



Jobcenteranalyse

– en analyse af drivere og barrierer
for brug af uddannelsesordningerne

Styrelsen for Arbejdsmarked
og Rekruttering

Januar 2019

Indhold

1	Introduktion og baggrund	2
1.1	Metode og data	2
1.2	Rapportens opbygning	3
2	Sammenfatning	4
2.1	Væsentligste barrierer for at indfri intentionen	4
2.2	Centrale tværgående konklusioner fra analysen	5
3	Jobcenter-arketyper	7
4	Barrierer på tværs af ordningerne	9
4.1	Regelbarrierer på tværs	10
4.1.1	<i>Forskellige regler på tværs og mange undtagelser</i>	<i>10</i>
4.1.2	<i>Positivlisterne</i>	<i>10</i>
4.1.3	<i>Sammenhæng med Lov om Erhvervsuddannelse</i>	<i>11</i>
4.2	Kendskabs- og prioriteringsbarrierer på tværs	11
4.2.1	<i>Mange ordninger øger kompleksiteten</i>	<i>11</i>
4.2.2	<i>Vanskeligt at koble viden om uddannelsesordningerne, arbejdsmarkedet og VEU</i>	<i>12</i>
4.3	Lokale administrative barrierer på tværs	13
4.3.1	<i>Købsaftaler er tidskrævende administration</i>	<i>13</i>
4.3.2	<i>Manglende samarbejde med a-kasser og uddannelsesinstitutioner – på medarbejderniveau</i>	<i>14</i>
5	Tids- og ressourceforbrug	15
6	Seks ugers jobrettet uddannelse	17
7	Puljen til kurser der overstiger seks uger	19
8	Den regionale uddannelsespulje	20
9	Vejledning og opkvalificering	21
10	Læse-, skrive- og regnekursus	22
11	Ret til realkompetencevurdering (RKV)	23
12	Puljen til uddannelsesløft	24
13	Voksenlærlingeordningen	26
14	Opkvalificering ved ansættelse (§ 99)	27
15	Opkvalificering inden for mangelområder	28
	Bilag 1: Oversigt over uddannelsesordningerne	29
	Bilag 2: Metoder og datagrundlag	30

1 Introduktion og baggrund

Et af målene med beskæftigelsesreformen fra 2014 var, at "Uddannelsesindsatsen målrettes ledige med størst behov og virksomhedernes efterspørgsel efter arbejdskraft."¹

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) har på vegne af forligskredsen bag reformen igangsat et *serviceeftersyn* af uddannelsesindsatsen for de forsikrede ledige. Denne jobcenteranalyse er én af flere delanalyser i serviceeftersynet af uddannelsesindsatsen for forsikrede ledige efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (LAB). Jobcenteranalysen kigger på de ti uddannelsesordninger, der kan gives til dagpengemodtagere – se alle ti i bilag 1.

Jobcenteranalysen undersøger, hvilke *drivere* og *barrierer*² der er for jobcentrenes brug af uddannelsesordningerne i forhold til intentionen om at målrette uddannelsesindsatsen til ledige med størst behov og med større fokus på virksomhedernes behov. Analysen fokuserer på tre niveauer med særskilte tematikker (jf. figur 1), herunder om regler og bureaukrati udgør en barriere eller en driver. I denne analyse er der primært fokus på administrationen, da en anden delanalyse undersøger borgernes motivation for uddannelse.

Figur 1: Analyseniveauer



1.1 Metode og data

Analysen bygger på et *kvalitativt undersøgelsesdesign*, som gennem inddragelse af 15 afdelingsledere og ca. 70 medarbejdere på dagpengeområdet i 15 jobcentre har givet en dybdegående og praksisnær indsigt i jobcentrenes administration af ordningerne, herunder den styringsmæssige kontekst, politiske mål og beslutninger, samt regler for beslutningskompetence og arbejdsgange. For at komme hele vejen rundt om administrationen af ordningerne indgår a-kasserne og VEU-udbydernes rolle også i undersøgelsen, jf. figur 2. Se bilag 2 for en uddybende beskrivelse af undersøgelsesdesign og metodevalg.

Figur 2: Overblik over analysens datakilder



¹ Aftaleteksten for forlig om reform af beskæftigelsesindsatsen, 18. juni 2014

² Definitioner: En barriere er noget, som besværliggør eller forhindrer brugen af uddannelsesordningerne i forhold til intentionen med beskæftigelsesreformen. En driver er noget, som fremmer eller tilskynder brugen af uddannelsesordningerne i forhold til intentionen.

1.2 Rapportens opbygning

Efter denne indledning præsenteres i **kapitel 2** en sammenfatning af analysens hovedkonklusioner. I **kapitel 3** beskrives tre jobcenter-arketyper i forhold til uddannelsesindsatsen for forsikrede ledige, mens **kapitel 4** identificerer de barrierer og drivere, der går på tværs af uddannelsesordningerne. I **kapitel 5** præsenteres tids- og ressourceforbrug ved administration af ordningerne. Dernæst præsenteres i **kapitlerne 6 – 15** analysen af hver af de ti uddannelsesordninger med fokus på de konkrete barrierer, som medarbejdere og ledere i jobcentrene oplever i administrationen heraf. Desuden indeholder rapporten følgende bilag: **Bilag 1**: Oversigt over uddannelsesordningerne og **Bilag 2**: Metoder og datagrundlag.

2 Sammenfatning

Jobcenteranalysen viser en betydelig variation i jobcentrenes administration af de ti uddannelsesordninger. Der er stor forskel på jobcentrenes fokus på og prioritering af uddannelsesindsatsen, medarbejdernes kendskab til ordningerne og uddannelsesindsatsens interne organisering. Dette er illustreret ved de tre jobcenterarketyper i rapportens kapitel 3. Det afspejler sig også i, i hvilken grad jobcentre oplever noget som en barriere for at give uddannelse til de ledige med størst behov.

2.1 Væsentligste barrierer for at indfri intentionen

På baggrund af analysen kan der identificeres fire barrieretyper for jobcentres brug af uddannelsesordningerne:

- **Regelbarrierer:** Barrierer knyttet til lovgivning og bekendtgørelser om uddannelsesordningerne, herunder kompleksiteten i hver ordning.
- **Kendskabs- og prioriteringsbarrierer:** Barrierer knyttet til jobcentermedarbejderes manglende kendskab til ordningerne, herunder formål, indhold og muligheder, samt lokal prioritering af ordningerne, fx prioritering mellem hurtigst muligt i job eller uddannelse.
- **Lokale administrative barrierer:** Barrierer knyttet til lokale procedurer, arbejdsgange og indretning af uddannelsesindsatsen.
- **Borgermotivationsbarrierer:** Barrierer knyttet til jobcentrenes oplevelse af motivation hos den relevante målgruppe af borgere.

Analysen viser, at de mest udbredte barrierer på tværs af uddannelsesordningerne er regelbarrierer efterfulgt af kendskabs- og prioriteringsbarrierer. Analysen viser også, at der for de fleste af uddannelsesordningerne optræder minimum to typer af barrierer. De vigtigste eksempler på de fire barrieretyper er sammenfattet i nedenstående figur. Kriteriet for, at de identificerede barrierer er fremhævet, er, at mindst halvdelen af de 15 jobcentre oplever en specifik barriere. De forskellige typer af barrierer optræder på forskellig vis ifm. de enkelte uddannelsesordninger, jf. kapitel 4.

Figur 3: Oversigt over de væsentligste barrierer fordelt på de fire barrieretyper



2.2 Centrale tværgående konklusioner fra analysen

Intentionen er kendt på alle niveauer i jobcentrene

Til trods for store forskelle i både fokus og praktisk anvendelse af ordningerne er der en klar prioritering af *målgruppen* ift. intentionen om, at det er ufaglærte og faglærte med forældede uddannelser, som skal have uddannelse og opkvalificering. Det er der forskellige årsager til: Ordningernes indbyggede målgruppebe- grænsninger, positivlisterne og jobcentermedarbejdernes fokusering på uddannelsesindsatsen.

Desuden har jobcentermedarbejderne fokus på, at de uddannelsesstilbud, der bliver givet til målgruppen, tager afsæt i *virksomhedernes behov*. Dette er til dels styret af ordningernes positivlister, men også af at medarbej- derne fagligt skal kunne argumentere for, at de uddannelsesstilbud, de bevilliger – evt. via lederen – vil bringe borgeren et skridt tættere på et varigt job.

A-kasserne oplever en øget målretning i jobcentrene

Ifølge de adspurgte a-kasser er der i flere jobcentre kommet en større bevidsthed om at fremme det uddan- nelsesmotiverende element i *fællessamtalerne* med borgere i målgruppen for uddannelsesordningerne. To forhold har ifølge a-kasserne været en driver hertil: Dels har fællessamtalerne med jobcentre og a-kasser i højere grad sat uddannelsesmulighederne på dagsordenen som prioriteret emne; dels har *Uddannelsesam- bassadørprojektet* for de deltagende kommuner løftet prioriteringsgraden og kompetenceniveauet samt skub- bet til den ledelsesmæssige prioritering af, at der er brug for bærende nøglepersoner inden for jobcentrets rammer³.

Afvejning mellem hurtigt i job eller uddannelse

Størstedelen af jobcentermedarbejderne italesætter den *dilemmafyldte afvejning*, der ofte er i de individuelle sager, mellem hurtigst muligt i job eller gennem uddannelse og opkvalificering at arbejde med, at den ledige kan få en mere varig tilknytning til arbejdsmarkedet. Denne afvejning er særlig præsent under den nuværende højkonjunktur, hvor mange ledige med et uddannelsesbehov italesætter, at de hurtigt kan få et andet job frem for at sidde på skolebænken.

Høj kompleksitet udfordrer jobcentrene

Jobcentrenes fokus på målretning af uddannelse til ledige med størst behov er ikke nødvendigvis ensbety- dende med, at det lykkes at opkvalificere målgruppen. Analysen viser, at ordningernes *komplekse konstruktion* – alt andet lige – påvirker jobcentermedarbejdernes anvendelse af ordningerne til i mindre grad at benytte sig af disse. Den komplekse konstruktion af ordningerne kommer til udtryk ved, at:

- Der er mange uddannelsesordninger
- Reglerne for udvalgte ordninger er komplekse i sig selv
- De løbende regelændringer skaber forvirring om gældende regler.

Positivlisterne både målretter og komplicerer

Positivlisterne er et tvæagget sværd for jobcentermedarbejdernes administration af uddannelsesordningerne:

- På den ene side opleves intentionen med positivlisterne som understøttende i forhold til at målrette uddan- nelse til virksomhedernes behov for arbejdskraft.
- På den anden side er der konkrete barrierer, som komplicerer administrationen af uddannelsesordnin- gerne. Det opleves som unødvendigt, at der er forskellige positivlister for de forskellige ordninger, herunder forskellige regionale lister for den regionale uddannelsespulje, da der kun er ét arbejdsmarked. Også selve

³ Disse konklusioner er i tråd med "Evaluering af puljen til uddannelsesløft" fra juni 2018 foretaget af Discus og Epinion.

udformningen af positivlisterne udgør en barriere, da lange og uoverskuelige lister gør det vanskeligt for jobcentermedarbejdere, og særligt for borgere, at navigere i.

Relationsbåret samarbejde med a-kasser og uddannelsesinstitutioner er en driver og fremmer mulighederne for de ledige

Et stigende antal jobcentre og uddannelsesinstitutioner har indgået *forpligtende samarbejdsaftaler* på organisationsniveau, som sætter klare rammer for medarbejdernes samarbejde. I praksis fremhæver både jobcentre, a-kasser og uddannelsesinstitutioner det relationsbårne samarbejde på medarbejderniveau som en afgørende positiv forskel, der fremmer administrationen af uddannelsesordningerne. De personlige kontakter skaber et smidigt samarbejde, der sikrer, at tingene lykkes i praksis, så eksempelvis jobcentermedarbejdere kan få en ledig med på et kursus et par dage inden kursusstart på uddannelsesinstitutionen, eller at a-kasserne kan kvalificere uddannelsesindsatsen i jobcentrene på baggrund af deres kendskab til branchen.

Tids- og ressourceforbruget større ved ordningerne end ved de virksomhedsrettede tilbud

Tids- og ressourceforbruget udgør ikke i sig selv en barriere for anvendelsen af uddannelsesordningerne, men ses som et *nødvendigt onde* og noget, man som jobcentermedarbejder må tage sig tid til i en samtalefyldt hverdag. Administrativt personale, der løfter en del af administrationsarbejdet for jobkonsulenterne, opleves som en driver for at sætte uddannelse i spil. Eksempler på arbejdsopgaver, der i nogle jobcentre løses af administrativt personale, er tilmelding til kurser og udarbejdelse af købsaftaler.

Hovedparten af jobcentermedarbejderne fremhæver, at de, for de fleste af uddannelsesordningerne, skal bruge mere tid på administration, end hvis de havde valgt et virksomhedsrettet tilbud til borgeren (fx virksomhedspraktik og privat løntilskud). Det skyldes dels, at processen med virksomhedsrettet tilbud er digitaliseret via VITAS og dels kræver færre administrative skridt. Flere jobcentermedarbejdere påpeger, at processen omkring udarbejdelse af købsaftaler bør smidiggøres og med fordel gøres digital.

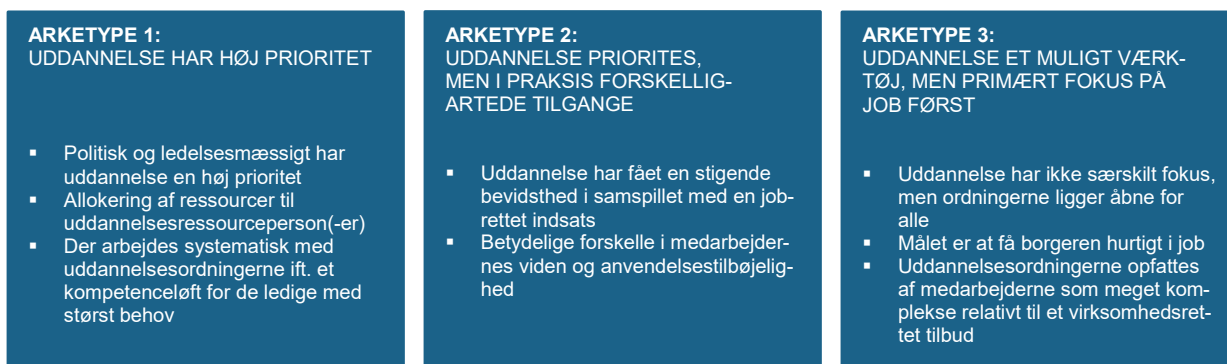
3 Jobcenter-arketyper

Jobcenteranalysen viser en betydelig variation i jobcentrenes administration af de ti uddannelsesordninger. Til at illustrere den betydelige variation har vi på baggrund af de 15 casebesøg i jobcentre identificeret tre jobcenter-arketyper⁴ for jobcentrenes fokus på og arbejde med uddannelsesindsatsen (jf. figur 4). Hver arketype er identificeret i 4-6 jobcentre. Det er dog arketyper i den forstand, at de ikke findes i deres rene form i ét jobcenter. Analysen har identificeret til tider store forskelle inden for det enkelte jobcenter på, hvordan medarbejdere arbejder med uddannelsesordningerne. Beskrivelsen af arketyperne skal derfor mere ses som polerne i jobcentrenes fokusering og organisering af arbejdet med uddannelsesordningerne.

Analysen finder, at forskellene i jobcentrenes organisering og prioritering hænger sammen med, hvilke barrierer jobcentrene oplever. Særligt kendskabs- og prioriteringsbarrierer opleves i mindre grad i jobcentre, der nærmer sig arketype 1. Det har ikke været formålet med denne analyse at undersøge, hvorvidt forskellene i jobcentrenes fokusering og tilgang har direkte betydning for jobcentrets forbrug af ordningerne. Arketyperne siger noget om jobcentrenes prioritering af, kendskab til og systematik i uddannelsesindsatsen. Arketyperne illustrerer, at jobcentrenes lokale praksis for administration af uddannelsesordningerne er meget forskellig, hvorfor de oplever forskellige barrierer som værende væsentlige for at målrette uddannelsesindsatsen.

Samtlige 15 jobcentre peger på, at de nuværende gunstige vilkår på arbejdsmarkedet også spiller ind på forbruget af uddannelse som et givet rammevilkår, idet mange ledige hurtigt kan komme tilbage i beskæftigelse uden et egentligt kompetenceløft.

Figur 4: Tre arketyper for jobcentres fokus på og arbejde med uddannelsesindsatsen



ARKETYPE 1: Uddannelse har høj prioritet

I type-1 jobcentre er uddannelse og opkvalificering både politisk og ledelsesmæssigt et prioriteret område. Der arbejdes med politisk prioriterede måltal eller investeringsmodeller, hvor der allokeres midler til en særlig nøgleperson (fx en uddannelsesambassadør), som løfter kollegernes viden og interesse. Der er typisk nedskrevet retningslinjer ift. bevilling af kurser og interne oversigter over muligheder, rammer og arbejdsgange. Der er udviklet eget vejledningsmateriale, hertil kommer et velfungerende og forpligtende samarbejde med a-kasser og uddannelsessteder.

I praksis anvender jobkonsulenterne offensivt de fleste greb i uddannelsesindsatsen og har selv bevillingskompetence. Hver enkelt jobkonsulent kan søge sparring hos eller henvise borgeren til den eller de udpegede ressourcepersoner. Der tages afsæt i, hvad der giver mening for den enkelte baseret på ledighed, målgruppe, etc. – og så kombineres de forskellige ordninger. Ofte er der afsat ressourcer til særlig administrativ støtte til

⁴ Arketyperne er præsenteret og valideret på den afholdte valideringsworkshop med praktikere fra jobcentrene.

fx udarbejdelse af købsaftaler, til administrativ aflastning af jobkonsulenter og uddannelsesnøglemedarbejdere.

ARKETYPE 2: Uddannelse prioriteres, men i praksis forskelligartede tilgange

I type-2 jobcentre har uddannelse og opkvalificering politisk og ledelsesmæssigt fokus, men uden at det direkte har betydning for de lokale rammer til at understøtte jobcenterets arbejde med ordningerne. Der er betydelige økonomiske hensyn bag brugen af uddannelse, så jobcentrets økonomi kan strække længere. Blandt andet kræver bevilling af kurser og uddannelse over en vis beløbsgrænse tilsagn fra nærmeste leder.

I praksis er anvendelsen af ordningerne op til den enkelte medarbejder og ret forskellig fra medarbejder til medarbejder. Spredningen i medarbejdernes anvendelsestilbøjelighed er stadig accepteret af ledelsen, fordi man holder sig inden for grundprincippet om den individuelle vurdering af behov blandt særligt de ufaglærte målgrupper. Jobkonsulenterne anvender de ordninger, de kender bedst, og som er nemmest at arbejde med. Det skyldes, at det i en travl hverdag med mange samtaler kan være svært at anvende en ordening, som man ikke er fortrolig med. Kun de mest uddannelseskompetente medarbejdere er i stand til at arbejde med og rådgive om, hvordan de forskellige ordninger kan kombineres.

ARKETYPE 3: Uddannelse et muligt værktøj, men primært fokus på job først

I type-3 jobcentre er der politisk og ledelsesmæssigt fokus på den korteste vej til selvforsørgelse. Når praktikker, løntilskud og job er dét, der bliver målt på i benchmarks på tværs af jobcentre, har dette også det lokale fokus. I praksis er der derfor fokus på den hurtigste vej i job, og hvor der er evidens for beskæftigelseseffekt. Derfor prøver man først og fremmest at få ledige borgere i et virksomhedsrettet tilbud.

Uddannelse og opkvalificering får naturligt en lavere prioritet og bedømmes som et muligt redskab blandt flere. Medarbejdere bliver informeret om uddannelsesordningerne, men de fleste undlader at sætte sig ind i den dybere praksisanvendelse. Ordningerne opleves derfor som et stort kludetæppe af forskellige og delvist overlappende ordninger, hvor de fleste er vanskelige at bringe i anvendelse. Ligesom i arketype 2 opleves det i samtaleflowet mere "bøvlet" at kaste sig selv og borgeren ud i en af de længere uddannelsesveje sammenlignet med dét at forberede et virksomhedsrettet forløb. Når uddannelsesordningerne anvendes, skeles der til refusionen, så der eksempelvis – når det er muligt – bevilliges via den regionale uddannelsespulje (80 pct. refusion) frem for seks ugers jobrettet uddannelse (50 pct. refusion). Alle kursuskøb skal forbi afdelingslederen med begrundelse for, hvorvidt det fører til job.

4 Barrierer på tværs af ordningerne

Dette kapitel præsenterer de primære barrierer, der er identificeret på tværs af de ti uddannelsesordninger. Som det fremgår af nedenstående oversigt (figur 5), identificerer analysen fire forskellige barrieretyper. Kriteriet for, at de identificerede barrierer er fremhævet i oversigten, er, at mindst halvdelen af jobcentrene oplever en specifik barriere.

Analysen viser, at regelbarrierer samt kendskabs- og prioriteringsbarrierer er de mest udbredte på tværs af de ti uddannelsesordninger. De to typer af barrierer optræder ofte sammen, da det i de fleste tilfælde er regelbarriererne ved en ordning, som giver sig udslag i en kendskabs- og prioriteringsbarriere, da bestemte regler komplicerer arbejdet med ordningen. Eller omvendt at kendskabs- og prioriteringsbarrierer fører til en oplevelse af en regelbarriere, som kan være et resultat af, at medarbejderne mangler tilstrækkelig indsigt i regelsættet. Samtidig kan det aflæses af figur 5, at der ved hovedparten af ordningerne som minimum optræder to typer af barrierer.

Figur 5: Opsamling af barrierer på tværs af de ti uddannelsesordninger

	Regelbarrierer	Kendskabs og prioriteringsbarrierer	Lokale administrative barrierer	Borgermotivationsbarrierer
Seks ugers jobrettet uddannelse	X			
Puljen til kurser, der overstiger seks uger	X	X		
Den regionale uddannelses-pulje	X		X	
Vejledning og opkvalificering (§ 32, 1,1)	X		X	
Læse-, skrive- og regnekurser		X		X
Ret til realkompetence-vurdering		X	X	
Puljen til uddannelsesløft	X	X	X	X
Voksenlærlingeordningen	X	X		
Opkvalificering ved ansættelse (§ 99)	X	X		
Opkvalificering inden for mangelområder	X	X		

4.1 Regelbarrierer på tværs

4.1.1 Forskellige regler på tværs og mange undtagelser

Når der ikke er ens krav på tværs af ordningerne, opstår der forvirring. Det er helt specifikke regler, som jobcentermedarbejderne kunne ønske sig, var ensrettede på tværs af ordningerne. Et eksempel er, at den ledige skal være fyldt 30 år for at være i målgruppen til et uddannelsesløft, mens den ledige på voksenlærlinegeordningen skal være fyldt 25 år.

Hertil kommer kompleksiteten inden for hver enkelt ordning, hvor regler og undtagelser, karensperioder mv. vanskeliggør praksisanvendelsen over for målgruppen. Det er svært at kende til alle undtagelser, og det skaber ufleksibilitet i forhold til at kombinere ordningerne. Generelt oplever jobcentermedarbejderne, at de mange forskellige varigheds-, alders- og ledighedsbegrænsninger, samt andre målgrupperestriktioner for ordningerne gør det vanskeligere at arbejde med ordningerne.

4.1.2 Positivlisterne

På den ene side udtrykker jobcentermedarbejderne opbakning til hensigterne bag positivlisterne, som de mener, er en driver, der bidrager til at kvalificere de lediges valg af uddannelse og opkvalificering. Positivlisterne kan derved være et godt redskab for jobcentermedarbejderen i selve vejledningssituationen med de ledige.

"Positivlisterne er en form for adelsmærkning. Her er der nogen, som har tænkt, at de her områder skal støttes."
(jobcentermedarbejder)

På den anden side oplever jobcentermedarbejderne nogle konkrete barrierer i selve reglerne og udformningen af positivlisterne. Det gælder følgende forhold:

- De fleste jobcentermedarbejdere oplever det som forvirrende, at der er flere forskellige positivlister, mens der kun er ét arbejdsmarked.
- Positivlisternes opbygning og samlede længde gør det vanskeligt for borgerne selv at finde kurser. Dette er en barriere i forhold til at gøre borgeren ansvarlig for egne valg af opkvalificering og uddannelse. For eksempel er den nationale positivliste for seks ugers jobrettet uddannelse 26 sider lang.
- Flere af positivlisterne er så brede, at mange kurser kan findes på forskellige positivlister samtidig.

"Borgeren skal selv gennemgå positivlisten (red. den landsdækkende positivliste for seks ugers uddannelse), og det er jo meget godt ud fra et ressourceperspektiv, men listen er ikke særligt logisk bygget op, og det kan godt være meget demotiverende for en borger." (jobcentermedarbejder)

"Refusionen her er 80 % (red. på den regionale uddannelsespulje), så hvis der er et kursus/en uddannelse på positivlisten for både seks ugers jobrettet uddannelse og på den regionale uddannelsespulje, så anvender vi bestemt den regionale uddannelsespulje... Der er mindre administrativt bøvvl og større refusion ved denne pulje." (jobcentermedarbejder)

Ordninger med positivlister

Seks ugers jobrettet uddannelse og kurser, der overstiger 6 uger: Landsdækkende positivliste, der opdateres årligt.

Den regionale uddannelsespulje: Otte regionale positivlister, der opdateres halvårligt.

Voksenlærlinegeordningen: Otte regionale positivlister. I april 2018 blev det justeret til en national positivliste.

Uddannelsesløft: Landsdækkende positivliste over uddannelser med mangel, der berettiger til 100 pct. dagpengesats.

Andre lister ifm. ordningerne:

Fordelsuddannelser: UVM har en liste med erhvervsuddannelser inden for fagområder med særligt stort behov for arbejdskraft, arbejdsgiverudpeget.

Mangelliste: I forbindelse med puljen til opkvalificering inden for mangelområder kan opkvalificering inden for stillingsbetegnelser med rekrutteringsudfordringer, jf. mangelområderne på de regionale Arbejdsmarkedsbalancer.

4.1.3 Sammenhæng med Lov om Erhvervsuddannelse

For at de kortere opkvalificeringskurser kan bruges smidigt som en løftestang til uddannelsesløft og voksenlærling, kræver det blandt andet en sammenhæng mellem reglerne for uddannelsesordningerne og Erhvervsuddannelsesloven. Her oplever de jobcentermedarbejdere, som har et særligt godt kendskab til ordningerne og erhvervsuddannelserne, en række barrierer, som spænder ben for gode samspilmuligheder, fx:

- Erhvervsuddannelserne under Undervisningsministeriet bevæger sig væk fra at trinindele erhvervsuddannelserne, mens dele af reglerne for uddannelsesløftet bygger på, at man kan tage enkeltstående trin. Forskellen betyder i praksis bl.a., at uddannelsesudbuddet begrænses, fordi nogle uddannelser ikke er trinopdelte.
- Erhvervsuddannelser uden skolepraktik kan ikke gennemføres som EUV 2 og 3 i regi af uddannelsesløftet. Dette er også påpeget i en tidligere evaluering af puljen til uddannelsesløft fra juni 2018⁵.
- Der er to forskellige positivlister med erhvervsuddannelser; dels positivlisten til Puljen for Uddannelsesløft, dels fordelsuddannelseslisten i Undervisningsministeriets regi.

4.2 Kendskabs- og prioriteringsbarrierer på tværs

4.2.1 Mange ordninger øger kompleksiteten

De mange forskellige uddannelsesordninger vanskeliggør jobcentermedarbejdernes mestring af hele paletten af ordninger. Hertil kommer, at der er forskellige regler og mange undtagelser på tværs af ordningerne. Løbende regelændringer og forsøgsordninger bidrager til at øge oplevelsen af høj kompleksitet. De fleste medarbejdere er bekendte med de fleste uddannelsesordninger, der findes, og hvilke målgrupper de primært er rettet mod. Den samlede kompleksitet gør dog, at kun et fåtal af uddannelsesordningerne anvendes i daglig praksis. Generelt efterlyses en reduktion i antallet:

"De ti ordninger er relativt godt kendt. Men der er for mange. Hvis bare der var fem – vi skal jo også huske 1000 andre ting. Når man bruger ting for sjældent, ryger det i glemmebogen, og det er lidt en konsekvens."
(jobcentermedarbejder)

De uddannelsesordninger, jobcentermedarbejderne anvender hyppigst, er selvsagt også de ordninger, de har bedst kendskab til, og hvor de behersker både vejledningsfunktionen og administrationen til fulde. Når det gælder de ordninger, som ikke anvendes så hyppigt, må medarbejderen – hvis en sådan kommer i spil – søge sparring hos en kollega eller læse op på reglerne. Tilbøjeligheden til at anvende og sætte *alle* ordninger i spil er derfor ikke så stor hos den enkelte medarbejder:

"Jeg kan sagtens komme til kort... vi har opgivet at kende til alle, fordi man bruger dem så sjældent."
(jobcentermedarbejder)

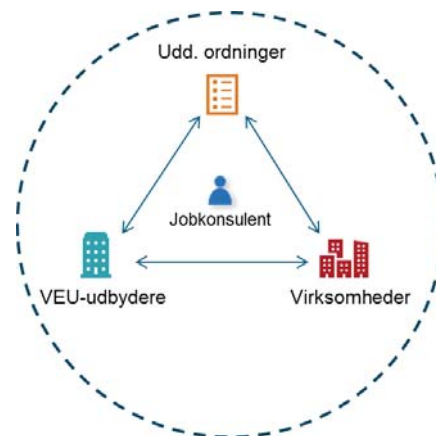
Kun de allerdygtigste og mere erfarne medarbejdere formår at udnytte den samlede palet af ordninger i arbejdet med at få opkvalificeret borgeren gennem en udnyttelse af de kombinationsmuligheder, ordningerne giver mulighed for. Fx at et kursus bevilliges via seks ugers jobrettet uddannelse, før der arbejdes med realkompetencevurdering (RKV) og uddannelsesløft, for at borgeren kan få mere merit og dermed forkorte længden af uddannelsesløftet.

⁵ Evaluering af puljen til uddannelsesløft, DISCUS & Epinion.

4.2.2 Vanskeligt at koble viden om uddannelsesordningerne, arbejdsmarkedet og VEU

Barriererne for langt de fleste jobcentermedarbejdere opstår for alvor i forhold til at koble de forskellige uddannelsesordninger med behovet på arbejdsmarkedet og videre til de mange kursusudbud på positivlisterne.

Figur 6: Jobcentermedarbejdernes behov for at koble viden



Det kræver, at jobcentermedarbejderne har tid til rådighed, og det stiller store krav til viden på området og viden om, hvorvidt kompetencerne fra et særligt kursus bliver efterspurgt af en virksomhed. I de tilfælde aktiverer medarbejderne typisk borgeren, så borgeren selv skal af-dække, hvilke kurser et bestemt job kræver, og hvor kurset kan tages, hvorefter borger eller medarbejder tager kontakt til kursusudbyderen. Det er dog ikke alle grupper af ledige, der selv er i stand til at udføre dette opsøgende arbejde. Det kan betyde en tidsforsinkelse i opstarten, eller at uddannelsesønsket ikke bliver realiseret.

"Vi mangler viden på match mellem kurser og efterspørgsel efter konkrete kompetencer."
(jobcentermedarbejder)

"Der er mange muligheder, så vi skal være skarpe på arbejdsgiverbehov, og hvad der rører sig på arbejdsmarkedet. Den viden søger jeg selv. Vi er selv meget opsøgende. Informationen kommer fra flere steder. Det kræver, at man har tiden." (jobcentermedarbejder)

Uddannelsesinstitutionerne oplever, at de har en stor vejledningsopgave over for de ledige, som bliver henvist fra jobcentret til dem. Vejledningen drejer sig oftest om individuel hjælp til at finde de rette kurser til bestemte brancher, men kan også bestå i at vejlede om eksempelvis positivlisterne, eller hvornår en borger kan benytte en bestemt uddannelsesordning hos jobcentrene.

De medarbejdere, der har borgersamtaler, orienterer sig naturligt mod de ordninger, der ikke direkte involverer en virksomhedskontakt, hvorimod de ordninger, der direkte involverer virksomhedskontakt (opkvalificering inden for mangelområder, opkvalificeringsjob (§ 99) og voksenlærlingeordningen), som oftest er forankret hos én eller flere virksomhedskonsulenter i det enkelte jobcenter.

I flere jobcentre er udfordringen med at kende til alle ordninger erkendt. Derfor har de udpeget særlige nøglepersoner med særligt ansvar for uddannelsesløft og/eller voksenlærling, som alle medarbejdere kan søge sparring hos eller visitere en borger til. Det hænger sammen med, at den enkelte jobcentermedarbejders tid ikke er der til for alvor at sætte de mere komplekse ordninger i spil, jf. kapitel 5 om tids- og ressourceanvendelse i administrationen. I de jobcentre, hvor der er udpeget særlige nøglepersoner for uddannelsesindsatsen, finder analysen, at vidensniveauet blandt de øvrige medarbejdere generelt er højere, og der er mere opmærksomhed på uddannelse. De særlige nøglepersoner, som i flere jobcentre er ansat i forbindelse med projekt uddannelsesambassadør, synes således at være med til at løfte uddannelsesindsatsen i hele jobcentret.

4.3 Lokale administrative barrierer på tværs

4.3.1 Købsaftaler er tidskrævende administration

For størstedelen af ordningerne gælder det, at jobcentret skal indkøbe et kursus eller et uddannelsesforløb hos en uddannelsesinstitution eller en privat udbyder. I den forbindelse skal der udarbejdes en købsaftale. De lokale administrative processer ved udarbejdelsen af sådanne købsaftaler synes at være meget omstændelige og tidskrævende. Oprettelsen af en købsaftale tager ca. 10 minutter, hvis alle de oplysninger, der skal bruges, er til stede. Hvis dette ikke er tilfældet, kan det nemt tage op til 60 minutter, fx hvis:

- Der skal indhentes oplysninger fx på uddannelsesstedets P-nummer, rette kontaktperson osv.
- Der er tale om et nyt kursus, der ikke tidligere er bevilliget, så det skal oprettes i systemet
- Borger/a-kasse/uddannelsesinstitutioner skal kontaktes.

På grund af den tunge administrative proces har halvdelen af de 15 jobcentre valgt at løfte administrationen af uddannelsesordningerne væk fra jobkonsulenten til en administrativ medarbejder. Så skal jobkonsulenten alene sende AMU-koden på kurset til den administrative medarbejder, som tager sig af at oprette købsaftalen:

"Købsaftalen? Hvis Fasit kører, så vil det tage 10 – 12 minutter."
(jobcentermedarbejder om, hvor lang tid det tager at udfylde en købsaftale)

"Det tager meget lang tid at ordne alt det administrative, når vi har bevilliget uddannelse – både ift. Fasit og med indsendelse af købsaftale."
(jobcentermedarbejder om tiden, det tager at kursusmelde på seks ugers jobrettet uddannelse)

Beskrivelse af den administrative proces med købsaftaler

Enkelte jobcentre anvender den officielle købsaftale, som er syv sider lang. Omfanget gør, at hovedparten af de besøgte jobcentre har "hjemmestrikkede" købsaftaler liggende som præ-udfyldte Word-skabeloner på medarbejdernes PC-skrivebord. Købsaftalen udfyldes elektronisk (med data om borgeren, valgte kurser/uddannelse, uddannelseskoder og periode), udskrives, underskrives (stempler), indscannes og via medarbejderens egen mailboks fremsendes den med sikker post til uddannelsesinstitutionen. Til sidst journaliseres købsaftalen i fagsystemet.

Uddannelsesinstitutionerne oplever også, at administrationen i forbindelse med tilmelding til seks ugers jobrettet uddannelse er uhensigtsmæssig, samt at de lange købsaftaler er unødvendige. Ved AMU-kurser kan de nøjes med at angive en kursuskode.

"Købsaftaler er et vældigt papirarbejde. Skal laves en aftale på hver enkelt, uanset hvor stort eller lille forløbet er. Skal ind i det administrative system og oprette det rigtigt. Der er lidt ekstra arbejde – lidt mere arbejde, end når vi ellers får tilmeldinger via hjemmesiden. Så mere håndtering sammenlignet med anden kursusadministration." (vejleder på uddannelsesinstitution)

Derudover skal der i forbindelse med bevilling af uddannelse eller opkvalificering altid udarbejdes borgerens Min Plan (med undtagelse af seks ugers jobrettet uddannelse, hvor det ikke er et krav). Dette kræver mange klik, valg i rullemenuer, begrundende tekst og skift mellem skærbilleder. Sammen med købsaftalerne giver det samlet set et betydeligt administrativt arbejde, når der skal igangsættes opkvalificering eller uddannelse for en borger.

4.3.2 Manglende samarbejde med a-kasser og uddannelsesinstitutioner – på medarbejderniveau

For at jobcentre kan effektivt administrere uddannelsesordningerne kræver det et godt samarbejde med a-kasser og uddannelsesinstitutioner. Flere jobcentre har formelle samarbejdsaftaler med a-kasser og uddannelsesinstitutioner på organisationsniveau og et velfungerende uformelt samarbejde på medarbejderniveau. Med andre ord er det en driver de steder, hvor der er et velfungerende samarbejde mellem medarbejderne på tværs af organisationerne.

Manglende samarbejde på medarbejderniveau mellem jobcentre, a-kasser og uddannelsesinstitutioner og kendskab til relevante kontaktpersoner mv. udgør en barriere for administrationen af uddannelsesordningerne. Særligt påvirker manglende relationer på medarbejderniveau tids- og ressourceforbruget, da jobcentermedarbejderne i tilfælde, hvor en sag ikke går glat, skal bruge meget tid på at ringe og skrive til rette vedkommende på fx en uddannelsesinstitution for at få svar på spørgsmål osv.

5 Tids- og ressourceforbrug

Gennemgangen af uddannelsesordningerne viser ikke overraskende stor forskel i jobcentrenes tidsforbrug og ressourceanvendelse i arbejdet med de forskellige ordninger. Det skyldes en række lokale administrative barrierer, som dog har tæt sammenhæng med de tre ovenstående barrieretyper. For eksempel kan kompleksiteten på tværs af ordningerne (regelbarriere) gøre det nødvendigt for jobcentermedarbejdere løbende at læse op på reglerne, hvilket tager tid og ressourcer i en samtalepakket hverdag (kendskabs- og prioriteringsbarriere).

For alle ordningerne gælder det, at den enkelte jobcentermedarbejders tidsforbrug falder i flere forskellige faser, inden et kursus er bevilget. Analysen finder, at det er i vejledningsfasen samt i tilmeldings- og bevillingsfasen, at jobcentermedarbejderne bruger mest tid og oplever processerne som "tunge". Årsagerne til det relativt store tidsforbrug i disse to faser gennemgås nedenfor.

Vejledningsfase har ofte flere samtaler

De primære barrierer i vejledningsfasen, der fører til øget tidsforbrug og forsinkelse i opstart, er:

- Medarbejderne i alle jobcentre pointerer, at alle forløb for borgere er forskellige/individuelle, men at der i størstedelen af sagerne skal flere samtaler til, før den ledige påbegynder en uddannelse eller opkvalificering.
- Hvis ikke den ledige selv har gjort forarbejdet og præsenterer et specifikt kursusønske, kan vejledningen typisk ikke klares inden for en enkelt samtale.
- Uddannelse er ét af mange emner, der bliver drøftet i borgersamtalerne, som typisk varer 30-45 minutter. Der er mange informationer, som skal gives til borgerne ved første samtale i ledighedsforløbet – både om uddannelsesmuligheder, rådighedsregler, virksomhedsrettet tilbud osv. Mange medarbejdere peger på, at der er en tendens til overinformation af de ledige, som gør, at uddannelsesmulighederne drukner lidt og skal bringes på banen igen ved de kommende samtaler for at vække mange borgeres interesse.

Tilmeldings- og bevillingsfase med mange skridt

På tværs af ordningerne opleves ressourceforbruget i tilmeldings- og bevillingsfasen af jobcentermedarbejderne ikke som omfattende, hvis en sag 'går glat'. At tingene 'går glat' vil sige, at alle informationer, der skal være i sagen og til bevillingen, nemt og hurtigt kan indhentes. I de tilfælde tager det administrative arbejde i forbindelse med tilmelding og bevilling cirka 15 minutter.

Det sker dog ofte, at 'noget går galt' i de mange procestrin. I sådanne tilfælde bliver tilmeldings- og bevillingsfasen noget mere ressourcekrævende og som oftest bidt op i mange bidder. Jobcentermedarbejderne angiver, at denne fase kan tage mellem 60 og 90 minutter, når en sag *ikke* går glat. Dertil kommer ventetid, der forsinker tilmeldingen. Årsager til, at "noget går galt", kan bl.a. være:

- Hvis virksomheder udfylder en blanket ufyldestående eller mangler at opgive oplysninger i VITAS, hvor jobcentermedarbejderne bliver nødt til at træffe virksomheden telefonisk (*VITAS bruges i forbindelse med voksenlærlingeordningen, men ved § 99 og opkvalificering inden for mangelområder skal virksomhederne udfylde andre blanketter*).
- Den ledige mister pludselig motivationen for uddannelse eller opkvalificering, hvorefter jobcentermedarbejderne skal have én eller flere samtaler med den ledige.
- Virksomheden eller uddannelsesinstitutionen tager ikke telefonen, hvorfor medarbejderne må vende tilbage på et andet tidspunkt mellem to samtaler.

- Kurser bliver aflyst eller udskudt, derfor skal kurset bevilges igen.
- Borgerens 'ansøgning' om et specifikt kursus/uddannelse skal behandles af jobcentermedarbejdere.
- Leder skal godkende kursusbevilling.

Det er vigtigt at holde sig for øje, at alt det administrative i forbindelse med ordningerne skal foregå for jobkonsulenten i en hverdag med gennemsnitlig fem samtaler pr. dag. Medarbejderne giver udtryk for, at det ikke efterlader meget tid til at ringe rundt og skaffe oplysninger, skrive i Min Plan osv. For nogles vedkommende foregår det administrative samlet på én dag om ugen, hvor enkelte jobcentre har prioriteret, at jobkonsulenterne ikke skal have samtaler.

"Der er mange administrative skridt: Blandt andet skal udbyder kontaktes med købsaftale, vi skal have oprettet jobplan (red. Min Plan), argumentation med borger osv." (jobcentermedarbejder)

"Det skal ikke være alt for administrativt bøvl at få registreret i alle mulige skemaer, sendt ind, godkendt. Det skal være nemt at gå til rent administrativt. Hvis det bliver for langhåret, så tager man nogle nemmere løsninger, der måske er dyrere for kommunen." (jobcentermedarbejder)

6 Seks ugers jobrettet uddannelse

Seks ugers jobrettet uddannelse er én af de ordninger, som jobcentermedarbejderne bruger oftest og har størst kendskab til. Analysen identificerer følgende tre hovedbarrierer, som alle knytter sig til regelgrundlaget:

1) Regelbarriere: Den nationale positivliste

Den største barriere udgøres ikke af intentionen med positivlisten, men derimod af udformningen af den 26 sider lange liste i pdf-format⁶. Følgende barrierer ved positivlisten fremhæves:

- Uoverskuelig (mere end 900 kurser listet op). Særligt en barriere for, at borgeren selv kan finde relevante kurser.
- PDF-versionen er ikke klikbar (den dynamiske version på star.dk har de fleste ikke kendskab til).
- Ikke tydeligt markeret, hvad der er nyt ved de årlige opdateringer (f.eks. med en stjerne).

2) Regelbarriere: Den administrative procedure knyttet til ordningen

Når en ledig ønsker at gøre brug af ordningen, skal a-kassen udfylde en fysisk blanket (AR237), som skal underskrives af både uddannelsesinstitutionen, borgeren, a-kassen og jobcentret. Dette opleves som en meget tidskrævende og snørklet administrativ proces.

De administrative skridt ifm. AR237

Den ledige og uddannelsesinstitutionen udfylder og underskriver blanketten, hvorefter uddannelsesinstitutionen attesterer, at den ledige er optaget på kurset. Den ledige eller uddannelsesstedet fremsender eller afleverer herefter attesten til a-kassen, som attesterer, at den ledige opfylder betingelserne, hvorefter a-kassen videresender blanketten til jobcentret, som skal afgive et betalingstilsagn til uddannelsesinstitutionen. Når jobcentrene modtager AR237, tjekker – typisk en administrativ medarbejder – om borgeren er ledig, har bopæl i kommunen, har samtaler eller andre tilbud for herefter at lave en fritagelsesregistrering og oprette et tilbud i fagsystemet. Hvis der er huller i borgerens kursusforløb – f.eks. hvis der ikke er undervisning om fredagen – skal medarbejderen oprette flere aktiviteter i sagsystemet for samme kursus.

3) Regelbarriere: Karensperioden

Nogle jobcentermedarbejdere vurderer, at reglen om karensperioden⁷ skaber en unødigt barriere og gør det besværligt for både jobcentermedarbejder og den ledige. Karensperioden på 5 uger, som betyder, at borgere først kan påbegynde et godkendt kursus efter 5 ugers sammenlagt ledighed regnet fra ledighedens indtræden, opleves som en unødigt begrænsning (enkelte kurser på positivlisten er undtaget). Dette fører i nogle tilfælde til en forlængelse af ledighedsperioden.

Nedenstående procesfigur viser, hvor barriererne kommer til udtryk i jobcentermedarbejdernes arbejde med ordningen i forhold til en borger.

Beskrivelse af ordningen

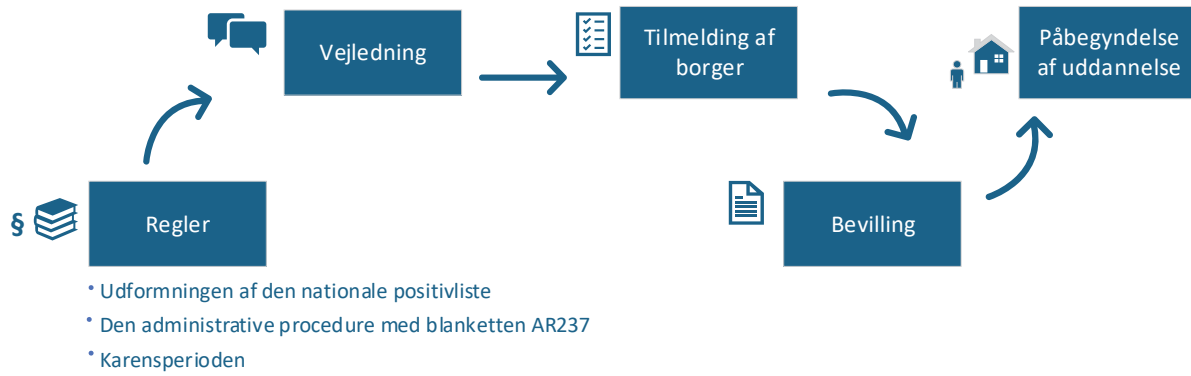
Ledige, der er dagpengeberettigede, har *ret til* efter eget valg at deltage i op til seks ugers sammenlagt jobrettet uddannelse, hvis personen ikke har en erhvervsuddannelse eller en videregående uddannelse, der overstiger erhvervsakademiniveau. Ledige kan vælge uddannelse inden for én erhvervsgruppe, som fremgår af den nationale positivliste, som udmeldes af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR).

Jobcentret har en vejledende rolle og afholder udgifterne, mens a-kassen også har en vejledende rolle og godkender bevillingen.

⁶ Den nationale positivliste er for nylig blevet opsat i en dynamisk visning på star.dk, så den er i samme visning som de regionale positivlister.

⁷ Bekendtgørelse om 6 ugers jobrettet uddannelse til forsikrede ledige, § 3: "6 ugers jobrettet uddannelse kan tidligst påbegyndes efter 5 ugers sammenlagt ledighed og skal være afsluttet inden for de første 9 måneders sammenlagt ledighed for personer, der er fyldt 25 år, og inden for de første 6 måneders sammenlagt ledighed for personer, der ikke er fyldt 25 år."

Figur 7: Barrierernes placering i processen for seks ugers jobrettet uddannelse



7 Puljen til kurser der overstiger seks uger

Det generelle billede blandt jobcentrene er, at de kun i meget begrænset omfang bruger *puljen til kurser der overstiger seks uger*. De to primære barrierer er:

1) Regelbarriere: Procedure i forbindelse med ansøgning om tilskud fra puljen

Den lave anvendelse af ordningen hænger bl.a. sammen med en administrativ tung ansøgningsprocedure. Det kræver et tilsagn fra AMK via STAR's tilskudsportal, hver gang ordningen bruges, og de mange administrative trin heri oplever jobcentermedarbejderne som unødvendigt 'bureaukratiske'.

2) Kendskabs- og prioriteringsbarriere: Lavt kendskab ift. vejledning og tilmeldingsprocedure

Der er en lav grad af kendskab blandt jobcentermedarbejderne til puljens eksistens, til formålet med puljen og til de muligheder, puljen giver. Den lave grad af kendskab til ordningen hænger til dels sammen med, at langt de fleste kurser på positivlisten kan afvikles inden for seks uger, fordi uddannelsesinstitutioner ofte tilpasser deres kursusudbud til seks ugers jobrettet uddannelse. Derfor er det sjældent, at den enkelte jobcentermedarbejder støder på tilfælde, hvor det er nødvendigt at bevillige udover de seks uger. Derudover hænger det lave kendskab sammen med puljens størrelse, som betyder, at hver kommune kun kan få et meget lille beløb. Derfor benytter den enkelte medarbejder sjældent ordningen.

Beskrivelse af ordningen

Puljen til kurser over seks ugers varighed har til formål at yde tilskud til jobcentrenes køb af kurser på positivlisten, som indgår i et uddannelsesforløb, der overstiger en varighed på seks uger. Kommunen skal søge særskilt om tilskud for hvert enkelt forløb til en ledig.

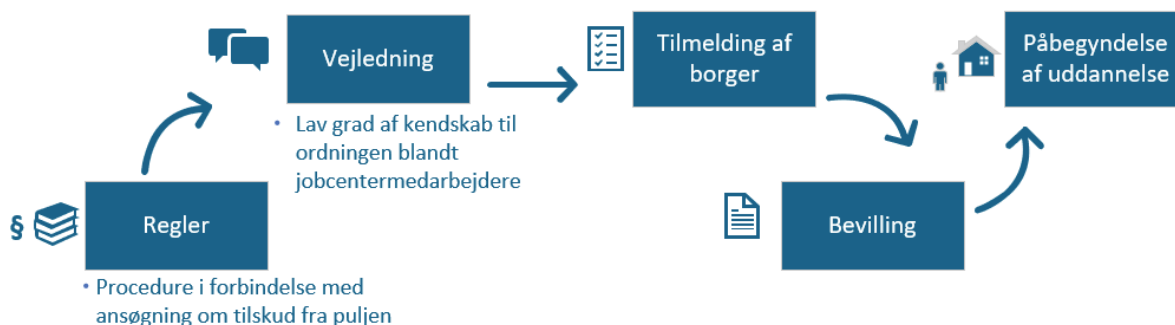
Puljen administreres af arbejdsmarkedskontor Midt-Nord og var til og med 2018 på 5,1 mio. kr. årligt. Puljen er i 2019 reduceret til ca. 2. mio. kr.

Ansøgningsprocedure for jobcentermedarbejdere til puljen til kurser der overstiger seks uger

Det kræver et tilsagn fra AMK via STAR's tilskudsportal at bruge ordningen. Her skal en ansøgning printes ud, udfyldes med projektperiode, borgerens navn, AMU-koder og titel, pris mv., samt underskrives og scannes ind. På tilskudsportalen vedlægges den indscannede ansøgning, og supplerende og gentagne oplysninger udfyldes. Hvis tilskuddet bevilges, modtager jobcentret et tilsagn på tilskudsportalen, som de herefter aktivt skal acceptere, at de ønsker at modtage.

Typisk foregår processen således, at borgeren starter på kurset, inden bevillingen er gået igennem. Der er ofte ikke tid til at vente på bearbejdningen af ansøgningen, hvis borgeren skal nå med på holdets opstart. Hvis ansøgningen ikke går igennem hos AMK, bevilliger jobcentrene det selv via andre ordninger, f.eks. vejledning og opkvalificering, § 32 (1,1).

Figur 8: Barrierernes placering i processen for puljen til kurser der overstiger seks uger



8 Den regionale uddannelsespulje

Jobcentermedarbejdernes generelle opfattelse af *den regionale uddannelsespulje* er, at den er relativt enkel at arbejde med, og langt de fleste oplever, at ordningen fungerer til behovet og formålet. De primære barrierer, som er identificeret i relation til ordningen, knytter sig til:

1) Regelbarriere: De regionale positivlister

Jobcentermedarbejderne er glade for intentionen med positivlisterne, men analysen identificerer tre primære barrierer ved den nuværende udformning og udmøntning af de regionale positivlister:

- I tråd med positivlisten for seks ugers jobrettet uddannelse udgør selve udformningen en barriere for jobcentermedarbejderne. For det første er listerne lange og opleves uoverskuelige både for jobcentermedarbejderne og ikke mindst for borgerne. Desuden bruger mange ikke den dynamiske visning af positivlisten. Derfor oplever de, at det ikke er muligt at klikke på positivlistens oplyste kurser og springe direkte til de udbydere, som måtte udbyde dem.
- For det andet oplever mange medarbejdere, at de regionale positivlister ikke altid synes at afspejle aktualiteten i behovet på arbejdsmarkedet, eftersom de bl.a. bygger på Arbejdsmarkedsbalancen, hvor data er mindst et halvt år gamle.
- For det tredje opleves opdelingen i otte regionale positivlister som hæmmende for de lediges mobilitet i forhold til søgeradius. Fx betragtes Sjælland af de fleste ledige og jobcentermedarbejdere som én pendlingsregion, men opdelingen i to regionale positivlister begrænser mulighederne for at opkvalificere til virksomhedernes behov i 'den anden region'. Et eksempel er ledige, der bor i Næstved og har fundet arbejde i København. Det kræver et specifikt kursus, der står på hovedstadens liste, men ikke på Sjællands liste. Det kan gøre det vanskeligere for den ledige i Næstved at få jobbet i København. Det gælder også andre steder i landet, hvor fx nabokommuner kan have forskellige positivlister.

2) Lokal administrativ barriere: Jobcentrenes bevillings- og købsprocedure

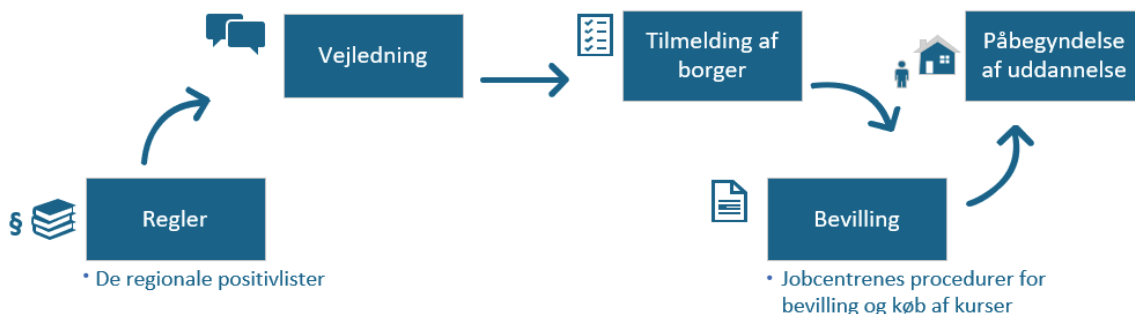
I analysen er der identificeret en vis forskellighed i jobcentrenes bevillingsprocedure. I nogle jobcentre har jobcentermedarbejderne beføjelser til at bevilge kurser på den regionale positivliste, mens det kræver ledelsesmæssig involvering i andre jobcentre – og dermed en længere proces. Desuden er der forskel på, om der er krav om en skriftlig ansøgning fra borgeren eller ej. Nogle jobcentermedarbejdere oplever til tider den interne bevillingsprocedure, udfyldelse af Min Plan og udarbejdelse af købskontrakt som ret tidskrævende.

Beskrivelse af ordningen

Den regionale uddannelsespulje skal understøtte, at dagpengemodtagere kan få korte uddannelsesforløb fra første ledighedsdag. Puljen er på ca. 100 mio. kr. årligt, der fordeles mellem kommunerne, som kan få dækket 80 % af driftsudgifterne til køb af uddannelse fra de regionale positivlister.

Uddannelserne, som kommunerne kan få dækket, skal fremgå af den regionale positivliste for det RAR-område, som kommunen er beliggende i. De otte regionale positivlister opdateres hvert halve år.

Figur 9: Barrierernes placering i processen for Den regionale uddannelsespulje



9 Vejledning og opkvalificering

I gennemgangen af ordningen, *vejledning og opkvalificering*, er det overordnede billede, at jobcentermedarbejderne i det store hele oplever, at ordningen fungerer og er nem at administrere. Følgende barrierer er dog identificeret:

1) Regelbarriere: Varighedsbegrænsning (LAB § 34 og § 36)

Varighedsbegrænsningen opleves af jobcentermedarbejderne som en u hensigtsmæssig og unødigt barriere, der i flere tilfælde forlænger borgernes ledighed.

Beskrivelse af ordningen

Ordningen om vejledning og opkvalificering – (LAB § 32 stk. 1, nr. 1) – giver jobcentrene mulighed for at bevillige ordinære uddannelsesforløb til alle forsikrede ledige, uanset alder og uddannelsesbaggrund, i hele ledighedsperioden, dog højst seks uger i løbet af de første 26 uger, jf. varighedsbegrænsningen begrænset af varighed (LAB § 34 og § 36). Med Aftale om en forenklet beskæftigelsesindsats bliver varighedsbegrænsningen dog fjernet fra 1/7 2019.

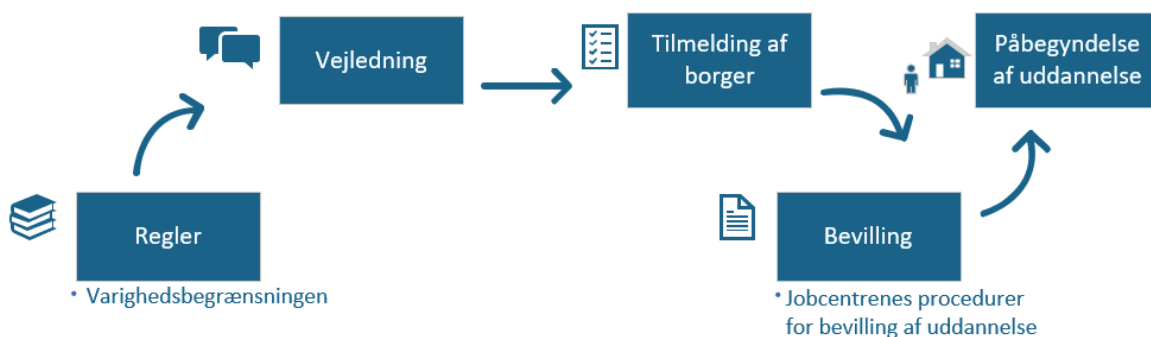
Dagpengemodtagere under 30 år, som har en erhvervskompetencegivende uddannelse, og dagpengemodtagere over 30 år kan i de første seks måneders ledighed kun få tilbud om vejledning og opkvalificering i op til seks uger, medmindre der er tale om danskundervisning, eller at danskundervisning indgår som en betydelig del af tilbuddet. Dette udgør en barriere i de tilfælde, hvor det vurderes relevant at bevillige et grundforløb via ordningen til ledige med henblik på en voksenlærlingeplads. Her kan grundforløbet tidligst igangsættes efter 20 uger, hvilket er u hensigtsmæssigt for både borgere og virksomheder. Denne varighedsbegrænsning bliver fjernet fra 1/7 2019, jf. faktaboksen.

2) Lokal administrativ barriere: Lokale bevillingsgrænser og processer

Også ifm. vejledning og opkvalificering er der forskel på jobcentrenes bevillingsprocedure og den lokale politiske og administrative prioritering af ordningen. Disse kan i sig selv udgøre forskellige barrierer.

- Fx er der forskel på, hvorvidt jobcentrene bevilliger borgeren et grundforløb, som kan være det nødvendige skridt for borgeren til at blive voksenlærling hos en virksomhed.
- I nogle jobcentre kan medarbejdere bevillige kortere kurser op til et vist beløb via ordningen, før lederen skal inddrages, mens lederen i andre jobcentre er involveret i alle bevillinger med henblik på at sikre ensartethed. I nogle kommuner er der desuden retningslinjer for, at virksomhedspraktik inden for området skal være afprøvet, samt at der skal foreligge en forhånds aftale om læreplads hos en virksomhed.
- Endelig udgør den lokale budgetramme også en naturlig barriere for kommunernes bevillingsprocedure og vurdering. I flere kommuner er det dog en mere principiel beslutning, at man ikke bevilliger grundforløb til borgere, hvis der er tale om en SU-berettiget uddannelse, eller hvis man ønsker, at virksomhederne, som har jobbet, skal tage et medansvar for, at den ledige får et grundforløb.

Figur 10: Barrierernes placering i processen for Vejledning og opkvalificering



10 Læse-, skrive- og regnekursus

Det generelle billede er, at ordningen, læse-, skrive- og regnekursus, er velfungerende både i forhold til vejledning og administration. De tre identificerede barrierer knytter sig til:

1) Borgermotivationsbarriere: Manglende motivation for test

Hvor ordningen vurderes relevant for en borger, er denne ofte ikke motiveret for at tage testen og deltage i undervisning. Det skyldes typisk, at de har dårlige skoleerfaringer med sig i bagagen, og at de ikke kan se brugbarheden af ordningen i forhold til de konkrete funktioner, de skal bestride på for eksempel en byggeplads. Denne gruppe med behov for læse-, skrive- og regnekurser skiltes med andre ord ikke med, at de har behovet. Desuden oplever de ledige i den nuværende gunstige konjunktursituation generelt at have relativt let ved at komme tilbage i ufaglært og faglært beskæftigelse, hvilket gør motivationen for test og kursus er lille.

Beskrivelse af ordningen

Personer, der på baggrund af test for læse-, skrive-, regnevanskeligheder eller ordblindhed har behov for læse-, skrive-, regne- eller ordblindkursus, har ret til tilbud herom.

Der er i dag forskellige særregler, som skaber undermålgrupper alt efter uddannelsesbaggrund og alder, men disse falder bort med initiativet "Ens regler for læse-, skrive- og regnekursus og test" som en del af Aftale om forenklet beskæftigelsesindsats.

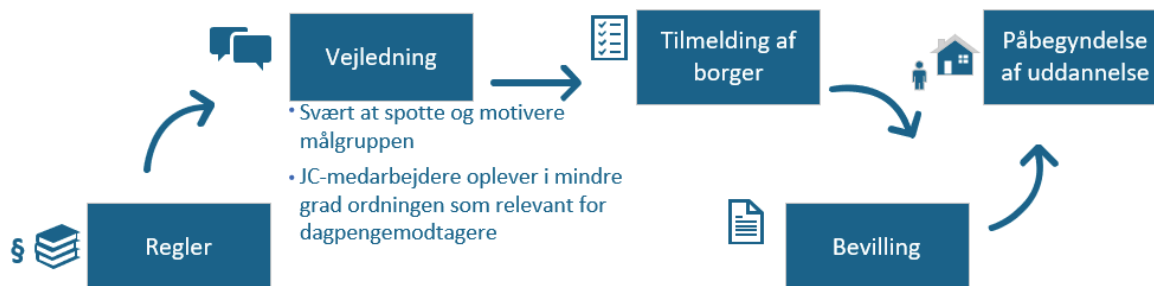
2) Kendskabs- og prioriteringsbarriere: Manglende understøttelse til at spotte de ledige med behovet

I forlængelse af ovenstående manglende motivation hos de ledige påpeger mange jobcentermedarbejdere en barriere i, at det kan være vanskeligt at spotte de ledige, som har behov for læse-, skrive- og regnekurser. Fx er det ofte denne gruppe, der ikke har oprettet et CV, hvorfor skrivevanskeligheder ikke bliver tydelige. Jobcentermedarbejderne efterspørger et nationalt screeningsværktøj for behovet, der kunne hjælpe med at spotte fx ordblindhed.

3) Kendskabs- og prioriteringsbarriere: Dagpengemodtagere som en del af målgruppen

Desuden fremhæver flere jobcentermedarbejdere, at læse-, skrive-, regnekurser harmonerer dårligt med den umiddelbare opfattelse af dagpengemodtagere som en ressourcestærk gruppe. Ordningen opleves som mere relevant for kontanthjælpsmodtagere, som også er i målgruppen. Dette gør, at ordningen kan glide lidt i baggrunden for forsikrede ledige.

Figur 11: Barrierernes placering i processen for Læse-, skrive- og regnekursus



11 Ret til realkompetencevurdering (RKV)

Det generelle billede er, at jobcentermedarbejderne oplever, at RKV fungerer godt. Jobcentrenes rolle er primært at betale uddannelsesinstitutioner for vurderingen og eventuelt tage stilling til bevilling, hvis borgeren ikke er berettiget. De fleste jobcentermedarbejdere opfordrer borgere til at få foretaget en vurdering med henblik på at få papir på deres kompetencer – også i tilfælde, hvor borgere ikke nødvendigvis har ret til at få foretaget en vurdering. De primære barrierer er:

Beskrivelse af ordningen

Ordningen om realkompetencevurdering (RKV) er en ret til en individuel vurdering af personers kompetencer ift. en bestemt uddannelse. RKV udarbejdes ud fra personens erfaring fra tidligere arbejde og uddannelse og anvendes til at tilrettelægge et uddannelsesforløb.

Ufaglærte ledige over 30 år har ret til realkompetencevurdering, mens andre ledige har mulighed for det.

1) Lokal administrativ barriere: Varierende formater på RKV

Nogle jobcentermedarbejdere oplever, at formatet og formen på den udarbejdede vurdering, som de modtager fra uddannelsesinstitutionerne, varierer. Dette gør ifølge flere det videre arbejde med RKV'en forvirrende og øger tidsforbruget med at læse dem og udtrække nøgleinformationer.

2) Lokal administrativ barriere: Ventetid

Flere jobcentermedarbejdere har oplevet, at der kan være ventetid for borgeren ift. at få foretaget en RKV på en uddannelsesinstitution. De fleste oplever en positiv udvikling mod kortere ventetider og for det meste en tilfredsstillende ventetid i dag, ligesom det er fundet i evalueringen af puljen til uddannelsesløft (Discus og Epinion, juni 2018).

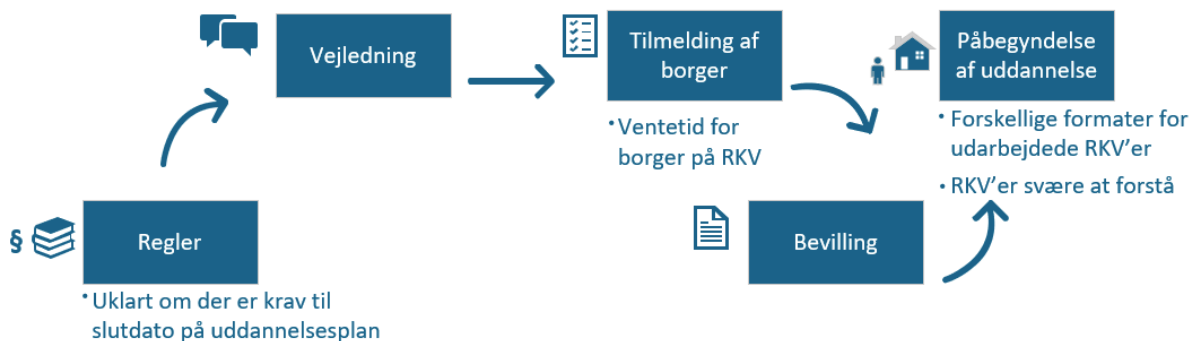
3) Lokal administrativ barriere: Uddannelsesinstitutionerne er ikke altid klar over behovet for en slutdato

Det fremhæves flere steder som en barriere, at det ikke er klart, om der er et krav om, at uddannelsesinstitutionerne skal lave en uddannelsesplan med slutdato på, som skal bruges i forbindelse med uddannelsesløft. Det er noget, jobcentrene arbejder på at få de lokale uddannelsesinstitutioner til at forstå vigtigheden af, og de fleste steder er der fremgang på dette punkt.

4) Kendskabs- og prioriteringsbarriere: RKV'er kan være svære at tyde

De fleste jobcentermedarbejdere støder på RKV'er, som de har svært ved at forstå på grund af deres manglende viden om fagtermer og snitflader til Lov om Erhvervsuddannelser. F.eks. kræver terminologien og opdelingen i forskellige trin i erhvervsuddannelserne en relativt høj grad af viden om både beskæftigelses- og uddannelsesområdet.

Figur 12: Barrierernes placering i processen for Ret til realkompetencevurdering (RKV)



12 Puljen til uddannelsesløft

Det oplevede billede af ordningen, *puljen til uddannelsesløft*, er i tråd med Discus og Epinions evaluering af puljen til uddannelsesløft fra juni 2018. Jobcentermedarbejderne har kendskab til ordningen og fokus på at bringe den i spil for den ledige. De største udfordringer i ordningen er ligeledes i tråd med evalueringen af puljen til uddannelsesløft, hvor de er uddybet nærmere. Barriererne fremhæves som:

1) Borgermotivationsbarriere: Vejledning og motivering af ledige

Jobcentermedarbejderne oplever en række faktorer hæmmer de lediges motivation for takke ja til et uddannelsesløft. Det er dels faktorer hos ledige selv så som livssituation, økonomi og tidligere oplevelser af uddannelsessystemet. Derudover er det eksterne faktorer, særligt de positive konjunkturer giver de ledige gode muligheder for at finde et ufaglært job i stedet for at tage et uddannelsesløft.

2) Lokal administrativ barriere: Sammensætning af kort, attraktiv, individuel uddannelsesplan

Barrierer ved sammensætning af en kort, attraktiv, individuel uddannelsesplan:

- Manglende hurtig udarbejdelse af RKV
- Udarbejdelse af en forståelig individuel uddannelsesplan, som kan afvikles over en kort periode
- Manglende start- og sluttidspunkter i uddannelsesplanerne
- Huller i uddannelsesforløbet strækker uddannelsen over en lang periode.

3) Regelbarriere: Konkrete regler spiller ikke sammen med øvrige ordninger og lovgivning

- Stort set alle jobcentermedarbejdere fremhæver, at det er en udfordring, at 4/5 af uddannelsen skal færdiggøres inden for dagpengeperioden. Det stiller krav til, at jobcentre tidligt spotter de relevante borgere, og at borgerne fra starten af deres ledighedsperiode er motiveret til at tage en uddannelse. Ellers er det for sent.
- Derudover fortæller flere jobcentermedarbejdere, at muligheden i forsøgsperioden 2017-2019 for, at ledige, der allerede har et trin i en erhvervsuddannelse, har mulighed for at bygge ovenpå dette trin med enten endnu et trin eller speciale inden for samme erhvervsuddannelse, er positiv. Det er dog en udfordring, at det trin, man bygger ovenpå, skal være færdiggjort i 18 måneder eller mere, inden man kan påbegynde et uddannelsesløft. Det giver ifølge jobcentermedarbejderne ventetid for borgerne og opleves som uhensigtsmæssigt set fra virksomhedernes side. Samtidig er det helt generelt en udfordring, at erhvervsuddannelserne under Undervisningsministeriet bevæger sig væk fra at trininddele erhvervsuddannelserne, mens dele af reglerne for uddannelsesløftet bygger på, at man kan tage enkeltstående trin. Forskellen betyder i praksis bl.a., at uddannelsesudbuddet begrænses, fordi nogle uddannelser ikke er trinopdelt.
- Dertil kommer, at flere jobcentermedarbejdere finder positivlisten ugennemsigtig. Lokalt kan jobcentermedarbejderne ikke se sammenhængen mellem de uddannelser på positivlisten, der giver 100 %, og den konkrete mangel på arbejdskraft. Dertil kommer, at forsøget med de 100 % på nogle uddannelser ifølge jobcentermedarbejderne kan have en uhensigtsmæssig effekt på motivationen, da borgere bliver skuffede

Beskrivelse af ordningen

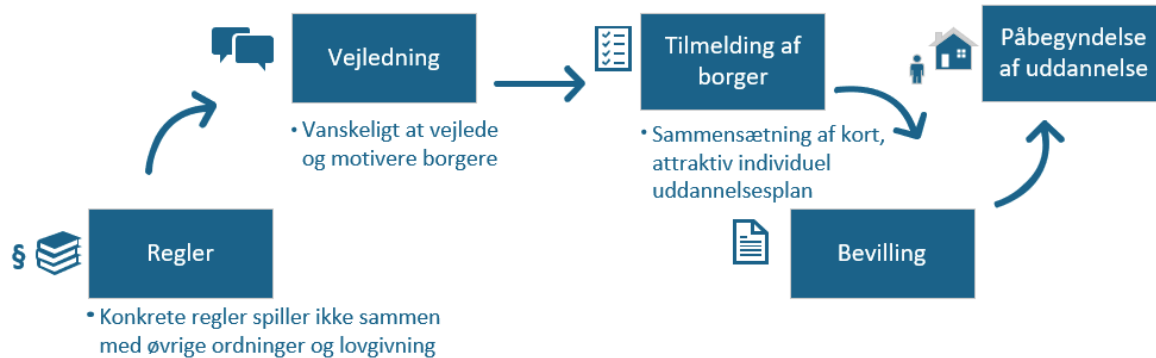
Puljen til uddannelsesløft er en pulje på ca. 100 mio. kr. målrettet ledige dagpengemodtagere over 30 år, som enten er ufaglærte eller faglærte med en forældet uddannelse.

Puljen er fordelt som tilsagn til kommunerne og har til formål at bygge ovenpå den lediges eksisterende erfaringer, kurser og tidligere uddannelse med en individuel uddannelsesplan og give mulighed for at tage en erhvervsuddannelse og dermed blive faglært.

over ikke at være berettiget til at få 100 % på deres uddannelse og føler, at de må 'nøjes' med 80 % af deres dagpengesats.

- Endelig pointerer jobcentermedarbejderne, at det ikke giver mening i praksis, at der er forskellig aldersbegrænsning på uddannelsesløft og voksenlærlinge. Som reglerne er indrettet nu, kan man starte på en voksenlærlingeordning på en virksomhed som 25-årig, mens man skal være 30 år for at starte på et uddannelsesløft. Dette er svært at forstå for både borgere og virksomheder.

Figur 13: Barrierernes placering i processen for Uddannelsesløft



13 Voksenlærlingeordningen

Voksenlærlingeordningen opleves af de fleste jobcentermedarbejdere som en virksomhedsrettet ordning, der primært hører under virksomhedskonsulenternes ansvarsområde. Ordningen opleves forenklet med forsøgsordningen, men på trods af dette er der stadig identificeret væsentlige barrierer:

1) Kendskabs- og prioriteringsbarriere: Løbende ændringer har skabt forvirring

De løbende ændringer af reglerne har skabt forvirring om, hvad der er de gældende regler. Den største kompleksitet i ordningen i dag er for jobcentermedarbejderne at fortolke på baggrund af lovgivningen, hvornår voksenlærlingeperioden starter. Det er ikke helt klart, om det er ved foretagelse af RKV, ved grundforløb eller ved indgåelse af uddannelsesaftale. Desuden pointerer nogle jobcentermedarbejdere, at de forskellige tilskudstakster, afhængigt af ledighed, er med til at vanskeliggøre administrationen, samt at det ikke er gennemslagskraftigt for virksomhederne.

2) Regelbarriere: Varighedsbegrænsningen en barriere for bevilling af grundforløb

Virksomheder ønsker ofte, at de ledige allerede har et grundforløb, inden de starter som voksenlærlinge, da virksomhederne ellers skal undvære voksenlærlingene i det meste af det første halve år. Her er varighedsbegrænsningen i LAB § 34 en udfordring, da den betyder, at jobcentret først kan bevilge et grundforløb til borgere efter seks måneder, hvilket er utilfredsstillende for både borgere og virksomheder. Varighedsbegrænsningen i § 34 bliver dog fjernet fra 1. juli 2019 med aftalen om en forenklet beskæftigelsesindsats.

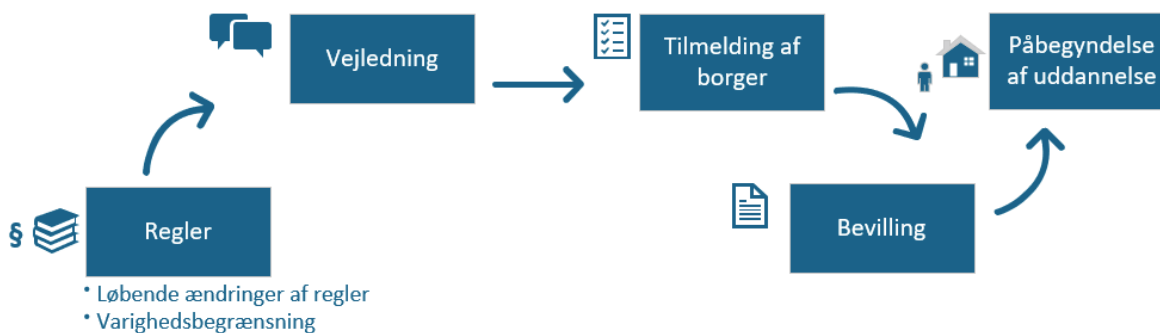
Beskrivelse af ordningen

Voksenlærlingeordningen er en mulighed for, at en ikke-faglært person over 25 år kan gennemføre et lærlingeforløb med skiftevis skole- og praktikperioder som ansat i en virksomhed, der til gengæld modtager et tilskud.

Fra den 1. april 2018 trådte en ny forsøgsordning i kraft med henblik på at forenkle ordningen. Forsøgsordningen forlænges fra 1. januar 2019 og frem til, at den nye LAB træder i kraft.

Fra d. 1. juli 2019, hvor den nye LAB træder i kraft, vil forsøgsordningen i det store og hele videreføres.

Figur 14: Barrierernes placering i processen for Voksenlærlingeordningen



14 Opkvalificering ved ansættelse (§ 99)

Opkvalificering ved ansættelse (§ 99) er én af de ordninger, som færrest jobcentermedarbejdere har kendskab til og anvender. De primære barrierer er:

1) Kendskabs- og prioriteringsbarriere: Ordningen er primært relevant for virksomheder

Det særlige ved § 99 er, at opkvalificeringen – modsat de andre ordninger – skal ske, når den ledige er startet i job – og ikke forud for ansættelse. Denne omvendte logik medfører, at mange jobcentermedarbejdere ikke har kendskab til den og sjældent bringer den i spil. Nogle jobkonsulenter mener primært, at den er relevant for virksomhedskonsulenter som et tilbud, når de er ude at besøge virksomheder.

Beskrivelse af ordningen

Opkvalificering ved ansættelse (§ 99) giver jobcentrene mulighed for at give tilskud til opkvalificering af borgere i forbindelse med ansættelse på ordinære vilkår.

Tilskuddet bevilges efter en konkret vurdering i jobcentret, og det er en betingelse, at opkvalificeringen ligger ud over, hvad arbejdsgiveren forudsættes at give fx i form af oplæring i konkrete arbejdsfunktioner.

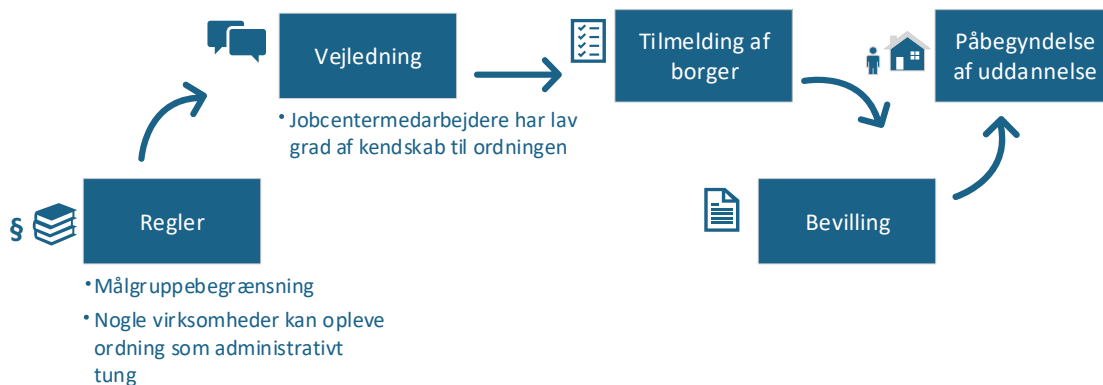
2) Regelbarriere: Krav til forudgående ledighed

Begrænsningen om et krav om 12 måneders ledighed forud for ansættelsen gør, at jobcentermedarbejderne vurderer, at ordningen kun i få tilfælde er relevant at bringe i spil (dog er der undtagelser hertil, fx seks måneder for personer under 30 år eller personer med risiko for langtidsledighed).

3) Regelbarriere: Virksomhederne mindre villige til administrationen

Ordningen kræver en ansøgning fra virksomheden om dækning af udgifter til kurset og en administrativ behandling og vurdering af, om ordningens betingelser er opfyldt, hvilket især for virksomheder opleves som ressourcekrævende og administrativt tungt. En del virksomheder er som en direkte konsekvens heraf villige til selv at betale for den nødvendige opkvalificering, hvis de mener at have ansat den rigtige medarbejder.

Figur 15: Barrierernes placering i processen for Opkvalificering ved ansættelse (§ 99)



15 Opkvalificering inden for mangelområder

Det generelle billede er, at jobcentermedarbejderne har et lavt kendskab til ordningen. Ordningen anvendes i praksis i jobcentrene ofte i forbindelse med projekter, hvor et jobcenter har udpeget et mangelområde og screenet en gruppe borgere til opkvalificering i et særligt tilrettelagte brancheforløb. Derudover er det i mange jobcentre primært virksomhedskonsulenterne, som har ansvar for ordningen, f.eks. kampagne til virksomheder. De primære barrierer for ordningen er:

Beskrivelse af ordningen

Opkvalificering inden for mangelområder er en pulje på i alt 37 mio. kr. over en treårig periode (2017-2019) til alle kommuner med det formål at udvide mulighederne for opkvalificering af ledige inden for stillingsbetegnelser med rekrutteringsudfordringer.

Puljen er udmøntet via tilsagn til kommunerne, som kan anvendes til opkvalificering af ledige med en hensigtserklæring om ansættelse fra en arbejdsgiver til en stilling med rekrutteringsudfordringer på de regionale Arbejdsmarkedsbalancer.

1) Kendskabs- og prioriteringsbarriere: Overlap med øvrige ordninger

Kendskabet til puljen til opkvalificering inden for mangelområder er meget begrænset. Det hænger sammen med, at det er en treårig forsøgsordning (startede i 2017), og at medarbejderne i en travl hverdag skal sætte sig ind i nye regler, betingelser og tilsagn, snitfladen til § 99 og puljens størrelse (typisk 80.000 kr. til en kommune om året). Derudover er flere jobcentermedarbejdere ikke klar over, at det er en selvstændig ordning, da den overlapper med flere af de øvrige ordningers fokus på virksomhedernes behov for arbejdskraft.

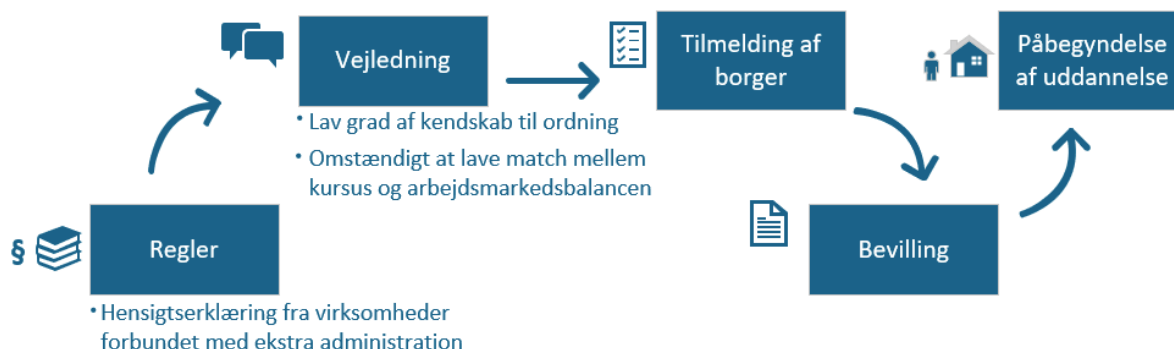
2) Kendskabs- og prioriteringsbarriere: Kobling af viden

De jobcentermedarbejdere, der har anvendt puljen, oplever, at det er omstændeligt og kompliceret at lave det konkrete match mellem det enkelte kursus, som den ledige skal have, og mangelområde-kategorier på den regionale arbejdsmarkedsbalance ("omfattende mangel på arbejdskraft", "mangel på arbejdskraft" og "paradoksproblem").

3) Regelbarriere: Ekstra administration med hensigtserklæring fra virksomheder

Det kan være særligt omstændeligt at få virksomheder til at lave en skriftlig hensigtserklæring, hvor det konkrete kursus fremgår. Erklæringen fra arbejdsgiveren, når den er mulig at skaffe, kan omvendt være positiv, da den giver virksomheden en tilknytning til og en forpligtelse over for borgeren. Hvis en borger er i en situation, hvor ordningen kan komme i spil, bevilges kurset ofte via den regionale uddannelsespulje, fordi det er lettere at administrere for medarbejderne og ikke kræver direkte involvering af virksomheden i bevillingen. Det er muligt, fordi positivlisterne på den regionale uddannelsespulje ligesom puljen til opkvalificering inden for mangelområder er udarbejdet pba. Arbejdsmarkedsbalancen.

Figur 16: Barrierernes placering i processen for Opkvalificering inden for mangelområder



Bilag 1: Oversigt over uddannelsesordninger

Ordning	Ophæng	Positivlister/andre forbehold
Puljen til uddannelsesløft	Beskæftigelsesreformen (justeret med trepart II i en tre-årig forsøgsperiode)	En landsdækkende positivliste over uddannelser med mangel, der berettiger til 100 pct. dagpengesats.
Den regionale uddannelsespulje	Beskæftigelsesreformen	Otte regionale positivlister, der opdateres halvårligt.
Seks ugers jobrettet uddannelse	Beskæftigelsesreformen (tidligere seks ugers selvvalgt) (justeret med trepart II)	En landsdækkende positivliste, der opdateres årligt.
Puljen til kurser der overstiger seks uger	Beskæftigelsesreformen	Følger den landsdækkende positivliste for seks ugers jobrettet uddannelse.
Styrket voksenlærlingeordning	Beskæftigelsesreformen (justering af ordning) (justeret med "Aftale om en forenklet beskæftigelsesindsats")	Otte regionale positivlister.
Styrkede muligheder for at få læse-, skrive- og regnekurser	Beskæftigelsesreformen (justering af ordning)	-
Ret til realkompetencevurdering	Beskæftigelsesreformen	-
Vejledning og opkvalificering (§ 32, 1,1)	Aftale om "Flere i Arbejde" (FIA) fra 2002	-
Opkvalificeringsjob (§ 99)	Aftale om "Flere i Arbejde" (FIA) fra 2002	Opkvalificering i forbindelse med en ansættelse, hvis der foreligger en arbejdsgivererklæring fra virksomheden.
Pulje til opkvalificering inden for mangelområder	Trepart II	Opkvalificering i forbindelse med en ansættelse, hvis der foreligger en hensigtserklæring fra virksomheden om efterfølgende ansættelse inden for et fag, hvor der er mangel på arbejdskraft.

Kilde: Notat fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering

Bilag 2: Metoder og datagrundlag

Herunder præsenteres de enkelte metoder og dataindsamlingskilder, som er anvendt som grundlag for analysen.

Jobcenterbesøg

Formålet med jobcenterbesøgene var at tilvejebringe dybdegående og praksisnær viden om jobcentrenes administration af ordningerne. Konkret har BDO/LG/Pluss gennemført dybdegående casebesøg i 15 jobcentre i oktober og november 2018. Jobcentrene er udvalgt repræsentativt på: geografi, størrelse og forbrug af uddannelsesordningerne (tal for forbrug på puljen til uddannelsesløft, seks ugers jobrettet uddannelse og den regionale uddannelsespulje). I alt har 15 afdelingsledere og omkring 70 medarbejdere været involveret i dataindsamlingen på tværs af de 15 casebesøg.

Et metodisk opmærksomhedspunkt er, at jobcentermedarbejderne, der har deltaget på dagen, ikke har været repræsentativt udvalgt, men derimod udvalgt af den enkelte jobcenterleder. Ved størstedelen af jobcenterbesøgene har det været nogen af de fremmeste medarbejdere på uddannelsesindsatsen, som afdelingslederne har udpeget til at være til stede under casebesøget. Da disse medarbejdere formentlig har et bedre kendskab til ordningerne end kollegaerne, kan der være en bias i dataindsamlingsmetoden. Den potentielle bias er forsøgt opvejet af, at vi besøger 15 repræsentativt udvalgte jobcentre, hvormed det ikke er baseret på enkeltes udsagn. Samtidig har vi i fortolkningerne taget højde for den potentielle bias ved, at en stor del af jobcentrene har skullet pege på en barriere, for at vi har medtaget det som en væsentlig barriere i afrapporteringen. En potentiel bias af denne karakter udfordrer imidlertid ikke konklusionerne; for oplever de fremmeste medarbejdere barrierer, er det højst sandsynligt, at medarbejdere med mindre kendskab til og erfaring med ordningerne også vil støde på den samme barriere. For eksempel vil kendskabet til ordningerne i jobcentrene formodentlig være lavere, end hvad det indsamlede data umiddelbart viser.

På casebesøgene har følgende fire metoder været sat i spil i nævnte rækkefølge:

- **Lederinterview:** En times semistruktureret interview med afdelingslederen for forsikrede ledige. Temaerne for spørgeguiden for interviewet var: *Organisering, Lokal strategi og politisk prioritering, ledelse og styring, samarbejde med a-kasser og VEU-udbydere, viden og kompetencer, samt redskaber og værktøjer.*
- **Workshop med end-to-end kortlægning:** Tre timers workshop med udvalgte medarbejdere (2-7 medarbejdere afhængig af jobcenterets størrelse) med kortlægning af jobcentermedarbejdernes arbejdsgange med og uden borgere for de enkelte ordninger. Medarbejderne, der deltog, var hovedsagelig jobkonsulenter, derudover faglige ressourcepersoner for uddannelsesindsatsen, såfremt en sådan var uformelt eller formelt udpeget (fx uddannelsesambassadør). I hvert jobcenter er kortlagt 2-4 af ordningerne, afhængig af antal medarbejdere på workshoppen. Udover kortlægning af alle arbejdsopgaver i forbindelse med bevilling af uddannelse identificerede medarbejderne selv barrierer og drivere for at give uddannelse efter intentionen, samt estimer af tids- og ressourceanvendelse for de enkelte arbejdsopgaver.
- **Gruppeinterview med medarbejdere:** 1½ times semistruktureret gruppeinterview med 2-7 medarbejdere afhængig af jobcenterets størrelse. Temaerne for spørgeguiden for interviewet var: *Uddybning af barrierer fra workshoppen, vurdering af behov for uddannelse, kendskab til ordningerne, prioritering mellem ordningerne, positivlisterne, tilmelding til konkret uddannelse, opstart og gennemførelse af en konkret uddannelse, regler og bureaukrati, IT-understøttelse og værktøjer, instruktioner og værktøjer fra STAR, samt samarbejde på tværs.*
- **Observation af registreringer i fagsystem:** Denne metode er bragt i spil for at få en objektiv analyse af de administrative trin, der ligger i at lave uddannelsesbevilling og Min Plan i kommunernes fagsystemer.

Kommunerne bruger forskellige fagsystemer; derfor har formålet været at undersøge, hvorvidt der er visse administrative systemer lokalt, der er en barriere for at give uddannelse. Konkret har en konsulent overværet en bevilling af uddannelse og oprettelse af Min Plan med en tidsmåling og optælling af antallet af klik i fagsystemet.

Interviews med a-kasser

A-kassernes perspektiv på jobcentrenes administration af ordningerne og samarbejdet er inddraget i analysen, men ikke som et hovedelement. Derfor er det ikke et repræsentativt antal eller udsnit af a-kasserne, der er inddraget i analysen. Konklusionerne fra a-kasserne skal tages som udtryk for en tendens, men ikke det fulde billede af a-kassernes perspektiv. Dette skyldes, at analysen først og fremmest er en analyse af jobcentrene, men at fællessamtaler og vejledningspligten i a-kasserne har gjort det interessant at inddrage et antal a-kassers vinkel. Datagrundlaget for a-kasserne baserer sig på:

- Gruppeinterviews med a-kasser i henholdsvis Aarhus og København
- Seks telefoninterviews med a-kasser

Interviewene er gennemført som semistrukturerede interviews, og begge interviewformer er struktureret ud fra samme interviewguide med følgende temaer: *Uddannelse målrettet ledige med størst behov, uddannelsesordningerne, hvornår kommer uddannelsesordninger typisk i spil, samarbejdet med jobcentrene, tid og ressourcer, effektiv og succesfuld indsats, regler og bureaukrati, viden og kompetencer, positivlisterne, samt realkompetencevurdering.*

Interviews med uddannelsesinstitutioner

På lige fod med a-kasserne er uddannelsesinstitutionernes perspektiv inddraget gennem interviews. Ligeledes er der ikke tale om et repræsentativt datagrundlag for uddannelsesinstitutioner, men fem store kursus- og uddannelsesudbydere på tværs af landet er udvalgt til et telefonisk interview.

Interviewene er gennemført som semistrukturerede interviews med en interviewguide med udgangspunkt i følgende temaer: *Kendskab til uddannelsesordninger og intentionen ift. kursusudbud, samarbejdet med jobcentrene, kursusudbud og tilrettelæggelse, RKV og erfaringer med de specifikke uddannelsesordninger – herunder vejledning, tilmelding, afvikling og betaling af ordningerne.*