

Underlagsrapport till analysgruppen Arbetet i framtiden. Författare: Annelie Nordström*



Om gruppen

Kristina Persson, Minister för Strategi och framtidsfrågor samt nordiskt samarbete har inrättat tre analysgrupper med uppgift att bistå kansliet- för strategi och framtidsfrågor i dess arbete med regeringens framtidsarbete. De tre analysgrupperna är Arbetet i framtiden, Grön omställning & konkurrenskraft samt Global samverkan. Varje grupp arbetar i frihet under ledning av två ordföranden. Resultaten ska kommuniceras löpande med regeringen som i sin tur kan föra in förslagen i det löpande arbetet inom Regeringskansliet.

Grupperna arbetar självständigt och dess förslag representerar inte nödvändigtvis regeringens syn eller ställning. Denna PM har tagits fram till analysgruppen, som underlag för gruppens diskussion om framtidens policy.

Ordförande för gruppen är Annelie Nordström och Klas Eklund. Därutöver består gruppen av åtta ytterligare ledamöter.

Ledamöter

Anna Breman, Swedbank
Pontus Braunerhjelm, professor KTH och Entreprenörskapsforum
Eva Mörk, professor Uppsala Universitet
Jesper Roine, professor Handelshögskolan
Luciano Astudillo, Malmö kommun
Åke Svensson, vd Teknikföretagen
Åsa-Pia Järliden, LO
Azita Shariati, vd Sodexo Sverige

Huvudsekreterare

Katinka Hort

Livslångt lärande - på riktigt

Den snabba tekniska utvecklingen och den tilltagande globaliseringen kommer fortsatt ställa stora krav på rörlighet och utveckling i arbetslivet. För att klara sysselsättningen, motverka polariseringen och klara kompetensförsörjningen i framtiden behöver yrkesverksammas möjligheter att kontinuerligt bygga på sin kompetens förbättras. I denna rapport beskrivs inriktningen på en reform som adderar nya delar till nuvarande system för livslångt lärande i arbetslivet. Den består av tre centrala moment:

- Allmän information och upplysning
- Individuell vägledning
- Kompetensförsäkring

En sammanhållen struktur för det livslånga lärandet behöver också skapas med tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan staten och arbetsmarknadens parter.

1. Inledning

Den tekniska utvecklingen i form av digitalisering och automatisering rymmer stora möjligheter. I kombination med globalisering och ökat handelsutbyte kan den bidra till ökad produktivitet och ge möjligheter till ökat välbästand. En stor del av Sveriges framtida produktivitetstillväxt kan förväntas vara relaterad till digitaliseringen.¹ Ny teknik rymmer också möjligheter till en mer hållbar utveckling och förbättrade arbetsvillkor. När datorer och robotar ersätter tunga och monotona arbetsuppgifter kan arbetet bli mindre slitsamt för många och möjligheter till mer utvecklande och stimulerande jobb skapas.

Men ett snabbt förändringstryck i ekonomin innebär också utmaningar, både för företagen, arbetsmarknaden som helhet och enskilda individer. Företagen måste ha förmåga och förutsättningar att utvecklas och ställa om så att de kan möta den internationella konkurrensen.

* Annelie Nordström är ordförande för Kommunal och en av analysgruppens två ordföranden. Även om huvuddragen i det förslag som framförs här återfinns i analysgruppens delrapport ”Reformer för livslångt lärande” svarar författaren själv för detaljerna i denna rapport.

Underlagsrapport till analysgruppen Arbetet i framtiden

Också i de offentligt finansierade verksamheterna ställs stora krav på effektivisering och på förmågan att utnyttja den nya tekniken för att utveckla verksamheterna. Vissa jobb försvinner, andra förändras och nya tillkommer. Detta är inget nytt fenomen. Sedan början av 1990-talet visar bruttosiffrorna för omsättningen av arbetstillfällen på svensk arbetsmarknad att nära en halv miljon jobb försvinner varje år och ungefär lika många tillkommer.¹

För att nya jobb ska växa fram i (minst) samma takt som de gamla försvinner måste de kompetenser som företag och verksamheter efterfrågar finnas bland de arbetssökande i rätt omfattning och på rätt plats. Att unga människors yrkes- och utbildningsval motsvarar vad som efterfrågas är en viktig del i detta. Men det räcker inte för att kompetensförsörjningen ska fungera. Förändringarna ställer också stora krav på alla som befinner sig ute i arbetslivet att utvecklas och ta till sig nya kunskaper och färdigheter. Det är nödvändigt både för att kunna möta de krav som ställs på befintliga jobb och för att kunna gå vidare till nya jobb.

För att klara sysselsättningen, motverka polariseringen och genomföra en modernisering av svensk arbetsmarknad kommer ett omfattande reformarbete krävas för att stärka människors förutsättningar att möta den nya tidens krav på kontinuerlig kompetensutveckling och rörlighet i arbetslivet. Utbildning kan inte längre betraktas som något man genomgår en gång i unga år, tills man är ”färdigutbildad”, och sedan inte mer. Kompetenskraven skiftar och förändras snabbare än förr. Perioder av nya kompetensutvecklingsaktiviteter behöver därför ingå som en integrerad del av förvärvsarbetet i större utsträckning än idag.

Digitaliseringen och den snabba tekniska utvecklingen i övrigt understryker behovet. Givet att en stor del av Sveriges framtida produktivitetstillväxt fortsatt kommer vara relaterad till digitaliseringen kommer efterfrågan och vikten av digital kompetens också vara fortsatt hög på arbetsmarknaden. Redan idag har personer med hög digital kompetens stor betydelse för utvecklingen av såväl produkter som arbetsprocesser i företag och organisationer. En stor del av svenskarna anser visserligen att nivån på deras digitala kompetens skulle vara tillräcklig om de skulle söka ett nytt jobb inom ett år.² Men det innebär inte att vi kan slå oss till ro. När kraven på digital kompetens når allt bredare grupper på arbetsmarknaden samtidigt som snabba förändringar är ett starkt kännetecken för digitaliseringen understryks snarare vikten av att förbättra förutsättningarna för kontinuerlig kompetensutveckling inom detta, och andra, fält. Digitaliseringskommissionen konstaterar också att digitaliseringen innebär att de flesta människor under sitt arbetsliv kommer att behöva lära om och kontinuerligt utveckla nya kompetenser.³ Slutsatserna från utredningen om ökad it-användning i småföretag visar också att förutsättningarna för kontinuerlig kompetensutveckling för de som befinner sig i

¹ Arbetsförmedlingen (2011), Flöden av jobb och arbetstagare på svensk arbetsmarknad 1990-2008, Working paper 2011:4.

² Se ”Gör Sverige i framtiden – digital kompetens” SOU 2015:28.

³ Se ”Gör Sverige i framtiden – digital kompetens” SOU 2015:28.

Underlagsrapport till analysgruppen Arbetet i framtiden

arbete behöver förbättras.⁴ Utredningen framhåller i sitt slutbetänkande att bristen på kompetens och bristen på tid för att kompetensutbilda sig medför svårigheter att ta tillvara de möjligheter att effektivisera och utveckla verksamheterna som en ökad it-användning skulle kunna ge.

I skriften ”Kompetens, var god höj” intervjuas bl.a. Carl-Gustaf Leinar, vd för tjänstemännens omställningsaktör, TRR Trygghetsrådet. Utifrån sina erfarenheter från både Trygghetsrådets verksamhet och tidigare uppgifter inom svenskt näringsliv konstaterar han:

”Tidigare sades anställda upp för att företagen gick dåligt. På 2010-talet kan anställda bli av med jobbet trots att företagen är lönsamma. Lönsamma företag genomför effektiviseringar och omstruktureringar och kräver en annan inriktning på de anställdas utbildning eller att fler har lösare anställningsformer. Lagen om anställningsskydd ger helt enkelt inte samma skydd längre. Därför krävs genomtänkta system och kontinuerliga insatser av parterna och staten.”⁵

Det nuvarande systemet för vuxnas lärande behöver därför breddas så att människor som har ett arbete får kraft och möjlighet att utveckla sin kompetens som en naturlig, återkommande del i arbetslivet. Nya pusselbitar behöver adderas till dagens system för att alla som redan har ett jobb ska ha verkliga möjligheter att skaffa sig den kompetens som behövs för att kunna axla andra eller mer utmanande arbetsuppgifter. Ett breddat system för livslångt lärande ska förebygga utslagning genom att stärka enskildas möjligheter att vara kvar och bidra i nuvarande jobb eller aktivt gå vidare till nytt jobb när det nuvarande omformas eller av olika skäl inte gör ens förmågor rättvisa. Med bättre förutsättningar till kontinuerlig kompetensutveckling förbättras också företagens och de offentliga verksamheternas möjligheter att finna den kompetens de behöver och få in nya kunskaper och perspektiv i verksamheten som kan stimulera till utveckling och nyskapande.

Många människor med arbete upplever sig idag som inlåsta i det arbete de har.⁶ De skulle vilja byta jobb eller arbetsplats, men vågar inte, ser inte sina möjligheter eller vill inte ta de risker som är förknippade med ett arbetsbyte. Effekterna av inlåsning är negativa både för de anställda och för företaget. Inte sällan leder det till sjukskrivning och i förlängningen utslagning. Eftersom utvecklingen också tyder på att arbete i osäkra anställningar och som egen företagare ökar är det viktigt att reformerna utformas så att de omfattar alla som har ett arbete, oavsett form.

⁴ Se ”Små företag – stora möjligheter med it” SOU 2012:63.

⁵ Ur Anna D Öberg och Bengt Rolfer ”Kompetens, var god höj”, 2012, s. 91.

⁶ Se exempelvis Bengt Furåker ”Inlåsning på den svenska arbetsmarknaden” Arbetsmarknad & Arbetsliv, årg 16, nr 4, vintern 2010 eller Gunnar Aronsson ”Rörlighet, inlåsning och hälsa” i Vinnova Rapport 2007:09.

En rad satsningar och reformer genomförs nu för att förstärka utbudet av utbildningar och andra kompetensutvecklande insatser för att förbättra möjligheterna till livslångt lärande. Det handlar om att öka antalet platser i vissa typer av utbildningar, förbättra kvaliteten i utbildningarna, införa rätt till komvux, nationell referensram för kvalifikationer⁷ och validering. Att utbudet av utbildningar och andra kompetensutvecklande insatser motsvarar de behov som kraven på kontinuerlig kompetensutveckling ställer är en avgörande förutsättning för det livslånga lärandet. De reformer som genomförts här är därför viktiga bidrag för att stärka det livslånga lärandet. Blickar vi framåt kommer mer behöva göras även inom detta fält. Det behandlas dock i en annan av analysgruppens underlagsrapporter.⁸ I denna rapport ligger fokus på andra komponenter som måste finnas på plats för att möta framtidens behov av kontinuerlig kompetensutveckling.

Samtidigt som ett väl utformat utbud av utbildningar och andra kompetensutvecklande insatser är en nödvändig förutsättning för det livslånga lärandet är det inte tillräckligt. Människor mitt i arbetslivet måste också få bättre förutsättningar att kunna nyttja det utbud som finns och att hitta vägarna som leder vidare, antingen i den verksamhet där man befinner sig eller på annat håll. Det handlar både om att öka insikterna om att vi alla behöver bygga på vår kompetens på olika sätt under arbetslivet och att få hjälp att se sina möjligheter och behov av påfyllnad. Här saknas idag viktiga pusselbitar för att ge människor som har ett arbete verkliga förutsättningar att utveckla sin kompetens.

I denna rapport beskrivs inriktningen på en reform som adderar nya delar till det nuvarande systemet för livslångt lärande – delar som kan få en avgörande betydelse för hur Sverige kommer klara utmaningarna på framtidens arbetsmarknad. I avsnitt 2 beskrivs nuläget när det gäller matchningen på arbetsmarknaden ut och vuxnas deltagande i fort- och vidareutbildning. I avsnitt 3 redogörs för tidigare reformförslag för att förbättra möjligheterna till kompetensutveckling: Därefter, i avsnitt 4, beskrivs några internationella exempel på initiativ för kompetensutveckling i arbetslivet. I avsnitt 5 presenteras reformen.

2. Nuläget

2.1 Matchningen på svensk arbetsmarknad

En väl fungerande arbetsmarknad förutsätter att det finns en effektiv matchning mellan arbetsgivarnas behov av arbetskraft och de arbetssökande. Det handlar dels om behov med avseende på yrke, utbildning och andra kvalifikationer, dels om geografi. Det är väl känt att

⁷ Syftet är att underlätta jämförelser av nationella och internationella kvalifikationer från såväl det formella som det informella utbildningssystemet. Förutom att underlätta för arbetssökande att få jobb utifrån sina faktiska kvalifikationer kan det även öka värdet av informell personalutbildning för den som vill söka sig vidare till en ny arbetsgivare.

⁸ Se ”Utbildningsutbud för livslångt lärande i arbetslivet” av Elin Landell.

Underlagsrapport till analysgruppen Arbetet i framtiden

matchningen på svensk arbetsmarknad har försämrats under en längre tid. Det visar sig bl.a. i att arbetslösheten är hög samtidigt som det finns många lediga jobb att söka.⁹ Ett annat tecken är att det i genomsnitt tar längre tid för företagen att rekrytera än tidigare, trots att arbetslösheten är hög.

Bristande effektivitet i matchningen kan ha olika orsaker. Enligt Konjunkturinstitutets bedömning beror de senaste årens försämringar i matchningen i hög grad på ökade obalanser mellan arbetsgivarnas kravspecifikationer med avseende på yrke och utbildning och de arbetssökandes kvalifikationer.¹⁰ Arbetsförmedlingens bedömning är dessutom att gapet mellan kvalifikationskraven på de lediga jobben och kompetensen bland de arbetslösa kommer öka de kommande åren.¹¹

Obalanser mellan arbetsgivarnas behov av kompetens och de arbetssökandes kvalifikationer uppkommer av flera skäl. Arbetskraftens tillväxt och framförallt dess sammansättning är en grundläggande faktor. Sedan 2006 har arbetskraften ökat med omkring 1 procent per år, vilket är betydligt snabbare än åren före 2006. Ökningen beror delvis på en stark tillväxt av befolkningen i yrkesaktiv ålder. En annan orsak ligger i de förändringar som genomförts i arbetslöshets- och sjukförsäkringen samt i skattesystemet i syfte att öka utbudet av arbetskraft.¹²

Den demografiskt betingade ökningen av arbetskraften beror uteslutande på migrationen. Antalet inrikes födda i åldrarna 16-64 år har minskat kontinuerligt sedan 2008. Utan invandring hade Sverige alltså haft en minskande befolkning i yrkesaktiva åldrar. Den utvecklingen förväntas fortsätta in i 2020-talet. Migrationen de senaste 10 åren har dock överträffat nedgången i antalet inrikes födda i dessa åldrar och därmed bidragit till den snabba ökningen av arbetskraften totalt sett. Med den utveckling vi ser idag råder det knappast något tvivel om att det totala antalet personer i yrkesaktiva åldrar kommer fortsätta öka.

För att det ökade antalet personer i arbetskraften också ska resultera i fler jobb istället för ökad arbetslöshet krävs dock att arbetskraftens sammansättning motsvarar efterfrågan. Arbetsförmedlingen konstaterar i sin senaste prognos för de kommande åren att det idag finns en stor tillgång på arbetslösa med kort utbildning eller yrkeskompetenser som bara efterfrågas i liten grad. Detta ska ställas mot en långsiktig trend där de nya jobben uppstår inom yrken som kräver minst gymnasial och många gånger eftergymnasial utbildning. I

⁹ Se ”Konjunkturläget augusti 2015”, Konjunkturinstitutet och ”Arbetsmarknadsutsikterna våren 2015”, Arbetsförmedlingen.

¹⁰ Se kap 5 ”Lönebildningsrapporten 2014”, Konjunkturinstitutet.

¹¹ Se ”Arbetsmarknadsutsikterna våren 2015”, Arbetsförmedlingen.

¹² Se kap 5 ”Lönebildningsrapporten 2014”, Konjunkturinstitutet.

Underlagsrapport till analysgruppen Arbetet i framtiden

många fall krävs yrkesutbildning.¹³ Medan andelen jobb som bara kräver förgymnasial utbildning minskat från omkring 20 procent till mindre än 10 procent de senaste 15 åren har andelen som normalt kräver eftergymnasial utbildning ökat från 36 till 45 procent.¹⁴ Bristen på arbetskraft de närmaste åren väntas bli mest framträdande för yrken inom hälso- och sjukvården, läraryrken, yrken inom teknik och data, bygg- och anläggningsyrken, kvalificerade yrken inom industrin och vissa yrken inom tjänster och service.

Ungdomsutbildningarnas kapacitet att fylla på med den kompetens som efterfrågas, både för att ersätta de som lämnar arbetskraften och för att svara upp mot strukturella förändringar i företagens verksamhet, är naturligtvis centralt för en fungerande matchning. Både sammansättningen och dimensioneringen av olika typer av utbildningar och innehållet i de olika utbildningarna behöver motsvara arbetsmarknadens behov för att inträdet på arbetsmarknaden ska fungera. Därtill kommer förstås ungdomarnas egna utbildningsval. Trots att efterfrågan på yrkesutbildade är stor väljer allt färre yrkesprogram på gymnasiet. Åtgärder behövs för att ge fler ungdomar möjlighet att på olika vägar skaffa sig den yrkesutbildning som efterfrågas på arbetsmarknaden och för att utbildningssystemet ska bli bättre på att leverera de kompetenser som arbetsmarknaden efterfrågar.

På samma sätt är det nödvändigt att säkerställa att andra grupper som svarar för nytillskott på arbetsmarknaden har den kompetens och kvalifikationer som krävs för att inte fastna i arbetslöshet utan kunna bidra till de jobb som skapas. Det handlar framförallt om migrationens stora bidrag till arbetskraften som ställer krav på ett väl fungerande mottagande och insatser för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden. Utbildningsnivån och yrkeserfarenheterna inom denna grupp varierar kraftigt. För många är det framförallt nödvändigt att underlätta inläringen av svenska språket, få till en effektiv validering av befintliga kvalifikationer och i vissa fall ge möjlighet till mer begränsade kompletteringar. Men en stor grupp har mycket kort utbildning med sig från sitt hemland och behöver grundläggande utbildningsinsatser på både grund- och gymnasienivå för att ha möjlighet att få jobb. Här behöver arbetsmarknadspolitikerna och andra politikområden samverka.

Allt detta är viktiga och angelägna uppgifter som behöver hanteras väl för att den positiva utvecklingen av arbetskraftens storlek ska resultera i ökad sysselsättning och inte ökad arbetslöshet. Det är uppgifter som regeringen ägnar stor uppmärksamhet och där det också görs betydande satsningar. Men en väl fungerande arbetsmarknad förutsätter också att alla de som redan har arbete får de möjligheter till kontinuerlig kompetensutveckling som dagens – och inte minst framtidens - arbetsmarknad kräver.

¹³ Se Arbetsförmedlingen "Arbetsmarknadsutsikterna våren 2015" s. 96.

¹⁴ Se Arbetsförmedlingen "Arbetsmarknadsutsikterna våren 2015" s. 97.

Underlagsrapport till analysgruppen Arbetet i framtiden

En bidragande förklaring till den stora uppgången av arbetslösheten bland förgymnasialt utbildade är att konkurrensen om jobb med lägre utbildningskrav har ökat. Detta kan delvis ses som en konsekvens av jobbpolariseringen. I en annan av analysgruppens rapporter beskrivs hur jobb med kvalifikationskrav i mellannivån har minskat medan andelen jobb med de lägsta och högsta kvalifikationskraven har ökat. Detta har bl.a. resulterat i ökad konkurrens om jobben med lägre kvalifikationskrav. I en arbetsgivarundersökning som Arbetsförmedlingen nyligen genomfört framkommer att allt fler arbetsgivare ställer krav på gymnasieexamen, även inom yrken där utbildningskraven traditionellt sett har varit låga. Om detta avspeglar en reell förändring av ökade utbildningskrav eller om det är så att gymnasieexamen fungerar som en sorteringsmekanism för arbetsgivarna kan undersökningen inte ge något svar på. Antalet jobb med lägre kvalifikationskrav begränsas inom många områden också av det sätt som ambitionerna att höja kompetensnivån har genomförts på. Det har resulterat i att vissa arbetstagare är överkvalificerade för åtminstone delar av sina arbetsuppgifter. Detta är exempelvis tydligt i sjukvården där undersköterskor skulle kunna utföra många av de arbetsuppgifter som sjuksköterskor utför idag. Förutom att begränsa antalet jobb med lägre kvalifikationskrav skulle en utveckling i motsatt riktning kunna stimuleras genom bättre möjligheter till utveckling och lärande i arbetslivet. Utifrån det konkreta exemplet från sjukvården skulle det kunna handla om att undersköterskor i högre utsträckning än idag får möjlighet att successivt tillägna sig kunskaper som kvalificerar för arbetsuppgifter som idag kräver någon form av högskoleexamen.

Sammantaget kan vi konstatera att utan tillräckliga möjligheter för alla dem som befinner sig i arbete, att kontinuerligt bygga på sin kompetens så att den motsvarar de krav som både den tekniska utvecklingen och andra förändringar medför, begränsas människors förutsättningar att vara kvar och bidra i nuvarande jobb eller aktivt gå vidare till nytt jobb samtidigt som arbetsgivarnas möjligheter att hitta rätt kompetens försvåras.

2.2 Vuxnas vidareutbildning idag – formell och icke-formell utbildning¹⁵

Människor inhämtar ny kunskap på många olika sätt genom livet. Det kan ske genom såväl formell som icke-formell utbildning. Med formell utbildning avses utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet, medan icke-formell utbildning motsvaras av exempelvis kurser och konferenser på arbetsplatsen och olika former av fritidsaktiviteter som exempelvis studiecirkel och kurser i studieförbund och föreningsliv. Ny kunskap och nya färdigheter inhämtas också i stor utsträckning genom informellt lärande i det dagliga arbetet och i olika aktiviteter utanför arbetet.

¹⁵ Beskrivningen i detta avsnitt bygger till stora delar på underlagsrapporten "Utbildningsutbud för livslångt lärande i arbetslivet" som Elin Landell tagit fram till analysgruppen.

Denna uppdelning i formell utbildning, icke-formell utbildning och informellt lärande ligger till grund för svensk och internationell statistik kring vuxnas lärande. Statistiken brukar dock begränsas till formell och informell utbildning eftersom det informella lärandet är svårare att avgränsa och mäta. I en internationell jämförelse och med hänsyn tagen till både formerna av lärande genom utbildning i åldersgrupperna 25-64 år ligger Sverige högst bland EU-länderna om man ser till andelen som deltog i någon form av sådan utbildningsaktivitet. Medan snittet för EU¹⁶ låg på 40 procent år 2011/12 var andelen i Sverige 72 procent.¹⁷ Samtidigt kan vi konstatera att det till mycket stor del rörde sig om deltagande i icke-formell utbildning. Andelen som deltog i någon form av formell utbildning var betydligt lägre i alla länder och stannade i Sverige på 13 procent. Det var något lägre än i Storbritannien som uppvisade den högsta andelen, 15 procent, men strax över Danmark, Nederländerna och Finland med andelar på 11-12 procent. Det generella mönstret i Sverige är att kvinnor deltar mer än män, personer med längre utbildning mer än personer med kortare utbildning och inrikes födda mer än utrikesfödda.

De icke-formella utbildningarna anordnas i stor utsträckning av arbetsgivaren. I allmänhet leder de inte till utbildningsbevis eller certifikat och är i regel betydligt kortare än de formella utbildningsaktiviteterna. För 65 procent av deltagarna i icke-formell utbildning var omfattningen mindre än 50 undervisningstimmar. För deltagarna i formell utbildning hade de allra flesta mer än 200 undervisningstimmar och var femte över 1000 timmar. Uppgifterna avseende de formella utbildningarna ger dock en viss överskattning av redan yrkesaktivas vidareutbildning. Det framgår om man ser till variationen i deltagandet mellan olika åldersgrupper. I Sverige var deltagandet högst (28 procent) för gruppen 25-34 år. Eftersom etableringsåldern är hög i Sverige fångar uppgifterna för denna grupp till stora delar deltagande i grundutbildning och endast i begränsad utsträckning vidareutbildning för redan yrkesaktiva. För alla i åldrarna över 35 år låg andelen deltagare i formell utbildning i genomsnitt runt 10 procent, vilket sannolikt ger en mer rättvisande bild av yrkesaktivas deltagande i formell utbildning.

2.3 Personalutbildning – formell och icke-formell

Ett annat sätt att dela in vuxnas vidareutbildning är att skilja mellan personalutbildning och annan vidareutbildning. Personalutbildning utgör en delmängd av de utbildningsaktiviteter som beskrivits ovan och definieras som utbildning som arbetsgivaren bekostar, helt eller delvis, eller som bedrivs på betald arbetstid. Den utgörs till största delen av icke-formell utbildning men formell utbildning förekommer också. Den formella utbildningen kan bestå av uppdragsutbildning inom komvux eller högskolan eller av att anställda deltar i reguljär

¹⁶ Eftersom det rör sig om Eurostats statistik inkluderas även Norge och Schweiz i "EU"-snittet.

¹⁷ Uppgifterna baseras på EU-undersökningen Adult Education Survey (AES) som genomfördes i Sverige under våren och hösten 2012 avseende deltagande i utbildning under de föregående 12 månaderna. Resultaten, som även omfattar Norge och Schweiz, presenteras i "Vuxnas deltagande i utbildning 2011/12 Temarapport 2014:3", SCB.

Underlagsrapport till analysgruppen Arbetet i framtiden

utbildning på arbetstid. Bland de sysselsatta i åldrarna 25-64 år deltog 70 procent i någon form av personalutbildning.

De skillnader som finns mellan olika sysselsatt grupper när det gäller deltagandet i vidareutbildning generellt återfinns också i deltagandet i personalutbildning.¹⁸ Variationen mellan olika åldersgrupper ser dock annorlunda ut, delvis till följd av att deltagande i formell grundutbildning här knappast kommer in i bilden utan enbart vidareutbildning bland redan yrkesaktiva. Andelen som deltagit i någon form av personalutbildning var istället högst i åldersgruppen 35-49 år (73 procent) jämfört med 68 procent i såväl den yngre (25-34 år) och 52 procent som den äldre (50-64 år) åldersgruppen.

Liksom för vidareutbildning bland vuxna generellt är andelen som deltar i personalutbildning högre för kvinnor (75 procent) än för män (67 procent). Även mönstret med avseende på utbildningsbakgrund är detsamma som för vidareutbildning generellt. Andelen som deltagit i någon form av personalutbildning låg på 49 procent för personer med förgymnasial utbildning. För personer med eftergymnasial utbildning uppgick den till 81 procent och för de med gymnasial utbildning uppgick den till 66 procent. Personer födda i Sverige deltar också i personalutbildning i högre utsträckning än utrikes födda. Medan andelen som deltagit i sådan utbildning uppgick till 73 procent bland födda i Sverige låg den på 58 procent för utrikes födda.

I undersökningen av vuxna deltagande i utbildning ställs också frågor om vilken nytta deltagarna anser att personalutbildningen har haft. Vanligast är att deltagarna anger att utbildningen bidragit till att de kan utföra sitt nuvarande arbete bättre. 60 procent anger detta alternativ. Mindre vanligt är att aktiviteten lett till nya arbetsuppgifter (10 procent), högre lön (4 procent) eller nytt arbete (2 procent).

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att omfattningen av de utbildningsaktiviteter som yrkesaktiva deltar i generellt sett är relativt begränsad. Till mycket stora delar rör det sig om kortare, icke-formella utbildningar. För två tredjedelar av de yrkesverksamma omfattar aktiviteterna mindre än 50 undervisningstimmar per år. Uppgifterna visar också att personer med längre utbildningsbakgrund tar del av utbildning i högre grad än de med kortare utbildning. Slutligen framkommer att de olika aktiviteterna främst leder till att de nuvarande arbetsuppgifterna kan utföras bättre, inte till nya arbetsuppgifter eller annat arbete. Att det i hög grad rör sig om företagsspecifika kunskaper, snarare än kompetenser som är mer generellt användbara på arbetsmarknaden, understryks också av att inslaget av aktiviteter som

¹⁸ Det bör noteras att medan procentalen avseende vidareutbildning generellt avser alla i åldrarna 25-64 år medan uppgifterna nedan avseende personalutbildning endast avser sysselsatt i dessa åldrar.

resultater i utbildningsbevis eller certifikat är litet. Vuxnas deltagande i vidareutbildning tycks alltså främst röra sig om företagsspecifik utbildning som endast i begränsad utsträckning förbättrar den enskildes anställningsbarhet generellt. Arbetsgivare har idag, och ska även fortsättningsvis ha, det fulla ansvaret för att utbilda sin personal så att den klarar befintliga och tillkommande arbetsuppgifter. Detta ansvar omfattar dock inte kompetensuppbyggnad som syftar till att stärka den enskildes ställning på arbetsmarknaden i allmänhet och gör det möjligt att mer genomgripande skifta arbetsuppgifter.

För att kunna möta de krav som både den tekniska utvecklingen och globaliseringen ställer på rörlighet och utveckling i arbetslivet behöver den enskildes förutsättningar att kontinuerligt bygga på med mer generell kompetens förbättras. Som påpekats inledningsvis påverkas omfattningen av vuxnas vidareutbildning av flera faktorer. Utbudet av relevanta utbildningar och andra kompetensutvecklande insatser som motsvarar arbetsmarknadens behov är givetvis en sida av saken. Här ingår även sådant som tillträdesregler, utbildningarnas utformning i tid och rum samt den enskildes möjligheter att tillgodogöra sig tidigare utbildningar och kompetenser förvärvade på annat sätt. Utbildningspolitiska prioriteringar har under senare år inneburit att utbudet av utbildningar anpassade för fort- och vidareutbildning för redan yrkesverksamma har reducerats. Vissa förändringar sker nu för att förstärka möjligheterna till vuxenutbildning på olika nivåer. Ytterligare åtgärder behövs dock, vilket behandlas i en annan av analysgruppens underlagsrapporter¹⁹.

Den andra sidan, som är den som står i fokus för förslagen i den här rapporten, handlar om den enskildes förutsättningar att göra anspråk på det utbud som finns. Det handlar om sådant som att få stöd att se både sina behov och sina möjligheter att bygga på sin kompetens. Det handlar också om att få tillräckliga ekonomiska förutsättningar att under en tid, helt eller delvis, ta ledigt från det nuvarande jobbet för att lära nytt.

1. Tidigare reformförslag

Under en längre tid har diskussioner förts om statens ansvar för att på olika sätt förbättra den enskildes möjligheter att under arbetslivet delta i utbildningar av olika slag för att bygga på sin kompetens. Diskussionen har främst handlat om olika lösningar för att möta inkomstbortfallet för den enskilde under utbildningen. Det har alltså rörts sig om en av de tre beståndsdelar som ingår i vårt förslag till ett breddat system för livslångt lärande.

I början av 2000-talet diskuterades förslag om individuellt kompetenssparande. En statlig utredning presenterade ett förslag om ett generellt system som byggde på ett frivilligt,

¹⁹ ”Utbildningsutbud för livslångt lärande i arbetslivet” av Elin Landell.

individuellt sparande med viss skattesubvention. En riktlinjeproposition utan några lagförslag lämnades till riksdagen våren 2002. Propositionen innehöll ett stort antal öppna frågor där regeringen konstaterade att ett system byggt på individuellt sparande med nödvändighet skulle bli komplext och resurskrävande samtidigt som de sparade beloppen i många fall skulle bli för små för att ge tillräcklig stimulans för individer att delta. Framförallt gjordes bedömningen att det subventionerade sparandet sannolikt inte skulle utnyttjas i någon större omfattning av de med störst behov. I kombination med de förhållandevis små belopp som det individuella sparandet beräknades resultera i bedömdes det tveksamt att de uppsatta målen skulle kunna uppnås med en lösning baserad enbart på individuellt sparande.

Sedan dess har diskussionen främst handlat om olika former av mer eller mindre preciserade försäkringslösningar. TCO presenterade 2008 en rapport där fyra olika tänkbara modeller diskuterades. I privatförsäkringsmodellen sparar den enskilde själv till framtida kompetensutveckling, liksom i förslaget till individuellt kompetenssparande. Det betraktades inte som ett realistiskt alternativ. Kollektivförsäkringsmodellen innebär en utveckling av de nuvarande omställnings- och trygghetsavtalen. Det ansågs kräva betydande subventioner och skulle inte omfatta alla eftersom kollektivavtal inte finns på alla arbetsplatser. Arbetsmarknadsförsäkringsmodellen skulle liksom arbetslöshetsförsäkringen vara en individuell och frivillig försäkring med privaträttslig struktur men kraftigt statsunderstödd. TCO ansåg dock att en obligatorisk lösning var att föredra och föreslog därför en lösning enligt socialförsäkringsmodellen.

Försäkringen skulle vara obligatorisk och finansieras med arbetsgivaravgifter och egenavgift från den försäkrade. Arbetsgivare skulle också stimuleras till att betala lön eller delar av lön under studietiden genom en rabatt på företagets skattekonto. Systemet skulle vara försäkringsmässigt och utgå från individens behov. Den rymde ett tydligt arbetsvillkor genom att rätten till ersättning från försäkringen skulle baseras på ett poängsystem där varje arbetsår genererade en poäng. Rätten till kompetensutveckling skulle gälla en gång under arbetslivet. Finansiering och regelverk skulle bestämmas av staten men förvaltningen av systemet skulle ledas gemensamt av parterna och staten i en gemensam fond. Hänsyn skulle tas till befintliga trygghets- och omställningsavtal och bidra till att stärka dem. Systemet skulle även samordnas med det befintliga studiefinansieringssystemet och eventuellt kunna användas tillsammans med detta.

Ett par år senare, 2010, genomfördes en utredning åt den Socialdemokratiska riksdagsgruppen som landade i ett förslag som påminner om den modell TCO förespråkade. Till en del tänkte man sig en allmän och obligatorisk försäkring som skulle komma alla i arbetslivet till del. Den skulle finansieras med en allmän kompetensförsäkringsavgift som

skulle tas ut som en del av socialavgifterna. Liksom i TCOs förslag skulle rätten att få ekonomiskt stöd baseras på ett poängsystem men de poäng som tjänas in under ett år skulle baseras på årsinkomsten upp till en viss nivå. Tanken var dock att poängen skulle kunna viktas upp för att särskilt stimulera till kompetensutveckling för dem med kort utbildning. Poängsystemet skulle också kunna användas för att stimulera utnyttjandet i en period med vikande efterfrågan i en viss bransch eller för grupper där risken för arbetslöshet är särskilt hög

Därtill rymde förslaget ytterligare två delar. En avtalsbaserad del där arbetsmarknadens parter skulle komma överens om att göra avsättningar till en kompetensförsäkring och en individuell del baserad på frivilligt, enskilt sparande. Genom att avgiften för den avtalade kompetensförsäkringen skulle göras avdragsgill för företagen skulle parterna få ett incitament att skapa egna kompetensförsäkringar. Det hela skulle vara konstruerat så att den samlade avsättningen till försäkringen (som andel av lönesumman) skulle vara densamma oavsett om kollektivavtal slutits eller inte. Kostnaden för arbetsgivaren skulle alltså bli densamma men med ett avtal skulle parterna få större inflytande över användningen av försäkringen.

Under senare tid har samtal förts mellan parterna på olika delar av arbetsmarknaden där man bl.a. diskuterat olika gemensamma lösningar inom det här området. Det har handlat om förebyggande åtgärder för att förhindra inlåsning och uppsägningar till följd av brister i kompetensprofilen. Tanken har varit att utifrån vissa kriterier förbättra den enskildes möjligheter till kompetensutveckling för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden, antingen hos den nuvarande eller en framtida arbetsgivare. Diskussionerna har inte bara handlat om olika lösningar för att möta den enskildes inkomstbortfall under utbildningen utan också om andra åtgärder som möjligheter till individuell rådgivning. I förhandlingarna har också vissa gemensamma krav ställts på stödjande insatser från statens sida. Hittills har dock inga överenskommelser nåtts inom detta område.

2. Kompetensutveckling i arbetslivet – internationella exempel

I detta avsnitt redogörs kortfattat för några initiativ som tagits i andra länder för att ge yrkesaktiva bättre förutsättningar till kompetensutveckling. Redogörelsen gör inte anspråk på fullständighet vare sig i urvalet eller i beskrivningen av systemen i respektive land. Tonvikten ligger på olika lösningar när det gäller finansieringen av inkomstbortfallet under studierna.

Frankrike

Parterna på den franska arbetsmarknaden träffade 2013 en överenskommelse om framtida kompetensutveckling i arbetslivet. Avtalet har sedan kodifierats genom en ny lag om

Underlagsrapport till analysgruppen Arbetet i framtiden

kompetensutveckling som tillämpas från 2015. Det nya systemet har ersatt en äldre lagstiftning från 2003 om individers rätt till personalutbildning som sällan utnyttjades.

Det nya systemet ger varje individ ett individuellt kompetenskonto som aktiveras vid anställning. På kontot sätts ett visst antal timmar in för varje arbetat heltidsår. Den maximala kvalifikationstiden är 9 år och under den tiden kan man som mest komma upp till 150 timmar på konto. Individen bestämmer själv när timmarna ska användas för kompetensutveckling och rätten att använda hopsparade timmar följer med till en ny anställning eller vid arbetslöshet. Antalet timmar kan också kompletteras av arbetsgivaren eller av den enskilde.

I samband med reformen sänktes arbetsgivaravgifterna för vidareutbildning som funnits i Frankrike sedan länge. Nedsättningen är oberoende av insättningen av timmar på anställdas kompetenskonton.

De sparade timmarna kan användas till kvalificerade utbildningsprogram som bidrar till att möta förväntade behov på arbetsmarknaden och som stödjer individens yrkesmässiga utveckling. De ska vara nationellt erkända av en eller flera branschorganisationer. I reformen ingår också en rätt till rådgivning och yrkesutvecklingskonsultation.

Med reformen infördes också en ordning där alla anställda får rätt till en form av utvecklingssamtal med arbetsgivaren. Vart sjätte år ska arbetsgivaren dokumentera vilka personalutvecklingsinsatser som gjorts. Om sådana insatser uteblivit blir arbetsgivaren skyldig att fylla på den enskildes kompetenskonto med 100 timmar. Regler om partssamråd infördes också för att följa tillämpningen av systemet.

Storbritannien

I Storbritannien har olika system prövats för att stimulera kompetensutveckling i arbetslivet. Det har bl.a. handlat om olika former av skatterabatter för utbildningskostnader och om räntefria karriärutvecklingslån. Från 1999 och framåt har kompetensutvecklingskonton (Individual Learning Accounts) använts, olika länge i olika delar av landet. Med en låg individuell inträdesavgift öppnades ett konto. I Wales var den så låg som 25 pund. Därefter satsade staten 150 pund. Individen fick sedan rätt till rabatter för utbildningskostnaderna som vida översteg insatsen. Avsikten var att stimulera till långsiktigt sparande för, men så blev inte fallet. När det även visade sig svårt att kontrollera om stödet verkligen gynnade vidareutbildning, och inte utbildning i allmänhet avskaffades stödet i England. I andra delar av landet behölls det men reviderades såsmåningom till att främst ge stöd till yrkesutbildning för utsatta grupper på arbetsmarknaden.

2005 togs en annan typ av initiativ. Fackföreningarna inom TUC fick stöd för att bygga fackliga strukturer som skulle stimulera enskilda medlemmar till vidareutbildning. Vidare fick nätverk av arbetsgivare stöd för att utveckla anpassade branschprogram för vidareutbildning och stimulera till personalutbildning. Samtidigt infördes ett rådgivningsprogram (Information, advice and guidance) som vände sig både till unga och redan yrkesverksamma. Avsikten var att åstadkomma individuell rådgivning och information, via nätet och per telefon, som skulle öka intresset för arbeten som efterfrågas på arbetsmarknaden.

Kanada

I Kanada finns en möjlighet för anställda och egenföretagare att låna pengar från det egna statssubventionerade pensionssparandet. Tidigare uttag kan göras för två ändamål: boende och kompetensutveckling. Modellen för utbildningsfinansiering kallas Lifelong Learning Plan. En enskild kan ta ut 10 000 kanadensiska dollar per år för heltidsstudier och maximalt 20 000 kanadensiska dollar. Studierna ska vara på heltid vid en erkänd utbildningsinstitution. De ska också innebära kompetensutveckling.

Idén med uttag ur eget pensionssparande påminner om en del av argumenten som framfördes för individuella kompetenskonton i Sverige på 00-talet. Poängen var att om staten kan stödja individuellt pensionssparande, som till och med kan utnyttjas för en tidigare pensionsavgång, så vore det klokare att använda en liknande subvention för att stimulera kompetensutveckling som ger människors möjligheter att bli kvar i arbetslivet längre.

Pengarna som tagits ut från pensionsmedlen ska återbetalas inom maximalt 10 år. Men systemet har inneburit vissa problemmed oklarheter i beskattningen kopplat till att delar av avsättningarna till pensionskontot ger rätt till avdrag. För att förhindra skatteplanering ska pengar som tagits ut för utbildningsfinansiering beskattas om återbetalningarna inte påbörjas inom en viss tid. Men oklarheter om skattereglerna och att enskilda oväntat fått betala skatt på uttagen har lett till kritik.

Finland

Liksom i övriga nordiska länder finns i Finland sedan länge ett utvecklat system för vuxenutbildning. Möjligheten att som yrkesverksam fylla på med ytterligare kunskaper gäller på alla nivåer i utbildningssystemet. Utformningen av program för vidareutbildning för olika yrken och branscher sker i nära samarbete med intressenterna på arbetsmarknaden.

Runt sekelskiftet tog arbetsmarknadens parter initiativ till en reform för att förbättra möjligheterna för finansiering av den enskildes livslånga lärande. Trepartsöverläggningar

Underlagsrapport till analysgruppen Arbetet i framtiden

inleddes med regeringen. De resulterade i lagen om vuxenutbildningsstöd (1276/2000) och om Utbildningsfonden (1306/2002). Fonden finansieras dels av Arbetslöshetsfonden, som byggs upp genom arbetsgivaravgifter och löntagarnas försäkringsavgifter, dels direkt från staten. Den leds och drivs av arbetsmarknadens parter gemensamt. Uppgiften är att bevilja vuxenutbildningsstöd och stipendier till enskilda som tagit yrkesexamen. Syftet med stipendierna är att stärka utvecklandet av yrkeslivets examenssystem.

Vuxenutbildningsstödet motsvarar sedan 1 augusti 2010 arbetslöshetsersättningen medan yrkesexamensstipendierna är ett skattefritt engångsbelopp²⁰. Under 2014 fick drygt 17 500 personer vuxenutbildningsstöd och drygt 23 000 personer fick stipendium.

Stöden kan ges till både anställda och egenföretagare. För att kvalificera sig ska man ha arbetat minst åtta år varav minst ett år hos den nuvarande arbetsgivaren. Utbildningen ska omfatta minst två månader och vara den huvudsakliga sysselsättningen. Hur lång period med vuxenutbildningsstöd som medges, är beroende på den enskildes utbildnings- och arbetslivsbakgrund. Maximalt kan 19 månaders ersättning ges ut. Stödet kan inte kombineras med andra bidrag eller pågående ersättningar, men det kan kompletteras med statsgaranterade lån. Endast utbildningar som ger ytterligare yrkeskvalificering accepteras. Allmänbildande utbildningar eller utbildning som den enskilde bara har allmänt intresse av omfattas inte.

Utbildningsinstitutionerna svarar för information, rådgivning och vägledning om både utbildningsval och arbetsmarknadsutsikterna utifrån förväntade framtida behov. Arbetsförmedlingen ansvarar för vägledning avseende utvecklingen i olika branscher och yrken. Ett nytt sammanhållet nätbaserat rådgivningssystem introducerades år 2013.

Kompetensutvecklingsstödet i Finland är för närvarande under intensiv debatt då regeringens föreslagna sparåtgärder innebär att huvuddelen av statens åtagande i systemet skulle dras tillbaka. Idag får en heltidsstuderande med exempelvis 3 000 euro i månadsinkomst 1 680 euro från Utbildningsfonden varje månad. Det föreslås sänkas till 975 euro.

3. En samlad struktur för livslångt lärande för personer i arbete

De reformer som föreslås här riktar sig till alla personer över 30 år som **har** arbete, oavsett om man arbetar under trygga eller mer osäkra anställningsformer eller som egen företagare. De syftar till att *förebygga arbetslöshet och ohälsa* genom att stärka den enskildes möjligheter att under arbetslivet kontinuerligt bygga på sin kompetens så att den motsvarar de krav som den tekniska utvecklingen och andra förändringar medför. Därigenom *motverkas* också *polariseringen*

²⁰ Om det är den enskildes första yrkesexamen är beloppet 450 euro, annars 390 euro.

på arbetsmarknaden och i samhället i stort. Syftet är också att *höja arbetskraftens kompetensnivå* generellt för att säkerställa de behov av ny kunskap som näringslivet och de offentliga verksamheterna behöver. Genom att ge fler möjlighet att tillägna sig nya kunskaper och ny teknik *stimuleras också produktivitetens utvecklingen och utvecklingen av nya produkter och tjänster*. Med bättre möjligheter till kompetensutveckling under arbetslivet förbättras även förutsättningarna att *arbeta högre upp i åldrarna* vilket kommer behövas om vi ska klara välfärdens finansiering när medellivslängden stiger.

För att nå dit behöver dagens system för livslångt lärande kompletteras och breddas. Till det system av utbildningar och andra kompetensutvecklande aktiviteter som finns idag behöver tre centrala moment adderas:

- **Allmän information och upplysning** – verka för att återkommande kompetensutveckling generellt betraktas som ett naturligt inslag i arbetslivet
- **Individuell vägledning** - ett erbjudande för alla över 30 år att få vägledning och information som ger stöd att se sina kompetenser, behov av påfyllnad och möjliga utvecklingsvägar
- **Kompetensförsäkring** – skapa ekonomiska förutsättningar för den enskilde att mitt i arbetslivet delta i kompetensutvecklingsaktiviteter

Därtill behöver en **sammanhållen struktur** skapas för det livslånga lärandet, med tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan staten och arbetsmarknadens parter och mellan olika aktörer inom den offentliga sektorn. Inom ramen för denna struktur behöver en verksamhet etableras med särskilt, övergripande ansvar för det livslånga lärandets olika delar. I detta ligger framförallt att följa och uppmärksamma behoven av kompetensutveckling bland de sysselsatta och att i samverkan med andra aktörer se till att utbildningsutbudet och andra insatser motsvarar det livslånga lärandets behov.

I det följande utvecklas tankarna bakom de olika delarna i reformförslaget lite närmare. Det rör sig dock om relativt omfattande reformer. För att de ska kunna genomföras behöver regeringen tillsätta en utredning med uppdrag att precisera hur stödet till det livslånga lärandet i arbetslivet ska organiseras, hur en kompetensförsäkring kan utformas och vilka förändringar och anpassningar som krävs i utbildningsväsendets olika delar och nivåer. För att reformen ska landa väl bör arbetsmarknadens parter vara väl representerade i utredningen. Under utredningen bör stat, arbetsgivare och fackliga organisationer föra samtal om rollfördelning och finansiering. För att ett system för livslångt lärande ska få önskvärda effekter bör arbetsmarknadens parter uppmanas att överenskomma om krav som ska kunna

Underlagsrapport till analysgruppen Arbetet i framtiden

ställas på den enskilde att delta i kompetensutvecklingsaktiviteter och, i så fall, i vilka situationer det ska kunna ske.

Avgränsningar

Det nya systemet är inte inriktat på att skapa nya utbildningsinstitutioner. Tvärtom är det viktigt att det utformas så att det understöds av befintliga utbildningssystem och underlättar för yrkesverksamma att ta del av de utbildningar som erbjuds. Det är också viktigt att systemet bidrar till utvecklingen av befintliga utbildningsverksamheter så att de bättre motsvarar det livslånga lärandets behov.

Det ska också betonas att de reformer som föreslås här riktar sig till alla som har ett arbete. Det riktar sig inte till unga före inträdet i arbetslivet och inte heller till arbetslösa. Det ska inte heller ersätta omställningsinsatser till personer som sagts upp eller företagsspecifik personalutbildning. Här finns idag system som visserligen kan vara i behov av utveckling men som fortsatt bör svara för dessa grupper. Det är därför viktigt att det nya systemet utformas så att det inte motverkar andra, närliggande system och insatser.

Före inträdet i arbetslivet

Ett system för livslångt lärande ska inte användas för att bidra till den utbildning som inträdet på arbetsmarknaden kräver. Uppgiften att se till att unga människor får den utbildning som behövs för att de ska kunna göra entré på arbetsmarknaden ligger idag och bör fortsatt ligga på det reguljära utbildningssystemet. Även om många unga människor idag inte har fullständiga gymnasiebetyg, och därför riskerar att aldrig komma in på arbetsmarknaden, så är det inte en uppgift för det nya system som här föreslås att hantera detta. De åtgärder regeringen nu vidtar för att möta dessa behov är nödvändiga och ytterligare insatser kommer säkerligen behövas. Behoven inom komvux och yrkesvux liksom i den högre utbildningen förutses öka för att möta utbildningsbehoven före inträdet på arbetsmarknaden. De måste mötas med andra insatser än de som föreslås här och får inte tonas ned med hänvisning till satsningar på livslångt lärande för redan yrkesaktiva.

För att säkerställa detta bör det finnas en åldersgräns för när den enskilde ska kunna få tillträde till systemet för livslångt lärande. I tidigare diskussioner om detta har gränser mellan 30 och 35 år förordats. Krav kan också behöva ställas på att en ska ha varit yrkesverksam en viss tid innan tillträde kan ges till systemet för livslångt lärande. Det viktiga är att undvika att incitament skapas för den enskilde att avstå från sin ungdomsutbildning för att senare, utan att först ha arbetat ett antal år, få ekonomiskt gynnsammare villkor.

Underlagsrapport till analysgruppen Arbetet i framtiden

Det system för livslångt lärande som föreslås här ska inte heller överta ansvaret för de insatser som krävs för att komplettera och validera de nyanländas utbildning och kompetenser så att de snabbt kan komma i jobb. Idag har Arbetsförmedlingen huvudansvaret för nyanländas etablering på arbetsmarknaden samtidigt som det reguljära utbildningssystemet också har en viktig roll, i synnerhet för dem med mycket kort utbildning med sig. Dessa uppgifter ingår inte i det fält som våra förslag tar sikte på.

Varsel och arbetslöshet

Det nya systemet för livslångt lärande har ett förebyggande syfte och ska därför inte svara för de insatser som krävs när en person, som varit yrkesverksam en tid, blir arbetslös. I den situationen finns idag tre huvudsakliga stödsystem, som fortsatt bör träda in när varsel eller arbetslöshet väl är ett faktum.

Först av allt arbetslöshetsförsäkringen. Den har under lång tid urgröpts och spelar idag en betydligt mindre roll för att bidra till den enskildes trygghet under omställning från ett jobb till ett annat än tidigare. Även om fler fackligt initierade inkomstförsäkringar tillkommit, så måste staten fortsatt ha det övergripande ansvaret för att arbetslöshet inte leder till omedelbar fattigdom. Den arbetslöse måste ha en ekonomisk trygghet som ger goda förutsättningar att rusta sig för och söka nytt arbete.

För det andra har Arbetsförmedlingen det grundläggande uppdraget att bidra till matchning för ett nytt jobb. Även här behöver verktygen utvecklas och förstärkas. En arbetslös person som behöver en kortare kompletterande utbildning för att kunna komma tillbaka i arbete, bör kunna få möjlighet till det genom Arbetsförmedlingen med fortsatt tillgång till A-kassa under utbildningstiden.

För det tredje ger trygghets- eller omställningsavtalen, som parterna på arbetsmarknaden förhandlat fram, extra ekonomisk ersättning och praktiskt inriktade insatser till stöd för den som blir uppsagd att ställa om till ny verksamhet och hitta nytt jobb. Detta stödsystem har utvecklats successivt och kommit att spela en allt större roll för att underlätta omställningen när företag och andra genomför rationaliseringar och strukturella förändringar av verksamheten. Det omfattar numera alla anställda med kollektivavtal.

Ett system för livslångt lärande ska inte ersätta de olika stödformer som finns för arbetslösa. Däremot bör man resonera med parterna om lösningar som bygger vidare på eller bara inspireras av omställningsorganisationernas verksamhet.

Företagspecifik personalutbildning

Sådan fortbildning av personalen som krävs för att de anställda ska klara befintliga och tillkommande arbetsuppgifter ansvarar arbetsgivaren för idag och så bör det vara även i fortsättningen. Det gäller även satsningar på att bygga ny kunskap i den befintliga personalstyrkan i syfte att kunna utveckla verksamheten. Däremot omfattar arbetsgivarens ansvar inte lika självklart generell kompetensuppbyggnad som stärker den enskildes ställning på arbetsmarknaden eller möjliggör mer genomgripande förändringar arbetsuppgifterna. Även om en generell kompetensutvecklingsinsats också kan bidra till att höja den enskildes produktivitet på den aktuella arbetsplatsen och förbättra möjligheterna att utveckla verksamheten är risken större att den anställde söker sig vidare till annan verksamhet. Eftersom arbetsgivaren som svarat för insatsen då inte får skörda frukterna av investeringen minskar intresset av att svara för den typen satsningar. Därför finns ett behov av insatser på mer övergripande nivå, genom statliga insatser och kollektivavtalade lösningar, för att möta behovet av generell fort- och vidareutbildning.

Någon entydig gräns mellan vad som är att betrakta som företagsspecifik personalutbildning och mer generell vidareutbildning går knappast att dra. Men det är viktigt att de nya momenten i ett mer heltäckande system för livslångt lärande utformas så att det inte minskar arbetsgivarnas drivkrafter att svara för företagsspecifik utbildning. Framförallt gäller detta utformningen av kompetensförsäkringen och de kriterier som ska avgöra rätten till ersättning från försäkringen.

5.1 Upplysning och information

Även om vissa förändringar i attityderna kan skönjas, i synnerhet bland de yngre, präglas arbetslivet fortfarande i hög grad av en bild där man som ung väljer ett yrke och ser till att skaffa sig den utbildning som yrket kräver innan man går ut i arbetslivet. En mer realistisk bild av yrkeslivet redan idag och än mer i framtiden är att det är något som inleds med ett visst mått av utbildning i bagaget och som sedan både kan och behöver byggas på utifrån de erfarenheter som görs och den utveckling man möter i arbetslivet. För att underlätta för enskilda, som känner att de yrkeskunskaper man har inte tas tillvara eller inte räcker till, att verkligen nyttja de möjligheter till förebyggande kompetensutvecklingsinsatser som förslagen här skulle leda till kommer viss upplysnings- och informationsverksamhet behövas.

Till en del handlar det om att påverka attityder och förväntningar kring fortlöpande utbildning och kompetensutveckling som ett naturligt inslag i yrkeslivet. Därtill kommer det vara viktigt att informera brett om hur de allmänna förutsättningarna ser ut för det livslånga lärandet. Hur möjligheterna till individuell vägledning ser ut och vilken ersättning man kan räkna med för delar av inkomstbortfallet som uppkommer när man deltar i olika kompetensutvecklingsaktiviteter är viktigt att informera brett om. Mer riktad information kommer också behövas för att göra det möjligt för den enskilde att skapa sig en realistisk bild

av vad utvecklingen framåt kan kräva och vilka möjligheter som finns i just det fält där en befinner sig. Beskrivningar av den förväntade utvecklingen inom olika delar av arbetsmarknaden, inom vilka områden större förändringar är att vänta och vilka konkreta utbildningar och andra kompetensstärkande aktiviteter som finns att tillgå kommer därför också behöva göras allmänt tillgängliga och kända för berörda delar av arbetsmarknaden.

Den här typen av upplysnings- och informationsverksamhet kan delvis bygga på analyser som redan utförs av olika aktörer inom såväl arbetsmarknads- som utbildningspolitiken. Informationen behöver dock anpassas och förmedlas till nya målgrupper. Kompletterande omvärldsanalyser med fokus på hur förändrade kompetenskrav påverkar de redan yrkesverksamma kan också komma att behövas. Som nämndes inledningsvis behöver frågan om hur de nya delarna i ett breddat system för livslångt lärande bäst organiseras utredas närmare. Men någon form av central funktion kommer behövas med ett övergripande ansvar för det livslånga lärandets olika delar. I det ansvaret ligger bl.a. att följa och uppmärksamma behoven av kompetensutveckling bland de sysselsatta för att i samverkan med andra aktörer kunna verka för att utbildningsutbudet och andra insatser motsvarar det livslånga lärandets behov. Det rör sig alltså om den form av omvärldsanalys som beskrivits här. I funktionen bör också ingå att svara för eller bidra till upplysnings- och informationsverksamheten.

5.2 Vägledning

Större delen av den svenska arbetsmarknaden omfattas idag av olika omställningsavtal. De har utvecklats successivt under en period på mer än 40 år. De syftar huvudsakligen till att stödja personer, som blivit varslade eller uppsagda, i omställningen till nytt jobb så att den kan gå så snabbt och smidigt som möjligt. Verksamheten bedrivs i särskilda omställningsorganisationer knutna till respektive avtal. Studier visar att 75-80 procent av dem som erbjuds stöd finner en lösning inom avtalstiden.²¹ Erfarenheterna från dessa verksamheter visar också att det personliga mötet, med professionella vägledare, är av central betydelse för människors möjligheter att ta de steg som krävs för att gå vidare i arbetslivet. I det här sammanhanget handlar det om att kartlägga den enskildes kompetens, erfarenheter och framtidsplaner och att bistå med arbetsmarknadsorientering för att finna möjliga vägar framåt. Den delen av stödet är genomgående individuellt utformat utifrån den enskildes behov.²²

Erfarenheterna från de nuvarande omställningsavtalen är giltiga också när det handlar om att ge människor som har ett arbete det stöd som behövs för att fortsatt kunna bidra och utveckla verksamheten – eller söka sig nya uppgifter. Det visar bl.a. de verksamheter som

²¹ Se exempelvis Lars Walter (red): "Mellan jobb. Omställningsavtal och stöd till uppsagda i Sverige", SNS 2015. Med lösning menas inte enbart en ny fast anställning utan även visstidsanställningar, längre studier och egen näringsverksamhet.

²² Att samtalen ska vara anpassade efter den enskildes behov utesluter inte att de i vissa fall bäst genomförs i grupp. Se Walter (2015).

Underlagsrapport till analysgruppen Arbetet i framtiden

bedrivs i förebyggande syfte inom ramen för några av avtalen. I de förhandlingar om utvecklade omställningsavtal som förts mellan parterna inom olika delar av arbetsmarknaden de senaste åren med inriktning på förebyggande insatser har individuell vägledning och rådgivning också varit ett centralt inslag. Även här handlar det om att ge den enskilde bättre förutsättningar att se sina olika kompetenser, både de som nyttjas i det nuvarande arbetet och de som inte gör det. Det handlar också om att få hjälp att se hur de befintliga kompetenserna kan kompletteras för att bättre kunna bidra och utvecklas på den nuvarande arbetsplatsen eller få bättre möjligheter att gå vidare till nytt jobb.

I de reformer som föreslås här för att bredda systemet för livslångt lärande är därför erbjudande om individuell vägledning och rådgivning från en neutral person som arbetar professionellt och fristående från arbetsgivaren en central beståndsdel. Hur omfattande erbjudandet ska vara och i vilken takt det ska byggas upp är en fråga som bör avgöras i överläggningar med arbetsmarknadens parter inom ramen för den utredning som här föreslås att regeringen ska tillsätta.

En lösning kan vara att, inledningsvis, avgränsa erbjudandet till individer eller grupper där parterna utifrån verksamhetens förväntade utveckling ser att det i ett lite längre perspektiv finns en förhöjd risk för varsel. Med den typen av lösning är det nödvändigt att lägga fast att syftet med insatsen inte är att få den enskilde att lämna verksamheten utan att ge möjlighet att i tid bygga på eller rikta om sin kompetens för att hitta vägar som leder vidare hos den nuvarande arbetsgivaren eller, om den enskilde så väljer, hos en annan arbetsgivare.

En annan lösning är att alla över 30 år som **har** ett arbete ska erbjudas vägledning efter en viss tid i arbete. Verksamheten kan då byggas ut successivt. På sikt bör alla över 30 år som har ett arbete med viss regelbundenhet erbjudas samtal. Syftet är att bistå den enskilde att se sina kompetenser och möjliga utvecklingsvägar och fånga upp eventuella behov av ytterligare insatser. Många gånger kommer samtalet inte föranleda ytterligare insatser. Men ibland kommer det visa på behov av vidare samtal och aktiviteter, som får prövas i varje enskilt fall utifrån de riktlinjer som gäller för verksamheten. En försöksverksamhet av det här slaget har genomförts av Trygghetsrådet TRS med stöd från Vinnova med positiva resultat i den meningen att samtalen bidrog till att deltagarna i större utsträckning började fundera på sin nuvarande situation och eventuella förändringar. Bland deltagarna var det också en högre andel än bland övriga anställda som tagit konkreta steg för att förändra sin situation.²³ Man kan givetvis också tänka sig kombinationer av dessa båda alternativ.

²³ Projektet omfattade två industriföretag och fyra folkhögskolor med sammanlagt 374 anställda varav 94 personer deltog i livs- och karriärplaneringssamtal. Se Gunnar Aronsson och Fredrik Movitz "Tryggare omställning för ökad rörlighet", slutrapport till Trygghetsrådet TRS, 2009

Förutom att vara lyhörd och kunna bistå den enskilde i att identifiera sina behov och kompetenser behöver vägledaren, med stöd i den nya verksamheten, ha god kunskap om relevanta kompetensutvecklingsinsatser och även kapacitet att beställa utbildning som svarar mot de enskildas behov. Lika viktigt är att ha god kunskap om vilka kompetenser som efterfrågas på arbetsmarknaden.

I vilken form de vägledande insatserna bäst organiseras behöver utredas närmare... Erfarenheterna från omställningsorganisationerna visar.. viktigt med god kännedom om den sektor som den enskilde befinner sig i – samtidigt viktigt att verksamheten inte organiseras på ett sådant sätt att den begränsar möjligheterna för den enskilde att röra sig mellan sektorerna. Den centrala funktion, med ett övergripande ansvar för det livslånga lärandets olika delar, som beskrivits tidigare kan här fylla en viktig funktion. En gemensam omvärldsbevakningsfunktion med särskild analyskapacitet om framtidens kompetensbehov kan bidra med kunskap till de mer sektorsinriktade verksamheternas vägledande funktioner och samtidigt motverka stuprör och underlätta matchning mellan sektorerna.

Vägledningen ska vara en rättighet för den enskilde. Om det även ska finnas situationer då krav ska kunna ställas på den enskilde att delta i vägledning och kompetensutvecklande aktiviteter ska det inte regleras i lag utan överlåtas till parterna att avtala om. Med ett väl utformat system för livslångt lärande förbättras förutsättningarna för den enskilde att finna trygghet i arbetslivet genom sin kompetens snarare än i anställningstiden. Det bör dock överlåtas till parterna att avtala om den anställdes trygghet när kompetensutvecklande aktiviteter genomförs i syfte att leda bort från nuvarande anställning.

5.3 Kompetensförsäkring

De möjligheter till studiemedel som finns idag upplevs av de flesta mitt i arbetslivet som otillräckliga för att finansiera vidareutbildning i vuxen ålder. En urvalsundersökning från TCO visar att hälften av alla tjänstemän saknar möjligheter till kompetensutveckling eller vidareutbildning som skulle stärka deras möjligheter att söka sig vidare till andra jobb eller arbetsgivare. Hälften av de tillfrågade uppger också att de skulle ha svårt att klara sig ekonomiskt om de skulle vidareutbilda sig under ett år. Med en ersättning motsvarande arbetslöshetsförsäkringens anger drygt 80 procent att de skulle välja att vidareutbilda sig inom de närmaste åren.²⁴ Uppgifter om andelen personer som studerar med studielån mitt i livet visar också att dagens studiemedelssystem i allmänhet inte ses som ett alternativ i detta skede. Inom högskolan rör det sig vid 40 års ålder om ca 35 procent. Andelen sjunker successivt ned

²⁴ Se TCO Granskar nr3/2010 ”Växande behov av vidareutbildning”.

Underlagsrapport till analysgruppen Arbetet i framtiden

till 20 procent vid 45 års ålder och 13-14 procent vid 50 års ålder varav ca 8 procent endast har studiebidrag.²⁵

Det nuvarande studiemedelssystemet behöver därför kompletteras med någon form av ersättning för det inkomstbortfall som uppstår när en väljer att studera mitt i livet för att stärka sina möjligheter till fortsatt arbete. En kollektivavtalad modell har flera fördelar. En nackdel är dock att den inte omfattar hela arbetsmarknaden utan bara anställda på arbetsplatser med kollektivavtal och här i allmänhet bara de fast anställda. Därför bör regeringen ta initiativ för att etablera en allmän och obligatorisk kompetensförsäkring. Den närmare utformningen av försäkringen och på vilket sätt den kan samordnas med de lösningar som parterna diskuterar behöver utredas i nära samverkan med arbetsmarknadens parter. Ett alternativ kan vara att finna en lösning som tar sin utgångspunkt i kollektivavtalade modeller som kompletteras med regelverk för de delar av arbetsmarknaden som inte omfattas av kollektivavtal. Ett annat alternativ är att ge parterna möjlighet att genom avtal överta en del av finansieringen och ansvaret för förvaltningen av försäkringen eller bidra med ytterligare delfinansiering. Oavsett vilken ingång man väljer bör målet vara att skapa en lösning som ger alla yrkesverksamma möjligheter till ersättning för delar av inkomstbortfallet vid studier eller andra kompetensutvecklande aktiviteter.

Försäkringen bör finansieras genom det löne- och reformutrymme som produktivitetens utvecklingen generellt sett skapar över tid. Det bör huvudsakligen ske genom någon form av lönebaserade avgifter. Till en mindre del kan det finnas skäl att finansiera försäkringen med någon form av egenavgift för den enskilde. En sådan avgift kan ha ett viktigt pedagogiskt värde genom att den tydliggör att det finns en kompetensförsäkring som den enskilde kan nyttja någon gång.

Hur den enskilde ska kvalificera sig för ersättning är också något som behöver preciseras i en utredning. I befintliga omställningsavtal är det utlösande kriteriet i regel att den enskilde blivit varslad eller är på väg att sägas upp. Någon sådan tydlig, utlösande händelse finns inte för det system som diskuteras här. Därför behöver regler för hur en enskild kvalificerar sig för ersättning utformas. Det kan tyckas ligga nära till hands att den vägledande funktionen i den nya strukturen skulle kunna svara för en sådan bedömning. Men en sådan sammankoppling av funktionerna riskerar att undergräva vägledningens syfte. Huvudsyftet är att vara ett stöd för den enskilde i en process som handlar om att se sina möjligheter och begränsningar på arbetsmarknaden och vid behov mobilisera denne till att vidta de mått och steg som behövs för att förändra sin situation i arbetslivet. Om vägledningen samtidigt syftar till att göra bedömningar som ska ligga till grund för en bedömning av den enskildes

²⁵ Uppgifterna baseras på statistik från SCB.

rättigheter blir det svårt att skapa den förtroendefulla relation som en sådan insats kräver. Därför är det viktigt hålla isär de vägledande funktionerna och uppgifter kopplade till beslut om rätten till ersättning.

Ett poängsystem av det slag som diskuterats tidigare (se avsnitt 3) är en lösning som bör diskuteras. En fördel med en sådan lösning är att det kan göras tydligt och förutsebart för den enskilde. Den innebär också att det är den enskilde som, när poäng väl intjänats i tillräcklig omfattning, självständigt kan besluta om när rätten till ersättning ska utnyttjas. En nackdel är dock att det innebär att prioritering av vilka som ett visst år ska få möjlighet att nyttja försäkringen i princip bara baseras på antal år i arbetslivet, även viss viktning av andra faktorer kan tänkas ingå i systemet. En alternativ lösning kan vara att försöka finna ett system där prioritering sker utifrån en bedömning av risken för arbetslöshet (eller ohälsa) inom en viss tid. En sådan lösning skulle innebära att den som är i störst behov av förebyggande åtgärder prioriteras högst, vilket är tilltalande. Hur och av vem en sådan bedömning ska göras är däremot inte självklart.

Vilka utbildningar som ska kunna ge rätt till stöd bör definieras brett. Fritids- eller hobbyorienterade utbildningar ska dock inte ge rätt till stöd. Däremot bör man undersöka möjligheterna att utöver kortare utbildningar som kvalificerar för studiemedel även innefatta arbetsplatsförlagd utbildning och utbildningar som initierats av den nya verksamheten, även om de inte omfattas av studiemedelssystemet. En avgränsning behöver dock göras mot företagsspecifik personalutbildning. Ett krav bör därför vara att utbildningen resulterar i en kvalifikation för att säkerställa att det rör sig om kunskaper och färdigheter som är överförbara mellan arbetsplatser.

I den närmare utformningen av kompetensförsäkringen bör även möjligheterna att genomföra vissa förändringar i studiemedelssystemet kopplat till utnyttjande av kompetensförsäkringen diskuteras. Syftet med den nya strukturen ska vara att stödja och underlätta för enskilda som har ett arbete att bygga på med kompetens som stärker de fortsatta möjligheterna att bidra brett i arbetslivet. I de fall det utmynnar i att den enskilde bestämmer sig för att lämna arbetslivet för en tid och genomgå en längre utbildning bör det i huvudsak ske inom ramen för reguljära system för utbildning och studiefinansiering.

5.4 Sammanhållet ansvar för livslångt lärande

En sammanhållen struktur för det livslånga lärandet i arbetslivet behöver skapas, med tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan staten och arbetsmarknadens parter och även mellan olika aktörer inom den offentliga arenan, som Arbetsförmedlingen och utbildningspolitikens olika aktörer. Inom denna struktur bör en verksamhet etableras med övergripande ansvar för det

Underlagsrapport till analysgruppen Arbetet i framtiden

livslånga lärandets olika delar. Om den delen av verksamheten ska organiseras i form av en stiftelse, en myndighet eller på annat sätt behöver regeringen komma fram till tillsammans med arbetsmarknadens parter. Uppgiften i den här delen är att:

- svara för övergripande analyser av hur långsiktiga trender och förändringar i omvärlden förändrar kompetenskraven och påverkar de redan yrkesverksamma
- bidra till ökad medvetenhet om vikten av kontinuerlig kompetensutveckling i arbetslivet
- i samverkan med andra aktörer se till att utbildningsutbudet och andra insatser motsvarar det livslånga lärandets behov
- genom dessa funktioner stödja de vägledande verksamheterna.

Den här delen av verksamheten måste därför ha kapacitet att i samverkan med andra aktörer fånga upp och analysera trender som påverkar kompetenskraven på arbetsmarknaden. Därutöver består den specifika uppgiften i denna verksamhet i att relatera dessa behov till de kompetenser som finns hos de redan yrkesverksamma. Det är nödvändigt både för att ge de vägledande verksamheterna ett bra stöd och för att kunna påverka utbildningsutbudet så att det svarar mot näringslivets och andra verksamheters behov.

Ansvar för reformens övriga delar - den mer riktade upplysnings- och informationsverksamheten, den individuella vägledningen och hanteringen av kompetensförsäkringen – kan också organiseras på olika sätt. Vilken lösning som väljs här beror i hög grad på var utredningen landar när det gäller roll- och ansvarsfördelningen av de olika delarna mellan statens och arbetsmarknadens parter. Ett alternativ kan vara att bygga vidare på de befintliga omställningsorganisationerna. Ett annat är att nya, partsägda verksamheter byggs upp. Man kan också tänka sig att dessa delar av reformen, eller vissa av dem, inordnas i någon befintlig myndighet eller att en ny myndighet inrättas för detta syfte. I den mån så sker bör arbetsmarknadens parter ingå i styrelsen för den nya verksamheten och förväntas medverka aktivt till att utveckla verksamheten. Oavsett vilken form man väljer kommer framförallt den individuella vägledningen behöva genomföras i en lokal struktur för att vara relevant och tillgänglig för alla. Vidare kommer efterfrågan på personer med olika former av vägledningskompetens öka.

Av befintliga myndigheter är det idag bara ESF-rådet som inom ramen för Europeiska socialfonden bedriver verksamhet inriktad på att ge enskilda som har ett arbete förutsättningar att bygga på sin kompetens. Inom det som benämns programområde 1 ges stöd till projekt som ska underlätta för sysselsatta att utvecklas i takt med arbetslivets krav. Idag ges dock bara stöd till tidsbegränsade projekt, inte till kontinuerlig verksamhet.

Verksamheten styrs också i hög grad av ramar som EU fastställer. Då kanske Arbetsförmedlingen kan framstå som ett mer relevant alternativ. Den reform som föreslås här riktar sig dock till personer som har arbete, vilket är en annan målgrupp än de som står i fokus för Arbetsförmedlingen idag. För att verksamheten ska kunna byggas upp på ett bra sätt och vinna det förtroende som uppgiften kräver i den aktuella målgruppen är det viktigt att uppdraget är tydligt och prioriterat, i synnerhet i uppbyggnadsskedet. Även om det är viktigt att vara restriktiv med att inrätta nya organisationer ska man inte underskatta de svårigheter som är förknippade med att skapa något nytt av detta slag i en befintlig organisation. I den mån verksamheten överhuvudtaget ska organiseras i en myndighet bör man därför vara öppen för att en ny organisation kan behöva inrättas.

För att möta den ökade efterfrågan på utbildning som reformen syftar till kommer utbildningssystemets totala kapacitet behöva växa. Vidare krävs vissa förändringar i de regelverk och ersättningssystem som styr utbildningssektorns olika delar för att säkerställa att utbildningsutbudet svarar mot det livslånga lärandets behov. Nya former för utbildningsleverans än de traditionella behöver fortsätta att utvecklas. Efterfrågan kommer sannolikt också öka på andra typer av kompetensstärkande insatser, som exempelvis validering och bedömning av reell kompetens. Bättre möjligheter att få sina tidigare utbildningar och reella kompetens validerad och bedömd är inte bara angeläget för att tillträde till olika utbildningar ska beviljas på relevanta grunder utan också för att andra arbetsgivare lättare ska kunna bedöma människors faktiska kompetens och därigenom underlätta rörligheten på arbetsmarknaden. Dessa frågor behandlas närmare i en annan av analysgruppens underlagsrapporter.

4. Satsningar som ger utdelning – en investering för framtiden

En framtidsreform av detta slag medför givetvis kostnader. Förutom de avgifter som måste kanaliseras till kompetensförsäkringen kommer det nya systemet kräva resurser för den organisation med en lokal struktur som ska svara för vägledning. Fler utbildningsplatser kommer också att efterfrågas. Omfattningen av de samlade kostnaderna för systemet är givetvis beroende av vilken ambitionsnivå man väljer att utforma systemet på.

Kostnaderna bör i första hand finansieras genom det löne- och reformutrymme som tillväxten skapar – och som reformen säkerligen också kommer bidra till. Både frågan om ambitionsnivån för reformen och frågan om hur finansieringen av dess olika delar ska fördelas mellan arbetsmarknadens parter och staten behöver bli föremål för överläggningar mellan regeringen och arbetsmarknadens parter.

Underlagsrapport till analysgruppen Arbetet i framtiden

Även om reformen innebär kostnader som måste finansieras ska den framförallt ses som en investering i ökad rörlighet och trygghet på arbetsmarknaden och bättre kompetensförsörjning. En investering som är nödvändig för att tillvarata de möjligheter som följer med digitalisering, automatisering och globalisering och samtidigt hantera de utmaningar de innebär på arbetsmarknaden. Effekterna av investeringar i vidareutbildning har studerats i åtskilliga teoretiska och empiriska studier.²⁶ De har visat att det för individen finns samband mellan vidareutbildning och ökad lön och anställningsbarhet. För företagen har studier konstaterat effekter i form av ökad produktivitet, lönsamhet och innovationsförmåga.

Effekter av det slaget kan förvisso inte beaktas i finansieringen av reformen. Däremot är de helt centrala i en mer övergripande bedömning av dess ekonomiska och sociala betydelse. Tillsammans med andra förslag som analysgruppen kommer att lägga fram är det stora värdet av reformen att den kan förväntas begränsa de sociala och ekonomiska kostnaderna för arbetslöshet och arbetsrelaterad ohälsa som utvecklingen annars riskerar att medföra. Samtidigt kommer den förbättra förutsättningar för företagen att hitta rätt kompetens, växa och skapa nya jobb.

²⁶ Se t.ex. Ericson (2004) för en översikt av studier inriktade mot individeffekter av vidareutbildning och Hansson, Johanson och Leitner (2004) för en översikt inriktad mot effekter för företagen.