

TEMANUMMER

Dimittendledighed, mangel på arbejdskraft og substitution

INDHOLD

- 2** Redaktionelt forord
- 5** Barrierer og muligheder for arbejds-
kraftsubstitution i små og mellemstore
virksomheder
Magnus Jespersen og Mads Peter Klindt
- 19** Mangel på arbejdskraft kalder på nye
digitale værktøjer til virksomheder
*Ane Iversen, Maja Bisgaard og Niels Lykke
Jensen*
- 32** Horisontal substitution – en gamechanger
på arbejdsmarkedet?
*Anne Sofie Fogtmann og Louise Bruun
Rosenbaum*
- 43** Substitution – en løsning på
rekrutteringsudfordringer i
produktions-Danmark?
Lars Fjalland og Peter Hegelund
- 51** Nye veje for universiteternes
employability-indsats
*Mads Peter Klindt, Christian Friis-Nielsen
og André Bjørn Ørum*
- 62** Jobgaranti-reform: Potentialer og
udfordringer i en dansk kontekst
Asker Voldsgaard og Esben Højmark
- 78** Balance på arbejdsmarkedet er en
forudsætning for vækst og velstand
*Emilie Agner Damm, Jon Nielsen og
Troels Lund Jensen*

Udgives af
Djøf Forlag



Redaktionelt forord

Temanummer: Dimittendledighed, mangel på arbejdskraft og substitution

Det danske arbejdsmarked er på en og samme tid præget af mangel på kvalificeret arbejdskraft og høj ledighed for dimittender fra en række universitetsuddannelser. Arbejdskraftmanglen ses f.eks. i små- og mellemstore bygge- og anlægsvirksomheder og på sosu-området, hvor det gennem flere år har svært at skaffe faglærte. Imens er ledigheden for nyuddannede akademikere vokset markant. Ifølge en analyse fra tænketanken Mandag Morgen steg dimittendledigheden i 2010'erne fra 16 til 40 %. Højdespringerne i statistikken er historikere, biologer og kommunikationsuddannede, men andre kandidater er også hårdt ramt.

Dansk økonomi har siden foråret 2020 været påvirket af corona-krisen. Covid-19 har vendt op og ned på arbejdsmarkedet i flere brancher. I efteråret 2021 er beskæftigelsen sprunget tilbage på samme høje niveau som før corona. Den komplekse udfordring med manglende faglærte og ledige akademikere er imidlertid kun blevet endnu tydeligere og peger grundlæggende på en strukturel ubalance, der vil præge arbejdsmarkedet i 2020'erne. Sandsynlige negative følger er flaskehalse, tabte vækstmuligheder og prekarisering af en stor gruppe veluddannede, men økonomisk dårligt stillede danskere.

Så hvordan tackler vi problemet? I dette temanummer af Samfundsøkonomen tager en gruppe skribenter med forskellige baggrunde livtag med den dobbelte udfordring om dimittendledighed og mangel på kvalificeret arbejdskraft. Gennem syv artikler undersøges problemet og perspektiverne ved forskellige løsningsstrategier, der kan sikre kompetenceforsyningen til virksomhederne og gode job til de unge – samtidigt.

Forslag, der handler om at tilskynde flere til at tage en erhvervsuddannelse, imens nogle skal vente til senere i livet med at gå på uni, er velkendte og velbeskrevne og vil ikke blive tildelt yderligere opmærksomhed i dette temanummer. Det samme gælder regeringens plan om at skære ned på dagpengesatsen for dimittender.

Et andet og mindre udforsket greb handler om arbejdskraftsubstitution. Denne løsning går ud på, at akademikere i et vist omfang skal erstatte nogle af de håndværkere og teknikere, som virksomhederne og de offentlige arbejdspladser alligevel ikke kan skaffe. I teorien er det muligt, men kan det lade sig gøre i praksis? Temanummeret bringer først fire artikler, der tager substitutionskonceptet under behandling fra forskellige vinkler. Forfatterkredsen til

de fire artikler kommer fra Pluss Leadership, CARMA (Center for Arbejdsmarkedsforskning ved Aalborg Universitet), AC (Akademikerne), Business Esbjerg og Business Skive. Sammen har de i 2019-2021 gennemført et udviklingsprojekt støttet af Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse med henblik på udvikling af en række digitale værktøjer, der skal gøre det lettere for små og mellemstore virksomheder at rekruttere medarbejdere ved hjælp af substitutionsmetoden.

I den første artikel præsenterer Magnus Jespersen og Mads Peter Klindt fra CARMA en teoretisk gennemgang af substitutionskonceptet, dernæst fremlægger de hovedresultaterne fra en undersøgelse med otte mellemstore jyske virksomheder, der blev gennemført som led i ovennævnte projekt. Undersøgelsens sigte var af afdække mulighederne og barriererne for substitution i praksis.

Samme virksomhedsundersøgelse er grundlaget for Ane Iversen, Maja Bisgaard og Niels Lykke Jensens artikel. De tre forfattere, der arbejder i konsulenthuset Pluss Leadership, skriver om, hvad digitale platforme skal kunne, hvis de skal understøtte en højere grad af arbejdskraftsubstitution på det danske arbejdsmarked.

Anne Sofie Fogtmann og Louise Bruun Rosenbaum fra AC diskuterer i temanummerets tredje artikel behovet for et paradigmeskifte i forhold til virksomheders og offentlige organisationers rekrutteringspraksis. Den traditionelle match-making mellem stillingsprofil og jobsøger er forældet, skriver de, og dernæst kommer de med et bud på, hvordan en mere fleksibel tilgang til match mellem kompetencer og opgaver måske kan give os nye svar på, hvordan vi skaber en bedre og ikke mindst mere langsigtet balance på arbejdsmarkedet.

Lars Fjalland fra Business Skive og Peter Hegelund fra Business Esbjerg kaster mere lys over rekrutteringsudfordringerne og de strukturelle skævheder i uddannelsessystemet set fra virksomhedernes og provinsbyernes perspektiv. Substitution kan være en del af løsningen på manglen på arbejdskraft og dimittendledighed, men det fordrer en større grad af geografisk mobilitet fra dimittendernes sides og mere fokus på "employability" på de videregående uddannelser, skriver de.

I tilknytning til diskussionen om mismatch og substitution peges der altså på behovet for at styrke især universitetskandidaternes employability. Employability handler om at koble faglige kompetencer og personlige egenskaber til konkret opgaveløsning i virksomheder og offentlige organisationer. Det drejer sig med andre ord om at vende de studerendes tankegang imod arbejdsmarked og jobmuligheder, længe inden de står med eksamensbeviset i hånden.

Men hvordan kan man lave en meningsfuld employability-indsats på universitetet, der ikke til forveksling ligner et jobcenterkursus? Spørgsmålet diskuteres i temanummerets femte artikel, hvor Christian Friis-Nielsen og André Bjørn Ørum fra AAU Karriere sammen med Mads Peter Klindt fra CARMA

skriver om overvejelserne bag og indholdet i et nyt employability-modul på kandidatuddannelsen i Politik & Administration på Aalborg Universitet.

Temanummerets sjette artikel omhandler en jobgaranti som en anderledes og mere radikal løsning på dimittendledighedsproblemet. Den vil sikre beskæftigelse til alle og understøtte den grønne omstilling, men hvordan fungerer en jobgaranti i praksis, hvem skal implementere den, og hvordan målrettes en grøn jobgaranti mod højtuddannede unge? Asker Voldsgaard, der er ph.d.-studerende ved University College London, og Esben Højmark fra STAR (Styrelsen for arbejdsmarked og rekruttering) og ligeledes ph.d.-studerende står for det sjette bidrag.

De syvende og afsluttende artikel er skrevet af Emilie Agner Damm, Troels Lund Jensen og Jon Nielsen fra AE-rådet. I artiklen belyses mismatch-problemerne på arbejdsmarkedet i makro-perspektiv med udgangspunkt i AE-rådets fremskrivning af arbejdsmarkedsbalancen. De tre forfattere viser, at de største strukturelle ubalancer fortsat vil handle om mangel på faglærte og overudbud af ufaglærte. Forskellige indsatser kan målrettes ledige dimittender, men pointen er, at der ligger en langt større samfundsøkonomisk opgave i forhold til at opkvalificere de kortest uddannede.

God læselyst!

Ane Iversen, Maja Bisgaard og Mads Peter Klindt
Redaktører af temanummeret

Barrierer og muligheder for arbejds-kraftsubstitution i små og mellemstore virksomheder

Temanummer: Dimittendledighed, mangel på arbejdskraft og substitution

Det danske arbejdsmarked vil i 2020'erne være præget af mangel på faglærte og specialister og overudbud af akademisk arbejdskraft. Artiklen undersøger mulighederne for at løse dette kompetence-mismatch gennem substitution. Makroøkonomiske analyser anslår substitutionselasticiteten i forhold til at kunne vurdere de samfundsøkonomiske konsekvenser af mismatch-problemer. Men der er meget lidt forskning, der belyser betingelser for og erfaringer med substitution i mikro-perspektiv. Artiklen konstruerer en teoretisk forståelse af substitution, der knytter sig til brugen af forskellige fleksibilitetsformer på virksomhedsniveau. Dernæst analyseres et komparativt casestudie med otte jyske små og mellemstore virksomheder (SMV) fra områderne omkring Skive og Esbjerg. Analysen viser, at strukturelle forhold som størrelse, teknologi og branchetype har betydning for virksomhedernes substitutionskapacitet. Men et ligeså vigtigt forhold handler om human ressource ledelse (HR) og tilgang til rekruttering. Nogle virksomheder har en åben tilgang til rekruttering, der – kombineret med intern oplæring – giver mulighed for at ansætte kandidater med en anderledes kompetenceprofil. Andre virksomheder har en mere snæver tilgang og går ikke på kompromis. Endelig bekræfter analysen, hvad også andre undersøgelser viser, nemlig at social kapital i stigende grad er vigtigt på arbejdsmarkedet. Hvis en virksomhed har et godt personligt kendskab og tillid til en jobsøger, betyder de faglige kompetencer med andre ord mindre.

Indledning

I slutningen af 1980'erne og starten af 1990'erne var arbejdsmarkedet præget af strukturproblemer. Arbejdsstyrkens kvalifikationer stod ikke mål med arbejdsmarkedets ændrede krav, hvilket førte til flaskehalse i nogle brancher og høj ledighed i andre. Problemerne blev søgt løst gennem aktiv arbejdsmarkedspolitik med vægt på uddannelse og opkvalificering (Klindt, Rasmussen og Jørgensen, 2020).

I løbet 2010'erne er der opstået en ny ubalance. Denne gang er problemet ikke, at arbejdsstyrken er underuddannet, men snarere det omvendte. De unge søger i stigende omfang mod de lange boglige universitetsuddannelser, imens der uddannes alt for få faglærte. Manglen på faglærte og specialister betyder tabte opgaver og mindre omsætning i danske virksomheder (Danske Regioner, 2016). Især går problemstillingen ud over de små og mellemstore virksomheder (SMV). 36 procent af SMV'erne vurderer således, at mangel på arbejdskraft er en begrænsning for deres produktivitet. Særlig slemst står det til i bygge- og anlægsbranchen, og problemet ser ud til at være størst for SMV'er med under 100 ansatte (SMVdanmark, 2019).

Flere fremskrivninger af udviklingen på arbejdsmarkedet indikerer, at kompetence-mismatch mellem udbuds- og efterspørgselsiden vil fortsætte ind i det nye årti (Iversen, Stephensen og Hansen, 2016; Kirk og Pihl, 2017). Det kan skabe et nyt strukturproblem med mindre vækst, prekære arbejdsforhold



**MAGNUS
JESPERSEN**

Cand.scient.adm. og
forskningsassistent ved
CARMA (Center for
Arbejdsmarkedsforskning
ved Aalborg Universitet)



**MADS PETER
KLINDT**

Ph.d. og lektor ved
CARMA (Center for
Arbejdsmarkedsforskning
ved Aalborg Universitet)

og høj ledighed blandt dimittender (Geelan, Pedersen og Ribe, 2017). Det er derfor en problematik, der bør tages alvorligt og findes løsninger på. Dels for at SMV'erne kan få den arbejdskraft, de har behov for, men også for at skabe de jobåbninger, der kan bane vej ud af ledighed for højtuddannede unge.

I artiklen undersøger vi mulighederne for at benytte substitution som en løsning på mismatch-problematikken. Artiklen består først af et teoretisk afsnit, hvor vi udvikler substitutionsbegrebet i tilknytning til forskellige fleksibilitetsformer. Dernæst analyseres et komparativt casestudie af otte jyske SMV'er. Via interviews med ledere og HR-ansatte har vi indsamlet data, der belyser forskellige faktoreres betydning for substitution. Ved artiklens afslutning diskuterer vi, hvilke greb offentlige erhvervsfremmeaktører og jobcentre kan bruge for at hjælpe SMV'er med at øge deres substitutionskapacitet.

Arbejdskraftsubstitution og forskellige fleksibilitetsformer

I økonomiske lærebøger benyttes substitutionsbegrebet i flere sammenhænge. Man taler f.eks. om en substitutionseffekt, hvis lavere marginalsatser fører til højere arbejdsudbud, altså det at man erstatter fritid med arbejde (eller omvendt), hvis man får mere ud af den sidst tjente krone (Sloane, Latreille og O'Leary, 2012, s. 31). Et andet eksempel er *capital-labour substitution*, som omhandler substitution af menneskelig arbejdskraft med maskiner.

I artiklen her bruges begrebet om den situation, hvor man erstatter én type menneskelig arbejdskraft (human kapital) med en anden, dvs. *labour-labour substitution*. Historisk har arbejdsmarkedet erstattet ufaglærte med faglærte og personer med videregående kompetencer. Det er sket som naturligt led i den teknologiske udvikling. Imidlertid viser prognoserne for arbejdsmarkedet i 2020'erne, at der bliver et stort overudbud af højtuddannede og mangel på faglærte, hvis de nuværende uddannelses- og rekrutteringsmønstre fortsætter. Uddannelsessystemet er på den vis løbet fra udviklingen på arbejdsmarkedet.

Spørgsmålet er, om overuddannelse og mismatch-problemer udgør et egentligt samfundsøkonomisk problem? Svaret afhænger af substitutionselasticiteten mellem forskellige uddannelsesgrupper, nærmere bestemt om akademikerne kan erstatte håndværkere og teknikere. Finansministeriet har tidligere anslået en høj substitutionselasticitet, der medfører en betydelig samfundsøkonomisk gevinst. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og andre ligger noget lavere. I sidstnævnte tilfælde medfører mismatchet derfor et betydeligt samfundsøkonomisk tab i form af lavere vækst og højere ledighed (Stephensen, 2017).

Usikkerheden omkring substitutionselasticiteten skyldes, at området er dårligt belyst både herhjemme og internationalt. Fra forskningen ved vi altså kun lidt om, hvordan og i hvilket omfang akademikere kan erstatte de faggrupper, der er stor efterspørgsel på. Det er indlysende, at man ikke bare kan ansætte en jurist, hvis det er en elektriker, man mangler. Anvendelsen af arbejdskraft

er dog sjældent statistisk. Virksomheder med en høj grad af fleksibilitet kan via omorganisering tilpasse en del af produktionen til den human kapital, medarbejderne og potentielle kandidater har. Brugen af forskellige fleksibilitetsformer har således betydning for substitutionskapaciteten.

Litteraturen om fleksibilitet på arbejdsmarkedet beskriver forskellige teoretiske begrebspaar, f.eks. om virksomheden hyrer og fyres, eller om den hellere justerer på anvendelsen af de medarbejdere, der allerede findes i virksomheden. Dette begrebspaar kan kaldes *ekstern* versus *intern* fleksibilitet. Det næste omhandler, hvorvidt det er arbejdsmængden, der ændres, eller om der i stedet sker omorganisering af produktionsprocessen. Her skelnes altså mellem *volumenmæssig* og *organisatorisk* fleksibilitet (Grenier, Giles og Bélanger, 1996; Martínez-Sánchez, Vela-Jiménez, Pérez-Pérez og de-Luis-Carnicer, 2011; Mesu, Van Riemsdijk og Sanders, 2012).

De to begrebspaar kan kombineres, hvorved der dannes fire kategorier af fleksibilitet:

Tabel 1: Fire forskellige fleksibilitetsformer

	Ekstern	Intern
Volumen	<i>Numerisk fleksibilitet</i> Evnen til hurtigt at hyre og fyre, brug af vikarer og løstansatte mm.	<i>Arbejdstidsfleksibilitet</i> Flekstid, overtid, skift i arbejdsintensitet.
Organisering	<i>Eksternalisering</i> Udlisering af dele af virksomhedens produktion.	<i>Funktionel fleksibilitet</i> Virksomhedens mulighed for at rotere rundt på de ansattes opgaver.

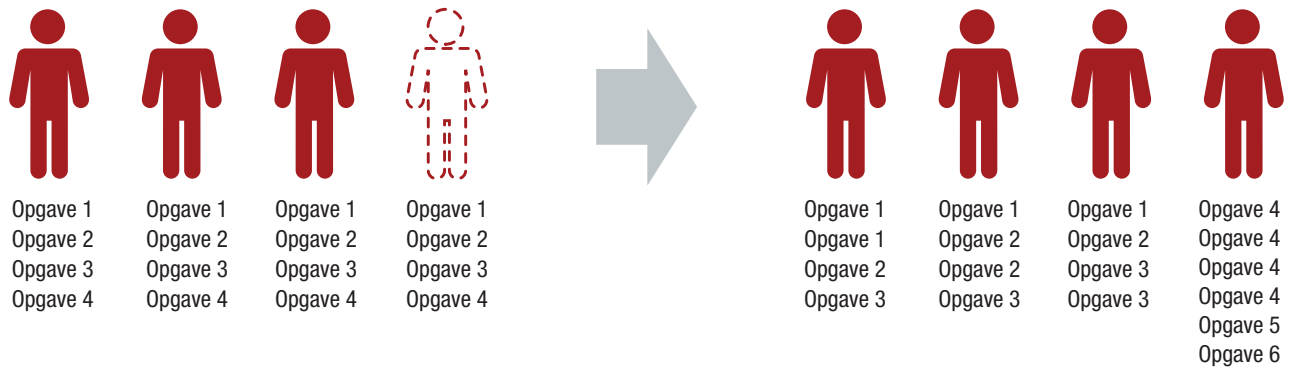
Kilde: Egen fremstilling.

Fleksibilitet og arbejdskraftsubstitution er således teoretisk beslægtede, men ikke gensidigt udskiftelige begreber. Mens fleksibilitetsbegrebet fortæller om organisationers måder at omstille sig på, vedgår substitution selve handlingen med at udskifte eller erstatte en type arbejdskraft med en anden.

Dermed går fleksibilitet kronologisk forud for substitution, og virksomhedens anvendelse af fleksibilitetsformerne betinger substitutionskapaciteten. Arbejdskraftsubstitution sker i klassisk forstand ved anvendelse af den numeriske fleksibilitet, hvor virksomheden afskediger kortuddannede eller personale med forældede kompetencer og i stedet hyrer faglærte eller højtuddannede.

Men substitution kan også forekomme på grundlag af kombineret *numerisk* og *funktionel* fleksibilitet. Artiklens omdrejningspunkt er som sagt at finde løsninger på mismatch-problematikken, så vi forestiller os en virksomhed, der har mistet en faglært medarbejder og samtidig har svært ved at finde ny med samme kompetencer. Ved at flytte rundt på opgaverne (jævnfør figur 1) blandt de tilbageværende medarbejdere skabes imidlertid mulighed for at erstatte den faglærte medarbejder, man har sagt farvel til, med en anden kompetenceprofil (f.eks. en akademiker).

Figur 1: Substitution ved hjælp af numerisk og funktionel fleksibilitet

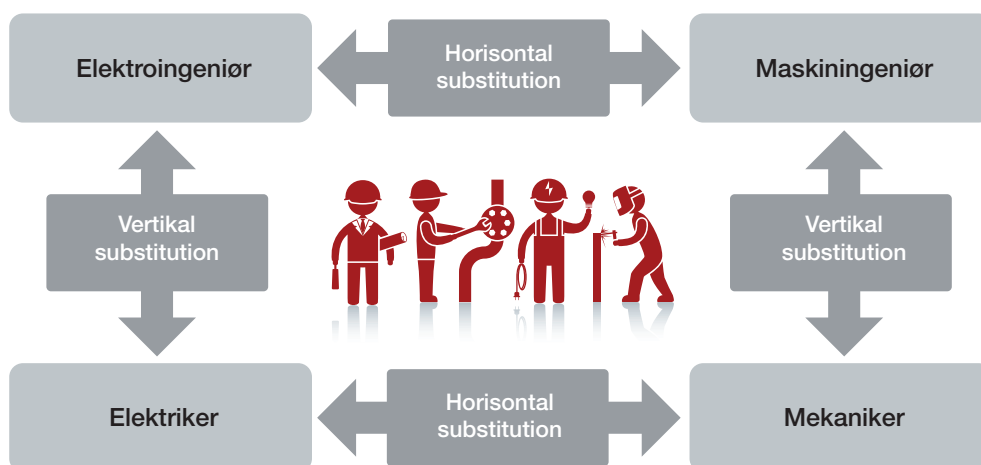


Kilde: Pluss m.fl. (2020)

Brugen af den funktionelle fleksibilitet i tilknytning til ekstern fleksibilitet åbner altså muligheden for alternative ansættelser og dermed substitution. I forlængelse heraf kan vi skelne mellem *horisontal* og *vertikal* substitution. Den horisontale substitution sker der, hvor substituenten er på samme uddannelsesniveau, men har en anden uddannelsesretning end den medarbejder, der umiddelbart efterspørges. Det kan eksempelvis være, at virksomheden mangler en mekaniker, men i stedet ansætter en elektriker. For den horisontale substitution kan man tale om en stor eller lille *substitutionsbredde*, afhængig af om substituentens uddannelsesprofil ligger langt fra eller tæt på den efterspurgte arbejdskraft. Hvis en filosof erstatter en ingeniør med speciale i spildevandsdiffusion, er der således tale om stor substitutionsbredde.

Den vertikale substitution er den, hvor der er forskel på uddannelseslængden mellem substituenten og den medarbejder, der erstattes. Vertikal substitution kan både ske i opad- og nedadgående retning. Eksempelvis kan man forestille sig, at en faglært elektriker overtager nogle af de opgaver, som ellers har ligget ved en elinstallatør eller elektroingeniør (eller omvendt). Et andet eksempel er en cand.scient.pol'er, der ansættes i stedet for en HK'er eller omvendt.

Figur 2: Horisontal og vertikal substitution



Kilde: Pluss m.fl. (2020)

I en situation, hvor en virksomhed mangler en faglært arbejder, men ender med at ansætte en akademiker, er der tale om *kombineret horisontal og vertikal substitution*.

Den aggregerede horisontale og vertikale afstand mellem den udbudte og efterspurgte arbejdskraft må antages at have stor betydning for substituitionselasticiteten på arbejdsmarkedet. Derfor kan viden om metoder, der kan hjælpe med at afkorte afstanden, være en farbar vej til at løse en del af mismatch-problematikken.

Som nævnt ovenfor er fokus i denne artikel på SMV'er. Vores antagelse er, at SMV'er har sværere ved at substituere arbejdskraft end større virksomheder. Store virksomheder har – alt andet lige – mere manøvrerum end SMV'er i forhold til at omorganisere produktion. Og de kan kombinere organisatoriske ændringer med kompetenceudvikling for deres medarbejdere og via den vej øge deres funktionelle fleksibilitet.

Man kan dog også argumentere for, at en mindre virksomhed har lettere ved at rokere rundt på sine ansatte end en stor fremstillingsvirksomhed med en høj grad af funktionel specialisering. Branche, teknologi og virksomhedens interne organisering er variabler, der alle kan tænkes at påvirke substituionskapaciteten.

Men hvilke erfaringer findes med substitution i SMV'er, og hvor ligger barriererne og grænserne for den brede substitution, hvor akademikere erstatter faglærte? Spørgsmålene, der rejser sig, er blandt andet, hvor stor "kritisk masse" en virksomhed skal have for at kunne substituere både horisontalt og vertikalt? Og er der forskel på branchers evner til at substituere en type arbejdskraft med anden?

Case-design og dataindsamling i otte virksomheder

Artiklens empiriske grundlag blev til ved otte løst strukturerede interviews med ledere og HR-personer i virksomheder beliggende i Skive eller Esbjerg Kommune. Udpegningen af case-virksomhederne skete via samarbejde med erhvervskontorerne i de to byer og sigtede mod at ramme en sammensætning af virksomheder med variation inden for tre af de variabler, der blev berørt i det ovenstående; dvs. størrelse, branche og teknologisk profil. På den måde anvender undersøgelsen et multipelt case-design (Yin, 2014) med en strategisk sampling af cases (Bryman, 2016, s. 408).

I forhold til størrelsesvariablen var det målet at have både mindre og større SMV'er repræsenteret i undersøgelsen. EU definerer en SMV som en virksomhed med op til 250 medarbejdere og en årlig omsætning ikke højere end 50 millioner euro. Grænsen mellem en lille og en mellemstor virksomhed går ved 50 ansatte. En virksomhed med færre end 10 ansatte er en mikro-virk-

somhed (Europa-Kommissionen, 2015). I udgangspunktet så vi bort fra mikro-virksomhederne og gik altså efter små og mellemstore.

Den anden variabel angår branche. Da arbejdskraftmangel er et generelt problem for SMV'er, var ønsket at inddrage både sekundære og tertiære erhverv, herunder forskellige typer af produktionsvirksomheder samt servicevirksomheder. Branchetype og erhverv er med til at afgøre, hvilke kompetencer der efterspørges. Branchevariablen kan på den vis hjælpe med at afdække, om branchespecifikke faktorer har betydning for muligheden for substitution i tillæg til den rent kvantitative anskuelse af substitutionsafstand.

Den tredje variabel er virksomhedens teknologiske profil. Målet var at operationalisere denne variabel ved at levere et sample både med og uden såkaldte tech-virksomheder. Virksomheder, der enten udvikler eller fremstiller software eller internetbaserede serviceydelser, samt virksomheder hvis primære salg sker via nettet, hører i bredeste forstand til gruppen af tech-virksomheder (Heath, 2017). Ifølge litteraturen er tech-virksomheder mere tilbøjelige til at rekruttere bredere end virksomheder på et "lavere" teknologiniveau (Matejun, 2014). Det kan altså tænkes, at den teknologiske profil har betydning for evnen til at være funktionel fleksibel og således også for virksomhedernes substitutionskapacitet.

I udgangspunktet var det målet, at inddrage syv-otte case-virksomheder fra henholdsvis Esbjerg- og Skive-egnen. På den måde ville undersøgelsen indfange datamateriale for mindst to virksomheder inden for alle otte sub-kategorier:

Tabel 2: Plan for case-udvælgelse

	Lille virksomhed (mellem 10 og 49 ansatte)		Mellemstor virksomhed (mellem 50 og 249 ansatte)	
	Fremstilling	Service	Fremstilling	Service
Tech-virksomhed				
Ikke tech-virksomhed				

Undersøgelsen blev gennemført i marts og april 2020, dvs. lige præcis i den periode, hvor Danmark lukkede ned pga. covid-19-pandemien. Det betød bl.a., at antallet af case-virksomheder blev færre end planlagt, og flere interviews måtte gennemføres online. Case-studiets sample fik også en lidt anderledes profil end først tiltænkt. Kun to små virksomheder indgår i undersøgelsen, til gengæld blev to store virksomheder med over 250 ansatte inddraget.

I alt deltog som nævnt otte virksomheder.

- Virksomhed A er en mindre tech-virksomhed med ca. 15 ansatte. Virksomhedens forretning går ud på at drive en grøn erhvervspark for en række andre virksomheder, der alle eksperimenterer med kendte og nye klimaven-

lige teknologier. Virksomheden koordinerer energiudvekslingen mellem erhvervsparkens virksomheder gennem et patenteret energidelingsystem.

- Virksomhed B er en mindre ejer-ledet onlinebutik (og dermed også en tech-virksomhed), der sælger garn og andre hobbyartikler. Virksomheden har knap 50 ansatte og har nået en størrelse, hvor udvidelser til større europæiske markeder overvejes.
- Virksomhed C er en mellemstor konsulentvirksomhed med ca. 75 medarbejdere, der oprindeligt beskæftigede sig med landbrugsrådgivning, men som nu tilbyder konsulentbistand, revision og rådgivning for en bredere gruppe af virksomheder.
- Virksomhed D er en mellemstor produktionsvirksomhed med ca. 100 ansatte, der designer og fremstiller stålskorstene.
- Virksomhed E er en entreprenørvirksomhed med ca. 200 medarbejdere, der udfører kloakering og andre anlægs- og infrastrukturopgaver. Den blev i 2010 opkøbt af en større koncern og fungerer i dag som et dansk datterselskab.
- Virksomhed F udvikler og fremstiller indeklimateknik, dvs. varme- og køleapparater samt ventilationsanlæg og affugtere. Virksomheden har ca. 250 medarbejdere.
- Virksomhed G er en international virksomhed med base i 14 lande, der fremstiller ventilationssystemer til landbruget. Virksomheder udvikler både fysiske produkter og softwareløsninger baseret på *big data*. Dermed hører virksomheden også til gruppen af tech-virksomheder. Virksomheden har ca. 360 ansatte på verdensplan, i Danmark ca. 275.
- Virksomhed H er en danskejet international virksomhed med ca. 550 ansatte på verdensplan, heraf ca. 350 i Danmark. Virksomheden udvikler og producerer avanceret energistyringsteknologi til blandt andet skibsfart, hospitaler og lufthavne. Virksomhed H falder således under tech-kategorien.

Resultater fra de otte virksomhedsinterview

Analysens resultater kan grundlæggende opdeles i tre kategorier. 1) Strukturelle forhold som størrelse og branchetype *har* betydning for substitutionskapacitet – især synes undersøgelsen at vise, at der er en positiv sammenhæng mellem størrelse og substitutionskapacitet; teknologiniveaues betydning er mere uklart. Men dernæst kommer 2) virksomhedens HR-ledelse og tilgang til rekruttering, der ligeledes har en selvstændig betydning. Uanset størrelse og teknologisk profil er nogle virksomheder ekstremt kræsne og går efter helt specifikke kompetenceprofiler, når de skal rekruttere medarbejdere. Denne tilgang er klart en barriere for substitution. Andre virksomheder er mere åbne over for jobsøgende, til hvem der er større eller mindre substitutionsafstand. I forhold til om substitution er muligt eller ej, spiller personlige kompetencer og ”kemi” en stor rolle. Undersøgelsen viser i den forstand også, at 3) partikulær social kapital (altså tillid til den enkelte person) også er en selvstændig faktor.

Strukturelle forhold og substitutionskapacitet

Virksomhed A driver som nævnt en erhvervspark, der *hoster* en række andre virksomheder. Repræsentanterne for virksomheden vurderede med baggrund i deres erfaringer fra erhvervsparken, at den kritiske masse i forhold til at benytte substitution, der både er horisontal og vertikal (f.eks. hvor en akademiker erstatter en faglært) ligger et sted mellem 20 og 50 ansatte. Hvor virksomheden ligger i dette spænd afhænger af;

”... hvad der fremstilles i virksomheden, sammensætningen af det øvrige personale og andre ting”.

Virksomhedens størrelse har altså en direkte betydning for substitutionskapaciteten, men empirisk hænger det nærmere sammen med planlægning og organisering end spørgsmålet om funktionel fleksibilitet. Størrelsen har f.eks. betydning, fordi mindre virksomheder typisk har en kortere planlægningshorisont, der ikke levner tid eller plads til den interne oplæring, der ofte vil være nødvendig ved substitution over en vis bredde.

Lavere substitutionskapacitet er også en indirekte følge af at være en lille virksomhed, da små virksomheder sjældent har de HR-kompetencer, der skal til for tilrettelægge et godt onboardingforløb, der kan facilitere succesfuld substitution. Og endelig vil ledelsen i SMV'er ofte været involveret i driften, hvilket medfører, hvad man kan kalde dag-til-dag ledelse og akutte snarere end strategiske svar på virksomhedens udfordringer.

Flere af interviewpersonerne fra de mellemstore virksomheder, der indgik i undersøgelsen, har personlige erfaringer fra mindre SMV'er, og de bekræftede ovenstående billede af den måde, mange SMV'er drives på.

I virksomhed B, dvs. e-handelsbutikken med ca. 50 ansatte, fandt vi et konkret eksempel på denne problematik.

”I højsæsonen har der ikke været tid til at ’træde et skridt tilbage’, fordi ledelsen har været meget involveret i den daglige drift af virksomheden.”

Virksomhed B forsøgte i starten af 2020 uden held at rekruttere en ny indkøber. Den har også tidligere haft svært ved at rekruttere personale til andre nøglefunktioner, f.eks. udvikling og vedligehold af en hjemmeside. Ifølge interviewpersonen skyldes de mislykkede rekrutteringsforsøg dels det, at virksomheden ikke har de HR-kompetencer, der skal til for at tiltrække de rigtige kandidater, dels det forhold, at den kortsigtede planlægning og problemløsning i virksomheden ikke skaber mulighed for substitution.

Interviewpersonen er selv virksomhed B's HR-person og dermed ansvarlig for rekruttering, men han siger ærligt, at han ikke føler, han besidder de nødvendige kompetencer i forhold til at rekruttere. Han har f.eks. svært ved at lave tillokkende stillingsannoncer. Og så mangler han tid og overskud til HR-arbejdet, da han – ligesom ejerlederen – ofte indgår i den daglige drift. Tillige

vanskeliggøres rekrutteringsarbejdet af, at det er vigtigt for ejerlederen at: ”*kandidaten har de helt rigtige kompetencer*”. Rekrutteringen sigter altså på den kortsigtede opfyldelse af et konkret mangelbehov i virksomheden frem for på langsigtede strategiske mål, og derfor er muligheden for substitution også nærmest udelukket i virksomhed B.

I det noget større stålkonstruktionsfirma, virksomhed D, har man en anderledes langsigtet planlægning, der muliggør en vis grad af substitution. Virksomhedens ledelse bruger løbende tid og ressourcer på forretningsoptimering, og som led i dette kortlægges medarbejdernes kompetencer. Ledelsen er tillige opsat på at operationalisere ledelsesteori til praktisk anvendelige redskaber. F.eks. var virksomheden i foråret 2020 i gang med at udvikle ”*Et buddy-system med løbende opfølgning*.”

Buddy-systemet er en form for institutionaliseret sidemandsoplæring, og det skal bidrage til at sikre, at virksomheden løbende kan ansætte folk, selvom de ikke har alle de nødvendige kompetencer på ansættelsestidspunktet.

Vores undersøgelse gav indikationer på, at arbejdskraftsubstitution kan finde stede både i forhold til serviceopgaver og produktionsopgaver i de mellemstore SMV'er. Men når det gælder produktion, er der klare grænser for substitutionsbredden. I virksomhed E, der er en entreprenørvirksomhed med ca. 200 ansatte, beskæftiger man både højtuddannede, i form af ingeniører og jurister, og faglærte – primært anlægsstruktører og brolæggere. Det er i forhold til sidstnævnte, at man har de største rekrutteringsudfordringer.

Virksomheden ligger i Esbjerg-området og laver en del opgaver vedr. kloakering og spildevand, og den har således både geografien og i endnu højere grad branchens image imod sig ”*branchen ikke er populær*”. Det betyder, at virksomheden gør en stor indsats for selv at efter- og videreuddanne sine medarbejdere. Her er det dog nødvendigt, at de ansatte i udgangspunktet kommer med en vis grad af erhvervsfaglig baggrund, og det sætter en grænse for især den vertikale substitution. Ifølge virksomhedens HR-repræsentant er det vanskeligt at substituere faglærte med højtuddannede generalister, for ”*arbejdet kræver konkret byggeteknisk viden og håndelag*”.

HR og tilgang til rekruttering

Ud over de strukturelle faktorer peger de otte interviews på, at virksomhedernes HR-tilgang har en selvstændig betydning for mulighederne for substitution. Der skelnes altså her mellem HR-*kapaciteten*, som ofte hænger tæt sammen med virksomhedsstørrelse, og HR-*tilgangen*, der nærmere hænger sammen med den bagvedliggende ledelsesfilosofi.

Vi fandt i undersøgelsen, at nogle virksomheder har en ”åben” tilgang til rekruttering, hvormed menes, at virksomheden i princippet er åben over for udbuddet af arbejdskraft. I praksis betyder det, at en jobsøgers uddannelse og faglige kompetencer ikke er altafgørende for, om man tilbyder vedkommende

jobbet. Andre virksomheder har en mere ”lukket” tilgang, hvor man headhunter sine ansatte og ikke går på kompromis med de faglige kompetencer. Man er altså lukket land for det brede arbejdsudbud.

Til de ”lukkede” eller kræsne virksomheder hører både små ejerledede SMV’er og mellemstore kapitalstærke virksomheder. Årsagerne til den lukkede rekrutteringstilgang er dog vidt forskellige. I de små ejerledede SMV’er er sagen ofte den, at virksomheden (som berørt i afsnittet ovenfor) mangler de professionelle HR-kompetencer og dermed den viden og indsigt, der skal muliggøre *onboarding* af en person med en anderledes kompetenceprofil.

Hos de mellemstore virksomheder er den ”lukkede” rekrutteringstilgang til gengæld udtryk for helt klar strategi; man går langt for at få lige præcis de kompetencer, man ønsker. Virksomhed G og F anvender f.eks. gerne rekrutteringsfirmaer i jagten på de rigtige kandidater, de hyrer ofte udenlandsk arbejdskraft og hæver om nødvendigt lønnen for at gøre virksomheden mere attraktiv. På spørgsmålet om muligheden for at benytte substitution svarede HR-repræsentanten for virksomhed, F at: *”når det gælder topstillinger (...) er virksomheden ikke villig til at lave eksperimenter”*.

I tråd med forskellene på virksomhedernes tilgange til HR fandt vi, at virksomhedernes syn på det, vi kalder substitutionsafstanden, varierede meget. Virksomhederne med en lukket rekrutteringstilgang havde som oftest et ret præcist sæt af ønskede kompetencer hos ansøgerne til en vigtig stilling, og de vurderede typisk, at substitutionsafstanden til alternative profiler var for stor. I skarpest kontrast hertil stod virksomhed A, der i denne sammenhæng nærmest symbolsk repræsenteredes af en litteraturhistoriker.

Men undersøgelsen blotlagde også, at der internt på nogle af de mellemstore virksomheder ofte er et skisma mellem de HR-ansvarliges præferencer på den ene side og driftsledernes på den anden. Interviewet med repræsentanten fra virksomhed H påpegede, at selvom virksomhedens HR-afdeling havde en relativt åben tilgang til rekrutteringen af alternative profiler, kunne de stadig møde *”en vis modstand ude i driften”*.

Dette vidner om, at synet på substitutionsafstand kan afhænge af, hvilket perspektiv der anlægges, og hvem i virksomheder man spørger. Mens HR-afdelinger og topledelsen i større virksomheder tænker i helheder, kan der i driften være et mere snævert fokus på at få opfyldt konkrete kortsigtede behov.

Tillid som selvstændig faktor

En række undersøgelser, der har kortlagt fremtidens kompetencebehov, peger på, at personlige og sociale kompetencer får stigende betydning på fremtidens arbejdsmarked (se f.eks. Vækstforum Nordjylland, 2016). Ved siden af de formelle kompetencer, som kan dokumenteres med CV’er og eksamensbeviser, er det altså i stigende grad vigtigt, at virksomheden har kendskab og tillid til den pågældende person, man overvejer at ansætte.

Tillid og sociale netværk behandles i den samfundsvidenskabelige litteratur som social kapital (Granovetter, 1974; Torpe, 2013). Man kan således anføre, at jobchancer og match mellem jobsøgende og virksomheder både afhænger af human kapital og – i stigende grad – social kapital.

Under interviewrækken blev det bekræftet, at tillid er afgørende, især hvis en virksomhed skal ansætte person med en hidtil ukendt kompetenceprofil. Ikke bare skal virksomheden være tryk ved de faglige kompetencer der skal også være tillid på det personlige niveau mellem den ansættende part og den potentielle substituent. Virksomhed A's manager, som har stor erfaring med rekruttering i både kommunalt og privat regi, påpegede, at den største udfordring for substitution handler om:

"... at skabe tryghed hos virksomhederne."

SMV'ernes tillid til, at de rent faktisk kan anvende alternative faglige profiler, f.eks. nyuddannede akademikere, kan næres, hvis det synliggøres, hvordan akademiske kompetencer kan bruges til at løse helt konkrete udfordringer, som SMV-virksomheder står overfor. Den personlige tillid skabes dog bedst gennem direkte kendskab til personen eller til dennes familie. Den kan også skabes via stedfortræder, eksempelvis hvis virksomheden stoler på den konsulent, som anbefaler substituenten til virksomheden.

I nogle tilfælde kan tilliden til dimittender også opbygges via anbefalinger fra respekterede erhvervsprofiler. Ejeren af virksomhed B kunne ifølge virksomhedens repræsentant overbevises til ansætte kandidater fra en konkret universitetsuddannelse, hvis:

"... topfolk fra erhvervslivet kunne fortælle ham, hvorfor det er en god ide."

En erfaren HR-medarbejder fra virksomhed C (konsulenthus) påpegede i den forbindelse, at der i mange små virksomheder er fordomme overfor "højstuderede røvere". Men den manglende tillid handler ikke nødvendigvis om mavefornemmelser. Risikoen forbundet med at satse på en ukendt kompetenceprofil vil alt andet lige være større for en lille SMV end for en mellemstor eller stor virksomhed, og det kan naturligt bevirke en rationel skepsis hos de mindre SMV'er.

Konklusion og diskussion

Mange SMV'er mangler håndværkere og specialister, imens der er høj ledighed for dimittender fra en række universitetsuddannelser. Artiklen her har undersøgt mulighederne for at løse mismatch-problemer som dette via substitution.

Det er sjældent en mulighed direkte at erstatte en faglært håndværker eller tekniker med en nyuddannet med en lang videregående uddannelse. Substitutionsafstanden mellem de to profiler er for stor til, at det giver mening. Men

substitution er alligevel i teoretisk forstand mulig, hvis virksomheden i forbindelse med sine rekrutteringsbestræbelser rokerer rundt på opgavefordelingen mellem de øvrige ansatte i virksomheden. Kernen i artiklens substitutionsbegreb er således at kombinere funktionel fleksibilitet med substitution.

Artiklens empiriske grundlag er otte interviews med repræsentanter fra en række jyske SMV'er, hvoraf de seks er mellemstore virksomheder. To af disse ligger faktisk over den øvre grænse på SMV-skalaen. I samplet indgår desuden både service- og fremstillingsvirksomheder samt virksomheder, der kan defineres som tech-virksomheder eller ikke-tech-virksomheder.

Undersøgelsen viste, at de strukturelle variable, først og fremmest størrelse, har positiv betydning for virksomhedernes substitutionskapacitet. De otte interviews rettede dog nærmere fokus på SMV'ernes planlægning og rekrutteringspraksis end den konkrete evne til at være funktionelt fleksibel. Især pegede interviewpersonerne på, at det er de små SMV'ers korte tidshorisonter, manglende stabilitet og fravær af HR-kapacitet, der udgør en barriere for alternative ansættelser. Deres rekruttering har ofte præg af, at virksomheden skal have opfyldt en konkret eller akut mangel på kompetencer og tager sjældent et mere langsigtet eller strategisk sigte. Blandt andet derfor er det svært for dimittender at bringe deres akademiske kompetencer i spil over for SMV'er.

Kommunale aktører som jobcentre og erhvervsfremmeaktører kan muligvis bidrage til at forbedre mulighederne for substitution og skabe indfaldsveje for dimittender til mindre SMV'er, hvis de kan hjælpe SMV'erne med at styrke deres HR-kapacitet og understøtte mere langsigtet planlægning i virksomheden.

De to interviewpersoner fra virksomhed A vurderede eksempelvis, at en centralt koordineret *onboarding*-funktion for en klynge af mindre virksomheder "*nok under alle omstændigheder ville kunne reducere den kritiske masse af medarbejdere [der skal til for at muliggøre substitution, red.]*." Det kan også tænkes, at erhvervsfremmeaktører og kendte nøglefigurer fra erhvervslivet kan bidrage til at nedbryde fordomme blandt SMV'er om såkaldt "*højstuderede røvere*".

Nogle af de mellemstore virksomheder, der indgik i undersøgelsen, bruger substitution i kombination med intern oplæring. Der substitueres dog oftest horisontalt, sjældnere vertikalt. I produktionsvirksomheder kan én type faglært godt erstatte en anden type faglært arbejdskraft. Eksempler på substitution med større afstande fandt vi fortrinsvis i de mere højteknologiske virksomheder, hvor det er lettere at flytte eller omorganisere fordelingen af arbejdsopgaver mellem de ansatte. Undersøgelsens empiri er dog for uklar til, at der kan udledes nogen entydig konklusion i forhold til teknologivariablen.

Uanset størrelse, branche og teknologiniveau fandt vi desuden, at virksomhedens *HR-tilgang* har stor betydning for muligheden for substitution. Nogle

SMV'er har helt bevidst en lukket rekrutteringstilgang og er kræsne i forhold til, hvilke profiler de ønsker at ansætte. Det betyder i praksis, at de headhunter deres medarbejdere, f.eks. med hjælp fra rekrutteringsbureauer, fremfor at slå stillinger op. Eller også er eventuelle jobopslag meget snævre. Andre virksomheder er mere åbne. Åben betyder i denne sammenhæng netop, at virksomheden principielt er åben over for et bredere udbud af arbejdskraft, herunder alternative kompetenceprofiler.

Substitution kommer sjældent på tale i en virksomhed med en lukket rekrutteringstilgang, og det er svært at se, hvordan man politisk eller fra erhvervsfremmeaktørernes side vil kunne ændre på dette. Indsatser, som f.eks. hjælp til onboarding, bør derfor rettes mod de virksomheder, der har en åben rekrutteringstilgang.

Den sidste vigtige pointe fra undersøgelsen er, at "kemi" og personlig tillid mellem jobsøger og virksomhed er uhyre vigtigt, især når vi taler om muligheden for substitution. Social kapital (tillid og netværk) vurderes i den forstand som en faktor, der i stigende grad vil få betydning for match-processer på arbejdsmarkedet og dimittenders evne til at finde job. Det stiller de videregående uddannelser over for en ny udfordring, idet disse jo traditionelt har haft deres fokus på faglighed og human kapital.

Litteraturliste

- Bryman, A. (2016) *Social Research Methods*, New York, NY: Oxford University Press.
- Danske Regioner (2016) *Kvalificeret arbejdskraft i hele Danmark*. Rapporten er hentet fra <https://www.regioner.dk/media/1082/kvalificeret-arbejdskraft-i-hele-danmark.pdf>
- Europa-Kommissionen (2015) *Brugervejledning til definition af SMV'er*, Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor. Brugervejledningen er hentet fra http://publications.europa.eu/resource/ellar/79c-0ce87-f4dc-11e6-8a35-01aa75ed71a1.0001.01/DOC_1
- Geelan, T., Pedersen, M.S. og Ribe, M.Ø. (2017) "Akademikerprekariatet" i *Dansk Sociologi*, 28(2), 27–51.
- Granovetter, M. (1974) *Getting a Job: A Study of Contacts and Careers*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Grenier, J.-N., Giles, A. and Bélanger, J. (2005) "Internal Versus External Labour Flexibility: A Two-Plant Comparison in Canadian Manufacturing" in *Industrial Relations*, 52(4), 683–711.
- Heath, C. (2017) *What is a 'tech company' anyway?* Tech Nation. Hentet fra <https://technation.io/news/tech-company-definition/>
- Iversen, A.Ø., Stephensen, P. og Hansen, J.Z. (2016) *Mismatch på det danske arbejdsmarked*, DREAM. Rapporten er hentet fra <https://dreamgruppen.dk/publikationer/2016/november/mismatch-paa-det-danske-arbejdsmarked/>
- Klindt, M.P., Rasmussen, S. og Jørgensen, H. (2020) "Aktiv arbejdsmarkedspolitik – før, nu og i fremtiden" i Klindt, M.P., Rasmussen, S. og Jørgensen, H. (red.) *Aktiv arbejdsmarkedspolitik: Etablering, udvikling og fremtid*. København: Djøf Forlag, s. 13–48.
- Martínez-Sánchez, A., Vela-Jiménez, M.-J., Pérez-Pérez, M. and de-Luis-Carnicer, P. (2011) "The Dynamics of Labour Flexibility: Relationships between Employment Type and Innovativeness: Labour Flexibility and Innovativeness" in *Journal of Management Studies*, 48(4), 715–736.
- Matejun, M. (2014) "The role of flexibility in building the competitiveness of small and medium enterprises" in *Management*, 18(1), 154–168.
- Mesu, J., Van Riemsdijk, M. and Sanders, K. (2012) "Labour flexibility in SMEs: The impact of leadership" in *Employee Relations*, 35(2), 120–138.
- Pluss m.fl. (2020) *Substitution i job og kompetencer: Ny viden fra praksis og forskning om muligheder for virksomheder og nyuddannede*. Udgivet af Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse.
- Sloane, P, Latreille, P and O'Leary, N. (2012) *Modern Labour Economics*, New York, NY: Routledge.

- SMVdanmark (2019) *Minianalyse om små og mellemstore virksomheder – Mangel på kvalificeret arbejdskraft*. Analysen er hentet fra <https://erhvervsfremmebestyrelsen.dk/smvdanmark-2019-mangel-paa-kvalificeret-arbejdskraft>
- Stephensen, P. (2017) ”Mismatch på det danske arbejdsmarked” i *Samfundsøkonomen*, nr. 3, 2017.
- Torpe, L. (2013) *De stærke samfund: Social kapital i Skandinavien*, København: Frydenlund Academic.
- Vækstforum Nordjylland (2016) *FremKom3: Kompetencebehov i Nordjylland*. Hentet fra http://fremkom.dk/wp-content/uploads/2016/04/Fremkom_Aarsrapport_Hovedrapport_2016_web.pdf
- Yin, R. K. (2014) *Case Study Research: Design and Methods*, London, UK: SAGE Publications.

Mangel på arbejdskraft kalder på nye digitale værktøjer til virksomheder

Temanummer: Dimittendledighed, mangel på arbejdskraft og substitution

Danske små og mellemstore virksomheder (SMV'er) angiver, at én af deres største udfordringer inden for et to-årigt perspektiv er mangel på kvalificeret arbejdskraft. Samtidig ses et overudbud af arbejdskraft med mellemlange og lange uddannelser. Denne artikel beskæftiger sig med, hvad et digitalt værktøj, som kan understøtte virksomhederne i at arbejde med substitution, skal kunne for at imødekomme de barrierer, som virksomhederne har og oplever i forbindelse med rekruttering af højt kvalificeret arbejdskraft. Artiklen skal læses i forlængelse af artiklen "Barrierer og muligheder for arbejdskraftssubstitution i små og mellemstore virksomheder". Vi analyserer på den baggrund de udfordringer, som et digitalt værktøj med fordel kan bidrage til at løse. Vi konkluderer, at et digitalt værktøj, som skal understøtte virksomhedernes arbejde med at substituere arbejdskraft, skal kunne flere ting, herunder bidrage til at skubbe til virksomhedernes mindset, bidrage med inspiration, gøre markedet mere overskueligt og tilbyde alternativer, bidrage med konkrete matchmuligheder og stille viden til rådighed for rådgivende aktører.

Indledning

I foråret 2019 viste de regionale møder i det nye erhvervsfremmesystem, at mange virksomheder oplever og forventer *ikke* at kunne rekruttere de efterspurgte medarbejdere. Udsagn fra virksomhederne peger på, at ophobede erfaringer ofte sætter sig i pessimistiske forventninger til rekrutteringsmulighederne, som i sig selv skaber en ond cirkel og mange ubesatte stillinger¹. Nyere analyser af efterspørgselssiden viser, at særligt små og mellemstore virksomheder tørster efter kvalificeret arbejdskraft. Det vurderes, at mere end en tredjedel af disse virksomheder er hæmmede af mangel på arbejdskraft, og at forgæves rekrutteringer af kvalificeret arbejdskraft er steget med fem procent fra 2018 til 2019. Virksomhedernes egne oplevelser af, hvad deres største udfordringer er, illustrerer, at mangel på kvalificeret arbejdskraft er den største bekymring indenfor et to-årigt perspektiv (SMVdanmark, 2019).

Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse etablerede i 2019 en strategisk pulje til erhvervsfremmeindsatser på 80 millioner kroner. Et af de godkendte udviklingsinitiativer er projektet "SMV'ers adgang til substituerende højt kvalificeret arbejdskraft – udvikling af et digitalt værktøj". Siden projektets start har coronakrisen rykket en del på problemstillingens aktuelle størrelse², men det er givet, at de strukturelle udfordringer vil være tæt på de samme, når den økonomiske tilpasning har fundet et nyt leje i 2021 eller 2022. Det må forventes, at virksomhedernes behov for yderligere digitalisering og klimadagsordenen mv. også vil fremskynde behovet for professionalisering og dermed andre typer kompetencer.

Der er et indbygget paradoks i, at vi ser et overudbud af arbejdskraft med mellemlange og lange uddannelser, som små og mellemstore virksomheder



ANE IVERSEN
Cand.scient.adm.
og partner i
Pluss Leadership



MAJA BISGAARD
Antropolog, cand.it i
informationsvidenskab
og konsulent i
Pluss Leadership



NIELS LYKKE JENSEN
Cand.scient.pol. og
chefkonsulent i
Pluss Leadership

ikke kan eller vil rekruttere, på trods af at deres vækst er hæmmet af mangel på arbejdskraft. Den tiltagende dimittendledighed³ er et signal, som varsler dybe strukturelle arbejdsmarkedsforandringer, der kan koste dyrt, hvis ikke de mødes med rettidig omhu. Det danske arbejdsmarked er udfordret af, at de kvalifikationer og kompetencer, som efterspørges i erhvervslivet, ikke matcher den uddannelsesvirkelighed, som nyuddannede kommer fra.

Forklaringer på dette kan være flere. Det kan skyldes, at der er et kompetence-mismatch på grund af et uddannelsessystem og et arbejdsmarked, der bevæger sig i forskellige hastigheder. Det kan også skyldes en manglende HR-indsats i virksomhederne ift. at søge nye veje for at skabe plads til den tilgængelige arbejdskraft.

Ét bidrag til at imødekomme denne udfordring er at understøtte SMV'er i at arbejde med substitution af arbejdskraft – dvs. erstatte én type arbejdskraft med en anden – så deres behov for højtuddannet arbejdskraft i højere grad kan blive mødt. Bl.a. har Akademikerkampagnen⁴ og projektet Vækst Via Viden⁵ gennem en årrække opnået positive erfaringer med substitutionsmetoden i håndholdte og dialogbaserede samarbejder med SMV'er (Pluss et al., 2020).

Hvis disse substitutionsmetoder og tankegangen bag kan stilles til rådighed for flere SMV'er i form af et digitalt værktøj til SMV'er, vil det i sig selv give nye muligheder og bredere anvendelse i forhold til match med andre typer højtuddannet arbejdskraft. Netop dette har været formålet med Substitutionsprojektet, som ligger til grund for denne artikel. Målet er at udvikle en prototype på et digitalt værktøj til virksomheder, der oplever rekrutteringsudfordringer. Substitutionsprojektet afsluttes i december 2021, hvorefter en prototype på et digitalt værktøj til at fremme substitution forventes klar til videre udvikling.

Denne artikel skal læses i forlængelse af artiklen ”*Barrierer og muligheder for arbejdskraftssubstitution i små og mellemstore virksomheder*”, som også er udarbejdet med afsæt i Substitutionsprojektet. Artiklerne bygger således på samme dataindsamling i form af interviews med otte udvalgte jyske SMV'er og en lang række interviews med rådgivere fra erhvervsfremme- og beskæftigelsessystemet. Vi zoomer med denne artikel ind på de vigtigste fund, som et digitalt værktøj, der skal understøtte virksomhedernes arbejde med substitution, bør forholde sig til.

Hvad er substitution?

Med målet om at blive klogere på, hvilke behov virksomhederne har for digital understøttelse, når det handler om at fremme substitution af højtuddannet arbejdskraft, er det essentielt, at vi her kort dvæler ved substitutionsbegrebet. Derfor har vi i forbindelse med projektet afsøgt den eksisterende forskning om substitution i en dansk kontekst. Det viste sig dog hurtigt, at der her er

et videnshul – også når det angår definitionen af substitutionsbegrebet i en dansk arbejdsmarkedssammenhæng (Pluss et al., 2020).

Vi taler om substitution af arbejdskraft, når en virksomhed ansætter en anden type arbejdskraft end den oprindeligt efterspurgte. Den nye medarbejder afviger ofte fra det forventede på et eller flere områder:

- Uddannelsesbaggrund
- Uddannelsesniveau
- Evne til umiddelbart at kunne udføre alle de opgavetyper, der ligger i jobbet
- Erfaringskrav
- Vægtningen af forholdet mellem personlige, generelle og fagspecifikke kvalifikationer.

Den uddannelsesmæssige afvigelse er afgjort det mest dominerende parameter, men virksomhederne italesætter også de tre andre, når de beskriver, hvad der kan få dem til at erstatte deres efterspørgsel i større eller mindre omfang (Pluss et al., 2020).

Som det fremgår af artiklen ”*Barrierer og muligheder for arbejdskraftsubstitution i små og mellemstore virksomheder*”, skelner vi mellem vertikal og horisontal substitution. Vores undersøgelse har fokuseret på den horisontale substitutionsform, der kan beskrives ved at se på forskellige *uddannelsestyper på samme niveau*.

Udover den horisontale og vertikale dimension taler vi også om *ekstern og intern substitution*. Den eksterne substitution er en rekruttering udefra, hvor der *ikke* rokeres rundt på medarbejdere internt i virksomheden eller deres opgaver. Den interne substitution sker, hvor virksomheden omplacerer arbejdsopgaver mellem medarbejdere, så det samlede antal arbejdstimer optimeres. På den måde kan de særligt specialiserede opgaver koncentrerer hos medarbejdere med særlige kompetencer. Medarbejdere frigøres samtidigt fra opgaver, som en bredere kreds kan varetage.

Ansættelser med en kobling af intern og ekstern substitution har været særdeles interessante for projektet, da evne og muligheder for interne rokader af opgavefordeling er en vigtig faktor for, om virksomhederne er eller kan være åbne for en ekstern rekruttering med en større *substitutionsbredde*. Substitutionsbredde henviser til den ”afstand”, der er mellem de oprindelige kvalifikationskrav og den kvalifikationsprofil, der ender med at få jobbet (ofte uddannelsesmæssigt). Der kan f.eks. siges at være kort afstand mellem en merkantil og en almen økonom og en stor substitutionsbredde mellem en afsætningsøkonom og en forvaltningsuddannet universitetskandidat.

Substitution i praksis – virksomhedernes tilgang

Vores undersøgelse har primært været koncentreret om den horisontale eks-terne substitution forstået som en situation, hvor der finder en rekruttering sted, og hvor der er en vis substitutionsbredde. Vi har derfor kigget nærmere på virksomhedernes rekrutteringspraksis og de overvejelser, som de gør sig i denne forbindelse. Ved at forstå og kortlægge virksomhedernes nuværende praksis har det været intensionen at blive klogere på barrierer, der i virksomhedernes perspektiv er for at udvide substitutionsmulighederne, når de oplever vanskeligheder ved at skaffe den arbejdskraft, som de umiddelbart mener, at de har brug for.

På mikroplan – virksomheds- og rekrutteringsniveauet – er der således utallige varianter af dynamikker, der udgøres af de mange forskellige kombinationer af tandhjul i de processer, der fører frem til en erstatning af en type arbejdskraft med en anden. En række af disse dynamikker er så indarbejdede, at ingen i virkeligheden vil kalde det substitution, men blot løbende opgavefordeling, medarbejderudvikling, oplæring og fleksibilitet. Imidlertid er kendskabet til disse interne tandhjul også helt afgørende for at forstå de interne fleksibilitetsmekanismer, der knytter sig til substitution, eller til at man i virksomheden undlader at besætte et givet job ved at indrette organiseringen anderledes.

Denne kerne kan også forstås ved at se analytisk på svarmulighederne i Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings kvartalsmæssige rekrutteringssurvey⁶, som er en analyse af virksomhedernes rekrutteringssituation. Virksomhederne skal bl.a. forholde sig til følgende:

1. Vi fik den type arbejdskraft, vi søgte
2. Vi fandt medarbejdere med en anden baggrund, end vi søgte i jobopslaget
3. Vi opgav at besætte stillingen.

I et makroperspektiv er vi interesserede i at nedbringe andelen af virksomheder, der sætter kryds ved den tredje svarkategori. Det kan ske ved at hæve andelen, der har fået aktuelle positive erfaringer, der gør det muligt at sætte kryds i 1 eller 2. Ved at se på de tre svarmuligheder kan man også udlede en positiv og en negativ substitutionsforståelse.

Der er ikke tale om substitution, hvis svaret er faldet i svarmulighed 1 eller 3. Men samtidig kan der sagtens ligge et meget stort substitutionspotentiale i de cases, hvor virksomheden opgav at besætte stillingen. Vi skal blot blive meget klogere på, hvor langt i overvejslen om mulige alternativer virksomhederne kom. Eller om de opgav a priori, når de skuffede gennemgik ansøgerbunken og gennemførte forgæves samtaler. Derfor er substitutionsfaserne – herunder de mulige og mest farbare veje til at komme langt og helst i mål hen imod den mere konstruktive kategori, hvor der har fundet substitution sted – så vigtige at analysere, kortlægge og forstå med henblik på at gøre vejene mere gennem-sigtige og tilgængelige.

Der er tale om en eller anden form for substitution, hvis svaret er faldet i svarmulighed 2. Velvidende at ikke alle de rekrutteringer, der må ligge her, kan karakteriseres som match med en vis substitutionsbredde.

Der findes således et stort substitutionspotentiale hos de virksomheder, der undgår at besætte en opslået stilling, når ansøgerfeltet ikke er som ønsket. Samtidig viser erfaringer fra arbejdet med SMV'er, at der også ligger et stort potentiale i at tænke mulighederne for substitution ind allerede inden, en rekrutteringsproces finder sted. Nogle virksomheder afholder sig fra at sætte gang i en rekrutteringsproces, fordi de har dårlige erfaringer med det, og/eller fordi de ved, at det er vanskeligt at rekruttere den type arbejdskraft, de ønsker.

Det gør det relevant at se på præcist, hvornår virksomheden giver op; kommer den aldrig i gang, er det straks efter at have læst ansøgninger, eller når de længere i overvejslen om mulige alternativer.

Ved at se på rekrutteringen i fire faser har vi analyseret virksomhedernes praksis og vurderet, hvorvidt – om overhovedet – mulighederne for substitution afsøges. Herigennem har vi kunnet hente værdifuld viden om processerne, og hvordan et digitalt værktøj kan understøtte de forskellige del-processer, når virksomhederne ønsker at rekruttere.

Figur 1. Rekrutteringens fire faser: Hvor kan substitutionsmulighederne findes?



Kilde: Egen udarbejdelse, 2021

”Fase 0 – Overvejelse” er de overvejelser virksomheden gør sig, når den mangler ressourcer, har en udfordring eller en række opgaver, som den ikke kan løse med de eksisterende ressourcer og/eller kompetencer.

”Fase 1 – Opslag” er formuleringen af virksomhedens ønsker til en ny medarbejder i et stillingsopslag.

”Fase 2 – Feedback” er virksomhedens oplevelse af afstanden fra den ideelle kandidat til den reelle kandidat i ansøgerfeltet. Det er ofte her, at potentialet for at øge virksomhedens åbenhed over for substitution er størst.

”Fase 3 – Match gennem substitution” er selve substitutionen. Den igangsættes, hvis virksomheden ikke finder den ideelle kandidat, men i stedet ansætter en anden type højtuddannet arbejdskraft.

I vores kortlægning af praksis har vi dels interviewet ejerledere og HR-medarbejdere fra otte udvalgte jyske virksomheder. Forud for interviewene har vi kigget nærmere på de seneste tre jobopslag på højere niveau hos alle de interviewede virksomheder. Vi har sammen med interviewpersonerne gennemgået kravspecifikationen – selve jobopslaget – og hørt, hvordan rekrutteringsprocessen er gået. I relation til ovenstående fire faser er de vigtigste konklusioner følgende:

Virksomhedens modernitet og mindset har betydning for substitutionsmuligheder

Vi fandt store forskelle i virksomhedernes parathed og modenhed i forhold til at arbejde med substitution af højt kvalificeret arbejdskraft. Vi så, at virksomhedernes mindset har stor betydning for deres tilgang til rekruttering og hermed også for mulighederne for at tænke i substitution. Mindsettet synes at hænge sammen med det, vi har valgt at kalde virksomhedernes modernitet. De virksomheder, vi har interviewet, positionerer sig i et spændingsfelt mellem klassisk og moderne i relation til rekrutteringsprocessen.

På den ene side befinder sig den arketypiske klassiske virksomhed, der kan beskrives som solid, kompromisløs, ensopret, rigid, resultatorienteret og med en kort planlægningshorisont. På den anden har vi den moderne virksomhed, som modsat kan beskrives som adaptiv, fleksibel, bredspektret, organisk fremsynet, omstillingsparat og har flydende grænser. Hvorvidt dette udelukkende knytter sig til rekruttering, eller der er tale om en mere generel organisationstænkning, ligger uden for denne analyses afgrænsning.

Helt overordnet fandt vi, at jo mere klassisk en virksomhed er i sin tilgang til rekruttering, desto vanskeligere er det at arbejde med substitution. Dette gør sig gældende ift. alle fire faser og uddybes i nedenstående.

Jobopslaget kan hindre, at muligheden for substitution opstår

Vores analyse viser, at selve udformningen af jobopslaget kan forhindre, at substitution opstår. Allerede forud for fase 1 har virksomheden gjort sig overvejelser ift., om der skal igangsættes en rekrutteringsproces. Når (ejer-)ledelse/HR fortæller os, hvad de rent faktisk har brug for i en medarbejder, kan vi se en forventelig uoverensstemmelse til de krav, som virksomheden sætter i jobopslaget. Jobopslagene består typisk af fem til ni ”lag” af forventningsområder og temaer, hvor driftsafdelingernes ofte fylder den ene halvdel af opslaget med tekniske- og erfaringsforventninger, mens (ejer-)ledelse/HR fylder den anden halvdel med personlige- og udviklingsforventninger.

Nogle af virksomhederne angiver interne ”kampe” i virksomhederne mellem (ejer-)ledelse/HR og driftsafdelingerne, hvor sidstnævnte prioriterer hurtigt indsving og derfor det kendte, mens (ejer-)ledelse/HR ofte er mere positivt indstillede over for alternative rekrutteringer, da de er interesserede i at have et bredere sæt af kompetencer i virksomheden. De arbejder derfor mod en bredere employability og et udviklingsfokus. Samtidig ønsker de dog ikke at ”rokke ved en båd, der sejler”. ”Båden” er driftsledelsen med behovet for ny/mere arbejdskraft. De er fokuseret på effektivitet i afdelingen og stiller derfor konkrete krav til stillingsopslaget.

Løsningen kan blive et kompromis, der kan føre til jobopslag med ren for-eningsmængde og alle typer krav, som kun erfarne ansøgere kan leve op til. Det kan skræmme mange fra at søge. De kandidater, der alligevel søger, har rent faktisk chance for en ansættelse på grund af mangelsituationer, eller fordi at deres ansøgning gemmes.

Jo mere klassisk en virksomhed er i sit mindset, desto mere synes den at lukke af for potentielle substitutionsmuligheder allerede i fase 1, mens en mere moderne virksomhed er mere tilbøjelig til at se på forholdet mellem virksomhedens samlede kompetencesæt og de konkrete opgaver, som virksomheden udfører. En kortlægning af kompetencer er derfor påkrævet, og et meningsgivende sprog om kompetencer er derfor en nødvendighed i jobopslag.

Manglende overblik over mulighederne ”på markedet”

En anden, men gennemgående konklusion er, at der i virksomhederne ikke eksisterer et overblik over eller viden om, hvilke uddannelser og kompetenceprofiler man kan kigge i retningen af, når der er et behov for at ansætte en højt uddannet medarbejder – og er ude efter alternativer til en ønsket profil, som kan være vanskelig at rekruttere. Det nemmeste for virksomheden er derfor at lede efter én bestemt type medarbejder, som man kender i forvejen uden at skele til beslægtede uddannelser eller uden at tænke i alternativer og hermed potentielt udvide substitutionsbredden og mulighederne. Det gælder både i overvejelserne om at igangsætte en rekruttering, i formuleringen af selve opslaget, men også i forbindelse med behandlingen af indkomne ansøgninger (Faserne 0, 1 og 2). Der synes også at være en manglende tillid og villighed til at tage andre profiler ind end de kendte, hvilket der kan være flere forskellige forklaringer på, men det vi kan se er, at dette mindset i sig selv hindrer substitution.

Ligeledes siger virksomhederne, at de mangler viden om, hvad kandidater med forskellige uddannelsesbaggrunde kan bidrage med i en SMV, og hvilke udfordringer de kan bidrage til at løse. Det er vanskeligt for virksomhederne at ”oversætte” kandidaternes kompetencer til egentlige arbejdsopgaver og udfordringer i virksomheden.

Match og substitution

Den klassiske virksomhed er som udgangspunkt ude efter én bestemt profil, der lever op til alle krav i jobopslaget – og benytter om nødvendigt mange ressourcer og penge på det og eventuelt søger specialister i udlandet. Dette er som udgangspunkt ikke fordrende for, at der finder en substitution sted, og udfaldet er ofte, at stillingen ikke besættes. Den moderne virksomhed vægter i høj grad kemi, personlighed og motivation hos ansøgeren over konkrete kompetencer, som altid kan tillæres senere, og det afspejler sig som oftest også i jobopslaget. Hermed er der et større potentiale for, at der finder en substitution sted ifm. rekrutteringen.

Spændet mellem det moderne og det klassiske smitter også af på, hvilke kvaliteter virksomheden fokuserer på, når den skal rekruttere. Den klassiske virksomhed tænker i kasser eller brikker i et puslespil, hvor den kandidat, der skal findes, skal svare præcist til det hul, der er i puslespillet. Den er fastfrosset i en konstellation, og manglende fremsynethed medvirker til, at virksomheden kan have svært ved at tilpasse sig ændringer i miljøet. Hvis det omkringliggende marked er i konstant bevægelse, og virksomheden er låst fast i en bestemt konstellation, er det formodentlig kun et spørgsmål om tid, før den ikke kan leve op til de krav, der stilles.

Den moderne virksomhed er i højere grad interesseret i, om medarbejdere er i stand til at navigere i et miljø i evig forandring. Ansøgerne måles derfor på, hvor gode og hurtige de er til at tilegne sig viden og omsætte den, så de forbliver et aktiv for virksomheden, selv når miljøet stiller nye krav til den. Hvis den adaptive tilgang gennemsyrrer hele virksomheden, er der også mindre incitament til at fokusere på formelle kompetencer. De kompetencer, virksomheden mangler i dag, er ikke nødvendigvis de samme, som den mangler i morgen.

Disse forhold synes at have betydning for, om og hvordan en virksomhed tænker i substitutionsmuligheder ifm. en rekrutteringsproces og ifm. beslutningen om at rekruttere.

Manglende substitutionseksperter hos de rådgivende aktører

Vores kortlægning af rådgivende aktører for SMV'er viser, at flere forskellige offentlige sektorområder har påtaget sig roller på området. Det drejer sig i særdeleshed om erhvervsfremme- og beskæftigelsessystemet, hvor erhvervs- og virksomhedskonsulenter bistår virksomhederne med rådgivning ifm. rekruttering og mulighederne i markedet.

Der er ikke tale om nogen generel, systematisk eller fokuseret indsats, og der er en betydelig variation i indsatsernes fylde, ambitionsniveau, professionalisering og tilrettelæggelse. Ligeledes er det klart, at indsatserne inden for er-

hvervsfremme- og beskæftigelsessystemet i høj grad er persondrevne, tillidsbårne, ikke-standardiserede og heterogene.

I krydsfeltet mellem beskæftigelses- og erhvervsfremmeindsatserne eksisterer der dog et projektorienteret miljø af interessentsamarbejder, hvor arbejdsmarkeds- og erhvervsorganisationer spiller en afgørende kreativ og sammenbindende rolle. Her kan blandt andet nævnes ”Viden til Vækst” i Nordjylland, ”Kompetenceforsyning Midt” i Midtjylland, ”Kompetencer til Vækst” i Region Sjælland og ”Tidlig Dimittend- indsats” i Aarhus og samarbejdskommuner (Pluss et al., 2018). Mange af de gennemgående og virkningsfulde instrumenter i disse regionale projekter er udviklet med stærk inspiration fra det tidligste og længstlevende landsdækkende ”projekt” Akademikerkampagnen finansieret af Beskæftigelsesministeriet og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

Også universiteternes karriere- og innovationsenheder spiller en betydelig rolle for at udbede SMV-virksomhedernes kendskab til deres kandidaters og studerendes kompetencer og praktiske anvendelsesmuligheder. Her er Aalborg Universitet italesat som frontløber, selvom vi også her kan se variation i beskæftigelsesindsatsen på de enkelte uddannelsesområder og institutter.

Vi fandt, at der over en bred kam mangler konkret viden om substitutionspotentialer og -muligheder hos disse rådgivende aktører. Det være sig både i relation til arbejdet med virksomhederne arbejde både før og under en rekrutteringsproces. Selvom det kan være intentionen, at den viden, der skabes i projekterne – og de gode cases, der kan vises frem – skal inspirere og hjælpe bl.a. rådgivere, så er billedet, at der stadig er langt mellem den nødvendige viden og den første kontakt til en rådgivende aktør, som kunne tale om substitution hos virksomhederne. Desuden tegner der sig en central udfordring i, at dem, der har den nødvendige viden, ofte mangler legitimiteten og den tillidsbårne indgang til dialog med virksomheden – og omvendt.

Hvilke værktøjer kalder disse fund på?

Med afsæt i disse centrale fund er det klart, at substitutionsværktøjet skal bidrage til at løse en meget kompleks problemstilling. Og med bidrage mener vi, at kortlægningen og efterfølgende dialoger med centrale aktører understreger, at substitutionsproblematikken ikke lader sig løse med et online værktøj alene. Vores dataindsamling blandt virksomheder, erhvervsfremme- og beskæftigelsessystemerne har vist, at virksomhedernes behov og udfordringer skal mødes med en række forskelligartede redskaber og indsatser. Nogle af disse redskaber kan med fordel indbygges i et digitalt værktøj, som gøres tilgængeligt og brugbart for danske virksomheder, men analysen har vist, at der også er et behov for at stille viden om substitution og substitutionsmuligheder til rådighed for de rådgivende aktører, som arbejder med virksomhederne i forskellige sammenhænge.

Den viden, der er indsamlet i Substitutionsprojektets kortlægningsfase, peger på, at et digitalt værktøj, som skal bidrage til, at flere danske SMV'er tænker i og rent praktisk benytter sig af arbejdskraftssubstitution, skal adressere flere forhold alt efter den enkelte virksomheds modenhed og parathed til at gå videre ad denne vej. I realiteten er der tale om flere forskellige typer af værktøjer, som skal samles på en online platform. Disse oplistes herunder:

1) Værktøj som skal bidrage til refleksion

Vores analyse viste, at virksomhedens modenhed og mindset har betydning for virksomhedens vilje og evne til at tænke i substitution af arbejdskraft. Et digitalt værktøj kan ikke i sig selv flytte en virksomhed fra rekrutteringstilgang fra klassisk til moderne, men det kan bidrage til, at virksomheden reflekterer over egen rekrutteringspraksis og det mindset og de erfaringer, der ligger bag. Der kan derfor med fordel udvikles et refleksionsværktøj med en række spørgsmål, som kan kategorisere virksomheden ift. vilje og evne til at arbejde med substitution og ikke mindst anvise virksomheden til næste skridt i processen.

2) Værktøj som skal bidrage med inspiration

En anden måde, hvorpå der kan skubbes til virksomhedernes mindset, er ved at tilbyde dem inspiration via cases fra andre virksomheder, som allerede har betrådt substitutionsvejen. Et digitalt substitutionsværktøj bør derfor tilbyde virksomhederne et indblik i, hvordan andre virksomheder – evt. i egen branche – har fået løst deres rekrutteringsudfordringer med substitution, eller hvordan de har fået løst en given udfordring i deres virksomhed – det være sig alt fra digitalisering til kommunikation – ved at ansætte en højtuddannet medarbejder med en anden faglig profil end dem, de tidligere har haft erfaring med at ansætte.

3) Værktøj som skal bidrage til at gøre markedet mere overskueligt

Vores analyse viser et behov for at gøre markedet mere overskueligt. Virksomhederne har blandt andet oplevet, at de i mødet med nyuddannede er blevet opmærksomme på uddannelser med relevante kompetenceprofiler, som de ikke i forvejen kendte til, og flere af virksomhederne efterspørger derfor et værktøj som kan hjælpe dem til at få et overblik over uddannelser og de tilhørende kompetencer. I forlængelse heraf udtrykkes også et behov for at kunne finde frem til beslægtede uddannelser, så det bliver nemmere at udvide søgefeltet og hermed arbejde med substitution, hvis det ikke lader sig gøre at finde den ideelle kandidat. Dette værktøj skal derfor bygge på og integrere data fra erhvervs-, uddannelses- og beskæftigelsessystemerne. Ingen af de tre har hver især det fulde grundlag at handle ud fra, når det kommer til øgede substitutionsmuligheder- og viden.

4) Værktøj som skal koble kompetencer med opgaver og udfordringer

Virksomhederne har et andet sprog for kompetencer end uddannelsesinstitutioner. Det kræver en kommunikativ indsats og forståelse for virksomhedens konkrete udfordringer at forklare hvilken værdi, som ansættelse af en akademiker kan skabe. Erhvervsliv og uddannelsesinstitutionerne lever i to forskellige sproglige og erfaringsmæssige universer, hvilket kan medføre et værditab som følge af en reducere i mængden af matches, som ellers potentielt kunne skabes. Derfor skal et værktøj kunne koble de konkrete udfordringer og opgaver, som en virksomhed har med kompetencer og uddannelsesbaggrunde som højtuddannede kandidater har, således at virksomhederne ikke selv skal lave den oversættelse i første omgang.

5) Værktøj som kan give overblik over mobilitet i opgavefordeling inden for virksomheden

Ideelt set skal en digital løsning også tilbyde et værktøj, der kan hjælpe SMV'er med at identificere konkrete substitutionsmuligheder ved at skabe et mere systematisk overblik over virksomhedens opgaver samt et bedre indblik i og overblik over de potentielle medarbejdere, som vil være i stand til at løfte opgaverne. Forståelsen for kompetencer og uddannelsesbaggrunde vil således styrkes og nuanceres, og derigennem understøtte mulighederne for at identificere nye veje til den nødvendige arbejdskraft. Dette vil kunne bidrage til en kobling af de interne og de eksterne substitutionsmuligheder i virksomheden.

6) Værktøj som kan bidrage til konkrete match-muligheder

SMV'er som skal rekruttere arbejdskraft, har som nævnt tidligere knaphed på de ressourcer som skal anvendes i den forbindelse. Derfor vil det være en fordel, hvis et substitutionsværktøj indeholder et delværktøj som direkte kan anviser de konkrete matchmuligheder enten ved at pege på beholdningen af ledige kandidater med en bestemt type uddannelsesbaggrund eller ved at pege på andre online databaser over potentielle kandidater fx LinkedIn. Alternativt skal værktøjet kunne pege på den rådgiver i erhvervsfremme- eller beskæftigelsessystemet, som er den mest oplagte til at bistå virksomheden med det næste skridt.

7) Værktøj som kan bidrage med viden til rådgivende aktører

Sidst men ikke mindst viste vores analyse, at tilliden mellem rådgiver og virksomhed kan skabes, men uden den rette viden hos rådgiver, er det vanskeligt for rådgiveren at hjælpe virksomheden med at tænke og arbejde i alternativer. Derfor skal en digital løsning også stille et eller flere værktøjer til rådighed for de rådgivende aktører som arbejder med og omkring virksomhederne. Det kan være konkret spørgeguides til dialogerne med virksomhederne, når samtalen falder på udfordringer, opgaver, vækst og kompetencer.

Igen er det næppe tilstrækkeligt med et sæt digitale værktøjer og anvendelsen af disse bør understøttes af en form for "train-the-trainers" kursus i, hvordan

man som rådgiver bistår SMV'er med at tænke i og arbejde med substitution af arbejdskraft til gavn for vækst og udvikling i virksomhederne.

Konklusion

Vores kortlægning og analyse viser, at der er mange komplekse processer i spil, når det handler om substitution af højtuddannet arbejdskraft i SMV'er. Det gælder både indenfor og udenfor virksomheden. Set i et virksomhedsperspektiv spiller virksomhedens mindset, kultur og interne forhold en vigtig rolle, men også mere håndgribelige greb som viden, overblik og inspiration har betydning for virksomhedens evne og villighed til at tænke i og arbejde med substitution i praksis. Særligt sidstnævnte kan stilles til rådighed gennem et digitalt værktøj, men der hersker ingen tvivl om, at digitalt substitutionsværktøj ikke kan stå alene og derfor må understøttes af andre strukturer og initiativer. Her har vi set, at der er et potentiale hos de rådgivende aktører, som i forskellige sammenhænge er tætte på virksomhederne, ift. at blive skarpere på at tale substitution af højtuddannet arbejdskraft med virksomhederne.

Dette arbejde er nødvendigt, når det handler om at bistå virksomhederne med at overkomme det, de selv angiver som deres største bekymring over en 2-årig periode; nemlig at kunne skaffe kvalificeret arbejdskraft.

Hos nogle virksomheder er der en klar og voksende bevidsthed om, at de i de kommende år skal søge talenter og kompetencer bredere. Dette begrundes særligt i manglen på de ønskede kompetencer i arbejdsstyrken, men også i en ambition om udvikling og løbende omstillingskrav til forretningen. Hos andre virksomheder er mindsettet et andet og her er der for alvor et potentiale for at hjælpe virksomhederne videre. Uanset mindsettet og virksomhedens modenhed er der brug for understøttende strukturer for at potentialerne og mulighederne for substitution af højtuddannet arbejdskraft kan udnyttes til fulde.

Noter

1. Af Rekrutteringssurvey juni 2019 fremgår det, at der i første halvår 2019 var godt 70.000 forgæves rekrutteringer i danske virksomheder. Heraf forblev ca. halvdelen af stillingerne ubesatte (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2019)
2. Rekrutteringssurvey juni 2020 (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2020)
3. <https://www.akademikerne.dk/arbejdsmarked/>
4. <https://www.akademikerkampagnen.dk/>
5. Vækst Via Viden under Erhvervshus Nordjylland www.ehnj.dk/vvv
6. <https://star.dk/viden-og-tal/udvikling-paa-arbejdsmarkedet/rekrutterings-surveys/>

Litteraturliste

Pluss et al., (2018) ”Dimittendmobilitet – Erfaringer fra et tværkommunalt samarbejde i Region Midtjylland”. Udgivet af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. Analysen er hentet fra: https://akademikerne.dk/wp-content/uploads/2019/09/dimittendmobilitet_2018_rapport_akademikerne.pdf.

Pluss et al. (2020) Substitution i job og kompetencer: Ny viden fra praksis og forskning om muligheder for for

virksomheder. Udgivet af Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse.

SMVdanmark (2019) ”Minianalyse om små og mellemstore virksomheder – Mangel på kvalificeret arbejdskraft”. Analysen er hentet fra <https://erhvervsfremmebestyrelsen.dk/smvdanmark-2019-mangel-paa-kvalificeret-arbejdskraft>.

Horisontal substitution

– en *gamechanger* på arbejdsmarkedet?

Tematummer: Dimittendledighed, mangel på arbejdskraft og substitution

Med denne artikel belyser vi horisontal substitution som et greb, der kan sikre, at ledige dimittender kommer hurtigere i job, samtidig med at arbejdsgiverne får opfyldt deres behov for arbejdskraft. De velkendte politiske løsninger som dimensionering og senest forslaget om lavere dagpengesats vil næppe løse problemerne. Mismatch mellem udbud og efterspørgsel skyldes ofte, at matchprocesser på arbejdsmarkedet handler om rigtigt at parre specifikke job med specifikke uddannelsesprofiler. Derfor slår vi til lyd for en mere agil match- og rekrutteringspraksis, hvor det i højere grad er opgaver, der matches med kompetencer. Ved at vise hvordan kompetencer går på tværs af mange forskellige uddannelser, synliggør vi, hvordan forskellige uddannelsesprofiler kan substituere hinanden, og dermed hvordan man sikrer et langt bredere rekrutteringsgrundlag for både offentlige organisationer og private virksomheder.

Indledning

I artiklen belyser vi, hvordan anvendelse af horisontal substitution kan sikre bedre samspil mellem arbejdsmarkedets forskellige sider, uddannelse, beskæftigelse og erhverv, samt bistå til at løse aktuelle balanceudfordringer hurtigere end det lange sigte, som løsninger på mismatch via uddannelse giver.

Arbejdsmarkedet har i dag en høj grad af foranderlighed; nye megatrends kommer susende og stiller nye krav – ofte med meget kort tidshorizont. Bæredygtighed, digitalisering, e-handel, nye forsyningskæder, for bare at nævne et par stykker. Vi kan ikke vente på langsigtede effekter, hvis vi skal møde hastigheden og tænke i aktuelle løsninger på efterspørgslen. Nye greb, som kan imødekomme pludselige ændringer i efterspørgslen og skabe løsninger på den korte bane, skal til.

Horisontal substitution som værktøj i rekruttering ”tvinger os til” at fokusere på de konkrete arbejdsopgaver, der skal løses i virksomhederne og er dermed et redskab til at komme væk fra den traditionelle, begrænsende tilgang ”stillingsbetegnelser” og ”fagligheder”. Med opgaveløsning som tilgang tilføres arbejdsmarkedet mere dynamik og samtidig gives den ledige flere muligheder og arbejdsgiveren et bredere rekrutteringsgrundlag. Men det kræver også nytænkning fra arbejdsgivers side, hos den (ledige) arbejdstager og i de systemiske rammer for matchet.

Artiklens afgrænsning og analytiske afsæt

Artiklen fokuserer på horisontal substitution inden for akademikergruppen med fokus på, hvordan grebet kan bistå med at få ledige akademikere i be-



**ANNE SOFIE
FOGTMANN**
Chefkonsulent,
Akademikerne.



**LOUISE BRUUN
ROSENBAUM**
Chefkonsulent,
Akademikerne

skæftigelse inden for aktuelt efterspurgte områder, ofte præget af ”mangel” – men også af megatrends som grøn omstilling og digitalisering. Artiklens pointer og påstande hviler dels på +12 års erfaring med rekruttering og bred aktørdialog. Dels på forfatterens opfattelse af, at det gældende politisk-økonomiske paradigme underbelyser sammenhænge og forskelle mellem, hvad der virker for virksomheder, der lykkes med at rekruttere – og de, som ikke gør. Ditto mellem arbejdskraften i beskæftigelse overfor de ledige. For førstnævnte gruppe henvises til ”Barrierer og muligheder for arbejdskraftsubstitution” (Jespersen og Klindt, 2021), som redegør for, hvad vi i øvrigt kan bekræfte fra års konkret erfaring; at virksomheder, der lykkes med substitution, bl.a. er kendetegnet ved en åben tilgang til rekruttering (Jespersen og Klindt, s. 13), samt at tillid er særlig vigtigt for SMV’er, som skal finde alternative akademiske profiler (ibid., s. 14-15).

Når vi søger at argumentere for, at der stadig er et stort uforløst potentiale i at anvende horisontal substitution i større omfang, skyldes det også, at vi er af den opfattelse, at en virksomhed ikke bare er en virksomhed. Virksomhederne er heterogene, dvs. at de forskelle, der er inde i virksomhederne, betyder noget for virksomhedens ”outcome”¹. Og som Jespersen og Klindt også viser, så er der store forskelle på, hvor stærk substitutionselasticiteten er i virksomhederne, herunder evnerne til at substituere både eksternt og internt (Jespersen og Klindt, 2021). Men i mange modeller og i systemets praksis ses der ofte bort fra dette. Det antages, at virksomhederne handler fuldt oplyst og rationelt nyttemaksimerende. Men der er både markedsfejl på spil, her i form af manglende viden om mulighederne for substitution til nærbeslægtede fagligheder, og ”politiske fejl” på spil; arbejdsmarkedet er ofte udsat for politisk indgriben, som ikke altid skaber bedre match.

Heterogenitetsvinklen kan måske også være en vej til at forstå, hvorfor der synes at være så forskellige effekter forbundet med opkvalificering. Mens der er et stort potentiale i at opkvalificere allerede ansatte på tværs af arbejdspladssens forskellige jobfunktioner – især kombineret med intern substitution (se Jespersen og Klindt, 2021 samt projektet Kom Digital²), så har opkvalificering langt fra virksomhederne ofte ikke en positiv effekt (Tranæs, 2013). Brobygningprojektet, som AC forestod i 2009, viste, at mange små og mellemstore virksomheder foretrak sidemandslæring fremfor finansiering af ekstern uddannelse ved nyansættelse af en ledig akademiker. Her sås i praksis, at horisontal substitution kombineret med intern oplæring er en af vejene til at løse virksomheders rekrutteringsudfordringer.

Hvad er horisontal substitution, og hvad kan gevinsterne være?

Efter en heftig EM-slutrunde her i forsommeren 2021 kan ingen vist være i tvivl om, hvad substitution er. Da Eriksen faldt i første kamp, og Hjulmand valgte Damsgaard som substitut, blev det tydeligt, at de alternative mulighe-

der kan vise sig at være en lige så god løsning. Måske endda en mere optimal løsning, der medfører nytænkte processer og resultater.

Substitution som økonomisk term betyder i sin enkle form, at forbrugeren ændrer eller tilpasser sin efterspørgsel, når der forekommer ændringer i prisen eller udbuddet. Præcis hvordan og i hvilket omfang forbrugeren forskyder sin efterspørgsel, er afhængig af flere faktorer såsom pris, indkomst samt den efterspurgte vares mulighed for erstatning – og disses effekter (Quirk, 1987). Disse faktorer og effekter kan i forbindelse med substitution på arbejdsmarkedet samles i termen ”substitutionselasticiteten”³ (Jespersen og Klindt, 2021), som ser på, i hvilken grad forbrugeren, her af arbejdskraft, er villig til at forskyde sin efterspørgsel; ofte som følge af eksempelvis eksogene stød.

Substitution er et greb inden for mange discipliner og bruges ikke bare til at beskrive en ”fattig” erstatning, men også nye muligheder. I kemiens verden nye varianter, og i økonomiens verden ser vi arbejdsmarkedets substitutionselasticitet på makroplan omtalt som et gode (jf. Jespersen og Klindt, 2021). Men for at kunne erstatte en vare eller et gode med et andet er det nødvendigt at være oplyst om andre muligheder. Hjulmand vidste, hvad Damsgaard kunne. Viden er en vigtig forudsætning for, at en succesfuld substitution kan finde sted.

Arbejdsgiverne skal altså vide, at der findes profiler med alternative kvalifikationer, som kan løse opgaverne; viden om det substituerbare udbud. Det er i vores optik netop en af de store udfordringer, når vi taler mismatch: at viden om udbuddet af kompetencer blandt de ledige er lille hos mange arbejdsgivere⁴. Fastlåste forestillinger om, hvilke kompetencer der bedst løser en konkret opgave/funktion, kan gøre, at man overser alternative muligheder. Ligeså skal de ledige akademikere sætte sig ind i, hvilke kompetencer de skal fremhæve for at give arbejdsgiveren tillid til at turde ansætte en alternativ profil til de opgaver, der skal løses.

Ved øget succesfuld substitution på mikroplan får vi teoretisk set faktisk en dobbelt gevinst: Arbejdsgiveren får arbejdskraft til at holde hjulene i gang og en lidt anden måde at gå til opgaverne på, som ofte – efter en smule investering af tid på intern oplæring – udløser nye, uventede værdier⁵. Den ledige får også en gevinst i form af arbejdets løn og for langt de fleste opnås glæden ved at gå på arbejde.

I praksis har flere beskæftigelsesaktører i en årrække, på forsøgsbasis eller inden for særskilte områder, søgt at løse mismatch, når efterspurgte profiler ikke kan findes. Tanken om at bruge substitution i rekrutteringsøjemed er opstået på baggrund af mange møder i den stadig mere udbredte virksomhedsop-søgende indsats mellem ildsjæle i beskæftigelsessystemet og konkrete virksomheder. Praksis har vist, at arbejdsgiverne faktisk gerne vil tænke i opgaver og kvalifikationer, hvis det kan løse deres aktuelle rekrutteringsudfordring. Arbejdsgiverne er ikke så fastlåste i opfattelsen af den efterspurgte profil, når de præsenteres for relevante, men ofte ukendte, alternativer blandt de ledige.

Det har været en ny vej at gå for systemets aktører og har krævet håndholdte indsatser, men også givet gode resultater. Arbejdsgivere har fået løst opgaver ofte af helt nye faglige profiler, som har genereret nye kompetencer i virksomhederne og mange gange åbnet op for innovation og professionalisering på ny vis⁶.

Vi er derfor nysgerrige på, om de strukturelle barrierer kan fjernes, og om vi kan skalere erfaringer fra den lokale og håndholdte substitution oftest leveret i projektformat. Hjælp kommer i form af ny teknologi og de store mængder datadrevne viden. Det er vigtigt, for ”vores verden er blevet så dynamisk og foranderlig, at vi ikke ved, hvad der sker om 2, 3, 4, 5 år.” (Skare Nielsen, 2021) Dette vilkår påvirker også arbejdsmarkedet; viden om efterspørgslen skal produceres endnu hurtigere. Men samtidig skal vi finde et format, hvor vi ser ”de blinde pletter” i øjnene, som systemaktører, som arbejdsgivere og arbejdstagere, for den nye datadrevne viden må ikke overtage makromodelernes ”alt andet lige”. Vi skal turde dykke ned i de mange uløste opgaver og de mange udbudte kvalifikationer, hvis ubalancerne skal løses på kort sigt.

Arbejdsmarkedets aktuelle behov for øget substitution

Efter corona-krisen står vi med et arbejdsmarked, der buldrer derud af og er præget af klassiske balanceproblemer med mismatch og begyndende flaskehalse inden for enkelte områder. De politiske debatter drejer sig om, hvordan efterspørgslen imødekommes ved at motivere, eller gennem dimensioneringer styre, de unge, så de i højere grad vælger at uddanne sig, så vektoren peger i retning mod den aktuelle efterspørgsel på arbejdsmarkedet – og ikke efter, hvad de unge har lyst til. En klassisk debat (se fx Skaksen, 2019), der i mange år har dannet grundlag for diverse analyser af fremskrivning af behovet for arbejdskraft (se fx Danmarks Vækstråd, 2016). Fokus er oftest på, hvordan mismatch-problemerne løses gennem uddannelse og opkvalificering (se fx Sand Kirk, 2014 mv.). Trods mange tiltag og indgreb baseret på monitorering af morgendagens uddannelsesvalg er det endnu ikke lykkedes at styre fri af mismatch på arbejdsmarkedet. Tidsforskydningen, som en uundgåelig faktor i øvelsen med at efterspørgselsregulere uddannelsessystemet til det aktuelle arbejdsmarked, taler imod. Og derved kan senere års matchproblemer faktisk øges.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering overvåger arbejdsmarkedet i Danmark og producerer kvartalsmæssige rekrutteringssurveys. I juni 2021 fremgår 570 forgæves rekrutteringer på stillingsprofilen ”akademisk medarbejder” (STAR, 2021). Det er bogstavelig talt paradoksalt, når der samtidig er mange flere ledige akademikere, som formentlig kan møde kravene i denne type stillinger, især hvis arbejdsgiveren er villig til en smule oplæring. Denne situation, med både overskud og mangel samtidig, kaldes et paradoksproblem og er et af eksemplerne på mismatch⁷. Flere faktorer spiller ind, men ifølge virksomhedernes egen begrundelse er ”mangel på særlige faglige kvalifikatio-

ner” og ”mangel på erfaring” oftest de væsentligste årsager til forgæves rekruttering. Løsningen af paradokset kræver for os at se et dyk i mikroniveau; på at matche konkrete opgaver og de kompetencer, der kan løse dem.

Mismatch – en blivende og mangfoldig problemstilling på arbejdsmarkedet

Igennem tiden ses gentagne gange mismatch (bl.a. DJØF, 1997; Larsen & Langager, 1998; Tranæs, 2013; Sand Kirk, 2014; Skaksen, 2019 mv.). Denne ”aktuelle” situation, hvor der altid på én gang er for mange af nogle bestemte faggrupper og for få af andre, hvorefter det vender, søges ofte udbedret fra et ensidigt systemisk udgangspunkt. Her vil vi beskrive de primære klassiske tilgange til at løse mismatch både individuelt og strukturelt.

Den individuelle tilgang til at løse mismatch-problematikken:

De mange forsøg på at påvirke de unges uddannelsesvalg er ikke i sig selv et fejlagtigt greb, for de unge lytter. Men det er både godt og skidt. Af positive tendenser på lydhørhed er det stigende valg af STEM-uddannelser og flere skift til mere arbejdsmarkedsrettede kandidatuddannelser på ledighedsberørte hovedfag på universiteterne (Akademikerne, 2019, s. 23). Af mere problematiske tendenser var den markant høje ledighed blandt kommunikationsuddannede i første halvdel af 2010’erne, som måske havde lyttet til en tidligere statsminister, der i midten af 00’erne proklamerede, at der ville blive brug for rigtig mange kommunikationsfolk. Flere eksempler over de sidste 20-30 års tid kan findes bl.a. sygeplejersker, ingeniører mv. Selv når det lykkes at dreje på udgangspunktet for et arbejdsmarked uden mismatch, vil det dynamiske arbejdsmarked på de tre-seks år, som en videregående uddannelse tager, ofte have ændret sig. Efterspørgslen kan se markant anderledes ud, og hermed risikerer de unges ”eget” uddannelsesvalg at tale til en forældet, men kraftigt italesat efterspørgsel.

Med blik på de klassiske pointer fra Sisyfosmyten synes det derfor klart, at der er behov for et markant skifte væk fra primært at forsøge at styre ressourcebeholdningen gennem detailpåvirkning af de unges uddannelsesvalg. For det arbejdende menneskes rejse på arbejdsmarkedet bestemmes af mange flere faktorer end det oprindelige uddannelsesvalg. Vi vil derfor tillade os at bevæge os væk fra opfattelsen af, at den enkelte arbejdstagers karriere alene udstikkes af uddannelsesvalget og i stedet fremhæve, at det er et faktum, at uddannelse er ultimativt for, at vi har en kompetent arbejdsstyrke, men at det ikke er helt så vigtigt præcis *hvilken* uddannelse, der vælges som udgangspunkt for arbejdslivet. Der vil også være sidemandsoplæring, efter- og videreuddannelse, jobskifter til nye brancher, masser af ”learning-by-doing” – og mange flere faktorer, der former den enkelte arbejdstagers kompetencer gennem karrieren.

Arbejdsmarkedet netop nu kendetegnes af en stadigt voksende bred vifte af opgaver på tværs af brancher, hvor der synes at være samme kompetencebehov. F.eks. digitalisering og robotteknologi, online kommunikation og markedsføring, grønne tiltag, ”design-thinking”, produktudvikling/innovation, medarbejdertrivsel/HR mv. Altså lignende opgaver hos en smedevirksomhed i Næstved som hos en beklædningsproducent i Aarhus. Rammerne er forskellige i de respektive brancher – men opgaverne er de samme. Og de kan løses af en bred skare af arbejdstagere på tværs af uddannelsesprofil. Hermed tydeliggøres behovet for, at de ledige får bedre viden om det aktuelt efterspurgte opgavebehov, så de kan tale direkte til virksomhedernes aktuelle behov i søgningen.

Den strukturelle tilgang til at løse mismatch-problematikken:

Problemet med mismatch på arbejdsmarkedet er, at det sker på flere lag og alle dele af de tre sider, der udgør arbejdsmarkedet til sammen: uddannelse, erhverv og beskæftigelse, men at det oftest søges løst ensidigt. Her vil vi kort belyse at klassiske udfordringer og ”løsninger” indenfor hvert område, som set med vores øjne ikke i sig selv kan løse mismatchproblematikken.

For uddannelsesområdet ses fejl i form af politisk indgriben i markedet; aktuelt aftalen om decentralisering af uddannelsespladserne italesat som løsningen på et lokalt arbejdskraftbehov. Især de meget specialiserede uddannelser falder i øjnene. Det kan være såre svært at finde svaret på, hvordan fx Bornholm får flere tandlæger af at flytte tandlæge-uddannelsespladser til Odense. Et andet velkendt greb er dimensioneringsmodellen. Når Christiansborg forsøger at fintune løsningen, dvs. imødekomme den aktuelle efterspørgsel en til en via uddannelsespolitikken, så kommer der et yderligere ”skub” til arbejdsmarkedet med endda minimum tre-fem års forsinkelse, hvilket igen øger usikkerheden på at ramme rigtigt på en fremtidig efterspørgsel.

For beskæftigelsesområdet ser vi en hel klassisk rundgang over årene; igennem konjunkturerne, mellem behov for at stramme og behov for at åbne. Hvor meget pligt, hvor meget ret? Lige nu er debatten om dimittendsatsen meget hed og viser med al tydelighed, at der eksisterer en forestilling om, at der er stillinger nok ”a priori”, bare man søger meget! Men hvor findes den arbejdsgiver, som får plads til en ekstra medarbejder i budgettet ved at modtage flere ansøgninger? Paradigmet er, at det udelukkende er de lediges søgeadfærd og ”motivationen”⁸, der er afgørende for match. Virkeligheden er en anden. Aktører i systemet oplever, at der ligger markante mængder af uløste opgaver i virksomhederne, som ikke er synlige for jobsøgerne – eller for systemet. Arbejdsgivere mener ofte, at det ikke kan betale sig at søge efter kompetencer, som de tidligere har søgt forgæves efter. En rekruttering koster tid og ressourcer, og hvis arbejdsgiverne ikke forventer succes, vælger de muligheden fra. Det er denne mængde af usynlige uløste opgaver og tilbageholdte rekrutteringer, der kan danne grobund for substitution som balanceskabende tilgang til match.

Og så bevæger vi os ind i tredje område; erhvervsområdet. Også her findes en pudsigt logik. Ligesom det giver god mening, at beskæftigelsesområdet skal understøtte arbejdsmarkedet, giver det god mening, at erhvervspolitikken skal understøtte virksomhedernes konkurrencekraft. Men derefter undrer det, at relationen til arbejdsmarkedet tit afbrydes ”rent politisk”. Kompetencerne i arbejdsstyrken anses klassisk for at være uddannelsesstof. Men arbejdsgiverne skal jo kunne finde kompetencerne til at levere ordrerne på rette tid. Nogle af de strukturelle problemer findes altså dybt forankret i den noget kunstige opdeling af arbejdsmarkedspolitikken i tre adskilte områder. Følgen bliver, at både markedsfejl og politiske fejl bliver usynlige.

Den klassiske løsning på markedsfejlene – unikke løsninger via projektet som metode

Det klassiske løsningsrum på tværs af siloerne er projektmetoden, som er god til at bygge bro mellem siloerne. Metoden skaber det trygge rum om en mindre gruppe projektdeltagere, der kan udstille de markedsfejl, som de selv er med til at producere og gerne vil have løst i fællesskab. Men her er iboende også en af årsagerne til, at projektformatet har svært ved at skabe varige, skalerbare løsninger. Projektets succes kræver fuld tillid mellem deltagerne. Det er svært at skalere tillid i et komplekst system, hvor magten flytter sig mellem tre ressortområder, og hvor der ikke er en fast, tværgående politisk og forpligtende dialog.

Sådan har det været i over 20 år. Ubalancen flytter sig, men at den er der, det er konstant. Selvom det vel er arbejdsmarkedspolitikken og særligt beskæftigelsespolitikken primære opgave at supportere et velfungerende arbejdsmarked (Larsen & Langager, 1998, s. 9), så er det tydeligt især over tid, at den aktive beskæftigelsesindsats ikke i sig selv kan løse udfordringerne, dvs. reelt øge arbejdsmarkedets ”funktionsevne” (ibid). De virksomhedsrettede værktøjer, som støtte beskæftigelse, kan i nogle tilfælde åbne døre. Men for at opnå den varige dynamiske effekt er det også nødvendigt, at der tænkes i substitutionsmuligheder i forbindelse med match i ordinær beskæftigelse. Og når beskæftigelsespolitikken anvendes som løftestang for andre politiske mål (se fx Tranæs, 2013, s. 26 ff), er der risiko for, at tilliden til, at man modtager fx uafhængig vejledning, falder. Uddannelsesområdet skaber i bedste fald brugbare, men voldsomt forsinkede løsninger. Og virksomhederne er alt for længe systemisk set anskuet som en homogen gruppe af fuldt oplyste, rationelle agenter. Så hvad gør vi så?

Substitution – en casebeskrivelse

I 2016 indledte Akademikerne et samarbejde med daværende NaturErhvervsstyrelsen for at bistå med at brede styrelsens rekrutteringsgrundlag ud ved hjælp af horisontal substitution. Styrelsen skulle flytte fra København til Als som en del af den daværende regerings plan ”Bedre Balance”. Velvidende at der var umiddelbart meget få ledige med ønskede profiler i det område og

med en formodning om, at rigtig mange ville sige op⁹, indledte HR-afdelingen og Akademikerne en dialog om, hvilke kompetencer de cirka 100 AC-medarbejdere skulle have, og hvilke de kunne erhverve ved sidemandsoplæring. Herefter identificeredes de mange forskellige uddannelser i hele landet, som kunne levere de ønskede kernekompetencer.

Figur 1: Bredere rekrutteringsgrundlag til NaturErhvervsstyrelsen

Bredere rekrutteringsgrundlag til NaturErhvervsstyrelsen



Figur 1 viser resultatet af at anvende horisontal substitution som metode til at brede rekrutteringsgrundlaget ud med henblik på at finde alternative, beslægtede profiler, der kan byde ind på den efterspurgte opgaveløsning. Den smalle ende af trekanten viser styrelsens ”normale” tilgang til ønskede medarbejderprofiler. Spalten med ”Kernekompeterer” er de kompetencer, som ansøgerne skulle dække tilsammen. Den brede ende af trekanten viser det reelle udbud af relevante profiler. Figuren illustrerer, at virksomhedernes niveau af viden om muligheder for substitution til nærbeslægtede fagligheder på arbejdsmarkedet er ret afgørende for, om horisontal substitution kan imødekomme efterspørgslen succesfuldt¹⁰.

Figuren viser altså, hvor stort potentialet er, hvis substitution anvendes, men også hvor svært det kan være for virksomheden helt på egen hånd. Den enkelte virksomhed skal have en meget høj grad af information om udbuddet på markedet, hvis vi ikke både strukturelt og kulturelt får løsnet op for både kassetænkningen i systemer og hos parter samt udfordrer jagten på ”plug and play”-drømmeprofilen eller ”rip-rap-rup”-effekten; at man søger noget velkendt og vellignende, når der skal findes ny medarbejder – en ”ny Søren”.

For det er tankevækkende, at selv større videns-virksomheder med HR-afdelinger har svært ved at navigere i det store udbud af specialiserede profiler. Man fristes til at påstå, at det nok er endnu sværere for de fleste mindre virksomheder. Samtidig viser casen også, at det absolut er en af vejene til at møde virksomhedernes efterspørgsel, og at det indebærer meget store potentialer for både arbejdsgiver med rekrutteringsbehov og for ledige.

Diskussion og konklusion

Der åbner sig i disse år et nyt og særligt vindue, der egner sig til at folde substitutionstanken ud, bl.a. som følge af mulighederne for datadreven viden. Et arbejdsmarked med mulighed for at fokusere på opgaveløsning som udgangspunkt for match mellem arbejdsgiver og arbejdstager. Branche- og virksomhedstype behøver ikke være nær så retningsgivende for arbejdstagernes karrierevalg. Arbejdstagere kan bidrage med kompleks opgaveløsning. Substitution styrker arbejdstagernes agilitet, når de efterspurgte opgaver synliggøres. Det vil gå i synergi med det hastigt foranderlige arbejdsmarked og ændringer i efterspørgslen samt være et nyt greb til at styrke balancen på arbejdsmarkedet med et kortere sigte.

En mere systematisk brug af substitution som værktøj indikerer dog også behovet for et paradigmeskifte i forhold til, hvordan kompetencer og kvalifikationer anskues – ikke mindst i forhold til hvordan rekrutterings- og matchindsatsen organiseres og tilgås. Hvis substitution skal virke som et balanceskabende værktøj på arbejdsmarkedet, har vi brug for at tænke i et arbejdsmarked, der ikke er fastlåst af, at bestemte uddannelser skal matche bestemte efterspurgte stillinger. Der er behov for et tættere samarbejde mellem alle tre sider af arbejdsmarkedet; uddannelse, beskæftigelse og erhverv. Efterspørgslen kan ikke

forudsiges på lang sigt, og det begrænser effekten af at bruge uddannelse som primær balancerende faktor. For de unge lytter faktisk, og det er, som vi var inde på ovenfor, både godt og skidt.

Systemerne skal kunne håndtere de komplekse dynamikker på arbejdsmarkedet på det individuelle plan og de ændringer, som globale rammer stiller vores arbejdsmarked på større plan. Løsningen på mismatch skal derfor ikke alene findes i uddannelsessystemet, men suppleres af en erkendelse af, at arbejdsmarkedet har behov for en ny opfattelse af, hvordan vi skaber både får bedre og hurtigere match. Arbejdsmarkedets aktuelle følsomhed over for de stadigt mere skiftende megatrends netop nu skaber en god start: en meget bred vifte af generelle kompetencer kan bringes i spil på et langt bredere arbejdsmarked end nogensinde før.

Vi bør indrette rekrutterings- og matchindsatsen sådan, at arbejdsgiverne bliver skarpere på at substituere den aktuelle arbejdskraftressource ind på arbejdsmarkedet ved at have blik for, at nøglen er deres egne aktuelle konkrete opgaver, der skal løses – og at synliggøre disse. I stedet for at drømme om flere bestemte uddannelsesprofiler på markedet. Ligesom ledige akademikere kan oversætte egne kompetencer til ”mange sprog” ved at sætte deres konkrete kompetencer i spil over for de konkrete opgaver, som arbejdsgiverne skal have løst.

Det er nødvendigt at inddrage erhvervslivet aktivt i vejen mod et nytænkende syn på kompetencer – og det i en sådan grad, at selv den mindre virksomhed kan styre udenom den naturlige risikoovershed. Der bør derfor støttes op om synliggørelse af substitutionsmuligheder for at generere en ny form for ”awareness” om fordelene ved en ny rekrutteringspraksis. For der vil altid være ubalancer i en markedsøkonomi (Tranæs, 2013, s. 25). Opgaven er at gøre disse ubalancer så ufarlige som muligt gennem styrkelse af dynamikken hen mod ligevægt. I vores ærinde – bedre balance på arbejdsmarkedet – kan ubalancen styres mod ligevægt ved at skabe bedre og hurtigere match ved horisontal substitution. Men der er behov for et værktøj, der reducerer blindheden, som i dag er en ”showstopper” hos både arbejdsgiver og arbejdstager, og som skaber grobund for øget tillid til nye typer match.

Hvis et agilt og dynamisk substitutionsværktøj udvikles, kan det være den fælles platform, eller ”gamechanger”, som muliggør, at kompetence og opgaveløsning kan udfoldes i matchet og skabe den fleksibilitet i rekrutteringen, som er forudsætning for hurtigere tilpasning af ubalancerne på arbejdsmarkedet.

Vi håber, at artiklen har gjort flere sultne på mere horisontal substitution, som hviler på match mellem opgaver og kompetencer, fremfor at hænge fast i en uddannelsesmæssig ønskeprofil og en smal stillingsbetegnelse. Det vil kræve et paradigmeskifte i gængs forståelse ift. arbejdsmarkedspolitikken, og det vil være påkrævet at skabe et fælles sprog og konkrete værktøjer. Sker det, tror vi, at horisontal substitution er et kvalificeret bud på nøglen til et styrket og mere dynamisk arbejdsmarked, hvor ubalancer og mismatch kan rettes op på en kortere bane via mødet mellem uløste opgaver og tilgængelige kompetencer.

Noter

1. Det er ikke muligt at gå langt ind i en teoretisk begrebsdiskussion i denne artikel, men der kan læses mere i rapporten: "En tre-enighed: indspil til en ny vækstdagsorden", som findes på: www.akademikerne.dk.
2. www.komdigital.dk
3. For yderligere herom se artikel af Jespersen & Klindt i nærværende temanummer.
4. En større viden om substituerbart udbud giver også mulighed for en lavere pris, da man kan gå andre veje end at hyre de aller mest efterspurgte profiler.
5. En tredje gevinst er det væsentligt lavere ressourcetræk sammenlignet med at hente drømmeprofilen fra udlandet. Transaktionsomkostningerne ved at klæde en sådan medarbejder på både praktisk, juridisk og kulturelt kan snildt overstige timer til fx sidemandsoplæring.
6. Jf. bl.a. indsatsen: Vækstakademiker, Københavns Kommune i årene 2010-2014, programmet Vækst via Viden, Aalborg Kommune et al. 2016.
7. Fænomenet ses både inden for brede videregående stillingsbetegnelser og inden for mere smalle fagrettede stillinger samt på alle uddannelsesniveauer.
8. Dvs. rådighedsafsprøvning, sanktion og sænkning af ydelsesniveauer.
9. Det viste sig senere, at denne formodning holdt stik. I alt sagde 86 % af de direkte berørte medarbejdere op i forbindelse med realisering af planen "Bedre Balance". Kilde: Danmarks Statistik.
10. Udbredningen er sket blandt alle ca. 550 kandidat-profiler, der p.t. er i den danske arbejdsstyrke, da styrelsen dækker mange forskellige vidensopgaver. Det vil man oftest ikke gøre ved bistand til en SMV. Til gengæld er det en fordel, at styrelsen i forvejen kendte til akademisk arbejdskraft. Når det ikke er tilfældet, dvs. når virksomheden skal ud på en hel ny vidensrejse, så bliver udbredningen nok mindre, men til gengæld dybere.

Litteraturliste

- "Akademikere i Tal og Ord", Akademikerne, 2019 – www.akademikerne.dk/publikationer
- "Aktiv beskæftigelsesindsats", Finansministeriet, 2018 – www.fm.dk
- "Barrierer og muligheder for substitution" Jespersen & Klindt, Samfundsøkonomen, DJØF Forlag, København 2021.
- "En 3enighed – indspil til en fokuseret vækstdagsorden", LO – FTF – Akademikerne, 2016 – www.akademikerne.dk/publikationer
- "Evaluering af Arbejdsmarkedsreformen", Larsen og Langager, SFI, 1998
- "FUTCAST – væk din fremtidssans", Anne Skare Nielsen, 2021 (podcast) – www.podimo.dk
- "Hvorfor aktivering? Et essay om den aktive arbejdsmarkedspolitik i Danmark", Torben Tranæs, Rockwoolfondens Forskningsenhed, 2013
- "Intermediate Microeconomics" James P. Quirk, in: Science Research Associates; 3rd edition January 1, 1987.
- "Ledighedsstatistik for juni 2021", Akademikerne, 2021 – www.akademikerne.dk/ledighedsstatistik
- "Rapport om kvalificeret arbejdskraft", Danmarks Vækstråd, 2016 – www.danmarksvaekstraad.dk (Slotsholmsgade 10-12, 1216 København K)
- "Rekrutteringssurvey juni 2021", Styrelsen for Rekruttering og Arbejdsmarked, 2021 – www.star.dk
- "Uddanner vi for mange akademikere?", Jan Rose Skaksen, 2019, Rockwool Fonden – <https://www.rockwoolfonden.dk/kommentarer/uddanner-vi-for-mange-akademikere/>
- "Vejen til lighed og velstand er uddannelse og opkvalificering. Mismatch på arbejdsmarkedet og løndannelse i 2020", Jens Sand Kirk, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 2014

Substitution – en løsning på rekrutteringsudfordringer i produktions-Danmark?

Temanummer: Dimittendledighed, mangel på arbejdskraft og substitution

Virksomhederne i en række kommuner i provinsen oplever store udfordringer med at skaffe kvalificeret arbejdskraft. Konsekvensen er nu, at de siger nej til ordrer eller udflytter opgaver til andre dele af Danmark – eller til udlandet. Inden da har virksomhederne ofte brugt alle værktøjerne i værktøjskassen for enten at tiltrække eller fastholde medarbejdere. Det er dyrt og tidskrævende. Kan substitution – som foreslået i dette temanummer – være en nøgle til at løse problemerne? Måske. Med afsæt i vores erfaring fra det lokale erhvervsliv i henholdsvis Esbjerg- og Skive-områderne argumenterer vi for, at substitutionsløsningen beror på flere forskellige dimensioner: Et ændret mindset hos virksomhederne løser ikke udfordringen alene. Det er mindst ligeså vigtigt, at de videregående uddannelser øger deres opmærksomhed omkring kandidaternes employability. Og at de højtuddannede vil udvise en højere grad af mobilitet – både fagligt og geografisk. Udflytningerne af statslige styrelser og uddannelsesinstitutioner til provinsen kan være et vigtigt led i den forbindelse.

Indledning

I en række provinsbyer udgør rekrutteringsudfordringer hos erhvervslivet den største vækstbarriere. Det gælder blandt andet for Skive og Esbjerg, som forfatterne til denne artikel repræsenterer. Udviklingen har stået på i en år-række og har kun kortvarigt været afbrudt af corona-krisen. Konsekvenserne af manglen på arbejdskraft begynder at vise sig i flere brancher. Virksomhederne må sige nej til ordrer eller udflytte produktionen til at andre områder i landet eller til udlandet. Dog først efter at de har spildt tusindvis af kroner på forgæves rekrutteringer eller bestræbelser på at fastholde eller efteruddanne deres medarbejdere.

I artiklen her vil vi belyse, om arbejdskraftsubstitution kan være en nøgle til at løse mangelproblemerne i Skive og Esbjerg. Artiklen er skrevet med afsæt i virksomhedernes perspektiv. Vi er imidlertid ikke blinde for, at en del af løsningen ligger hos virksomhederne selv og dermed i ændringer i den måde, de rekrutterer på. Men skal substitutionskabalens lykkes, kræver det, at flere ting kommer i spil. Herunder øget fokus på employability på de videregående uddannelser og en arbejdsstyrke, der også er villig til at være geografisk mobil – væk fra de store universitetsbyer og med retning mod ”produktions-Danmark”.

Politiske tiltag kan også bidrage. Udflytning af styrelser, som foretaget af den tidligere regering, og udflytning af uddannelser, som bestemt af den nuværende, er vigtige brikker. Det samme er lokale initiativer for at gøre provinsbyerne mere attraktive. I afslutningen af artiklen giver vi nogle eksempler på,



LARS FJALLAND
Direktør i
Business Skive



PETER HEGELUND
Erhvervskonsulent ved
Business Esbjerg

hvordan man i Esbjerg og Skive arbejder med at gøre provinsen til et mere attraktivt sted at studere, arbejde og bosætte sig.

Skive, Esbjerg og udfordringerne i produktions-Danmark

Skive Kommune har 45.000 indbyggere og dækker Skive-området ved Karup Ås udløb i Limfjorden og halvøen Salling. Selve Skive by er gammel og kan dateres helt tilbage til 1200-tallet. Den fik jernbane i 1864, og en række bryggerier og produktionsfabrikker skød op i forbindelse med industrialiseringen i årene herefter. Den dag i dag er Skive stadig en produktionsby. Erhvervsstrukturen er præget af mange SMV'er særligt inden for elektronikbranchen, bygge- og anlægssektoren. Disse to områder har en samlet beskæftigelsesprocent på omkring 36, hvilket svarer til ca. 5800 ud af egnens ca. 15.200 private arbejdspladser (Erhvervshus Midtjylland, 2020). Desuden har Skive Kommune i en årrække haft et særligt fokus på "det rene liv" og bæredygtighed. Skive blev udråbt som en af Danmarks Energibyer i 2008, og senest er Industrisymbiosen GreenLab Skive i 2021 blevet en national grøn erhvervs- og forskerpark med fokus på Power-to-X (produktion af brændstof via elektrolyse med grøn strøm), lagring af grøn energi mv. Byen er på den måde ved at udvikle sig til en væsentlig spiller i forhold til Danmarks bidrag til den grønne omstilling.

I Esbjerg kommune bor der 115.000 borgere. Byen har på 120 år udviklet sig fra tre huse på en strand til Danmarks femte største by. Byens udvikling er foregået over flere transitioner. Først var Esbjerg Danmarks største fiskerihavn og senere Danmarks største offshore olie- og gashavn. I dag er fiskerflåden næsten væk, og råstofindvindingen har fået en slutdato, der hedder 2050. Byen er på vej mod et nyt – og ligesom Skive – mere grønt erhvervseventyr i form af offshore vindindustri (opstilling, drift og vedligehold af havvindmøller og offshore energianlæg). Det erhvervsliv, der har leveret til olie- og gasindvindingen, har skabt næsten alle de nye forretningsområder inden for offshore vind-området, og det forventes, at de 10.000 beskæftigede med olie- og gasrelaterede erhverv fastholdes eller øges på et stigende havvindsmarked. Kommunen oplever derudover en stor interesse fra virksomheder, der vil investere i den grønne omstilling. Derudover er erhvervslivet kendetegnet ved mange produktionsvirksomheder i SMV-gruppen og virksomheder, der relaterer sig til Esbjerg havn, f.eks. import/eksport og transport. Knap 1000 arbejdspladser er desuden kommet til i forbindelse med, at Esbjerg i de senere år er blevet en styrelsesby.

Skive og Esbjerg har altså forskellige historiske traditioner, men som industribyer på forkant med den grønne omstilling i 2020'erne ligner de hinanden. Begge byer har desuden et højt beskæftigelsesniveau og ledighed under landsgennemsnittet. De ligner desværre også hinanden, når det kommer til demografiske problemer og udfordringer med mangel på arbejdskraft.

Begge kommuner er kendetegnet ved, at virksomhederne mangler arbejdskraft – både faglærte og personer med mellemlange og videregående uddan-

nelser. Mønstret hænger sammen med, at færre af lokalsamfundets unge tager en erhvervsuddannelse (i Esbjerg er udviklingen dog vendt efter mange års tilbagegang), og flere rejser væk til de store universitetsbyer for at uddanne sig. Under studierne slår de unge rod i storbyerne. De etablerer familie og netværk, og efter dimission er de svære at trække hjem igen. Dernæst er det karakteristisk, at de årgange, der i disse år trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet, især udgøres af faglærte.

I samarbejdet mellem kommunernes uddannelsesinstitutioner, erhvervsliv og offentlige myndigheder har tiltrækning, uddannelse og fastholdelse af unge allerhøjeste prioritet, da arbejdskraftressurser er *den* brændende platform i begge byer.

Substitution – en kabale med flere dimensioner

Som det fremgår, gør byerne og virksomhederne meget for at afhjælpe mangelproblemerne, og de vil gøre mere i de kommende år. Øget fleksibilitet på arbejdsmarkedet er altid en løsning, der trækkes op af hatten, men hvordan kan det gøres i praksis? Virksomhedernes evne og vilje til at søge bredere, når de rekrutterer, kan klart blive bedre, og virksomhedernes evne og vilje til at matche opgaver med kompetencer i stedet for formelle uddannelser kan også blive bedre. Da muligheden kom for at arbejde med øget fleksibilitet gennem ”substitutionsprojektet”, var vi i Skive og Esbjerg således ikke i tvivl om, at vi skulle med.

Substitutionspotentialer er nemlig stort i SMV-gruppen, men når det ikke sker i særlig stort omfang, hænger det sammen med flere ting, som vi vil uddybe i det følgende. Når SMV’er skal rekruttere en ny smed, teknisk tegner eller ingeniør, hører vi ofte, at de bare ønsker sig en magen til dem, de har i forvejen, eller hende, der lige er smuttet. Samtidig har de svært ved at se, hvad de vinder ved at ansætte en humanistisk eller samfundsvidenskabelig kandidat.

I SMV-segmentet – og særligt i virksomheder med op til 50-75 ansatte – har flertallet en lidt ”passiv” tilgang til højtuddannede og universiteterne. Holdningen mange steder er den, at ”de skal komme til os”. Det bunder i vanetænkning men simpelthen også i, at de ikke forstår, hvilken nytte eller værdiskabelse kandidaterne kan bidrage med.

Hvis de teoretiske muligheder ved arbejdskraftsubstitution skal realiseres, kræver det derfor også en ny indsats fra universiteterne, der kan bryde den fremmegørelse SMV’erne føler vis-a-vis universiteterne. Denne indsats kan beskrives under overskriften *employability*.

Employability

For os handler employability om, at virksomhederne og de unge kommer tættere på hinanden, *imens* de unge er under uddannelse. En tættere kontaktflade mellem virksomhederne og de studerende vil helt sikkert medvirke til at nedbryde fordomme og skabe bedre forståelse hos virksomhedslederne, i forhold til hvordan studerendes kompetencer kan bruges og skabe værdi.

Man kan sige, at alle virksomheder af sig selv burde opsøge de studerende, men i en travl hverdag er det ikke en opgave, der kan løftes af alle i SMV-gruppen. Langt fra. Vi oplever dog, at virksomhederne i dag er mere motiverede for at gøre sig interessante for de studerende end tidligere – måske som følge af de brandvarme temperaturer på arbejdsmarkedet.

Virksomhederne peger i den forbindelse selv på en række løsninger som:

- Bedre synliggørelse af udbudte uddannelser, og hvad er det for konkrete opgaver, som de studerende kan løse.
- Lettere adgang til at samarbejde med forskere og studerende.
- Mere tydelig adgang til universitet; altså hvor man skal gå hen, hvem man skal ringe eller skrive til, hvis man er interesseret i rekruttere nyuddannede.

De videregående uddannelsesinstitutioner bliver i stigende grad målt på dimittendernes ledighed og derved deres kandidaters evne til at komme i beskæftigelse hurtigt. I erhvervslivet hilses det velkomment, at universiteterne på den måde presses til at gøre mere ud af at forberede de studerende til det arbejdsmarked, de kommer ud i efter dimission. Lidt drillende kunne man spørge; hvilke andre virksomheder går ikke op i, om deres produkter bliver solgt? Og brugt optimalt?

Erhvervslivet deltager gerne i, hvordan man kan skabe indsats for bedre employability. Her er tale om en ægte win-win-situation. De videregående uddannelser har en bunden opgave (og god business case), og erhvervslivet er klar, da de ser det som den måske sidste mulighed for at gøre sig interessante og relevante for kommende medarbejdere. Løsningen er bl.a. øget erhvervssamarbejde. I forhold til SMV-gruppen er det vigtigt, at tilbuddet om øget erhvervssamarbejde kommer fra de videregående uddannelser. Den travle SMV har, som nævnt ovenfor, ikke kendskab eller overblik over uddannelsesinstitutionernes erhvervstilbud, organisering eller kontaktpersoner.

Mobilitet

I tillæg til nye former for rekruttering og employability er øget geografisk og faglig mobilitet en vigtig dimension i substitutionskabalens. Hvis ikke de unge er villige og parate til at flytte sig derhen, hvor de ledige job findes, kommer vi ingen vegne med en substitutionsdagsorden.

Den fysiske afstand mellem virksomhederne og uddannelsesinstitutionerne har selvfølgelig betydning for rekrutteringssituationen i Skive og Esbjerg. De

unge flytter væk for at tage en videregående uddannelse, finder kærester og stifter familie, imens de studerer, og dermed bliver de mindre flytbare efter endt uddannelse. Men måske handler den manglende fleksibilitet – fra de studerendes side – også om, at de i løbet af deres studieår tillærer sig, at det moderne og gode liv kun kan udfolde sig i storbyens kontorer og fortovscaféer.

Problemstillingerne er en del af debatten om ”Danmark i balance”. I den debat er der særligt to initiativer, som vi i Skive og Esbjerg ser med forventninger på. Dels er Danske Universiteter kommet med et udspil¹, der handler om at flytte kandidatstuderende tættere på virksomhederne i provinsen. Idéen om, at der arbejdes med fælles udviklingsprojekter, og at de studerende samtidig tilbydes bolig i lokalområdet, er mægtigt god.

Regeringen og en række partier i Folketinget har derudover lavet en politisk aftale om ”Flere og bedre uddannelsesmuligheder i hele Danmark”². Vi ser aftalen som et godt initiativ i arbejdet for et Danmark i bedre balance. Selvom der i Esbjerg og Skive allerede i dag er flere korte, mellemlange og lange videregående uddannelser, så oplever vi ikke, at den nuværende institutionsstruktur er optimal. Der mangler kandidater inden for fag som jura, medicin, psykologi, økonomi, innovation, forretningsudvikling og softwareudvikling, og det er alle kompetencer, som hver gang skal hentes ind udefra.

Flere uddannelser i provinsen skal endvidere bidrage til at skabe tættere kontakt mellem de unge og virksomhederne (employability), men også til at synliggøre, at det gode arbejds- og familieliv sagtens kan udfolde sig i Esbjerg, Skive eller i andre byer langt fra ”de fire store”.

Debatten omkring decentralisering af de videregående uddannelser har indtil videre handlet meget om kvalitet. Forskere har været fremme med udtalelser om, at de er bekymrede for forskningskvaliteten, hvis fagmiljøer spredes eller flyttes væk fra de store byer. I Esbjerg og Skive er vi også optagede af kvalitet. Der skal følge midler med, når man udflytter uddannelser eller forlægger dele af kandidatuddannelser til andre dele af landet. Når det er sagt, så mangler der i den grad nuancer i kvalitetsdebatten. God kvalitet i videregående uddannelser skal også vurderes ud fra parametre som erhvervssamarbejde, employability, frafald under uddannelser, livskvalitet under uddannelse, jobchancer og uddannelsernes bidrag til et Danmark, der hænger sammen.

Hvad kan provinsbyerne selv gøre?

Ovenfor har pilen peget på virksomhederne, universiteterne og de studerende. Men den peger også tilbage på provinskommunerne og de lokale erhvervsfremmeaktører. Vi kan selv gøre noget – og gør en hel del allerede – for at komme arbejdskraftmanglen til livs. Lad os give et par eksempler – også for at understrege viljen til samarbejde:

Skive Kommune har netop vedtaget kommunens nye vækststrategi³. Vækststrategien har fokus på en række nøje udvalgte tematikker, herunder arbejdskraft og kompetenceforsyning. Der afsættes ressourcer med henblik på at initiere, modne og drive projekter, der kan bidrage til at øge udbuddet og brugen af kvalificeret og højt specialiseret arbejdskraft. Det kan være projekter, der skal understøtte brobygning mellem ungdomsuddannelser, videregående uddannelser og egnens virksomheder, f.eks. ved skabelse af flere praktik-, studie- og traineepladser og dermed – forhåbentligt – også reelle ansættelser. Arbejdet tager sit afsæt i en række formaliserede samarbejdsaftaler, Skive Kommune har med bl.a. Aarhus Universitet, Aalborg Universitet og Danmarks Tekniske Universitet.

Et andet eksempel er ”KIS”-huset⁴ i Skive. KIS står for ”Karriere I Skive” og drives efter kommunal opstart nu af 34 lokale virksomheder. Det er et unikt tilbud om bolig og socialt fællesskab til personer, der i en kortere eller længere periode (3-12 måneder) er i praktik eller ansat ved en af Skiveegnens virksomheder.

Et tredje eksempel er Skives ”Partner Job-Match”. Det er svært nok at rekruttere specialister uden for de store byer, men måske kan det hjælpe nogle på vej, hvis man samtidig kan tilbyde vedkommendes partner et job. Det er netop målet for en task-force under Jobcenter Skive. Ordningen består blandt andet af database, hvor ca. 150 tilmeldte virksomheder kan finde konkrete oplysninger på højt specialiserede ansøgere til kommunen og deres partners kompetenceprofiler.

Rykker vi til Esbjerg findes også flere eksempler på kommunale eller lokale initiativer, der skal understøtte, at flere unge uddanner sig og orienterer sig mod det lokale erhvervsliv. Kommunen har blandt andet ansat en erhvervs-playmaker, som arbejder med brobygning fra grundskolerne til egnens virksomheder. Dette er et vigtigt element i den uddannelsesmæssige udviklingsrejse, idet det sætter fokus på de muligheder, der er for at gøre karriere på egnen. Ved siden af erhvervs-playmakeren har Esbjerg kommune fem fritidsjobkonsulenter med det formål at sikre, at flere unge har et fritidsjob.

For de ”unge voksne” findes også en række initiativer, der skal gøre Esbjerg til en mere attraktiv by at studere og arbejde i. Et af disse er et såkaldt mentorprogram. Her tilbydes unge, der mangler et år af en videregående uddannelse, en ung mentor med tilsvarende uddannelse ansat i en lokal virksomhed. Mentorforløbet strækker sig over ni måneder. Erfaringerne fra det første forløb er, at de unge studerende er glade for den konkrete karriere-vejledning, og de er især begejstrede for at få en ”voksen” samtalepartner, der kender den situation, de selv står i.

På Aalborg Universitets (AAU) campus i Esbjerg er der indført en decideret jobgaranti for kandidater fra deres ingeniørstudier. Dimittender, der passer til de opstillede kriterier, tilbydes seks måneders ordinært job i en relevant

virksomhed. Garantien er indgået i et samarbejde med AAU-Esbjerg, Esbjerg kommune og erhvervslivet repræsenteret af Business Esbjerg.

Og fra efteråret 2021 er der indført studieboligaranti for studerende, der vælger Esbjerg som uddannelsesby. Garantien er skabt i et samarbejde mellem byens fem boligforeninger, en stor privat udbyder af studieboliger og Esbjerg kommune.

Afrunding

Verden er i forandring og det med en hidtil uset hastighed. Danmark er rigt og velfungerende samfund, men fortsat vækst og udvikling hænger tæt sammen med, at vores virksomheder har adgang til arbejdskraft og kompetencer.

World Economic Forum beskrev i september 2017 følgende:

”Konkurrenceevne vil fremover afhænge mere af evnerne til at udvikle, tiltrække og fastholde talent, end af evnen til kapitalfremskaffelse.”⁵

Citatet passer i særlig grad på Danmark; viden og kompetencer er vores råstof. Vores samfunds evne til at uddanne tidssvarende og specialiserede kompetencer vil få afgørende betydning for vores velstand og fremtid. Og derfor er det vigtigt, at der eksisterer et stærkt og løbende samspil mellem erhvervslivet og uddannelsesinstitutionerne i Danmark – både med lokale, nationale og globale perspektiver.

I de senere år har vi oplevet, at udbuddet af kompetencer ikke i tilstrækkelig grad matcher virksomhedernes efterspørgsel. Der mangler tusindvis af faglærte og specialister på arbejdspladser rundt om i Danmark. Imens søger de unge i stigende grad mod universitetsbyerne og de lange videregående uddannelser.

Der findes forskellige greb, vi som samfund kan bruge for at sikre bedre match mellem udbud og efterspørgsel. Nogle er langsigtede, andre er mere kortsigtede. Et af de mere kortsigtede redskaber er substitution som skitseret i dette temanummer af Samfundsøkonomen.

Det kan lade sig gøre at erstatte én type arbejdskraft med en anden og mulighederne for, at flere akademikere kan finde fodfæste på arbejdsmarkedet i SMV'er er bestemt til stede.

Men der er flere forudsætninger, der skal være opfyldt, hvis det skal lykkes. Som vi har skitseret i artiklen, er særligt tre dimensioner vigtige. Arbejdsgivernes rekruttering er én dimension. En anden er øget fokus på employability i de videregående uddannelser, imens en tredje er en større grad af mobilitet.

De to sidste dimensioner kan hjælpes på vej af både landspolitiske initiativer, der flytter flere uddannelser ud i provinsen, og lokale initiativer for at gøre

provinsen til et mere attraktivt sted at studere og arbejde. Essentielt er vores budskab, at desto større berøring, der er mellem de studerende og virksomhederne, desto bedre er forudsætningerne for substitution. Derfor er vi som repræsentanter for erhvervslivet også klar til at bidrage til metodeudvikling, der kan øger chancerne for dette.

Noter

1. Se <https://dkuni.dk/uncategorized-da/universiteter-klar-med-model-for-flere-studerende-til-mindre-byer/>
2. Se <https://ufm.dk/lovstof/politiske-aftaler/aftale-om-flere-og-bedre-uddannelsesmuligheder-i-hele-danmark/politisk-aftale-om-rammerne-for-flere-og-bedre-uddannelsesmuligheder-i-hele-danmark.pdf>
3. Se www.vækst.skive.dk
4. Se <https://skive.dk/borger/bygge-bo-og-flytte/ny-pa-egnen-eller-interesseret-i-at-flytte-til/erhvervsliv-karriere-og-ivaerksaetteri/kis-huset/>
5. Se <https://finans.dk/okonomi/ECE9903324/world-economic-forum-far-vel-til-kapitalismen-og-goddag-til-talentismen/?ctxref=ext>

Nye veje for universiteternes employability-indsats

Temanummer: Dimittendledighed, mangel på arbejdskraft og substitution

De senere års stigende dimittendledighed har medført et skærpet fokus på employability på flere af landets universiteter. I snæver forstand defineres employability som evnen til at finde og fastholde beskæftigelse efter endt studium. Employability-indsatser udarbejdes i samspil mellem faglige miljøer og karriereenheder, men består typisk af en række ekstra-curriculære tilbud som f.eks. karrierevejledning, udvikling af relationelle og kommunikative kompetencer og øget selvbevidsthed i forhold til jobsøgning og digitale medier. Baseret på en kritisk gennemgang af forskningslitteraturen konstruerer artiklen et bredere employability-begreb, der også inkluderer mere generel viden om arbejdsmarkedet, herunder strukturelle forhold og kendskab til faldgruberne i akademisk arbejde. Dernæst slår artiklen til lyd for, at employability-indsatsen også integreres i studierne, f.eks. i ECTS-belagte moduler med fokus på arbejdsmarkedskendskab. Vi illustrerer, hvordan man kan implementere dette med et eksempel fra den seneste reform af kandidatuddannelsen i Politik & Administration på Aalborg Universitet.

Indledning

I de senere år er der kommet stigende politisk fokus på nyuddannede universitetskandidaters ledighed og overgang fra uddannelsessystemet til arbejdsmarkedet. Startskuddet var regeringens nedsættelse af det såkaldte ”kvalitetsudvalg” i 2013, der skulle sætte spot på *kvaliteten* og *relevansen* af de videregående uddannelser i Danmark. Med et voksende antal unge, der gennemfører en videregående uddannelse, var det ønsket at skabe overblik over undervisningsformer, jobchancer og sammenhængen – eller manglen på samme – mellem de studerendes læring og de kompetencer, samfundet har behov for (Udvalgte for Kvalitet og Relevans i de Videregående Uddannelser, 2015).

Udvalgsarbejdet mandede ud i en række policy-anbefalinger, der sidenhen er blevet fulgt op af flere politiske tiltag. Både i forhold til akkreditering og dimensionering af uddannelser er dimittendledighed blevet det centrale kriterie, og i 2017 gennemførtes en taxameterreform, der økonomisk straffer uddannelser med ”systematisk overledighed”. Uddannelses- og forskningsministeriet har tillige udviklet en webdatabase – uddannelseszoom.dk – der gør det muligt for kommende studerende at benchmarke forskellige uddannelser mod hinanden, bl.a. med henblik på at sammenligne ledighed efter endt studium¹. Relevansdagsordenen er således blevet institutionaliseret, og *relevans* forstås næsten entydigt i henhold til dimittendledighed, imens der ikke skeles til indholdet af den beskæftigelse, dimittenderne finder efter endt studium, endsige hvilke brancher eller sektorer, de havner i. Det er i den forstand sigende, at en række uddannelser er udfordret; ikke fordi deres dimittender



MADS PETER KLINDT
Ph.d. og lektor ved CARMA
(Center for Arbejds-
markedsforskning ved
Aalborg universitet)



CHRISTIAN FRIIS-NIELSEN
Kandidat i anvendt filosofi og
konsulent ved AAU Karriere



ANDRÉ BJØRN ØRUM
Kandidat i anvendt filosofi
og konsulent ved
AAU Karriere

ikke finder arbejde, men fordi de ikke gør det hurtigt nok sammenlignet med det landsdækkende gennemsnit.

Et af uddannelsesinstitutionernes svar på relevansdagsordenen er at satse på employability. Det ses f.eks. på Syddansk Universitet (SDU) og Aalborg Universitet (AAU). Employability er den enkelte dimittends evne til at finde, opnå og fastholde beskæftigelse efter endt uddannelse, og employability-indsatser sigter i den forstand på at øge de studerendes employability, så flere kommer i job hurtigere – uanset hvilken uddannelsesbaggrund de måtte have, hvilket job de finder, eller hvilke forhold der gør sig gældende på arbejdsmarkedet i øvrigt. Relevanskriteriet og uddannelsesinstitutionernes fokus på employability indkredser, at universiteterne og de studerende selv bærer broderparten af ansvaret for den succesfulde overgang fra uddannelse til job. I praksis ses det ved, at universiteterne via forskellige initiativer forsøger at præge de studerendes mindset i retning af arbejdsmarkedet, og man tilskynder, at flere samarbejder med erhvervslivet i løbet af studietiden. Derudover tilbydes vejledning og rådgivning omkring cv-opbygning, skrivning af ansøgninger, netværksdannelse og kurser – alt sammen meget lig den sparring, ledige får i beskæftigelsessystemet.

I artiklen her er formålet først at etablere en kritisk diskussion af employability-begrebet og dernæst at beskrive en konkret employability-indsats, der ikke blot fungerer som ledighedsforebyggende. Forfatterne er grundlæggende enige i, at udviklingen fra elite- til masseuniversiteter kombineret med et mere dynamisk og internationalt arbejdsmarked fordrer, at kandidaterne fra de videregående uddannelser tilføres en række generiske kompetencer (eller metakompetencer), der – i tillæg til deres fagspecifikke eller disciplinære kompetencer – vil stille dem bedre i forhold til at finde job andre steder end i de sektorer, der traditionelt har efterspurgt akademisk arbejdskraft; f.eks. i de små og mellemstore private virksomheder.

Men derudover hævder vi, at der er behov for et bredere employability-begreb end det, der er defineret af konkurrencestaten, og som først og fremmest anskuer universitetskandidaterne som en arbejdskraftresurse, der skal mobiliseres (Pedersen, 2011). Meningsfulde employability-indsatser på universiteterne må, netop fordi de er forankret på universitetet, tage afsæt i de humboldske idealer om forskningsbaseret undervisning og humanistisk dannelse (Madsen, 2009). På samme vis vil vi fastholde at se studerende i et *Zoon politicon*-perspektiv – altså som rationelt tænkende og handlende samfundsvæsener. Det implicerer en viden om arbejdsmarkedet, der er bredere, end hvordan man hurtigt finder et job. Kendskab til strukturelle forhold, interessemodsætninger og viden om arbejdsmarkedets faldgruber som stress og udbændthed kunne være vigtige fokusområder i det perspektiv. En meningsfuld employability-indsats må altså (også) være kritisk overfor employability-begrebet per se og synliggøre den kontekst, der er rammen for employability-indsatsen.

Efter den teoretiske diskussion viser vi, hvordan en indsats baseret på et dualistisk employability-begreb kan implementeres med afsæt i egne erfaringer fra kandidatuddannelsen i Politik & Administration på Aalborg Universitet. Dualismen ligger i, at indsatsen både tilsigter at udvikle employability-kompetencer såvel som en kritisk bevidsthed om den gældende mainstream-forståelse af employability. I sammenhæng med dette slår vi til lyd for, at employability-indsatser også integreres i uddannelsernes læringsmål og ikke kun skal bestå af ekstra-curriculære aktiviteter. Det fordrer (og beforder) et stærkere samarbejde mellem forskerne og det administrative personale, der arbejder med karrierevejledning og entreprenørskab på uddannelsesinstitutionerne. Artiklen runder af med en kort diskussion og konklusion.

Teoretiske perspektiver på employability

Et godt afsæt for en teoretisk diskussion af relevansdagsordenen og universiteternes employability-indsats findes i den angelsaksiske forskningslitteratur. Udviklingen fra elite- til masseuniversiteter, som er pågået i Danmark i 2010'erne, skete tidligere i USA, Australien og Storbritannien, og behovet for at træne mere generelle kompetencer målrettet den private sektor er blevet debatteret i disse lande siden før årtusindskiftet. Diskussionerne drejer sig på den ene side om, hvilke generiske kompetencer arbejdsgiverne i en moderne vidensøkonomi har brug for, og hvordan disse kan bygges ind i de videregående uddannelsers curriculum. På den anden side rejser de en række kritikpunkter af employability-diskursen og problematiserer legitimiteten ved en stærkere erhvervstilknytning på universiteterne, der jo stadig har den frie forskning som vigtigste *raison d'être*.

Employability i følge mainstream

Ifølge Brown et al. (2003) er employability-diskursen domineret af modernistisk og mainstream-økonomisk tænkning. I en modernistisk optik er det teknologien og globaliseringen, der forandrer samfundsøkonomien. Udviklingen betyder, at vareproduktion og traditionel fremstillingsindustri flages ud til lavindkomstlande, imens forskning, innovation og service bliver de centrale former for værdiskabelse i de avancerede vestlige økonomier. Vestens fortsatte vækst og velstand vil derfor i stigende grad afhænge af viden og talent og i mindre grad af råstoffer og fysisk kapital. Det ”nødvendige” politiske svar på udviklingen bliver at satse på lange teoretiske uddannelser (der dermed bliver masseuddannelser) og forskning kombineret med reformer, der generelt øger arbejdsudbuddet og skærper konkurrencen om de gode job og de skarpeste hjerner.

Bestræbelser for at øge universitetskandidaternes employability skal ses i lyset af ovenstående, da teoretisk viden og disciplinære kompetencer ikke kan stå alene i forhold til at sikre virksomhedernes konkurrenceevne. De er vigtige forudsætninger men kan kun bringes i spil i erhvervslivet, hvis de bliver kom-

bineret med personligt initiativ, *drive*, entreprenørskab og sociale færdigheder (ibid., s. 112).

Systematiske opremsninger af employability-kompetencer findes flere steder i litteraturen. Wickramasinghe & Perera (2010) nævner f.eks. problemløsning, evnen til at indgå i teamwork og læringskompetencer (altså evnen til at lære nyt), hvortil Jackson (2013) tilføjer kompetencer som evnen til at træffe beslutninger, mundtlig kommunikation og lederskab. Derudover kommer en række sociale færdigheder og psykologiske egenskaber som selvtillid, robusthed og stærk arbejdsetik, der kan være svære at flette ind i uddannelsernes læringsmål, og som på tilsvarende vis kan være vanskelige at tilegne sig i universitetets traditionelle kontekst.

Jævnfør ovenstående kan employability-kompetencer nærmest ses som en form for nødvendig overbygning til de videregående uddannelsers teoretiske viden og metodiske færdigheder. På universiteter i England og USA findes også eksempler på, at de bygges ind i uddannelsernes curriculum (se f.eks. Fallows & Steven, 2000). Det er nærliggende i forhold til en række samfundsvidenskabelige uddannelser, f.eks. erhvervsøkonomi, kommunikation eller sociologi, hvor menneskelig adfærd og signalgivning på markedet i forvejen er en del af genstandsfeltet. Men det falder mindre naturligt at integrere employability-læring på de tekniske såvel som nogle af de humanistiske områder, hvor den kommercielle diskurs for nogen kan virke fremmedgørende.

Selvom arbejdsmarkedet er blevet mere fleksible, og trygge livstidsansættelser hører fortiden tid, indeholder mainstream-diskursen dog grundlæggende et optimistisk syn på den brede videnarbejderklasse, der vokser frem med masseuniversiteterne. Med udviklingen følger nemlig en mere demokratisk form for kapitalisme, hvor medarbejdere har indflydelse på arbejdspladsen og via pensionsopsparinger får del i overskuddet. Dertil følger en mere meritokratisk tilgang til rekruttering mange steder, der gør det muligt for dygtige videnarbejdere at *bypasse* gammeldags hierarkier, indfri deres potentiale og nå til tops tidligt i deres karriere (nogle allerede i løbet af 30'erne) (Burton-Jones, 1999).

Employability i kritisk belysning

Kritikken af employability-diskursen handler om, at den er udtryk for neo-liberal ideologi og først og fremmest tjener stærke kapitalinteresser. Det nye fokus på employability flytter essentielt ansvaret for uddannelse, jobskabelse og velfærd fra staten og virksomhederne (samfundet) til den studerende selv (individet). Dermed legitimeres også en udvikling med deregulering, stigende ulighed og lavere sociale ydelser, der blot må accepteres som logiske følgevirkninger af transformationen hen imod en global grænseoverskridende kapitalisme (Brown et al. 2003).

Kritisk teori går endvidere i rette med antagelsen om, at den nye vidensøkonomi skaber et hidtil uset behov for højtuddannet arbejdskraft. Den viden-

baserede økonomi er et fatamorgana; snarere er der tale om en bevægelse fra industri- til servicessamfund, hvori en række jobpositioner forringes, i takt med at ansættelsesbeskyttelse, anciennitetsbaseret løn og medarbejderindflydelse indskrænkes. Mange veluddannede såkaldte videnarbejdere er reelt overkvalificerede – i hvert fald på papiret – i forhold til de opgaver, de løser. Imens er mange ansat på kortidskontrakter, får lave lønninger og har ringe indflydelse arbejdspladsen (det såkaldte *precariat*). Kun en afgrænset elite af videnarbejdere opnår trygge ansættelsesrammer (*the salariat*), imens en anden lille gruppes helt særlige og specialiserede kompetencer gør det muligt at udleve et godt og indbringende arbejdsliv via forskellige projektansættelser (de såkaldte *proficians*) (Standing, 2011).

Den stigende søgning mod de videregående uddannelser afspejler altså ikke en øget efterspørgsel efter højtuddannede, men er udtryk for uddannelsesinflation. Med udflagningen af fremstillingsindustrien skærpes kampen om de gode, men få jobs, og børn af faglærte og ufaglærte søger mod universiteterne ligesom deres jævnaldrende, der kommer fra en akademisk baggrund. Førstnævnte mangler dog i høj grad den kulturelle elites habitus, der ikke bare er en forudsætning for at af få foden indenfor i centraladministrationen eller i de multinationale virksomheders hovedkontorer, men også en væsentlig kapitalform i forhold til overhovedet at tilegne sig akademiske kompetencer. Universiteterne er altså i princippet åbne for alle, men for mange unge fra arbejderklassen bliver universitetet en studiemæssig ørkenvandring, der karrieremæssigt ender i en blindgyde (Prieur & Sestoft, 2006).

Employability-dagsordenen kan i dette scenarie tolkes som et politisk *blame game*, hvor ansvaret for en forfejlet uddannelsespolitik belejligt flyttes fra politikerne til de studerende, og – på samme vis – som en diskurs, der fratager virksomhederne et egentligt ansvar for udviklingen på arbejdsmarkedet og i stedet kaster uddannelsesinstitutionerne under bussen, hvis der opstår problemer med arbejdsløshed blandt nyuddannede. I samme ombæring får employability-indsatser skær af at være en *magic bullet*, der med et enkelt skud kan løse problemet. Logikken synes at være, at hvis bare universiteternes karrierefolk fortæller de studerende, at de skal være fleksible og åbne (dvs. parate til arbejde med noget helt andet end det, de har uddannet sig til), sænke deres forventninger til indholdet i det første job (parate til at acceptere midlertidige stillinger med lav løn) og skærpe deres sociale kompetencer (fremstå professionelle og positive), skal de nok finde noget at lave. *Problem solved!* (Harvey, 2000; 2001).

Tilgangen indeholder i imidlertid tre væsentlige problemstillinger. For det første er employability et rendyrket udbudsinstrument, der hverken forholder sig til eller tager højde for efterspørgselssiden af arbejdsmarkedet. Dimittendledighed kan skyldes lavkonjunktur, men i employability-perspektiv falder ansvaret tilbage på uddannelsesinstitutionen og dens kandidater. Faldgruben er, at beskæftigelse eller ledighed i den forbindelse bliver en indikator for ud-

dannelsesinstitutionens performance og – fejlagtigt – et udtryk for den enkelte uddannelses kvalitet eller mangel på samme.

Den næste problemstilling handler om, at employability-indsatser med fokus på cv-skrivning, netværk og sociale kompetencer kommer til at ligne en regulær beskæftigelsesindsats, som den, der foregår i jobcentre og a-kasser. Undervisningen er ofte en ekstra-curriculær aktivitet, der varetages af administrativt personale i et stramt format, hvor målet er at anspore den studerendes mindset i retning af arbejdsmarkedet og især det private erhvervsliv. Det humboldske universitet er i modsætning hertil karakteriseret ved, at undervisningen er forskningsbaseret og har sigte på almenmenneskelig og akademisk dannelse, imens selve forskningen er fri og (kan være) kritisk. Det moderne universitets *raison d'être* er således langt bredere end erhvervslivets kortsigtede behov, men dette kompromitteres, i takt med at employability-indsatser introduceres på de enkelte semestre. I værste fald efterlader det de studerende med en opfattelse af, at en stor del af den teoretiske viden og de metoder, de har tillært sig, er overflødige.

Den tredje problemstilling handler om selve definitionen af employability og den selvforståelse employability-diskursen kan indprente hos kandidatstuderende og dimittender. Hvor employability beskriver evnen til at finde og fastholde beskæftigelse efter endt uddannelse, siger begrebet reelt ikke noget om, hvorvidt den enkelte dimittend er *employable* – altså om de har de evner og kompetencer, der skal til for at bestride et job. I en periode med overudbud af akademisk arbejdskraft vil mange dygtige kandidater på trods af deres fine eksamen og ihærdige bestræbelser for at finde job opleve perioder med arbejdsløshed. De vil således stå i en paradoksal og utilfredsstillende situation, hvor de på den ene side har papir på, at de *besidder* en række kompetencer, imens de på den anden side vil føle, at de *mangler* kompetencer.

Employability på uddannelsen i Politik & Administration på Aalborg Universitet

I det følgende viser vi, hvordan ovenstående kritiske forståelse af relevansdagsordenen og den teoretiske diskussion af employability-begrebet har dannet rammen for employability-indsatsen og en række konkrete initiativer søsat på uddannelsen i Politik & Administration på Aalborg Universitet (AAU) i 2020 og 2021.

Uddannelsen i Politik & Administration har både en bachelor- og kandidatdel og er forankret på Institut for Politik og Samfund, tidligere Institut for Statskundskab. En lignende forvaltningsuddannelse findes på Roskilde Universitetscenter (RUC). Politik & Administration (cand.scient.adm.) på AAU og RUC minder på mange måder om statskundskabsuddannelserne (cand.scient.pol.) på Københavns Universitet (KU), Aarhus Universitet (AU) og Syddansk Universitet (SDU). De fem uddannelsers disciplinære omdrejningspunkter

er politik (dvs. valg, vælgeradfærd, politikdannelse, beslutningsprocesser og implementering) og offentlig administration, og alle vægter de kvalitative og kvantitative metoder samt redskabskompetencer i forhold til design og evaluering af offentlig politik højt.

De væsentligste indholdsmæssige forskelle er nok, at statskundskab på AU, KU og SDU vægter international politik en anelse højere end AAU og RUC, imens fokus på velfærdstaten og kommunernes implementering fylder mere hos sidstnævnte. Dertil kommer, at studierne på AAU og RUC optager væsentlig færre studerende, og begge følger de deres respektive universiteters tradition for gruppearbejde og problembaseret læring (den såkaldte PBL- eller PPL-model).

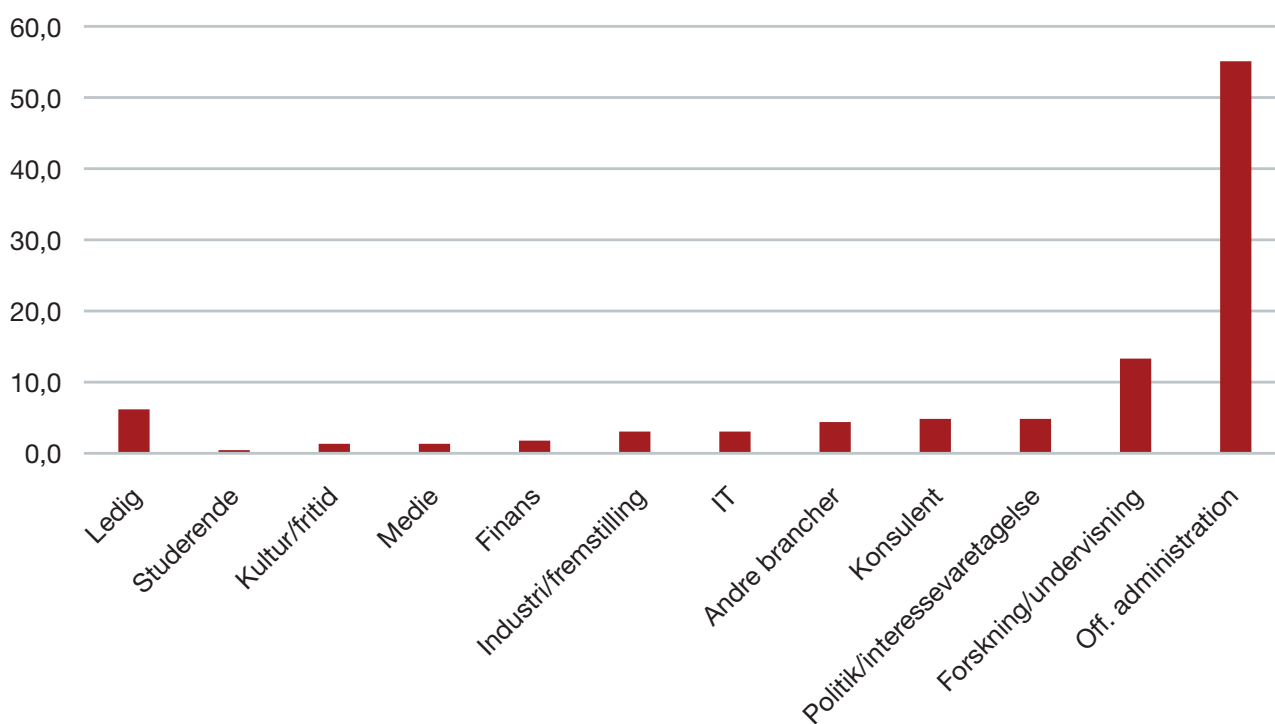
Opmærksomhed omkring employability opstod i uddannelsens studienævn i midten af 2010'erne; både som følge af stigende dimittendledighed, men også som respons på relevansdagsordenen, der satte sig igennem i forbindelse med AAU's institutionsakkreditering i perioden 2015-18. Studienævnet gennemførte blandt andet en større kortlægning af cand.scient.adm.-dimittendernes beskæftigelse og ledighed; en kortlægning, der var mere detaljeret end de formelle statistikker, der blev udarbejdet af universitetets kvalitetssystem og de data, som var tilgængelige på uddannelseszoom.dk.

Kortlægningen tog afsæt i seks dimissionsårgange (n=251) og belyste ikke blot ledighed, men også informationer om job og beskæftigelse. Data blev i de fleste tilfælde indhentet fra dimittendernes LinkedIn-profiler og valideret via googlesøgninger og/eller telefoninterviews. Vi fandt ud af, at nok havde uddannelsen en dimittendledighed, der lå lidt højere end landsgennemsnittet (ca. 18 procent af de nyuddannede var ledige), men over årene faldt niveauet (til mellem 0 og 7 procent for de øvrige fem årgange). Dernæst – og langt mere interessant – viste kortlægningen, at langt hovedparten af de beskæftigede cand.scient.adm.'ere arbejdede inden for brancher og sektorer, der kan siges at ligge i *relevant* forlængelse af uddannelsen.

Her anvendte vi altså et kvalitativt relevansbegreb frem for et kvantitativt. F.eks. arbejdede knap 60 procent med "offentlig administration" (heraf lidt mere end en tredjedel i centraladministrationen), ca. 15 procent arbejdede inden for "forskning og undervisning" (enten som ph.d.'ere, forskningsassistenter eller i forskningsstøttefunktioner), fem procent arbejdede med "politik og interessevaretagelse" (dvs. som folkevalgte politikere eller som ansatte i en interesseorganisation eller et politisk parti), og fem procent arbejdede i "konsulentbranchen". Endvidere fandt vi ud af, at de fleste af de cand.scient.adm.'ere, der var ansat i en atypisk eller utraditionel branche, alligevel havde arbejdsopgaver, der lå i fin forlængelse af uddannelsens fagdiscipliner. Det viste sig f.eks., at en cand.scient.adm.-dimittend fra 2014 ansat i en virksomhed, der producerer materialer til byggebranchen, blandt andet arbejder som lobbyist med henblik på at fremme virksomhedens interesser i forhold til ny lovgivning vedrørende bygge- og miljøstandarder. En anden kandidat, der er

ansat som mellemlider i en stor energikoncern, arbejder med at analysere og optimere arbejdsprocesser og trækker i den forbindelse på en række af de teorier om personaleledelse og motivation, som han fik med sig fra uddannelsen.

Figur 1: Procentvis ledighed og brancheopdelt beskæftigelse for cand.scient.adm'ere (årgang 2012-17)



Til slut kan nævnes, at kun ca. 37 procent arbejdede i det nordjyske. Langt hovedparten af cand.scient.adm'erne forlader altså den nordjyske geografi, og mange finder deres første job i Midtjylland eller i hovedstaden, hvilket er naturligt, da langt det største udbud af DJØF-stillinger findes her. Nogle få rejser til Norge, Grønland, Island eller Færøerne. I forbindelse med at cand.scient.adm'erne skal overgå fra uddannelsessystemet til arbejdsmarkedet, udviser de fleste altså høj grad af geografisk mobilitet, hvor de flytter sig fra én landsdel til en anden. Og dette kan muligvis bidrage til, at ledighedsperioden mellem uddannelse og første job bliver lidt længere end hos dimittender, der bliver færdige i eller omkring hovedstadsområdet.

Nyt modul med fokus på arbejdsmarkeds- og teknologiforståelse

Kortlægningen viste altså, at uddannelsen i Politik & Administration på AAU – til trods for en relativt høj dimittendledighed – er en relevant uddannelse, i den forstand at der er mange organisationer og virksomheder, hvor uddannelsens kompetencer er relevante og kan bringes i spil. Både i den offentlige og den private sektor.

Den employability-indsats, der sidenhen er blevet implementeret, tager i høj grad afsæt i omtalte kortlægning og bruges overfor nuværende studerende til

at illustrere cand.scient.adm.'ernes mange forskellige muligheder og karriereveje på arbejdsmarkedet. Dernæst er indsatsen baseret på den dualisme, der er gengivet i ovenstående review af mainstream-diskursen om employability og litteraturens kritik af denne. Ambitionen er at have en balance mellem det humboldske og det nyttefokuserede.

Omdrejningspunktet for de studerendes employability-læring er et nyt modul til 5 ECTS-point på kandidatuddannelsens 8. semester i "Arbejdsmarkeds- og teknologiforståelse" (ATF), som på den måde integrerer flere af de tidligere ekstra-curriculære tilbud i uddannelsens læringsmål. Integrationen har været vigtig af flere årsager. Den skulle de facto være en del af fagligheden i uddannelsen, og så mange studerende som muligt skulle understøttes i at opbygge employability-kompetencer under studiet. Vores egne erfaringer viser, at langt fra alle deltager, hvis aktiviteterne kun har karakter af ekstra-curriculære tilbud, der ligger udover eller ved siden af studier og projektarbejde.

Modulet består bl.a. af nogle små kurser med fokus på brug af sociale medier i forhold til praktikplads- og jobsøgning, udarbejdelse af cv og træning af mundtlig og skriftlig kommunikation som led i en overordnet ramme, der hedder *karrierelæring* (Thomsen, 2014). Idéen er altså, at for at udvikle employability, må du karrierelære; altså lære om karriere som noget, der udspiller sig som en proces, der er både personlig og kontekstuel. Det starter typisk med en granskning af spørgsmål som: "Hvad vil jeg gerne, og hvad kan jeg?", hvorefter fokus vendes mod den verden, der er uden for: "Hvilke muligheder har jeg, hvor kan jeg gøre noget med disse kompetencer, og hvordan kan jeg bedst muligt kommunikere, hvad jeg kan, så andre kan forstå det?" Disse tematikker går i øvrigt godt i spænd med den problembaserede læringsmodel, som muliggør og endda indbyder til samarbejde med omverden en og i mange tilfælde et praksisforløb på 9. semester.

Dernæst kommer et bredere fokus, der i princippet har hele arbejdsmarkedet som genstandsfelt. I tråd med Mason et al. (2009) sigter ATF-modulet altså på, at de studerende skal "*understand ... the world of work*" (ibid., s. 2). Undervisningen henter i den forbindelse begreber fra både makro-økonomien (f.eks. strukturproblemer på arbejdsmarkedet, human kapital m.fl.) og sociologien (herunder Guy Standings klassebegreber), og vi sætter fokus på nogle af de faldgruber, der desværre også eksisterer på det moderne arbejdsmarked, f.eks. prekære arbejdsvilkår, stress, udbrændthed og udfordringer i forhold til at balancere arbejds- og familieliv.

Kombinationen af de to dimensioner – karrierelæringen og den bredere arbejdsmarkedsforståelse – afspejler den dualistiske employability-forståelse og skaber en ramme, hvor undervisning i og om employability kan udfoldes i tråd med humboldske idealer. Det er i den forbindelse vigtigt at påpege, at undervisningsforløbet er tilrettelagt i et samarbejde mellem videnskabeligt personale på den ene side og medarbejdere fra universitetets karriereafdeling på den anden.

Konklusion

Stigende dimittendledighed har i de senere år medført øget fokus på employability på landets universiteter. Især på de uddannelser, der oplever, at de studerende har svært ved at finde job. Det skyldes i høj grad, at dimittendledighed er blevet institutionaliseret som vigtigt (hvis ikke det væsentligste) relevanskriterie i det uddannelsespolitiske system. Uddannelserne benchmarkes i dag flittigt i forhold til dimittendledighed, og ”systematisk overledighed” fører til dimensionering og fradrag i taxameterpengene. Employability-kompetencer er basalt set evnen til at kunne finde og fasthold beskæftigelse, og de fordrer en række personlige egenskaber og sociale kompetencer, som selvstændighed, samarbejdsevner, problemløsning, kommunikation, stærk arbejdsetik med flere.

Litteraturen om employability-indsatserne på de videregående uddannelser peger grundlæggende på to perspektiver. Det første perspektiv ser grundlæggende bevægelsen fra elite- til masseuniversiteter som en naturlig udvikling på vejen fra industri- til vidensamfund. En vigtig forudsætning for at kunne omsætte akademiske kompetencer til værdiskabelse i offentlige organisationer og private virksomheder er dog tilegnelse af de personlige kompetencer, hvoraf nogle er listet ovenfor. På den måde bliver employability en naturlig overbygning eller afrunding på en akademisk uddannelse.

Over for dette står en kritisk analyse, der mest af alt belyser employability som det politiske systems og virksomhedernes *blame avoidance* i forhold til problemer med mismatch og ledighed. Relevansdagsordenen og employability-diskursen signalerer, at det er dimittendernes og uddannelsesinstitutionernes ansvar, at de studerende finder job hurtigt; men diskursen handler også om at skærpe konkurrencen om de gode videnjob på arbejdsmarkedet for på den måde at fremavle bedre talenter uden at kompromittere konkurrenceevnen. I samme forbindelse beskyldes employability-indsatser for at udhule de humboldske idealer, som universitetet bygger på. Med deres fokus på cv-skrivning, selvpromovering og et mere erhvervsrettet mindset er der risiko for at hælde barnet – dvs. den humanistiske dannelse og den kritiske tænkning – ud med badevandet.

I artiklen har vi skitseret, hvordan en dualistisk employability-indsats, der trækker på begge forståelser af employability, er blevet implementeret på kandidatuddannelsen i Politik & Administration på Aalborg Universitet. De to umiddelbare modpoler behøver nemlig ikke modarbejde hinanden i hverken middel eller mål. Arbejdet med at understøtte de studerende i at finde frem til, hvad de gerne vil gøre med deres faglighed efter studierne, tilgodeser både en intellektuel almendannelse såvel som karrierelæring og – ultimativt – job-søgning.

”Læring for læringens skyld” og ”beskæftigelse for beskæftigelsens skyld” er i et employability-perspektiv et falsk modsætningspar. Job-perspektivet er med til at styrke den studerendes evne til at se en sammenhæng mellem det kerne-

faglige og den forskel, det kernefaglige kan gøre uden for universitetets mure, ligesom det ikke handler om, hvordan man finder et arbejde, men nærmere hvordan man begynder et godt arbejdsliv.

Som skrevet er indsatsen blevet til på baggrund af et langt og tæt parløb mellem forskningsmiljøet bag uddannelsen og universitetets karriereenhed. Om indsatsen bærer frugt i form af lavere dimittendledighed i de kommende år er endnu uvist. Konjunkturer og andre forhold, der påvirker efterspørgselssiden på arbejdsmarkedet, har naturligvis også betydning for dimittendernes muligheder for hurtigt at gå fra uddannelse til job. Og netop derfor vil en stærkere kobling til virksomhederne være et naturligt næste skridt i den fortsatte forbedring af indsatsen.

Noter

1. Se <https://www.ug.dk/vaerktoej/uddannelseszoom/>

Referencer

- Brown, P., Hesketh, A. and Williams, S. (2003) "Employability in a Knowledge-drive Economy" in *Journal of Education and Work*, 16:2, 107–126.
- Burton-Jones, A. (1999) *Knowledge Capitalism*, New York, NY: Oxford University Press.
- Fallows, S. and Steven, C. (2000) "Building employability into the higher education curriculum: a university-wide initiative" in *Education + Training*, 42(2), 75–82.
- Harvey, L. (2000) "New Realities: The Relationship between higher education and employment" in *Tertiary Education and Management*, 6, 3–17.
- Harvey, L. (2001) "Defining and measuring employability" in *Quality in Higher Education*, 7(2) 97–109.
- Jackson, D. (2013) "Business graduate employability – where are we going wrong?" in *Higher Education research and Development*, 32(5), 776–790.
- Madsen, M.O. (2009) *Universitetets død: Kritik af den nyliberale tendens*, København: Frydenlund.
- Mason, G., Williams, G. and Cranmer, S. (2009) "Employability skills initiatives in higher education: what effects do they have on graduate labour market outcomes?" in *Education Economics*, 17(1), 1–30.
- Pedersen, O.K. (2011) *Konkurrencestaten*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Prieur, A. og Sestoft, C. (2006) *Pierre Bourdieu – En introduction*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Sin, C. and Amaral, A. (2017) "Academics' and employers' perceptions about responsibilities for employability and initiatives towards its development" in *Higher Education*, 73, 97–111.
- Standing, G. (2011) *The Precariat: The New Dangerous Class*, London, UK: Bloomsbury Academic.
- Udvalg for Kvalitet og Relevans i de Videregående Uddannelser (2015) *Nye veje og høje mål: Kvalitetsudvalgets samlede forslag til reform af de videregående uddannelser*. <https://ufm.dk/publikationer/2015/nye-veje-og-hoje-mal>
- Thomsen, R. (2014). *Karrierekompetence og vejledning i et nordisk perspektiv – Karrierevalg og karrierelæring*. NVL & ELGPN concept note, Oslo: NVL
- Wickramasinghe, V. and Perera, L. (2010) "Graduates, university lecturers' and employers' perceptions towards employability skills" in *Education + Training*, 52:3, 226–244.

Jobgaranti-reform: Potentialer og udfordringer i en dansk kontekst

Temanummer: Dimittendledighed, mangel på arbejdskraft og substitution

Den vedvarende arbejdsløshed i vestlige økonomier siden 1970'erne har medført en løbende reformering af arbejdsmarkedene. Herhjemme har indfundet sig en udbredt forståelse af, at de eksisterende udbudsorienterede redskaber med vægt på bl.a. rådighedspligt, opkvalificering og økonomiske incitamenter ikke er tilstrækkelige, hvorfor der er behov for en ny type reformer – populært betegnet som "2. generationsreformer". International forskning har analyseret konsekvenserne af at bruge statsligt garanteret beskæftigelse som sikkerhedsnet på arbejdsmarkedet. Denne artikel introducerer jobgaranti-reformen i den danske fagdebat og belyser dens fordele og udfordringer i forhold til arbejdsløse dimittender og andre ledighedsgrupper.

Indledning

Fuld beskæftigelse har været en politisk målsætning i efterkrigstiden, men efter oliekriserne i 1970'erne har dansk økonomi kun kortvarigt nærmet sig en tilstand uden ufrivillig arbejdsløshed. I samme periode er der opstået en underklasse med svag tilknytning til arbejdsmarkedet (Olsen m.fl., 2021). Den vedvarende arbejdsløshed har sidenhen gjort arbejdsmarkedspolitikken til et centralt politisk område med løbende gentænkning og tilføjelse af nye lag til den eksisterende basis af regulering og aktiveringsredskaber. Den nuværende regering har med nedsættelsen af *Kommissionen for 2. generationsreformer* (FM, 2020) indvarslet en ny epoke i reformdagsordenen med fokus på tiltag, der øger beskæftigelsen uden at øge utryghed eller ulighed i samfundet. Ambitionen er at finde reformtiltag og værktøjer, som kan afhjælpe den høje ledighed blandt dimittender, unge og indvandrere samt opkvalificere ufaglærte personer uden at benytte negative incitamenter. Nogle af de samme udfordringer har medført, at der i udlandet er kommet større fokus på, hvordan arbejdsmarkedet kan forbedres gennem en jobgarantireform. Økonomen Pavlina Tcherneva (2020) har opnået stor opmærksomhed om sin bog *The Case for a Job Guarantee* baseret på mange års økonomiske studier (Wray m.fl., 2018; Mitchell, 1998; Mitchell og Mosler, 2002; Tcherneva, 2018; Wray, 1998). I Danmark har Klima- og Omstillingsrådet i foråret foreslået en grøn jobgaranti-reform (KOR, 2021).

Kernen i en JG-reform er oprettelsen af en ny personlig rettighed til beskæftigelse, som kan mobilisere den arbejdskraft, som virksomhederne ikke har behov for. JG'en fungerer derfor som en buffer, der udvider sig i recessioner og skrumper, når optimismen i erhvervslivet genindtræffer. Ved at tilbyde beskæftigelse til samfundets arbejdsløse kan samfundet undgå en række ska-



ASKER VOLDSGAARD

Ph.d.studerende ved University College London, Institute for Innovation and Public Purpose



ESBEN HØJMARK

Ph.d.-studerende, ansat ved STAR (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering) og tilknyttet CARMA (Center for Arbejdsmarkedsforskning ved Aalborg Universitet)

delige feedback-mekanismer, der kan føre til social deroute for personer, der rammes af arbejdsløshed. De skadelige konsekvenser ved arbejdsløshed er baggrunden for, at artikel 23 i FN's menneskerettighedserklæring fastslår, at "Enhver har ret til arbejde". I samme ånd tilsiger Danmarks Grundlov § 75 stk. 1, at: "Til fremme af almenvellet bør det tilstræbes, at enhver arbejdsduelig borger har mulighed for arbejde på vilkår, der betrykker hans tilværelse".

Den danske velfærdsstat og arbejdsmarkedspolitik er resultater af flere generationer af politisk innovation. Der har i de seneste 30 år været skiftende fokus på rådighedspligt, opkvalificering og økonomiske incitamenter. Alle disse elementer har haft deres tid og rolle, men efterladt spørgsmålet om, hvordan flere kommer med i det arbejdende fællesskab, herunder flere dimittender. Den politiske erkendelse af, at arbejdsløsheden bunder i "komplekse udfordringer, som tidligere reformer ikke i tilstrækkeligt omfang har været i stand til at tage hånd om" (FM, 2020), er derfor passende til situationen og indbyder til grundlæggende gentænkning af beskæftigelsespolitikken snarere end marginale justeringer.

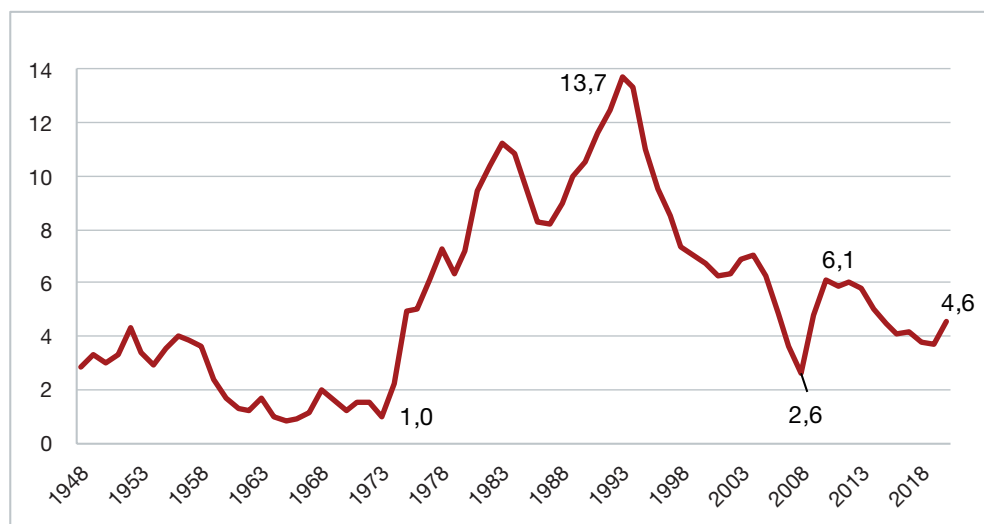
Artiklen gennemgår først relevant teori om arbejdsløshed og JG-reformers effekter. Teoriafsnittet efterfølges af en diskussion af implementeringshensyn i konteksten af det danske arbejdsmarked med særligt hensyn til dimittendledigheden.

Forståelser af arbejdsløshed

En dynamisk økonomi vil altid have en vis grad af arbejdsløshed som følge af bl.a. jobskifte og sæsonbeskæftigelse. Men som figur 1 viser, er bruttoarbejdsløshedsniveauet i Danmark blevet permanent højere end de 1-2%, den danske samfundsøkonomi opnåede fra 1960-1974. Siden er arbejdsløsheden kun kommet under 4% i forbindelse med boligboblen og det globale opsving, der brat blev afsluttet med finanskrisen i 2008. Selvom de personlige konsekvenser af arbejdsløsheden til dels er blevet afbødet af det relativt generøse understøttelsessystem (Renahy m.fl., 2018; Beckfield m.fl., 2015), er dansk økonomi gået glip af både det produktionsmæssige potentiale samt de positive personlige virkninger, som beskæftigelse medfører.

En yderligere kilde til bekymring for det danske arbejdsmarkeds sundhed er, at bruttoarbejdsløsheden ikke inkluderer personer, som ikke modtager offentlige ydelser samt personer, der ikke er vurderet jobparate eller i aktivering. Dermed overses en betydelig andel af de ca. 90.000 modtagere af offentlige ydelser, som er vurderet aktivitets- eller uddannelsesparate (Jobindsats.dk), samt af de op mod 160.000 personer uden kendt indkomstgrundlag, som er ufrivilligt arbejdsløse, men som ikke ønsker at modtage offentlige ydelser (Bjørsted, Jensen, og Damm, 2018). Endeligt udelades underbeskæftigede personer på ufrivillig deltid, som i følge Danmarks Statistik er mere end fordoblet fra 106.000 personer i 2015 til 222.000 personer i 2020.

Figur 1: Bruttoledige (inkl. aktiverede) i % af arbejdsstyrken



Kilde: Data for perioden 1947-2006 er fra Danmarks Statistiks ADAM databank, data perioden 2007-2020 er fra Statistikbanken (AULP01).

Hvor mange personlige og samfundsmæssige omkostninger kunne undgås ved at skabe et mere rummeligt og beskæftigende arbejdsmarked? Dette er i sagens natur en særdeles udfordrende beregning, der kræver forståelse for de sociale dynamiske effekter af beskæftigelse. Knud Aarup (2017) har beregnet samfundsomkostningerne til 130-185 mia. kr. eller ca. 7% af BNP. Heraf udgør ca. 2/3 omkostninger for de offentlige finanser, mens 1/3 består i tabt produktion. Hertil kommer de betydelige menneskelige og sundhedsmæssige følger, bl.a. i form af øget risiko for psykiske sygdomme, bl.a. angst og depression, hjertekarsygdomme og selvmord (SST, 2020; Brown m.fl., 2003; Reeves m.fl., 2015; Stuckler m.fl., 2017; Roelfs m.fl., 2011; Paul og Moser, 2009), samt makroøkonomiske hysteresis-effekter, hvor perioder med arbejdsløshed svækker økonomiens fremtidige økonomiske potentiale (J. Nielsen og Englund, 2021). Det sker bl.a. pga. ”varighedsafhængighed”, hvor arbejdsgivere anvender personers tid i arbejdsløshed til at sortere blandt jobansøgere, hvormed ulemper på arbejdsmarkedet forstærkes (Eriksson og Rooth, 2014).

Forståelserne af arbejdsløshed og omsætning til politik

Teoretisk har der været tre overordnede tilgange til at forstå arbejdsløsheden. Der har været den *keynesianske* tilgang om, at arbejdsløshed primært skyldes manglende efterspørgsel (Jespersen og Madsen, 2012; Lavoie, 2014). Der har været en *strukturalistisk* tilgang med fokus på et mismatch mellem udbud og efterspørgsel efter bestemte kvalifikationer (Berman, Bound og Machin, 1998; Card og DiNardo, 2002). Det kan også skyldes, at fagforeninger har presset lønniveauet over de mindst produktive personers produktivitet, hvorfor virksomheder ikke vil hyre dem. Endeligt har der været en *adfærdsmæssig* tilgang med fokus på økonomiske incitamenter for at tage et arbejde, baseret på en forståelse af mennesker som opportunistiske individer, der maksimerer egen nytte. I dette perspektiv skyldes arbejdsløshed, at den sociale beskyttelse er for

høj og/eller at beskætningen på arbejde er for høj, hvorfor arbejdsløse foretrækker ikke at finde beskæftigelse.

Alle tre teoretiske tilgange har gjort sig gældende i Danmark i varierende grad. Over tid er vægten dog flyttet fra den efterspørgselsorienterede, keynesianske tilgang til de udbudsorienterede, strukturalistiske og adfærdsmæssige tilgange med dertilhørende fokus på opkvalificering, rådighedsovervågning og økonomiske incitamenters til at være i beskæftigelse (Kolstrup, 2014). Larsen og Andersen (2009) finder, at paradigmeskiftet til et udbudsperspektiv på arbejdsløshed bl.a. skyldtes, at centrum-venstre-partier og fagbevægelsen fandt acceptable udbudsorienterede politikker, herunder aktivering og opkvalificering, at promovere imod højreorienterede partiers foretrukne incitamentsbaserede tiltag. Ove Kaj Pedersen (2019) beskriver, hvordan adfærdsperspektivets ”opportunistiske” menneskesyn og den afledte styringsideologi ”økonomisme” sidenhen er blevet det dominerende paradigme i dansk politik.

Det er dette fremherskende policy-paradigme (Hall, 1993), som nu er i en tilstand af *erkendt* krise blandt politikere (FM, 2020) og økonomer (Reformkommissionen, 2021) i mangel på bedre inklusion på arbejdsmarkedet. Det centrale spørgsmål er nu, i hvilket omfang policy-paradigmet skal udvides gennem nye udbudsside-tiltag, eller om vægten skal skifte til mere efterspørgselsorienterede tiltag. Aktuelt har regeringen foreslået at sænke dimittendsatsen yderligere og halvere gruppens dagpengeperiode til ét år og beror dermed fortsat på adfærdsforståelsen af ledigheden (FM, 2021).

Det rette policy-mix kræver dels en klar analyse af arbejdsløshedens årsager samt forventninger til effekterne af tiltagene i de to værktøjskasser. Hvis der er udpræget keynesiansk ledighed, kan udbudstiltag i bedste fald være makroøkonomisk nyttesløse ved at føre til udskiftning af beskæftigelsens sammensætning, men stadig skabe store personlige afsavn for personer som incentive-res til at tage jobs, som ikke er der. Som vinderen af den svenske centralbanks pris i økonomisk videnskab William Vickrey (1998: 1342, 1346) formulerede det metaforisk vha. selskabslegen stoledans:

In the face of a policy of maintaining a fixed NIARU [dvs. ”strukturel ledighed”], “workfare” efforts to retrain and assist welfare clients amount to assistance in the playing of a cruel game of musical chairs ... in which local agencies instruct their clients in the art of rapid sitting.

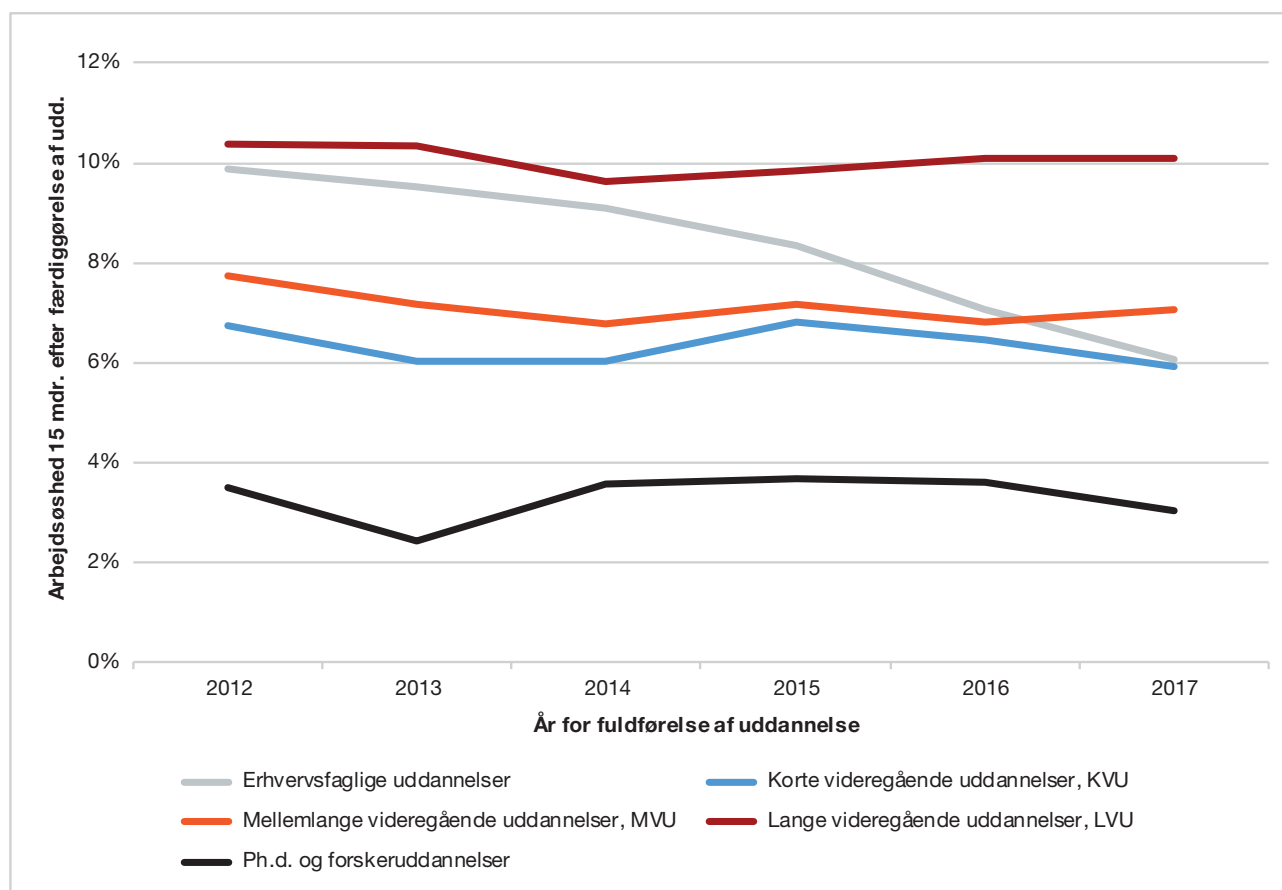
Kernen i argumentet er, at de udbudsorienterede arbejdsmarkedspolitiske redskaber, såsom træning og økonomiske incitamenters, måske flytter modtagerne fremad i arbejdsløshedskøen, men køens længde afkortes ikke. Den primære effekt er altså en omfordeling af arbejdsløsheden. Vickrey (1998: 1346) anbefaler i stedet at anvende et ”public works program” som farbar vej til at opnå de samfundsøkonomiske fordele ved ”real full employment”. Regeringen (2020) vurderede netop, at der i 2019 var højere faktisk beskæftigelse end den estimerede strukturelle beskæftigelse, hvilket taler for at øge arbejdsløshe-

den i økonomien pga. bekymring for inflation. Det bør derfor nøje overvejes, om eventuelle udbudsorienterede tiltag i den nye reformdagsorden blot bliver træning i at sætte sig hurtigere på stolene end andre i arbejdsmarkedets stoledans.

Forståelsen af dimittendledigheden

Strukturalistisk og adfærdsmæssig ledighedsforståelse har været dominerende i fortolkningen af dimittendledigheden, især hvad angår akademikere. Figur 2 viser, at særligt dimittendledigheden for erhvervsfaglige uddannelser er faldet i takt med den langsomme genopretning af beskæftigelsen i økonomien, mens der ikke har været klare tendenser til forbedring for de andre uddannelser. Det tyder derfor på, at de erhvervsfaglige dimittender har været hårdere ramt af keynesiansk ledighed, mens strukturer og adfærd fremstår som mere plausible årsager for de øvrige. Dette understøttes af, at der er store forskelle i dimittendledigheden for akademiske uddannelser (Akademikerne, 2021).

Figur 2: Dimittendledighed for uddannelsestyper 15 mdr. efter fuldførelse af uddannelse



Kilde: Danmarks Statistik (OVGAR10)

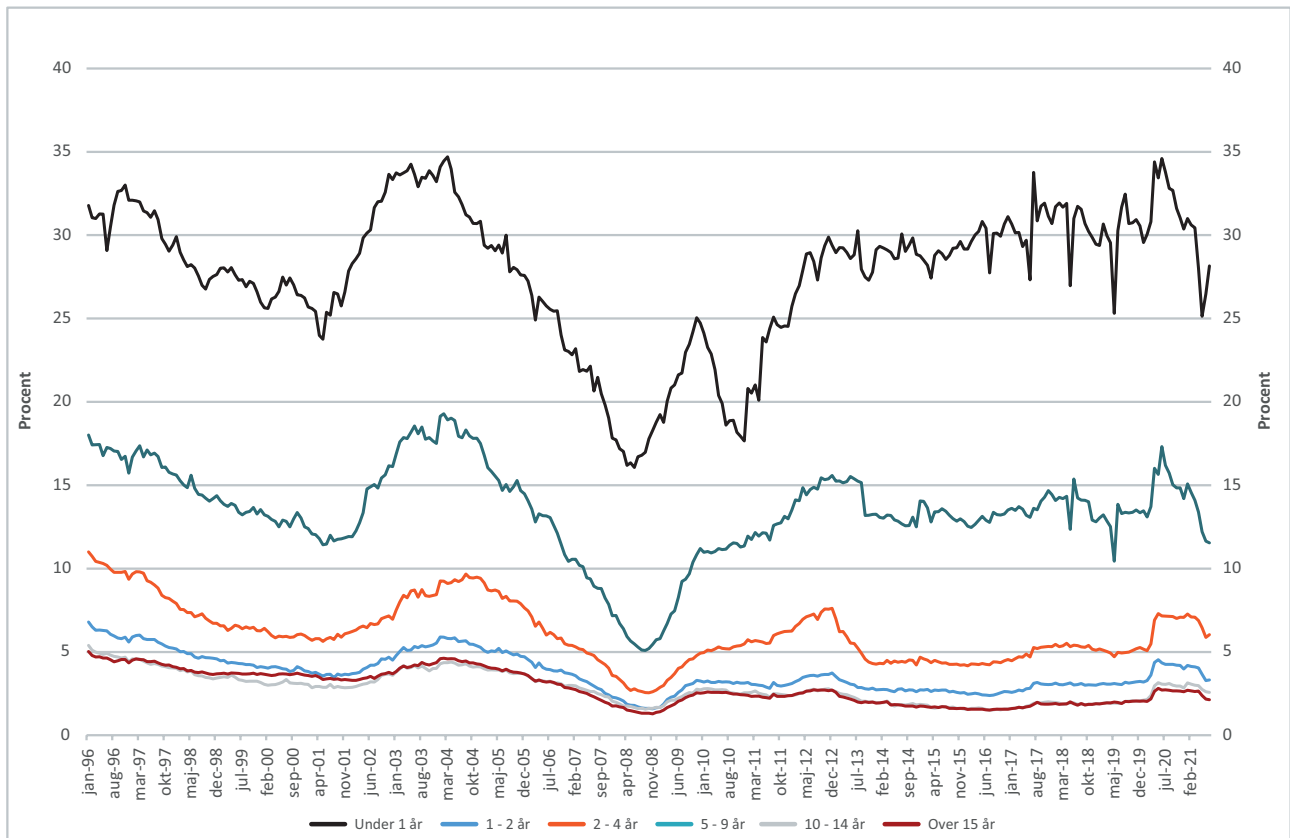
Med afsæt i ledighedsvariation for nyuddannede på tværs af uddannelser har Uddannelses- og Forskningsministeriet siden 2015 begrænset visse uddannelsers optag for at matche udbuddet til efterspørgslen, under betegnelsen

”dimensionering” (UFM: 2021; 2018). Man har også politisk anlagt en adfærdsmæssig fortolkning om, at den høje dimittendledighed skyldes, at dagpengeindkomsten tillader nyuddannede at være kræsne i deres første jobvalg. Dimittendsatsen blev derfor sænket i 2017 fra 82% til 71,5% af den maksimale dagpengesats. Figur 3 viser imidlertid, at de to tiltag ikke har haft en tydelig indvirkning på akademikernes dimittendledighed, omend dimensionering må forventes at have en forsinkelse på flere år mellem handling og effekt.

Dimittender fra de akademiske uddannelser kan dog tænkes være mere afhængige af, at arbejdsmarkedet krydser et tærskelniveau med mere udpræget mangel på arbejdskraft i det omfang bl.a. erfaring, netværk og demonstrering af evner er vigtigere kvaliteter relativt til mere praktiske jobtyper. Disse krav kan placere nyuddannede akademikere længere bagved i ledighedskøen og derfor udsætte, hvornår opsvinget inkluderer dem, bl.a. fordi at arbejdsgivere i den situation bliver mere kreative med at gøre brug af arbejdskraften til rådighed. Hypotesen om, at akademikere har særligt behov for at kunne dokumentere erfaring og evner stemmer overens med, at der i følge Rosholm og Svarer (2020) ”er en meget positiv effekt af offentlige løntilskud for personer med en videregående uddannelse” på deres beskæftigelsesgrad. Figur 3 viser endvidere, at akademikernes dimittendledighed faldt markant i 00’ernes højkonjunktur. Fra 2004-2008 faldt ledigheden blandt førsteårsdimittender fra ca. 35% til ca. 16%, mens ledigheden for andetårsdimittender faldt fra ca. 19% til 5%. Det skete i en kontekst af, at den generelle ledighed faldt til et lavere niveau end økonomien opnåede før corona-krisen (jf. figur 1), hvorfor det ikke kan udelukkes, at keynesiansk ledighed er en del af forklaringen.

Selv hvis der skulle være rum for øget beskæftigelse i kombination med pris- og lønstabilitet, vil den klassiske keynesianske politik med at øge den effektive efterspørgsel gennem øgede offentlige udgifter eller skattesænkninger nå sin inflationære grænse. Arbejdsløshed af den strukturalistiske form kan føre til højere lønninger og priser bredt i samfundet, hvis flaskehalse på arbejdsmarkedet f.eks. fører til store lønstigninger i overenskomsten på industriens område, som fordeler sig via det danske aftalesystem. Det er altså et grundvilkår i en kapitalistisk økonomi at have en betydelig ”buffer” af arbejdsløse til at holde priser og lønninger stabile. Spørgsmålet er, om samfundet er bedst tjent med at have denne uundgåelige buffer gående arbejdsløse med rådighedsmonitorering og periodevis aktivering, eller om mere permanente muligheder for social værdiskabelse bør skabes gennem offentlig institutionel innovation?

Figur 3: Akademikeres arbejdsløshed fordelt på kandidatalder



Note: Arbejdsløshed opgjort som sæsonkorrigeret bruttoledighed i fuldtidspersoner
 Kilde: Akademikerne (2021)

Jobgaranti-reformen

Her kommer jobgaranti-reformen (JG) ind i samtalen. En JG er en offentlig garanti om beskæftigelse til arbejdssøgende (Mitchell, 1998; Tcherneva, 2018; 2020; Wray, 1998). Det er et stående, frivilligt tilbud, som accepterer arbejdsløse og underbeskæftigede, som de er, og forsøger at matche deres kompetencer med de aktuelle behov i det pågældende lokale arbejdsmarked. En JG giver enhver arbejdsløs eller underbeskæftiget mulighed for at bidrage til sit lokalsamfund med sin arbejdskraft, indtil et bedre tilbud om ordinær beskæftigelse melder sig. For at undgå det spild, som er involveret i en arbejdsløs buffer, og risici for finansiell ustabilitet og inflation, som hører til klassisk keynesianske forsøg på at opnå fuld beskæftigelse, argumenterede økonomen Hyman Minsky (2008 [1986]: 343) for, at der vil være behov for en permanent "beskæftigelsesstrategi". Strategien bør skabe en "uendeligt elastisk efterspørgsel efter arbejdskraft ved en gulv- eller minimumsløn, som ikke afhænger af de lang- eller kortsigtede profitforventninger i erhvervslivet". Lønnen fastsættes gennem en politisk proces, der skal fastlægge, hvilken løn som er socialt inklusiv og afspejler den løn, som man som minimum bør få for at udføre arbejde i Danmark. Lønnen er i udgangspunktet nominelt fastlagt, men kan justeres over tid mhp. at tage højde for samfundets produktivitetsudvikling. Ansatte optjener ferie og pension, som andre lønmodtagere, omend genoptjening af

dagpenge med fordel kan udelukkes for at skabe fokus på arbejdet og skifte til ordinært arbejde snarere end igen at modtage dagpenge. KOR (2021) anviser tre mulige timelønssatser, der kunne danne udgangspunkt for politiske drøftelser og effektstudier. Den hhv. lave, mellem og høje sats på 85 kr., 103,5 kr. og 122 kr. har udgangspunkt i dagpengesatsen for dimittender uden børn og mindstebetalingen i industriens overenskomst samt gennemsnittet heraf som mellemsats.

En JG-tilgang til fuld beskæftigelse undgår inflation ved at hyre direkte fra arbejdsløshedskøen og omgår dermed det nuværende behov for en overophedet økonomi for at fjerne arbejdsløshedskøen en person ad gangen fra køens front. JG'en udvider dermed mulighedsrummet for de ledige ved at give en ny handlemulighed for personer, der evner og ønsker at arbejde. Der er i Danmark bred enighed om en ret-og-pligt-tilgang i arbejdsmarkedspolitikken. Det manglende tredje aspekt er *mulighed* for beskæftigelse.

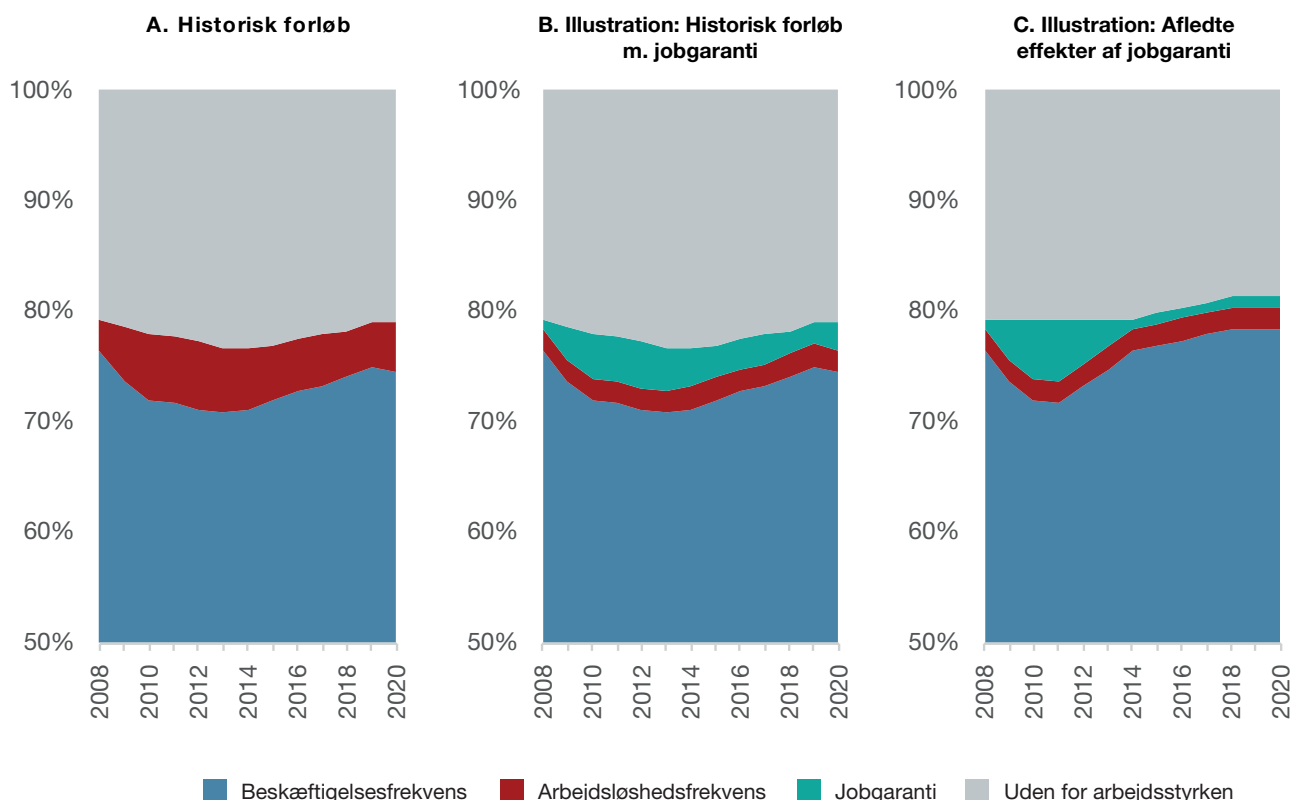
JG'en skal altså designes til ikke at konkurrere med den private sektor om arbejdskraft, men tage over hvor og når den private sektor afstår fra at hyre flere. Det er altså en *beskæftiget buffer*, der udvides automatisk, når den private beskæftigelse falder. JG-modellen er derfor også kaldt "buffer-stock employment model" (Mitchell, 1998) med inspiration fra buffer-beholdnings-programmer til stabilisering af udvalgte varemarkeder. JG-ordningen størrelse minimeres ved at sikre generelt høj beskæftigelse i økonomiens ordinære sektorer. Den offentlige sektor bør via finanspolitikken og andre offentlige budgetter hyre sin ønskede andel af arbejdsstyrken, lade den private sektor hyre dem, som den har brug for i sin profitdrevne produktion af varer og services, lade den civilsamfundssektoren hyre i forhold til sine midler og endeligt lade JG'en beskæftige resten, som ønsker beskæftigelse. JG-ordningen er altså en *arbejdsgiver af sidste ressource*, som skaber et beskæftigelses-baseret sikkerhedsnet og en stærkere *automatisk stabilisator* af efterspørgslen i økonomien. De nuværende overførselsindkomster er også makroøkonomisk stabiliserende, da de øges ved stigende arbejdsløshed, men det incitamentsorienterede reformprogram af arbejdsmarkedet har reduceret overførselsindkomsterne og derfor også den automatiske stabilisering.

En JG i Danmark vil altså mindske arbejdsløsheden modcyklisk ved at absorbere de personer, som den private sektor afskediger. Panel A i figur 4 viser, hvorledes finanskrisen og den efterfølgende efterspørgselskrise bevirkede, at arbejdsløsheden steg, og flere trådte ud af arbejdsmarkedet, bl.a. for at uddanne sig og for at overgå til ukendt forsørgelsesgrundlag. Den beskæftigede andel af befolkningen i arbejdsdygtig alder faldt fra 76,4% i 2008 til 70,7% i 2013. Panel B illustrerer, hvordan en JG-ordning kunne have forhindret stigningen i arbejdsløsheden gennem responsiv jobskabelse. Det antages, at en basis-ledighed på 2% fortsat ville være til stede, og at resten af de ledige ville indgå i JG-ordningen (4,2% af befolkningen i den arbejdsdygtige alder ville indgå i JG i 2010-2012, hvor ledigheden var størst). Panel A og B viser altså den umiddelbare forskel på at have en arbejdsløs og en beskæftiget buffer i ar-

bejdsmarkedspolitikken. Den beskæftigede buffer medfører, at det produktive potentiale ikke går til spilde pga. periodevist lave profitforventninger i den private sektor.

Men anvendelsen af en beskæftiget buffer kan også forventes at påvirke økonomiens dynamik. Panel C illustrerer, hvordan JG'en kan medføre både en efterspørgsels- og en udbudseffekt. Den øgede indtægt i økonomien fra JG-lønninger til personer med lavere overførselsindkomst eller personer med ukendt forsørgelsesgrundlag kan gennem multiplikatoreffekten øge den private sektors efterspørgsel efter arbejdskraft. Dermed reduceres størrelsen af JG-ordningen, i takt med at private virksomheder hyrer personer i JG-stillinger. På udbudssiden kan oprettelsen af JG-stillinger forhindre, at personer træder ud af arbejdsmarkedet og dermed er tydeligere til rådighed for fremtidig privat ansættelse. Herudover er der langsigtet udbudspotentiale for at hæve beskæftigelsesfrekvensen ved at begrænse hysterese-effekter ved tab af erhvervsevner og undgåelse af sociale og psykologiske problemer forbundet med arbejdsløshed, samt at udvikle erhvervsevner gennem strategiske jobmatch og kombinationer med opkvalificeringsforløb. Den private sektor kan dermed nyde godt af at have en mere attraktiv pulje af ansatte i JG'en at hyre fra end det nuværende mere passive udbud.

Figur 4: Historisk arbejdsmarkedstilknytning (% af 15-64-årige) og illustrerede effekter af jobgaranti



Kilde: Danmarks Statistik (AKU110a) og egne beregninger med illustrativt formål.

Note: Y-aksen er afskåret ved 50% for at øge fokus på konsekvenserne af den økonomiske krise. Panel A viser det historiske forløb for arbejdsmarkedstilknytningen for personer i alderen 15-64 år. Panel B viser det samme forløb, hvor en JG-ordning antages at skabe beskæftigelse for ledige personer ud over 2% i basis-ledighed. Panel C illustrerer, hvordan en JG-ordning dels kan øge efterspørgslen efter ordinær beskæftigelse, dels forhindre udtræden af arbejdsstyrken.

Implementeringshensyn

Forskere, som har studeret JG-lignende ordninger, anbefaler en række designprincipper til at sikre hensigtsmæssig integrering med de bredere institutioner, der påvirker arbejdsmarkedet (Tcherneva, 2018). Særligt afgørende er, at finansieringen primært skal være statslig eller føderal, eftersom lokale myndigheder ikke nyder samme økonomiske frihedsgrader til at føre mod-cyklisk økonomisk politik. Desuden anbefales det, at forvaltningen af JG'en forankres lokalt for at sikre en løbende tilpasning af jobskabelsen og relevante kombinationer med opkvalificeringsforløb ift. de lokale arbejdsmarkedsforhold.

Et vigtigt spørgsmål er, hvilke jobs som ledige i JG'en skal varetage? En JG kan designes til at hæve omsorgsniveauet for naturen, ældre, børn, udsatte, lokalsamfund og vedligehold af bygninger og anlæg. I den offentlige sektor kan JG'en bidrage med ekstra arbejdskraft til plejehjem, naturforvaltningen, undervisning, sundhedsvæsenet, kulturområdet mv. Arbejdskraften vil supplere og hæve niveauet af den offentlige service, men ikke blive den bærende kraft, da folk i JG kan skifte job med kort varsel. Kommunerne kan også benytte den ekstra arbejdskraft til opgaver og projekter, som ellers ikke ville blive prioriteret, f.eks. udbygning af og vedligehold af grønne områder i byerne. I en tidligere rapport er Klima- og Omstillingsrådet (KOR) kommet med en række bud på konkrete JG-stillinger (KOR, 2021a). Som KOR selv gør opmærksom på, kan det være svært at på forhånd at definere præcist, hvordan disse jobs skal skabes og udformes, da det afhænger af specifikke samspil mellem lokale behov, ledige kompetencer og eksisterende arbejdspladser. I det følgende vil vi derfor diskutere tre generelle udfordringer – opkvalificering, fortrængning og fastholdelse – for JG'en. Vi påstår ikke at have færdige løsninger på disse udfordringer. Diskussionen skal i stedet ses som inspiration til videre tænkning over, hvordan en JG vil kunne implementeres effektivt i en dansk kontekst. For at konkretisere diskussionen tager vi vores primære udgangspunkt i dimittend-ledige.

Opkvalificering gennem matching og kombinationsforløb

Dimittender i en JG må forventes ikke at kunne finde job, enten fordi deres kvalifikationer ikke efterspørges på nuværende tidspunkt, eller fordi de ikke formår at signalere deres kompetencer til arbejdsgiveren. For at JG'ens "beskæftigede buffer" kan forbedre det private arbejdsmarked, er det derfor vigtigt, at dimittenders kompetencer styrkes i retninger, der er relevante for fremtidig ordinær ansættelse, samt at deres færdigheder synliggøres. Det kan handle om, at dimittender skal afprøve deres kompetencer på nye områder og dermed omskoles til andre dele af arbejdsmarkedet med mangel på arbejdskraft. I andre tilfælde kan det handle om at holde sine kompetencer ved lige i et relevant arbejde, få konkret arbejds erfaring eller skabe netværk til mulige arbejdsgivere og dermed undgå de negative konsekvenser af ledighed.

I begge tilfælde synes det nødvendigt, at dimittender kommer ud i JG-stillinger, der til en vis grad matcher deres eksisterende kompetencer og uddannelsesniveau.

Studier viser, at meningsfulde jobs er vigtige for personers motivation, læring og generel trivsel (Wielenga-Meijer m.fl., 2010; Whittington m.fl., 2017). Mening handler bl.a. om, at personer kan identificere sig med jobbet, føler de bliver udfordret og får anvendt deres kompetencer eller oparbejdet nye, samt at deres arbejde gør en forskel for andre. Risikoen er dermed, at dimittender vil blive demotiverede og miste kompetencer, hvis de kommer ud i JG-stillinger, f.eks. vedligeholdelse af veje og parker, der er for langt fra deres nuværende færdigheder eller som virker meningsløse. Denne udfordring kendes allerede fra nyttejob-ordningen, hvor Hansen og Nielsen (2021) finder, at nyttejobs ofte mangler reelt indhold og mening for de ledige. Et for stort mismatch mellem dimittender og JG-stillinger kan samtidig sende et skævt signal til potentielle arbejdsgivere og risikere at fastholde dimittender i JG'en.

Spørgsmålet er derfor, om JG'en vil kunne skabe relevante stillinger for dimittender, og hvor disse job i så fald skal placeres?

I den offentlige sektor vil dimittender f.eks. kunne understøtte undervisningen på gymnasier, højskoler og folkeskoler som ekstra midlertidigt mandskab. Dimittender vil også kunne understøtte forskningen gennem indsamling af data eller afprøvning af teknologier i realistiske omgivelser (living labs). Samtidig vil den tredje sektor kunne være særlig relevant for dimittender, idet denne sektor dækker mange arbejdsområder og omfatter arbejdsopgaver af mere kompleks karakter (Hygum Espersen m.fl., 2020). Dimittender vil kunne ansættes i foreninger inden for forskellige områder såsom idræt, kultur, miljø, politik, uddannelse, boligområdet, socialområdet og sundhedsområdet og vil kunne deltage i arbejdsopgaver som f.eks. projektledelse, formidling, undervisning, kampagnearbejde, rådgivning, it-understøttelse og programmering, funding mv. Dette vil potentielt kunne styrke værdiskabelsen i den tredje sektor og orientere dimittender mod nye fagområder, der er relevante for arbejdsmarkedet.

En sådan løsning vil forudsætte et behov for en styrket dialog og samarbejde med lokalsamfundet og den tredje sektor i forhold til muligheden for at oprette relevante garanti-stillinger, der kan skabe værdi for lokalsamfundet. Det vil samtidig være nødvendigt at trække på og udbygge den erfaring, jobcentre allerede har opbygget ift. at matche ledige med eksisterende jobs.

I tillæg hertil vil andre aktører på beskæftigelsesområdet med fordel kunne inddrages i implementeringen og driften af JG'en. På regionalt plan vil de otte Regionale Arbejdsmarkedsråd (RAR) kunne bidrage til, at JG-stillingerne prioriteres på områder, hvor der regionalt mangler eller vil mangle arbejdskraft på mellemløbet sigt.

JG'en vil herudover skulle kunne kombineres med relevante uddannelsesmuligheder i de tilfælde, hvor den ledige mangler konkrete kompetencer med hensyn til vedkommendes plan for at finde ordinær ansættelse, der ikke kan oparbejdes ude i jobbet. Ledige i et JG-job vil skulle have mulighed for følge godkendte og tidsbegrænsede kurser, samtidig med at de beholder deres JG-løn og kan vende tilbage i job efter endt kursus. Jobcentrene vil i den forbindelse skulle varetage en rådgivende rolle ift. jobsøgning og karriererådgivning. Der vil ligeledes kunne eksperimenteres med at afsætte tid for personer i jobgaranti til rådgivning, jobsamtaler og uddannelse. Endelig kan jobcentret formidle prøveansættelser hos private arbejdsgivere, som mangler arbejdskraft, mens jobgaranti-stillingen sættes på pause.

Problemer med fortrængning?

Et anden central udfordring er, at personer i garantijobs ikke bør fortrænge ordinært ansatte. JG-stillinger skal bidrage med *merbeskæftigelse* frem for at erstatte ordinære arbejdspladser. I designet af JG'en er det derfor nødvendigt at balancere hensynet til fortrængning, uden at JG-stillingerne bliver overflødige og meningsløse for dimittender og andre ledige. Denne udfordring kendes også fra nyttejob-ordningen, hvor jobcentrene skal sikre, at nyttejobs er nyttige, men ikke så nyttige, at de "konkurrerer" med ordinære stillinger (Hansen og Nielsen, 2021; Nielsen og Hansen, 2021). At nyttejobs mangler indhold og mening, kan derfor hænge sammen med, at de ikke må erstatte ordinær arbejdskraft. Hvis JG'en ikke skal løbe ind i samme problemer, er det derfor nødvendigt at gentænke den offentlige jobskabelse. Det vil indebære at tænke mere bredt omkring mulige JG-stillinger og ikke kun afgrænse det til kommunalt regi. I en evaluering af nyttejob-ordningen finder Damvad (2015), at nyttejobs stort set kun etableres på kommunale arbejdspladser, hvorfor der er et stort potentiale i også at etablere nytteindsats på statslige og regionale arbejdspladser såvel som i foreninger, almennyttige organisationer o.l.

I forlængelse heraf er det ikke nødvendigvis jobbet *karakter*, der udgør et potentielt problem for fortrængning, men derimod implementeringens afledte konsekvenser for bemandingen på arbejdspladsen. Kernen er altså en styringsudfordring, hvor den rette implementering af JG'en derfor i princippet kan balancere begge hensyn. Der eksisterer allerede modeller i dansk lovgivning for, hvordan man kan sikre, at der ikke finder fortrængning sted. Ved oprettelse af nyttejob, seniorjobs og løntilskudsjobs skal det bl.a. sikres, at der sker en nettoudvidelse af antallet af ansatte på den pågældende arbejdsplads (merbeskæftigelseskravet). De Regionale Arbejdsmarkedsråd (RAR), hvor der bl.a. sidder repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter, har samtidig mulighed for at følge med i, hvordan virksomhedspraktik og løntilskud anvendes gennem det kvartalsvise oversigtssystem (KLV). I løntilskudsordningen er en tillids-/medarbejderrepræsentant med til at sikre regelefterlevelse. Samme regler vil kunne gælde for JG'en og styrkes med yderligere foranstaltninger om nødvendigt. Herudover skal JG-stillinger som nævnt målrettes den offentlige og tredje sektor, der ikke har et direkte profitmotiv og derfor mindre

incitament til at erstatte eksisterende arbejdskraft. I tilfælde hvor ledelsen af offentlige organisationer belønnes for at reducere virksomhedens udgifter, vil der skulle foretages ændringer i styringen, så besparelser gennem fortrængning vha. JG-ansatte ikke tilskyndes. Den løbende udskiftning af de ansatte i JG-stillinger sætter desuden en begrænsning for, hvor meget ledelsen kan bero sig på JG-ansatte til virksomhedens kerneopgaver.

Problemer med fastholdelse?

En effektiv JG forudsætter, at det private arbejdsmarked kan hyre direkte fra puljen af JG-ledige, og at der således er en fleksibel overgang fra JG-stillinger til ordinære ansættelser. Det handler dels om, at arbejdsgivere bliver opmærksomme på JG-ledige og finder deres kompetencer relevante, men også at ledige er villige til at bytte deres JG-stilling ud med en stilling på det ordinære arbejdsmarked. Erfaringer fra seniorjob-ordningen, hvor kommunen skal oprette stillinger på ordinære vilkår til seniorer, viser f.eks., at personer i seniorjob kun i et meget begrænset omfang søger efter et ordinært job, hvilket kan hænge sammen med, at der ikke stilles krav til en aktiv jobsøgning for personer ansat i seniorjob (DØR, 2013). Risikoen er hermed, at personer forbliver i seniorjob, indtil de få år efter har mulighed for at gå på efterløn.

Implementeringen af JG'en skal derfor sikre, at der eksisterer de rette incitamenter for ledige til at udskifte deres JG-job, når muligheden for et ordinært arbejde opstår. En mulighed er her at vende blikket mod selvsamme seniorjobordning, der stiller krav om, at personer skal tage imod et rimeligt tilbud om ordinært arbejde, hvis de får det tilbudt af jobcenteret. Et lignende og evt. skærpet krav vil kunne gælde for personer i JG. Herudover vil mange af de ledige i JG'en, herunder dimittender, være i begyndelsen af deres arbejdsliv, hvorfor deres motivation for et ordinært arbejdsliv og evt. karriere må forventes at være større end seniorer, der står over for at gå på efterløn.

Et andet greb fra den adfærdsmæssige værktøjskasse er at skabe en større økonomisk gevinst ved at skifte fra JG til ordinært arbejde. Som nævnt bør lønnen i JG være politisk bestemt ud fra sociale og normative hensyn. Dette udelukker dog ikke, at JG'en kan suppleres med en lavere lønsats for dimittender eller unge uden kompetencegivende uddannelse, hvilket kan give dem et større incitament til at opsøge det private arbejdsmarked og uddannelsessystemet. Lønniveauet vil dog skulle afvejes ift. de sociale og normative hensyn samt risikoen for at få dårligere jobmatches på det ordinære arbejdsmarked.

Konklusion

I denne artikel har vi redegjort for teorien bag en jobgaranti-reform (JG) af det danske arbejdsmarked. Vi har identificeret, at de nuværende arbejdsmarkedsinstitutioner i høj grad er baseret på udbudstiltag så som rådigheds- overvågning, aktivering, opkvalificering og økonomisk incitamentsstyring. Denne model har imidlertid ikke vist sig tilstrækkeligt velegnet til at skabe

et inklusivt arbejdsmarked, der minimerer ulige beskæftigelsesmønstre, bl.a. for dimittender, og bistår en tilbagevenden til tidligere tiders lave ledighed. En JG er en efterspørgselsorienteret ordning, der hyrer arbejdsløse direkte fra arbejdsløshedskøen og derved muliggør social værdiskabelse, indtil den private sektor får behov for mere arbejdskraft. Herved undgås en række af de negative sociale og personlige konsekvenser, som arbejdsløshed medfører, og som skaber udgiftspres i andre dele af den offentlige sektor. JG-ordningen kan også styrke de automatiske stabilisatorer i dansk økonomi, hvilket havde bidraget til hurtigere at øge den private beskæftigelse efter finanskrisen. Ordningen kan også medføre ønskede udbudssideeffekter ved at bevare og udvikle arbejdsløses erhvervsevner gennem strategisk jobskabelse og kombinationsforløb med opkvalificeringstiltag. JG kan forventes at gavne dimittender ved hurtigt at give dem mulighed for at danne erfaringer og netværk efter studiet, samt en mulighed for at demonstrere deres erhvervsevner. Det vil dog kræve en nytænkning både i dybden og bredden af jobskabelsen i nyttejobordningen, så der både skabes nye typer af stillinger, samt stillinger i staten, regioner og civilsamfundsorganisationer. Design af implementeringen er dog afgørende for at skabe opkvalificering og undgå fortrængning og uhensigtsmæssig fastholdelse i JG.

Artiklen har dermed bidraget til at udvide den danske forskningsmæssige debat om indretningen af arbejdsmarkedet. Der har i 2010'erne været stigende fokus på at fremme jobrettede aktiveringsforløb for at få flere i varig beskæftigelse. I samspil med den nye dagsorden for 2. generationsreformer kan dette reformprogram kulminere i en gentænkning af arbejdsmarkedspolitikken, der fokuserer på at skabe beskæftigelse af ufrivilligt arbejdsløse *først*. Gennem en "place then train"-tilgang skabes et mere rummeligt arbejdsmarked, hvor uddannelse ikke er en påkrævet adgangsbillet til et arbejdsmarked, som muligvis ikke engang efterspørger mere arbejdskraft.

Litteratur

- Akademikerne. 2021. "Ledighedsstatistik Juli 2021". <https://www.akademikerne.dk/ledighedsstatistik-juli-2021/>.
- Beckfield, J., C. Bamba, T. Eikemo, T. Huijts, C. McNamara, og C. Wendt. 2015. "An institutional theory of welfare state effects on the distribution of population health". *Social theory and health*. 13 (3-4): 227-44. <https://doi.org/10.1057/sth.2015.19>.
- Berman, Eli, John Bound, og Stephen Machin. 1998. "Implications of Skill-Biased Technological Change: International Evidence*". *The Quarterly Journal of Economics* 113 (4): 1245-79. <https://doi.org/10.1162/003355398555892>.
- Bjørsted, Erik, Troels Lund Jensen, og Emilie Agner Damm. 2018. "160.000 personer er ikke i job eller uddannelse og får ikke understøttelse | Arbejderbevægelsens Erhvervsråd". AE-Rådet. <https://www.ae.dk/analyse/2018-09-160000-personer-er-ikke-i-job-eller-uddannelse-og-faar-ikke-understoettelse>.
- Brown, David W., Lina S. Balluz, Earl S. Ford, Wayne H. Giles, Tara W. Strine, David G. Moriarty, Janet B. Croft, og Ali H. Mokdad. 2003. "Associations between Short- and Long-Term Unemployment and Frequent Mental Distress among a National Sample of Men and Women". *Journal of Occupational and Environmental Medicine* 45 (11): 1159-66. <https://doi.org/10.1097/01.jom.0000094994.09655.0f>.
- Card, David, og John E. DiNardo. 2002. "Skill-Biased Technological Change and Rising Wage Inequality: Some Problems and Puzzles". *Journal of Labor Economics* 20 (4): 733-83. <https://doi.org/10.1086/342055>.
- Damvad. 2015. "Kvalitativ evaluering af nytteindsats".

- Dansk Energi. 2020. "Beskæftigelses- effekter af investeringerne i den grønne omstilling". https://www.danskenergi.dk/sites/danskenergi.dk/files/media/dokumenter/2020-11/Arbejdskraftanalyse_Beskaeftigelseseffekter-af-investeringerne-i-den-groenne-omstilling.pdf.
- De Økonomiske Råd. 2013. "Er seniorjob en hensigtsmæssig velfærdsordning?"; 2013. <https://dors.dk/ovrigt-publikationer/kronikker-artikler/seniorjob-hensigtsmaessig-velfaerdsordning>.
- Eriksson, Stefan, og Dan-Olof Rooth. 2014. "Do Employers Use Unemployment as a Sorting Criterion When Hiring? Evidence from a Field Experiment". *American Economic Review* 104 (3): 1014–39. <https://doi.org/10.1257/aer.104.3.1014>.
- FM. 2020. "Ny Kommission skal sætte fremtidens reformkurs". 21. oktober 2020. <https://fm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2020/oktober/ny-kommission-skal-saette-fremtidens-reformkurs/>.
- . 2021. "Danmark kan mere I – Flere i arbejde. Danmark skal være rigere, grønnere og dygtigere." Finansministeriet. 7. september 2021. <https://fm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2021/september/danmark-kan-mere-i/>.
- Hall, P. 1993. "Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain". *Comparative Politics* 25 (3): 275–96. <https://doi.org/10.2307/422246>.
- Hansen, Lasse Schmidt, og Mathias Herup Nielsen. 2021. "Working Less, Not More in a Workfare Programme: Group Solidarity, Informal Norms and Alternative Value Systems Amongst Activated Participants". *Journal of Social Policy*, april, 1–17. <https://doi.org/10.1017/S0047279421000301>.
- Hygum Espersen, Helle, Torben Fridberg, Asger Graa Andreasen, og Niels Westermann Brændgaard. 2020. "Frivillighedsundersøgelsen 2020". <https://www.vive.dk/da/udgivelser/frivillighedsundersogelsen-2020-16186/>.
- Jespersen, Jesper, og Mogens Ove Madsen. 2012. *Keynes's General Theory for Today: Contemporary Perspectives*. Edward Elgar Publishing.
- Jobindsats.dk. u.å. Set 9. august 2021. <https://www.jobindsats.dk/jobindsats/>.
- Kolstrup, Søren. 2014. *Den danske velfærdsmodel 1891-2011: sporskifter, motiver, drivkræfter*. 1. udgave. Frederiksberg: Frydenlund.
- KOR. 2021. "Grøn Jobgaranti i Danmark – forslag til en retfærdig økonomisk omstilling mod et bæredygtigt samfund". https://www.klimaogomstillingsraadet.dk/wp-content/uploads/2021/03/groen-jobgaranti_KOR_marts-2021.pdf.
- Larsen, Christian Albrekt, og Jørgen Goul Andersen. 2009. "How New Economic Ideas Changed the Danish Welfare State: The Case of Neoliberal Ideas and Highly Organized Social Democratic Interests". *Governance* 22 (2): 239–61. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01434.x>.
- Lavoie, Marc. 2014. *Post-Keynesian Economics: New Foundations*. Edward Elgar Publishing.
- Minsky, Hyman P. 2008. *Stabilizing an Unstable Economy*. Neuauf. New York, [NY]: McGraw-Hill.
- Mitchell, William F. 1998. "The Buffer Stock Employment Model and the NAIRU: The Path to Full Employment". *Journal of Economic Issues* 32 (2): 547–55. <https://doi.org/10.1080/00213624.1998.11506063>.
- Mitchell, William F., og Warren B Mosler. 2002. "Fiscal Policy and the Job Guarantee". *Australian Journal of Labour Economics* 5 (2): 17.
- Nielsen, Jon, og Freja Englund. 2021. "Coronakrisen kan sænke beskæftigelsen i mange år". Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. <https://www.ae.dk/analyse/2021-01-coronakrisen-kan-saenke-beskaeftigelsen-i-mange-aar>.
- Nielsen, Mathias Herup, og Lasse Schmidt Hansen. 2021. "Adjunkt og ph.d.-studerende: Nyttejobs til flygtninge og indvandrere er i den grad urealistisk". *Politiken*, 24. februar 2021. <https://politiken.dk/debat/debatindlaeg/art8108491/Adjunkt-og-ph.d.-studerende-Nyttejobs-til-flygtninge-og-indvandrere-er-i-den-grad-urealistisk>.
- Olsen, Lars, Sune Caspersen, Jørgen Goul Andersen, Lars Andersen, og Niels Ploug. 2021. *Rige børn leger bedst: et portræt af det danske klassesamfund*. 1. udgave, 1. oplag. København K: Gyldendal.
- Paul, Karsten I., og Klaus Moser. 2009. "Unemployment Impairs Mental Health: Meta-Analyses". *Journal of Vocational Behavior* 74 (3): 264–82. <https://doi.org/10.1016/j.jvb.2009.01.001>.
- Pedersen, Ove Kaj. 2019. *Reaktionens tid: konkurrencestaten mellem reaktion og reform*. 1. udgave. København: Informations Forlag.
- Reeves, Aaron, Martin McKee, David Gunnell, Shu-Sen Chang, Sanjay Basu, Benjamin Barr, og David Stuckler. 2015. "Economic Shocks, Resilience, and Male Suicides in the Great Recession: Cross-National Analysis of 20 EU Countries". *European Journal of Public Health* 25 (3): 404–9. <https://doi.org/10.1093/eurpub/cku168>.
- Reformkommissionen. 2021. "Erkendt, forsøgt løst, uløst". <https://fm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2021/maj/reformkommissionen-offentliggør-sin-første-afrapportering-erkendt-forsøgt-loest-uloest/>.
- Regeringen. 2020. "DK2025 – en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi". Finansministeriet. <https://fm.dk/udgivelser/2020/august/dk2025-en-groen-retfaerdig-og-ansvarlig-genopretning-af-dansk-oekonomi/>.
- Renahy, Emilie, Christiane Mitchell, Agnes Molnar, Carles Muntaner, Edwin Ng, Fariyah Ali, og Patricia O'Campo. 2018. "Connections between unemployment insurance, poverty and health: a systematic review". *European Journal of Public Health* 28 (2): 269–75. <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckx235>.
- Roelfs, David J., Eran Shor, Karina W. Davidson, og Joseph E. Schwartz. 2011. "Losing Life and Livelihood: A Systematic Review and Meta-Analysis of Unemployment and All-Cause Mortality". *Social Science & Medicine*

- (1982) 72 (6): 840–54. <https://doi.org/10.1016/j.socsci-med.2011.01.005>.
- Rosholm, Michael, og Michael Svarer. 2020. "Evaluering af offentlige løntilskudsjob til ledige". Beskæftigelsesministeriet. <https://bm.dk/media/17562/evaluering-af-offentlige-loentilskud-til-ledige.pdf>.
- SST. 2020. "Social ulighed i sundhed og sygdom. Udviklingen i Danmark i perioden 2010 – 2017". Sundhedsstyrelsen. <https://www.sst.dk/-/media/Udgivelser/2020/Ulighed-i-sundhed/Social-ulighed-i-sundhed-og-sygdom-tilgaengelig.ashx>.
- Stuckler, David, Aaron Reeves, Rachel Loopstra, Marina Karanikolos, og Martin McKee. 2017. "Austerity and Health: The Impact in the UK and Europe". *European Journal of Public Health* 27 (suppl_4): 18–21. <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckx167>.
- Tcherneva, Pavlina R. 2018. "The Job Guarantee: Design, Jobs, and Implementation". *Levy Economics Institute, Working Paper*, 902. <http://www.levyinstitute.org/publications/the-job-guarantee-design-jobs-and-implementation>.
- . 2020. *The Case for a Job Guarantee*. 1st Edition. Polity.
- UFM. 2018. "Evalueringen af den ledighedsbaserede dimensionering". Uddannelses- og Forskningsministeriet. <https://ufm.dk/publikationer/2018/filer/evaluering-rapport.pdf>.
- . 2021. "Den ledighedsbaserede dimensionering – Uddannelses- og Forskningsministeriet". 19. april 2021. <https://ufm.dk/uddannelse/videregaende-uddannelse/dimensionering/ledighedsbaseret-dimensionering>.
- Vickrey, William. 1998. "Fifteen Fatal Fallacies of Financial Fundamentalism: A Disquisition on Demand-Side Economics". *Proceedings of the National Academy of Sciences* 95 (3): 1340–47. <https://doi.org/10.1073/pnas.95.3.1340>.
- Væksthuset og Rambøll. 2017. "Fra udsat til ansat – set fra et arbejdstagerperspektiv".
- Whittington, J. Lee, Simone Meskelis, Enoch Kusi Asare, og Sri Beldona. 2017. *Enhancing Employee Engagement: An Evidence-Based Approach*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-54732-9>.
- Wielenga-Meijer, Etty G. A., Toon W. Taris, Michiel A. J. Kompier, og Daniël H. J. Wigboldus. 2010. "From Task Characteristics to Learning: A Systematic Review". *Scandinavian Journal of Psychology* 51 (5): 363–75. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9450.2009.00768.x>.
- Wray, L. Randall. 1998. *Understanding Modern Money*. Edward Elgar Publishing. <https://econpapers.repec.org/bookchap/elgeebook/1668.htm>.
- Wray, L. Randall, Flavia Dantas, Scott T. Fullwiler, Pavlina R. Tcherneva, og Stephanie A. Kelton. 2018. "Public Service Employment: A Path to Full Employment". Levy Economics Institute. http://www.levyinstitute.org/pubs/rpr_4_18.pdf.
- Aarup, Knud. 2017. *Fra udenforskab til fællesskab: seks bud på et bedre velfærdssamfund*. 1. udgave, 1. oplag. København: Jurist og Økonomiforbundets Forlag.

Balance på arbejdsmarkedet er en forudsætning for vækst og velstand

Temanummer: Dimittendledighed, mangel på arbejdskraft og substitution

En nødvendig betingelse for, at Danmark også i fremtiden kan have et velfungerende og effektivt arbejdsmarked, er, at arbejdsstyrken besidder de kompetencer, som efterspørges af virksomheder og den offentlige sektor. På den baggrund har vi foretaget en fremskrivning af både arbejdsstyrkens uddannelsesniveau og efterspørgslen på forskellige typer af arbejdskraft. Artiklen viser, at Danmark kommer til at mangle faglærte og samtidig har et overskud af ufaglært arbejdskraft. Der er et stort økonomisk potentiale i at løse disse ubalancer gennem øget uddannelse fremfor at lade markeds kræfterne herske.

Hvis Danmark også fremover skal have et højt velstandsniveau, kræver det, at arbejdsmarkedet fortsat er velsmurt.

I den økonomiske politik har der i de seneste årtier været fokus på at øge arbejdsudbuddet generelt, mens man har forsømt at sikre, at arbejdsstyrken rent faktisk besidder de kompetencer, som efterspørges af arbejdsgiverne. Som vi viser i denne artikel, kan ubalancer på arbejdsmarkedet have alvorlige samfundsøkonomiske konsekvenser, da strukturelle ubalancer vil føre til lavere beskæftigelse og lavere produktivitet.

Alligevel indgår graden af match mellem arbejdsstyrkens kompetencer og arbejdsgivernes efterspørgsel ikke i de fleste gængse økonomiske modeller. Det gælder f.eks. i Finansministeriets fremskrivninger af arbejdsmarked, vækst og velstand. I de modeller er det implicit antaget, at mangel på arbejdskraft på visse områder vil påvirke lønninger og varepriser på en måde, der vil sikre balance mellem arbejdsstyrkens kvalifikationer og de kompetencer, som virksomheder efterspørger.

Denne implicite antagelse kan føre til, at man vha. almindelige fremskrivninger overvurderer enten produktivitetsudviklingen eller beskæftigelsen. Det er nemlig sådan, at hvis ikke beskæftigelsen skal falde som følge af, at der er overskud af især uddannet arbejdskraft, så skal arbejdsgiverne substituere uddannet arbejdskraft med primært ufaglærte. Ufaglærte skal altså løse opgaver, som i dag løses af uddannet personale. Det vil alt andet lige medføre lavere produktivitet. Da ubalancerne tegner til at udgøre et tiltagende problem i de kommende år, vil produktivitetsfremskrivninger baseret på historiske erfaringer tendere til at overvurdere produktivitetsudviklingen.



EMILIE AGNER DAMM
Chefanalytiker
ved AE-raadet



JON NIELSEN
Senioranalytiker
ved AE-raadet



TROELS LUND JENSEN
Senioranalytiker
ved AE-raadet

Derudover er der et tidsmæssigt aspekt. Den implicitte antagelse om balance på arbejdsmarkedet kan givetvis gælde i et meget langsigtet perspektiv. På langt sigt tilsiger almindelig økonomisk teori, at økonomiens pris- og erhvervsstruktur samt befolkningens uddannelsessammensætning tilpasser sig og sikrer fuld beskæftigelse. Men det er næppe realistisk, at det vil ske fuldt ud før 2030.

Sidst men ikke mindst antages det som regel i fremskrivninger af økonomien, at det offentlige forbrug vil følge med velstandsudviklingen. Det bygger på et argument om, at borgerne vil efterspørge en bedre offentlig service, i takt med at de selv bliver rigere. Det forudsætter dog, at den offentlige sektor har adgang til den rette arbejdskraft som f.eks. sygeplejersker, SOSU'er og pædagoger. Hvis det offentlige har rekrutteringsproblemer, vil det enten føre til lavere kvalitet eller dyrere offentlig service.

Ubalancer på arbejdsmarkedet kan med andre ord have store samfundsmæssige konsekvenser. Derfor har AE i foråret 2021 foretaget en fremskrivning af ubalancer på arbejdsmarkedet frem mod 2030. Formålet med at undersøge de fremtidige ubalancer på arbejdsmarkedet er, at det giver politikerne mulighed for at reagere på de forventede ubalancer. Selvom en fremskrivning af arbejdsmarkedet altid vil være behæftet med usikkerhed, er det således vigtigt at foretage den slags fremskrivninger, da de giver noget at navigere efter, når uddannelsespolitikken for de kommende år skal lægges.

Vores fremskrivning viser, at Danmark i 2030 kommer til at mangle i størrelsesordenen 100.000 faglærte, 24.000 med en kort videregående uddannelse (KVU'er) og 13.000 med en mellemlang videregående uddannelse (MVU'er). Samtidig har vi udsigt til et overskud på ca. 110.000 ufaglærte og gymnasialt uddannede samt et overskud på ca. 25.000 personer med en lang videregående uddannelse.

Beregningen bygger på to fremskrivninger af hhv. udbud af og efterspørgsel på arbejdskraft på forskellige uddannelsesniveauer. Ubalancerne er beregnet ved forskellen mellem den forventede arbejdsstyrke (ekskl. strukturel ledighed) og den forventede beskæftigelse i de enkelte uddannelsesgrupper.

I artiklen gennemgås først fremskrivningen af arbejdsstyrkens uddannelsessammensætning frem mod 2030 og metoden bag. Herefter beskrives fremskrivningen af efterspørgselssiden, hvorefter de to kombineres for at undersøge selve ubalancerne på arbejdsmarkedet. Afslutningsvis gennemgås beregninger af de samfundsøkonomiske konsekvenser af at løse ubalancerne med ekstra opkvalificering eller alternativt at lade markederne tilpasse sig.

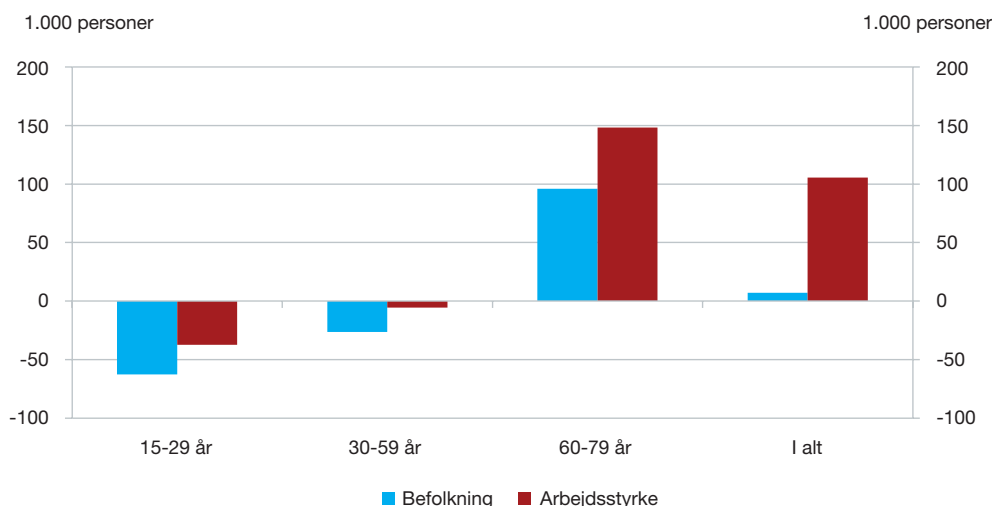
Fremskrivning af arbejdsstyrken viser stor stigning i antal med videregående uddannelser

Fremskrivningen af arbejdsstyrken er lavet på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og Børne- og Undervisningsministeriets profilmodel, som angiver den forventede fremtidige uddannelsestilbøjelighed. Arbejdsstyrken er skaleret til FM's skøn for arbejdsstyrke (august 2020), og der er taget højde for fremtidige ændringer i tilbagetrækningsmønstret som følge af Velfærdsforliget (2006), Aftale om Senere Tilbagetrækning (2011) og Aftale om Tidlig Pension (2020).

Fremskrivningen viser, at arbejdsstyrken frem mod 2030 vil vokse med 106.000 personer. Det svarer til en stigning på 3,5 procent fra 2020 til 2030. Den store stigning i arbejdsstyrken skyldes både den demografiske udvikling frem mod 2030 og allerede vedtagne reformer, herunder især tilbagetrækningsreformer.

Samlet forventes befolkningen i 15-79-års alderen at vokse med 7.000 personer fra 2020 til 2030. Når befolkningsudviklingen alligevel bidrager mere positivt til, at arbejdsstyrken stiger, skyldes det en ændret alderssammensætning. Danmarks Statistik forventer ca. 60.000 færre 15-29-årige i befolkningen, ca. 25.000 færre 30-59-årige og omvendt knap 100.000 flere personer over 60 år – særligt i aldersgruppen 60-69 år. Den store stigning i antallet af +60-årige i befolkningen kombineret med stigende tilbagetrækningsalder frem mod 2030 betyder, at arbejdsstyrken blandt 60-79-årige forventes at stige med næsten 150.000 personer. Det ses af Figur 1.

Figur 1. Udvikling i befolkning og arbejdsstyrken fordelt efter alder, 2020 til 2030



Anm: Ufaglærte er inkl. uoplyst uddannelse, og LVU er inkl. universitetsbachelor og ph.d. Studerende indgår med deres højst fuldførte uddannelse.

Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistiks registre og Finansministeriets 2025-forløb.

Også når man ser på uddannelsessammensætningen i arbejdsstyrken, byder det kommende årti på store forandringer. AE forventer et fald i antallet af

ufaglærte og faglærte personer i arbejdsstyrken på hhv. 104.000 personer og 90.000 personer fra 2020 til 2030. Omvendt forventes antallet af personer i arbejdsstyrken med en gymnasial eller videregående uddannelse at stige frem mod 2030. Den største fremgang forventes blandt personer med lange videregående uddannelse, hvor AE forventer en stigning på 149.000 personer, svarende til 30,5 pct. Det fremgår af Tabel 1, der viser udviklingen i arbejdsstyrken fra 2020 til 2030 fordelt efter højest fuldførte uddannelse.

Den ændrede uddannelsessammensætning kan i høj grad forklares ved, at mange ufaglærte og faglærte når pensionsalderen frem mod 2030, samtidig med at unge i høj grad vælger videregående uddannelser. Det ses af Tabel 2, der viser ændringen i arbejdsstyrken fra 2020 til 2030 fordelt på alder og uddannelse.

Tabel 1. Ændring i arbejdsstyrken fordelt efter uddannelse, 2020 til 2030

	2020	2025	2030	Ændring 2020 til 2030	
	1.000 personer			Pct.	
Ufaglærte	557	505	453	-104	-18,6
Gymnasiale	317	352	370	53	16,9
Faglærte	938	894	848	-90	-9,6
KVU	173	182	189	16	9,2
MVU	503	545	584	81	16,2
LVU	489	567	638	149	30,5
I alt	2.977	3.045	3.083	106	3,5

Anm: Ufaglærte er inkl. uoplyst uddannelse, og LVU er inkl. universitetsbachelorer og ph.d. Studerende indgår med deres højest fuldførte uddannelse. Pga. afrunding kan summen af kolonnerne afvige fra totalen.

Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistiks registre og Finansministeriets 2025-forløb.

Antallet af ufaglærte falder på tværs af aldersgrupper. Det samme gælder for antallet af faglærte, bortset fra blandt de +60-årige, hvor antallet stiger. Det skyldes både, at det er nogle relativt store årgange, men også at det forventes, at flere bliver på arbejdsmarkedet længere som følge af tilbagetrækningsreformer. Fra 2020 til 2030 stiger efterlønsalderen fra 63 år til 65 år, og pensionsalderen stiger fra 66 år til 68 år.

Andelen af unge, der har valgt en lang videregående uddannelse, har været stigende gennem en lang årrække, og det betyder, at der forventes flere akademikere i arbejdsstyrken på tværs af alder. Stigningen i antallet af akademikere er dog særligt stor blandt de 40-59-årige.

Blandt de yngste ses en markant stigning i antallet af personer, hvis højest fuldførte uddannelse er en studentereksamen. Det skyldes, at flere unge vælger en gymnasial uddannelse efter grundskolen, og at mange enten udskyder videre studier eller aldrig videreuddanner sig.

Tabel 2. Ændring i arbejdsstyrken fra 2020 til 2030 fordelt efter alder og uddannelse

	15-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79	I alt
1.000 personer							
Ufaglærte	-35	-12	-20	-35	-1	-1	-104
Gymnasiale	29	26	-7	-7	11	2	53
Faglærte	-16	-13	-63	-62	63	2	-90
KVU	-3	11	-10	3	14	1	16
MVU	-5	46	6	7	26	1	81
LVU	-7	45	38	43	28	3	149
I alt	-37	102	-56	-51	141	8	106

Anm: Ufaglærte er inkl. uoplyst uddannelse, og LVU er inkl. universitetsbachelorer og ph.d. Studerende indgår med deres højst fuldførte uddannelse. Pga. afrunding kan summen af kolonnerne afvige fra totalen.

Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistiks registre og Finansministeriets 2025-forløb.

Metode for fremskrivning af arbejdsstyrkens uddannelsesniveau

Uddannelsessammensætningen i arbejdsstyrken er fremskrevet mekanisk ud fra de seneste års uddannelsesfrekvens og erhvervsfrekvens, men med et indregnet skøn over betydningen af forskellige arbejdsudbudsreformer, særligt med betydning for tilbagetrækningsalderen, som er aftalt i Velfærdsforliget (2006), Aftale om Senere Tilbagetrækning (2011) og senest Aftale om ret til tidlig pension (2020).

Udgangspunktet for den uddannelsesfordelte befolkningsfremskrivning er Danmarks Statistiks befolkningsprognose, der er fordelt efter alder, køn og herkomst. For givent køn, alder og herkomst fremskriver vi befolkningens uddannelsestilbøjelighed ud fra andelen, der er i gang med eller har afsluttet en uddannelse i de senest tilgængelige dataår. Det vil sige, at der antages uændret uddannelsesadfærd, men ændret demografi. I AE's uddannelsesmodel sigter vi mod, at uddannelsesfordelingen på langt sigt stemmer overens med fordelingen i profilmodellen, som Børne- og Undervisningsministeriet har udarbejdet. I profilmodellen beregnes den forventede uddannelsesadfærd for fremtidige generationer ud fra de seneste års faktiske uddannelsesadfærd. Profilmodellen beskriver således, hvordan en ungdomsårgang i dag forventes at videreuddannelse sig fremover, hvis de har samme uddannelsesadfærd som i dag. Uddannelsestilbøjeligheden fra AE's fremskrivning justeres på hovedniveau (fx mellemlange videregående uddannelser), så det på langt sigt svarer til UVM's profilmodels forventning til en ungdomsårgangs fremtidige uddannelsesfordeling.

Fremskrivningen af arbejdsstyrken foretages herefter ved at fastholde erhvervsfrekvensen fra den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) for givent køn, alder, herkomst, uddannelsesniveau og uddannelsesstatus. Denne

fremskrivning er mekanisk og tager derfor som udgangspunkt ikke højde for arbejdsudbudsreformer, der endnu ikke er implementeret. Vi har derfor indlagt en vurdering af, hvordan tilbagetrækningsmønstret ændrer sig som konsekvens af Velfærdforliget og Aftale om Senere Tilbagetrækning, der gradvist indekserer efterløns- og pensionsalderen med stigningen i restlevetiden.

Vurderingen tager udgangspunkt i den foreløbige erfaring med senere tilbagetrækning, nemlig at man i høj grad udskyder tilbagetrækningen, i takt med at efterløns- og pensionsalderen stiger. Derfor er fremskrivningen af arbejdsstyrken for de aldersgrupper, der vil blive påvirket af stigende efterløns- og pensionsalder frem mod 2030, justeret ved at ”forlænge” erhvervsfrekvensen umiddelbart før efterløns- og pensionsalderen i 2018 (seneste dataår) til også at gælde for de senere årgange. F.eks. er pensionsalderen i 2018 65 år, mens den i 2030 stiger til 68 år. Det betyder, at den forventede erhvervsfrekvens blandt 68-årige i 2030 i høj grad svarer til den faktiske erhvervsfrekvens for 65-årige i 2018 (for givet køn, alder, herkomst og uddannelsesniveau). For aldersgrupper over pensionsalderen ligger Danmarks Statistiks udvikling i den forventede restlevetid som 60-årig til grund for erhvervsfrekvensens udvikling¹. Derudover nedjusteres antallet af efterlønsmodtagere som konsekvens af øget modregning af pensionsformue. Arbejdsstyrken skaleres til regeringens 2025-forløb (august 2020) for at tage højde for øvrige arbejdsudbudsreformer samt reduceret uddannelses gennemslag på erhvervsfrekvensen.

Slutteligt nedjusteres arbejdsstyrken med det antal personer, der forventes at gøre brug af retten til tidlig pension (som endnu ikke var omfattet af 2025-forløbet fra august 2020), og som ville være en del af arbejdsstyrken som alternativ. Vi justerer ned med udgangspunkt i den forventede benyttelse af ret til tidlig pension, beskrevet i notatet ”Ny ret til tidlig pension – hvem får retten?”. I notatet vurderes 6-12.000 personer at benytte ret til tidlig pension som alternativ til beskæftigelse i 2022 til 2025. Fra 2026 til 2030 antager vi, at samme andel forventede efterlønsmodtagere vil få og benytte retten som i 2025, og at de resterende, der vil benytte retten, kommer fra beskæftigelse, ledighed og øvrige ydelser. Vi antager, at uddannelsesfordelingen blandt personer med ret til tidlig pension er den samme som i 2022, og at fordelingen på årgange (dvs. hvor mange der et givent år har ret til et, to eller tre år med tidlig pension) svarer til den forventede fordeling i 2025.

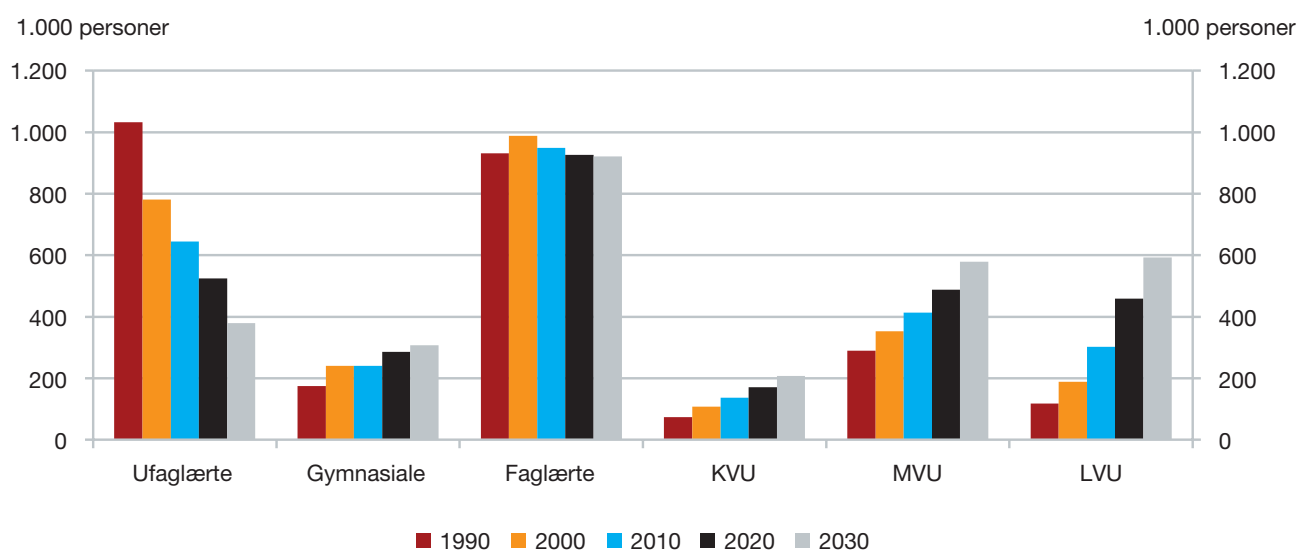
Udsigt til færre ufaglærte jobs frem mod 2030

Fremskrivningen af efterspørgslen på arbejdskraft er lavet på baggrund af data for beskæftigelsessammensætningen på branche- og uddannelsesniveau fra 1994 til 2019. Metoden er yderligere beskrevet nedenfor.

Den samlede beskæftigelse forventes at stige med 140.000 personer fra 2020 til 2030. Det skyldes vedtagne arbejdsmarkedsreformer, herunder især tilbagetrækningsreformer.

Figur 2 viser beskæftigelsen fra 1990 til 2030 fordelt på uddannelsesgrupper. Det ses her, at antallet af ufaglærte job er faldet gennem hele perioden fra 1990 til i dag. Mens der i 1990 var over én million ufaglærte job på det danske arbejdsmarked, er der i dag ca. 524.000, og det forventes at falde yderligere til omkring 380.000 i 2030. Antallet af faglærte job har derimod ligget meget stabilt gennem perioden, og det er også forventningen frem mod 2030. Antallet af job til akademikere er steget fra knap 120.000 i 1990 til ca. 460.000 i 2020. Denne udvikling forventes at fortsætte til et niveau på knap 600.000 akademikerjob i 2030. Stigningen i antallet af akademikerjob er bredt funderet inden for mange brancher. Historisk ser man bl.a. en stor vækst i branchen: vidensservice.

Figur 2. Uddannelsesfordelt beskæftigelse, 1990-2030



Anm: Ufaglærte er inkl. uoplyst uddannelse, og LVU er inkl. universitetsbachelorer og ph.d. Studerende indgår med deres højest fuldførte uddannelse.

Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistiks registre og Finansministeriets 2025-forløb.

Metode for fremskrivning af beskæftigelsen

Beskæftigelsen er fremskrevet på baggrund af den detaljerede branche- og uddannelsessammensætning i historiske data fra 1994-2018. Vha. en lineær regressionsmodel er der estimeret trends for først branchesammensætning og derefter uddannelsessammensætningen inden for brancherne. Den lineære udvikling aftager med en hyperbolsk tangensfunktion i prognosens sidste år. Det betyder, at den lineære udvikling aftager en smule på langt sigt.

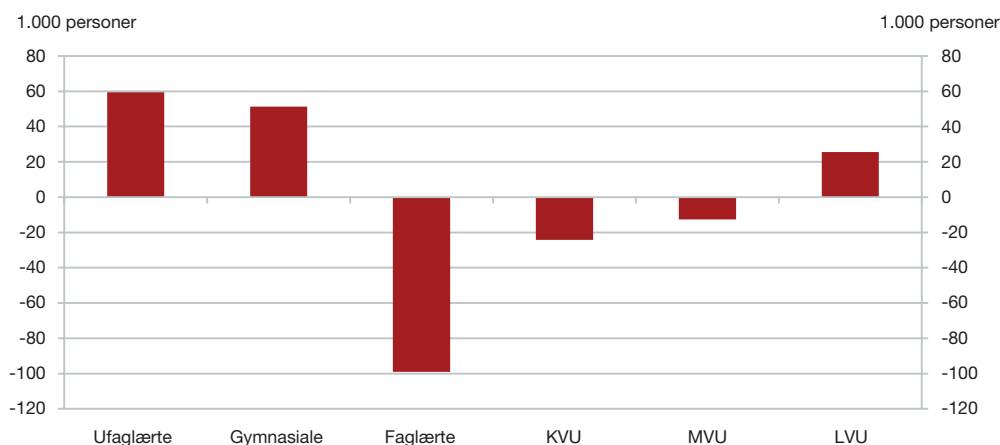
Disse trends kombineret med FM's mellemfristede fremskrivninger på brancheniveau er udgangspunktet for beskæftigelsesfremskrivningen. Eftersom Aftalen om Tidlig pension ikke indgår i fremskrivningen fra august 2020, er denne lagt ind. Det betyder, at fremskrivningen tager højde for den forventede udvikling i beskæftigelsen frem mod 2030 på baggrund af vedtagne reformer.

For at beregne ubalancerne er den strukturelle ledighed fratrukket arbejdsstyrken, inden ubalancen er beregnet som forskellen mellem arbejdsstyrken og beskæftigelsen. Den strukturelle ledighed er antaget at være ens på tværs af uddannelsesgrupper.

Danmark mangler 99.000 faglærte i 2030

Kombineres fremskrivningen af arbejdsstyrken og fremskrivningen af beskæftigelsen viser det sig, at Danmark især kommer til at mangle faglært arbejdskraft. Således vil der i 2030 være en mangel på 99.000 faglærte, mens der vil være et overskud af ufaglært arbejdskraft på ca. 59.000 personer. Der vil desuden være et overskud af personer med gymnasiale uddannelser på ca. 51.000 personer. Der vil mangle ca. 24.000 personer med korte videregående uddannelser og ca. 13.000 med mellemlange videregående uddannelser. Der vil være ca. 25.000 personer med lange videregående uddannelser i overskud. Det ses i Figur 3, hvor en positiv værdi angiver et overskud af en given type af arbejdskraft, mens en negativ værdi indikerer mangel. Se oversigt i Bilagstabel 1.

Figur 3. Ubalancer på arbejdsmarkedet i 2030



Anm: Ufaglærte er inkl. uoplyst uddannelse, og LVU er inkl. universitetsbachelor og ph.d. Studerende indgår med deres højeste fuldførte uddannelse.

Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistiks registre og Finansministeriets 2025-forløb.

Den forventede mangel på faglært arbejdskraft i 2030 er primært udbudsbestemt. Det vil sige, at ubalancen skyldes, at antallet af faglærte i arbejdsstyrken falder markant frem mod 2030, mens antallet af jobs er uændret. Omvendt skyldes det forventede overskud af ufaglærte primært ændringer på efterspørgselssiden. Det vil sige, at antallet af ufaglærte job falder hurtigere end antallet af ufaglærte i arbejdsstyrken.

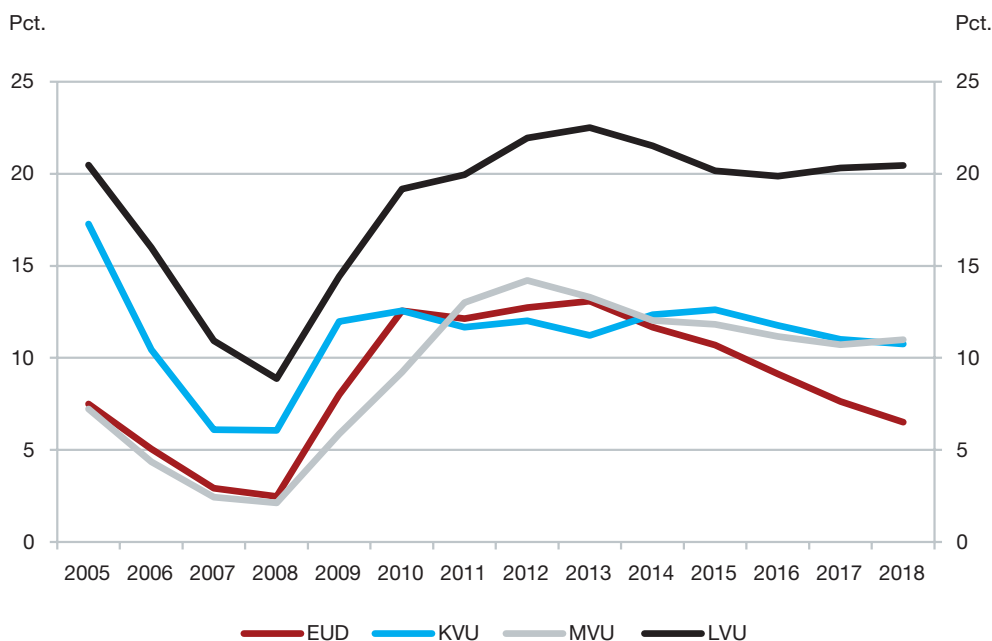
Når vi her taler om ”mangel på arbejdskraft”, skal det forstås som den forskel mellem udbud og efterspørgsel, der vil opstå, hvis ikke uddannelsesadfærden eller priserne ændrer sig. Det er altså en mangel ved faste relative priser. Til-

svarende skal "overskud af arbejdskraft" forstås som et overudbud i fraværet af pristilpasninger. Da priserne jo ikke kommer til at være faste frem mod 2030, skal beregningen ikke tolkes som et modelbud på mer- og mindreledigheden inden for de enkelte uddannelsesgrupper i 2030. I stedet udtrykker beregningen, hvor meget uddannelsesadfærden skal ændre sig, hvis vi skal undgå en opgaveglidning, der som sagt kan forringe produktiviteten, beskæftigelsen og de offentlige finanser. Der er med andre ord tale om en potentialeberegning og ikke et scenarie, som forventes udspillet i 2030, eftersom der vil ske tilpasninger på den ene eller anden måde, hvilket vi vender tilbage til i artiklens sidste del.

Høj dimittendledighed blandt akademikere

Allerede i dag er ledigheden blandt nyuddannede akademikere næsten dobbelt så høj som blandt nyuddannede med korte eller mellemlange videregående uddannelser og ca. tre gange så høj som blandt nyudklækkede faglærte. Figur 4 viser ledigheden et halvt år efter endt uddannelse fordelt på uddannelsesgrupper. Henover perioden er der blevet færdiguddannet et stigende antal akademikere, og alene fra 2013 til 2018 er antallet af nyuddannede akademikere steget med 50 pct.

Figur 4. Andel nyuddannede, der er ledige 26 uger efter endt uddannelse fordelt på uddannelse



Kilde: AE pba. Danmarks Statistiks registerdata herunder DREAM-databasen.

Samfundsøkonomiske konsekvenser af ubalancer

Ubalancer på arbejdsmarkedet skaber risiko for højere ledighed for nogle grupper og flaskehalse for andre grupper på arbejdsmarkedet. Det er uhen-

sigtsmæssigt og kan begrænse samfundets vækstmuligheder. Derfor er der store potentielle BNP-gevinster forbundet med at løse ubalancerne.

Økonomien vil selvfølgelig tilpasse sig til ubalancerne, men det er afgørende for ubalancerne økonomiske konsekvenser, hvordan tilpasningen sker. Overordnet kan tilpasningen ske på to måder:

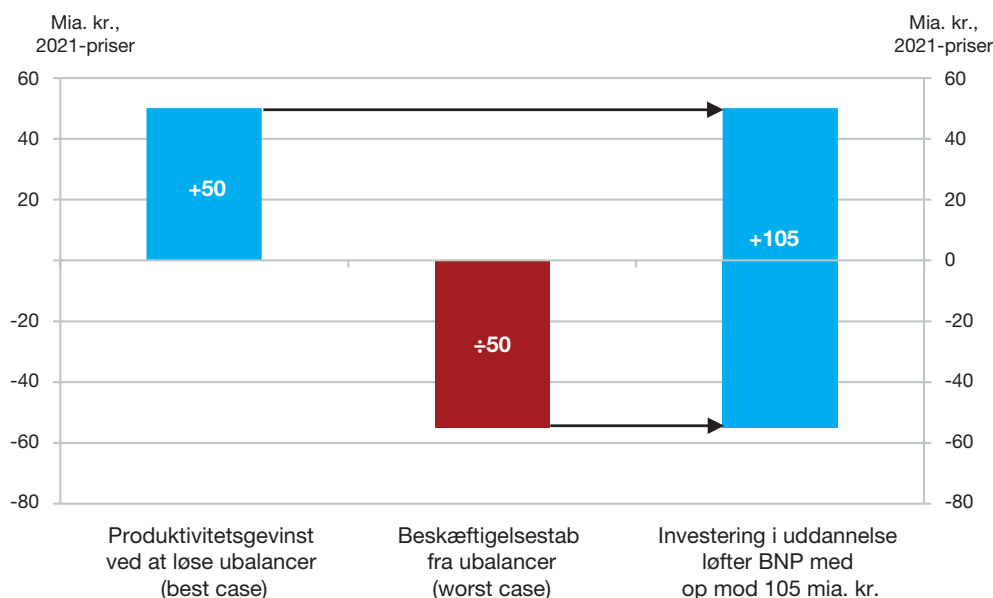
- 1) Gennem tilpasninger i uddannelsessystemet kan man påvirke arbejdsstyrken til at uddanne sig inden for de felter, hvor der efterspørges arbejdskraft og på den måde sikre bedre overensstemmelse mellem arbejdsstyrkens kompetencer og virksomhedernes krav. Det vil give en velstandsgevinst for samfundet i form af højere produktivitet, hvis vi kan opkvalificere arbejdsstyrken. Tilpasninger i arbejdsstyrkens uddannelsessammensætning kan også ske ved at omskole personer med lange videregående uddannelser, sådan som man f.eks. gør med meritlæreruddannelsen. Endelig kan en tilpasning af arbejdsstyrkens uddannelsessammensætning ske via øget import af udenlandsk arbejdskraft. Her skal man dog bemærke, at der også i mange af vore nabolande tales om mangel på faglærte.
- 2) Alternativt kan man "lade markedet løse ubalancerne". Det indebærer først og fremmest, at virksomheder – i det omfang de har mulighed for det – må substituere fra uddannet arbejdskraft til uuddannet arbejdskraft (ufaglærte og gymnasialt uddannede). Samtidig vil erhvervsstrukturen forskyde sig i retning af brancher, der bruger uuddannet arbejdskraft. Det kan føre til vedvarende merledighed for de ufaglærte og gymnasialt uddannede, eftersom faglærte, KVU'er og MVU'er bidrager til jobskabelsen for andre uddannelsesgrupper via forsyningskæderne mellem virksomheder og på den enkelte virksomhed.

Vi har konstrueret en lille økonomisk model til at illustrere de økonomiske konsekvenser af at udligne ubalancerne via opkvalificering eller alternativt at lade markedet løse ubalancerne. Modellens kerne er en såkaldt produktionsfunktion, som skelner mellem uddannelsesgrupper. Produktionsfunktionen opfanger ikke kun ændringer i produktionsinputtene, men også ændringer i erhvervsstrukturen og sammensætningen af den endelige anvendelse. Den har form af en *nested CES-funktion*, hvor vi har fastsat de centrale elasticiteter med udgangspunkt i et stort internationalt metastudie (Lichter, 2015). De øvrige parametre er kalibreret sådan, at vi rammer Finansministeriets skøn for BNP i 2030 ved en forudsætning om, at arbejdsstyrken i 2030 har den sammensætning, som vores fremskrivninger tyder på, samt ved forudsætninger om uændret lønkvote og lønstruktur og et afkast af kapital på 5 pct. Modellen er beskrevet nærmere i AE (2021).

Da det ikke er entydigt, hvordan økonomien konkret tilpasser sig, hvis man "lader markedet tage tilpasningen", har vi for illustrationens skyld regnet på et scenarium, hvor der ikke bliver skabt jobs til de overskydende ufaglærte og gymnasialt uddannede personer. Det er et *worst case-scenarie* og giver derfor alene et øvre estimat for velstandstabet.

Vores beregninger på modellen viser, at produktivetsgevinsten ved at løfte ufaglærte og gymnasialt uddannede til faglært niveau, KVVU og MVU løber op i 50 mia. kr. i 2030. Løftes uddannelsesniveaet for personer med grundskole og gymnasiale uddannelser omvendt ikke, bliver velstandstabet på op mod 55 mia. kr., såfremt der ikke skabes jobs til de overskydende ufaglærte og gymnasialt uddannede personer. Samlet set ligger der altså en samlet potentiel velstandsgevinst på op mod 105 mia. kr. i at uddanne til fremtidens krav jf. figur 5. Det er forskellen på best-case-scenariet og worst-case-scenariet.

Figur 5. Samlet gevinst ved investering i uddannelse i 2030, BNP-forskelle i mia. kr.



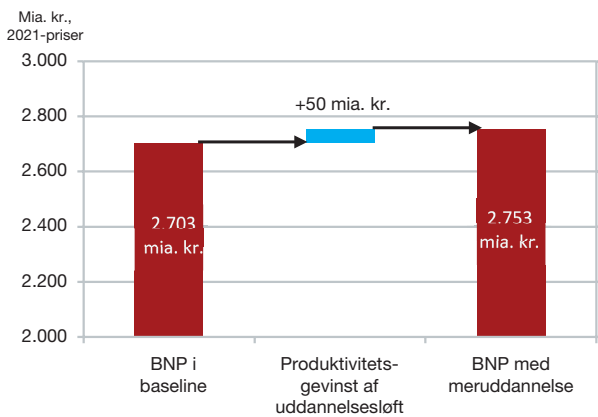
Kilde: AE på baggrund af Finansministeriet og Danmarks Statistik.

Den konkrete gevinst af at løse ubalancerne med øget opkvalificering vil afhænge af, hvor meget merledighed ufaglærte og gymnasialt uddannede personer vil opleve i fraværet af et uddannelsesløft – altså hvor langt vi kommer i retning af worst-case-scenariet med fuld merledighed. Da løntilpasninger uden tvivl vil skabe plads til noget af den overskydende arbejdskraft, vil beskæftigelsestabet i en situation uden ekstra opkvalificering afgjort blive mindre. Ikke desto mindre illustrerer worst-case-scenariet en størrelsesorden og illustrerer også effekten af politiske tiltag såsom øget brug af aktive beskæftigelsesindsatser, der hjælper markedet med at tage tilpasningen.

I best-case-scenariet har vi desuden ikke indregnet, at et uddannelsesløft til ufaglærte – udover at øge produktiviteten – også vil øge beskæftigelsen. Arbejdsmarkedstillknytningen er nemlig markant højere for personer med faglærte eller videregående uddannelser end for personer uden erhvervskompetencegivende uddannelser.

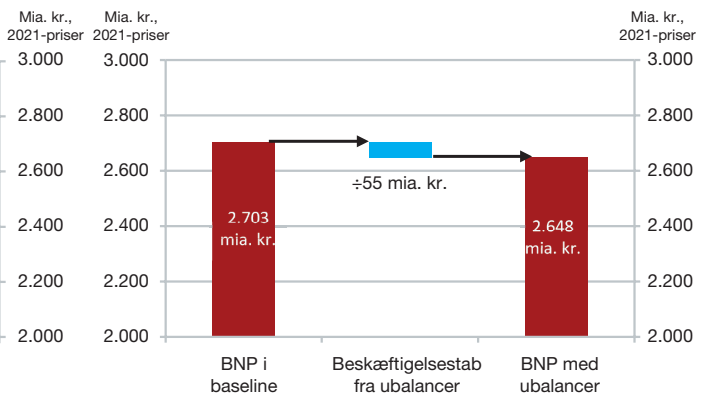
Hvis vi løser ubalancerne ved at opkvalificere arbejdsstyrken på de områder, der bliver mangel på, kan det altså øge BNP med 50 mia. kr., jf. Figur 6A.

Figur 6A. BNP i 2030 i baseline-scenarie og scenarie med uddannelse til fremtidens krav



Anm.: Beregningerne er uddybet i AE (2021).
Kilde: AE pba. Finansministeriet og Danmarks Statistik.

Figur 6B. BNP i 2030 i baseline-scenarie og scenarie, hvor ubalancer øger ledigheden



Anm.: Beregningerne er uddybet i AE (2021).
Kilde: AE pba. Finansministeriet og Danmarks Statistik.

I beregningen får 110.000 ufaglærte og gymnasialt uddannede et uddannelsesløft, således at der bliver tilsvarende flere faglærte, KVVU'er og MVU'er. Det øger både arbejdskraftens produktivitet og investeringerne. Løftet på 50 mia. kr. er set i forhold til et baseline-scenarium, hvor ubalancerne – ligesom i Finansministeriets fremskrivninger – ikke antages at øge ledigheden. I baseline-scenariet forventes BNP at udgøre 2.703 mia. kr. i 2030 svarende til niveauet i Finansministeriets fremskrivninger. Hvis vi derimod opkvalificerer ufaglærte og gymnasialt uddannede til EUD'er, KVVU'er og MVU'er, vil BNP i 2030 skønsvis stige til 2.753 mia. kr. på grund af højere produktivitet.

Hvis vi ikke løser ubalancerne med uddannelse af de overskydende typer arbejdskraft – og hvis manglen på uddannet arbejdskraft sætter grænsen for jobskabelsen for ufaglærte og gymnasialt uddannede – så risikerer BNP at lande 55 mia. kr. under det beregnede baselinescenarium, jf. Figur 6B.

I beregningen i figuren er der 110.000 færre ufaglærte og gymnasialt uddannede i job end i baselinescenariet. Det svarer til, at flaskehalse på arbejdsmarkedet for faglærte, KVVU'er og MVU'er fører til, at der ikke bliver skabt arbejdspladser til de 110.000 ufaglærte og gymnasialt uddannede, der er i overskud. BNP-niveauet i 2030 reduceres dermed fra 2.703 mia. kr. i baseline-scenariet til 2.648 mia. kr.

Konklusion

Fremskrivninger af uddannelsesbehovet vil altid være behæftet med usikkerhed, men de er nødvendige at foretage, hvis vi skal forhindre mismatch-problemer på fremtidens arbejdsmarked. Vi har foretaget en fremskrivning baseret på historiske data og antagelser om bl.a. uddannelsesadfærd og tilbagetrækningsmønstre.

Vores fremskrivning viser, at vi i høj grad vil komme til at mangle faglærte, KVVU'er og MVU'er frem mod 2030, mens især ufaglærte og gymnasialt uddannede vil komme i overskud. Konkret tegner der til at mangle ca. 99.000 faglærte, 24.000 KVVU'er og 13.000 MVU'er. Der er desuden udsigt til et lille overskud af LVU'er. Fra et samfundsøkonomisk perspektiv ligger den store udfordring i at løse ubalancerne mellem det store overskud af ufaglært arbejdskraft og manglen på faglært arbejdskraft.

Igennem mange år har der – både i grundskolen og i samfundet – været et for stort fokus på akademiske kompetencer. Det har ført til, at der i dag er for mange unge, som vælger en gymnasial uddannelse, og vi ser en stigende andel studenter, som ikke læser videre. Samtidig vælger alt for få unge erhvervsuddannelserne til. At ændre dette mønster kræver både bedre vejledning i folkeskolen, men det kræver også et større fokus på de praktiske fag.

Der er store gevinster for samfundet ved at løse de truende ubalancer med opkvalificering. Først og fremmest vil produktiviteten stige, hvis vi formår at løfte uddannelsesniveaet i bunden af uddannelsesfordelingen. Konkret kan det løfte BNP med 50 mia. kr. i 2030, hvis alle de ufaglærte og gymnasialt uddannede, der ellers ville komme i overskud, kan få en uddannelse. Hvis vi omvendt lader markedet tage tilpasningen, vil det hæmme produktiviteten eller beskæftigelsen. I det ekstreme tilfælde, hvor der ikke skabes job til den overskydende arbejdskraft, kan BNP falde med 55 mia. kr. i 2030.

Fremskrivningen viser altså, at vi har udsigt til store uddannelsesmæssige ubalancer i de kommende år. Og beregningerne illustrerer, at der er store samfundsmæssige gevinster at hente ved at løse ubalancerne ved at løfte især ufaglærte og gymnasialt uddannede til højere uddannelsestrin.

Noter

1. Det følger den metode, Finansministeriet beskriver i "Regneprincip for arbejdsudbudsvirkning af ændret pensionsalder og levetid (september 2020)" https://fm.dk/media/18229/regneprincip_for_arbejdsudbudsvirkning_af_aendret_pensionsalder_og_levetid.pdf

Litteratur

- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2021): Danmark mangler 99.000 faglærte i 2030, <https://www.ae.dk/publikation/2021-04-danmark-mangler-99000-faglaerte-i-2030>
- Lichter, A., Peichl, A. og Siegl, S. (2015): 'The Own-Wage Elasticity of Labor Demand: A Meta-Regression Analysis', *European Economic Review* 80.