

Aalborg Universitet



## Ungdomsgaranti

*EU politik og dansk praksis*

Rasmussen, Palle; Juul, Tilde Mette

*Creative Commons License*  
CC BY-NC-ND 4.0

*Publication date:*  
2020

*Document Version*  
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

*Citation for published version (APA):*

Rasmussen, P., & Juul, T. M. (2020). *Ungdomsgaranti: EU politik og dansk praksis*. (1 udg.) Aalborg Universitetsforlag.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at [vbn@aub.aau.dk](mailto:vbn@aub.aau.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



# UNGDOMSGARANTI

*EU politik og dansk praksis*

Palle Rasmussen  
Tilde Mette Juul



# UNGDOMSGARANTI

*EU politik og dansk praksis*

Palle Rasmussen  
Tilde Mette Juul

AALBORG UNIVERSITETSFORLAG

*UNGDOMSGARANTI. EU politik og dansk praksis*

Af Palle Rasmussen og Tilde Mette Juul

1. udgave

© forfatterne og Aalborg Universitetsforlag 2020

Omslag, sats og layout: Toptryk Grafisk ApS v/Tina Nielsen

Forsidefoto: Colourbox

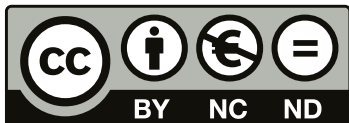
ISBN: 978-87-7210-710-3

Udgivet af Aalborg Universitetsforlag | [forlag.aau.dk](http://forlag.aau.dk)

Bogen er udgivet med støtte fra Institut for Kultur og Læring, Aalborg Universitet.



FAGFÆLLE-  
BEDØMT



# Indhold

Indledning .....	5
Komplekse politikker og deres spor .....	9
Ungdomsgaranti som EU-politik .....	19
Arbejdsmarked, uddannelse og ungdomsgaranti.....	35
Ungdomsgarantien i Danmark: To cases.....	49
Særlig ungdomsindsats med effekt.....	51
Ungeindsats Aalborg .....	65
Hvad siger de danske cases? .....	79
Ungdomsgaranti mellem europæisk, nationalt og lokalt niveau .....	83
Litteratur.....	89
Bilag: Oversigt over informanter .....	99



# Indledning

I 2014 fremlagde det danske Europaudvalg en plan for, hvordan Danmark skulle imødekomme målene i EU's Ungdomsgaranti. EU's Ungdomsgaranti indebærer, at EU-landene forpligter sig på, at alle unge under 25 år får et kvalificeret tilbud om beskæftigelse, fortsat uddannelse, lærlingepladser eller praktik inden fire måneder efter, at de mister et job eller afslutter en uddannelse (Europakommisionen, 2018).

I Danmark var der i 2013 ca. 50.000 i gruppen af unge under 30 år på uddannelseshjælp, kontanthjælp eller integrationsydelse og blandt disse havde ca. 90 pct. ikke gennemført en uddannelse ud over grundskoleniveau (Beskæftigelsesministeriet, 2014). Sammenlignet med andre EU-lande havde og har Danmark dog en forholdsvis lav arbejdsløshedsrate både generelt set og i forhold til langtidsledighed (Beskæftigelsesministeriet, 2014, p. 3). Arbejdsløsheden for unge under 25 år var Danmark i 2013 på 11 pct. mod et EU-gennemsnit på 21 pct. Kun Tyskland, Holland og Østrig havde på det tidspunkt en lavere ungdomsarbejdsløshed, mens lande som Spanien og Grækenland lå langt over EU-gennemsnittet. Ligesom i andre lande er der dog også i Danmark store regionale forskelle.

Ungdomsgaranti er ikke et nyt fænomen i Danmark. Begrebet blev lanceret i slutningen af 1970'erne, hvor den danske stat søgte at udvikle helhedsorienterede programmer, som skulle give alle unge arbejdsløse et uddannelses- eller arbejdstilbud. Der blev blandt andet igangsat et omfattende ungdomsgarantiforsøg i to amter (Arbejdsministeriet, Indenrigsministeriet og Undervisningsministeriet, 1982). Senere har nogle af de samme elementer indgået i uddannelses- og arbejdsmarkedspolitiske tiltag rettet mod unge og unge voksne, blandt andet de såkaldte ungepakker i årene 2009-2011 (Epinion, Pluss Leadership &

Center for Ungdomsforskning, 2011), den senere kommunale ungeindsats (se f.eks. Ejersbo, Iversen & Strandby, 2017) og kontanthjælpsreformen af 2013. Sammenhængen med kontanthjælpsreformen belyses nærmere i kapitel 2.

Som et led i implementeringen af EU's ungdomsgaranti yder EU støtte til projekter i de forskellige EU-lande. Der er afsat en særlig pulje til ungdomsgaranti-initiativer i de lande, hvor ungdomsarbejdsløsheden er over 25 pct. Da den danske ungdomsarbejdsløshed, som nævnt, er relativt lav, modtager Danmark ikke nogen af disse midler. Derudover gives der midler gennem Den Europæiske Socialfond (ESF), hvor minimum 20 pct. af ESF-midlerne skal allokteres til projekter, som er målrettet 'Inklusion gennem uddannelse og beskæftigelse', hvorunder ungdomsgarantiprojekter hører.

Denne lille bog handler om EU's ungdomsgaranti og implementeringen af den i Danmark. I bogens første del behandler vi ungdomsgarantien som led i EU's fælles uddannelses- og beskæftigelsespolitik, forholdet mellem ungdomsgarantien og dansk uddannelses- og beskæftigelsespolitik for unge samt den administrative implementering af ungdomsgarantien i uddeling af midler fra Den europæiske Socialfond. I bogens anden del ser vi nærmere på to projekter, som ligger inden for ungdomsgarantien og har fået støtte fra Socialfonden. Vi ser både på, hvordan projekternes mål og rammer fastlægges og implementeres, og på de unges udbytte af projekterne.

EU's ungdomsgaranti startede i 2014 og gjaldt for en 6-årig periode. Programmet udløber således i 2020; men ved færdiggørelsen af denne bog i august 2020 tyder alt på, at den vil blive videreført. Europakommissionen har gennemført en bred høring om erfaringerne med ordningen, har sammenfattet resultaterne og har formuleret forslag til en henstilling fra Det Europæiske Råd – EU's højeste myndighed – om videreførelse af en styrket ungdomsgaranti (Europakommissionen, 2020).

Denne bog er udarbejdet i tilknytning til forskningsprojektet "Encouraging Lifelong Learning for an Inclusive and Vibrant Europe", forkortet ELIVEN<sup>1</sup>. Det er et europæisk forskningsprojekt, som har søgt at udvikle modeller til at øge virkningen af policy-tiltag i forhold til markeder for voksenuddannelse. Projektet har undersøgt, hvordan EU's programmer for at fremme unges beskæftigelse og uddannelse besluttet, organiseres og styres. Formålet har været at skabe et nyt og mere videnskabeligt grundlag for politisk debat, beslutningstagning og implementering på ungdoms- og voksenuddannelsesområdet, især for unge voksne mellem 18 og 30 år. Et led i projektet har været at udvikle et it-baseret beslutningsstøttesystem. Projektet har således søgt at sætte politiske og administrative beslutningstagere i EU, i nationale sammenhænge og i orga-

---

<sup>1</sup> Se projektets website, <https://h2020enliven.org>

nisationer i stand til at styrke både uddannelsesmulighederne og anvendelsen af de tilegnede kompetencer. Det er forventningen, at dette vil bidrage til en mere produktiv og innovativ arbejdsstyrke og modvirke social eksklusion af unge voksne på uddannelses- og arbejdsmarkedene.

ENLIVEN-projektet er støttet af Europakommissionen under "Horizon 2020"-forskningsprogrammet. Projektets overordnede leder var professor John Holford, Nottingham Universitet. Projektets EU-bevilling sluttede i efteråret 2019, og det er således formelt afsluttet, men der udkommer fortsat publikationer med resultater fra projektet (Milana, Tronca & Klatt, 2019 Boeren & James, 2019).

ENLIVEN-projektet omfatter en række delundersøgelser inden for fire områder. Det første område er programmer, styring og politikker for voksenlæring i EU, herunder også barrierer for deltagelse i og udbytte af programmerne. Det andet område er overordnet analyse af, hvad der bestemmer forskelle i deltagelsen i voksenuddannelse. Tredje område er unge voksnes læring i og til arbejdslivet, og fjerde område er udvikling af det IT-baserede støttesystem for policy-beslutninger inden for voksenuddannelse.

Den forskning, vi fremlægger i denne bog, knytter sig til det første område, herunder især udforskning af, hvordan forskellige aktører i EU-området indgår i udformningen og styringen af politikker for voksenuddannelse og voksenlæring. Denne del af ENLIVEN-forskningen blev ledet af lektor Marcella Milana ved Verona universitet. Den europæiske ungdomsgaranti blev valgt som case, og der blev gennemført undersøgelser af, hvordan ungdomsgarantien var blevet udmøntet i en række EU-medlemslande (Milana, Klatt & Vatrella, 2020). Vi bidrog med en analyse af ungdomsgarantien i dansk sammenhæng (Rasmussen & Juul, 2020). Som led i analysen gennemførte vi en empirisk undersøgelse af ungdomsgarantien i dansk uddannelses- og beskæftigelsespolitik, herunder især to projekter, som blev støttet økonomisk af Den Europæiske Socialfond og dermed indgik i den danske udmøntning af ungdomsgarantien. Resultaterne af denne undersøgelse fremlægges i bogens kapitel 3. Vores undersøgelse knyttede sig til ENLIVEN-projektet, men blev finansieret af Institut for Kultur og Læring, Aalborg Universitet.

*Palle Rasmussen & Tilde Mette Juul, august 2020*



# Komplekse politikker og deres spor

EU-politikker på ungeområdet og for livslang læring udvikles og gennemføres via et samspil mellem tværnationale og nationale – og også ofte regionale – politiske og administrative processer. Den politisk-administrative styring af sådanne politikker er ikke kun en sag for nationale regeringer, den bygger mere og mere på plurale og netværksbaserede former for styring, ”hvor ingen enkelt aktør kan kræve absolut dominans” (Burns, Köster og Furster, 2016, p 18). Afgrænsningen af policy-områder, som f.eks. grænserne mellem uddannelses-, arbejdsmarkeds- og socialpolitik, er ofte forskellig fra land til land, ligesom fordelingen af aktører og beslutningskompetencer mellem niveauerne.

## Politik og styring

Denne forståelse af EU-politikker er forbundet med den ændrede tilgang til offentlig politik, som også ligger i begreberne ”policy” og ”governance”. Hvor offentlig politik tidligere blev forstået med udgangspunkt i det politiske system og dets beslutningstagere, er der i dag en erkendelse af, at politik formes og gennemføres i komplekse samspil mellem aktører i det formelle politiske system og andre aktører, både i offentlig og privat sektor. Policy er betegnelsen for de programmer og dokumenter, som formes i disse komplekse rum, og governance betegner de styrings-, koordinations- og forhandlingsprocesser, hvorigennem policy formes og søges implementeret.

Den traditionelle forståelse af offentlig politik i Europa og USA indebærer på den ene side demokrati, på den anden hierarki. Det er ideen om en parlamentarisk styringskæde, der tildeler de offentlige organisationer og forvaltninger en bestemt plads inden for rammen af et repræsentativt demokrati (Olsen

1978). Der er fire elementer i denne styringskæde. Det første er det suveræne folk, som har den overordnede politiske autoritet og gennem offentlig debat og frie valg finder og udpeger sine repræsentanter. Det andet element er den lovgivende forsamling, parlamentet, som er valgt af folket og arbejder efter princippet om, at flertallet bestemmer på grundlag af åben debat. De love og bevillinger, som parlamentet beslutter, fastlægger de grundlæggende regler for samfundslivet. Det tredje element er den udøvende magt eller regeringen, som leder statens arbejde med at udmønte de vedtagne principper og programmer, og det fjerde element er de offentlige organisationer og forvaltninger, som varetager den praktiske implementering. Styringskæden indebærer således, at regeringers og forvaltningers arbejder styres demokratisk af folket gennem dets valgte repræsentanter; men samtidig er forholdet mellem forvaltninger og folk hierarkisk, idet borgerne må rette sig efter regeringens og administrationens afgørelser, med mindre de kan få dem ændret gennem den lovgivende forsamling.

Demokrati, som det forstås i den parlamentariske styringskæde, er en indirekte styreform. Beslutninger tages ikke af folket selv, men af dets valgte repræsentanter. Men der er meget forskellige opfattelser af, hvor meget og hvordan bør folket deltage i dette indirekte demokrati (Held, 2006; Svensson, 2015). I såkaldt elitedemokratiske forståelser er der blevet lagt vægt på de frie valg med passende mellemrum som grundlag for politisk ledelse. I valg-situationen præsenterer forskellige eliter sig som bud på ledelse, og gennem den finder man den ledelse, som har størst opbakning i folket. Derefter ledes landet af de valgte ledere, og folket deltager ikke i løbende beslutninger. Gennem denne form for demokrati søger man at opnå en klar ledelse og forebygge, at stemningsskift og snævre interesser i befolkningen skal underminere den politiske og sociale stabilitet. Over for den elitedemokratiske tilgang står den deltagelsesdemokratiske. Her bliver de frie valg og de parlamentariske beslutninger kombineret med, at der etableres organer og fora, hvorigennem borgerne indgår i beslutninger på alle niveauer, for eksempel i lokalområder, på arbejdspladser og i uddannelsesinstitutioner og andre offentlige institutioner. Formålet med deltagelsesdemokrati er blandt andet at styrke beslutningernes folkelige basis og relevans og at udvikle borgernes demokratiske kompetencer.

Det fokus på governance og policy-processer, som har præget forskningen i politik og samfund de seneste årtier (Jørgensen & Vrangbæk, 2004), knytter sig ikke så meget til spørgsmålet om forskellige former for og grader af demokrati. I stedet er udgangspunktet en forståelse af, at styringskædens udførende led, regering og forvaltning, langt fra er en enkel og entydig udmøntning af parlamentariske vedtagelser. De udførende led præger også politikens form

og indhold, og det sker i samspil med både det politiske niveau og borgerne. Offentlige organisationer befinder sig i et komplekst felt, hvor forbindelsen til den parlamentariske styring kan være uigennemskuelig og hvor grænserne mellem stat, erhvervsliv og resten af samfundet kan være flydende. Meget af politikudviklingen foregår i netværk mellem staten og andre aktører, både offentlige og private, og disse aktører får ofte afgørende indflydelse på den offentlige politik (Sørensen & Torfing, 2005; Ozga, Segerholm og Simola, 2011).

## Åben koordinering

Styring og policy-koordinering i EU-sammenhæng er en kompleks opgave. Det omfatter indbyrdes relationer mellem regeringer, som repræsenterer forskellige territoriale områder og niveauer, men også indbyrdes relationer mellem statslige- og ikke-statslige aktører. Begrebet om den parlamentariske styringskæde beskriver beslutnings- og implementeringsprocesser i det enkelte samfund og dets stat, og det kan vanskeligt anvendes på en kompleks tværnational organisation som EU. Siden det organiserede europæiske samarbejde for alvor startede med Rom-traktaten i 1957 har man forsøgt at finde frem til beslutnings- og styringsprocedurer, som på den ene side respekterede medlemslandenes suverænitet, på den anden tillod udvikling og implementering af fælles tværnationale politikker. Et afgørende skridt var den såkaldte åbne koordinationsmetode (på engelsk Open Method of Coordination, OMC), som blev taget i brug i forbindelse med Lissabon-processen fra år 2000.

De to klassiske styringsformer i det europæiske samarbejde og i andre tværnationale politiske organisationer er på den ene side den såkaldte fællesskabsmetode, hvor der på grundlag af traktater tages overnationale beslutninger og vedtages juridisk bindende regler, på den anden side det mellemstatslige samarbejde uden for traktaterne, som bygger på forhandlinger om fælles interesser mellem medlemslandene (Kohler-Koch & Rittberger 2009). Nye styringsformer, som den åbne koordinationsmetode, kombinerer elementer mellem disse to yderpunkter. De er ofte udviklet på politikområder, hvor koordineret indsats fra alle medlemsstater betragtes som nødvendig og nyttig, men hvor EU's traktater giver ringe eller intet retsgrundlag for fælles handling.

Den åbne koordineringsmetode fungerer gennem udvikling af fælles problemforståelser, løsningsforslag og succeskriterier inden for politikområder. I fraværet af fælles juridisk grundlag handler det om udvikling og gensidig tilpasning af ideer og mobilisering af de politiske energier fra institutionelle aktører. I praksis er styring via den åbne koordinationsmetode dog ikke adskilt fra traditionel overnational beslutningstagning. Nogle forskere har påpeget, at selvom Lissabon-processen indebar megen "blød" regeringsførelse, blev trak-

tatbestemmelserne for EU-politikker faktisk blevet brugt intensivt (Diedrichs, Reiners & Wessels 2011, s 11). Medlemsstaterne kan være positive over for sådanne 'bløde' måder at koordinere på, men metoden giver ikke sikkerhed for, at de seriøst tilpasser deres politikker til de fælles mål og definerede benchmarks.

Åben koordinering inden for et givent politikområde, oftest afgrænset til et af EU's generaldirektorater, omfatter nogle nøgleelementer, herunder fælles mål, fælles indikatorer (baseret på målene); handlingsplaner og evalueringer gennemført med regelmæssige mellemrum (Shaw, 2011). Elementerne udvikles af EU's embedsmænd i dialog med forskellige aktører fra civilsamfundet, erhvervslivet og den offentlige sektor i medlemslandene. For uddannelse og erhvervsuddannelse som politikområde skal man være opmærksom på, at traktatgrundlaget stadig er relativt svagt. De fælles EU-mål for uddannelse og erhvervsuddannelse, som er blevet formuleret, er ganske overordnede og ikke tæt forbundet med medlemslandenes uddannelsespolitiske målsætninger. Der er dog aftalt et antal fælles benchmarks og etableret fora for såkaldt policy-læring, bestående af tværnational opsamling og udveksling af erfaringer.

Samfundsforskningen har interesseret sig meget for den åbne koordinationsmetode, både dens praktiske former og funktionsmåder og dens mere principielle perspektiver. Der er betydelig forskel på forskernes vurderinger. Nogle har set metoden som en ny og stærkere hævde og fokusering af institutionernes magt. Denne fortolkning bygger især på begrebet "governmentality", som oprindeligt blev formuleret af Michel Foucault som betegnelse for en særlig form for moderne styringsrationalitet, der indordner et samfunds borgere og deres tænkning under statens styringsmagt (Foucault, 2002; Rasmussen, 1992). Ud fra dette perspektiv kan den åbne koordineringsmetode ses som en diskursiv reguleringsmekanisme, der omdefinerer politikområder som for eksempel uddannelse eller kultur ud fra en forståelsesramme, hvor konkurrenceevne og økonomisk vækst er centrale værdier (Jacobsson 2004). En sådan omdefinering marginaliserer eller fjerner politiske temaer som ligestilling og omfordeling og kodificerer i stedet en nyliberal dagsorden med vægt fleksibilitet og beskæftigelsesegnet. Det fremhæves også, at disse diskursive konstruktioner får særlig styrke via generaliserede kvantitative benchmarks og statistiske indikatorer. Det har ikke mindst været tydeligt på uddannelsesområdet, hvor målsætninger traditionelt har haft mere kvalitativ karakter. Lawn & Grek (2012, s 99) har hævdet, at "tal er blevet en objektiv, uanfægtelig "sandhed"; kontekster kan kun komplicere tallene eller sætte spørgsmålstejn ved dem, og derfor er kontekster uvelkomne". Denne forståelse er på en måde beslægtet med den elitedemokratiske model, fordi den lægger vægt på statens

autoritet i fastlæggelse og implementering af policy. Men den distancerer sig samtidig fra ideen om den parlamentariske styringskæde; de demokratiske elementer i form af frie valg og parlamentariske beslutninger spiller ikke nogen nævneværdig rolle, det er styringsmagten i og omkring staten, som gennemtrænger samfundets institutioner og kultur.

Andre forskere har set den åbne koordinationsmetode som en deliberativ form for styring, som forbedrer kvaliteten af beslutninger i EU-systemet. I denne forståelse bidrager metoden til at løse fælles problemer ved at samle aktører, som bidrager med og indgår i dialog om nye ideer og perspektiver. Hvor EU traditionelt har hentet rådgivning fra politisk udpegede komiteer eller ekspertgrupper, ses inddragelsen af sådanne aktører som en mulighed for at forbinde EU's institutioner mere direkte med civilsamfundet (Armstrong, 2005). Tilsvarende har Jürgen Habermas peget på, at EU må forandre sine beslutningsprocesser til mere borger-orienterede former (Habermas 2015, kapitel 5). Vurderingen er således, at brugt på den rigtige måde kan den åbne koordinationsmetode inddrage forskellige grupper af borgere i policy-processerne, synliggøre væsentlige sociale behov og bidrage til at udvikle tiltag og aktiviteter, som imødekommer disse behov. Denne forståelse er beslægtet med den deltagelsesdemokratiske tilgang, hvor inddragelsen af borgerne i dialog og beslutningsprocesser ses som afgørende for at skabe levedygtigt demokrati. Men i EU-systemet, hvor afstanden mellem de politisk-administrative organer og borgernes hverdagsliv er endnu længere end i nationalstaterne, er det svært at arbejde med deltagelsesdemokratiske principper. Der er en risiko, som også diskuteres i forskningen, for at de aktører, der inddrages i den åbne koordinerings dialog, repræsenterer grupper med særinteresser eller eliteprægede grupper. Alligevel fastholder kritiske samfundsforskere som Oskar Negt nødvendigheden af at knytte politikudviklingen til borgernes hverdag og erfaringer (Negt, 2019, s 13 ff.).

Selv om de beskrevne forståelser vurderer den åbne koordinationsmetode forskelligt er de begge udtryk for, at governance og policy-processer, som har optaget samfundsforskningen i de senere år, er centrale for at forstå udviklingen i EU's organisation og samspil med medlemslandene.

## Europæisering og policy-instrumenter

Det er en grundlæggende præmis i EU's politisk-administrative styring, at den sigter mod europæisering, altså mod en stærkere økonomisk, politisk og social indre sammenhæng i Europa, som samtidig etablerer Europa som en tydeligere og stærkere enhed over for omverdenen. De styringsmekanismer, som EU

benytter i forsøget på at udmønte fælles politiske vedtagelser, bidrager i sig selv også til europæiseringen, f.eks. gennem løbende kontakt og opfølgning i arbejdsgrupper. Der indgår forskellige sociale processer, blandt andet socialisering, når embedsmænd og andre aktører tilpasser sig arbejdet i tværnationale forvaltninger og arbejdsgrupper, og imitation, når nationale forvaltninger eller andre aktører overtager diskurser fra EU's eller (eller stærke EU-aktørers) policy-dokumenter. Til tider indgår der også en udskamning, når enkelte lande eller aktører offentlig udpeges som afvigere fra fælles europæiske standarder eller normer.

Et væsentlig element i dette er produktion af tværnationale data, som de forskellige regeringer og aktører bruger i tilrettelæggelsen af politik. Disse data giver mulighed for at sammenligne forskellige enheder (oftest medlemslande) og måle deres indsats mod fælles standarder og benchmarks. Også på områder, hvor der ikke findes vedtagne standarder, tenderer komparative data mod at udpege uformelle standarder (f.eks. ud fra gennemsnit) og afvigelser fra dem.

I forskning om politisk-administrativ styring på Europæisk niveau fokuserer analyserne ofte på enkelte policy-instrumenter. I Enliven-projektets undersøgelser af policy-processer inden for voksenuddannelse har forskerne søgt at overskride dette ved at se på instrumenteringen af policy, altså på kombinationen af forskellige instrumenter, som tages i brug for at gennemsatte en koordineret EU-politik (Milana & Klatt, 2020). Der er således fokus på de forskellige mekanismer, instrumenter og redskaber, som indgår i implementeringen af policy, samt på hvordan målsætninger, beslutningsarenaer og instrumenter kombineres i klynger, såkaldte "policy mixes".

Policy instrumenter forstås i denne sammenhæng som andet og mere end blot midler til at omsætte vedtagne målsætninger til handling. Instrumenterne er sæt af de teknikker, hvorigennem regeringer udøver og opretholder deres magt, og de forskellige instrumenter producerer bestemte effekter, som ikke nødvendigvis hænger sammen med de vedtagne mål, de bruges til at forfølge. Instrumenter har deres egen logik, og den er med til at strukturere den offentlige politik. Denne forståelse af policy instrumenter bygger bl.a. på inspiration fra governmentality-begrebet.

En policy klynge ("policy mix") omfatter dels en horisontal kompleksitet, idet hvert mix relaterer til forskellige policy instrumenter og aktører på et bestemt niveau for politikdannelse, men det omfatter også en vertikal kompleksitet, idet hvert mix retter sig mod et antal policy målsætninger, domæner og/eller regeringer.

I Enliven-projektets undersøgelse af EU policy i forhold til livslang læring behandles tre policy-klynger: Education and Training 2020 programmet, den

fornye dagsorden for voksenlæring og unge-strategien. Der er gennemført nærmere analyser af en bestemt styringsmekanisme, nemlig økonomisk omfordeling gennem den Europæiske Socialfond, og af policy instrumenter relateret til denne mekanisme, især EU's ungdomsgaranti.

## Sporing af policy

Til at undersøge de komplekse processer inden for policy-klynger og policy instrumenter anvender projektet den såkaldte "policy trails" (policy-spor) tilgang. Tilgangen bygger på en antagelse om, at politikker ganske vist udformes og iværksættes med henblik på at opnå bestemte mål, men at politikkerne samtidig prægnes af de institutionelle og sociale rum, de bevæger sig gennem på forskellige niveauer. Hvor undersøgelser af policy-implementering ofte har fokuseret på, hvor meget eller lidt de besluttede mål bliver opfyldt, ser "policy trails"-tilgangen snarere på, hvordan politikker præges og prægnes af det politisk-institutionelle terræn, de bevæger sig gennem (Holford og McKenzie, 2013, s 1).

I en præsentation af tilgangen fremhæver Cort (2014), at policy sporing ses som et forsøg på analytisk at håndtere de komplekse sociale rum (med aktører og netværk på mange niveauer), hvor policy udvikles og iværksættes.

*"Analyseenheden bliver selve policy, og hvordan den bliver re-kontekstualiseret og genskabt af aktører med forskellige placeringer på tværs af EU, hvad enten det er tværnationale tekniske arbejdsgrupper, forskningsprojekter eller forskningssamarbejde, nationale ministerier, regionale myndigheder eller lokale skoler. Metodologisk sigter begrebet om policy sporing mod at kortlægge sammenhængene mellem aktører og lokaliteter i EU's uddannelsesrum. I stedet for at arbejde med policy som en proces fra oven, fra nedenunder eller horisontalt arbejder tilgangen med policy som en proces fordelt over lokaliteter og aktører" (Cort, 2014, p 128).*

Policy sporing har som metode blandt andet baggrund i etnografien. Sporingen af en policy kan, ifølge Cort, ske ved at følge dokumenter og centrale begreber, mens de bevæger sig mellem forskellige lokaliteter. Sporingen omfatter både de sociale aktører, som indgår i policy processen, og de strukturer som begrænser aktørernes måder at tænke og handle på. Policy dokumenter kan forstås som "aktører" i den forstand, at de igangsætter og påvirker handlinger.

Metaforen "spor" peger både på intentionaliteten og på uregelmæssigheden i policy. På den ene side sigter sporet mod at forbinde lokaliteter og skabe for-

andring; på den anden side kan sporet blive afbøjet, sno sig og føre til andre virkninger end tilsigtet. Cort peger på, at metoden har kartografisk karakter, idet den sigter mod at kortlægge sporet, de rejsende og det terræn rejsen går igennem (Cort, 2014, s 129).

Policy-sporing som tilgang er beslægtet med andre tilgange inden for uddannelsesforskning. Én af dem er til Stephen Balls skelnen mellem policy som tekst og policy som diskurs (Ball, 1993). Hos Ball handler diskurs-niveauet om, hvordan magt-betingede rammer i diskurser begrænser mulighederne for at tænke og formulere sig om mål og muligheder. Tekst-niveauet handler om, hvordan aktører ud fra deres situation håndterer, anfægter og forandrer policies. Cort udskifter tekst med fortælling, og policy-sporing kommer således til at omfatte både diskursanalyse (typisk af policy-dokumenter) og narrativ analyse (af aktørernes fortællinger).

En anden kendt kritisk tilgang til policy er Carol Bacchis "What's the problem represented to be" (Bacchi, 2009). Cort kritiserer Bacchis model for at fokusere for entydigt på diskurserne og ikke indtænke den narrative dimension. Hun peger på, at analyse af EU policy-dokumenter kan give indtryk af stærk overensstemmelse i policy mellem lande, niveauer og lokaliteter, men at det også er vigtigt at undersøge, hvordan aktørerne forandrer policy som diskurs til policy som narrativ.

Tilgangene hos både Ball og Bacchi er inspirerede af Foucaults governmentality-begreb og hans diskursanalyser. Det er netop i policy-diskurserne på forskellige niveauer; love, traktater, programerklæringer, handlingsplaner, evalueringer og administrative notater, at man kan søge efter spor af politikker. Som eksempel på policy sporing nævner Cort sin egen undersøgelse af den europæiske kvalifikationsramme og opfattelser af den hos aktører på forskellige niveauer og lokaliteter. Hun fandt blandt andet, at mens der oftest var stor overensstemmelse i, hvordan kvalifikationsrammen og dens betydning blev fremstillet i forskellige EU-landes policy-dokumenter, viste der sig store forskelle i forståelserne, når hun interviewede embedsmænd og andre aktører i de forskellige lande (Cort, 2014, s 136-137).

En EU-politik som ungdomsgarantien sætter sig spor på forskellige niveauer og hos forskellige grupper af beslutningstagere, medarbejdere og unge, og disse spor kan undersøges gennem empiriske metoder som tekstanalyse, interview og observation. Ved at tage udgangspunkt i politikernes spor snarere end blot i de besluttede mål og midler kan man nærme sig en forståelse af, hvordan politikker udfolder sig og virker på 'gadeniveau'.

Policy-spor er en relevant og på nogle måder nyskabende tilgang til at undersøge komplekse europæiske policy-processer inden for uddannelse og andre

områder. Men tilgangen rummer også uløste spørgsmål. Der ligger en vanskelighed i at gøre "selve policy", forstået som dens sproglige formulering i centrale tekster, til analyseenhed. På den ene side foreligger en policy som et sæt af dokumenter, med en bestemt problemdefinition, bestemte virkemidler og tilsigtede virkninger. Dokumenterne er blevet autoriseret gennem politisk vedtagelse, ofte på flere niveauer. Men problemdefinition, virkemidler og tilsigtede virkninger i en vedtagen policy rummer ofte elementer, som også findes i tilgrænsende policies og som afspejler bredere interessekonstellationer. Når man skal spore en policy, kan man henholde sig til dens navn og/eller nøgleord i beskrivelsen; men udmøntningen af en policy i konkrete tiltag er ikke altid ledsaget af sproglig henvisning til tiltagens forhistorie, især ikke når tiltagene iværksættes på andre politisk-administrative niveauer end den oprindeligt formulerede policy. Og selv om aktører henviser til en policy ved navn, kan det være svært at vurdere, om deres beskrivelser og forståelse knytter sig til netop den policy eller til et bredere felt. At se på policy-klynger og deres instrumentering, som Enliven-projektet har gjort, afhjælper til en vis grad denne svaghed. Analyserne i denne bog trækker på policy spor-tilgangen og på forståelsen af ungdomsgarantien som del af en policy klynge. Men når opmærksomheden rettes så meget mod instrumentering, kan magtforhold og interesser, som er med til at forme policy-klyngerne, glide ud af synsfeltet. I bogen inddrager vi derfor også spørgsmålet om demokratiske konsekvenser og muligheder.

Bogens anden del fremlægger og diskuterer først den europæiske ungdomsgaranti og den tilknyttede policy-klynge. Fremstillingen bygger på tekstanalyse af EU-dokumenter og ligger i forlængelse af ENLIVEN projektets analyser (Milana, Klatt & Vatrella, 2020, del 1). Dernæst behandles ungdomsgarantiens sammenhæng med arbejdsmarkeds- og uddannelsesforholdene i Danmark og tre andre EU-medlemslande, med inspiration fra ENLIVEN-projektets casestudier af disse lande (Milana, Klatt & Vatrella, 2020, del 2) og med inddragelse af tværgående EU-statistik. Til sidst belyses den politisk-administrative implementering af ungdomsgarantien i Danmark. Datagrundlaget er igen primært policy-dokumenter, men også to interviews med medarbejdere i centraladministrationen.

Tredje del fremlægger en empirisk analyse af to danske uddannelses- og beskæftigelsesprojekter, som er finansieret af Den Europæiske Socialfond og dermed indgår i den danske implementering af ungdomsgarantien. Analysen bygger især på interviews med ledere, vejledere og unge i projekterne; datagrundlaget beskrives nærmere i starten af tredje del og i bilag. I analyserne søger vi på den ene side at finde spor af ungdomsgarantien som europæisk og dansk policy, på den anden side giver vi en bredere fremstilling af, hvordan

disse projekter er blevet udformet og gennemført, og hvordan medarbejdere og unge har oplevet dem. Denne bredere fremstilling er relevant for at forstå de livs- og udviklingsvilkår for unge, som ungdomsgarantien og beslægtede tiltag griber ind i.

# Ungdomsgaranti som EU-politik

Den europæiske ungdomsgaranti må ses i sammenhæng med andre EU-politikker på uddannelsesområdet og arbejdsmarkedsområdet, og implementeringen af den i Danmark må ses i sammenhæng med de uddannelses- og beskæftigelsespolitikker for unge, der er udviklet her i landet. I det følgende behandler vi først nogle væsentlige EU-programmer, nemlig den koordinerede uddannelsespolitik siden Lissabon-processen, den fornyede dagsorden for voksenlæring og uddannelsespolitiske aspekter af Det Europæiske Semester. Vi belyser også, hvordan ungdomsgarantien må ses på baggrund af de meget forskellige uddannelses- og beskæftigelsesforhold i EU's medlemslande. Dernæst beskriver vi den nyere udvikling i dansk arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitik for unge. Til sidst belyser vi implementeringen af den europæiske ungdomsgaranti i Danmark, herunder regeringens implementeringsplan og bidrag fra de nationalt administrerede midler fra Den europæiske Socialfond.

## Ungdomsgarantien

Den europæiske ungdomsgaranti blev officielt etableret gennem en henstilling vedtaget i Rådet for den Europæiske Union i april 2013 (Rådet for den Europæiske Union, 2013). I vedtagelsen blev ungdomsgaranti defineret som *”en situation i hvilken de unge får et kvalitetstilbud om beskæftigelse, videreuddannelse, en lærlingeuddannelse eller et praktikophold, senest fire måneder efter at de er blevet arbejdsløse eller har forladt det formelle uddannelsessystem. Et tilbud om videreuddannelse kunne også omfatte uddannelsesprogrammer af høj kvalitet, der fører til anerkendte erhvervs kvalifikationer.”*

Som baggrund for forslaget pegede Rådet på, at de unge rummede store potentialer for Europa, men at det krævede en særlig indsats at indløse potentialerne, fordi de unge var hårdt ramt af finanskrisen.

*”Investering på nuværende tidspunkt i de unge europæeres menneskelige kapital vil give langsigtede fordele og bidrage til en bæredygtig og inklusiv økonomisk vækst. Unionen vil være i stand til at høste det fulde udbytte af en aktiv, innovativ og kvalificeret arbejdsstyrke, samtidig med at man undgår de meget høje omkostninger ved at have unge, som hverken er i beskæftigelse eller under uddannelse (NEET’er) (...) De unge er blevet særlig hårdt ramt af krisen. De er sårbare på grund af den række overgange i livsløbet, de gennemlever, deres manglende faglige erfaring, deres undertiden utilstrækkelige uddannelse, deres ofte begrænsede socialsikring, begrænsede adgang til finansielle ressourcer og usikre arbejdsvilkår. (...) Det er derfor nødvendigt med passende støtteforanstaltninger, idet unge dog også selv har et ansvar for at finde vej til en økonomisk aktivitet” (Rådet for den Europæiske Union, 2013, s 1).*

På den baggrund henstillede Rådet, ”... at medlemsstaterne sikrer, at alle unge i alderen under 25 år modtager et kvalitetstilbud om beskæftigelse, videreuddannelse, en lærlingeuddannelse eller et praktikophold, senest fire måneder efter at de er blevet arbejdsløse eller har forladt det formelle uddannelsessystem” (Rådet for den Europæiske Union, 2013, s 3).

Ungdomsgarantien blev således især fremlagt som en foranstaltning til at undgå de store samfundsmæssige omkostninger ved at have mange unge, som hverken er i beskæftigelse, uddannelse eller oplæring. Denne gruppe havde få år tidligere fået betegnelsen NEET (Not in Employment, Education or Training). Finanskrisen i 2009 havde aktualiseret behovet for ikke kun at beskrive unges situation gennem skelen mellem de beskæftigede og de arbejdsløse, men at udvikle en mere alsidig forståelse af, hvordan unge kunne være udsatte. Det var hovedårsagen til at NEET-begrebet blev udviklet og hurtigt fik en central placering i diskussionen om krisens virkninger og mulige modforholdsregler. I 2010 blev NEET inddraget som indikator i EU’s arbejdsmarkeds- og uddannelsesstatistik, opgjort som andelen af den samlede ungdomsgruppe, som hverken er i arbejde, uddannelse eller oplæring.

Fremkomsten af NEET begrebet var led i en udvikling, hvor EU’s forskellige organer søgte at formulere en bredere politik som svar på ungdomsarbejdsløsheden (Escudero & Moureno, 2015, s 3-5). Hvor Rådet for den Europæiske Union i 2005 havde udtalt, at alle arbejdsløse unge skulle tilbydes en ny start

inden for seks måneder, foreslog Parlamentet i 2010 indførelse af en ”ungdomsgaranti”, som skulle sikre unge Europæere retten til et job, en læreplads eller uddannelse efter højst fire måneders arbejdsløshed, og Kommissionen opfordrede medlemslandene til at indføre sådanne ordninger (European Commission, 2010).

I løbet af de næste år blev ideerne om en ungdomsgaranti i EU’s medlemslande, herunder spørgsmålet om EU’s bidrag til finansiering af en sådan ordning, gradvis konkretiseret i dokumenter fra Kommissionen. I disse dokumenter blev beskæftigelse og aktivering af unge også stærkere forbundet med uddannelse frem for kun med jobtræning. I 2013 blev ungdomsgaranti-ordningen så vedtaget i Rådet, som citeret ovenfor.

Som led i vedtagelsen af ungdomsgarantien besluttede Rådet at afsætte midler i EU’s budget til at støtte ordningen. Ungdomsgarantien gælder for alle EU’s medlemslande, men det er kun medlemslande med særlig høj ungdomsarbejdsløshed (over 25 pct.), som kan få del i de særlige ungdomsgaranti-midler. Derudover kan nationale initiativer for unge i NEET-gruppen støttes af midler fra Den Europæiske Socialfond, som alle medlemslande har adgang til, om end ikke i lige høj grad.

Escudero og Moureno (2015, s 2) peger på, at ideen om ungdomsgaranti kommer fra de nordiske lande, hvor sådanne ordninger fremkom i 1980’erne og 1990’erne som led i udviklingen af en aktiveringsorienteret arbejdsmarkedspolitik. Ordninger i Sverige, Norge og Danmark var forskellige, men de havde nogle fælles træk. Først og fremmest sigtede de mod at forkorte den periode, hvor unge forblev arbejdsløse eller inaktive. Derfor indebar ordningerne, at de unges behov og muligheder blev analyseret, og at de fik garanteret et tilbud om enten beskæftigelse eller uddannelse, enten i erhvervsrettet eller i mere generel form. Den offentlige arbejdsformidling spillede en væsentlig rolle ved at kunne tilpasse tilbud til de unge. De nordiske ungdomsgarantiordninger bidrog til at begrænse ungdomsarbejdsløsheden under krisen i 1990’erne.

Etableringen af ungdomsgarantien må ses i sammenhæng med den ungdomsstrategi, som EU udviklede i samme periode. De første udkast til en sådan strategi blev formuleret samtidig med at EU stod ved en afgørende korsvej, nemlig udvidelsen af unionen med en række lande i Mellem- og Østeuropa. Dokumenter fra Kommissionen pegede da også på ansvaret for en befolkning af unge, som efter udvidelsen ville være på 75 mio. Den første ramme for strategisk samarbejde om ungdomspolitik, som blev vedtaget af Det Europæiske Råd i 2002, prioriterede fire indsatsområder: deltagelse, information, frivillige aktiviteter blandt unge og større forståelse for og viden om unge. Rammerne for samarbejdet blev bekræftet og videreudviklet i en række policy dokumenter

i de følgende år. Hvor spørgsmål om kultur, demokrati og frivillige organisationers rolle prægede ungdomsstrategien fra starten, kom spørgsmål om beskæftigelse og jobkompetencer efterhånden til at stå stærkere. Det blev meget tydeligt markeret efter finanskrisen.

I 2009 vedtog Rådet – efter forarbejde i Kommissionen - en fornyet ramme for samarbejde på ungdomsområdet mellem EU's medlemslande. Denne reviderede ungdomsstrategi var præget af den nye situation efter finanskrisen, og den prioriterede et mere omfattende sæt af indsatsområder: uddannelse og oplæring, beskæftigelse og entreprenørskab, deltagelse, sundhed og trivsel, frivillige aktiviteter, social inklusion, kultur og kreativitet, unge og verden. I vedtagelsen formuleres målsætningerne for området således:

*”(Rådet) er derfor enigt om, at i perioden til og med 2018 bør de overordnede målsætninger for det europæiske samarbejde på ungdomsområdet være: i) at skabe flere og lige muligheder for alle unge med hensyn til uddannelse og på arbejdsmarkedet, og ii) at fremme aktivt medborgerskab, social inddragelse og solidaritet for alle unge” (Rådet for den Europæiske Union, 2009, s 2).*

Som led i ungdomsgarantien blev der etableret en særlig pulje på EU-niveau til at støtte implementeringen i medlemslande, hvor problemerne med unges beskæftigelse og uddannelse er særligt alvorlige. Ungdomsgarantien har karakter af en henstilling til medlemslandene, og selv om alle medlemslande har tilsluttet sig ordningen, kan forpligtelsen over for den ikke beskrives som stærk.

Den europæiske ungdomsgaranti er en ramme for EU-medlemslandenes indsatser for at forbedre unges uddannelses- og beskæftigelsessituation. I sit indhold lægger den vægt på at styrke unges beskæftigelsesrelevante erhvervs-kompetencer, både gennem inddragelse på arbejdsmarkedet og gennem uddannelse. Uddannelse sigter dog ikke kun mod erhvervskompetencer, det sigter også – som det blandt andet fremgår af rammen for samarbejde på ungdomsområdet – om kompetencer til at udøve aktivt medborgerskab.

Der er sammenhæng mellem medborgerskabskompetencer og erhvervs-kompetencer, men også forskelle. Hvor erhvervskompetencer drejer sig om at kunne varetage arbejdsfunktioner og at kunne indgå i de sociale strukturer i arbejdsorganisationer, drejer medborgerskabskompetencer sig også om opgaver og muligheder i andre dele af hverdagslivet, herunder forholdet til offentlige institutioner. Det aktive medborgerskab, som Rådet henviser til i rammen for samarbejde på ungdomsområdet, er forbundet med inddragelse af borgerne i demokratiske processer. Demokratisk indflydelse kan i princippet også fungere

i arbejdsorganisationer, men her er ledelsesretten og hensynet til økonomiske bundlinjer ofte en hæmsko (Anderson, 2017). Fastholdelse af sammenhænge mellem medborgerskab og beskæftigelsesrelevans er således væsentlig i uddannelses- og arbejdsmarkedspolitiske indsatser for unge. I EU's formulering af ungdomsgarantien har sådanne sammenhænge dog ikke været synlige.

Ungdomsgarantien blev som tidligere nævnt vedtaget i 2013 med virkning for perioden 2014 – 2020. Europakommissionen har i tiden frem mod ungdomsgarantiens udløb gennemført evalueringer af ordningen og indhentet vurderinger af den fra medlemslandene. Ordningen vurderes overvejende som en succes (Europakommissionen 2020a) og der er fra mange sider ønske om, at den skal videreføres. På den baggrund har kommissionen 1. juli 2020 fremlagt udkast til en henstilling fra Det Europæiske Råd med titlen ”En bro til job - styrkelse af ungdomsgarantien” (Europakommissionen 2020b). Kommissionen peger blandt andet på, at selv om ungdomsarbejdsløsheden i EU faldt i årene frem mod 2020, er den steget igen på grund af den økonomiske krise i forlængelse af COVID-19 epidemien. Dette betyder, at den overgangsperiode i unges livsløb, hvor de har forladt uddannelsessystemet men endnu ikke fundet stabil beskæftigelse, kan forventes at blive længere end tidligere. Krisen har også øget forskellene i beskæftigelsesmuligheder blandt unge, idet situationen for kvinder, etniske minoriteter og handicappede er blevet forringet.

Den styrkede ungdomsgaranti, som Kommissionen foreslår, indebærer ligesom den tidligere ordning, at ”alle unge modtager et kvalitetstilbud om beskæftigelse, videreuddannelse, en lærlingeuddannelse eller et praktikophold, senest fire måneder efter at de er blevet arbejdsløse eller har forladt det formelle uddannelsessystem” (Europakommissionen, 2020b, s 18). Der er dog den forskel, at ordningens målgruppe skal udvides fra alle unge under 25 år til alle unge under 29 år. Det foreslås blandt andet med henvisning til de forventede konsekvenser af den aktuelle økonomiske krise.

Alt tyder således på, at den europæiske ungdomsgaranti vil blive videreført i de kommende år.

## Koordineret uddannelsespolitik i EU

Både ungdomsgarantien og den bredere ungdomsstrategi griber på tværs af uddannelses-, arbejdsmarkeds- og kulturområdet. Men ”Education and Training 2020”, EU's strategi for uddannelsesområdet inden for rammen af den overordnede 2020-strategi, udgør en væsentlig del af den politiske ramme for begge initiativer.

”Education and Training 2020” (forkortet ET2020) er EU’s rammeaftale for udvikling og koordinering af uddannelsespolitik som led i Europa 2020-strategien. Den blev vedtaget af EU-rådet i 2009, og Rådet beskrev ambitionen således:

*”Det europæiske samarbejde på uddannelsesområdet i perioden indtil 2020 bør etableres i forbindelse med en strategiramme, der omfatter uddannelsessystemerne under ét, i et livslangt læringsperspektiv. Livslang læring bør betragtes som et grundlæggende princip bag hele rammen, som skal omfatte læring i alle sammenhænge – formelle, ikke-formelle eller uformelle – og på alle niveauer: fra førskoleundervisning til videregående uddannelse, erhvervsuddannelse og voksenundervisning” (Rådet for den Europæiske Union, 2009).*

ET2020 er en kompleks policy-klynge, som omfatter en bred vifte af uddannelsespolitiske områder, herunder førskoleområdet, skoleuddannelse, erhvervsuddannelse, videregående uddannelse og livslang læring. ET2020 er en ramme for samarbejde med og mellem EU’s medlemslande. Det har ikke et selvstændigt budget, men fungerer som paraply for flere sideløbende processer, herunder blandt andet Bologna-processen om videregående uddannelse, Københavnprocessen om erhvervsuddannelse og udviklingen af den europæiske kvalifikationsramme.

Rammen for samarbejdet er ikke et juridisk bindende dokument, men det udtrykker et forpligtende politisk engagement fra medlemslandene, og det koordinerer indsatsen ved at formulere målene og midlerne for den fælles proces. Målene er konkretiseret i en række benchmarks, som skal nås på europæisk plan inden 2020 (Europakommissionen, 2019):

- *”Mindst 95 pct. af alle børn skal deltage i førskoleundervisning.*
- *Antallet af 15-årige, som er dårlige til læsning, matematik og naturfag, skal ned under 15 pct.*
- *Andelen af unge mellem 18 og 24, som forlader uddannelsessystemet tidligt, skal ned under 10 pct.*
- *Mindst 40 pct. af de 30-34-årige skal have gennemført en form for videregående uddannelse.*
- *Mindst 15 pct. af alle voksne skal deltage i læring.*
- *Mindst 20 pct. af kandidaterne på de videregående uddannelser og 6 pct. af de 18-34-årige med en grundlæggende erhvervs kvalifikation skal have tilbragt en del af deres studietid i udlandet.*

- *Andelen af færdiguddannede (20-34-årige, som har gennemført mindst en gymnasial uddannelse, og som har været ude af uddannelsessystemet i 1-3 år), der er i beskæftigelse, skal være på mindst 82 pct.”*

Dokumentet indeholder også retningslinjer for, hvordan processen skal håndteres og vurderes. Der indgår treårige cyklusser for arbejdet med prioriterede områder, former for fælles læring (peer learning, konferencer, arbejdsgrupper), formidling af resultater og monitorering af udvikling frem mod de fastlagte mål både på nationalt og europæiske niveau.

ET2020 fortsætter på mange måder den strategi for uddannelse og læring, som startede med vedtagelsen af Lissabonstrategien i år 2000. Lissabonprocessen var en milepæl for samarbejdet om uddannelse blandt EU's medlemslande. Det centrale mål for processen var som bekendt at gøre EU til ”den mest konkurrencedygtige og dynamiske vidensbaserede økonomi i verden”, og som led i arbejdet frem mod målet indførte strategien nye styringsmekanismer, først og fremmest den åbne koordinationsmetode (se omtalen i kapitel 1). Gennem denne metode kunne EU i fællesskab fastlægge mål og standarder for medlemslandenes uddannelsesindsatser, mens medlemslandene selv valgte de politisk-administrative tiltag, hvorigennem de skulle leve op til de fælles standarder.

I 2012 begyndte kommissionen at udgive en årlig ”Rapport om uddannelsesovervågning”, som rummer dokumentation af status for uddannelse og kvalifikationer i de forskellige medlemslande, og som omfatter komparative kvantitative analyser og viser, hvordan de enkelte medlemslande står i forhold til ET2020-processens benchmarks. Hermed konsoliderede og styrkede ET2020 den styring gennem tværnationale standarder, som allerede var udviklet under Lissabonprocessen.

I forhold til styringsmekanismerne under Lissabonprocessen styrkede ET2020 især to styringsmekanismer, nemlig elite-socialisering og opbygning af gensidig afhængighed. Elite-socialisering sker gennem arbejdsgrupper og netværk, hvor embedsmænd, eksperter og andre aktører fra medlemslandene skal samarbejde om at evaluere og udvikle policy på bestemte områder. Det giver sandsynlighed for, at deltagernes holdninger og værdier vil tilpasse sig fælles normer, som udvikles i samspil med EU's politisk-administrative apparat. Deltagelsen i arbejdsgrupper og netværk udvikler også gensidige samarbejder og forpligtelser mellem aktører i de enkelte lande og i EU-organisationen. Elitesocialisering foregår også inden for andre internationale organisationer, blandt andet i OECD (Marcussen, 2002, kapitel 5).

Koordinerede arbejdsgrupper er rådgivningsgrupper etableret af kommissionen eller dens underorganisationer på områder, hvor der er behov for eksterne ekspertrådgivning med henblik på velovervejede udvikling af policy. Grupperne rådgiver kommissionen, men deres anbefalinger er ikke bindende. Medlemmer kan omfatte både repræsentanter for medlemslande, repræsentanter for professioner eller andre organisationer og uafhængige eksperter. De koordinerede arbejdsgrupper kan ses som et væsentlig led i policy mekanismerne, fordi arbejdsgrupperne bidrager til at strukturere og begrunde kollektiv handling med det formål at nå policy-mål.

## Europæisk dagsorden for voksenlæring

Den fornyede europæiske dagsorden for voksenlæring er en policy-klynge, som bygger på en resolution vedtaget i EU-rådet i 2011 (Rådet for en Europæiske Union, 2011). Selv om sådanne resolutioner ikke er juridisk bindende for EU's medlemslande, var det et vigtigt dokument, som samlede op på en række vedtagelser og initiativer fra de foregående 10 år og dannede grundlag for en mere sammenhængende EU policy inden for voksenuddannelse.

Udkrystalliseringen af voksenuddannelse og voksenlæring som policy-område for EU har en lang historie (Rasmussen, 2014) Det var først med Maastricht-traktaten i 1992 at uddannelsesspørgsmål blev et anerkendt politikområde i EU; men i årtierne før var der i tilknytning til erhvervs- og beskæftigelsespolitik gennemført initiativer og etableret ressourcetre inden for erhvervsuddannelse og voksenuddannelse.

Fra midten af 90'erne blev arbejdet med voksenuddannelse i bredere forstand styrket som led i EU's fokus på livslang læring (Klatt & Milana, 2020). Et af de første initiativer var afholdelsen det europæiske år for livslang læring i 1996. I 2000 fremlagde Europakommissionen et "Memorandum om livslang læring"; det blev diskuteret og kommenteret i Europaparlamentet og i EU-organer inden for arbejdsmarkeds- og uddannelsesområdet, og livslang læring blev et væsentlig element i Lissabon-strategien, som EU vedtog samme år.

I forlængelse af Kommissionens memorandum om livslang læring vedtog EU-rådet i 2002 en resolution om livslang læring, som bl.a. knyttede livslang læring sammen med Lissabonprocessens generelle uddannelsespolitiske program (Education and Training 2010) og dens strategi på beskæftigelsesområdet. Voksenlæring som element og dimension i livslang læring blev således formuleret i dialog mellem EU's institutioner i sammenhæng med Lissabonprocessen. Dette blev fulgt op i årene efter. I 2006 blev livslang læring gjort til den overordnede hat for EU's uddannelsesprogrammer, hvorfra medlems-

landene kunne søge støtte til mobilitets- og udviklingsprojekter, og der blev etableret et nyt program for voksenuddannelse, Grundtvig-programmet.

EU-rådets vedtagelse af den fornyede europæiske dagsorden for voksenlæring kan siges at markere, at voksenuddannelse blev et selvstændigt policy-område inden for EU's uddannelses- og beskæftigelsespolitik, et område hvor der indgår en kombination af styringsmekanismer og policy-redskaber. I resolutionens indledning beskrives voksenundervisningens rolle og udfordring på følgende måde:

*Krisen har understreget den store rolle, som voksenuddannelse spiller med hensyn til at opfylde Europa 2020-målene, ved at give voksne – især lavtuddannede og ældre arbejdstagere – mulighed for at forbedre deres evne til at tilpasse sig ændringer på arbejdsmarkedet og i samfundet. Voksenuddannelse udgør et middel til opkvalificering eller omskoling af de personer, der er berørt af arbejdsløshed, omstrukturering og karriereskift, og yder et vigtigt bidrag til social inklusion, aktivt medborgerskab og personlig udvikling (...) Der er dog en voksende enighed om, at voksenuddannelse i øjeblikket er det svageste led i udviklingen af nationale systemer for livslang læring. (Rådet for en Europæiske Union, 2011, s 1-2).*

Resolutionen opstiller fem fokusområder for EU's og medlemslandenes indsats på området:

- *Virkeliggørelse af livslang læring og mobilitet*
- *Højere kvalitet og større effektivitet i uddannelsen*
- *Fremme af lige muligheder, social samhørighed og aktivt medborgerskab gennem voksenuddannelse*
- *Styrkelse af voksnes kreativitet og innovation og deres læringsmiljøer*
- *Forbedring af videnbasen om voksenuddannelse og overvågning af voksenuddannelsessektoren*

Resolutionen beskriver også den forståelse af voksenuddannelsesfeltet, som EU vil lægge til grund for indsatsen:

*Som i andre sektorer bør voksenuddannelse tilslutte sig en overgang til en politik baseret på læringsresultater, hvor den autonome lærende står centralt, uanset hvor han/hun lærer – på arbejdet, derhjemme, i lokalsamfundet, i forbindelse med frivillige aktiviteter eller i uddannelsesinstitutioner – og udvikle den mangesidede styringsmodel, som dette kræver (Rådet for en Europæiske Union, 2011, s 2).*

Voksenlæring skal føre til resultater i samfundet, f.eks. i form af beskæftigelse eller integration. I videre forstand (og i sammenhæng med Lissabon-målsætninger) kan dette ses som et spørgsmål om at bidrage til EU's konkurrenceevne. En sådan forståelse af voksenlæring kan kritiseres for at være instrumentel, for så vidt den ser uddannelse som et redskab til at opnå beskæftigelse og økonomisk vækst (Bagnall & Hodge, 2018). Diskursen er dog langt fra entydig; resolutionen nævner for eksempel også lokalsamfund og frivillige aktiviteter.

Resolutionen skitserede rammerne for en koordineret indsats inden for voksenlæring, hvor eksisterende organer og institutioner inden for medlemslandene og inden for EU-organisationen i samarbejde skulle bidrage til at styrke indsatsen. Resolutionen pegede også på de policy-redskaber som kunne tages i brug.

Det skal nævnes, at ret kort tid efter vedtagelsen af den fornyede dagsorden blev der gennemført en omlægning af den administrative organisation på uddannelsesområdet, som betød at ansvaret for voksenuddannelse flyttede fra Generaldirektoratet for Uddannelse og Kultur til Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggende, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion (i daglig tale Beskæftigelsesdirektoratet). Man kan antage, at denne organisatoriske kontekst har styrket orienteringen mod resultater på arbejdsmarkedet.

I EU's videre arbejde med voksenlæring er forskellige policy-redskaber blevet taget i brug. Et af dem er tværgående arbejdsgrupper og netværk. Siden vedtagelsen af den fornyede dagsorden for voksenuddannelse har der inden for området været etableret de følgende fem arbejdsgrupper (Milana & Klatt, 2020, s 63-64):

- *Arbejdsgruppe for implementeringen af handlingsplanen for voksenlæring (2008-2010)*
- *Tematisk arbejdsgruppe om kvalitetssikring i voksenlæring (2011-2013)*
- *Tematisk arbejdsgruppe om finansiering af voksenlæring (2011-2013)*
- *Nationale koordinatore for implementeringen af den europæiske dagsorden for voksenlæring (siden 2012)*
- *Arbejdsgruppe om voksenlæring inden for ET2020-programmet (siden 2012)*

Et andet policy-redskab er opbygning og formidling af data – empirisk viden – om voksenuddannelse og voksenlæring. Det sker på forskellige måder: systematiske litteraturoversigter, hvor eksisterende viden inden for et givent område bliver samlet og syntetiseret i rapportform; casestudier af voksenuddannelse i bestemte kontekster, f.eks. lande eller regioner; praksisrapporter,

som samler og sammenfatter eksempler på gode praksisformer eller metoder inden for voksenuddannelse; bidrag til forberedelse af elementer vedrørende voksenlæring i de spørgeskemaundersøgelser vedrørende uddannelses- og beskæftigelsesforhold, som gennemføres af EU's statistiske enhed EUROSTAT.

Et vigtigt policy-redskab er økonomisk støtte til aktiviteter i medlemslandene. Det nu afsluttede Grundtvig-program var et eksempel på et program, som var direkte målrettet aktiviteter inden for voksenuddannelse. I dag gives økonomisk støtte til aktiviteter inden for voksenuddannelse fra tre EU-programmer: Den Europæiske Socialfond, Erasmus+-programmet og Det Europæiske Program for Beskæftigelse og Social Innovation. Af disse er socialfonden klart det største og væsentligste støtteprogram, og vokseuddannelse indgår som et væsentligt prioritetsområde. Erasmus+ er støtteprogrammet for uddannelsesområdet; det dækker både skoleuddannelse, erhvervsuddannelse, videregående uddannelse og voksenuddannelse. Programmet for beskæftigelse og social innovation giver støtte til at sikre holdbar beskæftigelse, bedre arbejdsforhold og entreprenørskab, samt til at bekæmpe social eksklusion.

De policy-redskaber, som bruges i arbejdet med den fornyede dagsorden for voksenlæring, understøtter mere generelle mekanismer, som i forlængelse af den åbne koordinationsmetode bidrager til styrkelse af EU som samlet organisation og aktør. Det gælder bl.a. fastlæggelse af fælles mål og standarder, opbygning af fælles kapacitet og etablering af tværgående netværk med gensidige formelle eller uformelle forpligtelser. Som tidligere nævnt åbner netværkene samtidig mulighed for indflydelse for aktører og grupper uden for det formelle system af EU-organer.

## Det europæiske semester

Det europæiske semester er en cyklus for koordinering af økonomisk politik inden for EU. Koordineringen tager udgangspunkt de medlemslande, som har overtaget Euro som fælles valuta; men de lande, der som Danmark har bevaret deres nationale valutaer, indgår også i koordineringen. Navnet "semester" kommer af, at koordineringen fokuserer på 6-måneders perioden fra begyndelsen af hvert år. Den årlige koordinering forløber efter en fast plan, som fører til at hvert enkelt land modtager vejledning gennem EU og derefter fremlægger deres politiske planer til vurdering på EU-plan. Efter vurdering af planerne får landene individuelle henstillinger vedrørende deres nationale budget- og reformpolitikker.

Det europæiske semester blev indført i 2011 som led i EU's bestræbelser for at håndtere finans- og gældskrisen i Europa. EU vedtog bl.a. "Euro Plus

Pagten”, som styrkede overvågning og koordinering af medlemslandenes økonomi- og budgetpolitikker. Som reaktion på især situationen i Grækenland blev der også indført regler for budgetdisciplin i de enkelte lande, og generelt bevægede det økonomiske samarbejde inden for EU sig fra blød koordinering til strammere og mere indgribende former.

Det europæiske semester forløber hvert år i følgende faser (Milana, 2020):

*Den forberedende fase*; november og december i de foregående år. Her analyseres den aktuelle situation og der følges op på det foregående års henstillinger. I denne fase offentliggør Kommissionen en årlig vækstundersøgelse og en rapport om den såkaldte varslingsmekanisme, som omfatter en række indikatorer for landenes økonomiske situation, herunder beskæftigelse og arbejdsløshed. På grundlag af rapporten om varslingsmekanismen kan Kommissionen beslutte at foretage dybere undersøgelser af situationen i medlemslande, hvor man vurderer, at der er høj risiko for makroøkonomiske ubalancer.

*Første fase*; januar til og med marts. Her udformer og vedtager EU’s organer – Rådet, Parlamentet og Kommissionen – politiske retningslinjer på EU-plan. Da semesteret har betydning for en række politikker, behandler EU-Rådet det også i de forskellige sammensætninger, som er knyttet til politikområder. For lande, hvor der er fundet høj risiko for makroøkonomiske ubalancer, offentliggør Kommissionen dybtgående landerapporter og henstillinger.

*Anden fase*; april til og med juni. I april fremlægger medlemslandene deres politiske planer i to formater, (1) stabilitetsprogrammer (for landene i Eurozonen) og konvergensprogrammer (for øvrige medlemslande), der skitserer landenes budgetstrategier, og (2) nationale reformprogrammer, der skitserer landenes planer for strukturreformer med fokus på fremme af vækst og beskæftigelse. Derefter evaluerer Kommissionen planerne og fremlægger udkast til landespecifikke henstillinger. Efter behandling i EU-rådet vedtager Det Europæiske Råd (medlemslandenes regeringsledere) de endelige henstillinger til medlemslandene.

*Tredje fase*; juli til udgangen af året. I denne periode af året arbejder landene med de nationale budgetter for det følgende år. Det forventes, at de tager hensyn til EU’s henstillinger, når de fastlægger næste års budget, og også når de træffer beslutninger vedrørende deres økonomiske politikker, beskæftigelses- og uddannelsespolitikker og andre politikker. Euro-landene skal forelægge deres udkast til budgetplan for Kommissionen og Eurogruppen (som består af Eurolandenes økonomi- og finansministre).

Indførelsen af det europæiske semester indebærer, at retningslinjer for økonomisk politik og for beskæftigelsespolitik blev samlet i en fælles koordineringsmekanisme. Spørgsmål om uddannelse, kompetence og beskæftigelses-

egnethed indgår i dette. Og de sidste par har år den sociale dimension fået stærkere opmærksomhed i arbejdet med den europæiske semester. Det må ses i sammenhæng med, at den sociale dimension er blevet nyformuleret og reaktualiseret i form af den såkaldte Europæiske Søjle for Sociale Rettigheder, som blev vedtaget i 2016 (Stevenson, 2019).

Stevenson (2019) har analyseret processen i det europæiske semester i 2017-18, især med henblik på arbejdsmarkeds- og uddannelsesforhold. Han finder at der er mange lande-specifikke anbefalinger (CSRs i EU-sprog) om uddannelse. Indholdsmæssigt fordeler de sig således:

- *Erhvervsuddannelser og uddannelsers beskæftigelsesrelevans: 14 lande*
- *Almen skoleuddannelse, herunder inklusion: 7 lande*
- *Førskoleområdet: 4 lande*

Institutioner for videregående uddannelse nævnes også, men oftest i forbindelse med forskning og videnspredning, uden henvisning til uddannelsessiden. Det mest udbredte tema inden for uddannelse er således forbedring af erhvervsuddannelser og styrkelse af uddannelsers beskæftigelsesrelevans.

I de uddannelses- og arbejdsmarkedspolitiske anbefalinger, som Danmark har modtaget siden semester-koordineringen blev påbegyndt i 2011, har den primære bekymring, gentaget år efter år, handlet om den fremtidige forsyning med arbejdskraft og om arbejdsproduktiviteten. I anbefalingerne for 2015 hed det f.eks. at ”En tiltrækkelig langsigtet forsyning med kvalificeret arbejdskraft er en forudsætning for bæredygtig vækst i Danmark”. Bekymringen for dette førte EU til at anbefale en række reformer med det formål at øge udbuddet af arbejdskraft, herunder indskrænkning af mulighederne for tidlig tilbagetrækning, mere fokuserede ordninger for beskæftigelse med løntilskud, forbedring af beskæftigelsesparathed blandt arbejdsmarkedets marginalgrupper og især forbedring af kvaliteten i erhvervsuddannelserne. Fald i arbejdsproduktiviteten har også givet anledning til bekymring. I anbefalingerne for 2011 hedder det, at ”siden 1995 har der været en faldende tendens i produktivitetsvæksten, og svage uddannelsespræstationer er en af de potentielle årsager”. I de senere år er koblingen mellem produktivitet og uddannelse ikke blevet videreført, i stedet er den træge vækst i produktiviteten blevet koblet til hindringer for konkurrence inden for den offentlige sektor. I årene fra 2011 til 2014 gav EU både kommentarer og direkte anbefalinger relateret til uddannelses og beskæftigelsesparathed, men siden 2015 har der ikke været direkte anbefalinger på dette område.

I de seneste års udvikling af det europæiske semester er der blevet lagt stærkere vægt på benchmarking og på at lokalisere ”best practice”. Det har blandt andet ført til, at Kommissionen arbejder med procedurer for vurdering af voksnes kompetencer og benchmarking af læringspolicy. Et dokument fra EU’s beskæftigelsesdirektorat skitserer udviklingen af en ramme for benchmarking af policy-indsatser på dette område (Milana, 2020). Dokumentet fokuserer på tre typer indsats som vigtige for at stimulere det individuelle behov for læring: (1) etablering af vejledning om læringsmuligheder; (2) muligheder for individuelle økonomiske incitamenter; (3) opbygning af fleksible læringsmuligheder.

Når koordineringen af økonomisk politik inden for det europæiske semester også omfatter bredere forståelse af beskæftigelses- og arbejdsmarkedsområdet, som f.eks. voksnes kompetencer og policy for voksenlæring, indebærer det en delvis drejning af det uddannelsespolitiske samarbejde inden for EU. Efter traktatændringerne i slutningen af 1990’erne og Lissabon-processen er uddannelse bredt anerkendt som et område for samarbejde inden for EU. Men samarbejdet på uddannelsesområde forløber primært inden for rammerne af den åbne koordineringsmetode, hvor der besluttet fælles overordnede mål og indikatorer, og hvor man drøfter erfaringer i arbejdsgrupper, men hvor det er medlemslandene selv, som vælger og tilrettelægger policy-indsatser. Samarbejdet inden for det europæiske semester er betydeligt strammere og mere centraliseret. Det bekræftes af følgende udtalelse fra en EU-embedsmand:

*”Det (europæiske semester) har virkelig sat kommissionen i stand til at røre ved mange politikker, som ifølge subsidiaritetsprincippet stadig henhører under medlemslandene. Jeg tror kommissionen prøver, at den bruger denne magt, prøver at rykke grænserne og inddrage andre politikker, men vi kan aldrig vide hvornår medlemslandene siger: Hør her, ikke røre, fingrene væk” (Stevenson et al, 2019, s 2016-17).*

## Mellem styringsmagt og demokratisering

De policy-klynger, som ungdomsgarantien indgår i, rummer nogle af de elementer og redskaber, som er karakteristiske for udvikling og koordinering af policy i EU og ligger i forlængelse af den åbne koordinationsmetode. Fastlæggelse af fælles overordnede mål gennem beslutninger i Det Europæiske Råd og udmøntning af disse mål i standarder eller benchmarks står centralt i processerne. På grundlag af målene kan der etableres en centraliseret overvågning af, hvorvidt de enkelte EU-lande lever op til eller er på vej til at nærme sig de fælles standarder, og det kan være udgangspunkt for anbefalinger om, hvor-

dan nationale indsatser kan forbedres. Men for medlemslande, som ikke lever op til standarderne, kan det også være udgangspunkt for udskamning, både i kredsen af medlemslande og i den nationale politiske offentlighed. Sideløbende med overvågningen af de fælles mål fungerer andre redskaber. Et af dem er etablering af fælles arbejdsgrupper og netværk og netværk, hvor embedsmænd, eksperter og andre aktører fra EU-landene mødes og skal samarbejde om at opsamle erfaringer og videreudvikle policy på bestemte områder. Sådanne arbejdsgrupper, som for eksempel har haft en væsentlig rolle i arbejdet med den europæiske dagsorden for voksenlæring, kan bidrage til at gøre EU-policies mere relevante for behov i medlemslande, men de kan også bidrage til at forpligte embedsmænd og ressourcepersoner fra medlemslandene på EU-organisationens værdier. Et andet redskab er målrettede EU-bevillinger til mobilitets- og udviklingsprojekter inden for forskellige uddannelsesområder. Gennem sådanne projekter inddrages aktører fra de forskellige medlemslande i konkret samarbejde om mål og aktiviteter godkendt af EU-systemet, og de får viden om situationen i andre EU-lande. Det europæiske semester udgør en særlig del af policy-klyngen, fordi det ikke fokuserer primært på uddannelse; det er en generel mekanisme for makroøkonomisk koordinering, hvor uddannelse indgår som en underordnet dimension tæt knyttet til arbejdsmarkedsforhold. Samtidig er semesteret en mere centralt styret mekanisme uden de forskellige former for inddragelse af stakeholders, som ellers kendetegner den åbne koordineringsmetode.

I et bredere samfundsperspektiv er policy-klyngerne bag ungdomsgarantien præget af den samme tvetydighed som den åbne koordinationsmetode generelt. På den ene side rummer og befæster de forskellige policies nogle forståelser af uddannelse og læring, som ganske vist er vedtaget gennem EU's beslutningssystem, hvor både medlemslandene (gennem rådet) og befolkningerne (gennem parlamentet) inddrages, men som over for mange borgere og professionelle i medlemslandene virker som en udefra kommende magt. Det gælder for eksempel forståelser af, at hovedformålet med ungdoms- og voksenuddannelse er at give arbejdsrelevante kompetencer og gøre folk egnede til beskæftigelse. På den anden side anfægter EU's policies ikke direkte uddannelsessystemerne i medlemslandene, og den åbne koordinationsmetodes arbejdsgrupper og netværk åbner mulighed for, at erfaringer, interesser og aktører fra de enkelte lande kan inddrages i vurdering og udvikling af policies. Det åbner muligheder for decentral demokratisk indflydelse, hvis EU-organisationen tillader reel åbenhed, og hvis mulighederne udnyttes af aktører, som har reel berøring med uddannelsernes, arbejdsmarkedernes og de unges virkelighed.



# Arbejdsmarked, uddannelse og ungdomsgaranti

Ungdomsgarantiens relevans for Danmark må ses i sammenhæng med unges situation og muligheder på arbejdsmarkedet og bredere i det danske samfund. Flere forhold har betydning for dette, herunder økonomi og velstandsniveau, graden af social lighed eller ulighed, strukturerne på arbejdsmarkedet, graden og karakteren af social sikring samt uddannelsesniveaet.

Danmark er en lille åben økonomi med et højt niveau af udlandshandel. Både import og eksport har en størrelse på omkring halvdelen af bruttonationalproduktet (BNP). Det betyder, at den danske økonomi er meget afhængig af tendenser og udsving i af den internationale økonomiske udvikling, og det har kunnet mærkes ved de seneste verdensomspændende kriser, IT-krisen i 2000-02 og finanskrisen i 2007-09. Men også i disse situationer har Danmarks økonomi dog vist sig ganske robust.

Danmark er et velstående land med en høj levestandard. En meget anvendt indikator for velstand er det gennemsnitlige bruttonationalprodukt (BNP) pr. indbygger. Indikatoren kan opgøres to måder, én hvor BNP indgår direkte, og én hvor BNP korrigeres for priser og købekraft i det enkelte land. Ifølge Den Internationale Valutafonds opgørelse var velstanden i Danmark i 2018 den 10. højeste i verden målt uden korrektion for købekraft, og det 22. rigeste målt på købekraftskorrigeret BNP pr. indbygger. I toppen af listen ligger lande som Qatar, Luxemburg og Singapore; omkring samme niveau som Danmark ligger lande som Tyskland, Sverige, Australien, Østrig, Canada og Belgien. Noget længere nede finder man lande som Spanien, New Zealand og Italien.

BNP-indikatoren siger ikke noget om, hvordan et lands velstand er fordelt blandt indbyggerne. Til at belyse, hvor lige eller ulige fordelingen er, bruges ofte den såkaldte Gini-koefficient, som er et tal mellem 0 og 1. Hvis alle i

landet har samme indkomst, er Gini-koefficienten 0, hvis én person tjener hele indkomsten, er koefficienten 1. Ofte omregnes koefficienten til et indeks mellem 0 og 100, som udtrykker indkomstuligheden i det givne samfund. Det danske Gini-indeks er relativt lavt; i 2017 var det 27,6, hvilket var det 9. laveste i Europa. Det er udtryk for at en betydelig lighed i indkomstfordelingen i Danmark.

Siden midten af det 20. århundrede har velfærd været prioriteret højt i dansk politik<sup>2</sup>. Befolkningen har adgang til offentlige institutioner og ydelser inden for bl.a. sundhed, børnepasning, støtte til handicappede og uddannelse, og der gives betydelige indkomstoverførsler til trængende befolkningsgrupper. Danmarks udgifter til social sikring udgjorde i 2017 31,1 pct. af BNP, hvor gennemsnittet i EU var 28,2 pct. Disse ydelser har traditionelt været universelle, altså gratis tilgængelige for alle borgere i ydelsernes målgrupper, og det er stadig hovedprincippet, selv om nyere reformer i den offentlige sektor har sigtet mod mere brugerbetaling.

En stor del af Danmarks befolkning, både mænd og kvinder, er aktiv på arbejdsmarkedet. I 2017 indgik 78,8 pct. af befolkningen mellem 15 og 64 år i arbejdsstyrken (OECD, 2019). Det danske arbejdsmarked er kendetegnet ved at organisationsprocenten er høj og langt de fleste områder er dækket af kollektive overenskomster. Sammenlignet med mange andre lande er ungdomsarbejdsløsheden relativt lav; I 2017 var den 12,4 pct. I årene efter finanskrisen var ungdomsarbejdsløsheden højere, f.eks. var ledigheden for unge under 25 år på 14,1 pct. i 2012, men senere har den stabiliseret sig på et lavere niveau. Der er ikke nævneværdig kønsforskel i ungdomsarbejdsløsheden; i 2017 var 10,7 pct. unge kvinder arbejdsløse mod 11,3 pct. unge mænd. Som forventeligt er arbejdsløsheden højere blandt unge, som ikke har nogen uddannelse ud over grundskolen. I 2017 var ledigheden for disse unge 13,3 pct., mens ledigheden for unge med en ungdomsuddannelse var 13,3 pct.

Den relativt lave ungdomsarbejdsløshed skyldes blandt andet de ordninger, som i nyere tid er blevet døbt flexicurity, altså fleksibel sikkerhed (Jensen, 2017; Kananen, 2012). Sikkerheden ligger i, at ledige får relativt god økonomisk kompensation for den manglende lønindtægt. For størstedelen af de ledige kommer denne kompensation fra forsikringsordninger (ofte kaldet dagpengesystemet) baseret på individuelle indbetalinger, men suppleret med offentlige midler. Der er dog nogle krav for at indgå i forsikringsordningerne, først og fremmest at man har været i arbejde i et vist omfang inden for en given periode. For personer, som ikke opfylder disse krav, er der mulighed for

---

<sup>2</sup> Oplysninger om arbejdsmarkeds- og uddannelsesforhold er hentet fra Eurostat med mindre andet angives.

offentlig kontanthjælp, hvor ydelsen dog er betydeligt lavere end i dagpenge-systemet.

Flexibiliteten i flexicurity indebærer, at det er let for virksomheder at afskedige arbejdere. Der er ganske vist regler for håndtering af afskedigelsessituationer, men der langt fra den sikring af de ansatte medarbejder, bl.a. gennem bøder for afskedigelse, som kendes fra lande som Frankrig og Italien. Sikkerheden og fleksibiliteten giver tilsammen mulighed for en høj cirkulation på arbejdsmarkedet, og det giver unge bedre muligheder for at opnå beskæftigelse. Det tredje element i flexicurity er en aktiv arbejdsmarkedspolitik, som med forskellige midler søger at få ledige personer i gang på arbejdsmarkedet så hurtigt som muligt.

De fleste former for skoleuddannelse er i Danmark velfærdsydelse, som finansieres af staten gennem skatter. Det gælder både folkeskole, ungdoms- og erhvervsuddannelser og videregående uddannelser. Selv om det er svært at sammenligne uddannelsesniveauer på tværs af lande, må uddannelsesniveauet i Danmark karakteriseres som højt. I 2017 havde 32,4 pct. af den danske befolkning mellem 15 og 64 år en videregående uddannelse, 41,2 pct. havde en ungdomsuddannelse (i de fleste tilfælde en erhvervsuddannelse) og 26,4 pct. havde folkeskolen som højeste uddannelsesniveau.

Kombinationen af en relativt lav ungdomsarbejdsløshed og en høj aktivitet i uddannelsessystemet betyder at gruppen af unge, som hverken er i beskæftigelse eller i uddannelse – NEET-gruppen – er relativt lille i Danmark. I 2017 udgjorde NEET-gruppen 6,3 pct. af unge med folkeskolen som højeste uddannelse og 7,6 pct. af gruppen med en ungdomsuddannelse.

For at tydeliggøre forholdet mellem EU's ungdomsgaranti og danske arbejdsmarkeds- og uddannelsesforhold vil vi inddrage oplysninger om tre andre lande, som er medlemmer af EU og dermed dækket af ungdomsgarantien. To af landene har modtaget støtte fra EU's særlige ungdomsgaranti-pulje, det tredje har ligesom Danmark ikke været kvalificeret til denne støtte. Vi har valgt lande, som i befolkningstal ikke er helt forskellige fra Danmark, og har dermed undgået lande som England og Italien. De tre lande er:

- Østrig (befolkning på 8,7 mio., ikke kvalificeret til midler fra ungdomsgaranti)
- Bulgarien (befolkning på 7,1 mio., modtaget midler fra ungdomsgaranti)
- Belgien (befolkning på 11,3 mio. modtaget midler fra ungdomsgaranti)

Tabel 1 sammenfatter en række nøgletal for Danmark og de tre lande.

Tabel 1. Udvalgte nøgletal 2017 for fire EU-lande

Land	BNP pr. indbygger i EUR (1)	Gini indikator (2)	Social sikring andel af BNP (3)	Andel med videregående uddannelse (4)	Arbejdsløshed (5)	Arbejdsløshed, unge under 25 (6)	Andel NEET (7)
Danmark	38400	27,6	31,1%*	32,4%	5,8%	11,0%	5,8%
Østrig	38100	27,9	29,4%	19,3%	5,5%	9,8%	7,9%
Belgien	35000	26,0	29,2%	29,7%	7,1%	19,3%	9,3%
Bulgarien	14000	40,2	17,0%	24,5%	6,2%	12,9%	21,5%

(1) Purchasing power adjusted GDP per capita [sdg\_10\_10]

(2) Gini coefficient of equivalised disposable income - EU-SILC survey [tessi190]

(3) Expenditure on social protection as % of GDP [ps00098]

(4) Population by educational attainment level, sex and age (%) [edat\_lfse\_03]

(5) Unemployment [une\_rt\_a]

(6) Youth unemployment [yth\_empl\_090]

(7) Young people neither in employment nor in education and training (age 15-24) [yth\_empl\_160]

\* Data fra 2016

Nøgletallene viser, at Østrig og Belgien ligesom Danmark er blandt de velstående lande i EU. I alle tre lande er uligheden begrænset, og der investeres mange offentlige midler i social sikring. Bulgarien er markant anderledes på alle tre områder. Der er dog også forskelle mellem Danmark, Østrig og Belgien. Andelen med videregående uddannelse i Østrig er betydeligt lavere end i de øvrige lande, og ungdomsarbejdsløsheden er meget høj i Belgien. Det skal dog nævnes, at den er faldet betydeligt efter 2017. NEET-gruppen er meget stor i Bulgarien.

I det følgende beskriver vi kort udviklingen og arbejdet med ungdomsgaranti i de tre lande.

I *Belgien* (Knipprath & De Norre, 2020) er velstanden stigende, men ikke blandt de højeste i Europa. Andelen med videregående uddannelse er (ligesom i Danmark) steget betydeligt de senere år. Det har medvirket til at NEET-gruppens omfang er faldet. Der er imidlertid en stor gruppe af unge uden arbejde og igangværende uddannelse i Bruxelles-området, og derfor havde Belgien indtil 2015 en relativt høj NEET-rate, som dog nu er faldet til et lavere niveau, bl.a. som resultat af aktiveringsinitiativer.

Den komplekse organisering af den belgiske stat, hvor der både findes tre regioner og tre sprogfællesskaber, præger også implementeringen af ungdomsgarantien. Det er især regionen omkring hovedstaden Bruxelles, som i kraft af en høj ungdomsarbejdsløshed har været kvalificeret til støtte fra EU's ungdomsgarantipulje. På nationalt plan koordineres ungdomsgarantien af arbejdsmarkedsstyrelsen Synerjob, som dog ikke har nogen udførende rolle. I alle tre regioner (Bruxelles, Vallonen og Flandern) implementeres ungdomsgarantien primært af de offentlige jobcentre, som så samarbejder med en række institutioner inden for uddannelse, oplæring og social indsats. Et eksempel er programmet "Traineeship First", som etablerer lære- og praktikmuligheder på mellem 3 og 6 måneder for unge ledige under 30 år (Schayes, 2017).

Velstanden målt i BNP pr. indbygger er også steget i *Bulgarien* (Angelova & Boyadjieva, 2020) de sidste 10 år, men den er stadig den laveste i EU. Velstandsstigningen har bl.a. vist sig i en forbedring af unges situation og muligheder på arbejdsmarkedet. Ungdomsarbejdsløsheden er faldet kraftigt de seneste år, især for veluddannede unge. Uddannelsesniveaet er stigende, og en større andel opnår ungdomsuddannelse og videregående uddannelse. NEET-gruppen er dog stadig stor.

Bulgarien var et af de første lande, som fulgte op på EU's henstilling om ungdomsgarantiordninger med en national plan. Planen koordineres og overvåges af et råd, som ledes af landets arbejds- og socialminister, og som omfatter en bred gruppe af offentlige og private organisationer. Ud over støtte fra EU's ungdomsgarantipulje finansieres den bulgarske ungdomsgaranti af ESF-midler og nationale budgetter. En del af midlerne fordeles via offentlige jobcentre, en anden del uddeles efter ansøgning til projekter drevet af forskellige aktører. Et eksempel på en aktivitet er projektet "Youth Mediators", hvis formål er at give flere unge adgang til de offentlige jobcentres muligheder. Projektet efteruddanner unge med en videregående uddannelse, så de kan udføre opsøgende arbejde for jobcentre (Dimitrova, 2017).

*Østrig* (Hefler & Steinheimer, 2020) er blandt Europas og Verdens mest velstående lande. Ungdomsarbejdsløsheden i landet har historisk været meget lav, men i de senere år er den steget betydeligt. Uddannelsesniveaet er stigende, men ikke hurtigt, og andelen med videregående uddannelse er lav, hvilket måske afspejler en vægt på erhvervsmæssig oplæring og uddannelse. Andelen af unge i NEET-gruppen er begrænset og ser ud til at være langsomt faldende.

Østrigs regering tilsluttede sig i første omgang ikke EU's ungdomsgaranti og ville heller ikke øremærke nationale midler til denne type aktiviteter. Men Østrig modtager ESF-midler til forskellige programmer rettet mod unges og unge voksnes overgang til uddannelse og arbejde. Et eksempel er det såkaldte

Initiativ for Voksenuddannelse, som gennemføres af Uddannelses- og Forskningsministeriet i samarbejde med landets regioner. Formålet er at give alle voksne mulighed for at opnå uddannelse og kompetencer på grundskoleniveau (Steuerungsgruppe der Initiative Erwachsenenbildung, 2019). Under initiativet kan uddannelsesudbydere søge støtte til forskellige aktiviteter; en væsentlig del af aktiviteter har rettet sig imod flygtninge og indvandrere.

Disse korte beskrivelser illustrerer, at der er store forskelle på unges uddannelses- og beskæftigelsessituation i de forskellige EU-medlemslande, og at der ligeledes er store forskelle på de administrative systemer og offentlige indsatser i forhold til unge. At formulere en meningsfuld fælles politik på dette område er en udfordring for EU's organer. Politikken skal på den ene side gøre en forskel og pege frem mod fælles målsætninger, på den anden side skal den respektere og tage højde for de meget forskellige forhold i medlemslandene. Ungdomsgarantien, den koordinerede uddannelsespolitik, den fornyede dagsorden for voksenuddannelse og de uddannelses- og arbejdsmarkedspolitiske elementer i det europæiske semester er ordninger, som hver på deres måde søger at håndtere denne udfordring.

## Dansk uddannelses- og arbejdsmarkeds politik for unge

Det politiske fokus på, at alle unge skal have adgang til uddannelse, starter allerede tilbage i årene efter krigen, hvor der i 'Uddannelseskommissionens betænkning om ungdommens adgang til højere uddannelse' argumenteres for økonomiske og demokratiske gevinster ved at demokratisere uddannelserne (Hansen, 2011). Op igennem 1960'erne og 1970'erne fortsatte dette fokus på at skabe lige adgang for alle unge, men med et større fokus på at bidrage til social lighed og fællesskab (Rasmussen, 2002). I 1990'erne begyndte uddannelsespolitikken at tage den retning, som vi ser i dag (Juul, 2018). I 1993 fremlagde Regeringen uddannelsesplanen 'Uddannelse til alle', hvor der blev sat et mål om, at 95 pct. af en ungdomsårgang skulle gennemføre en ungdomsuddannelse. Dette mål er senere blevet gentaget i Regeringens Globaliseringsstrategi fra 2005. Det vil sige, at der i Danmark i mange år har været en målsætning om unges gennemførelse af ungdomsuddannelse, som er højere end den målsætning, som formuleres i EU's 2020-strategi, hvor målet er, at andelen af unge uden en ungdomsuddannelse skal reduceres til mindre end 10 pct. (European Commission, 2013). I 2017 blev den danske målsætning dog revideret, og uddannelseskravet er nu, at i 2030 skal mindst 90 procent af de 25-årige have gennemført en ungdomsuddannelse (Regeringen m.fl., 2017).

Når den danske målsætning er blevet nedjusteret, må det ikke mindst ses på baggrund af, at det har vist sig meget svært at hæve gennemførelsesraten for ungdomsuddannelse op mod målsætningen. Det fremgår f.eks. af analyser i Undervisningsministeriets profilmodel, som er en prognosemodel for unges uddannelsesforløb efter 9. klasse, baseret på tidligere årganges uddannelsesforløb. Profilmodellen for årgang 2018 viser, at blot 75,7 pct. af denne årgang kan forventes at have gennemført en ungdomsuddannelse inden for fem år efter at have afsluttet niende klasse. Dog forventes det, at 90,9 pct. vil have gennemført mindst en ungdomsuddannelse inden for 15 år efter, at de har afsluttet grundskolen (Center for Data og Analyse, 2019). Der er således en gruppe af unge, som er mange år om at gennemføre en ungdomsuddannelse. Gruppen repræsenterer en social skævhed. Drengene, og især drenge med anden etnisk herkomst end dansk, halter en smule bag efter piger (Erhvervsstyrelsen, 2018a, p. 8–9).

Det er dog ikke en udfordring at få unge til at påbegynde en ungdomsuddannelse. En analyse fra Epinion har f.eks. vist, at 98 pct. af alle unge påbegynder en ungdomsuddannelse inden syv år efter, de har afsluttet grundskolen (Epinion, 2015). Udfordringen ligger således i at fastholde de unge i uddannelse. En analyse fra AE-rådet har f.eks. vist, at 82 pct. af de unge, som i en alder af 25 år ikke har gennemført ungdomsuddannelse, har mindst én afbrudt uddannelse bag sig. Af disse unge har 25 pct. afbrudt en gymnasial uddannelse, mens 70 pct. har afbrudt en erhvervsuddannelse (Pihl, 2013, p. 2). Af de unge, som påbegynder en erhvervsuddannelse, har det i de senere år kun været omkring halvdelen – i 2017 53 pct. – som fuldfører (Undervisningsministeriet, 2018).

Et andet forhold, som politisk bliver set som en udfordring, er en faldende tilgang til erhvervsuddannelserne. Det forventes nemlig, både ud fra prognoser og udsagn fra arbejdsmarkedets aktører, at Danmark kommer til at mangle faglært arbejdskraft. Fra 2001 og frem til 2014 faldt antallet af unge, som søger en erhvervsuddannelse direkte efter grundskolen fra 30 pct. til 18 pct. mod en tilsvarende stigning i søgningen til de gymnasiale uddannelser. De seneste år er der sket en beskedent stigning; i 2019 blev erhvervsuddannelserne søgt af 20,1 pct. af de unge efter grundskolen (Undervisningsministeriet, 2019). Set i forhold til det store frafald ved erhvervsuddannelserne har denne stigning dog begrænset betydning.

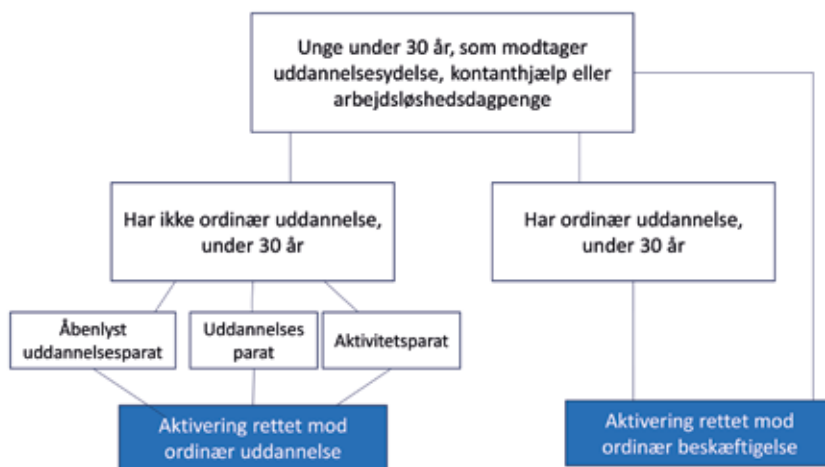
I løbet af 1990'erne blev erhvervsuddannelserne i stigende grad udset til at være den uddannelse, der skulle bidrage til at få de unge i 'restgruppen' i gang med uddannelse (Juil, 2012), og det blev også formuleret som en del af globaliseringsstrategien fra 2005 (Regeringen, 2005). Med erhvervsskolerefor-

men i 2014 blev fokus dog ændret. Erhvervsuddannelserne blev nu fremhævet som de uddannelser, der skal sikre Danmark konkurrenceevne i den globale konkurrence, og dermed skal de ikke længere rumme de bogligt svage, men snarere tiltrække kvalificerede elever. Konkret blev der med reformen indført et krav om karakterer på 02 i dansk og matematik fra folkeskolens afgangsprøve som forudsætning for optagelse på en erhvervsuddannelse. Før reformen trådte i kraft udgjorde den procentvise andel af elever, som ikke havde opnået karakterer svarende til det nye krav, ca. 30 pct. af de 15-19-årige. Konsekvensen af dette er, at en gruppe af unge ikke længere kan få direkte adgang til en ungdomsuddannelse, og enten må til optagelsesprøve eller gennem opkvalificeringsforløb. I evalueringen af projektet 'Brobygning til Uddannelse' - et projekt under Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) - som var målrettet unge uden for uddannelse og arbejde - fremgik det f.eks., at ca. halvdelen af de unge ikke havde kvalifikationer til at leve op til de nye bestemmelser i reformen (Gørlich et al., 2016).

Unge over 18 år, som ikke er i uddannelse eller beskæftigelse, får i Danmark udbetalt uddannelseshjælp, som er en form for kontanthjælp, men med en lavere takst end ydelsen for de ældre kontanthjælpsgrupper. Uddannelseshjælp er på niveau med SU, og formålet med ydelsen er at få de unge i gang med en uddannelse. Uddannelseshjælp har erstattet den tidligere ungeydelse, som blev indført i 1987, hvor den øvre alder for ydelsen var 22 år (Hansen and Schultz-Nielsen, 2015).

I løbet af 1980'erne blev aktivering et stadig stærkere element i dansk arbejdsmarkedspolitik. Ledige skulle ikke bare forsørges, de skulle sættes i gang med aktiviteter, som forhåbentlig kunne føre til egentlige jobs. Samme tendens prægede politikken i en række andre lande, og kritiske røster talte om en bevægelse "from welfare to workfare" (Lind & Møller, 2001). I starten af 1990'erne blev der indført tiltag, som skulle sikre, at unge, som søgte om ungeydelse, både fik ret og pligt til at deltage i aktiveringsaktiviteter og dermed ikke kunne modtage økonomisk hjælp uden at være i enten uddannelse eller aktivering (Hansen and Schultz-Nielsen, 2015; Gørlich, 2016). Efter årtusindeskiftet flyttede politikken fokus fra, at unge skulle være i beskæftigelse til, at de skulle være i uddannelse. I 2006 blev der indført et 'uddannelsespålæg', hvor kommunen fik myndighed til at pålægge unge under 25 år på unge-ydelse, som ikke har en kompetencegivende uddannelse, ikke har børn eller væsentlige problemer, at påbegynde en uddannelse. Denne bestræbelse på at få unge fra kontanthjælpsystemet over i uddannelsessystemet fortsætter som et stærkt politisk fokus, som også er centralt i det nuværende kontanthjælpsystem, der blev vedtaget i 2013 (Regeringen, 2013). En af reformens ændringer var som før nævnt, at

aldersgrænsen for ungebetegnelsen blev rykket fra 25 til 30 år. Dette fik dels betydning for, hvem kommunerne kunne give uddannelsespålæg, men derudover medførte det også økonomiske konsekvenser for de 25-30-årige, da de i stedet for kontanthjælp nu fik den lavere uddannelseshjælp. Til gengæld skulle de unge tilbydes en individuelt rettet støtte, som skulle få dem i uddannelse. I forbindelse med kontanthjælpsreformen inddeles de unge i tre grupper: 1) Åbenlyst uddannelsesparate, der får pålæg om nytteaktivering, indtil de starter i uddannelse, 2) Uddannelsesparate, som får uddannelsespålæg og tilbydes uddannelsesafklarende eller understøttende aktiviteter, 3) Aktivitetsparate, som får aktivitetstillæg og har pligt til at deltage aktivt i tilbud eller mentorstøtte med henblik på at blive klar til at starte i uddannelse. Skematisk kan systemet fremstilles således:



Efter Beskæftigelsesministeriet, 2014, s 16 (vores oversættelse)

En analyse af forløbet for den gruppe unge, som modtog uddannelseshjælp i 2016, viser at ca. en fjerdedel af disse unge fik fodfæste i uddannelse eller job og forblev ude af ydelsessystemet hele det efterfølgende år. Analysen viste også, at omkring halvdelen af de uddannelseshjælp-modtagere, som påbegyndte en uddannelse, faldt fra inden for et år (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2018). Dette frafald er højere end på erhvervsuddannelsernes grundforløb, men ikke højere end det samlede frafald på erhvervsuddannelserne.

I 2017 blev det besluttet at oprette en ny uddannelse, den Forberedende Grunduddannelse (FGU), for unge under 25 år, som ikke er gået i gang med en ordinær ungdomsuddannelse – en erhvervsuddannelse eller en gymnasial uddannelse – i forlængelse af grundskolen (Regeringen m. fl. 2017). Der har hidtil været en række forskellige tilbud for denne gruppe, herunder produkti-

onsskoler, almen voksenuddannelse, erhvervsgrunduddannelse og kombineret ungdomsuddannelse. FGU skal erstatte disse tilbud og give mulighed for en mere sammenhængende indsats over for gruppen af udsatte unge. I tilknytning til FGU etableres der en ny ungeindsats, hvor kommunerne får et samlet ansvar for at gøre alle unge parat til at gennemføre en ungdomsuddannelse eller komme i beskæftigelse. Kommunerne overtager hermed ansvar for den vejledningsindsats, som hidtil er blevet udført af Ungdommens Uddannelsesvejledning, og den enkelte kommune kan beslutte, om man vil videreføre Ungdommens Uddannelsesvejledning eller organisere indsatsen på anden måde.

Der er en tydelig kobling mellem uddannelsespolitikken og beskæftigelsespolitikken, hvor det klare mål er at få unge i uddannelse. Både erhvervsskolereformen, kontanthjælpsreformen og oprettelsen af FGU kan således ses i sammenhæng med Den Europæiske Ungdomsgaranti (Gørlich, 2016).

## Implementeringen af EU's ungdomsgaranti i Danmark

Som tidligere nævnt er både ungdomsarbejdsløsheden og NEET-gruppen i Danmark forholdsvis lav og Danmark opfylder derfor allerede målene i EU's ungdomsgaranti. Alligevel arbejdes der på nationalt plan videre i forhold til den overfor beskrevne nationale indsats med at få unge i uddannelse og job.

I Danmark udarbejdede Beskæftigelsesministeriet i 2014 en plan for implementering af ungdomsgarantien i Danmark, hvor det står beskrevet, hvordan Danmark forstår og arbejder med ungdomsgarantien, herunder hvilke aktører, som er involverede, og hvilke ansvarsområder, de har.

I forståelsen af ungdomsgarantiens formål anlægger den danske regering en bred fortolkning med hovedvægt på uddannelse. I implementeringsplanen hedder det, at:

Den samlede målsætning for danske politikker og initiativer rettet mod unge er at:

- *”Få ikke-uddannede unge i gang med uddannelse*
- *Få uddannede unge i beskæftigelse*
- *Give unge uden uddannelse og uden forudsætninger for at påbegynde og gennemføre en ordinær uddannelse den opgradering af deres kompetencer, som er nødvendig for, at de kan opnå en ordinær uddannelse” (Beskæftigelsesministeriet, 2014, s 3).*

Det tilføjes, at ”Uddannelse er et særligt fokus i Dansk politik for arbejdsløse under 30 år” (Beskæftigelsesministeriet, 2014, s 3). Den danske tilgang til implementering af ungdomsgarantien lægger således stærk vægt på uddannelse

som vejen til at få unge i beskæftigelse, hvilket er i overensstemmelse med det danske system for aktivering af personer på uddannelseshjælp, som beskrevet ovenfor.

Planen beskriver de aktører, som indgår i implementeringen af uddannelsesgaranti i Danmark. Det omfatter både aktører, som er involverede i EU-finansierede projekter og aktører, som udelukkende laver nationalt finansierede aktiviteter (Beskæftigelsesministeriet, 2014). De væsentligste beskrevne aktører er:

*Erhvervsstyrelsen* (under Erhvervsministeriet) administrerer danske midler fra Den Europæiske Socialfond (EFS) og formulerer rammer anvendelsen af sådanne midler til at opfylde ungdomsgarantien. Under Erhvervsstyrelsen fandtes tidligere seks regionale vækstfora, som forhandlede ansøgninger om projektmidler fra Socialfonden, men disse fora blev nedlagt med udgangen af 2018, og ansøgninger går nu direkte til Erhvervsstyrelsen.

*Kommunerne* er ansvarlige for implementering af lovgivning inden for uddannelse og beskæftigelse. Ydermere er de ansvarlige for økonomisk støtte til unge, som ikke er i uddannelse eller i job. Kommunerne, herunder UU-centre og jobcentre kan søge om midler fra Socialfonden eller statslige puljemidler, men skal selv finansiere deres daglige drift.

*UU-centre* (Ungdommens Uddannelsesvejledning) er lokale enheder, som er tilknyttet en eller flere kommuner. UU-centrene vejleder alle unge i grundskolens ældste klasser. Derudover skal UU gennem opsøgende og opfølgende indsats tilbyde unge under 25 år vejledning om uddannelsesvalg eller beskæftigelse, hvis ikke de er i gang med eller har gennemført mindst en ungdomsudannelse, eller er i beskæftigelse mindst 30 timer om ugen. Som nævnt ovenfor er ansvaret for denne vejledning nu overført til den kommunale ungeindsats (KUI), og kommunerne kan bestemme hvordan opgaverne skal organiseres. Alle unge skal have en individuel uddannelsesplan, og hvis de afviger fra den, skal KUI kontakte dem inden fem dage, og inden for 30 dage herefter skal den unge tilbydes en alternativ aktivitet.

*Jobcentre* er lokale enheder under den enkelte kommune. Jobcenteret er ansvarligt for at hjælpe unge uden beskæftigelse med at komme i uddannelse eller job. Afhængigt af den individuelle situation og den unges kompetencer kan jobcenteret hjælpe med at formidle ordinært job, praktik, lærerplads, studiejob eller løntilskudsjob.

*Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR)* hører under Beskæftigelsesministeriet, og styrelsen koordinerer og tager ansvar for planlægning, monitorering og implementering af ungdomsgarantiaktiviteter som en del af beskæftigelsespolitikken. Regeringen bevilliger til tider midler til ungdomsgarantiinitiativer, som ledes af STAR.

Udover ovennævnte aktører er uddannelsesorganisationer og virksomheder også væsentlige samarbejdspartnere.

I implementeringsplanen opstiller Beskæftigelsesministeriet et skøn over de midler, som bruges på aktiviteter, der bidrager til at opfylde Ungdomsgarantien, både i form af projektf finansiering og i det, som kan karakteriseres som ordinære tilbud (Beskæftigelsesministeriet, 2014, p. 25). Her fremgår det, at primært nationale midler anvendes, og at EU-midler udgør en mindre del. Listen omfatter implementering af to større reformer, kontanthjælpsreformen (134 millioner Euro) og Erhvervsuddannelsesreformen (400 millioner Euro). Den omfatter også løbende aktiviteter, herunder især UU-centrenes arbejde (28 millioner Euro om året) Desuden indgår forskellige mindre projekter, for eksempel det tidligere nævnte projekt ”Brobygning til Uddannelse”, som var ledet af STAR i perioden 2013-14 og var finansieret af statslige midler (17 millioner euro). Det kan nævnes, at ”Brobygning til uddannelse” indtil videre er det eneste danske projekt, som findes dokumenteret i EU’s vidensbase om ungdomsgarantien.

Alt i alt udgør de nationale bidrag til implementeringen af ungdomsgarantien ca. 1080 millioner Euro i årene 2014-2020. Driften af UU-centrene udgør næsten halvdelen af beløbet. Det fremgår ikke, hvilke kriterier Beskæftigelsesministeriet har anvendt i udarbejdelsen af listen, og nogle af de anførte aktiviteter kan diskuteres. For eksempel har erhvervsuddannelsesreformen et meget bredere formål end ungdomsgarantien.

## Ungdomsgarantien og socialfondsmidlerne

De EU-midler, som bruges på ungeområdet, tilføres via Den Europæiske Socialfond (ESF), som i Danmark administreres af Erhvervsstyrelsen. Socialfondsmidlerne prioriteres ud fra fire såkaldte prioriteringsakser, og inden for disse kan de enkelte lande vælge at lægge vægt på bestemte temaer. Den danske prioritering af temaer og midlerne i perioden 2014 – 2020 er følgende (Erhvervsstyrelsen, 2018):

Prioritetsakse 1: Iværksætteri og jobskabelse (86,7 mio. Euro)

- a. *Vejledning og støtte til iværksættere*
- b. *Undervisning i iværksætteri*
- c. *Vækstrettet kompetenceudvikling i virksomhederne*

Prioritetsakse 2: Mobilitet på tværs af landegrænser (2,9 mio. Euro)

- a. *Øget mobilitet på tværs af landegrænser (EURES)*

Prioritetsakse 3: Inklusion via uddannelse og beskæftigelse (42,8 mio. Euro)

- a. *Ungdomsuddannelse for unge med særlige udfordringer*
- b. *Indslusningsforløb og socialøkonomiske virksomheder*

Prioritetsakse 4: Erhvervsuddannelse og videregående uddannelse (71,1 mio. Euro)

- a. *Erhvervsuddannelser*
- b. *Erhvervsfaglig uddannelse (voksne) og videregående uddannelser*

Ungdomsgarantien svarer især til prioritetsakse 3, men også i et vist omfang til prioritetsakse 4.

I indeværende periode (2014-20) er det politisk bestemt, at prioritetsakse 3 kun skal tilføres 20 pct. af det samlede budget, hvilket er den minimumstilDELing, EU kræver. Ifølge en medarbejder i Erhvervsstyrelsen har man vurderet, at målene om vækst og beskæftigelse bedre kan nås gennem andre Socialfondsprojekter. Vurderingen bygger på erfaringer fra tidligere projekter, hvor det har vist sig, at indsatsen på ungeområdet ikke har en tilstrækkelig effekt til, at det er værd at bruge mange ressourcer på. Derfor er ungdomsgaranti projekter ikke noget, som bliver prioriteret højt.

*I den her periode (red. 2014-20) har vi været meget resultatorienterede, så vi har set på, hvad der var evidens for virkede bedst i de socialfondsprojekter, vi havde i den forrige periode. Det har vi baseret vores opbygning af programmerne på. Så de projekttypen, der er beskrevet, er dem vi har troet mest på, vil have en effekt på beskæftigelse og for uddannelsesniveau (...) Og i hele den proces, er der ikke nogle, som har råbt 'ungdomsgaranti' (medarbejder i Erhvervsstyrelsen)*

Dette skal dog ses i lyset af, at socialfondsmidlerne udgør en meget lille del i sammenligning med de nationale ressourcer, der anvendes på området i forvejen.

*Vi er meget langt nede i strukturtilDELingen i Danmark, vi får næsten ingen penge. Det er derfor, vi vælger at målrette dem på den måde. Andre social- eller uddannelsespolitiske tiltag, dem håndterer vi med andre midler, som typisk vil være nationale midler (medarbejder i Erhvervsstyrelsen).*

Socialfondsmidlerne kan søges af både offentlige og private aktører. Indsatserne under akserne "inklusion via uddannelse og beskæftigelse" er enten projekter,

som hjælper udsatte unge tilbage i uddannelse eller projekter, som omhandler integration gennem socialøkonomiske virksomheder.

Der er ikke centralt fastlagt en fordelingsnøgle mellem de fem regioner, og fordelingen i antallet af projekter er udelukkende et udtryk for hvem, der søger. Det er sjældent, at projekter ikke får tilsagn. I indeværende periode (2014-20) har projekter bevilget under prioriteringsaksen ”inklusion via uddannelse og beskæftigelse” frem til undersøgelsestidspunktet (efteråret 2018) været fordelt således: Region Nordjylland (8), Region Midtjylland (1), Region Syddanmark (4), Region Sjælland (2), Region Hovedstaden (2) (Erhvervsstyrelsen, 2018b). Ud af de 17 projekter rettede syv sig mod udsatte unge. Blandt disse har vi udvalgt to til nærmere undersøgelse.

## Kontekster for implementering

Der er forskel på, hvilken rolle ungdomsgarantien har spillet i forskellige EU-lande. En indlysende forskel er, at hvor nogle lande har fået økonomisk støtte fra den særlige ungdomsgaranti-pulje, fordi deres ungdomsarbejdsløshed er relativt høj, har andre lande ikke modtaget denne støtte, men har dog skulle dokumentere, hvordan de på forskellig vis bidrager til ungdomsgarantien. Bulgarien og Belgien er eksempler på det første, Østrig og Danmark på det sidste. Men der er også store forskelle i EU-landenes uddannelses- og arbejdsmarkeds-systemer, og derfor antager implementeringen af ungdomsgarantien forskellige former. I Danmark er nogle af de særtræk, som præger implementeringen, et relativt højt uddannelsesniveau, en begrænset tilgang til erhvervsuddannelser, høje organisationsprocenter og et udviklet kollektivt forhandlingssystem på arbejdsmarkedet, en arbejdsmarkedspolitik med vægt på aktivering og uddannelse, samt en forvaltningsstruktur, hvor ansvaret for ungeindsatser går på tværs af ministerier. Fordi Danmark ikke modtager støtte fra EU's særlige ungdomsgaranti-midler, er der meget lidt opmærksomhed omkring ungdomsgarantien. Det er karakteristisk, at i vores undersøgelse af implementeringen var det svært at finde personer i forvaltningen, som havde viden om ordningen. Støtten fra Den Europæiske Socialfond bidrager til implementeringen Danmark, men i prioriteringen af danske socialfondsmidler er der ikke lagt vægt på ungdomsgarantien.

# Ungdomsgarantien i Danmark: To cases

Blandt de projekter, som Erhvervsstyrelsen har tildelt midler i perioden 2014-20 (Erhvervsstyrelsen, 2018b) udvalgte vi to projekter til nærmere undersøgelse. Udvælgelsen tog udgangspunkt i tre kriterier, nemlig 1) Geografisk spredning, hvor vi ønskede et projekt i hhv. Nordjylland og på Sjælland; 2) projektets varighed, hvor der af praktiske årsager (adgang til informanter) blev lagt vægt på, at projektet endnu ikke var afsluttet, men samtidig havde været i gang så længe, at der var foretaget midtvejsevaluering; 3) Projektets karakter, hvor indholdet skulle rette sig mod Ungdomsgarantiindsatsen.

Det ene udvalgte projekt kaldes ”SUME” (Særlige Ungeindsats Med Effekt), og blev gennemført i et samarbejde mellem Slagelse Kommune, Kalundborg Kommune og erhvervsskolen ZBC. Det andet kaldes ”Ungeindsats Aalborg” og var et samarbejde mellem AMU Nordjylland Aalborg, Jobcenter Ung Aalborg og UU Aalborg.

I undersøgelsen af projekterne har vi set på, hvilke indsatser projekterne rummede, hvordan de blev etableret og styret, og hvilke deltagere de rekrutterede. Dette ligger i forlængelse af undersøgelsen af EU’s ungdomsgaranti som policy og sporingen af dens samspil med andre policies og dens udmøntning på nationalt og lokalt niveau. Vi har også set på, hvordan de unge oplevede projekterne, og hvordan de vurderer udbyttet i forhold til deres egen situation og problemer. Denne del af undersøgelsen er ikke policy-sporing, men et bidrag til vurdering af relevansen af sådanne projekter for den tilsigtede målgruppe.

Dataindsamling foregik primært via kvalitative interviews med medarbejdere og unge, men der blev også anvendt dokumenter udarbejdet i sammenhæng med projekterne. I interviews med de unge deltagere i projekterne blev der spurgt til, hvordan de var kommet til at deltage i projekterne, hvilke eventuelle

barrierer, der havde været for deltagelsen, hvad deres forventninger til projektet havde været, og hvordan de vurderede udbyttet. Vi spurgte ikke direkte til Socialfonden eller EU, fordi vi ønskede at registrere, om de unge selv var opmærksomme på denne baggrund for projekterne. I interviews med medarbejdere og ledere bad vi dem beskrive projekterne, den bredere kontekst for dem, rekruttering af deltagere, succeskriterier og evaluering samt deres egne erfaringer med projekterne. I relation til "SUME" blev der gennemført seks interviews med i alt fire unge, to mentorer og to projektledere. I relation til "Ungeindsats Aalborg" blev der gennemført seks interviews med tre unge, to medarbejdere og to projektledere. Alle interviews er gennemført i september og oktober 2018. En oversigt over interviewpersonerne findes i bilag 1. Interviews blev optaget på diktafon, og efterfølgende blev der skrevet referater. Udvalgte passager blev transskriberet. Alle informanter er blevet gjort opmærksom på, at projektnavnene ikke vil blive sløret, men navne på informanter vil være anonymiseret.

# Særlig ungdomsindsats med effekt

Projektet Særlige Ungeindsats Med Effekt (SUME) var et samarbejde mellem Slagelse Kommune (ca. 49.000 borgere), Kalundborg Kommune (ca. 77.000 borgere) og erhvervsskolen Zealand Business College (ZBC). Projektet løb over en treårig periode fra august 2016 til og med august 2019.

Projektets samlede støtteberettigede projektdgifter lød på 8.008.638 kr. (ca. 1 mio. Euro), hvoraf EU-støtten udgjorde 4.004.319 kr. (ca. 0,5 mio. Euro). I forhold til arbejdet med de unge betød det ressourcemæssigt, at hver kommune kunne ansætte, hvad der svarer til en medarbejder i en halvtidsstilling i løbet af projektperioden.

## Projektets mål og aktiviteter

Det overordnede mål for projektet var at hjælpe udsatte unge på uddannelseshjælp i gang med en erhvervsuddannelse og fastholde dem, så de gennemfører. Dermed lænede målet sig op ad både nationale og regionale mål om dels at få flere unge til at gennemføre en erhvervsuddannelse og dels at få flere unge væk fra kontanthjælpssystemet og over i uddannelse. En del af projektet mål var samtidig, at der skulle sikres en organisatorisk forankring af projektets resultater, og at der skulle udvikles metoder, som kan udbredes både lokalt, regionalt og nationalt.

Projektet tog udgangspunkt i en problematisering af den gældende praksis på vejlednings- og beskæftigelsesområdet. Projektbeskrivelsen fremstillede problemerne i denne praksis på følgende måde: For det første opleves ungeindsatsen som fragmenteret, hvor den enkelte unge mødes af forskellige fagpersoner, som handler ud fra en forskellige professionsoptikker, der ikke nødvendigvis

er koordineret. For det andet opleves den ordinære indsats som ekskluderende og stigmatiserende, hvor de unge ikke har mulighed for at identificere sig positivt med andre unges succesfulde udvikling. For det tredje tager den ordinære indsats ofte udgangspunkt i en mangeltænkning, hvor der ikke tages udgangspunkt i den unges ressourcer. For det fjerde tager de valgte ordinære aktiviteter ikke konsekvent udgangspunkt i evidensbaseret viden. For det femte bruges erfaringerne i jobcenteret ikke til institutionel kompetenceopbygning. Derfor blev der i projektet fokuseret på en koordineret indsats, tilgangen til de unge og en erfaringsopsamling (Slagelse Jobcenter and Kalundborg Jobcenter, 2017; PLUSS & COWI, 2019).

I den konkrete udmøntning af projektet var der fire hovedaktiviteter.

I hovedaktivitet 1 var målet at visitere 200 unge til projektet og kompetenceafklare dem med henblik på at vurdere, hvorvidt de unge ville kunne gennemføre en erhvervsuddannelse. Alle unge ville få lagt en individuel handlingsplan. Denne aktivitet ville give de ansatte mulighed for at afprøve metoder i visiteringen samt skabe afsæt for en tværgående erfaringsudveksling mellem projektdeltagerne.

I hovedaktivitet 2 var målet, at minimum 150 unge skulle gennemføre et forløb i 'Basen'. Basen var et ordinært forløb, som allerede eksisterede i de to kommuner og som foregik på jobcenteret. Formålet var at hjælpe de unge med afklaring og opkvalificering så de kunne påbegynde en uddannelse. Aktiviteterne var mangesidede og kunne eksempelvis være undervisning i dansk og matematik, virksomhedspraktik og uddannelsesbesøg. Hvad den enkelte unge deltog i skulle fastlægges i en individuel aftale. I Kalundborg Kommune var 'Basen' en eksternt tilkøbt ydelse, som kaldtes 'Karrierestart' (for de uddannelsesparate) og 'Columbus' (for de aktivitetsparate). I Slagelse Kommune havde man selv etableret 'Basen', hvor der var ansat fire medarbejdere. Denne aktivitet skulle give mulighed for at afprøve forskellige metoder til opkvalificering rettet mod erhvervsuddannelser.

I hovedaktivitet 3 var målet, at minimum 100 unge skulle gennemføre et individuelt opkvalificeringsforløb og visiteres til en erhvervsuddannelse, en anden kompetencegivende uddannelse eller beskæftigelse. Alle skulle blive kvalificeret med grundlæggende kompetencer og eventuelt en branche-tilgang, som kunne styrke dem, når de skulle videre. I denne proces blev de unge tilbudt en personlig mentor, som kaldtes 'holdcoach'. Holdcoachen havde ikke en myndighedsrolle, så den unge ville samtidig have en sagsbehandler, men holdcoachen ville ofte deltage som bisidder ved møder mellem de unge og sagsbehandler.

I hovedaktivitet 4 var målet, at minimum 60 unge skulle vælge en erhvervsuddannelse og 20 unge en anden form for kompetencegivende uddannelse. Dette mål var undervejs i projektperioden blevet justeret, da der i udgangspunktet ikke var taget tilstrækkelig højde for, at nogle unge ville vælge en anden ungdomsuddannelse end en erhvervsuddannelse. I relation til hovedaktivitet 3 er der kalkuleret med et frafald på 20 pct., som blandt andet kunne skyldes faktorer som, at den unge flytter kommune, bliver gravid, eller kommer i fængsel. I overgangen til uddannelse blev de unge tilbudt fortsat mentorstøtte. Det var denne mentorstøtte i overgangen til uddannelse, man så som den største og afgørende forskel på SUME og det ordinære tilbud til unge i de to kommuner. Dog er der uddannelser, som selv har omfattende mentorstøtte, fx den 3-årige hf, hvorfor mentorstøtten fra SUME her blev begrænset. Det overordnede konkrete succeskriterium var således, at 80 unge i løbet af projektperioden skulle fastholdes i uddannelse (60 på eud og 20 på anden uddannelse) i løbet af en toårig periode. Man forventede at 60 pct. af de 80 unge ville gennemføre hele uddannelsen.

Som et supplement til hovedaktiviteterne er der i løbet af projektperioden blevet afholdt to fælles arrangementer, hvor projektansatte og alle unge, som er indskrevet i projektet, blev inviteret. Det første arrangement var en træklatingstur, hvor målet var at overskride personlige grænser, blive udfordret i fællesskab med andre og at få succesoplevelser. Det andet arrangement var en nytårskur på Kokke & tjenerskolen, hvor målet var at give motivation og inspiration til uddannelse, socialt fællesskab og succesoplevelser (Slagelse Jobcenter and Kalundborg Jobcenter, 2018).

## Målgruppe og rekruttering til projektet

Fra projektets start blev der opstillet en målsætning om hvilke typer af unge, som skulle deltage i projektet. I den forbindelse var der tale om (Interview med Susanne, projektleder):

1. Unge, som er motiverede for og er klar til uddannelse. Uddannelsesparate. Denne gruppe er for velfungerende til at være en del af SUME.
2. Unge, som er motiverede for uddannelse, men mangler nogle kompetencer – ofte fagligt. 50 pct. skulle komme fra denne målgruppe.
3. Unge, som ikke er motiverede for uddannelse, men som har kompetencerne. 30 pct. skulle komme fra denne målgruppe.

4. Unge, som hverken er motiverede eller har kompetencerne. 20 pct. skulle komme fra denne målgruppe

Disse kategorier læner sig op af kategorierne for parathed i Kontanthjælpsreformen af 2013 (se afsnittet om uddannelses- og arbejdsmarkedspolitik ovenfor) uden at være helt identiske. Projektledelsen ønskede i udgangspunktet, at flere unge kom fra målgruppe 4, ”da det var dem, vi håbede kunne rykkes frem for, at de skulle være på offentlig forsørgelse hele livet. Dem, som virkelig har brug for det” (Susanne, projektleder). Dette blev dog ikke godkendt af Erhvervsstyrelsen, som ”syntes, at måltallet blev for lavt i forhold til hvor mange, der ville gennemføre en uddannelse. Det er klart, for hvis man tager den gruppe, opnår man ikke nødvendigvis fantastiske måltal på tre år. Derfor måtte vi ændre i det” (Susanne, projektleder).

Måltallene viste sig dog ikke at holde stik, idet færre blev rekrutteret fra målgruppe 4. Dette skyldtes ifølge medarbejderne at målgruppe 4 i højere grad passede bedre ind i andre kommunale EU-projekter. Særligt i Slagelse Kommune har det i perioder generelt været svært kunne rekruttere unge til projektet, fordi kommunen har haft fire EU-projekter i gang samtidig:

*Udfordringerne her i Slagelse har været, at vi har flere EU-projekter kørende samtidig. I og med at hvert EU-projekt er hængt op på den enkelte borgers CPR-nummer, så kan de kun deltage i ét projekt. Der har været nogle sammentræf, som har gjort, at vi har haft svært ved at rekruttere i perioder (Anita, mentor).*

Den organisering i projekter, som præger udmøntningen af ungegarantien via socialfondsmidler, komplicerer således den kommunale indsats. Medarbejdere i begge kommuner berettede også om, at konjunkturændringer har gjort, at gruppen af udsatte unge er blevet mindre, fra projektet blev ansøgt til det startede op. En medarbejder fortalte derudover, at det er udfordrende at dele de unge op i kategorier på denne måde, da de unge ’lyver’ (i den forstand, at de giver et mindre dækkende indtryk af deres situation), når de skal placeres, og at det ydermere er svært at placere mennesker i kasser, når deres udfordringer er sammensat på vidt forskellige måder (Anita, mentor).

I de unges perspektiv blev det oplevet som frivilligt at være med i projektet. Særligt de mindre udsatte unge fra målgruppe 2 fortalte, at de så det som en mulighed for at udvikle sig.

*Den måde (mentoren) lagde det ud på lød som en god hjælp for mig. (...) man har en støtteperson, som man kan tale fortroligt med, og som kan finde ud af at lægge tingene frem og finde ud af, hvordan tingene skal håndteres; om det er et personligt eller et fagligt problem. Og kan hjælpe med at lave den struktur, som jeg ikke selv kan finde ud af ift. hvad skal jeg tage hul på nu? Hvordan skal jeg bearbejde det derhjemme? Hvordan skal jeg forholde mig til skolen og hvordan skal jeg blive afklaret? (Bitten, ung borger, 26 år).*

De to interviewede unge, Sandra og René, fra den mere udsatte målgruppe 4, som ikke har et uddannelsesperspektiv, oplevede det også som frivilligt, men i tilbageblik havde de svært ved at se forskel på det tilbud, de fik i forvejen, og så SUME. De havde en oplevelse af, at projektet af økonomiske årsager havde en interesse i at få mange med i projektet:

*Det første vi fik af vide var, at det var et EU-projekt. Det var noget med, at hvis de kunne få 100 med i projektet, så ville de få nogle penge. (...) men det betød ikke noget for mig at få af vide, at de får penge for det, for vi får sgu ikke nogle penge for det. Vi får en støtte, men det fik vi i forvejen (Sandra, ung borger, 27 år).*

Det var dog Sandras og Renés opfattelse, at flere af de andre unge fra projektet, som var startet i uddannelse, oplevede en væsentlig forskel sammenlignet med det ordinære tilbud, netop fordi de kunne bibeholde mentorstøtte efter, de var startet i uddannelse.

Denne formodning om, at der var nogle økonomiske incitamenter ved at få mange unge skrevet ind i projektet, blev understøttet af interviews med medarbejdere, som ligeledes oplevede at det i starten gik lidt for stærkt med at få visiteret de unge.

*'Nu skal jeg passe på, hvad jeg siger, men der er jo penge i det her for jobcenteret, så det handlede om at få så mange ind i projektet som muligt. Der var en målsætning på 200 for både Slagelse og Kalundborg, så det var bare om at få alt ind. Og så skrev vi ditten, dutten, datten, det var mig og den administrative medarbejder med til. Men mange af dem havde dårligt nået at høre, hvad SUME var. Så vi satte os ned og tænkte, hvordan vi kunne få de unge involveret i det, de egentlig skriver under på, at de skal være en del af. Det er jo frivilligt. (...) Så nåede vi det tal, der skulle nås, og så gik det lidt langsommere, og vi kunne nå at præsentere det, og så kom der nogle af sig selv og sagde 'det vil jeg gerne være med til' (Rikke, mentor).*

## De unges oplevelse af projektets udbytte

Der var stor forskel på, hvad de fire interviewede unge havde oplevet af udbytte ved at være med i projektet. De to mest udsatte unge, Sandra og René havde været i kontanthjælpssystemet i 7-10 år og havde allerede inden de kom med i SUME haft den samme mentor, som de havde i projektet, så derfor sagde Sandra; *"i vores hverdag mærker vi ikke noget til SUME andet end at vi skal skrive under på nogle sedler og har været med til nogle arrangementer"*. Hverken Sandra eller René var på interviewtidspunktet i uddannelse, men i gang med at blive afprøvet i forhold til beskæftigelsesmuligheder. De to andre unge, Bitten og Pernille, var i gang med hhv. en erhvervsuddannelse og en treårig hf, og de oplevede en stor forskel, idet de havde fået tilknyttet en personlig mentor, som havde støttet dem stabilt gennem hele forløbet og særligt i overgangen til uddannelse. Uagtet forskellene i overstående opfattelse af projektet var de unge enige om at den personlige mentor, de havde tilknyttet, havde en stor betydning. Det afgørende var ifølge de unge, at det er den samme professionelle person, de skal tale med, og at hjælpen tager udgangspunkt i de udfordringer, de unge står med i deres livssituation.

De udfordringer, de unge oplevede at få hjælp til, kan opdeles i tre hovedtemaer: 1) Sociale og personlige udfordringer, 2) praktiske udfordringer i hverdagen, 3) planer for fremtiden.

Personlige og sociale udfordringer omfattede også afklaring og håndtering af psykiske problemer. Flere unge havde diagnoser, som enten på forhånd var blevet stillet eller blev det med hjælp igennem projektets mentorer. To af de unge havde også fået hjælp til vægttab.

Mange af de unge havde haft komplicerede forhold til deres familie og havde gennem mentorforløbet lært at sætte deres egne grænser. Dette illustrerede Bitten i denne udtalelse:

*Jeg har altid været en underdog, en pleaser, den som giver efter både privat og i et forhold eller ift. familien, hvis jeg kommer med en eller anden ting og nogle siger 'nej, nej, nej', så gjorde jeg det ikke alligevel. Nu er det okay at synes, at der er noget, jeg ikke synes, er i orden, det er okay, at jeg tager et valg, selvom de ikke er helt tilfredse med det, hvis det er det bedste for mig (Bitten, 26 år).*

Ligeledes havde de unge, som havde udfordringer med social angst, fået støtte og redskaber til at kunne tale med andre mennesker og ikke mindst kunne bede om hjælp i forskellige sammenhænge. Pernille havde eksempelvis tidlig-

ere haft svært ved at spørge om hjælp: *"Jeg havde angst, følte at jeg selv burde kunne det, det var et pres"* (Pernille, 25 år). René var kommet med i en idrætsforening, som holdcoachen praktisk havde sørget for.

Konkret betød denne støtte, at de unge havde fået mere selvværd, et positivt syn på egne kompetencer og var blevet mere åbne over for andre mennesker. Ud over deres mentorstøtte nævnte de unge også fællesarrangementerne som et forum, hvor de havde oplevet at møde andre unge, som var 'i samme båd'. Særligt de to mest udsatte unge efterlyste flere arrangementer, hvilket sandsynligvis skyldes, at de havde færre jævnaldrende relationer og havde sværere ved selv at etablere dem.

Praktiske udfordringer, det at skulle håndtere praktiske opgaver i hverdagslivet, fylder meget i interviewene. Det gælder eksempelvis hjælp til økonomiske spørgsmål, herunder skattepapirer, forsikringer, boligsikring og udfordringer med kontanthjælpsloft. Pernille fortalte, at hendes holdcoach havde hjulpet hende: *"økonomisk, nu står jeg her og har ikke de penge, hvordan kan jeg håndtere det, hvad kan jeg gøre uden at gå ud og dumme mig"* (Pernille, 25 år).

To af de unge var ordblinde, hvorfor breve fra det offentlige var mere komplicerede at håndtere. Ofte har sådanne unge forældre, som har svært ved at hjælpe dem med de praktiske spørgsmål. De unge kunne også bedre lide at få hjælp af en uden for familien.

*De (familien) dommer en på forhånd, man får lige det gok i nøden, hvis man kommer til dem med et eller andet, man føler selv, det er et nederlag. (...) når man kommer til (holdcoachen) tager hun det bare, som det det er, hun er ikke dømmende (Bitten, 26 år).*

Alle de unge oplevede at have fået hjælp til at lægge planer for fremtiden, herunder afklaring og håndtering af faglige udfordringer. Sandra var i gang med og René havde været igennem jobprøvningsforløb, hvor det blev vurderet, hvad de kunne klare af arbejdsmængde. René skulle i gang med at søge flexjob, da det var blevet vurderet, at han ikke kunne arbejde eller studere mere end 16 timer pr. uge.

Pernille og Bitten var begge i uddannelse og oplevede selv, at projektførelsen i høj grad havde givet dem indsigt i de forskellige uddannelsesmuligheder, som de ikke vidste eksisterede. Pernille fortalte, at tidligere møder med sagsbehandlere mest handlede om paragraffer, og at hun var blevet sendt rundt til diverse møder med forskellige personer. I SUME-projektet havde hun oplevet, at hold-coachen havde taget udgangspunkt i hendes ønsker og vejledt hende i de

forskellige muligheder. Her blev hun blandt andet opmærksom på muligheden for at tage hf over tre år i en klasse med unge med særlige behov.

Bitten fremhævede den hjælp, hun fik til at søge et vikarbejde i de tre måneder, hun skulle vente på studiestart:

*Hun (holdcoachen) har hjulpet mig, da jeg skulle ud og søge noget vikarbejde, jeg ringede til hende første gang, jeg skulle til en skole [som lærervikar], for det er meget, meget grænseoverskridende for mig. Så hun pep-talkede mig lidt, og vi lagde en struktur. Hvor jeg skulle hen, og vi lavede nogle talekort. De ting, jeg ikke selv kan administrere, der får hun hjulpet mig, så det hele er mere overskueligt, og jeg faktisk får gjort det. Det resulterede også i et vikarjob, som jeg havde i tre måneder inden, jeg startede på uddannelsen (Bitten, 26 år).*

På grund af Bittens ADHD diagnose havde det haft stor betydning, at hun havde fået hjælp til at strukturere jobsamtalen. Ligeledes forventede hun at have brug for hjælp, når hun skulle i gang med at søge praktikplads i forbindelse med sin uddannelse.

## De ansattes vurderinger af projektets udbytte

Som tidligere beskrevet var de opstillede mål i projektet af kvantitativ karakter, hvilket var et krav fra Erhvervsstyrelsen. Der var ikke opstillet kvalitative mål, men i det daglige pædagogiske arbejde blev der fokuseret på, hvordan indsatserne kunne udvikle de unge i en positiv retning. Indsatser, som langt hen ad vejen også burde kunne bidrage til at opfylde de kvantitative succeskriterier. Dog var der også udviklingspunkter, som af medarbejderne blev set som succesfulde, uden at det opfyldte de kvantitative målsætninger. I nedenstående afsnit beskriver vi i hvilken grad succeskriterierne er opfyldt samt hvilke andre udviklingspunkter, som fremhæves positivt af medarbejderne.

Generelt var det primært projektlederne, som var optaget af opfyldelse af succeskriterierne, hvor medarbejderne var mere optaget af det pædagogiske arbejde. Som Anita udtrykte det, så var hun *"fløjtende ligeglad med succeskriterier, så længe det giver mening for den enkelte borger"* (Anita, holdcoach). Medarbejderne havde heller ikke oplevet et pres i forhold til at skulle leve op til succeskriterierne; de oplevede at projektledelsen havde tillid til, at de gjorde et godt stykke pædagogisk arbejde. Det samme oplevede projektledelsen i samarbejdet med deres kontakt i Erhvervsstyrelsen.

På undersøgelsestidspunktet – starten af efteråret 2018 - var projektet endnu ikke afsluttet og projektlederne havde svært ved at vurdere, om succeskriterierne vil blive opfyldt. Som nævnt ovenfor havde det været sværere at rekruttere unge til projektet, fordi færre unge var tilknyttet jobcentret, og projektet 'konkurrerede' med andre EU-projekter.

127 unge havde været igennem basen, hvor målet var minimum 150 unge. 59 unge havde været eller var i gang med individuelle forløb. 28 unge var startet på en erhvervsuddannelse (hvor målet var 60), 8 gik på hf og 15 var i gang med forberedende forløb. Generelt talte de interviewede professionelle om, at det var svært at komme i mål med succeskriterierne, idet projektperioden kun varer tre år. Mange erhvervsuddannelser tager tre år eller længere, og det tager også tid at gøre de unge klar til at kunne starte på en uddannelse.

49 unge var faldet fra projektet. Omkring en tredjedel af dem var flyttet til en anden kommune, en tredjedel var kommet i ordinær beskæftigelse og resten var enten kommet i uddannelse, var flyttet til andre projekter eller var blevet skrevet ud på grund af manglende deltagelse, som kunne have flere årsager.

I den evaluering, som blev gennemført ved projektets afslutning i august 2019, fremgår det at 50 unge var kommet i gang med en erhvervsuddannelse, mens 30 unge var kommet i gang med en anden kompetencegivende eller videregående uddannelse (PLUSS & COWI, 2019, s 8). Det bekræfter, at det var svært at nå det opstillede måltal for erhvervsuddannelse. I evalueringsrapporten fremhæves det også, at der ikke er grundlag for at vurdere resultaterne på lidt længere sigt, idet de fleste af de unge, som har påbegyndt en uddannelse, på evalueringstidspunktet stadig har mentorstøtte fra SUME (PLUSS & COWI, 2019, s 10).

Medarbejderne var generelt kritiske over for at succeskriteriet i så høj grad var rettet mod erhvervsuddannelser; de fandt det svært at skulle vejlede de unge mod særlige uddannelser, når de unge gerne skal have frit uddannelsesvalg. Anita fortalte at der er *'nogle, som starter på VUC for at opkvalificere sig til eud, og så går det så godt, at de hellere vil starte på en hf, og så står vi jo ikke og siger: 'det må du ikke'* (Anita, holdcoach). Derudover så de det også som en succes, når unge kom i varig beskæftigelse.

Projektledelsen fremhævede, at de havde haft et godt samarbejde med Erhvervsstyrelsen om dette projekt, og at styrelsen godt kunne se udfordringerne ved de opstillede succeskriterier. Det er dog ifølge flere medarbejdere langt fra altid, at samarbejdet i EU-projekter er så positivt.

De professionelle vurderede alle, at projektet havde bidraget til, at flere var blevet fastholdt i uddannelse. Overordnet set skyldtes det, at de unge i overgangen til uddannelse fik en mentorstøtte, som er væsentlig for fastholdelsen. I

Slagelse havde mentorerne før i tiden altid sagt til de unge, at de var velkomne til at ringe, hvis de havde behov, men ”nu siger vi: ’I er med i SUME så I SKAL ringe’. De føler også de har mere ret til at ringe til os, fordi de ved, at der bliver genereret nogle penge et sted. Mange af vores unge vil faktisk ikke være til besvær” (Anita, holdcoach). Ifølge Anita havde de ansatte også fået mere struktur i arbejdsprocesserne omkring opfølgning på de unge borgeres forløb:

*Forskellen for mig er, at jeg nu har et skema jeg går frem efter, hvis ikke jeg havde det, ville det blive mere tilfældigt, hvem der blev ringet op, og hvem som ringede til mig (...) på den måde skaber det noget struktur i forhold til fastholdelse (Anita, Holdcoach)*

Rikke var overrasket over, hvor lidt der ressourcemæssigt skulle til for at hjælpe de unge på vej i overgangen til uddannelse – i sammenligning med hvad der ellers bruges af ressourcer i kontanthjælpssystemet, hvor det ofte ikke fører nogen vegne.

*’Når jeg tænker på nogle af de her borgere, som er i ordinært mentorforløb (...) nogle af de borgere, der aldrig har været ude på arbejdsmarkedet og dem putter vi sindssygt mange ressourcer i (...) Det koster en krig. Og så har vi sådan nogle unge mennesker, og hvis det handler om at være der ved en telefon eller besøge dem hver anden måned eller hver måned, så tænker jeg at vi kan spare mange penge (Rikke, holdcoach).*

En af de forbedringer, projektet bidrog til, var et større samarbejde mellem jobcentret og uddannelsesstederne. Især var der etableret et tættere samarbejde mellem jobcentret og uddannelsesinstitutionen ZBC, som begge var partere i projektet. I projektet havde de talt om, at de gerne ville lave et større samarbejde omkring brobygning.

Det større samarbejde vil kunne lette arbejdsprocesserne for medarbejderne, men det får også en konkret betydning for de unge, da de føler sig mere trygge. Dette skyldes dog i høj grad at de har en fast mentor, og ikke bliver sendt rundt mellem forskellige instanser.

*Det er det, vi har set, har virket, at jeg kommer i karrierestart, fordi så kan det være, jeg har en borger, som skal starte i virksomhedspraktik, og så er der et samarbejde mellem mig, virksomhedskonsulenten, rådgiveren, kontaktpersonen og borgeren (...) Hvis borgeren er lidt sky, så kan man vælge, at det er mig, som er kontaktperson, som giver informationerne videre til både*

*virksomhedskonsulenten og socialrådgiveren. Så skal den unge kun forholde sig til mig og virksomheden. Nogle af de unge har angst og sådan noget med mange mennesker og fremmede. (...) det jeg oplever er, at de unge føler sig rigtig trygge, de skal ikke sidde og fortælle deres historier konstant (...) De ved, at de har en, de kan ringe til, og at der er en, som tjekker, hvordan de har det (Rikke, holdcoach).*

Rikke fortæller i citatet, at en del unge i forvejen har udfordringer socialt, og derfor de har svært ved at skulle forholde sig til flere forskellige og for dem ukendte personer, hvorfor det er en fordel med en koordineret indsats.

De professionelle oplevede også, at de to fællesarrangementer havde været en succes. Rikke fortalte, at de unge *"får sammenhold, hjælper hinanden, kan spejle sig i hinanden og skaber venskaber. Det betyder noget, at de oplever, at nogle gider være sammen med dem"* (Rikke, holdcoach)

Det var Anita enig i, men mente dog ikke, der skulle bruges flere ressourcer på det. Hun troede, at de unge efterspørger mere af det, fordi de ikke havde penge til selv at opsøge den slags. Ydermere vurderede hun, at de unge ville miste interessen, hvis arrangementerne blev afholdt for ofte. Hun mente heller ikke de unge bør have for mange relationer internt, da de også skal skabe netværk andre steder i samfundet. Hendes erfaring var, at mange af de udsatte unge i byen kender hinanden fra forskellige beskæftigelsesprojekter.

## Udfordringer ved projektets rammer

De udfordringer ved projektets rammer, som medarbejderne fremhævede, knytter sig primært til økonomi og administrative krav.

I begge kommuner oplevede man, at der var mange administrative krav fra EU-niveauet, og at det var meget tidskrævende. Dels tog det 2,5 time at skrive en borger ind i projektet, og somme tider fandt man derefter ud af at projektet ikke passede til borgeren, hvorfor det var spildt tid. Dels skulle der hver anden måned skrives handleplaner for den enkelte unge. Dog blev dette element opfattet som et godt arbejdsredskab. Den største udfordring lå i at dokumentere al kontakt med de unge eftersom meget kontakt foregik sporadisk pr. sms og telefon. Det var administrativt tungt, og de unge var svære at få fat på, når de skulle underskrive dokumentationen. Dette eksemplificeres her af Anita:

*'Jeg skal selv sidde og skrive timesedler hver måned, med hvilke timer og hvad jeg præcist har brugt dem til, jeg skal sørge for at min kalender altid er ajour. (...) Hvis jeg taler med lille Peter, så ringer han eller skriver til mig*

*på sms. De ringer typisk eller sender en sms, de kommer jo ikke forbi. Så har vi en lang dialog, som sagtens kan tage en time og vi løser problemet (...) og hvad skal jeg så gøre? Tage min cykel og køre ud i verden for at finde ham 'Forresten, du skal lige skrive under på et papir om, at vi to har talt sammen'. Det bliver så tungt administrativt. Sådan et system har jeg ikke lyst til at arbejde i. (Anita, holdcoach)*

Den administrative byrde forsøgte Kalundborg Kommune undervejs at lette ved at ansætte en person, som kun skulle tage sig af de administrative opgaver. Dette viste sig at være en lettelse for den pædagogiske medarbejder. I Slagelse Kommune var det en af holdcoachene, som sad med opgaven de første to år, og det havde skabt mange frustrationer, idet vedkommende ”dybest set hellere vil være sammen med de unge” og ikke kunne se meningen med de administrative krav. Arbejdet med borgernes timesedler blev dog i sidste del af projektperioden flyttet til en administrativ enhed i jobcenteret. Samtidig oplevede medarbejderne i denne kommune ikke, at der var blevet tilført flere ressourcer til deres arbejde. De oplevede, at udover at skulle udføre mere mentorarbejde end i den daglige drift var de også pålagt administrative opgaver.

Samtidig var oplevelsen, at de administrative krav somme tider spænder ben for det pædagogiske arbejde. Dels var det for nogle af de unge ”mere et irritationsmoment, at vi kontakter dem, end det er en egentlig støtte”. Nogle oplevede ikke længere at have brug for støtten og ville egentlig gerne stå på egne ben, som Anita her illustrerer:

*Jeg har en som siger: Jeg vil gerne tale med dig, det er rigtig hyggeligt, jeg kan godt lide dig, vi har kendt hinanden i mange år, men det er fanime irriterende, at du ringer hver anden måned! Ligeså snart jeg hører din stemme, så bliver jeg trukket tilbage på jobcenteret. Jeg vil gerne lægge den del bag mig og selv bestemme, hvornår jeg skal tale med dig (Anita, holdcoach).*

Dels kan det være svært at kombinere relationsarbejde med dokumentationskrav, da det giver modsatrettede signaler over for borgeren, hvor man på den ene side skal vise empati og på den anden side kræve dokumentation, så der kan komme penge i kassen. Det kan stille de professionelle i et etisk dilemma, som Anita beskriver:

*Jeg har også nogle, som kommer ind, og så sidder vi og har en nærværende snak og jeg giver et kram, når de går, og så skal jeg sige: 'du skal også lige*

*skrive under her'. (...) Jeg kan næsten ikke få mig selv til det at gøre det (Anita, holdcoach).*

Alt i alt betød det, at en del af kontakten til de unge, som var startet i uddannelse, ikke blev dokumenteret, og det fik betydning for den økonomiske tildeling. Det skabte et incitament, som gik imod det overordnede formål med projektet, da det gav bedre økonomi at holde de unge i jobcentret.

*Vi får timer for de unge, vi har i basen og til individuel opkvalificering. Dvs. steder hvor vi egentlig ikke vil have dem til at være. Det sekund de overgår til uddannelse, der får vi ikke timebetaling, dvs. ingen finansiering. Jo bedre vi arbejder, jo færre penge er der til os (Anita, holdcoach)*

Frustrationerne over dette var tydeligvis større i Slagelse Kommune end i Kalundborg, hvilket formentlig hang sammen med at det ikke fremstod transparent for medarbejderne, hvor projektressourcerne blev allokere hen. Samtidig havde medarbejderne i Slagelse ikke været med til at udforme projektet, men var blevet stillet et helt andet projekt i udsigt, og formodentlig derfor følte de samme ejerskab over for projektet. Desuden havde jobcenteret været præget af udskiftning, fyringsrunder og nye chefer i projektperioden.



# Ungeindsats Aalborg

'Ungeindsats Aalborg' var et samarbejde mellem AMU Nordjylland Aalborg, Jobcenter Ung og UU Aalborg. Aalborg er Danmarks fjerde største by med et indbyggertal på omkring 115.000 borgere. Projektet er forløbet over en 2,5-årig periode; startede den 1/1-2016 og afsluttede den 30/9-2018.

Projektets samlede støtteberettigede projektudgifter lyder på 12.384.764 kr. (ca. 1,65 mio. Euro), hvoraf EU-støtten udgør 5.999.179 kr. (ca. 0,8 mio. euro).

## Projektets mål og aktiviteter

Projektets overordnede mål har været at gøre unge uddannelsesparate, så de kan starte og fastholdes i en ungdomsuddannelse. Effektmålene, som var forhandlet med Erhvervsstyrelsen, var:

- 80 pct. i ordinær ungdomsuddannelse.
- 10 pct. afsluttet forberedende uddannelse
- 10 pct. frafald
- Mindst 122 unge skulle igennem projektet

Derudover har der internt i projektet også været nogle institutionelle mål. Dels var intentionerne at rykke ved de institutionelle forståelser for, hvad der ligger til grund for de unges problemer. Ofte er den institutionelle forståelse at frafald i uddannelse skyldes, at unge er for kognitivt svage til at gennemføre en uddannelse. Projektledelsen ønskede at bidrage til et større fokus på, at problemerne også skyldes unges individuelle livssituation, såsom mistro og praktiske problemer, hvorfor der også burde være fokus på at løse disse udfor-

dringer. Dels har intentionerne været at øge samarbejdet mellem kommunen, uddannelsesinstitutioner, UU og jobcenteret, hvor formålet blandt andet var at få udbredt viden om de mange tilbud, som findes til unge i denne målgruppe (oplysninger fra interview med projektledere).

Initieringen af projektet tog udgangspunkt i et tidligere projekt i Region Nordjylland; 'Klar-parat-start'. Efter afslutningen af dette projekt ville Regionen gerne føre de gode erfaringer videre og bevilgede 0,5 millioner kroner til et forprojekt, som skulle afdække mulighederne. Forprojektets arbejdsgruppe bestod af forskellige interessenter: Lederen af Jobcenter Ung, produktionsskolen, daghøjskolen, projekter i kommunen, erhvervsuddannelser mm. Det viste sig dog svært at komme til en fælles enighed om, hvad et projekt kunne indebære, da de forskellige interessenter havde hver deres institutionsinteresse. En konsulent fra CABI blev derfor købt ind til at styre processen. Han kom med anbefalinger ud fra evidensbaseret viden, som lænede sig op ad kontanthjælpsreformen. De fokuspunkter, der blev fremhævet, var: Tidligere styrket indsats, kontinuitet i indsats, koordineret og tilpasset indsats, relation til de unge, unge skal ind i et attraktivt miljø, som giver mening for dem og at fagpersoner skal komme, hvor de unge er.

Unge, som indgik i projektet, blev tilbudt en mentor, som samtidig var socialrådgiver. Mentoren havde således både myndighedsopgaver, som normalt ligger hos socialrådgiveren, og mentoropgaver, som er en pædagogisk indsats. Den unge og mentoren mødtes en gang om ugen, og her var det et princip, at den unge bestemte mødestedet, som både kunne være i jobcentret, på uddannelsesstedet, privat hos den unge eller et andet offentligt sted, fx i en park. Formålet var, at den unge skulle føle sig tryk og ikke føle sig klientgjort. Derudover havde den unge mulighed for at ringe eller sms'e til mentoren på alle andre tidspunkter. Disse principper beskrives også i en erfaringsopsamling fra projektet (AMU Nordjylland, 2018).

Det, som adskilte projektet fra det ordinære tilbud, var:

- At de unge samtidig med mentorstøtte også fik myndighedsrådgivning.
- At de unge fik mulighed for at få støtte i overgangen til uddannelse, hvor støtten normalt vil bortfalde i det øjeblik, den unge overgår til uddannelse og SU-systemet.
- At de fik en mere intensiv støtte af den samme person.
- At mødestedet tog udgangspunkt i de unges ønsker.

I mentorgruppen (kaldet Team Mobil), som arbejder direkte med de unge, har der været ansat en UU-vejleder og fem socialrådgivere, som var ligestillede

i deres arbejdsopgaver og ansvar. Hver medarbejder har haft ansvar for ca. 15 borgere. Projektstillingerne blev slået op og skulle ansøges.

## Målgruppe og rekruttering til projektet

Tilbuddet var til unge, som var forholdsvis tæt på at kunne starte på en ungdomsuddannelse, men som havde nogle barrierer, og derfor ikke var helt klar til at starte. Samtidig skulle det være personer, som ikke profiterede af de eksisterende tilbud. Det kunne være unge, som havde 'hængt for længe i systemet', og som havde behov for en ekstra koordinerende indsats i overgangen mellem jobcenter og uddannelse.

De unges baggrund var meget forskellig, men den generelle karakteristik af gruppen var:

- Overvægt af psykisk sårbare unge, som ofte har diagnoser (angst, depression, ADHD mm.) Mange af de unge havde på grund af psykisk sårbarhed ikke gået kontinuerligt i skole. Men der var også unge med kognitive vanskeligheder eller ordblindhed.
- Overvægt af unge med mange afbrudte ungdomsuddannelser
- Overvægt af unge med sociale problemstillinger i familien, herunder skilsmisser. Unge som mangler opbakning fra forældrene, som også er dem, der oftest har mest gavn af mentorer.

Indledningsvis havde medarbejderne udfordringer med at få visiteret den rette målgruppe. I starten af projektet var der blandt andet for mange unge med store problemer. Det betød, at mange ikke kom i gang med uddannelse eller tog for lang tid om det, og derfor udeblev effekterne af projektet. Men der var også uklarhed om, hvorvidt udsatte gymnasieelever eller studenter måtte være med. Ifølge medarbejderne skyldtes tvivlen, at der fra starten af var for uklare definitioner af målgruppen fra projektledelsens side:

*Det, som har været mest problematisk med projektet, er, at det har været lidt diffust, hvem målgruppen er. Projektledelsen har måske ikke helt haft fingeren på pulsen i forhold til, hvor man kunne hjælpe bedst (Team Mobil medarbejder).*

En af følgerne ved den uklare definition var, at det var svært at kommunikere til kollegerne i jobcenteret, hvilke borgere projektet egentlig ønskede at have med. Derudover fik det også nogle menneskelige konsekvenser for nogle af de

unge, som først fik af vide at de kunne få hjælp, og dernæst blev afvist. Samlet set førte vanskelighederne til, at projektledelsen undervejs blev mere klar på målgruppen.

Ifølge en af medarbejderne var der også udfordringer med rekrutteringen i form af modstand blandt kollegaer, som ikke var med i projektet, da de helst ikke selv ville 'af med' de mere velfungerende borgere. Samtidig var de uforstående overfor, hvorfor de skulle tage sig af de tunge borgere, mens projektmedarbejderne, som samtidig havde bedre rammer for deres arbejde, skulle have de unge med færre problemer. Ydermere var det i starten et problem, at projektet afviste nogle af de unge, som kollegaerne henviste, og at kollegaerne på den baggrund opfattede det som meningsløst at henvise. Disse udfordringer blev dog løst hen ad vejen gennem god kommunikation (interview med Team Mobil medarbejdere).

De unge har oplevet det som frivilligt at deltage i projektet. Konkret er det foregået sådan, at de unge fik information om projektet, og derefter skulle de gå hjem og tænke sig om, før de gav tilsagn om deltagelse. Af tre interviewede unge var en blevet henvist gennem kriminalforsorgen, en anden gennem en virksomhedskonsulent og en tredje i forbindelse med, at han droppede ud af en uddannelse. Alle tre interviewede unge var dog skeptiske over for udbyttet af projektet på grund af tidligere negative erfaringer med 'systemet'. Mikkel opfattede det helt bestemt som frivilligt at være med, selvom han ikke havde meget tiltro til tilbuddet, men ville give det en chance.

*Jeg tænkte det ville være mere pres fra huset herinde og jeg havde en månedlig samtale med praktikvejlederen og fik af vide at det ville være en ugentlig samtale med Hanne (...) jeg tænkte det var alt for meget. Men jeg var træt af at sidde fast (Mikkel, 27 år).*

Efterfølgende har alle tre unge dog været glade for den kontinuerlige og tætte kontakt til deres mentor, hvilket bliver uddybet i næste afsnit.

## De unges oplevelse af projektets udbytte

Generelt var de tre interviewede unge meget begejstrede for at have været med i projektet og oplevede en stor personlig forandring. Det illustreres her af James og Mads.

*Jeg har fået meget mere ud af det her projekt end jeg nogensinde har forventet. Jeg forventede bare at blive sendt ud i noget uddannelse og skulle til at*

*prøve igen. Jeg regnede ikke med at blive klar, afrundet og blive målbevidst, fast på at tage denne her uddannelse. Jeg regnede ikke med at jeg ville det, men nu har jeg motivationen, lysten og vil det rigtig gerne' (James, 23 år)*

*'Jeg er blevet et menneske igen, før var jeg en zombie. Jeg har et liv nu. Jeg er blevet mindre ensom og har det bedre både fysisk og psykisk'. (Mads, 23 år)*

Alle tre unge havde før været i kontanthjælpssystemet og havde derfor ikke store forventninger til, hvad de ville få ud af det. De pegede på tre faktorer ved projektet som væsentlige for, at det gjorde en forskel for dem.

For det første var der kun én kontaktperson. Det betød at de unge lærte mentoren at godt kende og dermed fik opbygget en fortrolighed. Mange af de unge havde en del personlige udfordringer og havde ikke lyst til skulle åbne deres hjerte for fremmede mennesker. Tidligere har deres oplevelse ofte været, at der hele tiden kom nye professionelle, de skulle forholde sig til. Mikkel fortalte, at det var svært, *"at skulle lukke en ind i ens personlige problemstillinger, og når den person bliver skiftet ud, så starter man forfra. Og når man i forvejen har svært ved at tale med andre mennesker"*.

At der blev skabt en tryghed betød konkret, at mentoren fik mulighed for at hjælpe de unge med deres udfordringer, og at de unge fik en oplevelse af, at mentoren var der for at hjælpe dem. Mikkel oplevede det således: *'Der er en person, jeg kan føle mig tryk ved, og den her person vil faktisk gerne hjælpe mig'*.

For det andet var hjælpen tilgængelig, når de unge havde brug for den, hvilket var muligt i kraft af konceptet med mobiltelefonen. De unge kunne sms'e til mentoren, når de havde behov for råd og vejledning. Og omvendt brugte mentorerne også sms'er, når de vil huske de unge på aftaler. Mads fortalte, at han fik sms'er om at huske aftaler og komme i seng i ordentlig tid. Udover at det fungerede som konkrete påmindelser, betød den kontinuerlige kontakt også, at de unge følte sig mere forpligtede, da de fik oplevelsen af at der var nogle, der *"regner med en"* (Mikkel, 27 år). Mikkel fremhævede ligeledes sms'er som en god kontaktform, da *"man kan svare når man har tid og lyst og ikke er tvunget til at tage telefonen, når kommunen ringer"* (Mikkel, 27 år).

For det tredje fremhævede de unge fleksibiliteten ved mødestedet, som gjorde det praktisk nemt for dem, idet de selv kunne bestemme hvor de skulle mødes. Nogle af de unge brød sig heller ikke om at skulle møde op i Uddannelseshuset (jobcentret). Mikkel fortalte, at *'det er træls at være herinde [i Uddannelseshuset], når man kommer ind et sted som her, så bliver man sat i bås som en, der ikke gider lave noget (...). Det føles lidt som at gå ind til lægen'*. Mikkel oplevede, at han blev klientgjort, som en person der er syg, når mødestedet

var i Uddannelseshuset. Det gjaldt dog ikke alle unge. Mads nævnte, at han bedst kunne lide at *'mødes i uddannelseshuset, da det bliver for privat derhjemme'* (Mads, 23 år). Senere mødtes de også på hans uddannelsessted, hvilket var logistisk praktisk.

De udfordringer, de unge oplevede at få hjælp til, kan opdeles i tre hovedtemaer: 1) Sociale og personlige udfordringer, 2) praktiske udfordringer i hverdagen, 3) planer for fremtiden.

Alle tre unge havde haft store udfordringer med sociale relationer, enten på grund af diagnoser eller svære opvækstvilkår med svigt fra voksne eller en kombination af disse forhold. De oplevede alle at have fået redskaber til at kunne håndtere sociale udfordringer. Mads havde flere diagnoser, bl.a. ADHD, og han levede før projektet en meget isoleret tilværelse; men hans mentor havde hjulpet ham til at få en erkendelse af, at det er en god idé at have et socialt liv:

*Hanne har hjulpet med det sociale. Før; det der med at snakke med andre, det kunne jeg ikke se nogen grund til, jeg kunne gå flere uger alene uden at lægge mærke til det. Hanne hjalp mig med at se, at det er sundt at møde andre, så hun hjalp med, at jeg kom ud af døren.' (Mads, 23 år)*

Mads havde etableret nye venskaber gennem uddannelsen og var også begyndt at gå med i gruppe-projekter, hvor han før valgte at være alene. Derudover var han startet i to forskellige idrætsforeninger, hvor han dyrkede en kampsport og holdsport. Det var generelt gået op for ham, at man kan lave mange ting sammen med andre. Mads kom fra et hjem med vold og misbrug og havde af sin mentor også fået støtte til at konfrontere sin familie og sætte egne grænser. Dette havde gjort at han mere tryk ved at være sammen med sin familie, men havde også medført nogle positive ændringer i familien.

James havde tidligere været involveret i kriminalitet, som havde resulteret både i en indre vrede og et dårligt forhold til familie og venner. Han oplevede at ændret attitude var den største forandring, som han fortæller her:

*Min attitude er den største forandring, jeg havde ingen respekt for autoritetsfigurer, jeg snakkede ikke med min egen familie eller mine venner, i hvert fald ikke særlig meget. Jeg snakkede ikke særlig pænt til nogen som helst og havde et meget aggressivt ansigtsudtryk. Nu har jeg svært ved ikke at gå rundt og smile hele tiden, jeg er glad udad til og er lykkelig generelt for at være i min tilstedeværelse (...) Der er flere gange jeg har overvejet selvmord, men nu er jeg bare glad for, at jeg ikke gjorde det' (James, 23 år).*

James havde fået mere selvværd og han fortalte også, at han var begyndt at gå mere op i sin påklædning. Hvor han før var ligeglad med, hvordan han så ud, klædte han sig nu i pænt tøj. Han relaterede også dette til, at han er startet på en businessuddannelse, og det kan hermed ses som en del af et identitetsvalg.

Mikkel havde social angst, var ordblind og havde ligesom Mads levet meget isoleret og brugt tiden på at spille computer; men for hans vedkommende skyldtes det både mangel på energi, og at han havde svært ved at omgås andre mennesker på grund af sin angst. I løbet af projektperioden var Mikkel blevet meget mere aktiv blandt venner og familie. Han havde også fået konkrete redskaber til, hvordan han kunne overkomme det at skulle henvende sig til andre med forespørgsler: *'Jeg har lært, at hvis ikke jeg spørger, så får jeg et nej, hvad er det værste der kan ske? Det er, at jeg får et nej, så uanset hvad, så får jeg et nej, altså hvis jeg ikke spørger'* (Mikkel, 27 år). Men det kunne også være situationer som at tale i telefon med fremmede: *'I starten kunne jeg ikke engang få mig selv til at få tid til lægen. Jeg kunne ikke lide at tale i telefon generelt. Det har Hanne hjulpet mig med at lære'* (Mikkel, 27 år). Han fortalte, at Hanne havde vejledt ham i, hvordan han kunne indlede samtalen og havde siddet ved siden af ham, mens han ringede op. Mikkel havde også lært at tackle uoverensstemmelser på arbejdspladsen gennem refleksion og det at kunne sætte ord på sine følelser; men også at tolke andres handlinger anderledes, hvor han havde haft tendens til at opleve andres uhensigtsmæssige handlinger som noget, der er rettet mod ham.

Generelt fyldte hjælp til praktiske opgaver og formaliteter rigtig meget i interviewene med de unge i Ungeindsats Aalborg, og denne hjælp fremstod som en afgørende faktor for, at de unge kunne få livet til at hænge sammen. Behovet for hjælp skyldtes især, at de unge manglede viden og ikke havde forældre eller andre voksne personer i deres liv, som evnede at informere og hjælpe med at håndtere de praktiske forhold, der følger med voksenlivet og det at flytte hjemmefra. James illustrerer her, hvordan viden er vigtig:

*Jeg havde ikke nogen tandlæge, før jeg kom ind i projektet og vidste ikke, at det var påkrævet. Jeg vidste heller ikke, hvad en ulykkesforsikring og en Trygforsikring var. De ting har jeg nu. Og så ved jeg også bedre, hvordan jeg skal passe på nogle ting nu. I starten der fik jeg en kæmpe bøde, fordi jeg havde flyttet min adresse over til min kammerat, og jeg vidste ikke, det var ulovligt. Det fortalte Malene mig. Så havde hun ikke gjort det, var det gået endnu værre (...) Det at have én, som kan guide en lidt, betyder meget (James, 23 år).*

Derudover havde de unge også særlige barrierer i forhold til at have kontakt til myndigheder; enten fordi de havde haft dårlige oplevelser tidligere, eller fordi de havde svært ved at forstå breve fra myndighederne, hvilket blandt andet kan blive forstærket af ordblindhed. Alle de unge fortæller om, hvordan breve i e-boks næsten kunne udløse et panikanfald. James fortæller her, hvordan Hanne hjalp ham til at tænke mere rationelt.

*Det er ikke længere sådan noget, at jeg ringer, fordi jeg har fået et brev i min e-boks og er gået totalt i panik og ikke ved, hvad jeg skal. Nu er det sådan: 'Okay er det et problem, jeg kan tage stilling til nu? Nej, så er det sådan. Ja, okay, så gør jeg sådan. Hun har bare hjulpet mig med at blive et bedre menneske generelt og handle mere rationelt og logisk (James, 23 år).*

Alle tre var kommet i uddannelse og havde en forventning om at gennemføre. De kunne se i et længere perspektiv, hvor de før tog en dag af gangen. Alle tre unge fremhævede, at når de fastholdt uddannelsesforløbet, var det blandt andet fordi, de havde langt mindre fravær. Det formindskede fravær var blandt andet en konsekvens af mentorernes vedholdende og hyppige kontakt. Mads og James fortalte, at de ikke længere lod sig bremse af små barrierer:

*Før i tiden; hvis jeg sov over mig, så tog jeg lige en time mere. Nu er det bare op og afsted (Mads, 23 år)*

*Før var det sådan for mig, at hvis jeg ville komme fem minutter for sent, så tog jeg slet ikke afsted (...) Nu har jeg ikke længere den der tilbageholdenhed med at komme ud af døren. Jeg har ikke den følelse med, at hvis jeg tager af sted, bliver der bare mere ballade. Det er blevet nemmere at komme af sted om morgenen (James, 23 år)*

For Mikkel var det afgørende, at mentoren tog en dialog med praktikstedet om, hvad Mikkel kunne klare og ikke klare. Han fik indledningsvis hjælp til at komme op i timetal på et praktiksted, hvor de havde tendens til at beskytte ham, men det udviklede ham ikke, og han skulle gerne vænne sig til fuldtid. Efterfølgende fik han hjælp til at finde læreplads, og han fik støtte på uddannelsen, blandt andet havde han fået en IT-rygsæk. Hans mentor havde også talt med uddannelsen om, at han nogle gange havde brug for fem minutter for sig selv, hvis han bliver presset. Mikkel havde nu næsten intet fravær til forskel fra før, hvor han ofte følte sig syg og energiforladt.

## De professionelle vurderinger af projektet udbytte

Som tidligere beskrevet var de opstillede mål i projektet af kvantitativ karakter, hvilket var et krav fra Erhvervsstyrelsen. Der var ikke opstillet kvalitative mål, men i det daglige pædagogiske arbejde blev der fokuseret på, hvordan indsatserne kunne udvikle de unge i en positiv retning og dermed langt hen ad vejen burde kunne bidrage til at opfylde de kvantitative succeskriterier. Dog var der også udviklingspunkter, som af medarbejderne blev set som succesfulde, uden at de opfyldte de kvantitative målsætninger. I nedenstående afsnit beskriver vi i hvilken grad succeskriterierne på undersøgelsestidspunktet (hvor projektet netop var afsluttet) var opfyldt samt hvilke andre udviklingspunkter som blev fremhævet positivt af medarbejderne. Den senere erfaringsopsamling fra projektet (AMU Nordjylland, 2018), som bygger på udsagn fra medarbejdere, bekræfter en række af vores pointer.

Projektets centrale succeskriterie var at få 80 pct. af de unge i ordinær ungdomsuddannelse. Det blev mere end opfyldt, idet 88 pct. var startet i uddannelse. Projektet forløb dog ikke så længe, at de unge har nået at gennemføre uddannelsen. Mentorerne mente dog også den gode succesrate skyldtes, at der havde været mange strategiske overvejelser i forhold hvem, der indgik i målgruppen, hvilket for eksempel kom til udtryk i, at nogle unge med for meget fravær er blevet flyttet til andre steder i Uddannelseshuset.

Både mentorer og projektledere udtrykte frustration over, at succeskriterierne var for rigide i forhold til virkeligheden. Der var ikke taget højde for, at der kan være problemer, som skal løses før unge kan komme i uddannelse, som for eksempel misbrug eller psykisk sygdom. At de unge får hjælp til dette kan ses som en succes, men det registreres ikke under et succeskriterie, fordi de unge ikke når at komme i uddannelse. Desuden var der en for snæver forestilling om, at kun erhvervsuddannelser kunne ses som en succes, ikke andre ungdomsuddannelser eller beskæftigelse. Karsten, som var med til at udforme projektet, formulerede det således:

*Der er en mangel på forståelser i systemerne for, at der også er et ufaglært arbejdsmarked. Fremtiden er faglært, siges der, og det er også fint for dem, som kan det. Men der er også en gruppe, som ikke kan det (...) Der er mange – også vellønnede jobs – som er ufaglærte, hvilket overses i det professionelle system. Der er også muligheder for opkvalificering senere i livet. Eller at blive faglært i gennem jobs. (Karsten, projektansøger)*

Denne - for ham - misforståede opfattelse var ikke kun noget, Carsten havde oplevet i forbindelse med dette EU-projekt, han så det også en del af den nationale politiske agenda, som påvirker medarbejdere i praksis i de kommunale institutionssammenhænge.

Et af projektets interne mål var, at samarbejdet mellem institutionerne i kommunen skulle forbedres. Mentorerne oplevede, at der i kraft af projektet var blevet mindre afstand mellem kommunen og uddannelsesstederne, hvilket skyldtes at Team Mobil havde været nemme at komme i kontakt med, og at de havde haft mulighed for at handle hurtigt.

*Vi er kommet tættere på hinanden. Ude på ungdomsuddannelserne har de nok lidt siddet og sagt: Dem inde på kommunen (...) Men kommunen kan godt blive en mastodont, man ikke kan komme igennem til (...) Vi (red. Team Mobil) har fået rigtig meget ros for at være enormt nemme at komme i kontakt med. Når vi tog en ung, så skete der noget, syntes de (Team Mobil medarbejder).*

Derudover har det mobile koncept betydet, at mentorerne har fået et langt større kendskab til, hvad der reelt foregår på uddannelserne, og det har givet et mere nuanceret billede af uddannelserne, hvilket er godt når mentorerne skal vurdere tilbuddene i relation til de enkelte unge. Denne nye viden, suppleret med at mentor- og rådgiverfunktionen er tildelt den samme person, betød at det var nemmere at finde det rette tilbud, fordi mentorerne havde bedre tid til at tale med den unge om motivation og ønsker. De kunne gøre mere ud af at afklare, hvad den unge havde af drømme om fremtiden. Det gav mulighed for at strikke meningsfulde forløb sammen. Ofte kan det være et problem at processen forjages, og at den unge derfor vælger noget tilfældigt for at slippe for sagsbehandlerne:

*Der er mange unge, som er kunder hos os, som er faldet meget ud af uddannelse, fordi de gået i gang, fordi de er blevet presset af aktivering. Det er ikke så fedt at være i en aktivering, hvor man ikke selv bestemmer, hvad man skal. 'Okay, så tager jeg lige tømreruddannelsen' og så har det mest været for at slippe for kommunen. (Team Mobil medarbejder)*

En anden medarbejder supplerer med, hvad de i stedet gjorde:

*Vi har også gjort meget ud af, at de ikke bare kan komme med automatsvar. Når de normalt kommer her ind, så bliver de mødt af en mur. 'Hvad vil*

*du være, hvilken uddannelse vil du have?’ Så er der rigtig mange af dem, som siger ’pædagog’ eller hf på VUC. Når man så begynder at spørge ind til hvorfor, så er det i hvert fald ikke noget med at have med børn at gøre, så vi de gerne typisk hjælpe unge med problemer, fordi det har de selv haft. Der ligger ikke andet til grund, men det er et godt svar til at få andre til at lukke munden. Så skriver rådgiveren ’pædagog’. Den er ikke gået inde hos os. Der har vi boret i det. Hvorfor pædagog? Og du har det ikke så godt sammen med andre mennesker, og når man skal være pædagog handler det kun om andre mennesker og ikke dig’. Så der har vi så fundet en anden vej til uddannelse gennem sparring og coaching. (Team Mobil medarbejder)*

Team Mobil medarbejderne så ressourcer som en afgørende faktor for, at det havde været muligt for dem gennem vedholdende arbejde at fastholde de unge i uddannelse. Det kræver et tidsmæssigt overskud at kunne følge de unge så tæt. Medarbejderne så de unges mangel på stabilitet som den væsentligste udfordring. De udsatte unge har ifølge medarbejderne en lav grænse for, hvornår de føler sig syge. Derfor har det stor betydning for nogle af dem, at de bliver vækket om morgenen, og at der er nogen, som har positive forventninger til at de møder op. Inden projektet startede havde 80 pct. af de unge store problemer med fravær. Den mobile tilgængelighed havde dog også grebet ind i medarbejdernes liv, da det krævede at de stod til rådighed fra tidligt om morgenen.

At mentorerne kom hen, hvor de unge ønskede det, havde ifølge medarbejderne ved Team Mobil gjort, at de unge følte sig mindre klientgjort. Magtforholdet blev mindre udtalt, og det fik betydning for samtalens art. En Team Mobil-medarbejder fortæller, at de unge er mere på hjemmebane:

*Der ligger noget magt hos os, selvfølgelig gør der det, men i og med at man sidder hjemme hos dem, så er samtalen på en anden måde. Eller ude på deres skole, hvor de viser rundt eller lige ved hvor man kan sidde (Team Mobil medarbejder)*

Medarbejderne fandt at dette princip havde været nemt at implementere, selvom det var en omvæltning for nogle rådgivere; for eksempel at være hjemme hos nogen, hvor en stor hund sidder i hjørnet. Oftest har mødestedet dog været på praktiksteder eller uddannelsessteder.

## Udfordringer ved projektets rammer

Udfordringerne ved projektets rammer knyttede sig til de snævre succeskriterier, som Erhvervsstyrelsen opstillede, til samarbejdet omkring udformningen af projektet og til de administrative krav.

I relation til formuleringen af projektet oplevede projektledelsen at det var svært at forhandle med Erhvervsstyrelsen, som dels ønskede et ensidigt fokus på at få unge til at starte i erhvervsuddannelser og dels stillede krav om nogle meget ambitiøse succeskriterier målt på gennemførte eud-uddannelser. Dette har betydet at virkeligheden skulle presses ind i de fastlagte rammer. En af projektlederne fortæller her, hvordan rammerne hele tiden blev indsnævret:

*Programrammerne blev mere snævre hen ad vejen, end vi havde forventet, da vi søgte. Succesraten var [i projektledelsens oprindelige forslag] kun 30 pct. og behovet var de svagere unge, men programmet vi kunne søge inden for var 'inklusion via uddannelse og beskæftigelse' og går man dybere ned i det er det ungdomsuddannelse for unge med særlige behov og endnu dybere ned i det så er det eud på faglært niveau (...) Pludselig blev kravene skærpet, også i forhold til målgruppen. Jeg sad med projektgruppen og havde forhandlinger, og så kan man jo ikke forhandle med dem i Erhvervsstyrelsen. Så vi havde pludselig 80 pct. succesrate på en lidt anden målgruppe, fordi den flyttede sig. Vi syntes ikke det hang sammen med virkeligheden.*

Erhvervsstyrelsens forståelse af projektets sigte og succeskriterier ligger generelt i forlængelse ungdomsgarantien, som også lægger vægt på uddannelse som tilegnelse af erhvervskompetence. Men den er nok så meget formet af den nationale uddannelsespolitik, hvor der er blevet lagt stærk vægt på behovet for at uddanne flere faglærte. For SUME-projektet var resultatet, at målgruppen blev væsentlig indsnævret sammenlignet med projektgruppens oprindelige ideer om, hvem projektet kunne hjælpe. Det blev ikke muligt at hjælpe unge i overgangen til de gymnasiale uddannelser og ej heller muligt at hjælpe den lidt tungere ungegruppe. Erhvervsstyrelsens krav har peget i en anden retning end projektledelsens og de professionelles forståelse af, hvad der er succesfuldt, og hvordan man bør lede unge til uddannelse og beskæftigelse.

De administrative krav er blevet opfattet som besværlige og tidskrævende. For det første var det indledningsvist svært at finde ud af hvordan timerne skulle opgøres. Blandt andet fandt de professionelle først midtvejs ud af, at de ikke måtte tælle de unges frokostpause med. For det andet har det været omstændeligt at skulle registrere al kontakt med de unge: 'Det er lidt noget ad-

*ministrativt bøl. En simpel sms. Vi har skullet registrere alt kontakt, så det er lidt tungt' (Team Mobil medarbejder). Derudover er det en udfordring, at de unge skal indhente timesedler på alt hvad de har deltaget i. Det kan medarbejderne ikke få de unge til, og derfor havner det administrative arbejde hos dem. Team Mobil medarbejderne vurderer at de har brugt 20 pct. af deres tid på administration, men de fremhæver dog, at der også i det ordinære jobcenterarbejde er en del administration. Ud over det konkrete administrative arbejde har det også krævet energi at skulle tænke på den økonomiske finansiering i projektet. En Team Mobil medarbejder fortalte, at "det har rumsteret meget i vores hoved, at vi kunne lave et underskud i projektet, hvis ikke vi fik de unge til at møde op".*



# Hvad siger de danske cases?

Vi har undersøgt to projekter, som er finansieret af midler fra Den Europæiske Socialfond, og som søger at bidrage til de målsætninger, der forfølges i Den Europæiske Ungdomsgaranti. Vi vil her opsummere nogle hovedresultater vedrørende de to projekter og deres resultater.

Projektet på Vestsjælland, 'Særlig Ungeindsats Med Effekt' (SUME), var et samarbejde mellem to kommuner og en erhvervsskole. Det overordnede mål for projektet var at hjælpe udsatte unge på uddannelseshjælp i gang med en erhvervsuddannelse og fastholde dem, så de gennemførte. Projektet omfattede en række aktiviteter, herunder visitation og kompetenceafklaring af unge, gennemførelse af grundlæggende afklaringsforløb i jobcenter, gennemførelse af yderligere afklaringsforløb og visitation til erhvervsuddannelse, samt endelig (for en del af de unge, som indledningsvis var visiteret til projektet) påbegyndelse af erhvervsuddannelse eller eventuelt en anden kompetencegivende uddannelse.

Det andet projekt, 'Ungeindsats Aalborg', var et samarbejde mellem AMU Nordjylland Aalborg, Jobcenter Ung og UU Aalborg. Projektets overordnede mål var at gøre unge uddannelsesparate, så de kunne starte og fastholdes i en ungdomsuddannelse. Unge, som indgik i projektet, blev tilbudt en socialrådgiver og mentor, som var den samme person. Mentoren havde således både myndighedsopgaver og pædagogiske opgaver. Den unge og mentoren mødtes en gang om ugen på en lokalitet, som den unge bestemte. Derudover havde den unge mulighed for at ringe eller sende sms til mentoren på alle andre tidspunkter. Projektets måltal, som havde været forhandlet med erhvervsstyrelsen, var at 80 pct. af de unge i projektet skulle påbegynde en ordinær ungdomsuddannelse.

Ud over de fastlagte måltal var der for begge projekter målsætninger om at forbedre den gældende praksis på vejlednings- og beskæftigelsesområdet. For SUME-projektet indebar det blandt andet at gøre op med en ofte fragmenteret indsats, hvor den enkelte unge mødes af forskellige fagpersoner, som handler ud fra forskellige professionsoptikker, der ikke nødvendigvis er koordineret, og hvor indsatsen ofte tager udgangspunkt i en mangeltænkning snarere end i den unges ressourcer. I Aalborg-projektet ønskede man at bidrage til en større forståelse af, at unges problemer og frafald i uddannelse ikke blot skyldes, at de er for kognitivt svage, men også forhold i de unges individuelle livssituation, såsom mistrivsel og praktiske problemer, som der bør være fokus på at løse.

I begge projekter oplevede man udfordringer i forbindelse med rekrutteringen af unge til projekterne. I SUME-projektet var der opstillet en målsætning om, at deltagerne skulle omfatte unge med forskellige grader af parathed, flest af den type, som er motiverede for uddannelse, men mangler nogle kompetencer, og færrest af den type, som hverken er motiverede eller har kompetencer. Projektledelsen ville oprindeligt have haft flere fra den sidstnævnte gruppe, men det blev ikke godkendt af Erhvervsstyrelsen, som ønskede at en stor andel af projektets unge skulle komme i gang med en uddannelse. I sidste ende kom der endnu færre fra den mindst parate gruppe, blandt andet fordi kommunen havde gang i andre Socialfondsprojekter, som de unge blev henvist til. Aalborg-projektet rettede sig mod unge med en vis grad af parathed, men fik i starten visiteret for mange unge med for store problemer. Det skyldtes blandt andet en uklar definition af målgruppen og modstand fra nogle kolleger i jobcenteret mod at lade de mere velfungerende borgere blive flyttet til projektet, mens kollegerne selv skulle beholde ansvaret for de tungere. Håndteringen af vanskelighederne førte dog til, at projektledelsen blev mere klar på målgruppen. Disse vanskeligheder er eksempler på, hvordan politikker og succeskriterier fra centrale politisk-administrative myndigheder, transnationale eller nationale, kan komplicere arbejdet på det niveau, hvor kontakt og erfaringer med målgrupperne findes.

Det gælder også for begge projekter, at økonomiske incitamenter spillede en vis, om end ikke særlig klar rolle. I SUME-projektet fortalte en medarbejder, at det gik for hurtigt med at visitere i starten, fordi man gerne ville nå op på det måltal, som udløste projektbevillingen. Én af de unge i projektet fortalte også, at muligheden for EU-støtte var det første, de hørte om projektet.

De interviewede unge fra de to projekter var på mange måder forskellige; men de udfordringer, de oplevede at få hjælp til, ligner hinanden. Der var tre hovedtemaer i de unges beskrivelse af udfordringerne.

For det første var der sociale og personlige udfordringer, som f.eks. vanskeligheder ved at etablere eller opretholde sociale relationer. Årsagerne kan være diagnoser eller svære opvækstvilkår med svigt fra voksne eller en kombination af disse forhold. De oplevede alle at have fået redskaber til at kunne håndtere sociale udfordringer, at kunne tale med andre mennesker og ikke mindst kunne bede om hjælp i forskellige sammenhænge.

For det andet havde de unge fået hjælp til at håndtere praktiske udfordringer i hverdagen, eksempelvis økonomiske spørgsmål, herunder skattepapirer, forsikringer, boligsikring og udfordringer med kontanthjælpsloft. Nogle havde også haft særlige barrierer i forhold til at have kontakt til myndigheder, fordi de havde haft dårlige oplevelser tidligere. Hvor mange unge får hjælp til sådanne udfordringer fra forældre eller anden familie, havde disse unges forældre ofte svært ved at hjælpe dem med praktiske spørgsmål.

Endelig for det tredje havde de unge fået hjælp til at lægge planer for fremtiden, herunder afklaring og håndtering af faglige udfordringer, men også til at komme i gang med at realisere planerne. De tre interviewede fra Aalborg-projektet var for eksempel alle kommet i uddannelse og havde en forventning om at gennemføre. De så mentorernes hjælp til at begrænse deres fravær som en væsentlig grund til, at de fastholdte uddannelsesforløbene.

De unges vurdering af projekterne var således langt overvejende positiv. De var enige om at den personlige mentor, de havde haft tilknyttet, havde en stor betydning. Det afgørende var ifølge de unge, at det var den samme professionelle person, de skulle tale med, og at hjælpen tog udgangspunkt i de udfordringer, en unge stod med i deres livssituation. I Aalborg-projektet var denne kvalitet blevet styrket ved at mentorerne også havde myndighedsopgaver, og at de altid kunne kontaktes.

I de professionelle vurdering af projekterne mærker man forskel på projektlederne, som havde ansvar for og var optagede af at opfylde de definerede succeskriterier, og mentorerne, som klart lagde vægt på det pædagogiske arbejde med de unge. Mentorerne oplevede ikke nævneværdigt pres i forhold til at skulle leve op til succeskriterierne. Det pædagogiske arbejde fokuserede på, hvordan indsatserne kunne udvikle de unge i en positiv retning, og man regnede med at det ville kunne bidrage til at opfylde de kvantitative succeskriterier.

Begge projekter havde også interne målsætninger om, at samarbejdet mellem institutionerne i kommunen skulle forbedres. I Aalborg-projektet oplevede mentorerne, at der var blevet mindre afstand mellem kommunen og uddannelsesstederne, fordi projektets medarbejdere var nemme at komme i kontakt med og havde mulighed for at handle hurtigt. Mentorerne havde fået bedre indsigt i, hvad der reelt foregår på uddannelserne, og det styrkede deres mulig-

heder for at vurdere tilbuddene i relation til de enkelte unge. SUME-projektet havde bidraget til et tættere samarbejde mellem jobcentret og uddannelsesstederne.

Medarbejdere i begge projekter var kritiske over for, at succeskriteriet i så høj grad var rettet mod erhvervsuddannelser. De fandt det svært og principielt problematisk at skulle vejlede de unge hen mod særlige uddannelser, da de unge gerne skal have frit uddannelsesvalg. I SUME-projektet fik man efter forhandling med Erhvervsstyrelsen lov til at justere succeskriterierne, således at en lille del af de valgte uddannelser kunne være noget andet end erhvervsuddannelse, for eksempel HF. Også medarbejdere ved Aalborg-projektet pegede på, at der var en for snæver forestilling om, at kun erhvervsuddannelser kunne ses som en succes, ikke andre ungdomsuddannelser eller beskæftigelse. De fremhæver også, at succeskriterierne ikke tog højde for, at der kan være problemer, som skal løses før unge kan komme i uddannelse, som for eksempel misbrug eller psykisk sygdom.

De fastlagte succeskriterier var således én af udfordringerne i projekternes rammer. Især projektledelsen i Aalborg-projektet oplevede, at Erhvervsstyrelsen ønskede et ensidigt fokus på at få unge til at starte i erhvervsuddannelser og samtidig stillede høje krav om gennemførelse af de påbegyndte uddannelser.

En anden udfordring i projekternes rammer var de administrative krav. Medarbejderne oplevede, at der var mange og tidskrævende administrative krav i EU-støttede projekter. Medarbejdere ved SUME-projektet pegede f.eks. på, at det tog 2,5 time at skrive en borger ind i projektet, og at der hver anden måned skulle skrives handleplaner for den enkelte unge. Al kontakt til de unge skulle dokumenteres, og dokumentation skulle underskrives af de unge. Det var krævende og administrativt tungt, idet meget af kontakten foregik pr. sms og telefon. Også medarbejdere ved Aalborg-projektet fremhævede administrations- og dokumentationskravene som en udfordring. De nævnte også, at spørgsmål om den økonomiske finansiering og risikoen for underskud i projektet har krævet psykisk energi.

Alt i alt peger udsagnene fra de interviewede ledere, medarbejdere og unge på, at de to Socialfondsprojekter har givet mulighed for at udvikle både organisatoriske og pædagogiske sider af arbejdet med udsatte unge, og at projekterne reelt har løftet en række unge. Men også, at projekterne blev hæmmet af for snævre succeskriterier (fokuseret på erhvervsuddannelse), at der kunne være vanskeligheder med koordination i forhold til andre projekter og aktiviteter, og at projekterne var præget af tunge administrations- og dokumentationskrav.

# Ungdomsgaranti mellem europæisk, nationalt og lokalt niveau

Inden for rammen af EU's Ungdomsgaranti har medlemslandene for perioden 2014-2020 forpligtet sig til, at alle unge under 25 år får et kvalificeret tilbud om beskæftigelse, fortsat uddannelse, lærlingepladser eller praktik inden fire måneder efter, de mister et job eller afslutter en uddannelse. Gennem en særlig pulje yder EU økonomisk støtte til ungdomsgarantien i medlemslande, hvor ungdomsarbejdsløsheden er særligt høj. Øvrige medlemslande skal selv finansiere ordningen, men har mulighed for at hente støtte til det gennem andre EU-programmer, først og fremmest den Europæiske Socialfond. Alle medlemslande skal over for EU redegøre for, hvordan de lever op til ungdomsgarantiens mål.

Danmark er blandt de lande, som ikke har modtaget støtte fra den særlige ungdomsgaranti-pulje, fordi ungdomsarbejdsløsheden har været for lav. Det danske Europaudvalg fremlagde i 2014 en plan for, hvordan Danmark ville leve op til ungdomsgarantien, først og fremmest gennem en række nationale reformer og programmer, men også gennem målretning af en del af de socialfondsmidler, som administreres nationalt. De to projekter, vi har analyseret i det foregående, har været en del af denne satsning.

I Danmark har EU's ungdomsgaranti kun vakt beskednen opmærksomhed. I vores arbejde med emnet har vi registreret, at emnet kun sjældent har været omtalt i danske nyhedsmedier og at søgninger på danske websider gav få hits. Da vi i centraladministrationen søgte efter personer, vi kunne interviewe om den danske implementering af ungdomsgarantien, var der heller ikke mange, som nikkede genkendende til den. En af årsagerne til dette er sikkert, at Danmark ikke modtager øremærkede EU midler til ungdomsgarantien. For mange aktører i Danmark, både på centralt og lokalt niveau, fremstår EU primært

som en pengetank, hvorfra man – hvis man er ihærdig og heldig – kan hente økonomisk støtte til projekter eller andre særlige formål. Projektbevillinger har givet mange aktører en vis kontakt med EU-systemet; men EU-ordninger uden økonomisk støtte skaber meget lidt opmærksomhed.

En anden årsag er, at ungdomsgaranti ikke er noget nyt og anderledes i Danmark. Her blev begrebet ungdomsgaranti allerede indført i starten af 1980'erne, hvor arbejdsløsheden var et væsentlig problem og den daværende socialdemokratiske regering iværksatte forsøg med ungdomsgaranti som forberedelse til en generelt ordning (Arbejdsministeriet, Indenrigsministeriet og Undervisningsministeriet, 1982). De politiske magtforhold skiftede, og arbejdet med ungdomsgaranti blev ikke videreført, men alligevel har der i Danmark været en løbende politisk bestræbelse på at begrænse og forebygge ungdomsarbejdsløshed, især gennem forskellige uddannelsesindsatser. Denne bestræbelse blev gradvis styrket, efterhånden som princippet om aktiv arbejdsmarkedspolitik slog igennem, og især i de to årtier før EU's vedtagelse af ungdomsgarantien har der været et stærkt politisk fokus på at sikre at aktivitet for unge, der står uden for uddannelse og arbejdsmarked. Det har fundet udtryk gennem reformer og målsætninger i uddannelses- og beskæftigelsespolitikken.

Situationen er i dag at unge over 18 år, som ikke er i uddannelse eller beskæftigelse, får udbetalt en form for kontanthjælp, som kaldes uddannelseshjælp og er på niveau med den Statens Uddannelsesstøtte (SU). Den øvre alder for ydelsen er gradvis blevet hævet fra 22 år til 30 år. Som led i bestræbelsen for at få unge fra kontanthjælp over i uddannelsessystemet har kommunerne har fået myndighed til at pålægge unge på uddannelseshjælp at påbegynde en uddannelse.

Kommunernes rolle er også blevet styrket gennem etableringen af den Forberedende Grunduddannelse (FGU) for unge op til 25 år. Uddannelsen samler den almene og erhvervsforberedende undervisning for unge under 25 år, som ikke har gennemført en ordinær ungdomsuddannelse, på skoler rundt om i landet. Skolerne forventes at fungere i tæt samspil med den kommunale vejlednings- og beskæftigelsesindsats.

Trods en mangeårig målsætning om at 95 pct. af en dansk ungdomsårgang skal gennemføre en ungdomsuddannelse, er dette ikke realiseret. Ganske vist er det ikke en udfordring at få unge til at starte på en ungdomsuddannelse; udfordringen ligger i at fastholde dem i uddannelse. Langt størstedelen af de unge, som i en alder af 25 år ikke har gennemført en ungdomsuddannelse, har mindst en afbrudt uddannelse bag sig, som oftest en erhvervsuddannelse. I de senere år, og ikke mindst siden erhvervsuddannelsesreformen i 2014, været et stærkt fokus på øge tilgangen til erhvervsuddannelserne, som er faldet

kraftigt de seneste årtier, fordi der forudsiges mangel på forskellige typer faglært arbejdskraft. Indtil videre er det dog ikke lykkedes at vende udviklingen. Som reaktion på vanskeligheden på at opfylde 95 pct.-målsætningen blev den i 2017 nedjusteret til, at 90 pct. skal have en ungdomsuddannelse, inden de fylder 25 år.

Selv om ungdomsarbejdsløsheden og NEET-gruppen (unge uden beskæftigelse og uddannelse) i Danmark er lav sammenlignet med EU-gennemsnittet, skal Danmark som nævnt dokumentere, hvordan man lever op til ungdomsgarantien. Det skete med ungdomsgarantiplanen fra 2014, hvor det står beskrevet, hvordan Danmark arbejder med ungdomsgarantien, hvilke aktører som er involverede med hvilke ansvarsområder, og hvilke midler den danske stat investerer i at opfylde ungdomsgarantiens mål. Arbejdet omfatter både aktører i EU-finansierede projekter og aktører, som udelukkende laver nationalt finansierede aktiviteter. De væsentligste aktører er Erhvervsstyrelsen, kommunerne, UU-centrene, de kommunale jobcentre, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) samt uddannelsesinstitutioner og virksomheder. Planen viser, at aktiviteter relateret til ungestrategien overvejende finansieres af nationale midler som f.eks. midler til implementering af kontanthjælpsreformen og erhvervsuddannelsesreformen.

De EU-midler, som i Danmark finansierer aktiviteter relateret til ungdomsgarantien, kommer fra Den Europæiske Socialfond (ESF), som i Danmark administreres af Erhvervsstyrelsen. Ansøgninger til Socialfondsmidler gik tidligere via regionale vækstfora, men i dag går de direkte til Erhvervsstyrelsen. Midlerne fordeles til projekter under én af ESF's såkaldte prioriteringsakser, som støtter 'Inklusion via uddannelse og beskæftigelse'. Området er kun tildelt de 20 pct. af de danske Socialfonds-midler, som fonden kræver som minimum. Når Erhvervsstyrelsen ikke prioriterer området højere, skyldes det en vurdering af, at ungdomsgaranti-projekter ikke har så høj effekt på uddannelse og beskæftigelse, sammen med det forhold, at der i forvejen anvendes mange nationale midler på området. I ESF-funktionsperioden 2014-20 var der i efteråret 2018 bevilget 17 projekter under prioriteringsaksen 'Integration via uddannelses- og beskæftigelse'. Syv af disse projekter rettede sig mod udsatte unge, og vi udvalgte to af dem til nærmere undersøgelse.

Policy trails-tilgangen, som vi præsenterede i kapitel 1, fokuserer på de spor, som vedtagne politikker og programmer følger, og de spor, de afsætter på forskellige niveauer og i forskellige kontekster. Ud fra denne tilgang kan man spørge, hvilke spor af EU's ungdomsgaranti vi har fundet på nationalt og lokalt plan i Danmark?

På nationalt plan er ungdomsgarantien synlig i kraft af den plan for implementering af ordningen, som den danske regering leverede i 2014 (Beskæftigelsesministeriet, 2014). Planen var dog primært rettet mod EU-systemet og har, så vidt vi kan vurdere haft meget begrænset udbredelse i Danmark. De centrale myndigheder i Danmark har heller ikke forsøgt udbrede kendskabet til ungdomsgarantien i offentligheden.

Det nævnes i regeringen plan, at prioriteringsaksen ”Inklusion via uddannelse og beskæftigelse” i den danske strategi for uddeling af midler fra Den Europæiske Socialfond skal bidrage til realiseringen af ungdomsgarantien. Men den danske strategi afsætter som nævnt kun de 20 pct. af midlerne som fonden kræver som minimum, og Erhvervsstyrelsen lægger ikke i sin kommunikation vægt på, at projekter bevilget inden for denne prioritetsakse bidrager til at realisere ungdomsgarantien.

Både strategidokumentet og udsagn fra medarbejdere ved de to undersøgte projekter viser, at der i udmøntningen af socialfondsmidlerne lægges afgørende vægt på rekruttering til erhvervsuddannelse. At få unge i gang med erhvervsrettet uddannelse ligger også inden for både ungdomsgarantien og Socialfondens prioriteringer, men i udmøntningen bliver succeskriteriet indsnævret af det særlige nationale fokus på erhvervsuddannelse.

I de to undersøgte projekter er hverken medarbejdere eller unge opmærksomme på sammenhængen med EU’s ungdomsgaranti. Sammenhængen med EU optræder i deres udsagn på to måder. Den ene er den administrative arbejdsbelastning. Medarbejdere ved projekterne peger på de omfattende dokumentationskrav, som skyldes behovet for at sikre en ansvarlig anvendelse af EU-midler på tværs af medlemslande, men som er tungere og mere krævende end nationale procedurer. Det andet område er italesættelsen af, at der er tale om EU-midler, både over for medarbejdere og de unge i projekterne. Det bidrager til synliggørelse af EU som aktør og af de nationale myndigheder, som sørger for nyttiggørelse af EU-midlerne; men det bekræfter samtidig den udbredt forståelse af EU som en finansieringskilde, hvorfra der kan skaffes ekstra midler til projekter.

Alt i alt har EU’s ungdomsgaranti ikke sat sig mange spor i dansk sammenhæng. Det skyldes især, at dansk arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitik gennem lang tid har fulgt de samme målsætninger som ungdomsgarantien, og at den danske velfærdsstat har prioriteret midler til disse målsætninger. Men det skyldes også den bestemte måde, som EU opfattes på i Danmark; på den ene side som et politisk magtspil, der foregår i og omkring Bruxelles, på den anden side som en pengetank, hvorfra der kan skaffes ekstra midler til forskellige aktiviteter.

Er det så ikke godt nok, at dansk uddannelses- og arbejdsmarkedspolitik opfylder målene for en ungdomsgaranti i tilstrækkelig grad til, at EU's ungdomsgaranti sætter sig få spor i dansk sammenhæng? Ikke helt. For EU er jo netop ikke kun en pengetank for projekter, det er også en omfattende tværnational organisation og et ambitiøst forsøg på at udvikle et politisk forpligtende fællesskab på tværs af landegrænser. Det er meget vanskeligt projekt, præget af spændinger mellem de deltagende lande og nye globale udfordringer. Mange lægger i dag afstand til projektet og orienterer sig mod egne nationale interesser. Men hvis man ønsker at opretholde og fortsat udvikle EU, er det nødvendigt, at sammenhængen mellem politikker og prioriteringer i de centrale EU-institutioner og de nationale og lokale institutioner i medlemslandene bliver mere tydelige. Ikke forstået på den måde, at økonomiske ordninger og prioriteringer drevet af EU's dominerende stater skal påtvinges alle medlemslande, som der har været tendens til i forlængelse af finanskrisen. Snarere på den måde, at der skal foregå demokratiske processer på tværs af EU og medlemslandene, således at sammenhænge og indflydelsesmuligheder bliver tydelige. Set i demokratiteoretisk sammenhæng er EU en konstruktion, hvor den parlamentariske styringskæde udspændes så vidt, at sammenhængen mellem borgernes valg af lovgivere og den politisk administrative udmøntning af politik bliver uigenkuelig. Hvis politikken demokratiske grundlag skal opretholdes, og hvis borgerne i de europæiske lande skal opretholde deres kompetence til som medborgere at bidrage til demokratiet, er det nødvendigt at åbne nye indflydelsesmuligheder. Flere kritiske samfundsforskere har peget på dette. Én af dem er Jürgen Habermas, som gennem mange år har støttet EU som tværnationalt projekt og argumenteret for en fælles europæisk forfatning (Habermas, 2011). Han mener, at EU efter finanskrisen faldt tilbage i en teknokratisk form for politik og har opfordret til, at politikken omstilles til en mere borgerorienteret form (Habermas, 2013). En anden kritisk samfundsforsker er Oskar Negt, som bl.a. har skrevet:

*For mange mennesker i Europa er de organer, som bestemmer over deres skæbne, for langt væk, for abstrakte, og de ved slet ikke om deres politiske stemme, deres interesse, er blevet noteret og har haft indflydelse på beslutningerne i disse organer. Denne snigende tendens til afpolitisering rummer to farer: I de nationale parlamenter bliver der stadig hyppigere henvist til, at de vigtige beslutninger bliver truffet i europæiske rammer. På den anden side har dette Europa endnu ikke opbygget nogen virkelig politisk identitet, som man kunne orientere sig mod. Jeg vil gentage min grundlæggende opfattelse: Demokrati begynder der, hvor mennesker lever, arbejder og danner primære*

*erfaringer i offentlig sammenhæng. At styrke og udvikle denne primære samfundsmæssige erfaringsvirkelighed skaber basis for, at vi kan nyttiggøre de tekniske virkemidler til at forme livet (Negt, 2012, s 79-80).*

Negt argumenterer videre for, at demokrati er en livsform, som må tilegnes og opretholdes gennem læring. Selv om EU's medlemslande i det store hele har demokratiske forfatninger og EU's centrale organer således kan hente legitimitet fra de nationale demokratiske mekanismer, ser Negt en stor fare i, at de politiske organer positionerer sig tættere på de økonomiske institutioner og interesser, sådan som det skete i forlængelse af finanskrisen og Euro-krisen. Det europæiske semester er som styringsmekanisme et eksempel på denne tendens. Hvis EU skal udvikle sig til et stærkere fællesskab, må det ske gennem demokratisering, som bringer væsentlige tværnationale spørgsmål tættere på borgerne i sammenhænge, hvor de har mulighed for at forholde sig til dem. Den deltagelsesdemokratiske tradition kan inspirere til dette, selv om den ikke uden videre kan levere opskrifter på det.

Set ud fra arbejdet i en styrelse med at udmønte socialfondsbevillinger, eller arbejdet i et uddannelses- og beskæftigelsesprojekt med at støtte udsatte unge i at håndtere deres liv og komme videre, kan dette fremstå som eget overordnede perspektiver. Men når demokrati er en livsform, som skal opretholdes gennem læring, må muligheden for at lære som medborger i store og små fællesskaber synliggøres og afprøves i så mange sammenhænge som muligt.

# Litteratur

AMU Nordjylland (2018). *Unge på kanten. En håndbog og erfaringsopsamling på Ungeindsats Aalborg 2016-2018*. Aalborg: AMU-Nordjylland.

Andersen, E. (2017). *Private Government. How employers rule our lives (and why we don't talk about it)*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Angelova, R. & Boyadjieva, P. (2020). The Bulgarian rejoinder to Youth Guarantee. Milana, M., Klatt, G. & Vatrella, S. (2020). *Europe's Lifelong Learning Markets, Governance and Policy: Using an Instruments Approach*. London: Palgrave macmillan.

Armstrong, K.A. (2005). Inclusive governance? Civil society and the open method of coordination. In Smismans, S. (red.) *Civil Society and Legitimate European Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.

Bacchi, C. (2009) (2009) *Analysing Policy: What's the problem represented to be?* Frenchs Forest, NSW: Pearson Education.

Bagnall, R. & Hodge, S. (2018). Contemporary adult and lifelong education and learning: An epistemological analysis. I Milana, M. et al (red.) *The Palgrave International Handbook on Adult and Lifelong Education and Learning*. Basingstoke / New York: Palgrave Macmillan.

- Ball, S. (1993). What is policy? Texts, trajectories and toolboxes, *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 13(2), 10-17.
- Beskæftigelsesministeriet (2014) *Danish Youth Guarantee Implementation Plan*. København.
- Boeren, E., & James, N. (Eds.) (2019). *Being an Adult Learner in Austere Times: Exploring the Contexts of Higher, Further and Community Education*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Burns, T., Köster, F., and Fuster, M. (2016). *Education Governance in Action: Learning from Case Studies*, OECD Publishing, Paris,
- Center for Data og Analyse (2019). *Profilmodellen*. København: Ministeriet for Børn og Undervisning.
- Cort, P. (2014) 'Trailing the unpredictable pathways of European Union life-long learning policy', in Milana, M. and Holford, J. (eds.) *Adult education policy and the European Union: Theoretical and methodological perspectives*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Dimitrova, E. (2017). *Youth Mediators*. Arbejdsnotat, Bulgarian Ministry of Labour and Social Policy.
- Diedrichs, U., Reiners, W. & Wessels, W. (2011). The Dynamics of Change in EU Governance. Diedrichs, Reiners, & Wessels (red.), *The Dynamics of Change in EU Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ejersbo, N., Iversen, K. og Strandby, M.W. (2017). *Analyse af ungeindsatsen i Billund Kommune*. København: KORA.
- Epinion (2015) *Desk research af danske studier om restgruppen*. København.
- Epinion, Pluss Leadership & Center for Ungdomsforskning (2012). *Evaluering af ungepakke II. De unges vej til ungdomsuddannelserne – uddannelsessystemets vej til de 95 pct.* København: Epinion, Pluss & Cefu.
- Erhvervsstyrelsen (2018a) *Nationalt program for EU's Socialfond 2014-2020*.

- Erhvervsstyrelsen (2018b) *Projekter i 2014-20*. Available at: <https://regionalt.erhvervsstyrelsen.dk/projekter-0> (Accessed: 7 November 2018).
- Escudero, V. & Moureno, E.L. (2015). *The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges*. Geneva: International Labour Office.
- Europakommisionen (2018) *Ungdomsgaranti*. Available at: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=da> (Accessed: 29 October 2018).
- Europakommissionen (2019). *Europæisk samarbejde om politikker (ET2020-rammen)*. [https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/et2020-framework\\_da](https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/et2020-framework_da), tilgået 11.12.2019.
- Europakommissionen (2020a). *Støtte til ungdomsbeskæftigelse: en bro til job for den næste generation*. Bruxelles: Europakommissionen.
- Europakommissionen (2020b). *Forslag til rådets henstilling om en bro til job - styrkelse af ungdomsgarantien og erstatning af Rådets henstilling af 22. april 2013 om oprettelsen af en ungdomsgaranti*. Bruxelles: Europakommissionen.
- European Commission (2010). *Youth on the Move. Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2013) *Reducing early school leaving: Key messages and policy support* (Final Report of the Thematic Working Group on Early School Leaving)'.  
'.
- Foucault, M. (2002). Governmentality. In Foucault, M., *Power. Essential works 1954-1984*, vol. 3. London: Penguin.
- Gørlich, A. et al. (2016) *Hvad virker? Ledige unges vej til uddannelse og arbejde - Evaluering af Brobygning til uddannelse*. København.

- Gørlich, A. (2016) *Uden uddannelse og arbejde: unges tilblivelser i komplekse transitioner*. Aalborg Universitetsforlag.
- Habermas, J. (2011). *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*. Berlin: Suhrkamp.
- Habermas, J. (2013). *Im Sog der Technokratie*. Kleine Politische Schriften XII. Berlin: Suhrkamp.
- Hansen, E. J. (2011) *Uddannelsessystemerne i sociologisk perspektiv*. København: Hans Reitzel.
- Hansen, H. and Schultz-Nielsen, M. L. (2015) *Kontanthjælpen gennem 25 år - modtagere, regler, incitamenter og levevilkår fra 1987 til 2012*. København: Gyldendal.
- Hefler, G. & Steinheimer, E. (2020). The Austrian response to Youth Guarantee. i Milana, M., Klatt, G. & Vatrella, S. (2020). *Europe's Lifelong Learning Markets, Governance and Policy: Using an Instruments Approach*. London: Palgrave macmillan.
- Held, D. (2006). *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Holford, J. and McKenzie, L. (2013). *Analysing Lifelong Learning Policy in Europe through Policy Trails*. Draft paper presented at International Conference on Public Policy, 26-28 June, Grenoble.
- Jacobsson, K. (2004). Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy. *Journal of European Social Policy*, vol. 14 no. 4.
- Juul, I. (2012) 'Ligeværd mellem ungdomsuddannelserne – realistisk mulighed eller utopi?', *Dansk Pædagogisk Tidsskrift*, nr. 1, s. 15–25.
- Juul, T.M. (2018). *Det 'sikre' valg i en uvis fremtid. En sociologisk analyse af unges motiver for valg af ungdomsuddannelse*. Ph.d.-afhandling, Aalborg Universitet 2018.
- Jensen, P. H. (2017). Danish flexicurity: preconditions and future prospects. *Industrial Relations Journal*, 48(3), 218-230.

- Jørgensen, T.B. & Vrangbæk, K. (2004). *Det offentlige styringsunivers. Fra government til governance?* Århus: Århus Universitetsforlag.
- Klatt, G. & Milana, M. (2020). Education and Training 2020, I Milana, M., Klatt, G. & Vatrella, S. (2020). *Europe's Lifelong Learning Markets, Governance and Policy: Using an Instruments Approach*. London: Palgrave
- Kananen, J. (2012). Nordic paths from welfare to workfare: Danish, Swedish and Finnish labour market reforms in comparison. *Local Economy* 27(5–6) 558–576.
- Knipprath, H. & De Norre, J. The Belgian response to Youth Guarantee. Milana, M., Klatt, G. & Vatrella, S. (2020). *Europe's Lifelong Learning Markets, Governance and Policy: Using an Instruments Approach*. London: Palgrave macmillan.
- Kohler-Koch, B. & Rittberger, B. (2009). A futile quest for coherence: the many frames of EU governance. Kohler-Koch, B & Larat, F. (red.) *European Multi-Level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lawn, M. & Grek, S. (2012). *Europeanizing Education. Governing a new policy space*. Oxford: Symposium books.
- Lind, J., & Møller, I. (2001). Arbejdsmarkedspolitikken og aktivering af arbejdsløse. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 3(1), 11-27.
- Milana, M., Tronca, L., & Klatt, G. (2019). European Governance in Adult Education: On the comparative advantage of joining working groups and networks. *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults* 11(2), 235-261.
- Milana, M. (2020). The European Semester. How does it work? Why does it matter? I Milana, M., Klatt, G. & Vatrella, S. (2020). *Europe's Lifelong Learning Markets, Governance and Policy: Using an Instruments Approach*. London: Palgrave macmillan.
- Milana, M. & Klatt, G. (2020). An Instruments Approach to European Governance in Education. Milana, M. Klatt, G. & Vatrella, S. (red.) *Europe's*

*Lifelong Learning Markets, Governance and Policy. Using an Instruments Approach.* London: Palgrave macmillan.

Milana, M., Klatt, G. & Vatrella, S. (2020). *Europe's Lifelong Learning Markets, Governance and Policy: Using an Instruments Approach.* London: Palgrave macmillan.

Milana M. & Klatt, G. (2020). The Renewed European Agenda on Adult Learning. I Milana, M., Klatt, G. & Vatrella, S. (2020). *Europe's Lifelong Learning Markets, Governance and Policy: Using an Instruments Approach.* London: Palgrave macmillan.

Negt, O. (2012). *Gesellschaftsentwurf Europa.* Göttingen: Steidl.

Negt, O. (2019). *Dannelse og demokrati.* Frederiksberg: Frydenlund.

OECD (2019). Labour force statistics by sex and age: indicators, accessed 8 February 2019

Olsen, Johan P. (1978). *Politisk organisering.* Oslo: Universitetsforlaget.

Ozga, J., Segerholm, C. & Simola, H. (2011). The governance turn. Ozga, J. Dahler-Larsen, P, Segerholm, C. & Simola, H. (red.). *Fabricating Quality in Education. Data and governance in Europe.* Lonedon/New-York: Routledge.

Pihl, M. D. (2013) 'Stort frafald er hæmskoen i dansk uddannelsespolitik', 08. Maj, pp. 1–12. Available at: [http://www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae\\_stort-frafald-er-haemskoen-i-dansk-uddannelsespolitik.pdf](http://www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae_stort-frafald-er-haemskoen-i-dansk-uddannelsespolitik.pdf).

PLUSS & COWI (2019). *SUME – særlig ungeindsats med effekt. Slutevaluering.* Region Sjælland.

Rasmussen, P. (1992) Politisk styringsrationalitet. Et tema hos Michel Foucault. *Grus* nr. 37, 26-39.

Rasmussen, P. (2002) Education for everyone: secondary education and social inclusion in Denmark, *Journal of Education Policy*, 17(6), pp. 627–642.

- Rasmussen, P. (2014). Adult Learning Policy in the European Commission. Milana, M. & Holford, J. eds. (2014). *Adult education policy and the European Union: Theoretical and methodological perspectives*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Rasmussen, P. & Juul, T.M. (2020). The Danish Response to Youth Guarantee. Milana, M., Klatt, G. & Varella, S. (2020). *Europe's Lifelong Learning Markets, Governance and Policy: Using an Instruments Approach*. London: Palgrave.
- Regeringen (2005) *Danmark og globaliseringen -debatpjece om globaliseringens udfordringer i Danmark*. Available at: [http://www.stm.dk/multimedial/Danmark\\_og\\_globaliseringen.pdf](http://www.stm.dk/multimedial/Danmark_og_globaliseringen.pdf).
- Regeringen (2013) *Aftale om en reform af kontanthjælpssystemet - flere i uddannelse og job*. København.
- Regeringen m.fl. (2017) *Aftale om bedre veje til uddannelse og job*, 13. oktober 2017.
- Rådet for den Europæiske Union, (2009). *RÅDETS RESOLUTION af 27. november 2009 om nye rammer for det europæiske samarbejde på ungdomsområdet*. Bruxelles: Den Europæiske Unions Tidende.
- Rådet for en Europæiske Union (2011). *Rådets resolution om en ny europæisk dagsorden for voksenuddannelse, 20.12.2011*. Bruxelles: Den Europæiske Unions Tidende.
- Rådet for den Europæiske Union (2013). *RÅDETS HENSTILLING af 22. april 2013 om oprettelsen af en ungdomsgaranti*. Bruxelles: Den Europæiske Unions Tidende.
- Schayes, S. (2017). *Traineeship First. Upskilling young people through work experience*. Arbejdsnotat. Brussels: Actiris.
- Shaw, C (2011) Classifying and mapping the OMC in different policy areas. Diedrichs, Reiners & Wessels (red.) *The Dynamics of Change in EU Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Slagelse Jobcenter and Kalundborg Jobcenter (2017) *SUME - projektbeskrivelse*.
- Slagelse Jobcenter and Kalundborg Jobcenter (2018) *SUME - projektrapportering*.
- Svensson, P. (2015). Demokrati og politisk deltagelse. *Politik*, 18(2), s 5-12.
- Søndergaard, N. M. et al. (2017) *Grundforløb på erhvervsuddannelserne efter reformen*. København: EVA og KORA.
- Steuerungsgruppe der Initiative Erwachsenenbildung, (2018). *Programmplanungsdocument Initiative Erwachsenenbildung*. Wien: Initiative Erwachsenenbildung.
- Stevenson, H. (2019) *The European Semester – an analysis of the 2017-2019 cycle*. Report, University of Nottingham.
- Stevenson, H., Milner, A., Winchip, E. & Hagger-Vaughan, L. (2019). Education policy and the European semester: soft power in hard times. In M. Hamilton & L. Tett (red.) *Resisting neoliberalism in education: Local, national and transnational perspectives*. London: Routledge.
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2018b). *Unge vej fra uddannelseshjælp til uddannelse og beskæftigelse*. København: Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2018a). *Masterdías for kontanthjælpsreformen*. Denmark. Available at: <https://star.dk/media/7057/masterplancher-kontanthjaelpsreformen-marts-2018.pdf>.
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2018c). *Building Bridge to Education. Developing young people's skills and confidence to enter vocational and further education*. Arbejdsnotat.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2005). *Netværksstyring – fra government til governance*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.

Undervisningsministeriet (2018). *Frafald og fuldførelse på erhvervsuddannelserne*. København: Undervisningsministeriet.

Undervisningsministeriet (2019). *Hvad vælger eleverne, når de forlader grundskolen efter 9. og 10. klasse i 2019?* København: Undervisningsministeriet, Styrelsen for IT og Læring.

Vatrella, S. & Milana, M. (2020). Introduction to the European Youth Guarantee. I Milana, M., Klatt, G. & Vatrella, S. (2020). *Europe's Lifelong Learning Markets, Governance and Policy: Using an Instruments Approach*. London: Palgrave macmillan.



# Bilag: Oversigt over informanter

<b>Dæknavn</b>	<b>Tilhør</b>	<b>Funktion</b>
Susanne	SUME/ZBC	Projektleder
Anita	SUME/Slagelse	Mentor (Slagelse)
Rikke	SUME/Kalundborg	Mentor (Kalundborg)
Heidi	SUME/Kalundborg	Driftskordinator
René	SUME/Slagelse	Ung borger – 30 år
Sandra	SUME/Slagelse	Ung borger – 27 år
Bitten	SUME/Kalundborg	Ung borger – 26 år
Pernille	SUME/Kalundborg	Ung borger – 25 år
Jimmy	Aalborg	Driftskordinator
Karsten	Aalborg	Projektansøger
Hanne	Aalborg	Mentor
Rita	Aalborg	Mentor
Mikkel	Aalborg	Ung borger – 27 år
James	Aalborg	Ung borger – 23 år
Mads	Aalborg	Ung borger – 23 år
Annette	Policymaker/Erhvervsstyrelsen	Programchef
Tina	Policymaker/STAR	Chef for ungeindsats



EU's Ungdomsgaranti blev etableret i 2014. Gennem ungdomsgarantien har EU's medlemslande forpligter sig på, at alle unge under 25 år får et kvalificeret tilbud om beskæftigelse, fortsat uddannelse, læreplads eller praktik senest fire måneder efter, at de mister et job eller afslutter en uddannelse. Som led i implementeringen af ordningen yder EU økonomisk støtte til initiativer i de lande, hvor ungdomsarbejdsløsheden er over 25 pct. Danmark modtager ikke denne støtte, fordi den danske ungdomsarbejdsløshed er relativt lav. Men Danmark modtager midler fra Den Europæiske Socialfond, som også bidrager til opfyldelsen af ungdomsgarantien.

Bogens første del diskuterer, hvordan man kan forstå og analysere politik og styring på EU-niveau. Anden del behandler ungdomsgarantien som led i EU's uddannelsespolitiske programmer, forholdet til dansk uddannelses- og beskæftigelsespolitik for unge samt den administrative implementering af ungdomsgarantien i Danmark. I bogens tredje del analyseres to danske projekter, som ligger inden for ungdomsgarantien og har fået støtte fra Den Europæiske Socialfond.

I Danmark opfattes EU ofte som dels et politisk magtspil i og omkring Bruxelles, dels en pengetank for ekstra midler til projekter. Danmark har ikke fået støtte fra de særlige ungdomsgaranti-midler, og måske derfor har ungdomsgarantien ikke vakt meget opmærksomhed. Men ungdomsgarantien kan ses som en mulighed for at inddrage unge borgere i læreprocesser, som bidrager til et politisk forpligtende europæisk fællesskab.