Livslang opkvalificering og uddannelse for alle på arbejdsmarkedet – rapport fra Trepartsudvalget

Sammenfatning

Februar 2006

Livslang opkvalificering og uddannelse for alle på arbejdsmarkedet – rapport fra Trepartsudvalget

Sammenfatning

Februar 2006

Livslang opkvalificering og uddannelse for alle på arbejdsmarkedet – rapport fra Trepartsudvalget
Sammenfatning
Februar 2006

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Publikationen kan bestilles eller afhentes hos:
Schultz Distribution
Herstedvang 4,
2620 Albertslund
Telefon 43 63 23 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: Schultz@schultz.dk
Hjemmeside: www.schultz.dk

Henvendelse om publikationen
kan i øvrigt ske til:
Finansministeriet
Center for arbejdsmarkedsforhold, fordeling og overførselsindkomster
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Telefon 33 92 33 33

Omslag: b:graphic
Foto: Scanpix
Tryk: Schultz Grafisk
Oplag: 4.000
Pris: Gratis ekskl. porto + ekspeditionsgebyr
ISBN: 87-7856-769-6

Elektronisk publikation:
Produktion: Schultz
ISBN: 87-7856-771-8

Publikationen kan hentes på
Finansministeriets hjemmeside:
www.fm.dk

1. Trepartsudvalgets kommissorium og sammensætning

1.1 Trepartsudvalgets nedsættelse og kommissorium

Regeringen drøftede i september 2004 behovet for en styrkelse af voksen- og efteruddannelsesindsatsen i Danmark med arbejdsmarkedets parter. På den baggrund blev nedsat et trepartsudvalg, der på embedsmandsniveau skulle tilvejebringe grundlaget for videre drøftelser mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter om mulighederne for at fremme målsætningen om livslang opkvalificering og uddannelse for alle.

Udvalget fik til opgave at analysere og vurdere den nuværende voksen- og efteruddannelsesindsats i forhold til de fremtidige udfordringer og på denne baggrund opstille og vurdere forskellige modeller for, hvordan den nødvendige udvikling af arbejdsstyrkens kompetencer kan styrkes i et samspil mellem arbejdsgivere, lønmodtagere og det offentlige, *jf. kommissoriet i sin fulde længde i boks 1.1.*

Udgangspunktet for udvalgsarbejdet er den voksen- og efteruddannelsesindsats, der retter sig mod beskæftigede på såvel det offentlige som det private arbejdsmarked inkl. selvstændige. Der rettes særligt fokus mod de grupper af beskæftigede, som har et lavt kompetenceniveau, og andre grupper, hvor kravene til opkvalificering og uddannelse fremover i særlig grad må forventes at være stigende blandt andet som følge af globalisering og ny teknologi.

Udvalgsarbejdet omfatter både den erhvervsrettede voksen- og efteruddannelse for alle på arbejdsmarkedet, herunder samspillet med de ordinære uddannelser, og den almene voksenuddannelse, herunder de særlige udfordringer, der knytter sig til personer med anden etnisk baggrund end dansk og til personer med læse- og staveproblemer.

Udvalgets kortlægning og analyser af den samlede nuværende voksen- og efteruddannelsesindsats omfatter bl.a.:

- Omfang, udvikling, indhold, brugere, vilkår og barrierer for deltagelse, omkostninger, finansiering, styring og udbud for både den offentligt finansierede og udbudte voksen- og efteruddannelsesindsats og den voksen- og efteruddannelsesindsats, og hvis muligt anden kompetenceudvikling, der finansieres og/eller afholdes af virksomheder og lønmodtagere uden offentlig involvering.
- Sammenligninger af voksen- og efteruddannelsesindsatsen i andre lande for så vidt angår såvel omfang som institutionelle og finansielle rammer.
- De bestemmelser, der i overenskomsterne vedrører voksen- og efteruddannelse, udnyttelsen af disse samt samspillet mellem overenskomstbestemmelserne og den offentlige indsats.

- Hvilke forhold, der virker motiverende for deltagelse i VEU, og hvilke effekter VEU-indsatsen har.

Udvalget har endvidere analyseret, hvordan globaliseringen og den teknologiske udvikling må forventes at påvirke arbejdsmarkedet i de kommende år, herunder efterspørgselen efter forskellige typer af arbejdskraft.

- Udvalget skal analysere og vurdere, i hvilket omfang de forskellige (offentlige og private) voksen- og efteruddannelsestilbud og rammerne for indsatsen, herunder vejledning og realkompetence, matcher de fremtidige behov for opkvalificering og uddannelse i såvel omfang som indhold.
- Udvalget skal i vurderingen inddrage overvejelser om arbejdsdelingen mellem det offentlige, virksomheder og lønmodtagere i forhold til varetagelse af voksen- og efteruddannelsesindsatsen.
- På denne baggrund skal udvalget opstille og vurdere forskellige modeller for, hvordan den nødvendige udvikling af arbejdsstyrkens kompetencer kan styrkes i et samspil mellem arbejdsgivere, lønmodtagere og det offentlige.
- Med afsæt i disse analyser og vurderinger skal udvalget fremsætte anbefalinger om, hvordan målsætningen om livslang opkvalificering og uddannelse for alle kan realiseres i samspil mellem arbejdsgivere, lønmodtagere og det offentlige. Udvalget skal i den forbindelse overveje, hvordan den fremtidige arbejdsdeling mellem det offentlige, virksomhederne og lønmodtagerne bedst muligt kan understøtte denne målsætning.

Den demografiske udvikling medfører, at råderummet for vækst i de offentlige udgifter fremover vil være begrænset. Udvalgets anbefalinger og forslag om en styrkelse af arbejdsstyrkens kompetencer må ikke føre til en permanent forringelse af de offentlige finanser.

Boks 1.1
Udvalgets kommissorium

For at Danmark skal kunne håndtere de udfordringer der følger af globaliseringen og den teknologiske udvikling, og også udnytte de muligheder for øget velstand som følger heraf, vil en videre udvikling af virksomhedernes omstillingsevne og de ansattes kompetenceniveau, fleksibilitet og sammensætning få afgørende betydning.

Hvis Danmark skal forblive blandt de rigeste lande i verden og samtidig sikre, at der fortsat skabes gode vellønnede job for de brede grupper på arbejdsmarkedet og dermed en forholdsvis jævn indkomstfordeling, forudsætter det et højt videns- og kompetenceniveau i hele arbejdsstyrken og et fleksibelt arbejdsmarked.

Grundlaget herfor skabes allerede i grundskolen og fortsætter i ungdomsuddannelserne, de videregående uddannelser og voksen- og efteruddannelserne. Voksen- og efteruddannelsessystemet har en væsentlig funktion i at fastholde og videreudvikle arbejdsstyrkens kompetencer. Alle dele af uddannelsessystemet skal bidrage til at sikre de nødvendige kompetencer i lyset af fremtidens udfordringer.

Målet er at skabe grundlaget for livslang kompetenceudvikling, opkvalificering og uddannelse for alle på arbejdsmarkedet. Denne målsætning deles af de øvrige europæiske lande. Det er på europæisk plan, i Wim Kok rapporten fra november 2003, anbefalet, at denne fælles udfordring løftes i samarbejde mellem alle involverede aktører - arbejdsgivere, lønmodtagere og det offentlige.

Regeringen har i september 2004 drøftet behovet for en styrkelse af voksen- og efteruddannelsesindsatsen i Danmark med arbejdsmarkedets parter. På denne baggrund nedsættes et trepartsudvalg, der på embedsmandsniveau skal tilvejebringe grundlaget for videre drøftelser mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter om mulighederne for at fremme målsætningen om livslang opkvalificering og uddannelse for alle.

Udvalget har til opgave at analysere og vurdere den nuværende voksen- og efteruddannelsesindsats i forhold til de fremtidige udfordringer og på denne baggrund opstille og vurdere forskellige modeller for, hvordan den nødvendige udvikling af arbejdsstyrkens kompetencer kan styrkes i et samspil mellem arbejdsgivere, lønmodtagere og det offentlige. Udgangspunktet er, at arbejdsmarkedets parters indflydelse på uddannelserne ikke må svækkes i forhold til i dag.

Udgangspunktet for udvalgsarbejdet er den voksen- og efteruddannelsesindsats, der retter sig mod beskæftigede på såvel det offentlige som det private arbejdsmarked inkl. selvstændige. Særligt fokus rettes mod de grupper af beskæftigede som har et lavt kompetenceniveau, og andre grupper hvor kravene til opkvalificering og uddannelse fremover i særlig grad må forventes at være stigende blandt andet som følge af globalisering og ny teknologi. Indsatsen for efteruddannelse af ledige inddrages ligeledes.

Udvalgsarbejdet vil omfatte både den erhvervsrettede voksen- og efteruddannelse for alle på arbejdsmarkedet, herunder samspillet med de ordinære uddannelser, og den almene voksenuddannelse, herunder de særlige udfordringer, der knytter sig til personer med anden etnisk baggrund end dansk og til personer med læse- og staveproblemer.

Boks 1.1 (fortsat)
Udvalgets kommissorium

Udvalget har følgende opgaver:

- Udvalget skal kortlægge den samlede nuværende voksen- og efteruddannelsesindsats. Denne kortlægning skal bl.a. omfatte omfang, udvikling, indhold, brugere, vilkår og barrierer for deltagelse, omkostninger, finansiering, styring og udbud for både den offentligt finansierede og udbudte voksen- og efteruddannelsesindsats og den voksen- og efteruddannelsesindsats, og hvis muligt anden kompetenceudvikling, der finansieres og/eller afholdes af virksomheder og lønmodtagere uden offentlig involvering. Endvidere inddrages en sammenligning med voksen- og efteruddannelsesindsatsen i andre lande fsva. omfang som institutionelle og finansielle rammer. Samspillet med grunduddannelsessystemet inddrages ligeledes i det omfang det vurderes at have væsentlig betydning for voksen- og efteruddannelsessystemet.
- Udvalget skal kortlægge de bestemmelser i overenskomsterne der vedrører voksen- og efteruddannelse, udnyttelsen af disse samt samspillet mellem overenskomstbestemmelserne og den offentlige indsats, herunder de eventuelle rettigheder og muligheder den enkelte har i de forskellige systemer.
- Udvalget skal analysere og vurdere effekterne af den nuværende voksen- og efteruddannelsesindsats for den enkelte, for virksomhederne og for samfundet. Udvalget skal i den forbindelse bl.a. analysere effekter på arbejdsudbuddet, produktivitetsudviklingen og indkomsterne. Endvidere inddrages samspillet mellem den ordinære ungdomsuddannelses indsats og voksen-, efter- og videreuddannelsesindsatsen fsva. spørgsmålet om merit og realkompetencer.
- Udvalget skal analysere betydningen af den sammenhæng mellem opkvalificering, jobsituation og personlig motivation, som danske og udenlandske erfaringer hidtil har peget på som en vigtig forudsætning for at voksen- og efteruddannelsesindsatsen har positive effekter. Udvalget skal også vurdere hvilke andre faktorer, der har betydning for udviklingen af en læringskultur bredt i samfundet, herunder også på virksomheds- og individniveau.
- Udvalget skal analysere og vurdere, i hvilket omfang de forskellige (offentlige og private) voksen- og efteruddannelsestilbud og rammerne for indsatsen, herunder vejledning og realkompetence, matcher de fremtidige behov for opkvalificering og uddannelse i såvel omfang som indhold. Heri kan indgå vurderingerne af fremtidens behov på arbejdsmarkedet fra tænketanken om Fremtidens Vækst under Økonomi- og Erhvervsministeriet samt overvejelser fra Danmarks Erhvervsråd. Udvalget skal i vurderingen inddrage overvejelser om arbejdsdelingen mellem det offentlige, virksomheder og lønmodtagere i forhold til varetagelse af voksen- og efteruddannelsesindsatsen.
- På denne baggrund skal udvalget opstille og vurdere forskellige modeller for, hvordan den nødvendige udvikling af arbejdsstyrkens kompetencer kan styrkes i et samspil mellem arbejdsgivere, lønmodtagere og det offentlige.
- Med afsæt i disse analyser og vurderinger skal udvalget fremsætte anbefalinger om, hvordan målsætningen om livslang opkvalificering og uddannelse for alle kan realiseres i samspil mellem arbejdsgivere, lønmodtagere og det offentlige. Udvalget skal i den forbindelse overveje, hvordan den fremtidige arbejdsdeling mellem det offentlige, virksomhederne og lønmodtagerne bedst muligt kan understøtte denne målsætning.

Herudover skal udvalget opstille konkrete forslag, der

a) kan gøre det samlede system mere overskueligt og brugervenligt;
b) kan medvirke til en bedre udnyttelse af de samlede ressourcer i voksen- og efteruddannelsesindsatsen;
c) kan styrke engagementet hos både ansatte og virksomheder i forhold til livslang kompetenceudvikling;
d) kan medvirke til at forbedre beskæftigelsesmulighederne for personer med svagere sproglige og boglige forudsætninger, herunder personer med en anden etnisk baggrund.

Boks 1.1 (fortsat)
Udvalgets kommissorium

Den demografiske udvikling medfører, at råderummet for vækst i de offentlige udgifter fremover vil være begrænset, jf. målsætningerne i 2010-planen. Udvalgets anbefalinger og forslag om en styrkelse af arbejdsstyrkens kompetencer må ikke føre til en permanent forringelse af de offentlige finanser.

Udvalgets arbejde afsluttes inden udgangen af 2005 med henblik på en efterfølgende trepartsdrøftelse mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter i begyndelsen af 2006 om mulighederne for at styrke indsatsen for livslang opkvalificering og uddannelse for alle på arbejdsmarkedet i et samspil mellem arbejdsgivere, lønmodtagere og det offentlige. Herudover vil regeringen og arbejdsmarkedets parter undervejs i udvalgsarbejdet drøfte udvalgte delresultater bl.a. på baggrund af det faktuelle kortlægningsarbejde.

I det omfang udvalget finder det hensigtsmæssigt, kan udvalget løbende offentliggøre delresultater og afholde offentlige høringer/udredninger.

Udvalget kan inddrage eksterne eksperter.

Udvalget har deltagelse af:
- Landsorganisationen i Danmark (6 repræsentanter)
- Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (2 repræsentanter)
- Akademikernes Centralorganisation (1 repræsentant)
- Ledernes Hovedorganisation (1 repræsentant)
- Dansk Arbejdsgiverforening (5 repræsentanter)
- Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgivere (1 repræsentant)
- Finanssektorens Arbejdsgiverforening (1 repræsentant)
- KL (1 repræsentant)
- Amtsrådsforeningen (1 repræsentant)
- Undervisningsministeriet (1 repræsentant)
- Beskæftigelsesministeriet (1 repræsentant)
- Integrationsministeriet (1 repræsentant)
- Økonomi- og Erhvervsministeriet (1 repræsentant)
- Finansministeriet (formand)

Udvalgets sekretariat varetages af Undervisningsministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Integrationsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet samt Finansministeriet. Formanden sikrer, at møderne forberedes i samarbejde med arbejdsmarkedets parter.

1.2 Trepartsudvalgets sammensætning

Trepartsudvalget fik følgende sammensætning:

- Afdelingschef Agnete Gersing (Finansministeriet) (formand)
- Direktør Henrik Bach Mortensen (Dansk Arbejdsgiverforening)
- Chefkonsulent Hans P. Glendrup (Dansk Arbejdsgiverforening)
- Erhvervsuddannelseschef Flemming Larsen (Dansk Industri)
- Direktør Michael H. Nielsen (Dansk Byggeri)
- Udviklingsdirektør Per G. Gotfredsen (Dansk Handel & Service)
- Afdelingschef Mogens Findalen (Handel, Transport og Serviceerhvervene - Arbejdsgiverforeningen)
- Udviklingschef Erik Kristiansen (Landsorganisationen i Danmark)

- Cheføkonom Jan Kæraa Rasmussen (Landsorganisationen i Danmark)
- Økonomisk konsulent Jørgen Eckeroth (3F)
- Sekretariatsleder Henrik Hofman (HK)
- Faglig chef Per Lange (FOA)
- Konsulent Marina Hoffmann (Dansk Metal)
- Direktør Martin Teilmann (Akademikernes Centralorganisation)
- Direktør Steen A. Rasmussen (Finanssektorens Arbejdsgiverforening)
- Afdelingschef Kim Møller Laursen (Ledernes Hovedorganisation)
- Direktør Jens Kragh (FTF)
- Udviklingschef Andy Andresen (FTF)
- Chefkonsulent Torben Rentzius Jans (SALA)
- Direktør Hans Berthelsen (KL)
- Kontorchef Kenneth H. Sørensen (Amtsrådsforeningen)
- Uddannelsesdirektør Villy Hovard Pedersen (Undervisningsministeriet)
- Kontorchef Tanja Franck (Beskæftigelsesministeriet)
- Afdelingschef Henrik Kyvsgaard (Integrationsministeriet)
- Erhvervsdirektør Peter Torstensen (Økonomi- og Erhvervsministeriet)

Formanden for trepartsudvalget overgik under udvalgets arbejde til en stilling som departementsråd i Statsministeriet, men fortsatte som formand for udvalget.

Sekretariatet for Trepartsudvalget har været varetaget af Finansministeriet i samarbejde med Undervisningsministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Integrationsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet. Møderne er blevet forberedt i samarbejde med arbejdsmarkedets parter.

Ledelsen af sekretariatet har været varetaget af kontorchef Morten Binder, Finansministeriet, frem til 1. november 2005. Frem til 1. september 2005 i fællesskab med kontorchef Lise-Lotte Teilmand, Finansministeriet. Herefter har ledelsen af sekretariatet været varetaget af afdelingschef Kristian Wendelboe, Finansministeriet, og fra 1. december 2005 med assistance af kontorchef Christian Liebing, Finansministeriet.

Sekretariatsarbejdet har herudover primært været varetaget af: Fra Finansministeriet fuldmægtig Claus Houmann Frederiksen, specialkonsulent Hanne Lyngesen, fuldmægtig Jimmy van der Brugge og specialkonsulent Jesper Nielsen. Fra Undervisningsministeriet kontorchef Lone Folmer Berthelsen, chefkonsulent Jesper Nielsen og specialkonsulent Thomas Felland. Layout i forbindelse med rapporten er foretaget af Sadia Ahmad og Wivi Lundgaard, Finansministeriet.

2. Trepartsudvalgets samlede overvejelser og anbefalinger

2.1 Indledning

Trepartsudvalget fik ved sin nedsættelse i september 2004 til opgave at analysere og vurdere den nuværende voksen- og efteruddannelsesindsats i forhold til de fremtidige udfordringer og på denne baggrund opstille og vurdere forskellige modeller for, hvordan den nødvendige udvikling af arbejdsstyrkens kompetencer kan styrkes i et samspil mellem arbejdsgivere, lønmodtagere og det offentlige.

I dette kapitel redegøres der for udvalgets overvejelser og anbefalinger, og udvalgets arbejde sammenfattes. Afsnit 2.2. omhandler de overordnede målsætninger med VEU-indsatsen, mens styrker, svagheder og udfordringer i VEU-indsatsen behandles i afsnit 2.3. Afsnit 2.4. indeholder udvalgets overvejelser og vurderinger, mens udvalgets anbefalinger for den fremtidige VEU-indsats gengives i afsnit 2.5. Endelig er der i afsnit 2.6. et resumé af udvalgets kortlægninger og analyser.

2.2 Overordnede målsætninger med VEU-indsatsen

Både grunduddannelser og voksen- og efteruddannelse (VEU), offentligt som privat udbudt, påvirker velstand og velfærd for enkeltpersoner, virksomheder og samfundet. Personer med kompetencegivende grunduddannelser har således typisk større livsindkomst end ufaglærte, virksomheder med uddannet arbejdskraft har en højere produktivitet, ligesom lande, der har investeret meget i uddannelse typisk har en relativ høj velstand.

På samfundsplan er den primære målsætning med VEU at øge den samlede velstand og velfærd. VEU har dermed såvel økonomiske som velfærdsmæssige aspekter, herunder personlig udvikling mv.

VEU har betydning på flere niveauer: For den enkelte deltager, virksomhederne og samfundet. VEU kan ud fra en økonomisk synsvinkel opfattes som en investering, hvor afkastet svarer til forskellen mellem gevinster og omkostninger.

For den enkelte vil motivationen til deltagelse være faktorer som faglig, personlig og karrieremæssig udvikling, bedre arbejdsmarkedstilknytning eller højere løn.

For virksomhederne kan gevinsterne være en mere kvalificeret arbejdskraft og dermed højere produktivitet og evt. højere indtjening. Der kan også være en positiv effekt på medarbejdertilfredshed.

For samfundet kan VEU-indsatsen medføre gevinster i form af bl.a. øget produktivitet, en større arbejdsstyrke, lavere strukturel ledighed, større mobilitet og forebyggelse af flaskehalse. Omkostningerne på samfundsniveau kan henføres dels til de direkte

uddannelsesrelaterede udgifter dels den tid, deltageren bruger. Hvis deltagelse finder sted i arbejdstiden er omkostningen større.

VEU-indsatsen skal ses i sammenhæng med den aktive beskæftigelsespolitik, social- og integrationspolitikken, erhvervspolitikken samt med indsatsen i det grundlæggende uddannelsessystem. Det er således vigtigt, at VEU-indsatsen spiller sammen med politikken på disse områder, herunder at fx incitamentsstrukturen sikrer den mest optimale ressourceanvendelse og tilrettelæggelse af indsatsen. Dette gælder ikke mindst i forhold til det grundlæggende uddannelsessystem. VEU-indsatsen skal på den ene side give personer, der ikke har opnået en kompetencegivende uddannelse som unge, mulighed for at uddanne sig senere i livet, men det er på den anden side afgørende, at VEU-systemet ikke svækker tilskyndelsen til at unge tager en grunduddannelse i en relativ tidlig alder.

2.3 Styrker, svagheder og udfordringer i VEU-indsatsen

Boks 2.1

Fakta om VEU-systemet

- Mere end 60 pct. af de beskæftigede og ledige deltog i 2004 i enten offentligt udbudt VEU, privat udbudt VEU eller virksomhedsinterne VEU-aktiviteter.
- *Ufaglærte deltager mindre i VEU* end andre faggrupper. Generelt gælder, at jo højere uddannelsesbaggrund desto højere deltagelse i VEU.
- *VEU-deltagelsen er i internationalt perspektiv relativ høj i Danmark* og på niveau med de øvrige nordiske lande, ligesom udgifterne til VEU sammenlignet med andre OECD-lande er høje i såvel Danmark som de øvrige nordiske lande.
- Overordnet set sker *styringen af de offentlige voksen- og efteruddannelsernes indhold* ved love og bekendtgørelser. AMU-uddannelserne er dog tillige kendetegnet ved, at parterne har en central rolle i udviklingen af konkrete AMU-uddannelser. Det samme gælder VEUD og GVU.
- *Det skønnes, at der er omkring 5.000 private udbydere af VEU.*
- I 2004 var der i alt *ca. 54.000 årselever* på de offentlige voksen- og efteruddannelser, 33.100-43.600 på private uddannelser og 31.400-41.300 på interne kurser. Der findes en bred vifte af offentlige tilbud, herunder forberedende voksenundervisning (FVU), almen voksenuddannelse (avu), hf-enkeltfag, arbejdsmarkedsuddannelser (AMU), voksenerhvervsuddannelsen (VEUD), åben uddannelse på erhvervsuddannelses- og videregående (videregående voksenuddannelse, diplom og master) niveau .
- De s*amlede omkostninger til de offentlige voksen- og efteruddannelser udgjorde ca. 5 mia. kr.* Heraf udgjorde drift 2,7 mia. kr. og godtgørelse mv. 1,6 mia. kr., hvoraf arbejdsgiverne bidrager til finansieringen af godtgørelsen med ca. 1 mia. kr. via AER. Dertil kommer ca. 0,7 mia. kr., som finansieres via deltagerbetaling, som på det erhvervsrettede område som hovedregel afholdes af arbejdsgiveren.
- Der opkræves *deltagerbetaling* på hovedparten af voksen- og efteruddannelserne. Den samlede deltagerbetaling har været jævnt stigende i perioden 2000-2004 fra 500 mio. kr. til 700 mio. kr. Ca. 70 pct. af deltagerbetalingen ydes i forbindelse med VEU på videregående niveau.
- På baggrund af den gennemførte spørgeskemaundersøgelse for virksomhedernes brug af VEU kan virksomhedernes samlede forbrug af VEU i 2004 med usikkerhed anslås til *godt 10 mia. kr.*

Den teknologiske udvikling og globaliseringen indebærer en række udfordringer, hvor der samlet vil ske en reduktion af efterspørgslen efter arbejdskraft med lavt

kompetenceniveau, herunder visse ufaglærte, samtidig med en stigning i efterspørgslen efter personer lange uddannelser. Tilvæksten fra unge, der efter endt uddannelse kommer ind på arbejdsmarkedet, kan ikke alene honorere denne efterspørgsel. Selv hvis mange flere unge får en uddannelse, vil risikoen for ubalancer fortsat være til stede. Dette stiller krav om et velfungerende VEU-system, der kan understøtte et løbende kompetenceløft af hele arbejdsstyrken.

For at udnytte mulighederne og imødegå udfordringerne skabt af denne udvikling er det væsentligt med en fortsat forbedring af virksomhedernes, medarbejdernes og ledernes omstillingsevne. Det kan ske gennem en styrkelse af virksomhedernes læringsmiljø og VEU-indsatsen, såvel gennem virksomhedernes interne VEU-aktiviteter, brug af den privat udbudte VEU som brug og udbud af den offentlige VEU.

Når der kan være behov for at styrke VEU-indsatsen, skyldes det målsætningen om, at arbejdsstyrkens kompetencer også fremover skal kunne matche behovet for kompetencer affødt af jobomsætningen, hvor de jobs, der oprettes, typisk stiller krav til andre og ofte mere komplekse kompetencer, end de kompetencer, der var gældende for jobs der nedlægges. Der er derfor risiko for, at der kan opstå ubalancer på arbejdsmarkedet.

Det danske arbejdsmarked har historisk udvist stor *fleksibilitet* i og med, at beskæftigelsen fordelt på uddannelsesniveau tæt har fulgt udviklingen i arbejdsstyrkens kompetencer. Det afspejler, at det danske arbejdsmarked er velfungerende, men må også ses i lyset af, at der formentlig er betydelige substitutionsmuligheder mellem forskellige typer arbejdskraft, som understøttes af historisk relativt gode basale kundskaber i den voksne befolkning, og af VEU-indsatsen.

Skill-bias i efterspørgslen efter arbejdskraft kan medføre, at merledigheden eller lønspredningen for grupper med et lavt uddannelsesniveau vil være stigende. Førstnævnte er tilfældet i flere store eurolande, og sidstnævnte er sket i USA. Foreløbig er der dog ikke tegn på, at dette er tilfældet i Danmark. Således har merledigheden for personer med kun grundskole ligget omtrent konstant siden starten af 1980erne, mens højtuddannedes relative aflønning er faldet en smule, jf. kap. 4.

Det skal ses i sammenhæng med, at udviklingen i arbejdsstyrkens kompetencer og efterspørgslen indtil videre har fulgtes ad, blandt andet fordi yngre årgange på vej ind på arbejdsmarkedet har haft et højere uddannelsesniveau end de årgange, der forlader arbejdsmarkedet.

Fremadrettet forventes, at tendensen til skill-bias fortsætter. Samtidig er det ikke sikkert, at arbejdsstyrkens uddannelsesniveau – via grunduddannelsessystemet – vil blive forbedret i samme takt. I så fald vil det skabe ubalancer på arbejdsmarkedet – presse de kortest uddannedes relative løn eller beskæftigelsesmuligheder samtidig med, at der opstår mangel på kvalificeret arbejdskraft.

VEU-indsatsen har en væsentlig rolle i forhold til:

- At styrke kompetencerne særligt for ufaglærte og faglærte samt læse-, skrive- og/eller regnesvage
- At give den enkelte bedre muligheder for at forfølge ønsket om personlig og karrieremæssig udvikling.
- At sikre løbende omstilling og kompetenceudvikling for alle og dermed generelt reducere risikoen for fremtidige ubalancer på arbejdsmarkedet
- At medvirke til at sikre mobilitet på arbejdsmarkedet, fortsat høj velstand og en forholdsvis jævn indkomstfordeling

Den nuværende VEU-indsats er karakteriseret ved både styrker og svagheder. Blandt *styrkerne* er:

- I internationale sammenligninger ligger VEU-aktiviteten i Danmark i top. Der er en meget betydelig VEU-aktivitet i privat regi, og det offentlige engagement er i en international sammenhæng særdeles højt. Udvalgets analyser viser, at virksomhedernes samlede forbrug af VEU i 2004 kan anslås til godt 10 mia.kr., hvoraf ¾ kan henføres til private arbejdsgivere, mens den resterende del kan henføres til offentlige arbejdsgivere. Danmark er ligeledes det land, der bedst formår at få ufaglærte og læse- og stavesvage til at deltage i VEU.
- En stor andel af personerne i arbejdsstyrken deltager i VEU. Ifølge Trepartsudvalgets kortlægning af VEU-indsatsen deltog i 2004 mere end 60 pct. af de beskæftigede og ledige i enten offentligt udbudt VEU, privat udbudt VEU eller virksomhedsinterne VEU-aktiviteter.
- Der er en stor erkendelse af vigtigheden af at deltage i VEU. Ifølge udvalgets kortlægning forventer 70 pct. af medarbejdere og ledere således, at de skal have mere efteruddannelse i fremtiden for at klare sig godt på arbejdsmarkedet.
- Det samlede udbud af VEU-aktiviteter – i både offentligt og privat regi – er ganske bredt og varieret, og virksomheder og deltagere er generelt meget tilfredse med udbuddet af VEU.
- VEU-indsatsen er sammen med den aktive arbejdsmarkedspolitik, reglerne om jobbeskyttelse, dagpengesystemet og rådighedsreglerne centrale elementer i det danske *flexicurity*-koncept.
- Der kan måles positive effekter på individniveau af visse VEU-forløb. I den effektanalyse, som er foretaget for udvalget, er der for erhvervsrettet VEU til og med EUD-niveau en positiv og vedvarende effekt på beskæftigelsesgraden men ikke en klar effekt på timelønnen. Den overvejende andel af deltagerne oplever selv at have fået et fagligt udbytte af VEU, og deltagelse i VEU-forløb medfører endvidere generelt en øget tendens til deltagelse i fremtiden, særligt for visse grupper af ufaglærte. Et klart flertal af virksomhederne vurderer, at det samlede udbytte er positivt.

Blandt *svaghederne* er:

- De mest udsatte grupper deltager systematisk mindre i VEU end andre grupper. Samtidig er personer i gruppen af de mest udsatte mindst motiverede for at deltage i VEU – trods en erkendelse af vigtigheden af VEU. Udsatte personer er koncentreret i gruppen med grundskoleuddannelse som højeste uddannelsesniveau. Denne gruppe udgør godt 27 pct. af arbejdsstyrken.
- På basis af udvalgets kortlægning anslås, at omkring 150.000 i den erhvervsaktive alder vurderes allerede nu og især i fremtiden at have markant utilstrækkelige basale færdigheder. Analyserne viser endvidere, at op imod en fjerdedel af arbejdsstyrken i varierende grad er læse-, skrive- og/eller regnesvage. Disse personer findes på alle uddannelsesniveauer og fagområder, men er primært koncentreret i gruppen af ufaglærte og faglærte.
- Udbuddet af VEU er ikke tilstrækkeligt målrettet visse ufaglærte og læse-, skrive- og/eller regnesvage, og tager ikke i tilstrækkeligt omfang udgangspunkt i gruppens særlige forudsætninger og motivation for undervisningsform.
- Der findes hverken på det offentlige eller private område et samlet rådgivnings- og vejledningssystem, hvorfor det brede og meget varierede VEU-udbud kan være svært at overskue.
- I det nuværende system sker der kun i yderst begrænset omfang en vurdering og anerkendelse af reale kompetencer, som den enkelte har erhvervet udenfor det etablerede uddannelsessystem. Disse kompetencer er ikke synlige, og kan derfor i vidt omfang være reelt uomsættelige på arbejdsmarkedet, med formindsket mobilitet til følge. Hertil kommer, at deltagelsen i uddannelser bliver mindre målrettet, hvis man skal bruge tid på at uddanne sig i det, man kan i forvejen, hvilket kan indebære mindsket motivation.
- Halvdelen af de private virksomheder og ca. en syvendedel af de offentlige virksomheder angiver ikke at foretage systematisk afdækning af behovet for kompetenceudvikling. Disse virksomheder beskæftiger ca. 17 pct. af alle ansatte – 20 pct. af de ansatte i den private sektor og 7 pct. af de ansatte i den offentlige sektor. For de virksomheder, som angiver, at de systematisk afdækker behovene, er der ikke viden om, hvor stor en andel af medarbejderne, det omfatter. Gruppen af ufaglærte får i mindre omfang end andre grupper vurderet uddannelsesbehovet.
- Udvalgets analyser viser, at ledelsen og især den nærmeste leder har stor betydning for den enkeltes VEU-deltagelse. Mangel på ledelsesfokus kan derfor svække motivation og deltagelse, specielt i forhold til de grupper, der er mindst motiverede for at deltage i uddannelse.
- Der er på det videregående VEU-niveau et manglende udbud af uddannelsestilbud inden for konkrete fagområder.
- De styringsmæssige vilkår på det offentlige erhvervsrettede VEU-område kan være en barriere for en mærkbar styrkelse af indsatsen i form af øget aktivitet inden for de nuværende økonomiske rammer.

Udfordringerne i forhold til at *styrke og kvalificere efterspørgslen efter voksen- og efteruddannelse* består primært i:

- At øge motivationen for og efterspørgslen efter offentligt eller privat VEU, herunder især for visse ufaglærte, personer med svage/snævre kompetencer og læse-, skrive- og/eller regnesvage og tosprogede med danskproblemer.
- At stimulere offentlige og private virksomheder til en øget indsats i forhold til systematisk kompetenceudvikling og til at blive lærende og udviklende arbejdspladser.
- At fremme samspillet mellem virksomhederne og de offentlige VEU-udbydere mhp. at understøtte virksomheders og ansattes kompetenceudvikling.
- At give den enkelte bedre muligheder for at forfølge ønsket om faglig, personlig og karrieremæssig udvikling.
- At afdække og synliggøre de ansattes faktiske kompetencer med henblik på at understøtte mobiliteten, udvikle virksomhedernes interne læringsmiljø og fremme en målrettet og effektiv indsats.
- At målrette og kvalificere efterspørgslen med henblik på at styrke de samlede effekter af VEU-indsatsen.

De væsentligste udfordringer i forhold til *at styrke og målrette udbuddet af offentlig voksen- og efteruddannelse* består i:

- At målrette og styrke udbuddet af offentlig VEU, især med sigtet at styrke kompetencerne blandt gruppen af ufaglærte, personer med svage/snævre kompetencer, læse-, skrive- og/eller regnesvage og tosprogede med danskproblemer.
- At sikre, at der udbydes kurser og uddannelser, der giver mulighed for, at alle kan opnå et reelt løft til et nyt formelt kvalifikationsniveau – især for personer uden en erhvervskompetencegivende uddannelse.
- At styrke udbuddet af offentligt udbudte videregående voksenuddannelser (VVU) og diplomuddannelser samt styrke mulighederne for som faglært at kvalificere sig til optagelse på en videregående uddannelse.
- At styrke udbuddet af kurser og uddannelser på videregående niveau i øvrigt og sikre en bedre tilpasning til arbejdsmarkedets behov.
- At gøre dele af de offentlige uddannelsestilbud – især uddannelser målrettet visse ufaglærte, personer med svage/snævre kompetencer og læse-, skrive- og/eller regnesvage – mere relevante og fleksible i deres udmøntning i forhold til den enkeltes arbejdssituation og virksomhedernes behov.
- At fremme, at uddannelserne målrettes og udmøntes mere fleksibelt, således at uddannelserne kan spille bedre sammen med og supplere den læring, der finder sted på arbejdspladsen.

En særlig udfordring for den fremtidige VEU-indsats består i, at *sikre en hensigtsmæssig styring og finansiering på det offentlige VEU-område, der kan understøtte en styrket indsats. Dette gælder særligt på det erhvervsrettede område:*

- På det erhvervsrettede område skal der tages højde for en række styringsmæssige problemstillinger, der vil udgøre barrierer for øget aktivitet i lyset af stigende efterspørgsel som følge af globaliseringen, den teknologiske udvikling samt udvalgets anbefalinger om en styrket indsats. Det vurderes, at der vil være plads til en vis stigning i aktiviteten indenfor de nuværende styringsmæssige rammer.
- Blandt de styringsmæssige udfordringer, jf. ovenfor, kan nævnes, at den nuværende rammestyring indebærer, at udbuddet på EVE-området kun kan tilpasse sig efterspørgslen inden for de økonomiske rammer, der er fastlagt af hensyn til budgetsikkerheden. Hensynet til budgetsikkerheden skal ses i lyset af, at målgruppen omfatter omkring tre fjerdedele af arbejdsstyrken, at efterspørgslen erfaringsmæssigt er meget volatil, at deltagerbetalingen er relativt lav set i forhold til de samlede omkostninger, samt at 75-90 pct. af aktiviteten udløser løntabsgodtgørelse mv. Samlet set indebærer dette, at selv små stigninger i efterspørgslen kan have store udgiftsmæssige konsekvenser.
- Indenfor de økonomiske rammer kan godtgørelse fortrænge tilskud til drift, ledige kan fortrænge udgifter til beskæftigede, og der kan opstå udbudsproblemer på grund af manglende fleksibilitet i fastsættelse af takster og deltagerbetaling. Fraværet af en systematisk sammenhæng mellem tilskudsstørrelse og samfundsmæssige målsætninger og prioriteter på AMU indebærer, at størrelsen af tilskuddene ikke nødvendigvis afspejler de politiske prioriteter, herunder hensynet til at styrke indsatsen i forhold til de kortere uddannede.
- Der kan samtidig være en udfordring i at sikre, at VEU-indsatsen i højere grad synliggøres og prioriteres af institutioner, der er godkendt til at udbyde erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse til og med erhvervsuddannelsesniveau. Dette gælder særligt på institutioner, hvor VEU-indsatsen udgør en marginal aktivitet i den samlede omsætning, og dermed er i risiko for fortrængning af institutionernes øvrige aktiviteter.

2.4 Udvalgets overvejelser

Udvalget har med udgangspunkt i de identificerede styrker og svagheder, jf. kap. 2.3, gjort sig en række overvejelser om eventuelle mulige løsningsbidrag, der kan indgå i en omlægning af VEU-området. Overvejelserne resumeres i det følgende og samler sig om de fire udfordringer:

- Styrke og kvalificere efterspørgslen
- Styrke og målrette udbuddet, så det matcher behovet
- Særlige indsatsområder
- Styring og finansiering

Styrke og kvalificere efterspørgslen efter VEU

Udvalgets kortlægning viser, at de fleste faggrupper deltager aktivt i voksen- og efteruddannelse, men kortlægningen viser også, at grupper af ufaglærte og personer med svage og/eller snævre kompetencer og læse-, skrive- og/eller regnesvage i min-

dre omfang end andre grupper deltager i VEU. Generelt gælder, at jo højere uddannelsesbaggrund desto højere deltagelse i VEU – internt som eksternt.

Kortlægningen viser at mere end 60 pct. af de beskæftigede eller ledige deltaget i enten offentlig VEU, private kurser, eller interne kurser i 2004.

Knap halvdelen af virksomhederne, 45 pct., har ikke haft medarbejdere på eksterne eller interne VEU-aktiviteter inden for det seneste år. Tilsammen beskæftiger disse virksomheder omkring 13 pct. af alle ansatte. Det er hovedsageligt små og mellemstore virksomheder. For de virksomheder, som angiver, at deres medarbejdere har deltaget i VEU er der ikke viden om, hvor stor en andel af medarbejderne, det omfatter.

Udvalgets kortlægning peger entydigt på, at såvel private som offentlige virksomheder spiller en central rolle for ansattes kompetenceudvikling. Udvalgets kortlægning har desuden bekræftet, at læring og kompetenceudvikling i meget høj grad finder sted på arbejdspladsen og i tilknytning til jobbet, og ikke kun gennem formaliseret voksen- og efteruddannelse.

Samlet set er der behov for at overveje, hvordan efterspørgslen kan styrkes og kvalificeres.

Set i lyset af trepartsudvalgets kortlægning har udvalget skitseret en række udfordringer på efterspørgselssiden, jf. afsnit 2.3, og opstillet og vurderet en række mulige løsningsbidrag, der kan fremme en styrket og kvalificeret efterspørgsel efter VEU. Løsningsbidragene falder i følgende kategorier:

- Systematisk kompetenceudvikling af de ansatte i virksomhederne
- Bedre vejledning om VEU til beskæftigede og virksomheder
- Øget anerkendelse af realkompetence
- Samspil mellem virksomhederne og de offentlige VEU-udbydere

Det er udvalgets vurdering, at en styrkelse af virksomhedernes systematiske kompetenceudvikling og interne læringsmiljø, herunder løsninger, der fremmer dialogen mellem ledelsen, nærmeste leder og medarbejderen om uddannelsesplanlægning, MUS-samtaler, læring på jobbet og andre former for kompetenceudvikling vil kunne medvirke til at styrke de ansattes og virksomhedernes efterspørgsel efter og investeringer i VEU. Der er allerede i betydeligt omfang aftaler mellem arbejdsmarkedets parter i overenskomsterne herom. Systematisk kompetenceudvikling vil med fordel kunne suppleres med tilbud om opsøgende arbejde og netværksinitiativer, særligt i forhold til små og mellemstore virksomheder. Det bemærkes, at for virksomheder med få ansatte, vil systematisk kompetenceudvikling ofte ikke være den primære vej

til at sætte fokus på de ansattes opkvalificering, hvorfor der kan være behov for at overveje andre muligheder i forhold til denne målgruppe.

Der eksisterer i dag mange forskellige vejledningstilbud, men der findes hverken på det offentlige eller private område et samlet rådgivnings- og vejledningssystem. Der er derfor behov for at overveje en reform af voksenvejledningssystemet, der styrker indsatsen og samler vejledningstilbuddene, og som dermed bidrager til, at beskæftigede og virksomheder får en let og overskuelig adgang til vejledning og rådgivning.

I forhold til de grupper, der oplever de største barrierer for deltagelse, og som ikke i dag bruger VEU, skal udvalget særligt fremhæve behovet for den opsøgende vejledning overfor den enkelte i et samspil mellem fx virksomhedens ledelse, nærmeste leder, faglige organisationer, brancheorganisationer, uddannelsesambassadører, tillidsmænd og uddannelsesinstitutionerne, gerne i forbindelse med lokale/regionale vejledernetværk. Samtidig vil det være væsentligt, at der i videre omfang end i dag sikres adgang til voksenvejledning på offentlige VEU-uddannelsesinstitutioner.

Udvalgets kortlægning viser, at læring på arbejdspladsen er et uhyre vigtigt element i den samlede VEU-indsats. Udvalget skal derfor fremhæve behovet for, at den enkelte kan bygge videre på sin viden, færdigheder og kompetencer, uanset hvor og hvordan de er opnået, gennem anerkendelse af realkompetencer. Mulighederne for anerkendelse af realkompetence anvendes i dag kun i begrænset omfang, selvom erfaringerne viser, at voksne kan opnå mere individuelle, målrettede forløb med højere motivation til følge, hvis der tages afsæt i den enkeltes forudsætninger, så man ikke skal bruge tid på at uddanne sig i det, man kan i forvejen.

Udvalget vurderer, at efterspørgslen vil kunne styrkes, hvis alle voksne, herunder især den del af arbejdsstyrken, der har den korteste uddannelsesbaggrund, gives adgang til en kompetencevurdering og mulighed for anerkendelse af deres realkompetencer såvel på arbejdsmarkedet som i de offentlige VEU-tilbud. En større brug af realkompetencevurdering vil samtidig kunne understøttes af initiativer, der sikrer udvikling af de nødvendige redskaber til beskrivelse og dokumentation af realkompetence, samt hvis voksne og virksomheder sikres adgang til vejledning og rådgivning om anerkendelse af realkompetence.

Et øget fokus på kompetenceudvikling i virksomhederne kan understøttes af et bedre samspil mellem virksomheder og uddannelsesinstitutioner. Offentlige uddannelsesinstitutioner har i den forbindelse en vigtig rolle i at bidrage til tilvejebringelse af viden og kompetencer, som understøtter virksomheders og medarbejderes kompetenceudvikling og omstilling.

Styrke og målrette udbuddet af VEU, så det matcher behovet

Der findes et ganske bredt og varieret udbud af voksen- og efteruddannelse – i både offentligt og privat regi. Hertil kommer de virksomhedsinterne kurser og den interne læring på arbejdspladserne fx sidemandsoplæring, som har et betydeligt omfang.

Langt de fleste virksomheder angiver ifølge analyserne, at det ikke er manglende muligheder i den eksisterende vifte af offentlig og privat udbud af voksen- og efteruddannelse, der er en primær årsag til barrierer for deltagelse i VEU. Virksomhederne angiver at det primært er manglen på tid og økonomi, som kan være en barriere. Vedr. økonomien i forhold til enten en generelt presset økonomi men også i forhold til, at investeringen ikke kan betale sig for ansatte, virksomheden kun har ansat i kort tid. Hertil kommer den begrundelse at medarbejdere er vanskelige at motivere til deltagelse i VEU-aktiviteter, særligt blandt gruppen af ufaglærte.

Analyserne viser samtidig, at for den offenlige udbudte VEU er der et behov for, at dette udbud i højere grad kan målrettes og udmøntes mere fleksibelt i forhold til de konkrete behov hos virksomheder og ansatte, så udbuddet opleves relevant og således at uddannelserne kan spille bedre sammen med og supplere den læring, der finder sted på arbejdspladsen.

Udvalget har identificeret en række udfordringer på den offentlige udbudsside i forhold til at imødekomme især de mest udsatte grupper på arbejdsmarkedet, herunder de mindst uddannelsesmotiveredes behov og derved skabe større efterspørgsel fra brugere og virksomheder jf. afsnit 2.3.På den baggrund er der opstillet og vurderet en række mulige løsningsbidrag, som vil kunne bidrage til at styrke udbuddet af VEU.

På området for forberedende voksenundervisning (FVU) vurderer udvalget, at indsatsen vil kunne forbedres ved at de eksisterende muligheder for at gennemføre almen VEU og erhvervsrettet VEU på samme institutioner styrkes og udnyttes bedre, så en større del af målgruppen med svage læse-, skrive- og/eller regnefærdigheder kan nås. Hensigten er ikke at flytte aktiviteten fra de almene til de erhvervsrettede institutioner men at placere den fysiske gennemførelse af uddannelserne på institutioner, hvor målgruppen allerede befinder sig. Det vil skabe mulighed for, at flere i målgruppen for FVU motiveres til at deltage.

Udvalget vurderer endvidere, at optagelseskravene til FVU kan tydeliggøres, så deltagere, der ikke taler dansk som talesprog, henvises til det rette tilbud frem for FVU.

I forhold til målgruppens omfang er aktiviteten på GVU relativt lille på trods af, at de økonomiske vilkår herfor umiddelbart er gode, ligesom der i kortlægningen ikke har kunnet identificeres årsager til barrierer for brug af tilbuddet. Udvalget vurderer derfor, at området med fordel kunne analyseres nærmere med deltagelse af relevante parter.

Udvalget vurderer, at der vil kunne ske en styrkelse af indsatsen indenfor videregående uddannelse for voksne (VVU, diplom og master). I relation til faglærtes videreuddannelsesmuligheder vurderes det, at indsatsen kan styrkes gennem den revision af VVU-systemet bl.a. med henblik på bl.a. mere fleksible adgangsveje, der trådte i kraft pr. 1/1-2006, gennem øget brug af realkompetencevurderinger samt gennem en forstærket indsats for udvikling af uddannelser på områder, hvor de ikke findes i dag.

Udbuddet af VEU for personer med videregående uddannelse i form af diplom- og masteruddannelser samt eksisterende muligheder for kortere kurser og forløb bærer præg af, at området stadig er et relativt nyt forretningsområde for uddannelsesinstitutionerne. Udvalget vurderer på denne baggrund, at indsatsen kan styrkes gennem et generelt øget fokus på institutionernes udbud af VEU, herunder fx gennem resultat- og udviklingskontrakter.

Der findes visse grundlæggende uddannelser, der er privat udbudte og finansieret, og som kan sammenlignes med offentligt udbudte grunduddannelser. Udvalget vurderer, at det vil være hensigtsmæssigt, hvis muligheden for at bygge videre på disse uddannelser i det formelle uddannelsessystem lettes.

Særlige indsatsområder

Fremtidens stigende krav om opkvalificering og uddannelse giver særlige vanskeligheder for visse ufaglærte, personer med dårlige basale kompetencer i læsning, skrivning og regning, samt indvandrere og flygtninge. Disse grupper vil også være særligt udsatte i forbindelse med større afskedigelser, herunder virksomhedslukninger.

En stor gruppe på arbejdsmarkedet har så omfattende læse-, stave- og regneproblemer – eller for mange flygtning og indvandreres vedkommende væsentlige problemer med dansk sprog - at dette udgør en særlig barriere.

Trepartsudvalgets kortlægning viser overordnet, at de eksisterende tilbud om læse-, skrive- og regneundervisning i deres indhold dækker behovet. Imidlertid er læse-, skrive- og/eller regnesvage fortsat relativt underrepræsenteret blandt deltagere i voksen- og efteruddannelse - både i de almene og de erhvervsrettede tilbud.

Indvandrere og flygtninge er i beskæftigelse i langt mindre omfang end etniske danskere, og mulighederne for at forbedre deres tilknytning til arbejdsmarkedet hænger i høj grad sammen med en sikring af gruppens dansksproglige kompetencer. Således udgør manglende – eller svage - dansksproglige færdigheder en væsentlig barriere for indvandreres og flygtninges beskæftigelse og deltagelse i voksen- og efteruddannelse.

I perioden 1980-2002 blev der ved større joboprettelser og jobnedlæggelser i gennemsnit årligt oprettet ca. 240.000 jobs og årligt nedlagt knap 205.000 jobs. Det danske arbejdsmarked er så fleksibelt, at denne proces for langt de fleste lønmodtageres vedkommende sker uden større problemer, idet de hurtigt finder nyt arbejde. Der er dog visse grupper, som klarer denne omstillingsproces mindre godt, og som udvalget

derfor vurderer, der bør være fokus på ved at skabe bedre sammenhæng i indsatsen ved overgangen fra beskæftigelse til ledighed. F.eks. gennem en styrket vejledningsindsats, hvilket bl.a. kan ske i sammenhæng med uddannelses- og beskæftigelsesvejledningen i jobcentrene, og ved at der i højere grad skabes incitamenter til at fremme anvendelsen og brugen af realkompetencevurdering også i forbindelse med afskedigelser.

De udfordringer på efterspørgsels- og udbudssiden, som udvalget har identificeret, omfatter også de særlige indsatsområder, jf. afsnit 2.3 ligesom de opstillede mulige løsningsbidrag vedrørende en styrket og kvalificeret efterspørgsel efter VEU og et styrket og mere målrettet udbud i høj grad også vil være til gavn for målgrupperne inden for de særlige indsatsområder. Derudover har udvalget opstillet og vurderet en række mulige løsningsbidrag, som er specielt målrettet de særlige indsatsområder.

I forhold til læse-, skrive- og/eller regnesvage retter disse sig mod en styrkelse af udbuddet således, at det i højere grad tilgodeser de individuelle behov og tilpasses de faktiske krav i job og efteruddannelse. Udvalget vurderer, at indsatsen særligt kan styrkes gennem en bedre tilpasning af FVU til deltagernes behov, en bedre tilpasning og større opmærksomhed på målgruppen af læse-, skrive- og/eller regnesvage i de erhvervsrettede voksen- og efteruddannelser og hos udbyderne af erhvervsrettet VEU.

Det vurderes samtidig, at indsatsen vil kunne styrkes, hvis de eksisterende muligheder for at gennemføre almen VEU, herunder særligt FVU, i sammenhæng med tilbuddene på de erhvervsrettede VEU-institutioner udnyttes. Erfaringen viser, at en tæt sammenhæng mellem almen og erhvervsrettet undervisning ofte er den bedste måde at nå den gruppe af personer med læse-, skrive- og/eller regneproblemer, som ellers ikke er motiveret for at deltage i uddannelse, således som den udbydes og gennemføres i dag.

Udvalget vurderer, at det er vigtigt at styrke det opsøgende arbejde. Udvalget skal særligt understrege behovet for, at det opsøgende arbejde sker i et tæt samspil med arbejdsmarkedets parter både på centralt niveau og tillige med ledelsen, medarbejdere og nærmeste leder i de enkelte virksomheder, som ønsker at trække på sådanne tilbud. Dette vil kunne bidrage til den styrkelse af virksomhedernes prioritering af VEU, som er afgørende for at overkomme barriererne på efterspørgselssiden for denne målgruppe, og for ansatte i virksomheder med få ansatte. Det opsøgende arbejde kan styrkes på flere måder, herunder fx gennem ansættelse af opsøgende medarbejdere – evt. med fokus på små og mellemstore virksomheder. Herudover spiller uddannelsesinstitutionerne en vigtig rolle i forhold til denne opgave.

Som eksempel herpå skal udvalget fremhæve Arbejdsgiverforeningen HTS´, 3Fs, HKs og RBFs samarbejde omkring opfølgende initiativer i tilknytning til Danmarks Radios "Læs for livet" kampagne, der støttes af Undervisningsministeriet.

Blandt mulige løsningsbidrag i forhold til tosprogede med danskproblemer er information og vejledning, udvikling af tilbuddene om danskundervisning, forbedrede tilskudsmuligheder til virksomheder og ansatte og fastholdelse af tilskud til danskuddannelse efter danskuddannelsesloven som led i aktivering af ledige.

I relation til tosprogede med danskproblemer er det udvalgets vurdering, at det samlede tilbud af danskundervisning indholdsmæssigt dækker behovet for danskundervisning til tosprogede, der har været i landet gennem længere tid, som er i beskæftigelse og har et grundlæggende kendskab til dansk.

For tosprogede, der har været i landet gennem længere tid, men som har ringe eller begrænsede danskkundskaber kan det være forbundet med vanskeligheder at finde et passende tilbud om grundlæggende undervisning i dansk. Udvalget finder derfor, at initiativer i forhold til denne målgruppe vil kunne styrke dens muligheder for at opnå og bevare beskæftigelse og dermed integration i det danske samfund.

Nyankomne udlændinge berøres kun sporadisk i udvalgets arbejde, da denne gruppe har vide muligheder for at lære dansk under introduktionsprogrammet.

Sikre en styring og finansiering, der understøtter en styrket VEU-indsats

Udvalget har identificeret en række udfordringer vedr. styring og finansiering, jf. afsnit 2.3.

Det vurderes, at der i dag vil være plads til en vis stigning i aktiviteten indenfor de nuværende økonomiske rammer.

Hovedudfordringen knytter sig til en række styringsmæssige problemstillinger på det erhvervsrettede område, der aktualiseres, hvis der som følge af globaliseringen, den teknologiske udvikling samt udvalgets anbefalinger om en styrket indsats sker en mærkbar stigning i efterspørgslen.

På den baggrund – og på disse præmisser – har udvalget opstillet og vurderet en række mulige løsningsbidrag som på længere sigt kan give mulighed for, at udbuddet på det erhvervsrettede område i højere grad kan tilpasse sig efterspørgslen.

Mulige styringsmæssige ændringer:

- Nye principper for fastsættelse af takster og deltagerbetaling
- Afkobling af de offentlige udgifter til VEU-godtgørelse fra aktiviteten på det erhvervsrettede område
- Fleksibilitet og praksisnærhed
- VEU-deltagelse i fritiden
- Vouchers

Udvalget vurderer, at en mulighed for at mindske de styringsmæssige barrierer ved en stor stigning i efterspørgslen kan være at afkoble de offentlige udgifter til VEU-godtgørelse fra aktiviteten på det erhvervsrettede VEU-område. Det kan ske på flere måder, jf. kapitel 8, afsnit 8.2.3.

Der er ikke hermed taget stilling til den fremtidige finansiering af VEU-godtgørelse eller andre finansieringsmæssige spørgsmål.

Udvalget vurderer endvidere, at det for at sikre større fleksibilitet i udbuddet, herunder i en situation med væsentligt større efterspørgsel, kan overvejes, hvordan deltagerbetalingen på det erhvervsrettede område kan gøres mere differentieret og fleksibel. Udvalgets drøftelser har taget afsæt i det nuværende gennemsnitlige niveau for deltagerbetaling på arbejdsmarkedsuddannelserne (AMU) under ét. Baggrunden for drøftelserne er, at de nuværende principper for takstfastsættelse og deltagerbetaling samlet set indebærer, at institutionerne i situationer, hvor indtægterne ikke står mål med udgifterne pga. fastlåsningen af takster og deltagerbetaling ikke har incitament til at udbyde de pågældende uddannelser. Fx vil der vanskeligt kunne gennemføres uddannelser, hvis der ikke kan oprettes fulde hold.

Herudover vurderes der at være behov for at overveje ændringer i takstfastsættelsesprincipperne med henblik på at sikre, at taksterne i højere grad end i dag afspejler de politiske prioriteter og målsætninger for VEU-området i lyset af omkostningerne.

VEU-deltagelse i arbejdstiden kan på virksomhedsplan besværliggøre arbejdstidstilrettelæggelsen og medføre et produktionstab, mens det på samfundsplan indebærer reduktioner af det samlede arbejdsudbud. Udvalget vurderer, at der er en række styringsmæssige barrierer for øget VEU-deltagelse i fritiden, som kan overvejes reduceret. Udvalget er samtidig opmærksom på, at der er begrænsninger på i hvilken udstrækning, VEU-deltagelse i fritiden kan øges.

Udvalget har drøftet muligheden for at overføre dele af de offentlige VEU-midler til den enkelte virksomhed, lønmodtager, selvstændige eller arbejdsløse i form af 'vouchers' til køb af VEU på enkelte uddannelsesområder. Udvalget vurderer imidlertid, at vouchers ikke er et hensigtsmæssigt instrument til understøttelse af en styrket VEU-indsats.

Udover overvejelser omkring styringen indebærer en styrket VEU-indsats et behov for overvejelser omkring tilvejebringelse af finansiering.

Udvalget har i den forbindelse drøftet en række muligheder, herunder:

- Offentlige omprioriteringer gennem en målretning af adgangen til SVU på videregående niveau samt øget deltagerbetaling på avu- og hf-enkeltfag, der ikke har karakter af kernefag.

- Tilførsel af yderligere offentlige midler til området med henblik reduktioner i deltagerbetalingen, hævede takster eller øget udbud.
- Øget anvendelse af deltagerbetaling, der vil muliggøre et øget udbud.
- Individuelle uddannelseskonti, jf. erfaringerne med fx børneopsparingskonti.
- Frivillige forøgelser af virksomhedernes udgifter til VEU
- Opsparingsordninger, der enten kan være kollektive eller individuelle. Opsparingsordningerne kan være funderede i lovgivning eller aftaler mellem arbejdsmarkedets parter.

Udvalget har med fremstillingen af mulige modeller eller vurderinger ikke taget stilling til, om de kan anbefales eller ej.

2.5 Udvalgets anbefalinger

Overordnede anbefalinger:

Globaliseringen og den teknologiske udvikling indebærer en række udfordringer, der stiller krav om et kompetenceløft for den danske arbejdsstyrke.

Udvalget anbefaler på den baggrund, at der sker en styrkelse af den samlede voksen- og efteruddannelsesindsats. Udvalget anbefaler særligt, at der sker en styrkelse af indsatsen for de grupper, som er særligt udsatte, herunder visse ufaglærte, personer med svage eller snævre kompetencer og personer med utilstrækkelige læse-, skrive- og/eller regnefærdigheder.

Udvalget anbefaler, at en styrkelse af VEU-indsatsen sker i et tæt samspil mellem det offentlige, arbejdsgivere og lønmodtagere.

Det offentliges opgave er at sikre grundlaget for, at alle på arbejdsmarkedet har gode grundlæggende færdigheder. Endvidere er det en offentlig opgave at sikre et udbud af formelt kompetencegivende uddannelser på alle niveauer af tilfredsstillende kvalitet. Det gælder i forhold til:

- den forberedende voksenundervisning og almen voksenuddannelse
- at sikre tilbud, der giver mulighed for kompetenceløft for alle grupper
- at sikre udviklingen af arbejdsmarkedsrettede uddannelser, der kan understøtte mobiliteten på arbejdsmarkedet

Det er også en offentlig opgave at understøtte indsatsen på områder, hvor det samfundsmæssige udbytte er højt og hvor markedet ikke kan forventes at sikre et hensigtsmæssigt aktivitetsniveau. Det offentlige har en særlig forpligtelse i forhold til de mest udsatte grupper på arbejdsmarkedet.

Arbejdsmarkedets parter har en vigtig opgave i forhold til at understøtte udviklingen af arbejdsstyrkens kompetencer. Det gælder især i forhold til den erhvervsrettede voksen- og efteruddannelsesindsats. Parterne har endvidere en vigtig rolle at spille i forhold til at øge motivationen og stimulere efterspørgslen Det gælder især for de grupper, som har et stort behov for voksen- og efteruddannelse, og som er mindst motiverede for at deltage.

Den enkelte skal i udgangspunktet løbende sørge for at udvikle sine kompetencer og omstillingsevne og dermed sikre værdien af egne kvalifikationer på et arbejdsmarked, der udsættes for store forandringer. Tilsvarende er det virksomhedernes opgave i et samspil mellem ledelse og medarbejdere, at sikre udviklingen af medarbejdernes kompetencer i overensstemmelse med virksomhedernes behov og de markedsmæssige krav.

Styrke og kvalificere efterspørgslen efter VEU

Udvalgets analyser viser, at en central udfordring består i at styrke og kvalificere efterspørgslen efter voksen- og efteruddannelse. Særligt for de udsatte grupper forudsætter det en øget motivation for VEU og en styrkelse af læringskulturen på arbejdspladsen.

Udvalget anbefaler derfor, at der sker en styrkelse og kvalificering af efterspørgslen efter VEU.

En styrkelse af efterspørgselen kan fx ske gennem:

- Forbedringer i den offentlige VEU-vejledning, så den enkelte og virksomhederne sikres let og overskuelig adgang til vejledning og rådgivning.
- Øget anvendelse af realkompetencevurderinger med henblik på at sikre, at den enkeltes kompetencer synliggøres og anerkendes
- En styrket systematisk kompetenceudvikling. Denne udfordring skal løses på virksomhederne og mellem arbejdsmarkedets parter, samtidig med at de offentlige uddannelsesinstitutioner styrker rådgivningen.

Styrke og målrette udbuddet af offentlig VEU, så det matcher behovet

Udvalgets analyser viser, at en væsentlig udfordring består i at styrke og målrette udbuddet af offentlig voksen- og efteruddannelse, så udbuddet i højere grad matcher behovet. Udbuddet på en række områder kan målrettes og udmøntes mere fleksibelt og praksisnært, således at uddannelserne kan spille bedre sammen og supplere den læring, der finder sted på arbejdspladsen.

Udvalget skal fremhæve, at dette særligt gælder i forhold til gruppen af ufaglærte, hos personer med svage/snævre kompetencer og for læse-, skrive- og/eller regnesvage. Herudover skal der sikres gode muligheder for, at alle kan opnå et reelt løft til et nyt formelt kvalifikationsniveau. Dette gælder for alle grupper på arbejdsmarkedet, men i særlig grad for personer uden en erhvervskompetencegivende uddannelse.

Udvalget anbefaler på denne baggrund at der sker en styrkelse og målretning af det offentlige VEU-udbud.

En styrkelse af det offentlige udbud kan fx ske ved at:

- gøre forberedende voksenundervisning (FVU) mere fleksibel, jf. nedenfor.
- styrke sammenhængen mellem almene og erhvervsrettede forløb.
- udnytte fleksibiliteten i udbuddet på det erhvervsrettede område, så det i højere grad afspejler virksomhedernes behov, jf. nedenfor.
- at der med henblik på en styrkelse af ufaglærtes muligheder for opnå en erhvervsuddannelse gennemføres en analyse af grundlæggende voksenuddannelse (GVU) med henblik på at øge anvendelsen af denne.
- forstærke indsatsen for udvikling af uddannelser på det videregående område på områder, hvor de ikke findes i dag med henblik på at styrke et kompetenceløft. Endvidere skal situationen på området for videregående voksenuddannelse (VVU) følges nøje for at overvåge, om den pr. 1. januar 2006 gennemførte revision af VVU-systemet bl.a. med henblik på mere fleksible adgangsveje har tilstrækkelig effekt.
- øge udbuddet af kurser og uddannelser på videregående niveau i øvrigt og sikre en bedre tilpasning til arbejdsmarkedets behov.

I tillæg hertil er det en væsentlig forudsætning for at styrke og målrette udbuddet af offentlig VEU, at institutionerne sikres de nødvendige rammevilkår, jf. afsnit om styring og finansiering neden for.

Særlige indsatsområder

På baggrund af de foretagne analyser er det udvalgets konklusion, at de fremtidige stigende krav om opkvalificering og uddannelse giver særlige vanskeligheder for personer med utilstrækkelige basale færdigheder i læsning, skrivning og regning samt tosprogede med manglende eller svage dansksproglige færdigheder.

Udvalget anbefaler derfor, at der sker en styrkelse af indsatsen målrettet personer med utilstrækkelige basale færdigheder i læsning, skrivning og regning samt tosprogede med manglende eller svage dansksproglige færdigheder.

En styrket indsats kan fx ske ved:

- at de eksisterende muligheder for at gennemføre almen VEU, herunder særligt forberedende voksenundervisning (FVU), i sammenhæng med erhvervsrettet VEU-tilbud på de erhvervsrettede VEU-institutioner, styrkes.
- at undervisningstilbudene til tosprogede, der har været i landet gennem længere tid, men som har ringe eller begrænsede danskkundskaber videreudvikles, herunder gennem oprettelse af supplerende tilbud i danskuddannelsessystemet og styrkelse af det eksisterende udbud af uddannelser i AMU og avu målrettet denne målgruppe.

- en sammenhængende indsats ved overgangen mellem beskæftigelse og ledighed, f.eks. gennem en styrket vejledningsindsats. Det kan bl.a. ske i sammenhæng med uddannelses- og beskæftigelsesvejledningen i jobcentrene.

En styrkelse af indsatsen overfor disse målgrupper kræver en fælles indsats af alle aktører på området, herunder det offentlige, uddannelsesinstitutionerne, arbejdsmarkedets parter, virksomhederne og den enkelte.

Udvalget skal særligt fremhæve behovet for, at medarbejdere og virksomheder spiller en hovedrolle i relation til at dagsordensætte behov for og initiativer til VEU-aktiviteter overfor den enkelte, at den opsøgende indsats styrkes og at der er den relevante rådgivning og vejledning til rådighed, når medarbejdere og virksomheder har brug herfor.

Uden en indsats ude på den enkelte arbejdsplads bliver barriererne for en styrket efterspørgsel yderst vanskelige at overkomme.

Ovenstående skal ses i sammenhæng med udvalgets anbefalinger vedr. en styrkelse af efterspørgsels- og udbudssiden.

Styring og finansiering

En realisering af udvalgets anbefalinger om en styrkelse af VEU-indsatsen giver anledning til overvejelser om ændringer i de styrings- og finansieringsmæssige rammer ved en kraftig forøgelse af aktiviteten.

På baggrund af de foretagne analyser af de styrings- og finansieringsmæssige rammer for VEU-indsatsen er det udvalgets overordnede konklusion, at der på det almene område og det videregående område ikke kan identificeres afgørende styringsmæssige barrierer for et øge aktiviteten i takt med en evt. stigende efterspørgsel som følge af globaliseringen, den teknologiske udvikling og realisering af udvalgets anbefalinger. På det videregående område kan niveauet for deltagerbetaling kombineret med stor deltagelse i fritiden dog udgøre en barriere for stigninger i efterspørgslen. Det konkrete omfang heraf afhænger af betalingsvilligheden.

Det er udvalgets vurdering, at der som tidligere nævnt, vil være muligheder for en vis og ikke ubetydelig meraktivitet indenfor for de nuværende økonomiske rammer. I 2006 vil der være muligheder for en øget aktivitet på grundlag af bevillingen på finansloven 2006 og der er uforbrugte midler i 2005, som er overført til aktiviteter i 2006. Udvalget finder derfor, at de økonomiske rammer ikke umiddelbart begrunder ændringer i rammerne for godtgørelse, deltagerbetaling og takster.

Hvis en realisering af udvalgets løsningsbidrag i forhold til efterspørgselssiden samt globaliseringen og den teknologiske udvikling giver anledning til en mærkbar stigning

i efterspørgslen, vil styringen af og de økonomiske rammer for området udgøre en barriere for øget aktivitet.

Udvalget anbefaler på den baggrund, at der på baggrund af ovenstående præmisser sker en omlægning af de styringsmæssige rammer på det erhvervsrettede område.

En omlægning kan fx ske ved:

- Det overvejes at afkoble de offentlige udgifter til VEU-godtgørelse fra aktiviteten på det erhvervsrettede VEU-område. Lediges ret til seks ugers selvvalgt uddannelse opretholdes uændret og forudsættes fortsat finansieret af det offentlige.
- Det overvejes med udgangspunkt i det nuværende gennemsnitlige niveau for deltagerbetaling på AMU-området at indføre fleksibel og differentieret deltagerbetaling og takstfastsættelse, som muliggør en mere fleksibel tilpasning til og opfyldelse af behovene på arbejdsmarkedet
- Institutionerne skal i højere grad sikres de nødvendige rammevilkår, der sikrer, at institutionerne prioriterer at udbyde voksen- og efteruddannelse.

Udvalget anbefaler endvidere, at arbejdsmarkedets parters centrale rolle i opgaveløsningen på det erhvervsrettede VEU-område fastholdes.

Det fremgår af udvalgets kommissorium, at udvalgets anbefalinger ikke må føre til en permanent forringelse af de offentlige finanser. Visse af de nævnte initiativer, som vil kunne bidrage til at styrke VEU-indsatsen, vil isoleret set være udgiftskrævende. En styrket VEU-indsats forventes at være forbundet med positive samfundsøkonomiske effekter, herunder højere produktivitet og velstand, forbedret omstillingsevne i arbejdsstyrken og lavere ledighed. Effekterne på ledighed og dermed indkomstoverførsler mv. er imidlertid usikre. I det omfang øgede offentlige udgifter til VEU anvendes effektivt og målrettes personer med en løsere arbejdsmarkedstilknytning og personer, der ikke deltager i VEU i dag, vil der kunne forventes de mest positive virkninger i forhold til at øge omstillingsprocesserne på arbejdsmarkedet og nedbringe strukturledigheden.

Effekten på de offentlige finanser på lang sigt afhænger bl.a. af andelen af offentlig medfinansiering, virkninger på strukturledigheden og om VEU-aktiviteten foregår i arbejdstiden.

Der er hermed ikke taget stilling til de mulige finansieringsbidrag, jf. kapitel 8.

2.6 Resumé af udvalgets kortlægning og analyser

Globalisering og ny teknologi – kravene til det danske arbejdsmarked

Globalisering er en integrationsproces, der knytter landenes økonomier tættere sammen via øget samhandel, samarbejde og investeringer på tværs af landegrænser. Udbredelse af ny teknologi og viden, blandt andet via internationale virksomheder og medarbejdere, er også en central del af processen.

Drivkræfterne bag globaliseringen er blandt andet en fortsat liberalisering af verdenshandlen og kapitalbevægelser samt markedsøkonomiske reformer i folkerige lande som Kina og Indien og i Østeuropa. Dertil kommer nye teknologier, som gør det lettere og billigere at kommunikere over store afstande og drive virksomhed i flere lande. Faldende transportomkostninger har også understøttet øget handel.

Danmark har som en lille åben økonomi haft stor fordel af at deltage i den internationale arbejdsdeling. Mange teknologiske, videnskabelige og organisatoriske fremskridt er kommet udefra. Når lande eksporterer produkter, som de har særlige (komparative) fordele i, og importerer det, som andre kan lave bedre eller billigere, øges produktivitet og velstand i både ind- og udland. Danmark har overskud på vare- og tjenestebalancen, også over for lavtlønslande. Udenlandske virksomheder har investeret lige så meget i Danmark, som danske virksomheder har investeret i udlandet. Bytteforholdet (forholdet mellem eksport- og importpriser) er forbedret betydeligt de seneste årtier, hvilket har bidraget til øget købekraft for alle grupper i samfundet.

Globaliseringen ligger i forlængelse af "internationaliseringen" og er som sådan ikke et nyt fænomen. Men integrationsprocessen har de seneste årtier fået nogle delvist nye eller mere markante fremtrædelsesformer. Inddragelsen af nye lande i blandt andet Asien og Østeuropa har gjort processen mere "global". Udenlandsk etablering er steget kraftigt og i nogle brancher bliver virksomhedernes værdikæde – produktudvikling, produktion, administration mv. – i højere grad splittet op på flere lande for at udnytte hvert lands fordele. Konkurrencen har bredt sig til nye (service-) brancher og jobfunktioner, blandt andet i kraft af nye kommunikationsmuligheder.

På lidt længere sigt afhænger den samlede beskæftigelse i Danmark navnlig af strukturerne på arbejdsmarkedet, herunder fleksibilitet og omstillingsevne, incitamenter og uddannelse mv. Øget globalisering kan have både positive og negative virkninger på den strukturelle ledighed og beskæftigelsen. Det danske arbejdsmarked har hidtil klaret udfordringerne forbundet med globaliseringen forholdsvist godt.

- Danmark har i historisk og international sammenligning høj beskæftigelse, lav ledighed og en relativt lige fordeling af indkomster – også før skat og overførsler. Beskæftigelsen steg og ledigheden faldt op gennem 1990erne, hvor globaliseringen tog til. Ledighedsfaldet skal bl.a. ses i lyset af 1990ernes arbejdsmarkedsreformer.

- Beskæftigelsen i industrien er faldet gennem årtier, men flere job er kommet til i serviceerhvervene. Denne proces ligger i forlængelse af tidligere tiders omstilling fra landbrug til industri. Øget handel er en blandt flere faktorer, der bidrager til forskydningerne.
- Såkaldt udflytning af arbejdspladser til udlandet står for en beskeden del af de årlige jobnedlæggelser i Danmark. Der blev i 1980-2002 i gennemsnit nedlagt ca. 260.000 arbejdspladser om året, mens et typisk skøn for udflytningen er på ca. 5.000 jobnedlæggelser pr. år. De årlige joboprettelser har i gennemsnit udgjort ca. 270.000 om året, hvoraf en del kan tilskrives øget eksport og købekraft i forbindelse med globaliseringen. Der er ikke tegn på, at den stigende globalisering har øget det årlige antal jobnedlæggelser og oprettelser.
- De ansatte, der er fratrådt i forbindelse med virksomhedslukninger og større indskrænkninger, har for størstedelens vedkommende fundet ny beskæftigelse til samme løn som før. En række personer har dog måttet gå ledige i kortere eller længere perioder, gå ned i løn, eller har forladt arbejdsmarkedet. Genbeskæftigelsen for de personer, der må fratræde job i særligt konkurrenceudsatte brancher er stort set på niveau med genbeskæftigelsen for andre fratrådte.
- Ny teknologi – og i et begrænset omfang handel med lavtlønslande – har i de seneste årtier generelt reduceret jobmulighederne for ufaglærte og øget efterspørgslen efter bedre uddannet arbejdskraft. Danmark har undgået stigende lønulighed mellem højt- og lavtuddannet arbejdskraft (modsat fx USA) og undgået stigende ledighed blandt ufaglærte (modsat flere EU-lande). Det kan bl.a. tilskrives, at fremgangen i arbejdsstyrkens uddannelsesniveau har holdt trit med den øgede efterspørgsel efter veluddannede medarbejdere, og at arbejdsmarkedet er relativt fleksibelt.

De detaljerede virkninger af globaliseringen og den teknologiske udvikling på fremtidens arbejdsmarked kan næppe forudses med større præcision. En række centrale mekanismer og udviklingstræk fremstår dog rimeligt klare:

- Globaliseringen må ventes fortsat at tage til. Nye teknologier og international handel vil også fremover være hoveddrivkræfter bag stigende produktivitet og realløn. Kravene til arbejdsstyrkens kompetencer vil fortsat vokse, hvis Danmark skal bevare sin position som et af verdens rigeste lande.
- Servicesektorens beskæftigelse kan ventes fortsat at stige, mens industriens andel af beskæftigelsen må påregnes fortsat at falde. Øget handel, bl.a. med lavtlønslande, kan alt i alt bidrage til den proces, selv om øget eksport kan skabe nye job i nogle industribrancher.
- Fremover kan flere servicebrancher og -funktioner blive udsat for øget importkonkurrence. Omstillingskrav forbundet med international konkurrence kan brede sig fx til funktionær-job inden for regnskab og personaleadministration, IT-service mv.

- Samtidig øges erhvervenes eksportmuligheder. Tendensen er, at eksporten er vokset mere end importen for fx IT- og forretningsservice. Danmark har stort overskud på handlen med tjenester.
- De seneste årtiers tendens til, at virksomhederne har efterspurgt flere veluddannede medarbejdere, men færre, der ikke har anden uddannelse end folkeskolen, må ventes at fortsætte. Det kan næppe forudses, om processen fremover vil gå hurtigere eller langsommere.
- Arbejdsstyrkens uddannelsesniveau kan ventes fortsat at stige. Men med de nuværende uddannelsesmønstre vil fremgangen være mindre end i de seneste årtier.
- På den baggrund er der med de nuværende uddannelsesmønstre risiko for, at efterspørgslen efter videreuddannet arbejdskraft kan vokse hurtigere end udbuddet. Modsat for de, der ikke har uddannelse ud over grundskolen. Det kan føre til øget lønspredning eller, hvis ikke relativlønningerne tilpasser sig, til øget strukturledighed blandt de kortuddannede. Denne vurdering er baseret på fremskrivninger af udbud og efterspørgsel efter forskellige typer arbejdskraft, der i sagens natur er behæftet med betydeligt usikkerhed.
- Udfordringen skærpes af, at indvandrere og efterkommere – hvoraf en større andel iflg. PISA-undersøgelserne forlader folkeskolen med utilstrækkelige basale færdigheder – vil udgøre en voksende del af arbejdsstyrken.

Boks 2.2

Globalisering og ny teknologi – kravene til det danske arbejdsmarked

- Beskæftigelsen i industrien er faldet gennem årtier, men flere job er kommet til i serviceerhvervene. Denne proces ligger i forlængelse af tidligere tiders omstilling fra landbrug til industri. *Øget handel er en blandt flere faktorer, der bidrager til forskydningerne.*
- Såkaldt *udflytning af arbejdspladser* til udlandet står for en beskeden del af de årlige jobnedlæggelser i Danmark.
- Ny teknologi – og i et begrænset omfang handel med lavtlønslande – *har i de seneste årtier generelt reduceret jobmulighederne for ufaglærte og øget efterspørgslen efter bedre uddannet arbejdskraft.*
- *Globaliseringen må ventes fortsat at tage til.* Nye teknologier og international handel vil også fremover være hoveddrivkræfter bag stigende produktivitet og realløn.
- Fremover kan *flere servicebrancher og -funktioner blive udsat for øget importkonkurrence.* Omstillingskrav forbundet med international konkurrence kan brede sig fx til funktionær-job inden for regnskab og personaleadministration, IT-service mv.
- *Samtidig øges erhvervenes eksportmuligheder.* Tendensen er, at eksporten er vokset mere end importen for fx IT- og forretningsservice. Danmark har stort overskud på handlen med tjenester.
- De seneste årtiers tendens til, at *virksomhederne har efterspurgt flere veluddannede medarbejdere*, men færre, der ikke har anden uddannelse end folkeskolen, må ventes at fortsætte.
- På den baggrund er der med de nuværende uddannelsesmønstre risiko for, at *efterspørgslen efter videreuddannet arbejdskraft kan vokse hurtigere end udbuddet.*

Karakteristik af det danske arbejdsmarked – fokus på uddannelse

Både set i en dansk kontekst og i en international sammenhæng er erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen i Danmark relativt høj og har været det de seneste årtier. Siden

begyndelsen af 1980erne har beskæftigelsen samlet set været stigende. Samtidig er ledigheden faldet.

Arbejdsstyrkens uddannelsesmæssige sammensætning har imidlertid ændret sig iøjnefaldende siden begyndelsen af 1980'erne i retning af, at en større andel af arbejdsstyrken får højere uddannelsesmæssige kvalifikationer. Således har et faldende antal personer kun grundskole som højeste uddannelsesniveau, mens flere end tidligere har fået en faglig eller videregående uddannelse.

Den demografiske udvikling forventes isoleret set at medføre et fald i arbejdsstyrken. Betydningen af en reduceret arbejdsstyrke vil være en lavere produktion, beskæftigelse og skatteindtægter. Årsagen til den reducerede arbejdsstyrke skal hovedsageligt findes i, at der bliver relativt flere ældre og dermed flere personer i pensionsalderen frem for i den arbejdsdygtige alder.

Nogle forhold på arbejdsmarkedet indikerer dog, at erhvervsdeltagelsen kan øges. Eksempelvis er erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen blandt de ældste og yngste grupper på arbejdsmarkedet og blandt indvandrere og efterkommere til indvandrere relativt lav, og der er derfor mulighed for et øget arbejdsudbud i disse dele af befolkningen.

Erhvervsfrekvensen for personer i den arbejdsdygtige alder (15-64 år) ligger i Danmark på ca. 80 pct. Sammenlignet med andre vestlige lande er det et relativt højt niveau. Spredningen i erhvervsfrekvensen på tværs af de vestlige lande, skyldes i høj grad forskelle i kvinders deltagelse i arbejdsstyrken. Således har kvinder en væsentlig højere erhvervsfrekvens i Danmark end gennemsnittet for både EU landene og OECD. Personer i aldersgruppen 30-49 år har den højeste erhvervsfrekvens, mens de yngre og ældre har en noget lavere erhvervsfrekvens. De yngre fordi en stor del er under uddannelse, og de ældre fordi tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet er påbegyndt.

Uddannelsesniveauet i arbejdsstyrken spiller formentlig en væsentlig rolle for et arbejdsmarked, der også i fremtiden skal sikre en høj grad af beskæftigelse til alle. Siden begyndelsen af 1980'erne er den danske arbejdsstyrkes kvalifikationer løbende øget, idet der er blevet færre personer uden erhvervskompetencegivende uddannelse og flere med faglige og videregående uddannelser. Set i et internationalt perspektiv er den danske arbejdsstyrke relativt veluddannet, om end forspringet er indsnævret.

Beskæftigelsesfrekvensen i Danmark ligger på et relativt højt niveau. Det afspejler, at det på mellemfristet sigt først og fremmest er arbejdsudbuddet, der bestemmer beskæftigelsen, og der viser sig også at være en nær sammenhæng mellem erhvervsfrekvensen og beskæftigelsesfrekvensen på tværs af OECD-landene. Den positive udvikling i beskæftigelsen siden begyndelsen af 1980'erne og frem til i dag dækker i overordnede træk over en beskæftigelsesfremgang i servicesektoren både offentlig og privat. Indvandrere fra ikke-EU-lande har en væsentligt lavere tilknytning til ar-

bejdsmarkedet end danskere og indvandrere fra EU-lande. Det gælder for flertallet af EU landene, men problemet er særlig stort i Danmark, hvor mindrebeskæftigelsen er mere end 25 pct.-enheder.

Selvom ufaglærte udgør en betydelig mindre del af arbejdsstyrken end i begyndelsen af 1980'erne, klarer mange ufaglærte sig godt på arbejdsmarkedet. Således minder beskæftigelsesfrekvensen for ufaglærte med gymnasium som højeste uddannelsesniveau om beskæftigelsesfrekvensen for gennemsnittet af lønmodtagerne. Desuden er ufaglærte med gymnasium som højeste uddannelse relativt rigere repræsenteret i højindkomstgruppen end gennemsnittet. Personer med grundskole som højeste uddannelsesniveau er derimod oftere i lavindkomstgruppen sammenlignet med gennemsnittet. Det understreger desuden, at de ufaglærte er en heterogen gruppe.

Den stigende ledighed i slutningen af firserne og begyndelsen af 1990'erne, såvel som den faldende ledighed siden da, har nær sammenhæng med konjunkturudviklingen. En væsentlig del af ledigheden skyldes dog forhold, der ikke ændres med konjunkturerne, og som derfor har mere strukturel karakter. Eksempelvis har arbejdsmarkedsreformerne i 1990'erne været medvirkende til at reducere ledigheden. I Danmark er langtidsledigheden på et relativt lavt niveau i forhold til de øvrige EU-lande. Enkelte befolkningsgrupper er dog særligt udsatte, herunder indvandrere fra ikke vestlige lande.

Det danske arbejdsmarked er kendetegnet ved at være meget dynamisk, dvs. omsætningen af job er relativt høj. Samtidig er strukturledigheden lav sammenlignet med andre europæiske lande, bl.a. fordi reglerne for afskedigelser er relativt lempelige i Danmark. Det dynamiske arbejdsmarked og den lave jobbeskyttelse giver et arbejdsmarked med en betydelig faglig og geografisk mobilitet. Yderligere kendetegn ved det dynamiske arbejdsmarked er de forholdsvis relativt høje kompensationsgrader i dagpengesystemet – for de lavets lønnede – og den aktive beskæftigelsespolitik, der i forening giver "flexicutity" modellen.

Uddannelse giver både et privatøkonomiske og et samfundsøkonomisk afkast i Danmark, men der er stor spredning mellem uddannelsesretninger og niveauer.

Boks 2.3
Karakteristik af det danske arbejdsmarked – fokus på uddannelse

- *Erhvervsdeltagelsen er høj i Danmark* sammenlignet med andre lande, specielt for kvinder og personer i hovedarbejdsstyrken (25-54 år).
- Erhvervsdeltagelsen ventes også i fremtiden at være høj, men *den demografiske udvikling vil trække i retning af, at arbejdsstyrken reduceres*.
- Arbejdsstyrkens kvalifikationer er løbende øget, og *den danske arbejdsstyrke er relativt højtuddannet*.
- Der har i de sidste årtier været et stigende uddannelsesniveau i arbejdsstyrken, da *flere personer har en erhvervskompetencegivende uddannelse*.
- Siden 1980 er andelen af befolkningen, der har folkeskole som højeste uddannelse, faldet fra at udgøre 47 pct. til at udgøre 27 pct.
- *Beskæftigelsen i Danmark er høj i en international sammenhæng*.
- Det skyldes bl.a. en relativt *høj beskæftigelsesfrekvens for kvinder* og personer i hovedarbejdsstyrken (25-54 år).
- Generelt dækker den stigende beskæftigelse siden begyndelsen af 1980'erne over *betydelige sektorskift*, primært fra de vareproducerende erhverv til serviceerhvervene.
- *Ældre og indvandrere* har en relativt lav beskæftigelsesfrekvens.
- Set i en international sammenhæng er den *strukturelle ledighed lav*.
- Danmark er endvidere kendetegnet ved at have en *lav grad af langtidsledighed*.
- *Det fleksible arbejdsmarked* i Danmark er med til at sikre en lav strukturledighed.
- Genbeskæftigelsen, for personer der berøres af virksomhedslukninger eller indskrænkninger, er høj.
- *Erhvervskompetencegivende uddannelser giver både et privatøkonomisk og samfundsøkonomisk afkast*. Generelt er afkastet størst for de længste uddannelser.

Det offentlige udbud af voksen- og efteruddannelse

Der findes et ganske bredt og varieret udbud af voksen- og efteruddannelse i offentligt regi fra grundskole- til videregående uddannelsesniveau.

Det offentlige udbud af VEU omfatter formelle uddannelser, der typisk udbydes af en uddannelsesinstitution. Offentligt udbudte uddannelsesaktiviteter er reguleret med hensyn til læringsmål, læringstid og læringsstøtte. Uddannelserne fører til et stats- eller arbejdsmarkedsanerkendt uddannelsesbevis eller tilsvarende og er beskrevet i en bekendtgørelse mv.

Det offentlige udbud af VEU er således karakteriseret ved at være centralt styret og finansieret gennem et statsligt driftstilskud samt for de fleste uddannelsers vedkommende suppleret med deltagerbetaling. Udbyderne har ansvaret for at kvaliteten af uddannelserne lever op til de centralt fastsatte krav, jf. blandt andet i Lov om gennemsigtighed og åbenhed.

Det offentlige udbyder VEU som

- *almen VEU* (forberedende voksenundervisning (FVU), ordblindeundervisning for voksne, almen voksenuddannelse (AVU), Hf-enkeltfag og danskuddannelse for voksne udlændinge).
- *erhvervsrettet VEU til og med erhvervsuddannelses (EUD)-niveau* (arbejdsmarkedsuddannelse (AMU), voksenerhvervsuddannelse (VEUD), grundlæggende vok-

senuddannelse (GVU) og åben uddannelse-enkeltfag på erhvervsuddannelsesniveau).

- *erhvervsrettet VEU på videregående uddannelsesniveau* (videregående voksenuddannelse (VVU), diplomuddannelser, masteruddannelser, åben uddannelse-enkeltfag på videregående niveau, herunder enkeltfag, fagspecifikke kurser og korte kurser (indtægtsdækket virksomhed (IDV)).

For de fleste uddannelsesordninger er ansvaret for *styringen* af uddannelsernes indhold placeret i staten. På en lang række områder har arbejdsmarkedets parter, virksomhederne og institutionerne imidlertid betydelig indflydelse på udvikling, indhold og udbud af de enkelte uddannelser.

På det *almene område* er det regler i de respektive bekendtgørelser, der styrer uddannelsernes indhold. For *arbejdsmarkedsuddannelserne og erhvervsuddannelserne* – og derfor også indirekte VEUD og GVU – medvirker arbejdsmarkedets parter i styringen gennem deres deltagelse i bestyrelser og lokale uddannelsesudvalg på centralt og decentralt niveau. En lang række opgaver er lagt på skolerne, men parterne har således gennem deres deltagelse i bestyrelser mv. i vidt omfang også indflydelse her.

På uddannelsesområderne er der nedsat rådgivende organer med deltagelse af arbejdsmarkedets parter. Den indholdsmæssige styring af uddannelserne sker således i samspil med disse.

Et gennemgående princip i udbudsstyringen, dvs. styringen på den enkelte uddannelsesinstitution, er princippet om geografisk nærhed for brugerne og uddannelsens uddannelses- samt beskæftigelsesmæssige relevans.

Boks 2.4
Det offentlige udbud af VEU

- Overordnet set tilgodeser ordningerne i dag tilsammen en *bred vifte af uddannelsesudbud med alle voksne som målgruppe*. Ordningerne kan således siges at supplere hinanden både med hensyn til formål og indhold og med hensyn til målgrupper.
- På området for *videregående* VEU findes imidlertid relativt mange tilbud på diplom- og masterniveau, men kun relativt få på VVU-niveau og hovedparten heraf er rettet mod det merkantile område, mens kun få er inden for det tekniske område.
- De fleste uddannelser kan benyttes af *både beskæftigede og ledige* (for ledige efter betaling fra kommuner og AF).
- Der er indbygget *fleksibilitet* i VEU-systemet, hvor eksisterende *adgangsveje* og nuværende muligheder for *merit* kan understøtte en målrettet brug af uddannelserne.
- Overordnet set sker *styringen af voksen- og efteruddannelsernes indhold* ved love og bekendtgørelser. AMU-uddannelserne er dog tillige kendetegnet ved, at parterne har en central rolle i udviklingen af konkrete AMU-uddannelser. Det samme gælder VEUD- og GVU.
- Generelt *udbyder* institutioner for ordinære erhvervsrettede ungdomsuddannelser og videregående uddannelser også VEU på de respektive uddannelsesniveauer og -områder.
- For hver af voksen- og efteruddannelserne, undtagen enkeltfag under åben uddannelse, findes et eller flere *rådgivende organer*, der har til formål at rådgive og koordinere uddannelsesindsatsen. Oftest er det landsdækkende råd med repræsentation fra de faglige organisationer og berørte ministerier.
- Overordnet set *finansieres* ordningerne ved et taxametertilskud fra staten samt deltagerbetaling.
- Der er stor variation på tværs af uddannelserne angående *deltagerbetalingens størrelse*, hvor den generelt er relativt høj. Dette gælder fx for åben uddannelse, universiteternes deltidsuddannelser og på folkehøjskolerne. Omvendt er deltagerbetalingen relativt lav på fx de *almene* voksenuddannelsesordninger (FVU, AVU og Hf-enkeltfag) og arbejdsmarkedsuddannelserne. Ligeledes er der stor variation i deltagerbetalingen på tværs af uddannelseskategorier i AMU.
- Der er forskellige *godtgørelsesformer*: Statens voksenuddannelsesstøtte (SVU) til uddannelser på grundskoleniveau og gymnasialt niveau, VEU-godtgørelse til erhvervsrettet uddannelse på erhvervsuddannelsesniveau og statens voksenuddannelsesstøtte (SVU) til uddannelser på videregående niveau. Den enkelte støttemodtager kan modtage støtte til en uddannelsesaktivitet fra én ordning. Både for SVU- og VEU-godtgørelse svarer godtgørelsen til højeste dagpengesats.
- Der findes ingen samlet koordinering af den *vejledning,* der ydes til voksne og virksomheder af de mange aktører på området. Vejledningen er især knyttet til de enkelte uddannelsestilbud på uddannelsesinstitutionerne samt i form af en række tværsektorielle vejledningstilbud.

Det private udbud af voksen- og efteruddannelse

Privat udbudt voksen- og efteruddannelse defineres som den del af de samlede VEU-aktiviteter, der varetages af private udbydere, dvs. privat udbudte og finansierede aktiviteter.

Privat udbudt VEU kan på en lang række punkter, bl.a. vedrørende styring, finansiering, markedsføring samt krav til dokumentation og kvalitetssikring, ikke sidestilles med offentligt udbudt VEU. Privat udbudt VEU er generelt ikke formelt kompetencegivende til videre uddannelse. Kun ganske enkelte privat udbudte uddannelser er i dag berettiget til offentlig godtgørelse.

På baggrund af en kortlægning af det private udbud af VEU kan det overordnet konkluderes, at:

- Det private udbud af VEU har været svagt stigende.
- Private udbydere af VEU har over de seneste fem år oplevet en tiltagende konkurrence – primært fra andre private udbydere. De offentlige udbydere opleves ikke i tilsvarende grad som konkurrenter.
- Der er tendens til, at det private og det offentlige udbud af VEU opfylder forskellige behov, således kan de to typer udbud siges at supplere hinanden.

Boks 2.5

Det private udbud af VEU

- *Det skønnes, at der er omkring 5.000 private udbydere, hvoraf de fleste er små kommercielle kursusvirksomheder,* dvs. virksomheder, der alene har til formål at tjene på at udbyde privat VEU. To ud af tre private udbydere (67 pct.) kan betegnes kommercielle kursusvirksomheder, knap en femtedel (17 pct.) er selvejende foreninger og institutioner[1], mens resten er arbejdsgiver- og erhvervsorganisationer, lønmodtagerorganisationer, oplysningsforbund, dimittendforeninger, handelsfirmaer, konsulentfirmaer, selvstændigt erhvervsdrivende, interesseorganisationer mv.
- Til trods for at *små private udbydere* med under fem ansatte – ofte kommercielle kursusvirksomheder – udgør omkring halvdelen af alle private udbydere, *tegner de sig kun for 4 pct. af det samlede antal årligt udbudte kursusdage.* Samtidig gennemføres 43 pct. af kursusdagene af private udbydere, der har 100 eller flere ansatte, til trods for, at de helt store kursusudbydere kun udgør 9 pct. af det samlede antal private kursusudbydere.
- *Prisen for en privat udbudt kursusdag varierer betydeligt* fra omkring få hundrede kroner og helt op til omkring 16.000 kr. afhængigt af udbydertype, kursusindhold, kursustype mv. Den gennemsnitlige pris er 2.253 kr. pr. kursusdag (eksklusiv overnatning).
- *Konkurrencen opleves størst fra andre private udbydere*, især fra kommercielle kursusudbydere. Overordnet set oplever flertallet af private udbydere imidlertid *ikke egentlige barrierer* for deres generelle adgang til markedet for VEU. Omkring en tredjedel (38 pct.) oplever det dog som en barriere, at kurser og uddannelser underbydes af offentlige udbydere som handelsskoler, tekniske skoler, universiteter mv. Det fremgår ikke af analysen, om den oplevede barriere består i det offentlige udbud af tilskudsberettigede aktiviteter eller offentlige uddannelsesinstitutioners udbud af VEU-aktiviteter i form af indtægtsdækket virksomhed.
- *Private (større) virksomheder og offentlige institutioner er de største kunder*, mens også privatpersoner er en væsentlig kundetype hos en del private udbydere. Fem ud af seks private kursusudbydere har private virksomheder som kunder, og omkring hver anden privat udbyder har kommuner, amter og staten som kunder. Privat udbudt VEU henvender sig kun i begrænset omfang til AF, a-kasser, fagforeninger mv.
- Private udbydere af VEU afholder *markant flest "bløde" kurser* (proces/sociale kompetencer mv.).
- Private kursusudbydere henvender sig primært til virksomheder med højtuddannede medarbejdere[2]. *Hovedparten af deltagerne i privat udbudt VEU har en mellemlang eller lang videregående uddannelse.*
- *Om de erhvervede kompetencer senere kan niveausættes i forhold til formelle uddannelsesniveauer – evt. via en realkompetencevurdering – er uklart.* Uddannelsernes primære sigte angives at være deltagerens job og ikke videre uddannelse .

[1] Fx Teknologisk Institut og LO-skolen.

[2] Det bemærkes, at oplysningerne i analysen kun findes på overordnede kategorier (anvendt i spørgeskemaet til de private udbydere) med hensyn til uddannelsesbaggrund, branche og stillingskategori, hvorfor det ikke er muligt mere detaljeret eksempelvis at beskrive forskellige typer af brugere med mellemlang eller lang videregående uddannelse eller opdele den store gruppe af funktionærer i øvrigt.

Boks 2.5 (fortsat)
Det private udbud af VEU

- Blandt private kursusudbydere er det udbredt at foretage *deltagerevalueringer*, men herudover sker der ikke en løbende systematisk evaluering eller kvalitetssikring af aktiviteterne. Således angives årsagen til at nedlægge en kursustype oftest til at være manglende efterspørgsel. Det tyder på et innovativt marked, hvor fornyelsen af kurser sker inden for fem år.
- Mere end halvdelen af de private udbydere s*amarbejder* om udbudet med andre virksomheder eller institutioner, herunder offentlige og halvoffentlige samarbejdspartnere.
- Den primære konkurrence om udbuddet mellem private udbydere og offentlige udbydere vurderes at vedrøre typer af uddannelser, der i visse tilfælde opleves at blive underudbudt af offentlige udbydere. *Analysen har ikke afklaret, om der er tale om et offentligt udbud af tilskudsberettigede aktiviteter, eller om der er tale om offentlige uddannelsesinstitutioners udbud af VEU inden for området af indtægtsdækket virksomhed.* Det er derfor ikke muligt at vurdere, om der finder en egentlig fortrængning sted på grund af konkurrence fra offentligt udbudte aktiviteter, eller omvendt om privat udbudt VEU er med til at fortrænge offentligt udbudt VEU i den forstand, at den imødekommer et behov, som det offentlige udbud ikke har imødekommet.
- Udbudet af privat VEU synes langt fra gennemskueligt – og mindre gennemskueligt end offentlig udbudt VEU, hvor der bl.a. i *Vidar* gives en opdateret oversigt over det samlede offentlige udbud af VEU, og hvor kun godtgørelsesberettigede privat udbudte kurser og uddannelser er medtaget.

Aktivitet og udgifter i offentlig voksen- og efteruddannelse

Udviklingen i aktivitet og udgifter skal ses i forhold til de rammevilkår uddannelserne er gennemført under de seneste 10 år, herunder skiftende konjunkturer. Det er ikke entydigt, hvorledes den økonomiske udvikling påvirker efteruddannelsesaktiviteten, men den betragtede periode har været kendetegnende ved såvel høj som lav økonomisk vækst og dermed også i udsving i beskæftigelsen og ledigheden. Voksen- og efteruddannelsesområdet har endvidere i perioden siden 1994 været omfattet af flere store uddannelses- og arbejdsmarkedspolitiske reformer samt tekniske omlægninger, der har haft betydning for såvel aktivitetsudvikling som driftsudgifterne samt opgørelsen heraf.

I 2004 var der i alt ca. 54.000 årselever på de offentlige voksen- og efteruddannelser, og de samlede omkostninger udgjorde ca. 5 mia. kr. Heraf udgjorde drift 2,7 mia. kr. og godtgørelse mv. 1,6 mia. kr., hvoraf arbejdsgiverne bidrager til finansieringen af godtgørelsen med ca. 1 mia. kr. via AER. Dertil kommer ca. 0,7 mia. kr., som finansieres via deltagerbetaling.

Boks 2.6
Aktivitet og udgifter i offentlig voksen- og efteruddannelse

- Set over den samlede periode på 11 år fra 1994-2004 har der været markante aktivitets- og udgiftsudsving på især AMU og på åben uddannelse på EUD-niveau. Fra 1996-98 stiger AMU aktiviteten med 50 pct., og på åben uddannelse på erhvervsuddannelsesniveau stiger aktiviteten med knap 470 pct. fra 1997-98. Stigningen på AMU skyldes i et vist omfang udviklingen i sammenhængende forløb for ledige. For åben uddannelse kan stigningen henføres til det frie optag på PC-brugeruddannelsen. På denne baggrund indføres der aktivitets- og tilskudslofter allerede i 1999 på visse uddannelser gennemført som åben uddannelse, og i 2000 ligger aktivitet og de offentlige tilskud igen på niveau med 1997.
- I 2004 udgør AMU det største område driftsudgiftsmæssigt svarende til 42 pct. af de samlede offentlige driftstilskud til VEU, mens aktiviteten udgør ca. 18 pct. af den samlede VEU-aktivitet. Omvendt udgør åben uddannelse på videregående niveau det største aktivitetsområde med en aktivitetsandel på ca. 35 pct. Modsat udgør det offentlige driftstilskud på dette område 15 pct. af de samlede driftstilskud. En AMU-årselev er således dyrere end eksempelvis en årselev på videregående VEU, hvilket bl.a. hænger sammen med, at AMU generelt kræver meget teknisk udstyr, og der undervises på relativt små hold.
- I perioden 2000-2004 har der været et fald i de samlede offentlige driftstilskud på 322 mio. kr., svarende til knap 11 pct. og et fald i den samlede aktivitet på knap 2.900 årselever, svarende til 5 pct. Efter en mindre stigning i aktivitet og driftsudgifter fra 2000 til 2001 sker der fra 2001-2004 et fald i de offentlige driftstilskud på 471 mio. kr., svarende til 15 pct., og et fald i aktiviteten på ca. 4.500 årselever, svarende til knap 8 pct. Faldet i udgifter og aktivitet skal ses i lyset af en række forhold, jf. senere.
- De gennemsnitlige enhedsomkostninger (driftstilskud og deltagerbetaling) pr. årselev på EVE-området er steget knap 7 pct. i perioden 2001-2004. Anskues alene driftstilskuddet pr. årselev er det samlet set faldet med 3 pct. i perioden.
- I 2004 blev der i alt anvendt ca. 1,6 mia. kr. til godtgørelse. Statens Voksenuddannelsesstøtte (SVU) udgjorde ca. 23 pct., mens VEU-godtgørelsen udgjorde de resterende 77 pct. Andelen af støttemodtagere på VEU-godtgørelse udgjorde 94 pct. mod en andel på 6 pct. til støttemodtagere på SVU. Dette er således et udtryk for, at uddannelsesforløbene er noget længere på de almene og de videregående områder (med SVU) end på VEU på erhvervsrettet niveau til og med erhvervsuddannelsesniveau (med VEU-godtgørelse), hvor AMU udgør hovedaktiviteten.
- Der opkræves deltagerbetaling på hovedparten af voksen- og efteruddannelserne. Den samlede deltagerbetaling har været jævnt stigende i perioden 2000-2004 fra 500 mio. kr. til 700 mio. kr. Ca. 70 pct. af deltagerbetalingen ydes i forbindelse med VEU på videregående niveau. Det erhvervsrettede niveau til og med erhvervsuddannelse omfatter ca. 25 pct., mens de resterende ca. 5 pct. erlægges i forbindelse med VEU på alment niveau.
- Deltagerbetalingen på EVE-området på det nuværende niveau kan ikke påvises hidtil at have haft negativ betydning for aktiviteten. Omvendt må det lægges til grund, at deltagerbetaling kan have en effekt på efterspørgslen.
- Ved den nuværende fordeling af offentlige midler til VEU (driftstilskud og godtgørelse) sker der en vis opprioritering af personer med grundskole som højeste uddannelse og en opprioritering af de faglærte. Personer med videregående uddannelse modtager en mindre andel af de samlede offentlige midler, end gruppen udgør af befolkningen i den erhvervsaktive alder.
- Personer med en videregående uddannelse modtager en lidt større andel af godtgørelsesudgifterne forbundet med videregående VEU end de udgør af aktiviteten på området. Personer med en mellemlang videregående uddannelse har relativt stor tilbøjelighed til at deltage i videregående VEU-aktiviteter i arbejdstiden (modtager godtgørelse), mens personer med en kort eller en lang videregående uddannelse deltager relativt mindst i arbejdstiden.

Brugere af voksen- og efteruddannelse – ansatte og virksomheder

Der foreligger i dag ikke kvantitative opgørelser over det samlede brug af VEU i Danmark – hverken for virksomheders eller deltageres brug af VEU. Der foreligger

aktivitetsopgørelser for den samlede gennemførte offentlige VEU-aktivitet. Der foreligger imidlertid ikke systematiske opgørelser over virksomhedernes brug af VEU, ligesom der ikke findes opgørelser over det samlede omfang af privat gennemført VEU, herunder uddannelsesaktiviteter, der er gennemført internt på virksomheden. På den baggrund er der i forbindelse med udvalgets kortlægningsarbejde gennemført to spørgeskemaundersøgelser, der skal bidrage til at kortlægge brugen af voksen og efteruddannelse i Danmark.

Dette kapitel bygger primært på resultaterne af "*Analyse vedr. voksen- og efteruddannelse: Brugerundersøgelse"*, august 2005, udarbejdet af Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut (AKF),"*Analyse af virksomhedernes brug af voksen- og efteruddannelse*" august 2005 udarbejdet af Socialforskningsinstituttet samt AKF's rapport "*Læse- og stavesvages brug af VEU*". I indeværende kapitel tages udgangspunkt i de samme definitioner og opgørelser, der er lagt til grund i disse rapporter.

Det samlede omfang kan med de metodemæssige problemer, der ligger i brugerundersøgelsen opgøres til 115.000-137.000 årselever. Heraf udgør den offentlige VEU ca. 54.000 årselever, den private VEU ca. 33.100-43.600 årselever og interne kurser ca. 31.400-41.300 årselever.

På baggrund af den gennemførte spørgeskemaundersøgelse for virksomhedernes brug af VEU kan virksomhedernes samlede forbrug af VEU i 2004 med usikkerhed anslås til godt 10 mia. kr. Heraf kan ca. ¾ henføres til private arbejdsgivere, mens den resterende del kan henføres til offentlige arbejdsgivere.

Blandt de arbejdspladser som anvendte VEU i 2004, kan de gennemsnitlige udgifter opgøres til omkring 2 pct. af lønsummen. Det svarer til, at samtlige virksomheder i gennemsnit anvender ca. 1 pct. af lønsummen på VEU. Hvis de samlede offentlige udgifter inkl. godtgørelse på ca. 4,4 mia. kr. medtages, svarer det til, at andelen samlet set udgør 1,5 pct. af virksomhedernes lønsum. En tidligere undersøgelse fra 1999, hvor begrebet VEU var bredere defineret, viste, at de totale udgifter i Danmark udgjorde ca. 3 pct. af de samlede lønudgifter.

I forhold til medarbejderne viser undersøgelserne, at der generelt er en stor deltagelse i VEU. Således har mere end 60 pct. deltaget i enten offentlig VEU, private kurser eller interne kurser. Hvis deltagelsen også omfatter folkeoplysende VEU samt uformel læring, har knap 74 pct. deltaget i VEU i 2004.

Ufaglærte deltager generelt mindre i VEU end andre faggrupper. Generelt gælder, at jo højere uddannelsesbaggrund desto højere deltagelse i VEU – internt som eksternt. Denne sammenhæng er ikke ny, men er til gengæld stort set gældende for alle tidligere undersøgelser af deltagelse i VEU.

Udover formelle uddannelsesaktivitet, herunder interne kurser deltager godt halvdelen af de beskæftigede desuden i uformelle læringsaktiviteter, heraf fire ud af fem ugentligt.

Deltagelse i VEU-aktiviteter er relativt lav blandt ansatte i mindre virksomheder, ligesom ansatte i bygge- og anlægsbranchen samt handels-, hotel og restaurationsbranchen deltager mindst i VEU. Omvendt er VEU-deltagelsen relativt høj blandt ansatte i konkurrenceudsatte og innovative virksomheder samt i mange store virksomheder.

Den primære begrundelse for deltagelse i uddannelse er generelt ønsket om personlig og karrieremæssig udvikling, men også "krav fra nuværende job" har betydning specielt for deltagere i erhvervsrettet offentlig VEU, interne kurser og private kurser.

Læsesvage deltager ikke i VEU i så stor udstrækning som ikke-læsesvage, men blandt de læsesvage, der deltager, er udbyttet mindst lige så stort som for andre. Der er desuden en klar sammenhæng mellem læsefærdigheder og uddannelsesbaggrund. Personer, der har grundskole som højeste uddannelse samt faglærte, har samlet set ringere læsefærdigheder end personer med en gymnasial eller videregående uddannelser.

Personer med dansk som andet sprog er forholdsvis stærkt repræsenterede blandt de allersvageste læsere. I en international sammenligning er Danmark dog et af de lande, der bedst formår at få læsesvage til at deltage i VEU.

Knap halvdelen af virksomhederne, 45 pct., (51 pct. af de private og 11 pct. af de offentlige) har ikke haft medarbejdere på eksterne eller interne kurser i 2004.

Private virksomheder bruger flere penge end offentlige pr. medarbejder og pr. deltager på interne kurser og kurser udbudt af private udbydere.

Sidemandsoplæring er den af de fire oplæringsmetoder, som brugerne på private virksomheder tillægger størst betydning. 73 pct. af private virksomheder tillægger således sidemandsoplæring "meget stor" eller "stor" betydning, mens 58 pct. af brugere på offentlige virksomheder tillægger interne kurser størst betydning.

Halvdelen af de private virksomheder og hver femte offentlige virksomhed angiver, at de ikke foretager systematiske vurderinger af medarbejdernes behov for VEU. Udbredelsen af systematiske vurderinger er markant mest udbredt blandt de store virksomheder.

Både virksomheder og ansatte angiver, at langt størstedelen af VEU-aktiviteterne afholdes i arbejdstiden, og i langt de fleste tilfælde med fuld løn. Endvidere angiver hovedparten af deltagerne på erhvervsrettet VEU, at de ingen udgifter har ved at deltage i VEU-aktiviteter. Andelen er mindre for personer, der deltager i almen og videregående VEU.

Boks 2.7
Brugere af VEU – ansatte og virksomheder

- Der er ifølge brugerne en generel *stor deltagelse i VEU*.
- Det samlede omfang (ekskl. folkeoplysning) opgøres med betydelig usikkerhed til at være i størrelsesordenen *115.000-137.000 årselever*. Heraf udgør den offentlige VEU ca. 54.000 årselever, mens den private VEU udgør ca. 33.100-43.600 årselever.
- På baggrund af den gennemførte spørgeskemaundersøgelse for virksomhedernes brug af VEU kan virksomhedernes samlede forbrug af VEU i 2004 med usikkerhed anslås til *godt 10 mia. kr*.
- Blandt de arbejdspladser som anvendte VEU i 2004, kan de gennemsnitlige udgifter opgøres til *omkring 2 pct. af lønsummen*.
- *Ufaglærte deltager mindre i VEU* end andre faggrupper. Gruppen af ufaglærte udgør knap 29 pct. af deltagerne, men 35 pct. af arbejdsstyrken. Generelt gælder, at jo højere uddannelsesbaggrund desto højere deltagelse i VEU.
- Deltagelse i VEU-aktiviteter er *relativt lav* blandt ansatte i mindre virksomheder samt i bygge- og anlægsbranchen samt handels-, hotel og restaurationsbranchen.
- Omvendt er VEU-deltagelsen *relativ høj* blandt ansatte i konkurrenceudsatte og innovative virksomheder samt i mange af de store virksomheder.
- Virksomhederne angiver, at langt størstedelen af VEU-aktiviteterne *afholdes i arbejdstiden*, og i langt de fleste tilfælde *med fuld løn*, og en stor del af deltagerne har ingen udgifter ved at deltage i VEU-aktiviteter.
- Læsesvage deltager ikke i VEU i så stor udstrækning som ikke-læsesvage, men blandt de læsesvage, der deltager, *er udbyttet mindst lige så stort* som for andre. Personer med dansk som andet sprog er forholdsvis stærkt repræsenterede blandt de allersvageste læsere.
- I en international sammenligning er Danmark et af de lande, der bedst formår at få læsesvage til at deltage i VEU.
- *Sidemandsoplæring* er den af de fire oplæringsmetoder, som brugerne på private virksomheder tillægger størst betydning.
- Halvdelen af de private virksomheder og hver femte offentlige virksomhed angiver, at de *ikke foretager systematiske vurderinger af medarbejdernes behov for VEU*. Udbredelsen af systematiske vurderinger er markant mest udbredt blandt de store virksomheder.

Motivation og barrierer for medarbejdernes deltagelse i og virksomhedernes brug af voksen- og efteruddannelse

Kortlægningen af motivation og barrierer bygger primært på resultaterne af de analyser, som udvalget har fået foretaget af virksomheders og medarbejderes motivation og barrierer i forhold til uddannelse. Kortlægningen omfatter endvidere resultater vedrørende selvstændigt erhvervsdrivende og vedrørende personer med læse-, skrive og/eller regnevanskeligheder.

I forhold til *medarbejderne* viser undersøgelserne, at der generelt er sammenhæng mellem uddannelsesbaggrund og motivation for at deltage i voksen- og efteruddannelse (VEU). Faglærte og især ufaglærte tillægger det afgørende betydning, at VEU har umiddelbar nytteværdi i forhold til deres job. Personer med videregående uddannelse er generelt mere orienteret mod livslang uddannelse og læring og ser VEU i et bredere fagligt og personligt perspektiv end faglærte og især ufaglærte.

Medarbejdernes motivation styrkes, når deres ledelse viser, at den lægger vægt på, at de uddanner sig. Især ufaglærte og faglærte opfatter det som deres leders opgave at komme med konkrete forslag til uddannelser.

For alle medarbejdere uanset uddannelsesbaggrund er de væsentligste personlige årsager til at deltage i VEU muligheden for at udvikle sig personligt og vedligeholde sin viden og kunnen. Således angiver 75 pct. af de medarbejdere, der har svaret ja til, at de har deltaget i VEU, at personlig udvikling har været en årsag til deltagelsen. For alle uddannelsesgrupper er ønsket om at blive bedre til det daglige arbejde og oplevelsen af, at uddannelse er nødvendig i jobbet de væsentligste faglige årsager til deltagelse i VEU. Alle uddannelsesgrupper, men især ufaglærte, motiveres endvidere af muligheden for at fastholde deres job og sikre sig bedre jobmuligheder på længere sigt.

Der er ikke væsentlig forskel på de barrierer for VEU, som opleves på tværs af uddannelsesgrupper, men i forhold til personer med videregående uddannelse påvirkes ufaglærtes og faglærtes motivation stærkere af barriererne. De væsentligste barrierer på arbejdspladsen er arbejdspres og mangel på afløsere. Hertil kommer personlige barrierer som vanskeligheder ved at få arbejdsliv og familieliv til at hænge sammen og – især for ufaglærte – dårlige erfaringer med tidligere uddannelse.

Der deltager færre læsesvage end ikke-læsesvage i VEU, men når de læsesvage deltager, er der kun relativt beskedne forskelle mellem deres og de ikke-læsesvages udbytte af uddannelsen. Læsesvage har brug for særlig motivering for at deltage i voksenuddannelse, herunder specielt fra ledelsen.

Blandt selvstændigt erhvervsdrivende findes der en udbredt forståelse for, at efteruddannelse er vigtig. Langt hovedparten oplever således, at deres egen efteruddannelsesaktivitet har betydning for virksomhedens udviklingsmuligheder.

Hvad angår *virksomhederne* viser undersøgelserne, at hensynet til virksomhedens konkurrenceevne er det dominerende motiv for en betydelig del af virksomhedernes uddannelsesindsats. Virksomhederne ønsker først og fremmest at sikre, at deres medarbejdere har de fornødne kvalifikationer. De tilstræber dog samtidig, at VEU også honorerer et ønske eller behov hos medarbejderne. Kun ganske få virksomheder bruger VEU som "buffer" for udsving i produktionen.

Undersøgelserne viser, at 55 pct. af virksomhederne foretager systematiske afdækninger af behovet for VEU, og at afdækningen af uddannelsesbehov stiger med virksomhedsstørrelser. Der er markant forskel mellem offentlige og private virksomheder. 7-13 pct. af samtlige virksomheder har individuelle uddannelsesplaner for medarbejderne. Det er virksomhedsinterne forhold, snarere end mangler i udbuddet, som er primær årsag til manglende planlægning af VEU.

Virksomhederne sætter i særlig grad fokus på de faglærte i deres uddannelsesplanlægning. De videregående uddannede og lederne prioriteres i mindre omfang og ufaglærte i endnu mindre.

Knap en tredjedel af virksomhederne oplever udækkede behov, der ikke er planlagt medarbejderuddannelse for. De primære årsager til udækkede behov er, at virksomhederne har svært ved at undvære medarbejderne, eller ikke finder, at en investering i uddannelse kan betale sig. Det er i særlig grad de ufaglærte, som virksomhederne finder, er ansat så kort tid, at det ikke kan betale sig at investere i VEU.

Generelt måler virksomhederne ikke deres afkast af uddannelsesindsatsen, hvilket dels skyldes metodiske vanskeligheder og dels skyldes, at mange virksomheder opfatter udgifter til uddannelse som nødvendige driftsudgifter.

Boks 2.8
Motivation og barrierer for medarbejdernes deltagelse i og virksomhedernes brug af VEU

- Der er generelt *sammenhæng mellem uddannelsesbaggrund og motivation* for at deltage i VEU.
- Det er vigtigt for ufaglærte og faglærte, at VEU har *umiddelbar nytteværdi i forhold til deres job*. Personer med videregående uddannelse ser generelt VEU i et bredere fagligt og personligt perspektiv.
- De væsentligste faglige årsager er *ønsket om at blive bedre til det daglige arbejde* og oplevelsen af, at *uddannelse er nødvendig* i jobbet. De væsentligste personlige årsager er muligheden for at *udvikle sig personligt* og vedligeholde sin viden og kunnen.
- De væsentligste barrierer i virksomheden for deltagelse i uddannelsesaktiviteter er *arbejdspres*, *travlhed* og at der *ikke er nogen til at overtage jobbet* under uddannelsen. Også besværlig eller manglende arbejdsplanlægning er en barriere.
- Økonomi er en barriere, hvis medarbejderen går ned i løn under kurset. *I praksis er lønnen næsten aldrig lavere under kursusdeltagelse*.
- Der deltager *færre læsesvage end ikke-læsesvage i VEU*. Men når de læsesvage deltager, er der kun relativt små forskelle mellem deres og de ikke-læsesvages udbytte af uddannelsen.
- *Læsesvage og visse ufaglærte har brug for særlig motivering*, herunder fra nærmeste leder og ledelsen, for at deltage i voksenuddannelse.
- Generelt er *hensynet til virksomhedens konkurrenceevne det dominerende motiv* for virksomhedernes uddannelsesindsats.
- Kun ganske få virksomheder bruger VEU som "buffer" for udsving i produktionen.
- *55 pct. af virksomhederne foretager systematiske afdækninger af behovet for VEU*. Afdækningen af uddannelsesbehov er generelt stigende med virksomhedsstørrelse.
- 31 pct. af virksomhederne angiver, at de har *udækkede behov* for medarbejderuddannelse.
- De primære årsager til udækkede uddannelsesbehov er, at virksomhederne *har svært ved at undvære medarbejderne* eller finder, at en *investering i uddannelse ikke kan betale sig*.
- Ca. 30 pct. af virksomhederne svarer, at udækkede uddannelsesbehov først er opstået/erkendt for nylig. Det gælder særlig behovene hos faglærte og videregående uddannede.
- *Generelt måler virksomhederne ikke deres afkast af uddannelsesindsatsen*, hvilket dels skyldes metodiske vanskeligheder og dels skyldes, at mange virksomheder opfatter udgifter til uddannelse som nødvendige driftsudgifter.

Merit og anerkendelse af realkompetencer i voksen- og efteruddannelserne

Udfordringer og muligheder forbundet med globaliseringen og den teknologiske udvikling peger på et behov for at styrke VEU-indsatsen. Der er behov for, at alle har gode betingelser for at tilegne sig brugbare kvalifikationer og kompetencer, uanset hvornår i arbejdslivet man har brug for det. Det gælder ikke mindst kortuddannede og dem, der fortsat har svært ved at opnå fodfæste på arbejdsmarkedet.

Voksne tilegner sig relevante kompetencer både i og uden for det formelle uddannelsessystem. Kompetencer, som er brugbare på arbejdsmarkedet, og som også har stor betydning for livslang opkvalificering og deltagelse i uddannelse.

Et væsentligt element i en styrket VEU-indsats er at sikre, at den enkelte har de bedst mulige betingelser for at bygge videre på sin viden, færdigheder og kompetencer. Det kan bl.a. ske gennem merit for formel uddannelse – og gennem vurdering, anerkendelse og dokumentation af realkompetencer, uanset hvor og hvordan de er opnået.

Vurdering af realkompetence synliggør, hvilke kompetencer den enkelte reelt besidder og hvilke kompetencer, der er behov for at udvikle – i et formelt uddannelsesforløb, gennem kompetenceudvikling på arbejdspladsen eller ved en kombination. Det er motiverende for den enkelte, når man ikke skal begynde forfra men i stedet kan bygge på tidligere uddannelse og kompetencer erhvervet i andre sammenhænge.

Det øgede fokus på den enkelte persons faktiske kompetencer – ikke kun på dem, der er formel dokumentation for i form af eksamensbeviser – skyldes, at kompetencekravene løbende øges. Man taler mere om livslang "læring" frem for "uddannelse" for at understrege et skift i fokus – fra fokus på bevis for formelle kvalifikationer til fokus på faktiske kompetencer, og fra fokus udelukkende på skolebaseret læring til fokus også på læring i arbejds- og fritidslivet.

Denne udvikling kan aflæses både på internationalt plan (EU og OECD) og på nationalt plan i en række lande. I Danmark er der ligeledes en væsentlig udvikling i gang, og regeringen har i november 2004 fremsat en redegørelse for anerkendelse af realkompetencer i uddannelserne.

Der tages udgangspunkt i en kort beskrivelse af gældende ordninger om merit, som først og fremmest findes inden for de videregående uddannelser for voksne. Desuden beskrives dokumentation, vurdering og anerkendelse af realkompetence i voksen- og efteruddannelserne (AMU og GVU), hvor mulighederne for adgang, afkortning af uddannelse og dokumentation for kompetencer erhvervet uden for det formelle uddannelsessystem primært findes.

Regeringens realkompetenceinitiativ beskrives. Redegørelsen fra november 2004 lægger op til, at anerkendelse af realkompetence medtænkes i alle dele af uddannelsessystemet, og at der inden for voksen- og efteruddannelserne tages initiativer til at forbedre muligheder for vurdering og anerkendelse af realkompetencer.

En vurdering af de gældende ordninger vanskeliggøres af, at der i dag ikke er et overblik over, i hvilket omfang der gives merit. Eksisterende ordninger for anerkendelse af realkompetence anvendes i begrænset omfang, hvilket til dels skyldes, at der er tale om forholdsvis nye tiltag. Erfaringerne fra andre lande og udenlandske initiativer inddrages som baggrundsorientering.

Der er en række mulige gevinster ved anvendelse af merit og realkompetencevurdering i form af bedre udnyttelse af de offentlige ressourcer i uddannelserne, øget uddannelsesmotivation, bedre beskæftigelse og mobilitet samt fremme af kompetenceudvikling i virksomhederne. En belysning af gevinster og potentialer ved øget anvendelse er dog forbundet med vanskeligheder, som dels skyldes manglen på samlede statistiske oplysninger om omfanget af studietidsafkortning, og dels at der tilsvarende kun er få analyser, der belyser de mulige effekter.

Konklusionen er, at merit og anerkendelse af realkompetencer er et vigtigt element i en styrket voksen- og efteruddannelsesindsats. Især fordi det blandt andet vil kunne fremme kortuddannedes kompetenceudvikling og deltagelse i voksen- og efteruddannelse og kan bidrage til en bedre udnyttelse af de offentlige ressourcer hertil. En udfordring er især, hvordan de kompetencer, som mennesker har tilegnet sig uden for formelle uddannelser, kan synliggøres, værdsættes og anerkendes i forhold til *både* uddannelse *og* beskæftigelse. Der nævnes en række udfordringer, som skitserede indsatsområder i forlængelse af regeringens redegørelse bør tage udgangspunkt i.

I det danske voksen- og efteruddannelsessystem er der mulighed for at få godskrevet tidligere gennemførte uddannelseselementer via meritbestemmelser. Formel uddannelse er imidlertid kun en del af en persons kompetencer, og merit herfor udgør derfor kun en delmængde af anerkendelse af realkompetence. Realkompetence omfatter en persons samlede viden, færdigheder og kompetencer, uanset hvor de er erhvervet – i det formelle uddannelsessystem, i arbejdslivet eller i fritidslivet.

Boks 2.9
Merit og anerkendelse af realkompetencer

- Det er et væsentligt element i en styrket VEU-indsats, at den enkelte har de *bedst mulige betingelser for at bygge videre på sin viden, færdigheder og kompetencer*.
- Det kan ske gennem merit for formel uddannelse – og gennem vurdering, anerkendelse og dokumentation af realkompetencer, uanset hvor og hvordan de er opnået.
- En vurdering af erfaringer med gældende ordninger for merit vanskeliggøres af, at *der ikke er et overblik over, i hvilket omfang der gives merit*.
- Eksisterende ordninger for anerkendelse af realkompetence *anvendes i begrænset omfang*, hvilket bl.a. skyldes, at der er tale om forholdsvis nye tiltag.
- *Der er en række mulige gevinster og potentialer* ved øget anvendelse af merit og realkompetencevurdering i form af bedre udnyttelse af de offentlige ressourcer i uddannelserne, øget uddannelsesmotivation, bedre beskæftigelse og mobilitet samt fremme af kompetenceudvikling i virksomhederne.
- En belysning af gevinster og potentialer er begrænset af manglen på samlede statistiske oplysninger om omfanget af studietidsafkortning ved merit og anerkendelse af realkompetence. Der er kun udført få analyser, der belyser de mulige effekter.
- En øget brug af anerkendelse af realkompetencer vil bidrage til, at det offentlige *voksen- og efteruddannelsessystem kan spille bedre sammen med den læring og kompetenceudvikling*, der foregår især i arbejdslivet, men også i fritidslivet.
- Merit og anerkendelse af realkompetence vil desuden kunne *fremme kortuddannedes kompetenceudvikling og deltagelse i voksen- og efteruddannelse* og kan bidrage til en bedre udnyttelse af de offentlige ressourcer hertil.
- En øget indsats må forholde sig til en række udfordringer, herunder især: adgang til overskuelig vejledning og rådgivning. Synliggørelse af den enkeltes realkompetencer gennem udvikling af dokumentationsredskaber, adgang til kompetencevurdering og anerkendelse i uddannelserne, metoder til kompetencevurdering og kvalitetssikring.

Overenskomstsystemets bestemmelser om VEU

Gennemgangen af overenskomstsystemets bestemmelser om voksen- og efteruddannelse tager udgangspunkt i de over 1.000 overenskomster på det danske arbejdsmarked. Gennemgangen af overenskomsterne illustrerer, at der er store forskelle på, hvordan lønmodtagernes voksen- og efteruddannelse behandles, og hvilke rettigheder lønmodtagerne har til voksen- og efteruddannelse. Navnlig kan der identificeres forskelle mellem det offentlige og det private område både for så vidt angår udviklingen i og indholdet af bestemmelserne om VEU.

På det offentlige område er det særlig tale om, at overenskomsterne indeholder en række muligheder for voksen- og efteruddannelse. Derimod indeholder overenskomsterne på det offentlige område ikke en egentlig individuel ret til deltagelse i videre- eller efteruddannelse.

Det offentlige områdes overenskomster er karakteriseret ved, at der på det overordnende plan er indgået en række generelle aftaler, der gælder for alle ansatte uanset uddannelsesmæssig baggrund, og som fastsætter principper for kompetenceudvikling. Området karakteriseres desuden ved en række mere specielle aftaler, der retter sig mod mere specificerede personalegrupper.

Overenskomsterne på det private område er knap så overordnede og på visse punkter mere detaljerede i forhold til de offentlige overenskomsters bestemmelser om VEU.

Det er et fællestræk i overenskomsterne på det private område, at der fastsættes tidsmæssige rammer for ret til efteruddannelse, samt at der på visse områder er tale om anciennitetskrav som betingelse for retten til efteruddannelse. Anciennitetskrav kan få en vis betydning for uddannelsesomfanget på områder med en høj jobmobilitet.

Gennemgangen af udviklingen af overenskomsternes bestemmelser om voksen- og efteruddannelse viser endvidere, at arbejdsmarkedets parter i en årrække har drøftet spørgsmålet om VEU, samt at der har været tale om en løbende udvikling med hensyn til mulighederne, siden de blev introduceret i overenskomsterne i starten af 1990'erne.

Med hensyn til overenskomsternes dækningsgrad er denne tæt på 100 pct. på det offentlige arbejdsmarked, mens ca. 80 pct. af lønmodtagerne på det private arbejdsmarked skønnes at være omfattet af overenskomster.

Der skønnes at være knap 300-350.000 personer, som ikke er omfattet af overenskomster, hvoraf en del af disse dog ofte har adgang til voksen- og efteruddannelse i henhold til virksomhedens interne regler om efteruddannelse.

Boks 2.10
Overenskomstsystemets og VEU

- Det offentlige område er karakteriseret ved, at overenskomsterne indeholder *en række muligheder for voksen- og efteruddannelse*.
- På det overordnende plan er der på det offentlige område indgået en række generelle aftaler, der gælder for alle ansatte uanset uddannelsesmæssig baggrund, og som *fastsætter principper for kompetenceudvikling*.
- Overenskomsterne på det private område er på visse punkter *mere detaljerede med hensyn til bestemmelser om voksen- og efteruddannelse*.
- Det er et fællestræk ved de private overenskomster, at der *fastsættes tidsmæssige rammer* for ret til efteruddannelse.
- Gennemgangen af udviklingen af overenskomsternes bestemmelser om voksen- og efteruddannelse viser, at *arbejdsmarkedets parter i en årrække har drøftet spørgsmålet om voksen- og efteruddannelse*.
- Der har været tale om en løbende udvikling med hensyn til mulighederne, siden bestemmelserne blev introduceret i overenskomsterne *i starten af 1990'erne*.
- Der er således tegn på, at spørgsmålet om voksen- og efteruddannelse også fremover vil være *et tema for overenskomstregulering*.
- Med hensyn til overenskomsternes dækningsgrad er denne *tæt på 100 pct.* på det offentlige arbejdsmarked, mens *ca. 80 pct.* af lønmodtagerne på det private arbejdsmarked skønnes at være omfattet af overenskomster.
- Der skønnes at være knap *300-350.000 personer, som ikke er omfattet af overenskomster*, hvoraf en del af disse dog ofte har adgang til voksen- og efteruddannelse i henhold til virksomhedens interne regler om efteruddannelse.

Effekter af VEU-indsatsen

Formålet med voksen- og efteruddannelse (VEU) kan variere alt efter hvilket niveau, der tages udgangspunkt i. For individet kan formålet være ønsket om bedre karrieremuligheder, stærkere tilknytning til arbejdsmarkedet, en højere løn, et nyt job mv. For virksomheden kan formålet med at sende medarbejdere på VEU være at sikre sig en kvalificeret og omstillingsdygtig arbejdskraft, fastholdelse af medarbejdere, højere indtjening mv. For samfundet som helhed kan formålet være at opnå højere velstand og produktivitet, lavere strukturel ledighed, større velfærd etc.

VEU kan således bidrage til realiseringen af såvel velfærdsmæssige som velstandsmæssige målsætninger, og VEU kan derfor både anskues som et velfærdsgode, hvor aktiviteten har værdi i sig selv, og som en investering, der på længere sigt forventes at give et positivt økonomisk afkast. Den danske VEU-indsats er tilrettelagt med både et velstandsmæssigt og et velfærdsmæssigt sigte. I indeværende kapitel er det hovedsageligt de økonomiske aspekter, der belyses, altså VEU anskuet som en investering i fremtidig velstand. De væsentligste forudsætninger for, at en sådan investering giver anledning til øget velstand, er et VEU-system, der bidrager til at løse og forebygge balanceproblemer på arbejdsmarkedet og bidrager til en højere produktivitet.

De ikke-økonomiske formål og virkninger af VEU kan bl.a. være højere selvværd, bedre livskvalitet og større arbejdsglæde, men disse kan vanskeligt opgøres i målbare og sammenlignelige størrelser. Endvidere kan en offentlig VEU-indsats sikre, at befolkningsgrupper, der ellers ikke ville deltage i efteruddannelsesaktiviteter, får mulig-

hed for at gennemføre eller supplere en uddannelse. Disse ikke-økonomiske aspekter kan virke som motivation for den enkeltes deltagelse og er således med til at sikre, at investeringen bliver foretaget.

På individ- og virksomhedsniveau formodes de økonomiske effekter og det økonomiske afkast af deltagelse i VEU at være positivt eller i det mindste ikke at være negativt, ellers ville aktørerne formentlig ikke medvirke. Effekterne på samfundsplan kan dog ikke alene opgøres ved at summere de direkte effekter på virksomheder og individer, idet der kan være ikke-intentionelle virkninger (eksternaliteter), der kan være positive (f.eks. spredning af viden) såvel som negative (f.eks. forvridningstab ved skattefinansiering). Dertil kommer, at måling af effekter på de tre niveauer er forbundet med såvel metodemæssige som tekniske problemer, og en varsom tolkning af resultaterne er påkrævet.

Den eksisterende empiriske litteratur vedrørende effekter af VEU på individniveau peger i retning af, at kursus-deltagelse har positive effekter på deltagernes beskæftigelse og løn. Studierne fokuserer imidlertid typisk på enkelte kursustyper. Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut har på vegne af Trepartsudvalget foretaget en ny undersøgelse primært af den offentlige VEU, *jf. boks 10.1.*

På virksomhedssiden er de eksisterende empiriske undersøgelser endnu mere sparsomme end på individsiden, og de relativt få studier er primært foretaget på udenlandske data. I en ny undersøgelse, foretaget af Socialforskningsinstituttet på vegne af trepartsudvalget, kortlægges virksomhedernes oplevede udbytte.

Det samfundsøkonomiske afkast af en øget VEU-indsats viser, om investeringen i VEU er rentabel ud fra en økonomisk synsvinkel. På baggrund af analysen af effekter på individniveau foretages derfor en opgørelse af disse. Det skal understreges, at det er forbundet med betydelig usikkerhed at opgøre effekterne af en øget VEU-indsats på samfundsniveau, hvorfor resultaterne skal tolkes varsomt.

Boks 2.11
Effekter af VEU

På individniveau på baggrund af en analyse foretaget af AKF for Trepartsudvalget:

- Effekten på beskæftigelsesgraden er positivt for deltagelse i erhvervsrettet VEU, mens videregående VEU ikke har en klar positiv effekt på tilknytningen til arbejdsmarkedet. For almen VEU er effekten umiddelbart negativ, men den negative effekt forsvinder på længere sigt.
- Undersøgelsen viser endvidere, at deltagelse i almen VEU også giver anledning til midlertidig negativ effekt på lønindkomsten. Deltagelse i erhvervsrettede kurser er ikke forbundet med klar positiv løneffekt, mens der er en klar positiv løneffekt ved deltagelse i videregående VEU. Især offentligt ansatte opnår lønfordele, hvilket skal ses i lyset af bestemmelser i centrale overenskomster på det offentlige område om kvalifikationstillæg ved gennemførsel af visse videregående VEU-forløb.
- For alle tre former for offentlig VEU medfører deltagelse også en øget fremtidig deltagelse. Det peger på, at en barriere for øget VEU-aktivitet er at få personer til at deltage i sit første kursus.
- Der foreligger desuden resultater i undersøgelsen, der peger i retning af positive beskæftigelseseffekter af private og interne kurser. Opgørelsen af disse effekter er dog behæftet med betydelig usikkerhed.
- Med hensyn til deltagernes oplevede udbytte bemærkes, at den langt overvejende andel selv oplever at have fået et fagligt udbytte (77 pct.). Andelen er højest for deltagere i videregående kurser og lavest for deltagere i almene kurser.
- Kursisternes uddannelsesbaggrund ser også ud til at have betydning for det oplevede udbytte af VEU på andre områder. Således oplever de ufaglærte i mindre grad end de øvrige, at de har fået færdigheder/viden, der er direkte anvendelige i det aktuelle job, at de har fået færdigheder anvendelige i et andet job, samt at de bruger det tillærte i det aktuelle job.

På virksomhedsniveau på baggrund af en analyse foretaget af SFI for Trepartsudvalget:

- Et klart flertal af virksomhederne vurderer, at det samlede udbytte er positivt. Udbyttet vurderes samlet set at være mest positivt ved interne kurser, herefter offentligt udbudte erhvervsrettede kurser, private kurser og sidst offentligt udbudte almene kurser.
- For de private virksomheder har offentligt udbudte erhvervsrettede kurser dog ofte en mere positivt effekt på det vurderede udbytte end interne (og private) kurser.
- Udbyttet vurderes af virksomhederne ofte at være lavere for ufaglærte end for andre personalegrupper. En mere uddybende regressionsanalyse viser, at der ikke er forskel i det oplevede udbytte på tværs af faggrupper, når der kontrolleres for en række andre relevante personkarakteristika.
- Virksomheder, der systematisk vurderer behovet for VEU, er typisk mere positive i vurderingen af udbyttet.

På samfundsniveau:

- Der tages udgangspunkt i et permanent løft i VEU-indsatsen svarende til, at alle i arbejdsstyrken hvert år deltager én dag ekstra i VEU. Dette svarer til knap 0,5 pct. af arbejdsudbuddet opgjort i helårspersoner eller en forøgelse af omfanget af offentligt udbudt VEU med ca. 25 pct. Effekten svarer til, at alle over et helt arbejdsliv i gennemsnit modtager ca. 1½ måneds ekstra VEU.
- Der skønnes med betydelig usikkerhed en positiv effekt på (makro)produktiviteten af VEU-investeringerne – svarende til, at produktivitetsniveauet på langt sigt øges med 0,8 pct. Endvidere skønnes der på langt sigt at kunne være en reduktion i den strukturelle ledighed på ca. ¼ pct. af arbejdsstyrken.
- Effekten på BNP påvirkes af, hvorvidt VEU-deltagelsen foregår i fritiden.
- Effekten på de offentlige finanser på langt sigt afhænger bl.a. af andelen af offentlig medfinansiering, virkningen på strukturledigheden og om VEU-aktiviteten foregår i arbejdstiden (for fastholdt offentlig service).

Voksen- og efteruddannelse i et internationalt perspektiv

Deltagelsen i voksen- og efteruddannelse i Danmark må i internationalt perspektiv betegnes som høj og på niveau med de øvrige nordiske lande. Sammenlignet med andre OECD-lande er udgifterne til VEU relativt høje i Danmark og de øvrige nordiske lande, hvor VEU ydermere i stor udstrækning er helt eller delvist offentligt finansieret.

Der er i de nordiske lande en stærk tradition i VEU-indsatsen for både at skulle tilgodese økonomiske såvel som demokratiske mål. Det medfører, at udbuddet af VEU skal tilgodese, at især personer med få eller ingen kvalifikationer ud over grunduddannelsesniveauet får mulighed for at få løftet deres kvalifikationsniveau, og at der ikke er økonomiske barrierer derfor.

I de øvrige OECD-lande spiller den private finansiering og finansiering via fonde og kollektivaftaler mellem parterne en langt større rolle end offentlig finansiering, som primært er rettet mod grundlæggende almene kompetencer og mod initiativer i forbindelse med beskæftigelsesindsatsen. Den primære finansieringsform varierer dog betydeligt fra land til land. Som eksempler kan nævnes forskellige former for skattefradrag, deltagerbetaling, bidrag fra arbejdsmarkedets parter, individuelle uddannelseskonti, uddannelsesfonde mv.

Boks 2.12
VEU i internationalt perspektiv

- VEU-deltagelsen er i internationalt perspektiv relativ høj i Danmark og på niveau med de øvrige nordiske lande.
- Udgifterne til VEU er sammenlignet med andre OECD-lande høje i såvel Danmark som de øvrige nordiske lande.
- VEU i de nordiske lande er i stor udstrækning helt eller delvist offentligt finansieret, og godkendelsen af en nationalt anerkendt voksen-efteruddannelsesindsats sker i samarbejde med parterne.
- Der er desuden i de nordiske lande en stærk tradition i VEU-indsatsen for både at skulle tilgodese økonomiske såvel som demokratiske mål. Ydermere er det kutyme, at udbuddet skal tilgodese, at det især er muligt for personer med få eller ingen kvalifikationer ud over grunduddannelsesniveauet at få løftet deres kvalifikationsniveau, og at der ikke er økonomiske barrierer herfor.
- I de øvrige OECD-lande spiller den private finansiering og finansiering via fonde og kollektivaftaler mellem parterne en langt større rolle end offentlig finansiering, som primært er rettet mod grundlæggende almene kompetencer og mod initiativer i forbindelse med beskæftigelsesindsatsen.
- Der findes både teoretisk og i praksis mange måder at finansiere VEU på fx forskellige former for skattefradrag, deltagerbetaling, bidrag fra arbejdsmarkedets parter, individuelle uddannelseskonti, uddannelsesfonde mv.
- De primære finansieringsformer (arbejdsmarkedets parter, deltagerbetaling, det offentlige) varierer betydeligt fra land til land.