

Analysenotat om vejledning og opkvalificering

Indledning

Dette notat indgår i analysematerialet vedrørende forenkling af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (LAB), som er aftalt mellem regeringen og KL i ØA17.

I notatet, som er udarbejdet af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR), gennemgås kort de gældende regler for tilbud om vejledning og opkvalificering (kapitel 10 i LAB) på tværs af målgrupper, brugen af redskabet i de seneste år samt en kort opsummering af kommunale erfaringer med kompleksiteten i reglerne på tværs af målgrupper. Analysen er lavet med baggrund i foranalysen af forenkling af LAB, som er foretaget af Deloitte i 2016.

Notatet fokuserer særligt på de bestemmelser, som varierer på tværs af eller inden for målgrupper, da dette medvirker til at skabe undermålgrupper i beskæftigelsesindsatsen. Meget specifikke bestemmelser, som ligeledes varierer på tværs af målgrupper, kan være svære at forstå for borgeren – særligt ved ydelseskifte. Bestemmelser med specifikke begrænsninger og/eller undermålgrupper kan også betyde, at sagsbehandleren må vælge det tilbud, som lever op til reglerne, fremfor det tilbud, som er mest relevante for den enkelte borger.

Opsummering

Analysen viser, at:

- Reglerne for vejledning og opkvalificering varierer betydeligt på tværs af målgrupper. Der er bl.a. forskellige regler for varigheden af uddannelsesforløb, adgang til fx ordinær uddannelse og erhvervs- og studiekompetencegivende uddannelse, rettigheder til fx realkompetencevurdering mv. Variationerne gælder også på tværs af målgrupper, der ligner hinanden, når det gælder borgerens karakteristika.
- Nogle kommuner oplever forskelle på tværs af målgrupper som uforståelige for de ledige, særligt ved skift mellem målgrupper. Derudover fremhæver flere kommuner, at refusionsreformen med ikrafttrædelse i 2016 har givet dem et økonomisk incitament til at undgå fastholdende indsatser. Det kan reducere behovet for at begrænse mulighederne for vejledning og opkvalificering i regelgrundlaget, hvis sagsbehandleren vurderer det som det mest relevante tilbud for borgerens mulighed for at komme i job.
- Vejledning og opkvalificering er stadig det aktiveringsredskab som anvendes mest (målt som fuldtidspersoner) blandt redskaberne i den aktive indsats. Det anvendes dog mindre i dag end i 2010. Kontanthjælps- og uddannelseshjælpsmodtagere er de målgrupper, hvor tilbud om vejledning og opkvalificering anvendes mest.

Boks 1: Evidens for effekt af vejledning og opkvalificering

Vejledning og opkvalificering er en samlekategori for en række tilbud. Det kan eksempelvis være korte vejlednings- og afklaringsforløb, men kan også være ordinære uddannelsesforløb, herunder erhvervs-kompetencegivende uddannelse.

For vejledning og opkvalificeringstilbud er der *i gennemsnit* hverken entydigt positive eller negative effekter. Det skal dog ses i lyset af den meget brede vifte af tilbud, som kategorien dækker over.

For de jobparate ledige bør man være opmærksom på risikoen for fastholdelseeffekter tidligt i ledighedsforløbet (KORA, 2013; Rosholm & Svarer, 2012).

Gældende regler

Neden for gennemgås reglerne om ledighedsanciennitet, varighedsbegrænsning og alder samt regler om forudgående uddannelse. Bilag 1 viser en oversigt over reglerne på tværs af målgrupper.¹

Dagpengemodtagere

Der er en række forskellige krav og undtagelser i forbindelse med tilbud om vejledning og opkvalificering, som skaber undermålgrupper for dagpengemodtagere, alt efter alder, forudgående uddannelse, forsørgelsespligt over hjemmeboende børn mv.

Varighedsbegrænsninger

Dagpengemodtagere under 30 år, som *har* en erhvervskompetencegivende uddannelse og dagpengemodtagere over 30 år, kan i de første 6 måneders ledighed kun få tilbud om vejledning og opkvalificering i op til 6 uger, medmindre der er tale om danskundervisning eller at danskundervisning indgår som en betydelig del af tilbuddet (LAB § 34 og § 36).²

Kortere tilbud af under 2 ugers varighed medregnes ikke i grænsen på 6 uger.

Mulighed for studie- og erhvervskompetencegivende uddannelse

Dagpengemodtagere under 30 år, som *har* en erhvervskompetencegivende uddannelse, kan ikke få tilbud om en studie- eller erhvervskompetencegivende uddannelse (LAB § 37).

Dagpengemodtagere under 30 år, som *ikke har* en erhvervskompetencegivende uddannelse kan få kortere- og længerevarende uddannelsestilbud fra første ledighedsdag. De kan som hovedregel ikke få studie- eller erhvervskompetencegivende uddannelser, fordi de skal tage uddannelserne på almindelige vilkår. (LAB § 32, § 34 og § 37).

¹ Bestemmelser i bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats, fx om test i forbindelse med læse-, skrive-, og regnekurser mv. er ikke medtaget i beskrivelsen nedenfor.

² Når danskundervisning indgår som et betydeligt element i tilbud om vejledning og opkvalificering, er der ikke nogen varighedsbegrænsning (LAB § 36, stk. 3).

Dagpengemodtagere under 30 år, som *ikke har* en erhvervskompetencegivende uddannelse, kan dog få tilbud om en studie- eller erhvervskompetencegivende uddannelse op til professionsbachelorniveau. Det er en betingelse, at:

- personen *enten* har forsørgerpligt over for hjemmeboende børn *eller* er fyldt 25 år, har afsluttet sit ret og pligt-tilbud og herefter har været ledig i 6 måneder.
- uddannelsen kvalificerer til et arbejde, hvor der er behov for arbejdskraft (LAB § 37).

Kontanthjælpsmodtagere

For kontanthjælpsmodtagere er der enkelte undtagelser, som skaber undermålgrupper. Dette gælder primært som følge af de forskelle (alder og uddannelsesbaggrund), som også bestemmer, om en person er berettiget til kontanthjælp eller uddannelseshjælp.

Varighedsbegrænsninger

Der gælder ikke varighedsbegrænsninger for tilbud om vejledning og opkvalificering uanset ledighedsanciennitet.

Mulighed for studie- og erhvervskompetencegivende uddannelse

Kontanthjælpsmodtagere over 30 år kan tilbydes en studie- eller erhvervskompetencegivende uddannelse (LAB § 32). Der er ikke regler om maksimal længde for tilbuddet.

Kontanthjælpsmodtagere under 30 år kan ikke få tilbud om en studie- eller erhvervskompetencegivende uddannelse på kontanthjælp (LAB § 37), da de har en uddannelse i forvejen (ellers ville de være uddannelseshjælpsmodtagere).

Begrænsning af ret og pligt

Jobparate kontanthjælpsmodtagere kan, uanset alder, modsat aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere ikke få tilbud om uddannelse som deres første ret og pligt-tilbud (LAB § 92). Begrundelsen for reglen er, at de skal i virksomhedsrettede tilbud.

Uddannelseshjælpsmodtagere

For uddannelseshjælpsmodtagere er det særligt muligheden for at give en erhvervskompetencegivende uddannelse, som skaber undermålgrupper. Uddannelseshjælpsmodtagere har per definition ikke en erhvervskompetencegivende uddannelse.

Varighedsbegrænsninger

Der gælder ikke varighedsbegrænsninger for tilbud om vejledning og opkvalificering uanset ledighedsanciennitet.

Mulighed for studie- og erhvervskompetencegivende uddannelse

Uddannelseshjælpsmodtagere skal tage en uddannelse på ordinære vilkår.

Det er muligt at give tilbud om en studie- eller erhvervskompetencegivende uddannelse op til professionsbachelorniveau, hvis:

- Uddannelseshjælpsmodtageren *enten* har forsørgerpligt over for hjemmeboende børn *eller* er fyldt 25 år og har opbrugt retten til SU til videregående uddannelse.
- Uddannelsen kvalificerer til et arbejde, hvor der er behov for arbejdskraft (LAB § 37).

Revalidender, sygedagpengemodtagere, ressourceforløbsydelsesmodtagere og personer under jobafklaringsforløb

Revalidender, sygedagpengemodtagere, ressourceforløbsydelsesmodtagere og personer under jobafklaring kan få tilbud om vejledning og opkvalificering uden varighedsbegrænsning. Der gælder ikke krav om forudgående ledighed. Tilbud kan gives både som ordinær uddannelse og øvrig vejledning og opkvalificering (§ 32, stk. 1, nr. 1 og 2). Der gælder ikke nogen betingelser om uddannelseskraft eller alder. Det er en betingelse, at tilbud til sygedagpengemodtagere og personer i jobafklaringsforløb i omfang og indhold er tilpasset, at disse personer er uarbejdsdygtige på grund af egen sygdom.

Førtidspensionister og ledige fleksjobvisiterede

Førtidspensionister og ledige fleksjobvisiterede kan få tilbud om øvrig vejledning om opkvalificering, men ikke ordinær uddannelse. Der er ingen varighedsbegrænsning (LAB § 32, stk. 2). Der gælder ikke nogen betingelser eller krav i forhold til forudgående uddannelse eller alder.

Unge under 18 år

Unge mellem 15 år og 18 år uden forsørgelse kan få tilbud om vejledning og opkvalificering efter samme regler som aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (LAB § 75 b). Det ligger forudsætningsvist i reglerne, at det er unge, som ikke i forvejen har en forsørgelsesydelse, og som hverken er i uddannelse eller job.

Selvforsørgende

Selvforsørgende er defineret som personer, der ikke er i beskæftigelse, og som ikke opfylder betingelserne for at modtage offentlig hjælp til forsørgelse.

Tilbud om vejledning og opkvalificering til selvforsørgende kan højst vare op til 6 uger, medmindre danskundervisning indgår som en betydelig del (LAB § 75 a). Der gælder ikke krav til forudgående ledighed. Der gælder heller ikke øvrige betingelser eller krav i forhold til forudgående uddannelse eller alder (LAB §§ 34 og 36 finder ikke anvendelse).

Refusion af kommunernes driftsudgifter til vejledning og opkvalificering

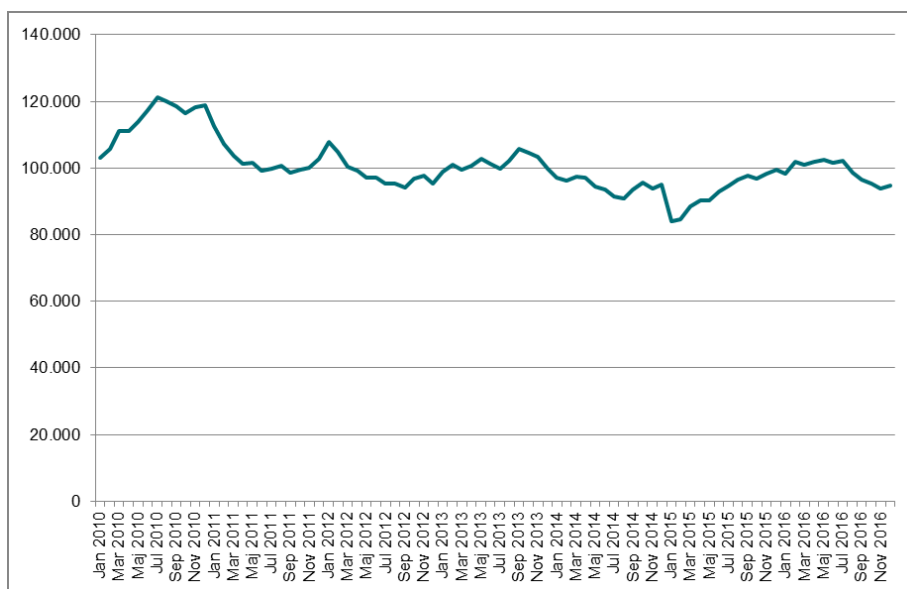
Staten refunderer op til 50 pct. af kommunernes udgifter til aktivering i vejlednings-, opkvalificerings- og mentorforløb. Det er i udgangspunktet en direkte finansiering af udgifter til ordinær uddannelse, mentor og øvrig vejledning og opkvalificering. Refusionen er betinget af, hvilken målgruppe aktiviteten gennemføres for. For store dele af indsatsen er refusionen også betinget af, at udgifterne ligger inden for et driftsloft. Desuden er det for enkelte målgrupper også betinget af, hvornår i ledighedsforløbet tilbuddet afgives.

Refusionen er differentieret og anvendes til at fremme fokus på anvendelsen af bestemte indsatser til bestemte målgrupper. Fx er der refusion for øvrig vejledning og opkvalificering for svagere målgrupper som aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere og for hovedparten af uddannelseshjælpsmodtagere, men ikke for de stærkere målgrupper som jobparate kontanthjælpsmodtagere, åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere og dagpengemodtagere.

Brug af vejledning og opkvalificering

Brugen af tilbud om vejledning og opkvalificering er faldet de seneste 6 år, *jf. figur 1*, når man ser på tværs af alle målgrupper. Dette skal dog ses i lyset af konjunkturudviklingen, som har betydet et fald i særligt antallet af dagpengemodtagere.

Figur 1 Vejledning og opkvalificering, alle ydelser under et, 2010-2016, antal aktiverede, sæsonkorrigeret



Anm.: Omfatter ikke 6 ugers jobrettet uddannelse for dagpengemodtagere, da der ikke er tale om et tilbud om vejledning og opkvalificering men en ret for en bestemt målgruppe. Hvis en person i samme måned har fået tilbud om vejledning og opkvalificering i to målgrupper, fx på to forskellige ydelser, så vil vedkommende tælle med to gange.

Kilde: Jobindsats.dk

Der er samlet set flest dagpengemodtagere, som i løbet af 2016 fik et forløb med vejledning og opkvalificering, *jf. tabel 2*. Når der måles i forhold til fuldtidspersoner, som i højere grad afspejler omfanget herunder varighed af forløb, er der dog flest aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Hvis man sammenligner med de relative størrelser på grupperne ved at se på aktiveringsgraden, så er revalidender den målgruppe, der får flest tilbud om vejledning og opkvalificering.

Tabel 2 Vejledning og opkvalificering, 2016

| | Antal aktivere- de | Fuldtids- personer | Aktivi- tets- berørte | Aktive- rings- grad |
|----------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------------|---------------------------|
| Dagpengemodtagere | 72.950 | 4.628 | 25,3 | 5,5 |
| Jobparate kontanthjælpsmodtagere | 21.129 | 2.490 | 44,9 | 9,5 |
| Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere | 48.658 | 8.403 | 54,3 | 12,1 |
| Revalidering* | 7.569 | 4.405 | 76,3 | 64,2 |
| Sygedagpengemodtagere | 31.462 | 337 | 8,7 | 0,5 |
| Jobafklaringsforløb | 10.334 | 65 | 37,3 | 0,4 |
| Ressourceforløb | 10.979 | 36 | 50,1 | 0,2 |
| Ledighedsydelse | 11.171 | 62 | 36,2 | 0,4 |
| Uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere | 25.686 | 3.515 | 65,5 | 20,7 |
| Aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere | 18.438 | 5.068 | 61,1 | 22,4 |

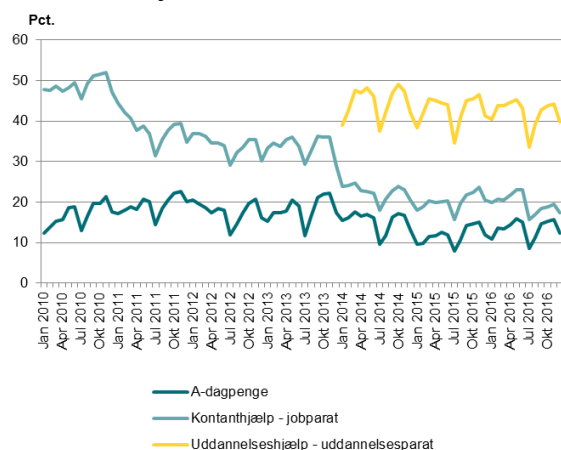
Anm.: 6 ugers jobrettet uddannelse for dagpengemodtagere indgår ikke. Der mangler specifikt data for førtidspensionister, selvforsørgende, unge under 18 år og dimittender med handicap (som kan indgå i den kategori, som den ydelse de modtager). Aktivitetsberørte er udregnet som antallet af personer i tilbuddet i forhold til antallet af personer på ydelsen i perioden. Aktiveringsgraden er beregnet som andelen af fuldtidspersoner i vejledning og opkvalificering i forhold til antallet af fuldtidspersoner i målgruppen. * inklusiv forrevalidering

Kilde: Jobindsats.dk

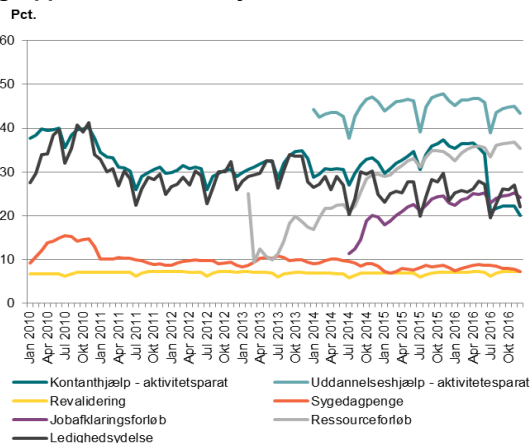
Udviklingen i andelen af personer, som deltager i vejledning og opkvalificering, er forskellig fra målgruppe til målgruppe, ligesom andelen, som får tilbud om vejledning og opkvalificering. Når man ser på de grupper, som er tættest på arbejdsmarkedet, så har brugen af vejledning og opkvalificering typisk været faldende, *jf. figur 2*. Dette skal se i sammenhæng med, at grupperne i samme periode også er blevet mindre. For uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere er andelen i gennemsnit stabil og høj fra 2014, hvor ydelsen blev indført og frem.

For de grupper, som er længere fra arbejdsmarkedet, er der forskel på tendenserne for brugen af vejledning og opkvalificering på tværs af målgrupperne. Der er stort set samme andel, som får vejledning og opkvalificering, som i 2010 for revalidender og sygedagpengemodtagere. For aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere har der været et kraftigt fald i 2016, hvor brugen før dette havde været let stigende. Andelen har været stigende for både ressourceforløbsdeltagere, som først blev oprettet i 2013, og jobafklaringsforløb, som først blev oprettet fra 2014. For ledighedsydelsesmodtagere har udviklingen mere lignet den, som ses for de grupper, som er tættere på arbejdsmarkedet. For aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere er udviklingen parallel med udviklingen for uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere.

Figur 2 Vejledning og opkvalificering, aktiveringsberørte, januar 2010- december 2016, målgrupper nærmest arbejdsmarkedet



Figur 3 Vejledning og opkvalificering, aktiveringsberørte, januar 2010-december 2016, målgrupper nærmest arbejdsmarkedet



Anm.: 6 ugers jobrettet uddannelse for dagpengemodtagere indgår ikke. Aktivitetsberørte er udregnet som antallet af personer i tilbuddet i forhold til antallet af personer på ydelsen i perioden. Tallene adskiller sig fra tabel 2, da der her er beregnet på månedsbasis, mens der i tabel 2 er beregnet på årsbasis. I A-dagpenge indgår personer på arbejdsmarkedsydelse, kontantydelse og særlig uddannelsesydelse. Ressourceforløb indgår i data fra 2013. Uddannelseshjælp indgår i data fra 2014 – inden da har målgruppen indgået i kontanthjælp. Jobafklaringsforløb indgår i data fra 2015. For kontanthjælpsmodtagere, særligt aktivitetsparate, er der et databrud, da personer under integrationsprogrammet fra juli 2016 overgik til integrationsydelse.

Kilde: Jobindsats.dk

Bilag 1. Oversigt over bestemmelserne i vejledning og opkvalificering.

| Målgruppe (Betegnelse) | Kan få tilbud om ordinær uddannelse | Kan få tilbud om øvrig vejledning og opkvalificering | Varighed | Subjektive kriterier for vurdering af mulighed for indsatsen | Ret til læse, skrive, regne og ordblindkursus | Ret til realkompetencevurdering | Kan få studie- og erhvervs-kompetencegivende uddannelser for personer under 30 år |
|----------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Dagpenge-modtagere | Kan | Kan | Der kan alene gives tilbud i op til i alt 6 uger indenfor de første 6 mdr. sammenlagt ledighed, hvis personen er under 30 år og har en erhvervskompetencegivende uddannelse eller hvis personen er fyldt 30 år. Korte vejlednings- og opkvalificeringsforløb på op til 2 uger medregnes ikke i de 6 uger. | Tilbuddet skal udvikle eller afdække den lediges faglige, sociale eller sproglige kompetencer med henblik på opkvalificering til arbejdsmarkedet | Hvis en test viser behov har personen ret til et sådant kursus og kurset medregnes ikke i varighedsbegrænsningen på 6 uger | Personer der er fyldt 30 år og som ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse har ret til realkompetencevurdering | Personer under 30 år kan kun modtage tilbud om en erhvervskompetencegivende uddannelse, hvis de ikke har en i forvejen og enten har forsørgerpligt over for hjemmboende børn eller er fyldt 25 år og har haft 6 mdr. sammenlagt ledighed efter afslutning af første ret og pligt tilbud (§85). |
| Jobparate kontanthjælpsmodtagere | Kan | Kan | Ikke varighedsbegrænsning | Samme som ovenfor | Hvis en test viser behov har personen ret til et sådant kursus | Personer der ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse har ret til realkompetencevurdering | Ikke relevant |
| Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere | Kan | Kan | Ikke varighedsbegrænsning | Samme som ovenfor | Samme som ovenfor | Samme som ovenfor | Ikke relevant |
| Revalidender | Kan | Kan | Ikke varighedsbegrænsning | Samme som ovenfor | Ikke ret | Ikke ret | Ikke relevant |
| Sygedagpengemodtagere | Kan | Kan | Ikke varighedsbegrænsning | Samme som ovenfor | Ikke ret | Ikke ret | Ikke relevant |
| Førtidspensionister | Kan ikke | Kan | Ikke varighedsbegrænsning | Samme som ovenfor | Ikke ret | Ikke ret | Ikke relevant |
| Fleksjobvisiterede | Kan ikke | Kan | Ikke varighedsbegrænsning | Samme som ovenfor | Ikke ret | Ikke ret | Ikke relevant |
| Jobafklaringsforløb | Kan | Kan | Ikke varighedsbegrænsning | Tilbuddet skal udvikle eller afdække den lediges faglige, sociale eller sproglige kompetencer med henblik på opkvalificering til arbejdsmarkedet | Ikke ret | Ikke ret | Ikke relevant |
| Unge mellem 15 og 18 år | Kan | Kan | Ikke relevant | Samme som ovenfor | Ikke ret | Ikke ret | Ikke relevant |
| Selvforørgende | Kan | Kan | Tilbud efter kapitel 10 til personer omfattet af § 2, nr. 10, kan højst vare op til 6 uger. | Tilbuddet skal udvikle eller afdække den lediges faglige, sociale eller sproglige kompetencer med henblik på opkvalificering til arbejdsmarkedet | ikke ret | ikke ret | Ikke relevant |
| Ressourceforløb | Kan | Kan | Ikke varighedsbegrænsning | Samme som ovenfor | Ikke ret | Ikke ret | Ikke relevant |
| Uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere | Kan | Kan | Ikke varighedsbegrænsning | Opkvalificering til at kunne påbegynde og gennemføre en erhvervskompetencegivende uddannelse | Hvis en test viser behov har personen ret til et sådant kursus | Ikke ret | Kun hvis personen ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse og enten har forsørgerpligt over for hjemmboende børn og/eller er fyldt 25 år og har opbrugt sin ret til SU. |
| Aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere | Kan | Kan | Ikke varighedsbegrænsning | Samme som ovenfor | Samme som ovenfor | Ikke ret | Samme som ovenfor |
| Antal variationer | 2 | 1 | 3 | 2 | 2 | 2 | 3 |

Ikke medtaget i ovenstående oversigt:

Målgruppen af dimittender med handicap, da denne alene er relevant i forhold til løntilskud.

Derudover er følgende bestemmelser ikke med: Supplerende varslingsindsats (§32b) (målgruppe 2.1-2.3), Krav om ingen konkurrenceforvriddning (ingen forskel på tværs af målgrupper) (§ 33) Varighed af praktik i særlig tilrettelagte forløb (ingen forskel på tværs af målgrupper) (§32, stk 4), Ydelser mv. (§38-41), Puljen til uddannelsesløft og Regional uddannelsespulje (§33a, §33b) (kun relevant for dagpengemodtagere).