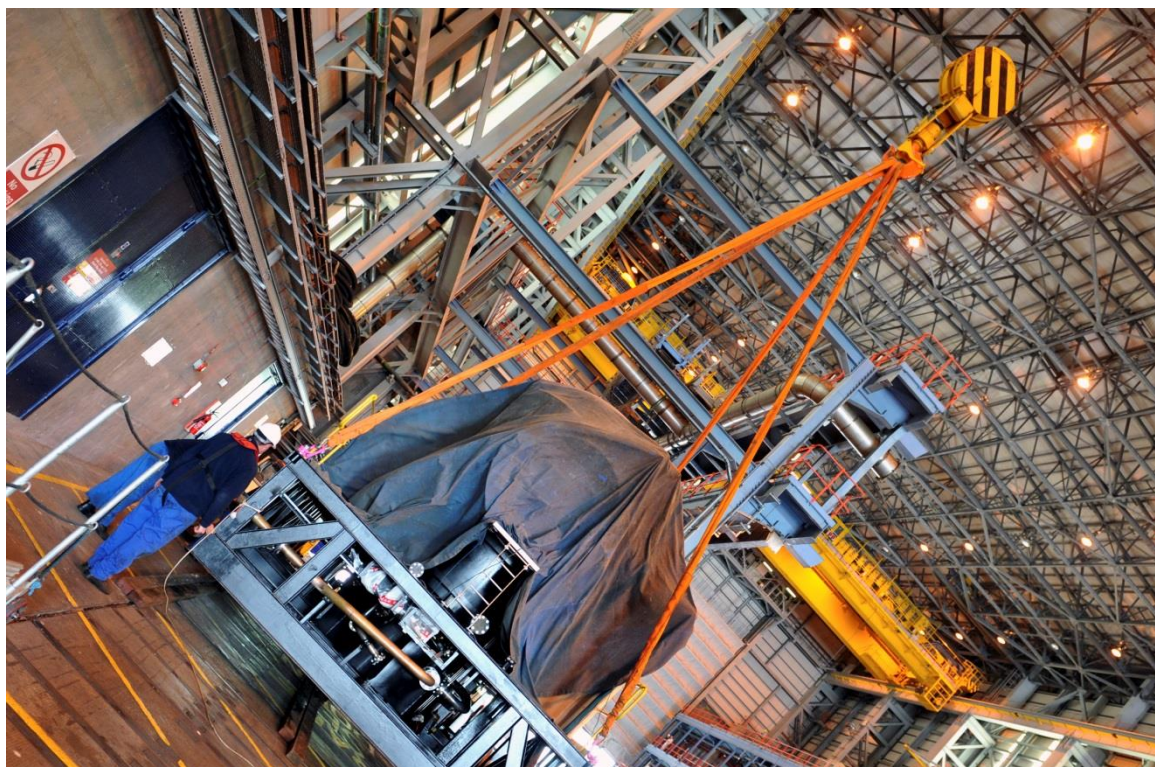


Til
**Arbejdsgruppen til betjening af
ekspertgruppen for voksen-, efter- og videreuddannelse**

Dokumenttype
Rapport

Dato
April 2017

ANALYSE AF BESKÆFTIGELSESSYSTEMETS BRUG OG EFTERSPØRGSEL AF VOKSEN- OG EFTERUDDANNELSE



EFTERSPØRGSEL AF VOKSEN- OG EFTERUDDANNELSE

INDHOLD

1.	SAMMENFATNING: BARRIERER OG MULIGHEDER	1
1.1	Hvilke systemmæssige barrierer dominerer i analysen?	1
1.2	Hvilke muligheder kan bidrage til at overkomme barrierer for de ledige?	4
2.	INDLEDNING	9
2.1	Baggrund og formål	9
2.2	Metode, datagrundlag og analysestrategi	9
2.3	Læsevejledning	11
3.	ANALYSENS GENSTANDSFELT	12
3.1	Afgrænsning af genstandsfelt	12
3.1.1	Målgruppe: Hvilke ledige er omfattet?	12
3.1.2	Uddannelser: Hvilke VEU-tilbud er inkluderet?	13
3.1.3	Supplerende afgrænsning	13
3.2	Hvad karakteriserer beskæftigelsessystemets efterspørgsel af voksen- og efteruddannelse til ledige?	14
4.	TEMA A: BESKÆFTIGELSESSYSTEMETS EFTERSPØRGSEL AF VOKSEN- OG EFTERUDDANNELSE	15
4.1	Strategiske tilgange til brug af VEU	15
4.1.1	Samlet vurdering – hypotese 1	15
4.1.2	Uddybende analyse	16
4.2	Hurtig opkvalificering eller opkvalificering med sigte på varig beskæftigelse	19
4.2.1	Samlet vurdering – hypotese 3	20
4.2.2	Uddybende analyse	21
4.3	Tilstrækkeligt kendskab til VEU-systemets muligheder for ledige	22
4.3.1	Samlet vurdering – hypotese 2	23
4.3.2	Uddybende analyse	23
4.4	Er der grupper af ledige, der i begrænset omfang får dækket deres behov for opkvalificering inden for rammerne af det nuværende VEU-system?	27
4.4.1	Samlet vurdering – hypotese 4	27
4.4.2	Uddybende analyse	27
4.5	Prisstruktur har begrænset betydning for beskæftigelsessystemets brug af VEU	31
4.5.1	Samlet vurdering – hypotese 5	31
4.5.2	Uddybende analyse	31
5.	TEMA B: UDBUDSSIDENS 'RESPONSIVITET' I FORHOLD TIL EFTERSPØRGSEL EFTER VEU-YDELSER	33
5.1	Udbuddet af kurser matcher i overvejende grad opkvalificeringsbehovet	33
5.1.1	Samlet vurdering – hypotese 6	33
5.1.2	Uddybende analyse	34
5.2	Aflysning af kurser er fortsat en barriere for de lediges opkvalificering	37
5.2.1	Samlet vurdering – hypotese 7	37
5.2.2	Uddybende analyse	38
5.3	Forskellige syn på VEU-systemets fleksibilitet	43
5.3.1	Samlet vurdering – hypotese 8	43
5.3.2	Uddybende analyse	43

5.4	Den geografiske dækning kan være en barriere – særligt for ikke-forsikrede ufaglærte	47
5.4.1	Samlet vurdering – hypotese 9	47
5.4.2	Uddybende analyse	47
6.	TEMA C: SAMMENHÆNGENDE INDSATSER OG MULIGHEDER FOR AT NEDBRYDE BARRIERER	50
6.1	Der samarbejdes om at sikre et helhedsorienteret blik på beskæftigelsesindsatsen, men kvaliteten i samarbejdet halter	50
6.1.1	Samlet vurdering – hypotese 10	50
6.1.2	Uddybende analyse	51
6.2	Mange aktører tyder ikke på at være en udfordring i forhold til vejledning af den ledige	55
6.2.1	Samlet vurdering – hypotese 11	55
6.2.2	Uddybende analyse	56
6.3	Styrket koordination og samarbejde kan sikre relevans af VEU-udbud	59
6.3.1	Samlet vurdering – hypotese 13 og 14	59
6.3.2	Uddybende analyse	60
6.4	Styrket samarbejde kan sikre oprettelse og gennemførelse af hold	63
6.4.1	Samlet vurdering – hypotese 15	63
6.4.2	Uddybende analyse	63

BILAG

Bilag 1

Analysestrategi

1. SAMMENFATNING: BARRIERER OG MULIGHEDER

Dette kapitel indeholder en **sammenfatning** af Rambølls analyse af beskæftigelsessystemets brug og efterspørgsel efter voksen- og efteruddannelse. Rapporten er udarbejdet på opdrag fra Undervisningsministeriet til brug for arbejdet i ekspertgruppen for voksen-, efter- og videreuddannelse.

Analysens opdrag har omfattet dels at **afdække systemmæssige barrierer** for samarbejde og koordinering mellem beskæftigelsessystemet og VEU-systemet, dels at pege på **muligheder** for at overkomme disse barrierer. I dette kapitel sammenfatter Rambøll henholdsvis barrierer og muligheder.

Afsnit 1.1 fremhæver de barrierer, der har været fremtrædende i analysen, og derfor kan nødvendiggøre handling. De hypoteser og barrierer, der ifølge analysen ikke har vist sig at udgøre væsentlige udfordringer i de to systemer, behandles *ikke* i sammenfatningen. I afsnit 1.2 præsenteres en række muligheder (herunder mulige løsninger), der potentielt kan bidrage til at mindske eller overkomme de identificerede barrierer.

1.1 Hvilke systemmæssige barrierer dominerer i analysen?

Nedenfor sammenfattes de systemmæssige barrierer, der er behandlet i analysen inden for tre temaer, og som har vist sig at være fremtrædende – enten i hvert af de to systemer (beskæftigelsessystemet og VEU-systemet) eller på tværs.

Tema A: Variation i den strategiske prioritering af VEU i beskæftigelsessystemet

Under temaet **”Beskæftigelsessystemets efterspørgsel efter voksen- og efteruddannelse”** har analysen behandlet fem hypoteser. Disse hypoteser er illustreret i nedenstående figur. Hypotese 1 og 4 er fremhævet, idet disse ifølge analysen udgør barrierer for beskæftigelsessystemets brug og efterspørgsel efter VEU til ledige.

Figur 1-1: Overblik over hypoteser (tema A)



Halvdelen af landets kommuner har en strategi for brugen af VEU

Analysen viser, at de lediges opkvalificering indgår som et integreret element i den beskæftigelsesplan, som kommunerne hvert år udarbejder. Der er på tværs af kommunerne et fokus på, at opkvalificering og uddannelse ikke er et mål i sig selv, men et blandt flere midler, der kan bidrage til at bringe den ledige i beskæftigelse.

Omtrent halvdelen af lederne i de kommunale jobcentre angiver, at de har en formel strategi for brugen af VEU. Analysen indikerer endvidere, at der i en del kommuner mangler en inddragelse af det politiske niveau i beslutninger om, hvilke overordnede hensyn og strategiske prioriteringer, der i praksis skal være styrende for, hvilke målgrupper og VEU-tilbud der tilbydes.

Flere grupper af ledige får i begrænset omfang dækket deres behov for opkvalificering

Analysen peger på, at der er tre grupper af ledige, der i begrænset omfang synes at få dækket deres behov for opkvalificering af det nuværende VEU-system. Det gælder ledige med svage

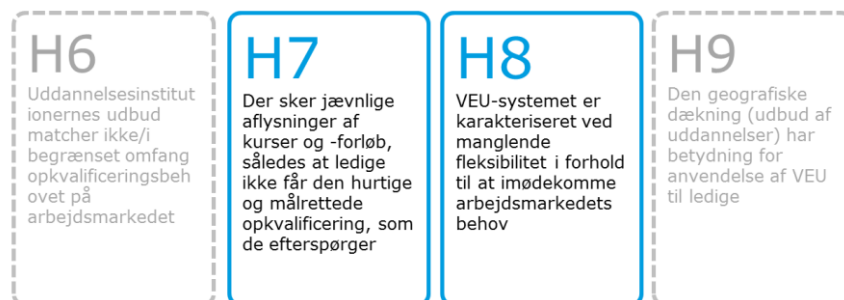
danskkompetencer (typisk flygtninge og indvandrere, der har været i landet flere år), ikke-jobparate ledige på kontanthjælp samt ledige med en videregående uddannelse. Der er både i beskæftigelses- og uddannelsessystemet en opmærksomhed på, at der inden for rammerne af almen VEU er en række tilbud, der har stor relevans, men som kun anvendes i begrænset omfang i forhold til de første to førstnævnte grupper. De ledige med en videregående uddannelse tilbydes sjældent AMU-kurser, selvom disse i nogle tilfælde vil kunne være relevante for at øge denne gruppes beskæftigelsesmuligheder.

Hvis disse grupper skal have mulighed for VEU-opkvalificering, forudsætter det nye tiltag, der åbner muligheden for at kombinere kurselementer på tværs af almen VEU, erhvervsrettet VEU og videregående VEU.

Tema B: Særligt aflyste kurser og fleksibilitet udgør barrierer i det samlede system

Under temaet **“Udbudssidens ‘responsivitet’ i forhold til efterspørgsel efter VEU-ydelser”** har analysen behandlet fire hypoteser. Disse hypoteser er, ligesom ovenfor, illustreret i nedenstående figur. Hypotese 7 og 8 er fremhævet, idet disse ifølge analysen udgør barrierer for beskæftigelsessystemets brug og efterspørgsel efter VEU til ledige.

Figur 1-2: Overblik over hypoteser (tema B)



Aflysning af kurser er fortsat en barriere for de lediges opkvalificering

Flere informanter på tværs af datakilder vurderer, at kurser bliver aflyst, og at dette er et problem for de lediges muligheder for at blive opkvalificeret¹. Udfordringerne er mangfoldige: Aflyste kurser kan resultere i, at den ledige demotiveres, at ledighedsperioden forlænges, eller at den ledige reelt ikke får den opkvalificering, som er nødvendig. Den primære årsag til, at kurserne bliver aflyst, er mangel på volumen, dvs. et begrænset antal deltagere på de givne hold/kurser. For uddannelsesinstitutionerne er der således en konkret barriere forbundet med at samle et tilstrækkeligt antal deltagere til, at kurset kan betale sig økonomisk.

Analysen peger på, at problemet med aflyste kurser er mest udbredt på AMU-området, som dog også er det VEU-tilbud, der er mest anvendt.

Forskellige holdninger til VEU-systemets fleksibilitet

Analysen viser, at der på tværs af uddannelsesinstitutioner, jobcentre og a-kasser – samt inden for uddannelsesinstitutionerne – er forskellige opfattelser af, hvorvidt VEU-systemet er fleksibelt i forhold til at udbyde og sammensætte kurser, der imødekommer arbejdsmarkedets behov. På den ene side er der således uddannelsesinstitutioner, jobcentre og a-kasser, som generelt oplever, at VEU-systemet i høj grad er fleksibelt, især inden for de rammer, som muliggør fleksibilitet – dvs. oprettelse af særlige hold, udbyde hold på forskellige tidspunkter af dagen mv.

¹ Med ændringer af ordningen om seks ugers jobrettet uddannelse gældende fra den 1. marts 2017 er ordningen blevet mere fleksibel. Ledige i målgruppen kan således kombinere kurser inden for bestemte erhvervsgrupper, og der indføres fem ugers karenperiode. Ikrafttrædelsen af ændringerne er dog sket sideløbende med dataindsamlingen for nærværende analyse, hvorfor analysen ikke har mulighed for systematisk at tage højde for ændringerne. Informanterne har i forbindelse med interviews gjort opmærksom på ændringerne og den fleksibilitet, de medfører.

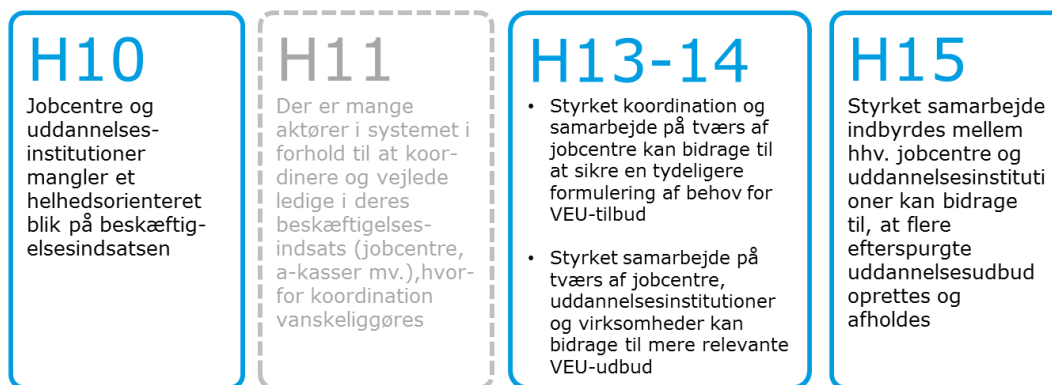
På den anden side er der datakilder på tværs af VEU-systemet og beskæftigelsessystemet, der vurderer, at VEU-systemet ikke er tilstrækkeligt fleksibelt i forhold til at imødekomme arbejdsmarkedets behov. Det fremhæves således, at uddannelsesinstitutionerne ikke er fleksible i forhold til at oprette hold ofte nok eller ikke reagerer på henvendelser fra jobcentre. I forlængelse heraf gør informanter fra såvel VEU-systemet som beskæftigelsessystemet opmærksom på, at positivlisterne generelt fungerer som et godt referencepunkt for udbud af kurser til ledige, men at der ligeledes er en vis svaghed forbundet med positivlisterne, idet de ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med den seneste udvikling på arbejdsmarkedet. VEU-systemet får således – ifølge nogle – karakter af at være et reaktivt system, der ikke i tilstrækkelig grad kan imødekomme arbejdsmarkedets aktuelle og fremtidige behov. Foruden positivlisterne nævner flere informanter fra VEU-systemet, at strukturelle faktorer såsom geografi og manglende incitamenter gør det vanskeligt for uddannelsesinstitutioner at samarbejde om udbud, hvorfor VEU-systemet kan fremstå ufleksibelt.

At VEU-systemet ikke (altid) er fleksibelt i forhold til at udbyde og sammensætte kurser, der imødekommer arbejdsmarkedets behov, synes således i høj grad at skyldes strukturelle faktorer – såsom positivlister, geografi, incitamenter og kapacitet (se også tema C) – snarere end en manglende vilje fra uddannelsesinstitutionernes side.

Tema C: Samarbejde eksisterer allerede i vidt omfang, men styrket og forpligtende samarbejde efterlyses

Under temaet **”Sammenhængende indsats”** har analysen behandlet fem hypoteser, der er illustreret i figuren nedenfor. Fire hypoteser er fremhævet, da analysen har vist, at der er udfordringer (eller muligheder) at adressere².

Figur 1-3: Overblik over hypoteser (tema C)



Systemerne samarbejder, men kvaliteten i samarbejdet halter

Analysen viser samlet set, at samarbejdsrelationerne mellem jobcentre og uddannelsesinstitutionerne (i og på tværs af begge systemer) er ganske udbredt. Jobcentre og uddannelsesinstitutioners samarbejde har et naturligt omdrejningspunkt i form af dialog, koordinering og samarbejde om oprettelse og gennemførelse af VEU-uddannelse (hyppigst AMU-kurser) målrettet de ledige.

Der er forskellige vurderinger af omfang og tilstrækkelighed af samarbejdet, og særligt jobcentre er kritiske overfor, om uddannelsesinstitutionerne samarbejder nok i forhold til de behov, som beskæftigelsessystemet identificerer. Her er et ønske om mere samarbejde, da dette vurderes at være nøglen til at overkomme den mest fremherskende barriere i form af at få oprettet og gennemført VEU-forløb til de ledige. For *de forsikrede ledige* sikrer samarbejdet mellem jobcenter og a-kasse et vist niveau af koordinering, men det helhedsorienterede blik savnes i større grad for *de ikke-forsikrede ledige*. Dertil peger analysen særligt på en række strukturelle barrierer i og mellem de to systemer, der ikke er fremmende for en helhedsorienteret tilgang til de lediges

² Hypotese 12 fremgår ikke af figuren, da denne er behandlet løbende i rapporten.

brug af VEU. Det gælder *for det første*, at jobcentre har en interesse i hurtig, fleksibel opkvalificering, mens uddannelsesinstitutioner, som taxameterstyrede enheder, har en interesse i at 'vente' på tilstrækkelig volumen af kursister. Det gælder *for det andet*, at uddannelsesinstitutioner ikke har incitament til at samarbejde – de konkurrerer om de samme kursister. Og *for det tredje* er VEU ikke kerneopgaven for alle uddannelsesinstitutioner. Det skal i den sammenhæng understreges, at analysen afdækker stor variation i de regionale og lokale praksisser. Men selv i de kommuner, hvor man har stærke samarbejdsrelationer, peger man på de strukturelle barrierer som vanskelige at overkomme.

Styrket samarbejde efterlyses som middel til at sikre mere relevante VEU-udbud

Blandt jobcentre, a-kasser og uddannelsesinstitutioner synes der at være enighed om, at styrket koordination og samarbejde på tværs af jobcentre samt på tværs af jobcentre, uddannelsesinstitutioner og virksomheder vil bidrage til mere relevante VEU-tilbud. Samtlige aktører vurderer således, at samarbejde er vejen frem. Derudover tilkendegiver flere, at det kan være vanskeligt at motivere virksomheder til at deltage i samarbejdet, om end deres bidrag vurderes værdifuldt for både jobcentre og uddannelsesinstitutioner, idet virksomhederne er aftagere af de ledige, og således i sidste ende er dem der vurderer, om de udbudte kurser er relevante for arbejdsmarkedet.

Forpligtende samarbejde synes at være vejen frem til at sikre oprettelse og gennemførelse af VEU-uddannelse

Analysen viser entydigt, at såvel beskæftigelsessystem som VEU-system efterspørger styrket – og ikke mindst mere *forpligtende* – samarbejde og koordination – som specifik mekanisme til at overkomme den barriere, som fylder absolut mest på området: Det faktum, at kurser inden for voksen- og efteruddannelse aflyses, således at ledige ikke opkvalificeres. Datakilder i det samlede system fremhæver, at styrket samarbejde på henholdsvis efterspørgselsiden og udbudssiden vil understøtte ambitionen om et mere fleksibelt VEU-udbud, hvor flere af de efterspurgte efteruddannelsesudbud oprettes og afholdes.

Analysen peger på en række dimensioner, *hvorfor* det er en god idé at fremme et forpligtende samarbejde på området. Først og fremmest vil samarbejde kunne bidrage til større volumen, fx hvis jobcentre går sammen om at opkvalificere ledige inden for et givet område, en branche, eller målrettet en større virksomhed. Og samarbejde kan også være midlet til at understøtte en mere strategisk tilgang fra beskæftigelsessystemet overfor VEU-udbydere. Samarbejde på tværs af uddannelsesinstitutioner kan tilsvarende styrke kapaciteten og skabe større fleksibilitet. For så vidt angår VEU-systemet, viser analysen imidlertid, at de tidligere nævnte strukturelle barrierer skal overkommes, hvis styrket samarbejde skal blive en realitet. Derudover har VEU-centrene i nogen grad vanskeligheder med at udfylde rolle som 'brobygger' i det samlede system, hvilket i givet fald ville være befordrende for styrket samarbejde.

Analysen giver færre entydige svar på, *hvordan* samarbejdet kan implementeres i praksis. Der henvises dog til afsnit 1.2 nedenfor.

1.2 Hvilke muligheder kan bidrage til at overkomme barrierer for de ledige?

Dette afsnit samler op på de forslag til **mulige løsninger**, der er identificeret i analysen, med henblik på at overkomme de barrierer, som dominerer på området³.

Præsentationen af mulige løsninger har forskellig detaljeringsgrad – afhængig af, hvad analysens data giver grundlag for. Samtidig grupperer de sig inden for forskellige temaer fra muligheder inden for forenkling af lovgivning (herunder organisering) over samarbejde og koordination til

³ Afsnittet er samtidig en afdækning af hypotese 12, der lyder som følger: "Der skal nye tiltag til for at forbedre beskæftigelsessystemets anvendelse af VEU-tilbud".

tilrettelæggelse af VEU-uddannelse/-undervisning. Endelig er det vigtigt at understrege, at der ikke er tale om egentlige anbefalinger, da mulighederne i givet fald skal bearbejdes yderligere.

1: Forpligtende samarbejde i hele systemet

På tværs af analysens tre temaer synes **styrket samarbejde** at være en fællesnævner og dermed en grundlæggende og tværgående løsningsmulighed, der bør arbejdes videre med, hvis beskæftigelsessystemets anvendelse af VEU-tilbud skal forbedres. "Forbedres" favner øget relevans, hurtigere og mere fleksibel uddannelse samt en bedre sikring af, at VEU oprettes og gennemføres.

Styrket samarbejde er ikke en løsning i sig selv, hvis ikke *kvaliteten* i samarbejdet følger med. Nøgleordet i den sammenhæng er, at samarbejde på alle niveauer skal være *mere forpligtende og i nogen grad mere formaliseret*. Her er det vigtigt at nævne, at formalisering ikke for alle er løsningen, men i både større og mindre kommuner fremhæves det, at faste strukturer, rutiner, formelle samarbejdsudvalg/-netværk er en væsentlig mekanisme til at gøre samarbejdet forpligtende. Samtidig er det vigtigt, at formalisering sker 'hele vejen rundt': I beskæftigelsessystemet, i VEU-systemet og på tværs. Eksempler herpå fremgår nedenfor.

I beskæftigelsessystemet: Strategiske samarbejder mellem jobcentre og a-kasser understøttet af lovgivningen om fælles samtaler; formelle rekrutteringssamarbejder på tværs af jobcentre/kommuner (knyttet til brancher); forpligtende aftaler specifikt knyttet til betaling af VEU-kurser, der sikrer en vis 'garanti' for betaling og følgelig gennemførelse.

I VEU-systemet: Forpligtende samarbejder på tværs af uddannelsesinstitutioner (fx regionalt) med fokus på at 'give/tage' kursister fra hinanden til sikring af oprettelse af hold. Her kan VEU-centrene spille en stærkere rolle i dag, hvilket efterlyses i analysen. Dertil kommer en tættere kobling til virksomhedsbehov, fx regionalt.

Mellem de to systemer: *Der henvises til afsnittene nedenfor.*

2: Mere og bedre videndeling

Selv om analysen peger på, at kendskabet til VEU i beskæftigelsessystemet er hensigtsmæssigt, så viser analysen samtidig, at der er behov for mekanismer som *bindeled* til at knytte beskæftigelsessystemets/de lediges behov tættere til de muligheder, der findes i VEU-systemet. Igen handler det om kvaliteten i samarbejdet. I den sammenhæng er der fremkommet flere forslag til **styrket videndeling** via fora for videndeling i det samlede systemet. Det bemærkes, at mange af løsningerne er lokale, hvorfor der ikke kan peges på en *'one size fits all'*-løsning. Eksempler på løsninger kunne være:

- Deltagelse af alle relevante aktører i udvalg, netværk og dialogfora (jobcenter, a-kasse, VEU-center og lokale/regionale uddannelsesinstitutioner)
- Løbende og faste dialogmøder mellem de relevante aktører
- Informationsmøder mellem jobcentre og uddannelsesinstitutioner, fx med afholdelse af workshops – målrettet videndeling og forbedret samarbejde.

En pointe i forhold til ovenstående er, at det synes væsentligt at virksomheder og erhvervsliv (fx brancherepræsentanter) kobles på ovenstående fora, så man tidligt kan opfange eventuelle tendenser i behov på arbejdsmarkedet (som supplement til eksisterende 'varslingssystemer' og organiseringer, fx efteruddannelsesudvalg på AMU-området).

3: Særlige ressourcepersoner på jobcentrene

I relation til indsatsen med at målrette VEU mod arbejdsmarkedets behov peger analysen på, at særligt **ressourcepersoner på jobcentre** vil kunne øge kendskabet til muligheder inden for VEU, hvilket vil skabe en tydeligere kobling mellem udbud og efterspørgsel, og således sikre me-

re relevante udbud. Forslaget kredser om samme udfordring som ovenfor (# 2). Nok er kendskabet på et generelt niveau på plads i mange jobcentre, men der efterlyses personer, der kan være *bindeled* med kvalificeret kendskab til, ikke blot hvor de ledige skal gå hen, men også *hvad* de skal gøre i forbindelse med opkvalificering. 'Ressourcepersoner' som begreb italesættes af flere aktører, men går igen med forskellige begreber, fx ressourcepersoner, uddannelsesambassadører, uddannelseskonsulenter. I udgangspunktet kunne VEU-centre have en vigtig rolle her, men der er blandede erfaringer med at bruge VEU-centre som ressourcepersoner, fx som led i åben vejledning.

4: Stærkere kobling af VEU-centrene til beskæftigelsessystemet

I direkte forlængelse af ovenstående – og stadig knyttet til ideen om at skabe *bedre bindeled* mellem systemerne – peger analysen på, at **VEU-centrenes rolle** specifikt i forhold til de ledige er uklar. Der er variation i erfaringerne lokalt, men der synes at være et potentiale for VEU-centrene, såfremt organisering, tyngde og fokus bliver tydeligere. Det gælder særligt VEU-centrenes rolle i forhold til beskæftigelsessystemets behov. Det nævnes af flere informanter, at VEU-centrene burde have en meget specifik opgave i forhold til at mindske barrieren med aflyste kurser, evt. ved at koble uddannelsesinstitutioner sammen i forpligtende fællesskaber, således at udfordringen med tilstrækkelig volumen overkommes. En anden funktion kunne være en mere opsøgende og proaktiv rolle i relation til den ledige, *når* behov er identificeret i jobcentret (eller mellem jobcenter og a-kasse for de forsikrede ledige). Fx ved at en uddannelseskonsulent/vejleder fra VEU-centret er placeret på jobcentret og dermed direkte kan give råd til den ledige om relevant VEU-uddannelse. Ovenstående skal vurderes, samtidig med at der er en erkendelse af de rammevilkår, som VEU-centrene opererer under.

5: Involvering af virksomheder og brancher – også overfor de ledige

Analysen tegner et billede af, at der overordnet synes at være et match mellem udbuddet af VEU og opkvalificeringsbehovet på arbejdsmarkedet – dog inden for de rammer, som særligt er 'reguleret' (fx positivlister). Der synes imidlertid at være et uudnyttet potentiale/efterspørgsel efter mere **brancherettede indsatser**, hvor de ledige får mulighed for at opkvalificere sig inden for et fag, de er særligt interesserede i. Fra såvel interessenter som jobcentre peges på behovet for vedvarende at samarbejde med de væsentligste brancher lokalt og regionalt – samtidig med, at der er en erkendelse af, at sådanne strategiske samarbejder eller projekter er krævende i en ellers tidspresset hverdag. Et citat fra beskæftigelsessiden er dog sigende: "*Fleksibiliteten opstår, når vi snakker med branchen. Det er der, hvor branchen siger: Der er gode muligheder for at få arbejde, hvis de får den her uddannelse. Det er der, at vi får noget ud af det*" (kontorchef i jobcenter). Netop i en tid med meget høj beskæftigelse er det vigtigt at involvere virksomheder og brancher for at få fokus på de (få) ledige med behov for opkvalificering – og gerne opkvalificering *sammen med* beskæftigede inden for en branche. Ønsket om formulering af '*branchepakker*' lokalt og regionalt går igen i analysen som supplement til/en del af de eksisterende strukturer (efteruddannelsesudvalg, positivlister mv.). Disse branchepakker bør udvikles i et samarbejde mellem VEU-centre, jobcentre og erhvervslivet.⁴

6: Nytænkning af VEU-kurser

En meget udtalt barriere, der fortsat eksisterer i systemet, er, at aktører inden for både VEU-systemet og beskæftigelsessystemet oplever, at kurser bliver aflyst. Analysen giver en række bud på, hvordan uddannelsesinstitutioner kan anvende **alternative udbuds- og afviklingsformer**, der reducerer omfanget af kursusaflysninger. Konkret peger analysen på, at uddannelsesinstitutioner **i højere grad** bør arbejde med følgende muligheder, der allerede eksisterer i dag:

- Åbne værksteder, hvor forskellige kurser kører simultant, og hvor der ikke stilles krav om specifikke deltagerantal. Dette giver mulighed for at oprette mere individuelle forløb.

⁴ Branchepakker skal ikke forveksles med pakker inden for seks ugers jobrettet uddannelse, som er afskaffet pr. 1. marts 2017.

- Fjernundervisning med mulighed for at tage kurser online, således at den ledige kan tage kurser, når det passer vedkommende.
- Garantikurser, hvor uddannelsesinstitutionen sikrer, at kurser gennemføres, hvis blot én enkelt kursist er tilmeldt inden for tidsfristen.

Ovenstående muligheder er forslag, som ifølge de interviewede informanter har skabt resultater lokalt i forhold til at reducere omfanget af aflyste kurser. Det skal bemærkes, at analysen imidlertid ikke kan konkludere *generelt* på effekten af de fremhævede løsningsforslag, ligesom der særligt i forhold til garantikurser er forskellige holdninger til, hvorvidt disse er løsningen.

7: Bedre digital(e) indgang(e) til mulighederne inden for VEU

Det fremhæves af flere informanter i såvel telefonundersøgelsen som *deep dives*, at **brugervenlige kursusportaler** ligeledes kan være behjælpelige i forhold til at styrke jobcentre og uddannelsesinstitutionernes kendskab til og forståelse for hinanden. Det nævnes eksempelvis, at hjemmesider med tydelig vejledning til forskellige kurser vil være en stor hjælp for jobcentre-medarbejdere, som ikke nødvendigvis har kendskab til samtlige muligheder inden for VEU.

8: Forslag til en række forenklinger og dermed bedre muligheder for oprettelse

Positivlister er et gennemgående tema i udbuddet af VEU for ledige, og særligt udmeldelsen af listerne synes at udgøre en barriere for uddannelsesinstitutionernes planlægning og forberedelse af kurser. Uddannelsesinstitutioner fremhæver derfor, at en tidligere udmeldelse af positivlisterne vil kunne bidrage til, at uddannelsesinstitutionerne mere fleksibelt kan udbyde de kurser, der efterspørges på arbejdsmarkedet. I tråd hermed påpeger flere, at der på nuværende tidspunkt er (uoverskueligt) mange kurser at vælge imellem, hvorfor man med fordel kan **nedjustere antallet af udbudte kurser**. Antallet i sig selv er en kilde til oplevelse af bureaukrati. Dette vil ligeledes sikre at de kurser, der udbydes, i højere grad afholdes. Endelig er der enkelte informanter der tilkendegiver, at **færre udbydere** af kurser ligeledes vil kunne mindske kompleksiteten i VEU-udbud.

9: Styrket 'vertikal' sammenhæng mellem forskellige former for VEU

Det nuværende VEU-system afspejler i et vist omfang en monofaglig uddannelsestænkning, der ikke matcher det moderne arbejdsmarkeds behov. Det er ikke nok, at de ansatte er dygtige til deres fag. Ofte vil der være behov for, at ansatte som supplement til deres fag eller profession mestrer it, kan samarbejde med kolleger med forskellige fagligheder og kan søge viden på flere sprog. Der er i det eksisterende VEU-system begrænsede muligheder for at kombinere VEU-tilbud på tværs af almen, erhvervsrettet og videregående VEU.

Det vurderes, at der vil være et betydeligt potentiale i at **gentænke den måde, som VEU-udbuddene udvikles, udbydes og gennemføres**. Der foreslås på den baggrund en mere fleksibel model, der giver den enkelte kursist mulighed for at kombinere kursusmoduler på tværs af almen, erhvervsrettet og videregående VEU. Denne model indebærer, at en styringsmodel med prædefinerede udbud forlades til fordel for en mere fleksibel model, hvor den enkelte i højere grad kan sammensætte indholdet inden for en given ramme. En mere fleksibel model vil formentlig stille større krav til den vejledning, der ydes om opkvalificering til den ledige, og forudsætte, at de udfordringer, der er påpeget i relation til vejledning (se #3 ovenfor), løses.

10: Gør almen VEU mere attraktivt for de ledige

I forlængelse af ovenstående giver analysen grundlag for at konstatere, at der er et behov for dels at **gøre almen VEU mere attraktivt**, dels generelt at øge almen VEU's status i beskæftigelsessystemet. De øvrige typer af VEU (AMU og VVU) er tildelt en formel status i beskæftigelsessystemets initiativer inden for opkvalificering af uddannelse, hvorfor der er mest fokus på de VEU-tilbud, der figurerer på positivlisterne.

Imidlertid peger analysen på, at der generelt er et behov for en VEU-indsats for de svageste grupper af ledige (med lokal variation), og der synes i den sammenhæng at være et behov for at styrke almen VEUs status og attraktivitet. *"Det er meget nemmere at sælge et AMU- end et FVU-kursus. Det er federe at skulle på IT-kursus end at skulle på ordblindkursus. Der er stadigvæk tabu forbundet med almen VEU"* (citater fra fokusgruppe på uddannelsesinstitution). En eventuel indsats for at gøre almen VEU mere kendt og attraktivt handler *både* om at øge kendskabet til potentialet i jobcentre (her er et logisk fokus på de VEU-tilbud, der findes på positivlisterne), og at sikre motivationen blandt de ledige, hvor det er relevant at tage almen VEU som middel til at opnå beskæftigelse.

2. INDLEDNING

I denne rapport præsenterer Rambøll en analyse af beskæftigelsessystemets brug og efterspørgsel af voksen- og efteruddannelse. Rapporten har fokus på at indsamle viden omkring eventuelle barrierer samt muligheder for at nedbryde disse. Rapporten er udarbejdet til brug for arbejdet i ekspertgruppen for voksen-, efter- og videreuddannelse. Analysen er én ud af flere, der er gennemført til brug i ekspertgruppen for at skabe et opdateret videngrundlag om det samlede VEU-system.

2.1 Baggrund og formål

Som følge af trepartsaftalen om tilstrækkelig og kvalificeret arbejdskraft i hele Danmark og praktikpladser har regeringen nedsat ekspertgruppen for voksen-, efter- og videreuddannelse. Ekspertgruppen har til opgave at finde løsningsmodeller til at sikre, at såvel struktur som kvalitet på voksen- og efteruddannelsesområdet følger med udviklingen på arbejdsmarkedet. Ekspertgruppen skal således via konkrete analyser komme med forslag til, hvordan man kan sikre et mere fleksibelt, målrettet og bæredygtigt VEU-system. Nærværende opgave er en del af ekspertgruppens arbejde og skal bidrage med relevant viden om **samspillet mellem beskæftigelsessystemet og VEU-systemet** og afdække og dokumentere eventuelle **barrierer for et effektivt samspil**.

Opgaven skal ses i lyset af, at der inden for beskæftigelsessystemet er en efterspørgsel efter VEU, idet der er behov for at opkvalificere ledige og sikre match mellem virksomhedernes behov og de lediges kompetencer. Det danske arbejdsmarked og den danske konkurrenceevne er grundlæggende afhængige af en kompetent og veluddannet arbejdsstyrke, og i den sammenhæng spiller VEU en væsentlig rolle⁵. Arbejdsmarkedets efterspørgsel efter kvalificeret arbejdskraft er imidlertid i konstant udvikling, idet virksomhedernes behov for kompetenceudvikling ændrer sig løbende. Forandringerne på arbejdsmarkedet stiller ligeledes krav til timing, relevans, kvalitet og fokus i VEU-indsatsen, herunder særligt at samspillet mellem beskæftigelsessystemet og VEU-systemet fungerer fleksibelt og effektivt. Erfaringerne på området peger imidlertid på, at samspillet mellem de to systemer er udfordret af forskellige barrierer, og at dynamikken i det samlede system på en række områder ikke fungerer efter hensigten (udbudsmateriale).

Denne opgave har til formål at afdække netop de barrierer, der eksisterer mellem de to systemer, samt komme med **mulige løsninger til at overkomme disse barrierer**.

2.2 Metode, datagrundlag og analysestrategi

Analysen tager udgangspunkt i en analysestrategi udarbejdet i projektets opstartsfasen. På denne baggrund er nærværende analyse gennemført via en **hypotesedrevet tilgang**, hvor 15 specifikke hypoteser har været styrende for undersøgelsen. Hypoteserne er oprindeligt tænkt ind i fem overordnede temaer, der matcher udbudsmaterialet:

1. Beskæftigelsessystemets efterspørgsel efter voksen- og efteruddannelse
2. Beskæftigelsessystemets økonomiske incitamentsstrukturer
3. Udbudssidens 'responsivitet' ift. efterspørgsel efter VEU-ydelser
4. Sammenhængende indsatser
5. Muligheder for at nedbryde barrierer for beskæftigelsessystemets brug af VEU-systemet.

I takt med analysens fremdrift har Rambøll vurderet, at de fem hypoteser mere hensigtsmæssigt kan reduceres til tre, således at tema 1 og 2 samt tema 4 og 5 integreres. Dette skyldes for det første, at de økonomiske incitamenter er afgrænset til udelukkende at omhandle prisstrukturer ved køb af VEU, hvorfor dette tema i sig selv er indholdsmæssigt begrænset i forhold til den samlede analyse. Hvad angår tema 4 og 5, har der vist sig at være et tematisk overlap, idet sam-

⁵ Ekspertgruppen for udredning af den aktive beskæftigelsesindsats

menhængende indsatser i høj grad har vist sig at være omdrejningspunktet for mulige løsninger til at overkomme de identificerede barrierer. Den endelige analyse er derfor struktureret ud fra tre temaer med tilhørende hypoteser (se bilag 1). De tre endelige temaer vedrører således følgende:

1. Beskæftigelsessystemets efterspørgsel efter voksen- og efteruddannelse
2. Udbudssidens 'responsivitet' ift. efterspørgsel efter VEU-ydelser
3. Sammenhængende indsatser og muligheder for at nedbryde barrierer.

Datagrundlaget for analysen er baseret på følgende indsamlingsmetoder og datakilder:

Tabel 2-1: Oversigt over indsamlingsmetode og datakilder

Indsamlingsmetode	Datakilde
Survey-undersøgelse	Heldækkende survey-undersøgelse til jobcentre og centrale a-kasser.
	Heldækkende survey-undersøgelse til uddannelsesinstitutioner.
Telefonundersøgelse	Ni telefoninterviews med interessenter fra beskæftigelsessystemet, herunder repræsentanter for centrale a-kasser (3F, NNF og Danske a-kasser) samt arbejdsmarkedets parter (fx, Dansk Metal, LO, KL).
	Ni telefoninterviews med interessenter fra VEU-systemet, herunder repræsentanter fra efteruddannelsesudvalg, VEU-centre og uddannelsesinstitutioner.
Deep dives⁶	• Albertslund • Esbjerg • Syddjurs • Vejen. For hvert deep dive er der afholdt interviews med: - Afdelingsleder(e) og medarbejdere på jobcenteret - Repræsentanter for lokale a-kasser - Repræsentanter for uddannelsesinstitutioner - Repræsentant for VEU-center⁷.

I forhold til ovenstående datakilder er det relevant at fremhæve nedenstående forhold, som analysens resultater skal ses i lyset af:

For det første er der tale om to heldækkende survey-undersøgelser, hvor samtlige jobcentre, centrale a-kasser (dvs. hovedorganisationer) og uddannelsesinstitutioner med udbud inden for VEU har haft mulighed for at besvare spørgeskemaet. For begge undersøgelser gælder, at der er opnået en svarprocent over 60; svarprocenten blandt uddannelsesinstitutioner ligger på 64 pct. (n = 136), mens svarprocenten blandt jobcentre og a-kasser ligger på 63 pct. (n = 73). Da der er tale om to separate undersøgelser med hver sin population, skal sammenligninger med brug af data fra de to systemer tolkes med varsomhed. De steder, hvor der i analysen foretages sammenligninger mellem de to systemer, vil populationen for hver af undersøgelserne fremgå.

For det andet er det væsentligt at præcisere, hvad de to kvalitative dataindsamlingsmetoder bidrager med hver især, samt hvordan de spiller sammen. Telefonundersøgelsen med de 18 repræsentanter fra hhv. beskæftigelsessystemet og VEU-systemet bidrager med perspektiver på et strukturelt og styringsmæssigt niveau, mens *deep dives* tilvejebringer data med fokus på dels

⁶ Deep dives er casebesøg i udvalgte kommuner, der sikrer en dybdegående viden om konkrete forhold og bidrager med detaljeret viden om den lokale praksis på udvalgte områder samt eksisterende samarbejdsrelationer i en lokal kontekst.

⁷ Der er afholdt interviews med en repræsentant for et VEU-center i tre ud af de fire deep dives.

praksis (hvordan der arbejdes på området), dels indholdsmæssige perspektiver. Hvor telefonundersøgelsen er velegnet til at give et blik på, hvordan VEU-systemet og beskæftigelsessystemet spiller sammen på et mere overordnet niveau, giver *deep dives* mulighed for at dykke ned i de konkrete arbejds gange og samarbejdsrelationer.

For det tredje skal det bemærkes, at det inden for tidsrammen af nærværende opgave kun i begrænset omfang har været muligt at samle aktører fra de to systemer til fælles interviews.

Endelig er det relevant at påpege, at analysen ikke inddrager ledige eller tidligere ledige, der har gjort brug af VEU som led i opkvalificering. På det foreliggende datagrundlag er det således vanskeligt at konkludere på en række spørgsmål vedrørende den lediges oplevelse med VEU-systemet, herunder kursernes kvalitet, relevans og anvendelighed, samt den lediges møde med jobcenteret og a-kassen (hvis forsikret ledig) – og i relation hertil særligt vejledning om VEU. Virksomheder er heller ikke inddraget i analysen.

2.3 Læsevejledning

Ud over **sammenfatningen** (kapitel 1) og nærværende **indledning** indeholder rapporten følgende fire kapitler:

- **Kapitel 3** indeholder en afgrænsning og beskrivelse af genstandsfeltet og bidrager således med en præcisering af, hvad analysen omfatter, og hvad der falder uden for analysen. Kapitlet indeholder ligeledes en rammesættende beskrivelse af anvendelsen af de forskellige tilbud inden for VEU.
- **Kapitlerne 4 til 6** indeholder analyser relateret til de tre overordnede temaer. Under hvert tema analyseres de tilknyttede hypoteser enkeltvist, ligesom der tages stilling til, hvorvidt hypoteserne kan af- eller bekræftes.
- **Kapitel 4** afdækker det første tema vedrørende beskæftigelsessystemets efterspørgsel efter VEU. Kapitlet fokuserer bl.a. på strategiske tilgange til brug af VEU i beskæftigelsessystemet, jobcenter- og a-kassemedarbejderes kendskab til VEU, relevansen af VEU for forskellige målgrupper og økonomiske incitamenter.
- **Kapitel 5** indeholder analyser af VEU-systemets 'responsivitet' i forhold til beskæftigelsessystemets efterspørgsel efter jobrettede efteruddannelses- og opkvalificeringsforløb. I kapitlet undersøges det, hvorvidt uddannelsesinstitutionernes udbud matcher opkvalificeringsbehovet på arbejdsmarkedet, i hvilken grad der sker aflysninger af kurser, samt VEU-systemets fleksibilitet i forhold til at oprette og sammensætte kurser.
- I **kapitel 6** præsenteres analyser af hypoteser knyttet til sammenhængende indsatser samt mulige løsningsmodeller. Her sættes der således fokus på koordination og samarbejde, vejledning samt mulige løsninger til at overkomme barrierer. Særligt sidstnævnte – præsentation af løsningsmodeller – sker løbende i kapitel 4, 5 og 6, hvor de knyttes direkte til de identificerede barrierer.

3. ANALYSENS GENSTANDSFELT

Med henblik på at sikre en målrettet analyse – og samtidig undgå overlap til øvrige analyser – har det været væsentligt at afgrænse nærværende analyses **genstandsfelt** – for dermed at præcisere, hvad analysen omfatter, og hvad der falder udenfor. I dette kapitel gives en kortfattet beskrivelse af analysens genstandsfelt.

3.1 Afgrænsning af genstandsfelt

Kommissoriet for analysen af beskæftigelsessystemets brug og efterspørgsel af voksen- og efteruddannelse har udgjort det formelle udgangspunkt for nærværende analyse. Som supplement hertil er udarbejdet en **analysestrategi** indeholdende temaer, hypoteser og undersøgelses-spørgsmål, jf. beskrivelsen heraf i kapitel 2. Analysestrategien er udtryk for en række til- og fravalg, der er truffet i projektets opstartsfase i dialog med opdragsgiver.

Inden disse til- og fravalg præsenteres, skal det understreges, at analysen undersøger *beskæftigelsessystemets* anvendelse af VEU. Det er altså primært efterspørgselssiden, der er taget udgangspunkt i. Dette afsæt er afgørende i læsningen af analysens observationer og vurderinger. Det er derfor også udbudssidens 'responsivitet' (tema B), som vi bl.a. ser på – og ikke omvendt.

3.1.1 Målgruppe: Hvilke ledige er omfattet?

Analysen omfatter voksen- og efteruddannelse til **ledige** som led opkvalificeringen af ledige til arbejdsmarkedet. Heraf følger, at analysen ikke omfatter VEU til beskæftigede.

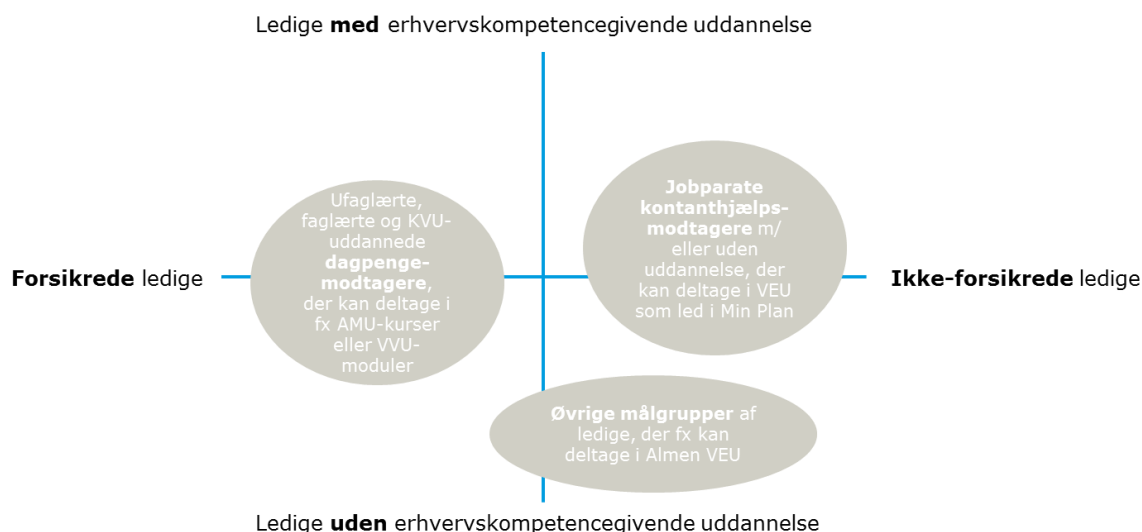
De ledige kan videre kategoriseres i en række målgrupper, jf. fx LAB-lovens inddeling af ledige i målgrupper (LAB-loven, kapitel 2). Nærværende analyse har haft som baggrundsforståelse, at ledige har to grundlæggende veje til uddannelse inden for beskæftigelsessystemet, henholdsvis via seks ugers jobrettet uddannelse for forsikrede ledige (jf. kapitel 8a i LAB-loven), og ordinær uddannelse som led i et aktivt tilbud (jf. kapitel 10 i LAB-loven). Mere specifikt er målgrupperne af ledige defineret på følgende vis⁸:

- Dagpengemodtagere
- Jobparate kontanthjælpsmodtagere
- Øvrige grupper (aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, sygedagpengemodtagere, ressourceforløb mv.).

I nærværende analyse har det været meningsfyldt i dataindsamlingen at koble disse til, hvilken uddannelsesbaggrund den ledige måtte have, idet de to parametre (hvorvidt en ledig er forsikret samt den lediges uddannelsesbaggrund) har betydning for såvel lovkrav som praksis vedrørende brug af VEU. Disse dimensioner er illustreret i figuren nedenfor og vil fungere som analytisk referencepunkt i løbet af rapporten.

⁸ Kategorierne reflekterer målgruppebeskrivelsen i LAB-loven.

Figur 3-1: Analysens målgrupper og muligheder for deltagelse i VEU-uddannelse



3.1.2 Uddannelser: Hvilke VEU-tilbud er inkluderet?

Det fremgår af kommissoriet for opgaven, at analysen omfatter alle niveauer i VEU-systemet fra grundlæggende VEU (almen VEU) til videregående VEU. Analysen omfatter *ikke* brug af almen VEU for unge med uddannelsespålæg, ligesom opkvalificering af ledige med forældede uddannelser ikke er inkluderet⁹. Sammenfattende er følgende former for VEU omfattet af analysen:

- Almen VEU til ledige over 30 år, fx FVU og AVU (unge med uddannelsespålæg er som nævnt *ikke* omfattet af analysen)
- Erhvervsrettet VEU, herunder AMU
- Videregående VEU.

Det har videre været opdraget at have et primært fokus på AMU, da denne udgør den forholds-mæssigt mest anvendte uddannelsestype til ledige. Eventuelle videregående VEU udbudt på uni-versiteter er ekskluderet af analysen. Endelig bemærkes det, at det kun er ordinære efter- og videreuddannelse, der er omfattet af analysen – og dermed ikke øvrige elementer som fx korte vejlednings- og afklaringsforløb.

3.1.3 Supplerende afgrænsning

Som supplerende afgrænsning af genstandsfeltet skal følgende pointeres:

- Øvrige redskaber i beskæftigelsessystemet: Det gælder fx virksomhedsrettede redskaber (løntilskud, virksomhedspraktik mv.) er ikke analyseret, om end informanter løbende er kommet ind på effekten af disse – enten som selvstændige redskaber eller i sammen-hæng med ordinær VEU.
- Partssystemet er ikke omfattet af analysen: De 11 efteruddannelsesudvalg har en stor rolle i at udpege og udvikle nye AMU-uddannelserne og dermed fx at udpege kurser til den nationale positivliste baseret på arbejdsmarkedsbalancen¹⁰. Efteruddannelsesudvalge-nes rolle er imidlertid ikke en del af denne analyse, da partssystemet har været genstand for analyse i en anden opgave.

⁹ Det gælder via midler/pulje til uddannelsesløft.

¹⁰ Se yderligere her: <http://uvm.dk/arbejdsmarkedsuddannelser-amu/ansvar-og-aktoerer/raad-og-udvalg>

3.2 Hvad karakteriserer beskæftigelsessystemets efterspørgsel af voksen- og efteruddannelse til ledige?

Udviklingen i aktiviteten for henholdsvis almen-, erhvervsrettet- og videregående voksen- og efteruddannelse har udviklet sig i forskellige retninger de seneste par år. Data¹¹ viser, at der har været et betydeligt fald i aktiviteten på AMU i perioden 2009-2015. Modsat har aktiviteten på almen VEU generelt været stigende siden 2007. Stigningen i brugen af almen VEU i 2014 og 2015 kan især tilskrives kontanthjælpsreformen med det udvidede uddannelsespålæg og de nye karakterbaserede optagelseskrav til erhvervsuddannelserne¹². Unge med uddannelsespålæg er, jf. afsnit 3.1.1, ikke omfattet af nærværende analyse, hvorfor udviklingen i aktiviteten for almen VEU ikke er ensbetydende med, at analysens målgruppe har fået bevilget mere almen VEU.

På trods af at aktiviteten på AMU har været faldende, er det den type af voksen- og efteruddannelse, der udgør den forholdsmæssigt mest anvendte uddannelsestype til ledige, hvilket bekræftes af flere af datakilderne i nærværende analyse. En af hovedårsagerne hertil er, at AMU-kurser indgår – sammen med akademiuddannelser og EUD-enkeltfagskurser – på de landsdækkende positivlister under ordningen med seks ugers jobrettet uddannelse samt positivlister for den regionale uddannelsespulje. Det er kun forsikrede ledige, som har ret til seks ugers jobrettet uddannelse og dermed har mulighed for at få bevilget kurser via den regionale uddannelsespulje, hvorfor det særligt er til denne gruppe af ledige, at beskæftigelsessystemet efterspørger voksen- og efteruddannelse til. Det fremgår imidlertid ikke af tilgængelig statistik, hvad der karakteriserer beskæftigelsessystemets efterspørgsel efter voksen- og efteruddannelse til ikke-forsikrede ledige.

Boks 3-1: Opstartsevaluering af seks ugers jobrettet uddannelse

Rambølls evaluering af seks ugers jobrettet uddannelse viste, at 69 pct. af de forskellige uddannelsesforløb fra positivlisten 2015 blev udbudt helt eller delvist minimum én gang i 2015. Det er især akademiuddannelserne som ikke blev udbudt. Ud af 58 akademiuddannelser blev kun 31 pct. udbudt. Overordnet set viste evalueringen at der i 2015 blev udbudt og afholdt langt flere AMU-kurser i forhold til akademiuddannelser³.

Afgrænsningen af nærværende analyses målgruppe (jf. afsnit 3.1.1) indebærer, at det ikke i denne rapport er muligt at præsentere et statistisk overblik over, hvad beskæftigelsessystemet bevilger af voksen- og efteruddannelse til målgruppen. Karakteriseringen af beskæftigelsessystemets efterspørgsel efter voksen- og efteruddannelse til analysens målgruppe er derfor søgt afdækket gennem survey til jobcentre og a-kasser, interessedinterviews samt interviews i forbindelse med *deep dives*.

¹¹ De statistiske data bygger på såkaldte faktaark udarbejdet af sekretariatet for Ekspertgruppen for voksen-, efter- og videreuddannelse.

¹² Ibid.

³ Fortolkningen af resultatet vedr. udbud af akademiuddannelser må tages med en vis grad af forbehold, eftersom at der kun optræder fire erhvervsakademier i survey-undersøgelsens stikprøve.

4. TEMA A: BESKÆFTIGELSESSYSTEMETS EFTERSPØRGSEL AF VOKSEN- OG EFTERUDDANNELSE

I dette kapitel præsenteres resultaterne for tema A vedr. beskæftigelsessystemets brug og efterspørgsel efter VEU. Resultaterne præsenteres med afsæt i fem hypoteser (jf. analysestrategien i bilag 1). Analysen af de enkelte hypoteser præsenteres ikke kronologisk, da en anden rækkefølge synes mere hensigtsmæssig ud fra en indholdsmæssig betragtning. Efter analysen af hypotese 1 følger således analysen af hypotese 3. Herefter følger hypoteserne 2, 4 og 5.

4.1 Strategiske tilgange til brug af VEU

Jobcentrene er de formelle rekvisiter af opkvalificeringstilbud til den ledige. Det er jobcentret, der sammen med den ledige – og med godkendelse fra a-kassen, såfremt den ledige er forsikret – træffer beslutning om, hvorvidt og i så fald hvilken type opkvalificering den ledige skal tilbydes. Beslutningen indarbejdes i den lediges jobplan (i "Min Plan" eller på "Min Side"), jf. LAB-lovens kapitel 8a og 10.

Det er i relation til analysen af jobcentrenes brug af VEU relevant at afdække, om og i hvilken grad brugen af VEU tager afsæt i en kommunal strategi, der er forankret politisk. Ligeledes er det relevant at afdække, om der på tværs af kommuner er forskellige strategiske tilgange til brugen af VEU. Analysen tager afsæt i nedenstående hypotese.

H1. Der er forskellige strategiske tilgange i beskæftigelsessystemet til brug af VEU til ledige (almen, erhvervsrettet og videregående VEU) – og deraf variation i lokal praksis.

Analysen af hypotesen har karakter af en kortlægning og tager primært afsæt i respondent- og informantsvar indhentet fra beskæftigelsessystemet.

4.1.1 Samlet vurdering – hypotese 1

Analysen **bekræfter hypotesen** om, at der i beskæftigelsessystemet er forskellige strategiske tilgange til brugen af VEU. Forskellene gælder i forhold til formaliseringsgrad og politisk forankring af strategierne samt for de motiver, der ligger til grund for brugen af VEU. Det er desuden indtrykket fra *deep dives*, at strategiske målsætninger – formelle eller uformelle – er styrende for, hvilke målgrupper der tilbydes VEU.

Der er dog også en række ligheder, der træder frem på tværs af kommuner. Positivlisterne, der afgrænser udbuddet i forhold til seks ugers jobrettet uddannelse, er styrende for jobcentrenes efterspørgsel og brug af VEU for de forsikrede ledige. Der er tillige enighed om, at AMU-kurserne – typisk i form af korte certifikatkurser – er de mest efterspurgte kurser til de ledige uden kompetencegivende uddannelse. Endelig er der på tværs af kommuner en optagethed af, at uddannelse ikke er et mål i sig selv, men et middel til beskæftigelse. Der skal med andre ord være job i den anden ende. Samtidig er det indtrykket, at der i overensstemmelse med beskæftigelsesreformens sigte generelt har været et øget fokus på uddannelse i de senere år¹³. Når dette er sagt, handler det primært for jobcentrene om at få de ledige hurtigt i job, og uddannelse skal derfor kunne betale sig som investering – på lige fod med øvrige redskaber i den aktive beskæftigelsesindsats.

¹³ "Uddannelse" omfatter her ordinær uddannelse, som både kan være inden for rammerne VEU og det ordinære uddannelsessystem for voksne (fx på efteruddannelserne).

4.1.2 Uddybende analyse

Den uddybende analyse nedenfor indeholder tre afsnit. I det første afsnit afdækkes forskelle i formaliseringsgrad og den politiske forankring af brugen af VEU. I det andet afsnit afdækkes de forskelle, der er, for så vidt angår VEU-tilbud, som de forskellige målgrupper tilbydes, mens det tredje afsnit har fokus på forskelle i jobcentrenes og a-kassernes prioritering af de motiver, der lægger til grund for deres brug af VEU.

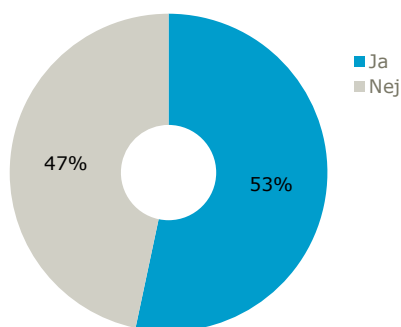
Forskelligt om brug af VEU-tilbud indgår som et element i en politisk forankret strategi

Analysen tegner et billede af, at landets kommuner generelt er reflekterede i deres prioritering og anvendelse af opkvalificering¹⁴. Analysen viser – på tværs af kvantitative og kvalitative data – at landets kommuner anvender opkvalificering som et prioriteret element i beskæftigelsesindsatsen. Det er imidlertid forskelligt, hvorvidt specifikke overvejelser om brug af VEU-tilbud fremgår tydeligt af de formelle og politisk forankrede planer, som kommunerne styrer efter – og dermed også en vis variation i deres strategiske afsæt.

Som det fremgår af survey-undersøgelsen til jobcentrene, svarer lidt over halvdelen (53 pct.), at de har en strategi for brugen af VEU, mens lidt under halvdelen (47 pct.) svarer, at det ikke er tilfældet. Kommunestørrelse har ingen betydning for, hvorvidt jobcentrene angiver, at de har en strategi eller ej.

I det kvalitative datamateriale kommer det til udtryk ved, at der er forskel på forankringen af jobcentrenes strategier for brugen af VEU. De fire *deep dives* har alle en strategi for brugen af VEU, men forskellen består i, at to af de fire *deep dives* peger på, at brugen af VEU er forankret i henholdsvis budgetaftale og strategi vedtaget i det relevante udvalg, mens de strategiske prioriteringer i forhold til brugen af VEU i de to øvrige kommuner ikke på samme vis er tydeligt forankret politisk.

Figur 4-1: Har jobcentret en strategi for brugen af VEU?



Note: n for jobcentre = 60.

Hovedfokus for opkvalificeringen, der mest hyppigt er nævnt i relation til jobcentrenes strategi, er at opkvalificere den ledige inden for områder, hvor der er **gode beskæftigelsesmuligheder**. Som det fremgår af citaterne i boks 4-1 nedenfor, er den klare hensigt med opkvalificeringen at få de ledige i beskæftigelse.

Der synes de seneste år samtidig at være sket et skifte i synet på brugen af opkvalificering i forhold til de ledige. Jobcentrene anerkender således i højere grad end tidligere, at opkvalificering kan være et blandt flere nødvendige midler, der kan være med til at bringe den ledige i beskæftigelse. I tråd hermed peger en af de fire kommuner, der indgår i *deep dives*, på, at de nationale og regionale positivlister har medført, at der reelt er åbnet mere op for uddannelse, og at det for

¹⁴ Alle landets kommuner skal have en beskæftigelsesplan. Det fremgår af de fire kommunecases, at opkvalificering indgår som et større eller mindre element i alle fire kommuners handlingsplan.

sagsbehandlerne i jobcentret er blevet lettere at argumentere for uddannelse til de ledige. Hvorvidt ovenstående 'skifte' er omsat i praksis i form af de valg, som jobcentrene træffer, findes der ikke dokumentation for i nærværende analyse.

Informanter fra telefonundersøgelsen understreger samme pointe, men lægger samtidig vægt på, at der er betydelige forskelle på tværs af kommuner. Her fremhæves det eksempelvis, at der er variation i, hvorvidt jobcentre overordnet tænker i 'varig beskæftigelse' eller 'hurtigt i job'. De kvalitative telefoninterviews peger således i retning af, at der givetvis er jobcentre, der i højere grad end tidligere anvender uddannelse som led i opkvalificeringen af ledige, men at der samtidig er tale om en vis variation i, hvorvidt jobcentre visiterer til uddannelse (se også hypotese 3 for en uddybende analyse af balancen mellem kortsigtede og langsigtede hensyn).

Boks 4-1: Strategisk fokus i brug af VEU-tilbud til ledige

"Førhen skulle vi vejlede til job, nu skal vi vejlede til både job og uddannelse."

Kontorchef, jobcenter.

"Paradigmet har skubbet på sig. Tidligere var uddannelse 'non grata' – det fastholdt folk i ledighed. Når du er væk på uddannelse, så fastholdes du i ledighed. Det har rykket sig med beskæftigelsesreformen – og understøttet af trepart. Vi skubbede på paradigmet. Uddannelse er ikke et problem i sig selv, men skal som systemtænkes lidt frem. Det handler om at begrænse brugen af offentlig forsørgelse (refusionsreformen)."

Repræsentant for beskæftigelsessystemet, telefonundersøgelsen.

"Nogle gange siger de [jobcenteret] nej, fordi kurset ikke er den hurtigste vej til beskæftigelse".

Repræsentant for beskæftigelsessystemet, telefonundersøgelsen.

Forskellige typer VEU-tilbud til forskellige målgrupper

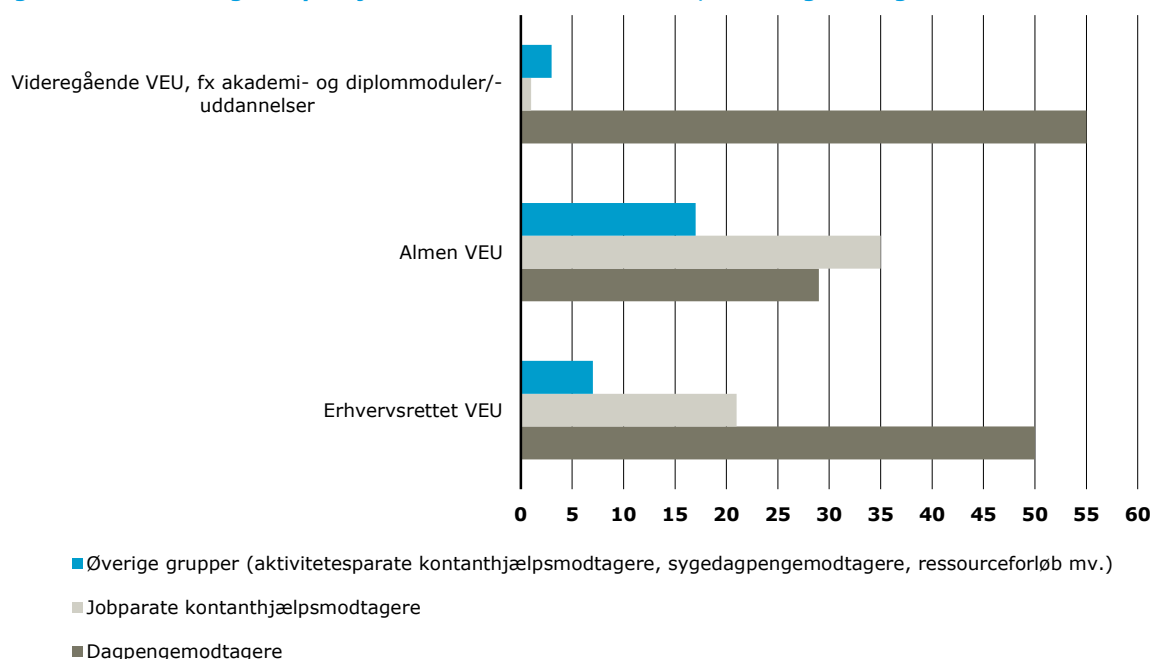
Jobcentrenes tilgang og tilbud til den ledige afhænger af, om den ledige er forsikret eller ej. Dette følger logisk af, at der som følge af lovgivningen, er forskellige muligheder for de to grupper af ledige. De kvalitative interviews peger samstemmende på, at de forsikrede ledige er de primære aftagere af VEU i gruppen af ledige.

Som det fremgår af figur 4-2 nedenfor, tilbyder jobcentrene alle typer VEU til dagpengemodtagere. Dagpengemodtagere er således den typiske målgruppe for erhvervsrettet VEU (herunder AMU) og videregående VEU.

De jobparate kontanthjælpsmodtagere er den typiske målgruppe for almen VEU. Jobcentrene tilbyder også erhvervsrettet VEU til de jobparate kontanthjælpsmodtagere, mens denne gruppe kun i beskedent omfang tilbydes videregående VEU.

Gruppen af øvrige ledige (aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, sygedagpengemodtagere, ressourceforløb mv.) udgør den gruppe, der mindst hyppigt tilbydes VEU-tilbud.

Figur 4-2: Hvilke ledige tilbyder jobcentret hhv. erhvervsrettet, almen og videregående VEU?



Note: n for jobcentre kan ikke angives præcist, da det har været muligt at angive flere svar.

Analysen viser desuden, at jobcentrene i forhold til dagpengemodtagerne typisk efterspørger VEU i form af **seks ugers jobrettet uddannelse**. Derudover orienterer jobcentrene sig mod VEU-kurser, der er på de regionale positivlister. Det kan både være kortere og længere kurser. Det typiske VEU-kursus, der efterspørges, er et **AMU-kursus**.

I forhold til de ikke-forsikrede, der som hovedregel har et lavere uddannelsesniveau eller ikke har en dansk uddannelsesbaggrund, efterspørger almen VEU, der kan løfte den lediges dansksproglige kompetencer. Det kan både være i form af **korte FVU-forløb eller længerevarende AVU**¹⁵. Der er en gruppe af kommuner, der på tværs af gruppen af forsikrede og ikke-forsikrede ledige har et eksplicit fokus på at tilbyde VEU til de ledige uden kompetencegivende uddannelse. Andre kommuner bemærker, at de tilbyder FVU til alle de ledige, der ønsker det.

For gruppen af ufaglærte – der både kan være forsikrede og ikke-forsikrede – er særligt de såkaldte **certifikatkurser** meget efterspurgt. Certifikatkurserne er AMU-kurser, som er en forudsætning for udførelsen af et bestemt erhverv eller jobfunktion¹⁶. Inden for transportområdet efterspørger certifikater, der giver adgang til at køre truck, bus, taxi og lastbil, mens der på bygge- og anlægsområdet er en stor efterspørgsel efter svejse- og stilladskurser.

På kantine- og rengøringsområdet findes der på samme vis en række korte kurser, der er stor efterspørgsel efter. Det gælder eksempelvis kurser i fødevarehygiejne. Disse er ikke længere obligatoriske, men mange arbejdsgivere lægger fortsat vægt på, at de ansatte har gennemført et hygiejnekursus¹⁷.

Det er vurderingen blandt de informanter, der indgår i de kvalitative interviews, at der særligt for gruppen af ikke-forsikrede ledige er stor forskel blandt kommuner, i hvilket omfang og hvor proaktive kommunerne er i forhold til at anvende opkvalificering, herunder VEU. Dette kan i nogen

¹⁵ Se også faktaark 4 til ekspertgruppen.

¹⁶ Der gælder formelle regler for certificering, der er fastsat af enten den ansvarlige myndighed eller anerkendt brancheorganisation. Der udbydes ca. 200 certifikatkurser inden for rammerne af AMU, der har et samlet udbud på ca. 3.200 kurser.

¹⁷ Dette understøttes af faktaark 3 til ekspertgruppen, tabel 3, der indeholder en top 10 for AMU-kurser målt i aktivitet.

grad hænge sammen med mere grundlæggende forskelle i kommunernes tilgang til aktivering, herunder vurderingen af jobparathed. En ny analyse fra Kraka indikerer, at der er variation i forhold til, hvor stor en andel af kontanthjælpsmodtagerne, kommunen vurderer, er jobparate¹⁸.

Forskellig prioritering af de motiver, der ligger til grund for brug af VEU

I et jobcenterperspektiv indgår brugen af VEU som et element i en lokal beskæftigelsesindsats, der er båret af flere forskellige motiver. Det mest fremtrædende motiv, der anføres på tværs af kvantitative og kvalitative data, er knyttet til målsætningen om, at den ledige skal i beskæftigelse. VEU-indsatser bliver et middel til *”at kunne matche efterspørgslen efter arbejdskraft”* på det lokale arbejdsmarked.

Boks 4-2: Udsagn vedr. motiver for brug af opkvalificering

”Når vi sætter opkvalificering i gang, så skal der være job til den eller de ledige. Det er den helt klare overordnede strategi... Årsagen er, at når vi investerer, skal vi også have et afkast”.

Jobcenter-medarbejder, *deep dive*

For det andet er brugen af VEU motiveret af ønsket om at hjælpe den enkelte til et bedre liv med flere muligheder for deltagelse, herunder evt. en mulighed for selvforsørgelse. Eksempelvis hedder det i beskæftigelsesplanen for en af de fire *deep dives*: *”for de fleste mennesker er det vigtigt at kunne bidrage til det samfund, som de er en del af. Inddragelse og ansvarliggørelse er et væsentligt element i samspillet mellem jobcenter og borger. Det er vigtigt, at borgerne er i centrum for indsatsen og får mulighed for selv at tage et større ansvar og stå for løsningen af de konkrete udfordringer. Der udvises respekt for de arbejdsløse og deres ønsker og kompetencer.”*

Boks 4-3: Uddrag fra beskæftigelsesplanen i kommune (fra deep dive)

Kommunens indsats tager udgangspunkt i det lokale arbejdsmarkedsbehov og den enkelte borgers ønsker og forudsætninger. Målet er varig selvforsørgelse, og hvis dette ikke er muligt, skal borgerne sikres økonomisk trykthed og hjælp inden for lovgivningens rammer til at få et godt og værdigt liv.

For de fleste mennesker er det vigtigt at kunne bidrage til det samfund, som de er en del af. Målet for den borgerrettede indsats er, at der skal fokuseres på ressourcerne og mulighederne for den enkelte borger, og målet er at få flest mulige i ordinært arbejde, uddannelse eller alternativt for nogle et fleksjob.

For a-kasserne er det de samme to motiver, der træder frem i synet på brugen af VEU, men rækkefølgen er omvendt. A-kasserne tager afsæt i den lediges situation og lægger først og fremmest vægt på at sikre, at den ledige får vejledning og støtte, der tager afsæt i den lediges behov og ønsker til opkvalificering. De lokale arbejdsmarkedsbehov er også væsentlige, når det handler om at vejlede medlemmer om VEU-mulighederne, men det er vurderingen, at hensynet til at kunne matche efterspørgslen på de lokale arbejdsmarkeder som hovedregel kommer i anden række.

4.2 Hurtig opkvalificering eller opkvalificering med sigte på varig beskæftigelse

Den hurtigste vej til beskæftigelse har været et centralt omdrejningspunkt for beskæftigelsespolitikken de seneste år, hvilket også fremgår af analysen af motiver i relation til hypotese 1 ovenfor. I forbindelse med opstartsanalysens eksplorative interviews pegede flere interviewpersoner på, at dette hensyn er definerende for valget af opkvalificeringstiltag. Argumentationen blandt de

¹⁸ Kraka (2017): Kommunal variation i andelen af jobparate kontanthjælpsmodtagere.

interviewede synes at være, at beskæftigelsessystemet har en tendens til at prioritere korte forløb, der kan sikre den ledige en hurtig vej til beskæftigelse, frem for længerevarende forløb. Det er baggrunden for dette afsnits afdækning af, hvorvidt jobcentre og a-kasser har en præference for korte forløb tidligt i ledighedsperioden frem for længerevarende VEU-forløb.

Afsnittet tager afsæt i nedenstående hypotese.

H3. Medarbejdere i a-kasser og jobcentre har fokus på at få ledige i opkvalificering hurtigt fremfor en indsats, der sikrer beskæftigelse på længere sigt.

Analysen i dette afsnit tager afsæt i den dokumentation, der fremlægges i relation til hypotese 1 og 2 om valg af forskellige typer kurser, hvor spørgsmål om tidlig afklaring og tilbuddenes længde er berørt. Desuden er analysen baseret på åbne svar fra survey-undersøgelsen rettet mod jobcentre og a-kasser samt udsagn fra det kvalitative datamateriale. Det skal indledningsvist bemærkes, at datamaterialet til afdækning af denne hypotese vurderes at være mindre robust end det datamateriale, der lægges til grund for analysen af de øvrige hypoteser. Årsagen hertil er, at hypotesen ikke er belyst med et selvstændigt undersøgelsesspørgsmål i hverken survey eller kvalitative interviews. Der er i forbindelse med dataindsamlingen derfor ikke foretaget en klar operationalisering af, hvornår et forløb er henholdsvis kort og langt. I forbindelse med analyse og afrapportering er der anvendt en operationalisering, hvor forløb under tre måneder anses for at være korte, mens forløb, der har en varighed på tre måneder eller derover, karakteriseres som lange.

4.2.1 Samlet vurdering – hypotese 3

Analysen viser, at denne hypotese **delvist kan bekræftes**.

For dagpengemodtagerne er det vurderingen, at den toårige dagpengeperiode generelt har skærpet beskæftigelsessystemets fokus på behovet for en tidlig afklaring af, om opkvalificering er relevant samt hvilke specifikke indsatser der hurtigt kan bringe den ledige i beskæftigelse.

Der er desuden i analysen en række indikationer af, at en del af jobcentrene i deres vejledning har en præference for opkvalificeringstiltag, der kan bringe den ledige hurtigt i beskæftigelse. En præference, der genfindes blandt de centrale repræsentanter for de offentlige og private arbejdsgivere, der har deltaget i telefonundersøgelsen (jf. ovenstående afsnit 4.1).

A-kasserne og de faglige organisationer, der repræsenterer lønmodtagerne, udtrykker derimod en præference for opkvalificering, som vurderes at kunne sikre varig beskæftigelse for den ledige på længere sigt. En mindre del af jobcentrene vægter ligeledes denne præference for at satse på opkvalificering, der opleves at kunne øge sandsynligheden for varig beskæftigelse for den ledige, højt.

Samlet set er det vurderingen, at beskæftigelsessystemet for de forsikrede ledige har en præference for korte opkvalificeringsforløb, der kan bringe den ledige hurtigt i beskæftigelse. For de ikke-forsikrede ledige er det mindre tydeligt, hvorvidt jobcentrene har samme opmærksomhed på en hurtig afklaring og valg af korte forløb som for de forsikrede ledige.

4.2.2 Uddybende analyse

Analysen nedenfor indeholder to afsnit, der afdækker hypotesen med fokus på henholdsvis de forsikrede ledige og de ikke-forsikrede ledige.

Korte forløb som middel til hurtig beskæftigelse

Som det fremgår af analysen af hypotese 1 om jobcentrenes strategi for brugen af VEU, anfører flere jobcentre, at uddannelse og opkvalificering prioriteres med fokus på at få de ledige hurtigt i beskæftigelse. Jobcentrene har for de forsikrede ledige en tydelig præference for korte kurser, der ikke har en varighed over seks uger. Samtidig fremgår det af analysen af hypotese 2, at den første fælles samtale, der skal holdes i løbet af den første ledigheds måned, sikrer en hurtig afklaring af, om den ledige ønsker at benytte muligheden for at gennemføre seks ugers jobrettet uddannelse.

Boksen nedenfor indeholder tre eksempler herpå. Som det fremgår af de tre citater, er præferencen for en hurtig opkvalificering tæt knyttet til det strategiske mål om at få den ledige i beskæftigelse.

Boks 4-4: Opkvalificeringsforløb som en vej til hurtig beskæftigelse

"Jobcenteret har fokus på at tilbyde uddannelser, hvor der er et konkret job i den anden ende. Fokus er på at få borgerne så hurtigt som muligt tilbage i beskæftigelse og ikke fastholde dem længere tid i ledighed eller i uddannelse end nødvendigt."

"Overordnet er der fokus på at bruge uddannelse som bærende element i at få borgere hurtigt i job igen. Udgangspunktet er arbejdsmarkedets behov."

"Uddannelse prioriterer vi til de konkrete ledige - uanset målgruppe - der har størst gevinst af det, dvs. målt som hurtigst mulige vej tilbage til job og selvforsørgelse."

Respondenter fra jobcentre og a-kasser, survey rettet mod beskæftigelsessystemet

I de kvalitative telefoninterviews vurderes det på linje hermed, at en del af jobcentrene har fokus på opkvalificering, der kan sikre hurtig, men ikke nødvendigvis varig beskæftigelse:

"Der vil være nogle jobcentre, der tænker meget aktivt på, hvad der er den hurtigste vej til kursus [opkvalificering, red.], og hvor der ikke nødvendigvis tænkes så langsigtet. Hvordan kommer den ledige ud af den offentlige forsørgelse nu og her? Der er meget stor forskel på, hvordan jobcentrene arbejder."

Repræsentant fra beskæftigelsessystemet, telefonundersøgelsen

Flere informanter argumenterer for, at jobcentrene bør have et "her og nu-fokus" i brugen af VEU. Disse informanter har en stærk præference for korte VEU-forløb og peger på muligheden for at supplere med yderligere uddannelse, når den ledige er kommet i beskæftigelse. Et eksempel herpå følger i nedenstående citat:

"I beskæftigelsessystemet er det vigtigt, at der hele tiden er fokus på, hvad der er brug for her og nu. Beskæftigelsessystemets brug af VEU er meget i forhold til det aktuelle. Der er nogle ledige, der har brug for et job, og det skal være her og nu. Der er virksomheder, der har en efterspørgsel, og den skal matches her og nu. Det er ikke de lange uddannelser, der er brug for. De ledige skal bare ud på en arbejdsplads. Det er ret vigtigt! Det er en her og nu-ageren. Og når så de er på arbejdsmarkedet, så kan de jo efterfølgende blive opkvalificeret. Det kan så enten være hos virksomheden eller gennem uddannelse."

Repræsentant fra beskæftigelsessystemet, telefonundersøgelsen

Flere informanter fra telefonundersøgelsen anfører, at der både blandt a-kasserne og en mindre del af jobcentrene er en præference for længerevarende VEU-forløb. Informanterne argumenterer for, at de vurderer, at denne præference er koblet til et individfokuseret hensyn, hvor respekten for borgerens ønsker og behov i forhold til opkvalificering også kan være drevet af andre hensyn end blot det lokale arbejdsmarkedsbehov. For eksempel en stærk interesse for et fag eller et håndværk.

Boks 4-5: Udsagn om oplevelsen af betydningen af opkvalificering og uddannelse

"Når vi siger, at uddannelse er relevant i forhold til medlemmerne, så skal den være langvarig. Vi skelner mellem det kortsigtede og det langsigtede. De er statistisk set mere tilbøjelige til at få varig beskæftigelse, hvis det er længere. Er seks uger nok? Nej, men det er et skridt på vejen."

"Respekten for brancheforståelsen er et vigtigt trinbræt for at komme i mål. Det er nemmere at tale ind i de lediges verden, hvis man har kendskab til brancheområdet."

Repræsentant for beskæftigelsessystemet, telefonundersøgelsen

Samlet set synes der at være belæg for at konstatere, at beskæftigelsessystemet i relation til de forsikrede ledige har en præference for kort forløb op til seks uger.

Mindre fokus på forløbslængde og tidlig afklaring for de ikke-forsikrede ledige

Rettes blikket mod de ikke-forsikrede ledige er billedet mindre entydigt, når det gælder jobcentrenes præference for henholdsvis korte fremfor længerevarende kurser. Som det fremgår af analysen af hypotese 1, så tilbydes de ikke-forsikrede typisk almen VEU med både korte og længerevarende kursusforløb samt de korte AMU-certifikatkurser. Data giver heller ikke anledning til entydige vurderinger af, hvorvidt der for de ikke-forsikrede er samme fokus på tidligt i ledighedsforløbet at få afdækket eventuelle behov for VEU-opkvalificering.

Da datamaterialet som nævnt ovenfor ikke afdækker dette spørgsmål systematisk, er det væsentligt at være forsigtig med de konklusioner, der drages. Det bør derfor være et opmærksomhedspunkt at få afdækket, om der i jobcentrene kan arbejdes mere systematisk med at sikre en tidlig afklaring af de ikke-forsikrede opkvalificeringsbehov.

4.3 Tilstrækkeligt kendskab til VEU-systemets muligheder for ledige

Beskæftigelsessystemets medarbejdere på jobcentrene og i a-kasserne har først og fremmest ansvar for at udmønte lovgivningen på beskæftigelsesområdet. Medarbejderne i jobcentre og a-kasser har derfor ikke nødvendigvis et indgående kendskab til uddannelsesområdet og de uddannelsesmuligheder, VEU-systemet tilbyder de ledige.

I dette afsnit er der fokus på at afdække beskæftigelsessystemets kendskab til uddannelsesmulighederne for ledige inden for VEU-systemet. Nedenstående hypotese er formuleret med afsæt i en antagelse om, at manglende viden er en barriere for beskæftigelsessystemets efterspørgsel og anvendelse af VEU-tilbud.

H2. Medarbejdere i a-kasser og jobcentre har ikke tilstrækkelig viden om uddannelsesmuligheder for ledige inden for VEU-systemet.

Analysen af hypotesen indeholder både kortlæggende og vurderende elementer foretaget på grundlag af det samlede datamateriale.

4.3.1 Samlet vurdering – hypotese 2

Der synes på baggrund af analysen **ikke at være belæg for at bekræfte hypotesen** om, at medarbejderne i a-kasser og jobcentre ikke har tilstrækkelig viden om uddannelsesmulighederne for ledige inden for VEU-systemet.

Ledere i jobcentre og a-kasser vurderer samlet set, at deres medarbejdere har tilstrækkelig viden til at yde en generel vejledning af de ledige, der kan inspirere og lede videre til relevante uddannelsesvejledere/VEU-vejledere. Med til billedet af beskæftigelsessystemets viden hører, at udbydere af VEU-tilbud og VEU-centrene generelt vurderer, at jobcentrenes og a-kassernes videns- og kendskabsniveau er lavere, end jobcentrene og a-kasserne selv gør.

Både medarbejdere i a-kasser og jobcentre vurderer desuden, at de ved, hvor de kan hente vejledning, hvis de ikke har tilstrækkeligt overblik eller detailkendskab om de mange muligheder, der gælder for de ledige. Analysen viser, at løbende kontakt med uddannelsesinstitutionerne og/eller VEU-centre sammen med den interne sparring med kolleger udgør centrale kilder til viden om VEU-systemet for både jobcentre og a-kasser. Samtidig viser analysen, at der rundt om de nævnte nøgleaktører sker en mangfoldig vidensudveksling, der involverer et stort antal aktører og påvirker nøgleaktørernes viden.

4.3.2 Uddybende analyse

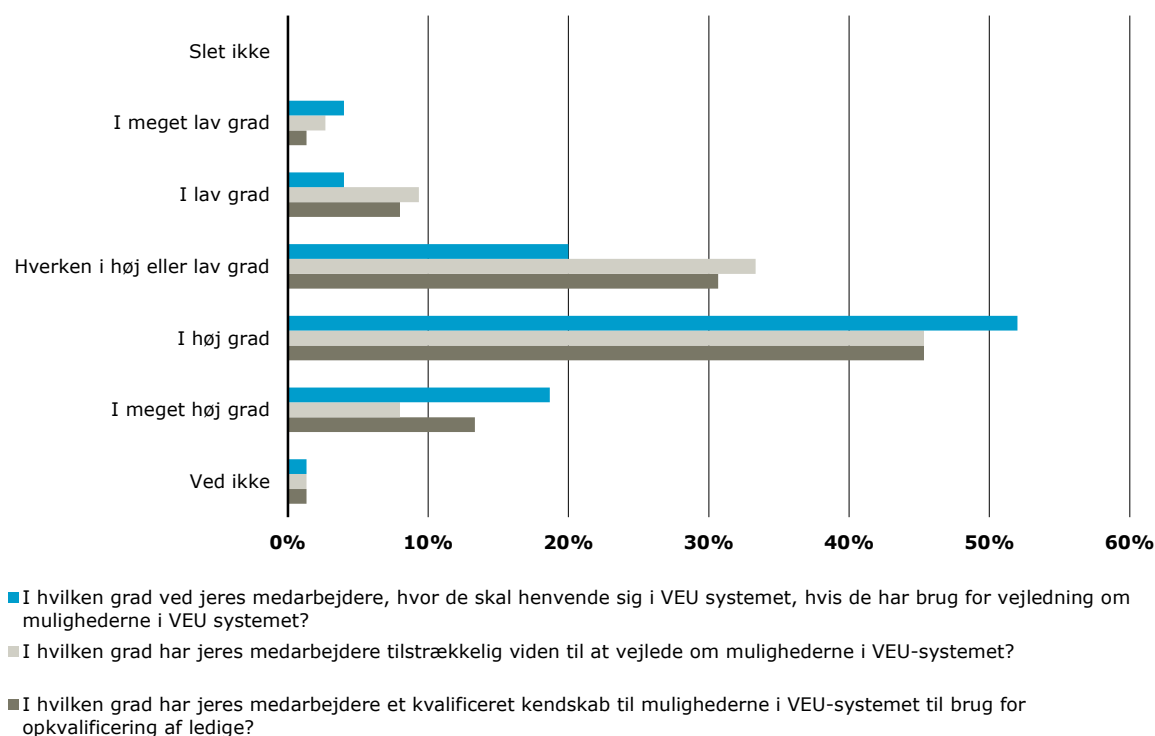
Den uddybende analyse indeholder to afsnit. I det første afsnit analyseres det oplevede vidensniveau, mens analysen i det andet afsnit har fokus på at afdække vidensrelationerne mellem nøgleaktørerne i beskæftigelses- og uddannelsessystemet, og følgelig hvor jobcentre og a-kasser får deres viden fra.

Tilstrækkelig viden om VEU-systemets tilbud og mulighederne for yderligere vejledning

Ledelserne i jobcentrene og a-kasserne, der har besvaret survey-undersøgelsen til beskæftigelsessystemet, er generelt enige om, at deres medarbejdere samlet set har tilstrækkelig viden, når det gælder om at vejlede om mulighederne i VEU-systemet, samt hvor de skal henvende sig, hvis de selv har brug for vejledning om specifikke VEU-tilbud. Dette fremgår af survey-undersøgelsen blandt ledelser i jobcentre og a-kasser. Således svarer mere end 50 pct. af de adspurgte, at medarbejderne i høj eller i meget høj grad har tilstrækkelig viden til at vejlede om mulighederne i VEU-systemet, mens ca. en tredjedel af medarbejderne er neutrale (hverken høj eller lav grad) i deres vurdering af tilstrækkelig viden. Mindre end 10 pct. af respondenterne vurderer, at de har utilstrækkelig viden til at vejlede om mulighederne i VEU-systemet.

Dette resultat skal ses i sammenhæng med medarbejdernes svar på spørgsmålet om, i hvilken grad medarbejderne ved, hvor de skal henvende sig i VEU-systemet, hvis de har brug for vejledning om mulighederne i VEU-systemet. Til dette spørgsmål svarer mere end 70 procent af de adspurgte, at de i høj eller i meget høj grad har viden om, hvor de skal henvende sig.

Figur 4-3: Viden om VEU-systemet blandt medarbejdere i jobcentre og a-kasser



Note: n for jobcentre og a-kasser = 75

Det fremgår desuden af det kvalitative datamateriale, at der er forskel på den viden, som henholdsvis a-kasser og jobcentre besidder. Mens jobcentrene i princippet skal kunne vejlede om alle typer af VEU-tilbud for ledige – dog med bestemte sagsbehandlere knyttet til hhv. dagpengemodtagere, jobparate eller aktiveringsparate – besidder særligt de branchespecifikke a-kasser en detaljeret viden om efter- og videreuddannelsestilbuddene inden for egen branche. Dette gør, at jobcentre og a-kasser i vejledningen af de forsikrede ledige kan supplere hinandens viden. En række informanter anfører, at den fælles samtale fungerer som en fin ramme for en koordineret samtale om den lediges planer for opkvalificering, hvor jobcentrene og a-kasser kan supplere hinandens viden. Det er samtidig her, at de to parter kan forpligte hinanden ift., om og hvordan eventuel efter- og videreuddannelse indtænkes i den lediges plan.

Boks 4-6: Samarbejde om vejledning om opkvalificering i forbindelse med de fælles samtale

Alle forsikrede ledige deltager senest efter seks ugers ledighed i en **fælles samtale** i jobcentret, hvor a-kassen som udgangspunkt medvirker. Ved samtalen fastlægges den lediges personlige plan (Min plan), og samtalen bygger videre på CV-samtalen, herunder de indsamlede oplysninger.

De kvalitative interviews med a-kasser og jobcentre viser, at den fælles samtale fungerer som en fin ramme for en **koordineret samtale** om den lediges plan, herunder hvorvidt og i givet fald hvilken type efter- og videreuddannelsesforløb, som vil være relevant for den ledige. Informanterne oplever, at jobcenter og a-kasse sammen har mulighed for at give det ledige medlem en kvalificeret vejledning om opkvalificeringsmulighederne.

Såfremt at det vurderes, at den ledige har behov for opkvalificering, udgør den fælles samtale blandt andet en vigtig **milepæl for den ledige i den afklaringsproces**, der leder frem til en beslutning om, hvorvidt den ledige skal tilmelde sig et givent VEU-forløb. Indholdet og kvaliteten i denne afklaringsproces er væsentlig, da den skal skabe fundamentet for det valg, der træffes om opkvalificering eller ej.

To opmærksomhedspunkter knytter sig til spørgsmålet om medarbejdernes vidensniveau.

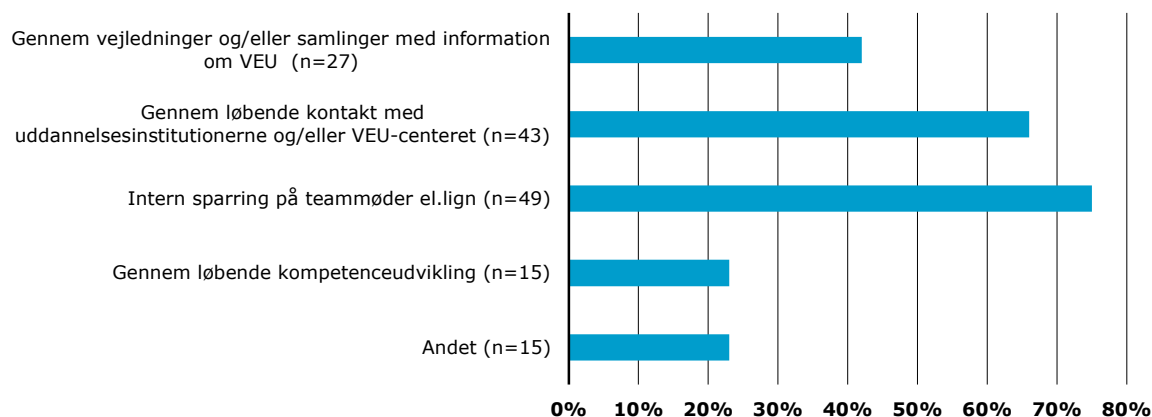
For det første er der en tendens til, at udbyderne af VEU-tilbud og VEU-centrene generelt vurderer jobcentrenes og a-kassernes videns- og kendskabsniveau lavere, end jobcentrene og a-kasserne selv gør.

For det andet påpeger en del af medarbejderne i både jobcentre og a-kasser, at vidensniveauet blandt egne kolleger er meget varierende. For at imødekomme denne udfordring, er det i såvel jobcentre som a-kasser en praksis, at der udpeges "uddannelseskonsulenter", der har et omfattende kendskab til VEU-systemet og kan fungere som særlige ressourcepersoner i egen organisation. Uddannelseskonsulenterne kan – som det fremhæves af ledende medarbejdere i jobcentrene i to af de fire *deep dives* – ikke erstatte den tværgående erhvervsvejledningsekspertise, som erhvervsvejlederne i de nu nedlagte AF-regioner besad.

Løbende kontakt med uddannelsesinstitutioner og intern sparring med kolleger

Vurderingen af medarbejdernes vidensniveau er tæt koblet til spørgsmålet om, på hvilken måde medarbejderne opnår viden. Tages der afsæt i survey-undersøgelsen rettet mod beskæftigelses-systemet, viser analysen, at flertallet af respondenterne peger på, at den løbende kontakt med uddannelsesinstitutionerne og/eller VEU-centre (66 pct.) sammen med den interne sparring med kolleger (75 pct.) er nøglekilder til viden om VEU-systemet.

Figur 4-4: Hvordan sikrer I, at jeres medarbejdere er i stand til at vejlede de ledige om uddannelsesmuligheder inden for VEU-systemet?



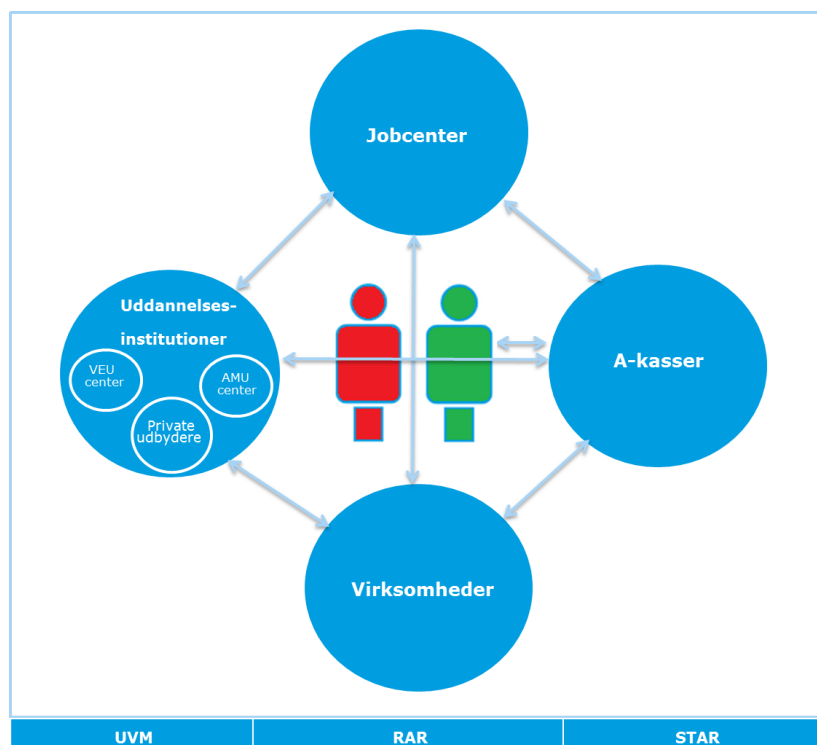
Note: n for jobcentre og a-kasser kan ikke angives præcist, da det har været muligt at angive flere svar

Desuden viser analysen med afsæt i det samlede datamateriale, at der er en betydelig kontakt mellem beskæftigelsessystemet og VEU-udbydere. Begge parter er opsøgende i deres tilgang til at **søge og dele viden** om VEU-systemet.

Som det fremgår af figur 4-5, er kanalerne til viden mangfoldige. Nogle vidensrelationer er formaliserede og sikrer en løbende og systematisk dialog og vidensudveksling om VEU mellem de enkelte jobcentre, a-kasser og uddannelsesinstitutioner. Andre vidensrelationer er ad hoc-baserede og har en mere uformel karakter (enkeltstående møder og samtaler).

Formen varierer og er både mundtlig – i form af mødefora, netværk og konferencer – og skriftlig, ofte digitalt formidlede på uddannelsesinstitutionernes, VEU-centrenes eller Uddannelsesguidens hjemmesider.

Figur 4-5: Vidensudvekslende relationer mellem jobcentre, a-kasser og uddannelsesinstitutioner



Note: Grøn = forsikret ledig, rød = ikke-forsikret ledig

Væsentligt er det at bemærke, at der rundt om de nævnte nøgleaktører sker en mangfoldig vidensudveksling, der involverer et stort antal aktører, der indgår i et komplekst vidensnetværk. Denne vidensudveksling påvirker nøgleaktørerne, hvor eksempelvis positivlisterne udgør en vigtig og hyppigt anvendt kilde til viden om det aktuelle VEU-udbud i relation til seks ugers jobrettet uddannelse.

4.4 Er der grupper af ledige, der i begrænset omfang får dækket deres behov for opkvalificering inden for rammerne af det nuværende VEU-system?

Voksen- og efteruddannelse skal som nævnt indledningsvis sikre en løbende opkvalificering af arbejdsstyrken, så efterspørgslen på arbejdsmarkedet imødekommes, og bidrage til udviklingen af velstanden for borgere, virksomheder og samfundet. VEU skal endvidere mere grundlæggende sikre, at alle borgere har de basale færdigheder til at tage del i samfundslivet, såsom at kunne læse og skrive.

VEU-indsatsen er i Danmark et fælles ansvar for arbejdsmarkedets parter og det offentlige. Det gælder både i forhold til at sikre udbud og efterspørgsel, men også finansiering. I dette lys er det relevant at undersøge, om der er grupper af ledige, der i begrænset omfang får dækket deres behov for opkvalificering af det nuværende VEU-system. Der tages udgangspunkt i nedenstående hypotese.

Hypotese 4. Der er grupper af ledige, der i begrænset omfang får dækket deres behov for opkvalificering af det nuværende VEU-system.

4.4.1 Samlet vurdering – hypotese 4

Analysen **bekræfter hypotesens udsagn** om, at der er grupper af ledige, der i begrænset omfang får dækket deres behov for opkvalificering af det nuværende VEU-system.

Der er i både beskæftigelses- og uddannelsessystemet enighed om, at særligt to grupper af ledige kun i begrænset omfang får deres behov for opkvalificering dækket. Det gælder:

- Ledige med svage danskkompetencer
- Ikke-jobparate ledige på kontanthjælp.

Endelig fremhæver en mindre gruppe respondenter og informanter, at de højest uddannede ledige ofte har relativt lav prioritet i forhold til kommunernes prioritering af midler til efter- og videreuddannelse.

4.4.2 Uddybende analyse

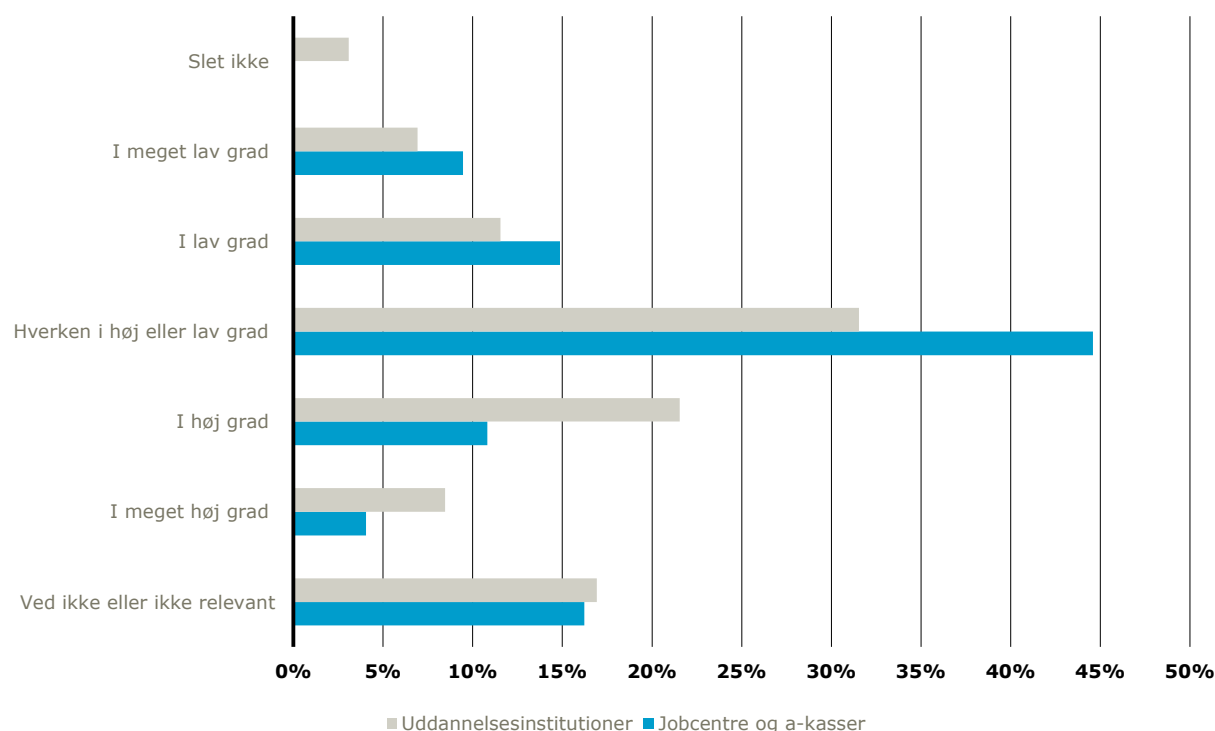
Analysen nedenfor er struktureret i fire afsnit. I det indledende afsnit gøres der rede for breddeundersøgelsens svar på, om der er grupper, der kun i begrænset omfang får deres behov for VEU dækket. De tre efterfølgende afsnit indeholder analyser af de specifikke barrierer, der knytter sig til brugen af VEU for de tre identificerede grupper, der kun i begrænset omfang tilbydes VEU.

Generel uklarhed om, hvorvidt VEU-systemet favner alle grupper

Survey-resultaterne giver en indikation af, at der både blandt respondenterne fra beskæftigelses- og uddannelsessystemet er en betydelig uafklarethed om, hvorvidt der er grupper, der kun i begrænset omfang får deres behov for opkvalificering dækket. Som det fremgår af figuren nedenfor afgiver mere en 60 pct. af respondenterne fra beskæftigelsessystemet et neutralt (hverken i høj eller i lav grad) eller uafklaret svar (ved ikke) på spørgsmålet. Samme mønster findes blandt respondenterne fra uddannelsesinstitutionerne, hvor mere end 50 pct. af respondenterne anvender de samme to svarkategorier.

Dette svarmønster kan pege på, at der blandt lederne, der har besvaret survey-undersøgelserne, ikke er en klar erkendelse af – eller vilje til at erkende – at der er grupper, som VEU-systemets tilbud kunne være til gavn for, men som pt. ikke får deres behov for opkvalificering opfyldt.

Figur 4-6: I hvilken grad oplever I, at der er grupper af ledige, der ikke kan få dækket deres opkvalificeringsbehov



De kvalitative interview nuancerer survey-svarene. Der er således blandt informanter fra både beskæftigelses- og uddannelsessystemet enighed om, at særligt to gruppe af ledige kun i begrænset omfang får deres behov for opkvalificering dækket; ledige med svage danskkompetencer og ikke-jobparate ledige på kontanthjælp.

Ledige med svage dansksproglige kompetencer

De ledige med svage dansksproglige kompetencer er en sammensat gruppe, der både består af forsikrede og ikke-forsikrede ledige med og uden kompetencegivende uddannelse. En del af gruppen består af flygtninge og indvandrere, der har været i Danmark i mange år, mens en andel af gruppen består af nytilkomne flygtninge og indvandrere. Fælles for gruppen er, at de har relative svage dansksproglige kompetencer, og at dette bliver en barriere for, at de kan følge de VEU-tilbud, der ikke specifikt har fokus på at træne de dansksproglige kompetencer.

Boks 4-7: Eksempel på kontanthjælpsmodtager uden dansksproglige kompetencer

"Der er en seriøs udfordring eksempelvis med nogle af polakkerne, som har arbejdet her i rigtig mange år. Så får de en skade, bliver langtidsledige og kommer så hen på jobcentret, hvor de ikke taler et ord dansk. Udfordringen er, at vores mulighed for bevillinger er begrænset."

Jobcentermedarbejder, deep dive.

Både informanter fra beskæftigelses- og uddannelsessystemet peger på, at der behov for nye tiltag, der kan bidrage til at forbedre mulighederne for, at ledige med svage dansksproglige kompetencer kan anvende VEU-systemets tilbud. Fem konkrete tiltag nævnes af informanterne:

- For-forløb med et særligt fokus på at løfte kursisternes dansksproglige kompetencer, der tilbydes forud for seks ugers jobrettet uddannelse

- Pakker, der giver mulighed for at kombinere allerede eksisterende sprogkurser – eksempelvis danskundervisning til voksne udlændinge – med erhvervsrettet VEU
- AMU-kurser på flere sprog
- Kombinerede kurser, hvor udvikling af de dansksproglige kompetencer indgår som et integreret element
- Forlængelse af retten til gratis danskundervisning for udlændinge.

Det fremgår af *deep dives*, at nogle af tiltagene har været afprøvet på forsøgsbasis. Det gælder eksempelvis forsøg med for-forløb i dansk til kursister, der efterfølgende fulgte seks ugers transportforløb på AMU samt AMU-kurser på polsk, tysk og engelsk, der giver certifikat til truck.

De ikke-jobparate kontanthjælpsmodtagere

De ikke-jobparate kontanthjælpsmodtagere nævnes af både informanter fra beskæftigelses- og uddannelsessystemet som en gruppe, der kun i begrænset omfang får deres behov for opkvalificering dækket i VEU-systemet. De ledige i gruppen er ofte kendetegnet ved, at de har andre problemer end ledighed. Personlige og sociale problemer bliver således en barriere for, at ledige i denne gruppe kan deltage i VEU-forløbene.

Der er generel enighed blandt informanterne om, at en stor del af de ikke-jobparate ledige har omfattende problemer, som ikke lader sig løse i VEU-systemet. For en mindre del af de ikke-jobparate kan en række af tilbuddene inden for rammerne af almen VEU være relevante. Der er i et af de gennemførte *deep dives* eksempler på voksenuddannelsescentre (VUC), der har gode erfaringer med at integrere ledige ikke-jobparate kontanthjælpsmodtagere i AVU-forløb.

Boks 4-8: Eksempel fra VUC på integration af ikke-jobparate i AVU-forløb

”Det er ikke kun de faglige kompetencer, der er fokus på. Vi fokuserer på personlige kompetencer, og vi har en gruppe af psykisk sårbare. De lærer at gå i skole og lærer at være på et arbejde. Hvad siger man, når man kommer ud? Der er succesraten ret høj. De kommer videre i uddannelse eller i job. På alle vores AVU-forløb har vi jo en god blanding af mennesker med forskellige problemer. Vi har hele tiden den diskussion om, hvor tunge rygsække folk skal have. Er det det enkelte hensyn, vi skal tage, eller hensynet til de mange?”

Det er en god blandet gruppe. Der er nogle, der har sociale problemer og folk fra kriminalforsorgen. Vi har det hele. Derfor, når vi snakker udbud, forsøger vi at målrette det gruppen. Men det er i høj grad en opgave at favne forskellighederne. Det er ikke kun fordi, at de er dårlige til dansk eller matematik, at de er hos os. Det er en samlet indsats.”

VUC-medarbejder, deep dive.

Eksemplet viser, at integration er mulig, men skal ske balanceret. Desuden peges der i eksemplet på, at studievejlederne udgør en vigtige ressourceperson for den ledige, da ofte store hold på op til 30 kursister ikke giver mulighed for individuelle støttesamtaler med den enkelte som en del af undervisningen.

Det kan på denne baggrund overvejes, om der kan trækkes læring ud af VUC’ernes erfaringer med denne målgruppe, således at gode erfaringer udbredes. Det kan både være erfaringer, der kan være væsentlige i forhold til at foretage en vurdering af, om den ikke-jobparate kan klare et opkvalificeringsforløb, og hvordan uddannelsesstedet kan støtte og motivere den ledige gennem VEU-forløbet.

Ledige med en videregående uddannelse

Endelig fremhæver en mindre gruppe informanter, at de ledige med en videregående uddannelse dels har begrænset adgang til VEU-tilbuddene, dels har relativt lav prioritet i forhold til kommunernes prioritering af midler til efter- og videreuddannelse.

Reglerne om refusion opleves som en barriere for ledige med en videregående uddannelse, der har behov for eller ønske om brancheskift og kunne have glæde af eksempelvis et AMU-kursus. Som udgangspunkt har jobcentret ikke mulighed for at opnå refusion i forbindelse med erhvervsrettet VEU eller almen VEU, hvis den ledige har en uddannelse, der er på et højere niveau end en erhvervsuddannelse.¹⁹ I både survey-undersøgelsen til beskæftigelsessystemet og *deep dives* peges der på, at flere jobcentre som udgangspunkt ikke bevilger VEU til ledige med en videregående uddannelse. Som det fremgår af boksen nedenfor, argumenteres der i jobcenterregi for, at der inden for de økonomiske rammer ikke er mulighed for at prioritere denne gruppe.

Boks 4-9: Eksempel på barriere for brug af VEU til ledige med en videregående uddannelse

"Den ufleksible udformning af seks ugers jobrettet uddannelse giver klart nogle begrænsninger, da meget skal købes uden for denne ordning, hvilket naturligt betyder, at midlerne begrænses unødigt. For et jobcenter med mange ledige akademikere og ledige med korte og mellemlange videregående uddannelser er der begrænset økonomisk incitament til køb af uddannelse, som kan være nødvendigt. Eneste økonomiske incitament ligger i de regionale puljer..."

Respondent fra jobcenter, survey rettet mod beskæftigelsessystemet

Flere a-kasser og uddannelsesinstitutioner oplever både adgangskrav og jobcentrenes adfærd som uhensigtsmæssigt (se boks nedenfor). Der peges i forlængelse heraf på behovet for et opgør med en hierarkisk og monofaglig uddannelsestænkning.

Boks 4-10: Eksempler på barrierer for brug af VEU til brug af VEU til ledige med en videregående uddannelse

"Vi har en gruppe højtuddannede, som faktisk ikke kan bruge de tilbud, der ligger i seks ugers jobrettet uddannelse. Det er en barriere, at der ikke er flere kurser til dem. Sådan var det ikke før i tiden, men her er kravene ændret. Det er at gøre forskel på folk. Det er svært at argumentere for. Det er der ikke nogen fornuftig forklaring på."

Uddannelseskonsulent i a-kasse, *deep dive*

"Når de kommer til det første møde, så præsenteres de for seks ugers jobrettet uddannelse. Så går processen i gang. Der er også mange, der ikke kan få det. Det gælder særligt for de højtuddannede, hvor reglerne er blevet strammet. For eksempel er forældelsesfristen fjernet"

Uddannelseskonsulent i a-kasse, *deep dive*

"Adgangskravene er rigide. AMU er lavet for folk til og med erhvervsuddannelse. De, der har mere end erhvervsuddannelse, må godt tage AMU, men så er det, at jobcentret skal betale fuldt ud. Adgangskrav og den betaling, der knytter sig hertil, skaber uheldige barrierer. Hvis du har en videregående uddannelse, men har brug for grundlæggende it, så kan du ikke få det. Fordi jobcentret ikke vil betale for det. Systemet diskriminerer de højtuddannede."

Uddannelseskonsulent på en erhvervsskole, *deep dive*

¹⁹ Kommunerne har mulighed for at tilbyde ledige med videregående uddannelse opkvalificering indenfor almen VEU eller erhvervsrettet VEU, men kommunen skal selv finansiere kurset. På grund af refusionsreformen, hvor kommunerne har en faldende refusion på ydelser over tid, kan det være en god investering for en kommune at betale et kursus, hvis jobcentret vurderer, at opkvalificeringen sikrer den ledige job.

Konkret har informanterne i forbindelse med analysen fremkommet med forslag til to konkrete tiltag, der kan ses som to forskellige løsninger på samme problem:

- Ændring af reglerne om adgang til VEU, således at ledige med videregående VEU får adgang til almen VEU og erhvervsrettet VEU, såfremt der kan argumenteres for, at det vil øge sandsynligheden for at bringe den ledige i beskæftigelse.
- Ændring af lovgivningen om videregående VEU, der muliggør udvikling af pakker, der kombinerer allerede eksisterende erhvervsrettede og videregående VEU-tilbud på nye måder.

4.5 Prisstruktur har begrænset betydning for beskæftigelsessystemets brug af VEU

Hvor de tidligere afsnit i høj grad fokuserer på overvejende interne forhold knyttet til beskæftigelsessystemet (strategier i forhold til anvendelse af VEU, medarbejders kendskab til VEU mv.), fokuserer dette afsnit på et 'eksternt' forhold, nemlig prisstrukturen på VEU og dennes eventuelle påvirkning af jobcentrenes anvendelse af VEU som opkvalificering til ledige. Afsnittet har udelukkende fokus på pris ved køb af kurser og ikke mulighederne for refusion, idet disse er fastlagt ved lov. Konkret tages der udgangspunkt i nedenstående hypotese, der er formuleret med afsæt i indledende eksplorative interviews.

H5. De eksisterende økonomiske incitamenter for jobcentre har betydning for, i hvor høj grad forskellige VEU-tilbud til ledige bringes i anvendelse.

Afdækningen af ovenstående hypotese er udelukkende baseret på kvalitative data (telefoninterviews og *deep dives*).

4.5.1 Samlet vurdering – hypotese 5

På baggrund af analysen synes der **ikke at være belæg for at bekræfte hypotesen** om, at de eksisterende økonomiske incitamenter (dvs. prisstrukturer i VEU) har afgørende betydning for, i hvor høj grad VEU anvendes som opkvalificering til ledige. Det er således ikke prisen, der afgør, om den ledige visiteres til et kursus indenfor VEU. Afgørende er snarere – hvilket også fremhæves i afsnit 4.1 – om kurset leder til efterfølgende beskæftigelse.

4.5.2 Uddybende analyse

På tværs af afdelingsledere i jobcentre samt informanter fra de kvalitative telefoninterviews, synes tilgangen at være, at pris på kurser inden for VEU har en begrænset betydning for, hvorvidt VEU anvendes som led i opkvalificeringen af den ledige.

Boks 4-11: Pris har kun begrænset betydning

"Det har en mindre betydning. Det er selvfølgelig en faktor, og jeg spørger også til prisen. Jeg er også mere large, når kurset står på den regionale positivliste, fordi jeg ved, der er refusion. Men vi anstren-ger os for at se potentialet i kurset. Er der et arbejde efterfølgende? Så er prisen ikke lige så vigtigt. (...) Hvis bare det bringer borgeren i job, så er det jo ikke et problem."

Afdelingsleder i jobcenter

"I dagligdagen skal mine sagsbehandlere ikke sidde og tænke for meget over økonomien. Udgangs-punktet er, at de skal give borgerne det, de har behov for, så de ikke kommer tilbage i systemet [job-centeret]. Hvis der så er noget, der er rigtig dyrt, så taler vi om det."

Afdelingsleder i jobcenter

"Prisen i sig selv er ikke en barriere. (...) Der kan være nogle barrierer i forhold til betalingen! Det er ikke prisen, det er betalingen og sikringen af udbuddet."

Repræsentant for beskæftigelsessystemet

Økonomi – i generelle termer, herunder refusion – har indlysende betydning for jobcenterets løbende praksis, herunder deres generelle prioritering af (ordinær) uddannelse i sammenhæng med øvrige redskaber²⁰. Men når det kommer til overvejelser vedrørende specifikke kurser, synes selve prisen på kurset ikke at have den store betydning. Afdelingslederne synes i højere grad at være orienterede mod, om kurset leder til efterfølgende beskæftigelse, hvilket stemmer overens med analysen af hypotese 1, hvor det fremhæves, at hovedfokus for opkvalificeringen er at op-kvalificere den ledige inden for områder, hvor der er **gode beskæftigelsesmuligheder**.

Medarbejdere i jobcentre oplever heller ikke, at priser på kurser har betydning for anvendelsen af VEU. Flere medarbejdere giver således udtryk for, at pris på kurser fylder meget lidt, når der skal tages beslutninger om, hvorvidt en ledig skal henvises til et kursus eller ej.

Boks 4-12: Pris fylder ikke i hverdagen

"Jeg tror nok, jeg fik af vide, da jeg startede, at var der et kursus over 10.000 så skulle jeg spørge min leder. (...) Vi bliver informeret om det, men om vi bliver informeret godt, det ved jeg ikke. (...) Det drukner lidt i dagligdagen."

Medarbejder i jobcenter

"Det afhænger ikke af, hvad det koster, når vi henviser."

Medarbejder i jobcenter

I overensstemmelse med jobcentres overordnede strategi – varig beskæftigelse – oplever medarbejderne, at det kan være svært at argumentere for, at ledige skal deltage i dyre kurser, der opkvalificerer særligt ikke-faglige kompetencer hos den ledige. Medarbejderne oplever således, at det kan være lettere at argumentere for et kursus, hvis det leder til beskæftigelse. Generelt oplever medarbejderne dog ikke, at pris alene har betydning for, om kurser anvendes som led i opkvalificeringen af ledige.

²⁰ Denne sammenhæng har imidlertid ikke været en del af analysens opdrag,

5. TEMA B: UDBUDSSIDENS 'RESPONSIVITET' I FORHOLD TIL EFTERSPØRGSEL EFTER VEU-YDELSER

I dette kapitel præsenteres resultaterne for **tema B vedr. VEU-systemets 'responsivitet'**²¹ i forhold til beskæftigelsessystemets efterspørgsel efter jobrettede efteruddannelses- og opkvalificeringsforløb. Som i det foregående kapitel analyseres hypoteserne enkeltvist.

5.1 Udbuddet af kurser matcher i overvejende grad opkvalificeringsbehovet

Beskæftigelsesområdet er karakteriseret ved høj grad af regulering og en række lovkrav bl.a. som følge af nye reformer, forskellige målgrupper og et differentieret arbejdsmarked. Derudover er arbejdsstyrken faldende, og Danmark er der pt. meget høj beskæftigelse. Tilsammen giver dette udfordringer i forhold til at sikre balancen mellem efterspørgslen på arbejdsmarkedet og udbuddet af VEU. I nærværende afsnit undersøges det, hvorvidt uddannelsesinstitutionernes udbud af VEU matcher opkvalificeringsbehovet på arbejdsmarkedet. Der tages udgangspunkt i nedenstående hypotese, der er formuleret på grundlag af indledende eksplorative interviews samt faktaark 19 udarbejdet til ekspertgruppen.

H6. Uddannelsesinstitutionernes udbud matcher ikke/i begrænset omfang opkvalificeringsbehovet på arbejdsmarkedet.

Undersøgelsen af ovenstående hypotese tager udgangspunkt i survey-undersøgelsen samt telefoninterviews med interessenter og *deep dives*. Undersøgelsen er således ikke en statistisk baseret matching-undersøgelse, men en undersøgelse af, hvorvidt de involverede aktører vurderer, at der er tale om match mellem udbud af VEU og opkvalificeringsbehovet på arbejdsmarkedet.

5.1.1 Samlet vurdering – hypotese 6

Både VEU-systemet og beskæftigelsessystemet vurderer overordnet, at udbuddet af kurser matcher opkvalificeringsbehovet på arbejdsmarkedet. Dette er dog særligt inden for rammerne af brugen af de nationale og regionale positivlister, og således primært inden for AMU-området²². Derudover synes der at være en ubalance i forhold til at oprette og afholde voksen- og efteruddannelse, der er relevant for henholdsvis ikke-forsikrede faglærte og ufaglærte. Til trods for ovenstående vurderes hypotesen samlet set at kunne afkræftes.

At udbuddet af VEU i overvejende grad matcher opkvalificeringsbehovet på arbejdsmarkedet hænger ifølge informanterne sammen med, at uddannelsesinstitutionerne er efterspørgselsdrevet, og således kun udbyder det, der efterspørges på arbejdsmarkedet. Dette er ud fra en logik om, at det ikke kan betale sig for uddannelsesinstitutionerne at oprette og afholde kurser, der ikke bliver efterspurgt og købt af jobcentrene.

Af barrierer for matchet mellem udbud og opkvalificeringsbehov fremhæver flere informanter, at VEU-systemet, som det fungerer i dag, har begrænsede muligheder for at skabe vertikal kompetenceudvikling – dvs. muligheder for at bygge ovenpå og kombinere forskellige tilbud inden for VEU-systemet. Det fremhæves eksempelvis, at almen VEU, hvor formålet er at styrke de generelle kompetencer og forudsætninger for at fungere på arbejdsmarkedet og i samfundet, med fordel kan kombineres med AMU-kurser, hvor den ledige i højere grad får styrket sine arbejdsmarkedsrettede kompetencer.

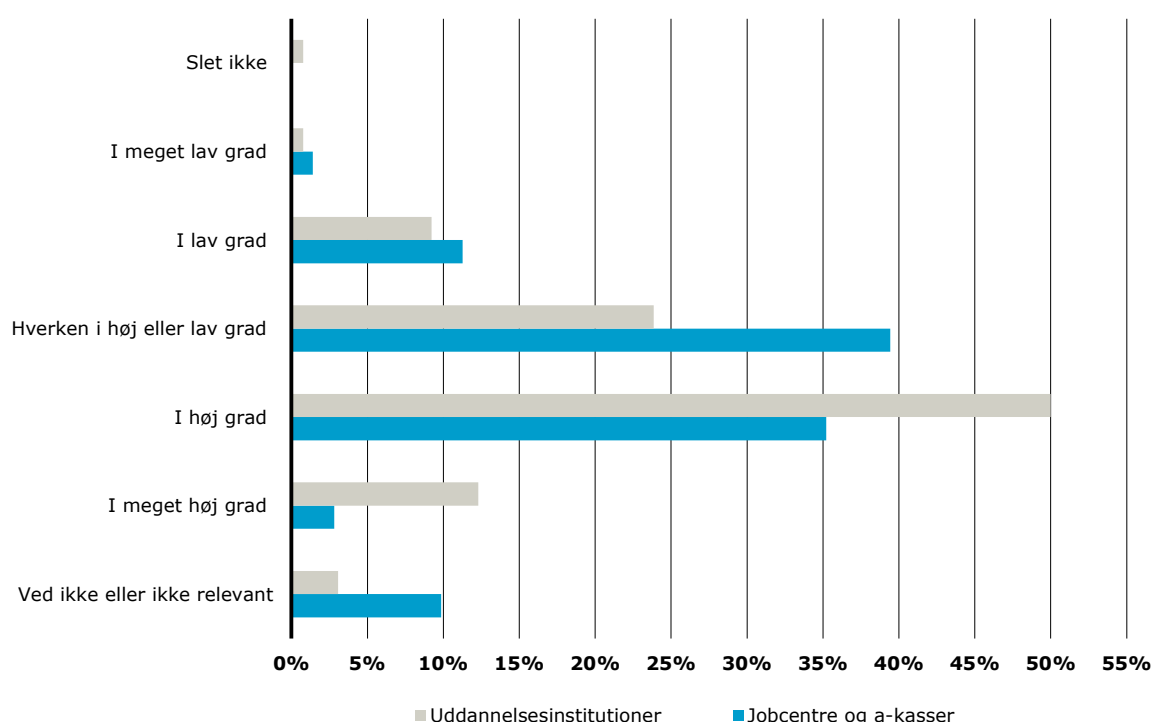
²¹ Responsivitet skal forstås som VEU-systemets evne til at tilpasse sig efterspørgslen efter VEU.

²² Omkring 30 pct. af kursisterne (opgjort i årselever) på AMU-kurserne er ledige. De resterende ca. 70 pct. af kursisterne er beskæftigede (faktaark 8 udarbejdet af sekretariatet for Ekspertgruppen for voksen-, efter- og videreuddannelse).

5.1.2 Uddybende analyse

Survey-data tyder på, at der **overordnet er et match mellem opkvalificeringsbehovet på arbejdsmarkedet og udbuddet af VEU**. I survey-undersøgelsen svarer 38 pct. af respondenterne fra jobcentre og a-kasser, at uddannelses tilbuddene i høj eller i meget høj grad matcher behovet for opkvalificering. For uddannelsesinstitutionerne gælder, at 62 pct. vurderer, at udbuddet matcher opkvalificeringsbehovet. For både beskæftigelsessystemet og VEU-systemet er det værd at bemærke, at der ligeledes er en stor gruppe – hhv. 39 pct. for jobcentre og a-kasser og 24 pct. for uddannelsesinstitutioner – der svarer hverken i høj eller lav grad. Kun 12 pct. af jobcentre og a-kasser og 10 pct. af uddannelsesinstitutionerne vurderer, at udbuddet i lav eller i meget lav grad matcher opkvalificeringsbehovet. Der synes således at være en tendens til, at særligt VEU-systemet oplever match mellem udbud og opkvalificeringsbehov, mens jobcentre og a-kasser enten er neutrale eller oplever en høj grad af match.

Figur 5-1: I hvor høj grad oplever jobcentre, a-kasser og uddannelsesinstitutioner, at der er et match mellem udbud af VEU og opkvalificeringsbehovet på arbejdsmarkedet



Note: n for jobcentre og a-kasser = 71, n for uddannelsesinstitutioner = 130

Spørgsmålsformulering til jobcentre og a-kasser: I hvilken grad oplever I, at uddannelsesudbuddene (VEU) samlet set matcher behovet for opkvalificering af de ledige?

Spørgsmålsformulering til uddannelsesinstitutioner: I hvilken grad oplever I, at jeres udbud af VEU bidrager til at dække behovet for opkvalificering for de ledige?

Ovenstående skyldes ifølge informanterne fra telefonundersøgelsen og *deep dives*, at **uddannelsesinstitutionerne er efterspørgselsdrevet** og således (kun) udbyder dét, der efterspørges på arbejdsmarkedet, herunder kurser, der er rettede mod specifikke jobfunktioner. Flere informanter nævner, at det ligger i særligt AMU-kursernes 'dna', at kurserne matcher behovet for arbejdskraft; kurser, der ikke er jobrettede og således ikke imødekommer arbejdsmarkedets behov for opkvalificering, udbydes ikke, idet de ikke bliver købt af jobcentrene. Dette betyder ligeledes, at flere uddannelsesinstitutioner, som er godkendt til at udbyde specifikke kurser, afholder sig fra at oprette og afholde disse, hvis de vurderer, at hold ikke kan besættes.

Boks 5-1: Uddannelsesinstitutioner er efterspørgselsdrevet

"Når vi taler VEU – og jo nok især AMU – så er der jo tale om en meget målrettet opkvalificering. Det vil typisk være kompetencer, som der er mangel på lige nu og her."

Repræsentant for beskæftigelsessystemet, telefonundersøgelse

"Uddannelsesinstitutionerne kan ikke sælge kurser, som vi ikke efterspørger, da de i så fald ikke vil blive købt. På den måde er udbuddet styret af efterspørgslen."

Medarbejder i jobcenter, *deep dive*

"Uddannelsesinstitutionerne er jo efterspørgselsstyret. Det betyder, at der vil være en tendens til, at selvom uddannelsesinstitutionerne er godkendt til at udbyde nogle bestemte kurser, så udbyder de kun dem, hvor pladserne bliver købt."

Repræsentant for VEU-systemet, telefonundersøgelse

"I dag er der et meget lavere antal personer, som søger om kurser. Det betyder, at det også er svære at oprette kurser. De ting, som ikke er jobrettede, de er sorteret fra og bliver ikke udbudt."

Repræsentant for VEU-systemet, telefonundersøgelse

I relation til ovenstående nævner flere uddannelsesinstitutioner, at der er en **overkapacitet i forhold til efterspørgslen**, således at der efterspørges *mindre* fra beskæftigelsessystemet, end uddannelsesinstitutionerne reelt har kapacitet til at udbyde. De har faktisk kapacitet til at udbyde mere, end de gør i dag. Dette hænger sammen med en generel lav efterspørgsel efter VEU (aktiviteten på særligt AMU har været faldende i perioden 2010-2015)²³. Derudover er der ifølge flere informanter tale om et prioriteringsspørgsmål, hvor jobcentre i flere tilfælde prioriterer virksomhedsrettede indsatser til ledige fremfor opkvalificering gennem uddannelse. Overkapaciteten synes at være mindre udtalt for almen VEU, hvor aktiviteten generelt har været stigende siden 2007²⁴.

Når uddannelsesinstitutionerne planlægger kurser til ledige, tager de konkret udgangspunkt i **de nationale og regionale positivlister**, som angiver, hvor der er mangel på arbejdskraft. På denne måde sikrer uddannelsesinstitutionerne som udgangspunkt, at de udbyder kurser (primært AMU-kurser), der ifølge systemet selv er relevante for arbejdsgivere. Ifølge informanter fra *deep dives* opleves de regionale positivlister generelt som et godt og meningsfuldt styringsredskab i forhold til at sikre et relevant udbud, mens den nationale positivliste opleves mindre anvendelig, idet den er konservativ, for omfangsrig og desuden udmeldes for sent. Særligt uddannelsesinstitutionerne nævner i forbindelse hermed, at inddragelsen af VEU-centre og uddannelsesinstitutioner i udarbejdelsen af de regionale positivlister er værdifuld.

I forbindelse med positivlisterne nævner enkelte informanter fra såvel telefoninterviews som *deep dives*, at VEU-systemet nok er efterspørgselsdrevet, men overvejende **reaktivt**. Uddannelsesinstitutionerne modtager positivlisterne og udbyder kurser i overensstemmelse hermed. Dette er ifølge informanterne en uhensigtsmæssig måde at udvikle kursusudbuddet på, idet kurserne således ikke tager udgangspunkt i aktuelle behov på arbejdsmarkedet. Informanterne påpeger således, at der i VEU-systemet eksisterer en iboende svaghed, idet uddannelsesinstitutioner udbyder kurser på positivlister, der er udviklet bagud i tid.

Flere informanter fra såvel beskæftigelsessystemet som VEU-systemet fremhæver desuden, at mulighederne for **vertikal kompetenceopbygning er begrænsede**. Mulighederne for at koble almen VEU med forskellige AMU-kurser er således mangelfuld, ligesom mulighederne for at bygge oven på AMU – eksempelvis via moduler på akademisk niveau – er få og ubenyttede. I begge

²³ Faktaark 3 til ekspertgruppen.

²⁴ Faktaark 4 til ekspertgruppen.

tilfælde giver analysen grundlag for at konstatere, at der her er et uudnyttet potentiale i forhold til et imødekomme opkvalificeringsbehovet på arbejdsmarkedet.

Boks 5-2: Udsagn vedr. et sammenhængende VEU

"Almen VEU skal tænkes sammen med AMU. Det er helt klart fremtiden. (...) Vi skal lave pakker, hvor vi kombinerer tilbuddene. Vi har eksempler på, at jobcenteret sender kursister, der ikke kan begynde på en AMU-uddannelse, fordi deres dansk er for ringe. Vi samarbejdede om et forløb, hvor vi underviser i dansk, som kan give de ledige det løft, der skal til for, at de kan tage kurser inden for transport."

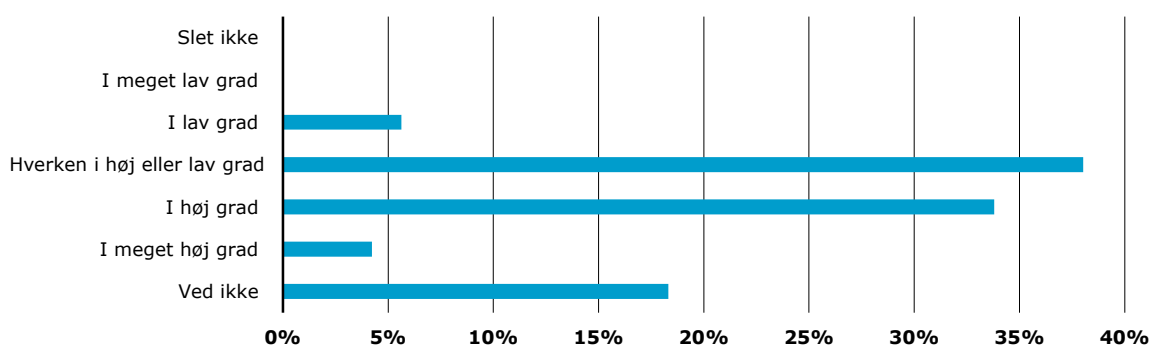
Uddannelseschef i VUC, deep dive

"Sammenhængen til det videregående er ikke helt god nok. Det er vanskeligt at lave springet til et højere kvalifikationsniveau. En problematik omkring sammenhænge i VEU-systemet."

Repræsentant for beskæftigelsessystemet, telefonundersøgelse

Endelig synes der at være en tendens til, at nogle uddannelsesinstitutioner er bedre til at udbyde relevante kurser end andre, om end analysen ikke kan svare entydigt herpå. Nedenstående figur viser, i hvilken grad jobcentre og a-kasser oplever, at der er variation på tværs af uddannelsesinstitutioner i forhold til at udbyde relevante kurser.

Figur 5-2: I hvilken grad oplever jobcentre og a-kasser, at der er variation på tværs af uddannelsesinstitutioner i forhold til at udbyde relevante kurser/forløb



Note: n for jobcentre og a-kasser = 71

Ovenstående figur viser, at 38 pct. af jobcentre og a-kasser vurderer, at der i høj eller i meget høj grad er forskel på, hvor gode uddannelsesinstitutionerne er til at udbyde relevante kurser. Kun 6 pct. vurderer, at der i lav grad er forskel på, hvor gode uddannelsesinstitutioner er til at udbyde relevante kurser. Blandt jobcentre og a-kasser synes der således at være en opfattelse af, at ikke alle uddannelsesinstitutioner matcher opkvalificeringsbehovet på arbejdsmarkedet.

At der påpeges en forskel, kan skyldes flere dimensioner. Én forklaring kan være, at uddannelsesinstitutioner har forskellige AMU-udbudsgodkendelser og at populære kurser udbydes flere steder end mere specialiserede kurser. I survey-undersøgelsen synes følgende dimensioner at gå igen:

- Uddannelsesinstitutionernes evne til at oprette forløb for særligt flygtninge og indvandrere varierer. Nogle institutioner er gode til at oprette forløb, der tager højde for sprogbarrierer, mens andre institutioner ikke har blik for denne barriere. At uddannelsesinstitutionerne ikke tager højde for sprogbarrierer gør det vanskeligt for jobcentre at få ledige (flygtninge og indvandrere) i opkvalificering og efterfølgende beskæftigelse.
- Nogle uddannelsesinstitutioner er primært interesserede i at udbyde de kurser, de allerede har på 'hylden', mens andre institutioner tænker nyt og gør en aktiv indsats for at oprette kurser, der matcher behovet på arbejdsmarkedet.

- Uddannelsesinstitutionerne er konkurrenter, men uddannelsesinstitutionerne varierer i forhold til, hvorvidt de ser dette som en barriere for oprettelse og afholdelse af kurser. Nogle institutioner er eksempelvis tilbageholdende med at udlåne godkendelser og lærerkompetencer, mens andre institutioner er samarbejdsvillige og i høj grad fokuserer på at få udbudt relevante kurser inden for regionen.

I forlængelse af ovenstående punkt 1 peger informanter i de kvalitative interviews på, at der er variation i, hvorvidt VEU-systemet matcher opkvalificeringsbehovet for forskellige målgrupper. Som det fremgår af kapitel 4 om beskæftigelsessystemets efterspørgsel af VEU, synes særligt to målgrupper at falde uden for systemets **fokus, henholdsvis ikke-forsikrede faglærte og ikke-forsikrede ufaglærte**. Disse to grupper vil typisk have behov for andre og i nogle tilfælde længerevarende uddannelses tilbud, hvis de skal opkvalificeres til job. I denne forbindelse fremhæves det, at VEU-udbuddet er kendetegnet ved en monofaglig tænkning, hvor ikke-faglige kompetencer (som eksempelvis forandringsparathed, teamsamarbejde og konfliktløsning) ikke er tænkt ind.

5.2 Aflysning af kurser er fortsat en barriere for de lediges opkvalificering

Rambølls evaluering af seks ugers jobrettet uddannelse fra 2016²⁵ peger bl.a. på, at der er en særlig udfordring forbundet med aflysninger af kurser, hvilket har betydning for jobcentrenes mulighed for at henvise de ledige til relevante kurser. Med afsæt i Rambølls evaluering og indledende eksplorative interviews sættes der i nærværende afsnit fokus på, hvorvidt jobcentre, akasser og uddannelsesinstitutioner oplever aflysninger af VEU-kurser og -uddannelsesforløb. Konkret er nedenstående hypotese undersøgt.

H7. Der sker jævnlige aflysninger af kurser og forløb, således at ledige ikke får den hurtige og målrettede opkvalificering, som de efterspørger.

5.2.1 Samlet vurdering – hypotese 7

Flere aktører inden for både VEU-systemet og beskæftigelsessystemet oplever, at kurser jævnligt bliver aflyst. På baggrund af analysen **synes ovenstående hypotese således at blive bekræftet**. Der er dog forskel på, inden for hvilket område kurserne aflyses. Analysen peger på, at problemet med aflyste kurser er mest udbredt på AMU-området, som dog også er det VEU-tilbud, der er mest anvendt.²⁶

Den primære årsag til, at kurser aflyses, er mangel på volumen, dvs. et begrænset antal deltagere. For uddannelsesinstitutionerne er der således en helt konkret barriere forbundet med at samle et tilstrækkeligt antal deltagere til, at kurset kan betale sig økonomisk. I relation hertil nævner flere informanter, at manglende prioritering af opkvalificering gennem uddannelse fra jobcentret samt geografi kan være årsager til aflysninger. Ifølge informanterne er der således jobcentre, som anvender virksomhedsrettede indsatser frem for opkvalificering gennem uddannelse, ligesom informanterne nævner, at aflyste kurser er et problem i særligt udkantsområderne, hvor fundamentet for et tilstrækkeligt deltagerantal er tyndere.

²⁵ Seks ugers jobrettet uddannelse, opstartsevaluering (Rambøll, 2016).

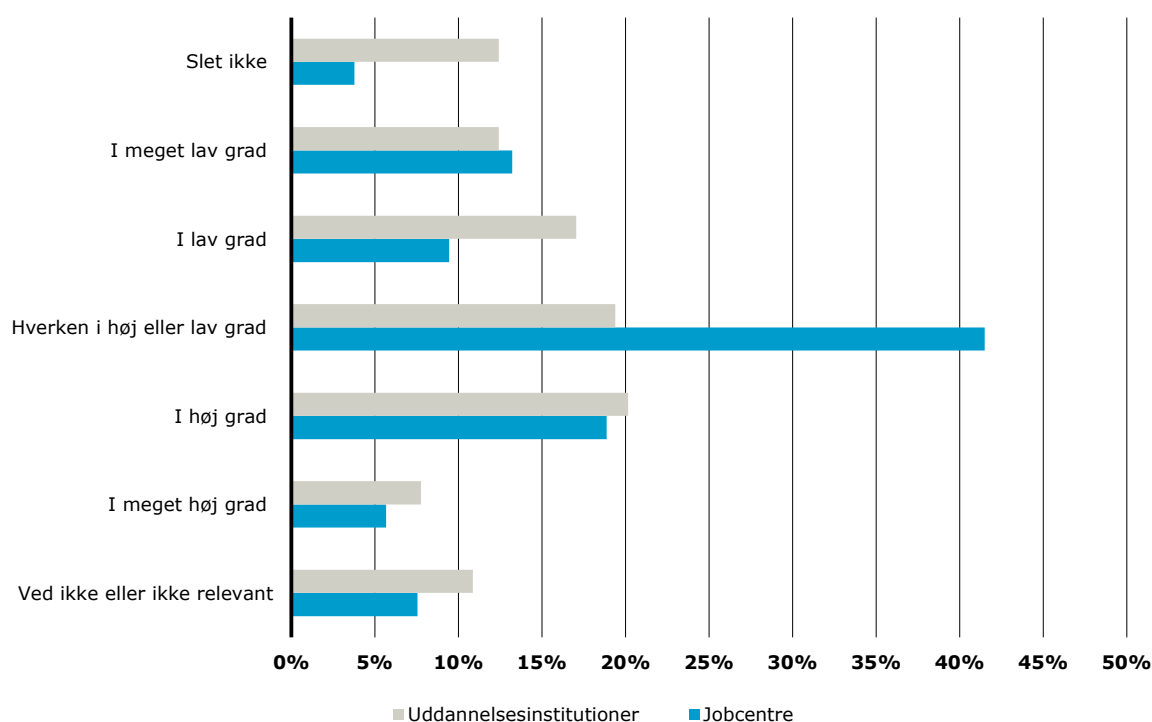
²⁶ På det foreliggende datagrundlag kan det ikke udledes, hvorvidt det er hele forløb (fx forløb i seks ugers jobrettet uddannelse) eller enkeltkurser som led i jobcentrenes almindelig køb af VEU, der aflyses. Som tidligere nævnt er ændringer i ordningen om seks ugers jobrettet uddannelse sket sideløbende med dataindsamlingen for nærværende analyse, hvorfor analysen ikke har mulighed for at tage højde for ændringerne.

Informanterne giver overordnet fire bud på, hvordan uddannelsesinstitutionerne kan imødekomme problemet med aflyste kurser. De nævnte løsningsmodeller vedrører åbent værksted, garantikurser, fjernundervisning og styrket samarbejde på tværs af uddannelsesinstitutioner.

5.2.2 Uddybende analyse

På tværs af jobcentre, a-kasser og uddannelsesinstitutioner er vurderingen, at kurser bliver aflyst. I survey-undersøgelsen angiver 25 pct. af jobcentre og a-kasser og 28 pct. af uddannelsesinstitutioner, at de i høj eller i meget høj grad oplever kursusaflysninger. Særligt for jobcentre og a-kasser er der en overvægt af respondenter (42 pct.), som hverken i høj eller i lav grad oplever aflyste kurser. I den modsatte ende vurderer 23 pct. af jobcentre og a-kasser, at kurser i lav eller i meget lav grad aflyses, mens 29 pct. af uddannelsesinstitutionerne vurderer tilsvarende. Ifølge survey-data synes der således at være en nogenlunde jævn fordeling af respondenter – på tværs af VEU-system og beskæftigelsessystem – der oplever henholdsvis en høj og en lav grad af kursusaflysninger.

Figur 5-3: I hvilken grad oplever jobcentre/a-kasser og uddannelsesinstitutioner, at kurser bliver aflyst



Note: n for jobcentre og a-kasser = 53, n for uddannelsesinstitutioner = 129

Spørgsmålsformulering til jobcentre og a-kasser: I hvilken grad oplever I, at uddannelsesforløb/-kurser bliver aflyst?

Spørgsmålsformulering til uddannelsesinstitutioner: I hvilken grad oplever jeres uddannelsesinstitution, at det er en udfordring for opkvalificeringen af de ledige, at uddannelsesforløb/-kurser bliver aflyst?

Oplevelsen af, at kurser bliver aflyst, går i høj grad igen i de kvalitative telefoninterviews og *deep dives*, hvor størstedelen af informanterne giver udtryk for, at kurser jævnligt bliver aflyst og at dette er et problem. Problemet opstår, da aflyste kurser kan resultere i, at den ledige demotiveres, at ledighedsperioden forlænges eller at den ledige reelt ikke får den opkvalificering, som er nødvendig. I 'sektoren' (dvs. blandt informanter fra interessentsiden) og i praksis er barrieren med aflyste kurser således udtalt.

Boks 5-3: Udsagn vedrørende aflyste kurser

"Det er et problem! Hvis jobcenteret ikke kan visitere fx 12 deltagere eller ikke kan gå sammen med andre jobcentre om at skaffe det nødvendige antal deltagere, så er det ikke muligt at få holdet op at køre. Og det er her, hvor man kan ende i en kedelig situation. Man kan ikke køre kurserne. Skolerne har ikke økonomi til at køre holdene, hvis der ikke er et bestemt antal deltagere. Der er virkelig brug for, at der laves en sammenhængende, koordineret indsats."

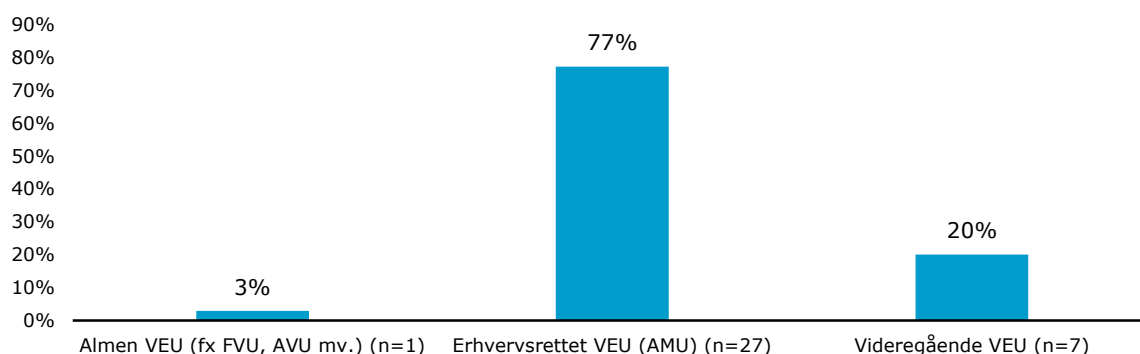
Repræsentant for VEU-systemet, telefonundersøgelse

"Uddannelsesinstitutionerne har meget fokus på økonomi, og det kan vi ikke hamle op med. Det betyder, at mange hold ikke bliver kørt, fordi der ikke er nok deltagere. Der er derfor mange aflyste kurser."

Medarbejder i a-kasse, deep dive

Der synes dog at være en vis variation i forhold til de områder, hvor problemet med aflysninger gør sig gældende. Ifølge survey-undersøgelsen synes problemet med aflyste kurser at være **særligt udtalt på AMU-området**. Dette hænger formentlig sammen med, at AMU-kurser udgør den forholdsvis mest anvendte uddannelsestype til ledige²⁷.

Figur 5-4: Hvilke typer af VEU-tilbud aflyses typisk?



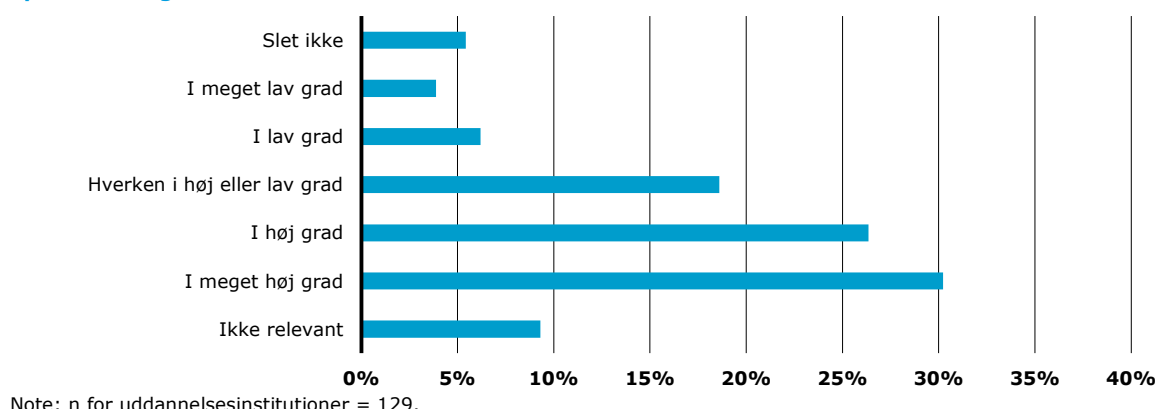
Note: n for jobcentre og a-kasser = 35.

Det skal bemærkes, at ingen af informanterne nærmere præciserer, *hvornår* kurserne aflyses. Der mangler således viden om, hvornår i processen kurserne aflyses, samt om de aflyste kurser er oprettede kurser, eller kurser, der blot er drøftet som relevante kurser blandt jobcentre og uddannelsesinstitutioner. Generelt gør det sig dog gældende – som flere informanter fremhæver – at 'positivt frafald' kan medvirke til at styrke problematikken – altså de tilfælde, hvor tilmeldte kursister falder fra, fordi de er kommet i beskæftigelse.

Der kan være flere årsager til, at kurserne bliver aflyst, men den primære årsag synes at være for **få deltagere**. Uddannelsesinstitutionerne aflyser således kurser, hvis de oplever, at den kritiske masse ikke kan etableres. For langt de fleste kurser gælder det, at der skal et minimum af deltagere til, før kurset er rentabelt for uddannelsesinstitutionen. Af nedenstående figur fremgår, at 56 pct. af uddannelsesinstitutionerne svarer, at taxameterordningen i høj eller i meget høj grad har betydning for oprettelsen og afholdelsen af kurser.

²⁷ Inden for rammerne af nærværende analyse har det ikke været muligt at angive det præcise omfang af aflyste kurser. En præcis angivelse heraf vil kræve en mere omfattende undersøgelse, som eksempelvis opstartsevalueringen af seks ugers jonrettet uddannelse.

Figur 5-5: I hvilken grad uddannelsesinstitutionerne vurderer, at taxameterordningen har betydning for oprettelsen og afholdelsen af kurser?

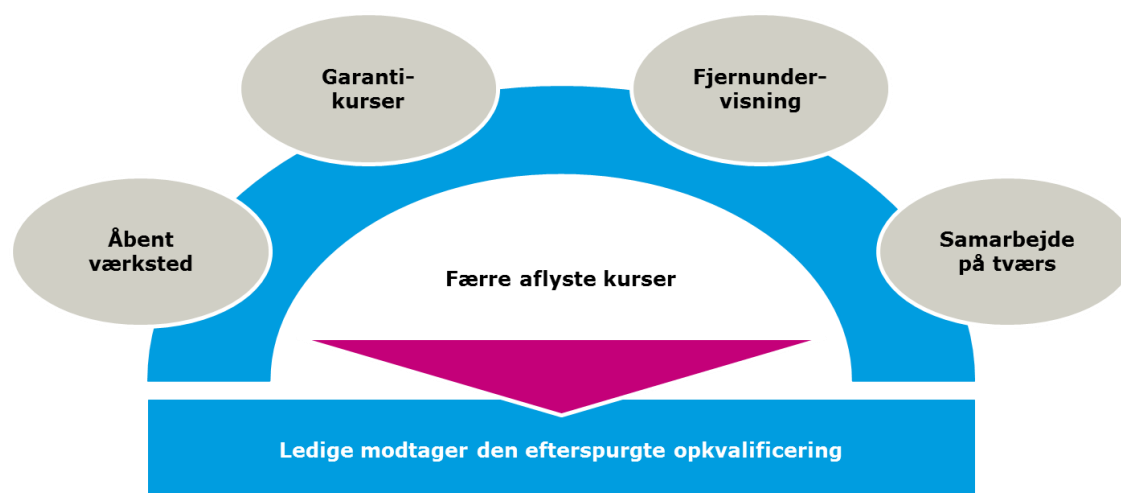


I relation til den kritiske masse nævnes to yderligere årsager til aflyste kurser; 1) en oplevelse af, at der er for **få midler afsat til opkvalificering**, særligt for ikke-forsikrede ledige og 2) **geografi**. Ifølge flere informanter er der store variationer i, hvorvidt kommuner prioriterer opkvalificering gennem uddannelse til ledige kontanthjælpsmodtagere. Da kurser til kontanthjælpsmodtagere finansieres af kommunen er det op til den enkelte kommune at bestemme, hvor stor en andel af de kommunale midler der skal gå til opkvalificering af ledige. Uddannelsesinstitutionerne nævner i den forbindelse, at de oplever, at flere ledige kontanthjælpsmodtagere ikke tilbydes VEU, idet jobcentrene prioriterer andre redskaber, fx virksomhedspraktik eller løntilskud.

Derudover giver flere informanter udtryk for, at problemet med aflyste kurser er særligt udtalt i **udkantsområderne**, hvor det kan være svært at samle et vist antal deltagere til samme kursus. Problemet er mindre i København, hvor kursistgrundlaget er bedre, hvor afstandene er kortere, og hvor det er nemmere at anvende offentlig transport.

Flere uddannelsesinstitutioner er opmærksomme på problemet med aflyste kurser og har igangsat forskellige initiativer for at mindske problematikken. Nedenstående figur illustrerer forskellige initiativer. Initiativerne uddybes nedenfor.

Figur 5-6: Hvordan kan aflyste kurser undgås?



Flere uddannelsesinstitutioner har styrket og intensiveret anvendelsen af **åbne værksteder**, som er en af de fleksible tilrettelæggelsesformer, som AMU-udbyderne kan anvende. Den centrale idé med et åbent værksted er, at kursisterne med samme underviser/undervisere i samme lokale, deltager i forskellige uddannelser eller kursusforløb inden for samme område eller beslægtede områder²⁸. Kursisterne behøver ikke tage hele kurset i ét stræk, men kan dele kurset op i flere bidder, afhængigt af deres behov og plan for opkvalificering²⁹. Det åbne værksted forudsætter dog, at underviseren/underviserne har kompetencer inden for flere forskellige områder, dog med overlap.

Boks 5-4: Eksempel fra *deep dive* – stor succes med åbne værksteder

I forbindelse med *deep dives* er der indsamlet flere eksempler på, hvordan åbne værksteder kan organiseres. På et større uddannelsescampus har uddannelsesinstitutionen oprettet flere åbne værksteder, blandt andet inden for it og svejsning. Informanten på uddannelsesinstitutionen er særligt begejstret for de åbne værksteder og mener, at det er vejen frem:

"De åbne værksteder er en alternativ udbudsform. Det fungerer særlig godt på it og svejsning. Her har vi haft stor succes. Det kræver selvfølgelig nogle generelle og specifikke lærerkompetencer, fordi der jo undervises på en særlig måde. Men vi sørger for, at lærerne bliver efteruddannet (...) Det åbne værksted er en fleksibel løsning, som jeg tror, vi i fremtiden skal tænke meget mere i."

Vicedirektør på Uddannelsescampus, *deep dive*

Ifølge flere informanter er det åbne værksted en god måde at imødekomme problemet med aflyste kurser, samtidig med, at det åbne værksted tager højde for individuelle behov hos den ledige. Det skal dog bemærkes, at enkelte informanter også påpeger, at åbne værksteder er mindre egnede til ledige, der har brug for støtte – både i forhold til fremmøde og det faglige indhold.

Boks 5-5: Udsagn vedrørende åbent værksted

"Helt overordnet har man haft gode erfaringer med åbent værksted, dvs. en tanke, hvor du kan komme ind og få differentieret undervisning ift. det fag, som du skal lære noget om. (...) Så kan underviserne undervise på differentieret niveau, således at du kan få flere ind. Du kan operere mere individuelt end den pakkestruktur, som findes i dag. Og dermed overkomme problematik/barriere med at aflyse kurser."

Repræsentant for beskæftigelsessystemet, telefonundersøgelse

"En anden løsning kan være, at dem, der udbyder, skal lave mere værkstedsbaserede læringsmiljøer, hvor der er undervisning i flere ting på samme gang. I stedet for at følge ét fag, kan man være i et værksted, hvor der kan være otte beslægtede fag samtidigt og stadigvæk kun en underviser. Kan man gøre det uden at miste kvaliteten? Ja, det kan man godt."

Repræsentant for VEU-systemet, telefonundersøgelse

Informanter fra såvel VEU-systemet som beskæftigelsessystemet nævner desuden, at **garantikurser** kan være en måde at imødekomme det store omfang af kursusaflysninger på. Et garantikursus er et kursus, hvor uddannelsesinstitutionen garanterer, at kurset bliver gennemført, når blot én enkelt deltager har tilmeldt sig inden for tilmeldingsfristen. Ifølge oplysninger fra Undervisningsministeriet udgjorde garantikurser 17-24 pct. af alle udbudte AMU-kurser fra 2013-2016³⁰.

På trods af, at flere uddannelsesinstitutioner nævner garantikurser som en mulig løsning på problemet med aflyste kurser – og også anvender garantikurser jf. ovenstående – er flere af uddan-

²⁸ Vejledning om udbud, tilrettelæggelse og gennemførelse af arbejdsmarkedsuddannelser m.v.

²⁹ Eksempel fra smededområdet: <https://www.teknologisk.dk/kan-8217-aabent-vaerksted-8217-oeg-amu-aktiviteten/36443>

³⁰ AMU statistik garantikurser, Uddannelsesnævnet

nelsesinstitutionerne også forsigtige med at udbyde garantikurserne, idet uddannelsesinstitutionerne løber en vis økonomisk risiko ved at udbyde kurset.

Boks 5-6: Uddannelsesinstitutioner er forsigtige med at udbyde garantikurser

"Vi udbyder hele tiden en mængde garantikurser. Til tider kører det, og til tider kører det ikke. Nogle gange har vi jo et direkte tab. Det er noget, vi er meget skarpe på – ikke at udbyde alt for mange garantikurser. Det er lidt ligesom at spille i lotteriet. Hvis garanti var afstemt efter behovet, og alle var fleksible nok til at ville tage det over alt i landet, så kunne man godt sige, at det var en løsning."

Repræsentant for VEU-systemet, telefonundersøgelse

"På nogle områder er det godt, men på andre er det ikke så godt. Risikoen er jo, at når vi siger garanti, så skal vi jo udbyde kurserne. Men vi har også en økonomi, der skal hænge sammen. Vi har jo også en lærer. Det dur ikke at køre med en tre-fire stykker. Det holder bare ikke i længden. Når man siger garanti, så lyder det godt, men det er garanteret de kurser, man er rimelig sikker på at få op at køre. Ellers giver det ikke mening."

Uddannelseskonsulent på AMU-center, deep dive

"Så er der nogle steder, hvor garantikurser er gennemført, hvor det var forventet af skolen, fordi de alligevel havde nok til at danne hold. Jeg har en formodning om, at nogle arbejdsgivere kan have tilmeldt medarbejdere til de uddannelser, fordi der stod, at de ville blive afholdt."

Repræsentant for VEU-systemet, telefonundersøgelse

Som det fremgår af ovenstående citater, kan garantikurserne have den effekt, at flere tilmelder sig kurset, netop fordi der er garanti for, at kurset bliver afholdt. Hermed kan ordet garanti have en selvforstærkende effekt, hvor kurset netop oprettes pga. et tilstrækkeligt deltagerantal. Samtidig nævner flere informanter, at garantikurserne bliver anvendt symbolsk, idet garantikurser udelukkende oprettes på områder, hvor uddannelsesinstitutionen på forhånd ved, at kurserne bliver fyldt op.

Et tredje konkret eksempel på, hvordan uddannelsesinstitutioner kan imødekomme problemet med aflyste kurser, er at øge anvendelsen af **fjernundervisning**, hvor underviser og kursist ikke er fysisk til stede samtidig. Der er mulighed for, at undervisningen kan foregå uden for uddannelsesinstitutionen og typisk via nettet³¹. På denne måde får den ledige mulighed for at tage kurset, når det passer vedkommende.

Boks 5-7: Fjernundervisning kan styrke fleksibilitet og reducere aflyste kurser

"Det vil være en god ide [at arbejde med fjernkurser], for det vil jo gøre det mere fleksibelt for den enkelte ledige. Man behøver ikke at skulle møde op på en bestemt matrikel. På den måde kan man også indfange mange flere målgrupper. Og det kan frigive nogle ressourcer. Og det kan jo også bidrage til, at nogle af de aflyste kurser kører alligevel. Det handler om at tænke i løsninger".

Uddannelseschef på VUC, deep dive

Endelig fremhæver særligt uddannelsesinstitutionerne, at et **stærkere og mere forpligtende samarbejde mellem uddannelsesinstitutioner** om eksempelvis oprettelse og afholdelse af kurser kan være med til at mindske problemet med aflyste kurser (se kapitel 6 for uddybning).

³¹ Vejledning om udbud, tilrettelæggelse og gennemførelse af arbejdsmarkedsuddannelser m.v.

Boks 5-8: Ikke kun aflysninger, men også flaskehalsproblemer

Et opmærksomhedspunkt i forhold til ovenstående afsnit om aflyste kurser er ifølge informanterne, at der på de mest populære kurser også er eksempler på flaskehalsproblemer. På nogle uddannelsesinstitutioner (særligt de store uddannelsesinstitutioner) er der således ventetid på mere end et år. Dette skyldes primært vækst i flere sektorer, der skaber stor efterspørgsel efter korte uddannelser, herunder certifikatkurser. Blandt enkelte jobcentre er det oplevelsen, at uddannelsesinstitutionerne ikke prioriterer en kapacitetstilpasning, hvilket er hensigtsmæssigt set fra et beskæftigelsesperspektiv.

5.3 Forskellige syn på VEU-systemets fleksibilitet

I relation til det overordnede tema – udbudssidens responsivitet i forhold til efterspørgslen af VEU – er det relevant at fokusere på VEU-systemets fleksibilitet, idet manglende fleksibilitet kan betyde, at der ikke sker den nødvendige opkvalificering af ledige. VEU-systemets fleksibilitet skal her forstås som fleksibilitet i forhold til hyppighed, differentierede kursusønsker og geografisk dækning³². Der tages udgangspunkt i nedenstående hypotese, der er formuleret på grundlag af indledende eksplorative interviews samt opstartsevalueringen af seks ugers jobrettet uddannelse.

H8. VEU-systemet er karakteriseret ved manglende fleksibilitet i forhold til at imødekomme arbejdsmarkedets behov.

5.3.1 Samlet vurdering – hypotese 8

Analysen tegner et billede af, at der på tværs af uddannelsesinstitutioner, jobcentre og a-kasser – samt inden for uddannelsesinstitutionerne – er forskellige opfattelser af, hvorvidt VEU-systemet er fleksibelt i forhold til at udbyde og sammensætte kurser, der imødekommer arbejdsmarkedets behov. Jobcentre og a-kasser vurderer overordnet, at VEU-systemet er fleksibelt, mens uddannelsesinstitutioner synes at være delte i forhold til vurderingen af fleksibilitet. Nogle uddannelsesinstitutioner mener således, at de i høj grad er fleksible i forhold til at oprette, sammensætte og afholde kurser, mens andre uddannelsesinstitutioner vurderer, at fleksibilitet – særligt den tidsmæssige dimension – er en udfordring.

Ifølge informanterne i telefonundersøgelsen og *deep dives* spiller en række faktorer ind i forhold til VEU-systemets fleksibilitet. Af faktorer, der har en positiv betydning for VEU-systemets fleksibilitet, nævnes institutionernes samarbejde på tværs, VEU-centerets koordinerende rolle og de nye regler i forhold til seks ugers jobrettet uddannelse. Faktorer, der har en negativ betydning omfatter bl.a. uddannelsesinstitutionernes planlægningstid, sen udmeldelse af positivlister og intern konkurrence mellem uddannelsesinstitutioner.

5.3.2 Uddybende analyse

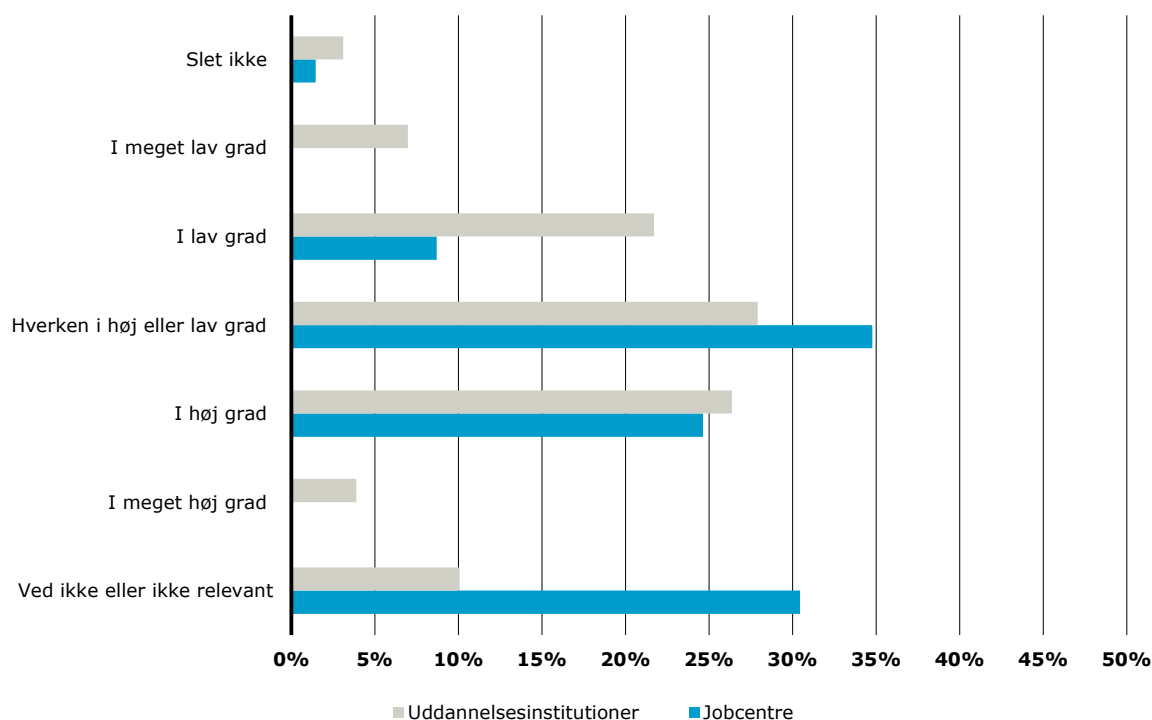
Analysen viser, at der blandt jobcentre, a-kasser og uddannelsesinstitutioner er forskellige opfattelser af, hvorvidt VEU-systemet er fleksibelt i forhold til at sammensætte og udbyde kurser. Af survey-undersøgelsen fremgår, at 30 pct. af uddannelsesinstitutionerne oplever, at de i høj eller i meget høj grad er fleksible. 25 pct. af jobcentre og a-kasser vurderer, at VEU-systemet i høj grad er fleksibelt. Samtidig vurderer 29 pct. af uddannelsesinstitutionerne og kun 9 pct. af jobcentre og a-kasser, at VEU-systemet i lav eller i meget lav grad er fleksibelt.

Det skal også bemærkes, at der for både uddannelsesinstitutioner, jobcentre og a-kasser er en stor gruppe af respondenter, som hverken synes, at VEU-systemet i høj eller i lav grad er fleksibelt.

³² Opgavebeskrivelse på analyse af beskæftigelsessystemets brug og efterspørgsel af voksen- og efteruddannelse.

Med udgangspunkt i survey-undersøgelsen synes uddannelsesinstitutionerne således til en vis grad at være delte i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt de er fleksible. Jobcentre og a-kasser forholder sig overordnet neutralt, om end flere vurderer, at VEU-systemet i høj grad er fleksibelt.

Figur 5-7: I hvilken grad oplever jobcentre/a-kasser og uddannelsesinstitutioner, at uddannelsesinstitutionerne er fleksible i forhold til at sammensætte uddannelsesforløb/kurser, der matcher den lediges behov?



Note: n for jobcentre og a-kasser = 69, n for uddannelsesinstitutioner = 129.

Spørgsmålsformulering til jobcentre og a-kasser: I hvilken grad oplever jobcenteret, at uddannelsesinstitutionerne er fleksible i forhold til at sammensætte uddannelsesforløb/kurser, der matcher den lediges behov?

Spørgsmålsformulering til uddannelsesinstitutioner: I hvilken grad oplever jeres uddannelsesinstitution, at VEU-systemet er fleksibelt i forhold til at udbyde og sammensætte uddannelsesforløb/kurser, der matcher den lediges behov?

Uddannelsesinstitutionernes (og til dels jobcentrenes) forskellige opfattelser af VEU-systemets fleksibilitet kommer ligeledes til udtryk i de kvalitative interviews, hvor særligt informanter fra *deep dives* giver udtryk for en høj grad af fleksibilitet, mens informanter fra telefonundersøgelsen giver udtryk for en lavere grad af fleksibilitet.

Boks 5-9: Forskellige opfattelser af VEU-systemet fleksibilitet

"Vi har en dialog med jobcentre: Hvad er det, I gerne vil have? Det er kun fantasien, der sætter grænser. Vi er fleksible i forhold til tidspunkter. Vi kan altid afholde kurser. Det behøver ikke at være om dagen. Vi kører også aftenkurser. (...) Flexibilitet er både på tidspunkt, men også i forhold til at justere de enkelte parametre i kurset. Altså det indholdsmæssige af kurset."

Uddannelseskonsulent på AMU-Center, *deep dive*

"AMU-systemet er stift og gammeldags, meget uflexibelt. AMU blev designet i starten af 60'erne, hvor man efteruddannede medarbejdere til standardiserede funktioner.(...) Men nu er det noget helt andet. Vi har en omstillingshastighed, der er meget større. Og behovet for at lære nye ting og kunne noget anderledes er meget højere. Og så er der 'just in time delivery'. Det er nu eller inden for den næste måned. De faktorer gør, at AMU-uddannelser, som redskab til at løfte samfundets ledige borgere, kommer lidt til kort. Vi har simpelthen svært ved at mestre den fleksibilitet."

Repræsentant for VEU-systemet, telefonundersøgelse

Nedenstående figur illustrerer, hvilke faktorer der ifølge informanterne fra såvel VEU-systemet som beskæftigelsessystemet har betydning for VEU-systemets fleksibilitet. De oplyste faktorer uddybes nedenfor.

Figur 5-8: Faktorer afgørende for VEU-systemets fleksibilitet



Af faktorer, der har positiv betydning for VEU-systemets fleksibilitet, kan nævnes **samarbejde mellem uddannelsesinstitutioner**. Flere informanter i *deep dives* fremhæver, at de samarbejder med andre uddannelsesinstitutioner i forhold til at oprette og afholde kurser. For de flestes vedkommende er der tale om et uforpligtende samarbejde, hvor institutionerne kontakter hinanden med henblik på at henvise til eller samle kursister.

Boks 5-10: Samarbejde som vigtig faktor for fleksibilitet

"Kommer der nogle konkrete henvendelser, så udbyder vi det. Vi har et netværk til andre skoler, så hvis vi ikke kan udbyde det, så kan andre skoler. Uanset hvad de [jobcentre] kommer med, så står vi nærmest på hovedet for dem."

Vicedirektør på Uddannelsescampus, *deep dive*.

"De er gode til at udbyde de kurser, som der er behov for i forhold til beskæftigelsen. Og hvis de ikke selv udbyder det, så henviser de gerne til skoler, hvor der er mulighed."

Survey-respondent fra beskæftigelsessystemet

Afgørende for VEU-systemets fleksibilitet er ligeledes, at **VEU-centrene** formår at efterleve den samarbejdende og koordinerende rolle, de er tiltænkt. Når VEU-centrene er i stand til at afdække behov på arbejdsmarkedet og formår at koordinere den strategiske prioritering af uddannelsesindsatsen, bidrager VEU-centret til, at VEU-systemet opnår en fleksibilitet i udbuddet og sammensætningen af kurser. Blandt informanterne er der dog forskellige opfattelser af, hvor gode VEU-centrene er til at koordinere uddannelsesindsatsen, og det er generelt vanskeligt på baggrund af nærværende analyse at give en entydig vurdering af VEU-centrenes varetagelse på området³³.

Boks 5-11: Uddannelsesinstitutioners opfattelse af VEU-centre

"De er jo upartiske. De skal ikke sælge et specifikt AMU-center. De skal ud og lytte og fange signaler. Det er de gode til. Det nyder vi godt af."

Uddannelseskonsulent på AMU-center, *deep dive*

"VEU-centret kommer jo hjem med nogle ordrer og tilbagemeldinger til os. De opfanger signaler, som vi ikke opfanger. På den konto er det meget fint. Men jeg siger bare, at VEU-centret gør ikke den store forskel her i området. Før VEU-centret havde vi et kanon samarbejde. Det er ikke VEU-centrets skyld, at vi har det gode samarbejde. Det kan det være i andre kommuner, men ikke hos os."

Uddannelseskonsulent på AMU-center, *deep dive*

³³ I afsnit 6.2 vurderes VEU-centrenes rolle specifikt i forhold til vejledning af de ledige.

Endelig nævner en række informanter, at ordningen med ret til **seks ugers jobrettet uddannelse** er blevet mere fleksibel efter trepartsaftalen om tilstrækkelig og kvalificeret arbejdskraft i hele Danmark og praktikpladser fra august 2016, hvorefter ledige i målgruppen bl.a. kan kombinere kurser inden for bestemte erhvervsgrupper. Informanterne giver udtryk for, at denne ændring vil medføre stor fleksibilitet for de ledige, idet den ledige får mulighed for individuelt at sammensætte kurser inden for én erhvervsgruppe fra den landsdækkende positivliste.

Af faktorer, der har negativ betydning for VEU-systemets fleksibilitet, nævnes særligt **uddannelsesinstitutionernes planlægningstid**. For at oprette og afholde kurser kræver det forberedelse, planlægning og de rette lærerkompetencer. Disse forhold betyder, at uddannelsesinstitutionerne ikke kan oprette kurser fra dag til dag.

Boks 5-12: Uddannelsesinstitutionernes fleksibilitet begrænses af planlægning

"Skolerne er også vant til langtidsplanlægning. Det betyder, at beskæftigelsessystemet ikke bare kan få, hvad de vil have her og nu. Selvom jeg nu vil mene, at de fleste skoler er meget fleksible."

Repræsentant for VEU-systemet, telefonundersøgelse

"Det er klart, at vi helst bruger vores egne undervisere, men vi har også eksterne konsulenter. Der skal være plads i deres kalendere. Alt det skal jo gå op. Det kræver altid forberedelse."

Repræsentant for VEU-systemet, telefonundersøgelse

I relation til udfordringen med planlægningstid fremhæver flere informanter, at de **modtager de landsdækkende positivlister for sent**. Ifølge uddannelsesinstitutionerne har de således dårlige forudsætninger for at være fleksible i deres udbud, idet de ikke modtager positivlister tids nok til at kunne planlægge efter behovet. Samtidig kritiseres den nationale positivliste for at være for konservativ og bagudskuende og ikke specifik nok i forhold til konkrete behov på arbejdsmarkedet.

Foruden udfordringen med planlægning og sene positivlister påpeger flere informanter, at uddannelsesinstitutionerne er i **konkurrence med hinanden**, hvorfor der grundlæggende ikke er incitament for at samarbejde. Uddannelsesinstitutionerne har således ikke incitament til at henvise kursister til andre uddannelsesinstitutioner, idet modtagerinstitutionen i så fald får den økonomiske gevinst. Derudover kan uddannelsesinstitutionerne være tilbageholdende med at henvise kursister til andre institutioner, da det ifølge dem selv kan skabe "transport" i den forkerte retning.

Boks 5-13: Intern konkurrence som barriere for fleksibilitet

"Vi er gode til at samarbejde om vejledningen, men når det kommer til oprettelse af kurser, er det mindre. Der er jo et konkurrenceparameter, som mindsker incitamentet til at samarbejde."

Vicedirektør på uddannelsescampus, deep dive

"En anden præmis i systemet er, at de skoler, der kan udbyde de samme kurser, er jo konkurrenter. Det kræver stor fortrolighed mellem skolerne. I vores VEU-center er der både på transportområdet og det merkantile område nogle skoler, der er store konkurrenter."

Repræsentant for VEU-systemet, telefonundersøgelse

"Det er selvstændige forretninger, der kører hver for sig. Derfor er der ikke incitament til at gå sammen. (...) Men vender sig ikke til de andre (institutioner), men mod dem."

Repræsentant for beskæftigelsessystemet, telefonundersøgelse

På den anden side er der også uddannelsesinstitutioner, som i høj grad er bevidste om det tab, de potentielt lider ved at køre med underbemandede kurser, hvorfor disse institutioner i mindre grad fokuserer på den interne konkurrence.

Endelig er der enkelte informanter, som giver udtryk for, at den manglende fleksibilitet kan være et spørgsmål om manglende vilje fra uddannelsesinstitutionernes side. Flere uddannelsesinstitutioner – særligt AMU-udbydere – har **ikke VEU som kerneforretning**, hvorfor oprettelse og afholdelse af kurser underprioriteres.

Boks 5-14: VEU er ikke kerneforretning

"Institutionerne har primært fokus på eud som hovedforretningen. (...) Udbud af uddannelse er en forretning som selvejende institution. Og AMU til ledige er ikke kerneforretningen for langt de fleste udbydere. De kan ikke oprette et hold med mindre, der er volumen i det. Det er selvejende institutioner, der skal have økonomi i det."

Repræsentant for VEU-systemet, telefonundersøgelse

På baggrund af ovenstående synes hyppighed af kurser at være den største barriere for uddannelsesinstitutionernes fleksibilitet. Da uddannelsesinstitutionerne skal have tid til at planlægge og samle ressourcer til et givent kursus, og samtidig – ifølge dem selv – modtager positivlisterne for sent, har de svært ved at imødekomme de lediges aktuelle behov for opkvalificering. Den geografiske fleksibilitet – som ligeledes spiller ind på de lediges opkvalificeringsmuligheder – behandles nedenfor.

5.4 Den geografiske dækning kan være en barriere – særligt for ikke-forsikrede ufaglærte

I forlængelse af ovenstående afsnit omhandlende VEU-systemets fleksibilitet sættes der i nærværende afsnit fokus på **VEU-systemets geografiske dækning**. I afsnittet undersøges det således, i hvilken grad jobcentre, a-kasser og uddannelsesinstitutioner oplever, at VEU-tilbud er geografisk dækkende og således bidrager til at give de ledige et bredt og kvalificeret tilbud om efteruddannelse. Den undersøgte hypotese, som er baseret på opstartsevalueringen af seks ugers jobrettet uddannelse samt eksplorative interviews, fremgår nedenfor.

H9. Den geografiske dækning (udbud af uddannelser) har betydning for anvendelse af VEU til ledige.

5.4.1 Samlet vurdering – hypotese 9

Samlet set peger analysen i retning af, at uddannelsesinstitutioner i høj grad vurderer VEU-tilbuddene geografisk dækkende, mens jobcentre og a-kasser i mindre grad oplever, at VEU-tilbuddene er geografisk dækkende. Således kan ovenstående hypotese delvist bekræftes.

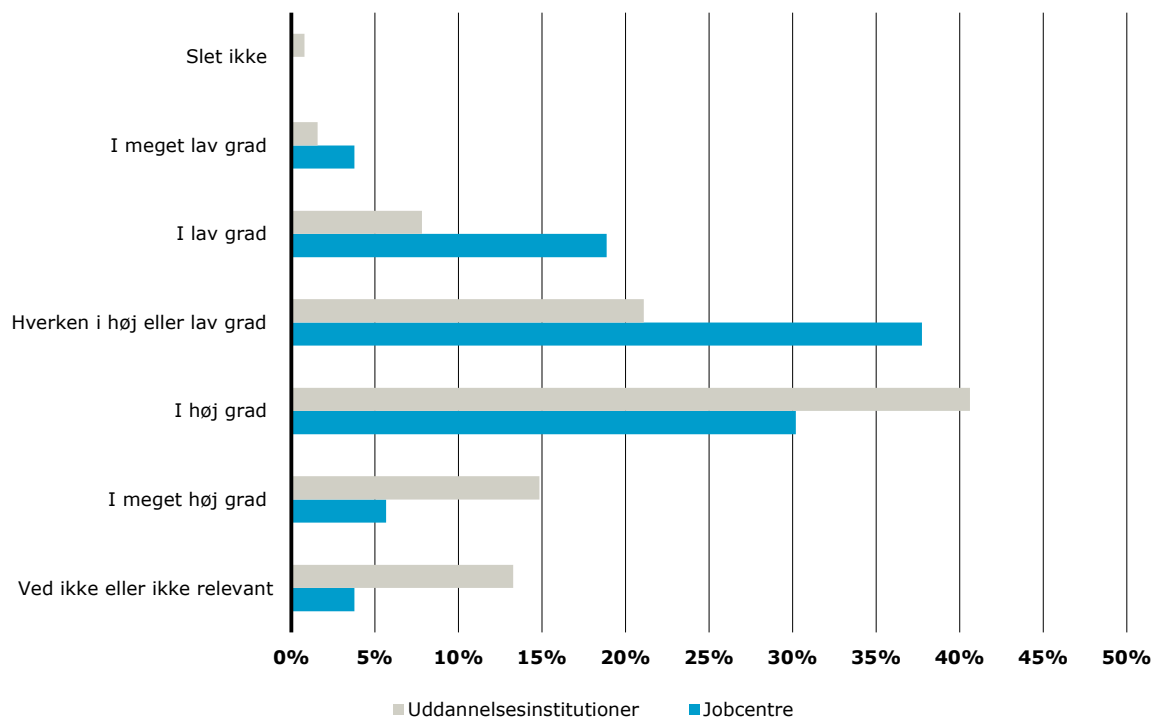
At VEU-tilbuddene ikke er geografisk dækkende kan have en negativ betydning for de lediges opkvalificering, idet den manglende geografiske dækning medfører lavere motivation og evt. udeblivelse fra kurser pga. udlæg til transport og logi.

5.4.2 Uddybende analyse

Analysen viser, at der blandt jobcentre, a-kasser og uddannelsesinstitutioner er forskellige syn på, hvorvidt VEU er geografisk dækkende. Generelt vurderer uddannelsesinstitutioner i højere grad end jobcentre og a-kasser, at VEU-tilbuddene er geografisk dækkende. I surveyundersøgelsen angiver 36 pct. af jobcentre og a-kasser og 56 pct. af uddannelsesinstitutioner, at VEU-tilbuddene i høj eller i meget høj grad er geografisk dækkende. Kun 10 pct. af uddannelsesinstitutionerne vurderer, at VEU-tilbuddene i lav eller i meget lav grad er geografisk dækkende, mens 23 pct. af jobcentre og a-kasser mener, at den geografiske dækning er lav.

Det skal yderligere bemærkes, at en stor del af særligt jobcentre og a-kasser (38 pct.) vurderer, at VEU hverken i høj eller i lav grad er geografisk dækkende.

Figur 5-9: I hvilken grad oplever jobcentre/a-kasser og uddannelsesinstitutioner, at VEU-tilbuddene er geografisk dækkende?



Note: n jobcentre og a-kasser = 53, n uddannelsesinstitutioner = 128

Spørgsmålsformulering til jobcentre og a-kasser: I hvilken grad er VEU-tilbuddene geografisk dækkende (forstået således at VEU-tilbud kan gives til de(n) ledige indenfor rimelig geografisk afstand)?

Spørgsmålsformulering til uddannelsesinstitutioner: I hvilken grad oplever I som uddannelsesinstitution, at VEU-tilbuddene er geografisk dækkende (forstået således at VEU-tilbud kan gives til den ledige indenfor en rimelig geografisk afstand)?

Resultaterne fra survey går igen i de kvalitative data, hvor flere repræsentanter fra uddannelsesinstitutioner (både telefonundersøgelse og *deep dives*) fremhæver, at de samarbejder om udbudet af kurser, fx ved at låne godkendelser eller undervisere til hinanden. Dette sikrer ifølge informanterne, at der udbydes kurser inden for en vis geografisk afstand.

Boks 5-15: Kurser er geografisk dækkende

"Jeg vil sige, at for det meste er kurserne geografisk spredte. Det kan godt være, at du skal rejse lidt, men i sådan et tilfælde vil du jo have mulighed for at få godtgørelse eller overnatning, hvis det er påkrævet. Der skal selvfølgelig lidt mobilitet til, og der skal nok også lidt ekstra penge med fra jobcentret, men kurserne er der."

Repræsentant for VEU-systemet, telefonundersøgelse

På trods af ovenstående er der ligeledes informanter – særligt fra beskæftigelsessystemet – som vurderer, at VEU-tilbuddene ikke er geografisk dækkende. I forbindelse hermed påpeger informanterne, at den manglende geografiske dækning på flere måder har negative konsekvenser for den lediges opkvalificering. For det første nævnes, at en manglende geografisk dækning kan medføre, at den lediges motivation for uddannelse mindskes, idet transporttiden er lang. Det fremhæves af flere, at det kan være vanskeligt at motivere særligt ufaglærte til at tage på kursus et sted langt fra vedkommendes bopæl. For det andet fremhæver informanterne, at en manglende geografisk dækning i flere tilfælde er forbundet med udlæg til transport og logi.

Boks 5-16: Udfordringer ved transport

"I forhold til de ufaglærte kan det være noget hø at bede dem rejse rigtig meget rundt. Transporten er for dyr, og motivationen for uddannelse er i forvejen også mindre for denne gruppe."

Repræsentant for VEU-systemet, telefonundersøgelse

"Skolerne bør være bedre til at slå hold sammen eller flytte rundt på deres lærerkræfter, således at kursisterne ikke skal transporteres over længere afstande, da sidstnævnte er en udgift til jobcentret, der kunne være anvendt på uddannelse!"

Survey-respondent fra beskæftigelsessystemet

Ovenstående citater vidner om, at der er en særlig udfordring forbundet med at motivere ledige (ufaglærte), der ikke er motiverede i forvejen. Samtidig er det en barriere for de ledige, at de selv skal lægge ud for transport- og evt. logiomkostninger. Flere informanter giver udtryk for, at der er en forsinkelse i forhold til udbetaling af midler til den ledige, som gør det mindre attraktivt for den ledige at rejse langt for kurset. Endelig giver flere udtryk for, at lange transporttider og potentielle overnatninger gør det vanskeligt at få et familieliv til at hænge sammen. Alt i alt synes en manglende geografisk dækning at være en barriere for særligt ufaglærte, der i udgangspunktet ikke er motiverede for uddannelse.

6. TEMA C: SAMMENHÆNGENDE INDSATSER OG MULIGHEDER FOR AT NEDBRYDE BARRIERER

I dette kapitel præsenteres resultaterne i relation til tema C. Temaet omfatter en række hypoteser knyttet til koordination og samarbejde, vejledning samt eventuelle mulige løsninger til at overkomme barrierer identificeret i analysen. Som i de foregående kapitler analyseres hypoteserne enkeltvist med en sammenfatning til sidst i kapitlet³⁴.

6.1 Der samarbejdes om at sikre et helhedsorienteret blik på beskæftigelsesindsatsen, men kvaliteten i samarbejdet halter

Analysen har kortlagt og analyseret en række samarbejdsrelationer relateret til beskæftigelsessystemets brug af VEU. Med udgangspunkt i projektets opstartsfasen (eksplorative interviews) samt tidligere undersøgelser er det undersøgt, hvordan jobcentre, a-kasser og uddannelsesinstitutioner samarbejder, herunder om de i tilstrækkeligt omfang har et **helhedsorienteret blik på beskæftigelsesindsatsen**. Konkrete praksisser vedrørende samarbejde er kortlagt, og styrker og svagheder i den sammenhæng er analyseret. Hypotesen fremgår nedenfor.

H10. Jobcentre og uddannelsesinstitutioner mangler et helhedsorienteret blik på beskæftigelsesindsatsen.

Afdækning af ovenstående hypotese har således både karakter af at være en kortlægning (hvordan og hvorfor samarbejder aktørerne), samt en vurdering af kvaliteten af samarbejdet i lyset af, om dette er udtryk for en helhedsorienteret indsats for den ledige.

6.1.1 Samlet vurdering – hypotese 10

Analysen viser, at samarbejdsrelationerne mellem jobcentre og uddannelsesinstitutionerne (i og på tværs af begge systemer) er ganske omfattende. Jobcentre og uddannelsesinstitutioners samarbejde har et naturligt omdrejningspunkt i form af dialog, koordination og samarbejde om oprettelse og gennemførelse af VEU-uddannelse målrettet de ledige. Sammen med øvrige redskaber i beskæftigelseslovgivningen er brug af ordinær VEU et redskab ud af flere, hvorfor samarbejde om brugen af disse ligger iboende i lovgivningen.

Analysen afslører forskellige vurderinger af omfang og tilstrækkelighed af samarbejdet, og særligt jobcentre er kritiske overfor, om uddannelsesinstitutionerne samarbejder nok. Her er et ønske om mere samarbejde, da dette vurderes at være nøglen til at overkomme hovedbarrieren med at få oprettet og gennemført VEU-forløb til de ledige. Uddannelsesinstitutionerne vurderer dog samtidig at et øget indbyrdes samarbejde mellem jobcentre i høj grad kan bidrage til, at flere efterspurgte uddannelsesstilbud oprettes og afholdes. For de forsikrede ledige sikrer samarbejdet mellem jobcenter og a-kasse et vist niveau af koordination (jf. også kapitel 4), men det helhedsorienterede blik savnes i større grad for de ikke-forsikrede ledige. Dertil peger analyser særligt på en række strukturelle barrierer i og mellem de to systemer, der ikke er fremmende for en helhedsorienteret tilgang til de lediges brug af VEU.

Med udgangspunkt i ovenstående er vurderingen, at **hypotesen delvist kan bekræftes**, om end det samtidig erkendes, at der er stor variation i regionale og lokale praksisser, herunder gode eksempler på, hvordan det er lykkedes via strategiske og formaliserede samarbejdsstrukturer at sikre et helhedsorienteret blik på beskæftigelsesindsatsen.

³⁴ Jf. kapitel 2 er hypotese 12 om "nye tiltag" besvaret løbende i rapporten, og der samles i den afsluttende perspektivering op på behovet for fremadrettede tiltag til at forbedre beskæftigelsessystemets brug af VEU.

6.1.2 Uddybende analyse

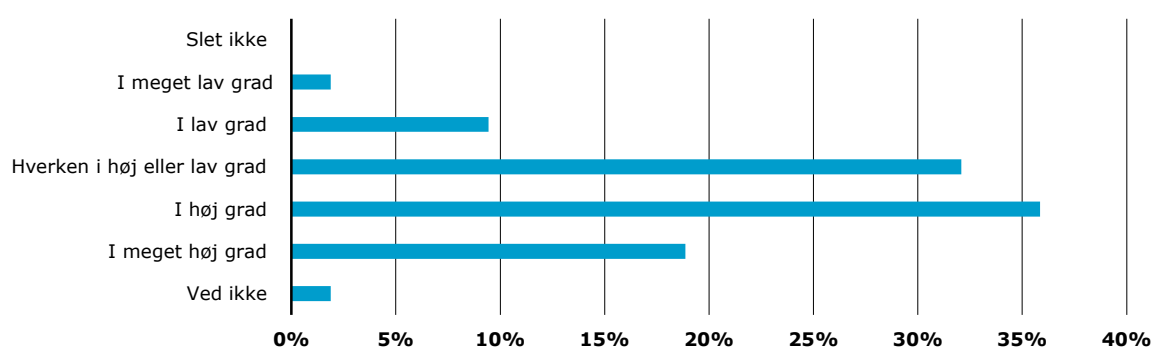
Den uddybende analyse nedenfor er opdelt i tre afsnit:

- En kortlægning af samarbejdet
- En analyse af motiver og årsager til samarbejde
- En vurdering af kvalitet og udbytte af samarbejdet.

Samarbejdet er ganske udbredt

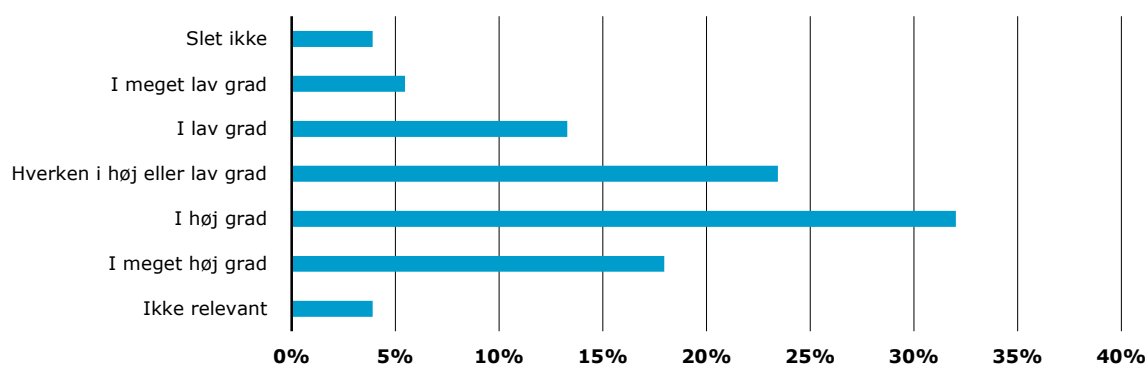
Med udgangspunkt i de gennemførte dataindsamlingsaktiviteter kan det konstateres, at samarbejde (i bred forstand) er ganske udbredt i relation til det undersøgte genstandsfelt. Det gælder både samarbejde målrettet oprettelse og gennemførelse af hold (se figurer nedenfor) og samarbejde om vejledning af den ledige (se afsnit 6.2).

Figur 6-1: I hvilken grad samarbejder jobcenteret med andre jobcentre (/kommuner) om oprettelse af uddannelsesforløb/-kurser til ledige?



Note: n for jobcentre = 53.

Figur 6-2: I hvilken grad samarbejder jeres uddannelsesinstitution med jobcentre (/kommuner) om oprettelse af uddannelsesforløb/-kurser til ledige?



Note: n for uddannelsesinstitutioner = 128.

Figur 6.1 ovenfor viser, at samarbejdet mellem jobcentre specifikt om oprettelse af uddannelsesforløb til ledige er ganske udbredt, idet over halvdelen af respondenterne svarer, at de samarbejder med andre jobcentre i høj eller i meget høj grad. Telefonundersøgelsen til centrale aktører har bekræftet, at samarbejdet finder sted på beskæftigessiden, men det fremhæves også af flere, at erfaringerne er blandede. De steder, hvor det er lykkedes, er i "forpligtende rekrutteringsfællesskaber"³⁵, men det betones samtidig, at der stadig er udfordringer i systemet.

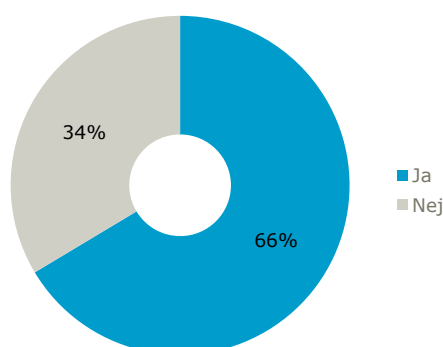
³⁵ Et eksempel på et forpligtende samarbejde er Hovedstadens Rekrutteringsservice inden for bygge- og anlæg, se mere her: <https://hrs.kk.dk/>.

De gennemførte *deep dives* bekræfter det blandede billede. Tre ud af fire kommuner har samarbejdsrelationer med andre jobcentre/kommuner, hvoraf to er formaliseret, eksempelvis i form af et formaliseret rekrutteringssamarbejde, og det peger således på forskellige tilgange til at gå sammen på tværs af kommunegrænser.

Jobcentre er i surveyen ikke blevet spurgt til, om de samarbejder med uddannelsesinstitutioner, da det har været en grundantagelse for analysen, at dette samarbejde eksisterer, da jobcentrenes samarbejde med VEU-institutioner udgør en del af kernen i den aktive beskæftigelsesindsats. Som det fremgik af kapitel 4, sker dette samarbejde strategisk i nogle kommuner og mere ad hoc-præget i andre. Derimod er uddannelsesinstitutionerne blevet spurgt, i hvilket omfang de samarbejder med jobcentre om oprettelse af uddannelsesforløb til ledige, jf. figur 6.2 ovenfor. Her svarer 50 pct. af uddannelsesinstitutionerne, at de samarbejder i høj eller i meget høj grad med jobcentre. Det bemærkes, at en vis andel af institutionerne (to ud af 10) svarer, at samarbejdet er begrænset eller ikke-eksisterende.

I figuren nedenfor fremgår det, at også VEU-systemet i høj grad samarbejder på tværs, idet to ud af tre uddannelsesinstitutioner samarbejder med andre uddannelsesinstitutioner om oprettelse af uddannelsesforløb, bl.a. gennem VEU-centre. Det bemærkes derudover, at en tilsvarende andel (65 pct. af uddannelsesinstitutionerne) ikke vurderer, at der mangler incitamenter til at samarbejde med andre uddannelsesinstitutioner.

Figur 6-3: Samarbejder jeres uddannelsesinstitution med andre uddannelsesinstitution(er) (eksempelvis igennem VEU centeret) om oprettelse af uddannelsesforløb/-kurser til ledige?



Note: n for uddannelsesinstitutioner = 128.

Denne (selvoplevede) høje grad af samarbejde er imidlertid ikke i overensstemmelse med data fra såvel telefonundersøgelsen som *deep dives*, hvor der i langt højere grad peges på, at koordinering og samarbejde i VEU-systemet mangler. I flere af de besøgte kommuner fremhæves intern konkurrence om kursister mellem uddannelsesinstitutioner som en grundlæggende barriere (jf. også analysen i kapitel 5). Tilsvarende er jobcentre kritiske overfor uddannelsesinstitutionerne i den gennemførte survey. Her angiver 39 pct. af jobcentrene, at samarbejdet mellem uddannelsesinstitutionerne eksisterer i lav grad, i meget lav grad eller slet ikke. Uddannelsesinstitutionerne vurderer dog samtidig, at jobcentrene med fordel kunne øge deres indbyrdes samarbejde. I surveyen angiver 66 pct. af uddannelsesinstitutionerne i høj grad eller i meget høj grad, at et øget indbyrdes samarbejde mellem jobcentre kan bidrage til, at flere efterspurgte uddannelses tilbud oprettes og afholdes.

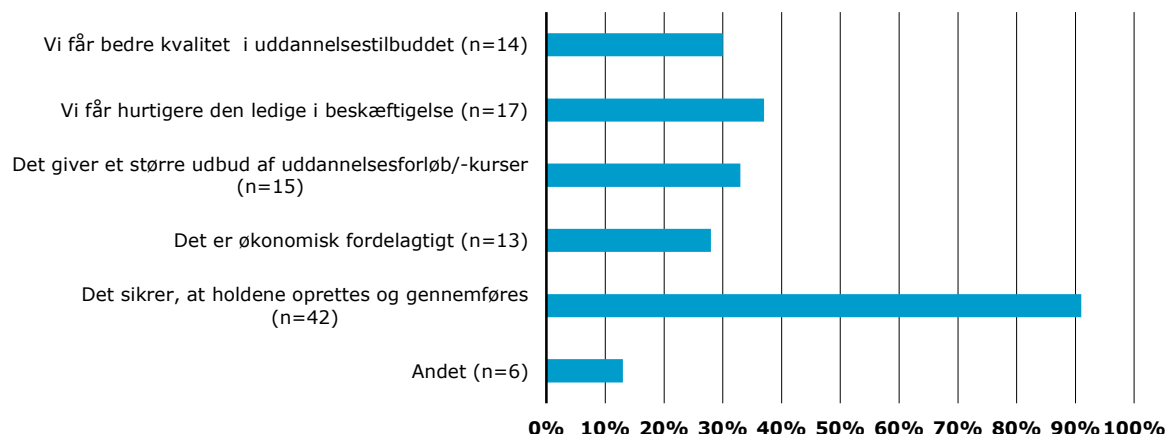
Det kan således konstateres, at samarbejdet i de to systemer, specifikt med fokus på oprettelse af hold, synes forholdsvis udbredt. Imidlertid har henholdsvis beskæftigelsessystem og VEU-system divergerende vurderinger af, om uddannelsesinstitutionerne samarbejder indbyrdes for at sikre oprettelse og udbud af kurser og uddannelsesforløb samt om jobcentrene bør samarbejde i endnu højere grad for at sikre volumen i efterspørgslen efter kurser.

Motiver for samarbejde kredser om nøglebarrierer

Survey-undersøgelserne til henholdsvis beskæftigelsessystemet og VEU-systemet har afdækket motiver for og årsager til samarbejde – igen med specifikt fokus på den nøglebarriere, der blev identificeret i opstartsfasen: At sikre, at relevant VEU-uddannelse oprettes i form af hold og efterfølgende afvikles for de ledige.

Figuren nedenfor indeholder jobcentrenes svar på, hvorfor de har valgt at samarbejde med andre kommuner/jobcentre om oprettelse af uddannelsesforløb.

Figur 6-4: Hvorfor har jobcenteret valgt at samarbejde med andre jobcentre (/kommuner) om oprettelse af uddannelsesforløb/-kurser til ledige?

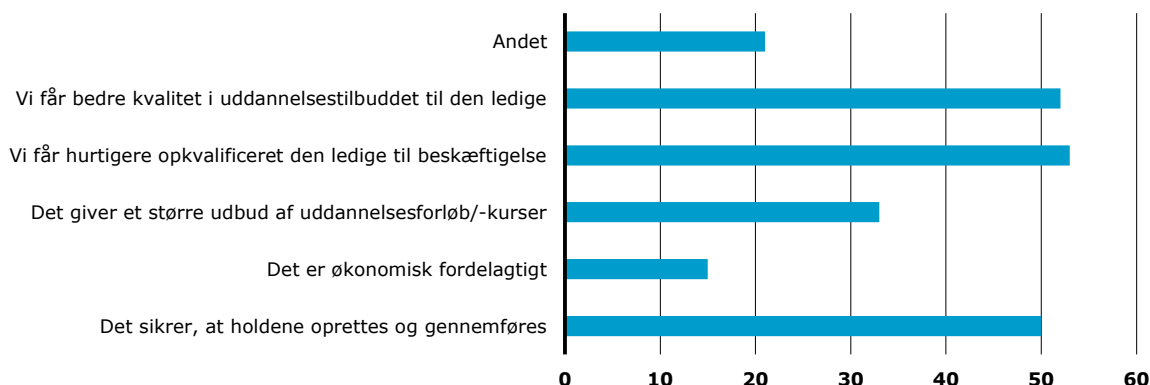


Note: n for jobcentre kan ikke angives præcist, da det har været muligt at angive flere svar

Det fremgår entydigt, at samarbejde med andre jobcentre aktiveres for at sikre, at VEU-hold oprettes og gennemføres. Med 91 pct. er denne årsag klart den hyppigste, hvorimod øvrige motiver (bedre kvalitet, hurtighed, økonomi mv.) nævnes af færre. For så vidt angår jobcentres samarbejde med uddannelsesinstitutioner, er konkret oprettelse og gennemførelse af hold også det dominerende hensyn (nævnes af syv ud af 10 jobcentre), men også fleksibilitet er væsentligt i samarbejdet.

Vendes blikket mod VEU-systemet, dvs. uddannelsesinstitutioner, angiver disse en større mangfoldighed af motiver for samarbejde med jobcentre. Halvdelen af respondenterne angiver oprettelse og gennemførelse af hold som årsag til samarbejde, men kvalitet i uddannelsestilbuddet og den hurtige opkvalificering af den ledige er lige så hyppige årsager til samarbejde.

Figur 6-5: Hvorfor har jeres uddannelsesinstitution valgt at samarbejde med jobcentre (/kommuner) om oprettelse af uddannelsesforløb/-kurser til ledige?



Note: n for uddannelsesinstitutionerne kan ikke angives præcist, da det har været muligt at angive flere svar

Men samarbejdsrelationerne mangler kvalitet og udbytte

Det konstateres ovenfor, at samarbejde – i mange konstellationer og relationer – er ganske udbredt, når det omhandler beskæftigelsessystemets brug af voksen- og efteruddannelse. Men hvordan ser det ud med **kvaliteten** og **udbyttet** af samarbejdet? Er samarbejdet – jf. hypotesen – *helhedsorienteret* til fordel for de ledige?

Hvorvidt jobcentre og uddannelsesinstitutioner har et helhedsorienteret blik på beskæftigelsesindsatsen, lader sig ikke besvare enkelt, endsige entydigt. Der er imidlertid grundlag for på baggrund af nærværende analyse at konstatere, at nok samarbejdes der på kryds og tværs i og mellem de to systemer for at tilvejebringe uddannelsesstilbud til de ledige, men særligt de kvalitative data peger i retning af, at samarbejdet mangler kvalitet og dermed har et iboende potentiale for større udbytte. Boksen nedenfor er resultatet af en analyse af data primært indhentet via telefonundersøgelsen til centrale aktører samt interviews i forbindelse med de gennemførte *deep dives*.

Boks 6-1: Hvor er der udfordringer med det helhedsorienterede blik på beskæftigelsesindsatsen/den ledige?

- Analysen viser entydigt, at der i dag eksisterer en række grundvilkår, der af mange opfattes som strukturelle (også benævnt "objektive") barrierer for et helhedsorienteret samarbejde. Disse strukturelle barrierer omfatter følgende:
 - Jobcentre har en interesse i hurtig, fleksibel opkvalificering af den ledige mhp. beskæftigelse, hvorimod uddannelsesinstitutioner er taxameterstyrede og derfor har en interesse i at 'vente' på tilstrækkelig volumen på VEU-hold, så det er rentabelt at gennemføre kurser og uddannelsesforløb. I flere tilfælde er disse hensyn reelt modsatrettede og modarbejder det helhedsorienterede syn på indsatsen.
 - Uddannelsesinstitutionerne har ikke incitamenter til at samarbejde, fx om oprettelse af hold på tværs af kommuner, da de reelt konkurrerer om de samme kursister. Derudover gør en generelt presset VEU-økonomi, ifølge nogle, at uddannelsesinstitutionerne har en tendens til at lukke sig om sig selv, hvilket ikke er fremmende for det helhedsorienterede blik.
 - VEU er ikke en kerneopgave for flere af uddannelsesinstitutioner og prioriteres derefter.
- Kvaliteten i de mange samarbejdsrelationer mangler, idet der dels efterlyses **forpligtende, formaliserede samarbejder**, dels klare rutiner og strukturer, der gør samarbejdet effektivt.
- Der efterlyses en **klarere koordination** i VEU-systemet, fx ved hjælp af VEU-centrene.
- Der mangler et helhedsorienteret blik for udvalgte ledige – i særdeleshed **ikke-forsikrede ledige**, der ikke i samme grad som dagpengemodtagere (via a-kasser) bliver vejledt henimod relevant VEU.

Det bemærkes, at analysen af hypoteserne 13, 14 og 15 om styrket samarbejde (se afsnit 6.3 og 6.4) understøtter, at *det eksisterende samarbejde* fortsat er præget af udfordringer og grundlæggende barrierer, idet der i udpræget grad efterlyses *styrket samarbejde* fra såvel beskæftigelsessystem som VEU-system.

På ovenstående baggrund er der flere indikationer på, at hypotese 10 delvist kan bekræftes, idet der mangler **et helhedsorienteret blik på beskæftigelsesindsatsen**. Det er dog samtidig Rambølls vurdering, at hypotesen er vanskelig at besvare entydigt, og analysen giver samtidig grundlag for at konstatere, at der er stor variation i praksis i såvel beskæftigelsessystem som VEU-system. Således har analysen også fundet flere eksempler via *deep dives* på lokale praksisser, hvor det helhedsorienterede blik på beskæftigelsesindsatsen (og de ledige) er reglen, snarere end undtagelsen – men hvor der fortsat peges på grundlæggende, strukturelle barrierer, der er svære at overkomme.

6.2 Mange aktører tyder ikke på at være en udfordring i forhold til vejledning af den ledige

Vejledning er et begreb, der er væsentligt af flere årsager i relation til nærværende analyse. Det gælder vejledning specifikt til *den ledige* som led i indsatsen for at bistå denne i at få et arbejde. Men det gælder samtidig indsatsen for at sikre en sammenhængende og koordineret vejledningsindsats i VEU-systemet³⁶.

Analysen favner vejledning som tema – både den specifikke vejledning af den ledige og en mere overordnet afdækning af vejledning af den ledige i de to 'systemer', henholdsvis beskæftigelsessystemet og VEU-systemet. Dette fremgår af hypotesen nedenfor, der er formuleret med viden fra opstartsfasen (eksplorative interviews) og opstartsevalueringen af seks ugers jobrettet uddannelse³⁷.

H11. Der er mange aktører i systemet i forhold til at koordinere og vejlede ledige i deres beskæftigelsesindsats (jobcentre, a-kasser, UU-vejledning mv.), hvorfor koordination vanskeligliggøres.

Rambølls analyse har haft et fokus på de *systemmæssige* aspekter i samspillet mellem beskæftigelsessystemet og VEU-systemet. Hypotesen ovenfor er et udtryk for dette systemmæssige fokus. Dog vil afdækningen af hypotesen omfatte flere niveauer, jf. ovenfor – afhængigt af, hvilken datakilde vi trækker på. Fx har informanterne fra telefonundersøgelsen typisk givet input på et mere overordnet niveau, mens informanterne fra *deep dives* er tættere på praksis og derfor foretager vurderinger med udgangspunkt i vejledning af den enkelte ledige eller grupper af ledige.

6.2.1 Samlet vurdering – hypotese 11

Analysen viser, at samarbejdet specifikt relateret til vejledning af den ledige i forhold til mulighederne for opkvalificering via VEU er ganske udbredt. Fællessamtalerne mellem jobcenter, a-kasse og den ledige er det typiske omdrejningspunkt for samarbejdet, for så vidt angår dagpengemodtagere. Fra beskæftigelsessystemets side er der ikke en oplevelse af, at mange aktører i systemet udgør en barriere for vejledning af den ledige. Analysen tyder på, at et stærkt og formaliseret samarbejde mellem aktørerne er nøglen til at undgå, at de 'på papiret' mange aktører bliver en barriere for at vejlede og tilbyde relevant VEU til den ledige.

Analysen peger endvidere på nogen uklarhed om VEU-centrenes rolle i forhold til at vejlede specifikt i forhold til de ledige. Hertil skal bemærkes, at VEU-centrene ikke har en egentlig formaliseret vejledningsopgave (i lovgivningen), der specifikt retter sig mod de ledige, men i stedet en

³⁶ Jf. kommissoriet for ekspertgruppe om voksen-, efter- og videreuddannelse, hvor sidstnævnte fremhæves (tema 10).

³⁷ Rambøll: *Seks ugers jobrettet uddannelse: Opstartsevaluering*, gennemført for STAR, april 2016.

breder vejledningsopgave³⁸. Under alle omstændigheder er der i analysen fremkommet en kritik af VEU-centrenes evne og kapacitet til at vejlede ledige henimod relevante VEU-tilbud. Kritikken kommer fra flere datakilder – og med forskellig tyngde – men den samlede vurdering er, at VEU-centrene har svært ved at løfte opgaven med at vejlede ledige – og dermed være bindeleddet mellem de opkvalificeringsbehov, som beskæftigelsessystemet kan identificere for de ledige, og de uddannelsesudbud, som institutionerne tilbyder.

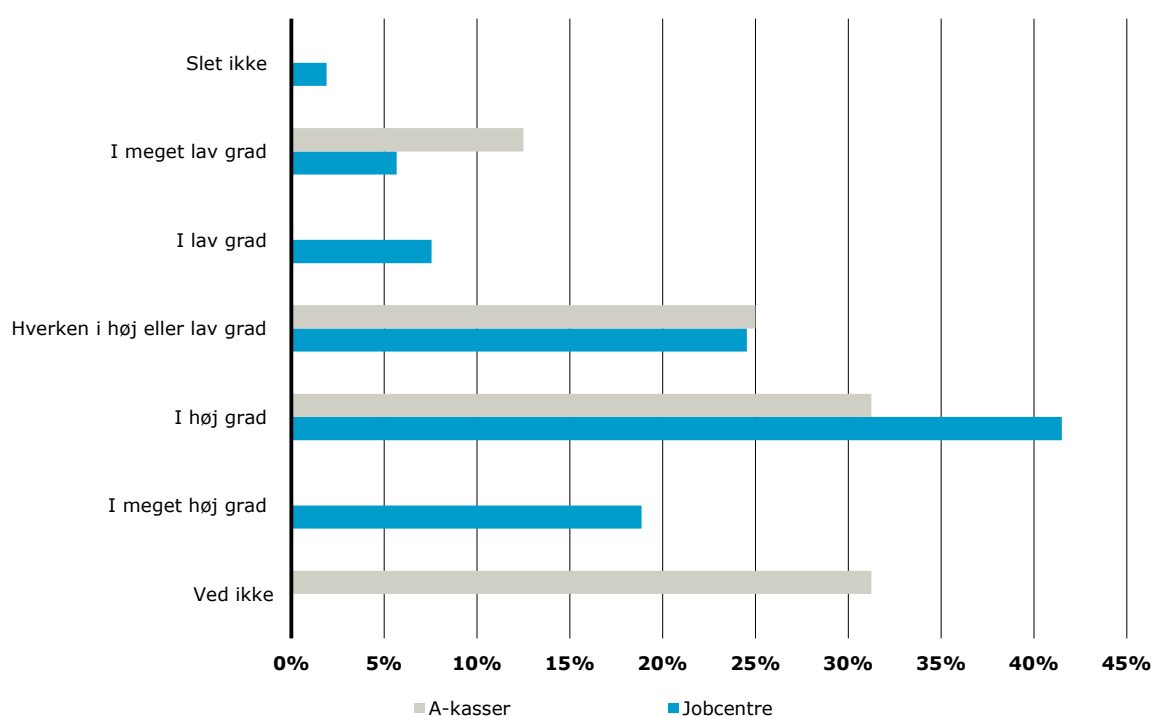
Med udgangspunkt i ovenstående er vurderingen, at **hypotesen ikke kan bekræftes**, om end der synes at være behov for en afklaring af VEU-centrenes rolle specifikt i forhold til de ledige.

6.2.2 Uddybende analyse

Det er udelukkende beskæftigelsessystemet (jobcentre og a-kasser), der i survey-undersøgelsen er blevet spurgt om aspekter relateret til vejledning. Dette er en konsekvens af analysens afsæt, hvor fokus har været på beskæftigelsessystemets brug af VEU.

De to figurer nedenfor afdækker, hvorvidt jobcentre samarbejder med a-kasser om vejledning af de ledige til VEU-tilbud, og om a-kasser tilsvarende samarbejder med jobcentre om selvsamme.

Figur 6-6: I hvilken grad jobcentre og a-kasser samarbejder om vejledning af ledige



Note: n for jobcentre = 53, n for a-kasser = 15.

Spørgsmålsformulering til jobcentre: Samarbejder jobcenteret med a-kasser om vejledningen af de ledige til VEU-tilbud?

Spørgsmålsformulering til a-kasser: Samarbejder a-kassen med jobcentrene om vejledningen af de ledige til VEU-tilbud?

61 pct. af jobcentrene svarer, at de i høj eller i meget høj grad samarbejder med a-kasserne. Andelene med begrænset samarbejde er små, om end knap en fjerdedel er uafklarede (hverken i høj eller i lav grad). Samarbejdsrelationen er mindre intensiv set fra a-kassernes side, idet knap en tredjedel af a-kasserne svarer ved ikke til spørgsmålet. Dog angiver en tilsvarende andel, at de i høj grad samarbejder.

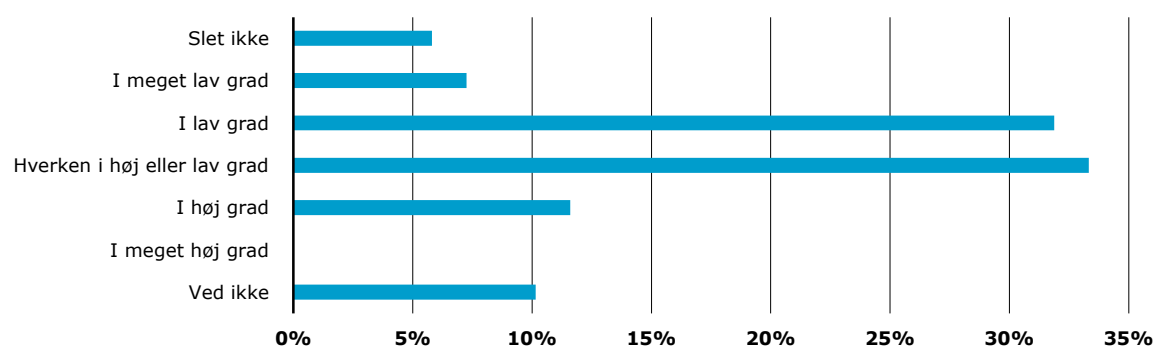
³⁸ Dog fremgår det af undervisningsministeriets hjemmeside, at "VEU-centrene fungerer som én indgang til voksenuddannelse og efteruddannelse, og her kan virksomheder, ansatte og ledige få rådgivning om uddannelsestilbud" (www.uvm.dk).

Af kommentarerne angivet som åbne svar i surveyen uddyber respondenterne, hvordan – og i hvilke situationer – samarbejdet om vejledning af de ledige finder sted. Her er det entydigt ”de lovpligtige samtaler”, som de kaldes af respondenterne, der er omdrejningspunktet for samarbejdet. Det vil sige de fælles samtaler, der er fastlagt i LAB-loven, og hvor jobcenter, a-kasse og den (forsikrede) ledige som udgangspunkt skal være til stede. Fællessamtalen udgør dermed ifølge de fleste det formelle ’ophæng’, hvor vejledning om forskellige tilbud (herunder ordinær uddannelse) kan gives til og drøftes med den ledige. Af øvrige aktiviteter og fora nævnes mindre hyppigt netværk, brancherettede initiativer, projektindsatser, dialogmøder og informationsmøder. Disse aktiviteter uddybes i kapitel 1.

Det fremgår således ovenfor, at samarbejde *specifikt om vejledning* af den ledige er forholdsvis udbredt i beskæftigelsessystemet – særligt som følge af de lovpligtige krav om fællessamtaler mellem jobcenter, a-kasse og den ledige for dagpengemodtagere.

I survey-undersøgelsen er jobcentre og a-kasser ligeledes blevet bedt om at forholde sig til, om mange aktører i systemet vanskeliggør koordinering og samarbejde omkring den ledige. Resultatet fremgår af figuren nedenfor.

Figur 6-7: I hvilken grad oplever Jobcenteret / a-kassen, at de mange aktører i systemet (jobcentre, a-kasser, UU-vejledning, uddannelsesinstitutioner mv.) vanskeliggør koordinering og samarbejde omkring den ledige?



Note: n for jobcentre og a-kasser = 69

Det fremgår af figuren, at jobcentre og a-kasser generelt ikke vurderer, at det er et problem i forhold til koordinering og samarbejde om den ledige, at der er forholdsvis mange aktører i spil. 45 pct. af respondenterne svarer slet ikke, i meget lav grad eller i lav grad til spørgsmålet om, hvorvidt de mange aktører er en barriere for koordinering og samarbejde. Modsat er det kun 12 pct., der svarer i høj grad, men det hører med til billedet, at en betydelig andel er neutrale i forhold til spørgsmålet. Det angives dog af nogle af de kritiske respondenter, at det kan være en udfordring for den ledige at forholde sig til flere aktører, herunder hvad den enkelte aktørs ansvar og rolle er.

En nærmere analyse af survey-data viser, at der ser ud til at være en svag tendens til, at jobcentre, der samarbejder med a-kasser (og omvendt), i mindre grad mener, at de mange aktører vanskeliggør koordinering og samarbejde omkring den ledige. Kort sagt: Mere samarbejde synes at være befordrende som strategi i forhold til at overkomme eller mindske barrieren med mange aktører i relation til vejledning. Derimod understøtter survey-data ikke umiddelbart en sammenhæng mellem et kvalificeret kendskab til VEU-muligheder, og at de mange aktører ikke opleves som en barriere.

De gennemførte *deep dives* bekræfter i nogen grad, at et samarbejde mellem nøgleaktørerne er afgørende for at understøtte de lediges valg af VEU. Tilsvarende synes det at være væsentligt, at samarbejdet er organiseret med en formaliseret/fast struktur. Det fremhæves, at a-kasserne er

en særlig vigtig støtte for de forsikrede ledige, når det gælder at informere om mulighederne inden for VEU. Her kan også henvises til kapitel 4, hvor a-kassernes kvalificerede kendskab blev fremhævet. VEU-centrenes potentiale fremhæves tilsvarende, men også i forbindelse med *deep dives* får VEU-centrenes opgavevaretagelse i forhold til vejledning en blandet vurdering (se yderligere herom til sidst i afsnittet).

Informanterne i telefonundersøgelsen (fra beskæftigelsessiden) udgør en supplerende datakilde i forhold til spørgsmålet om aktører og vejledning. Her gør flere forhold sig gældende. For det første er data mindre entydige. Og for det andet er flere af informanterne i højere grad 'på afstand' af den lokale vejledningspraksis, da de repræsenterer interessenter på centralt og/eller nationalt niveau. Udvalgte informanter peger på, at det er en problematik, at der er mange aktører i relation til at vejlede den ledige i *både* beskæftigelsessystemet og uddannelsessystemet. Omvendt er der også flere, der enten ikke forholder sig til spørgsmålet eller ikke angiver 'de mange aktører' som en udfordring. Som en respondent udtaler:

Boks 6-2: Den 'nære' vejledning af de ledige

"Jeg tror egentlig ikke, at det er et problem. Det er de enkelte jobcentre og a-kasser, der er afgørende for de ledige. Det er den konkrete hjælp og støtte, der gives til den ledige."

Repræsentant fra beskæftigelsessystemet, telefonundersøgelse

Citatet ovenfor indkredser en logik, som flere fremhæver. At konteksten med en række aktører i vejledningsindsatsen er (politisk) givet, hvorfor det snarere handler om en stærk samarbejdspraksis om den ledige lokalt for at undgå, at den ledige oplever, at han/hun ikke får den vejledning og information, som er nødvendig. Med andre ord synes nærværende analyse at pege på, at potentielle systemmæssige barrierer vedrørende vejledning er til at overkomme via stærkt (lokalt og regionalt) samarbejde og godt kendskab til uddannelsesmulighederne. Derimod kan de mange aktører være en udfordring for den enkelte ledige. Imidlertid er sidstnævnte perspektiv ikke dækket i denne analyse, da de ledige ikke indgår som datakilde.

I relation til temaet om **vejledning** er det relevant at se nærmere på **VEU-centrenes rolle** som én aktør af flere, der vejleder ledige i forbindelse med opkvalificering med henblik på beskæftigelse. Det er værd at bemærke, at VEU-centrene ikke har en egentlig formaliseret vejledningsopgave specifikt målrettet de ledige³⁹. VEU-centrenes rolle er bredere formuleret i lovgivning og efterfølgende udmøntning – dog stadig med en kerne centreret om at fungere som én indgang for brugerne til valg af voksen- og efteruddannelse. Brugerne kan i denne sammenhæng være virksomheder, borgere, uddannelsesinstitutioner og myndigheder⁴⁰.

Desuagtet at VEU-centrene ikke nødvendigvis har den nævnte formaliserede rolle i forhold til at vejlede de ledige i valg af voksen- og efteruddannelse, er VEU-centrenes rolle i relation til vejledning af ledige stadig undersøgt. Data om VEU-centrene kan primært hentes fra telefonundersøgelsen til centrale aktører samt de gennemførte *deep dives*.

Det anerkendes bredt i systemet, at VEU-centrene har en væsentlig rolle som bindeled og indgang til almen og erhvervsrettet AMU. Det anerkendes samtidig, at der eksisterer en række strukturelle udfordringer, der gør det vanskeligt for VEU-centrenes opgavevaretagelse i forhold til de ledige. For det første nævnes det, at VEU-centrenes hovedopgave er at være opsøgende over for virksomheder⁴¹. For det andet fremhæves centrenes organisatoriske konstruktion ("løst koblede institutioner", som EVA kalder dem) som uhensigtsmæssig i forhold til at have styrke til reelt

³⁹ Dog fremgår det af Undervisningsministeriets hjemmeside, at "VEU-centrene fungerer som én indgang til voksenuddannelse og efteruddannelse, og her kan virksomheder, ansatte og ledige få rådgivning om uddannelsesstilbud" (www.uvm.dk).

⁴⁰ Se mere på www.uvm.dk og <http://www.veu-center.dk/>.

⁴¹ EVAs evaluering af VEU-centrene fra 2012 havde bl.a. fokus på denne del, der viste overvejende tilfredshed fra virksomhederne med VEU-centrene, jf. EVA: **Evaluering af VEU-centrene – vurdering af styreform, samarbejde og resultater**, 2012.

at være en reel aktør overfor de ledige. Endelig nævnes, at VEU-centrenes ressourcer ofte er for få.

Med ovenstående anerkendelse af de rammer, som VEU-centrene er tildelt, er det overvejende de kritiske røster, der går igen i såvel telefonundersøgelse som i case-kommunerne. Flere informanter ønsker, at VEU-centrene er mere proaktive og opsøgende i forhold til de lediges behov. Andre fremhæver, at VEU-centrene netop skal have fokus på at tænke på tværs (af såvel kommunegrænser som uddannelsesinstitutioner), da det netop er her, at der er behov for styrket samarbejde (se de efterfølgende afsnit). *“VEU-centrene lukker sig om sig selv”*, som det udtrykkes af en informant, og udsagnet er ikke enkeltstående. Endelig er der informanter, der simpelt hen er i tvivl, hvilken rolle VEU-centrene skal have, når der flere steder er velfungerende vejledning for særligt de forsikrede ledige. Der nævnes, at VEU-centre er et nødvendigt mellemlid mellem de to sektorer. Kritikken af VEU-centrene går igen i forbindelse med *deep dives*, hvor det efterlyses, at VEU-centre ikke blot vejleder om, hvor de ledige skal gå hen, men også *hvad* de skal gøre – altså en mere indholdsfuld vejledning af, hvilke muligheder der er.

6.3 Styrket koordination og samarbejde kan sikre relevans af VEU-udbud

I tidligere afsnit har analysen peget på betydningen af samarbejde og samarbejdsrelationer mellem de forskellige aktører for den praksis, der eksisterer i dag i relation til beskæftigelsessystemet brug af VEU. Nærværende afsnit har eksplicit fokus på at undersøge, om *styrket* koordination og samarbejde fremadrettet kan være nøglen til at overkomme (potentielle) barrierer i det nuværende system. Kilden til at undersøge dette er, at temaet har været gennemgående i de indledende eksplorative interviews.

‘Styrket koordination og samarbejde’ som tema omfatter flere dimensioner, dels forskellige samarbejdsrelationer, dels forskellige emner (relevans af udbuddet, oprettelse af udbud mv.). I dette afsnit undersøges to hypoteser (se boksen nedenfor), mens afsnit 6.4 afdækker samarbejde som middel til at sikre, at flere uddannelsesudbud oprettes og gennemføres.

H13. Styrket koordination og samarbejde på tværs af jobcentre kan bidrage til at sikre en tydeligere formulering af behov for VEU-tilbud.

H14. Styrket samarbejde på tværs af jobcentre, uddannelsesinstitutioner og virksomheder kan bidrage til mere relevante VEU-udbud.

Ovenstående hypoteser undersøges primært med i udgangspunkt i survey-data og *deep dives*. Særligt *deep dives* giver mulighed for at få dybdegående bud på, hvorledes koordination og samarbejde mellem jobcentre samt mellem jobcentre, uddannelsesinstitutioner og virksomheder kan bidrage med mere målrettede og relevante VEU-udbud.

6.3.1 Samlet vurdering – hypotese 13 og 14

Samlet set **bekræfter analysen hypoteserne** om, at styrket koordination og samarbejde – både på tværs af jobcentre og på tværs af jobcentre, uddannelsesinstitutioner og virksomheder – bidrager til mere *relevante* VEU-tilbud. En overvægt af respondenter i survey-undersøgelsen såvel som informanter i *deep dives* vurderer således, at styrket koordination og samarbejde kan imødekomme nogle af de barrierer, der er identificeret i analysen, eksempelvis udfordringen med aflyste kurser og uddannelsesinstitutionernes fleksibilitet.

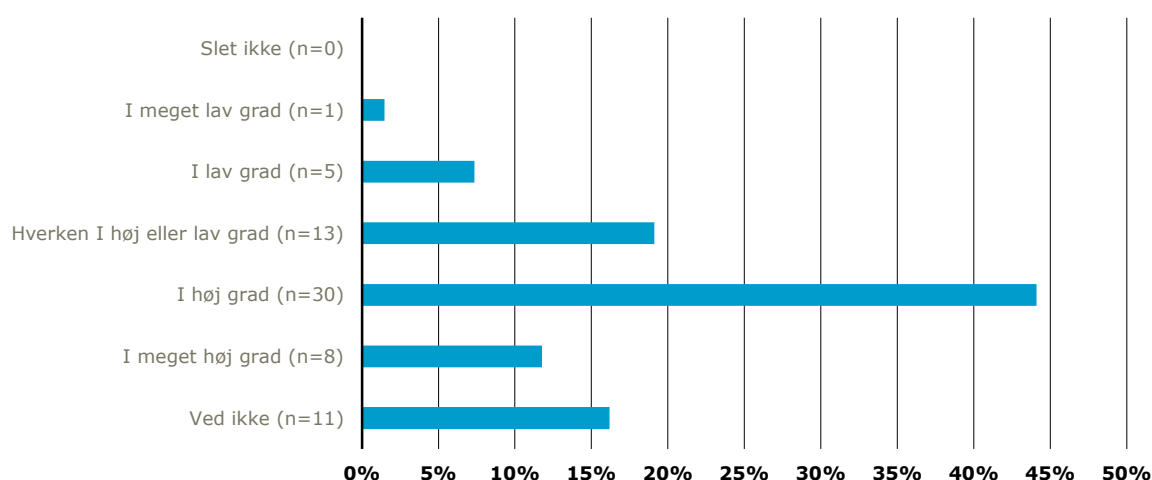
I relation til ovenstående skal det dog bemærkes, at analysen nok bekræfter, at styrket samarbejde kan være én af løsningerne på de identificerede barrierer, men analysen kommer ikke med konkrete bud på, hvordan et sådan samarbejde skal organiseres og forankres.

6.3.2 Uddybende analyse

Analysen viser, at styrket samarbejde på tværs af jobcentre samt på tværs af jobcentre, uddannelsesinstitutioner og virksomheder generelt vil kunne bidrage til, at VEU-tilbud i større omfang kan udvikles i overensstemmelse med arbejdsmarkedets behov. Med andre ord: Samarbejde kan være befordrende for højere grad af **relevans** af VEU-tilbud.

Nedenstående figur viser, at 56 pct. af jobcentre og a-kasser vurderer, at øget samarbejde på tværs af jobcentre kan bidrage til en tydeligere formulering af **behovet for de forskellige VEU-tilbud** (og dermed mere relevante VEU-tilbud) (hypotese 13).

Figur 6-8: I hvilken grad vil øget samarbejde på tværs af jobcentrene bidrage til at styrke en tydeligere formulering af behovet for forskellige VEU-tilbud?



Note: n for jobcentre og a-kasser = 68

Ovenstående resultater fra survey-undersøgelsen synes at gå igen i *deep dives*, hvor både medarbejdere og afdelingsledere i jobcentre giver udtryk for, at et styrket samarbejde på tværs kan bidrage til, at formuleringen af de lediges opkvalificeringsbehov bliver tydeligere og således giver anledning til mere relevante VEU-udbud. En vigtig pointe er ifølge informanterne, at opkvalificeringsbehovet ikke defineres indenfor specifikke kommunegrænser, hvorfor det er væsentligt, at jobcentrene arbejder på tværs. Netop denne pointe understøttes af en nylig rapport, som Rambo ll har gennemført for STAR vedrørende **erfaringer med fælleskommunale uddannelseskøb**. Nedenstående boks samler op på konklusioner med relevans for samarbejde på tværs af jobcentre.

Boks 6-3: Tværkommunale uddannelseskøb⁴²

Rapporten viser, at flere jobcentre orienterer sig mod hinanden i forhold til at definere og formulere behovet for opkvalificering af ledige, idet kommunerne i flere tilfælde har samme borgergrupper, står over for samme udfordringer og i høj grad afsætter ledige til samme virksomheder.

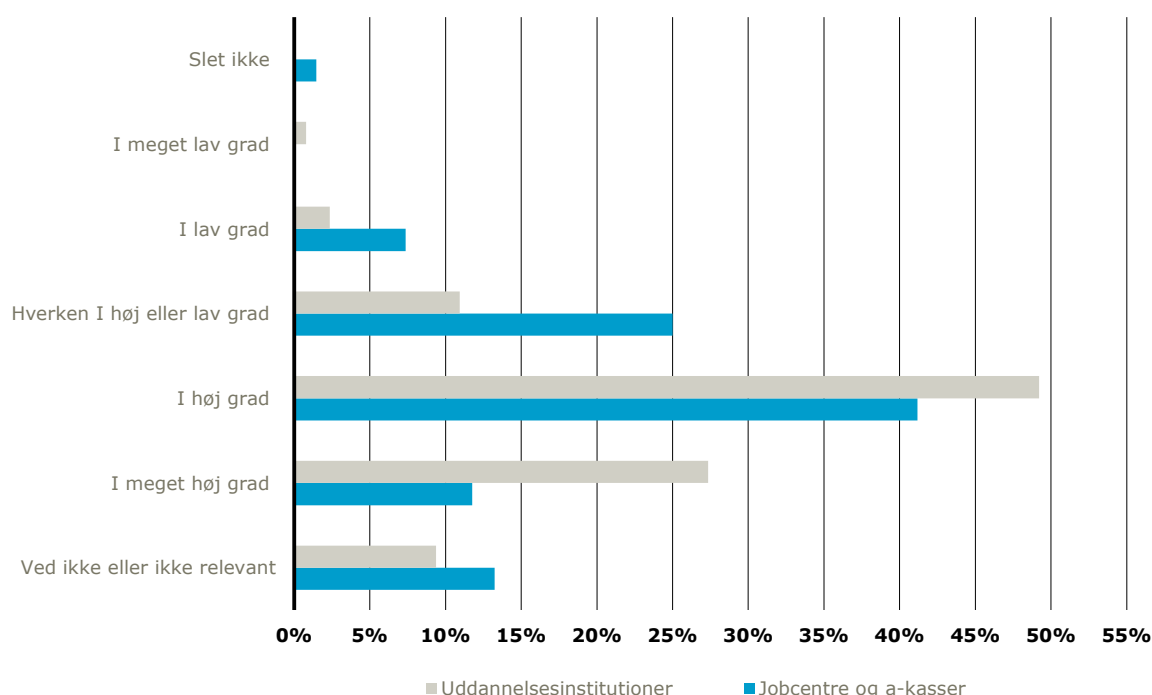
Rapporten giver desuden bud på, hvordan kommuner kan organisere dette samarbejde. Nogle kommuner har succes med at lave et netværksbaseret samarbejde, hvor samarbejdet er fast organiseret – fx med et fælles sekretariat – mens andre kommuner har succes med et mere løst organiseret samarbejde. Fælles for dem alle er, at samarbejdet prioriteres og vurderes værdifuldt.

I stil med ovenstående er både jobcentre, a-kasser og uddannelsesinstitutioner enige om, at et **styrket samarbejde mellem jobcentre, uddannelsesinstitutioner og virksomheder vil bidrage til mere relevante VEU-udbud** (hypotese 14). Som det fremgår af nedenstående figur

⁴² Rapporten er foreløbig og ikke offentliggjort endnu

vurderer henholdsvis 36 pct. af jobcentre og a-kasser og 55 pct. af uddannelsesinstitutioner, at et styrket samarbejde i høj eller i meget høj grad vil bidrage til, at VEU-tilbud bliver mere relevante. En del jobcentre og a-kasser [nævn pct.] ligger sig i midten (hverken i høj eller lav grad), hvilket kan være udtryk for, at samarbejdet er velfungerede i dag, jf. afsnit 6.1, der påpeger, at samarbejde er udbredt, men også med stor variation i kvaliteten af samarbejdet.

Figur 6-9: I hvilken grad oplever jobcentre, a-kasser og uddannelsesinstitutioner, at et styrket samarbejde på tværs af jobcentre, a-kasser og uddannelsesinstitutioner bidrage til mere relevante VEU-udbud?



Note: n for jobcentre og a-kasser = 68, n for uddannelsesinstitutioner = 128

Spørgsmålsformulering til jobcentre, a-kasser og uddannelsesinstitutioner: I hvilken grad vil styrket samarbejde på tværs af jobcentre, a-kasser og uddannelsesinstitutioner bidrage til mere relevante VEU-udbud, der opkvalificerer ledige til beskæftigelse?

I *deep dives* nævnes det af flere informanter, at der allerede på nuværende tidspunkt eksisterer et relativt velfungerende samarbejde mellem jobcentre og uddannelsesinstitutioner. Dette gælder dog særligt indenfor rammerne af de forhold, som uddannelsesinstitutioner og jobcentre har indflydelse på. Flere jobcentre og uddannelsesinstitutioner fremhæver således, de er gode til at kontakte hinanden, hvis de har brug for råd eller vejledning samt at de er gode til at holde diverse informationsmøder eller mindre workshops, hvor de kan videndele i forhold til de lediges behov for opkvalificering.

På den anden side nævner flere informanter fra såvel VEU-systemet som beskæftigelsessystemet, at ydre rammebetingelser kan gøre samarbejdet vanskeligt, eksempelvis økonomi og positivlister. Også virksomheder nævnes som en faktor, der kan udfordre udviklingen af relevante VEU-tilbud, jf. nedenfor:

Boks 6-4: Deltagelse af virksomheder

"Udfordringen, når vi laver projekter, er ikke at lave dem med skolerne – det skal vi nok få til at passe. Udfordringen er at få fat på nogle virksomheder, som ønsker at deltage."

Medarbejder i jobcenter, *deep dive*

At nogle virksomheder er mindre optagede af at bidrage til samarbejdet omkring udviklingen af relevante VEU-tilbud, er ifølge informanterne u hensigtsmæssigt, idet virksomhederne er aftagere af de ledige og således dem, der bedst kan vurdere, hvilke kvalifikationer, der er nødvendige.

Boks 6-5: Muligheder i samarbejde med virksomheder

"Jeg ser muligheder i et samarbejde mellem jobcentre, uddannelsesinstitutioner og virksomheder. Det som de [uddannelsesinstitutionerne] udbyder, skal jo være det som virksomhederne skal bruge og derfor er det samarbejde vigtigt."

Afdelingsleder i jobcenter, deep dive

Et centralt element i et styrket samarbejde mellem uddannelsesinstitutioner, jobcentre og virksomheder er, at samarbejdet kan bidrage til **videndeling** og dermed mere relevante VEU-udbud. Flere informanter nævner i forlængelse heraf, at der i begge systemer er central viden, som går tabt, hvis jobcentre, a-kasser og virksomheder ikke samarbejder.

Boks 6-6: Samarbejde bidrager med viden

"Jeg tror da, at de [uddannelsesinstitutionerne] kunne have gavn af vores viden i forhold til at tilrettelægge relevante forløb. Vi vil også bedre kunne sælge kursener til den ledige, hvis vi har været inde over."

Medarbejder i jobcenter, deep dive

"Jeg kan ikke forstå, hvad man skal have ud af de virksomhedsbesøg. Vi laver virksomhedsbesøg og de [uddannelsesinstitutionerne] laver virksomhedsbesøg, men hvorfor samarbejder vi ikke? Vi besøger jo forskellige virksomheder, hvorfor deler vi ikke den viden?"

Afdelingsleder i jobcenter, deep dive

Sammenfattende synes der dog blandt jobcentre, a-kasser og uddannelsesinstitutioner at være generel enighed om, at en styrket koordination og samarbejde på tværs kan have positiv betydning for beskæftigelsessystemets brug og efterspørgsel af VEU, herunder en stærkere relevans af tilbuddene. Nedenstående boks giver et eksempel på, hvordan et stærkt samarbejde kan opnås på tværs af VEU-system og beskæftigelsessystem (eksemplet handler om samarbejde generelt).

Boks 6-7: Eksempel på stærke samarbejdsrelationer mellem beskæftigelsessystem og VEU-system

Jobcentret samarbejder med andre jobcentre gennem et fælleskommunalt dialogforum og en fælleskommunal rekrutteringsservice. VEU-centret og Arbejdsmarkedskontoret indgår også i det fælleskommunale dialogforum. Samarbejdet er formelt organiseret og har en fast struktur. Samarbejdet bidrager til at sikre en tydeligere formulering af behov for VEU-tilbud. Udover det formelle samarbejde gennem det fælleskommunale dialogforum anvender jobcentret i høj grad den vejledningsmulighed, som VEU-centret tilbyder og er tilfredse med den betjening som de modtager, hvad enten de sender borgeren videre til VEU-centret eller selv er i dialog med VEU-centret om uddannelsesmuligheder. VEU-centret besøger jobcentret en dag hver måned, hvor borgerne har mulighed for at komme forbi til åben vejledning. A-kasserne i kommunen beskriver også samarbejdet med både jobcentret og VEU-centret som værende godt. Samarbejdet mellem a-kasser og jobcenter er formelt organiseret og har en fast struktur. A-kassernes samarbejde med VEU-centret er af mere uformel karakter, da de blot tager kontakt til VEU-centret, når de har behov for råd og vejledning. Det er især de relationer der skabes mellem medarbejderne, som styrker samarbejdet. VEU-centrets vejledningsfunktion er altså i høj grad anvendt og værdsat af både a-kasser og jobcenter. Der er således generelt set et godt samarbejde mellem beskæftigelsessystemet og VEU-systemet i kommunen.

6.4 Styrket samarbejde kan sikre oprettelse og gennemførelse af hold

I kapitel 5 (tema B) bekræftede analysen forholdsvis entydigt den hypotese, der tilsiger, at der sker jævnlige aflysninger af kurser og forløb, således at ledige ikke får den hurtige og målrettede opkvalificering, som de efterspørger. Analysen bekræftede med andre ord, at aflysninger af kursusforløb til ledige (fortsat) er en reel barriere – særligt for så vidt angår AMU-området. Der blev også peget på, at *samarbejde* udgør én ud af flere initiativer til at overkomme den udtalte barriere med aflyste kurser.

I dette afsluttende afsnit ser vi nærmere på, om styrket samarbejde kan bidrage til, at flere efterspurgte uddannelsesforløb og kurser oprettes og gennemføres.

H15. Styrket samarbejde indbyrdes mellem hhv. jobcentre og uddannelsesinstitutioner kan bidrage til, at flere efterspurgte uddannelsesudbud oprettes og afholdes.

Datagrundlaget til besvarelse af ovenstående er særligt funderet i de to gennemførte survey-undersøgelser samt *deep dives*. Telefonundersøgelsen til interessenterne har i mindre grad behandlet denne specifikke hypotese.

6.4.1 Samlet vurdering – hypotese 15

På baggrund af det samlede datamateriale kan hypotesen om **styrket samarbejde** – som middel til at overkomme udfordringen med oprettelse og afholdelse af hold – entydigt bekræftes. Datakilder i det samlede system vurderer entydigt, at styrket samarbejde på henholdsvis efterspørgselsiden og udbudssiden vil understøtte ambitionen om et mere fleksibelt VEU-udbud, hvor flere af de efterspurgte efteruddannelsesudbud oprettes og afholdes.

Det kan således konstateres, at viljen til samarbejde eksisterer, og såvel interessenter som 'praktikere' (dvs. de ledere og medarbejdere, der arbejder i de to systemer til dagligt) kan angive, hvorfor et styrket samarbejde vil være hensigtsmæssigt. Ligesom ved de forrige hypoteser giver analysen imidlertid færre entydige svar på, *hvordan* et styrket samarbejde kan implementeres i praksis og udgøre/være en del af løsningen på de barrierer, der er identificeret. Dog er der givet eksempler i løbet af nærværende rapport, og der henvises derudover til kapitel 1, der sammenfatter mulige løsninger.

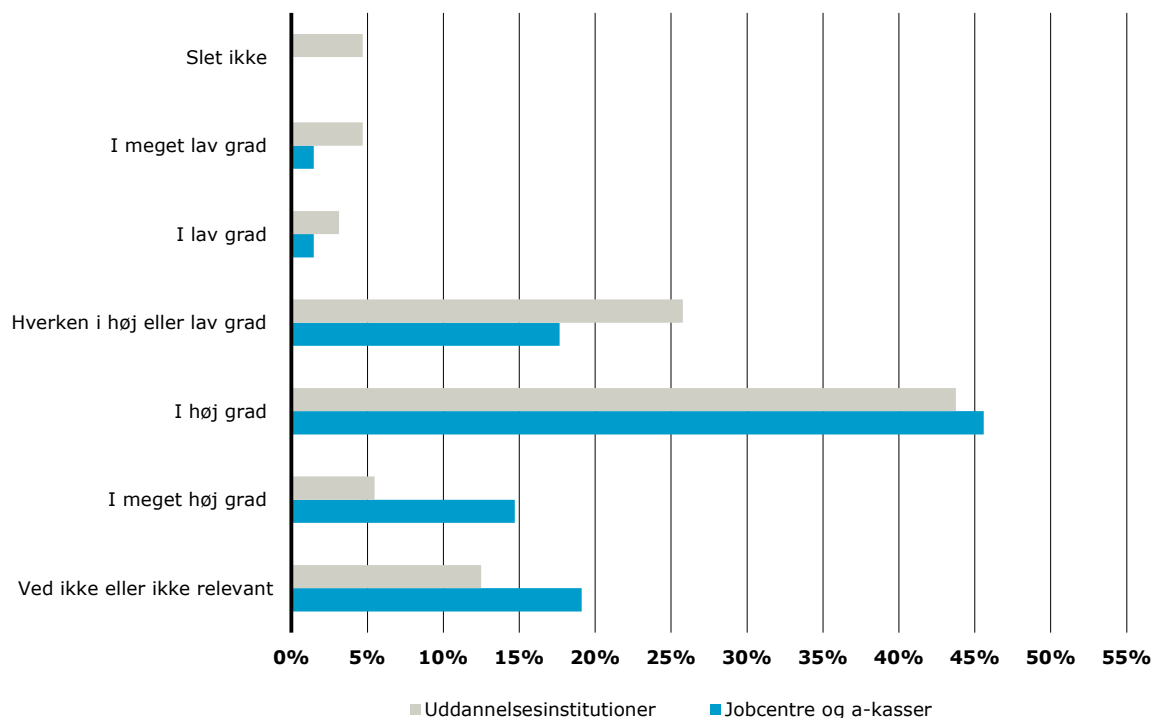
6.4.2 Uddybende analyse

Som nævnt tidligere, kan nærværende analyse bekræfte, at aflyste forløb og hold udgør en betydelig barriere for at sikre et smidigt VEU-system, der sikrer opkvalificering til de ledige. Udfordringen fremhæves bl.a. at have strukturel karakter, idet henholdsvis beskæftigelsessystem og VEU-system ikke nødvendigvis har samme incitamenter til at sikre, at uddannelsesudbud oprettes og afholdes. Som det fremhæves i en tidligere evaluering af seks ugers jobrettet uddannelse, er uddannelsessystemet taxameterstyret og skal have en vis volumen for, at kurser afholdes, hvorimod beskæftigelsessystemet efterspørger hurtig, hyppig og jobrettet opkvalificering⁴³. Der henvises derudover til kapitel 5.

Analysen har på ovenstående baggrund undersøgt om **styrket samarbejde og koordinering** kan være vejen frem. I survey-undersøgelsen til dels jobcentre og a-kasser, dels uddannelsesinstitutioner, er der eksplicit spurgt til, om **øget indbyrdes samarbejde** på henholdsvis beskæftigelsessiden og udbudssiden vil bidrage til, at flere uddannelsesstilbud oprettes og afholdes. Såvel jobcentre og a-kasser som uddannelsesinstitutioner er blevet bedt om at svare på de samme spørgsmål. Resultaterne er samlet i figurerne nedenfor.

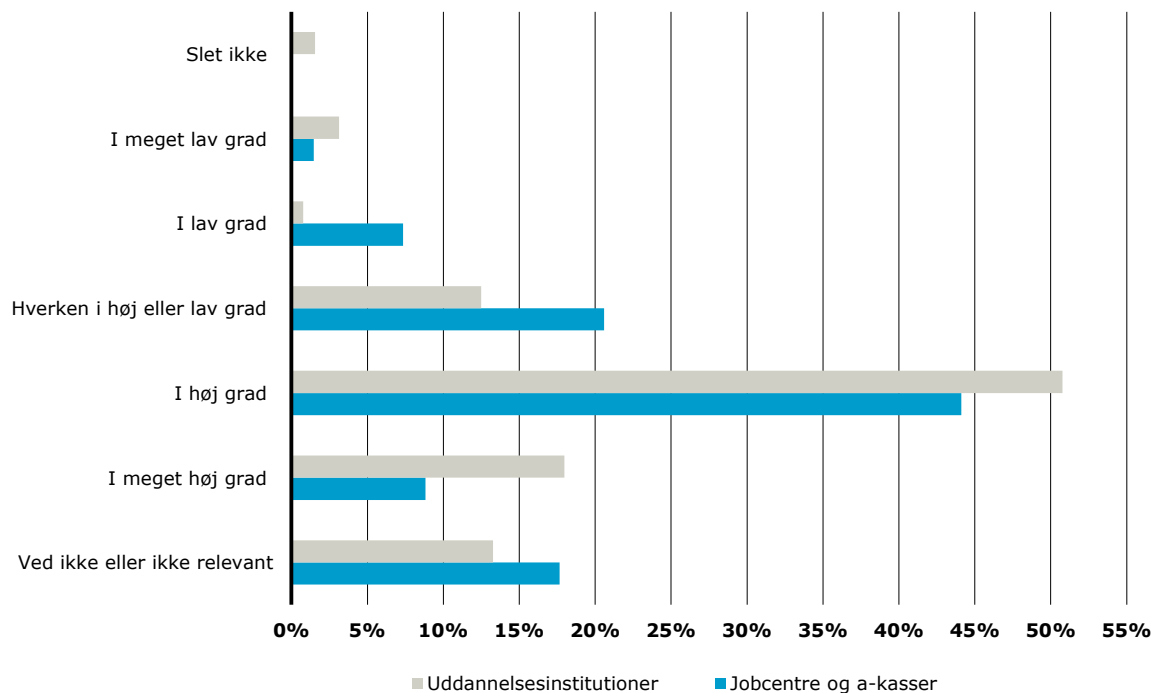
⁴³ Rambøll: *Seks ugers jobrettet uddannelse: Opstartsevaluering*, gennemført for STAR, april 2016 (side 3).

Figur 6-10: I hvilken grad vil øget indbyrdes samarbejde mellem uddannelsesinstitutioner bidrage til, at flere efterspurgte uddannelses tilbud oprettes og afholdes?



Note: n jobcentre og a-kasser = 68, n for uddannelsesinstitutioner = 128

Figur 6-11: I hvilken grad vil øget indbyrdes samarbejde mellem jobcentre bidrage til, at flere efterspurgte uddannelses tilbud oprettes og afholdes?



Note: n jobcentre og a-kasser = 68, n for uddannelsesinstitutioner = 128

Hvor der tidligere i analysen har været en vis diskrepans i holdningerne mellem beskæftigelses-systemet og aktørerne i VEU-systemet, er der enighed om vejen frem på dette område. Analysen viser entydigt, at **øget indbyrdes samarbejde** vil kunne bidrage til at overkomme barrieren med aflyste kurser og uddannelsesforløb.

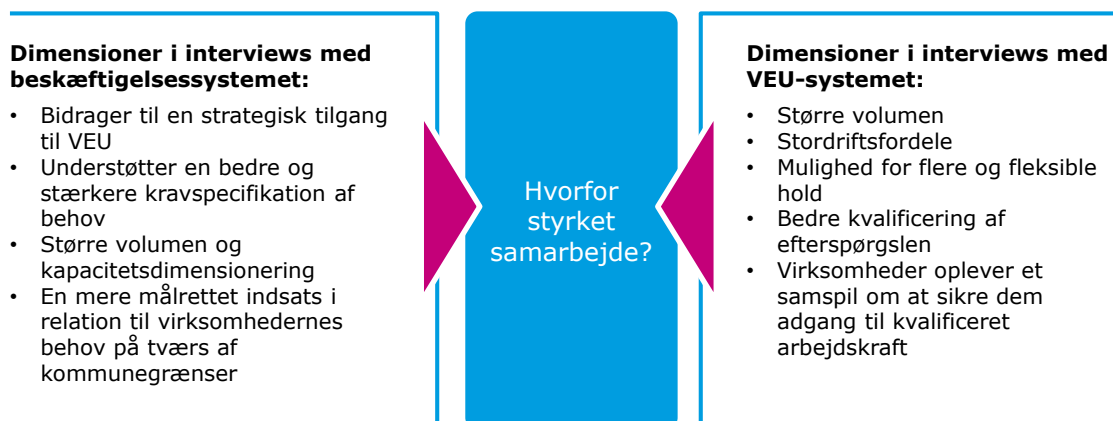
For så vidt angår styrket samarbejde på **beskæftigelsessiden**, vurderer over 50 pct. af jobcentre og a-kasser således i høj eller i meget høj grad, at øget indbyrdes samarbejde mellem jobcentre kan bidrage til, at flere efterspurgte uddannelses tilbud oprettes og afholdes. En noget større andel (to ud af tre) af uddannelsesinstitutionerne bekræfter, at øget samarbejde mellem jobcentre vil være befordrende for oprettelse og afholdelse af kurser.

I forhold til **VEU-systemet** er der tilsvarende over en bred kam efterspørgsel efter styrket samarbejde og koordination. 49 pct. af uddannelsesinstitutionerne svarer i høj eller i meget høj grad, at øget indbyrdes samarbejde mellem uddannelsesinstitutionerne vil bidrage til, at flere efterspurgte uddannelses tilbud oprettes og afholdes, mens en endnu større andel blandt jobcentre og a-kasser gerne ser mere samarbejde blandt uddannelsesinstitutionerne. Det skal i den sammenhæng gentages, at uddannelsesinstitutionerne angiver *ikke* at mangle incitamenter til at samarbejde, om end de kvalitative data fra praksis giver et mere nuanceret billede af situationen.

Sammenfattende synes en væsentlig del af løsningen at bestå i et styrket samarbejde på såvel efterspørgsels- som udbudssiden. Ønsket om et styrket samarbejde og koordinering i begge systemer fremhæves også af en række aktører i telefonundersøgelsen. Her er det nøgleord som **formalisering, forpligtende samarbejder, helhedsorientering** samt **fleksibilitet**, der går igen i interviewene. Også blandt disse informanter er der en meget eksplicit erkendelse af de strukturelle forhold, der selv via styrket samarbejde gør det vanskeligt at overkomme barrieren med oprettelse af kurser og hold (jf. tidligere i rapporten).

Figuren nedenfor peger på nogle af de udsagn, der har været typiske i de åbne og uddybende svar. Det gælder dimensioner af styrket samarbejde, der både indirekte og direkte kan understøtte oprettelse og gennemførelse af hold.

Figur 6-12: Hvorfor styrket samarbejde?



BILAG 1

OVERSIGT OVER TEMAER OG HYPOTESER

I dette bilag findes en samlet oversigt over analysens tre temaer og dertilhørende hypoteser. Hypoteserne er oprindeligt tænkt ind i fem overordnede temaer, der fremgår af analysestrategien udarbejdet i projektets opstartsfasen. Den endelige analyse er dog struktureret ud fra nedenstående tre temaer med tilhørende hypoteser.

Tabel 1: Oversigt over temaer og hypoteser

Tema	Hypoteser
Tema A Beskæftigelsessystemets efterspørgsel efter voksen- og efteruddannelse	H1: Der er forskellige strategiske tilgange i beskæftigelsessystemet til brug af VEU til ledige (almen, erhvervsrettet og videregående VEU) – og deraf variation i lokal praksis
	H2: Medarbejdere i a-kasser og jobcentre har ikke tilstrækkelig viden om uddannelsesmuligheder for ledige inden for VEU-systemet
	H3: Medarbejdere i a-kasser og jobcentre har fokus på at få ledige i opkvalificering hurtigt fremfor en indsats, der sikrer beskæftigelse på længere sigt
	H4: Der er grupper af ledige, der i begrænset omfang får dækket deres behov for opkvalificering af det nuværende VEU-system
	H5: De eksisterende økonomiske incitamenter for jobcentre har betydning for, i hvor høj grad forskellige VEU-tilbud til ledige bringes i anvendelse
Tema B Udbudssidens 'responsivitet' ift. efterspørgsel efter VEU-ydelser	H6. Uddannelsesinstitutionernes udbud matcher ikke/i begrænset omfang opkvalificeringsbehovet på arbejdsmarkedet
	H7. Der sker jævnlige aflysninger af kurser og -forløb, således at ledige ikke får den hurtige og målrettede opkvalificering, som de efterspørger
	H8. VEU-systemet er karakteriseret ved manglende fleksibilitet i forhold til at imødekomme arbejdsmarkedets behov
	H9. Den geografiske dækning (udbud af uddannelser) har betydning for anvendelse af VEU til ledige
Tema C Barrierer for at skabe sammenhængende indsatser og muligheder for at nedbryde barrierer	H10. Jobcentre og uddannelsesinstitutioner mangler et helhedsorienteret blik på beskæftigelsesindsatsen
	H11. Der er mange aktører i systemet i forhold til at koordinere og vejlede ledige i deres beskæftigelsesindsats (jobcentre, a-kasser mv.), hvorfor koordination vanskeliggøres
	H12. Der skal nye tiltag til for at forbedre beskæftigelsessystemets anvendelse af VEU-tilbud
	H13. Styrket koordination og samarbejde på tværs af jobcentre kan bidrage til at sikre en tydeligere formulering af behov for VEU-tilbud
	H14. Styrket samarbejde på tværs af jobcentre, uddannelsesinstitutioner og virksomheder kan bidrage til mere relevante VEU-udbud
	H15. Styrket samarbejde indbyrdes mellem hhv. jobcentre og uddannelsesinstitutioner kan bidrage til, at flere efterspurgte uddannelsesudbud oprettes og afholdes