

# Förslag från analysgruppen Arbetet i framtiden: Livslångt lärande för framtidens arbetsmarknad



## 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 och 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.

Detta är den första delrapporten från analysgruppen för Arbetet i framtiden. Gruppen som helhet står i huvudsak bakom rapportens analyser och förslag men avvikande meningar kan finnas i vissa detaljer.

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

Dr Katinka Hort

## Livslångt lärande för framtidens arbetsmarknad

God kompetens gör oss redan idag tryggare, mer kreativa och rörliga på arbetsmarknaden. Tillgång till rätt kompetens är avgörande för möjligheterna att skapa framgångsrika företag och nya jobb. På framtidens arbetsmarknad ligger tryggheten inte enbart i anställningstiden, utan även i kompetensen. Men den utbildning människor har med sig när de kommer in på arbetsmarknaden räcker sällan för ett helt arbetsliv. För att målen om hög sysselsättning, låg arbetslöshet och minskade klyftor ska nås på sikt måste systemet för livslångt lärande i arbetslivet förstärkas och kompletteras med en ny pelare.

Här presenterar Framtidsministerns analysgrupp för Arbetet i framtiden förslag till en sådan reform. Det föreslås också att regeringen tar initiativ till överläggningar med parterna över hela arbetsmarknaden om den närmare utformningen av systemet. I det sammanhanget bör även nya lösningar för delar av trygghetsreglerna för anställda kunna diskuteras.

## Sammanfattning

Långsiktiga trender som globalisering, digitalisering och automatisering innebär både möjligheter och utmaningar för ekonomi och samhälle. Hanteras de väl rymmer de stora möjligheter till ökat välstånd, förbättrad arbetsmiljö och hållbar utveckling. Men hård internationell konkurrens och snabb teknisk utveckling innebär också stora utmaningar för den svenska arbetsmarknaden.

Förändringstrycket i svensk ekonomi är starkt och kommer med all sannolikhet fortsätta att vara det. Vissa jobb försvinner, andra förändras och nya tillkommer. Det sker i snabb takt och berör hela arbetsmarknaden. Uppgiften är att stärka företagens internationella konkurrenskraft och skapa förutsättningar för att fler jobb ska tillkomma.

Kraven skärps på människor att utvecklas och lära nytt under hela arbetslivet. Tryggheten ligger inte bara i anställningstiden utan i hög

grad i kompetensen som bestämmer människors möjlighet till anställning, goda arbetsvillkor och rörlighet på arbetsmarknaden. Även för företagens möjligheter att utvecklas och växa är tillgången på kompetens helt avgörande.

Studier visar att ny teknik och innovationer ökar efterfrågan på arbetskraft med längre utbildning men minskar efterfrågan på arbetskraft i mellanskikten. Omställning till yrken och arbetsuppgifter som kräver längre utbildning är tidsmässigt och ekonomiskt kostsamt för individen. Den minskade tillgången på jobb i mellanskiktet resulterar därför i hög grad i ökad konkurrens om jobben i de lägre segmenten. Medan arbetslösheten i Sverige för personer 20-64 år med eftergymnasial utbildning ligger stadigt kring fem procent har den sedan 2005 ökat från 10 procent 2005 till 17 procent 2014 för de som saknar gymnasieexamen.

För att motverka polarisering och få en dynamisk arbetsmarknad med bättre matchning och fortsatt hög sysselsättning behöver vi stärka möjligheterna till kontinuerlig kompetensutveckling och lärande genom hela arbetslivet. Detta är nödvändigt för att minska risken för arbetslöshet och ohälsa, men också för att underlätta för företagen både att hitta rätt kompetens och att utvecklas och växa. När anställda får möjlighet att utbilda sig och bredda sin kompetens får även företagen och verksamheterna del av nya kunskaper och perspektiv som underlättar utveckling och nyskapande. Kompetensutveckling som är direkt kopplad till verksamheten är och bör fortsatt vara arbetsgivarens ansvar. Men utbildningsbehoven är många gånger bredare än så. Det gäller i synnerhet vid större teknikskiften när alla behöver tillägna sig den nya tekniken i någon form. Därför finns här även gemensamma behov som behöver mötas.

Sveriges ekonomi utvecklas nu starkt i många avseenden. Samtidigt är utmaningarna på den svenska arbetsmarknaden betydande. Det handlar inte minst om att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för de stora grupper som har svårt att få jobb. Kraftfulla åtgärder behövs för att både unga och nyanlända snabbare ska komma i jobb. Det är både akut och långsiktigt högt prioriterat. En hel del åtgärder vidtas också redan med fokus på dessa grupper och analysgruppen kommer återkomma med idéer för det längre perspektivet.

Samtidigt vill vi hävda att våra möjligheter att klara dessa utmaningar påverkas av hur väl vi lyckas med att ge alla som har arbete idag möjligheter att fortsätta bidra och utvecklas i yrkeslivet när kompetenskraven och strukturen i näringslivet förändras. Därför är det nödvändigt att också uppmärksamma de utmaningar som möter människor mitt i arbetslivet.

Dynamiken i näringslivet avspeglas i flödena på arbetsmarknaden. God matchning är en förutsättning för en stark produktivitetsutveckling i ekonomin. In- och utflöden på

arbetsmarknaden är självklart viktiga för matchningsdynamiken, men volymmässigt är det de som byter jobb som dominerar flödena. Mellan 1988 och 2012 bytte i genomsnitt drygt 10 procent av de förvärvsarbetande jobb varje år. Under samma period berörde in- och utflödena i arbete 4-5 procent per år i genomsnitt.

Vår förmåga att svara upp mot framtidens behov av kontinuerlig kompetensutveckling under hela arbetslivet är avgörande för Sveriges konkurrenskraft, välbefinnande och sammanhållning. En reform för livslångt lärande riktad till de som har ett arbete är därför en av de viktigaste framtidsreformerna för hög sysselsättning, låg arbetslöshet och minskade klyftor. Perioder av nya kompetensutvecklingsaktiviteter behöver kunna ingå som en integrerad del av förvärvsarbetet i större utsträckning än idag.

De reformer för att förbättra förutsättningarna för livslångt lärande i arbetslivet som vi föreslår här vilar på två ben. Det ena består av åtgärder som behöver vidtas i nuvarande strukturer för att utbudet av utbildningar och andra kompetensutvecklande aktiviteter bättre ska motsvara yrkesverksammas behov. Här lämnar vi förslag på åtgärder för att:

- Utbildningarnas dimensionering även ska beakta yrkesverksammas behov av utbildning
- Utbudet ska vara relevant för yrkesverksamma vad gäller inriktning och utformning
- Yrkesverksamma ska ha reella möjligheter till tillträde till utbildningarna

I det andra benet ligger åtgärder för att bredda systemet för livslångt lärande. Här handlar det om att bygga något nytt med syfte att ge människor i arbete förutsättningar att nyttja utbudet av kompetensutvecklande insatser. Det nya systemet består av tre centrala moment:

- Allmän information och upplysning till stöd för återkommande kompetensutveckling som ett naturligt inslag i arbetslivet
- Individuell vägledning för yrkesaktiva över 30 år för att ge enskilda stöd att se sina kompetenser och möjliga utvecklingsvägar
- Kompetensförsäkring som ger 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 samt mellan olika aktörer inom den offentliga sektorn. Inom ramen för denna struktur behöver en verksamhet etableras med övergripande ansvar för det livslånga lärandets olika delar. I detta ligger framförallt att följa och uppmärksamma behoven av kompetensutveckling bland de

sysselsätta och att i samverkan med andra aktörer se till att utbildningsutbudet och andra insatser motsvarar det livslånga lärandets behov.

Ett omfattande reformarbete behöver sättas igång för att ett brett och sammanhållet system för det livslånga lärandet ska kunna etableras för hela arbetsmarknaden. Regeringen bör därför ta initiativ till en process genom att tillsätta en utredning med arbetsmarknadens parter väl representerade. Utredningens uppdrag ska vara att precisera organisationen för det livslånga lärandet i arbetslivet, hur en kompetensförsäkring kan utformas och vilka förändringar och anpassningar som krävs i utbildningsväsendets olika delar och nivåer. Inom ramen för 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 ska kunna ställas på den enskilde att delta i kompetensutvecklingsaktiviteter och i vilka situationer det i så fall ska kunna ske. I det sammanhanget kan det också finnas skäl att diskutera nya lösningar för delar av trygghetsreglerna för anställda. När anställdas trygghet i allt högre grad ligger i kompetensen och mindre i anställningstiden finns det skäl att i arbetet med en reform, som den vi föreslår, även se över delar av utformningen av LAS. Syftet med översynen ska vara att anpassa regelverket till de nya förutsättningar som ett utvecklat system för livslångt lärande ger utan att de anställdas trygghet försämras eller styrkeförhållandena mellan parterna förändras.

## 1. Inledning

Långsiktiga trender som globalisering, digitalisering och automatisering har omvälvande effekter på samhällsutvecklingen i stort och på företagande och arbetsliv i synnerhet. De innebär både möjligheter och utmaningar för ekonomi och samhälle. Hanteras de väl rymmer de stora möjligheter till ökat välbefinnande, förbättrad arbetsmiljö och hållbar utveckling. Teknisk utveckling och ökat handelsutbyte skapar förutsättningar för fortsatt produktivitetstillväxt och möjligheter till ökat välbefinnande. Men hård internationell konkurrens och snabb teknisk utveckling innebär också utmaningar. Detta är inget nytt. Digitalisering och robotisering har under en längre tid bidragit till stora förändringar på den svenska arbetsmarknaden. Vissa jobb försvinner, andra förändras och nya tillkommer. Förändringarna sker i snabb takt och berör hela arbetsmarknaden.

Ser vi 10-15 år framåt kommer den internationella konkurrensen sannolikt att vara fortsatt skarp, men också förändras i takt med utvecklingen i framförallt de nya industriländerna. En grundläggande förutsättning för att hög sysselsättning ska nås i Sverige är att vår konkurrenskraft är god och att svenskt näringsliv förmår producera både varor och tjänster lönsamt för exportmarknaden. För detta krävs bl.a. teknisk utveckling, forskning och

utveckling som också möter de små och medelstora företagens behov, en aktiv innovationspolitik, ett bra innovations- och näringsklimat och exportfrämjande åtgärder. De delarna av en samlad tillväxt- och sysselsättningspolitik för framtiden ligger utanför det fält analysgruppen riktat in sig på under framtidsarbetets första fas.

Gruppens fokus har istället legat på frågor som rör arbetsmarknadens funktion, arbetskraften och arbetslivet som sådant mot bakgrund av de möjligheter och utmaningar som globaliseringen och den tekniska utvecklingen medför. Dessa förstärks av den ökade migrationen som följer av konflikter och katastrofer. Vad behöver göras för att ge alla människor förutsättningar att bidra med rätt kompetens och utvecklas under hela arbetslivet? Vilka förändringar krävs i arbetsmarknadens regelverk för att ge både den flexibilitet och den trygghet som behövs? Och hur kan vi motverka polarisering och stärka tilliten i samhället?

I denna första delrapport från analysgruppen presenteras förslag till åtgärder som vi menar att regeringen bör ta initiativ till för att människor i arbete ska kunna möta de krav på ny kompetens och rörlighet i arbetslivet som den tekniska utvecklingen och globaliseringen medför. Rapporten inleds med att beskriva två långsiktiga trender av betydelse för framtidens arbetsmarknad. Redogörelsen baseras på två bakgrundsrapporter skrivna av ledamöter i gruppen. Den första, som har skrivits av Anna Breman sammanfattas i avsnitt 2. Den behandlar digitaliseringens och automatiseringens betydelse för framtidens arbetsmarknad. Den andra har skrivits av Jesper Roine och sammanfattas i avsnitt 3. Den behandlar globaliseringens betydelse för inkomstfördelningens utveckling. Avsnitt 4 knyter samman de två trenderna och beskriver vägval vi står inför. I avsnitt 5 beskrivs nuläget och i avsnitt 6 presenteras de reformidéer som gruppen överlämnar till Framtidsministern och regeringen.<sup>1</sup>

## 2. Digitalisering och framtidens arbetsmarknad

Tekniska framsteg med konsekvenser i form av digitalisering och automatisering och robotisering påverkar i hög grad framtidens arbetsmarknad. De bidrar till att arbetsuppgifter och jobb ersätts med ny teknik, samtidigt som nya uppgifter och yrken tillkommer.

Datoriseringen har bidragit till stora förändringar på arbetsmarknaden under de senaste 20 åren i Sverige liksom i många andra länder. Till en början handlade förändringarna främst om ökade möjligheter till snabb informationsspridning och om att datorer och mjukvara ersätter rutinbaserade arbetsuppgifter. Det har framförallt lett till att många jobb i mitten av fördelningen, med avseende på både lönenivå och utbildningsnivå, har ersatts helt eller delvis

<sup>1</sup> Avsnitt 5 och 6 baseras till stora delar på två policyrapporter som skrivits för gruppen. Den ena, "Utbildningsutbud för livslångt lärande i arbetslivet", är skriven på gruppens uppdrag av Elin Landell, departementsråd vid Arbetsmarknadsdepartementet. Den andra, "Livslångt lärande – på riktigt" är skriven av en av analysgruppens ordföranden, Annelie Nordström, ordförande för Kommunal.

av ny teknik. För jobb i högkompetenssegmenten däremot har datoriseringen främst ökat deras prestanda och ställning på arbetsmarknaden. Den skillnaden kan dock komma att suddas ut i framtiden. I takt med att maskininlärning och artificiell intelligens får större betydelse kommer tekniken sannolikt också ersätta fler arbetsuppgifter och jobb även i dessa segment.

I Sverige liksom i många andra OECD-länder har utvecklingen resulterat i en tydlig polarisering på arbetsmarknaden. Antalet jobb i mellansegmenten har minskat när datorer och mjukvara ersatt rutinuppgifter i både industri och tjänster, medan jobben ökat både i hög- och lågavlönade segment. Trenden är tydligast i USA men syns även i andra länder, däribland Sverige.<sup>2</sup>

Ny teknik och innovationer ökar alltså efterfrågan på arbetskraft med längre utbildning men minskar efterfrågan på arbetskraft i mellanskiktet. Omställning till yrken och arbetsuppgifter som kräver längre utbildning är tidsmässigt och ekonomiskt kostsamt för individen. Den minskade tillgången på jobb i mellanskiktet resulterar därför i hög grad i ökad konkurrens om jobben i de lägre segmenten. I länder som USA har detta bromsat löneutvecklingen i medel- och låglönesegmenten. I Sverige har effekterna på lönerna varit mindre dramatiska, alla grupper har fått reallöneökningar. Däremot tycks konkurrensen om jobben i de lägre skikten ha ökat.<sup>3</sup> Risken för arbetslöshet har också ökat särskilt kraftigt för personer med svag koppling till arbetsmarknaden: de med kortare utbildning, utomeuropeiskt födda och funktionsnedsatta. Medan arbetslösheten för personer 20-64 år med eftergymnasial utbildning ligger stadigt kring fem procent har den sedan 2005 ökat för de som saknar gymnasieexamen från 10 procent 2005 till 17 procent 2014.

Den snabba tekniska utvecklingen gör att gamla kunskaper och kompetenser snabbt blir föråldrade. Dagens utbildningssystem, som bygger på att man skaffar sig en utbildning som ung som ska räcka under resten av arbetslivet – ter sig allt mer förlegat. För att motverka polarisering och få en dynamisk arbetsmarknad med bättre matchning och fortsatt hög sysselsättning behöver vi stärka möjligheterna till kontinuerlig kompetensutveckling och lärande genom hela arbetslivet. Detta är nödvändigt för att minska risken för arbetslöshet och ohälsa, men också för att underlätta för företagen både att hitta rätt kompetens och att utvecklas och växa. När anställda får möjlighet att utbilda sig och bredda sin kompetens får även företagen och verksamheterna del av nya kunskaper och perspektiv som underlättar utveckling och nyskapande. Kompetensutveckling som är direkt kopplad till verksamheten är och bör fortsatt vara arbetsgivarens ansvar. Men utbildningsbehoven är många gånger

<sup>2</sup> Se exempelvis Goos, Maarten, Alan Manning, och Anna Salomons "Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring." i American Economic Review 2014.

<sup>3</sup> Se vidare avsnitt 4 nedan.

bredare än så. Det gäller i synnerhet vid större teknikskiften när alla behöver tillägna sig den nya tekniken i någon form. Därför finns här även gemensamma behov som behöver mötas.

Den tekniska utvecklingen och förändringarna i den internationella arbetsfördelningen bidrar också till att förändra den svenska näringslivsstrukturen på ett sätt som är av betydelse för både arbetsmarknaden och välfärdssystemen i Sverige. Regelverk och strukturer kring dagens arbetsmarknad har i hög grad formats under en tid då större delen av arbetskraften var anställda inom stora företag och offentliga arbetsgivare. Detta förändras nu i rask takt. Andelen anställda i små och medelstora företag har ökat under en längre tid<sup>4</sup> och vi bedömer att även inkomster från arbete i egen firma, frivilligt eller ofrivilligt, ökar i betydelse. Detta får konsekvenser för de sociala trygghetssystemen och den svenska kollektivavtalsmodellen och är också viktigt att beakta i utformningen av nya system för att förstärka möjligheterna till livslångt lärande för alla i arbetslivet.<sup>5</sup>

### 3. Globaliseringens konsekvenser för inkomstfördelning och arbetsmarknad

I den pågående globaliseringsvågen har utvecklingsländerna sedan 1980-talet skiftat från att i huvudsak exportera råvaror och jordbruksprodukter till att också exportera arbetskraftsintensiva industrivaror. Vidare har internationella flöden av arbete och framförallt kapital ökat kraftigt. Samtidigt har den globalt integrerade ekonomin vuxit enormt genom Kinas och de östeuropeiska staternas utveckling mot marknadsekonomi och Indiens marknadsreformer. Arbetskraften i den globalt integrerade ekonomin har vuxit från omkring 1,5 miljarder personer till närmare 3 miljarder. Information och teknologi sprids också betydligt snabbare än tidigare. Flera nya industriländer har därigenom snabbt kunnat närma sig den teknologiska fronten. Det har resulterat i att den globala konkurrensen inte bara har skärpts inom låglönesektorer utan i princip på alla nivåer. I ett framåtblickande perspektiv kan en fortsatt sådan utveckling leda till att den konkurrensfördel, som många nu snabbt växande ekonomier har i form av låga löner, minskar medan deras konkurrenskraft stärks inom mer avancerade delar av ekonomin.

Utvecklingen i Sverige har följt det globala mönstret. Totalt sett tillhör Sverige de mest globaliserade länderna både i Europa och i världen. Ser vi till inkomstfördelningen kan vi konstatera att inkomstskillnaderna över 1900-talet i Sverige liksom i de flesta OECD-länder trendmässigt minskade fram till omkring 1980. Därefter har de ökat igen. Ökningen i de nordiska länderna har dock utgått från en betydligt lägre nivå. Medan USA och Storbritannien rört sig bort från den europeiska nivån har de nordiska länderna närmat sig

<sup>4</sup> "Var skapas jobben?" Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2013:3 och egna bearbetningar av uppgifter från SCBs Företagsdatabas.

<sup>5</sup> Konsekvenserna av dessa förändringar för de sociala trygghetssystemen behandlas i en av analysgruppens kommande rapporter.

den. Skillnaderna i disponibel inkomst är större än i övriga nordiska länder men fortfarande mindre än i Tyskland och Frankrike och avsevärt mindre än i USA och Storbritannien.

Kännetecknande för utvecklingen i Sverige på senare tid är dock att förändringarna generellt sett inte har drivits av förändringar i faktorinkomsterna (löner och kapitalinkomster) utan av förändringar i den disponibla inkomsten. I den absoluta toppen av fördelningen, den procent som har de högsta inkomsterna, har förändringarna i hög grad drivits av faktorinkomsterna. Men inte heller här är det främst en ökad lönespridning som driver inkomstspridningen utan en mer ojämn fördelning av kapitalinkomster och realiserade kapitalvinster.<sup>6</sup> Lönespridningen i Sverige är fortsatt låg och till skillnad från exempelvis USA har reallönerna här ökat i alla inkomstgrupper.

Uppdelningen av produktionen i globala värdekedjor, där olika delkomponenter tas fram i olika delar av världen, skapar ökad konkurrens och tryck nedåt på lönerna för sådana aktiviteter som kan flyttas. Samtidigt innebär globaliseringsprocessen lägre kostnader för många varor och tjänster, vilket höjer köpkraften också för traditionellt lågbetalda jobb. För den enskilde som drabbas av strukturomvandling och omställning ställs dock stora krav på förmågan och möjligheterna att lära nytt och gå in i nya uppgifter. Sammantaget beror därför globaliseringens konsekvenser för inkomstfördelningen i hög grad på utformningen av traditionella omfördelningsinstrument som skatter och offentliga utgifter och på hur kompetensnivån och spridningen i arbetskraften utvecklas.

#### 4. Vägval

Fram till millennieskiftet kännetecknades strukturomvandlingen i Sverige till stora delar av uppgradering, dvs. att manuella jobb med låga utbildningskrav i industrisektorn ersattes av mer välbetalda jobb med högre utbildningskrav samtidigt som utbildningsnivån ökade i hela befolkningen. Därefter har den svenska arbetsmarknaden utvecklats i polariserande riktning, vilket diagram 1 nedan illustrerar. Det baseras på en indelning av alla jobb i ett stort antal kategorier utifrån yrke och sektor. Kategorierna har sedan rangordnats utifrån den genomsnittliga lönenivån i respektive kategori och delats in i fem grupper, kvintiler. Jobben med lägst lön återfinns i kvintil 1 och de med högst lön i kvintil 5. Även om indelningen utgår från lönenivån finns ett starkt samband mellan jobbens lönenivå och utbildningskraven.<sup>7</sup> I den lägsta kvintilen återfinns merparten av alla jobb utan krav på särskild utbildning, men också vissa jobb med krav på gymnasiekompetens. Högre upp i

<sup>6</sup> Kapitalinkomster, och även realiserade kapitalvinster, kan dock vara mer eller mindre kopplade till en individs arbete och i det svenska skattesystemet finns incitament att på olika sätt omvandla arbetsinkomster till kapitalinkomster. Detta kan påverka bilden av kopplingen mellan förändringarna i inkomstfördelningen och teknologisk utveckling och globalisering. Med ett annat regelverk är det möjligt att delar av det som idag antar formen av kapitalinkomster istället skulle betalas ut som arbetsinkomst, i synnerhet i den övre delen av inkomstfördelningen.

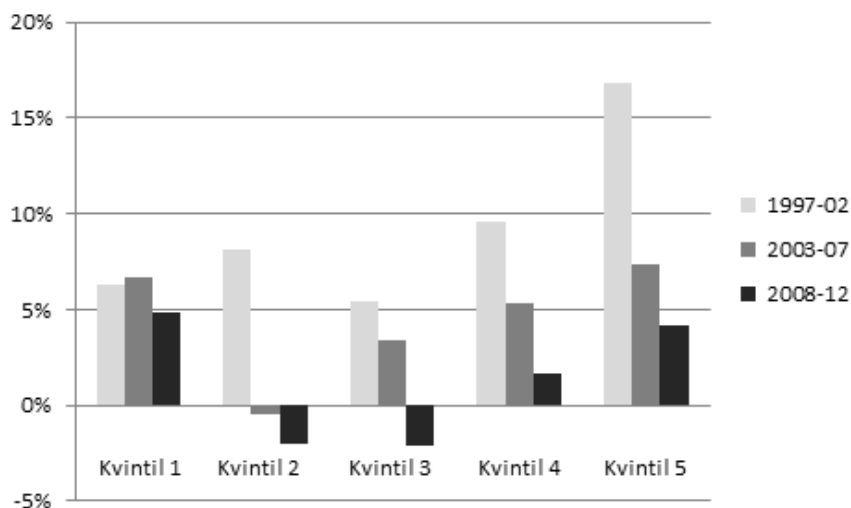
<sup>7</sup> Se Åberg (2015).



kvintilerna finner vi jobb som kräver minst gymnasiekompetens och, i tilltagande grad, också jobb som kräver någon form av högskoleutbildning. Den högsta kvintilen består i huvudsak av jobb med krav på längre högskoleutbildning och olika ledningsfunktioner.

Antalet höglönejobb med högre utbildningskrav har ökat – liksom antalet jobb med kortare utbildningskrav. Jobben i mellansegmentet har däremot minskat. Den dominerande drivkraften tycks vara densamma som i andra länder, nämligen den tekniska utvecklingen, men det finns även andra faktorer av betydelse.

**Diagram 1. Jobbstrukturens förändring 1997 – 2012 fördelat på inkomstkventiler.**  
(Procentuell förändring av antalet jobb inom respektive segment i varje tidsperiod.)



Anm: Indelningen i kvintiler utgår från en kategorisering av varje jobb utifrån yrke och näringsgren. Därefter rangordnas varje jobbkategori baserat på genomsnittlig medianlön i respektive period.

Källa: Rune Åberg Arbetsliv & Arbetsmarknad nr 4, 2015

För det första har den demografiska utvecklingen medfört att antalet vård-, omsorgs- och utbildningsjobb ökat. En närmare analys av förändringen av antalet jobb i respektive kvintilgrupp i olika sektorer visar att antalet vård-, omsorgs- och utbildningsjobb ökar i alla kvintilgrupper, men särskilt kraftigt i den näst lägsta.<sup>8</sup> Eftersom det här rör sig om offentligt finansierade jobb har den här delen av utvecklingen främst varit behovsstyrd, men också påverkats av de ekonomisk-politiska prioriteringar som gjorts. För det andra har antalet privata servicejobb ökat kraftigt vilket främst påverkar den lägsta kvintilgruppen. Här ligger drivkraften framförallt i en ökad efterfrågan på personliga tjänster som följt med ökade reallöner och inkomstskillnader, ändrade livsstilar i framförallt urbana miljöer, ökad turism och affärliv och riktade skattelättnader.

<sup>8</sup> Se Åberg (2015) Diagram 3.

I takt med att datorisering och globalisering tvingar personer i mellanskikten att söka jobb med kortare utbildningskrav riskerar konkurrensen om jobben i det lägre segmentet att skärpas. För närvarande är arbetslösheten i mellanskikten låg. I frånvaro av reformer finns en risk att en fortsatt minskning av andelen jobb i mitten i första hand leder till ökad konkurrens om jobben i de lägre skikten. Utan tillräckliga möjligheter till kompetensutveckling och omställning finns en risk att kompetensen i dessa skikt inom både industri och tjänstesektor stagnerar. Samtidigt får företag svårt att rekrytera rätt kompetens till de nya jobb som ny teknik med ökat tjänsteinnehåll i produkterna och mer avancerad tjänsteproduktion skulle kunna ge. Även många offentliga verksamheter kan förväntas få problem att hitta den kompetens som behövs för att utveckla och modernisera verksamheterna.

Två huvudstrategier för att möta utmaningarna på arbetsmarknaden brukar diskuteras. Den ena är inriktad på att skapa acceptans och ge stöd till framväxten av fler så kallade ”enkla” jobb, dvs. jobb med kortare utbildningskrav och lägre löner, för grupper som i dag har svårt att komma in på eller har slagits ut från arbetsmarknaden. Den andra syftar till att rusta människor med kompetens så att alla anställda och därmed även personer med svag ställning på arbetsmarknaden får möjlighet till utveckling.

Ingen tvekan råder om att flera av de krafter som vi ser framför oss – globalisering, digitalisering och även invandring av människor med andra kompetenser än de som efterfrågas i dag – kan medföra en press nedåt på lönerna för stora grupper. Det är dock inte statsmaktens uppgift att sätta löner. Det är en uppgift som arbetsmarknadens parter svarar för. Vi rekommenderar att den svenska modellen med kollektivavtal mellan parterna förblir det dominerande lönesättningssystemet. Det är parternas uppgift att konstruera lösningar som både möjliggör inträde och utveckling på arbetsmarknaden. Något som ytterligare inskräper behovet av att förbättra möjligheterna till kompetensutveckling som ökar den enskildes möjlighet att bidra och ta vidare lönesteg, samtidigt som arbetsgivarnas behov av ny kompetens bättre kan tillgodoses.

En väl fungerande arbetsmarknad förutsätter att matchningen mellan arbetsgivarnas behov av arbetskraft och de arbetssökandes kompetenser fungerar effektivt. Matchningen på svensk arbetsmarknad har försämrats under en längre tid.<sup>9</sup> Andelen jobb som bara kräver förgymnasial utbildning har minskat från omkring 20 procent till mindre än 10 procent de senaste 15 åren. Samtidigt har andelen som normalt kräver eftergymnasial utbildning ökat från 36 till 45 procent.<sup>10</sup> Den bristande matchningen gör att arbetslösheten är hög samtidigt

<sup>9</sup> Se exempelvis Arbetsförmedlingen ”Arbetsmarknadsutsikterna våren 2015”.

<sup>10</sup> Se Arbetsförmedlingen ”Arbetsmarknadsutsikterna våren 2015” s. 97.

som det finns många lediga jobb att söka. I genomsnitt tar det också längre tid för företagen att rekrytera än tidigare, trots hög arbetslöshet.

Den långvariga höga arbetslösheten är en av vår tids stora problem. Sedan finanskrisen 2008 har vi haft en arbetslöshet på runt 8 procent. Arbetslösheten drabbar vissa grupper hårdare än andra. Sedan finanskrisen har arbetslösheten ökat överlägset mest bland arbetstagare som saknar gymnasieutbildning. Där har arbetslösheten nästan fördubblats sedan 2008. Utöver den generellt höga nivån på arbetslösheten kan den stora uppgången av arbetslösheten bland förgymnasialt utbildade ses som en konsekvens av jobbpolariseringen som beskrivits ovan. Allt fler arbetsgivare ställer krav på gymnasieexamen, även inom yrken där utbildningskraven traditionellt sett har varit låga. För att ambitionerna att höja kompetensnivån inte ska leda till ökad utslagning och konkurrens om jobben med låga utbildningskrav behöver goda möjligheter ges till utveckling och lärande i arbetslivet. Det behöver inte alltid handla om att personer utan gymnasieutbildning måste genomgå en fullständig sådan. Kunskap erövrar på olika sätt. Många gånger kan det därför vara befogat och mer effektivt med insatser inriktade på att utveckla vissa yrkeskompetenser. Det kan till exempel handla om att vårdbiträden eller undersköterskor får möjlighet att successivt tillägna sig kunskaper som kvalificerar för arbetsuppgifter som idag kräver gymnasiekompetens respektive någon form av högskoleexamen.

Ansvar för sådan fort- och vidareutbildning som krävs för att de anställda ska kunna utföra sina arbetsuppgifter och ha förutsättningar att bedriva arbetet mer effektivt vilar idag på arbetsgivaren och bör fortsätta att göra det. Fort- och vidareutbildning av redan anställda är en viktig del i företagets strategiska kompetensförsörjning. När ny teknik introduceras eller organisationen förändras är det närmast en överlevnadsstrategi för arbetsgivare att se till att personalen har rätt kompetens för jobbet. Men många gånger finns behov av kompetenshöjande insatser av bredare slag, som visserligen är av värde för den nuvarande arbetsgivaren men ändå kan vara svåra att räkna hem med tillräcklig säkerhet eftersom den anställde kan ta med sig den nya kunskapen till andra arbetsgivare. Det gäller i synnerhet vid större och mer allmänna teknikskiften då många behöver tillägna sig den nya tekniken. I frånvaro av gemensamma satsningar blir de totala investeringarna i nya kompetenser och färdigheter då för låga och vi får samtidigt problem med hög arbetslöshet och kompetensbrist.

## 5. Nuläget

### 5.1 Sysselsattas fort- och vidareutbildning<sup>11</sup>

Människor inhämtar ny kunskap på många olika sätt genom livet. Det kan ske genom såväl formell som icke-formell utbildning.<sup>12</sup> Med formell utbildning avses utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet. Icke-formell utbildning motsvaras av exempelvis kurser och konferenser på arbetsplatsen och även fritidsaktiviteter som exempelvis studiecirklar och kurser i studieförbund och föreningsliv. Både formell och icke-formell utbildning genomförs dels som personalutbildning, dvs. bekostas, helt eller delvis, av arbetsgivaren eller bedrivs på betald arbetstid, dels vid sidan av arbetet.

Jämfört med övriga EU-länder är andelen i åldern 25-64 år som deltar i någon form av utbildning hög i Sverige. För EU låg genomsnittet på 40 procent år 2011/12. I Sverige var andelen 72 procent. Bland de sysselsatta är andelen ännu högre. I Sverige låg den på 80 procent, beroende på att många sysselsatta tar del av personalutbildning. Till mycket stor del rörde det sig dock om kortare, icke-formell utbildning. Andelen sysselsatta som deltog i icke-formell utbildning uppgick i Sverige till 75 procent medan andelen som deltog i formell utbildning låg på 10 procent.<sup>13</sup>

Den del av fort- och vidareutbildningen som genomförs som personalutbildning består i ännu högre grad av icke-formella utbildningar. De är i regel betydligt kortare än de formella och leder i allmänhet inte till utbildningsbevis eller certifikat. För 65 procent av deltagarna i icke-formell utbildning var omfattningen mindre än 50 undervisningstimmar medan flertalet deltagare i formell utbildning hade mer än 200 undervisningstimmar och var femte över 1000 timmar.

Andelen som deltagit i någon form av personalutbildning varierar mellan olika grupper. Variationen mellan olika åldersgrupper är relativt liten men deltagandet är högst i åldersgruppen 35-49 år. Skillnaden mellan könen är större och kvinnor deltar i högre utsträckning än män. För kvinnor i åldrarna 35-49 år och 50-64 år ligger andelen 8-9 procentenheter högre än för män. Något större skillnader finner vi mellan personer födda i Sverige och de som är födda i något annat land. Bland dem som är födda i Sverige deltog 73 procent i någon form av personalutbildning. För utrikes födda låg andelen 15 procent lägre. Störst är skillnaden i deltagandet mellan grupper med olika utbildningsbakgrund. Medan 49 procent av alla med förgymnasial utbildning hade tagit del av personalutbildning uppgick

<sup>11</sup> Detta och nästa avsnitt baseras i huvudsak på underlagsrapporten "Utbildningsutbud för livslångt lärande i arbetslivet" som Elin Landell utarbetat på uppdrag av analysgruppen.

<sup>12</sup> Vid sidan av den formella och icke-formella utbildningen bidrar det informella lärandet till en stor del av de nya kunskaper och färdigheter vi tillägnar oss genom livet. Statistiken begränsas dock generellt till formell och icke-formell utbildning.

<sup>13</sup> Se "Vuxnas deltagande i utbildning 2011/12", Temarapport 2014:3, SCB.

andelen till 81 procent för de med eftergymnasial utbildning. Bland alla med gymnasial utbildning låg andelen på 66 procent. Ju längre utbildning man har i utgångsläget desto vanligare är det alltså att man tar del av personalutbildning.

Enligt deltagarnas egen bedömning är den vanligaste effekten av personalutbildningen att den bidrar till att det nuvarande arbetet kan utföras bättre. 60 procent anger detta alternativ. Mindre vanligt är att den leder till nya arbetsuppgifter (10 procent), högre lön (4 procent) eller nytt arbete (2 procent).

### 5.2 Utbildningsutbud för fort- och vidareutbildning

För att yrkesverksamma ska kunna delta i utbildning som leder till kvalifikationer som breddar och fördjupar kompetensen och är gångbara också hos andra arbetsgivare än den nuvarande måste de gå att kombinera med de krav som yrkeslivet ställer. Det ställer särskilda krav på bl.a. utbildningarnas längd, studietakt och distributionsform.

För högskolans del har två studier nyligen genomförts för att se hur utbildningsutbudet anpassat för yrkesverksamma ser ut och har utvecklats över tid. Till kurser med särskild fort- och vidareutbildningskaraktär räknas i dessa studier kortare kurser som ges på deltid och på distans. Studierna ger en samstämmig bild.<sup>14</sup> Antalet sådana kurser med äldre studerande ökade mycket kraftigt mellan 1994 och 2008 men har sedan dess minskat med 27 procent. Sett till antalet studerande omräknat till heltidsekvivalenter är minskningen ännu kraftigare. Även antalet sommarkurser har minskat de senaste åren. Övergången från fristående kurser till programutbildning har pågått en längre tid och har framförallt drivits av studenternas efterfrågan. De senaste årens kraftiga minskning av kortare fristående kurser har dock främst ekonomiska orsaker. En stramare resurstilldelning och utformningen av ersättningssystemen har medfört att fristående kurser, och särskilt kurser på distans, många gånger använts som buffert.

Yrkeshögskolan fyller på många sätt en viktig funktion för fort- och vidareutbildning. Medelåldern för antagna ligger på drygt 30 år och mer än hälften av studenterna studerar för att byta yrkesinriktning. Fyra av tio studerar för att fördjupa sitt yrkeskunnande. Yrkeshögskolans utbildningar fungerar dock dåligt för dem som har behov av att studera parallellt med yrkesarbete, på deltid eller distans. Fristående kurser saknas helt och endast 23 procent av utbildningsprogrammen är upp till 1 år. Andelen studerande på dessa utbildningar är lägre, 17 procent, och endast 3 procent av alla antagna påbörjade en utbildning kortare än 1 år. Andelen platser på kortare utbildningar som ges på distans ligger idag på 7 procent och endast 4 procent av de studerande finns på korta program som ges på deltid. Det mycket

<sup>14</sup> Se "Högre utbildning under tjugo år, Betänkande av utredningen om högskolans utbildningsutbud" SOU 2015:70 och "Ny kunskap för nya jobb – Eftergymnasialt utbildningsutbud för yrkesverksamma", TCO Rapport 4/15

begränsade utbudet av kortare kurser som lämpar sig för den som är i behov av mer specifika kompletteringar av sitt yrkeskunnande har dock uppmärksamats nyligen och förslag lämnats till regeringen för att få till stånd fristående kurser inom yrkeshögskolan.<sup>15</sup>

Utbildningarna inom Komvux riktar sig främst till personer som ännu inte etablerat sig på arbetsmarknaden. Den som är äldre än 20 år har sedan tidigare rätt till komvux på gymnasial nivå som syftar till att ge grundläggande behörighet till högskola och yrkeshögskola. Den rätten utvidgas från och med 2017 till att även gälla utbildning som ska ge särskild behörighet till eftergymnasial utbildning.<sup>16</sup> Sökande som behöver utbildningen för dessa syften ska prioriteras framför dem som behöver utbildningen för att utvecklas inom nuvarande yrke eller för att kunna byta arbete. Eftersom yrkesinriktade kurser oftast är betydligt dyrare än kurser i allmänna ämnen är utbudet av yrkesinriktad vuxenutbildning relativt begränsat. Särskilda satsningar har dock gjorts genom yrkesvux. De har främst resulterat i ett ökat utbud inom vård- och omsorgsområdet och inom handel och administration. Men inte heller detta utbud riktar sig i första hand till yrkesverksamma utan företräde ska ges till sökande med kort tidigare utbildning och svag ställning på arbetsmarknaden.

### 5.3 Den samlade bilden

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att de utbildningsaktiviteter som yrkesaktiva deltar i till mycket stora delar består av kortare, icke-formella utbildningar. Personer med längre utbildningsbakgrund tar del av utbildning i högre grad än de med kortare utbildning. Utbildningarna leder främst till att nuvarande arbetsuppgifter kan utföras bättre, inte till nya arbetsuppgifter eller annat arbete. Inslaget av aktiviteter som resulterar i utbildningsbevis eller certifikat är litet.

Vuxnas deltagande i vidareutbildning tycks alltså främst röra sig om företagsspecifik utbildning som 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 göra det möjligt att mer genomgripande skifta arbetsuppgifter.

Utbudet av formella utbildningar på alla nivåer för vuxna är också i mycket hög grad inriktade på att rusta personer inför inträdet på arbetsmarknaden. Detta är givetvis en högst prioriterad uppgift och ambitionerna inom det området bör inte reduceras. Men med nuvarande

<sup>15</sup> Utbildningsdepartementet (2015), En stärkt yrkeshögskola – ett lyft för kunskap, Ds 2015:41.

<sup>16</sup> Förslag till utformning av den utvidgade rätten till komvux för behörighet kommer inom kort presenteras i en departementspromemoria

omfattning på de samlade utbildningsinsatserna blir konsekvensen att yrkesverksamma har små möjligheter att under yrkeslivet bygga på sin kompetens eller skifta yrkesinriktning.

### 6. Vidareutveckla och bredda systemet för livslångt lärande

Samtidigt som Sveriges ekonomi utvecklas starkt i många avseenden är utmaningarna på den svenska arbetsmarknaden betydande. Det handlar inte minst om att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för de stora grupper som har svårt att få jobb. Kraftfulla åtgärder behövs för att både unga och nyanlända snabbare ska komma i jobb. Det rör sig om grupper som många gånger saknar de kompetenser som efterfrågas och som inte heller har de nätverk som underlättar tillträdet till jobb. Dessa svårigheter är både akuta och långsiktigt högt prioriterade. En hel del åtgärder vidtas också redan med fokus på dessa grupper och analysgruppen kommer återkomma med idéer för det längre perspektivet.

Samtidigt vill vi hävda att våra möjligheter att klara dessa utmaningar på ett bra sätt påverkas av hur väl vi lyckas med att ge alla som har arbete idag möjligheter att fortsätta bidra och utvecklas i yrkeslivet när kompetenskraven och strukturen i näringslivet förändras. Därför är det helt nödvändigt att också uppmärksamma de utmaningar som människor möter mitt i arbetslivet.

Dynamiken i näringslivet avspeglas i flödena på arbetsmarknaden. God matchning är en förutsättning för en stark produktivitetsutveckling i ekonomin. In- och utflöden på arbetsmarknaden är självklart viktiga för matchningsdynamiken, men volymmässigt är det jobbytarna som dominerar flödena. Mellan 1988 och 2012 bytte i genomsnitt 10,3 procent av de förvärvsarbetande jobb varje år. Under samma period berörde in- och utflödena i arbete i genomsnitt 4,4 respektive 4,7 procent per år.<sup>17</sup>

En av de större uppgifterna för att klara sysselsättningen och motverka polariseringen på längre sikt är att ge alla människor bättre förutsättningar att möta den nya tidens krav på kontinuerlig kompetensutveckling och rörlighet i arbetslivet. Utbildning kan inte betraktas som något en genomgår en gång i unga år, tills man är ”färdigutbildad”, och sedan inte mer. Kompetenskraven förändras. Perioder av nya kompetensutvecklingsaktiviteter behöver därför ingå som en integrerad del av förvärvsarbetet i större utsträckning än idag.

Vår slutsats är att systemet för vuxnas lärande behöver förstärkas och breddas så att människor som har ett arbete får kraft och möjlighet att utveckla sin kompetens som en naturlig, återkommande del i arbetslivet. Åtgärderna ska stärka enskildas möjligheter att vara

<sup>17</sup> Jobbyten inom samma arbetsställe är inte medräknade i statistiken. Uppgifterna hämtade från ”Sannolikheten att byta jobb”, av Andersson, Andersson & Poldahl i Information om utbildning och arbetsmarknad Rapport 2014:3, SCB.

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. Därigenom ska det minska risken för inlåsning och förebygga utslagning. Det ska också bidra till att säkra företagens behov av kompetens och föra in nya kunskaper och perspektiv som stimulerar till utveckling och nyskapande i företagen. Eftersom den utveckling vi ser också tyder på att arbete i osäkra anställningar och som egen företagare kommer fortsätta att öka är det viktigt att reformerna utformas så att de omfattar alla som har ett arbete, oavsett form. Åtgärderna ska också utformas på ett sådant sätt att nuvarande obalans, där fort- och vidareutbildning är betydligt vanligare bland dem som redan har en längre utbildning, motverkas.

Ett väl fungerande system för livslångt lärande i arbetslivet behöver vila på två pelare. Den ena består av ett tillräckligt och relevant utbud av utbildningar och andra kompetensutvecklande aktiviteter riktat till redan yrkesaktiva. Den andra utgörs av verktyg som gör det möjligt att nyttja det utbud som finns. För att kunna möta de krav på kontinuerlig kompetensutveckling under arbetslivet, som vi menar kommer bli än starkare i framtiden, behöver åtgärder vidtas i båda pelarna. Förslagen presenteras i de två följande avsnitten.

### 6.1 Utbildningsutbud för livslångt lärande i arbetslivet<sup>18</sup>

Våra förslag avseende det livslånga lärandets första pelare handlar främst om att förstärka nuvarande strukturer. En rad satsningar och reformer genomförs nu för att förstärka det livslånga lärandets första pelare. Det sker bland annat i form av ett ökat antal utbildningsplatser, förbättrad kvalitet i utbildningarna och utvidgad rätt till komvux. Men det räcker inte för att möta framtidens utmaningar. Ytterligare åtgärder behövs för att utbudet av utbildningar och andra kompetensutvecklande insatser ska motsvara de yrkesaktivas behov på det sätt som framtiden kräver. Framförallt behöver yrkesverksammas möjligheter till formell fort- och vidareutbildning förbättras. Det handlar om tre saker: att det finns ett *tillräckligt utbud* av utbildningar, att utbudet är *relevant* för yrkesaktiva både avseende inriktning och utformning och att det är *tillgängligt* för yrkesverksamma.

Genom satsningar i 2015 års ekonomiska vårproposition och Budgetpropositionen för 2016 ökar antalet utbildningsplatser inom såväl komvux som yrkeshögskolan och högskolan. Det bör skapa bättre förutsättningar att även tillgodose yrkesverksammas tillgång till fort- och vidareutbildning. Men de samlade behoven av utbildning är stora. För att förändrade kompetenskrav på alla redan yrkesverksamma ska kunna mötas på ett bra sätt är det nödvändigt att *dimensioneringen* av den reguljära utbildningen även beaktar behovet av

<sup>18</sup> Detta avsnitt baseras i huvudsak på underlagsrapporten ”Utbildningsutbud för livslångt lärande i arbetslivet” som Elin Landell utarbetat på uppdrag av analysgruppen.



utbildning efter inträdet på arbetsmarknaden. Vi föreslår därför att:

- yrkesverksammas behov av vidareutbildning på ett tydligt sätt vägs in i utbildningsplaneringen
- uppföljningen av utbildning inkluderar redovisning av resultatindikatorer för yrkesverksammas fort- och vidareutbildning

Utbildningsutbudet måste också vara *relevant* för yrkesaktiva både vad gäller inriktning och utformning. En väl fungerande samverkan mellan utbildning och arbetsliv är central för att inriktningen ska bli relevant och bidra till bättre matchning på arbetsmarknaden. För yrkeshögskolan är relevansen i förhållande till arbetsmarknaden starkt markerad. Företrädare för arbetslivet ska också utgöra en majoritet i yrkeshögskoleutbildningarnas ledningsgrupper. Högskolorna har ett bredare uppdrag som, till skillnad från tidigare mer detaljerade målformuleringar, inte särskilt pekar ut arbetsmarknadens behov. I regleringsbrevet anges visserligen att utbildningen ska svara mot såväl arbetsmarknadens som studenternas efterfrågan, men medan studenternas efterfrågan har en direkt inverkan på vilka utbildningar som anordnas är det inte lika tydligt hur arbetsmarknadens behov ska fångas upp. Lagstödet för utbildningssamverkan är betydligt svagare än vad som gäller för nyttiggörande av forskningsresultat. Samtidigt visar studier att väl fungerande utbildningssamverkan ger högre bidrag till ett lands konkurrens- och innovationskraft än forskning och forskningssamverkan.<sup>19</sup> Vi föreslår därför att:

- arenor skapas för regelbunden och systematisk samverkan mellan varje lärosäte och arbetslivets representanter om dimensionering av högskolans utbildning
- lärosätena får i uppdrag att i sina årsredovisningar redovisa hur den systematiska samverkan med arbetslivet genomförs
- det övervägs hur utbildningssamverkan kan tydliggöras i högskolelagen

Vi ser också ett behov av att förstärka den regionala samverkan och styrningen av såväl det gymnasiala som det eftergymnasiala utbildningsutbudets inriktning och omfattning. Eftersom förhållandena varierar starkt mellan olika delar av landet är regional samverkan en viktig förutsättning för relevans och kvalitet inom utbildningen. Utbildningsutbudet för vuxna på gymnasial nivå är ett kommunalt ansvar. Men många kommuner är för små för att kunna erbjuda den bredd av yrkesutbildning som det finns behov av. Även om kommunerna i många regioner valt att samarbeta behöver den regionala dimensionen i utbildningsplaneringen förstärkas. De regionala kompetensplattformarna, som är

<sup>19</sup> Se Tim Wilson "A review of business-university collaboration, Department for Business, Innovation and Skills" London 2012.

sammansatta av olika aktörer av betydelse för regionens kompetensförsörjning, kan här utgöra en viktig arena. De bidrar idag med samordningsstöd och kunskapsunderlag men saknar mandat att direkt påverka utbildningsutbudet. Inom vissa branscher finns det också exempel på regionala, partsdrivna samarbeten mellan företag, fackliga organisationer, kommuner och privata utbildningsanordnare med syfte att påverka utbildningsutbudet så att det bättre svarar mot framtida kompetensbehov. Men inom de flesta branscher saknas regionala bryggor mellan efterfrågan på kompetens och de som ansvarar för utbildningarnas inriktning och dimensionering. Därför föreslår vi att:

- starkare krav på regional samordning av kommunernas utbud inom komvux införs och att statsbidraget till yrkesvux används så att det stimulerar och stöder samverkan
- utbildningsutbudets inriktning inom yrkesvux tydligt ska baseras på en regional analys av kompetensförsörjningsbehoven
- regionala bryggor skapas mellan arbetslivet och utbildningsaktörerna för att säkra relevansen i inriktning och utformning av utbildningarna

Utbildningarnas relevans för yrkesverksamma handlar också om hur de utformas. Att kunna studera på deltid, kvällstid och distans är särskilt viktigt för yrkesverksamma. Det är också viktigt att utbildningsutbudet är baserat på fristående kurser såsom är fallet inom både komvux och högskolan. Möjligheterna till distansutbildningen är också relativt goda inom högskola och komvux i de flesta kommuner, med väl fungerande lärplattformar som tekniskt stöd. Andelen utbildningar på distans och deltid inom yrkeshögskolan är fortfarande mycket låg även om utvecklingen går åt rätt håll. Men den främsta bristen inom denna del av utbildningsväsendet är att få utbildningar motsvarar arbetslivets behov av kortare, fristående kurser som kan användas för att bygga på med vissa specifika kompetenser. Därför är det viktigt att regeringens uppdrag till Myndigheten för yrkeshögskolan, att undersöka hur fristående kurser ska kunna ingå i yrkeshögskolans ordinarie utbud, ger resultat.

Den tredje dimensionen i ett utbildningsutbud för yrkesverksammas, *tillgängligheten*, handlar om tillträdet. Den som jobbat ett antal år har ofta en högre reell kompetens än de formella utbildningskvalifikationerna visar. För att den enskilde ska få tillträde till relevant utbildning och utbildningsinsatserna riktas mot just de moment där det finns behov av komplettering är det viktigt att tillträdet baseras på reell kompetens. Idag finns det regler som stödjer detta inom utbildningssystemets alla delar. Men för att kunna planera och ta ställning till genomförbarheten av en viss utbildning är det också viktigt att få sin kompetens validerad på förhand, så att det blir tydligt vilka kurser och moment en kommer kunna få tillgodoräknade. Sådana möjligheter finns inom komvux men inte inom högskolan och yrkeshögskolan.

Förhandsbesked som resulterar i ett formellt intyg skulle också stärka den enskildes möjligheter att byta jobb. Vi föreslår därför att:

- det utreds hur validering av reell kompetens på eftergymnasial nivå ska kunna resultera i ett förhandsbesked om tillgodoräknande och formella kursintyg.

Möjligheterna att få behörigheten till en viss utbildning bedömd utifrån reell kompetens är ett viktigt första steg för att ge yrkesverksamma tillträde till relevant utbildning. Men behörighet garanterar inte en studieplats. För att klara urvalet till de utbildningar där antalet sökande är fler än antalet platser behövs också ett meritvärde, vilket inte följer med en bedömning av reell kompetens. Varje universitet och högskola har visserligen möjlighet att fördela upp till en tredjedel av platserna utifrån kriterier som de själva beslutar om. Den utnyttjas dock mycket sparsamt och antalet antagna med behörighet baserad på reell kompetens är mycket lågt. Vi föreslår därför att:

- det utreds hur en särskild kvotgrupp för personer som söker till högskolestudier på reell kompetens kan utformas.

### 6.2 Nytt system för livslångt lärande i arbetslivet

Åtgärderna riktade mot det livslånga lärandets första pelare handlar främst om att förstärka nuvarande strukturer. När det gäller den andra pelaren handlar det däremot om att bygga något nytt. Idag saknas nödvändiga verktyg som ger alla människor som har ett arbete verkliga möjligheter att nyttja det utbildningsutbud som finns. Det kräver dels stöd, i form av möjligheter till vägledning och rådgivning, dels bättre ekonomiska förutsättningar att ta del av kompetensutvecklande aktiviteter mitt i yrkeslivet. Det system för livslångt lärande som vi föreslår är utformat i syfte att förebygga arbetslöshet och inlåsning. Det riktar sig därför till alla personer över 30 år som har arbete, oavsett om man arbetar som anställd eller som egen företagare. Det ska inte rikta sig till unga före inträdet i arbetslivet och inte heller till arbetslösa. Det kan komplettera men ska inte ersätta omställningsinsatser till personer som sagts upp eller företagsspecifik personalutbildning. Här finns idag system som visserligen är i behov av utveckling men som fortsatt bör svara för dessa grupper.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Annelie Nordström behandlar i sin underlagsrapport till analysgruppen, "Livslångt lärande – på riktigt", avgränsningarna av målgruppen för det nya systemet lite närmare.

De centrala beståndsdelarna i det system vi ser framför oss är:

- allmän information och upplysning till stöd för återkommande kompetensutveckling som ett naturligt inslag i arbetslivet
- individuell vägledning för yrkesaktiva över 30 år i behov av stöd att se sina kompetenser och möjliga utvecklingsvägar
- kompetensförsäkring som ger ekonomiska förutsättningar för den enskilde att mitt i arbetslivet delta i kompetensutvecklingsaktiviteter

Våra förslag innebär omfattande förändringar i infrastrukturen för det livslånga lärandet. För att de ska kunna genomföras behövs 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 ska kunna ställas på den enskilde att delta i kompetensutvecklingsaktiviteter och i vilka situationer det i så fall ska kunna ske. I det sammanhanget kan det också finnas skäl att diskutera nya lösningar för delar av trygghetsreglerna för anställda. När anställdas trygghet i allt högre grad ligger i kompetensen och mindre i anställningstiden finns det skäl att i arbetet med en reform, som den vi föreslår, även se över delar av utformningen av LAS. Syftet med översynen ska vara att anpassa regelverket till de nya förutsättningar som ett utvecklat system för livslångt lärande ger utan att de anställdas trygghet försämras eller styrkeförhållandena mellan parterna förändras.

### 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. Bred information kommer behövas om 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. Därtill kommer mer riktad information 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 nämntes inledningsvis behöver frågan om hur de nya delarna i ett breddat system för livslångt lärande bäst organiseras utredas närmare. Vi ser dock framför oss att 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 utbildningsutbud och andra insatser motsvarar det livslånga lärandets behov. Det rör sig alltså om den form av omvärldsanalys som beskrivits här. I funktionen bör även viss upplysnings- och informationsverksamhet ingå.

### 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. Studier visar att 75-80 procent av dem som erbjuds stöd finner en lösning inom avtalstiden. 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.

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 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 vi föreslår 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 vi föreslår 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 är det möjligt att alla över 30 år som har ett arbete med viss regelbundenhet bör 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. Man kan givetvis också tänka sig kombinationer av dessa båda alternativ.

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 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 att det är viktigt med god kännedom om den sektor som den enskilde befinner sig i. Samtidigt är det viktigt att verksamheten organiseras på ett sådant sätt att möjligheterna för den enskilde att röra sig mellan sektorerna underlättas. Den centrala funktion, med ett övergripande ansvar för det livslånga lärandets olika delar, som diskuterats 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. Samtidigt kan en central funktion bidra till att 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 hur den anställdes trygghet ska hanteras när kompetensutvecklande aktiviteter genomförs i syfte att leda bort från nuvarande anställning.

### Kompetensförsäkring

De möjligheter till studiemedel som finns idag upplevs av många 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.<sup>21</sup> Uppgifter om andelen personer som studerar med studiemedel mitt i livet visar också att dagens studiemedelssystem i allmänhet inte ses som ett alternativ i detta skede.

<sup>21</sup> Se TCO granskar #3/2010 "Växande behov av vidareutbildning".

Inom högskolan rör det sig vid 40 års ålder om ca 35 procent. Andelen sjunker successivt ned till 20 procent vid 45 års ålder och 13-14 procent vid 50 års ålder varav ca 8 procent endast har studiebidrag.<sup>22</sup>

Det nuvarande studiemedelssystemet behöver därför kompletteras med någon form av ersättning för det inkomstbortfall som uppstår när någon väljer att studera mitt i livet för att stärka sina möjligheter till fortsatt arbete. Vad som kan och bör göras för att förbättra den enskildes finansiella möjligheter att bygga på sin kompetens under arbetslivet har diskuterats en längre tid i flera sammanhang och olika förslag till lösningar har presenterats. I början av 2000-talet diskuterades främst en modell med individuellt kompetenssparande och en statlig utredning presenterade ett förslag som aldrig resulterade i något lagförslag. Därefter har olika former av kollektiva försäkringsliknande lösningar diskuterats.<sup>23</sup> En internationell utblick visar också på lite olika lösningar för att ge enskilda ekonomiska förutsättningar till vidareutbildning under arbetslivet. Här finns både exempel på lösningar som närmas liknar den modell med individuellt kompetenssparande som diskuterats i Sverige och lösningar, som den i Finland, som mer har karaktären av en kompetensförsäkring.<sup>24</sup>

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 menar vi att regeringen bör ta initiativ för att etablera en allmän och obligatorisk kompetensförsäkring för hela arbetsmarknaden. Den närmare utformningen 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 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 i huvudsak finansieras inom befintligt löne- och reformutrymme. Det bör huvudsakligen ske genom någon form av kollektiva avgifter eller avsättningar. En mindre del av det inkomstbortfall som uppstår i samband med studier och liknande bör individen själv

<sup>22</sup> Uppgifterna baseras på statistik från SCB.

<sup>23</sup> En närmare redogörelse för de reformförslag som presenterats tidigare ges i Annelie Nordströms underlagsrapport till analysgruppen, "Livslångt lärande – på riktigt".

<sup>24</sup> I underlagsrapporten "Livslångt lärande – på riktigt" beskrivs initiativ som tagits i fyra olika länder: Frankrike, Storbritannien, Kanada och Finland.



svara för. För det syftet kan någon form av egenavgift eller individuellt kompetenssparande övervägas.

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 vi diskuterar 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 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.

Olika former av poängsystem är en lösning som förekommit i tidigare diskussioner. En fördel med ett sådant system är att det kan göras tydligt och förutsebart för den enskilde. Det innebär också att den enskilde självständigt kan ta initiativ till att nyttja rätten till ersättning, när poäng väl intjänats i tillräcklig omfattning. En nackdel är dock att prioriteringen av vilka som ska få möjlighet att nyttja försäkringen ett visst år i princip bara baseras på antal år i arbetslivet, även om en viss viktning av andra faktorer kan tänkas ingå i systemet. Ett annan lösning är att basera prioriteringen på 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 studiemedelsystemet. 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.

### 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 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.

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 vi föreslår 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.

### 6.3 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 allmän och individuell vägledning och upplysning. Fler utbildningsplatser kommer också att efterfrågas och det övergripande ansvaret för det livslånga lärandets olika delar kommer också medföra vissa, men mer begränsade resurser.

Kostnadernas omfattning är givetvis beroende av vilken ambitionsnivå man väljer att utforma systemet på. I första hand bör de finansieras inom befintligt löne- och reformutrymme, men omfördelningar inom både statens och parternas befintliga åtaganden bör också övervägas liksom förändringar i skatteintaget. 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.

Även om reformen innebär kostnader som kräver finansiering ska den framförallt ses som en investering i ökad rörlighet och verklig trygghet på arbetsmarknaden och bättre kompetensförsörjning. Vi menar att det är en investering som är nödvändig för att de möjligheter som följer med digitalisering, automatisering och globalisering ska kunna tas tillvara. Effekterna av investeringar i vidareutbildning har studerats i åtskilliga teoretiska och empiriska studier.<sup>25</sup> 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. Den investering i yrkesaktivas kunskap och kompetens som vi menar att reformen utgör syftar också till att minska risken för utslagning och ökad polarisering av samhället som en snabb strukturuomvandling medför. Hanteras detta väl bör även kostnaderna för de insatser som måste till när ohälsa och arbetslöshet väl är ett faktum bli mindre än de annars skulle ha varit. Det handlar om kostnader för arbetslöshetsersättning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder, kostnader för sjukskrivning och rehabiliterande insatser och även om kommunernas kostnader för försörjningsstöd och andra insatser för att stödja personer som inte längre hittar någon plats på arbetsmarknaden.

Dynamiska effekter av det här 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 förväntas förbättra förutsättningarna för företagen att

---

<sup>25</sup> Se Thomas Ericson "Personalutbildning: en teoretisk och empirisk översikt", IFAU Rapport 2004:8.

---

hitta rätt kompetens, växa och skapa nya jobb och även underlätta kompetensförsörjning och utveckling av offentligt finansierade verksamheter. Och att den samtidigt kan förväntas begränsa de sociala och ekonomiska kostnaderna för arbetslöshet och arbetsrelaterad ohälsa som utvecklingen annars riskerar att medföra.