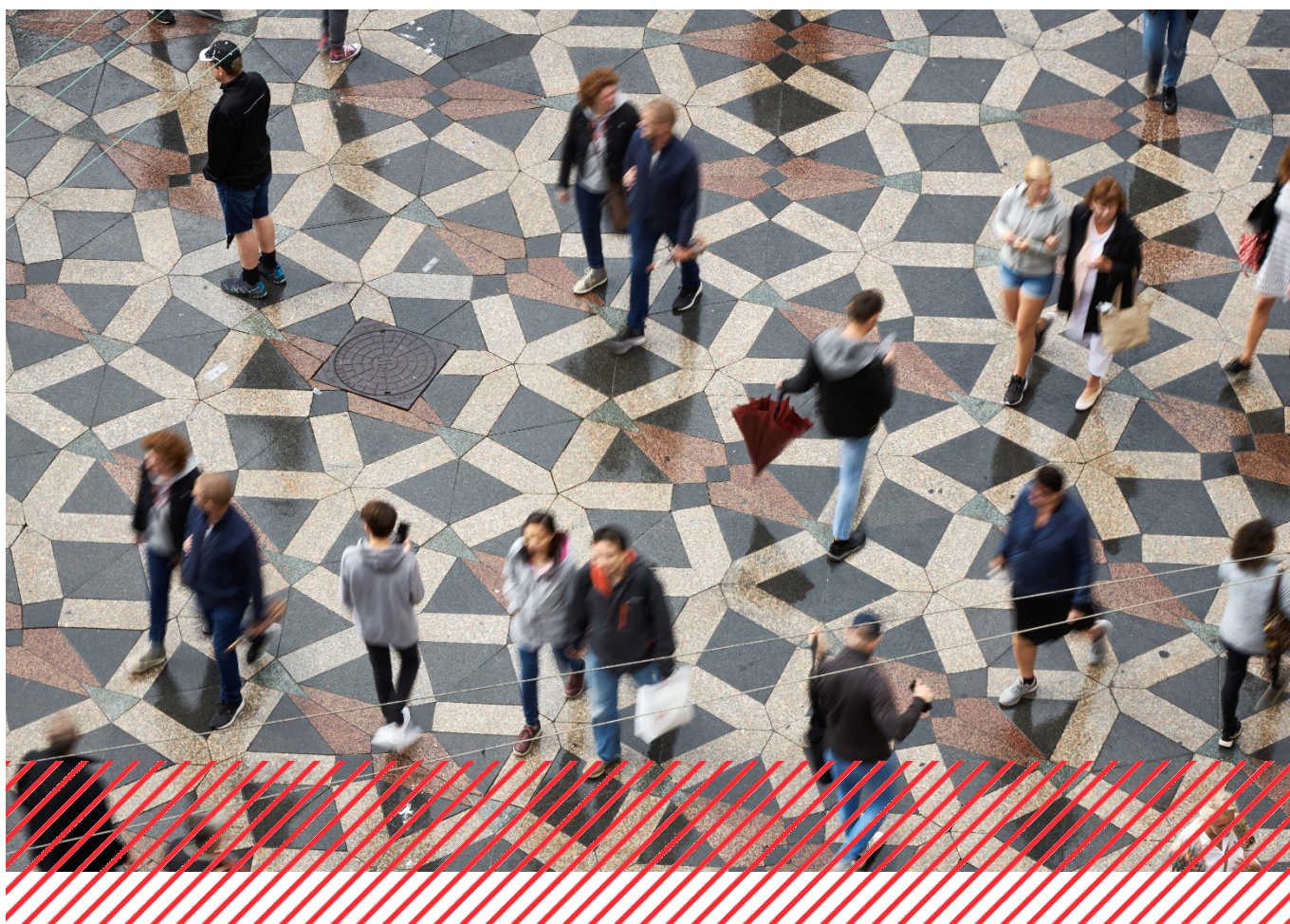


Unge uden job og uddannelse – hvor mange, hvorfra, hvorhen og hvorfor?

En kortlægning af de udsatte unge i NEET-gruppen



Iben Bolvig, Tine Jeppesen, Helle Bendix Kleif og Jeanette Østergaard (VIVE)
Ane Iversen, Nichlas Broch-Lips, Niels Lykke Jensen og Jonas Thodsen (Pluss)

Unge uden job og uddannelse – hvor mange, hvorfra, hvorhen og hvorfor? – En kortlægning af de udsatte unge i NEET-gruppen

© VIVE og forfatterne, 2019

e-ISBN: 978-87-7119-729-7

Forsidefoto: Ricky John Molloy/VIVE

Projekt: 301432

VIVE – Viden til Velfærd

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Forord

Denne rapport er en kortlægning af gruppen af udsatte unge, som har særligt svært ved at komme i arbejde eller starte uddannelse. Rapporten er finansieret af Beskæftigelsesrådet under Den centrale pulje til en særlig beskæftigelsesindsats og udført i et samarbejde mellem VIVE og Pluss Leadership A/S.

Rapporten er bygget op omkring tre delanalyser: 1) et litteraturstudie, der belyser, hvilke barrierer og udfordringer eksisterende forskning peger på i forhold til at få unge i beskæftigelse eller under uddannelse, samt hvilke nationale indsatser der har været afprøvet over for målgruppen, 2) en kvantitativ analyse, der på baggrund af data fra Danmarks Statistik indkredser målgruppen af udsatte unge, deres risikofaktorer i løbet af barn- og ungdommen og deres geografiske placering og flyttømønstre, og 3) en kvalitativ analyse baseret på interviewdata indhentet i seks forskellige danske kommuner, der retter fokus på de barrierer, som kommunerne oplever i forhold til at hjælpe denne gruppe af udsatte unge i uddannelse eller beskæftigelse.

Rapporten er blevet gennemlæst og kommenteret af to eksterne reviewere. Vi takker de to reviewere for gode og konstruktive kommentarer.

VIVE har forestået projektledelsen ved seniorforsker Iben Bolvig, og de øvrige bidragsydere fra VIVE er seniorforsker Jeanette Østergaard, senioranalytiker Tine Jeppesen og senioranalytiker Helle Bendix Kleif. Fra Pluss Leadership A/S har partner Ane C.G. Iversen, markedschef Niels Lykke Jensen, konsulent Jonas Kjærgaard Thodsen og juniorkonsulent Nichlas Broch-Lips bidraget til rapporten.

Hans Hummelgaard

Forsknings- og analysechef for VIVE Effektmåling
2019

Indhold

Sammenfatning.....	5
1 Indledning og metodevalg	13
2 Litteraturstudie	14
2.1 Introduktion til litteraturstudiet.....	14
2.2 Udfordringer, barrierer og behov	19
2.3 Projekter og indsatser	26
2.4 Opsummering	31
3 Mønstre i den unge udsatte NEET-gruppe – et kvantitativt perspektiv	32
3.1 Hvem er de unge i den udsatte NEET-gruppe?	32
3.2 Hvilke faktorer har betydning	46
3.3 Bopæls- og flyttemønstre.....	56
4 Et kvalitativt studie af gennemgående udfordringer i kommunerne i forhold til en sammenhængende ungeindsats.....	69
4.1 Indledning og rammesætning	69
4.2 Karakteristik af de unge set fra et jobcenterperspektiv.....	70
4.3 Tilgange til den kommunale ungeindsats	72
4.4 Udfordringerne for en sammenhængende job- og uddannelsesindsats	74
4.5 Opsummering	81
Litteratur.....	84
Bilag 1 Oversigt over studier i litteraturoversigten	89
Bilag 2 Den udsatte NEET-gruppe vs. andre unge	95
Bilag 3 Sandsynligheden for at optræde i udsatte NEET-gruppen	102
Bilag 4 Beregning af forklaringsgrad	110
Bilag 5 Bopælsmønstre	111
Bilag 6 Metodisk tilgang til undersøgelsen	116

Sammenfatning

Siden kontanthjælpsreformen i 2013 har der været øget krav om kontakt med og aktivering af de aktivitetsparate unge i Jobcentrene. Det betyder, at de mest udsatte unge, som måske før reformen gik under radaren, nu udgør en større og større andel af de unge under 25 år, som Jobcentrene arbejder med. Det, der kendetegner denne gruppe, er først og fremmest, at de ikke har nogen uddannelse, og at de samtidig har svært ved at komme i arbejde eller starte uddannelse. Derudover er det en gruppe, der har forskellige og meget komplekse barrierer i forhold til at komme i beskæftigelse, og det er derfor en gruppe, der til stadighed er relevant at indhente viden om. Endelig er denne gruppe af unge af særlig interesse, da der er stor risiko for, at det får negative konsekvenser for resten af de unges liv, når de som 25-årige endnu ikke er i arbejde eller under uddannelse. De kommer til at befinde sig i en form for permanent ud-sathed (Andersen, Jensen, Wullum Nielsen og Rose Skaksen, 2015). Det udgør en udfordring for den enkelte, men det er også en betragtelig aktuell og fremtidig samfundsøkonomisk omkostning – særligt for kommunerne.

Nærværende rapport har til formål at kortlægge denne gruppe af udsatte unge først og fremmest med fokus på deres udfordringer set fra et beskæftigelsesperspektiv. Formålet er ultimativt at bidrage med ny viden og fælles overskuelighed, som i sidste instans kan bidrage til at mindske antallet af udsatte unge uden uddannelse og job. Til det formål anvendes et analyse-design, der går på tværs af forskellige metoder. Hermed sikrer vi et bredt perspektiv på kortlægningen. Vi starter ud med et litteraturstudie, der belyser, hvilke barrierer og udfordringer eksisterende forskning peger på i forhold til at få unge i beskæftigelse eller under uddannelse. Vi gennemgår desuden rækken af nationale indsatser, der har været afprøvet over for målgruppen for at synliggøre, hvad der findes af viden om indsatser, der virker. I litteraturstudiet introducerer vi begrebet NEET. NEET-begrebet er kendt fra den internationale forskningslitteratur, hvor unge, der hverken er i uddannelse eller beskæftigelse, omtales som NEET, hvilket er en forkortelse for Not in Employment, Education or Training.¹ Begrebet anvendes i stigende omfang i den danske debat og indgår som en af de faste statistikker fra Danmarks Statistik². Vi finder det derfor værdifuldt at relatere målgruppen til dette begreb. På baggrund af litteraturstudiet kan vi i rapportens anden del indsnævre den brede gruppe af unge NEET til en målgruppe, der i højere grad ligner de mest udsatte unge, man ser i Jobcentrene. Specifikt definerer vi en gruppe af unge 18-24 årige, der i et helt år (2017) hverken har været i job eller under uddannelse. Desuden indsnævres gruppen til ikke at have højere uddannelse end grundskolen og ikke at være tildelt førtidspension som 18-årig. Vi kalder denne gruppe for *de udsatte NEET*. Denne del af rapporten består af en kvantitativ kortlægning af de udsatte NEET og baseres på danske registerdata. Endelig rettes fokus i den tredje del af rapporten på de oplevede barrierer, som kommunerne oplever i forhold til at hjælpe denne gruppe af udsatte unge i uddannelse eller beskæftigelse. Denne del af rapporten består af en kvalitativ analyse baseret på interviewdata indhentet i seks forskellige danske kommuner. Gennem disse interview er det muligt at udpege forskellige indsatsområder, hvor kommunerne på tværs peger på, hvor der bør sættes ind.

¹ Selvom "Training" ofte opfattes som synonym med aktivering, så indgår unge under aktivering i en dansk kontekst som regel også i gruppen af NEET.

² Se <https://www.dst.dk/da/Statistik/emner/arbejde-indkomst-og-formue/tilknytning-til-arbejdsmarkedet/unge-uden-for-beskaeftigelse-og-uddannelse-NEET>.

På tværs af de tre analyser kan vi konkludere, at gruppen af udsatte unge, der har problemer med at finde job og uddannelse, udgør en særlig af gruppe af unge, som er kendt i kommunerne, og som man arbejder med på tværs af forskellige forvaltninger. Mange i målgruppen kan allerede identificeres i folkeskolen, hvor både fravær og dårlige testresultater er vigtige indikatorer, men også psykiske problemer er en markant risikofaktor. På trods heraf er det en gruppe, der er svær at udpege før teenageårene fx ved alene at se på forældrenes baggrund og karakteristika. Det tyder således på, at det især er de unges egen risikoadfærd i teenageårene, der er udslagsgivende for senere i livet at optræde i den udsatte målgruppe.

Al uddannelsesaktivitet og erhvervserfaring fra teenageårene og frem til det 20. år har positiv værdi, og særlig vigtigt er det at undgå, at den unge kommer på offentlig forsørgelse i det første år, den unge er berettiget hertil.

Undersøgelsen peger således på, at kommunerne bør have fokus på en indsats i de tidlige teenageår, men også at netop denne indsats er svær at håndtere for kommunerne, fordi den unge netop i disse år er i kontakt med mange forskellige institutioner og forvaltninger.

Selvom der sker en del til- og fraflytning mellem kommunerne, så har alle kommuner incitament til at arbejde med de børn og unge, de har. De unge mennesker, der ser ud til at være sværest at løfte, har nemlig tendens til at blive i egen kommune i hvert fald i de tidlige voksenår.

Herunder gennemgås de vigtigste fund fra rapporten på tværs af de tre delanalyser.

Hvem er de udsatte unge, og hvordan relateres de til begrebet NEET?

I litteraturstudiet afdækkes det, at den officielle internationale NEET-indikator dækker over en så heterogen gruppe af unge, at den ikke er ideel at anvende som indikator for omfanget af udsatte unge i Danmark. I stedet stiller litteraturstudiet skarpt på danske studier, der bl.a. belyser, hvilke barrierer og udfordringer danske unge i gruppen af udsatte har i forhold at komme i arbejde og uddannelse.

Generelt findes der stor viden om den brede NEET-gruppe. Men den mere snævre gruppe af udsatte unge, som jobcentre i følge vores interview med kommunerne oplever at have særligt svært ved at hjælpe i uddannelse og beskæftigelse, er knapt så belyst i en dansk kontekst. Ikke desto mindre kan vi på tværs af rapportens tre delanalyser finde en række overordnede kendetegn, som vi præsenterer nedenfor.

De unges risikoadfærd/risikofaktorer har betydning for senere at stå uden for uddannelse og beskæftigelse. I litteraturstudiet baseres dette både på survey og registerdata og operationaliseres som forbrug/misbrug af alkohol, stoffer, tidlig seksuel debut, tidligt forældreskab, psykisk sygdom og kriminalitet (Andrade et al., 2017; Andersen, 2017; Katznelson et al., 2017). Den kvantitative analyse anvender kun registerdata, men her identificerer vi bl.a. de unges risikoadfærd som fravær i grundskolen og tidlig offentlig forsørgelse. Både fravær i skolen og tidlig offentlig forsørgelse finder vi netop blandt de vigtigste faktorer til at forudse, om en ung senere kommer til at stå uden for uddannelse og beskæftigelse i en længere periode. Desuden finder vi, at sammenlignet med andre unge i samme alder er der i den udsatte NEET-gruppe også en betydelig højere andel, der har brudt straffeloven, får børn i en tidlig alder og flytter hjemmefra, inden de fylder 18 år. Også i interviewene med de kommunale medarbejdere nævnes både kriminalitet og fravær som faktorer, der fylder meget i forhold til den kommunale indsats. Et af jobcentrene forsøger som følge heraf at få et samarbejde op at stå med fængselsvæsenet.

Sociale baggrundsfaktorer, tidlig social marginalisering og negative skoleerfaringer har betydning for at høre til i NEET-gruppen. En række af de inkluderede publikationer i litteraturstudiet vidner om, at NEET-gruppen og risikoen for at stå uden for uddannelse og beskæftigelse har en social slagside. Personer i NEET-gruppen kendetegnes således af en række sociale baggrundsfaktorer. Det drejer sig både om dårlige skoleoplevelser og -resultater, lav socioøkonomisk gruppe, bopæl i sociale boligområder, frafald fra ungdomsuddannelse, lavt uddannelsesniveau og psykisk sygdom blandt forældrene.

Disse faktorer går også igen i rapportens kvantitative del, men i modsætning til tidligere studier fremgår det af indeværende undersøgelse, at forældrefaktorer har langt mindre betydning end de, der vedrører den unge selv. Særligt vigtige faktorer er resultater af 9. klasses afgangsprøve, egen psykisk sygdom og frafald fra ungdomsuddannelse. Desuden har mere end hver femte udsatte NEET været anbragt uden for hjemmet (på et tidspunkt i løbet af deres opvækst), og de har i højere grad gået i specialklasse.

Hvis de unge tidligere har været uden job eller uddannelse, har de signifikant større risiko for at stå uden job og uddannelse efterfølgende. Flere tidligere studier ser isoleret på betydningen af tidlige NEET-episoder for unges efterfølgende kontakt til arbejdsmarked og uddannelsesinstitutioner og risiko for gentagne NEET-episoder, og de peger alle på, at tidlig eksponering for NEET øger risikoen mærkbart for senere at falde ud af uddannelse og beskæftigelse. I denne rapport har vi fokus på de unge under 25 år og på dem med langvarige perioder uden uddannelse og job, og der er derfor ikke basis for at undersøge gentagne perioder. På trods heraf ser vi som noget nyt på tidlig kontakt med arbejdsmarkedet, og her finder vi, at fritidsjob helt ned til 13 årsalderen mindsker risikoen for senere at opleve længere perioder uden job og uddannelse. Derudover finder vi, at offentlig forsørgelse i løbet af det 19. år (hvor den unge er 18 år) udgør en markant risikofaktor.

Hvor mange, hvorfra og hvorhen?

Den brede NEET-gruppe, som den opgøres af Danmarks Statistik, udgør 10,5 % af alle unge mellem 16 og 24 år. Når vi i vores analyse indsnævrer gruppen til det, vi kalder de udsatte NEET, så finder vi, at de udgør ca. 3 % af alle 18-24-årige eller omkring 14.000 unge (målt i 2017).

Antallet af unge i den udsatte NEET-gruppe er størst i og omkring de større byer, heriblandt Aarhus, København, Aalborg, Odense, Esbjerg og Randers, som tilsammen husede næsten hver tredje af de 18-24-årige i den udsatte NEET-gruppe. Blandt kommuner med høje andele af unge i den udsatte NEET-gruppe relativt til kommunens øvrige unge finder vi derimod i en række udkantskommuner. De seks kommuner med den største andel af unge mellem 18 og 24 år i den udsatte NEET-gruppe består således af Lolland, Odsherred, Langeland, Jammerbugt, Bornholm og Vesthimmerlands Kommuner.

De udsatte unge flytter i langt mindre grad på tværs af kommuner end øvrige unge. Det fremgår af den kvantitative analyse, hvor vi undersøger de unges flyttemønster ved at sammenligne deres bopælskommune som henholdsvis 15-årig og som 21-24-årig. De høje andele af unge i den udsatte NEET-gruppe i yderkommunerne skyldes først og fremmest, at de øvrige unge flytter væk fra kommunen.

I alle interviewede kommuner oplever man problemer med tilflyttere, der omtales som en særlig udsat gruppe af vandrende unge, der kan være svære at nå. Dette fremgår af interview med medarbejdere i kommunerne i den kvalitative undersøgelse. Eftersom den kvantitative analyse viser, at de udsatte unge har relativt lav tendens til at flytte, tyder det på, at de "vandrende unge" opleves som et større problem ude i kommunerne, end tallene umiddelbart viser. I den kvantitative undersøgelse af de udsatte unges flyttemønstre identificerer vi tre forskellige grupper af kommuner:

1. Kommuner, der oplever en *nettotilflytning* af unge, der senere indgår i den udsatte NEET-gruppe, og en *nettotilflytning* af andre unge. Dette er kommuner, der oplever en generel tilflytning blandt unge og består af storbykommunerne København, Aarhus, Odense, Aalborg og nogle få andre kommuner, primært omkring hovedstaden.
2. Kommuner, der har oplevet en *nettotilflytning* af unge, der senere indgår i den udsatte NEET-gruppe og en *nettofraflytning* af andre unge. Som resultat af dette er andelen af unge i den udsatte NEET-gruppe steget i denne gruppe, som består af 28 kommuner spredt over Sjælland, Fyn og Jylland.
3. Kommuner, der har oplevet en *nettofraflytning* af unge, der senere indgår i den udsatte NEET-gruppe og en *nettofraflytning* af andre unge. Dette er kommuner, der oplever generel fraflytning blandt unge og består af 53 danske kommuner. I disse kommuner er *antallet* af unge i den udsatte NEET-gruppe som 21-24-årige mindre end antallet af disse unge, som boede i kommunerne som 15-årige.

For den første gruppe gælder det, at på trods af, at *andelen* af unge i den udsatte NEET-gruppe er faldet i storbykommunerne på grund af en massiv tilflytning af andre unge, så er der flyttet flere unge fra den udsatte NEET-gruppe til disse kommuner (stigningen i antallet udsatte NEET ligger mellem 8 og 24 % for disse kommuner). Derfor vil oplevelsen af problemer med "udsatte vandrende unge" være reel, selvom en endnu større tilvandring af ressourcerstærke unge gør, at kommunen overordnet har adgang til flere ressourcer. Samtidig er storbykommunerne de kommuner, hvor det største *antal* af unge i den udsatte NEET-gruppe bor. Derfor vil disse kommuner have en stor opgave at løfte i forhold til den samlede gruppe af udsatte unge.

Kommunerne i gruppe 2 oplever også en *nettotilvandring* af udsatte NEET, endda uden en samtidig tilvandring af øvrige unge. Derfor vil disse kommuner opleve en reel udfordring i at løfte den udsatte NEET-gruppe. Vi finder dog, at *nettotilflytningen* i den udsatte NEET-gruppe er under 10 % i knap 40 % af disse kommuner, mens den er over 30 % i to af kommunerne (Roskilde og Skive).

I den tredje gruppe finder vi flertallet af kommuner, 53 i alt. På trods af, at *antallet* af unge i den udsatte NEET-gruppe er faldet i kommunerne, er *andelen* af unge i den udsatte NEET-gruppe dog steget i 49 af disse kommuner. Dette skyldes, at de unge uden for den udsatte NEET-gruppe er flyttet væk. Det gør den relative udfordring med de udsatte unge, der er tilbage, tungere. I denne gruppe indgår de kommuner, som har den største andel af unge i den udsatte NEET-gruppe. Det gælder fx Lolland, Langeland og Jammerbugt Kommuner, der alle tre oplever et fald i antallet af udsatte NEET på 5-8 %. Til trods herfor betyder den massive fraflytning af øvrige unge, at andelen af unge fra NEET-gruppen stiger fra 4-6 %, hvis andelen måles blandt dem, der boede i kommunen som 15-årig, til 8-11%, når andelen måles blandt dem, der bor i kommunen som 21-24-årige.

For de fleste kommuner vil en tidlig indsats i folkeskolen blandt egne børn/unge kunne spille en central rolle i at nedbringe antallet af udsatte unge, der senere vil udgøre en udfordring i kommunens jobcenter. Få kommuner oplever en stor nettotilflytning af unge i den udsatte NEET-gruppe. Det betyder, at i en kommune med en relativt høj andel af 21-24-årige udsatte NEET vil flertallet af de unge have gået i folkeskole i kommunen. I indeværende analyse studeres flyttemønstrene dog kun på et overordnet plan. For flere kommuner vil det være relevant at undersøge flyttemønstrene mere indgående for at identificere kommuner, hvor der er stor indbyrdes flytteaktivitet. I disse tilfælde kan man forestille sig, at et samarbejde på tværs af kommunerne vil kunne indgå som et centralt element i en forebyggende indsats.

Hvordan hjælper vi dem videre?

Ud over definition og kortlægning af målgruppen i forhold til karakteristika, forskelligheder og potentielle udfordringer gennemgår vi en lang række evalueringer af projekter og indsatser, der har til formål at hjælpe den udsatte NEET-gruppe i job eller uddannelse.

Strukturelle faktorer omkring de udsatte unge er medvirkende årsag til de unges vanskeligheder ved at komme videre. Det fremgår af litteraturstudiets første del. Der synes således at være en tendens til, at uddannelsesinstitutionerne og arbejdsmarkedet ikke formår at rumme de udsatte unge, fx i kraft af højere adgangskrav, mangel på praktikpladser eller mangel på relevante aktiveringstilbud til udsatte unge. Helms Jørgensen et al. (2019) peger på, at særligt overgangen fra ungdomsuddannelse til beskæftigelse er blevet vanskeliggjort for unge, som forlader skolen tidligt, og de, som ikke har kompetencegivende uddannelseskvalifikationer. Bäckman et al. (2015) bidrager med en nuancering ved at pege på, at risikoen for fremadrettet at befinde sig uden for uddannelse og beskæftigelse er størst blandt unge, som falder fra *tidligt* i ungdomsuddannelsesforløbet. Endelig viser Lindorf et al. (2014), at erhvervsuddannelsernes adgangskrav fra 2015 kan have vanskeliggjort overgangen fra folkeskole til ungdomsuddannelse yderligere for unge med meget lave dansk- og matematikkarakterer fra folkeskolen.

I forhold til indsatser rettet mod målgruppen er der begrænset med evidens for, hvad der i en dansk kontekst virker i forhold til at flytte de unge i NEET-gruppen tættere på job eller uddannelse.

Særligt har vi begrænset viden om, hvad der virker for de udsatte unge, som har udfordringer ud over mangel på job og uddannelse. Nedenfor nævnes de vigtigste konklusioner, der kan udledes af danske evalueringer af indsatser for NEET-gruppen.

Der opnås en positiv effekt for de unge, når en flerhed af indsatser igangsættes parallelt for at få de unge i uddannelse eller beskæftigelse (Svarer et al., 2014; Eskelinen, 2013; Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2012; Marselisborg Praksisvidencenter, 2011). Der er forskellige bud på, hvilke typer af indsatser der kombineres bedst, så den parallelle indsats har størst effekt, men både individuelt rettede tiltag, relationelle tiltag og organisatoriske tiltag nævnes af Görlich (2016), mens Rosholm et al. (2018) finder, at der bedst skabes progression, når en *jobrettet indsats (fx virksomhedspraktik)* igangsættes parallelt med en social indsats (fx social mentor), en helbredsrettet indsats (fx misbrugsbehandling) eller en opkvalificerende indsats (fx opkvalificering af almenfaglige kompetencer).

En helhedsorienteret indsats over tid, hvor man forsøger at støtte de unge fra grundskolen til gennemførelse af en ungdomsuddannelse, kan reducere risikoen for, at en

ung kommer i NEET-gruppen (CeFu, 2012). Evalueringen af Ungepakke II (CeFu, 2012) viser dog, at det især er unge uden udfordringer ud over ledighed, som får mest ud af støtten, når man måler på opstart og fastholdelse på ungdomsuddannelsen. Det skyldes, at der er nogle centrale udfordringer med overgangen fra grundskole til ungdomsuddannelse samt fastholdelse på ungdomsuddannelsen for de unge med udfordringer ud over ledighed. Det konkluderes desuden, at det højst sandsynlig vil hjælpe, hvis alternative tilbud i overgangen mellem grundskole og ungdomsuddannelserne udvikles og forbedres.

Det er vigtigt, at man forsøger at indtænke motivation som helt centralt i fremtidige indsatser som fx i motivationsmodellen (Katznelson, 2017; Katznelson & Görlich, 2017). Motivationsmodellen indeholder fem motivationsorienteringer i form af nødvendigheds-, relations-, mestrings-, retnings- og praksismotivation, hvor motivationen blandt de unge bliver stærkere af, jo flere motivationsorienteringer som inddrages i en indsats. Det centrale er, at fremtidige indsatser indtænker de forskellige motivationsorienteringer.

Der ses positive korttidseffekter af sænkning af ydelsesniveauet for de uddannelsesparate. Flere evalueringer af kontanthjælpsreformen viser positive resultater og konkluderer, at reformen i månederne efter havde en signifikant positiv effekt på beskæftigelse og uddannelse blandt de unge uddannelsesparate på uddannelseshjælp (Beskæftigelsesministeriet, 2016; Kraka, 2015). Rådighedssanktioner har størst effekt på beskæftigelse blandt de uddannelsesparate og jobparate (heriblandt unge), mens der ikke er nogen evidens for rådighedssanktionernes virkning på de aktivitetsparate.

Også vores kvalitative analyse, der baseres på interview med medarbejdere i seks udvalgte kommuner, peger på forskellige indsatsområder, hvor kommunerne kan sætte ind. Disse gennemgås nedenfor.

Kommunerne er meget bevidste om behovet for en integreret indsats over for de mest udsatte unge. Flere af kommunerne har de seneste år flyttet Ungdommens Uddannelsesvejledning (UU) og jobcenteret sammen i samme hus eller integreret enheder fra servicelovsområdet for de 15-17-årige i ungeenhederne for at skabe en mere koordineret indsats. Trods øget koordinering giver flere af medarbejderne dog udtryk for, at der er et stykke vej endnu, før der er tale om en sammenhængende kommunal ungeindsats.

Frontmedarbejderne oplever tværgående udfordringer og dilemmaer i ungeindsatsen. Nedenfor gennemgås de mest centrale pointer.

Overgangene rundt om den unge ved 18 årsalderen:

- **Manglende oversættelse af ledelsesmæssige samarbejdsintentioner til medarbejderne.** Mange medarbejdere både i UU og i jobcenteret oplever, at viljen og evnen til at få indsatserne før og efter det 18. år til at hænge sammen stadig primært omsættes på lederniveau.
- **Forskellige paradigmer i arbejdet med de unge.** Interviewene afspejler en overfladisk erkendelse af, hvor forskellige kulturerne, fagprofessionalismen, sprogbrugen og indsatsmulighederne er hos henholdsvis UU-verdenen³ og jobcenterverdenen. Karikeret blev det udtrykt, "at jobcenteret tænker hurtigst muligt i uddannelse, mens UU tænker bedst muligt i uddannelse" (så frafald undgås).

³ Ifølge vejledningsloven skal de kommunale uddannelsesvejledninger (Ungdommens Uddannelsesvejledning) opsøge og vejlede alle unge, der ikke er i gang med eller har gennemført en ungdomsuddannelse eller en videregående uddannelse, indtil de fylder 25 år.

- *Tilgange og metodevalg meget afhængigt af den enkelte rådgiver.* I interviewene med frontmedarbejderne i jobcentrene kommer det frem, at der også inden for de enkelte medarbejdertyper er betydelige forskelle i tilgangen til arbejdet med de udsatte unge. Den faglige vurdering er overladt til den enkelte jobcentermedarbejder, som i løbet af en samtale skal foretage en række valg sammen med og i forhold til den udsatte unge, hvilket stiller store krav til medarbejdernes faglighed.
- *Nye krav og forventninger møder de unge i "voksensystemet".* Der er meget stor forskel på den unges pligter og rettigheder, før og efter den unge fylder 18 år. Mange frontmedarbejderne oplever, at det forhold, at den unge, efter han/hun er fyldt 18 år, kan søge og modtage sin egen ydelse, på mange måder ændrer samarbejdet med kommunen. Ydelsesdelen opleves således som en form for "skygge" i det relationelle samarbejde mellem jobcentret og den unge.
- *It-systemerne taler ikke ordentligt sammen.* Mange steder i kommunerne oplever man, at it-systemerne ikke "taler sammen" på tværs af forvaltningsområder. Det gør det svært at få overblik og koordinere effektivt.

Behov, muligheder og dilemmaer i forhold til at kunne sætte ind tidligere:

- *Behovet for en tidligere indsats.* Forvaltningsmæssigt og organisatorisk pegede samtaler med medarbejdere og ledere på, at samling af søjlerne Børn og Unge, Jobcentret og evt. familieafdelinger fremadrettet giver en tro på muligheden for mere sammenhængende indsats for udsatte i alle de unge år. Alle medarbejderne efterspørger en tidligere indsats rettet mod den unge. De ser en helt gennemgående tendens til, at de unge bliver udfordret tidligere og tidligere med komplekse problemstillinger og tidlige diagnoser i skoleårene.
- *UU's rolle fremhæves som en vigtig brik i den tidlige indsats og som en god brobygger til jobcentrene.* UU vil gerne informeres, hvis den unge er frafaldstruet, men trods indberetningspligten til Ungedatabasen er realiteten angiveligt, at UU ofte først bliver orienteret, når den unge er droppet ud.
- *Fravær er en stærk indikator.* I tråd med de statistiske fund i den kvantitative analyse vurderer både UU og jobcentermedarbejdere, at den unges fravær i grundskolen er en stærk tidlig indikator.
- *Tidlig udpegning kan virke stigmatiserende.* Det påpeges, at der kan være et dilemma ved tidlig udpegning af unge på grund af den stigmatiserende effekt, det kan have.

Mangesidede parallelle indsatser efter det 18. år

Der venter typisk den unge en mangfoldighed af vejledende, støttende, behandlende og kompetenceorienterede aktører, når en udsat ung er blevet visiteret til jobcenteret. Det medfører følgende problemstillinger og løsningsmuligheder:

- En sammenhængende og håndholdt indsats er vanskelig i den brede aktørkreds omkring de unge.
- Den beskæftigelsesfaglige tilgang kolliderer med den psykiatriske behandling, hvor fokus i højere grad er på parallelle indsatser med en sundhedsfaglig tilgang. Dette advokerer typisk for en seriel tilgang, hvor de unge "fredes" under behandling.
- En ny aktørrolle kom fra august 2019 i spil, hvor kommunerne skal sørge for, at der udpeges en *gennemgående kontaktperson* for den unge. De interviewede medarbejdere i jobcentrene gav dog ikke udtryk for, at den nye gennemgående kontaktperson ville bidrage til at forenkle den samlede koordination.

Økonomiske incitament

Som aktivitetsparat har ledige unge ret til betydeligt større overførselsindkomster, end hvis de visiteres som uddannelsesparate. Vores interview viste entydigt, at denne forskel har en betydning for ungearbejdet, for visitationen og for incitamentene/lysten til om-visitation. Det blev således vurderet, at den store ydelsesforskel mellem visitationskategorierne kan have utilgittede incitament for de unge på uddannelseshjælp.

Blandt de interviewede frontmedarbejdere var der næsten ingen, der kendte til eksempler på om-visitation fra aktivitetsparat til uddannelsesparat. I stedet satser man hellere på at få den unge direkte i ordinær uddannelse fra en status som aktivitetsparat.

Usikkerhed vedrørende FGU

Etableringen af FGU-institutioner i kommunerne (tværkommunale samarbejder) i 2019 rammer sætter et betydeligt institutionelt skridt i retning af at have et relevant tilbud til de mange unge, der ikke er klar til at påbegynde eller fastholde et ordinært ungdomsuddannelsesforløb. Dog italesættes en række usikkerheder i tiltroen til, om FGU kan løfte opgaven. Det drejer sig bl.a. om:

- Kravene for at klare og mestre FGU-forløbenes uddannelseskraav er fortsat for høje til en stor del af de aktivitetsparate unge
- Mange unge med angstudfordringer vil ikke kunne klare at være en del af så store hold
- Udfordringer med massivt fravær.

Overordnet set har denne kortlægning bidraget med viden om de udsatte unge, der har svært ved at komme i uddannelse og arbejde på følgende punkter:

- Relevant diskussion af målgruppedefinition og størrelse
- Overskuelig oversigt over eksisterende viden om væsentlige risikofaktorer
- Overskuelig oversigt over afprøvede indsatser for at få målgruppen i uddannelse eller beskæftigelse og evalueringer af disse
- Ny viden om risikofaktorerens forklaringskraft
- Ny viden om risikofaktorer på forskellige alderstrin – herunder betydning af fx fritidsjob og kontakt med psykiatrien
- Opdateret viden om den kommunale fordeling af de udsatte unge
- Ny viden om flyttemønstre for målgruppen
- Indsigt i kommunernes arbejde med målgruppen
- Oversigt over barrierer oplevet af frontmedarbejdere
- Kommunernes egne forslag til, hvordan man bedst kan hjælpe de unge videre.

Den resterende del af rapporten er bygget op omkring de tre delanalyser:

Kapitel 2 dækker litteraturstudiet, herunder udfordringer, barrierer og behov for målgruppen samt projekter og indsatser over for målgruppen.

Kapitel 3 præsenterer de kvantitative analyser, herunder beskrivelse af de *udsatte fra NEET-gruppen*, deres risikofaktorer samt flyttemønstre for gruppen.

Kapitel 4 dykker på baggrund af den kvalitative analyse ned i de kommunale udfordringer og barrierer i forhold til en sammenhængende indsats over for de udsatte unge.

1 Indledning og metodevalg

Denne rapport har til formål at kortlægge denne gruppe af udsatte unge først og fremmest med fokus på deres udfordringer set fra et beskæftigelsesperspektiv. Formålet er ultimativt at bidrage med ny viden og fælles overskuelighed som i sidste instans kan bidrage til at mindske antallet af udsatte unge uden uddannelse og job. Til det formål anvendes et analysedesign, der går på tværs af forskellige metoder. Hermed sikrer vi et bredt perspektiv på kortlægningen. De tre delanalyser består af

1. Et litteraturstudie, der belyser, hvilke barrierer og udfordringer eksisterende forskning peger på i forhold til at få unge i beskæftigelse eller under uddannelse samt gennemgår rækken af nationale indsatses, der har været afprøvet over for målgruppen for at synliggøre, hvad der findes af viden om indsatses, der virker. I afsnit 2.1.1 gennemgås hvilke kriterier, der er anvendt til udsøgning af relevant litteratur.
2. En kvantitativ analyse, der bidrager med viden om, hvor stor gruppen af udsatte unge, som kommunerne især har udfordringer med, er, og i hvilke kommuner, de er overrepræsenteret. Det kvantitative kapitel bidrager videre med viden om, hvorfor unge blive udsatte og fra hvor tidligt, de unge med størst risiko kan identificeres. Dette er et væsentligt input til kommunerne i forhold til udvikling af en forebyggende indsats. Den kvantitative analyse bygges op omkring en beskrivende analyse, der skal synliggøre forskelle i baggrunds- og risikofaktorer mellem de unge i målgruppen og andre unge, en analyse af faktorernes betydning for at forudsige om en person er i risiko for at stå uden arbejde og uddannelse i længere tid og endelig en analyse af målgruppens geografiske placering og flyttemønstre. Se afsnit 3.1 for en præsentation af udvælgelseskriterierne, Bilag 4 for en præsentation af metoden bag forudsigelsesmodellen, og afsnit 3.3.2 for en forklaring af beregning af netto til- og fraflytning.
3. En kvalitativ analyse, der giver uddybende viden om, hvorfor det er så svært at udføre en virksom indsats i forhold til de udsatte unge. Heraf fremgår det bl.a., at karakteren af de unges problemer kan medføre, at de er vanskelige at motivere og at der skal arbejdes på tværs af forskellige instanser, fx mellem folkeskole, ungdomsuddannelse, jobcenter og psykiatrien. Denne del af rapporten består af en kvalitativ analyse baseret på interviewdata indhentet i seks forskellige danske kommuner. Gennem disse interviews er det muligt at udpege forskellige indsatsområder, hvor kommunerne på tværs peger på, der bør sættes ind. I Bilag 6 gennemgås de metodiske valg i forhold til udvælgelse af kommuner og medarbejdere til (fokusgruppe-)interviews.

Den kvantitative analyse bygger på viden fra både litteraturstudiet og fra de kvalitative interviews i forhold til at udvælge en relevant målgruppe. Litteraturstudiet peger på nødvendigheden af at indsnævre NEET-gruppen, når fokus er på de udsatte unge, der har problemer med at komme i beskæftigelse, og den kvalitative analyse bekræfter, at det også er denne mere snævre gruppe af udsatte unge i NEET, der særligt har fokus på i kommunerne.

Hvor den kvantitative analyse formår at skabe et overordnet billede af målgruppen, som bidrager til at synliggøre omfang og koncentration af målgruppe og risikofaktorer, så kan den kvalitative analyse følge op ved at komme med forklaringer og perspektiveringer på de problematikker, som tallene indikerer eksisterer.

2 Litteraturstudie

2.1 Introduktion til litteraturstudiet

I dette kapitel kortlægger vi litteraturen samt evalueringer af projekter og indsatser vedrørende danske unge, der står uden for uddannelse og beskæftigelse (internationalt betegnet som NEET: Not in Employment, Education or Training). Første del af kapitlet belyser, på baggrund af en målrettet litteratursøgning, hvad der kendetegner danske unge, som kan kategoriseres som NEET. Hvem er de, hvor stor er gruppen, hvor udsatte er de, og hvad er risikoen for, at de mere permanent kommer til at stå uden uddannelse og beskæftigelse? Første del har dermed også fokus på at identificere centrale udfordringer for, at unge påbegynder og gennemfører et uddannelsesforløb og deltager aktivt på arbejdsmarkedet. Anden del af kapitlet kortlægger udvalgte projekter og indsatser inden for uddannelses- og beskæftigelsesområdet, der gennem det seneste årti har været iværksat over for unge, der står uden for uddannelse og beskæftigelse.

Ungdomsarbejdsløshed har historisk set været et centralt parameter i studier af udsatte unge. I årene efter den finansielle krise (2008) steg ungdomsarbejdsløsheden fra 1,8 % i 2008 til 4,7 % i 2010, hvor den toppede. Herefter har arbejdsløsheden blandt 16-24-årige været fallende og fandt i 2018 tilbage til et før krise-niveau på 1,8 %⁴.

Andelen af unge mellem 15 og 24 år, som står uden for uddannelse og beskæftigelse (altså NEET) har været stigende siden den finansielle krise, fra 4,3 % i 2008 til 7 % i 2017, hvorefter andelen faldt til 6,5 % i 2018⁵. Modsat ungdomsarbejdsløsheden er den samlede gruppe af unge uden for uddannelse og beskæftigelse således ikke tilbage ved et før krise-niveau. At måle andelen af unge uden for uddannelse og beskæftigelse er imidlertid forbundet med en række udfordringer. I den nationale såvel som den internationale litteratur omtales NEET-gruppen som en bred og heterogen gruppe af unge. Desuden er der ikke konsensus om, hvordan man skal definere NEET (se nedenfor). Endelig, fordi der er tale om en heterogen gruppe, kan det være vanskeligt at identificere præcist, hvilke udfordringer og barrierer de står overfor i forhold til at deltage aktivt i samfundet.

I dette kapitel fokuserer vi netop på unge i NEET-gruppen ved at konsultere eksisterende danske og internationale forskningsbidrag. I kraft af krisens omfang har dette emne stået højt på den europæiske og internationale dagsorden (European Commission, 2010; Beskæftigelsesudvalget, 2013; OECD, 2016). I kapitlets afsnit 2.1.2 og 2.1.3 introducerer vi indledningsvist udvalgte internationale rapporter, hvor Danmark og de forhold, der gør sig gældende for NEET-gruppen i Danmark, udpejdes særskilt. I afsnit 2.2 zoomer vi ind på 12 forskningsbidrag vedrørende danske unge uden for uddannelse og beskæftigelse, deres karakteristika, forskelligheder og potentielle udfordringer.

⁴ www.statistikbanken.dk (AULP01): defineret som fuldtidsledige i procent af arbejdsstyrken blandt 16-24-årige og belyser månedligt den ledighed, der er registreret i a-kasserne og de offentlige jobcentre og medtager personer, der modtager dagpenge, kontantydelse, arbejdsmarkedsydelse, særlig uddannelsesyndelse samt jobparate personer, der modtager kon-tanthjælp, uddannelseshjælp, integrationsydelse eller løntilskud.

⁵ Eurostat, Labour Force Survey (yth_empl_150): defineret som andelen af alle (inkl. personer i arbejdsstyrken, og de som står uden for arbejdsstyrken) 15-24-årige, som ikke er i uddannelse, beskæftigelse eller træning. På www.statistikbanken.dk (NEET1 og NEET2) findes registerbaserede opgørelser af udviklingen i den danske NEET-gruppe (16-24-årige) baseret på antal.

Herefter afdækker vi i afsnit 2.3 nationale projekter og indsatser iværksat efter krisen med det formål at afhjælpe udviklingen mod stigende andele af unge uden for uddannelse og beskæftigelse. Efter 2008 ses således et øget fokus i form af ungepakker og beskæftigelsespolitiske reformer.

Først beskriver vi kort, hvordan litteratur og publikationer til reviewets to dele er fremsøgt.

2.1.1 Søgestrategier

Formålet med reviewets første del (afsnit 2.2) er at gennemføre en afgrænset kortlægning af litteratur omhandlende danske unge, som står uden for uddannelse og beskæftigelse. Søgningen har været målrettet publikationer, der eksplicit anvender begrebet NEET, enten i publikationens titel, abstract eller tekst. For at sikre, at publikationer omhandler eller inkluderer danske unge, har vi gennemført en kombineret søgning på "NEET", "udsatte unge" eller "unge uden arbejde og uddannelse" og "Denmark", "Danish" eller "Dane". Søgningen er gennemført på dansk og engelsk i Google Scholar og en række elektroniske databaser (ProQuest, Ebsco, Web of Science, REX samt den danske forskningsdatabase). Søgningen er afsluttet i september 2019 og afgrænset til peer-reviewede forskningspublikationer og working papers (ikke peer-review) udgivet efter 2008. Søgningen repræsenterer viden baseret på kvantitative såvel som kvalitative metoder og resulterede i 85 publikationer. Opgaven taget i betragtning har vi valgt at fokusere på 12 publikationer. De er udvalgt på baggrund af relevans, dvs. afdækker publikationen målgruppens karakteristika samt udfordringer, herunder eventuelle barrierer i forhold til at komme i uddannelse og beskæftigelse. I Bilag 1 kan man i Bilagstabel 1.1 se en oversigt over de valgte publikationers formål, målgruppe, data og metode.

I kapitlets anden del (afsnit 2.3) har vi kortlagt evalueringer af projekter og indsatser, der har været igangsat for unge uden for uddannelse og beskæftigelse. Litteraturen er fremsøgt via kilder som Beskæftigelsesministeriet, Børne- og Undervisningsministeriet samt relevante forskningsinstitutioner (bl.a. CeFu og Rockwool Fonden). Heriblandt har vi udvalgt evalueringerne (se oversigt i Bilagstabel 1.2), der lever op til samtlige af følgende syv kriterier:

1. Indsatser skal være gennemført og evalueret inden for de seneste ti år: projekter, der er evalueret i perioden 2009 og frem til i dag.
2. Evalueringemetode: meta-reviews, systematiske reviews, eksperimentelle designs, kvasi-eksperimentelle designs, tværsnitstudier, systematiske før- og eftermålinger og systematiske kvalitative studier
3. NEET-gruppe: Projekter eller indsatser rettet mod 16-30-årige unge, der ikke er under uddannelse eller i arbejde. Definitionen indebærer inklusion af evalueringer af unge, som har arbejdsløshed som primært problem, og unge med problemer ud over ledighed.
4. Borgervendte indsatser: Medtager indsatser, som direkte er borgervendte og ikke organisatoriske og ledelsesmæssige indsatser.
5. Beskæftigelses- og uddannelsesfokus: medtager både evalueringer af projekter og indsatser, der har job og/eller uddannelse som endemål.
6. Nationale: medtager kun indsatser gennemført på nationalt plan.
7. Danske projekter: medtager kun indsatser gennemført i Danmark.

Disse kriterier inkluderer således indsatser for en bredere målgruppe, end gruppen af udsatte unge, som er udgangspunktet for indeværende rapport. Dette er for at sikre, at få så mange indsatser med i litteraturoversigten som muligt.

I landskabet af indsatser og projekter for NEET-gruppen findes en lang række forskelligartede kommunale projekter. Størstedelen falder uden for ovenstående udvælgelseskriterier og kan dermed ikke siges at være solide og repræsentative nok i deres vidensgrundlag. Kortlægningen består derfor udelukkende af evalueringer fra projekter og indsatser iværksat nationalt.

2.1.2 NEET på dagsordenen – lidt om målemetoder og NEET-indikatorer

På trods af at NEET-kategorien har været anvendt i europæiske og internationale sammenligninger og publikationer i det seneste årti, eksisterer der ikke en entydig definition af, hvordan NEET måles. I det følgende beskrives de statistiske definitioner, som anvendes i en europæisk og dansk sammenhæng, og forskelle og ligheder opstilles. Formålet er at belyse, at unge i NEET-gruppen også opdeles i undergrupper med forskellige karakteristika ikke mindst for at imødekomme, at NEET-kategorien i sin bredeste form fanger en meget heterogen gruppe af unge.

Europæiske/internationale NEET-indikatorer

NEET-indikatoren udregnes og anvendes af både OECD og Eurostat. Begge institutioner benytter Arbejdskraftundersøgelsen (Labour Force Survey) som datagrundlag. Hovedformålet er at belyse befolkningens relation til arbejdsmarkedet. Arbejdskraftundersøgelsen gennemføres kvartalsvist på baggrund af en populationsstikprøve.

I arbejdskraftundersøgelsen opdeles befolkningen overordnet i *beskæftigede*, *ledige* og *personer uden for arbejdsstyrken*. For at blive klassificeret som *beskæftiget* skal respondenterne have arbejdet mindst én time i referenceugen, hvor survey gennemføres. Status som *ledig* kræver, at man angiver at være aktivt jobsøgende. Begge definitioner inkluderer studerende med jobs ved siden af eller studerende, som aktivt søger studiejob. *Personer uden for arbejdsstyrken* tæller alle andre individer.

NEET-indikatoren offentliggøres for forskellige aldersgrupper. OECD beregner en indikator for 15-19-årige og 20-24-årige mens Eurostat typisk beregner en NEET-indikator for de 15-24-årige (på Eurostats hjemmeside kan dog vælges andre intervaller). Når NEET-indikatoren udregnes, tæller man som NEET-ung, hvis man *ikke* er beskæftiget i referenceugen (mindst en times beskæftigelse), og hvis man *ikke* er i gang med uddannelse i referenceugen eller har været det i de tre foregående uger. NEET-indikatoren for både OECD og Eurostat udregnes fra nedenstående ligning:

$$\text{NEET-grad} = \frac{\text{Antallet af individer/respondenter i aldersgruppen som ikke er i beskæftigelse udd. eller træning}}{\text{Det totale antal af individer/respondenter i aldersgruppen}}$$

OECD og Eurostat offentliggør årlige NEET-indikatorer baseret på et gennemsnit over referenceuger.

En dansk NEET-indikator

I tillæg til OECDs og Eurostats survey-baserede NEET-indikatorer udviklede Danmarks Statistik (DST) i 2016 en registerbaseret NEET-indikator på baggrund af Arbejdsmarkedsregnskabet (AMR). DST beregner således NEET-indikatoren på baggrund af en totalpopulation blandt alle danske unge i alderen 16-24 år med udgangspunkt i november måned (hvor fjerde uge anvendes som referenceuge). DST's NEET-indikator måler andelen af unge, som *ikke* har været beskæftiget i referenceugen og/eller under formel uddannelse i denne eller de foregående tre uger.

DST's registerbaserede NEET-indikator adskiller sig fra både OECD og Eurostats ved at inkludere "øvrige uden for arbejdsstyrken" (som en delgruppe af *personer uden for arbejdsstyrken*). I november 2015 udgjorde øvrige uden for arbejdsstyrken 50 % af den samlede NEET-gruppe (DST 2019), hvoraf det vides, at en del er indvandrere, som på måletidspunktet ikke opholder sig i Danmark⁶. Af samme og andre grunde argumenteres der for, at "øvrige uden for arbejdsstyrken" ikke repræsenterer en kernegruppe i forhold til udsatte grupper (Schultz-Nielsen et al., 2016). Inklusion af "øvrige uden for arbejdsstyrken" i NEET-indikatoren er med til at generere en højere NEET-andel blandt danske unge, sammenlignet med Eurostats og OECD's beregninger. Det fremgår af nedenstående tabel, som er gengivet fra DST (2019) (AMR er DST's NEET-indikator).

Figur 2.1 Opgørelse af NEET på tre indikatorer.

NEET-indikator for Danmark i Eurostat, AMR og OECD. 2008-2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EUROSTAT (15-24 år)	4,3	5,4	6,0	6,2	6,6	6,0	5,8	6,2
EUROSTAT (16-24 år)	4,6	5,9	6,7	6,9	7,2	6,6	6,3	6,8
AMR (16-24 år)	9,7	10,9	10,6	10,2	10,2	10,1	10,1	10,5
OECD (15-19 år)	4,0	5,0	5,5	5,3	5,7	4,6	3,5	3,7
OECD (20-24 år)	8,2	10,1	12,1	11,9	14,5	13,4	12,7	12,4
AMR (20-24 år)	11,8	13,8	13,7	13,3	13,5	13,2	13,0	13,4

Kilde: Danmarks Statistik (2019): Metodenotat – registerbaseret NEET-indikator. 25. februar 2019.

2.1.3 Tværnationale typologier og undergrupper

I en europæisk sammenhæng anvendes NEET-indikatorerne til tværnationale sammenligninger af gruppen af unge uden for beskæftigelse og uddannelse og dermed som en indikator for, hvor mange unge der ifølge den Europæiske Kommission er i risiko for arbejdsmarkeds- og social marginalisering (European Commission, 2010). NEET-kategoriens egnethed som risikoindikator for marginalisering har været centrum for debat, kritik og nuancering (Furlong, 2006; Maguire, 2015; Kleif, under review). Et centralt kritikpunkt er, som allerede nævnt, at NEET-kategorien indfanger en meget heterogen gruppe af unge. Gruppen, der inkluderes, rummer alt lige fra unge, som står mellem uddannelser eller jobs, til unge, som er arbejdsløse, og unge, som er ude af stand til at deltage i uddannelse eller beskæftigelse på grund af sygdom eller omsorgsarbejde (Bäckman & Nilsson, 2016). Nogle forskere har sågar fremført, at NEET-kategorien, i kraft af sin heterogenitet, bliver uanvendelig i praksis i forhold til at udarbejde målrettede politiske initiativer (Yates and Payne, 2006; Maguire, 2015).

I et forsøg på at imødekomme denne kritik udarbejdede Eurofound i 2016 en tværnational typologi, dvs. en nuancering af NEET-kategorien på baggrund af definitionen nævnt overfor. Typologierne er baseret på Arbejdskraftundersøgelsen (Labour Force Survey)⁷ på baggrund af spørgsmål vedrørende unge 15-24-åriges tilknytning til arbejdsmarkedet, deres mulighed for at påbegynde arbejde inden for to uger, varigheden af eventuel ledighed, deres bevæggrunde for ikke aktivt at søge job samt grunde til, hvorfor de eventuelt ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet (Eurofound, 2016:33). Typologien identificerer syv undergrupper af NEETs som med varierende størrelse genfindes blandt europæiske medlemslandes ungdomspopulationer:

⁶ Se: <https://www.dst.dk/da/TilSalg/Forskningsservice/Dokumentation/hoekvalitetsvariable/befolkningens-tilknytning-til-arbejdsmarkedet--ras-/soc-status-kode>

⁷ <https://www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/metode/aku-arbejdskraftundersogelsen>

- *Re-entrants*: indfanger gruppen, som inden for kort tid angiver at genoptage uddannelse eller beskæftigelse.
- *Short-term unemployed*: inkluderer unge, som har været arbejdsløse i *mindre* end et år, som aktivt søger arbejde, og som kan påbegynde ordinært arbejde inden for to uger.
- *Long-term unemployed*: inkluderer unge, som har været arbejdsløse *mere* end et år, som aktivt søger arbejde, og som kan påbegynde ordinært arbejde inden for to uger.
- *Unavailable due to illness or disability*: kategorien inkluderer unge, som ikke aktivt søger beskæftigelse, og som på grund af sygdom og/eller nedsat funktionsevne ikke er i stand til at tage arbejde inden for to uger.
- *Unavailable due to family responsibilities*: kategorien inkluderer unge, som på grund af omsorgsarbejde over for børn eller ældre familiemedlemmer ikke søger beskæftigelse.
- *Discouraged workers*: gruppen omfatter unge, som ikke søger beskæftigelse, fordi de ikke tror på, at det er muligt.
- *Other inactive*: Repræsenterer en restgruppe af unge, som ikke falder i en af de ovenstående kategorier (Eurofound, 2016).

Med afsæt i de enkelte medlemslandes fordelinger på undergrupper definerer Eurofound tre klynger af lande. Danmark tilhører en gruppe (klynge 1), som – ud over andre nordiske lande – består af medlemslande som Tyskland, Østrig, Holland, Luxembourg og Storbritannien (Eurofound, 2016:42-43). På trods af interne forskelligheder karakteriseres medlemslande i denne klynge ved en lavere NEET-andel, sammenlignet med gennemsnittet blandt alle europæiske medlemslande, samt lavere andele i undergruppen af langtidsledige. Eksempelvis ligger EU-gennemsnittet for langtidsledige på 22 %, mens denne andel i Danmark ligger på 4 %. Det fremhæves også, at niveauet af unge, som står uden for uddannelse og beskæftigelse på grund af sygdom og/eller nedsat funktionsevne, er markant højere end EU-gennemsnittet (7 %) i flere lande i klynge 1. Det gør sig gældende i Holland (21 %), i Finland og Danmark (18 %) samt i Østrig og Sverige (13 %). Særligt for Danmark findes endvidere en markant højere andel (25 %) af øvrige NEETs (*other inactive*) sammenlignet med EU-gennemsnittet på 13 %. Denne gruppe er som nævnt en residualgruppe, der i sig selv formodes at være meget forskelligartet og rumme både ekstremt udsatte og ekstremt privilegerede unge (Eurofound, 2016:32). På baggrund af de lave andele af langtidsledige og omvendt højere andele af unge NEETs med sygdom, og til dels også unge i transition (*re-entrants*), konkluderer Eurofound, at størrelsen på NEET-gruppen blandt medlemslande i klynge 1 ikke primært synes at være drevet af strukturelle barrierer i adgangen til arbejdsmarkedet men af andre barrierer og former for udsathed (Eurofound, 2016:44). På baggrund af andre analyser af registerdata i Danmark ved vi imidlertid, at en del af forklaringen på den store andel af syge og/eller unge med nedsat funktionsevne kan henvises til tildelinger af førtidspension, og dermed unge, som ikke umiddelbart forventes at vende tilbage til uddannelse eller beskæftigelse (Bendix Kleif, under udgivelse).

Eurofound's nuancering af NEET-kategorien giver anledning til et skærpet fokus i nærværende review af litteratur vedrørende danske unge uden for uddannelse og beskæftigelse. Særligt interessant er således publikationer, der kan kaste lys over gruppen af unge, som er udfordret af sygdom, og den relativt store residualgruppe i Danmark af øvrige unge i NEET-gruppen. I det efterfølgende afsnit zoomer vi ind på 12 publikationer, som både kvalitativt og kvantitativt belyser forskellige typer af danske unge, som enten tilhører NEET-gruppen, eller som har en øget risiko for at indgå i NEET-gruppen.

2.2 Udfordringer, barrierer og behov

2.2.1 Definition og selektion af unge uden for uddannelse og beskæftigelse

De 12 publikationer, der gennemgås nedenfor, omhandler danske unge, som står uden for uddannelse eller beskæftigelse. At tale om unge uden for uddannelse og beskæftigelse rummer potentielt set store variationer (jf. Eurofound's typologi ovenfor). I de inkluderede publikationer afspejles sådanne variationer i studierne tilgange, som både er kvantitative og kvalitative, i studierne forskellige fokus på eksempelvis politisk definerede kategorier af unge (fx uddannelsesparate eller aktivitetsparate unge), eller på varigheden (hvor længe de unge har stået uden for uddannelse og beskæftigelse). Vi har inddelt de 12 publikationer i 4 overordnede temaer på baggrund af deres specifikke fokus på forskellige grupper af unge tilhørende NEET-gruppen:

Studier, der repræsenterer den brede NEET-gruppe (uden for uddannelse og beskæftigelse)

- 20-24-årige, der ikke er i uddannelse, arbejde eller i lære (Helms Jørgensen et al., 2019)
- 16-24-årige fra udsatte boligområder, som ikke arbejder, er i lære eller uddannelse (Christensen et al., 2018)
- Danske unge, som påbegynder ungdomsuddannelse mellem 1994 og 1999. Der ses eksplicit på NEET-status som afhængig variabel og måles syv år efter påbegyndt ungdomsuddannelse (Bäckman et al., 2015).

Studier, der repræsenterer særlige (under)grupper blandt unge i NEET-kategorien

- 18-30-årige, som repræsenterer unge 'conventionally unemployed' og 'disengaged' (Nordenmark et al., 2015)
- 18-29-årige, der i to på hinanden følgende år ikke har været i arbejde eller uddannelse (Andersen, 2017).

Studier, der repræsenterer unge med lavt uddannelsesniveau

- Unge fra årgang 1995, der som 18-årige hverken har fuldført eller er i gang med en ungdomsuddannelse (Vernstrøm Østergaard et al., 2016)
- NEET-aktiviteter blandt unge "non-completers" født i henholdsvis 1993, 1998 og 2003 (unge, som ved alder 21 ikke har gennemført kompetencegivende uddannelse) (Albæk et al., 2015)
- 18-29-årige, der ikke havde gennemført en ordinær ungdomsuddannelse og ikke var i ordinær beskæftigelse (på interviewtidspunktet) (Katznelson et al., 2019)
- 18-24-årige, som i 2014 højst havde gennemført grundskole, og som ikke var under uddannelse eller i beskæftigelse (Epinion, 2016).

Studier, der repræsenterer unge på passiv forsørgelse

- 18-29-årige, som har været på kontanthjælp i over 13 uger (Lindorf et al., 2014).

Endelig har vi inkluderet to studier, der ser på betydningen af unges tidlige adfærd og sociale marginalisering i forhold til risikoen for at lande i NEET-kategorien i midten af 20'erne:

- Risikoen for at tilhøre NEET blandt unge 16-24-årige i relation til tidlig risikoadfærd (alkoholforbrug, rygning, cannabisforbrug samt tidlig seksuel debut) (Andrade et al., 2017)

- Risikoen for at tilhøre NEET blandt socialt marginaliserede unge 18-24(29)-årige, identificeret på baggrund af: psykisk sygdom, misbrug, hjemløshed eller fængsel (Benjaminsen et al., 2015).

I de følgende to afsnit fremstilles først studierne primære resultater på baggrund af de forskellige selektionskriterier for studiepopulationen, hvorefter der laves en tværgående opsamling af centrale fund relateret til udfordringer, barrierer og behov.

2.2.2 Gennemgang af de 12 publikationer

Unge i den brede NEET-gruppe (unge uden for uddannelse og beskæftigelse)

Tre studier belyser, hvordan forskellige strukturelle forhold – både i en dansk og nordisk kontekst – kan have betydning for, hvor mange unge mellem 16 og 24(29) år, der tilhører NEET-gruppen.

To af studierne belyser andelen af NEET i Danmark i relation til andre nordiske lande.

Helms-Jørgensen et al. (2019) problematiserer tidligere analyser (Walther, 2006), som peger på et særligt nordisk "transitionsregime" (overgangen mellem skole-uddannelse-arbejde), karakteriseret ved lav risiko for at ende uden for uddannelse og beskæftigelse. Gennem analyse af en række policy-dokumenter, reformer og lignende konkluderer Helms-Jørgensen et al. (2019), at der er visse fællestræk mellem nordiske landes overgangsstrukturer, men også afgørende afvigelser fra ideen om et særligt nordisk lavrisiko transitionsregime. Forfatterne fremhæver, at overgangen fra uddannelse til arbejde generelt i nordiske lande i de senere år er blevet vanskeliggjort for særlige grupper af unge, herunder de, som forlader skolen tidligt (*early-school-leavers*), unge med nedsat funktionsevne (*disabled*) og unge med indvandrerbaggrund, som ikke har kompetencegivende uddannelseskvalifikationer. Ifølge forfatterne skiller Danmark sig ud fra Finland og Sverige ved, at flere unge i overgangen fra grundskolen bruger tid på arbejde. Endvidere betyder den praktik-baserede struktur på de danske erhvervsuddannelser, at overgangen mellem uddannelse og arbejde gøres mere smidig for unge med praktikplads under uddannelsen, mens der til gengæld (sammenlignet med Finland og Sverige) sker et større frafald, fordi det for nogle grupper er vanskeligt at finde praktikplads.

I forlængelse af problematikken omkring frafald og *early-school-leavers* ser Bäckman et al. (2015) på betydningen af ungdomsuddannelsernes organisering (betydningen af forskellige uddannelsesretninger og betydning af forskellig vægt på praktikforløb i det erhvervsfaglige spor), for den fremtidige tilknytning til arbejdsmarkedet blandt unge, som dropper ud af ungdomsuddannelser. Bäckman et al. (2015) viser, at risikoen for at optræde uden for uddannelse og beskæftigelse (i NEET-gruppen) ser ud til at være større blandt mandlige *early-school-leavers/dropouts* fra norske, finske og svenske erhvervsuddannelser (som i mindre grad anvender praktikforløb), mens risikoen for at optræde i NEET-gruppen er mindre blandt mandlige *dropouts* fra danske erhvervsuddannelser (som i høj grad anvender praktikforløb). Endelig viser Bäckman et al. (2015), at det i alle nordiske lande gælder, at der er en mindre risiko for at optræde i NEET-gruppen, når frafaldet fra ungdomsuddannelser (erhvervsfaglige såvel som gymnasiale) finder sted sent frem for tidligt i uddannelsesforløbet.

Det tredje studie ser på udviklingen fra 2008-2016 i omfanget af NEET-gruppen i udsatte boligområder i Danmark sammenlignet med den generelle andel af unge i NEET-gruppen (Christensen et al., 2018). Forfatterne finder, at risikoen for at stå uden for arbejdsmarked og uddannelse er næsten dobbelt så stor blandt 16-24-årige i udsatte boligområder sammenlignet

med den gennemsnitlige danske unge. Ser man udelukkende på NEET-gruppen, og hvordan unge 18-årige i NEET-gruppen udvikler sig mellem 2011 og 2015, udviskes forskellene stort set mellem unge bosat i henholdsvis støttede udsatte boligområder og øvrige (ikke-støttede) boligområder. For alle 18-årige i NEET-gruppen synes der således at være en relativt stor risiko for fortsat at være i NEET-gruppen fire år efter – uanset bopæl. Christensen et al. (2018) konkluderer på den baggrund, at det er centralt at være opmærksom på, at *alle* de, der som 18-årige er i NEET-gruppen, skal støttes i at komme i gang med uddannelse og beskæftigelse.

Særlige grupper af unge tilhørende NEET-kategorien

De to studier, som vi har valgt til at belyse særlige undergrupper af unge tilhørende NEET-kategorien, tager udgangspunkt i henholdsvis varigheden af NEET (Andersen, 2017) og selvvurderet helbred blandt gruppen af unge i NEET-kategorien (Nordenmark et al., 2015). Jævnfør Eurofound's typologi fra 2016 (nævnt ovenfor) belyser sidstnævnte studie forskellen mellem forskellige typer af unge tilhørende NEET-kategorien, nemlig *the disengaged* og *the conventionally unemployed* (de frakoblede og de sædvanlige ledige (egen oversættelse)).

Andersen (2017) undersøger, hvordan baggrundskarakteristika, risikoadfærd/faktorer (defineret som stofmisbrug, psykiatriske indlæggelser, tidligt forældreskab samt kriminalitet) og fremtidsudsigter i forhold til uddannelse og arbejde fordeler sig for gruppen af danske 18-29-årige, der hverken har været i arbejde eller uddannelse *i to på hinanden følgende år* (i perioden 2000 til 2013). Ifølge Andersen (2017) udgør godt 20 % af unge mænd i denne målgruppe en særlig udsat gruppe, karakteriseret ved markant forøget risiko for psykiske problemer og en højere grad af risikoadfærd på de resterende tre risikofaktorer (sammenlignet med en gennemsnitlig ung mand i samme aldersgruppe). Hos kvinderne udgør den mest belastede gruppe ca. 10 %. De unge mænd er overrepræsenteret på alle risikofaktorer (stoffer, kriminalitet, tidligt forældreskab, psykisk sygdom), mens særligt stofmisbrug er markant. Analyserne viser, at de unge kvinder og mænd med mest omfattende risikoadfærd ikke nødvendigvis er vokset op under ugunstige vilkår, men snarere har oplevet et udfordret omsorgsmiljø (skilsmissefamilier og mor med psykisk sygdom). I forhold til målgruppens fremadrettede tilknytning til arbejdsmarkedet har de mest udsatte mænd og kvinder størst sandsynlighed for at forblive udsatte. Dog gælder der en forøget risiko for alle unge, som står uden for uddannelse og beskæftigelse i to på hinanden følgende år, for at NEET-episoder er et tilbagevendende fænomen.

Nordenmark et al. (2015) bekræfter, at der er forskel på graden af udsathed blandt unge i NEET-kategorien. Ser man på en undergruppe, som har dårligt selvvurderet helbred, viser det sig, at de har lavere tillid og mindre social aktivitet end unge, som er aktivt arbejdssøgende eller unge i uddannelse eller beskæftigelse. Forskellen er dog kun statistisk signifikant for mænd. Med andre ord er der stor forskel på mænd som jf. Eurofound's typologi kan defineres som henholdsvis *disengaged* og *conventionally unemployed*.

Unge med lavt uddannelsesniveau

4 af de valgte 12 publikationer fokuserer på unge med lavt uddannelsesniveau. Fælles for alle fire studier er, at de ser på unge, der på et givet tidspunkt *ikke* har gennemført en ungdomsuddannelse – fx *non-completer som 21-årig* (Albæk et al., 2015). Tre af studierne indsnævrer gruppen yderligere og ser på lavtuddannede unge 18-årige, der *heller* ikke er i gang med uddannelse (Østergaard et al., 2016), samt 18-(24)29-årige, som *derudover* heller ikke er i arbejde (Epinion, 2016; Katznelson et al., 2019). Studierne identificerer, hvad der karakteriserer gruppen af unge i NEET-gruppen med lavt uddannelsesniveau (Østergaard et al., 2016; Epinion, 2016), hvad der kendetegner de tidlige skift i uddannelsessystemet og på arbejdsmarkedet blandt de unge, der ikke gennemfører en ungdomsuddannelse (*non-completers*) (Albæk et

al., 2015), og hvilke handlestrategier unge i NEET-gruppen med lavt uddannelsesniveau tager i brug i forhold til at håndtere en situation uden for uddannelse og arbejde (Katznelson et al., 2019).

Østergaard et al. (2016) viser, at danske unge, der som 18-årige står uden ungdomsuddannelse og ikke er i gang med uddannelse, ofte, i sammenligning med øvrige unge, kommer fra en udsat baggrund, hvad angår socioøkonomiske forhold. Blandt alle 18-årige udgør denne gruppe, ifølge forfatterne, i 2013 13,5 %. Også i forhold til karaktergennemsnit, helbred, relationer og trivsel klarer de sig dårligere end andre unge, de udviser i højere grad forskellige former for risikoadfærd og er selv oftere udsat for krænkelser. Hvad angår tidlige skoleoplevelser er gruppen af 18-årige, som står uden ungdomsuddannelse og ikke er i gang med uddannelse, en sammensat størrelse, hvoraf såkaldt "udsatte unge", der både fagligt og socialt angiver at have haft dårlige skoleoplevelser, udgør 14 % (Østergaard et al., 2016).

Albæk et al. (2015) ser på aktiviteter blandt en lidt bredere gruppe af unge fra tre fødselskohorter som ved 21 årsalderen ikke har gennemført en ungdomsuddannelse (non-completers). I Danmark udgør denne gruppe 39 %. Albæk et al. (2015) finder, at perioden 16-20 år er domineret af uddannelsesaktivitet for knap halvdelen af disse unge. For den resterende halvdel er samme periode domineret af inaktivitet, arbejdsløshed og beskæftigelse. Ved 21 årsalderen er omkring 14 % af de unge, der ikke gennemfører en ungdomsuddannelse, kendetegnet ved at tilhøre NEET-gruppen. Ved 31 årsalderen er det tal faldet til 8 %. Analyserne peger videre på, at unge non-completers, som er inaktive eller arbejdsløse i længere eller kortere perioder mellem alder 16 og 20, efterfølgende har en svagere arbejdsmarkedstilknytning. For denne gruppe ser det således ud til at være særligt vanskeligt at komme i uddannelse og beskæftigelse senere i livet.

I følge Epinion (2016) har der i perioden fra 2006-2014 været en stigning fra 2 til 4 % blandt danske 18-24-årige med lavt uddannelsesniveau, der også står uden for uddannelse og beskæftigelse. Modsat de to ovenstående studier, som ser på enkelte eller få fødselsårsgange, opgøres størrelsen på NEET-gruppen her som et periodegennemsnit på tværs af syv aldersgrupper.

Endelig identificerer Katznelson et al. (2019), på baggrund af interview med unge i NEET-gruppen med lavt uddannelsesniveau, tre forskellige handlestrategier og måder, hvorpå der skabes mening og sammenhæng i komplekse og vanskelige situationer. Disse tre strategier er mistillids-, isolations- og værdistrategier. Mistillids- eller isolationsstrategier er begge karakteriseret ved et kortsigtet dag-til-dag perspektiv frem for systemets løsninger på udfordringer. Forskellen består i, at hvor unge, der griber til isolationsstrategien, ofte ender med fysisk isolation og/eller resigneret adfærd, så griber unge, der benytter en mistillidsstrategi, ofte til konstant handling på egen hånd. Den sidste – såkaldte værdistrategi – er heroverfor karakteriseret ved mere udadvendte og langsigtede handlinger, hvor bestemte værdier, som "fællesskab", "bæredygtighed" eller "tryghed" fungerer som retningsgivere. De unge, som handler ud fra værdistrategier, møder ifølge Katznelson et al. (2019) ofte de professionelle med en vis afstandtagen, hvis de ikke imødekommes i deres værdistrategi. En bagside ved denne type handlestrategier kan således være fastlåste situationer. Studiet konkluderer, at viden om individuelle handlestrategier er med til at nuancere billedet af unge tilhørende NEET-kategorien, for selv om de rent objektivt kan kategoriseres under samme (NEET-) definition har de meget forskellige forudsætninger for at komme videre. Fokus på de unges handlingsrettede ressourcer (Katznelson, 2019) er vigtig, i tillæg til fx de unges risikoadfærd og uddannelsesforløb, i forhold til

at forstå forskelle inden for gruppen og de barrierer, de har i forhold til at komme i uddannelse og beskæftigelse.

Unge på passiv forsørgelse i NEET-gruppen

Motiveret af implementeringen af kontanthjælpsreformen i 2014 ser Lindorf et al. (2014) på, hvad der karakteriserer gruppen af unge 18-29-årige, som har været på kontanthjælp i over 13 uger fra starten af 2010 til udgangen af 2012. Analysen inkluderer 35.458 danske unge og sonderer mellem unge kontanthjælpsmodtagere *med* (godt 11 % af analysens målgruppe) og *uden* en studentereksamen. Alle repræsenterer kontanthjælpsreformens målgruppe i kraft af, at de ikke har opnået et kompetencegivende uddannelsesniveau, står uden for uddannelse og beskæftigelse og modtager kontanthjælp.

Analysen viser, at mere end halvdelen af de unge kontanthjælpsmodtagere er faldet fra én eller flere ordinære uddannelser, siden de gik ud af folkeskolen. Blandt de unge kontanthjælpsmodtagere *uden* studentereksamen var 21 % på kontanthjælp i hele observationsperioden, mens de resterende skifter mellem selvforsørgelse, uddannelse og offentlig forsørgelse. I december 2012, ved observationsperiodens afslutning, er 57 % på offentlig forsørgelse, mens knap 17 % er i uddannelse.

I forhold til forventningen om at få unge kontanthjælpsmodtagere i gang med ordinær uddannelse viser analysen, at over 40 % af de unge *uden* studentereksamen ikke møder karakterkravet på erhvervsuddannelser, som trådte i kraft fra januar 2015 (minimum karakteren 02 i henholdsvis dansk og matematik fra folkeskolens afgangsprøve). Selv blandt kontanthjælpsmodtagere, som opfylder karakterkravet, vidner deres uddannelseshistorik om tidligere frafald (for 75 %s vedkommende) – hvoraf en stor del er sket fra erhvervsuddannelser. Analysen viser endelig, at halvdelen af de, som påbegynder uddannelse i 2010, er faldet fra igen i 2012. Fra-faldet sker primært fra erhvervsuddannelserne og professionsbacheloruddannelserne. Forfatterne konkluderer, at selvom man formår at få gruppen af unge kontanthjælpsmodtagere ud af offentlig forsørgelse, så må mange forventes at vende tilbage til kontanthjælpssystemet.

Studier, som har fokus på at forklare risikoen for senere i livet at optræde i NEET-gruppen

De 2 sidste af vores i alt 12 valgte studier, ser på, hvordan tidlig risikoadfærd og social marginalisering øger risikoen for at tilhøre gruppen af NEET i 20'erne.

Andrade et al. (2017) analyserer sandsynligheden for at være i NEET-gruppen blandt et repræsentativt udsnit af mænd og kvinder i alderen 16-24 år (N=ca. 1.440), hvis de som 15-årig har haft et højt alkoholforbrug, har røget cigaretter, har røget cannabis eller haft deres seksuelle debut. Studiet ser på risikoen for at tilhøre NEET-gruppen givet forældrenes socioøkonomiske baggrund, dvs. unge, som er vokset op i henholdsvis de øvre, mellemste og lavere socioøkonomiske grupper. Studiet viser, at tidlig risikoadfærd ikke har samme konsekvenser for alle grupper af unge. Højrisikoadfærd i 15 årsalderen er således forbundet med en forøget risiko for at tilhøre unge i NEET-gruppen – særligt blandt mænd fra nederste og mellemste gruppe i den socioøkonomiske fordeling. Studiet konkluderer, at der mangler viden om de kulturelle og strukturelle mekanismer, som gør, at tidlig risikofyldt adfærd genererer mere risiko efterfølgende for grupper af unge med lav socioøkonomisk status.

Endelig analyserer Benjaminsen et al. (2015) risikoen for at tilhøre NEET-gruppen blandt 18-24-årige unge, som i 2011 identificeres som socialt marginaliserede på baggrund af indikatorer for psykisk sygdom, misbrug, hjemløshed eller fængselsophold. Benjaminsen et al. viser blandt

andet, at social marginalisering kraftigt forøger sandsynligheden for at være i NEET-gruppen – både for 18-24-årige mænd og kvinder. De højeste andele af mænd i NEET-gruppen findes blandt socialt marginaliserede, hvis forældre ikke har en kompetencegivende uddannelse. Her viser analysen, at over halvdelen står uden for uddannelse og beskæftigelse som 28-årige. For socialt marginaliserede kvinder, hvis forældre ikke har kompetencegivende uddannelse, ser situationen værre ud. Her er godt 68 % i NEET-gruppen som 28-årige. Forskellen mellem mænd og kvinder skyldes ifølge forfatterne en lav andel af beskæftigede blandt kvinder i marginaliserede grupper.

2.2.3 Opsamling på tværs af studier og selektionskriterier

De 12 studier, vi har valgt at inkludere her, viser bredden af analyser af unge tilhørende NEET-gruppen. Som nævnt i indledningen måler NEET-indikatoren en meget heterogen gruppe af unge, som det ofte er nødvendigt at indsnævre og afgrænse yderligere, når der skal gennemføres meningsfyldte kvantitative såvel som kvalitative analyser. Sammenligner vi de 12 studier på trods af disse forskelle, kan vi dog se, at en række udfordringer, barrierer og behov går igen. De opsummeres nedenfor under fire hovedoverskrifter.

1. **De unges risikoadfærd/risikofaktorer har betydning for senere at stå uden for uddannelse og beskæftigelse, og dem, som står uden for uddannelse og beskæftigelse i længere tid, har markant forøget sandsynlighed for risikoadfærd**

Risikoadfærd og risikofaktorer måles i de inkluderede publikationer gennem survey og registerdata og operationaliseres som forbrug/misbrug af alkohol, stoffer, tidlig seksuel debut, tidligt forældreskab, psykisk sygdom og kriminalitet. Samlet set peger publikationerne på at:

- Tidlig risikoadfærd – uanset omfang – øger risikoen for senere at tilhøre NEET-gruppen (Andrade et al., 2017), men tidlig risikoadfærd har ikke samme konsekvenser for alle unge. Unge med lavere socioøkonomisk baggrund er i større risiko for at tilhøre NEET-gruppen som konsekvens af deres tidlige risikoadfærd end unge med høj socioøkonomisk baggrund.
- Unge, som fra 18-29 årsalderen har stået uden for uddannelse og arbejdsmarkedet i to år i træk, er kendetegnet ved en række sammenfaldende risikofaktorer (kriminalitet, misbrug osv.).
- Risikoadfærdens omfang og karakter har betydning for muligheden for at træde ud af NEET-gruppen igen – jo mere risikoadfærd/risikofaktorer desto større barrierer i forhold til at forlade NEET-gruppen. Det afspejler de forskelle, som NEET-kategorien rummer (Andrade et al., 2017; Andersen, 2017).
- Unges motivationsarbejde (Katznelson et al., 2017) kan være en faktor, som er afgørende for, at unge kan komme tilbage i uddannelsessystemet. Det er måske endda en overset faktor, som kan være med til at differentiere blandt den heterogene NEET-gruppe.

2. **Baggrundsfaktorer, tidlig social marginalisering og negative skoleerfaringer har betydning for senere at tilhøre NEET-gruppen**

At NEET-gruppen og risikoen for at stå uden for uddannelse og beskæftigelse har en social slagside – særligt i kombination med risikoadfærd og risikofaktorer – vidner en række af de inkluderede publikationer om:

- Hvis udsatte unge har dårlige skoleoplevelser, ufaglærte forældre og et karaktersnit fra folkeskolen på under 4, så har han/hun 39 % risiko for ikke at være i uddannelse som 18-årig. Karaktererne er den stærkeste forudsigelse for, om den unge står uden for uddannelsessystemet som 18-årig. Gode skoleoplevelser kan sænke denne risiko til 24 % (Østergaard et al. 2016).
- Særligt blandt mænd fra de nederste og mellemste grupper i den socioøkonomiske fordeling er højrisikoadfærd i 15 årsalderen forbundet med en forøget risiko for NEET (Andrade et al., 2017). Omvendt synes unge mænd fra øverste gruppe af fordelingen at være beskyttet mod samme NEET-risiko trods højrisikoadfærd.
- Risikoen for at stå uden for arbejdsmarkedet er dobbelt så stor blandt 16-24-årige i udsatte boligområder sammenlignet med den gennemsnitlige danske unge (Christensen et al., 2018).
- Unge kontanthjælpsmodtagere uden for uddannelse og beskæftigelse har ofte en historik med frafald i det ordinære uddannelsessystem – frafaldet sker ofte fra erhvervsuddannelser (Lindhof et al., 2014).
- Ud over ugunstige opvækstvilkår såsom forældres lavere uddannelses- og indkomstniveau synes også omsorgsmiljøet under opvæksten at være dårligere blandt unge i NEET-gruppen. Blandt de mest udfordrede i NEET-gruppen er således en overrepræsentation af mødre med psykisk sygdom samt skilsmissehistorik (Andersen, 2017).
- Mens de højeste andele af mænd og kvinder i NEET-gruppen findes blandt socialt marginaliserede, hvis forældre ikke har en kompetencegivende uddannelse, så synes risikoen for at være i NEET-gruppen blandt psykisk syge misbrugere at være uafhængig af forældrenes uddannelsesniveau (Benjaminsen et al., 2015).

3. **NEET-episoder har betydning for efterfølgende tilknytning til arbejdsmarkedet**

Flere studier ser isoleret på betydningen af tidlige NEET-episoder for unges efterfølgende kontakt til arbejdsmarked og uddannelsesinstitutioner og risiko for gentagne NEET-episoder.

- For alle 18-årige i NEET-gruppen synes der at være en relativt stor risiko for fortsat at være i NEET-gruppen fire år efter uanset bopæl. Det er således centralt at være opmærksom på, at *alle* de, der som 18-årige er i NEET-gruppen, skal støttes i at komme i gang med uddannelse og beskæftigelse (Christensen et al., 2018).
- Ikke færdiggjort uddannelse som 21-årig indebærer en forøget risiko for senere (ved alder 26 og 31) at befinde sig i NEET-gruppen. Særligt blandt non-completers med tidlige forløb domineret af inaktivitet og arbejdsløshed (Albæk et al., 2015).
- Tidlige erfaringer med arbejdsløshed øger sandsynligheden for senere at opleve arbejdsløshed (Albæk et al., 2015).
- Mange unge kontanthjælpsmodtagere, som kommer i gang med (ny) uddannelse, falder efterfølgende fra. Selvom gruppen hjælpes ud af deres NEET-status, vender mange tilbage igen (Lindhof et al., 2014).

4. Institutionelle og strukturelle vilkår sætter afgørende rammer for unges transitioner

Hvad angår den strukturelle kontekst – i dette tilfælde de danske uddannelsesinstitutioner og det danske arbejdsmarked – er der følgende tværgående fund.

- Størstedelen af de 21-årige, der endnu ikke har gennemført en ungdomsuddannelse, har tilbragt det meste af tiden frem mod alder 21 i enten beskæftigelse eller uddannelse. Ikke færdiggjort uddannelse som 21-årig implicerer således langt fra altid, at den unge er sprunget tidligt fra eller er droppet helt ud af uddannelsessystemet (Albæk et al., 2015), men afspejler en sammensat gruppe af unge, hvoraf mange i lange perioder af deres tidlige forløb efter folkeskolen har kontakt til uddannelsessystemet og er aktive på de danske ungdomsuddannelser, særligt erhvervsuddannelserne – uden dog at afslutte og komme videre. Det illustrerer vigtigheden af at hjælpe unge, som er i gang, og måske skal bruge længere tid end gennemsnitte til at gennemføre deres uddannelsesforløb og/eller hjælpe dem til at træffe gode valg omkring uddannelseskift mv.
- Helms Jørgensen et al. (2019) peger på, at særligt overgangen fra ungdomsuddannelse til beskæftigelse er blevet vanskeliggjort for unge, som forlader skolen tidligt, og de, som ikke har kompetencegivende uddannelseskvalifikationer. Bäckman et al. (2015) bidrager med en nuancering ved at pege på, at risikoen for fremadrettet at befinde sig uden for uddannelse og beskæftigelse er størst blandt unge, som falder fra *tidligt* i ungdomsuddannelsesforløbet. Det at oparbejde kvalifikationer fra to til tre års ungdomsuddannelse, uden at de dog formelt set er kompetencegivende, synes således at være bedre end et enkelt års uddannelse.
- Endelig viser Lindorf et al. (2014), at erhvervsuddannelsernes adgangskrav fra 2015 kan have vanskeliggjort overgangen fra folkeskole til ungdomsuddannelse yderligere for unge med meget lave dansk- og matematikkarakterer fra folkeskolen.

2.3 Projekter og indsatser

Den følgende kortlægning bygger på udsøgning og gennemlæsning af 42 evalueringer fra 2009 og frem til i dag samt 10 evalueringer, som opfylder alle 7 udvælgelseskriterier (jf. afsnit 2.1.1). Studierne har ikke nødvendigvis en sådan karakter, at der kan måles statistiske årsagssammenhænge, men studierne har alligevel relevans, da de kan give vigtig viden om virkningsfulde faktorer.

Kortlægningens centrale konklusioner:

- Parallele indsatser understøtter NEET-gruppen bedst til at komme i uddannelse og beskæftigelse. Dette gælder også unge med udfordringer ud over manglende uddannelse og ledighed.
- Der mangler klare parametre for indretning af parallelle indsatser.
- Helhedsorienterede indsatser over tid er centrale for succes (fx mellem grundskole og ungdomsuddannelse).
- Motivationsorienteringer skal i højere grad tænkes ind i indsatser.
- Ydelsessænkning har effekt for de stærkeste i NEET-gruppen. Mere uklart i forhold til unge med udfordringer ud over ledighed.

Helt overordnet er der begrænset med viden om, hvad der har kausal effekt i forhold til at flytte NEET-gruppen tættere på job eller uddannelse i en dansk kontekst. Det skyldes blandt andet,

at indsatser og projekter ofte er sammenflettede som forskellige delelementer i en helhedsorienteret indsats, hvorfor effekter af enkeltstående indsatser er vanskelige at isolere.

Særligt har vi begrænset viden om, hvad der virker for undergrupperne af NEET-gruppen, som har andre udfordringer ud over mangel på job eller uddannelse. Netop fordi NEET-gruppen er så heterogen i forhold til alder, udfordringer og baggrund, betyder det, at det i praksis er vanskeligt at tilrettelægge individuelle indsatser (Andersen, 2017).

Derfor vil vi i denne del af litteraturstudiet opdele NEET-gruppen i to undergrupper:

1. Unge med ledighed og manglende uddannelse som udfordring
2. Unge med andre udfordringer ud over ledighed og manglende uddannelse.

I de følgende afsnit har vi lavet nogle centrale tematiske nedslag for at belyse, hvad vi ved, og i forhold til, hvilke aspekter der endnu mangler viden.

2.3.1 Parallele indsatser kan skabe progression, men hvordan indrettes de bedst?

En gennemgående konklusion, der kan udledes af danske evalueringer af indsatser for NEET-gruppen, er på ingen måde overraskende eller ny: Der opnås en positiv effekt for de unge, når en flerhed af indsatser igangsættes parallelt for at få de unge i uddannelse eller beskæftigelse (Svarer et al., 2014; Eskelinen, 2013; Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2012; Marselisborg Praksisvidencentret, 2011).

Eksempelvis fremhæver Svarer et al. (2014) i en evaluering af mentorindsats til unge uden uddannelse og job, at en vigtig forudsætning for en velfungerende mentorindsats er, at der er sammenhæng til andre indsatser. Her er det særligt centralt, at der er et godt samarbejde mellem mentor og sagsbehandler, da det sikrer, at den lediges forløb bliver koordineret og fokuseret, så man i højere grad kan få den unge nærmere uddannelse eller job.

Det virker også til, at parallelle indsatser er vejen til uddannelse og beskæftigelse for undergruppen af NEET-gruppen, som har udfordringer ud over ledighed (Rosholm et al., 2019). Et eksempel på en parallel indsats er brobygning til uddannelse, som kombinerer uddannelsespraktik, mentorordning og klasseværelsestræning. Evalueringen af *Brobygning til uddannelse* viser, at der var større effekter på overgang til uddannelse blandt de mest udsatte unge (dvs. de ikke-uddannelsesparate⁸ og unge med psykiatriske diagnoser) (ibid). I den kvalitative del af evalueringen af *Brobygning til Uddannelse* bliver der identificeret tre indsatsområder, der er centrale for at hjælpe de unge videre i uddannelse (Görlich et al., 2016). For det første, at de unge selv oplever at kunne gennemføre en uddannelse. For det andet, at de unge selv oplever at have en meningsfuld plan i forhold til, hvad der skal ske med dem selv fremadrettet. For det tredje, at de unge oplever at have fået et øget fagligt og socialt netværk. For at realisere de tre indsatsområder fremhæver Görlich et al., (2016) tre redskaber, som er særligt centrale. Disse tre redskaber er mentorordning, praktik og oplevelse af faglig progression. Man skal dog være varsom med at konkludere, at alle former for parallelle indsatser er brugbare på baggrund af resultaterne fra *Brobygning til uddannelse*, fordi parallelle indsatser succes i høj grad afhænger af den konkrete sammensætning af indsatser i forløbet og målgruppen for indsatserne.

⁸ Ifølge Bekendtgørelse om Uddannelsesparathedsvurdering: (<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=210520>).

Der er forskellige bud på, hvilke typer af indsatser der kombineres bedst, så den parallelle indsats har størst effekt. I sin ph.d.-afhandling omkring NEET-gruppen argumenterer Görlich (2016) for, at de parallelle indsatser skal indeholde tre tiltag:

1. *Individuelt rettede tiltag*, som fokuserer på de unges selvudvikling, motivation, kompetencer osv.
2. *Relationelle tiltag*, som i særlig grad omhandler mentorordninger og til dels også generelt socialt netværk
3. *Organisatoriske tiltag*, som omhandler, hvordan tiltagene udføres via målretning og samarbejde mellem ungeinstanser.

Et andet bud på, hvordan de parallelle indsatser skal indrettes, kommer fra Væksthusets Forskningscenter (Rosholm et al., 2018), som dog har alle aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere som målgruppe og dermed ikke kun fokus på unge. Her konkluderes det, at der især skabes progression, når en *jobrettet indsats* (fx virksomhedspraktik) igangsættes parallelt med en af følgende:

1. Social indsats (fx social mentor),
2. Helbredsrettet indsats (fx misbrugsbehandling)
3. Opkvalificerende indsats (fx opkvalificering af almenfaglige kompetencer).

På baggrund af disse tre studier er det vanskeligt at anbefale én bestemt kombinatorik for parallelle indsatser, hvorfor det i særlig grad er relevant for fremtidige projekter at beskæftige sig med at undersøge dette nærmere. Ydermere vil det være relevant at klarlægge, hvordan parallelle indsatser skal indrettes i forhold til unge ledige med og uden udfordringer ud over ledighed, da de to grupper har forskellige behov i forhold til indsatstyper (Andersen, 2017).

2.3.2 Helhedsorienterede indsatser over tid

Vores kortlægning viser også, at det er vigtigt, at man tænker helhedsorienteret og langsigtet med henblik på, at forskellige aktører (typisk offentlige) samarbejder, så de unge i NEET-gruppen eksempelvis ikke bliver tabt i overgangen fra jobcenter til uddannelsesinstitution (fx FGU) eller fra grundskole til ungdomsuddannelse (Deloitte, 2012; CeFu et al., 2012).

Jobcentrenes brug af uddannelsespålæg var et eksempel på manglende samarbejde mellem offentlige institutioner. I en evaluering (Deloitte, 2012) konkluderes det samlet set, at uddannelsespålægget har haft en positiv effekt på, at flere unge påbegynder en uddannelse, herunder også unge, der ellers ikke ville have påbegyndt en uddannelse. Problemet er dog, at uddannelsespålægget kun i begrænset omfang understøtter målet om gennemførelse af uddannelse, fordi uddannelsespålægget ikke bliver formidlet videre fra jobcentret til uddannelsesinstitutionerne, hvorfor særlige aktiviteter ikke igangsættes for de unge med uddannelsespålæg. Det er derfor nødvendigt, at der igangsættes helhedsorienterede indsatser over tid, som kan støtte dem hele vejen til gennemførelse af uddannelse.

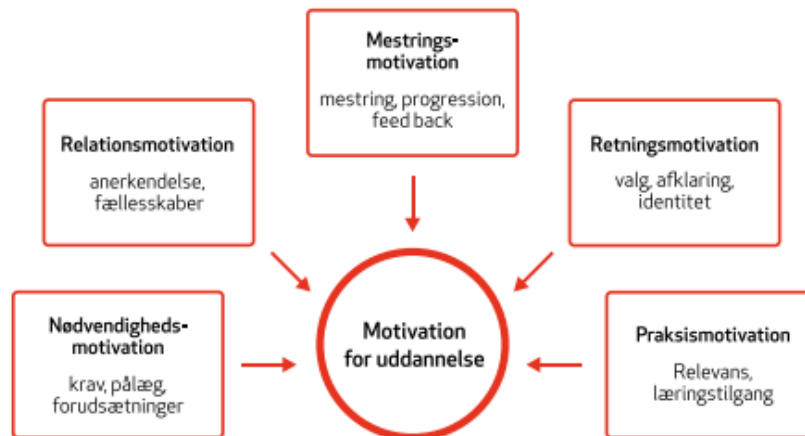
Ungepakke II kan ses som en helhedsorienteret indsats over tid, hvor man forsøger at støtte de unge fra grundskolen til gennemførelse af en ungdomsuddannelse med en række initiativer, der sikrer hjælp gennem hele processen (CeFu et al., 2012). Ungepakke II betyder, at lærere allerede i grundskolen skal arbejde med eleverne med henblik på at afklare valg af ungdomsuddannelse. Endvidere retter en række initiativer sig mod overgangen mellem grundskolen og ungdomsuddannelserne, hvor der igangsættes initiativer rettet mod unge, der ikke er klar til at

starte på en ungdomsuddannelse. Ydermere sætter ungepakken ind på ungdomsuddannelserne gennem målretning af vejledningsressourcer mod frafaldstruede unge og igangsættelse af nye uddannelsesinitiativer. CeFu et al. (2012) viser gennem en umiddelbar sammenligning, at NEET-gruppen er reduceret markant fra 5.611 til 3.411 personer (en reduktion på cirka 39 %) fra iværksættelsen af Ungepakke II og halvandet år frem (fra januar 2011 til juni 2012). Endvidere viser CeFu et al. (2012) gennem en multilevel-analyse, at Ungepakke II signifikant reducerer risikoen for, at en ung kommer i NEET-gruppen. Evalueringen viser dog, at det især er unge uden udfordringer ud over ledighed, som får mest ud af støtten i forhold til overgangen til ungdomsuddannelse og fastholdelse på ungdomsuddannelsen. Det skyldes, at der er nogle centrale udfordringer i forhold til de unge med udfordringer ud over ledighed i forbindelse med overgangen fra grundskole til ungdomsuddannelse og i forbindelse med fastholdelse på ungdomsuddannelserne. *For det første* påpeges det i evalueringen, at der mangler reelle alternative tilbud i overgangen fra grundskole til ungdomsuddannelse til unge, der ikke er parate til en ungdomsuddannelse. I nogle kommuner er der reelle tilbud, men de er meget afgrænsede og graden af aktørsamarbejdet lavt, hvorfor effekten af indsatserne er minimal. Her vurderer CeFu et al. (2012), at man i højere grad skal tænke i parallelle indsatser. *For det andet* er det svært at fastholde de unge på ungdomsuddannelserne. Her er det mere uklart, hvad der virker, men det nævnes, at visse unge har så store problemer, at effekten af fastholdelsesindsatsen er begrænset. En del af udfordringerne omhandler de unges sociale baggrund, men også problematikker relateret til uddannelsesparathedsvurderingen og optagelsen af reelt uafklarede unge spiller ind. Her vil det højst sandsynlig hjælpe, hvis alternative tilbud i overgangen mellem grundskole og ungdomsuddannelserne udvikles og forbedres.

2.3.3 Motivation skal være et centralt fokus i indsatser

Betydningen af motivation for uddannelse blandt unge i NEET-gruppen er et område, som er meget underbelyst (Katznelson, 2017). Dette er problematisk, da Katznelson (2017) fremhæver, at manglende motivation er en vigtig årsag til, at de unge i NEET-gruppen har problemer med at komme tættere på uddannelse. De unges manglende motivation bunder i negative skoleoplevelser, afbrudt uddannelse, fravær osv. Den manglende motivation fremhæves af de professionelle, som arbejder med de unge, som en meget stor barriere i forhold til at få NEET-gruppen i uddannelse (ibid.). De professionelle oplever store udfordringer med de unge i forhold til manglende fremmøde, engagement, forberedelse, prioritering osv. Det svingende engagement og fremmøde blandt de unge betyder, at det er svært for de professionelle at skabe udvikling i de unges forløb, og det svært for projekter og uddannelsesinstitutioner at få hold til at fungere som grupper. Det er dermed også svært for de professionelle at etablere sammenhængende forløb, hvor den unges progression bliver tydelig (Katznelson & Görlich, 2017). Ifølge Katznelson (2017) er det derfor vigtigt, at man forsøger at indtænke motivation som helt centralt i fremtidige indsatser. Her fremhæves motivationsmodellen, som indeholder fem motivationsorienteringer i form af nødvendigheds-, relations-, mestrings-, retnings- og praksismotivation (se Figur 2.2), hvor motivationen blandt de unge bliver stærkere af jo flere motivationsorienteringer, som inddrages i en indsats.

Figur 2.2 Motivationsmodellen



Kilde: Katznelson & Görlich (2017).

I Katznelson & Görlich (2017) fremhæves flere indsatser, som formår at inddrage flere motivationsorienteringer i form af snusepraktik, gruppevejledning, co-operativ learning og ungeinddragende evalueringspraksis. Disse indsatser er eksempler, så de er ikke de eneste indsatser, der kan bruges for at fremme de unges motivation for uddannelse. Det centrale er, at fremtidige indsatser indtænker de forskellige motivationsorienteringer, så et 'motivationssspil' kan opstå, hvilket virker fremmende for de unges motivation. Det er altså vigtigt, at man forsøger at inddrage så mange motivationsorienteringer i en indsats.

2.3.4 At sænke ydelsesniveauet har en effekt for de stærkeste – nødvendighedsmotivation

Med kontanthjælpsreformen fra 2014 blev de 25-29-årige uddannelsesparate sat betragteligt ned i ydelse – fra kontanthjælp på voksensats til uddannelseshjælp på SU-niveau. Dette – og generel brug af differentieret ydelsesniveau på ungeområdet – gør det interessant at belyse, hvad evalueringer viser om betydningen af en sænkelse af ydelsesniveauet.

Positive korttidseffekter af at sænke ydelsesniveauet

Flere evalueringer af kontanthjælpsreformen viser positive resultater og konkluderer, at reformen i månederne efter havde en signifikant positiv effekt på beskæftigelse og uddannelse blandt de unge uddannelsesparate (Beskæftigelsesministeriet, 2016; Kraka, 2015). Beskæftigelsesministeriet (2016) finder gennem et kvasiekperimentelt design, at reformen betyder, at der i indsatsgruppen er cirka 750 ekstra afgange til uddannelse og beskæftigelse, hvilket svarer til cirka 8 % af kontrolgruppen.

Ydermere viser evalueringerne, at unge uddannelsesparate med store problemer ud over ledighed (alkoholmisbrug, stofmisbrug eller hjemløshed) ligeledes i højere grad overgår til uddannelse og beskæftigelse som følge af kontanthjælpsreformen, selvom det dog er i mindre grad sammenlignet med øvrige unge, som modtager uddannelseshjælp (Børne- og Socialministeriet, 2016).

De aktivitetsparate og incitamenter

De aktivitetsparate bliver ikke ramt af ydelsessænkningen, da kontanthjælpsreformen gennem et tillæg til aktivitetsparate sikrer, at denne gruppe modtager samme ydelsesniveau som før.

En stor kvalitativ analyse af danske jobcentre (Deloitte, 2016) viser dog, at rådighedssanktioner har størst effekt på beskæftigelse blandt de uddannelsesparate og jobparate (heriblandt unge), mens rådighedssanktioner virker dårligst, hvis overhovedet, på de aktivitetsparate. Af den grund skal man være varsom med at konkludere, at sænkning af ydelsesniveauet er en virksomhedsfuld indsats, da det især er de stærkeste ledige, som reagerer positivt på en ydelsessænkning. Da Deloitte (2016) ikke udelukkende undersøger unge ledige, mangler der stærkere evidens for, hvordan unge, som ikke vurderes til at være i stand til at begynde på en uddannelse eller tage et job på kort sigt, vil reagere på stærkere økonomiske incitamentter i form af en ydelsessænkning.

2.4 Opsummering

Konklusion på litteraturstudiet er, at der er en række udfordringer forbundet med at anvende den internationale betegnelse NEET til at indfange den stigende andel af danske unge, som står uden for uddannelse og beskæftigelse. For det første er der i den internationale litteratur ikke enighed om, *hvad* der definerer unge i NEET-gruppen. I rapporter fra OECD, Eurostat, og DST bliver NEET således defineret forskelligt. For det andet indfanger betegnelsen NEET en meget heterogen gruppe af unge, hvilket har betydet, at forskellige danske studier har indsnævret definitionen af NEET yderligere for at identificere de grupper af unge, som har de største udfordringer med at komme i arbejde eller beskæftigelse.

Ser vi på tværs af de forskellige måder at operationalisere NEET på, (som altså ikke altid er den samme måde) finder vi imidlertid, at der i flere studier peges på en gruppe unge udsatte NEET, der kan karakteriseres som udsatte (eller særligt udsatte). Et vigtigt karakteristika ved denne udsathed består i, at den både rummer sociale, helbredsmæssige og faglige udfordringer. De udsatte unge i NEET-gruppen er således karakteriseret ved en større koncentration af sociale, helbredsmæssige og faglige risikofaktorer, ligesom en tidlig koncentration af sådanne faktorer øger risikoen for senere i livet at være i NEET-gruppen.

I forhold til at få begreb om de unge, som er længst væk fra uddannelse og beskæftigelse, peger litteraturstudiet således på nødvendigheden af at indsnævre definitionen af NEET, således at vi både tager højde for koncentrationen af udfordringer og følger udviklingen over tid. Tidsdimensionen er vigtig, da det at være udsat i NEET-gruppen er forbundet med, at risikofaktorer akkumulerer og dermed betyder, at de unge kommer længere væk fra en mulig deltagelse i arbejdsmarkedet eller uddannelse. De mest udsatte unge mænd og kvinder er dermed i risiko for, at NEET bliver en permanent tilstand.

I de følgende kapitler har vi taget afsæt i disse fund og valgt at indsnævre vores fokus til analyser af unge udsatte NEET, som har særligt vanskeligt ved at komme videre i livet (vi kalder målgruppen udsatte NEET-gruppen), og vi ser på, hvordan forskellige barrierer og risici er forbundet på forskellige tidspunkter i deres liv.

3 Mønstre i den unge udsatte NEET-gruppe – et kvantitativt perspektiv

På tværs af forskellige definitioner af NEET har tidligere studier vist en klar sammenhæng mellem unge i NEET-gruppen og deres socioøkonomiske baggrund (fx OECD, 2016; Andersen, 2017). Denne sammenhæng fremgik også tydeligt af litteraturstudiet i kapitel 2. Derudover pegede litteraturstudiet på, at risikoadfærd/risikofaktorer blandt ungepopulationen ligeledes synes at hænge sammen med at stå uden for uddannelse og beskæftigelse – både som medvirkende faktor til, at en ung oplever at stå uden for i en længere periode, og som fastholdende faktor, der kan gøre det vanskeligere for den unge at forlade positionen at stå udenfor. Ud over risikofaktor er som lav selvtillid, mentale helbredsproblemer, misbrugsproblemer og tidlig forældreskab pegede litteraturstudiet på, at lave karakterer fra folkeskolen samt dårlige, tidlige skoleoplevelser øger risikoen for at være i NEET-gruppen som 18-årig.

I dette kapitel ser vi nærmere på undergruppen af unge, som ikke bare står uden for arbejdsmarkedet og uddannelsessystemet i en given uge (som NEET), men som har stået uden for et helt år, og som i tillæg ikke har uddannelse ud over grundskoleniveau. Denne målgruppe er betydelig indsnævret i forhold til den brede NEET-betegnelse (som beskrevet i litteraturstudiet i kapitel 2), men matcher i højere grad den delmængde af NEET-gruppen, som vi analyserer i det kvalitative studie i kapitel 4. Vi vælger derfor at betegne dette kapitels målgruppe som *de unge udsatte NEET* eller blot *udsatte NEET-gruppen*.

Først identificerer vi denne gruppe ved hjælp af registerdata. Herefter kan vi tegne et billede af både, hvor mange der tilhører gruppen, hvad deres forældres baggrund er, og på hvilke punkter de adskiller sig fra andre unge i forhold til en række risikofaktorer i løbet af deres opvækst. Disse faktorer inkluderer bl.a. skolegang, arbejdsmarkedstilknøytning, familieforhold, helbred og kriminalitet.

I den anden del af analysen undersøger vi, hvilke typer af risikofaktorer der har størst indflydelse på sandsynligheden for at indgå i den udsatte NEET-gruppe, og hvilket tidspunkt i opvæksten og ungdommen de forskellige faktorer har størst indflydelse på sandsynligheden for, at et barn ender i den udsatte NEET-gruppe som ung.

Endelig ser vi, i den tredje og sidste del af analysen, nærmere på, hvor i landet de unge i den udsatte NEET-gruppe bor og på deres flyttemønstre på tværs af danske kommuner. Denne del af analysen har til formål bl.a. at undersøge, hvilke kommuner der har en relativt høj andel af unge i den udsatte NEET-gruppe, og hvorfor dette er tilfældet.

3.1 Hvem er de unge i den udsatte NEET-gruppe?

Danmarks Statistik, Eurostat og OECD definerer alle i NEET-gruppen udelukkende på baggrund af, om de unge er uden for både beskæftigelse og uddannelse.⁹ Som diskuteret i Kapitel 2, ved vi dog fra den internationale litteratur, at dette resulterer i en meget bred og forskelligartet gruppe, som omfatter alt fra unge, der blot midlertidigt er mellem fx job- eller uddannelsesskifte, til unge, der grundet fx sygdom ikke kan deltage i uddannelse eller beskæftigelse.¹⁰

⁹ Se afsnit 2.1.2 i Kapitel 2 for en detaljeret gennemgang af, hvordan alle tre institutioner definerer NEET-gruppen.

¹⁰ Se afsnit 2.1.3.

Vi identificerer gruppen af unge udsatte NEET ved hjælp af registerdata fra Danmarks Statistik fra 2017 (se Boks 3.1).

Boks 3.1 Datagrundlag: registerdata på individniveau

Vi identificerer den udsatte NEET-gruppe på baggrund af data fra en række offentlige registre, der indsamles af Danmarks Statistik. Dette dækker bl.a. registre over de unges uddannelse, erhvervsindkomst og deres brug af offentlige overførsler. 2017 er det seneste år for, hvilke data der er tilgængelige, og vi identificerer derfor den udsatte NEET-gruppe på baggrund af de oplysninger, vi har om de unge i 2017.

Når vi senere sammenligner de unge i den udsatte NEET-gruppe med andre unge, ser vi også tilbage på de unges opvækst og kobler derfor 2017-data, med registerdata fra tidligere år i de unges liv.

Ud fra disse data identificerer vi analysens målgruppe på baggrund af ti kriterier (se Figur 3.1).

For det *første* har vi valgt at, de unge skal være mellem **18 og 24 år gamle i 2017**. Grunden til, at vi har valgt en nedre grænse på 18 år i stedet for 16 år, som fx er den nedre grænse Danmarks Statistik arbejder med, skyldes primært, at vi ønsker at se tilbage i tid på de unges opvækst og skolegang, men også fordi det er her, jobcentrene møder de unge i forbindelse med, at de når alderen for at få udbetalt en række offentlige ydelser.^{11,12}

For det *andet*, har vi valgt kun at inkludere unge, der er **kommet til Danmark for første gang før 15 årsalderen**. Dette skyldes også, at vi ønsker at se tilbage i tid, og som minimum gerne vil have, at de unge har været i landet i folkeskolealderen.

For det *tredje* har vi valgt, at de unge i gruppen skal opfylde fire kriterier, som tilsammen sikrer, at de **i løbet af et helt år (2017) hverken har været i uddannelse eller beskæftigelse** (se Figur 3.1.). Dette er for ikke at inkludere unge i analysen, som blot midlertidigt er mellem fx job- eller uddannelsesskifte. Desuden sikrer dette kriterie, at vi udvælger de unge, der reelt har svært ved at komme i uddannelse eller beskæftigelse.

For det *fjerde*, har vi af samme grund valgt at frasortere unge, der ikke er i Danmark, fordi de holder sabbatår i udlandet. Da det ikke er muligt at se dette direkte i registrene, har vi valgt at stille krav om, at de unge i gruppen **ikke må have været bosat uden for Danmark i 2017**. Dette fremgår dog kun af registrene, hvis den unge har anmeldt sig folkeregisteret, imens han eller hun rejser rundt i udlandet, hvilket ikke altid vil være tilfældet. Vi har derfor som yderligere kriterie valgt, at de unge i gruppen skal have modtaget uddannelseshjælp, kontanthjælp eller dagpenge minimum én gang i 2017.

For det *femte*, har vi valgt at **frasortere unge, der er gået direkte på førtidspension som 18-årige**, såsom fx multihandicappede unge, der er ude af stand til at deltage i uddannelse eller beskæftigelse, da denne gruppe unge har nogle helt særlige behov. Derudover har vi valgt at **frasortere unge, som har afsluttet en uddannelse højere end grundskoleniveau**. Dette er bl.a. fordi, at unge med en gymnasial baggrund, som opfylder alle andre kriterier, ikke i

¹¹ Danmarks Statistiks definition af NEET-gruppen diskuteres i afsnit 2.1.2.

¹² Jobcentrene kan dog godt have mødt de unge før 18 årsalderen. Med loven om den sammenhængende kommunale ungeindsats, som trådte i kraft 1. august 2019, har kommunerne pligt til at etablere en sammenhængende ungeindsats på tværs af uddannelses-, beskæftigelses- og socialindsatsen for unge under 25 år uden en ungdomsuddannelse (<https://www.kl.dk/kommunale-opgaver/beskaeftigelse/kommunal-ungeindsats/>)

samme grad står over for de problemer, som de, der kun har grundskolen, gør.¹³ Dette valg baseres desuden på fund fra litteraturstudiet, hvor Bäckman et al. (2016) peger på, at risikoen for fremadrettet at befinde sig uden for uddannelse og beskæftigelse er størst blandt unge, som falder fra *tidligt* i ungdomsuddannelsesforløbet. Det at oparbejde kvalifikationer fra to til tre års ungdomsuddannelse, uden at de dog formelt set er kompetencegivende, synes således at være bedre end et enkelt års uddannelse. Derudover finder Albæk et al. (2015), at unge, der ved 21 årsalderen ikke har gennemført en ungdomsuddannelse, har en forøget risiko for senere at stå uden for uddannelse og beskæftigelse, mens Helms Jørgensen et al. (2019) finder, at overgangen fra ungdomsuddannelse til beskæftigelse bliver vanskeliggjort for unge, som forlader skolen tidligt, og som ikke har kompetencegivende uddannelseskvalifikationer.¹⁴

Endelig er unge med en gymnasial uddannelse frasorteret, fordi vi i denne undersøgelse har fokus på de helt unge under 25 år. Det betyder, at de unge med en gymnasial uddannelse, der har stået uden arbejde og uddannelse i et helt år, minimum vil være 20 år og dermed i gennemsnit ældre end de øvrige i gruppen.

Disse valg betyder ikke, at vi ikke mener, at fx unge med en gymnasial uddannelse potentielt kan blive udsat eller få problemer med at komme i job eller uddannelse senere i livet, men blot at vi ønsker at fokusere på en homogen gruppe i denne analyse.

Selvom "Training" i NEET-definitionen ofte opfattes som synonym med aktivering, så indgår unge under aktivering også i vores gruppe af udsatte NEET. Dette følger også Danmarks Statistiks opgørelse af NEET-populationen. Dermed risikerer vi ikke at udelukke unge på uddannelseshjælp, der er bundet af forskellige aktiveringskrav.

Figur 3.1 Udvalgelseskriterier for den udsatte NEET-gruppe

Kriterie	Formål	Antal
1. 18-24-årige i 2017	Frasortere unge uden for aldersgruppe	532.621
2. Kommet til landet inden 15 årsalderen	Frasortere unge, der har været i landet i relativt kort tid	472.568
3. Ingen lønindkomst i 2017		91.802
4. Er ikke påbegyndt uddannelse i 2017	Frasortere unge, der enten har været i arbejde eller under uddannelse i 2017	39.498
5. Har ikke modtaget SU i 2017		25.075
6. Højeste uddannelse er afsluttet før 2017		23.680
7. Har ikke været bosat uden for Danmark i 2017	Frasortere unge, der holder sabbatår i udlandet	23.680
8. Har modtaget offentlig forsørgelse i 2017		16.623
9. Er ikke gået på førtidspension som 18-årig	Frasortere unge multihandicappede, der er gået direkte på førtidspension	16.260
10. Højest afsluttede uddannelse er grundskolen	Frasortere unge med en gymnasial uddannelse	14.285

Note: Antallet i målgruppen er angivet ud for de blå søjler efter inklusion af hvert kriterie. Antallet i den endelige målgruppe er vist nederst i figuren ved siden af det orange mærke. .

Kilde: Registerdata fra Danmarks Statistik.

¹³ Se Bilagstabel 2.1 for sammenligninger af gennemsnitsværdier for en række risikofaktorer for unge med og uden en gymnasial uddannelse, som alle opfylder de øvrige kriterier for den udsatte NEET-gruppe.

¹⁴ Se afsnit 2.2.3 i Kapitel 1.

Når alle ti kriterier er opfyldt, står vi tilbage med en relativt lille gruppe på 14.285 unge, som udgør knap 2,7 % af det samlede antal 18-24-årige i 2017. Det er denne gruppe, vi efterfølgende refererer til som den udsatte NEET-gruppe. Hvordan adskiller unge i den udsatte NEET-gruppe sig fra andre unge?

For at undersøge, hvordan unge i den udsatte NEET-gruppe adskiller sig fra andre unge, sammenligner vi unge i denne gruppe med gruppen af alle andre unge, som var mellem 18-24 år i 2017, og som enten er født og opvokset i Danmark, eller som er kommet til landet inden 15 årsalderen.¹⁵

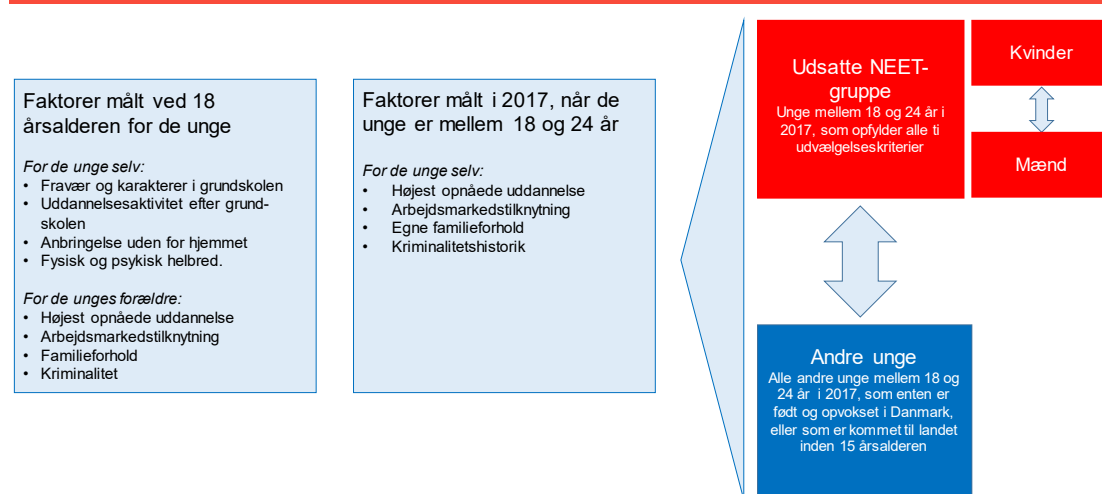
Forskningen peger på, at en række af de faktorer, som øger risikoen for at blive en del af den mere udsatte NEET-gruppe, relaterer sig til de unges opvækst, skolegang og forældrebaggrund (se Kapitel 2). I en del af analysen ser vi derfor tilbage i tid og har indhentet registerdata fra tidligere år på en række risikofaktorer, som vi måler på forskellige tidspunkter i de unges liv. Vi har således data, der går helt tilbage til fødslen af de unge, såvel som data, der relaterer sig til deres skolegang og uddannelse, senere arbejdsmarkedstilknøtning, familieforhold samt deres fysiske og psykiske helbred. Derudover ser vi også på enkelte faktorer, som vi måler i 2017, hvilket er det sidste år, vi har data for. Dette inkluderer deres uddannelse, de unges egne familieforhold og deres kriminalitetshistorik. Når vi sammenligner de forskellige risikofaktorer mellem unge i den udsatte NEET-gruppe og andre unge, sammenligner vi altså både på faktorer der er målt ved hjælp data fra 2017, og på faktorer, der er målt ved hjælp af data for tidligere år, se Figur 3.2.

Derudover har vi også indsamlet en række relevante baggrundsfaktorer om de unges forældre, inklusive deres uddannelse, arbejdsmarkedstilknøtning, familieforhold, helbred og kriminalitetshistorik, som vi måler ved 16 årsalderen for de unge. På dette tidspunkt er det dog ikke alle forældre, vi har oplysninger om. Dette kan fx skyldes, at begge eller en forælder ikke længere er i live eller er flyttet til udlandet. Det kan også være, fordi det ikke er oplyst, hvem der er forældre til den unge, enten fordi de aldrig har boet i landet, eller fordi faderen er ukendt. Ved 16 årsalderen for den unge mangler vi således oplysninger om 3 % af mødrene og 10 % af fædrene til de unge i den udsatte NEET-gruppe, sammenlignet med 2 % af mødrene og 5 % af fædrene til andre unge i 18-24 årsalderen.¹⁶ I denne analyse ser vi dog ikke nærmere på de specifikke grunde hertil.

¹⁵ Gruppen af unge, vi sammenligner NEET med, er de 472.568 individer, der er tilbage, når kriterie 1 og 2 er pålagt i Figur 3.1.

¹⁶ Vi medtager kun forældre, for hvem der som minimum er oplysninger om enten civilstand (hvorvidt personen er gift/skilt, ugift, enkemand/enke osv.) eller den højest opnåede uddannelse i det år, hvor den unge er 16 år gammel. Dette inkluderer også forældre, for hvem civilstand og højest opnåede uddannelse er anført som uoplyst i registrene, men ekskluderer forældre for hvem, der ingen oplysninger er om enten civilstand eller uddannelse.

Figur 3.2 Sammenligning af unge i den udsatte NEET-gruppe og andre unge



Note: De specifikke faktorer, som vi sammenligner inden for de forskellige områder, fremgår af afsnit 3.1.1-3.1.6.

Kilde: Registerdata fra Danmarks Statistik.

Endelig sammenligner vi også omfanget af de forskellige risikofaktorer mellem kvinder og mænd i den udsatte NEET-gruppe, og fremhæver disse forskelle, hvor det er relevant.

3.1.1 Personlige karakteristika

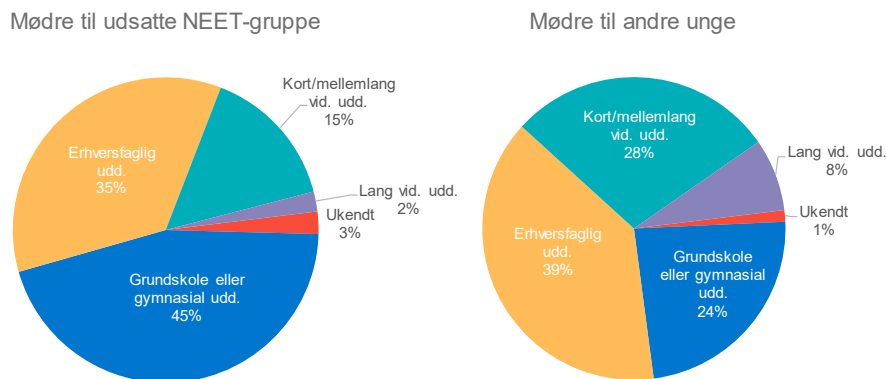
I forhold til køn, alder og etnicitet er der ikke de store forskelle på den udsatte NEET-gruppe og andre 18-24-årige. Dog er der en lille overvægt af mænd, som udgør 54 % sammenlignet med 51 % af andre unge. Gennemsnitsalderen er nogenlunde den samme og ligger på 21,5 år i den udsatte NEET-gruppe sammenlignet med 21 år blandt andre unge. I begge grupper er ca. 90 % af de unge af dansk oprindelse, mens resten enten er indvandrere eller efterkommere af indvandrere (se Bilagstabel 2.1).

3.1.2 Skolegang og uddannelse

Da et af kriterierne til unge i den udsatte NEET-gruppe er, at de ikke må have fuldført en højere uddannelse end 10. klasse, vil uddannelsesniveaet for unge i den udsatte NEET-gruppe generelt være mindre end blandt unge uden for gruppen.

Dette billede ser vi også, når vi sammenligner forældrenes uddannelsesniveau. På det tidspunkt, hvor de unge var 16 år gamle, var grundskolen eller gymnasiet således den højest opnåede uddannelse for 45 % af mødrene til unge, der senere ender i den udsatte NEET-gruppe, sammenlignet med 24 % af mødrene til andre unge, jf. Figur 3.3. Omvendt er andelen af mødre med en videregående uddannelse (enten kort/mellemlang eller lang videregående uddannelse) mere end dobbelt så stor uden for den udsatte NEET-gruppe. De samme forskelle ser vi blandt fædre, hvor 44 % af fædre til unge, der senere ender i den udsatte NEET-gruppe, har grundskole eller gymnasiet som højeste uddannelse, sammenlignet med 25 % af fædre til andre unge (se Bilagstabel 2.5).

Figur 3.3 Moderens højst opnåede uddannelse målt ved 16 årsalderen for den unge



Note: Moderens højst opnåede uddannelse er målt ved 16 årsalderen for de unge. Figuren er baseret på data over de mødre, vi har oplysninger om ved 16 årsalderen for den unge. Dette er 97 % af mødrene til unge i den udsatte NEET-gruppe og 98 % af mødrene til andre unge. Se Bilagstabel 2.4 for yderligere information.

Kilde: Registerdata fra Danmarks Statistik.

Ser vi tilbage på de unges tid i grundskolen, kan vi se, at gruppen af de unge, som senere ender i den udsatte NEET-gruppe, allerede her adskiller sig fra andre unge med hensyn til både fravær og faglig kunnen.

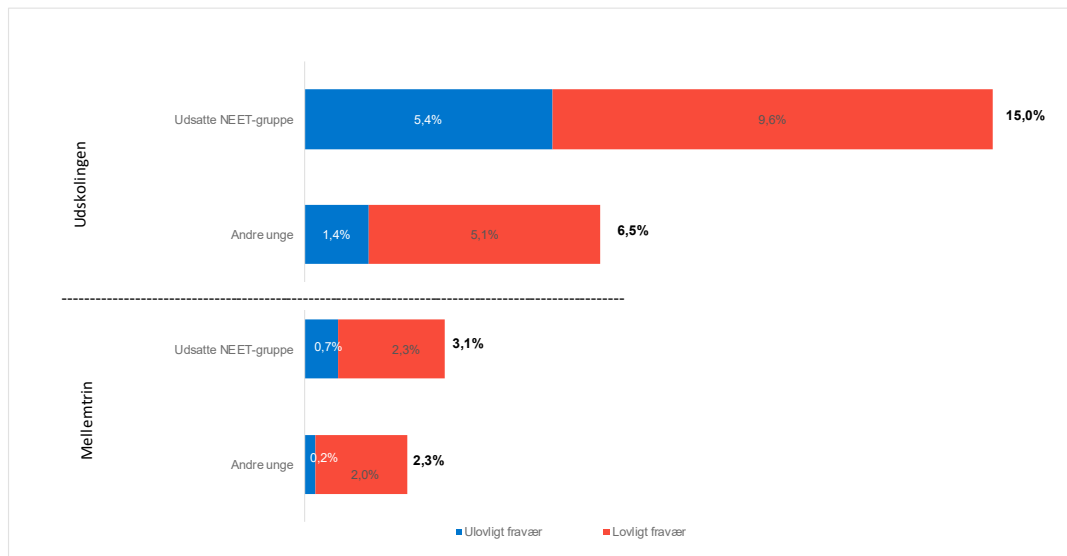
I forhold til fravær havde de unge i den udsatte NEET-gruppe således i gennemsnit et højere fravær i både udskoling (7.-9. klasse) og på mellemtrinnet (4.-6. klasse) end andre unge, se Figur 3.4. Dette er især tilfældet i udskoling, hvor de unge i den udsatte NEET-gruppe havde et gennemsnitligt samlet fravær på 15 %, sammenlignet med 6,5 % blandt andre unge. Blandt de unge, der senere ender i den udsatte NEET-gruppe, kan lige under to-tredjedele af dette fravær tilskrives lovligt fravær (fx sygefravær), imens den sidste tredjedel skyldes ulovligt fravær¹⁷. Sammenlignet med andre unge havde de unge, der senere ender i den udsatte NEET-gruppe, i udskoling en gennemsnitlig ulovlig fraværsporcet, der var fire gange så høj, som den tilsvarende fraværsporcet for andre unge (5,4 % mod 1,4 %), imens deres gennemsnitlige lovlige fraværsporcet var omkring dobbelt så høj (9,6 % mod 5,1 %).

På mellemtrinnet ses et lignende billede med en gennemsnitlig ulovlig fraværsporcet, som er 3,5 gange så høj for de unge, som senere ender i den udsatte NEET-gruppe, end for andre unge (0,7% mod 0,2%), imens den gennemsnitlige lovlige fraværsporcet er knap 1,2 gange så høj. Den samlede fraværsporcet er dog markant mindre for begge grupper på mellemtrinnet og ligger på 3,1 % for unge, der senere ender i den udsatte NEET-gruppe, sammenlignet med 2,3 % for gruppen af andre unge.

Samlet set viser dette altså, at selvom størstedelen af det samlede gennemsnitlige fravær, som de unge, der senere optræder i den udsatte i NEET-gruppe, havde i grundskolen, var lovligt fravær, havde de også en uforholdsvist høj gennemsnitlig ulovlig fraværsporcet i både udskoling og på mellemtrinnet.

¹⁷ "Ulovligt fravær er alt fravær, der foregår uden skolelederens tilladelse, og som ikke skyldes sygdom eller lignende" (Danmarks Statistik, 2017).

Figur 3.4 Tilbageblik på fravær i grundskolen for unge i den udsatte NEET-gruppe og andre unge mellem 18-24 år



Note: Udskoling er 7.-9. klassetrin, imens melletrinnet er 4.-6. klassetrin. De gennemsnitlige fraværprocenter for de to grupper er alle signifikant forskellige (se Bilagstabel 2.1).

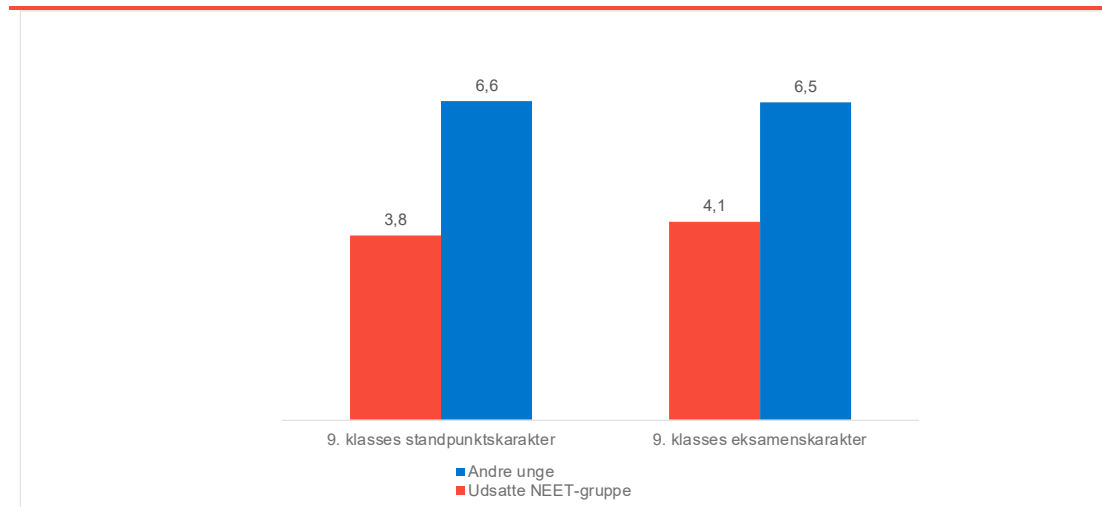
Kilde: Registerdata fra Danmarks Statistik.

Kvinderne i den udsatte NEET-gruppe havde i gennemsnit en højere samlet fraværprocent end mændene på både melletrinnet og i udskoling. ¹⁸ Dette skyldtes hovedsagligt en højere lovlig fraværprocent, selv om kvinderne dog også havde en lidt højere ulovlig fraværprocent i udskoling. Samlet set lå kvindernes gennemsnitlige fraværprocent således på 16,3 % i udskoling sammenlignet med 13,9 % for mændene, se Bilagstabel 2.7.

I forhold til faglig kunnen viser data også, at de unge i den udsatte NEET-gruppe i gennemsnit klarede sig dårligere i skolen end deres jævnaldrende. Både gennemsnittet for den udsatte NEET-grupes 9. klasses standpunktskarakterer og 9. klasses eksamenskarakterer ligger således signifikant under de respektive gennemsnit for andre unge, se Figur 3.5.

¹⁸ Det er dog kun i udskoling, at de gennemsnitlige fraværprocenter for kvinder og mænd i den udsatte NEET-gruppe er signifikant forskellige fra hinanden (se Bilagstabel 2.7).

Figur 3.5 Tilbageblik på 9. klasses gennemsnitskarakterer for den udsatte NEET-gruppe og andre unge mellem 18-24 år



Note: 9. klasses eksamenskarakterer er gennemsnitskarakterer i dansk og matematik.
9. klasses standpunktskarakterer er gennemsnitskarakterer i alle fag. Både de gennemsnitlige eksamens- og standpunktskarakterer for de to grupper er signifikant forskellige (se Bilagstabel 2.1).

Kilde: Registerdata fra Danmarks Statistik.

Det lavere gennemsnitlige faglige niveau i grundskolen blandt unge i den udsatte NEET-gruppe afspejles også i, at hele 22 % af de unge i denne gruppe har gået i specialklasse i mindst et af årene fra 8.-10. klasse, sammenlignet med kun 3 % af de resterende unge mellem 18 og 24 år (se Bilagstabel 2.1).

Blandt de unge i den udsatte NEET-gruppe klarede mændene sig i gennemsnit dårligere i skolen end kvinderne. I gennemsnit er mændenes 9. klasses standpunkts- og eksamenskarakterer således ca. ½ karakter lavere end kvindernes. Endelig har 26 % af mændene gået i specialklasse i mindst et af årene fra 8.-10. klasse, sammenlignet med 16 % af kvinderne (se Bilagstabel 2.7).¹⁹ Andre undersøgelser, der har set på kønsforskelle i karaktergennemsnit til 9.klasses afgangseksamen generelt – det vil sige ikke kun med fokus på unge, der senere ender i den udsatte NEET-gruppe – finder også, at pigerne i gennemsnit klarer sig bedre end drengene (fx EVA, 2005). Det, at kvinderne i den udsatte NEET-gruppe i gennemsnit klarede sig bedre end drengene i grundskolen, er derfor ikke noget, der er specifikt for denne gruppe, men afspejler en generel tendens.

Ser vi længere frem end grundskolen, viser data over de unges uddannelsesaktivitet endvidere, at unge i den udsatte NEET-gruppe i højere grad end andre unge, har mislykkede uddannelsesforløb bag sig. Knap 40 % af de unge i den udsatte NEET-gruppe, som i 2017 var 20 år gamle eller derover, er således droppet ud af mindst én uddannelse over grundskoleniveau mellem det 16. og 19. år, sammenlignet med 18 % af andre unge i samme aldersgruppe.²⁰ Det er altså en væsentlig del af gruppen, der har forsøgt sig med uddannelse, ud over grundskoleniveau, men som af den ene eller anden grund ikke har kunnet gennemføre den uddannelse, de er startet på.

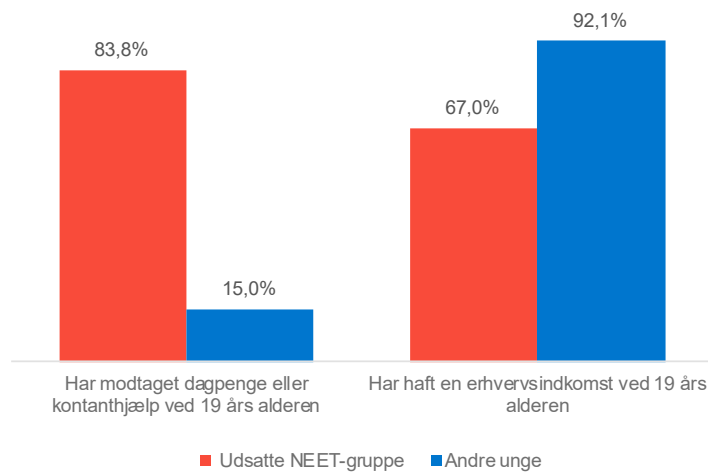
¹⁹ De nævnte forskelle mellem mændene og kvinderne er alle signifikant forskellige.

²⁰ Vi betegner unge som værende droppet ud af mindst en uddannelse over grundskoleniveau i denne periode af deres liv, hvis de, mellem 16 og 19 årsalderen, har været i gang med en uddannelse over grundskoleniveau, men at de som 20-årige ikke længere er det, og heller ikke har opnået en færdiggjort uddannelse over grundskoleniveau. Se Bilagstabel 2.3 for nærmere detaljer.

3.1.3 Arbejdsmarkedstilknytning

Ser vi nærmere på perioden frem til 19 årsalderen, hvor mange unge vil have haft et fritids- eller sommerjob, finder vi også forskelle i de unges arbejdsmarkedstilknytning. Blandt unge i den udsatte NEET-gruppe, som i 2017 er minimum 19 år gamle, finder vi således, at lige over 67 % på et eller andet tidspunkt i deres liv frem til 19 årsalderen har haft en erhvervsindkomst minimum én gang, sammenlignet med 92 % af andre unge, se Figur 3.6. Ser vi i stedet på andelen af de unge, der ved denne alder har modtaget enten dagpenge eller kontanthjælp minimum en gang, er forskellen mellem de to grupper markant større. Blandt de unge, som i 2017 er 19 år eller derover, er denne andel således næsten seks gange større i den udsatte NEET-gruppe (84 %) sammenlignet med andre unge (15 %), se Figur 3.6.

Figur 3.6 Arbejdsmarkedstilknytningsindikatorer ved 19 årsalderen for unge i den udsatte NEET-gruppe og andre unge



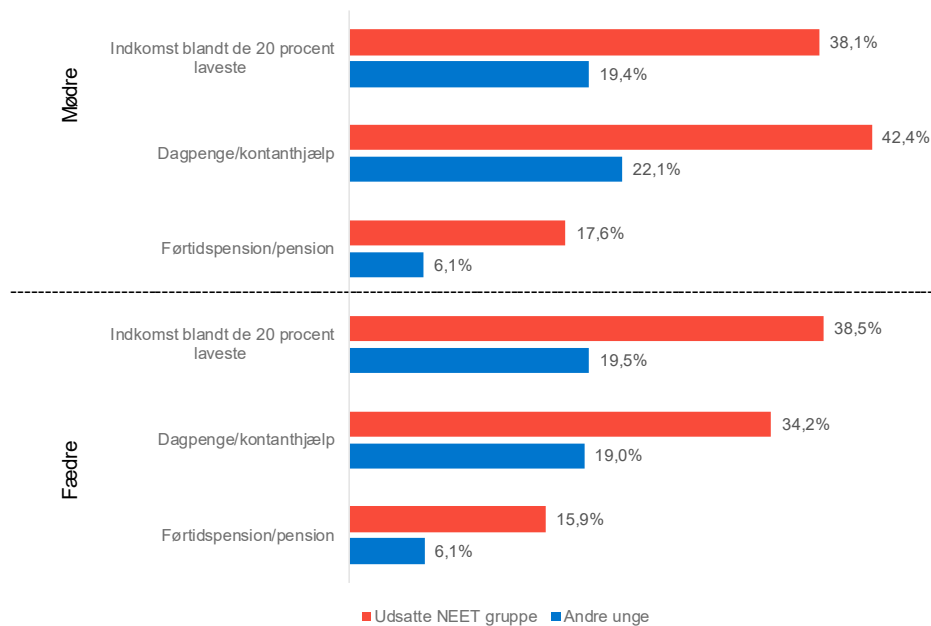
Note: Begge indikatorer er målt ved 19 årsalderen for de unge. Derfor er det kun unge, der er 19 år eller derover, som indgår i datamaterialet, der ligger til grund for figuren. De unge med en erhvervsindkomst inkluderer unge, der ved 19 årsalderen minimum en gang har haft en erhvervsindkomst på min. 5.000 kr. Begge indikatorer er signifikant forskellige for de to grupper (se Bilagstabel 2.3).

Kilde: Registerdata fra Danmarks Statistik.

Ser vi tilbage til, da de unge var 16 år gamle, ser vi et lignende billede blandt forældrene til de unge, der senere bliver en del af den udsatte NEET-gruppe. På dette tidspunkt var 60 % af mødrene til de unge, der senere ender i den udsatte NEET-gruppe, således enten på dagpenge/kontanthjælp eller på førtidspension, sammenlignet med 28 % af mødrene til andre unge. Blandt fædrene var dette tilfældet for 50 % i den udsatte NEET-gruppe, sammenlignet med 25 % af andre unge, se Figur 3.7

Den større andel af forældre på offentlige overførsler sammenholdt med det lavere uddannelsesniveau blandt forældrene til unge i den udsatte NEET-gruppe afspejler sig også i forældrenes indkomst. Ser vi tilbage i tid til, da de unge var 16 år gamle, og rangerer deres forældres indkomst fra lavest til højest, finder vi, at mere end hver tredje mor eller far til unge, der sidenhen ender i den udsatte NEET-gruppe, havde en indkomst, der, i det år, lå blandt de 20 % laveste indkomster. For forældrene til de andre unge ligger denne andel som forventeligt omkring de 20 %.

Figur 3.7 Andel af forældre med indkomster blandt de 20 % laveste og andelen af forældre på offentlige overførsler ved 16 årsalderen for den unge



Note: Andelen af mødre/fædre på dagpenge/kontanthjælp eller førtidspension/pension er målt ved 16 årsalderen for den unge. Andelen af mødre/fædre på kontanthjælp/dagpenge inkluderer personer, der i løbet af det år, hvor den unge var 16 år gammel, har modtaget kontanthjælpsydelse (tidligere bistandsydelse), integrationsydelse, a-kasseydelse inkl. orlov, arbejdsløsheds-, syge- og barseldagpenge mindst en gang. Figuren er baseret på data over de mødre og fædre, vi har oplysninger om ved 16 årsalderen for den unge. Dette er 97 % af mødrene og 90 % af fædrene til unge i den udsatte NEET-gruppe og 98 % af mødrene og 95 % af fædrene til andre unge. Alle indikatorer er signifikant forskellige for de to grupper (se Bilagstabel 2.2 for antal observationer og signifikansniveau).

Kilde: Registerdata fra Danmarks Statistik.

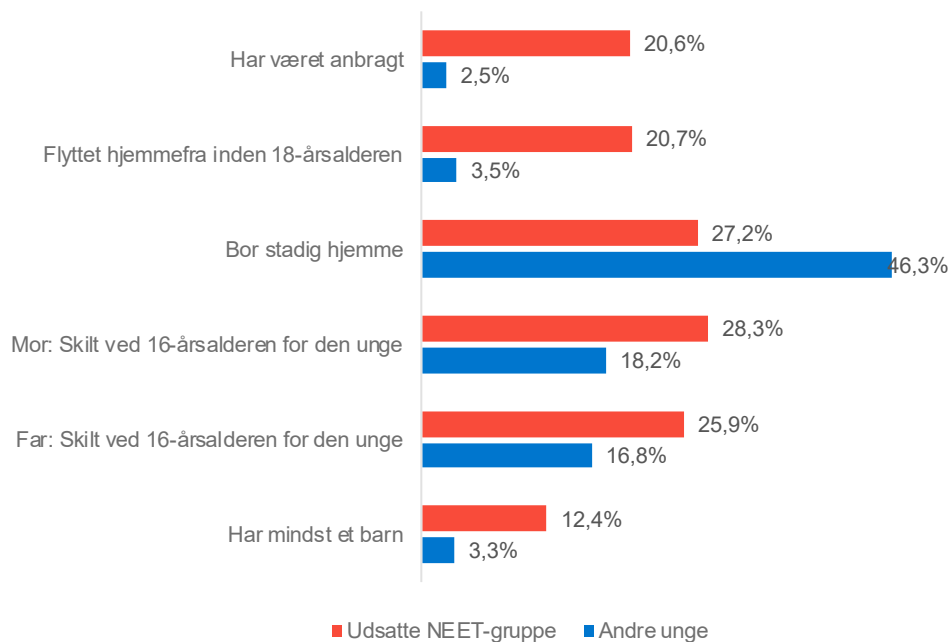
3.1.4 Familieforhold

Ser vi nærmere på de unges familieforhold, tegner der sig her et billede af en udsat NEET-gruppe, som har stået over for en række udfordringer under deres opvækst, se Figur 3.8. Særligt har 20,6 % af unge i gruppen været anbragt uden for hjemmet, sammenlignet med 2,5 % af unge uden for gruppen.

Unge i den udsatte NEET-gruppe er også mere tilbøjelige til at være flyttet hjemmefra inden 18 årsalderen (20,7 %) sammenlignet med deres jævnaldrende uden for gruppen (3,5 %). Der er således også en mindre andel af unge i den udsatte NEET-gruppe som stadig bor hjemme, ved mindst en af deres forældre (27,2 %) sammenlignet med unge uden for gruppen (46,3 %), se Figur 3.8. Denne andel er dog højere blandt mændene i udsatte NEET-gruppen (32 %) end blandt kvinderne (21 %) på trods af, at mændene og kvinderne i gennemsnit er lige gamle (se Bilagstabel 2.7).

Overordnet set er de unge i den udsatte NEET-gruppe også flyttet flere gange i løbet af deres liv end andre unge. I gennemsnit er en ung i den udsatte NEET-gruppe således flyttet 4,9 gange i løbet af deres liv sammenlignet med 3,1 gange for unge uden for gruppen, (se Bilagstabel 2.1).

Figur 3.8 Familieforhold for udsatte NEET-gruppen og andre unge mellem 18-24 år



Note: Andelen af mødre/fædre, der er gift, er målt ved 16 årsalderen for den unge. Personer, der er skilt, inkluderer personer, der er skilt eller har fået ophævet et partnerskab. Andelen af mødre og fædre, der var skilt ved 16 årsalderen for den unge, er beregnet på baggrund af antallet af mødre og fædre, som vi har oplysninger om ved 16 årsalderen for den unge. Dette er 97 % af mødrene og 90 % af fædrene til unge i den udsatte NEET-gruppe og 98 % af mødrene og 95 % af fædrene til andre unge. Alle indikatorer er signifikant forskellige for de to grupper. Se Bilagstabel 2.1, Bilagstabel 2.4 og Bilagstabel 2.5.

Kilde: Registerdata fra Danmarks Statistik.

Forældre til unge i den udsatte NEET-gruppe er også mere tilbøjelige til at have været skilt ved 16 årsalderen for den unge. Det er således tilfældet for 28,3 % af mødrene til de unge i den udsatte NEET-gruppe, sammenlignet med 18,2 % af mødrene til unge uden for den udsatte NEET-gruppe. Andelen af fædre, der er skilt, er noget mindre (25,9 %), men igen ser vi den største andel blandt fædrene til unge i den udsatte NEET-gruppe, se Figur 3.8. Det skal dog nævnes, at vi ikke ved, i hvilken grad de unges forældre er skilt fra hinanden eller fra en anden partner. Ligeledes inkluderer tallene ikke forældre, der er gået fra hinanden eller en ny partner uden først at have været gift eller i et registreret parforhold. På trods af disse begrænsninger indikerer tallene dog stadig, at en større andel af de unge i den udsatte NEET-gruppe er vokset op i skilsmisseramte familier.

Endelig er andelen af unge i den udsatte NEET-gruppe, som selv har børn, fire gange så høj som blandt andre unge uden for NEET-gruppen, se Figur 3.8. Der er her særligt store forskelle mellem kønnene. Imens 21 % af kvinderne i NEET-gruppen har mindst et barn, er det således 5 % af mændene, se Bilagstabel 2.7.

De unge i den udsatte NEET-gruppe med børn har endvidere fået dem tidligere end unge med børn uden for gruppen. Blandt de 18-24-årige med børn er gennemsnitsalderen ved det første barn således 21,4 uden for den udsatte NEET-gruppe, sammenlignet med 20,5 i den udsatte NEET-gruppe – altså en forskel på næsten ét år. Unge med børn i den udsatte NEET-gruppe har i gennemsnit også lidt flere børn (1,3 børn) sammenlignet med unge uden for gruppen (1,2 børn), jf. Bilagstabel 2.8.

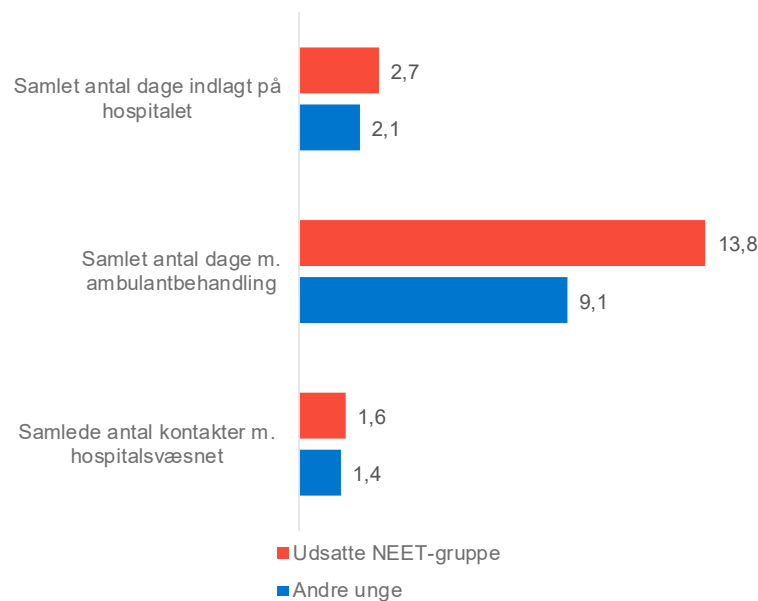
3.1.5 Helbred

I forhold til både fysisk og mentalt helbred er de unge i den udsatte NEET-gruppe også her i gennemsnit dårligere stillet end andre unge.

Ser vi helt tilbage til fødslen af de unge, kan man allerede der se en lille signifikant forskel i den gennemsnitlige fødselsvægt af de unge i og uden for den udsatte NEET-gruppe. De unge i den udsatte NEET-gruppe vejede således i gennemsnit 135 gr. mindre end andre unge. Et lignende resultat findes af Andersen et al. (2005), som finder, at børn af mødre med en videregående uddannelse i gennemsnit vejer 100 gr. mere end børn af mødre, der alene har en folkeskoleuddannelse, og at børn af mødre med en videregående uddannelse derved også har mindre risiko for at blive indlagt på en neonatal afdeling efter fødslen.

Ser vi længere frem i de unges liv og på deres akkumulerede kontakt til hospitalsvæsenet ved 16 årsalderen, ser vi endvidere, at unge i den udsatte NEET-gruppe i gennemsnit har været under især ambulantly behandling i flere dage end andre unge, se Figur 3.9.

Figur 3.9 Helbredsindikatorer ved 16 årsalderen for unge i og uden for udsatte NEET-gruppen



Note Alle tre helbredsindikatorer er målt ved 16 årsalderen for den unge. Alle indikatorer er signifikant forskellige for de to grupper. Se Bilagstabel 2.2.

Kilde: Registerdata fra Danmarks Statistik

Også her finder vi et lignende billede for de unges forældre. Målt ved 16 årsalderen for den unge har både mødre og fædre til de unge, der sidenhen ender i den udsatte NEET-gruppe i gennemsnit haft en højere kontakt med hospitalsvæsenet og har været indlagt og modtaget ambulantly behandling i flere dage end forældre til andre unge (se Bilagstabel 2.4 og Bilagstabel 2.5).

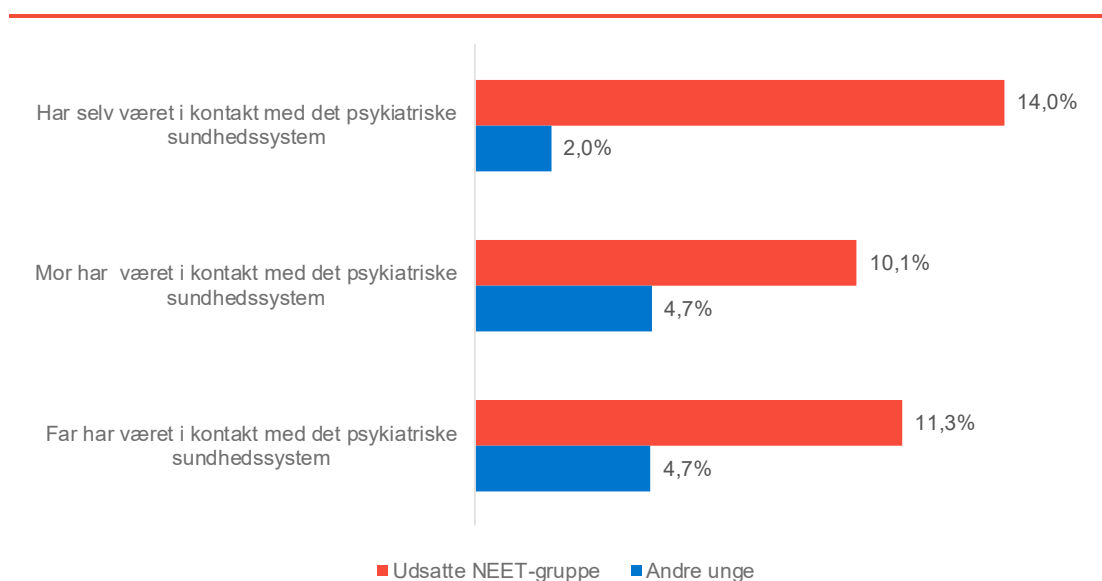
I forhold til mentalt helbred er der en overvægt af både de unge selv i den udsatte NEET-gruppe, såvel som deres forældre, der ved 16 årsalderen for den unge, har været i kontakt

med enten det psykiatriske sundhedsvæsen, eller som har været indlagt på et almindeligt hospital på grund af en psykisk lidelse.

Blandt de unge selv er det således over hver syvende ung, der selv har været i kontakt med det psykiatriske hospitalsvæsen ved 16 årsalderen, imens forældrene til ca. hver 10. ung i gruppen har været det på dette tidspunkt. Sammenlignet med andre unge er andelen, der selv har været i kontakt med det psykiatriske hospitalsvæsen, syv gange højere i den udsatte NEET-gruppe, imens den blandt forældrene er mere end dobbelt så høj (se Figur 3.10).

Blandt de unge i den udsatte NEET-gruppe er der en relativt stor overvægt af piger (18 %), der har været i kontakt med det psykiatriske sundhedsvæsen, sammenlignet med drengene (12 %).

Figur 3.10 Kontakt med det psykiatriske sundhedsvæsen for 16-årige i og uden for udsatte NEET-gruppen



Note: Egen og forældres kontakt med det psykiatriske hospitalsvæsen er målt ved 16 årsalderen for den unge. En person er anført som have haft kontakt med det psykiatriske hospitalsvæsen, hvis personen enten har været indlagt på et psykiatrisk hospital eller et almindeligt hospital med en psykiatrisk lidelse, eller har været i kontakt (uden) indlæggelse med det psykiatriske hospitalsvæsen. Andelen af mødre og fædre, der har været i kontakt med det psykiatriske sundhedssystem ved 16 årsalderen for den unge er beregnet på baggrund af antallet af mødre og fædre, vi har oplysninger om ved 16 årsalderen for den unge. Dette er 97 % af mødrene og 90 % af fædrene til unge i den udsatte NEET-gruppe og 98 % af mødrene og 95 % af fædrene til andre unge. Alle indikatorer er signifikant forskellige for de to grupper. Se Bilagstabel 2.2 og Bilagstabel 2.4.

Kilde: Registerdata fra Danmarks Statistik.

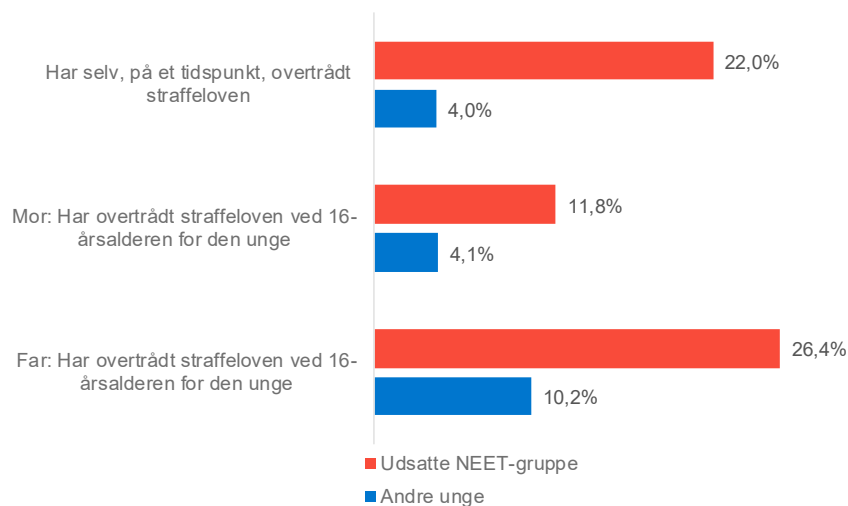
Samlet set indikerer dette altså, at unge i NEET-gruppen er dårligere stillet end andre unge i forhold til deres eget fysiske og mentale helbred, og at de også i højere grad end unge uden for den udsatte NEET-gruppe er vokset op med forældre med fysiske eller mentale helbredsproblemer. For de unge selv er dette billede også i overensstemmelse med den højere lovlige fraværsprocent, i især udskolingen, som diskuteret ovenfor.

3.1.6 Kriminalitet

De unge i den udsatte NEET-gruppe har også i væsentlig højere grad end andre unge været i forbindelse med straffesystemet. 22 % af de unge i denne gruppe har således overtrådt strafeloven sammenlignet med 4 % af andre unge, se Figur 3.11. Ligeledes har en større andel af

de unge i den udsatte NEET-gruppe overtrådt loven om euforiserende stoffer (8 %) end blandt unge uden for gruppen (2 %), jf. Bilagstabel 2.1.

Figur 3.11 Kriminalitet for unge i og uden for udsatte NEET-gruppen og deres forældre



Note: Hvorvidt forældre på noget tidspunkt har brudt på straffeloven, er målt ved 16 årsalderen for den unge, imens det for den unge er målt ved nuværende alder. Andelen af mødre og fædre, der har brudt straffeloven ved 16 årsalderen for den unge er beregnet på baggrund af antallet af mødre og fædre, vi har oplysninger om ved 16 årsalderen for den unge. Dette er 97 % af mødrene og 90 % af fædrene til unge i den udsatte NEET-gruppe og 98 % af mødrene og 95 % af fædrene til andre unge. Alle indikatorer er signifikant forskellige for de to grupper. Se Bilagstabel 2.1, Bilagstabel 2.4 og Bilagstabel 2.5.

Kilde: Registerdata fra Danmarks Statistik.

Inden for dette område er der særligt store forskelle mellem kønnene i udsatte NEET-gruppen. Imens 28 % af mændene har overtrådt straffeloven, er det således 14 % af kvinderne. Blandt drengene er der endvidere seks gange så mange, der har overtrådt loven om euforiserende stoffer end blandt kvinderne (se Bilagstabel 2.7).

I forhold til forældrene tegner sig også her et tydeligt billede. Over hver fjerde af de unge i den udsatte NEET-gruppe har således en far, der har overtrådt straffeloven på det tidspunkt, hvor den unge var 16 år gammel, sammenlignet med ca. hver 10. uden for denne gruppe (se Figur 3.11).

3.1.7 Opsummering

Samlet set tegner ovenstående et billede af en ungdomsgruppe, som gennemsnitligt set i højere grad end andre jævnaldrende unge står over for en række komplekse problemstillinger, som også har præget deres opvækst. Over hver femte ung i gruppen har således været anbragt uden for hjemmet på et tidspunkt i løbet af deres opvækst. Unge i gruppen har også i gennemsnit klaret sig fagligt dårlige end andre unge i skolen, i højere grad gået i specialklasse og haft et højere fravær, især i udskolingen.

Sammenlignet med andre unge er der i den udsatte NEET-gruppe også en højere andel, der har været i kontakt med det psykiatriske hospitalsvæsen, brudt straffeloven, vokset op i lavindkomstfamilier, fået børn i en tidlig alder og er flyttet hjemmefra inden 18 årsalderen.

Mange af disse problematikker kan man også i højere grad finde blandt forældrene til unge i den udsatte NEET-gruppe end blandt forældrene til andre unge. Der er således en højere andel af unge i den udsatte NEET-gruppe, som gennemsnitligt set har forældre med mentale helbredsproblemer, en plettet straffeattest, eller som har været på offentlige overførsler, heriblandt førtidspension.

3.2 Hvilke faktorer har betydning

De forskellige typer af risikofaktorer, som i højere grad præger unge i den udsatte NEET-gruppe end andre unge, vil ikke alle være lige udslagsgivende for, om et barn eller teenager senere ender i den udsatte NEET-gruppe. Det ser vi nærmere på i dette afsnit. Vi undersøger, hvilken betydning forskellige risikofaktorer har i løbet af den unges opvækst (fx fravær i grundskole, anbringelse uden for hjemmet osv.) for sandsynligheden for senere at optræde i den udsatte NEET-gruppe, når de indgår sammen med de øvrige risikofaktorer i en multivariat model. Ved at inddele den lange række af betydende faktorer i større grupper af risikofaktorer (fx alle skolerelaterede faktorer i én gruppe) kan vi estimere, hvilke af disse større grupper af risikofaktorer der betyder mest og dermed har størst indflydelse på, hvorvidt man kan forudsige, om et barn kommer til at tilhøre udsatte NEET-gruppen som ung.

Vi ser på sandsynligheden for at indgå i udsatte NEET-gruppen som 21-24-årig, da det giver os mulighed for at se tilbage og måle risikofaktorer i både barndom og ungdom forud for det tidspunkt, hvor vi definerer, hvorvidt den unge tilhører udsatte NEET-gruppen eller ej i 2017.

Ud over betydningen af forskellige typer af risikofaktorer undersøger vi også nærmere betydningen af disse faktorer i løbet af den unges opvækst.

Et nyt studie fra Rockwool Fonden (Andersen et al., 2019) viser, at et ungt menneske, der udsættes for alvorlige negative hændelser, såsom forældrenes skilsmisse, psykisk sygdom eller fængselsophold i de tidlige teenageår, har en større risiko for at udvikle problemer sidenhen. Både piger og drenge, der oplever negative hændelser fra 14 årsalderen og frem, har en markant forøget risiko for at tilhøre gruppen af udsatte unge som 18-19-årige. Ligeledes hænger negative hændelser på dette tidspunkt i livet også sammen med en forøget risiko for at begå kriminalitet, tage stoffer og for at blive indlagt for psykisk sygdom (Andersen, 2017).

Her undersøger vi timingen af de risikofaktorer, der har betydning for, at et ungt menneske kategoriseres som NEET som 21-24-årig. Det gør vi ved at estimere sandsynligheden for at være i udsatte NEET-gruppen som 21-24-årig ud fra en række faktorer, der måles på forskellige tidspunkter i den unges barndom/ungdom. På den måde kan vi estimere hvor meget af sandsynligheden, der kan forudsiges med faktorer, der er afgjort ved henholdsvis fødslen, 10 årsalderen, 13 årsalderen, 16 årsalderen og 19 årsalderen.

3.2.1 Betydningen af forskellige typer af risikofaktorer

Vi estimerer betydningen af forskellige grupper af risikofaktorer på sandsynligheden for at optræde i den udsatte NEET-gruppe ved at måle betydningen af alle variable inden for et givent område i forhold til en tom model uden andre forklarende faktorer end alder på den unge i 2017. Det vil sige, at vi først estimerer sandsynligheden for, at et ungt menneske mellem 21-24 år tilhører den udsatte NEET-gruppe i 2017. Herefter estimerer vi denne sandsynlighed igen, men medtager yderligere information om fx personens skolegang eller familieforhold, og kan på denne måde undersøge, hvilken betydning de forskellige grupper af risikofaktorer har

på sandsynligheden for at tilhøre den udsatte NEET-gruppe. Se nærmere forklaring i Boks Boks 3.2.

Boks 3.2 Forklaringskraft og måling af variabelomænnernes betydning

Når vi taler om forklaringskraft i en regressionsanalyse, er det et udtryk for, hvor godt de forklarende variable kan forudsige det outcome, man ønsker at estimere. Det vil sige i dette tilfælde, hvor godt de forklarende variable kan prædiktere, om en given person optræder i udsatte NEET-gruppen.

I en lineær regressionsmodel kan forklaringskraften estimeres vha. det såkaldte R^2 , der måler, hvor stor en del af variationen i outcome, der kan forklares af forskelle i de forklarende variable.

I en logistisk model, som estimerer sandsynligheden for, at et outcome er enten sandt eller falsk (fx udsat NEET eller ikke-udsat NEET) kan R^2 ikke beregnes. I stedet kan en række forskellige pseudo R^2 beregnes, men for alle disse gælder det, at den bagvedliggende forståelse af værdien ikke helt svarer til den traditionelle forklaringskraft.

I denne analyse anvender vi $Tjur R^2$ estimat som mål for modellens forklaringskraft. $Tjur R^2$ måler forskellen mellem den estimerede sandsynlighed for at tilhøre udsatte NEET-gruppen for dem, der rent faktisk er udsat NEET i forhold til dem, der ikke tilhører udsat NEET. Det vil sige:

$$Tjur R^2 = \hat{\mu}_{NEET} - \hat{\mu}_{(ikke-NEET)}, \text{ hvor } \hat{\mu} \text{ er den estimerede sandsynlighed for at tilhøre udsat NEET}$$

Hvis modellen kan forudsige udsat NEET helt perfekt, vil den estimerede sandsynlighed for at tilhøre udsat NEET være 1 for gruppen af udsat NEET, mens den ville være 0 for gruppen af ikke-udsat NEET. Det betyder at $Tjur R^2$ vil være 1. Omvendt, hvis modellen ingen prædiktionssevne har, vil den estimerede sandsynlighed for at tilhøre udsatte NEET være den samme for de personer, der er i udsatte NEET-gruppen, som de personer, der ikke er i udsatte NEET-gruppen. Dermed bliver $Tjur R^2$ i dette tilfælde lig med 0.

Grupper af risikofaktorer

Når man estimerer modeller med flere simultant forklarende variable, vil den enkelte variabels forklaringskraft afhænge af de øvrige inkluderede variable i modellen. Det skyldes, at flere variable typisk vil være afhængige af hinanden, og en enkelt variabel i en multivariat model vil således kun bidrage med den ekstra forklaringskraft, der endnu ikke er forklaret af de øvrige variable. For at undgå, at den forklaringskraft, vi ønsker at måle, blot opsluges af en anden variabels forklaringskraft, samler vi grupper af variable, som er tæt korrelerede eller beskriver samme underliggende risikofaktor.

Relativ forklaringskraft for grupper af risikofaktorer

Som sagt vil den enkelte variabels forklaringskraft afhænge af de øvrige variable i modellen. Det samme gør sig gældende for de forskellige grupper af risikofaktorer. For eksempel vil en variabel, der angiver den unges skolemæssige kompetencer, være korrelerede med variable, der viser forældrenes uddannelse. Derfor vil en gruppe af variable, der indeholder information om forældrenes uddannelsesmæssige formåen, måske ikke bidrage med meget ekstra information, hvis et domæne om de unges skolekompetencer er inkluderet i modellen, mens dette domæne kan have stor forklaringskraft, hvis der ikke indgår andre domæner i modellen.

For at tage hensyn til dette, beregnes de forskellige grupper af risikofaktorer forklaringskraft ud fra en model, hvor kun den pågældende gruppe af variable indgår. Gruppens relative forklaringskraft beregnes således som $Tjur R^2$ i modellen kun med denne gruppe relativt til $Tjur R^2$ i en model, hvor alle grupper af risikofaktorer indgår:

$$\frac{Tjur R^2(\text{domænet})}{Tjur R^2(\text{fuld})} \cdot 100$$

Denne metode beregner således, hvor meget forklaringskraft det enkelte domæne alene kan forklare relativt til en model med alle variable.

I alt har vi information om 77 individuelle risikofaktorer, som vi fordeler i 7 grupper, som vist i Figur 3.12. De enkelte grupper af risikofaktorer vil have forskellig og i nogle tilfælde overlappende betydning for sandsynligheden for at optræde i den udsatte NEET-gruppe. Selvom vi inddrager mange forskellige risikofaktorer, og selvom de alle har en betydning for sandsynligheden for at indgå i udsatte NEET-gruppen som 21-24-årig, så forventer vi ikke, at disse faktorer med sikkerhed kan forudsige, hvorvidt en person indgår i gruppen i 2017. Dette er i figuren illustreret ved den del af den inderste cirkel, der ikke er overlappet af risikofaktorer. Den del af sandsynligheden, der ikke kan forklares, kan dels skyldes faktorer, der er uobserverede i registrene. Det kan fx være den unges selvværd eller motivation for at komme i arbejde/uddannelse, eller det kan være den del af de unges kompetencer, som ikke lader sig måle af 9. klasses afgangsprøven. Derudover kan den ikke-forklarede del skyldes faktorer, der først indtræffer efter det tidspunkt, hvor vi måler risikofaktorerne. Da vi ønsker at fokusere på tidlige risikofaktorer, medtager vi kun faktorer, der senest er målt, da de unge var 19 år. Det er således muligt, at nogle af de unge oplever hændelser efter det 19. år, der har betydning for deres sandsynlighed for at tilhøre den udsatte NEET-gruppe som 21-24-årig.

Figur 3.12 Grupper af risikofaktorer, der er korrelerede med sandsynligheden for at være udsat NEET som 21-24-årig.



Anm.: Inden for hver gruppe af risikofaktorer indgår følgende separate risikofaktorer: Kriminalitet: variable for, om den unge har været straffet. Familieforhold: variable for, om den unge har været anbragt, og i givet fald hvor længe, om han/hun har haft en social sag, har fået et barn som teenager, forældrenes alder ved egen fødsel, antallet af flytninger før 18 årsalderen, og om han/hun er flyttet hjemmefra. Skolefaktorer: omfanget af henholdsvis lovligt og ulovligt fravær i mellemtrinnet og udkolingen, hvorvidt den unge har været i gang med en ungdomsuddannelse og er droppet ud samt den gennemsnitlige standpunktskarakter i 9. kl., den gennemsnitlige eksamenskarakter ved 9. klasses afgangseksamen samt en variabel for ikke at have taget eksamen. Helbred: variabel for, om den unge på et tidspunkt i sin barndom (til det 19. år) har været i kontakt med det psykiatriske hospitalsvæsen eller har været indlagt med en psykisk diagnose samt summen af kontakter med det somatiske hospitalsvæsenet frem til det 19. år. Arbejdsmarked: information om erhvervsindkomst fra 10 årsalderen samt indikator for, om personen har modtaget kontanthjælp/dagpenge som 18/19-årig. Personlig karakteristika: information om alder, køn, herkomst og egen fødselsvægt. Forældrebaggrund: information om forældrenes uddannelse, beskæftigelsehistorik, offentlige forsørgelse, indkomst, helbred, kriminalitet.

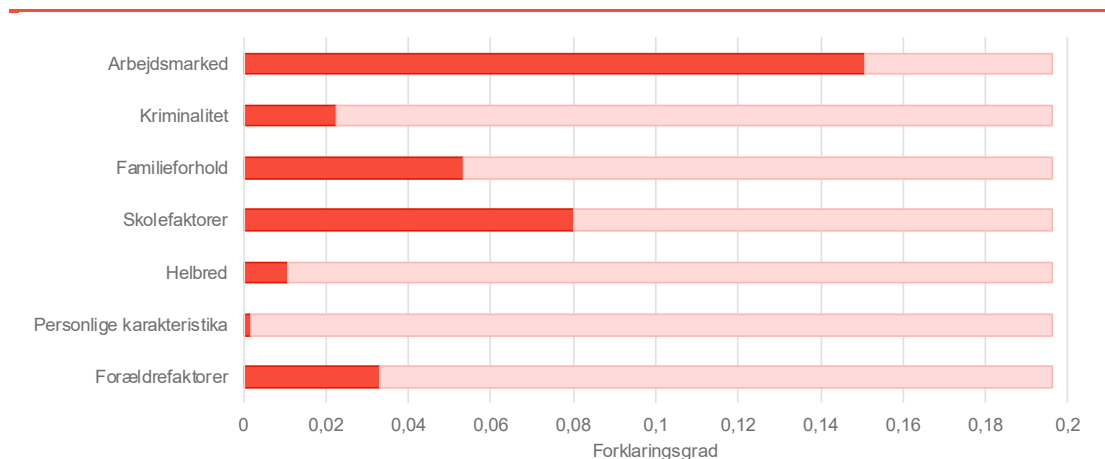
Når alle 77 risikofaktorer er inkluderet i modellen, finder vi en forklaringsgrad på 20 %. Set i forhold til illustrationen i Figur 3.12 svarer det til, at omkring 20 % af den inderste cirkel er dækket.²¹

23 % af de unge, som befinder sig i den udsatte NEET-gruppe som 21-24-årig, vil modellen kunne forudse, om man allerede som 19-årig vil komme til at lande i målgruppen (kaldes de sandt-positive). Omvendt er det kun 3 % af de unge, der ikke er i den udsatte NEET-gruppe som 21-24-årig, som ifølge modellen forventes at lande i målgruppen (kaldes de falsk-positive). At der er så tydelig forskel mellem de to gruppers forudsete sandsynlighed for at tilhøre den udsatte NEET-gruppe, tyder på, at modellen har en god prædiktionssevne.

Af de 77 risikofaktorer, der er medtaget i modellen, finder vi en signifikant sammenhæng med sandsynligheden for at optræde i udsatte NEET-gruppen for de 43 (se Bilagstabel 3.1). Vi kan altså udpege en lang række risikofaktorer, der er korreleret med forhøjet risiko for at være i udsatte NEET-gruppen. Men ingen risikofaktorer er ensbetydende med, at man helt sikkert ender i udsatte NEET-gruppen. Dette skyldes naturligvis, at mange udsatte unge, til trods for at være udsat for disse risikofaktorer, alligevel formår at få arbejde og/eller uddannelse.

I Figur 3.13 fremgår de forskellige grupper af risikofaktorerers relative forklaringsgrad.²² Disse er beregnet ud fra separat-estimerede modeller, hvor kun den pågældende gruppe af faktorer er inkluderet. Som det fremgår af figuren, er der primært én gruppe af risikofaktorer, der har en meget stærk forklaringskraft, nemlig gruppen af arbejdsmarkedsfaktorer (se Boks 3.3 for en beskrivelse af forskellen mellem forklaringsgrad og odds ratio). Heri indgår en indikator for, om den unge har modtaget uddannelseshjælp eller dagpenge som 18-19-årig, samt en række indikatorer for, om den unge har haft en erhvervsindkomst som 16-19-årig. Disse faktorer har alene en forklaringsgrad på 75 % af den fulde models forklaringsgrad. Herudover har både skolefaktorer, helbred og familiefaktor relativt store forklaringsgrader.

Figur 3.13 Grupper af risikofaktorerers relative forklaringsgrad



Note: Hver søjle repræsenterer separate estimerede modeller kun med den pågældende gruppe af faktorer inkluderet. De røde søjler angiver modellens forklaringsgrad, hvis der kun inkluderes risikofaktorer inden for den angivne gruppe af faktorer. De stablede søjler angiver den fulde models forklaringsgrad.

Inkluderede risikofaktorer og odds ratios af modellen kan ses i Bilagstabel 3.1

Kilde: Egne beregninger baseret på registerdata

²¹ Dette er reelt ikke helt korrekt, da vi her estimerer en logit-model. Se Bilag 4 for en nærmere forklaring.

²² De enkelte variables betydning fremgår af Bilagstabel 3.1.

Boks 3.3 Forklaringsgrad versus odds ratios

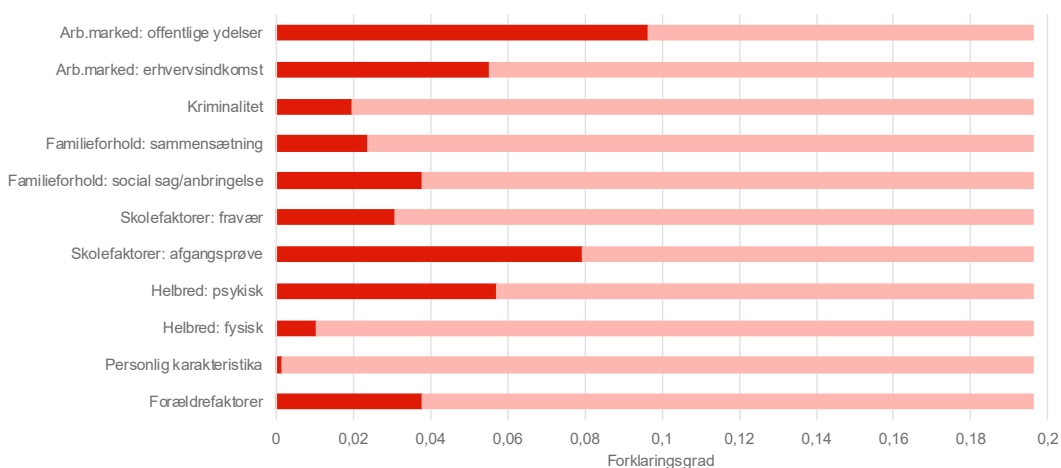
Når vi snakker om forklaringsgrad, så fokuserer vi på modellens samlede evne eller grupper af variable i modellens evne til at forudsige, hvem der vil lande i den udsatte NEET-gruppe som 21-24-årig.

Når vi snakker om odds ratios eller koefficientestimer, så fokuserer vi på den enkelte variabels påvirkning af sandsynligheden for at lande i udsatte NEET-gruppen.

Det vil være muligt at finde risikofaktorer, der har en høj signifikant odds ratio, og dermed potentielt har en stor betydning for sandsynligheden for at blive udsat NEET, men som kun har en lav forklaringskraft. Det kan fx ske, hvis den sammenhæng, der fremgår af odds ratioen ikke er stærk nok, eller hvis risikofaktoren ikke er udbredt nok til at forudsige sandsynligheden for at optræde i den udsatte NEET-gruppe. Det gælder eksempelvis kriminalitet som risikofaktor. Her finder vi, at for hver straffelovsovertrædelse og for hver overtrædelse af lov om euforiserende stoffer stiger sandsynligheden for at blive udsat NEET med 20 %. Da det trods alt kun er få af den udsatte NEET-gruppe, der har haft en straffelovsovertrædelse, vil denne risikofaktor dog ikke have så stor forklaringskraft.

For at bliver klogere på, hvilke individuelle risikofaktorer der har særlig stor betydning, opdeles grupperne af risikofaktorer yderligere, som det fremgår af Figur 3.14.

Figur 3.14 Undergrupper af risikofaktorerens relative forklaringsgrad



Note: Hver søjle repræsenterer separate estimerede modeller kun med den pågældende gruppe af faktorer inkluderet. De røde søjler angiver modellens forklaringsgrad, hvis der kun inkluderes risikofaktorer inden for den angivne gruppe af faktorer. De stablede søjler angiver den fulde models forklaringsgrad. Inkluderede risikofaktorer og odds ratios af modellen kan ses i Bilagstabel 3.1.

Kilde: Egne beregninger baseret på registerdata.

Når vi opdeler risikofaktorerne i de grupper, der fremgår af Figur 3.14, så ses det, at en af de stærkeste prædiktorer for, om en ung bliver udsat NEET som 21-24-årig, er, at han/hun har modtaget offentlig forsørgelse som 18-19-årig. Dette viser først og fremmest, at en stor del af denne udsatte gruppe af NEET-unge allerede som 18-årige har tilhørt gruppen. Mere interessant er det, at blandt skolefaktorerne er det primært resultater af afgangsprøven, der kan forudsige sandsynligheden for at blive udsat NEET. Disse risikofaktorer kan alene forklare 40 % af den samlede models forklaring. Dette er i tråd med Østergaard et al. (2016), der finder, at unge, der angiver at have haft dårlige både faglige og sociale skoleoplevelser, udgør en væsentlig del af gruppen af unge uden ungdomsuddannelse. Af odds ratios estimeret i den fulde model fremgår det, at en person med en gennemsnitlig standpunktskarakterer på 1 point højere

end en sammenlignelig person, i gennemsnit har 11 % lavere sandsynlighed for at optræde i den udsatte NEET-gruppe (se Bilagstabel 3.1 i Bilag 3).

Derudover fremgår det, at den unges kontakt med det psykiatriske hospitalsvæsen samt faktorer, der angiver den unges erhvervs erfaring fra 16 årsalderen, hver især alene kan forklare lige så meget som knap 30 % af den fulde model. Endelig kan man se, at risikofaktorer, der angiver omfang af sociale sager, herunder særligt anbringelser, kan forklare lige så meget som næsten 20 % af den fulde model. Faktisk kan disse sociale faktorer give en bedre prædiction af, om en ung bliver udsat NEET som 21-24-årig, end hvis man så på en lang række faktorer, der angiver forældrenes baggrund, uddannelse, beskæftigelse, familieforhold og helbred.

Vi finder således fire tunge risikofaktorer:

1. Tidligere offentlig forsørgelse
2. Lave standpunkts-/eksamens karakterer i 9. klasse
3. Mangel på tidligere beskæftigelse/fritidsjob
4. Kontakt med psykiatrisk hospital.²³

Derudover finder vi tre vigtige, men knap så deterministiske risikofaktorer:

1. Skolefravær, primært i udskolingen
2. Social sag i barndommen – primært anbringelse
3. Lovovertrædelse mellem 15 og 19 år.

Det betyder ikke nødvendigvis, at de andre faktorer ikke har betydning for risikoen for at optræde i den udsatte NEET-gruppe. Ser man på de enkelte faktorer, så ser man, at fx forældrenes uddannelse har en signifikant negativ sammenhæng med sandsynligheden for at indgå i den udsatte NEET-gruppe (jo højere uddannelse, jo lavere sandsynlighed for at blive NEET, se Bilag 3), men den sammenhæng, der er, er blot ikke stærk nok, eller risikofaktoren er ikke udbredt nok til at forudsige sandsynligheden for at optræde i den udsatte NEET-gruppe. Det gælder eksempelvis kriminalitet som risikofaktor. Her finder vi, at for hver straffelovsovertrædelse og for hver overtrædelse af lov om euforiserende stoffer stiger sandsynligheden for at blive udsat NEET med 20 %.

Tilsvarende har baggrundsfaktorer så som køn, herkomst, forældres alder ved fødslen og egen fødselsvægt ikke særlig stor forklaringskraft. Tidligere analyser har vist, at børn født med lav fødselsvægt har større risiko for at optræde i den udsatte NEET-gruppe som ung. Det finder vi også i denne analyse, men kun når vi inddrager faktorer, der er målt før afslutning af grundskolen. Noget tyder altså på, at denne risikofaktor påvirker den senere risiko for at blive udsat NEET gennem en række mellemliggende faktorer såsom skoleresultater og erhvervs erfaring.

3.2.2 Betydningen af tidspunkt for måling af risikofaktorer

I dette afsnit opdeles risikofaktorerne på, hvornår i barndommen de observeres. På den måde kan vi få en forståelse af, hvor tidligt risikoen for senere at optræde i den udsatte NEET-gruppe kan prædikeres. I den kvalitative analyse, der præsenteres i Kapitel 4, fremgår det, at flere af de adspurgte informanter gav udtryk for, at de unge, der lander i den udsatte NEET-gruppe,

²³ Eller indlagt på somatisk hospital med psykiatrisk diagnose.

allerede på et meget tidligt tidspunkt kan udpeges. Vi undersøger her, om dette indtryk også afspejles i forhold til de faktorer, der kan måles i registrene.

Vi inddeler risikofaktorerne i domæner efter tidspunkt for observation. Da nogle faktorer endnu ikke er opstået/registreret i den tidligere barndom (fx karakterer, kriminalitet o.lign.) vil tidsdimensionen ikke blot afhænge af tidspunktet, men også af, hvilke faktorer der kan måles. Følgende faktorer indgår på følgende tidspunkter:

Ved fødslen: alder, køn, herkomst, egen fødselsvægt samt forældres alder og uddannelse ved fødslen.

Ved 10 årsalderen: baggrund ved fødslen + eget helbred, kontakt med psykiatrien, kontakt med sociale system og anbringelse som 10-årig. Forældres civilstand, antal søskende, forældres uddannelse, indkomst, forsørgelsesydelse, lovovertrædelser, fysisk helbred og kontakt med psykiatrien målt, da den unge er 10 år.

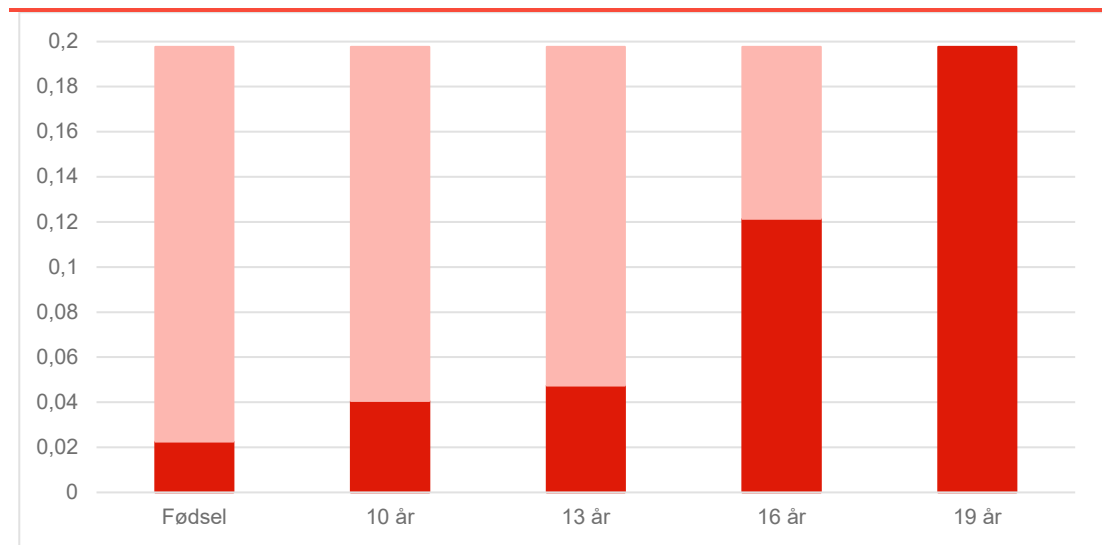
Ved 13 årsalderen: baggrund ved fødslen + eget helbred, kontakt med psykiatrien, kontakt med sociale system og anbringelse som 13-årig. Skolefravær på mellemtrinnet. Forældres civilstand, antal søskende, forældres uddannelse, indkomst, forsørgelsesydelse, lovovertrædelser, fysisk helbred og kontakt med psykiatrien målt, da den unge er 13 år.

Ved 16 årsalderen: baggrund ved fødslen + eget helbred, kontakt med psykiatrien, kontakt med sociale system og anbringelse som 16-årig. Erhvervserfaring/fritidsjob som 15-16-årig. Skolefravær i udskoling og karakterer til 9. klasses afgangseksamen. Forældres civilstand, antal søskende, forældres uddannelse, indkomst, forsørgelsesydelse, lovovertrædelser, fysisk helbred og kontakt med psykiatrien målt, da den unge er 16 år.

Ved 19 årsalderen: baggrund ved fødslen + eget helbred, kontakt med sociale system og anbringelse som 19-årig. Erhvervserfaring/fritidsjob som 17-19-årig. Modtagelse af offentlig forsørgelse som 18-19-årig. Skolefravær på mellemtrin og i udskoling. Karakterer til 9. klasses afgangseksamen. Samlet antal år anbragt, teenageforælder, flyttet hjemmefra som teenager. Egne lovovertrædelser. Forældres civilstand, antal søskende, forældres uddannelse, indkomst, forsørgelsesydelse, lovovertrædelser, fysisk helbred og kontakt med psykiatrisk system målt, da den unge er 19 år.

Af Figur 3.15 fremgår det, at forklaringsgraden stiger gradvist, jo senere i barn-/ungdommen risikofaktorerne måles. Det største spring ser vi fra det 13. til det 16 år, hvor information om 9. klasses afgangseksamen er inkluderet. Faktisk er forklaringskraften for en model med risikofaktorer målt inden 14 årsalderen under 5 %. Det betyder, at forskellen i den forventede sandsynlighed for at indgå i udsatte NEET-gruppen som 21-24-årig er mindre end 5 procentpoint mellem de unge, der rent faktisk ender som udsatte NEET, og de, der ikke gør. Den estimerede forventede sandsynlighed er 8 % for de unge i udsatte NEET-gruppen, hvis vi kun baserer modellen på informationer fra 13 årsalderen, mens den er 15 %, hvis vi baserer modellen på informationer fra 16 årsalderen. Da den forventede sandsynlighed for at tilhøre udsatte NEET-gruppen er 3% for de unge, der ikke er i udsatte NEET-gruppen, er forklaringsgraderne derfor henholdsvis 0,5 og 0,12 (se Figur 3.15). Fra 16 til 19 årsalderen stiger forklaringskraften yderligere med 7 procentpoint, hvilket primært skyldes inklusion af arbejdsmarkedsfaktorer for den unge.

Figur 3.15 Forklaringskraft af risikofaktorer målt på forskellige tidspunkter i barn-/ungdommen



Note: Inkluderede risikofaktorer og odds ratios af modellen kan ses i Bilagstabel 3.2.

Kilde: Egne beregninger baseret på registerdata.

Selvom der kan observeres en lang række betydende risikofaktorer for at blive NEET allerede, inden den unge er fyldt 14 år, så viser analysen, at disse faktorer ikke er særligt velegnede til at forudsige, om den unge lander i den udsatte NEET-gruppe. Det skyldes først og fremmest, at der er langt mere usikkerhed i den forhøjede risiko, disse faktorer medfører, når faktorerne måles tidligere i barndommen. For at kunne give en god prædiktion af udsatte NEET-gruppen kræves imidlertid en betydelig forhøjet risiko. Det skyldes bl.a., at med den snævre definition af udsat NEET, som vi bruger i denne undersøgelse, udgør udsatte NEET-gruppen kun 3 % af den samlede unge-gruppe. Det medfører, at den overordnede sandsynlighed for at optræde i udsatte NEET-gruppen er 3 %. Det betyder, at selv hvis en enkelt risikofaktor fører til en fordobling af risikoen i forhold til andre unge, så fanger man kun 6 % af dem, der ender i udsatte NEET-gruppen.

Den store stigning i forklaringskraften, som vi ser fra det 13. til det 16. år, skyldes først og fremmest, at vi kan medtage flere risikofaktorer, der først måles efter det 13. år, fx hvordan de unge klarer sig i skolen.

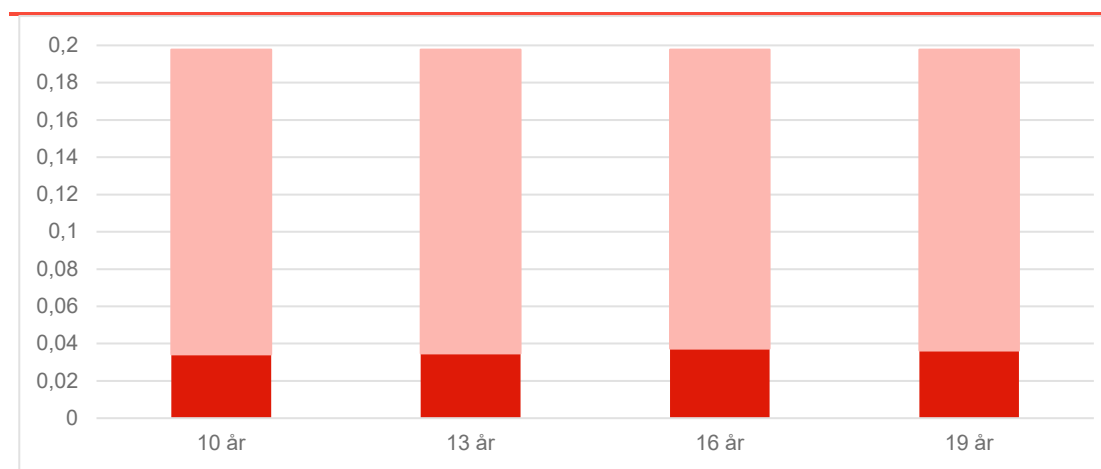
I nedenstående vil vi i stedet holde antallet af risikofaktorer stabilt og fokusere på betydningen af en bestemt gruppe risikofaktorer over tid. Den foregående model inkluderer både faktorer, der relaterer sig til den unge selv og forældrene. Vi ser nu på betydning af tidspunkt for måling af risikofaktorerne opdelt på forældrerelaterede risikofaktorer og faktorer relateret til den unge selv.

Betydningen af tidspunkt for måling af forældrespecifikke risikofaktorer

Først ser vi på de forældrerelaterede faktorer, der kan måles over hele perioden. Det vil sige forældrenes uddannelse, arbejdsmarkedstilknytning, offentlig forsørgelse, fysisk og psykisk helbred samt civilstand. Disse variable måles, når den unge er 10 år, 13 år, 16 år og 19 år. Som man kan se af Figur 3.16, så viser det sig, at betydningen af disse faktorer ikke ændres mærkbart over tid. Det vil sige, at den indflydelse fra forældrene, som kan have betydning for, om den unge ender i den udsatte NEET-gruppe som 21-24-årig, ikke er hverken stærkere eller svagere, hvis forældrefaktorerne måles, når den unge er 19 år i forhold til, da den unge var 10

år. Hvis vi ser på de enkelte risikofaktorer, så sker der ændringer i specifikke faktorerers sammenhæng med sandsynligheden for at blive udsat NEET over tid (se Bilagstabel 3.3 i Bilag 3). Eksempelvis falder betydningen af både morens og farens lovovertrædelser over tid. Hvor en lovovertrædelse begået af moren, da den unge var 10 år, øger sandsynligheden for at blive udsat NEET med 11 %, mens en lovovertrædelse, da den unge var 16 år, kun øger sandsynligheden med 7 %. Omvendt går det med betydningen af forældrenes indkomstniveau. Hvor et barn med en mor med disponibel indkomst inden for de 20 % laveste indkomster som 10-årig har 16 % højere sandsynlighed for at blive udsat NEET som 21-24-årig, så er sandsynligheden 22 % højere, hvis moren ligger i den nederste kvartil af indkomstfordelingen, når den unge er 16 år.

Figur 3.16 Forklaringskraft af de samlede forældrefaktorer målt på forskellige tidspunkter i barndom/ungdom



Note: Inkluderede risikofaktorer og odds ratios af modellen kan ses i Bilagstabel 3.3.

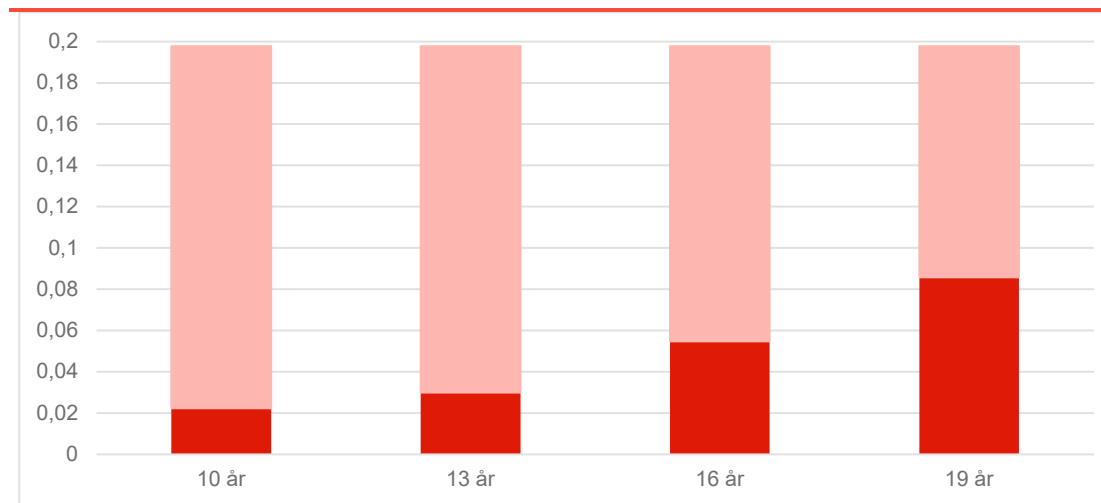
Kilde: Egne beregninger baseret på registerdata.

Betydningen af tidspunkt for måling af risikofaktorer knyttet til den unge selv

Hvis vi i stedet ser på de risikofaktorer, der vedrører den unge selv, og som kan måles over hele perioden (antal flytninger, antal sociale sager og anbringelser, kontakt med sygehus og psykiatrien), så ser vi en tydelig stigning i forklaringsgraden, jo senere i barndommen/ungdommen disse faktorer måles (se Figur 3.17).²⁴ Ser man på de enkelte risikofaktorer's betydning, så fremgår det af Bilagstabel 3.4 i Bilag 3, at den store stigning i forklaringsgraden først og fremmest skyldes en stigning i betydningen af kontakt med psykiatrien. Således finder vi, at de børn, der som 10-årig er i kontakt med psykiatrien, har en øget sandsynlighed for at blive udsat NEET, der er tre gange så høj som et barn, der ikke har været i kontakt med psykiatrien som 10-årig. For en ung, der som 19-årig er i kontakt med psykiatrien, er sandsynligheden for at lande i udsatte NEET-gruppen som 21-24-årig seks gange så høj.

²⁴ Det skal nævnes, at denne stigning sker til trods for, at vi ikke har medtaget skolefaktorer i denne opgørelse, som ellers drev en stor del af stigningen fra det 13. år til det 16. år i Figur 3.15.

Figur 3.17 Forklaringsgrad af egne risikofaktorer målt på forskellige tidspunkter i barndom/ungdom



Note: Inkluderer følgende faktorer: antal flytninger, antal sociale sager og anbringelser, kontakt med sygehus og psykiatrien, mens eksempelvis skolefaktorer, kriminalitet og faktorer vedrørende tidlig ledighed/beskæftigelse ikke er medtaget.

Kilde: Egne beregninger baseret på registerdata

3.2.3 Opsummering

I dette afsnit har vi undersøgt betydningen af forskellige risikofaktorer på sandsynligheden for at optræde i den udsatte NEET-gruppe som 21-24-årig. Vi har gjort dette ved at se tilbage i tid og undersøge, hvilke typer af risikofaktorer der særligt påvirker sandsynligheden for at optræde i den udsatte NEET-gruppe, og hvornår i den unges opvækst betydningen af forskellige risikofaktorer er størst.

Resultaterne viser at de unge, der har særlig stor risiko for at optræde i den udsatte NEET-gruppe som 21-24-årig, inkluderer unge, der har:

- en svag tilknytning til arbejdsmarkedet, dvs. allerede som 18-19-årige har modtaget dagpenge eller kontanthjælp, eller som ikke tidligere har været i beskæftigelse eller haft et fritidsjob
- lave standpunkts- og/eller eksamenskarakterer i 9. klasse
- været i kontakt med det psykiatriske hospitalsvæsen.

Herudover øges risikoen for senere at optræde i den udsatte NEET-gruppe også særligt, når skolefraværet stiger (primært i udskoling), eller når en ung har haft en socialsag i barndommen (primært anbringelse uden for hjemmet) eller har begået lovovertrædelser mellem det 15. og 19. år. Selvom disse risikofaktorer også er korrelerede med sandsynligheden for at tilhøre den udsatte NEET-gruppe, så er de dog mindre vigtige i forhold til at forudsige, om et ungt menneske senere vil tilhøre målgruppen.

I forhold til, hvornår i den unges opvækst de forskellige risikofaktorer har størst betydning, finder vi, at det særligt er ved 16 årsalderen, at risikoen øges. Dette hænger til dels sammen med, at det er i disse år, at de unge afslutter deres 9. klasse, hvilket i sig selv er en vigtig risikofaktor. For andre risikofaktorer, som kan måles over hele den unges opvækst, finder vi det at have kontakt til det psykiatriske system, påvirker risikoen for at indgå i den udsatte NEET-gruppe mere, jo ældre de unge var, da de havde kontakt med det psykiatriske system. For eksempel

vil en psykiatrisk kontakt som 19-årig øge risikoen dobbelt så meget som en psykiatrisk kontakt som 16-årig.

Ser man udelukkende på risikofaktorer, der relaterer sig til de unges forældre, finder vi også, at sammenhængen mellem enkelte risikofaktorer og sandsynligheden for, at den unge senere ender i den udsatte NEET-gruppe, ændrer sig over tid. Med hensyn til kriminalitet finder vi fx, at unge, der har forældre, der har begået lovovertrædelser tidligere i barnets liv (ved 10 årsalderen), har en større risiko for senere at optræde i den udsatte NEET-gruppe, end unge, hvis forældre har begået lovovertrædelser ved den unges 16 års alder. Omvendt finder vi, at risikoen for at optræde i den udsatte NEET-gruppe er større for en 16-årig med lavindkomstforældre end for en 10-årig med lavindkomstforældre.

Samlet set peger analysen på en række risikofaktorer, som er særligt vigtige at have for øje i forhold til en tidlig indsats over for de unge. Heriblandt er særligt de unges manglende tidlige tilknytning til arbejdsmarkedet, deres 9. klasses skolegang, deres mentale helbred, kriminelle løbebane og evt. socialsager i barndommen.

3.3 Bopæls- og flyttemønstre

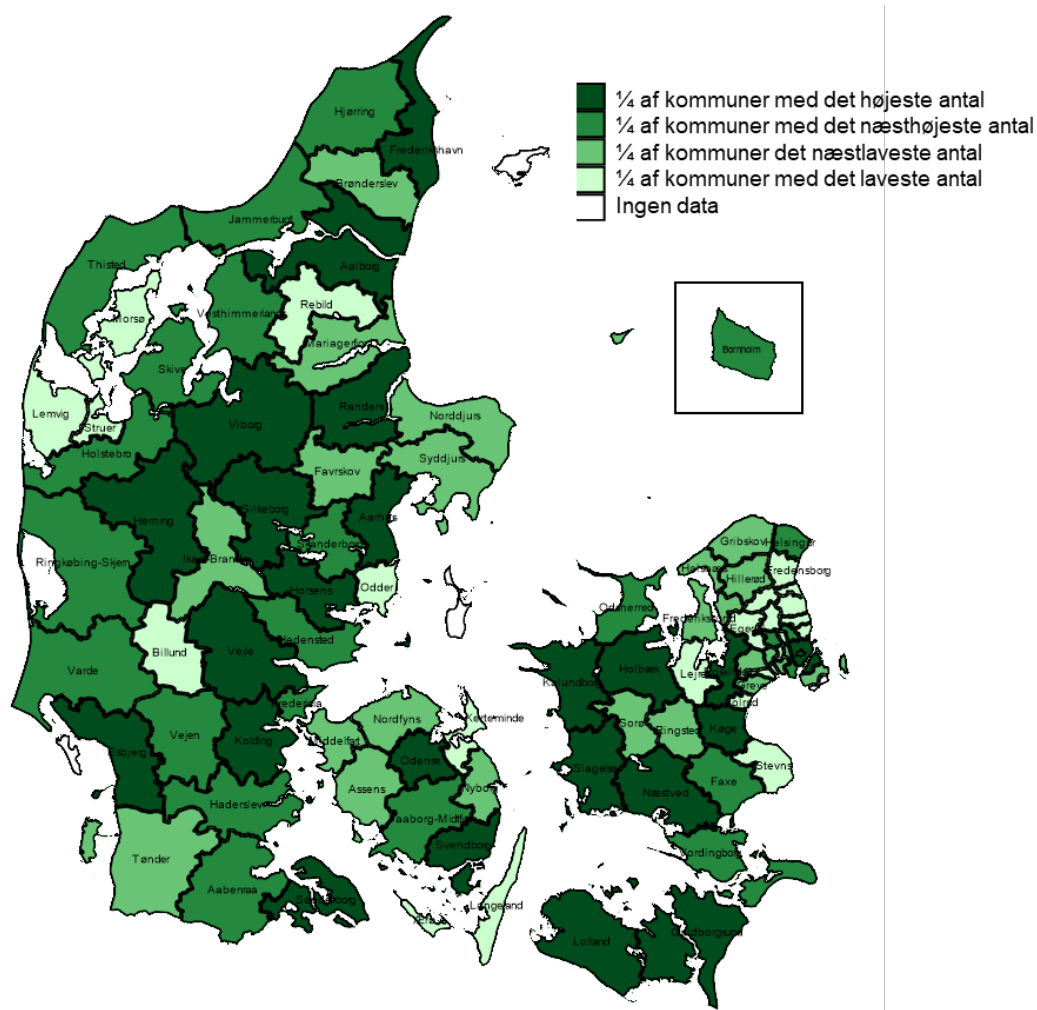
I dette afsnit ser vi nærmere på bopæls- og flyttemønstre blandt unge i den udsatte NEET-gruppe, relativt i forhold til andre unge. Vi søger at belyse følgende centrale spørgsmål: Hvor i landet bor unge i den udsatte NEET-gruppe? Hvilke kommuner har en særlig høj andel af unge i den udsatte NEET-gruppe, hvor boede disse unge som 15-årige, og hvilke kommuner oplever nettotilflytning, og hvilke oplever nettoaflytning? Ved at undersøge de unges flyttemønstre kan vi bl.a. vurdere, om en tidlig indsats blandt kommunens egne børn/unge er en vigtig faktor i forhold til at nedbringe antallet af unge i den udsatte NEET-gruppe, eller om de fleste af kommunens unge uden uddannelse og job er tilflyttere fra andre kommuner?

3.3.1 Nuværende bopælskommune

For at undersøge, hvilke kommuner har det største antal af unge i den udsatte NEET-gruppe, har vi i Danmarks kortet i Figur 3.18 delt alle kommuner op i fire næsten lige store grupper på baggrund af antallet af unge i den udsatte NEET-gruppe i 2017. Den fjerdedel af kommuner med det højeste antal af unge i den udsatte NEET-gruppe er placeret i samme gruppe og vist med den mørkegrønne farve, og ligeledes ned til den fjerdedel med det mindste antal, som er vist med den lyseste grønne farve.

Som det fremgår af Figur 3.18 er antallet af unge i den udsatte NEET-gruppe størst i og omkring de større byer. Aarhus Kommune er således den kommune med det højeste antal af unge i den udsatte NEET-gruppe (1.038) efterfulgt af København (972), Aalborg (666), Odense (525), Esbjerg (415) og Randers (369). Tilsammen husede disse seks kommuner 28 % af unge i den udsatte NEET-gruppe i 2017. Blandt den fjerdedel af kommuner med det højeste antal af unge i den udsatte NEET-gruppe, finder vi også en del mindre kommuner på fx. Vest- og Sydsjælland, en række kommuner i Midt- og Østjylland samt kommuner såsom Frederikshavn, Sønderborg og Svendborg.

Figur 3.18 Antal 18-24-årige unge i den udsatte NEET-gruppe fordelt på bopælskommune i 2017



Note: Den udsatte NEET-gruppe er baseret på kriterie 1-10 i Figur 3.1. Antallet af unge i den udsatte NEET-gruppe er rangeret fra lavest til højest på tværs af danske kommuner, og kommunerne er herefter inddelt i de følgende fire næsten lige store grupper: 1. Fjerdedel: Kommuner med det laveste antal unge i den udsatte NEET-gruppe (i alt 24 kommuner), 2. Fjerdedel: Kommuner med det næstlaveste antal unge i den udsatte NEET-gruppe (i alt 23 kommuner), 3. Fjerdedel: Kommuner med det næsthøjeste antal unge i den udsatte NEET-gruppe (i alt 24 kommuner), 4. Fjerdedel: Kommuner med det højeste antal unge i den udsatte NEET-gruppe (23 kommuner). Antallet af unge i den udsatte NEET-gruppe i hver kommune er også vist i kolonne 2 i Bilagstabel 5.1. Kommuner med færre end 13 unge i den udsatte NEET-gruppe indgår ikke i oversigten. De udeladte kommuner er Læsø, Christiansø, Fanø, Samsø og Dragør.

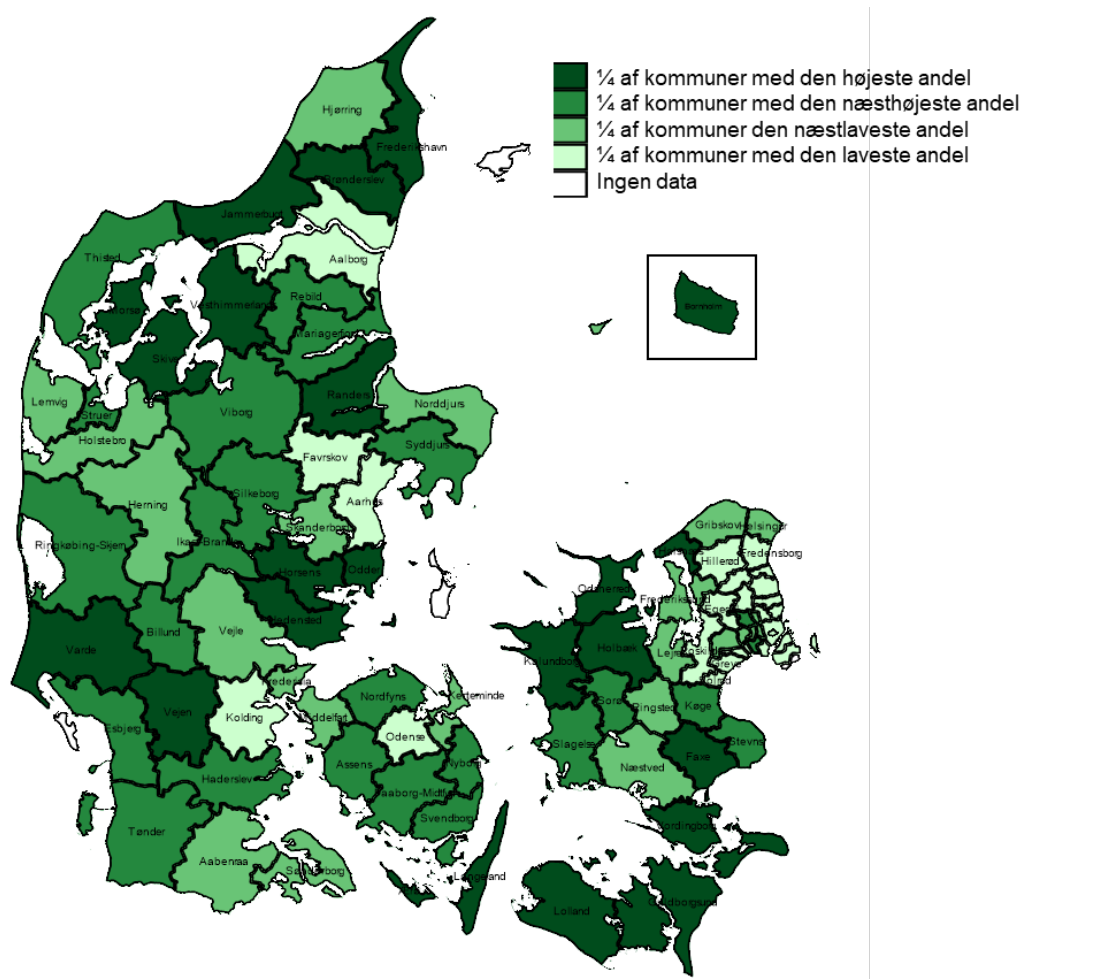
Kilde: Registerdata fra Danmarks Statistik.

Blandt kommuner med det laveste antal af unge i den udsatte NEET-gruppe finder vi derimod hovedsagligt i kommuner i Nordsjælland samt en række mindre kommuner i Jylland og på Fyn.

Danmarkskortet, der er vist i Figur 3.19, fokuserer i stedet på *andelen* af unge i den udsatte NEET-gruppe. Det vil sige, at vi undersøger, hvor stor en andel af unge mellem 18-24 år i hver kommune som tilhører den udsatte NEET-gruppe. Her ser billedet noget anderledes ud. På trods af at have et relativt højt *antal* unge i den udsatte NEET-gruppe er Aarhus, København, Aalborg og Odense blandt kommunerne med den laveste *andel* af deres 18-24-årige i den udsatte NEET-gruppe. Dette hænger sammen med, at de større byer også er de kommuner, der huser flest unge i samme aldersgruppe uden for den udsatte NEET-gruppe.

Vi finder den største *andel* af unge i den udsatte NEET-gruppe blandt især kommuner på Vest- og Sydsjælland, i Nordvest- og Sydjylland samt blandt en række mindre ø-kommuner. De seks kommuner med den største andel af unge mellem 18-24 år i den udsatte NEET-gruppe består således af Lolland, Odsherred, Langeland, Jammerbugt, Bornholm og Vesthimmerlands Kommuner.

Figur 3.19 Andelen af 18-24-årige i den udsatte NEET-gruppe fordelt på bopælskommune i 2017



Note: Den udsatte NEET-gruppe er baseret på kriterie 1-10 i Figur 3.1. Andelen af unge i den udsatte NEET-gruppe er rangeret fra lavest til højest på tværs af danske kommuner, og kommunerne er herefter inddelt i de følgende fire næsten lige store grupper: 1. Fjerdedel: Kommuner med den laveste andel unge i den udsatte NEET-gruppe (i alt 24 kommuner), 2. Fjerdedel: Kommuner med den næstlaveste andel unge i den udsatte NEET-gruppe (i alt 23 kommuner), 3. Fjerdedel: Kommuner med den næsthøjeste andel unge i den udsatte NEET-gruppe (i alt 24 kommuner), 4. Fjerdedel: Kommuner med den højeste andel unge i den udsatte NEET-gruppe (23 kommuner). Antallet af unge i den udsatte NEET-gruppe i hver kommune er også vist i kolonne 3 i Bilagstabel 5.1. Kommuner med færre end 13 unge i den udsatte NEET-gruppe indgår ikke i oversigten. De udeladte kommuner er Læsø, Christiansø, Fanø, Samsø og Dragør.

Kilde: Registerdata fra Danmarks Statistik.

3.3.2 Flyttemønstre i den udsatte NEET-gruppe

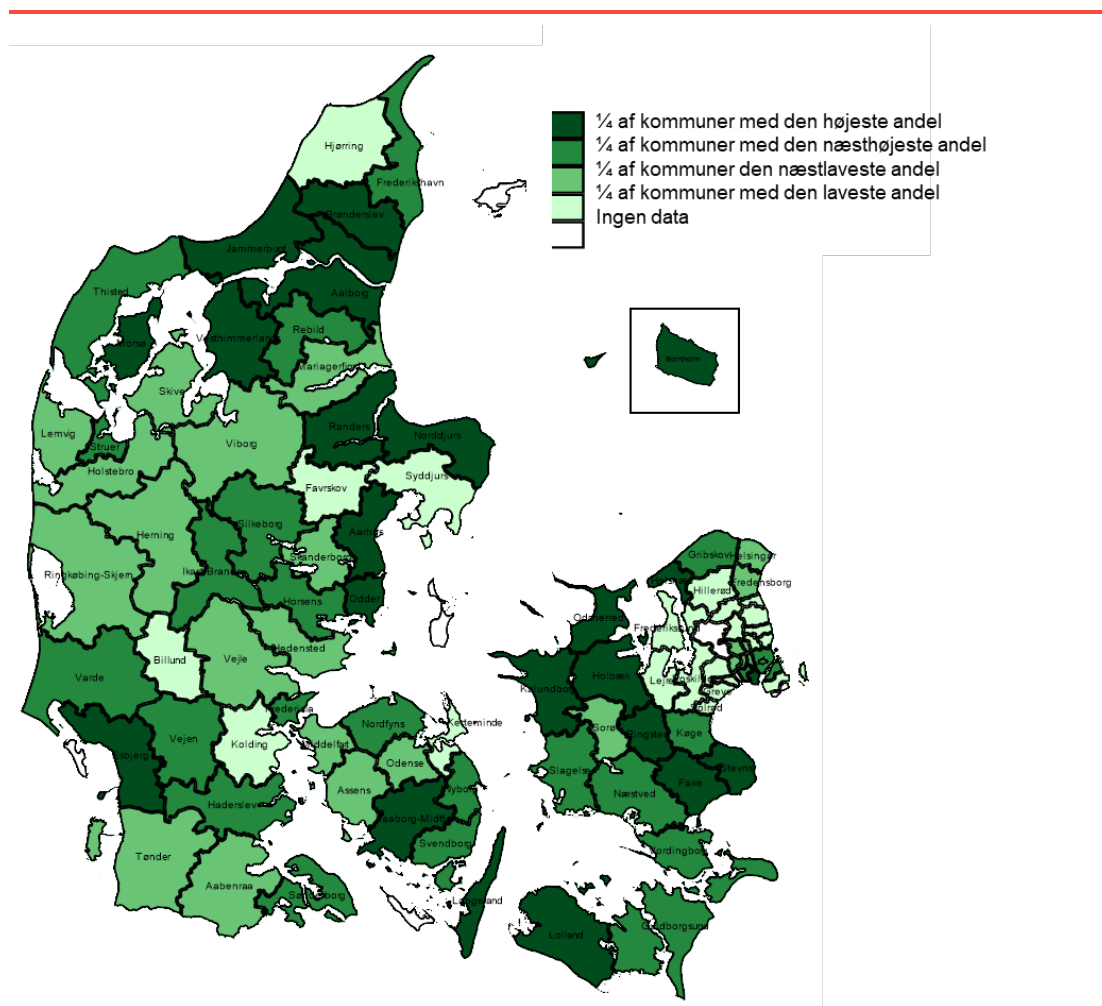
Når unge flytter hjemmefra, er det ofte til en anden kommune. Dette gælder også unge i den udsatte NEET-gruppe, som i gennemsnit både flytter flere gange og flytter hjemmefra tidligere end andre unge.²⁵ De kommuner, der i dag har en relativt stor andel af unge i den udsatte

²⁵ Se afsnit 3.1.4.

NEET-gruppe, er derfor ikke nødvendigvis også de kommuner, hvor de unge i den udsatte NEET-gruppe voksede op.

For at undersøge dette billede nærmere ser vi tilbage på, hvor de unge boede som 15-årige, og sammenligner dette billede med billedet i dag. For at være nogenlunde sikre på, at de unge er flyttet hjemmefra, fokuserer vi her kun på unge, der i 2017 var mellem 21-24 år. For bedre at kunne sammenligne flyttemønstre på tværs af små og store kommuner sammenligner vi *andelen* af 15-årige, som ender i den udsatte NEET-gruppe som 21-24-årige, med *andelen* af de 21-24-årige i NEET-gruppen i dag.²⁶

Figur 3.20 Andelen af 15-årige, der som 21-24-årige ender i den udsatte NEET-gruppe. Bopæl som 15-årig.



Note: Den udsatte NEET-gruppe er baseret på kriterie 1-10 i Figur 3.1. Andelen af de 15-årige, der som 21-24-årige, ender i den udsatte NEET-gruppe er rangeret fra lavest til højest på tværs af danske kommuner, og kommunerne er herefter inddelt i de følgende fire næsten lige store grupper: 1. Fjerdedel: Kommuner med den laveste andel (i alt 23 kommuner), 2. Fjerdedel: Kommuner med den næstlaveste andel (i alt 23 kommuner), 3. Fjerdedel: Kommuner med den næsthøjeste andel (i alt 23 kommuner), 4. Fjerdedel: Kommuner med den højeste andel (22 kommuner). Andelen af 15-årige, der som 21-24-årige ender i den udsatte NEET-gruppe i hver kommune er også vist i kolonne 6 i Bilagstabel 5.2. Kommuner med færre end 7 unge i den udsatte NEET-gruppe, der var bosat i kommunen som 15-årig indgår ikke i oversigten. De udeladte kommuner er Læsø, Christiansø, Fanø, Samsø, Dragør, Egedal, Vallensbæk og Ærø.

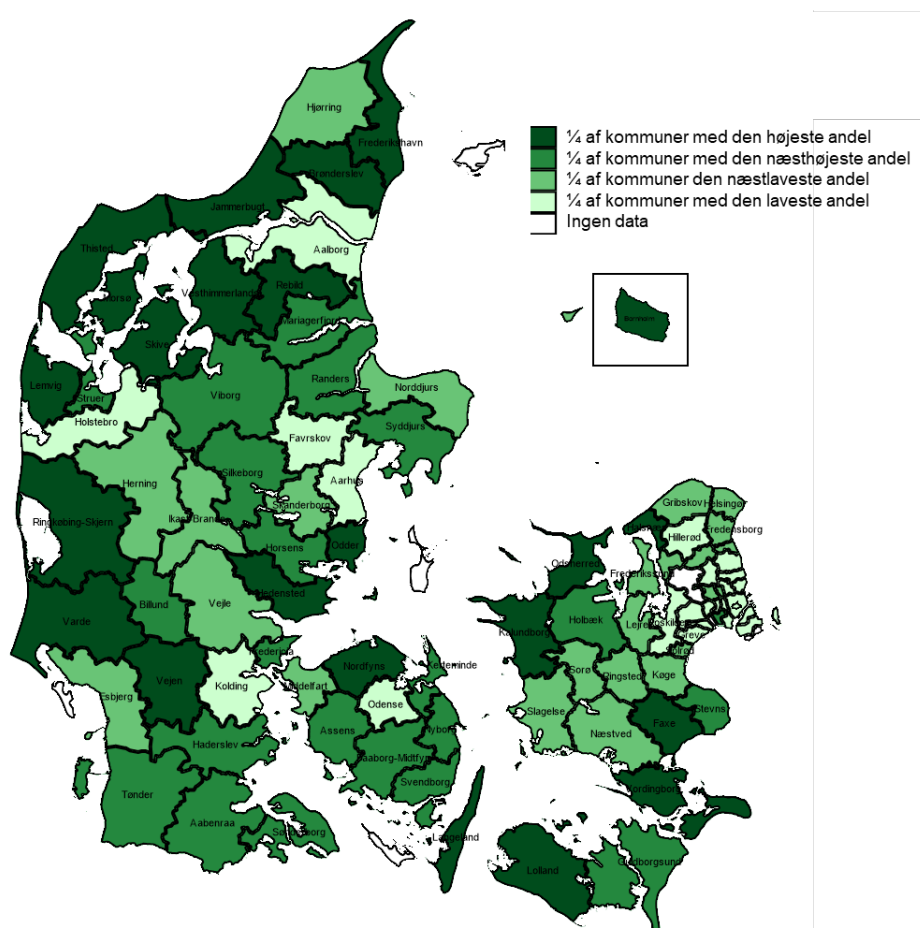
Kilde: Registerdata fra Danmarks Statistik.

²⁶ Når vi henviser til NEET-gruppen i dag menes 2017.

Denne sammenligning fremgår af de to Danmarkskort i Figur 3.20 og Figur 3.21, som viser andelen af unge i den udsatte NEET-gruppe som henholdsvis 15-årige og som 21-24-årige. I hver af de to figurer har vi igen delt alle kommuner op i fire næsten lige store grupper på baggrund af andelen af unge i den udsatte NEET-gruppe. Det vil sige, at i hver figur er den fjerdedel af kommuner med den højeste andel af unge i den udsatte NEET-gruppe placeret i samme gruppe og vist med den mørkegrønne farve, og ligeledes ned til den fjerdedel med den mindste andel, som er vist med den lyseste grønne farve.

Sammenligner man de to kort, kan man se, at mange kommuner såsom fx Frederikshavn, Thisted, Ringkøbing-Skjern, Varde og Esbjerg, der i dag er blandt gruppen af kommuner med den højeste andel af 21-24-årige i den udsatte NEET-gruppe, ikke er de samme kommuner som dem med den højeste andel af fremtidige unge i den udsatte NEET-gruppe, baseret på de unges bopæl som 15-årige. Især en række kommuner i Vestjylland, heriblandt de nævnte, er rykket op blandt kommunerne med den højeste andel. Dette kan både skyldes tilflytning af unge i den udsatte NEET-gruppe såvel som fraflytning af andre unge, hvilket vi ser nærmere på nedenfor.

Figur 3.21 Andelen af 21-24-årige i den udsatte NEET-gruppe i 2017



Note: Den udsatte NEET-gruppe er baseret på kriterie 1-10 i Figur 3.1. Andelen af 21-24-årige i den udsatte NEET-gruppe er rangeret fra lavest til højest på tværs af danske kommuner, og kommunerne er herefter inddelt i de følgende fire næsten lige store grupper: 1. Fjerdedel: Kommuner med den laveste andel (i alt 23 kommuner), 2. Fjerdedel: Kommuner med den næstlaveste andel (i alt 23 kommuner), 3. Fjerdedel: Kommuner med den næsthøjeste andel (i alt 22 kommuner), 4. Fjerdedel: Kommuner med den højeste andel (23 kommuner). Andelen af 21-24-årige i den udsatte NEET-gruppe i hver kommune er også vist i kolonne 3 i Bilagstabel 5.2. De udeladte kommuner er Læsø, Christiansø, Fanø, Samsø, Dragør, Egedal, Vallensbæk og Ærø.

Kilde: Registerdata fra Danmarks Statistik.

Når man sammenligner de to ovenstående Danmarkskort (Figur 3.20 og Figur 3.21), er det dog vigtigt at bemærke, at andelen af unge i den udsatte NEET-gruppe er højere i hver af de fire grupper af kommuner som 21-24-årig end som 15-årig. I Figur 3.20 ligger andelen af 15-årige, der som 21-24-årige ender i den udsatte NEET-gruppe, således på mellem 4,2-6,0 % i den fjerdedel af kommuner med den højeste andel, hvorimod den tilsvarende andel ligger mellem 6,2-11,0 % i Figur 3.21. Med andre ord er den relative koncentration af unge 21-24-årige i den udsatte NEET-gruppe altså steget for et flertal af kommuner i forhold til, da de var 15 år gamle, mens få men store kommuner oplever det modsatte mønster. Faktisk er andelen af unge i den udsatte NEET-gruppe kun faldet i ni kommuner, imens den er steget i resten af landet.

For bedre at kunne forstå, hvad der driver dette mønster, og hvorfor nogle kommuner har en relativt stor andel af 21-24-årige i den udsatte NEET-gruppe, ser vi nærmere på flyttmønstret for den gruppe af unge, der i 2017 var mellem 21-24 år gamle. Ved at sammenligne deres bopæl i 2017 med deres bopæl som 15-årige beregner vi nettotilflytningen af unge i og uden for den udsatte NEET-gruppe i hver kommune (se Boks Boks 3.4).

Boks 3.4 Nettotil- og fraflytning af unge i og uden for den udsatte NEET-gruppe

På baggrund af registeroplysninger om de 21-24-åriges bopælskommune i 2017 og deres bopælskommune som 15-årige, beregner vi:

Nettotil- og fraflytning af unge i den udsatte NEET-gruppe som forskellen mellem antallet af tilflyttere og fraflyttere af unge i den udsatte NEET-gruppe (fra 15 til 21-24 årsalderen) divideret med den samlede antal af kommunens 15-årige, der ved 21-24 årsalderen ender i den udsatte NEET-gruppe. En positiv værdi indikerer en nettotilflytning af unge i den udsatte NEET-gruppe, og en negativ værdi indikerer en nettofraflytning af unge i den udsatte NEET-gruppe.

Nettotil- og fraflytning af unge uden for den udsatte NEET-gruppe, som forskellen mellem antallet af tilflyttere og fraflyttere af unge uden for den udsatte NEET-gruppe (fra 15 til 21-24 årsalderen) divideret med den samlede antal af kommunens 15-årige, der ved 21-24 årsalderen ikke ender i den udsatte NEET-gruppe. En positiv værdi indikerer en nettotilflytning af unge uden for den udsatte NEET-gruppe, og en negativ værdi indikerer en nettofraflytning af disse unge.

På denne baggrund inddeler vi kommunerne i tre grupper. Den første gruppe af kommuner består af de kommuner, der oplever en positiv nettotilflytning af unge i og uden for den udsatte NEET-gruppe. Dette er altså de kommuner, der oplever en generel tilflytning blandt unge og består hovedsagligt af storbykommunerne. Den anden gruppe af kommuner, vi ser på, er dem, der oplever en positiv nettotilflytning af unge i den udsatte NEET-gruppe, på trods af en generel fraflytningstendens blandt unge mennesker. Den tredje og sidste gruppe af kommuner, vi ser på, er dem, som oplever en nettofraflytning – af både de unge, der senere ender i den udsatte NEET-gruppe, såvel som af andre unge. Dette er altså de kommuner, der oplever en generel fraflytning af unge mennesker, hvilke udgør langt størstedelen af danske kommuner.

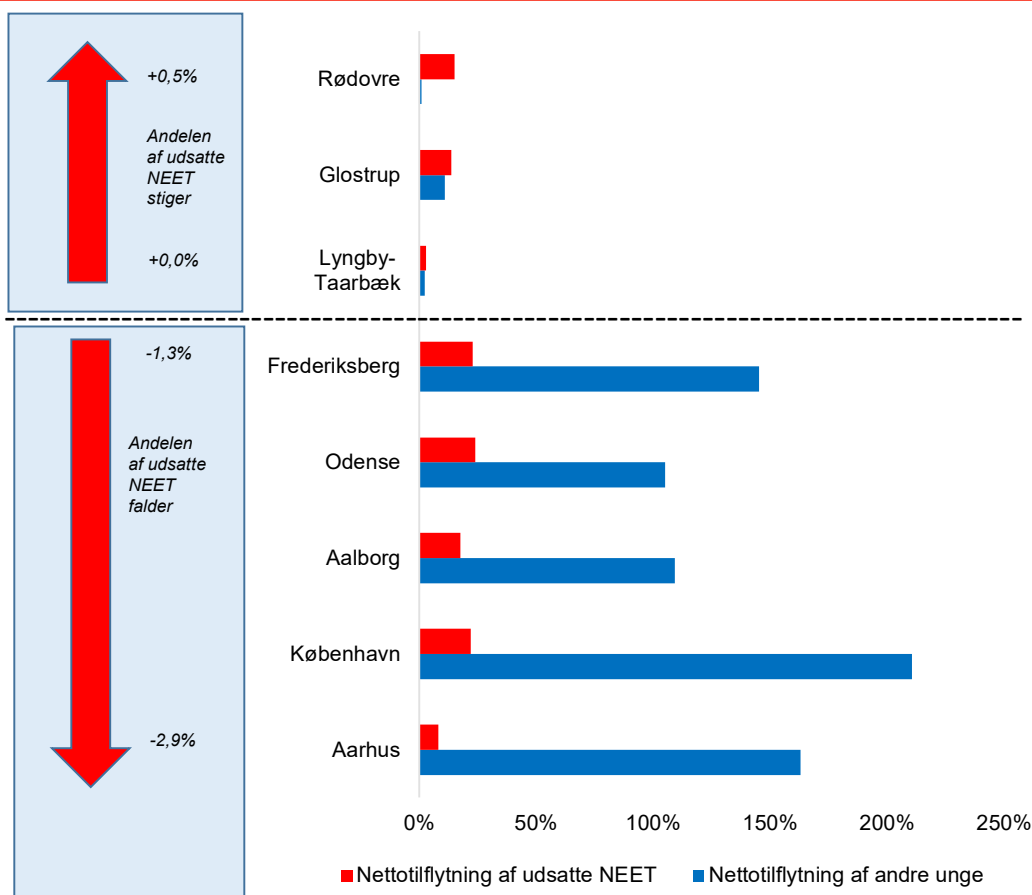
3.3.3 Kommuner med nettotilflytning af unge i og uden for den udsatte NEET-gruppen

Blandt de kommuner, der oplever en generel tilflytning af unge både i og uden for den udsatte NEET-gruppe, finder vi de fire store universitetsbyer, København, Aarhus, Aalborg og Odense, foruden nogle mindre kommuner omkring hovedstadsområdet (se Figur 3.22).

I de fire store universitetsbyer, samt på Frederiksberg, overstiger nettotilflytningen blandt unge uden for den udsatte NEET-gruppe klart nettotilflytningen blandt unge i den udsatte NEET-gruppe, og som resultat falder andelen af unge i den udsatte NEET-gruppen på trods af, at disse kommuner altså er bopæl for et større antal 21-24-årige unge i den udsatte NEET-gruppe, end det antal, der boede i disse kommuner som 15-årige. Da storbykommunerne samtidig er de kommuner, hvor det største *antal* af unge i den udsatte NEET-gruppe bor, har disse kommuner en stor opgave at løfte i forhold til denne gruppe – også større end de kan forudse ved at se på deres ungegruppe som 15-årige.

I Rødovre og Glostrup Kommuner er der også en nettotilflytning af unge i den udsatte NEET-gruppe, men da der samtidig er en relativt lille nettotilflytning af unge uden for gruppen, stiger andelen af unge i den udsatte NEET-gruppe med op til 0,5 % i Rødovre. I Lyngby-Taarbæk Kommune er den relative nettotilflytning af de to grupper nogenlunde ens, og andelen af unge i den udsatte NEET-gruppe stiger hermed lige over nul procentpoint (se Figur 3.22).

Figur 3.22 Nettotilflytning blandt unge i og uden for den udsatte NEET-gruppe (21-24-årige). Kommuner med positiv nettotilflytning af unge i begge grupper



Note: Boks Boks 3.4 forklarer, hvordan nettotilflytningen af unge i og udenfor den udsatte NEET-gruppe er beregnet. Figuren er sorteret i forhold til ændringen i kommunens andel af unge i den udsatte NEET-gruppe, dvs. kommunens andel af 21-24-årige i den udsatte NEET-gruppe i 2017 minus kommunens andel af 15-årige, der som 21-24-årige ender i den udsatte NEET-gruppe.

Kilde: Registerdata fra Danmarks Statistik.

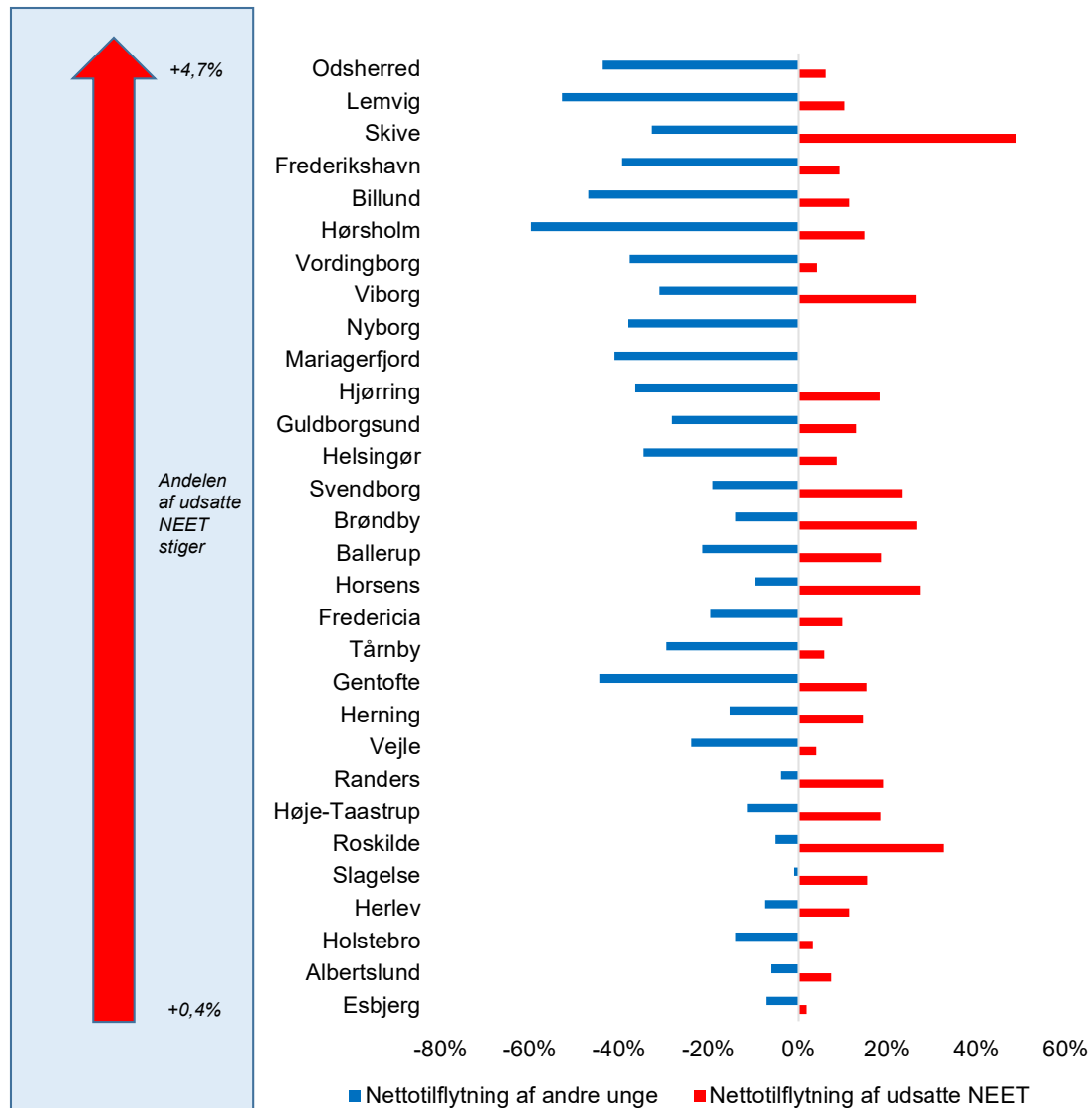
3.3.4 Kommuner med nettotilflytning af unge i den udsatte NEET-gruppe og nettofraflytning af andre unge

28 danske kommuner, spredt over Sjælland, Fyn og Jylland, har haft en positiv nettotilflytning af unge i den udsatte NEET-gruppe samtidig med en nettofraflytning af unge uden for gruppen (se Figur 3.23).²⁷ Som et resultat af dette er andelen af unge i den udsatte NEET-gruppe steget. Denne stigning har været mindst i Esbjerg Kommune (+0,4 procentpoint) og størst i Odsherred Kommune, hvor andelen af 21-24-årige i den udsatte NEET-gruppe er 4,7 procentpoint højere end andelen af 15-årige, der boede i kommunen og sidenhen endte i den udsatte NEET-gruppe som 21-24-årig.

Blandt de 28 kommuner er der store forskelle på, hvor stor nettotilflytningen af unge i den udsatte NEET-gruppe har været. I Odsherred Kommune er antallet af unge 21-24-årige i den udsatte NEET-gruppe fx kun 6 % større end det antal, der boede i kommunen som 15-årig, og som senere endte i denne gruppe, mens det samme tal for fx. Skive Kommune ligger på 49 %. I alle tilfælde skyldes stigningen i andelen af unge i den udsatte NEET-gruppe hovedsagligt en nettofraflytning af unge uden for gruppen.

²⁷ I figuren indgår 30 kommuner, da Nyborg og Mariagerfjord Kommuner også er vist i figuren. I begge disse kommuner har nettotilflytningen af unge i den udsatte NEET-gruppe dog været lig nul procent.

Figur 3.23 Nettotilflytning blandt unge i og uden for den udsatte NEET-gruppe (21-24-årige). Kommuner med negativ nettotilflytning (dvs. nettoaflytning) af unge uden for den udsatte NEET-gruppe og positiv nettotilflytning af unge i den udsatte NEET-gruppe.



Note: Boks Boks 3.4 forklarer, hvordan nettotil- og fraflytningen af unge i- og uden for den udsatte NEET-gruppe er beregnet. Figuren er sorteret i forhold til ændringen i kommunens andel af unge i den udsatte NEET-gruppe, dvs. kommunens andel af 21-24-årige i den udsatte NEET-gruppe i 2017 minus kommunens andel af 15-årige, der som 21-24-årige ender i den udsatte NEET-gruppe.

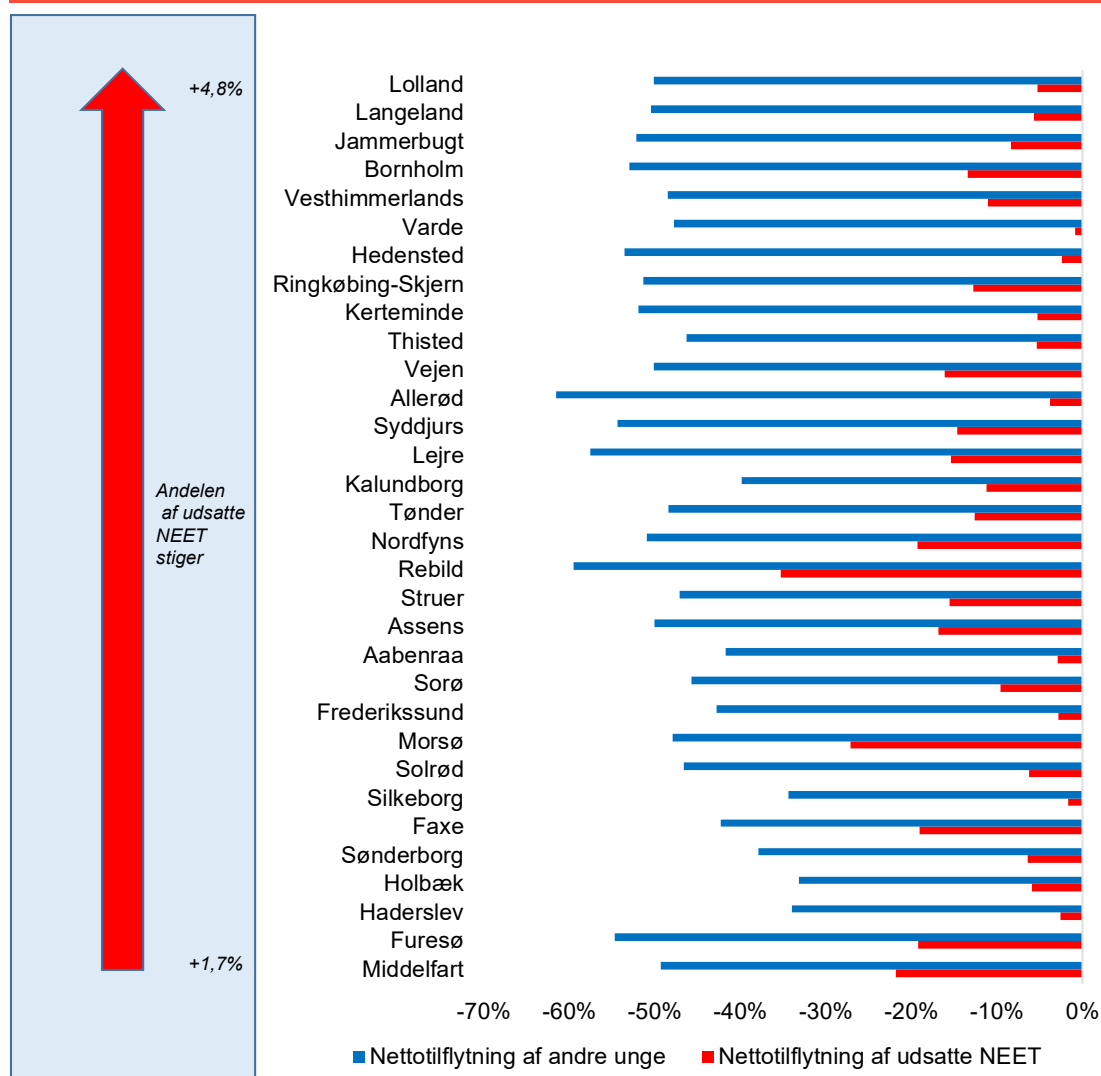
Kilde: Registerdata fra Danmarks Statistik.

3.3.5 Kommuner med nettoaflytning af unge i og uden for den udsatte NEET-gruppe

Blandt de kommuner, der oplever en generel fraflytning af unge både i og uden for den udsatte NEET-gruppe, finder vi størstedelen af danske kommuner, se. Figur 3.24 og Figur 3.25. Blandt disse kommuner har den relative nettoaflytning af unge uden for den udsatte NEET-gruppe dog oversteget den relative nettoaflytning af unge i den udsatte NEET-gruppe, og andelen af unge i den udsatte NEET-gruppe er som resultat steget med mellem 0,2 procentpoint i Norddjurs og 4,8 procentpoint i Lolland Kommuner.

Blandt disse kommuner er der ligeledes store forskelle på, hvor stor nettotraflytningen af unge i den udsatte NEET-gruppe har været. I Lolland Kommune er det en relativt lille del af de 15-årige, der senere ender i den udsatte NEET-gruppe, som er flyttet væk fra kommunen ved 21-24 årsalderen. Stigningen i andelen af unge i den udsatte NEET-gruppe skyldes således hovedsagligt en massiv nettotraflytning af unge uden for gruppen. Dette mønster ses i en række andre kommuner, heriblandt Langelang, Jammerbugt, Bornholm, Vesthimmerlands, Varde og mange flere. I kommuner som fx. Rebild, Skanderborg, Faaborg-Midtfyn, Odder, Fredensborg, Favrskov, Gribskov har der modsat været en relativt stor nettotraflytning af unge i den udsatte NEET-gruppe, men da nettotraflytningen af unge uden for gruppen har været større, er andelen af unge i den udsatte NEET-gruppe alligevel steget.

Figur 3.24 Nettotraflytning blandt unge i og udenfor den udsatte NEET-gruppe (21-24-årige). Kommuner med negativ nettotraflytning (dvs. nettotraflytning) af unge i begge grupper.

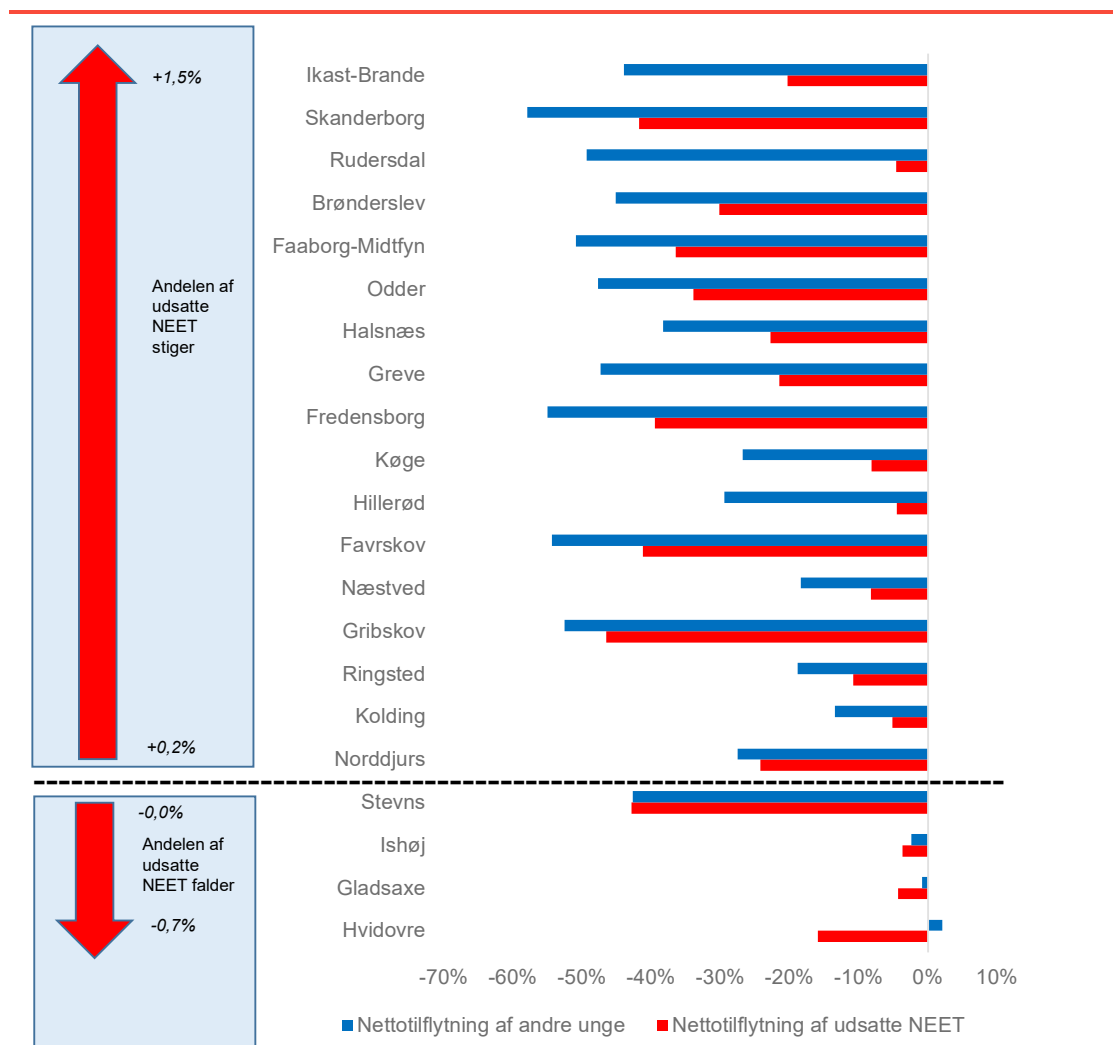


Note: Boks 3.4 forklarer, hvordan nettotraflytningen af unge i og uden for den udsatte NEET-gruppe er beregnet. Figuren er sorteret i forhold til ændringen i kommunens andel af unge i den udsatte NEET-gruppe, dvs. kommunens andel af 21-24-årige i den udsatte NEET-gruppe i 2017 minus kommunens andel af 15-årige, der som 21-24-årige ender i den udsatte NEET-gruppe.

Kilde: Registerdata fra Danmarks Statistik.

Endelig er der en håndfuld kommuner, hvor den relative nettoaflytning af unge i den udsatte NEET-gruppe overstiger den relative nettoaflytning af andre unge, og hvor andelen af unge i den udsatte NEET-gruppe som følge heraf er faldet. Det drejer sig om Stevns, Ishøj og Gladsaxe Kommuner. Hvidovre Kommune har som den eneste oplevet en nettoaflytning af unge i den udsatte NEET-gruppe og en nettotilflytning af unge uden for den udsatte NEET-gruppe (se Figur 3.25).

Figur 3.25 Nettotilflytning blandt unge i og uden for den udsatte NEET-gruppe (21-24-årige). Kommuner med negativ nettotilflytning (dvs. nettoaflytning) af unge i begge grupper og med lav eller ingen stigning i andelen af unge i udsatte NEET-gruppen.



Note: Boks 3.4 forklarer, hvordan nettoaflytningen af unge i og uden for den udsatte NEET-gruppe er beregnet. Figuren er sorteret i forhold til ændringen i kommunens andel af unge i den udsatte NEET-gruppe, dvs. kommunens andel af 21-24-årige i den udsatte NEET-gruppe i 2017 minus kommunens andel af 15-årige, der som 21-24-årige ender i den udsatte NEET-gruppe.

Kilde: Registerdata fra Danmarks Statistik.

3.3.6 Opsummering

På tværs af danske kommuner er *antallet* af unge i den udsatte NEET-gruppe størst i og omkring de større byer, heriblandt Aarhus, København, Aalborg, Odense, Esbjerg og Randers, som tilsammen husede næsten hver tredje af de 18-24-årige i den udsatte NEET-gruppe i

2017. Mindre kommuner på fx Vest- og Sydsjælland, en række kommuner i Midt- og Østjylland samt kommuner såsom Frederikshavn, Sønderborg og Svendborg er dog også blandt den fjerdedel af kommuner med det højeste antal af unge i den udsatte NEET-gruppe.

Ser man i stedet på *andelen* af unge i den udsatte NEET-gruppe, er billedet dog anderledes. København, Aarhus, Odense og Aalborg er blandt kommunerne med den laveste andel, da disse kommuner også huser flest unge i samme aldersgruppe uden for den udsatte NEET-gruppe. Relativt i forhold til det samlede antal unge mellem 18-24 år finder vi den største andel af unge i den udsatte NEET-gruppe blandt især kommuner på Vest- og Sydsjælland, i Nordvest- og Sydjylland samt blandt en række mindre ø-kommuner. De seks kommuner med den største andel af unge mellem 18-24 år i den udsatte NEET-gruppe består således af Lolland, Odsherred, Langeland, Jammerbugt, Bornholm og Vesthimmerlands Kommuner.

Ser man nærmere på de unges flyttemønster ved at sammenligne deres bopælskommune som henholdsvis 15-årige og som 21-24-årige, finder vi endvidere, at *andelen* af unge 21-24-årige i den udsatte NEET-gruppe er steget for et flertal af kommuner i forhold til, da de unge var 15 år gamle. Denne udvikling hænger tæt sammen med en nettofraflytning af andre unge, dvs. unge, der ikke ender i den udsatte NEET-gruppe som 21-24-årig. Overordnet set kan man således dele kommunerne op i tre grupper:

- Kommuner, der oplever en *nettotilflytning* af unge, der senere optræder i den udsatte NEET-gruppe og en *nettotilflytning* af andre unge. Dette er kommuner, der oplever en generel tilflytning blandt unge og består af storbykommunerne København, Aarhus, Odense, Aalborg og nogle få andre kommuner, primært omkring hovedstaden. På trods af, at der er flyttet flere unge i den udsatte NEET-gruppe til storbykommunerne (stigningen i *antallet* udsatte NEET ligger mellem 8 og 24 % for disse kommuner), er *andelen* af unge i den udsatte NEET-gruppe faldet i disse kommuner på grund af en massiv tilflytning af andre unge. Da storbykommunerne samtidig er de kommuner, hvor det største *antal* af unge i den udsatte NEET-gruppe bor, har disse kommuner dog en stor opgave at løfte i forhold til denne gruppe.
- Kommuner, der har oplevet en *nettotilflytning* af unge, der senere optræder i den udsatte NEET-gruppe, og en *nettofraflytning* af andre unge. Som resultat af dette er andelen af unge i den udsatte NEET-gruppe steget i denne gruppe, som består af 28 kommuner, spredt over Sjælland, Fyn og Jylland. På trods af, at der er flyttet flere unge i den udsatte NEET-gruppe til storbykommunerne (stigningen i *antallet* udsatte NEET ligger mellem 8 og 24 % for disse kommuner), er *andelen* af unge i den udsatte NEET-gruppe faldet i disse kommuner på grund af en massiv tilflytning af andre unge. Da storbykommunerne samtidig er de kommuner, hvor det største *antal* af unge i den udsatte NEET-gruppe bor, har disse kommuner dog en stor opgave at løfte i forhold til denne gruppe.
- Kommuner, der har oplevet en *nettofraflytning* af unge, der senere optræder i den udsatte NEET-gruppe, og en *nettofraflytning* af andre unge. Dette er kommuner, der oplever generel fraflytning blandt unge og består af 53 danske kommuner. I disse kommuner er *antallet* af unge i den udsatte NEET-gruppe som 21-24-årige mindre end antallet af disse unge, som boede i kommunerne som 15-årige. På trods af dette er *andelen* af unge i den udsatte NEET-gruppe dog steget i 49 af disse kommuner, da nettofraflytningen af unge, der senere ender i den udsatte NEET-gruppe, har været mindre end nettofraflytningen blandt andre unge.

Overordnet set er der altså få kommuner, der oplever en relativt stor nettotilflytning af unge i den udsatte NEET-gruppe. Det betyder, at i en kommune med en relativt høj andel af 21-24-årige udsatte i NEET, vil flertallet af de unge have gået i folkeskole i kommunen. Derfor vil en tidlig indsats i folkeskolen blandt egne børn/unge kunne spille en central rolle i at nedbringe antallet af udsatte unge, der senere vil udgøre en udfordring i kommunens jobcenter.

4 Et kvalitativt studie af gennemgående udfordringer i kommunerne i forhold til en sammenhængende ungeindsats

4.1 Indledning og rammesætning

4.1.1 Om undersøgelsen

Dette kapitel er en afrapportering på den kvalitative undersøgelse, som har været målrettet kommunernes samarbejdspraksis i arbejdet med udsatte unge uden job og uddannelse.²⁸ Undersøgelsens kernefokus er at se på fællesnævnerne i samarbejdet, snitfladerne og udfordringerne med hensyn til at sikre en sammenhængende indsats, der i endnu højere grad kan bringe de udsatte unge videre i uddannelse eller job. Perspektivet er særligt jobcentrenes, som har det samlede ansvar for de unge, når de bliver 18 år, og som organisatorisk og myndighedsmæssigt skal udfolde koordinationsopgaven i samarbejde med den unge og andre professionelle aktører beroende på den unges konkrete sæt af udfordringer.

Et kig på tværs af seks kommuners praksis

Undersøgelsen er gennemført med afsæt i casebesøg i seks udvalgte kommuner (Lolland, Randers, Varde, Svendborg, Horsens og Aalborg) og er således ikke repræsentativ.²⁹ Vi har gennemført 10 fokusgruppeinterview med 44 ledere og medarbejdere fra jobcenterets ungeafdeling og Ungdommens Uddannelsesvejledning (UU), lærere i udskolingen og en enkelt leder af den forberedende grunduddannelse (FGU). For yderligere metodebeskrivelse se bilag 1. Formålet har været at få bedre indblik i rammevilkår og frontmedarbejdernes tilgange, dilemmaer og metoder i arbejdet med unge udsatte NEET set på tværs af kommunerne. Målet har således ikke været at gå i dybden med hver enkelt af de seks casekommuners ungeindsats, men at kigge på tværs.

Derfor har vi i afrapporteringen valgt at lave nedslag i form af en række temaer, som vi på baggrund af vores casebesøg finder mest relevante og handlingsoperationelle at fremhæve for Beskæftigelsesrådet, kommunerne og STAR. Dette med henblik på at skærpe beslutningstagernes opmærksomhed og lægge op til refleksion og debat i kommunerne og på landsplan.

Analysens to perspektiver

I analysen holdes *jobcenteropgaven* op mod *den samlede kommunale indsats*, der er i hele overgangen fra grund- og ungdomsuddannelse, UU-arbejdet og den nye FGU til intensive familie- og socialt relaterede indsatser, misbrugsbehandling, psykiatri til egentligt joborienterede indsatser. Opsætningen af disse to perspektiver, jobcenterets (fra det 18. år) og den samlede kommunes performance for udsatte unge, giver et indblik i forskelle og ligheder i daglig praksis og politisk/topledelsesmæssig prioritering af ungeindsatserne. Udsatte unge, deres nære og de børn, der kommer til, er både menneskeligt og kommunaløkonomisk et af de tungere områder for danske kommuner.

Afrapporteringen falder i tre dele. Indledningsvis gives en karakteristik af de udsatte unge set fra et jobcenterperspektiv. Dernæst tilgange til den kommunale ungeindsats og afslutningsvis

²⁸ I denne delanalyse arbejder vi med en definition af den udsatte NEET-gruppe, som er de udsatte unge, som af forskellige årsager og gennem længere tid har vanskeligt ved at komme i job eller uddannelse.

²⁹ Se tal om målgruppen (udsatte NEET) og antal interviewede personer i de seks kommuner i Bilag 6.

præsenterer vi en række tværgående udfordringer for en sammenhængende job- og uddannelsesindsats i kommunerne.

4.2 Karakteristik af de unge set fra et jobcenterperspektiv

NEET-gruppen er et ikke et begreb, som de medarbejdere og ledere i kommunerne, vi talte med, anvender i dagligdagen. I deres dagligdagsprog bliver gruppen omtalt som de mest udsatte unge, unge med særlige behov, udfordrede unge, de aktivitetsparate unge³⁰ eller lignende. Alligevel er medarbejdernes og ledernes billede af den udsatte NEET-gruppe på tværs af kommuner og kommunale enheder entydig. I den efterfølgende gennemgang vil vi derfor referere til gruppen som de udsatte unge uden job og uddannelse eller blot de udsatte unge.

Mange fællesnævner ved udsatte unge-gruppen på tværs af kommuner

I alle seks kommuner er oplevelsen, at langt de fleste af de udsatte unge uden job og uddannelse gennemgående har svære og komplekse udfordringer. Oplevelsen er, at der er stadig færre unge med almindelige vejlednings- og støttebehov, som søger hjælp i jobcenteret. Jobcentermedarbejderne har en oplevelse af, at det nu typisk er de meget "tunge" borgere, som de arbejder med i ungeindsatsen, og målt på helårspersoner udgør gruppen af aktivitetsparate unge ifølge medarbejderne langt størstedelen. Eksempelvis havde en kommune kun 10-15 unge ud af 500 unge ledige med uddannelseshjælp, som var visiteret til at være åbenlyst uddannelsesparate. Gennemgående beretter frontmedarbejderne i de seks kommuner om unge med psykisk sygdom, misbrug, omsorgssvigt og kriminalitet; unge som har gået i specialklasser, eller som ikke fået en afgangseksamen fra folkeskolen.

Følgende nedslag er de mest gennemgående udfordringer i arbejdet med udsatte unge-gruppen, som medarbejderne fra de seks kommuner oplever:

Unge uden drømme og motivation – "Det vikarierende håb"³¹

På tværs af de seks kommuner beretter både UU- og jobcentermedarbejderne, at en betydelig gruppe af "deres" unge er uden motivation, selvtillid, håb eller drømme for fremtiden. De unge handler derfor meget fra dag til dag og har det svært ved planlægning, mødestabilitet og langsigtede mål. Det gør arbejdet med disse unge overordentligt vanskeligt for medarbejderne, som har til opgave sammen med den unge at udarbejde en plan for fremtiden i form af en uddannelsesplan. I fraværet af motivation og drømme hos de unge oplever medarbejderne, at de skal være "det vikarierende håb" for de unges fremtid og forsøge at puste motivation og håb ind i dem. Medarbejdere fortalte, at det ikke var så vigtigt, præcist hvad den unge drømmer om – det kunne fx. være at spille rockkoncerter for et stort publikum – men det, at den unge har en drøm om fremtiden, kan danne basis for at arbejde i en uddannelses- eller jobretning.

³⁰ Unge under 30 år, der ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse inddeles efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats i tre grupper: 1) De åbenlyst uddannelsesparate er unge, der umiddelbart kan påbegynde en uddannelse. 2) Øvrige uddannelsesparate er unge, som med den rette støtte og aktive indsats vurderes at kunne påbegynde en uddannelse inden for ca. 1 år og gennemføre denne uddannelse på ordinære vilkår. 3) Aktivitetsparate unge vurderes at have problemer af faglig, social og/eller helbredsmæssig karakter og dermed har behov for ekstra støtte og hjælp i længere tid end ca. 1 år, inden personen kan påbegynde en uddannelse og gennemføre denne på almindelige vilkår.

³¹ "Det vikarierende håb" er et begreb, som bruges i (dele af) jobcentrene og særligt på social- og sundhedsområderne, når der arbejdes med afsæt i recovery-tilgangen. Begrebet er skabt af den svenske psykiater Johan Cullberg og refererer til, hvordan den professionelle skal agere som borgerens/patientens vikarierende håb, dvs. som en meningsgivende instans som forudsætning for en vej ud af håbløsheden for et kriserammet menneske. Se også: <https://socialstyrelsen.dk/handicap/psykiske-vanskeligheder/rehabilitering>.

Komplekse psykiske udfordringer

På tværs af kommunerne fortæller medarbejderne, at en stor del af de unge har psykiske problemer, herunder angst, som gør, at det opleves som en længere og langt vanskeligere proces at bringe de unge i job eller uddannelse. Psykiske udfordringer og misbrug kan hænge sammen, hvilket øger kompleksiteten og varigheden af udrednings-/behandlingsforløbet, hvor jobcenteret oplever det vanskeligt eller umuligt at gennemføre en indsats samtidig. Dette medfører derfor ofte længere passive perioder i det beskæftigelsesfaglige arbejde.

Kriminalitet

I flere kommuner fylder unge med en kriminel baggrund i perioder uforholdsvist meget i jobcenterets arbejde, bl.a. fordi de bliver løsladt/prøveløsladt i bølger. Ét jobcenter forsøger derfor nu at få et samarbejde op at stå med fængslerne, bl.a. for at få adgang til viden om, hvornår næste bølge melder deres ankomst.

Jobcenterets arbejde besværliggøres desuden af manglende viden om, at den unge har en plettet straffeattest. Denne viden har medarbejderne ikke krav på, og UU kender heller ikke nødvendigvis den unges sag. Hvis sagen er kendt af Børne- og Ungeforvaltningen kan man som regel se ungdomssanktioner eller evt. tilknyttet misbrugskonsulent i sagsakterne.

De unge uden offentlig forsørgelse

I samtalerne med medarbejderne kommer temaet om unge uden job og uddannelse, som i kortere eller længere perioder er helt uden offentlig forsørgelse, også op. Der er typisk tale om tre forskellige grupper:

1. Udsatte unge, som jobcenteret har været i kontakt med, men som har fremeldt sig jobcenteret og hermed deres ydelse, fordi de ikke ønsker at honorere de krav, der bliver stillet.
2. Unge uden fast bopæl
3. Unge, som først melder sig i jobcenteret, efter de er fyldt 19 år.

Når disse unge henvender sig til jobcenteret – primært for at få en ydelse – kan medarbejderne konstatere, at en stor del af dem ikke har haft nogen registreret indkomst i perioden og heller ikke har modtaget offentlig forsørgelse. I begge tilfælde kan de unge være blevet forsørgt af forældre, en partner, en opsparing eller via en alternativ indkomst. Medarbejderne i jobcenteret siger samstemmende, at det kan være svært at få disse unge til at acceptere den ret og pligttilgang, der er knyttet til at modtage en offentlig ydelse. Medarbejderne fremhæver desuden, at sanktionering typisk ikke vil have en effekt i denne sammenhæng, eftersom de unge ofte har alternative forsørgelseskilder.

Social arv

Når vi bad medarbejderne kaste et langt tilbageblik på de udsatte unges sagsforløb, berettede de som oftest om en videreført social arv fra forældrene præget af svære opvækstvilkår, anbringelser, dårlige skoleerfaringer, svigt og grundlæggende manglende tillid til voksne. En stor del af de udsatte unge på offentlig forsørgelse opleves således at være kendte i "det samlede kommunale system", når de bliver 18 år og på et tidspunkt henvender sig i jobcenteret. Der er også en gennemgående historie om psykisk sårbare unge, som har haft en barndom uden større forældresvigt og først i udskolingsårene oplever stigende modgang og passivitet. For begge grupper er kendetegnene i 14-16 årsalderen en kombination af lange sygefraværsperioder, meget fravær fra skolen og/eller misbrug af rusmidler mv.

Tilflyttere

Medarbejderne i alle seks kommuner fremhæver desuden, at de modtager et antal tilflyttere – en særlig udsat gruppe af vandrende unge (og deres familier), som kan være svære at nå. Det drejer sig dels om unge, der flytter til yderområdernes landsbyer med generel afvandring og billige huslejer, dels om unge, som flytter fra yderområderne og ind mod de større byer.

Medarbejderne beretter om disse unge som værende særligt dårligt stillede og en udfordring i balancen mellem en social indsats og en job-/uddannelsesorienteret indsats. Samtidig er der for de unge udfordringer med vanskelige boligforhold, begrænset netværk, lange ventelister fx i psykiatrien, og for de unge i yderområderne også minimal offentlig transport samtidig med større afstande til diverse tilbud.

4.3 Tilgange til den kommunale ungeindsats

Det er vores vurdering, at kommunerne er stærkt bevidste om de særlige behov, de mest udsatte unge har, og flere af kommunerne har de seneste år flyttet UU og jobcenteret sammen i samme hus for at skabe en mere koordineret indsats. Nogle steder er man organisatorisk gået endnu videre og integreret enheder fra servicelovsområdet for de 15-17-årige i ungeenhederne under jobcenteret. På trods af dette giver medarbejderne ofte udtryk for, at der er et stykke vej endnu, før der er tale om en kommunal sammenhængende ungeindsats.

Kommunale samarbejds mønstre mellem aktørerne omkring det 18. leveår

I flertallet af de seks casekommuner vi har besøgt, er der et tæt samarbejde med UU og jobcenteret. I fire ud af de seks casekommuner har man flyttet UU og jobcenteret sammen i samme hus inden for de seneste år. Ifølge medarbejderne skaber dette en fælles forståelse og gør det nemmere at kende hinandens opgaver. Alle giver udtryk for, at en geografisk nærhed mellem UU og jobcenter er central for et godt samarbejde, og at det i de seneste år er blevet stadigt mere velfungerende, fordi de bor i samme hus og ved, hvem hinanden er.

Nogle steder fremhæver man dog, at en del UU-vejledere nu er flyttet ud på de enkelte skoler, hvilket udfordrer kommunikationen og samarbejdet mellem UU-vejledere og medarbejdere i jobcenteret. Nærheden er også essentiel, når jobcenter og UU skal vidensdele, og UU kommer med forslag til jobcenteret i forhold til arbejdet med konkrete unge.

I praksis har jobcenteret og UU i de fleste af casekommunerne et tæt samarbejde, når de modtager en ny ung. Konkret har jobcenteret sparring med UU inden den første visitationssamtale, hvis den unge ikke er kendt i børne- og familieafdelingen. Der var sågar et eksempel på, at det var en UU-medarbejder, som afholdt den første visitationssamle i jobcenteret. Jobcentermedarbejderne fortæller, at den viden, de kan få om den unge, har stor betydning for arbejdet, og til dette benytter de sig også af Ungedatabasen³². Her kan de få information, om og hvordan den unge er kommet i gang eller ikke i gang med en uddannelse, få information om grundskoleforløb og flytnehistorik, mens andre typer af viden og hændelser kræver, at den unge giver samtykke til journalkig.

³² Ungedatabasen stiller data om unge 15-29-åriges uddannelses- og beskæftigelsesmæssige status til rådighed for UU og jobcentre, så de kan optimere deres indsats i forhold til den unge. Ungedatabasen modtager indberetninger fra grundskoler, uddannelsesinstitutioner, jobcentre samt e-Indkomst data fra SKAT. Indberetninger gælder unge 15-29-årige bosiddende i Danmark (www.stil.dk)

For særligt prioriterede udsatte unge på 16 og 17 år, hvor der med stor sandsynlighed vil blive tale om en jobcenterindsats, aftales der oftest interne overdragelsesmøder mellem repræsentanter fra jobcenteret, socialafdeling, børne- og familieafdelingen og UU-vejlederne. Generelt forsøger alle kommunerne at gribe de særligt komplekse sager tidligt, men i kommuner med mange udsatte unge vurderer man samstemmende, at langt flere kunne have glæde af en sådan videns- og indsatsopsamling. Tiden betyder, at man prioriterer ret skarpt.

Trods et stadigt bedre gensidigt kendskab og samarbejde mellem UU og jobcentermedarbejdere er der også en række udfordringer, der tydeligt kan medvirke til, at indsatterne mellem det 16. og det 19.-20. år vil kunne opleves usammenhængende og uden tydelig koordination, særligt set fra de unges perspektiv. Det handler primært om UU-medarbejdernes³³ og jobcentermedarbejdernes forskellige opdrag og tilgange til de unge. Medarbejderne italesætter selv dette og forklarer, at UU's opgave er at opsøge og vejlede *alle* unge, mens jobcenterets opgave udelukkende knytter sig til de unge, som melder sig i jobcenteret, hvor fokus er på at få dem videre hurtigst muligt. Det erkendes hos medarbejderne, at disse forskellige tilgange kan have præget resultaterne. Men alle steder er billedet, at samarbejdet og samarbejdsforståelsen er blevet klart styrket de seneste år.

Identificerede årsager til forskelle i kommunernes tilgang til ungeindsatsen

Når rammen om denne kvalitative undersøgelse alene udgøres af interview i seks casekommuner, er det empiriske grundlag for spinkelt til, at vi kan udlede noget sikkert om, hvilke faktorer der er udslagsgivende for, at kommunerne – trods mange lighedspunkter – også har forskellige tilgange til indsatsen for en gruppe af unge med de samme karakteristika.

På den anden side har analysen af de mange erfarne lederes og medarbejderes udsagn fra de seks casekommuner tegnet et tværgående billede af kommunernes opfattelse af og forståelse for "driverne" i den kommunale ungeindsats over tid. Og for baggrundene for de nuværende initiativer og handleplaner. Kort optrukket vurderes det, at det er inden for de nedenstående faktorer, man skal finde årsager til forskellene i den kommunale ungeindsats:

1. **Andelen af udsatte unge uden uddannelse og job.** Den udsatte unge gruppes relative størrelse i forhold til kommunestørrelse indebærer selvsagt både forskelle i den politiske og administrative opfattelse af opgaven og i de budgetmæssige begrænsninger i mulighederne for at få alle unge i "gråzonen" med i en tidlig indsats før det 18. år.
2. **Andelen af unge uden afgangsbetrag.** At en del af udsatte-gruppen er uden afgangsbetrag fra folkeskolen er en forstærkende effekt i forhold til problemernes tyngde.
3. **Bevidstheden om samarbejde på tværs.** Evnen til at være bevidst om "søjler" og manglende brobygning i den samlede kommunale indsats har været afgørende for omlægninger af organiseringen i kommunerne. Samling af ungeindsatsen i mere kraftfulde enheder afspejler denne bevidsthed.
4. **Den administrative og politiske ledelses prioritering.** Topledelsernes og byrådets fokus på, om kommunen skal prioritere en ekstraordinær indsats for at nedbringe den relative andel af aktivitetsparate unge – gøre dem uddannelsesparate – skaber et handlingspres i jobcenteret.

³³ Ifølge vejledningsloven skal de kommunale uddannelsesvejledninger (Ungdommens Uddannelsesvejledning) opsøge og vejlede alle unge, der ikke er i gang med eller har gennemført en ungdomsuddannelse eller en videregående uddannelse, indtil de fylder 25 år.

5. **Samarbejdet med lokale private virksomheder.** Der er tilsyneladende betydelige forskelle i samarbejdsniveauet med områdets private virksomheder, som kan medvirke til at skabe forskelle i, hvordan og hvor meget praktikorienterede indsatser fylder.
6. **Samarbejdet med lokal erhvervsskole.** Nogle steder har man fået udviklet – ofte ved ekstraordinære projektmidler – særlige samarbejdsforløb med områdets erhvervsskoler, der har formået at udvikle tilbud, der tilsyneladende er positivt tiltrækkende og fastholdende for udsatte unge uden job og uddannelse.
7. **Kommunale flyttemønstre.** Til- og fraflytningsmønstrene med hensyn til udsatte borgere og deres familier.

4.4 Udfordringerne for en sammenhængende job- og uddannelsesindsats

På tværs af de gennemførte interview har vi identificeret en række tværgående udfordringer og dilemmaer i ungeindsatsen, som frontmedarbejderne oplever dem. Vi har samlet dem under følgende fem overskrifter:

1. Overgangene rundt om den unge ved 18 årsalderen
2. At kunne sætte ind tidligere. Behov, muligheder og dilemmaer
3. Mangesidede parallelle indsatser efter det 18. år
4. Ydelsesindplacering – økonomiske incitamenter
5. Usikkerheden ved FGU.

Tematikkerne udfoldes herunder. Hver tematik indeholder nogle delproblematikker.

4.4.1 Overgangene rundt om den unge ved 18 årsalderen

Manglende oversættelse af ledelsesmæssige samarbejdsintentioner til medarbejderne

Mange medarbejdere både i UU og jobcenteret oplever, at viljen og evnen til at få indsatserne før og efter det 18. år til at hænge sammen stadig primært omsættes på lederniveau. Frontmedarbejderne giver udtryk for, at der pågår et arbejde med at få værktøjerne og de operationelle fælles målområder omsat til en praksis, som reelt gavner arbejdet med de udsatte unge. Der er således tale om, at der stadig er et stort oversættelsesarbejde for, at de ledelsesmæssige samarbejdsintentioner udmønter sig i medarbejdernes daglige praksis.

Forskellige paradigmer i arbejdet med de unge

Interviewene afspejler en overfladisk erkendelse af, hvor forskellige kulturerne, fagprofessionalismen, sprogbrugen og indsatsmulighederne er hos henholdsvis UU-verdenen³⁴ og jobcenterverdenen. Tilgangene og selvforståelserne er ligeledes også meget forskellige i børne- og familieforvaltningerne sammenlignet med jobcentrene, der for eksempel har klare målesystemer for selvforsørgelsesgrad og overgang til uddannelse og job.

Karikeret blev det udtrykt, "*at jobcenteret tænker hurtigst muligt i uddannelse, mens UU tænker bedst muligt i uddannelse*" (så frafald undgås). Der synes således at være tale om to forskellige

³⁴ Ifølge vejledningsloven skal de kommunale uddannelsesvejledninger (Ungdommens Uddannelsesvejledning) opsøge og vejlede alle unge, der ikke er i gang med eller har gennemført en ungdomsuddannelse eller en videregående uddannelse, indtil de fylder 25 år.

paradigmer, som også bygger på forskellige lovgivninger med forskellige formål og mål. I arbejdet med de 15-17-årige er det 100 % skarpt, at det handler om uddannelse, mens uddannelse, når den unge bliver 18 år og overgår til jobcenterregi, blot et af flere mulige tilbud. De meget forskellige medarbejderblikke på, hvordan den konkrete udfordrede unge kan bringes et afgørende skridt videre, er en betydelig daglig udfordring.

En medvirkende forklaring er desuden, at professionsbaggrunden typisk er pædagogisk blandt børne-/ungemedarbejderne, mens der ofte er en baggrund som socialrådgiver eller andet hos jobcentermedarbejderne. Jobcentrenes virksomhedskonsulenter kan ofte stå med nogle helt tredje tilgange i forhold til de virkemidler og den relationsopbygning, der anvendes over for de unge. Der er kort sagt behov for en mere fælles professionalisering og opbygning af fælles sprog og rammer samt behov for mere velkoordinerede mål for den unge.

Tilgange og metodevalg er meget afhængig af den enkelte rådgiver

I interviewene med frontmedarbejderne i jobcentrene kommer det også frem, at der også inden for de enkelte medarbejdertyper er betydelige forskelle i tilgangen til arbejdet med de udsatte unge. Nok italesætter alle medarbejderne et behov for en håndholdt tilgang, som skal tilpasses den enkelte unge, men metoderne og indsatsvalgene er ikke nødvendigvis baseret på evidensbaseret viden om, *hvad* der virker.

Blikket på "*hvad nu?*" og "*hvad kan vi lære af det, der er gjort tidligere?*" er således overladt til den enkelte jobcentermedarbejder, som i løbet af en samtale skal foretage en række valg sammen med og i forhold til den udsatte unge, hvilket stiller store krav til medarbejdernes faglighed. Så med mindre en sag, som fx ansues som særlig vanskelig, tages ud til faglig og kollegial sparring, afhænger tilgange og metodevalg af den enkelte medarbejder.

Nye krav og forventninger møder de unge i "voksensystemet"

Det er en præmis, at der er meget stor forskel på den unges pligter og rettigheder, før og efter den unge fylder 18. Men de unge har tydeligvis en meget forskellig og usikker forståelse af overgangen til et "voksensystem", hvor der gælder andre krav og forventninger og muligheden for mærkbare sanktioner. Det forhold, at den unge nu kan søge og modtage sin egen ydelse, ændrer på mange måder spillereglerne i den unges samarbejde med kommunen.

Gennem de mange interview fornemmer man, at motivations- og relationsarbejdet er hjerteblod for medarbejderne i kommunernes, som arbejder med de udsatte unge. De leder hele tiden efter de positive åbninger, hvor den unge har en blivende motivation at bygge på. Det gør arbejdet meget håndholdt og sværere at opsummere generelt. Men voksensystemets ydelsesdel – og de unges bekymring for at miste deres ydelse – er en form for "skygge" i det relationelle samarbejde med jobcenteret. Er den unges henvendelse til jobcenteret først og fremmest motiveret af muligheden for en forsørgende ydelse frem for at blive hjulpet i uddannelse eller job?

It-systemerne taler ikke ordentligt sammen

På et mere operationelt håndterbart plan oplever man i kommunerne, at it-systemerne ikke "taler sammen" på tværs af forvaltningsområder. Det gør det afgørende svært at få overblik og koordinere effektivt – særligt vedrørende unge, der er i gråzonen med hensyn til særligt fokus eller ej. En del information går endvidere typisk tabt i overgangen, fordi mange problemer står mellem linjerne i det skrevne eller sagte.

4.4.2 At kunne sætte ind tidligere? Behov, muligheder og dilemmaer

Når mange af de interviewede medarbejdere har tilkendegivet en vis afmagt i forhold til, hvor mange unge man kan bringe tæt på ordinære uddannelser eller det ordinære arbejdsmarked, er der samtidig et gennemgående ønske om, at man mere systematisk skulle have taget fat langt tidligere med en håndholdt indsats omkring den enkelte unge i grundskolen.

Behovet for tidligere indsats

Medarbejderne i de seks casekommuner oplever generelt et fortsat betydeligt kommunalt og institutionelt forbedringspotentiale i forhold til at sætte tidligere ind over for de udsatte unge allerede i de tidlige teenageår. Ikke mindst samarbejdet mellem UU, grundskolen, forældrene og kommunernes børne- og familieforvaltninger. Vores indtryk var, at der ad hoc – men ofte lidt sent – blev sat meget velfungerende koordinationsinitiativer i værk, men at mange unge også kunne "gå under radaren" grundet forskellige medarbejderblik og -ressourcer. Forvaltningsmæssigt og organisatorisk pegede samtaler med medarbejdere og ledere på, at samling af søjlerne Børn og Unge, jobcenteret og evt. familieafdelinger gav en fremadrettet tro på muligheden for mere sammenhængende indsats for udsatte i alle de unge år.

Alle medarbejderne efterspørger således en tidligere indsats rettet mod den unge. De ser helt gennemgående en tendens til, at de unge bliver udfordret tidligere og tidligere med komplekse problemstillinger og tidlige diagnoser i skoleårene.

UU's rolle i en tidlig indsats og brobygger til jobcentrene

I flere kommuner er det op til grundskolerne hver især, hvor meget de vil inddrage UU-vejlederne, og hvem der bliver visiteret til mere UU-vejledning. Derudover er det personafhængigt på hver enkelt skole, hvorvidt koordinationen med UU fungerer godt. UU oplever, at sagerne til tider tabes på gulvet, hvis der sidder en lidt for uengageret medarbejder på skolen og varetager opgaven.

UU vil gerne informeres, hvis den unge er frafaldstruet, men trods indberetningspligten til Ungedatabasen er realiteten angiveligt, at UU ofte først bliver orienteret, når den unge er droppet ud. Nogle UU-medarbejdere vurderer også, at nogle skoler skyder ansvaret over på UU, fordi lederen såvel som læreren mener at have travlt med mange udfordrede og udfordrende unge. I nuet vælger de at prioritere undervisning, planlægning og pensum, som er deres primære fokus. Men i mellemtiden kommer den enkelte unge længere ud i fravær, kompetence-niveau og psykisk mistrivsel.

Fravær er en stærk indikator

UU- og jobcentermedarbejdere er meget enige om, at mange fraværsperioder fra grundskolen er en stærk indikator for et behov for en tidlig koordineret, tværgående og håndholdt indsats fra kommunens side. De unge tabes meget let dels pga. deres psykiske velbefindende, men også pga. deres svage bagland. Medarbejderne oplever, at de udsatte unge oplever udfordringer på flere områder i deres liv. Derfor er det i de fleste kommuner et mål at involvere flere kompetencer i forløb, der skal yde en indsats rundt om hele mennesket. Men som nævnt så mange medarbejdere med et kritisk blik på kommunens evne til at være konsekvent og systematisk i den tidlige indsats.

Dilemmaer ved tidlig udpegning af unge

Flere ledere gav imidlertid også udtryk for, at der både er betydelig driftsmæssig økonomi og etiske dilemmaer i, hvor langt man kan gå med en tidlig indsats i de yngre år. En tidlig udpegning af kandidater til "senere kommunalt forsørgede" vil kunne opleves stigmatiserende – muligvis være modproduktiv – og kunne som specialklasser være udtryk for negative forhåndsforventninger til den unge. Man var enige om, at dilemmaet i de konkrete tilfælde var svært, og at man generelt skal være varsomme – også når de unge blev 18 år – med at "klient- og offergøre".

Dette blik blev også udtrykt i omtalen af en 18-årig, der efter første samtale i jobcenteret gav udtryk for, "*at den her samtale gav ham den første oplevelse af at blive taget alvorligt*". Flere medarbejdere pegede på, at der godt kan være fordele ved at sidde med en blank journal som 18-årig – set fra den unges side.

4.4.3 Mangesidede parallelle indsatser efter det 18. år

Når de udsatte unge er blevet visiteret af jobcenteret, og uddannelsesplanen kommet på plads, venter der typisk den unge en mangfoldighed af vejledende, støttende, behandlende og kompetenceorienterede aktører. Når en ung er tilmeldt jobcenteret, er det på grund af samtaleforløbet med den koordinerende myndighed. Herudover har jobcenteret en lang række parallelle professionelle partnere eller kontraktpartnere, der hver især spiller en væsentlig rolle for den samlede profil i indsatsen.

Det konkrete mix afhænger i sagens natur af den unges historik, men for de mest udsatte kan der være tale om en meget lang række af aktører inden for et års samlet indsats. Misbrugs konsulenter, psykiatere, bostøttementorer, uddannelsesvejledere, kontaktpersonsstøttekorps, særlige projektvejledere, personlige mentorer, egen psykolog, almen praktiserende læge, FGU-vejledere samt jobcenterets egne myndighedssagsbehandlere og virksomhedskonsulenter. Er den unge i praktik på en virksomhed, er der ofte også mindst to personer i forbindelse med virksomheden, der understøtter praktikopholdet. Opremsningen er på ingen måde lavet for at karikere, men alene for at fremhæve, hvor mange indsatsområder, professionsområder og enkeltpersoner, der i praksis kan få – og i dag har – indflydelse på, om målene for den enkelte unge helt eller delvist nås.

En sammenhængende og håndholdt indsats er vanskelig i den brede aktørkreds om de unge

I vores interview fremhæver jobcentermedarbejderne nødvendigheden af, at de unge modtager parallelle indsatser på alle de forskellige felter, hvor de er udfordrede. Inden for lovgivningens rammer og de økonomiske muligheder berettes der om en udstrakt vilje til at inddrage de professionelle aktører, som potentielt kan hjælpe den enkelte unge. Men samtidig berettes også om en række succesfulde enkeltforløb, hvor mantraet har været *en håndholdt indsats* – ofte båret af særlige ildsjæle i det givne projekt.

De mangesidede parallelle indsatser, specialiseringen og den håndholdte indsats behøver ikke at være i modsætning til hinanden. Men gået på klingens vurderer mange af jobcenterets frontmedarbejdere, at det i praksis kan være svært at gennemskue, hvilken samlet rådgivningsprofil der kommer ud af den unges møde med så mange forskellige "voksne" i løbet af et år. Når relationsarbejdet i forhold til den unge vurderes at være så afgørende en parameter, kan det være svært for kommunerne at se, hvilke af "de voksnes" råd og tillidsforhold der betyder mest

for den unges valg, fravalg og daglige adfærd. Også vurderingen af, om der sker en progression, bliver nogle gang skåret op i parallelle bidder. En række medarbejdere gav udtryk for, at ikke alle unge kan håndtere det komplekse indsatsbillede.

Den mulige konfliktskyhed – eller hensyntagen – i samarbejdet mellem de professionelle aktører på ungeområdet kan have mange forskellige udtryk, betydninger og konsekvenser. Én af de væsentligste er efter vores vurdering, at der er en meget betydelig variation i tilgangen til, hvornår man vælger at tage "en chance" med at vejlede og skubbe på med den unges næste trin. Vurderingen af, hvad der kan føre til et tilbageslag eller et væsentligt skridt frem hviler på meget forskellige tilgange blandt de fagprofessionelle og sundhedsaktørerne. Vi har således mødt en betydelig variation i de enkelte medarbejders tilgange til at skubbe eller skåne de unge.

Den gennemgående kommunale vision er, at de sideløbende indsatser skal forkorte forløbet og løfte hele mennesket på én gang. Koordination, fælles sprog og mål er vigtige, hvis sideløbende indsatser ikke skal komme til at modarbejde hinanden. På nuværende tidspunkt giver flere jobcentermedarbejdere udtryk for, at samarbejdspartnerens ansvarsfordeling og fælles sprog med fordel kunne forfines, og det forsøger man løbende. Nogle vurderer endvidere, at der ofte kan være tale om, at man "afventer" fremskridt i én af de givne indsatser.

I modsætning til det komplekse aktørbillede har nogle jobcentermedarbejdere også en oplevelse af, at de bedste effekter nogle gange opnås ved énstrengede indsatser. For eksempel fortæller en jobcentermedarbejder, at hun oplever, at de unge, der er længst fra job eller uddannelse, bedst flyttes ved at komme i praktik hos en virksomhed. Det, hun oplever, er, at det er igennem praktikken, at de unge får drømme og motivation. For at det lykkes skal det være en langvarig praktik, men lovgivningen giver ikke længere mulighed for lange praktikker, hvor der er tid til at træne basale forudsætninger for uddannelse og job fx mødestabilitet og adfærd på arbejdspladsen.

Samarbejdet med psykiatrien

Derudover er der nogle udfordringer i forhold til samarbejdspartnere, som når jobcentermedarbejderne oplever, at psykiatrien eksempelvis ikke ville tillade parallelle indsatser, mens den unge er i behandling. Den sundhedsfaglige tilgang advokerer således for en seriel tilgang, hvor de unge "fredes", hvilket kolliderer med den beskæftigelsesfaglige tilgang, hvor fokus i højere grad er på parallelle indsatser. På den måde er det både den unge, men også samarbejdspartnere, der udfordrer de parallelle indsatser. I nogle af casekommunerne betyder lange ventelister i psykiatrien, at behandlingskrævende unge kan stå på standby i op til 12 måneder. Her er det svært for jobcenteret at gøre andet end at tilknytte en mentor, men mange medarbejdere lyder ikke optimistiske omkring mentorarbejdets effekter.

Kontaktpersonordningen

En ny aktørrolle kom fra august 2019 i spil, hvor kommunerne skal sørge for, at der udpeges en *gennemgående kontaktperson* til unge, som af personlige og sociale årsager har behov for støtte fra flere instanser. Den nye ordning – eller rettighed – kan være et svar på ovennævnte samspilsudfordring, og det er selvsagt endnu for tidligt at sige noget om betydningen. Men vores interview afdækker, at ordningen vil blive forvaltet på ret forskellig vis. Nogle steder kan den unge selv komme med forslag om, at kontaktpersonen eksempelvis kan være en tidligere yndlingslærer. I et flertal af casekommunerne er korpset af mulige kontaktpersoner alene de

nuværende UU-vejledere. Ordningen kan iværksættes allerede fra det 8. klassetrin i grundskolen, men vil også omfatte de unge tilknyttet jobcenteret, og den er ikke en erstatning for mentorindsatsen.

I vores interview blev der ikke givet udtryk for, at den nye gennemgående kontaktperson ville bidrage til at forenkle den samlede koordination. I forhold til ydelser, visitation og uddannelsesplan vil det fortsat være jobcenteret og hermed myndighedssagsbehandleren, der har ansvaret i forhold til lovgivningen. Frontmedarbejderne fra jobcentrene oplever, at de i sidste ende nødvendigvis er den koordinerende aktør for den unge, fordi de er den instans, som de unge ikke kan afvise, og fordi frontmedarbejderne har de lovpligtige opfølgende samtaler.

4.4.4 Ydelsesindplacering – økonomiske incitamerter

I flere af interviewene gjorde medarbejderne og lederne opmærksomme på betydningen af ydelsesindplacering/målgruppevisitering, når de unge er på uddannelseshjælp og uddannelseshjælp kontra skoleydelse under FGU. Ydelsen er et sikkerhedsnet for de unge, men medarbejderne og lederne gjorde opmærksom på, at der i den nuværende ydelsesstruktur er en uhensigtsmæssig fastholdelseeffekt. Det drejer sig om, at der er en væsentlig ydelsesforskel i det månedlige forsørgelsesgrundlag for henholdsvis *uddannelsesparate* og *aktivitetsparate unge*. Og en mærkbar ydelsesforskel mellem at få uddannelseshjælp som aktivitetsparat og få skoleydelse som studerende på FGU.

Fra aktivitetsparat til uddannelsesparat

Som aktivitetsparat har ledige unge ret til mellem 855 og flere tusinde kroner mere om måneden³⁵, end hvis de visiteres som uddannelsesparate. Den store forskel kan komme via en række tillægsmuligheder, der ikke gælder for uddannelsesparate.

Vores interview viste entydigt, at denne forskel har en betydning for ungearbejdet, for visitationen og for incitamenterne/lysten til omvisitation. Som loven er nu, vil unge, der flytter sig fra aktivitetsparat til uddannelsesparat, således miste en del af deres ydelse. Ingen af jobcentermedarbejderne ønsker, at relationerne til den unge "ødelægges", hvis fremskridt hos den unge også skal omsættes i en ny indplacering. Dette giver et incitament til at bibeholde de unge som aktivitetsparate. Mange bedømmer desuden, at det er usundt, at den unge i visse myndighedssituationer skal fremhæve sine begrænsninger frem for sine muligheder. Omvendt ønsker ingen, at alle unge skal på den lave ydelsessats, men gerne en fælles ydelsesmodel, der ikke giver en uheldig incitamentsstruktur.



Det vurderes, at viden om ydelsesniveauerne er udbredt deleviden blandt de unge. Nogle unge anser det derfor fra start at være mest attraktivt at blive visiteret aktivitetsparat, hvor ydelsen er højere. Hver enkelt jobcentermedarbejder visiterer selv de unge efter lovbestemmelsen, som er meget bred, og en stor gruppe indplaceres fra start som aktivitetsparate. Blandt de interviewede frontmedarbejdere var der næsten ingen, der kendte til eksempler på omvisitation fra aktivitetsparat til uddannelsesparat. I stedet satser man hellere på at få den unge direkte ind på et uddannelsesforløb fra en status som aktivitetsparat. Pragmatisk løser medarbejdere i

³⁵ <https://bm.dk/ydelser-satser/satser-for-2019/uddannelseshjaelp/>

nogle jobcentre også problematikken ved at starte med at visitere unge som uddannelsesparate, idet man så kan nedkategorisere senere. Dette skisma betyder, at der i praksis er modsatte incitamenter mellem lovens målsætning om progression og ydelsessidens signalgivning.

Vores interview viser også, at sanktionspraksis over for de to visitationsgrupper er markant forskellig. Typisk bruger jobcentrene ikke sanktioner over for aktivitetsparate unge, fordi det ikke opleves at have en effekt, eller fordi man frygter, at det vil skubbe den unge længere ud i marginalisering. Desuden påpegede flere jobcentermedarbejdere, at rollen som myndighed med reel sanktionspraksis kan opleves af den enkelte medarbejder at have en begrænsende effekt på rollen som tillidsvækkende vejleder. For hvis jobcentermedarbejderen, UU-vejlederen og andre frontmedarbejdere ikke har adgang til den udsatte unges liv, mindskes deres chancer for at yde god og aktuel støtte.

Fastholdelses- og ud-af-starthullerne-mekanismer

Dilemmaerne er klare her. Det er på den ene side meningsfuldt, at de mest udsatte unge modtager den største ydelse, da de har brug for mere hjælp til at frigøre overskud, som kan bruges til at komme i arbejde eller uddannelse. Samtidig ville det heller ikke være gavnligt, hvis den offentlige ydelse for uddannelsesparate var meget højere end SU, da der så også ville være tale om dårligere økonomisk incitament til at gå fra uddannelsesparat til studerende.

Det er på den anden side uhensigtsmæssigt, at der stilles så stort et økonomisk incitament op for den udsatte unge til ikke at opleve eller vise en positiv udvikling imod arbejdsmarkedet. Selvom vi antager, at flertallet primært motiveres til at arbejde af ønsket om at bidrage mv., er det problematisk, hvis disse motivationer modarbejdes af systemets økonomiske aspekter.

4.4.5 Usikkerheden ved FGU

FGU-opstarten i august 2019

Etableringen af FGU-institutioner i kommunerne (tværkommunale samarbejder) i 2019 rammer sætter et betydeligt institutionelt og tilbudsmæssigt skridt i retning af at have en relevant tilbudspalette til de mange unge, der ikke er klar til at påbegynde eller fastholde et ordinært ungdomsuddannelsesforløb. De første holdopstart i de nyetablerede FGU-institutioner skete den 12. august 2019, så interview afspejler kun få indtryk af de unges og frontmedarbejdernes egentlige FGU-erfaringer.

Det har imidlertid været bemærkelsesværdigt i interview både før og efter sommeren 2019, at jobcenter- og UU-synspunkter vedrørende FGU-tilbuddenes forventede bidrag til at dække de udsatte unges behov og sikre fastholdelse i uddannelse har været så forskelligartede. Fra det meget optimistiske til det resigneret afventende. Mange giver udtryk for, at nu skal den lokale FGU have en chance for at præge forløb, indhold og pædagogik – samt ikke mindst deres image.

Men på en række parametre er der en mere tidsuafhængig usikkerhed og varians i tiltroen til, om FGU i længden giver et større positivt løft i den samlede lokale unge-progression. Set på tværs af interviewene drejer det sig bl.a. om:

- Kravene for at klare og mestre FGU-forløbenes uddannelseskrav er fortsat for høje til en stor del af de aktivitetsparate unge.
- Mange unge med angstudfordringer vil ikke kunne klare så store hold

- Udfordringerne med massivt fravær og udeblivelse skal i første omgang løses på FGU-institutionerne, men efter denne periode vil mange unge vende tilbage til kommunernes ungeenheder.

FGU-intentionerne får meget vanskeligt ved at blive implementeret i praksis, og kommunen kan stå med både at skulle holde økonomisk liv i FGU-institutioner og fortsat skulle opretholde samme omfang af egne ungetilbud.

4.5 Opsummering

Den kvalitative undersøgelse er gennemført som casebesøg i seks udvalgte kommuner og baseres på fokusgruppeinterview med 44 ledere og medarbejdere fra jobcenterets ungeafdeling og Ungdommens Uddannelsesvejledning (UU), lærere i udskoling og en enkelt leder af den forberedende grunduddannelse (FGU).

Oplevelsen blandt medarbejderne i jobcentrene er, at der er stadig færre unge med almindelige vejlednings- og støttebehov, som søger hjælp i jobcenteret. Jobcentermedarbejderne har en oplevelse af, at det nu typisk er de meget "tunge" borgere, som de arbejder med i ungeindsatsen, og målt på helårspersoner udgør gruppen af aktivitetsparate unge ifølge medarbejderne langt størstedelen.

De mest gennemgående udfordringer i arbejdet med den udsatte unge-gruppen, som medarbejderne fra de seks kommuner oplever, er:

- Unge uden drømme og motivation – "Det vikarierende håb"
- Komplekse psykiske udfordringer
- Kriminalitet
- De unge uden offentlig forsørgelse
- Social arv.

Det er vores vurdering, at kommunerne er stærkt bevidste om de særlige behov, de mest udsatte unge har. Flere af kommunerne har de seneste år flyttet UU og jobcenteret sammen i samme hus eller integreret enheder fra servicelovsområdet for de 15-17-årige i ungeenhederne for at skabe en mere koordineret indsats, men trods øget koordinering giver flere af medarbejderne udtryk for, at der er et stykke vej endnu, før der er tale om en kommunal sammenhængende ungeindsats.

Kommunerne har forskellige tilgange til indsatsen for gruppen af udsatte unge. Kort optrukket vurderes det, at det er inden for de nedenstående faktorer, man skal finde årsager til forskellene i den kommunale ungeindsats:

- Andelen af udsatte unge i kommunen
- Andelen af unge uden afgangsbrev
- Bevidstheden om samarbejde på tværs
- Den administrative og politiske ledelsesprioritering
- Samarbejdet med lokale private virksomheder
- Samarbejdet med lokal erhvervsskole
- Kommunale flyttemønstre.

Frontmedarbejderne oplever følgende tværgående udfordringer og dilemmaer i ungeindsatsen:

1. Overgangene rundt om den unge ved 18 årsalderen
2. At kunne sætte ind tidligere: behov, muligheder og dilemmaer
3. Mangesidede parallelle indsats efter det 18. år
4. Ydelsesindplacering – økonomiske incitament
5. Usikkerheden ved FGU.

Ad 1) Blandt problemerne med at få indsatserne før og efter det 18. år til at hænge sammen påpeges følgende:

- Manglende oversættelse af ledelsesmæssige samarbejdsintentioner til medarbejderne
- Forskellige paradigmer i arbejdet med de unge
- Tilgange og metodevalg meget afhængig af den enkelte rådgiver
- Nye krav og forventninger møder de unge i "voksensystemet"
- It-systemerne taler ikke ordentlig sammen.

Ad 2) Blandt muligheder og dilemmaer i forhold til at kunne sætte ind tidligere nævnes følgende:

- Der påpeges generelt et behov for en tidligere indsats
- UU fremhæves som en vigtig brik i den tidlige indsats og som en god brobygger til jobcenterne
- I tråd med de statistiske fund i den kvantitative analyse vurderer både UU og jobcentermedarbejdere, at fravær i folkeskolen er en stærk tidlig indikator
- Det påpeges, at der kan være et dilemma ved tidlig udpegning af unge på grund af den stigmatiserende effekt, det kan have.

Ad 3) Der venter typisk den unge en mangfoldighed af vejledende, støttende, behandlende og kompetenceorienterede aktører, når en udsat ung er blevet visiteret til jobcenteret. Det medfører følgende problemstillinger og løsningsmuligheder:

- En sammenhængende og håndholdt indsats er vanskelig i den brede aktørkreds om de unge
- Den beskæftigelsesfaglige tilgang kolliderer med den psykiatriske behandling, hvor fokus i højere grad er på parallelle indsats med en sundhedsfaglig tilgang. Denne anbefaler typisk en seriel tilgang, hvor de unge "fredes" under behandling.
- En ny aktørrolle kom fra august 2019 i spil, hvor kommunerne skal sørge for, at der udpeges en *gennemgående kontaktperson*. Der blev dog ikke givet udtryk for, at den nye gennemgående kontaktperson ville bidrage til at forenkle den samlede koordination.

Ad 4) Det vurderes, at målgruppetildelingens påvirkning af ydelsesniveauet kan have utilsigtede incitament for de unge på uddannelseshjælp. Vores interview viste entydigt, at denne forskel har en betydning for ungearbejdet, for visitationen og for incitamentene/lysten til omvisitation. Blandt de interviewede frontmedarbejdere var der næsten ingen, der kendte til eksempler på omvisitation fra aktivitetsparat til uddannelsesparat.

Ad 5) Usikkerhed til FGU drejer sig bl.a. om:

- Kravene for at klare og mestre FGU-forløbenes uddannelseskrav er fortsat for høje til en stor del af de aktivitetsparate unge
- Mange unge med angstudfordringer vil ikke kunne klare så store hold
- Udfordringer med massivt fravær.

Som vores gennemgang af interview med de kommunale medarbejdere illustrerer, arbejder de besøgte seks casekommuner ihærdigt på at opfylde kontanthjælpsreformens intentioner om, at alle unge under 30 år uden ordinær uddannelse skal have en uddannelsesrettet indsats, der understøtter, at den unge påbegynder og gennemfører en ordinær uddannelse. Der er dog en gruppe af de unge, som frontmedarbejderne omtaler som de aktivitetsparate, der bærer så mange udfordringer med sig, at vejen til ordinær uddannelse langt fra er ligetil – selv ikke, når den unge understøttes gennem forskellige indsatser.

Vi har derfor set, at de besøgte casekommuner gennem de seneste år har forsøgt sig med forskellige organisatoriske ændringer, hvor UU og jobcenteret er rykket tættere sammen eller ligefrem blevet integreret i bestræbelserne på at styrke samarbejdet generelt og gribe de komplekse sager allerede ved de unges 16. år. Der synes dog stadig at være et stykke vej til en egentlig sammenhængende kommunal ungeindsats, både hvad angår det organisatoriske, medarbejdernes mindset, tilgangen til og metodevalget over for de unge.

Herudover udfordres frontmedarbejdernes arbejde med de aktivitetsparate unge også af det faktum, at der ofte er mange forskellige aktører involveret i arbejdet, og at det ikke nødvendigvis er klart, hvordan det samlet set skaber den ønskede progression. Ydermere arbejder indretningen af ydelserne mere mod end med frontmedarbejdernes progressionsarbejde over for den unge. Hvis den unges progression veksles til en egentlig omvisitation fra aktivitetsparat til uddannelsesparat, påvirker det relationen til den unge negativt. Sidst men ikke mindst er brug af sanktioner ikke et effektivt redskab over for denne gruppe af unge.

Litteratur

- Albæk, K., Asplund, R., Barth, E., Lindahl, L., von Simson, K. & Vanhala, P. (2015): *Youth Unemployment and Inactivity. A comparison of school-to-work transitions and labour market outcomes in four Nordic countries*. TemaNord 548. Copenhagen: Nordic Council of Ministers (Reviewet har fokus på afsnit 3.3 og 6.3 samt kapitel 7).
- Andersen, S.H., Jensen, B., Nielsen, B.W. & Skaksen, J.R. (2017): *Hvad ved vi om udsatte unge: Historik, omfang og årsager*. København: Gyldendal & Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Andersen, S.H., Jensen, B., Nielsen, B.W. & Skaksen, J.R. (2019): *Hvad ved vi om udsatte unge 2: Individuelle og strukturelle forhold bag udsathed*. København: Gyldendal & Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Andersen, S.H. (2017): *Disconnected Youth: Past, Present and Future*. Study paper 116. Copenhagen: The Rockwool Foundation.
- Andrade, S.B. & Järvinen, M. (2017): More risky for some than others: negative life events among young risk-takers. *Health, Risk and Society*, 19(7-8), 387-410.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2012): *Analyse af indsatsen for offentligt forsørgede unge i Syddanmark*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Bäckman, O., Jacobsen, V., Lorentzen, T., Österbacka, E. & Dahl, E. (2015): Early school leaving in Scandinavia: Extent and labour market effects. *Journal of European Social Policy*, 25(3), 253-269.
- Bäckman, O. & Nilsson, A. (2016): Long-term consequences of being not in employment, education or training as a young adult. Stability and change in three Swedish birth cohorts. *European Societies*, 18(2), 136-157.
- Benjaminsen, L., Andrade, S.B., Andersen, D., Enemark, M. & Birkelund, J.F. (2015): *Familiebaggrund og social marginalisering i Danmark – en registerbaseret kortlægning*. København: SFI. Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Beskæftigelsesministeriet (2016): *Effektanalyse af kontanthjælpsreformen for unge mellem 25-29 år*. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Beskæftigelsesudvalget (2013): *Ungdomsgaranti: Europa-Parlamentet opfordrer medlemslandene til hurtig og seriøs indsats*. Beskæftigelsesudvalget Bilag 78. Strasbourg: Beskæftigelsesudvalget.
- Bredgaard, T., Jørgensen, H.H., Madsen, R., Dahl, M.R., & Hansen, C. (2011): *Hvad virker i aktiveringsindsatsen?* New Insight. Børne- og Socialministeriet (2016): *Socialt udsatte og Kontanthjælpsreformen*.
- Børne- og Socialministeriet (2016): *Socialt udsatte og Kontanthjælpsreformen*. København: Børne- og Socialministeriet.

- CeFu, Pluss Leadership & Epinon (2012): *Evaluering af Ungepakke II. De unges vej til ungdomsuddannelserne - uddannelsessystemets vej til de 95 pct Hovedrapport: konklusioner, anbefalinger, opsummering*. København: Center for Ungdomsforskning
- Christensen, G., Jakobsen, V. Enemark, M.H., Widding, J.G. Stabell, C.L., Søgaard, C.D., Nielsen, H. & Aner, L.H. (2018): *En vej til arbejdsmarkedet med de boligsociale indsatser – Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret 2011-2014*. København: VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Danmarks Evalueringsinstitut EVA, (2005): *Køn, karakterer og karriere: Drengene og pigers præstationer i uddannelser*.
- Danmarks Statistik (2017): *Udsatte børn har oftere ulovligt fravær end ikke udsatte, Bag Talene 8. december 2017*. Tilgængelig på: <https://www.dst.dk/da/Statistik/bag-tal/2017/2017-12-08-udsatte-born-har-oftere-ulovligt-fravaer-end-ikke-udsatte>. Set. 10. dec. 2019.
- Danmarks Statistik (2019): *Metodenotat – registerbaseret NEET-indikator*. København: Danmarks Statistik.
- Deloitte (2012): *Analyse af uddannelsespålæg. Anvendelse og effekter af redskabet*. København: Deloitte.
- Deloitte (2016): *Kvalitativ analyse af sanktioner på kontant- og uddannelses-hjælpsområdet*. København: Deloitte.
- Eurofound (2016): *Exploring the Diversity of NEETs*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2010): *European Employment Strategy 2020 - Youth neither in employment nor education and training (NEET). Presentation of data for the 27 Member States*. May 2010. European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Epinion (2015): *Desk research af danske studier om restgruppen*. København: Epinion.
- Epinion (2016): *International desk research om restgruppen*. Epinion og Rådet for ungdomsuddannelser. København: Epinion.
- Eskelinen, L. (2013): *ADHD-problematikkens sociale aspekter – beskæftigelsesrettet indsats*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Furlong, A. (2006): Not a very NEET solution: representing problematic labour market transitions among early school-leavers. *Work, Employment & Society*, 20(3), 553-569.
- Görlich, A. (2016): *Uden uddannelse og arbejde. Unges tilblivelser i komplekse transitioner*. Aalborg, Aalborg University Press.
- Görlich, A., Katznelson, N., Hansen, N.H.M., Rosholm, M. & Svarer, M. (2016): *Hvad virker? Ledige unges vej til uddannelse og arbejde. Evaluering af Brobygning til uddannelse*. Center for Ungdomsforskning, Aalborg Universitet.
- Helms Jørgensen, Järvinen, C.T. & Lundahl, L. (2019): A Nordic transition regime? Policies for school-to-work transitions in Sweden, Denmark and Finland. *European Educational Research Journal*, 18(3), 278-297.

- Jensen, T.P. & Andersen, H.L. (2012): *Virker aktivering for udsatte unge? En vidensopsamling om effekten af beskæftigelsesindsatser rettet mod udsatte unge*. København: KORA-Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
- Katznelson, N. (2017): Rethinking motivational challenges amongst young adults on the margin. *Journal of Youth Studies*, 20(5), 622-639.
- Katznelson, N. & Görlich, A. (2017): *Hvordan skaber man motivation for uddannelse blandt udsatte unge*. Aalborg: Center for Ungdomsforskning, Aalborg Universitet.
- Katznelson, N., Görlich, A. & Christensen, L. (2019): Handlestrategier blandt udsatte unge på kanten af det danske samfund. *Dansk Sociologi*, 30(1), 33-51.
- Kleif, H.B. (under review): *The Temporality of being NEET – Longitudinal Evidence of NEET-Occurrences among Young Adult Danes*.
- Kraka (2015): *Kontanthjælpsreformen har fået flere unge i uddannelse eller beskæftigelse – men forbliver de der?* København: Kraka.
- Lindorf, M., Jensen, M.B. & Ramsløv, K.F. (red.) (2014): *Pligt til uddannelse? En analyse af unge kontanthjælpsmodtageres uddannelsesmønstre*. København: DEA.
- Maguire, S. (2015): NEET, unemployed, inactive or unknown – why does it matter? *Educational Research*, 57(2), 121-132.
- Marselisborg Praksisvidencenter (2011): *Vidensopsamling. Eksisterende viden om ledige unge under 30 år*. Udført for beskæftigelsesregionerne Hovedstaden & Sjælland, Nordjylland, Midtjylland og Syddanmark. Aarhus: Marselisborg Praksisvidencenter &
- Nordenmark, M., Gådin, K.G., Selander, J., Sjödin, J. & Sellström, E. (2015): Self-rated health among young Europeans not in employment, education or training – with a focus on the conventionally unemployed and the disengaged. *Society, Health & Vulnerability*, 6(1), 25824, DOI: 10.3402/vgi.v6.25824.
- OECD (2016): *Society at a Glance 2016: OECD social indicators. A spotlight on youth*. Paris: OECD.
- Rosholm, M., Sørensen, K.L., Skipper, L. & Nielsen, S. (2018): *Aktiv Beskæftigelsesindsats og Progression*. København: Væksthusets Forskningscenter.
- Rosholm, M., Mikkelsen, M.B. & Svarer, M. (2019): Bridging the gap from welfare to education: Propensity score matching evaluation of a bridging Intervention. *PLoS ONE*, 14(5) e0216200.
- Schultz-Nielsen, M.L. & Skaksen, J.R. (2016): *Den økonomiske gevinst ved at inkludere de udsatte unge*. Arbejdsrapport nr. 39, København: Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Svarer, M., Rosholm, M. & Havn, L. (2014): *Evaluering af mentorindsats til unge uden uddannelse og job*. Aarhus: Rambøll.
- Walther, A. (2006): Regimes of Youth Transitions : Choice, Flexibility and Security in Young People's Experiences across Different European Contexts. *Young*, 14(2), 119-141.

Yates, S. & Malcom P. (2006): Not so NEET? A Critique of the Use of 'NEET' in Setting Targets for Interventions with Young People. *Journal of Youth Studies*, 9(3), 329-344.

Østergaard, S.V., Thomsen, J.P. & Montgomery, C.J. (2016): Unge på kanten af uddannelses-systemet. I: Thomsen, J.P. (red.): *Unge i Danmark – 18 år og på vej til voksenlivet. Årgang 95 – forløbsundersøgelse af børn født i 1995*. Kap. 8. København: SFI.

Bilag 1 Oversigt over studier i litteraturoversigten

Bilagstabel 1.1 Oversigt over studier i litteraturoversigten

Studie	Målgruppe og NEET-definition	Formål	Empiri	Metode
Albæk et al. (2015): <i>Youth unemployment and inactivity. A comparison of school-to-work transitions and labour market outcomes in four Nordic countries</i> . TemaNord 548. Nordic Council of Ministers 2015. (Reviewet har fokus på afsnit 3.3 og 6.3 samt kapitel 7)	Unge fra de er 16 til 20 år. Rapporten ser blandt andet på unge såkaldt "non-completers" (unge som ved alder 21 ikke har gennemført en ungdomsuddannelse). I Danmark udgør denne gruppe omkring 39 %.	Rapporten undersøger tidlige skift i uddannelsessystemet og på arbejdsmarkedet blandt unge fra de er 16 til 20 år, samt hvordan disse skift hænger sammen med de unges senere tilknytning til arbejdsmarkedet.	Undersøgelsen anvender registerdata og inkluderer unge, som fyldte 16 år i hhv. 1993, 1998 og 2003. Fire nordiske lande er repræsenteret: Danmark, Sverige, Finland og Norge.	Clusteranalyse og multinominale logit modeller.
Andersen (2017): <i>Disconnected Youth: Past, Present and Future</i> . Study paper 116. The Rockwool Foundation.	18-29-årige, der i to på hinanden følgende år (i perioden 2000 til 2013) hverken har været i arbejde eller uddannelse.	Rapporten undersøger, hvordan baggrundskarakteristika, risikoadfærd og fremtidsudsigter fordeler sig i subgrupper blandt unge udsatte i NEET-gruppen.	Analyserne baseres på danske registerdata.	Studiepopulationen opdeles både på køn og aldersgrupper (18-24 år og 25-29 år). Herefter gennemføres clusteranalyse på baggrund af fordeling på risikoadfærd udledt af registerinformation om behandling for stofmisbrug, psykiatriske indlæggelser, tidligt forældreskab samt kriminalitet.
Andrade & Järvinen (2017): <i>More risky for some than others: negative life events among young risk-takers</i> . <i>Health, Risk and Society</i> , 19(7-8).	Unge mellem 15 og 24 år. NEET-status anvendes for unge, der i løbet af observationsperioden har oplevet at stå uden for uddannelse, og hvis primære indtægtskilde er kontanthjælp eller dagpenge (<i>social or employment benefits</i>).	Artiklen undersøger, hvordan tidlig risikoopførsel er relateret til efterfølgende negative livsbegivenheder (fx NEET) hos unge danskere med forskellig socioøkonomisk baggrund.	Registerdata og repræsentativt surveydata (med svar fra 70 % af de 2.000 adspurgte, som alle var omkring 15 år).	Forfatterne følger hvert individ i en niårig periode indtil alder 24. Individdata om de unge kobles til information om de unges forældre. På baggrund af information om forældrenes uddannelsesniveau, indkomst og beskæftigelsesstatus danner forfatterne en socioøkonomisk fordeling.
Bäckman et al. (2015): <i>Early school leaving in Scandinavia: Extent and labour market effects</i> . <i>Journal of European Social Policy</i> , 25(2). 2015.	Der fokuseres på unge, som påbegyndte en ungdomsuddannelse mellem 1994 og 1999. Blandt danskerne indkredses de erhvervsuddannede til de folk, der startede på en erhvervsuddan-	Artiklen undersøger betydningen af ungdomsuddannelsernes (norske, finske, danske og svenske) organisering (i forskellige spor og med forskellig vægt på praktikforløb i det erhvervsfaglige spor), for	Administrativt longitudinalt data fra de fire lande. De danske data dækker 10 % af befolkningen fra 1986-2006.	Registeranalyse. NEET-status bruges som afhængig variabel, mens den vigtigste uafhængige variabel er videregående uddannelsesstatus – denne variabel indeholder information om akademisk eksamen, erhvervseksamen, og om man er droppet ud af en

Studie	Målgruppe og NEET-definition	Formål	Empiri	Metode
	<p>nelse, inden de var 25, fordi danskerne starter relativt sent på erhvervsskolerne.</p> <p>NEET er operationaliseret som unge, der ikke var i uddannelse, med en indkomst under 12,5 % af medianindkomsten i to ud af de sidste tre år, og som havde været registreret som arbejdsløs i 180 dage ud af ét kalenderår i mindst to af de sidste tre år, eller var på invalidepension.</p>	<p>unge <i>dropouts</i> fremtidige tilknytning til arbejdsmarkedet.</p>		<p>akademisk- eller erhvervsuddannelse.</p>
<p>Benjaminen et al. (2015): <i>Familiebaggrund og social marginalisering i Danmark – en registerbaseret kortlægning</i>. SFI.</p>	<p>18-24(23)-årige marginaliserede unge, identificeret på baggrund af følgende risikoindikatorer: psykisk sygdom, misbrug, hjemløshed eller fængsel.</p>	<p>Rapporten undersøger karakteren af social marginalisering, samt hvad der kendetegner familiebaggrunden for de individer, der udvikler sociale og psykiske problemer i løbet af livet. Rapporten undersøger herunder, hvorvidt NEET-status er en følgevirkning af social marginalisering.</p>	<p>Rapporten er baseret på 1) individuelle registerdata for 4.378.227 personer, der var 18 år eller der over pr. 1. januar 2011, og 2) interview med 27 medarbejdere i kommunale tilbud til udsatte unge. Interviewene er udført i fire forskellige kommuner.</p>	<p>Rapporten har via latent klasseanalyse identificeret forskellige marginaliserede grupper ud fra forskellige risikoindikatorer. Via regressionsanalyser har de undersøgt familiebaggrundens betydning for risikoen for social marginalisering.</p> <p>Via en "fixed effects-model" har de undersøgt, hvordan social marginalisering påvirker uddannelses- og beskæftigelseschancer.</p>
<p>Christensen et al. (2018): <i>En vej til arbejdsmarkedet med de boligsociale indsatser – Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret 2011-2014</i>. VIVE.</p>	<p>Beboere fra udsatte boligområder – NEET-gruppen defineres som 16-24-årige, som ikke arbejder eller er i lære eller har startet uddannelse.</p>	<p>At øge viden om, hvordan og hvorfor boligsociale indsatser rettet mod beskæftigelse virker, samt hvordan forskellige typer af aktiviteter virker for forskellige målgrupper.</p>	<p>Rapporten bygger på registerdata fra 2004-16, en 10 % stikprøve for hele befolkningen, og interview med 47 boligsociale projektledere og medarbejdere, 41 samarbejdspartnere og 69 beboere, der deltager i boligsociale aktiviteter.</p> <p>Derudover er der gennemført casesstudier i 14 udvalgte kommuner.</p>	<p>Evalueringen bygger både på en klassisk effektmålingstilgang og på en såkaldt realistisk evalueringstradition (også kaldet virknings-evaluering).</p>
<p>Epinion. (2015): <i>Desk research af danske studier om restgruppen</i>. Juni 2015.</p>	<p>18-24-årige, der hverken er i uddannelse, træning eller arbejde, og hvis højeste gennemførte uddannelse er grundskolen.</p>	<p>Rapporten undersøger NEET-gruppen i en række Europæiske lande herunder bl.a. Danmark, Norge, Sverige, Finland, Holland og Schweiz</p>	<p>OECD, Eurostat og danske registerdata (2006-2014)</p>	<p>Rapporten sammenstiller en profilmodelanalyse med statistik om 'Early school leavers' og NEET-status.</p>

Studie	Målgruppe og NEET-definition	Formål	Empiri	Metode
Helms Jørgensen et al. (2019): A Nordic transition regime? Policies for school-to-work transitions in Sweden, Denmark and Finland. <i>European Educational Research Journal</i> , 18(3).	Unge mennesker i Skandinavien. NEET defineres som 20-24-årige, der ikke er i uddannelse, arbejder eller er i lære.	At lave en systematisk, komparativ analyse af overgangen fra skole til arbejde i Danmark, Finland og Sverige.	Analysen er baseret på ny national og international forskning på området. Nationale og internationale (OECD og Eurostat) statistikker er inddraget, når de var relevante.	Gennemgang af studier af overgangspolitikker. Forskellige metoder bruges. Fokus er på brud i overgangspolitikkerne, forskelle mellem de tre lande og fund, der kan pege på, hvad fremtidig research bør handle om.
Katznelson et al. (2019): Handlestrategier blandt udsatte unge på kanten af det danske samfund. <i>Dansk Sociologi</i> . 30(1).	18-29-årige, der ikke har gennemført en ordinær ungdomsuddannelse og ikke var i ordinær beskæftigelse.	Artiklen undersøger, hvilke strategier udsatte unge bruger for at skabe sammenhæng i deres hverdagsliv.	Interviewdata 27 interview med udsatte unge	Analyse af overlevelsesstrategier og copingstrategier efter Müller og kollegaers model (Müller et al., 2010).
Lindorf et al. (2014): <i>Pligt til uddannelse? En analyse af unge kontanthjælpsmodtageres uddannelsesmønstre</i> . DEA	18-29-årige i matchgruppe 1 eller 2, som har været på kontanthjælp i over 13 uger mellem uge 1 i 2010 og uge 52 i 2012. I analyserne sondres der mellem unge med en studentereksamen (der ikke i sig selv er erhvervskompetencegivende) og de unge, som ikke har en.	Motiveret af implementeringen af kontanthjælpsreformen i 2014 ser undersøgelsen på, hvad der forud for 2014 karakteriserer gruppen af unge kontanthjælpsmodtagere, hvordan uddannelsespligt spiller sammen med karakterkrav til erhvervsuddannelserne, hvordan unge kontanthjælpsmodtagere bevæger sig mellem selvforsørgelse, uddannelse og kontanthjælp/anden offentlig forsørgelse, samt hvor mange kontanthjælpsmodtagere der gennemfører en uddannelse.	Registerdata (pr. 1. januar 2010 var der n=7.491 job-/uddannelsesparate kontanthjælpsmodtagere uden en studentereksamen i Danmark)	Registeranalyse
Nordenmark et al. (2015): <i>Self-rated health among young Europeans not in employment, education or training – with a focus on the conventionally unemployed and the disengaged</i> . In: <i>Society, Health & Vulnerability</i> , 6(1). 2015.	Analysen fokuserer på 18-30-årige arbejdsløse unge, som ikke aktivt søger job (<i>the disengaged</i>).	På tværs af 33 europæiske lande (inklusive Danmark) undersøger artiklen sammenhængen mellem selvvurderet helbred (afhængig variabel) og status i forhold til uddannelse/beskæftigelse (uafhængig variabel). Analysen fokuserer på 18-30-årige arbejdsløse unge, som ikke aktivt søger job (<i>the disengaged</i>). Deres selvvurderede helbred sammenlignes med tilsvarende vurderinger blandt arbejdsløse unge, som aktivt sø-	Analysen er baseret på survey data fra European Social Survey 2010. (n=47354)	Analysen har selvrapporteret helbred som afhængig variabel, og erhvervsaktivitet som uafhængig variabel.

Studie	Målgruppe og NEET-definition	Formål	Empiri	Metode
		ger job (<i>conventionally unemployed</i>), og blandt unge i uddannelse eller beskæftigelse (<i>employment/education</i>).		
Østergaard et al. (2016): Kapitel 8: "Unge på kanten af uddannelsessystemet". I Thomsen (red.): <i>Unge i Danmark – 18 år og på vej til voksenlivet. Årgang 95 – forløbsundersøgelse af børn født i 1995</i> . SFI 2016 (18).	I analysen indgår unge fra årgang 1995, der som 18-årige hverken har fuldført eller er i gang med en ungdomsuddannelse.	Kapitel 8 ser nærmere på de tidlige skoleoplevelser blandt unge uden for uddannelsessystemet.	Analysen er baseret på kvantitative registerdata kombineret med svar fra børneforløbsundersøgelsen, er surveybaseret på et repræsentativt udsnit af den danske population fra årgang 1995. (n=4.238)	Deskriptive krydstabeller og logistisk regression.

Bilagstabel 1.2 Evalueringer af konkrete indsatser

Navn på evaluering	Indsats	Målgruppe	Empiri	Metode	Centrale fund
Beskæftigelsesministeriet (2016): "Effektanalyse af kontanthjælpsreformen for unge mellem 25-29 år"	Kontanthjælpsreformen (Ydelsesregulering)	25-29-årige uddannelseshjælpsmodtagere	Registerdata	Kvasiekperiment	Indsatsgruppen har cirka 750 ekstra afgangne ift. kontrolgruppen til uddannelse og beskæftigelse, hvilket svarer til cirka 8 % af kontrolgruppen.
CeFu et al. (2012): "Evaluering af Ungepakke II"	Ungepakke II	15-17-årige, der hverken er aktive på arbejdsmarkedet eller i gang med en uddannelse.	Registerdata fra Ungedatabasen, spørgeskemaundersøgelser med institutionelle aktører og de unge samt casestudier i seks udvalgte kommuner med interview med institutionelle aktører og unge	Før-/eftermåling og statistisk regressionsmodel	Før-/eftermåling viser, at NEET-gruppen er reduceret markant (ca. 39 %) siden iværksættelsen af Ungepakke II. Multilevel-analyse viser, at Ungepakke II signifikant reducerer risikoen for, at en ung kommer i restgruppen.
Deloitte (2012): "Analyse af uddannelsespålæg. Anvendelse og effekter af redskabet"	Uddannelsespålæg	18-24-årige ledige	Registerdata, spørgeskemaer og interview	Før-/eftermåling	For a-dagpengemodtagere og de jobklare kontanthjælpsmodtagere (match 1) er knap en tredjedel af de berørte i målgruppen for uddannelsespålægget i 2010 overgået til ordinær uddannelse. For de ikke-arbejdsmarkedsparete (match 2 og 3) er overgangen til ordinær uddannelse begrænset. Cirka hver femte i match 1 er tilbage på forsørgelse i jobcenteret et halvt år efter påbegyndelse af uddannelsen.
Det Økonomiske Råd: "Dansk Økonomi, efterår 2015"	Kontanthjælpsreformen (Ydelsesregulering)	25-29-årige kontanthjælpsmodtagere	Registerdata	Kvasiekperiment	1,5 procentpoints reduktion i andel, der modtager uddannelses- eller kontanthjælp i forhold til kontrolgruppen, 30-34-årige kontanthjælpsmodtagere.
Kraka (2015): "Kontanthjælpsreformen har fået flere unge i uddannelse eller beskæftigelse – men forbliver de der?"	Kontanthjælpsreformen (Ydelsesregulering)	25-29-årige kontanthjælpsmodtagere	Registerdata	Kvasiekperiment	Afgangsraten for de 30-34-årige ændrede sig stort set ikke i 2014, hvilket indikerer, at den forøgede afgang fra kontanthjælpssystemet blandt de 25-29-årige i høj grad skyldes satsreduktionen.
Rosholm et al. (2019): "Bridging the gap from welfare to education: Propensity score matching evaluation of a bridging Intervention".	Brobygning til uddannelse (klasseværelses-træning, uddannelsespraktik og mentorindsats)	18-29-årige uden uddannelse og job	Registerdata	Propensity score matching (PSM)	Optagelsesraten til uddannelse blev næsten fordoblet med topniveau efter et halvt år for indsatsgruppen relativt til den matchede kontrolgruppe. Næsten dobbelt så mange i indsatsgruppen fuldførte folkeskole (16 procentpoint-effekt) og/eller grundlæggende spor på en erhvervsskole (10 procentpoint-effekt)

Navn på evaluering	Indsats	Målgruppe	Empiri	Metode	Centrale fund
					sammenlignet med kontrolgruppen. Indsatsen tenderede til at vise større effekter for de unge med svære mentale diagnoser og ikke-uddannelsesparate.
Görlich et al. (2016): "Hvad virker? Ledige unges vej til uddannelse og arbejde. Evaluering af Brobygning til uddannelse". Center for Ungdomsforskning, Aalborg Universitet.	Brobygning til uddannelse (klasseværøelses-træning, uddannelses-praktik og mentorindsats)	18-29-årige uden uddannelse og job	Registerdata, spørgeskemaer, fokusgruppeinterview, enkelt- eller duointerview og observationer.	Både kvalitativ og kvantitativ	Identificeret tre indsatsområder, der er centrale for at hjælpe de unge videre i uddannelse: 1) at de unge selv oplever at kunne gennemføre en uddannelse, 2) at de unge selv oplever at have en meningsfuld plan i forhold til, hvad der skal ske med dem selv fremadrettet og 3) at de unge oplever at have fået et øget fagligt og socialt netværk.
Svarer et al. (2014). "Evaluering af mentorindsats til unge uden uddannelse og job". Rambøll.	Mentorindsats	18-29-årige kontanthjælpsmodtagere uden erhvervs-kompetencegivende uddannelse i den daværende matchgruppe 2	Registerdata, spørgeskemaundersøgelse og casestudier herunder interview og gruppeinterview	Eksperiment	Mentorindsatsen har haft en positiv effekt på ca. 4 procentpoint på tilbøjeligheden til at påbegynde en uddannelse og en positiv jobeffekt på samlet set ca. 2 procentpoint.
Børne- og Socialministeriet (2016): "Socialt udsatte og kontanthjælpsreformen"	Kontanthjælpsreformen (Ydelsesregulering)	25-29-årige uddannelseshjælpsmodtagere	Registerdata	Kvasiekperiment	Andelen af kontanthjælpsmodtagere blandt alle 25-29-årige uden en erhvervs-kompetencegivende uddannelse falder fra april 2013 og frem til udgangen af 2014, mens niveauet er næsten uændret for 30-34-årige. Cirka en reduktion på 10 % af socialt udsatte 25-29-årige i kontanthjælpssystemet efter indførelse af kontanthjælpsreformen.

Bilag 2 Den udsatte NEET-gruppe vs. andre unge

Bilagstabel 2.1 Gennemsnitsværdier for unge i den udsatte NEET-gruppe og andre unge mellem 18-24 år.

	(1) Alle	(2) Udsatte NEET- gruppe	(3) Andre unge	(4) Forskel (3)- (2) p-value	(5) P-værdi
Personlige karakteristika					
Kvinder	48,5 %	46,2 %	48,5 %	2,4	0,000***
Alder	21,0	21,5	21,0	-0,5	0,000***
Har mindst et barn	3,5 %	12,4 %	3,3 %	-9,1	0,000***
Anbragt	3,0 %	20,6 %	2,5 %	-18,1	0,000***
Dansk oprindelse	90,0 %	89,2 %	90,0 %	0,8	0,001***
Efterkommer	6,9 %	7,3 %	6,9 %	-0,4	0,051*
Indvandrer	3,1 %	3,5 %	3,1 %	-0,4	0,006***
Antal obs.	472.568	14.285	458.283		
Fødselsvægt					
Egen fødselsvægt	3.490,6	3.359,3	3.494,7	135,3	0,000***
Antal obs.	440.216	13.186	427.030		
Grundskole					
9. klasse, eksamenskarakter	6,5	4,1	6,5	2,4	0,000***
9. klasse, standpunktskarakter	6,5	3,8	6,6	2,8	0,000***
Specialklasse	3,5 %	21,5 %	3,1 %	-18,4	0,000***
Fravær samlet mellemtrin (%)	2,3	3,1	2,2	-0,8	0,000***
Fravær ulovligt mellemtrin (%)	0,3	0,7	0,2	-0,5	0,000***
Fravær samlet udskoling (%)	6,7	15,0	6,5	-8,6	0,000***
Fravær ulovligt udskoling (%)	1,5	5,4	1,4	-4,0	0,000***
Antal obs. (min)	303.847	8.374	294.481		
Flyttehistorik					
Antal flytninger	3,1	4,9	3,0	-1,9	0,000***
Bor hjemme	45,8 %	27,2 %	46,3 %	19,1	0,000***
Hjemmefra før 18 år	4,0 %	20,7 %	3,5 %	-17,3	0,000***
Antal obs.	337.747	11.878	325.869		
Kriminalitet					
Har overtrådt straffeloven	4,9 %	21,6 %	4,4 %	-17,2	0,000***
Overtrådt lov om eufo. stoffer	1,8 %	7,5 %	1,7 %	-5,9	0,000***
Antal obs.	472.568	14.285	458.283		

Note: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Kolonne (1) indeholder gennemsnitsværdier for alle unge mellem 18-24 år (i 2017) som er født og opvokset i Danmark, eller som er kommet til landet før 15 årsalderen. Kolonne (2) indeholder gennemsnitsværdier for alle unge i den udsatte NEET-gruppe mellem 18-24 år i 2017, og kolonne (3) indeholder gennemsnitsværdier for alle andre unge mellem 18-24 år i 2017. P-værdien i kolonne (5) er baseret på en t-test af forskelle i gennemsnitsværdierne i kolonne (2) og (3). 9. klasses eksamenskarakter: Gennemsnit af karakterer i dansk og matematik. 9. klasses standpunktskarakter: Gennemsnit af karakterer i alle fag. Specialklasse: Indikator variabel lig 1, hvis personen har gået i specialklasse i mindst et skoleår fra 8-10. klasse.

Kilde: Registerdata fra Danmarks Statistik.

Bilagstabel 2.2 Gennemsnitsværdier for unge i den udsatte NEET-gruppe som 16-årig

	(1) Alle	(2) Udsatte NEET	(3) Andre unge	(4) Forskel (3)- (2) p-value	(5) P-værdi
Antal indlæggelsesdage	2,1	2,7	2,0	-0,7	0,000***
Antal dage m. ambulantbehandling	9,2	13,8	9,1	-4,7	0,000***
Antal kontakt m. hospitalsvæsenet	1,4	1,6	1,4	-0,2	0,000***
Kontakt med psykiatrisk system	2,7 %	14,4 %	2,3 %	-12,1	0,000***
Antal obs.	472.568	14.285	458.283		

Note: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Kolonne (1) indeholder gennemsnitsværdier for alle unge som var mellem 18-24 år i 2017, og som boede i Danmark før 10 årsalderen. Kolonne (2) indeholder gennemsnitsværdier for denne gruppe af unge i den udsatte NEET-gruppe, og kolonne (3) indeholder gennemsnitsværdier for alle andre unge i denne gruppe. P-værdien i kolonne (5) er baseret på en t-test af forskelle i gennemsnitsværdierne i kolonne (2) og (3). Indlæggelsesdage: Samlede antal indlæggelsesdage ved 16 årsalderen, Dage ambulant behandling: Samlede antal dage m. ambulantbehandling ved 16 årsalderen, Kontakt m. hospitalsvæsenet: Samlede antal kontakter m. hospitalsvæsenet ved 16 årsalderen. Kontakt m. psykiatrisk system: Indikator variable lig 1, hvis personen har været i kontakt med eller indlagt på psykiatrisk hospital eller somatisk hospital med en psykiatrisk lidelse

Kilde: Registerdata fra Danmarks Statistik

Bilagstabel 2.3 Gennemsnitsværdier for unge i den udsatte NEET-gruppe som 19-20-årig

	(1) Alle	(2) Udsatte NEET	(3) Andre unge	(4) % forskel (3)-(2)	(5) p-værdi
Uddannelsesaktivitet: kun for unge, der er 20 år eller derover i 2017					
Er droppet ud af en uddannelse over grundskoleniveau som 16-19-årig	18,4 %	39,6 %	17,7 %	-21,9 %	0.000***
Antal obs.	338.538	11.906	326.632		
Arbejdsmarkedstilknytning som 19-årig: kun for unge, der er 19 år eller derover i 2017					
Har modtaget dagpenge eller kontanthjælp	17,2 %	83,8 %	15,0 %	-68,9 %	0.000***
Har haft en erhvervsindkomst	91,2 %	67,0 %	92,1 %	25,1 %	0.000***
Antal obs.	403.567	13.356	390.211		

Note: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Kolonne (1) indeholder gennemsnitsværdier for alle unge. Kolonne (2) indeholder gennemsnitsværdier for gruppe af unge i den udsatte NEET-gruppe, og kolonne (3) indeholder gennemsnitsværdier for alle andre unge. P-værdien i kolonne (5) er baseret på en t-test af forskelle i gennemsnitsværdierne i kolonne (2) og (3). Uddannelsesaktivitet: Indikatorvariable lig med 1, hvis personen er droppet ud af en uddannelse over grundskoleniveau i perioden som 16-19-årig og ikke har en uddannelse over grundskoleniveau som 20-årig. Variablen er kun dannet for personer over 19 år. Har modtaget dagpenge/kontanthjælp: Indikatorvariable lig med 1, hvis personen på noget tidspunkt som 19-årig har modtaget dagpenge eller kontanthjælp. Har haft en erhvervsindkomst: Indikatorvariable lig med 1, hvis personen på noget tidspunkt som 19-årig har modtaget indkomst fra et erhvervsarbejde.

Kilde: Registerdata fra Danmarks Statistik.

Bilagstabel 2.4 Gennemsnitsværdier for mødrene til de unge, målt ved 16 årsalderen for de unge

	(1) Alle	(2) Udsatte NEET	(3) Andre unge	(4) % forskel (3)-(2)	(5) p-værdi
Mor: uddannelse					
Kort/mellemlang uddannelse	28,2 %	15,1 %	28,6 %	13,5	0,000***
Lang uddannelse	7,6 %	2,1 %	7,7 %	5,6	0,000***
Erhvervsuddannelse	38,7 %	35,3 %	38,9 %	3,6	0,000***
Grundskole/gymnasie	24,3 %	45,2 %	23,6 %	-21,5	0,000***
Ukendt uddannelse	1,3 %	2,4 %	1,2 %	-1,2	0,000***
Antal obs.	464.674	13.873	450.801		
Mor: indkomst					
Indkomst under 1. kvintil	20,0 %	38,1 %	19,4 %	-18,7	0,000***
Dagpenge/kontanthjælp	22,7 %	42,4 %	22,1 %	-20,2	0,000***
Pension/førtidspension	6,4 %	17,6 %	6,1 %	-11,5	0,000***
Antal obs.	464.674	13.873	450.801		
Mor: familieforhold					
Skilt	18,5 %	28,3 %	18,2 %	-10,1	0,000***
Antal obs.	464.642	13.873	450.769		
Mor: helbred					
Indlæggelsesdage	2,9	3,4	2,9	-0,5	0,000***
Dage m. ambulantbehandling	23,7	28,9	23,6	-5,3	0,000***
Antal kontakt m. hospitalsvæsenet	1,8	1,9	1,8	-0,1	0,000***
Kontakt med psykiatrisk system	4,8 %	10,1 %	4,7 %	-5,4	0,000***
Antal obs.	464.674	13.873	450.801		
Mor: kriminalitet					
Overtrådt straffeloven	4,4 %	11,8 %	4,1 %	-7,7	0,000***
Antal obs.	464.674	13.873	450.801		

Note: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Kolonne (1) indeholder gennemsnitsværdier for alle mødrene til unge, som var mellem 18-24 år i 2017, og som boede i Danmark før 10 årsalderen. Kolonne (2) indeholder gennemsnitsværdier for denne gruppe af mødre til unge i den udsatte NEET-gruppe, og kolonne (3) indeholder gennemsnitsværdier for alle andre mødre til unge uden for den udsatte NEET-gruppe. P-værdien i kolonne (5) er baseret på en t-test af forskelle i gennemsnitsværdierne i kolonne (2) og (3). Indkomst under 1. kvintil: Indikatorvariabel lig 1, hvis morens indkomst var blandt de 20 % laveste indkomster, i det år den unge var 16 år gammel. Dagpenge/kontanthjælp: Indikatorvariabel lig 1, hvis moren var på kontanthjælp eller dagpenge ved 16 årsalderen for den unge, Førtidspension/pension: Indikatorvariabel lig 1, hvis moren var på førtidspension eller folkepension ved 16 årsalderen for den unge. Indlæggelsesdage: Morens samlede antal indlæggelsesdage ved 16 årsalderen for den unge, Dage ambulant behandling: Morens samlede antal dage m. ambulantbehandling ved 16 årsalderen for den unge, Kontakt m. hospitalsvæsenet: Morens samlede antal kontakter m. hospitalsvæsenet ved 16 årsalderen for den unge. Kontakt m. psykiatrisk system: Indikatorvariable lig 1, hvis moren til den unge har været i kontakt med eller indlagt på psykiatrisk hospital eller somatisk hospital med en psykiatrisk lidelse ved 16 årsalderen for den unge.

Kilde: Registerdata fra Danmarks Statistik.

Bilagstabel 2.5 Gennemsnitsværdier for fædrene til de unge, målt ved 16 årsalderen for de unge

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Alle	Udsatte NEET	Andre unge	% forskel (3)-(2)	P-værdi
Far: uddannelse					
Kort/mellemlang udd.	19,5 %	10,3 %	19,8 %	9,5	0,000***
Lang udd.	10,0 %	3,1 %	10,2 %	7,2	0,000***
Erhvervsudd.	43,1 %	38,5 %	43,3 %	4,8	0,000***
Grundskole/gymnasie	25,6 %	43,9 %	25,0 %	-18,8	0,000***
Ukendt	1,8 %	4,3 %	1,7 %	-2,6	0,000***
Antal obs.	446.268	12.910	433.358		
Far: indkomst					
Indkomst under 1. kvintil	20,0 %	38,5 %	19,5 %	-19,0	0,000***
Dagpenge/kontanthjælp	19,5 %	34,2 %	19,0 %	-15,2	0,000***
Pension/førtidspension	6,4 %	15,9 %	6,1 %	-9,8	0,000***
Antal obs.	446.268	12.910	433.358		
Far: familieforhold					
Skilt	17 %	26 %	17 %	-9,1	0,000***
Antal obs.	446.268	12.910	433.358		
Far: helbred					
Indlæggelsesdage	2,0	2,5	2,0	-0,5	0,000***
Dage m. ambulantbehandling	18,8	23,9	18,6	-5,3	0,000***
Antal kontakt m. hospitalsvæsenet	1,2	1,4	1,2	-0,2	0,000***
Kontakt med psykiatrisk system	4,8 %	11,3 %	4,7 %	-6,6	0,000***
Antal obs.	446.268	12.910	433.358		
Far: kriminalitet					
Overtrådt straffeloven	10,7 %	26,4 %	10,2 %	-16,2	0,000***
Antal obs.	446.268	12.910	433.358		

Note: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Kolonne (1) indeholder gennemsnitsværdier for alle fædrene til unge, som var mellem 18-24 år i 2017, og som boede i Danmark før 10 årsalderen. Kolonne (2) indeholder gennemsnitsværdier for denne gruppe af fædre til unge i den udsatte NEET-gruppe, og kolonne (3) indeholder gennemsnitsværdier for alle andre fædre til unge uden for den udsatte NEET-gruppe. P-værdien i kolonne (5) er baseret på en t-test af forskelle i gennemsnitsværdierne i kolonne (2) og (3). Indkomst under 1. kvintil: Indikatorvariabel lig 1, hvis farens indkomst var blandt de 20 % laveste indkomster i det år, den unge var 16 år gammel. Dagpenge/kontanthjælp: Indikatorvariabel lig 1, hvis faren var på kontanthjælp eller dagpenge, ved 16 årsalderen for den unge, Førtidspension/pension: Indikatorvariabel lig 1, hvis faren var på førtidspension eller folkepension ved 16 årsalderen for den unge. Indlæggelsesdage: Farens samlede antal indlæggelsesdage ved 16 årsalderen for den unge, Dage ambulant behandling: Farens samlede antal dage m. ambulantbehandling ved 16 årsalderen for den unge, Kontakt m. hospitalsvæsenet: Farens samlede antal kontakter m. hospitalsvæsenet ved 16 årsalderen for den unge. Kontakt m. psykiatrisk system: Indikator variabel lig 1, hvis faren til den unge har været i kontakt med eller indlagt på psykiatrisk hospital eller somatisk hospital med en psykiatrisk lidelse ved 16 årsalderen for den unge.

Kilde: Registerdata fra Danmarks Statistik.

Bilagstabel 2.6 Gennemsnitsværdier for unge i den udsatte NEET-gruppe og andre unge med gymnasial uddannelse, som opfylder alle andre kriterier for den udsatte NEET-gruppe

	(1) Alle	(2) Kun grund- skole	(3) Gymnasium	(4) % forskel (3)-(2)	(5) P-værdi
Personlige karakteristika					
Kvinder	47,2 %	46,2 %	64,2 %	-18,0	0,000***
Alder	21,6	21,5	22,7	-1,18	0,000***
Har mindst et barn	12,6 %	12,4 %	15,3 %	-2,9	0,014**
Anbragt	19,7 %	20,6 %	5,2 %	15,4	0,000***
Dansk oprindelse	89,3 %	89,2 %	90,1 %	-0,9	0,395
Efterkommer	7,3 %	7,3 %	7,0 %	0,2	0,806
Indvandrer	3,5 %	3,5 %	2,8 %	0,7	0,276
Antal obs.	15.137	14.285	852		
Fødselsvægt					
Egen fødselsvægt	3.363,0	3.359,3	3.422,5	-63,2	0,007***
Antal obs.	13.992	13.186	806		
Grundskole					
9. klasse, eksamenskarakter	4,3	4,1	6,4	-2,3	0,000***
9. klasse, standpunktskarakter	4,0	3,8	6,4	-2,5	0,000***
Specialklasse	20,1 %	21,5 %	3,3 %	18,2	0,000***
Fravær samlet mellemtrin (%)	2,95	3,07	0,02	3,05	0,000***
Fravær ulovligt mellemtrin (%)		0,7			0,000***
Fravær samlet udskoling (%)	14,7	15,0	7,9	7,1	0,000***
Fravær ulovligt udskoling (%)	5,3	5,4	1,5	3,9	0,000***
Antal obs. (min)	9.202	8.374	377		
Helbred ved 16 årsalderen					
Indlæggelsesdage	2,7	2,7	2,3	0,4	0,000***
Dage m. ambulantbehandling	13,6	13,8	10,0	3,7	0,000***
Kontakt m. hospitalsvæsnets	1,5	1,6	1,4	0,1	0,001***
Kontakt med psykiatrisk system	13,9 %	14,4 %	4,9 %	9,5	0,000***
Antal obs.	15.137	14.285	852		
Flytnehistorik					
Antal flytninger	4,8	4,9	3,5	1,3	0,000***
Bor hjemme	27,2%	27,2%	27,4%	-0,1	0,941
Hjemmefra før 18 år	20,0%	20,7%	7,8%	13,0	0,000***
Antal obs. (min)	12.725	11.878	847		
Kriminalitet					
Har overtrådt straffeloven	20,6 %	21,6 %	4,1 %	17,5	0,000***
Antal obs.	15.137	14.285	852		

Note: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Kolonne (1) indeholder gennemsnitsværdier for alle unge mellem 18-24 år (i 2017), der enten er i den udsatte NEET-gruppe, eller som har en gymnasial uddannelse, men som opfylder alle andre kriterier for at være i den udsatte NEET-gruppe. Kolonne (2) indeholder gennemsnitsværdier for alle unge i den udsatte NEET-gruppe mellem 18-24 år i 2017, og kolonne (3) indeholder gennemsnitsværdier for alle unge mellem 18-24 år i 2017, hvis højest opnåede uddannelse er en gymnasial uddannelse, men som opfylder alle andre kriterier for at være i den udsatte NEET-gruppe. P-værdien i kolonne (5) er baseret på en t-test af forskelle i gennemsnitsværdierne i kolonne (2) og (3). 9. classes eksamenskarakter: Gennemsnit af karakterer i dansk og matematik. 9. classes standpunktskarakter: Gennemsnit af karakterer i alle fag. Specialklasse: Indikatorvariabel lig 1, hvis personen har gået i specialklasse i mindst et skoleår fra 8-10. klasse.

Kilde: Registerdata fra Danmarks Statistik.

Bilagstabel 2.7 Gennemsnitsværdier for mænd og kvinder i den udsatte NEET-gruppe

	(1) Alle	(2) Mænd	(3) Kvinder	(4) %-forskel (3)-(2)	(5) P-værdi
Personlige karakteristika					
Alder	21,5	21,5	21,5	0,0	0,618
Har mindst et barn	12,4 %	4,6 %	21,5 %	-16,9	0,000***
Anbragt	20,6 %	20,5 %	20,7 %	-0,2	0,789
Dansk oprindelse	89,2 %	87,2 %	91,6 %	-4,4	0,000***
Efterkommer	7,3 %	9,0 %	5,3 %	3,7	0,000***
Indvandrer	3,5 %	3,9 %	3,1 %	0,7	0,017**
Antal obs. (min)	14.285	7.687	6.598		
Fødselsvægt					
Egen fødselsvægt (g)	3.359,3	3.414,1	3.295,8	118,3	0.000***
Antal obs.	13.186	7.075	6.111		
Grundskole					
9. klasse, eksamenskarakter	4,1	3,8	4,3	-0,5	0,000***
9. klasse, standpunktskarakter	3,8	3,6	4,0	-0,5	0,000***
Specialklasse	21,5 %	26,4 %	16,4 %	10,0	0,000***
Fravær samlet mellemtrin	3,1 %	3,0 %	3,2 %	-0,2	0,233
Fravær ulovligt mellemtrin	0,7 %	0,7 %	0,7 %	0,0	0,924
Fravær samlet udskoling	15,0 %	13,9 %	16,3 %	-2,5	0,000***
Fravær ulovligt udskoling	5,4 %	5,1 %	5,8 %	-0,7	0,002***
Antal obs. (min)	8.374	4.200	4.174		
Helbred ved 16 årsalderen					
Indlæggelsesdage	2,7	2,5	2,9	-0,4	0,000***
Dage m. ambulantlysbehandling	13,8	13,7	13,8	-0,1	0,819
Kontakt m. hospitalsvæsenet	1,6	1,6	1,5	0,1	0,000***
Kontakt med psykiatrisk system	14,4 %	11,7 %	17,6 %	-5,9	0,000***
Antal obs. (min)	14.285	7.687	6.598		
Flyttehistorik					
Antal flytninger	4,9	4,7	5,1	-0,4	0,000***
Bor hjemme	27,2 %	32,4 %	21,2 %	11,2	0,000***
Hjemmefra før 18 år	20,8 %	20,3 %	21,3 %	-0,9	0,172
Antal obs. (min)	11.878	6.409	5.469		
Kriminalitet					
Har overtrådt straffeloven	21,6 %	28,4 %	13,7 %	14,7	0,000***
Har overtrådt loven om eufo. stoffer	7,5 %	12,2 %	2,1 %	10,1	0,000***
Antal obs. (min)	14.285	7.687	6.598		

Note: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Kolonne (1) indeholder gennemsnitsværdier for alle unge i den udsatte NEET-gruppe mellem 18-24 år i 2017. Kolonne (2) indeholder gennemsnitsværdier for alle mænd i den udsatte NEET-gruppe mellem 18-24 år i 2017, og kolonne (3) indeholder gennemsnitsværdier for alle kvinder i den udsatte NEET-gruppe mellem 18-24 år i 2017. P-værdien i kolonne (5) er baseret på en t-test af forskelle i gennemsnitsværdierne i kolonne (2) og (3). 9. klasse, eksamenskarakter: gns. karakterer i dansk og matematik. 9. klasse, standpunktskarakter: gns. karakterer alle fag. Specialklasse: Indikatorvariabel lig 1, hvis personen har gået i specialklasse i mindst et skoleår fra 8.-10. klasse.

Kilde: Registerdata fra Danmarks Statistik.

Bilagstabel 2.8 Gennemsnitsværdier for unge med børn i og uden for den udsatte NEET-gruppe

	(1) Alle	(2) Udsatte NEET	(3) Andre	(4) %-forskel (3)-(2)	(5) P-værdi
Antal børn	1.19	1.28	1.18	-0.10	0.000***
Fødselsvægt (g)	3.400,0	3.308,3	3.410,0	102.67	0.000***
Alder ved første barn	21,3	20,5	21,4	0.85	0.000***
Antal obs. (min)	16.502	1.759	14.743		

Note: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Kolonne (1) indeholder gennemsnitsværdier for alle unge mellem 18-24 år med børn i 2017. Kolonne (2) indeholder gennemsnitsværdier for denne gruppe af unge i den udsatte NEET-gruppe, og kolonne (3) indeholder gennemsnitsværdier for alle andre unge i denne gruppe. P-værdien i kolonne (5) er baseret på en t-test af forskelle i gennemsnitsværdierne i kolonne (2) og (3).

Kilde: Egne beregninger baseret på registerdata fra Danmarks Statistik.

Bilag 3 Sandsynligheden for at optræde i udsatte NEET-gruppen

Bilagstabel 3.1 Logit estimation af sandsynligheden for at være i udsatte NEET-gruppen som 21-24-årig

	Odds ratio	P-værdi
Arbejdsmarked		
Samlet erhvervsindkomst frem til og med det 15. år større end 5.000 kr.	0.931*	(0.027)
Samlet erhvervsindkomst i det 16. år større end 5.000 kr.	0.837***	(0.000)
Samlet erhvervsindkomst i det 17. år større end 5.000 kr.	0.739***	(0.000)
Samlet erhvervsindkomst i det 18. år større end 5.000 kr.	0.600***	(0.000)
Samlet erhvervsindkomst i det 19. år større end 5.000 kr.	0.271***	(0.000)
Modtaget offentlig overførsel i det 18. eller 19. år	4.963***	(0.000)
Domæne: Baggrund		
Alder pr. 1. januar=21	1	(.)
Alder pr. 1. januar=22	0.977	(0.521)
Alder pr. 1. januar=23	1.089*	(0.021)
Alder pr. 1. januar=24	1.137**	(0.001)
Egen fødselsvægt	0.998	(0.915)
Ukendt fødselsvægt	1.135	(0.110)
Dansk oprindelse	1.860***	(0.000)
Efterkommer	1.200	(0.139)
Indvandrer	1	(.)
Kvinde	1.125***	(0.000)
Mor teenager ved fødsel	1.224**	(0.006)
Mor 40+ ved fødsel	1.026	(0.755)
Far teenager ved fødsel	0.994	(0.968)
Far 40+ ved fødsel	0.865**	(0.002)
Domæne: fysisk helbred		
Samlede antal indlæggelsesdage indtil 19 årsalderen	1.034***	(0.000)
Samlede antal dage m. ambulantbehandling indtil 19 årsalderen	1.001**	(0.003)
Domæne: psykisk helbred		
Dummy for indlæggelse/kontakt med psykiatrisk hospital i det 10. år	1.415***	(0.000)
Dummy for indlæggelse/kontakt med psykiatrisk hospital i det 13. år	1.610***	(0.000)
Dummy for indlæggelse/kontakt med psykiatrisk hospital i det 16. år	1.633***	(0.000)
Dummy for indlæggelse/kontakt med psykiatrisk hospital i det 19. år	4.003***	(0.000)
Dummy for indlæggelse/kontakt med psykiatrisk hospital inden 19 år	0.496***	(0.000)
Domæne: afgangseksamen		
Gns. standpunktskarakterer 9. klasse	0.846***	(0.000)
Gns. dansk og matematik 9. classes eksamen	0.897***	(0.000)
Karakter ukendt	1.017	(0.697)
Domæne: skolefravær		
% Lovligt fravær mellemtrin	1.024	(0.081)
% Ulovligt fravær mellemtrin	1.005	(0.832)
% Lovligt fravær udskoling	1.022***	(0.000)

	Odds ratio	P-værdi
% Ulovligt fravær udskoling	1.009***	(0.000)
Droppet ud af ungdomsuddannelse	2.080***	(0.000)
Domæne: social og kriminalitet		
Socialsag som 19-årig	1.506***	(0.000)
Antal år med socialsag som 19-årig	0.987*	(0.024)
Samlet antal år i pleje	1.006	(0.495)
Samlet antal år på døgninstitution	0.950***	(0.000)
Antal år i anden anbringelse	0.995	(0.605)
Antal børn	1.311***	(0.000)
Gennemsnit af børns fødselsvægt	1.000	(0.054)
Alder ved første barn	1.013	(0.115)
Antal flytninger	1.012*	(0.018)
Bor hjemme som 19-årig	0.849***	(0.000)
Antal egne straffelovsovertrædelser	1.227***	(0.000)
Antal egne euforiserende lovovertrædelser	1.278***	(0.000)
Domæne: forældre		
Mor skilt som 10 årig	0.998	(0.960)
Far skilt som 10 årig	1.017	(0.718)
Mor skilt som 19 årig	1.047	(0.228)
Far skilt som 19 årig	1.007	(0.851)
Mors antal børn i husstand som 19 årig	0.958**	(0.002)
Fars antal børn i husstand som 19 årig	0.948***	(0.000)
Mors indkomst ved eget 19. år: blandt højeste 20 %	0.863**	(0.005)
Fars indkomst ved eget 19. år: blandt højeste 20 %	0.743***	(0.000)
Mors indkomst ved eget 19. år: blandt laveste 20 %	0.990	(0.738)
Fars indkomst ved eget 19. år: blandt laveste 20 %	1.039	(0.241)
Mor på kontanthjælp ved eget 19. år	1.260***	(0.000)
Far på kontanthjælp ved eget 19. år	1.048	(0.146)
Mor på pension/førtidspension ved eget 19. år	1.434***	(0.000)
Far på pension/førtidspension ved eget 19. år	1.185***	(0.000)
Mors samlede antal indlæggelsesdage i 19 års alder	0.995	(0.426)
Mors samlede antal dage m. ambulantbehandling i 19 års alder	0.999	(0.142)
Mors samlede antal kontakt m. hospitalsvæsnet i 19 års alder	1.008	(0.470)
Fars samlede antal indlæggelsesdage i 19 års alder	0.999	(0.858)
Fars samlede antal dage m. ambulantbehandling i 19 års alder	1.000	(0.954)
Fars samlede antal kontakt m. hospitalsvæsnet i 19 års alder	1.002	(0.883)
Dummy for fars kontakt med psykiatrisk hospital inden barnets 19. år	0.999	(0.987)
Dummy for mors kontakt med psykiatrisk hospital inden barnets 19. år	1.025	(0.599)
Mors antal straffelovsovertrædelser i 19års alderen	1.025	(0.121)
Fars antal straffelovsovertrædelser i 19års alderen	0.996	(0.625)
Uddannelse mor: kort/mellemlang	1	(.)
Uddannelse mor: lang	0.899	(0.253)
Uddannelse mor: erhvervsrettet	1.010	(0.799)
Uddannelse mor: grundskole/gymnasial	1.121**	(0.006)
Uddannelse mor: ukendt	0.917	(0.455)
Uddannelse far: kort/mellemlang	1	(.)

	Odds ratio	P-værdi
Uddannelse far: lang	0.904	(0.216)
Uddannelse far: erhvervsrettet	1.005	(0.916)
Uddannelse far: grundskole/gymnasial	1.076	(0.111)
Uddannelse far: ukendt	1.367***	(0.000)
Antal observationer	245.072	

Note: * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001

Kilde: Egne beregninger baseret på registerdata fra Danmarks Statistik.

Bilagstabel 3.2 Logit estimation af sandsynligheden for at være i udsatte NEET-gruppen som 21-24-årig. Risikofaktorer målt på forskellige tidspunkter i barn/ungdommen

	(1) Fødsel	(2) 10 årsal- deren	(3) 13 årsal- deren	(4) 16 årsal- deren	(5) 19 årsal- deren
Uddannelse mor: grundskole ved fødsel	2.244*** (0.000)				
Uddannelse mor: gymnasial ved fødsel	1 (.)				
Uddannelse mor: erhvervsrettet ved fødsel	0.901* (0.016)				
Uddannelse mor: videregående ved fødsel	0.637*** (0.000)				
Uddannelse far: grundskole ved fødsel	1.453*** (0.000)				
Uddannelse far: gymnasial ved fødsel	1 (.)				
Uddannelse far: erhvervsrettet ved fødsel	0.805*** (0.000)				
Uddannelse far: videregående ved fødsel	0.570*** (0.000)				
Anbragt indenfor de første XX leveår [#]		1.486*** (0.000)	1.777*** (0.000)	1.455*** (0.000)	1.152*** (0.000)
Socialsag som XX-årig [#]		1.991*** (0.000)	2.160*** (0.000)	1.888*** (0.000)	1.569*** (0.000)
Antal år med socialsag som XX-årig [#]		1.002 (0.908)	1.010 (0.330)	0.963*** (0.000)	0.963*** (0.000)
Antal flytninger som XX-årig [#]		1.076*** (0.000)	1.075*** (0.000)	1.035*** (0.000)	1.010* (0.046)
Samlede antal indlæggelsesdage XX års al- der [#]		1.051*** (0.000)	1.058*** (0.000)	1.041*** (0.000)	1.058*** (0.000)
Samlede antal dage m. ambulantbehandling: XX års alder [#]		1.007*** (0.000)	1.008*** (0.000)	1.001** (0.006)	0.998*** (0.001)
Samlede antal kontakt m. hospitalsvæsnet XX års alder [#]		1.002 (0.907)	0.986 (0.263)	0.968** (0.007)	0.922*** (0.000)
Gns. dansk og matematik 9. classes eksa- men				0.885*** (0.000)	0.919*** (0.000)
Gns. standpunktskarakterer 9. klasse				0.799***	0.885***

	(1) Fødsel	(2) 10 årsal- deren	(3) 13 årsal- deren	(4) 16 årsal- deren	(5) 19 årsal- deren
				(0.000)	(0.000)
Karakter ukendt				1.012	0.956
				(0.775)	(0.287)
% Lovligt fravær mellemtrin			1.065***		1.013
% Ulovligt fravær mellemtrin			(0.000)		(0.332)
% Lovligt fravær udskoling			1.026		1.024
			(0.269)		(0.213)
% Lovligt fravær mellemtrin				1.029***	1.019***
% Ulovligt fravær mellemtrin				(0.000)	(0.000)
% Lovligt fravær udskoling				1.013***	1.009***
				(0.000)	(0.000)
Dummy for indlæggelse/ kontakt med psykiatriske hospital inden XX år [#]		0.919	0.792	0.539***	0.445***
		(0.627)	(0.180)	(0.000)	(0.000)
Samlet erhvervsindkomst i det 13. år større end 5000 kr.			1.458**		
			(0.005)		
Samlet erhvervsindkomst i det 16. år større end 5000 kr.				0.513***	0.849***
				(0.000)	(0.000)
Samlet erhvervsindkomst i det 17. år større end 5000 kr.					0.765***
					(0.000)
Samlet erhvervsindkomst i det 18. år større end 5000 kr.					0.667***
					(0.000)
Samlet erhvervsindkomst i det 19. år større end 5000 kr.					0.309***
					(0.000)
Log af erhvervsindkomst i det xx. år [#]			0.892***	0.966***	0.990 [*]
			(0.000)	(0.000)	(0.018)
Modtaget offentlig overførsel i det 18. eller 19. år					5.857***
					(0.000)
Droppet ud af ungdomsuddannelse					2.039***
					(0.000)
Mor skilt som XX årig [#]		1.205***	1.185***	1.121***	1.046
		(0.000)	(0.000)	(0.001)	(0.171)
Mor skilt som XX årig [#]		1.045	1.019	0.998	1.017
		(0.262)	(0.596)	(0.961)	(0.606)
Mors antal børn i husstand som XX årig [#]		1.054***	1.030 [*]	1.006	0.966 [*]
		(0.000)	(0.020)	(0.657)	(0.013)
Mors antal børn i husstand som XX årig [#]		0.935***	0.927***	0.955***	0.956**
		(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.001)
Mors samlede antal indlæggelsesdage i XX års alder [#]		1.018**	1.009	1.004	0.998
		(0.008)	(0.153)	(0.472)	(0.710)
Mors samlede antal dage m. ambulantbehandling i XX års alder [#]		1.000	1.000	1.000	1.000
		(0.545)	(0.441)	(0.967)	(0.424)
Mors samlede antal kontakt m. hospitalsvæsenet i XX års alder [#]		1.003	1.008	1.009	1.013
		(0.819)	(0.482)	(0.396)	(0.266)
		1.000	0.993	1.002	1.000

	(1) Fødsel	(2) 10 årsal- deren	(3) 13 årsal- deren	(4) 16 årsal- deren	(5) 19 årsal- deren
Fars samlede antal indlæggelsesdage i XX års alder [#]		(0.999)	(0.364)	(0.691)	(0.946)
Fars samlede antal dage m. ambulantbehandling i XX års alder [#]		1.001 (0.373)	1.000 (0.695)	1.000 (0.949)	1.000 (0.999)
Fars samlede antal kontakt m. hospitalsvæsnen i XX års alder [#]		1.017 (0.165)	1.025 [*] (0.042)	1.010 (0.405)	1.004 (0.770)
Mors antal straffelovsovertrædelser i XX-års alderen [#]		1.062 ^{**} (0.005)	1.028 (0.142)	1.010 (0.549)	1.017 (0.274)
Mors antal straffelovsovertrædelser i XX-års alderen [#]		1.044 ^{***} (0.000)	1.035 ^{***} (0.000)	1.003 (0.756)	0.996 (0.622)
Uddannelse mor: kort/mellemlang		0.744 ^{***} (0.000)	0.725 ^{***} (0.000)	1.075 (0.473)	1.037 (0.729)
Uddannelse mor: lang		0.600 ^{***} (0.000)	0.570 ^{***} (0.000)	0.913 (0.487)	0.939 (0.639)
Uddannelse mor: erhvervsrettet		0.909 [*] (0.047)	0.878 [*] (0.014)	1.019 (0.850)	1.031 (0.763)
Uddannelse mor: grundskole/gymnasial		1.449 ^{***} (0.000)	1.282 ^{***} (0.000)	1.163 (0.113)	1.118 (0.271)
Uddannelse mor: ukendt		1 (.)	1 (.)	1 (.)	1 (.)
Uddannelse far: kort/mellemlang		0.675 ^{***} (0.000)	0.646 ^{***} (0.000)	0.749 ^{***} (0.000)	0.773 ^{***} (0.001)
Uddannelse far: lang		0.583 ^{***} (0.000)	0.558 ^{***} (0.000)	0.679 ^{***} (0.000)	0.683 ^{***} (0.000)
Uddannelse far: erhvervsrettet		0.795 ^{***} (0.000)	0.760 ^{***} (0.000)	0.699 ^{***} (0.000)	0.754 ^{***} (0.000)
Uddannelse far: grundskole/gymnasial		1.098 [*] (0.039)	1.032 (0.509)	0.799 ^{***} (0.001)	0.799 ^{**} (0.001)
Uddannelse far: ukendt		1 (.)	1 (.)	1 (.)	1 (.)
Mors indkomst ved eget XX. år: blandt laveste 20 % [#]		1.206 ^{***} (0.000)	1.225 ^{***} (0.000)	1.077 [*] (0.011)	0.970 (0.321)
Fars indkomst ved eget XX. år: blandt laveste 20 % [#]		1.214 ^{***} (0.000)	1.184 ^{***} (0.000)	1.043 (0.161)	1.000 (0.999)
Mors indkomst ved eget XX. år: blandt højeste 20 % [#]		0.762 ^{***} (0.000)	0.706 ^{***} (0.000)	0.844 ^{***} (0.000)	0.908 (0.065)
Fars indkomst ved eget XX. år: blandt højeste 20 % [#]		0.597 ^{***} (0.000)	0.604 ^{***} (0.000)	0.699 ^{***} (0.000)	0.817 ^{***} (0.000)
Mor på kontanthjælp ved eget XX. år [#]		1.476 ^{***} (0.000)	1.443 ^{***} (0.000)	1.271 ^{***} (0.000)	1.209 ^{***} (0.000)
Mor på pension/førtidspension ved eget XX. år [#]		1.731 ^{***} (0.000)	1.671 ^{***} (0.000)	1.430 ^{***} (0.000)	1.341 ^{***} (0.000)
Far på kontanthjælp ved eget XX. år [#]		1.295 ^{***}	1.272 ^{***}	1.114 ^{***}	1.034

	(1) Fødsel	(2) 10 årsal- deren	(3) 13 årsal- deren	(4) 16 årsal- deren	(5) 19 årsal- deren
		(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.299)
Far på pension/førtidspension ved eget XX. år [#]		1.475***	1.429***	1.284***	1.151***
		(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.001)
Dummy for fars kontakt med psykiatrisk hos- pital inden barnets XX. år [#]		1.114*	1.085	1.072	1.019
		(0.034)	(0.089)	(0.116)	(0.688)
Dummy for mors kontakt med psykiatrisk hospital inden barnets XX. år		1.152**	1.074	1.049	1.030
		(0.005)	(0.132)	(0.298)	(0.518)
Observationer	247.318	244.344	245.535	246.319	247.318

Note: Tabellen viser odds ratios. * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001. I alle modeller indgår de invariante baggrundsfaktorer: alder på den unge i 2017, egen fødselsvægt, alder på forældre ved fødslen, herkomst og køn.

[#]XX angiver tidspunkt variabelen er målt: Kolonne (1): ved fødsel, kolonne (2): 10, kolonne (3): 13, kolonne (4): 16; kolonne (5): 19.

Kilde: Egne beregninger baseret på registerdata fra Danmarks Statistik.

Bilagstabel 3.3 Betydning af forældrefaktorer målt på forskellige tidspunkter i barn- dom/ungdom

	(1) 10 års- alderen	(2) 13 års- alderen	(3) 16 års- alderen	(4) 19 års- alderen
Mor skilt som XX år [#]	1.222***	1.246***	1.253***	1.236***
	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
Mor skilt som XX år [#]	1.094*	1.054	1.043	1.044
	(0.014)	(0.123)	(0.193)	(0.166)
Mors antal børn i husstand som XX år [#]	1.040**	0.999	0.947***	0.869***
	(0.001)	(0.929)	(0.000)	(0.000)
Mors antal børn i husstand som XX år [#]	0.917***	0.898***	0.884***	0.859***
	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
Mors samlede antal indlæggelsesdage i XX års alder [#]	1.024***	0.999	1.000	0.996
	(0.000)	(0.765)	(0.914)	(0.316)
Mors samlede antal dage m. ambulantbehandling i XX års al- der [#]	1.001	1.000	1.000	1.000
	(0.355)	(0.817)	(0.704)	(0.770)
Mors samlede antal kontakt m. hospitalsvæsnets i XX års al- der [#]	1.008	1	1	1
	(0.425)	(.)	(.)	(.)
Fars samlede antal indlæggelsesdage i XX års alder [#]	1.004	0.995	1.005	1.002
	(0.542)	(0.323)	(0.287)	(0.601)
Fars samlede antal dage m. ambulantbehandling i XX års al- der [#]	1.001	1.000	1.000	1.000
	(0.218)	(0.553)	(0.374)	(0.881)
Fars samlede antal kontakt m. hospitalsvæsnets i XX års al- der [#]	1.014	1	1	1
	(0.215)	(.)	(.)	(.)
Mors antal straffelovsovertrædelser i XX-års alderen [#]	1.090***	1.061***	1.048**	1.048***
	(0.000)	(0.000)	(0.002)	(0.001)
Mors antal straffelovsovertrædelser i XX-års alderen [#]	1.057***	1.059***	1.050***	1.045***
	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
Uddannelse mor: kort/mellemlang	0.726***	0.726***	0.658***	0.656***
	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)

	(1) 10 års- alderen	(2) 13 års- alderen	(3) 16 års- alderen	(4) 19 års- alderen
Uddannelse mor: lang	0.587*** (0.000)	0.577*** (0.000)	0.560*** (0.000)	0.600*** (0.000)
Uddannelse mor: erhvervsrettet	0.886** (0.008)	0.876** (0.009)	0.764** (0.003)	0.770** (0.005)
Uddannelse mor: grundskole/gymnasial	1.471*** (0.000)	1.354*** (0.000)	1.090 (0.327)	1.061 (0.511)
Uddannelse mor: ukendt	1 (.)	1 (.)	1 (.)	1 (.)
Uddannelse far: kort/mellemlang	0.673*** (0.000)	0.640*** (0.000)	0.533*** (0.000)	0.550*** (0.000)
Uddannelse far: lang	0.588*** (0.000)	0.565*** (0.000)	0.457*** (0.000)	0.456*** (0.000)
Uddannelse far: erhvervsrettet	0.789** (0.000)	0.744*** (0.000)	0.575*** (0.000)	0.579** (0.000)
Uddannelse far: grundskole/gymnasial	1.123** (0.000)	1.055 (0.000)	0.794*** (0.000)	0.781*** (0.000)
Uddannelse far: ukendt	1 (.)	1 (.)	1 (.)	1 (.)
Mors indkomst ved eget XX. år: blandt laveste 20 % [#]	1.230*** (0.000)	1.284*** (0.000)	1.302*** (0.000)	1.229*** (0.000)
Fars indkomst ved eget XX. år: blandt laveste 20 % [#]	1.240*** (0.000)	1.227*** (0.000)	1.225*** (0.000)	1.276*** (0.000)
Mors indkomst ved eget XX. år: blandt højeste 20 % [#]	0.748*** (0.000)	0.699*** (0.000)	0.654*** (0.000)	0.612*** (0.000)
Fars indkomst ved eget XX. år: blandt højeste 20 % [#]	0.604*** (0.000)	0.586*** (0.000)	0.542*** (0.000)	0.553*** (0.000)
Mor på kontanthjælp ved eget XX. år [#]	1.549*** (0.000)	1.569*** (0.000)	1.649*** (0.000)	1.731*** (0.000)
Mor på pension/førtidspension ved eget XX. år [#]	1.854*** (0.000)	1.943*** (0.000)	1.867*** (0.000)	1.984*** (0.000)
Far på kontanthjælp ved eget XX. år [#]	1.316*** (0.000)	1.298*** (0.000)	1.281*** (0.000)	1.274*** (0.000)
Far på pension/førtidspension ved eget XX. år [#]	1.497*** (0.000)	1.480*** (0.000)	1.519*** (0.000)	1.470*** (0.000)
Dummy for fars kontakt med psykiatrisk hospital inden barnets XX. år [#]	1.132** (0.008)	1.112* (0.017)	1.130** (0.002)	1.140** (0.003)
Dummy for mors kontakt med psykiatrisk hospital inden barnets XX. år	1.230*** (0.000)	1.201*** (0.000)	1.162*** (0.000)	1.116** (0.006)
Observationer	255740	254530	251901	248008

Note: Tabellen viser odds ratios. * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001. I alle modeller indgår de invariante baggrundsfaktorer: alder på den unge i 2017, egen fødselsvægt, alder på forældre ved fødslen, herkomst og køn.

[#] XX angiver tidspunkt variabelen er målt: Kolonne (1): ved fødsel, kolonne (2): 10, kolonne (3): 13, kolonne (4): 16; kolonne (5): 19.

Kilde: Egne beregninger baseret på registerdata fra Danmarks Statistik.

Bilagstabel 3.4 Betydning af egne baggrundsfaktorer målt på forskellige tidspunkter i barndom/ungdom.

	(1) 10 års- alderen	(2) 13 års- alderen	(3) 16 års- alderen	(4) 19 års- alderen
Anbragt inden for de første xx leveår [#]	3.226*** (0.000)	3.986*** (0.000)	3.479*** (0.000)	3.098*** (0.000)
Åben socialsag som xx årig [#]	2.860*** (0.000)	3.345*** (0.000)	3.691*** (0.000)	2.360*** (0.000)
Antal flytninger før xx og års alderen [#]	1.218*** (0.000)	1.319*** (0.000)	1.450*** (0.000)	1.606*** (0.000)
Samlede antal indlæggelsesdage før xx årsalderen [#]	1.054*** (0.000)	1.012 (0.068)	1.020*** (0.000)	1.008 (0.072)
Samlede antal dage m. ambulantbehandling før xx årsalderen [#]	1.007*** (0.000)	1.020*** (0.000)	1.016*** (0.000)	1.021*** (0.000)
Samlede antal kontakt m. hospitalsvæsnet før xx alderen [#]	0.996 (0.761)	1 (.)	1 (.)	1 (.)
Dummy for indlæggelse/ kontakt med psykiatrisk hospital i det xx. år [#]	3.280*** (0.000)	4.030*** (0.000)	3.833*** (0.000)	6.670*** (0.000)

Note: Tabellen viser odds ratios. * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001. I alle modeller indgår de invariante baggrundsfaktorer: alder på den unge i 2017, egen fødselsvægt, alder på forældre ved fødslen, herkomst og køn.

[#] XX angiver tidspunkt variabelen er målt: Kolonne (1): ved fødsel, kolonne (2): 10, kolonne (3): 13, kolonne (4): 16; kolonne (5): 19.

Kilde: Egne beregninger baseret på registerdata fra Danmarks Statistik.

Bilag 4 Beregning af forklaringsgrad

Når alle risikofaktorer er inkluderet i modellen, finder vi en forklaringsgrad på 20 %. Det tal beregnes ud fra den forventede sandsynlighed for at tilhøre en fra udsatte NEET-gruppen blandt de unge, der *er* i udsatte NEET-gruppen minus den forventede sandsynlighed blandt de unge, der *ikke er* i udsatte NEET-gruppen. Som det fremgår af Bilagstabel 4.1, vil modellen på baggrund af informationer om den unge som 19-årig forudsæ, at 22,7 % vil være i udsatte-NEET gruppen som 21-24-årige (sandt positiv). For de, der ikke er i udsatte NEET-gruppen vil modellen forudsige, at 2,9 % vil lande i NEET-gruppen (falsk positiv). Der er altså en tydelig forskel mellem de to grupper, og det er denne forskel, der angiver forklaringsgraden på 20 %.³⁶ Når vi baserer vores forventning på alle relevante risikofaktorer målt, når den unge er 19 år, så vil næsten 23 % af de unge, der senere som 21-24 årig vil tilhøre udsat-NEET gruppen have så høj en forventet risiko, at vi kan udpege dem. Specifikt finder vi, at de unge, der som 21-24 årig bliver udsat-NEET, havde syv gange så høj risiko for at tilhøre udsatte NEET-gruppen, som de øvrige unge, når deres risiko alene måles på informationer fra registerdata, da de var 19 år.

Bilagstabel 4.1 Forklaringsgrad i den fulde model

% forventet, der senere bliver udsatte-NEET blandt ikke udsatte-NEET 2017	% forventet, der senere bliver udsatte-NEET blandt udsatte-NEET 2017	Forskel (forklaringsgrad)
2,9	22,7	19,8

Note: Inkluderede risikofaktorer og odds ratios af modellen kan ses i Bilagstabel 2.1.

Kilde: Egne beregninger baseret på registerdata.

³⁶ En forskel på 20 procentpoint kan måske lyde meget lav, men i den type modeller, hvor man ønsker at forudsige sociale udfald baseret på individuelle karakteristika, er 20 procentpoint en forholdsvis høj forklaringskraft.

Bilag 5 Bopælsmønstre

Bilagstabel 5.1 Bopælsmønstre for unge i NEET-gruppen i 2017

Kommune	Samlet antal 18-24-årige i 2017	Antal 18-24-årige i NEET-gruppen i 2017	NEET – % af de 18-24-årige i 2017
Albertslund	2.578	75	2,90 %
Allerød	1.600	30	1,90 %
Assens	2.660	97	3,60 %
Ballerup	3.652	139	3,80 %
Billund	1.825	68	3,70 %
Bornholm	2.248	136	6,00 %
Brøndby	2.636	104	3,90 %
Brønderslev	2.274	102	4,50 %
Egedal	2.735	32	1,20 %
Esbjerg	9.759	415	4,30 %
Favrskov	3.009	75	2,50 %
Faxe	2.387	112	4,70 %
Fredensborg	2.504	67	2,70 %
Fredericia	3.914	141	3,60 %
Frederiksberg	8.748	113	1,30 %
Frederikshavn	3.863	190	4,90 %
Frederikssund	2.975	97	3,30 %
Furesø	2.649	58	2,20 %
Faaborg-Midtfyn	3.177	120	3,80 %
Gentofte	4.779	59	1,20 %
Gladsaxe	5.701	124	2,20 %
Glostrup	1.674	52	3,10 %
Greve	3.351	88	2,60 %
Gribskov	2.481	82	3,30 %
Guldborgsund	4.137	208	5,00 %
Haderslev	4.049	157	3,90 %
Halsnæs	1.910	95	5,00 %
Hedensted	2.894	133	4,60 %
Helsingør	4.412	153	3,50 %
Herlev	2.171	70	3,20 %
Herning	7.195	220	3,10 %
Hillerød	3.977	100	2,50 %
Hjørring	4.720	154	3,30 %
Holbæk	5.160	227	4,40 %
Holstebro	4.676	141	3,00 %
Horsens	6.630	303	4,60 %
Hvidovre	4.297	118	2,70 %
Høje-Taastrup	3.891	111	2,90 %
Hørsholm	1.433	30	2,10 %
Ikast-Brande	2.713	98	3,60 %
Ishøj	1.940	42	2,20 %
Jammerbugt	2.391	160	6,70 %

Kommune	Samlet antal 18-24-årige i 2017	Antal 18-24-årige i NEET-gruppen i 2017	NEET – % af de 18-24-årige i 2017
Kalundborg	3.321	173	5,20 %
Kerteminde	1.487	52	3,50 %
Kolding	7.227	174	2,40 %
København	62.852	972	1,50 %
Køge	4.545	170	3,70 %
Langeland	642	43	6,70 %
Lejre	1.649	52	3,20 %
Lemvig	1.425	47	3,30 %
Lolland	2.431	194	8,00 %
Lyngby-Taarbæk	4.295	49	1,10 %
Mariagerfjord	2.966	109	3,70 %
Middelfart	2.422	71	2,90 %
Morsø	1.427	66	4,60 %
Norrdjurs	2.977	97	3,30 %
Nordfyns	1.774	76	4,30 %
Nyborg	2.134	87	4,10 %
Næstved	6.294	212	3,40 %
Odder	1.441	64	4,40 %
Odense	24.607	525	2,10 %
Odsherred	1.988	138	6,90 %
Randers	8.279	369	4,50 %
Rebild	1.639	62	3,80 %
Ringkøbing-Skjern	3.903	146	3,70 %
Ringsted	2.589	88	3,40 %
Roskilde	7.590	176	2,30 %
Rudersdal	3.625	68	1,90 %
Rødovre	3.019	101	3,30 %
Silkeborg	6.584	260	3,90 %
Skanderborg	3.637	119	3,30 %
Skive	3.496	163	4,70 %
Slagelse	6.915	273	3,90 %
Solrød	1.501	40	2,70 %
Sorø	1.895	81	4,30 %
Stevns	1.280	51	4,00 %
Struer	1.419	59	4,20 %
Svendborg	4.687	180	3,80 %
Syddjurs	2.489	94	3,80 %
Sønderborg	5.192	179	3,40 %
Thisted	3.012	132	4,40 %
Tønder	2.523	97	3,80 %
Tårnby	2.849	74	2,60 %
Vallensbæk	1.066	22	2,10 %
Varde	3.447	161	4,70 %
Vejen	2.790	139	5,00 %
Vejle	8.658	264	3,00 %
Vesthimmerlands	2.486	132	5,30 %
Viborg	6.973	272	3,90 %

Kommune	Samlet antal 18-24-årige i 2017	Antal 18-24-årige i NEET-gruppen i 2017	NEET – % af de 18-24-årige i 2017
Vordingborg	3.073	144	4,70 %
Ærø	343	18	5,20 %
Aabenraa	3.871	136	3,50%
Aalborg	25.758	666	2,60 %
Aarhus	45.283	1.038	2,30 %

Note: Den udsatte NEET-gruppe er baseret på kriterie 1-10 i Figur 3.1. Kommuner med færre end 13 unge i den udsatte NEET gruppe indgår ikke i oversigten. De udeladte kommuner er Læsø, Christiansø, Fanø, Samsø og Dragør.

Kilde: Registerdata fra Danmarks Statistik.

Bilagstabel 5.2 Bopælsmønstre for 21-24-årige i udsatte NEET-gruppen i 2017 og som 15-årige

Kommune	Nuværende 21-24-årige Bopæl 2017			Nuværende 21-24-årige Bopæl som 15-årige			Procentpoint forskel mellem andelen
	Alle	Udsatte NEET-gruppen		Alle	Udsatte NEET-gruppen		
	Antal	Antal	% af alle	Antal	Antal	% af alle	
Albertslund	1.451	57	3,90 %	1.537	53	3,40 %	0,50
Allerød	586	25	4,30 %	1485	26	1,80 %	2,50
Assens	1.227	69	5,60 %	2.401	83	3,50 %	2,20
Ballerup	1.925	102	5,30 %	2.409	86	3,60 %	1,70
Billund	835	48	5,70 %	1527	43	2,80 %	2,90
Bornholm	1.065	90	8,50 %	2179	104	4,80 %	3,70
Brøndby	1.436	81	5,60 %	1.638	64	3,90 %	1,70
Brønderslev	1.036	65	6,30 %	1.862	93	5,00 %	1,30
Esbjerg	5.573	270	4,80 %	5.978	265	4,40 %	0,40
Favrskov	1.223	47	3,80 %	2.659	80	3,00 %	0,80
Faxe	1.138	72	6,30 %	1.938	89	4,60 %	1,70
Fredensborg	1.023	43	4,20 %	2.247	71	3,20 %	1,00
Fredericia	2.052	110	5,40 %	2.510	100	4,00 %	1,40
Frederiksberg	6.060	81	1,30 %	2.505	66	2,60 %	-1,30
Frederikshavn	1.953	140	7,20 %	3121	128	4,10 %	3,10
Frederikssund	1.372	69	5,00 %	2.349	71	3,00 %	2,00
Furesø	1.066	42	3,90 %	2.314	52	2,20 %	1,70
Faaborg-Midtfyn	1.475	87	5,90 %	2.962	137	4,60 %	1,30
Gentofte	2.010	45	2,20 %	3.580	39	1,10 %	1,10
Gladsaxe	3.260	90	2,80 %	3.290	94	2,90 %	-0,10
Glostrup	998	33	3,30 %	900	29	3,20 %	0,10
Greve	1.499	55	3,70 %	2.809	70	2,50 %	1,20
Gribskov	1.100	46	4,20 %	2.307	86	3,70 %	0,50
Guldborgsund	2.173	129	5,90 %	2.962	114	3,80 %	2,10
Haderslev	2.056	113	5,50 %	3.060	116	3,80 %	1,70
Halsnæs	940	61	6,50 %	1.503	79	5,30 %	1,20
Hedensted	1.239	79	6,40 %	2582	81	3,10 %	3,20
Helsingør	2.126	111	5,20 %	3.184	102	3,20 %	2,00
Herlev	1.199	48	4,00 %	1.286	43	3,30 %	0,70
Herning	3.734	164	4,40 %	4.350	143	3,30 %	1,10

Kommune	Nuværende 21-24-årige Bopæl 2017			Nuværende 21-24-årige Bopæl som 15-årige			Procent- point for- skel mel- lem ande- lene
	Alle	Udsatte NEET-gruppen		Alle	Udsatte NEET-gruppen		
	Antal	Antal	% af alle	Antal	Antal	% af alle	
Hillerød	1.929	64	3,30 %	2.709	67	2,50 %	0,80
Hjørring	2.371	110	4,60 %	3.650	93	2,50 %	2,10
Holbæk	2.573	159	6,20 %	3.783	169	4,50 %	1,70
Holstebro	2.507	94	3,70 %	2.893	91	3,10 %	0,60
Horsens	3.644	210	5,80 %	3.964	165	4,20 %	1,60
Hvidovre	2.475	90	3,60 %	2.443	107	4,40 %	-0,70
Høje-Taastrup	2.163	77	3,60 %	2.416	65	2,70 %	0,90
Hørsholm	514	23	4,50 %	1242	20	1,60 %	2,90
Ikast-Brande	1.232	63	5,10 %	2.163	79	3,70 %	1,50
Ishøj	1.063	26	2,40 %	1.089	27	2,50 %	0,00
Jammerbugt	1.065	87	8,20 %	2142	95	4,40 %	3,70
Kalundborg	1.629	126	7,70 %	2641	142	5,40 %	2,40
Kerteminde	662	36	5,40 %	1340	38	2,80 %	2,60
Kolding	3.839	111	2,90 %	4.425	117	2,60 %	0,20
København	46.498	691	1,50 %	15.310	566	3,70 %	-2,20
Køge	2.355	113	4,80 %	3.186	123	3,90 %	0,90
Langeland	310	33	10,60 %	594	35	5,90 %	4,80
Lejre	659	33	5,00 %	1516	39	2,60 %	2,40
Lemvig	595	42	7,10 %	1208	38	3,10 %	3,90
Lolland	1.168	126	10,80 %	2223	133	6,00 %	4,8
Lyngby-Taarbæk	2.349	35	1,50 %	2.298	34	1,50 %	0,00
Mariagerfjord	1.435	78	5,40 %	2.383	78	3,30 %	2,20
Middelfart	1.016	50	4,90 %	1.970	64	3,20 %	1,70
Morsø	618	43	7,00 %	1.164	59	5,10 %	1,90
Norddjurs	1.503	69	4,60 %	2.069	91	4,40 %	0,20
Nordfyns	803	50	6,20 %	1598	62	3,90 %	2,30
Nyborg	1.009	60	5,90 %	1.592	60	3,80 %	2,20
Næstved	3.349	145	4,30 %	4.081	158	3,90 %	0,50
Odder	616	39	6,30 %	1.163	59	5,10 %	1,30
Odense	16.830	366	2,20 %	8.320	295	3,50 %	-1,40
Odsherred	954	101	10,60 %	1609	95	5,90 %	4,70
Randers	4.588	262	5,70 %	4.719	220	4,70 %	1,00
Rebild	676	44	6,50 %	1629	68	4,20 %	2,30
Ringkøbing- Skjern	1.626	102	6,30 %	3252	117	3,60 %	2,70
Ringsted	1.408	66	4,70 %	1.727	74	4,30 %	0,40
Roskilde	4.132	126	3,00 %	4.317	95	2,20 %	0,80
Rudersdal	1.492	42	2,80 %	2.905	44	1,50 %	1,30
Rødovre	1.752	69	3,90 %	1.725	60	3,50 %	0,50
Silkeborg	3.149	173	5,50 %	4.712	176	3,70 %	1,80
Skanderborg	1.380	67	4,90 %	3.238	115	3,60 %	1,30
Skive	1.752	119	6,80 %	2510	80	3,20 %	3,60
Slagelse	3.987	193	4,80 %	4.000	167	4,20 %	0,70

Kommune	Nuværende 21-24-årige Bopæl 2017			Nuværende 21-24-årige Bopæl som 15-årige			Procent- point for- skel mel- lem ande- lene
	Alle	Udsatte NEET-gruppen		Alle	Udsatte NEET-gruppen		
	Antal	Antal	% af alle	Antal	Antal	% af alle	
Solrød	671	30	4,50 %	1.234	32	2,60 %	1,90
Sorø	898	47	5,20 %	1.621	52	3,20 %	2,00
Stevns	629	36	5,70 %	1.097	63	5,70 %	0,00
Struer	621	38	6,10 %	1.147	45	3,90 %	2,20
Svendborg	2.382	132	5,50 %	2.884	107	3,70 %	1,80
Syddjurs	1.047	58	5,50 %	2.237	68	3,00 %	2,50
Sønderborg	2.459	131	5,30 %	3.891	140	3,60 %	1,70
Thisted	1.413	88	6,20 %	2.561	93	3,60 %	2,60
Tønder	1.161	69	5,90 %	2.198	79	3,60 %	2,30
Tårnby	1.425	53	3,70 %	1.997	50	2,50 %	1,20
Varde	1.535	110	7,20 %	2.841	111	3,90 %	3,30
Vejen	1.248	83	6,70 %	2.437	99	4,10 %	2,60
Vejle	4.312	181	4,20 %	5.605	174	3,10 %	1,10
Vesthimmerlands	1.163	96	8,30 %	2.182	108	4,90 %	3,30
Viborg	3.444	196	5,70 %	4.867	155	3,20 %	2,50
Vordingborg	1.504	101	6,70 %	2.349	97	4,10 %	2,60
Aabenraa	1.777	99	5,60 %	2.981	102	3,40 %	2,10
Aalborg	17.803	466	2,60 %	8.679	396	4,60 %	-1,90
Aarhus	32.831	711	2,20 %	12.875	657	5,10 %	-2,90

Note: Den udsatte NEET-gruppe er baseret på kriterie 1-10 i Figur 3.1. Kommuner med færre end 13 unge i den udsatte NEET gruppe indgår ikke i oversigten. De udeladte kommuner er Læsø, Christiansø, Fanø, Samsø, Egedal, Vallensbæk, Ærø og Dragør.

Kilde: Registerdata fra Danmarks Statistik.

Bilag 6 Metodisk tilgang til undersøgelsen

Casebesøg i seks kommuner med en høj andel udsatte unge

Undersøgelsen baserer sig på casestudier i seks kommuner med forskellig organisering af den kommunale ungeindsats. Der er ikke tale om en repræsentativ undersøgelse. Kommunerne er udvalgt ud fra, at de har en høj andel af udsatte unge uden arbejde og uddannelse, da det er interessant at belyse disse kommuners tilgang og praksis i arbejdet med den såkaldte udsatte NEET-gruppe (se nedenstående Bilagstabel 6.1). Udsatte NEET-gruppen henviser her til den definition, vi bruger i kapitel 3 af de 18-24-årige, som er uden uddannelse eller arbejde (jf. Figur 3.1). Udvalgelsen er forsøgt foretaget således, at der er en vis spredning på centrale parametre, som kan have betydning for kommunens ungeindsats: forskellig organisering af den kommunale ungeindsats, store og små kommuner samt geografisk spredning.

Bilagstabel 6.1 Oversigt over udsatte NEET-gruppen i de seks casekommuner

Kommune	Samlet antal 18-24-årige i 2017	Antal 18-24-årige i udsatte NEET-gruppen i 2017	Procent i udsatte NEET-gruppen af de 18-24-årige i 2017	Procent af 15-årige, der som 18-24-årige bliver udsat-NEET
Lolland	2.567	211	8,2 %	5,7 %
Randers	8.926	444	5,0 %	3,9 %
Varde	3.808	190	5,0 %	3,4 %
Svendborg	5.039	218	4,3 %	3,0 %
Horsens	8.614	351	4,1 %	3,7 %
Aalborg	29.274	809	2,8 %	4,0 %

Kilde: Egne beregninger fra Kapitel 3 baseret på tal fra Danmarks Statistik.

Interview med frontmedarbejdere og ledere fra uddannelses- og beskæftigelsessektoren

Vi har i perioden juni til september 2019 interviewet frontmedarbejdere og ledere i opdelte fokusgruppeinterview. Vi har henvendt os hos de udvalgte kommuner, som har bistået med at sætte interview op med den personkreds, vi har anmodet om. Vi har gennemgående interviewet ledere og medarbejdere fra jobcenterets ungeafdeling og UU, lærere i udskolingen samt en leder af en FGU, da vi med afsæt i jobcenterets perspektiv også har ønsket et kig ind i den kommunale del af ungeindsatsen, som sker tidligere i de unges livsforløb. Vi har bestræbt os på, at denne personkreds gik igen i interviewene i hver af de seks kommuner, men grundet interviewpersonernes kalender har det ikke været muligt i alle seks kommuner. Særligt FGU-lederne havde svært ved at stille op til interview i interviewperioden pga. travlhed i opstarten af de nye institutioner. I alt har vi gennemført 10 interview – hovedsageligt som fokusgruppeinterview med 44 personer fordelt på følgende medarbejdertyper:

Bilagstabel 6.2 Oversigt over interviewede medarbejdertyper i de seks casekommuner

Kommune	Grundskole	UU-vejledningen	Jobcenteret	FGU-leder
Lolland	1	4	6	0
Randers	1	2	2	1
Varde	1	2	4	0
Svendborg	0	2	4	0
Horsens	0	2	4	0
Aalborg	0	3	5	0
	3	15	25	1

Vi har valgt at bruge samme interviewguide for medarbejdere og ledere for at kunne sammenholde svarene på tværs af organisatorisk niveau. Temaerne i interviewguiden var:

- NEET-gruppens karakteristik og udfordringer i kommunen
- Overgangen ved det 18. leveår, snitflader, koordination og samarbejde mellem aktører (18-25 år)
- Sammenhængende ungeindsats.

Under hvert fokusgruppeinterview er der blevet taget referat med afsæt i ovenstående temaer, og denne delrapport baserer sig derfor primært på dette materiale.

**VIDEN
VELFÆRD**

DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD