blandt andet:
 - Forslaget om, at jobcentre skal tilbyde læse- og skrivetest, samt kurser til unge under 30 år. Det bør i stedet tænkes sammen med den allerede eksisterende ”turbodansk”-ordning i Undervisningsministeriets regi. Kommunerne skal have frie hænder til at vælge, hvor et sådant tilbud skal placeres – i fx jobcentret, i ungdomsskolen, på produktionsskolen eller på den tekniske skole. Det vil gavne de 15-17-årige.
 - Forslaget om mentorstøtte bør fokusere på at forenkle de eksisterende (mange) mentorordninger, så den unge oplever en helhedsorienteret indsats.
 - Forslaget om, at 18-19-årige efter loven skal have et aktivt tilbud efter en uges ledighed vil bidrage til at skabe et yderligere kompliceret regelsæt. Og selvom rigtig mange kommuner i forvejen bruger straksaktivering, vil det være næsten umuligt at gennemføre i praksis – særligt i den nuværende konjunktursituation.