

Voksen-, efter- og videreuddannelse på fremtidens arbejdsmarked¹

Befolkning, politikere og arbejdsmarkedets parter har i årtier haft fokus på området for Voksen-efter- og videreuddannelse (VEU). Men måske har området aldrig været vigtigere end i disse år. I Danmark og alle andre vestlige lande står arbejdsmarkedet nemlig over for voldsomme omvæltninger.



STINA VRANG ELIAS

Formand for regeringens ekspertgruppe for voksen-, efter- og videreuddannelse
Email: sve@dea.nu



MORTEN BINDER

Medlem af regeringens ekspertgruppe for voksen-, efter- og videreuddannelse
Email: mbi@star.dk



NICOLAI KRISTENSEN

Medlem af regeringens ekspertgruppe for voksen-, efter- og videreuddannelse
Email: nikr@kora.dk



KJELD MØLLER PEDERSEN

Medlem af regeringens ekspertgruppe for voksen-, efter- og videreuddannelse
Email: kmp@sam.sdu.dk



HANNE SHAPIRO

Medlem af regeringens ekspertgruppe for voksen-, efter- og videreuddannelse
Email: hannahapiro@gmail.com

Et arbejdsmarked under forandring

Fremtidens arbejdsmarked vil være præget af en række udviklingstendenser, som udgør konkrete udfordringer for voksen-, efter- og videreuddannelsessystemet, og som derfor motiverer ændringer heraf. For det første sker der en ganske voldsom demografisk udvikling. Vi bliver ældre og små årgange kommer ind på arbejdsmarkedet. Befolkningens gennemsnitsalder stiger således og det har allerede medført stigninger i tilbagetrækningsalderen, hvilket i sig selv skærper behovet for løbende opkvalificering og/eller omskoling.

Dertil kommer den teknologiske og erhvervsmæssige udvikling, som øger kravene til et mere responsivt voksen-, efter- og videreuddannelsessystem. Automatisering og digitalisering vil ændre den måde vi arbejder på, og fremskridt inden for robotteknologi, kunstig intelligens og læring udfordrer det, den enkelte kan bidrage med til at skabe værdi. Der er dog stor usikkerhed om omfanget af denne såkaldte "4. industri-

elle revolution". Nye beregninger fra McKinsey anslår, at man potentielt kan automatisere 40 pct. af alle danske arbejdstimer, samt at der er automatiseringspotentiale i over 700 jobtyper på tværs af brancher, løngrupper og uddannelsesniveauer på det danske arbejdsmarked, McKinsey (2017).² OECD forudsiger, at 9% af alle jobs i Danmark vil forsvinde, OECD (2016), og understreger at det navnligt vil være jobs på lave færdighedsniveauer (ufaglærte), der primært vil forsvinde.³

Endelig sker der en udvikling i brugen af kortere ansættelser og hyppigere jobskifte. Disse anvendes dog betydeligt mere i en række andre lande, mens brugen af dem i Danmark endnu er beskedent, men dog stigende.⁴ Disse arbejdsformer udfordrer adgangen til kompetence-udvikling og øger behovet for anerkendelse af opnåede kompetencer.

Givet dette foranderlige arbejdsmarked bliver det endnu mere vigtigt at forstå, hvad der er med til at skabe produktivitet,

NOTE 1 Denne artikel bygger på Ekspertgruppen for voksen-, efter- og videreuddannelse (2017), men er ikke udtryk for gruppens samlede opfattelse af hvordan fremtidens VEU-system skal se ud. Interesserede læsere henvises til rapporten.

NOTE 2 McKinsey-rapporten bygger på amerikanske data, hvilket der skal tages højde for ved tolkning af resultaterne.

NOTE 3 Det er centralt at sondre mellem jobfunktioner og "hele jobs". Mange funktioner vil forsvinde, men færre "hele jobs". Nettoeffekten på fremtidens samlede beskæftigelseffekt bliver med denne sondring endnu mere usikker. OECD (2016) finder at den gennemsnitlige opgave- ("task") automatisérbarhed er 38% for Danmark. De understreger dog også, at der kan være stor forskel på teknologiske muligheder og reel brug af sådanne muligheder. Nye jobs, der op står i kølvandet på automatisering, har historisk været omfangsrige; sådanne nye jobs er ikke inkluderet i disse tal.

NOTE 4 For 2015 har Arbejderbevægelsens Erhvervsråd beregnet at virksomhedernes brug af konsulenter og vikarer svarer til 4,6% af beskæftigelsen mod 3,5% i 2008. Se figur 3.4 i vores rapport, Ekspertgruppen (2017).

beskæftigelse og mobilitet i arbejdsstyrken, herunder faglig mobilitet på tværs af brancher. Der er derfor god grund til at se nærmere på hvordan VEU systemet er indrettet og hvilke ændringer der bør ske. I vores rapport til regeringen, Ekspertgruppen (2017), beskæftiger vi os med det samlede VEU-system hvor arbejdsmarkedets parter er involveret, men med hovedvægten på den del hvor der indgår offentlig medfinansiering. Dette afspejles også i denne artikel.

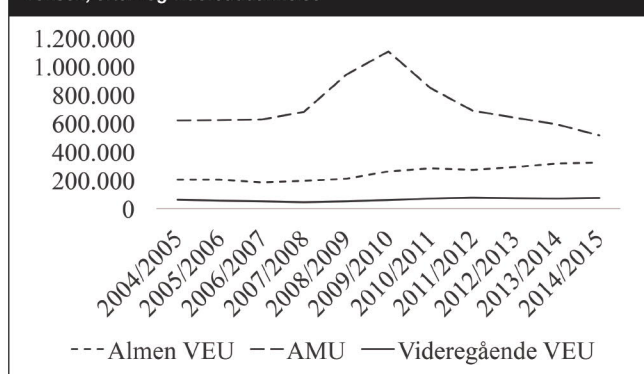
Hvordan virker det nuværende VEU system?

Det nuværende offentligt medfinansierede VEU-system har tre niveauer: Det almene med bl.a. forberedende voksenuddannelse (FVU) i bl.a. læsning og regning; Erhvervsrettet VEU – idet det daglig kendt som AMU (arbejdsmarkedsuddannelse), som især er målrettet de ufaglærte og de faglærte⁵, hvilket har understøttet udviklingen af det danske arbejdsmarked gennem en løbende ajourføring af kompetencer for denne målgruppe inden for de eksisterende brancher. Samtidig har systemet også imødekommet behov inden for nye områder – fx i forhold til nye energiformer. Der udbydes p.t. ca. 3200 AMU-kurser. Det tredje niveau er videregående VEU, som omfatter alt fra masteruddannelse over diplomkurser på professionshøjskoler og fagkurser på erhvervsakademierne.

Mange bruger VEU-systemet, jf. figur 1. Bemærk, at et AMU-kursus i gennemsnit varer 4 dage, medens et FVU-kursus var 60 timer og et videregående VEU-kursus strækker sig op til ét år. Faldet i antal AMU-kursister har været én af årsagerne til igangsætning af Ekspertgruppens arbejde. Den præcise forklaring på faldet kendes ikke, men et betydeligt fald i antal ufaglærte er én af forklaringerne. En ændring af de økonomiske betingelser er en anden mulig forklaring.

Den totale VEU-aktivitet set over de 10 år figuren dækker er nogenlunde konstant, og figuren viser således primært, at deltagelse i VEU er ganske konjunkturfølsomt. Eventuelle motivationsproblemer i dag er således ikke nødvendigvis større end de var for 10 år siden. Men *nødvendigheden* af øget VEU aktivitet er til gengæld nok stigende, jf. vores indledende afsnit.

Figur 1. Udviklingen i antallet af kursister på offentlig medfinansieret voksen, efter- og videreuddannelse



I vores rapport ”Nye kompetencer hele livet” peger vi på en række styrker ved det eksisterende voksen-, efter og videreuddannelsessystem. Eksempelvis er adgangen til voksen og efteruddannelse – særligt for ufaglærte og faglærte – omkostningslet for virksomheder og medarbejdere og udbuddet af kurser er bredt differentieret ift. arbejdsmarkedets behov og er en del af forklaringen på det fleksible danske arbejdsmarked. Det er eksempelvis muligt at få virksomhedsforlagte kurser, der er medfinansieret af det offentlige.

En nyligt udkommet KORA-rapport analyserer effekterne af den offentligt medfinansierede VEU-indsats, KORA (2017). Rapporten viser, at der på lange stræk er ganske positive effekter af den eksisterende offentlige medfinansierede VEU-indsats.

Effekter af VEU blandt beskæftigede

Typisk opdeles kursusudbuddet inden for voksen-, efter- og videreuddannelse i tre niveauer: det *almene niveau*, det *erhvervsrettede* (arbejdsmarkedsuddannelserne, AMU), samt det *videregående niveau*.

Kort fortalt finder KORA-rapporten, at deltagelse i VEU på det almene niveau (fra læsning på 3. klasses niveau over fag på 9. klasses niveau og op til studieforbereende HF-enkeltfag) reducerer løn- og beskæftigelse og øger deltagelse i det ordinære uddannelsessystem. Disse effekter er udtryk for påbegyndt uddannelse. Set over en periode på op til 6½ år findes ikke positive effekter og cost-benefit analysen giver derfor et negativt resultat. Disse investeringer skal ses i et meget langt perspektiv, og usikre og ukendte positive læringseffekter opfanges ikke nødvendigvis i analysen.

AMU-kurserne medfører generelt positive løn- og beskæftigelseseffekter for beskæftigede. Effekterne drives primært af branchespecifikke og tværgående kurser, mens certifikatkurser hverken påvirker løn- eller beskæftigelsesgraden. De største løn- og beskæftigelseseffekter ses blandt ufaglærte (sammenlignet med faglærte) og for de virksomhedsforlagte AMU-kurser (sammenlignet med institutionsforlagte). Kurserne med positive løn- og beskæftigelseseffekter giver også (mere eller mindre) positive samfundsøkonomiske afkast – i nogle tilfælde allerede 3-4 år efter påbegyndt kursusstart. Kurserne er i mange tilfælde ikke specielt mobilitetsfremmende (som det ellers ofte fremføres er et særskilt mål for AMU), men øger til gengæld i mange tilfælde tilknytningen til arbejdsmarkedet.

Kurser på det *videregående niveau* er ganske omfangsrige, generelt svarende til et årsværk, der som oftest gennemføres over en længere årrække. Løneffekterne varierer ganske meget. Diplomkurser resulterer i de største løngevinster, mens akademikurser har mindre løngevinster. VEU på masterniveau har først en (beskeden) positiv løneffekt 6 år efter

NOTE 5 Danmark er, næst efter Schweiz, det land i Europa der har den højeste andel af personer i vokseneftersuddannelse (CEDEFOP 2017).

kursusstart. Beskæftigelsesgraden stiger mere end lønnen. Set over en længere årrække er akademi- og diplomkurser (formentlig) en god samfundsøkonomisk investering; effekterne er betydeligt større for kursister i den private sektor end for kursister ansat i den offentlige sektor. Videregående VEU medfører i øvrigt en ganske høj grad af vertikal mobilitet, det vil sige de resulterer i arbejde på et højere færdighedsniveau.

Kilde: Effektevaluering af voksen- efteruddannelsesindsatsen, (Bolwig, Kristensen & Skipper 2017).

Selvom det nuværende system således på lange stræk må vurderes at være værdiskabende for samfundet såvel som den enkelte, så kan der alligevel peges på en række forbedringspotentialer – også set i lyset af de udfordringer og forandringer som arbejdsmarkedet står overfor i de kommende år.

Udfordringerne - Hvor skal der ske forandringer?⁶

Individniveau

En undersøgelse foretages af Epinion (på opdrag af Ekspertgruppen) viser, at hver anden ufaglærte mener, at han eller hun ikke har brug for yderligere uddannelse, og 80 pct. af danskerne - på tværs af uddannelsesniveau - frygter ikke for at miste deres job som følge af, at deres faglige kvalifikationer ikke længere kan følge med arbejdsmarkedets krav. Det er naturligvis godt, at vi ikke går og bekymrer os unødigt om fremtidens risici, men meget tyder på at øget deltagelse i voksen-, efter- og videreuddannelse vil være en god investering for samfundet og en nødvendighed i fremtidens foranderlige arbejdsmarked. Især for ufaglærte, som er særligt udsatte. Effektanalysen fra KORA viser eksempelvis, at ufaglærte, der deltager i AMU, i gennemsnit opnår en ganske markant øget tilknytning til arbejdsmarkedet (beskæftigelsesgraden stiger fra 75% til 78%) og den tilhørende løneffekt er på 500-1.000 kr. pr måned. Alligevel er deltagelsen i VEU ganske lav blandt ufaglærte.

Der er behov for at styrke motivationen for deltagelse, så alle der har behov for VEU også deltager. En række af Ekspertgruppens forslag har til hensigt at øge motivationen for deltagelse. Systemet i dag er uoverskueligt og kan være vanskeligt at finde rundt i for den enkelte og for virksomhederne. Derfor foreslår vi én indgang til voksen-, efter- og videreuddannelse. Det skal ske i form af en national platform som én indgang for både virksomheder og kursister og på tværs af uddannelsesniveau.⁷ Dette skal bl.a. hjælpe til at løse nogle af de særlige udfordringer som kompleksiteten i udbud, omfang og støttemuligheder skaber for navnlig små og mellemstore virksomheder (SMV).

Mange SMV'ere oplever det i dag som en barriere at anvende voksen-, efter- og videreuddannelse. I dag er det sådan, at ca.

30% af deltagere, der ellers er berettigede, ikke får hævet VEU-godtgørelsen. Vi ved ikke meget om hvem det konkret er eller hvorfor den ikke hæves. Problemet forstærkes af, at hævelse af VEU-godtgørelsen kan tænkes at være en barriere, der bidrager til at ansatte og virksomheder (nok særligt SMV'ere) slet ikke anvender systemet. Et andet konkret forslag er således, at forenkle udbetalingen af VEU-godtgørelsen.

Vi foreslår tillige indførelsen af en personlig uddannelseskonto. Forslaget om uddannelseskontoen skal ses i forhold til, at nogle kompetencefonde allerede i dag giver mulighed for selvvalgt uddannelse til medarbejderen. Hvis det udvides til at gælde for alle er der større sandsynlighed for at indfri ambitionen om, at flere motiveres til og opnår en bedre mulighed for på eget initiativ at udnytte de muligheder, der er for at uddanne sig løbende gennem arbejdslivet. Man kan forestille sig, at muligheden for opkvalificering synliggøres fx via medarbejderens lønseddel, og efteruddannelse kommer dermed i højere grad til at foregå på den enkelte medarbejders initiativ, så den enkelte i højere grad motiveres til udvikle sine kompetencer til gavn for både den enkelte selv, virksomhederne og samfundet.

Den seneste omfattende undersøgelse af voksnes læse-, regne og it-færdigheder, Rosdahl et al. (2013), viser at op mod 600.000 voksne danskere har mindre gode læsefærdigheder. Man kan være bekymret for denne store gruppes robusthed på arbejdsmarkedet, og for hvordan voksne med mangelfulde læsefærdigheder skal begå sig på et digitaliseret arbejdsmarked. Et løft af denne gruppes kompetencer kan måske ligefrem tænkes at være en forudsætning for den fremtidige digitaliseringsproces (selvom digitaliseringen allerede er i fuld gang). Men samtidig viser mange undersøgelser, at det kan være vanskeligt at løfte de fagligt mest udsattes kompetencer.⁸

Virksomhedsniveau

Vi anbefaler, at forberedende voksenundervisning (FVU) udvides til også at omfatte digitale kompetencer og engelsk. Den digitale undervisning på forberedende niveau skal have fokus på problemløsning med it og skal ikke være et basalt it-kursus. Med afsæt i de positive mer-effekter af virksomhedsforlagte AMU-kurser anbefaler vi tillige, at mulighederne for faglig toning af den forberedende voksenundervisning i forhold til forskellige brancher styrkes, således at flere forløb på forberedende niveau gennemføres som særligt tilrettelagte forløb for virksomheder med henblik på at øge effekten af virksomhedernes brug af forberedende voksenundervisning og øge effekten af undervisningen i forhold til konkrete arbejdssituationer.⁹

Der er også behov for en mere målrettet erhvervsrettet indsats. Vi foreslår en modernisering af arbejdsmarkedsuddannelserne og den offentlige medfinansiering af AMU for at forbedre forsyningsikkerheden og for at muliggøre en mere fleksibel tilgang til gavn for virksomheder og ansatte, som måske ikke

NOTE 6 I vores rapport opregnes 13 hovedanbefalinger. Det er ikke hensigten at gennemgå dem alle her. Interesserede bør i stedet læse rapporten.

NOTE 7 Det er i den forbindelse værd at nævne, at vi ikke foreslår endnu et stort forkromet offentligt IT-projekt. Der skal i udviklingen af en national platform gøres brug af åbne standarder og en modular og åben arkitektur, som muliggør en funktionel udvikling med delleverancer over tid, og som tager højde for nogle af de erfaringer, der allerede er opbygget nationalt og internationalt.

efterspørger alle dele af de nuværende AMU-kurser, men derimod gerne vil plukke udvalgte dele, der passer til netop deres situation og behov. I dag eksisterer ca. 3.200 forskellige AMU kurser, men 1.000 af disse har slet ingen aktivitet og mange andre har meget lav aktivitet. Inden for AMU-området foreslår vi indførelse af kernekurser, det vil sige efteruddannelsestilbud, hvis indhold har en høj grad af fastholdelses- og mobilitetsfremmende, generelle og dokumenterbare kompetencer. Det er denne type kurser det offentlige bør medfinansiere. Samtidig ønskes en øget fleksibilitet i hvordan kurser kan afholdes og tilpasses virksomhederne og deltagerne. Derfor foreslår vi indførelsen af flekskurser, som er karakteriseret ved at kunne sammensættes på tværs af niveauer og brancher – og indenfor brancher. Flekskurser består helt eller delvist af statsstøttede elementer – dvs. delelementer af kernekurser, men det kan også være sammensat med delelementer fra f.eks. fagspecifikke kurser, indtægtsdækket virksomhed (IDV) eller kurser på alment niveau.

Et væsentligt element i denne konstruktion er udprøvning. Det findes allerede på det almene og videregående niveau samt for certifikatkurser i AMU-systemet. Vi foreslår indførelse af test generelt for alle kernekurser. Det muliggør indførelsen af den øgede fleksibilitet og synliggør desuden i højere grad de erhvervede kompetencer. Man kan også formode, at det vil øge kompetencernes overførbarehed. Vi foreslår, at delelementer fra kernekurser med afprøvning udløser taxametertilskud svarende til deres relative andel af det samlede kursus. Der kan desuden gives godtgørelse til den statsstøttede del, og det er derfor væsentligt, at der kan skelnes mellem de forskellige delelementer, ligesom disse fortsat skal overholde reglerne

Et kig ind i fremtiden

Mange af de jobs, som vores børn skal have, kender vi ikke navnene på i dag. Og vores børn bliver måske 100 år og skal ikke have bare ét, men flere arbejdsliv. I det perspektiv bliver det risikabelt, hvis ikke voksen-, efter- og videreuddannelse bliver en mere naturlig del af vores liv og den politiske prioritering. Ja, måske endda noget, som vi sparer op til på lige fod med pensionen.

Vi har brug for et løft af vores måde at tænke kompetenceudvikling på. Vi har brug for at sætte en bevægelse i gang, hvor voksen-, efter- og videreuddannelse og – for nogen – decideret omskoling bliver en mere naturlig del af livet for os alle, end tilfældet er i dag.

Hvis vi lykkes med denne bevægelse, vil de danske virksomheder hele tiden have adgang til kvalificeret arbejdskraft – og for

et land som Danmark er det kvaliteten af arbejdskraften, som afgør, om virksomheden kan følge med i den globale konkurrence. Ligesom det er kvaliteten af arbejdskraften på de danske hospitaler, børnehaver og plejehjem, som sikrer offentlige ydelser af høj kvalitet til gavn for hele samfundet.

Danskerne – den enkelte såvel som virksomhederne – skal så til gengæld mødes af et voksen-, efter- og videreuddannelses-system, som er enkelt og fleksibelt at bruge, og hvor indholdet er up-to-date og relevant.

Ekspertgruppen har tegnet konturerne af et sådant system. Det bygger på de mange, gode elementer, som allerede findes i dag. Men der er behov for forandringer. Viden og kompetencer er Danmarks råstof. Det er en kliche, men den er ikke desto mindre sand. Udvikling af vores kompetencer gennem hele livet er derfor en af nøglerne til en bæredygtig forandring af et Danmark, som favner udviklingen og gør os alle til potentielle vinere. Men det kræver en indsats og en vilje til at tænke nyt.

LITTERATUR:

CEDEFOP (2017): How many adults participate in education and training? Det Europæiske Center for Udvikling I Erhvervsuddannelse.

Ekspertgruppen (2017): Nye Kompetencer hele livet. Ekspertgruppen for voksen-, efter-, og videreuddannelse.

Epinion (2017): Analyse af individers og virksomheders brug af voksen- og efteruddannelse. Rapport udarbejdet for Ekspertgruppen for voksen-, efter- og videreuddannelse.

EVA (2016): FVU og de svage læsere i Danmark En kvantitativ analyse af deltagerne på trin 1 i læsning på Forberedende Voksenundervisning (FVU). Danmarks Evalueringsinstitut, 2016.

KORA (2017): Effektevaluering af voksen- og efteruddannelsesindsatsen. Iben Bolvig, Nicolai Kristensen & Lars Skipper. København 2017.

McKinsey (2017): "A future that works – the impact of automation in Denmark". McKinsey and Company, 2017.

OECD (2016): The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 189, OECD Publishing, Paris.

Rosdahl, Anders, Torben Fridberg, Vibeke Jakobsen & Michael Jørgensen (2013): Færdigheder i læsning, regning og problemløsning med it-sammenfatning af resultater fra PIAAC. SFI rapport 13:28.

NOTE 8 EVA (2016) konkluderer eksempelvis, at "de fleste, der har bestået FVU-læsning 1, fortsætter med at være svage læsere. 62 % befinder sig på niveau 0 eller 1, et til seks år efter at de har bestået FVU-læsning 1. Det viser en analyse af den lille gruppe personer (n = 26), der har bestået FVU-læsning 1 i 2006-2010 og efterfølgende er blevet testet i PIAAC. Det er ikke muligt at forklare dette ud fra data, men det kan hænge sammen med, at der er sket et tab af færdigheder, efter at man har afsluttet FVU-læsning 1, fx fordi man ikke har holdt sine læsefærdigheder ved lige. Det kan også pege på, at gennemførelse af FVU-læsning 1 ikke nødvendigvis forbedrer læsefærdighederne så meget, at man ikke længere er en svag læser.", EVA(2016: 10). Som nævnt finde der i KORA (2017) heller ikke positive effekter for forberedende og almen voksenundervisning.

NOTE 9 Derudover foreslår vi, at der gives mulighed for, at ledige kan vælge almen voksenuddannelse (AVU) inden for rammerne af 6 ugers jobrettet uddannelse.