

NOTAT

24. januar 2018
/JAGYHA/KIRHAL

Sag

Fortolkning af socialfundsprogrammets prioritetsakse 3A, Ungdomsuddannelse for unge med særlige udfordringer

Problemstilling:

Socialfondens prioritetsakse 3A, Ungdomsuddannelser for unge med særlige udfordringer, har i løbet af den første del af programperioden 2014-2020 givet anledning til særligt et væsentligt programfortolkningsmæssigt spørgsmål. Spørgsmålet vedrører indsatsens målgruppe i lyset af programmets resultatmål. Ud fra de hidtidige erfaringer fra udmøntningen af prioritetsaksen har der vist sig et behov for at udvide indsatsen, så flere unge får mulighed for at deltage. Disse unge har ikke tidligere haft mulighed for at deltage, da prioritetsaksens formål og resultatmål er, at flere unge skal gennemføre en ungdomsuddannelse. Det vil sige, at projektaktiviteterne kun har kunnet gennemføres overfor en målgruppe, hvor der var en berettiget forventning om, at prioritetsaksens resultat kunne opnås inden for en afgrænset tidsperiode. Denne afgrænsning har i flere tilfælde vist sig problematisk i relation til det reelle behov. Nærværende notat omhandler derfor begrundelse for, at det er nødvendigt med en fortolkningsmæssig ændring, samt en redegørelse for udmøntningen af den nye praksis.

Retsgrundlag:

Det fremgår blandt andet af socialfundsprogrammet, at:
”Under dette indsatsområde kan støttes aktiviteter med henblik på fastholdelse i ungdomsuddannelsessystemet.[...] Socialfondsindsatsen kan medvirke til, at de unge med særlige udfordringer sikres bedre muligheder for at gennemføre en ungdomsuddannelse. Der kan fx være tale om styrket vejledning for målgruppen, mentorordninger eller særligt tilrettelagte forløb.[...] Socialfondsindsatsen rettes mod de unge, som har særlige udfordringer med at gennemføre en ungdomsuddannelse. Målgruppen er hovedsageligt unge i aldersgruppen fra 15-30 år, men der er mulighed for, at personer, som er ældre end 30 år, kan deltage, hvis de i øvrigt ligger inden for prioritetsaksens målgruppe. Projekterne skal gennemføres som et samarbejde mellem flere parter. Det kan f.eks. være uddannelsesinstitutioner, offentlige myndigheder, selvejende institutioner, virksomheder, NGO'er og frivillige organisationer etc. Hver af disse typer parter kan være ansøger. For at

ERHVERVSSTYRELSEN

Vejlsøvej 29
8600 Silkeborg

Tlf. 35 29 10 00

Fax 35 29 10 01

CVR-nr 10 15 08 17

E-post erst@erst.dk

www.erst.dk

ERHVERVSMINISTERIET

DEN EUROPÆISKE UNION
Den Europæiske Socialfond



DEN EUROPÆISKE UNION
Den Europæiske Fond
for Regionaludvikling



Vi investerer i din fremtid

øge sandsynligheden for at få effekt af indsatsen vil der blive stillet krav om, at uddannelsesinstitutioner deltager i forløbene.”

Om målgruppen for indsatsen fremgår følgende af socialfondsprogrammet:

”Socialfondsindsatsen indsnævres til at fokusere på personer med ingen eller svag tilknytning til arbejdsmarkedet, samt uddannelsessøgende med særlige udfordringer. Det er personer, der ikke kan opnå tilknytning til arbejdsmarkedet uden støttende indsats, og hvor den ordinære indsats ikke er tilstrækkelig. Det vil som udgangspunkt sige:

- Fleksjobvisiterede med lille arbejdsevne, som fx kun kan arbejde få timer
- Førtidspensionister
- Personer i ressourceforløb
- Udsatte kontanthjælpsmodtagere, herunder unge og indvandrere, der er i risiko for at ende i førtidspension eller med meget svag tilknytning til arbejdsmarkedet, samt nyankomne flygtninge med særlige udfordringer, som fx traumer
- Øvrige udsatte personer langt fra arbejdsmarkedet.

Under indsatsområde a) *Ungdomsuddannelse for unge med særlige udfordringer* kan der endvidere indgå uddannelsessøgende i ungdomsuddannelser med særlige udfordringer (eksempelvis handicap, psykiske problemer, sygdom, sprogsvækkigheder eller personligt relaterede problemer), som sætter begrænsninger for deres muligheder for at gennemføre en ungdomsuddannelse.”

Det specifikke mål for indsatsen under prioritetsakse 3 er at øge beskæftigelsen blandt personer på kanten af arbejdsmarkedet. De direkte resultater af aktiviteterne vil være, at flere unge med særlige udfordringer påbegynder og gennemfører en ungdomsuddannelse.

Fortolkning:

Ovenstående programtekst har, som nævnt, givet anledning til særligt en problemstilling vedrørende målgruppen i projekterne. Forvaltningsmyndigheden har modtaget flere positivt indstillede ansøgninger, hvor det ikke er tydeligt, at der direkte arbejdes med at få de udsatte unge ind på en ungdomsuddannelse. Det har derfor hidtil været nødvendigt at pointere, at målet for indsatsen er at få flere til at gennemføre en ungdomsuddannelse. Det var således ikke fx produktionsskole eller ungdomsskole, som skulle være målet for størstedelen af deltagerne. En effektkæde, hvor det alene, med den medtagne målgruppe, i bedste fald var muligt at gøre dem klar til produktionsskole etc., er derfor ikke blevet anset for fyldestgørende i relation til målet om gennemførelse af ungdomsuddannelse.

Forvaltningsmyndigheden har derfor i den hidtidige fortolkning bedt ansøgere om at sandsynliggøre, at indsatsen i projektperioden og/eller relativt kort tid efter projektperiodens ophør vil resultere i, at flere udsatte unge påbegynder eller gennemfører en ungdomsuddannelse. Herudover har kravet været, at der kun kunne visiteres unge, hvor der var en berettiget forventning om, at de efter deltagelse i projektet ville kunne gennemføre en ungdomsuddannelse. Fortolkningen har ikke betydet, at alle deltagerne har skullet gennemføre en ungdomsuddannelse i projektperioden, men der har ikke kunnet deltage unge, hvis deres udgangspunkt var

så langt fra en ungdomsuddannelse, at det vurderedes urealistisk, at de kunne gennemføre en. Forvaltningsmyndigheden har dog tilladt, at der blev gennemført forberedende aktiviteter for unge uden ungdomsuddannelse, hvis ovenstående forudsætninger var til stede.

Behov for fortolkningsmæssig ændring:

Det har i løbet af programperioden vist sig, at de mulige aktiviteter og det formål, som er nævnt under socialfondsprogrammets akse 3A, ikke umiddelbart er i tråd med det reelle behov, som udtrykkes via indstillingerne fra de regionale vækstfora. Det har vist sig, at der er et stort behov for at gøre noget for de meget svage unge, som ikke umiddelbart er klar til at tage en ungdomsuddannelse, og som måske heller aldrig bliver det. Der har derfor igennem hele den første del af programperioden været en efterspørgsel efter en mulighed for at kunne inddrage denne målgruppe. Indtil videre har prioritetsaksens endemål og effektkæde været fortolket således, at disse var udelukket fra indsatsen.

Udover at der har vist sig, at der er et regionalt behov for at udvide indsatsen på prioritetsakse 3A, så er Forvaltningsmyndigheden blevet gjort bekendt med, at der den 13. oktober 2017 er indgået en aftale mellem Regeringen, Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Radikale Venstre om bedre veje til uddannelse og job. Aftalen indeholder blandt andet, at der skal etableres en ny forberedende uddannelse til unge under 25 år, der har brug for forudgående faglig eller personlig opkvalificering for at kunne gennemføre en ungdomsuddannelse eller komme i beskæftigelse. Uddannelsen får navnet Forberedende Grunduddannelse (FGU). FGU bygges op, så den imødekommer målgruppens mangfoldighed, og så den tilbyder målgruppen passende udfordringer og trygge rammer. Den nye uddannelse skal reguleres i en ny lov.¹ Da den hidtidige socialfondsindsats under akse 3A har været præget af projekter, som arbejder med de forberedende aktiviteter til ungdomsuddannelse, så kan der med denne nye uddannelse, FGU, være risiko for, at disse typer af forberedende aktiviteter ikke længere kan støttes af Socialfonden. Det ligger således i kravet om additionalitet i struktur-fondsindsatsen, at lovbundne indsatser ikke kan støttes. Socialfondsindsatsen skal derfor tænkes sammen med den nye FGU, så overlap undgås. Dette er medvirkende til, at det vurderes nødvendigt at åbne rammerne for socialfondsindsatsen, således at midlerne kan komme til gavn for de unge og til de aktiviteter, som ikke dækkes med det nye initiativ. Herunder kan det være en mulighed at se på, hvorvidt det skal være muligt for Socialfonden at støtte forberedende aktiviteter til eksempelvis en FGU.

Prioritetsaksen er underlagt det tematiske mål om at fremme social inklusion og bekæmpe fattigdom. På den baggrund kan der argumenteres for, at der netop burde være plads til at medtage denne gruppe af unge. Programmets tekst er umiddelbart også ret bredt formuleret. Samtidigt er målgruppen i programmet sådan beskrevet, at de meget svage unge vurderes at kunne være omfattet.

¹ Aftale om bedre veje til uddannelse og job, 13. oktober 2017, Regeringen, Danske Folkeparti, Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Radikale Venstre

Endvidere nævnes der i programmet blandt andet følgende eksempel på mulig projektaktivitet: *"Styrket vejledning og uddannelse af særligt udsatte unge, herunder fx fra yderområder eller i udsatte boligområder i byer, der falder fra eller ikke kommer i gang med en ungdomsuddannelse, bl.a. via styrket samspil mellem ungdomsuddannelsesinstitutioner og andre aktører om brobygning, mentorordninger, helhedsorienterede indsatser mv. Aktiviteterne kan med fordel inddrage fx personer med anden etnisk baggrund end dansk (herunder særligt drenge) eller handicappede i målgruppen."* Det vurderes, at der med denne aktivitet også åbnes mulighed for at lave forberedende aktiviteter med henblik på at sikre, at flere unge på sigt tager en ungdomsuddannelse, også selvom vejen derhen kan være lang.

Udfordringen har som nævnt været, at målet med indsatsen skulle være at få flere til at gennemføre en ungdomsuddannelse. Forvaltningsmyndigheden vil med indførelsen af den nye praksis tage højde for dette ved at bede projekterne om at opstille projektspecifikke mål for denne forberedende indsats, afhængigt af hvilken type aktiviteter projektet rummer. Effektkæden er derfor stadig gældende; indsatsen foregår blot på et lidt tidligere tidspunkt end oprindeligt antaget. Og det specifikke mål om at øge beskæftigelsen for personer på kanten af arbejdsmarkedet gælder stadig. På projektniveau er der sandsynlighed for, at ændringen vil indebære en relativt lavere målopfyldelse end hidtil. Dette forventes dog ikke at påvirke hele målopfyldelsen for prioritetsakse 3A negativt, da ændringen forventes at give større efterspørgsel efter midlerne.

Sammenfatning:

Socialfondsprogrammets prioritetsakse 3A har hidtil ikke åbnet mulighed for deltagelse af unge, som har mange og store barrierer for at komme videre i uddannelsessystemet, og derfor i udgangspunktet ikke forventeligt vil kunne klare en ungdomsuddannelse. Udfordringerne kan eksempelvis være handicap, psykiske problemer, sygdom, sprogveskkeligheder eller personligt relaterede problemer. Forvaltningsmyndigheden vil fremadrettet acceptere, at unge, som er langt fra at kunne påbegynde en ungdomsuddannelse, også kan deltage i et akse 3A projekt. Hermed åbnes der op for, at eksempelvis forberedende aktiviteter til en FGU kan være støtteberettigede. Målet skal fortsat være, at der arbejdes hen imod at gøre den unge bedre i stand til at uddanne sig. Med andre ord skal projektaktiviteterne medvirke til, at sandsynligheden for, at de unge på et tidspunkt kan optages på en ungdomsuddannelse, styrkes. Der stilles dog ikke krav om, at alle deltagere optages på en ungdomsuddannelse ved projektets afslutning. Til gengæld stilles der krav om, at projektet opstiller projektspecifikke mål for, hvordan den uddannelsesforberedende indsats skal måles.