



NYE REFORMVEJE 1



Reformkommissionen blev nedsat af regeringen i efteråret 2020 for at foreslå reformer, der tager hånd om komplekse samfundsudfordringer. Kommissionen består af en formand og seks kommissærer:

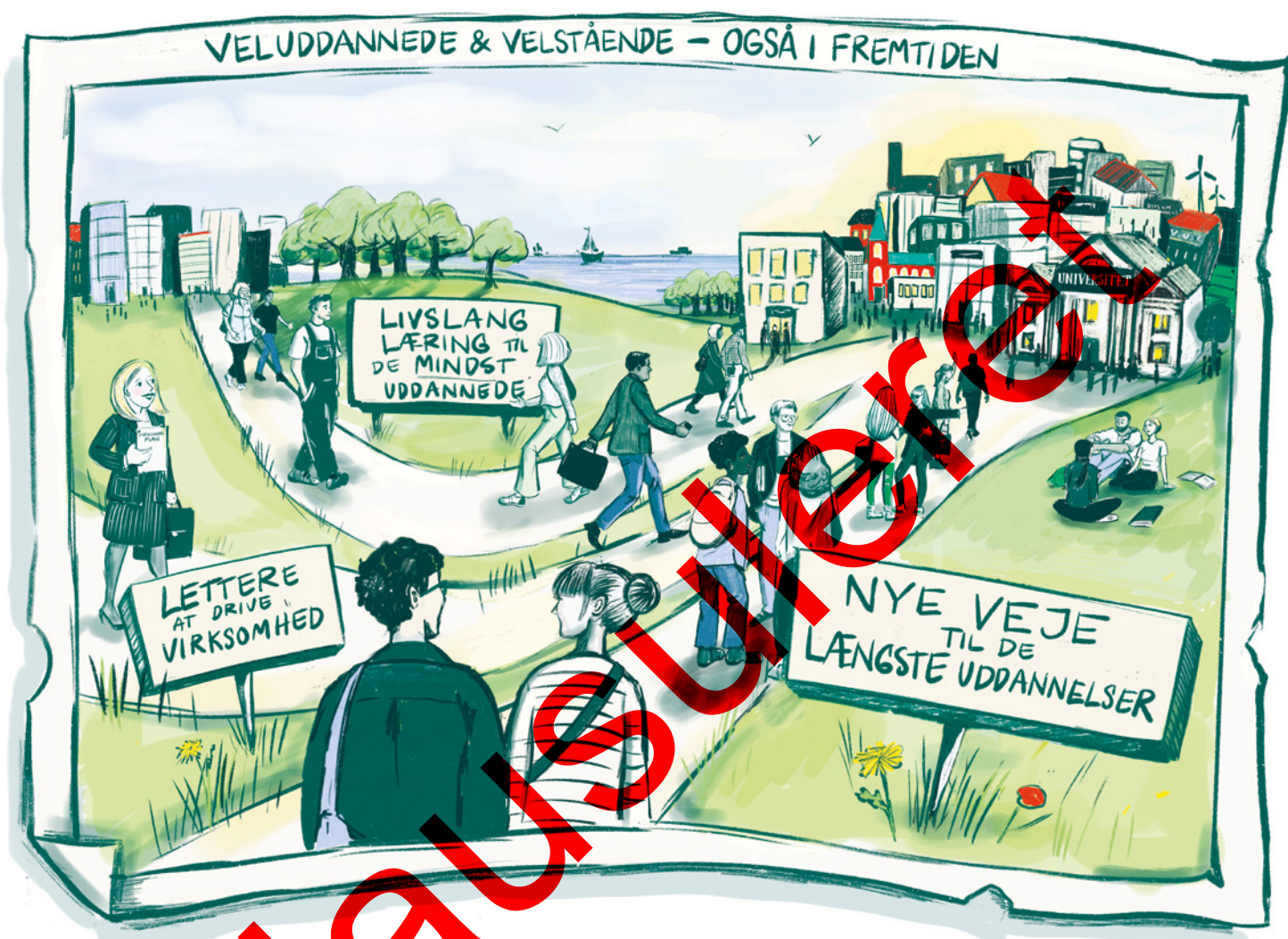
- **Nina Smith (formand).** Professor ved Institut for Økonomi på Aarhus Universitet og bestyrelsesformand for VIVE.
- **David Dreyer Lassen.*** Prorektor for forskning og professor i økonomi ved Københavns Universitet.
- **Philipp Schröder.** Professor ved Institut for Økonomi og direktør for *Research Centre for Firms and Industry Dynamics* på Aarhus Universitet.
- **Per B. Christensen.** Formand for danske SOSU-skoler og tidligere formand for Akkrediteringsrådet og Lærerkommissionen.
- **Jørgen Søndergaard.** Forskningsleder (emeritus) i VIVE, seniorfellow i Kraka og bestyrelsesmedlem i Den Danske Forskningsfond.
- **Jon Kvist.** Professor ved Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv på Roskilde Universitet.
- **Agnete Raaschou-Nielsen.** Bestyrelsesformand for Arkil Holding A/S og Danske Invest samt bestyrelsesmedlem i Aktieselskabet Schouw & Co og Københavns Universitet.

Dette er den anden rapport fra Reformkommissionen. Mens den første – **ERKENDT, FORSØGT LØST, ULØST** – alene pegede på udfordringer for det danske samfund, er denne den første af tre, som indeholder anbefalinger og konkrete bud på at adressere disse udfordringer. Der ventes to rapporter mere med anbefalinger i efteråret 2022 og i december 2022.

Der forefindes supplerende materiale på

reformkommissionen.dk

* David Dreyer Lassen er i sin egenskab af prorektor inhabil i spørgsmålet om de lange videregående uddannelser og står derfor uden for anbefalingerne i del 1.



NYE REFORMVEJE 1

Indhold

Forord	5
Veluddannede og velstående – også i fremtiden	6
 DEL 1	
Nye veje til de længste uddannelser	10
1.1 Nye kandidatuddannelsesveje.....	28
1.2 SU-omlægning til lån på kandidatuddannelser	37
1.3 Investeringer i øget kvalitet	39
1.4 Gratis undervisning på videregående voksen- og efteruddannelse (VVEU)	44
1.5 Et nyt optagelsessystem til de videregående uddannelser	46
1.6 Et nyt optagelsessystem på kandidatniveau.....	48
1.7 Uddannelsesråd.....	50
1.8 Implementering.....	52
 DEL 2	
Livslang læring til dem med mindst uddannelse	55
2.1 Nyt digitalt efteruddannelsesoverblik	68
2.2 Nye veje fra ufaglært mod faglært	73
2.3 Løft af basale færdigheder	78
2.4 Styrket kvalitet i undervisningen	80
 DEL 3	
Lettere at drive virksomhed	83
3.1 En mere effektiv og sammenhængende digital offentlig service	85
3.2 Nemmere regelefterlevelse.....	87
3.3 Styrket teknologioverførsel fra universiteter.....	89
3.4 Nye muligheder i dagpengesystemet for iværksættere	90
3.5 Tidligere identifikation af virksomheder i vanskeligheder.....	92
3.6 Automatisk ophold til internationale dimittender	93
3.7 Hurtig og nem ansættelse af udenlandsk arbejdskraft.....	96
 DEL 4	
Pejlemærker.....	99
 Samlet liste med anbefalinger	103

Forord



Dette er den første rapport med anbefalinger fra Reformkommissionen. Kommissionens opgave er bred, nemlig at foreslå reformer, der kan øge produktiviteten, velstanden, beskæftigelsen og den sociale mobilitet.

I denne rapport er det primære sigte at styrke arbejdsstyrkens produktivitet. Vi tager fat på dele af vores samlede uddannelsessystem, nemlig de lange videregående uddannelser og voksen- og efteruddannelsessystemet. Vi ser også på vigtige rammebetingelser for erhvervslivet og kommer med anbefalinger til, hvordan det kan blive lettere at drive virksomhed i Danmark.

De mange andre dele af uddannelsessystemet – dagtilbud, grundskole, ungdomsuddannelser samt erhvervsakademi- og professionsbacheloruddannelser, og ikke mindst det helt fundamentale spørgsmål om bedre oplæring af alle dem, der skal uddanne andre – vil blive behandlet i efterfølgende rapporter senere i 2022.

Udgangspunktet for vores anbefalinger er, at kommissionen ikke er befolket af en slags altvidende individer. Tværtimod. Mange af anbefalingerne bygger på en kombination af faglige analyser og indsigt, som kommissionen har fået via en lang række møder og samtaler med mennesker, som til daglig arbejder med netop de områder, der foreslås reformeret. Kommissionen har lyttet, testet og trykprøvet både udfordringer og mulige løsninger blandt nogle af dem, der til sin tid skal involveres, når reformerne skal føres ud i livet. Kommissionen ønsker i den forbindelse at takke de mange interessenter, som har deltaget i drøftelser herom blandt andet i regi af arbejdsgrupperne nedsat af kommissionen.

Fælles for alle anbefalingerne er, at kommissionen – i det omfang det har været muligt – har vurderet, hvilken betydning disse vil have i forhold til produktivitet, beskæftigelse, social mobilitet samt betydningen for de offentlige finanser. De foreløbige vurderinger findes i del 4 samt på kommissionens hjemmeside, mens de endelige beregninger vil optræde i slutrapporten, som kommer i december 2022.

Hverken denne eller de kommende rapporter bør opfattes som en egentlig, sammenhængende pakke. Kommissionen er født med et meget bredt kommissorium med fokus på meget forskelligartede politikelementer – det er nogle af disse, vi afrapporterer om her. Efter denne anden rapport er det forventningen, at den næste rapport med anbefalinger kommer til efteråret, og en sidste rapport følger i december 2022.

God læselyst.

Nina Smith
Formand for Reformkommissionen

Veluddannede og velstående – også i fremtiden

Danmark hører til blandt de mest velstående lande i verden. Det er der især én grund til, nemlig at vi har en høj produktivitet. Vi har været i stand til at skabe værdi i form af eftertragtede varer og tjenester med relativt færre ressourcer (arbejdskraft, maskiner, materialer osv.) sammenlignet med mange andre lande.

Den høje produktivitet er der flere grunde til. Historisk set har Danmark haft en veluddannet befolkning. Dansk erhvervsliv har været dygtige til at handle og investere på tværs af landegrænser. Samtidig har vi haft et vel-smurt arbejdsmarked og virksomheder, som formår at omstille sig til en ny virkelighed og nye teknologier og konkurrere i Danmark og i omverdenen.

Figur 1 viser, hvordan bidraget til vækst i velstanden over de sidste fire årtier kan opdeles på tre faktorer, henholdsvis produktivitet, arbejdsudbud og arbejdstid for den enkelte person i arbejdsstyrken. Figuren viser,

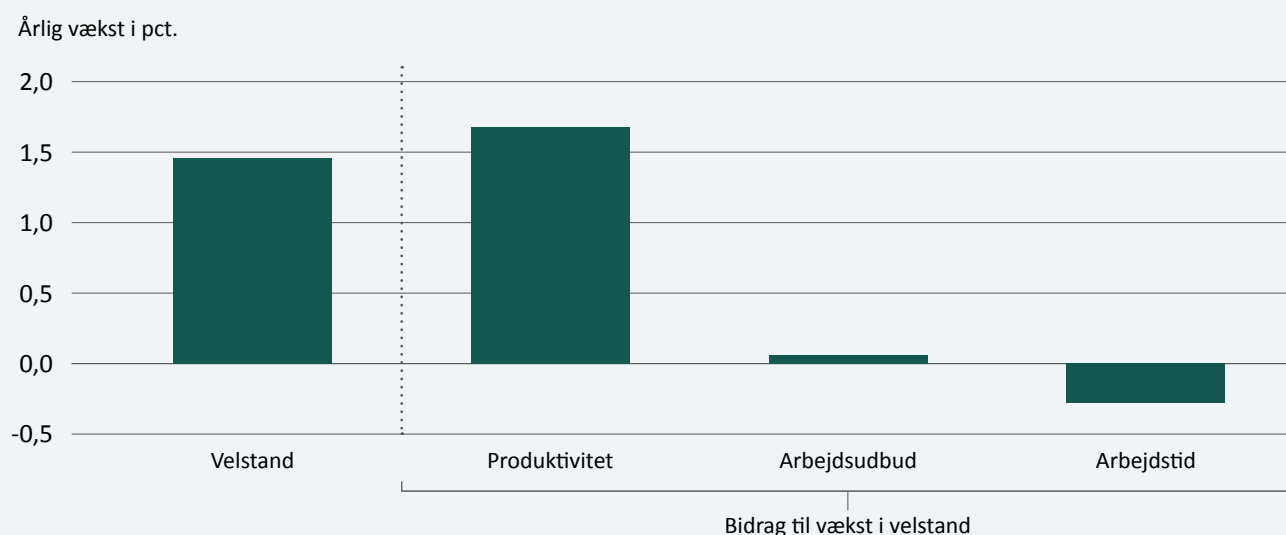
at hovedparten af væksten kan henføres til stigende produktivitet. Danmarks øgede velstand skyldes ikke et stigende arbejdsudbud, dvs. vækst i arbejdsstyrken. Det skyldes heller ikke, at vi arbejder flere timer end alle mulige andre (eller mere end vores forældre). Arbejdsugen er blevet kortere, og ferie- og fridagene er over årtierne blevet flere.

Igennem årtier er der i Danmark ført en reformpolitik, som har bidraget til at gøre dansk økonomi stærk. Blandt andet sættes folkepensionsalderen løbende op, og andre reformer af arbejdsmarkedet har reduceret den strukturelle ledighed.

Kommissionen fortsætter dette reformspor. I denne rapport sættes fokus på at øge produktiviteten og omstillingsevnen i dansk økonomi. Også i fremtiden vil en høj produktivitet og omstillingsevne være afgørende for at sikre fremtidens velstand. Hertil kommer

FIGUR 1

Hvor kommer Danmarks velstand fra?



Anm.: 1980-2019. Velstand er her udtrykt ved BNP pr. indbygger. Produktivitet angiver timeproduktiviteten, dvs. BNP pr. arbejdstime. Arbejdsudbud angiver beskæftigede pr. indbygger. Arbejdsudbuddets effekt på velstand er sammensat af dels effekten af ændringer i beskæftigelsesgraden for arbejdsstyrken samt befolkningstilvækst. En øget beskæftigelsesgrad vil øge velstand (BNP pr. indbygger), hvorimod en øget befolkningsstørrelse (alt andet lige) vil sænke BNP pr. indbygger. Arbejdstid dækker over antal timer arbejdet pr. beskæftiget. Væksten i timeproduktiviteten dækker hele økonomien. Det bemærkes, at velstand opgjort ved BNP ikke tager højde for ændringer i bytteforholdet, som måler, hvor stor en mængde import en given mængde eksport kan købe. Et forbedret bytteforhold øger velstanden ud over, hvad der måles ved ændringer i BNP.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.



de seneste års brud på globale forsyningskæder og voldsomt stigende energipriser. Med Ruslands invasion af Ukraine står det klart, at verdensordenen er under forandring, globaliseringstendenserne under opbrud, og at fremtiden er langt mere usikker, end vi hidtil har troet.

Højere produktivitet løser mange, men ikke alle problemer. Med den danske velfærdsmodel vil højere produktivitet ikke i sig selv løse udfordringerne med at finansiere den offentlige sektor. For eksempel kan det være en udfordring for finansieringen af vores velfærdsmodel, hvis ønskerne om mere fritid stiger, samtidigt med at der opleves stigende krav til den offentlige velfærd. Derfor vil kommende anbefalinger i senere rapporter tage fat på blandt andet reformer, der kan øge arbejdsstyrken, og reformer der kan bidrage til større effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor.

Det er uomgængeligt for en kommission, der skal give anvisninger på, hvordan vi understøtter produktiviteten i Danmark i fremtiden, at den fokuserer på bedre uddannelse. Af den simple grund, at det helt centrale råstof her i landet som bekendt er mennesker og deres kompetencer.

Derfor er fokus i denne publikation på de lange videregående uddannelser og voksen- og efteruddannelsessystemet. Endelig anviser vi veje, som kan gøre det lettere at drive virksomhed i Danmark.

Tre træk ved uddannelsessystemet

De seneste årtier har vi set tre meget løjnefaldende træk ved udviklingen af det samlede uddannelsessystem.

Et træk er, at uddannelsesaktiviteten – altså investeringen i menneskers viden og kompetencer – er øget markant. Særligt efter årtusindskiftet er der sket et stort ryk ind på universiteterne, som snart forventes at være uddannelsesvejen for hver tredje af de unge, mens det for blot tre årtier siden kun gjaldt færre end hver tiende. Denne udvikling er på mange måder positiv. Den vedvarende udbygning af vores uddannelser er en væsentlig forklaring på, at Danmark gennem årtier har fastholdt sin position som et af verdens mest velstående og lige samfund med relativt høj social mobilitet. Men det er også en udfordring for de danske universiteter og andre uddannelsesinstitutioner at skulle dygtiggøre så stor en gruppe af den næste generation inden for rammer og strukturer, som stammer fra en anden tid.

Et andet træk er, at vi – trods stigende uddannelsesaktivitet – fortsat investerer utroligt lidt i uddannelsen af de undervisere, som skal dygtiggøre os alle, livet igennem. Dygtige undervisere besidder en kombination af stærke faglige og pædagogiske kompetencer. Men forskningsbaseret uddannelse i pædagogik for undervisere fylder meget lidt i vores uddannelsessystem, og der er brug for et løft og investering i undervisere på alle niveauer.

Et tredje træk er, at der er stor skævhed i, hvor de mange ekstra ressourcer til uddannelse, som vi har investeret de sidste årtier, bliver brugt. Som kommissionen også hævdede sig ved i sin første publikation ERKENDT, FØRSØGT LØST, ULØST, er stort set alt, hvad der er brugt af ekstra offentlige midler på uddannelse siden 1990, gået til personer under 35 år.

Selvom vores arbejdsliv i disse år bliver strakt stadig længere, er situationen fortsat den, at uddannelse er det, man tager som ung. Mens vi, når vi er i 30'erne, 40'erne og 50'erne kun bruger lidt tid og få ressourcer på, via uddannelse, at opdatere vores viden, specialisere os eller eventuelt at skifte spor. I det lys forekommer det paradoksalt, at videregående efteruddannelse er omgærdet af en mur af brugerbetaling, mens al uddannelse i ungdommen er gratis.

Samtidig vokser uligheden i uddannelser i den forstand, at de grupper, som har mindst uddannelse, de ufaglærte, ikke i de sidste årtier har haft del i de store uddannelsesinvesteringer, der er foretaget i det øvrige samfund. Det er kommissionens vurdering, at behovet for efter- og videreuddannelse i alle befolkningsgrupper vil stige i fremtiden.

Mest og mindst

I denne rapport tager vi – i forhold til uddannelser – fat på to centrale problemstillinger. Nemlig de tilbud, der er til de voksne, som får henholdsvis mest og mindst uddannelse. Altså de lange videregående uddannelser henholdsvis tilbuddene til de faglærte og især ufaglærte.

Når det kommer til de længste uddannelser, universitetsuddannelserne, er det, som man vil se, kommissionens opfattelse, at der er klare behov for ganske betydelig styrkelse af universiteterne og kandidatuddannelsernes struktur.

Langt fra alt skal laves om. Danmark har stærke universiteter med forskning og uddannelser på højeste internationale niveau. Det er vigtigt, at vi bevarer det, som virker godt. Men dette fokus skal kombineres med noget supplerende i de brede og hurtigst voksende dele af universitetssektoren. Overskriften er øget fleksibilitet og flere valgmuligheder i overbygningerne på en bachelorgrad. Vi skal modvirke, at for mange får unødvendigt meget og for specialiseret uddannelse for tidligt i livet. Og vi bør skabe langt større muligheder for, at man tidligere kan komme ud og afprøve den lange uddannelse, for så – senere – at vende tilbage for at udbygge eller supplere sine kompetencer, når behovet i arbejdslivet viser sig. Det handler om bedre uddannelse, stærkere uddannelser og absolut ikke om mindre uddannelse. Tværtimod.

Kommissionen anbefaler, at der investeres yderligere i uddannelsessystemet. Men en anderledes prioriteret uddannelse, som støttes op af massive investeringer i øget kvalitet og fleksible videreuddannelsesmuligheder på de videregående uddannelser.

Problemstillingen er helt en anden, når det kommer til voksen- og efteruddannelserne for ufaglærte og faglærte. Her er problemstillingen, at mange ikke deltager ret meget i efteruddannelse. Så her drejer det sig om at skabe de bedste muligheder for, at dem, der uddanner sig mindst i de unge år, bliver ved med at opdatere deres kompetencer – bare en lille smule – løbende gennem livet. Hvilket er vigtigt af mange grunde, ikke mindst den, at verden ikke står stille, hvorfor der – uden passende opkvalificering – er en risiko for at blive sat af og miste fodfæstet på arbejdsmarkedet.

Som man vil se, har kommissionen i arbejdet med voksen- og efteruddannelse gjort en vigtig erkendelse, nemlig at det store problem ikke er udbuddet, men derimod, at nogle grupper simpelthen ikke efterspørger videre- og efteruddannelse. Kommissionen vil derfor heller ikke foreslå grundlæggende strukturændringer. Der vil i højere grad være tale om anbefalinger til udvikling, modernisering, gerne kombineret med *nudging*, altså at man på forskellig vis forsøger at gøre voksen- og efteruddannelsesstilbud så attraktive som muligt.

Styrkede rammebetingelser for erhvervslivet

I den sidste del af denne rapport foreslår vi en række politiktiltag, der kan bidrage til at øge produktiviteten i erhvervslivet. Der er ikke tale om anbefalinger om ændret skat, lettere adgang til kapital eller grundlæggende investeringer i teknologi og infrastruktur – den slags overlader vi til andre. Anbefalingerne sætter fokus på andre relevante indsatsområder, og vi kommer med konkrete anbefalinger til, hvordan det kan blive lettere at drive virksomhed i Danmark.

En anbefaling går eksempelvis ud på at skabe en mere gnidningsfri proces, når virksomhederne søger efter vejledning, efterlever regler og kommunikerer med det offentlige. Et andet forslag er at gøre en indsats for, at flere erfarne lønmodtagere tør tage springet og blive selvstændige og – omvendt – at de hurtigere holder op igen, hvis deres idé ikke er bæredygtig. Endelig har kommissionen også en række konkrete anbefalinger, som handler om, hvordan vi understøtter, at virksomheder i større grad kan tiltrække højt kvalificeret udenlandsk arbejdskraft og fastholde flere dygtige internationale studerende efter endt uddannelse.



DEL 1



Kommissionen anbefaler en grundlæggende nytænkning af strukturen for kandidatuddannelserne i Danmark.

Målet er dobbelt. Vi skal sikre, at universiteterne fremover har mulighed for at give unge flere og bedre valgmuligheder, end de har i dag. Og vi skal samtidig understøtte, at samfundet får endnu mere ud af de store uddannelsesinvesteringer, der både nu og i fremtiden skal sikre en veluddannet arbejdsstyrke, produktivitet og velstand.

Ændringerne skal ske med respekt for den rolle, universiteter har haft gennem århundreder, nemlig at være fuldstændig centrale samfundsinstitutioner, som – udover at levere forskning – skal oplyse og danne befolkningen. Den rolle har været og vil fortsat være helt afgørende for udviklingen af samfundet. Men formen kan med fordel moderniseres.

Det er nødvendigt, fordi universitetet i dag er noget andet, end det var for bare få årtier siden. Går vi bare tilbage til 1990'erne, uddannede universiteterne en lille del af en ungdomsårgang, mens de i dag uddanner knap hver tredje.

Kommissionens anbefaling om en ny struktur for kandidatuddannelserne tager udgangspunkt i denne udvikling. Universiteterne skal bevare den unikke rolle som frie dannelses- og oplysningsinstitutioner i samfundet. Men de skal samtidig uddanne en meget stor del af befolkningen med de kompetencer, som fremtidens samfund vil efterspørge. Disse to roller udelukker ikke hinanden, men der skal findes en balance, så universiteterne også fremover gør både de unge og samfundet bedst muligt rustet til at møde fremtidens udfordringer og forandringer.

Den nuværende model, hvor næsten alle akademiske bachelorer fortsætter direkte på deres respektive fags toårige kandidatoverbygning, passer bedst til dem, der skal være forskere eller fagspecialister på højt niveau. Det skal de blive ved med. Men det er ikke nødvendigvis den bedste uddannelsesinvestering for *alle* fagligheder og *alle* studerende. I dag fortsætter omkring ni ud af ti akademiske bachelorer direkte på en kandidatuddannelse. Altovervejende på netop den kandidatuddannelse, der ligger i direkte forlængelse af deres bacheloruddannelse. Det gør de, uagtet at mange har alle mulige andre ideer med deres arbejdsliv end at forske eller bestride jobs, der kræver snæver fagspecialisering på kandidatniveau.

Kernen i den foreslåede nye struktur er derfor, at der som overbygning på en bachelorgrad skal være flere

forskellige muligheder. Sporet, der retter sig mod forskning og anden dyb specialisering, skal bibeholdes. Også sporet, der fører til en autorisation for nogle uddannelser (fx læger og tandlæger), skal fortsætte, som vi kender det. Men derudover skal der skabes noget nyt. Andre muligheder, som giver større fleksibilitet og mobilitet og retter sig mod alle mulige afkroge af fremtidens jobmarked. En del af kommissionens overvejelser herom bygger oven på de politiske ambitioner, som har været kendetegnende for de senere års aftaler på universitetsområdet om blandt andet etårige akademiske overbygningsuddannelser, en erhvervskandidatordning og udvidet retskrav til optag på en kandidatuddannelse for akademiske bachelorer.

Der har også været andre tiltag, som har påvirket udbuddet af uddannelsespladserne, men altså ikke selve uddannelsesstrukturen. Særligt kan der peges på indførelsen af den ledighedsbaserede dimensioneringsmodel fra 2014, der har ført til et fald i optaget på uddannelser med den højeste ledighed. Og senest udflytningsaftalen fra 2021, hvor der oprettes en række nye uddannelsesmuligheder uden for de større byer samtidig med, at det samlede optag på alle uddannelsesinstitutioner – heriblandt universiteterne – i de største byer reduceres med samlet ca. 6 pct. frem mod 2030.

Tilbage står ikke desto mindre, at hvis uddannelseslandskabet reelt skal ændres, så er der behov for at tænke nyt.

Kommissionens anbefalinger indeholder en ændret pakke af muligheder for de unge. Som færdiguddannede bachelorer vil de, der ikke går forsknings- eller specialistvejen, kunne tage en kandidatuddannelse på bare ét år (og ikke to år som i dag). Eller de kan alternativt vælge at tage et arbejde og læse en kandidatuddannelse ved siden af – fx ved at sprede et af de nye etårige kandidatstudier ud over flere kalenderår. Det der kaldes en erhvervskandidatuddannelse. Alle får tillige en forbedret mulighed for andre former for videreuddannelse på for eksempel masterniveau. Uden deltagerbetaling.

Anbefalingerne om en modernisering af kandidatuddannelserne til etårige uddannelser eller erhvervskandidatuddannelser vedrører især de samfundsvidenskabelige og humanistiske uddannelser. Kommissionen anser det for vigtigt, at Danmark har en bred vifte af universitetsuddannede bachelorer og kandidater med generalistkompetencer, blandt andet inden for humaniora og samfundsvidenskab. Danmark er en lille, åben økonomi i en globaliseret verden, og der vil også i fremtiden, og også i den private sektor, være brug for

BOKS 1

Elite eller masse? En misvisende modsætning

Uddannelsesrevolutionen beskrives ofte med ordene, at vi har bevæget os fra et eliteuniversitet til et masseuniversitet.

Det er nemt at forstå, hvordan de to ord har sneget sig ind i sproget, men de er alt andet end heldige. Simpelthen fordi det forsyner os alle med et billede af to grupper – dem i eliten og så alle de andre.

Universiteterne var engang – indtil for nogle årtier siden – det sted, hvor man uddannede et lille udsnit af befolkningen. Det var for de dygtigste fra gymnasiet, som skulle have forsknings-baseret specialisterviden eller uddannes til fremtidens forskere og undervisere på universitetet. I dag optages en langt større andel af en ungdomsårgang på universitetet. Ikke kun de bogligt dygtigste. Samtidig er arbejdsmarkedet, som de går ud på efter kandidatuddannelsen, meget bredere og hovedparten af kandidaterne ansættes ikke længere i stillinger der kræver dyb specialisering. Men som sagtens kan føre til gode, vellønnede jobs, typisk uden for den akademiske verden. Der er således grundlæggende tale om en falsk præmis, når man taler om, at universitetet skal være til for enten eliten eller masserne. Det er både og: Universiteterne skal uddanne både fremtidens forskere og den store gruppe, der skal ud på arbejdsmarkedet.

Modsætningsparret elite og masse har uheldige og forkerte medbetydninger, som gør, at man bør holde sig fra at benytte dem i denne sammenhæng. Kommissionen bruger derfor i stedet begreberne universitetet for de få (det, der var i gamle dage) og universitetet for de mange (det, vi har i dag). Eller at fordums snævre universitet nu er blevet bredere.

Kilde: Egen tilvirkning.

medarbejdere med stærke kompetencer i forhold til eksempelvis kulturforståelse og sprog. Men uddannelserne skal gøres mere fleksible og i langt højere grad udvikle sig i et samspil med efterspørgslen på især det private arbejdsmarked. Dette samspil kan blandt andet forbedres gennem mere udbredt brug af erhvervs-kandidatuddannelser. Anbefalingen om en gennemgribende omlægning af kandidatuddannelserne bør ses som et bedre alternativ til fx yderligere ledighedsbaseret dimensionering af videregående uddannelser.

Kommissionen anbefaler også en SU-omlægning fra stipendier til lån på kandidatuddannelserne. Det afspejler et ønske om at flytte udgifter fra forsørgelse af de unge til investeringer i kvalitet og relevans i selvsamme unges uddannelser. Omlægningen fra stipendier til lån på den sidste del af de længste uddannelser er socialt afbalanceret, fordi universitetskandidaterne set over et livsforløb er blandt de bedst lønnede på arbejdsmarkedet. Samtidig kan anbefalingen styrke interessen for uddannelser med gode beskæftigelsesudsigter, og de nye erhvervs-kandidatuddannelser – som bliver en nøgle til at styrke samspillet mellem universiteterne og arbejdsmarkedet – bliver alt andet lige mere attraktive.

Det er med den foreslåede modernisering af strukturen for kandidatuddannelserne og SU-omlægningen *ikke* et mål at spare en eneste krone. Tværtimod er formålet at øge kvaliteten og relevansen af uddannelserne gennem øgede bevillinger forskellige steder i systemet. Der anbefales således blandt andet en markant investe-

ringsprofil med øgede uddannelsesbevillinger til de nye kandidatuddannelser, som blandt andet skal tilrettelægges mere fleksibelt og med et øget fokus på studieaktivitet og arbejdsmarkedsrelevans.

Endelig anbefales optagelsessystemet til de videregående uddannelser ændret, så intet studie må kræve et højere karaktergennemsnit end 9. Som det er i dag, er der uddannelsesretninger, som har høj prestige af den simple grund, at det kræver et højt karaktergennemsnit (grænsekotient) at blive optaget via kvote 1. Det styrer helt sikkert nogle unge, som har klaret sig ualmindeligt godt i gymnasiet, i retning af visse uddannelser, de ellers ikke ville have valgt.

Et optagelsessystem med utilsigtede prestigesignaler er ikke optimalt for den enkelte unge. Og på samfunds-niveau er de høje grænsekotienter medvirkende til, at talentmassen af unge fordeles skævt på forskellige uddannelsesretninger og dermed i sidste ende også skævt på brancher og jobfunktioner. Derfor anbefaler kommissionen, at der lægges låg på grænsekotienterne i optagelsessystemet.

I de følgende kapitler vil forslagene blive gennemgået et for et, men først kigger vi på, hvorfor der overhovedet er behov for at bryde med noget af det bestående.

I Danmark er vi midt i, hvad man kunne kalde en uddannelsesrevolution, som desværre på en række væsentlige punkter er akkompagneret af en tilsvarende stagnation.



Revolutionsdelen handler om den stadig stigende andel af en ungdomsårgang, som tager en universitetsuddannelse. Helt simpelt: For få årtier siden var universitetet rettet mod de få, imens det i dag og fremover rettes mod mange, mange flere.

I sig selv er det en særdeles positiv udvikling, at mange flere tager en lang videregående uddannelse, blandt andet fordi det øger velstanden. Men problemet er, at systemet på flere områder har haft vanskeligt ved at tilpasse sig denne ændring.

I det følgende gennemgår vi uddannelsesrevolutionen, og argumenterne for det problematiske i, at alle tilbydes det samme uddannelsesformat; at pakken af kompetencer som universiteterne tilbyder, skal sættes anderledes sammen; og at optagelsessystemet skal ændres.

Uddannelsesrevolutionen og universitetet for de mange

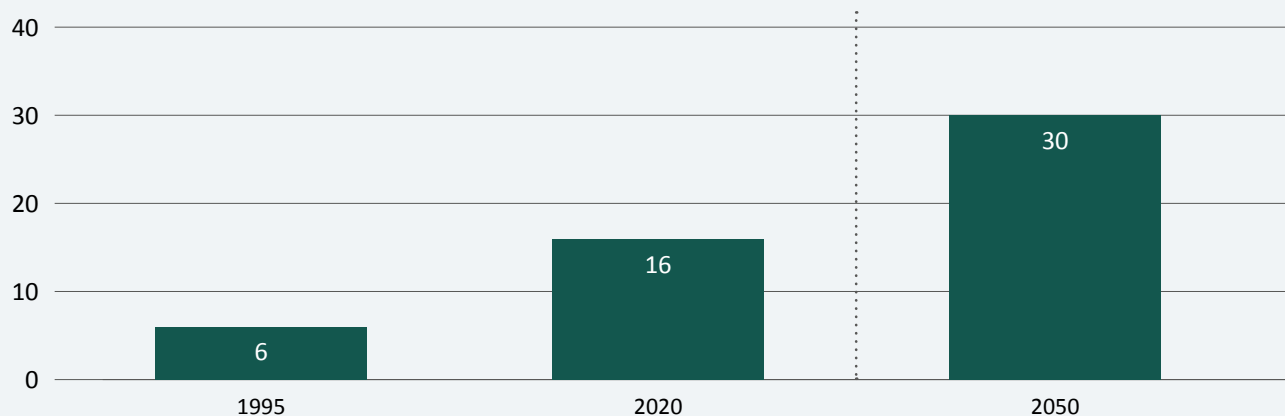
I Danmark er universitetet for de mange en realitet. Sådan har det ikke altid været. For bare få årtier siden – fx tilbage i 1995 – havde 6 pct. af 25-69-årige en universitetsgrad. Blandt nutidens 25-69-årige er andelen 16 pct. For de, der er yngre, gælder en forventning om, at knap 30 pct. af dem vil fuldføre en universitetsuddannelse. Det betyder, at knap en tredjedel af 25-69-årige forventes at have en universitetsuddannelse i 2050, jf. figur 2.

Det, at markant flere tager en uddannelse – og for en stor dels vedkommende en lang videregående uddannelse – er en væsentlig del af årsagen til, at Danmark kan fastholde sin position som et af verdens mest velstående og lige samfund. Et højt uddannelsesniveau er en forudsætning for højproduktive erhverv og højproduktive job.

FIGUR 2

Universitetskandidater og -bachelorer i befolkningen, udvalgte år

Pct. af 25-69-årige



Anm.: Figuren angiver udviklingen i befolkningens højest fuldførte uddannelse. Fremskrivningen sker på baggrund af befolkningsudviklingen fordelt på køn, alder og herkomst og uddannelsesniveauet ved at anvende den studiemæssige adfærd, der har været en tendens til historisk. Personer uden uddannelsesoplysninger er udeladt.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAMs uddannelsesfremskrivning 2020.

Bevægelsen fra det snævre til det brede universitet har i sagens natur været glidende og strækker sig over tre årtier. Stigningen i antallet af studerende har været størst på samfundsvidenskab og humaniora, men der er i dag også flere på de tekniske uddannelser, naturvidenskab og sundhedsvidenskab. Fælles for alle hovedområder er, at antallet af universitetskandidater mindst er fordoblet, jf. figur 3.

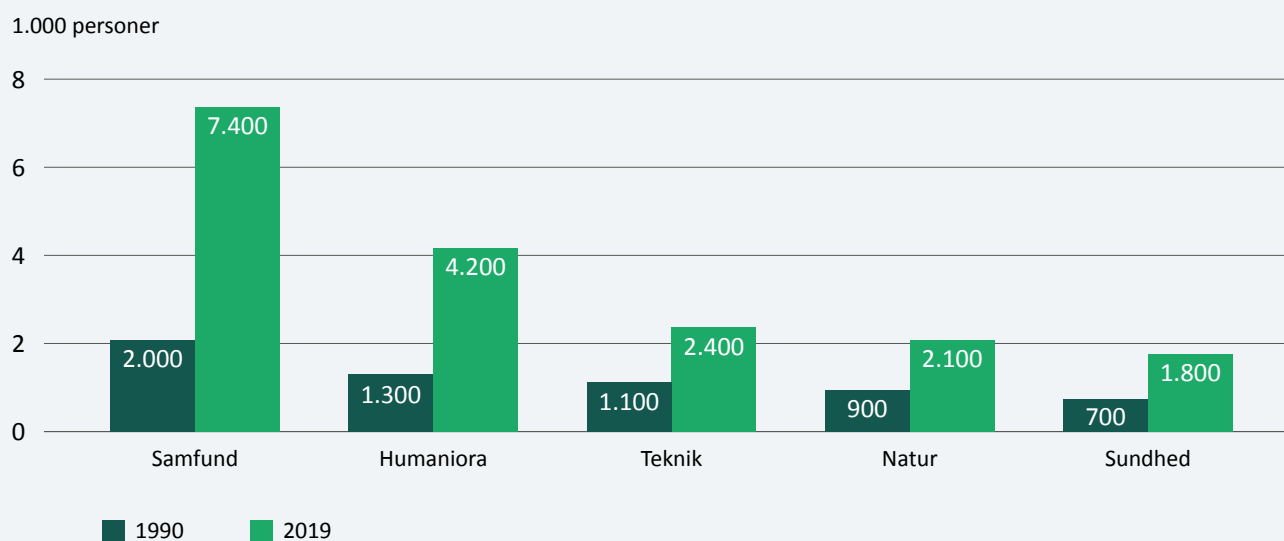
På samfundsvidenskab og humaniora (som også tilbage i 1990 havde den største aktivitet) er der dog tale om langt mere end en fordobling. I dag udklækkes der årligt over 7.000 kandidater fra samfundsvidenskab og over 4.000 fra humaniora. Det er markant flere, end de tekniske, naturvidenskabelige og sundhedsvidenskabelige områder tilsammen. De tidligere politiske målsætninger om at øge andelen med en universitetsuddannelse har bidraget væsentligt til den øgede aktivitet på samfundsvidenskab og humaniora.

I praksis betyder det, at vi – hvert år – udklækker tusindvis af samfunds- og humaniorakandidater efter fem års (typisk uafbrudt) fordybelse.

Arbejdsmarkedet har ændret sig over de seneste årtier, men indretningen af uddannelserne – strukturen og delvist også indholdet – er ikke fulgt med. Når man spørger dimittender, om det, de har lært på universitetet, er relevant for deres nuværende job, tegner der sig et interessant billede. Særligt studerende på de samfunds-faglige og humanistiske uddannelser angiver, at den viden, de tilegner sig på universitetet, er for teoretisk i forhold til, hvad arbejdsgiverne efterspørger, og at de selv i mindre grad er i stand til at løse "virkelige problemstillinger", jf. figur 4.

FIGUR 3

Nyuddannede kandidater fordelt på hovedområder, 1990 og 2019



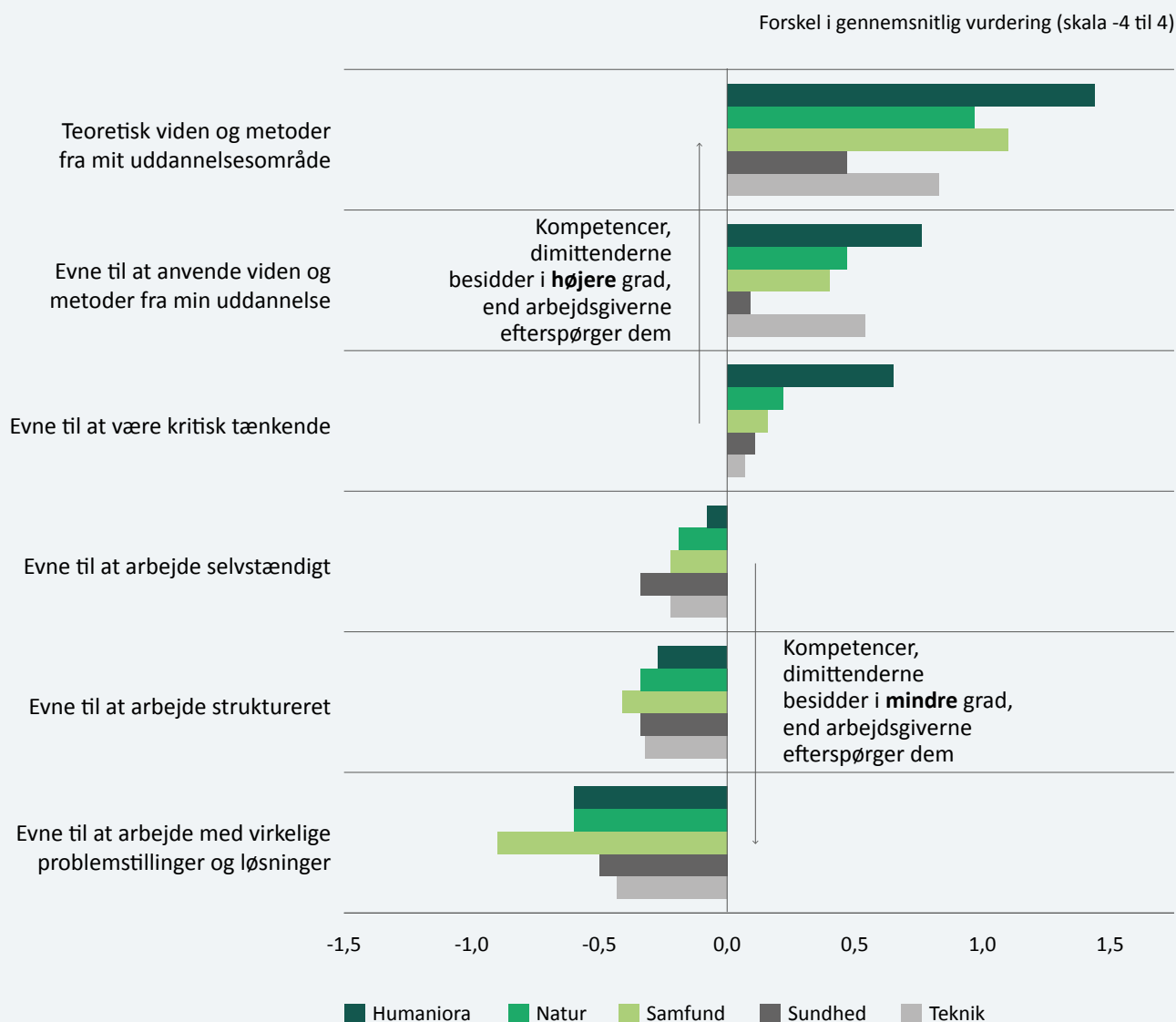
Anm.: Nyuddannede kandidater fra universiteter fordelt på hovedområder i 1990 og 2019.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Uddannelses- og Forskningsministeriets datavarehus.



FIGUR 4

Dimittenders vurdering af kompetencer ift. arbejdsgiveres efterspørgsel, 2020



Anm.: Dimittenderne har vurderet, i hvilken grad de har tilegnet sig følgende kompetencer på uddannelsen, og i hvilken grad de er efterspurgt i deres nuværende job: Arbejde med virkelige problemstillinger og løsninger, arbejde selvstændigt, samarbejde, arbejde struktureret, tilegne mig ny viden, formidle mundtligt, være kritisk tænkende, analysere komplekse problemstillinger, formidle skriftligt, arbejde projektorienteret, anvende viden og metoder fra min uddannelse og teoretisk viden og metoder fra mit uddannelsesområde. Figuren angiver differencen mellem dimittendernes egen vurdering af deres kompetencer (Likert skala 1-5) og dimittendernes vurdering af arbejdsgiverens efterspørgsel efter samme kompetence (Likert skala 1-5). Skalaen for difference er således -4 til 4. Et positiv tal angiver, at kompetencer er opnået i højere grad, end de er efterspurgt af arbejdsgivere. Værdierne for humaniora og samfund er statistisk signifikant forskellige fra de øvrige hovedområder fsva. "teoretisk viden og metoder fra mit uddannelsesområde". Samfund er statistisk signifikant forskellig fra de øvrige hovedområder fsva. "evnen til at arbejde med virkelige problemstillinger og løsninger", mens humaniora fsva. denne kompetence ikke er statistisk signifikant forskellig fra teknik.

Kilde: Uddannelses- og Forskningsministeriets survey blandt dimittender 2020.



Der kan være mange grunde til, at dimittenderne svarer, som de gør. Det kan fx være, at de har fundet beskæftigelse inden for helt andre områder end det, de er uddannet til. Men de studerendes egen vurdering af deres kompetencer, og hvordan de matcher det, deres arbejdsgiver efterspørger, giver en indikation af, at der kan være et potentiale i at knytte uddannelserne tættere til arbejdsmarkedet og virkeligheden på arbejdspladserne. For eksempel via mere fleksible kandidatuddannelsesveje, hvor de studerende får bedre muligheder for at komme omkring ansættelser i rigtige jobs, for så at vende tilbage til universitetet med virkelige erfaringer og virkelighedens problemstillinger i bagagen.

En konsekvens af uddannelsesrevolutionen er, at de mange ikke har samme behov for den dybe akademiske fagspecialisering som de få. Hvis en meget stor del af befolkningen skal specialisere sig dybt, modsiger det selve ordets betydning. Nogen skal, de fleste skal ikke. Det betyder, at universiteterne i dag i langt højere grad end tidligere skal håndtere hensynet både til de studerende, der går forskervejen, og hensynet til dem, der skal ud på flere områder af arbejdsmarkedet og varetage mere brede jobfunktioner.

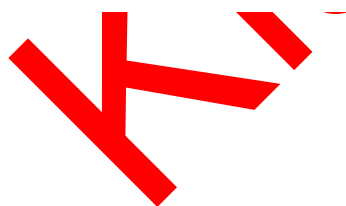
Det kan være svært, når alle disse mennesker skal gå på én og samme uddannelse. Men det er rent faktisk det, der er opgaven. Og den løses ikke optimalt i dag, hvor alt for mange bliver tilbudt, og gør, omtrent det samme.

Alle oplever at blive tilbudt det samme

Universitetsuddannelserne i Danmark er på lange stræk baseret på, at alle studerende skal have det samme. Altså en *one size fits all* struktur. Det gælder både periode (akademisk bachelor og kandidat i direkte forlængelse af hinanden) og specialiseringsgrad (lav mobilitet mellem fagområder fra akademisk bachelor til kandidat). De seneste år er der indført en række muligheder for mere fleksible uddannelsesveje (etårige akademiske overbygningsuddannelser, erhvervskandidatordning og udvidet retskrav til optag på en kandidatuddannelse for akademiske bachelorer), men de benyttes næsten ikke.

De politiske ambitioner om at skabe større fleksibilitet er der altså, men det har ikke ført til markante ændringer af uddannelseslandskabet på universitetsuddannelserne. Altså. Problemet er erkendt for længst. Det er forsøgt løst. Men det er fortsat uløst.

En forklaring er formentlig, at normen (fem års ubrudt studietid) er utrolig stærk. Dette er blandt andet understøttet af det såkaldte retskrav, som garanterer akademiske bachelorstuderende efterfølgende optag på en kandidatuddannelse, der ligger i naturlig forlængelse af deres bachelor. Derfor gør mange præcis det samme – de fortsætter i sporet. Med det samme. Hvilket fører til en så stærk norm, at de få studerende, som afviger fra normen, risikerer at blive opfattet som underlige. Til trods for at de har en afrundet, erhvervskompetencegivende uddannelse, nemlig en akademisk bachelorgrad.





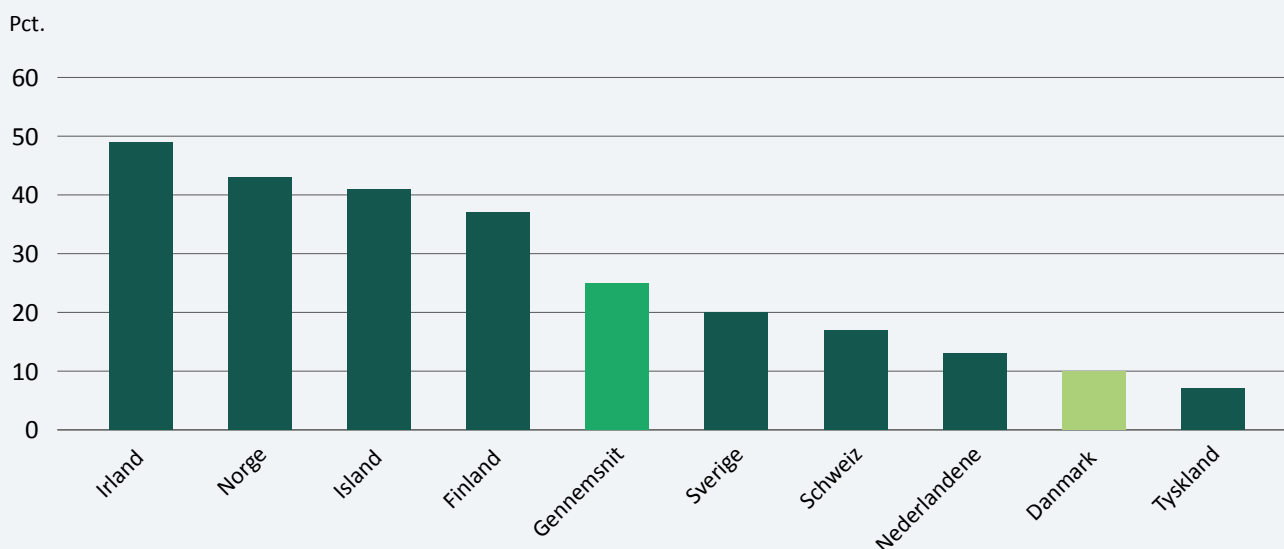
Ni ud af ti akademiske bachelorer vælger at fortsætte på en kandidatuddannelse umiddelbart efter overstået eksamen. Når næsten alle gør det, kan det være mere end svært for den enkelte bacheloruddannede at lade være og vælge et job i stedet. For hvad signalerer det til en jobsamtale? Du er kun bachelor, kan jeg se – hvorfor det? Var kandidatdelen for svær for dig?

Samtidig skal det selvfølgelig nævnes, at vi i Danmark også har et erhvervsrettet bachelorspor – nemlig professionsbachelorerne, som i helt overvejende grad går ud på arbejdsmarkedet efter endt uddannelse.

Den dybe specialisering på universitetsuddannelserne, inden man møder arbejdsmarkedet, er ikke naturgiven. I andre lande omkring os er det mere almindeligt, at nogle går ud på arbejdsmarkedet efter endt bachelor for senere at vende tilbage til universitetet. Blandt europæiske lande svarede 25 pct. af de adspurgte kandidatstuderende, at de havde holdt en uddannelses-pause på mindst to år mellem deres bachelor- og kandidatuddannelse. I Danmark gælder det samme kun 10 pct., mens der fx i Norge og Island er tale om godt 40 pct., jf. figur 5.

FIGUR 5

Studerende, der har en uddannelsespause på mindst to år mellem bachelor- og kandidatuddannelse, 2018-2021



Anm.: Figuren dækker årene 2018-2021 og er baseret på studerendes besvarelser i Eurostudent-undersøgelsen. Både kandidater fra universiteter og ikke-universiteter er inkluderet i opgørelsen af hensyn til sammenlignelighed på tværs af lande, dvs. figuren omfatter kandidatstuderende med både akademisk bachelor og professionsbachelor som uddannelsesbaggrund. Norge og Island har data med for deltidskandidatuddannelser (i modsætning til Danmark). Datagrundlaget er baseret på spørgeskemabesvarelser og er derfor behæftet med usikkerhed. Spørgsmålsformulering er: "Hvor længe efter du dimitterede fra din tidligere uddannelse, påbegyndte du din nuværende kandidatuddannelse?". Det er i opgørelsen ikke spurgt ind til, hvorvidt de studerende har været ledige, beskæftiget eller er udrejst i perioden mellem afsluttet bachelor og påbegyndt kandidatuddannelse. Gennemsnittet er for alle lande, som deltog i undersøgelsen (ikke kun dem, som fremgår af figuren).

Kilde: Eurostudent VII 2018-2021 (figur B3.7).

Udover at danske akademiske bachelorer går direkte i gang med en kandidatuddannelse efter bestået eksamen, så fortsætter de også i langt de fleste tilfælde inden for samme hovedområde. Mobiliteten mellem hovedområder, når studerende skal vælge overbygning, er meget lille, jf. figur 6.

Den lave mobilitet er tankevækkende, da de studerende efter endt uddannelse skal varetage vidt forskellige jobfunktioner, hvoraf mange helt sikkert ville have fordel af alle mulige kombinationer af kompetencer, der bedre matcher de job, de får eller skaber. For mange år siden indså man, at gymnasielærere med fordel kunne have kompetencer til at undervise i to fag – et centralt fag og et sidefag. Men det har ikke indtil videre smittet af på andre. Her spiller det nuværende retskrav – der giver de ny-udklækkede akademiske bachelorer ret til optagelse på en kandidatuddannelse i faglig forlængelse af bacheloruddannelsen – formentlig en afgørende rolle.

Den nuværende struktur, hvor alle skal – og langt de fleste gør – det samme, favoriserer studerende, der har præferencer for en dyb, akademisk specialisering i fem sammenhængende studieår.

Som det blev påpeget i kommissionens første udgivelse – ERKENDT, FORSØGT LØST, ULØST – er de øgede investeringer i uddannelse de seneste årtier i store træk alene gået til unge under 35 år. Det er i udgangspunktet fint. Det er godt at uddanne sig tidligt i livet, da man kan høste produktivtetsgevinsten over flere arbejdsår og dermed få højere afkast af uddannelsen. Det er et plus for både den enkelte og for samfundet i bred forstand.

Omvendt kan et generelt længere arbejdsliv som følge af højere levetid tilsige, at der er behov for løbende at opdatere arbejdsstyrkens kompetencer. Desuden kan det at vente med specialiseringen give en bedre mulighed for, at den enkelte træffer en langt mere relevant beslutning. Når man er i job og har gjort sig kvalificerede overvejelser om det arbejdsliv, man kunne tænke sig, ved man mere, end man gjorde dengang, et job alene var noget, man forestillede sig eller endnu ikke havde tænkt på.

Senere og mere velinformerede valg kan mindske risikoen for fejl- eller overinvestering i uddannelse tidligt i livet. Desuden: Universiteternes rolle og dialog med det omkringliggende samfund kan styrkes, hvis de får mulighed for at optage flere studerende med erhvervs-erfaring eller erfaringer fra andre uddannelser.

Match mellem kompetencer og job

Et andet centralt spørgsmål er, om kvaliteten og indholdet af uddannelserne er godt nok. Altså: Uddannes de unge til det rigtige?

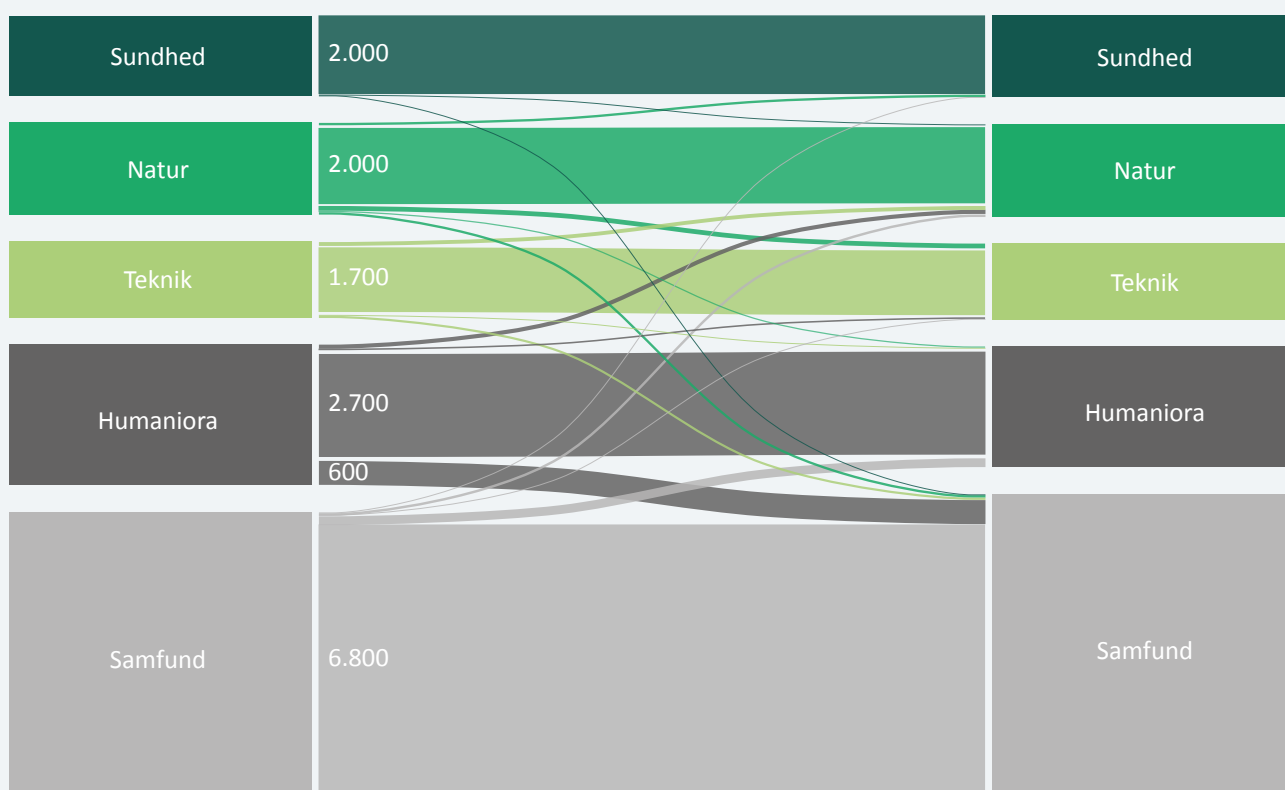
I perioden fra 2008 til 2019 har ledigheden i andet år efter dimission ligget på omkring 12 pct. for dimittender fra universitetsuddannelser. Det vil sige, at nyuddannede kandidater i gennemsnit er ledige i 12 pct. af tiden i det andet år efter dimission. Det er naturligvis et stort problem, ikke bare i form af et tab for samfundet. Det opleves også ofte som et stort nederlag for den enkelte dimittend.

FIGUR 6

Mobilitet mellem hovedområder for påbegyndt kandidatuddannelse og forudgående akademisk bacheloruddannelse, 2020

Fuldførte bachelorer

Påbegyndte kandidater



Anm.: Figuren medtager kun tilgang til kandidatuddannelser for studerende, hvor deres seneste forudgående uddannelse er en akademisk bacheloruddannelse.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.



Der er i sagens natur stor variation i ledigheden alt efter, hvilken uddannelse der er tale om. For eksempel har dimittender fra de humanistiske uddannelser (fx teologer og kandidater i fremmedsprog) en ledighedsgrad på 25 pct. i løbet af det andet år efter uddannelsens afslutning, dvs. de nyuddannede humanister er samlet set ledige en fjerdedel af tiden eller omkring 3 ud af 12 måneder i det andet år efter dimission. Til sammenligning havde studerende fra sundhedsvidenskabelige uddannelser en ledighedsgrad på 6 pct., jf. figur 7.

Den høje ledighed i de første år af kandidaternes karriere skal dog også ses i sammenhæng med, at ledigheden falder markant efter nogle år på arbejdsmarkedet. For eksempel er ledighedsgraden for kandidater fra humanistiske uddannelser ca. 4 pct. 10 år efter

endte uddannelse, mens den er 1 pct. for de sundhedsfaglige kandidater.

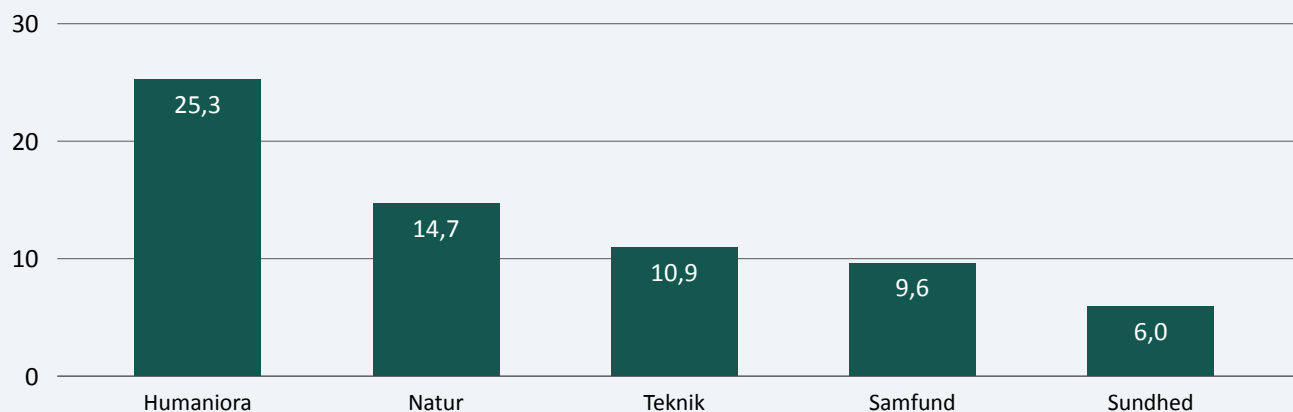
Ledigheden for kandidatuddannede er typisk højere end for professionsbacheloruddannede, som fx sygeplejesker, diplomingeniører, bygningskonstruktører, lærere og socialrådgivere. Det hænger blandt andet sammen med uddannelsernes struktur, som betyder, at professionsbachelorne er tættere knyttet til arbejdsmarkedet end universitetskandidaterne. Samlet set kan det tyde på, at universitetsuddannelserne ikke i alle tilfælde er tilstrækkeligt jobrettede.

I løbet af de seneste årtier er der skabt en lang række nye uddannelser på universiteterne. En forklaring er, at det nuværende system sætter universiteterne i en

FIGUR 7

Ledighed for nyuddannede kandidater 4.-7. kvartal efter fuldførelse fordelt på hovedområde

Bruttoledighedsgrad i pct.



Anm.: Der ses på kandidater, som er fuldført mellem 1. oktober 2018 og 30. september 2019. Der er tale om en bruttoledighedsgrad opgjort i 4.-7. kvartal efter dimission. 4. kvartal defineres som det kvartal, der indeholder datoen præcis 1 år efter fuldførelse (dvs. 4.-7. kvartal måles fra og med det kvartal, der indeholder et-årsdagen for fuldførelsen til og med kvartalet, der ligger umiddelbart før to-årsdagen for fuldførelsen). Ledigheden måles altså forskellige tidspunkter afhængigt af hvornår på året, den nyuddannede er fuldført. Ledigheden for de nyuddannede fra dimittendårgang 2019 måles således fra 4. kvartal 2019 frem til og med 2. kvartal 2021. Bruttoledighedsbegrebet omfatter ud over de nettoledige også personer i aktivering, som modtager dagpenge, kontant-, starthjælp eller løntilskud.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

konkurrencesituation, hvor det er muligt at konkurrere om studerende og bevillinger gennem udbud af uddannelser, som universiteterne vurderer, at de unge vil efterspørge.

Men trods mange flere uddannelser og mange flere studerende er strukturen med femårige universitetsuddannelser fastholdt uændret. Og jo flere, der går på universitetet, jo flere har behov for andre forløb end fem sammenhængende år inden for samme fagområde.

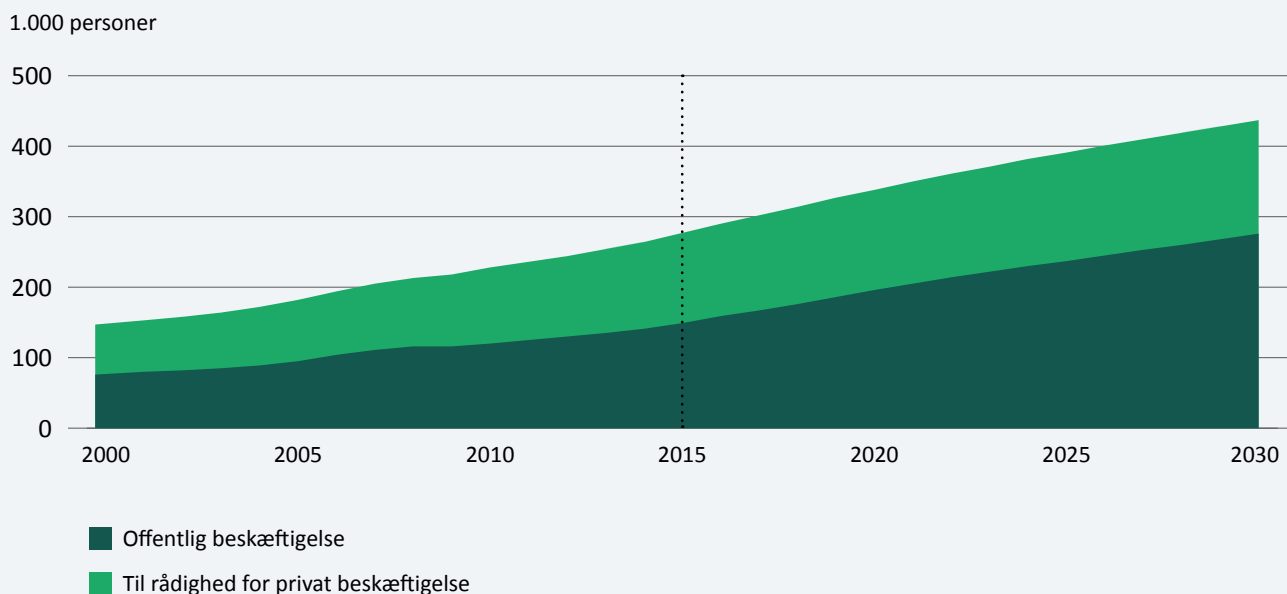
Forventningen er også, at en stadig stigende andel af det hastigt voksende antal universitetskandidater fremover skal ansættes i det private frem for i det offentlige, jf. figur 8.

Forklaringen er, at den offentlige sektors fremtidige behov for akademisk arbejdskraft kun forventes at udgøre ca. 30.000 af de 160.000 ekstra kandidater, som udklækkes frem mod 2030. Resten – ca. 130.000 kandidater – vil derfor efter alt at dømmen skulle finde beskæftigelse i det private.

Det stiller større krav til at sikre, at uddannelsernes struktur og indhold matcher de kompetencer, som især efterspørges i den private sektor. De senere års arbejde med ledighedsbaseret dimensionering har i den forbindelse været nødvendigt, men det er efter kommissionens vurdering ikke alle steder tiltrækkeligt til at sikre det gode match mellem universitetsdimitterendes kompetencer og ønsker og arbejdsmarkedets efterspørgsel og behov.

FIGUR 8

Fremskrivning af kandidater til rådighed for beskæftigelse frem mod 2030



Anm.: For perioden 2000-2015 er opgjort antal beskæftigede med en kandidatuddannelse fra universitetet i hhv. den offentlige og private sektor. For perioden 2015-2030 (efter den stiplede linje) er opgjort antal personer med en kandidatuddannelse fra universitetet, der står til rådighed for beskæftigelse. Antallet af kandidatuddannede i den offentlige sektor er baseret på en beregningsteknisk fremskrivning (hovedscenarium).

Kilde: Udvalg for bedre universitetsuddannelser (2018).



Et godt jobmatch – altså at uddannelsesbaggrunden er relevant for jobbet – er vigtigt. Både for den enkelte dimittend (som har alle interesser i hurtigt at finde relevant beskæftigelse) og på aggregeret plan, hvor summen af dimittendernes jobmatchkvalitet har afgørende betydning for det samlede afkast af de mange midler, som samfundet hvert år investerer i de unges uddannelse.

Meget tyder på, at der udestår en del i forhold til at skabe det rigtige match mellem dimittender og arbejdsmarkedet. Om et jobmatch er godt eller skidt kan måles via forskellige indikatorer. For eksempel indikatorer på, om man er "såkaldt overuddannet" til en bestemt funktion eller i forhold til kollegerne. Også mange jobskift de første år efter endt uddannelse kan være en indikator på et mindre godt jobmatch. Derfor vil et statistisk dårligt jobmatch fx opstå, når akademikerer arbejder som kassemedarbejder i et supermarked eller er ansat til at varetage en økonomi- og regnskabsfunktion i en tømrervirksomhed.

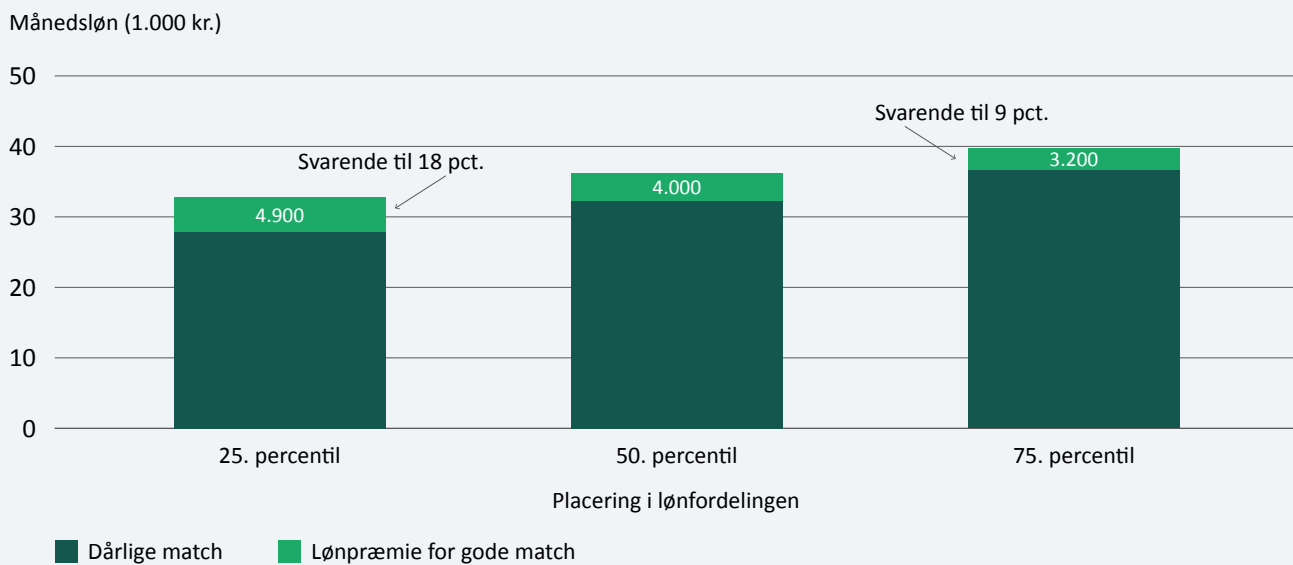
Kommissionens analyser indikerer, at dimittender, som ansættes på det private arbejdsmarked, oplever meget forskellig kvalitet i deres jobmatch afhængigt af, hvilken uddannelse de har.

Privatansatte kandidater, som oplever et dårligt jobmatch, får i gennemsnit en lavere løn og dermed et lavere økonomisk afkast af deres uddannelse. For eksempel tjener kandidater i bunden af lønfordelingen, og som har et godt jobmatch, i gennemsnit 18 pct. mere end kandidater med dårlige jobmatch samme sted i lønfordelingen, jf. figur 9.

Det er særligt relevant at være opmærksom på kvaliteten af jobmatch i fremtiden, hvor en voksende andel af universitetskandidaterne forventeligt skal beskæftiges i nye jobfunktioner, som tidligere ikke nødvendigvis blev varetaget af universitetsuddannede.

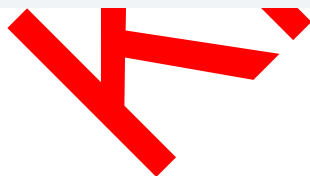
FIGUR 9

Gennemsnitlig lønforskel for dimittender, der kategoriseres som gode match, ift. dimittender med dårlige jobfunktionsmatch på udvalgte percentiler i lønfordelingen



Anm.: Figuren vises for personer, der kategoriseres som hhv. gode og dårlige statistiske jobfunktionsmatch på alle tre indikatorer et år efter dimission. De statistiske indikatorer måler hhv. 1) den enkeltes uddannelsesniveau sammenlignet med jobfunktionen, der varetages, 2) den enkeltes uddannelsesniveau sammenlignet med det typiske uddannelsesniveau inden for jobfunktionen og 3) om den enkelte skifter job og funktion de første år efter endt uddannelse. Figuren vises kun for personer beskæftiget i den private sektor. Resultaterne viser beskrivende sammenhænge mellem løn og jobmatch. Der henvises til baggrundsanalyse offentliggjort på kommissionens hjemmeside for uddybning.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.





Optagelsessystemet

Endelig er der spørgsmålet om den måde, vi sikrer gode og produktive match mellem unge studerende og uddannelserne. Hvis der er et dårligt match, betyder det, at hverken samfundet eller den enkelte får nok ud af investeringen i uddannelse.

Det væsentligste problem i dag er, at de mest talentfulde unge i meget høj grad retter deres søgning mod relativt få prestigefyldte uddannelser. Det er ofte uddannelser med et meget begrænset uddannelsesudbud, hvilket skaber krav om meget høje karaktergennemsnit (grænsekvote) for optag. Undersøgelser har vist, at en del ansøgere finder en mindre gruppe af uddannelser mere attraktive – alene pga. deres høje grænsekvote.¹ Grænsekvote bliver opfattet som et udtryk for uddannelsens kvalitet, selvom den alene udtrykker forholdet mellem antal ansøgere og uddannelsespladser. Optagelsessystemet understøtter denne effekt, og det er et problem, fordi der er brug for, at unge reelt vælger deres vej på den bredest mulige palette af videregående uddannelser.

Mekanismen er helt simpel: Hvis du går ud af gymnasiet med et højt karaktergennemsnit, har du – i modsætning til de fleste andre – mulighed for at blive optaget på de uddannelser, som netop kun lukker ansøgere med et højt karaktergennemsnit ind. Det kan skabe pres, enten indefra eller fra omverdenen, for at du træffer et valg mellem netop disse få uddannelser, enten fordi du opfatter de høje karakterkrav som et signal om, at disse uddannelser er noget helt særligt, eller blot fordi "dit snit jo skal bruges til noget". Men måske glemte du at føle og tænke efter, om du i virkeligheden hellere ville noget helt andet, nemlig at tage en måske mere spændende uddannelse, selvom kravet til gennemsnit er langt lavere.

De høje grænsekvote har også indflydelse helt ned i de gymnasiale uddannelser, hvor en del unge vælger fag og fagniveauer efter muligheden for at maksimere deres karaktergennemsnit – frem for interesse og kompetence, jf. figur 10.

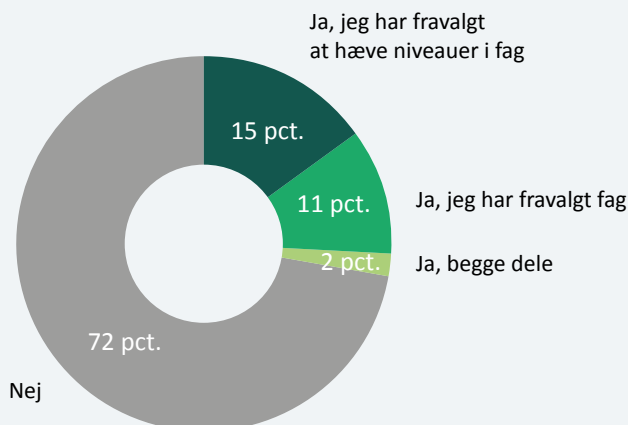
Uanset hvad årsagen måtte være, er det et faktum, at der er en meget stor polarisering i søgningen mod videregående uddannelser, som helt afhænger af ansøgernes karaktergennemsnit fra den adgangsgivende uddannelse.

De dygtigste unge fra gymnasiale uddannelser – i det følgende defineret som ansøgere med et karaktergennemsnit, der ligger blandt de 25 pct. højeste – søger således ofte mod en mindre gruppe af uddannelser. Tre ud af fire af de dygtigste unge fra gymnasiale uddannelser søger mod de 25 pct. videregående uddannelser med de højeste grænsekvote, jf. figur 11.

¹ Uddannelses- og Forskningsministeriet (2020): *Evalueringsrapport om optagelsessystemet til de videregående uddannelser*.

FIGUR 10

Gymnasieelevers svar på om de har fravalgt fag eller at hæve niveauer i fag for at undgå at trække deres karaktergennemsnit ned, 2019



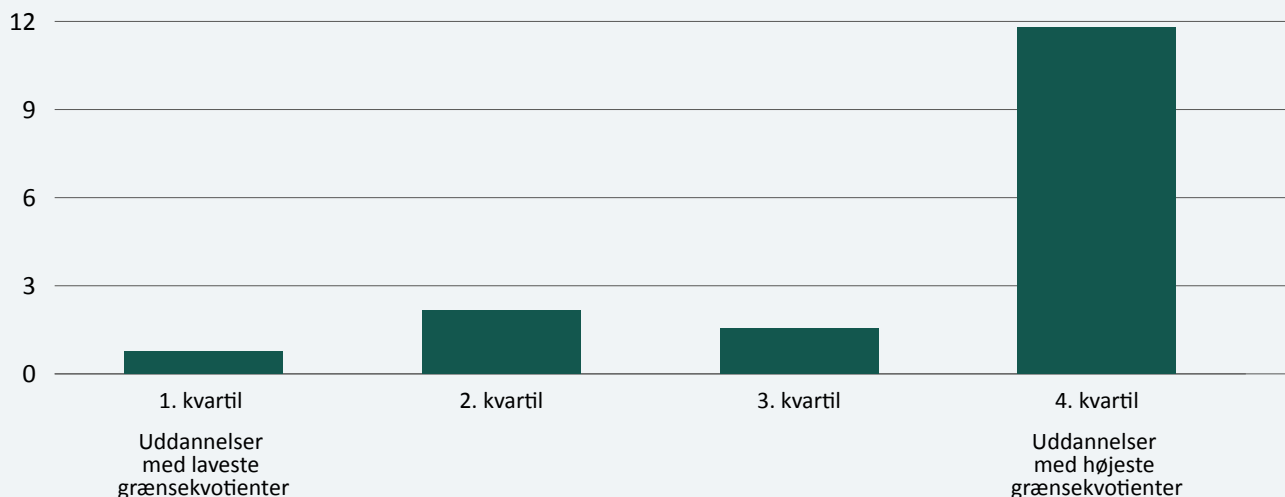
Anm.: Der er spurgt på følgende måde: "Tænk på dit valg af studieretning og valgfag på din nuværende uddannelse. Har du fravalgt fag eller fravalgt at hæve niveauer i fag, du syntes var spændende, men som du vurderede kunne trække dit samlede gennemsnit nedad?" Antal besvarelser: 911 på sidste år af deres stx, hhx, htx eller hf. Heraf svarede 89 elever 'ved ikke' og indgår ikke i figuren.

Kilde: Evalueringen af Optagelsessystemet 2020, Uddannelses- og Forskningsministeriet på baggrund af spørgeskemaundersøgelse til elever i gymnasiale uddannelser gennemført af /KL.7 & Realize.

FIGUR 11

1. prioritetsansøgninger fra de dygtigste unge fra gymnasiale uddannelser – fordelt på videregående uddannelser med laveste og højeste grænsekotienter

1. prioritetsansøgninger bogligt dygtigste unge (1.000 personer)



Anm.: De dygtigste unge fra gymnasiale uddannelser betegnes som ansøgere med de 25 pct. højeste karaktergennemsnit fra adgangsgivende eksamen (fx gymnasial uddannelse). På x-aksen fordeles de dygtigste unges 1. prioritetsansøgninger på 1.-4. kvartil grænsekotienter på videregående uddannelser.

Kilde: Egne beregninger pba. data fra Den Koordinerede Tilmelding.

At de dygtigste unge fra gymnasiale uddannelser i meget høj grad koncentrerer deres søgning, betyder helt konkret, at enkelte meget prestigefyldte uddannelser – primært på universiteterne – modtager ansøgninger fra en stor del af den boglige talentmasse.

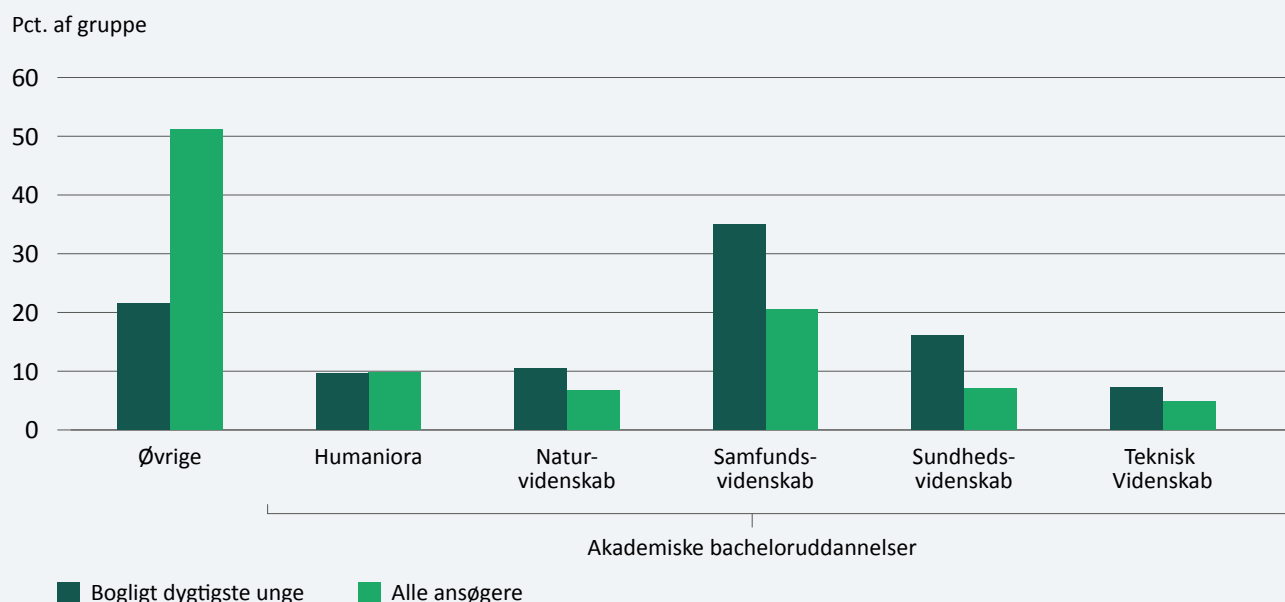
Det er særligt det samfundsvidenskabelige hovedområde, hvor enkelte uddannelser tiltrækker en stor del af ansøgere med høje karakterer fra gymnasiet. Således søgte over en tredjedel af ansøgerne med de højeste karakterer universitetsuddannelser på det samfundsvidenskabelige område, jf. figur 12.

Udfordringen er ikke så meget, at universiteterne og fx de samfundsvidenskabelige eller sundhedsvidenskabelige uddannelser tiltrækker en meget stor andel af de dygtigste unge fra gymnasiale uddannelser.

Derimod er det et problem, at en lang række andre uddannelser – fx professionsbacheloruddannelserne, – af den grund har svært ved at tiltrække blot en lille brøkdel af disse unge. Samlet set modtog en række velfærdsuddannelser – folkeskolelærer-, sygeplejerske-, pædagog- og socialrådgiveruddannelsen – kun 5 pct. af 1. prioritetsansøgningerne fra de dygtigste unge fra gymnasiale uddannelser i 2019, jf. figur 13. Det er et udtryk for en markant underrepræsentation af, at de samme velfærdsuddannelser står for 21 pct. af det samlede optag, jf. figur 14.

FIGUR 12

1. prioritetsansøgninger fra de dygtigste unge fra gymnasiale uddannelser og alle ansøgere til videregående uddannelser

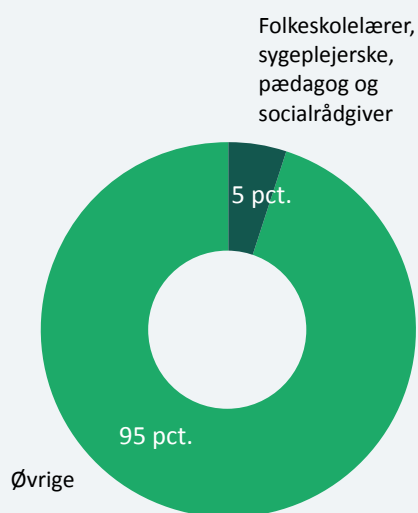


Anm.: De dygtigste unge fra gymnasiale uddannelser betegnes som ansøgere med de 25 pct. højeste karaktergennemsnit fra adgangsgivende eksamen (fx gymnasial uddannelse). Øvrige omfatter alle erhvervsakademi- og professionsbacheloruddannelserne, mens universitetsbacheloruddannelser er opdelt på hovedområder.

Kilde: Uddannelses- og Forskningsministeriet pba. data fra Den Koordinerede Tilmelding.

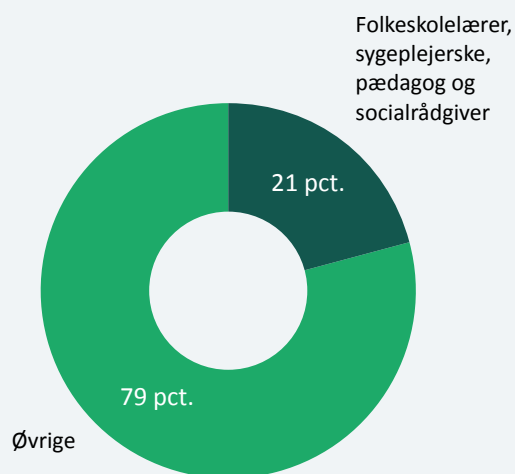
FIGUR 13

1. prioritetsansøgninger fra de dygtigste unge fra gymnasiale uddannelser til udvalgte velfærdsuddannelser, 2019



FIGUR 14

Optagne på udvalgte velfærdsuddannelser som andel af alle optagne, 2019



Anm.: De dygtigste unge fra gymnasiale uddannelser betegnes som ansøgere med de 25 pct. højeste karaktergennemsnit fra adgangsgivende eksamen (fx gymnasial uddannelse). *Øvrige* er alle øvrige videregående uddannelser.

Kilde: Egne beregninger på data fra Den Koordinerede Tilmelding.

1.1

Nye kandidatuddannelsesveje

ANBEFALING 1.1

Nye kandidatuddannelsesveje

En stor del af de nuværende toårige kandidatuddannelser omlægges, så der etableres flersporede kandidatuddannelsesveje bestående af både etårige kandidatuddannelser (75 ECTS) og flerårige erhvervskandidatuddannelser (75 og 120 ECTS) samt en toårig specialistkandidatuddannelse (120 ECTS).

Kommissionen anbefaler en større omlægning af universitetsuddannelserne, som samlet skal bidrage til et fremtidssikret, mere produktivitetsfremmende og fleksibelt uddannelseslandskab – med flere og mere forskelligartede overbygningsmuligheder for den enkelte.

Frem for den nuværende *one size fits all* – som for langt de fleste bachelorer består i en toårig heltidsuddannelse i umiddelbar forlængelse af den færdiggjorte bachelor i det samme fag på det samme universitet – skal mulighederne bredes meget mere ud. Det gælder både strukturen (der skal være flere kandidatveje, og de skal være tilrettelagt forskelligt) og indholdet (nogle kandidatuddannelser skal arbejde i dybden med yderligere fag-faglig specialisering, mens andre skal tilføje en ny faglighed til dét, den enkelte kommer med fra bachelorniveau).

Det er målet, at kommissionens samlede anbefalinger til omlægning af universitetsuddannelserne markant vil komme til at ændre det videregående uddannelseslandskab, som vi kender i dag.

Vi skal væk fra vores nuværende udgangspunkt, hvor en direkte overgang fra akademisk bachelor til en bestemt type kandidat er den eneste rationelle beslutning for enhver ung studerende. Vi kan bruge uddannelsesmidlerne klogere, og vi kan uddanne bedre, hvis vi skaber – ikke kun formelle, men også *reelle* – valgmuligheder for de dygtige bachelorer, vi udklækker i titusindvis af hvert år i vores lille land. Det nye uddannelseslandskab skal ses i sammenhæng med kommissionens anbefaling om at gøre det mere attraktivt at videreuddanne sig gennem hele livet. Dette vender vi tilbage til i afsnit 1.4.

Det nye kandidatvejnet med fire spor

Med en ny uddannelsesstruktur er det ambitionen, at en større del af de studerende skal forlade universitetet med en solid grundfaglighed – men uden en snæver fagspecialisering – og få flere muligheder på kandidatdelen. Nyudklækkede akademiske bachelorer skal fremover stilles over for fire mulige veje til en kandidatgrad:

1. En ny 75 ECTS kandidatuddannelse (på 1 kalenderår)
2. En ny 75 ECTS erhvervskandidatuddannelse (på 2 eller flere kalenderår)
3. En 120 ECTS erhvervskandidatuddannelse (på 4 eller flere kalenderår)
4. En 120 ECTS specialistkandidatuddannelse (på 2 kalenderår)

Man skal desudover fortsat kunne gå ud på arbejdsmarkedet efter at have afsluttet sin akademiske bacheloruddannelse.

En andel af kandidatoverbygningerne skal altså fastholdes som toårige specialistkandidatuddannelser, som vi kender i dag. Den store forskel er, at universiteterne holder op med at optage næsten alle akademiske bachelorer på en toårig kandidat med dyb faglig specialisering inden for – typisk – det fag, som den enkelte har fordybet sig i igennem de første tre år på universitetet. Formålet med omlægningen er at give universiteterne mulighed for – i højere grad end i dag – at levere anvendelsesnære kandidatuddannelser (fx erhvervskandidater) og *samtidig* sikre det enkelte fag et stærkt forskningsmiljø – med uddannelsen af toårige specialistkandidater som motor. Til gavn for den næste generation af forskere og samfundet som helhed.

En del af de studerende skal altså læse en specialistkandidatuddannelse på to år, men slet ikke alle. Dette illustreres bedst med et tænkt eksempel: En gruppe unge, der går på idrætsstudiet på Syddansk Universitet (SDU) i Odense. De fuldfører alle deres idrætsbachelor og stilles derefter over for beslutningen om at søge optagelse på én af de nye kandidatveje.



Lad os starte med ham, vi kalder for Anders. Han kunne være én af de bachelorer, som fremover forventes at fortsætte på en toårig erhvervskandidat – frem for en toårig heltidskandidatuddannelse. Anders bliver nemlig efter endt bacheloruddannelse ansat i DGI 30 timer om ugen og lader sig optage på en toårig erhvervskandidat på KU, som han læser samtidig med sit studierelevante arbejde – om aftenen, i weekender og godt hjulpet på vej af den fleksibilitet, som blandt andet digital undervisning tilbyder. Han kan selv bestemme tempoet i sine studier og efter to, tre eller måske fem år kan han kalde sig kandidat i idræt – og allerede med flere års arbejds-erfaring på cv'et. Efter yderligere et par år på arbejdsmarkedet vælger Anders at starte på en etårig kandidatuddannelse – inden for et helt andet fagområde, nemlig social datavidenskab. Det gør han for at brede

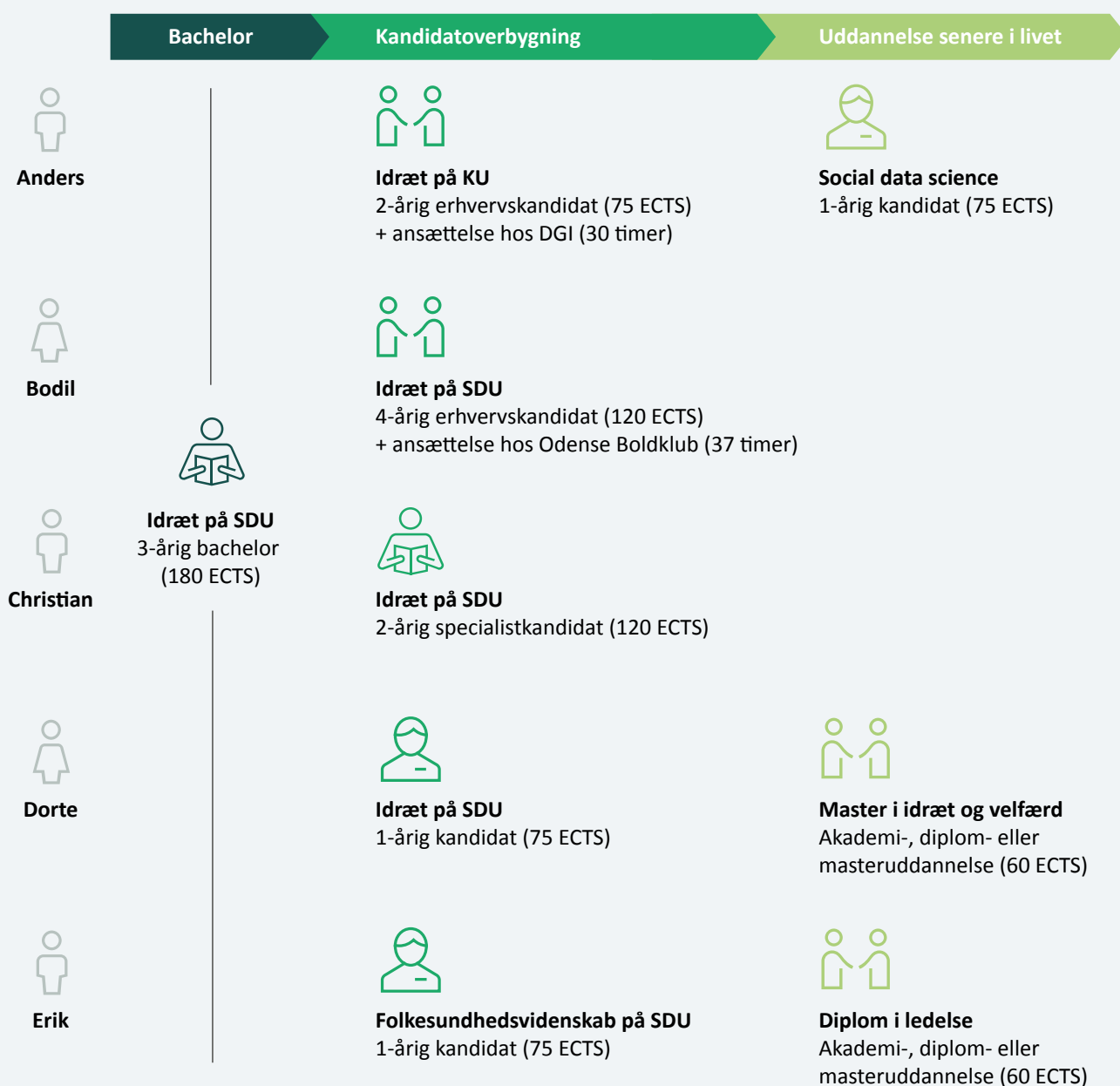
sin palette ud og for at søge nye værktøjer, som han har fundet ud af, at han har brug for i sin videre karriere.

Anders' studiekammerat, Bodil, vælger en lignende, men alligevel lidt anderledes kandidatvej. Nemlig ikke en toårig, men derimod en fireårig erhvervskandidatuddannelse. Hun vælger at gennemføre studiet, mens hun arbejder fuldtid i fire år i Odense Boldklub, og bruger sammenlagt seks år på uddannelsen.

En tredje studiekammerat, Christian, tager en toårig kandidatuddannelse, som vi kender den i dag. Han ønsker at forske i senfølger af kræft og genoptræning og bliver da også optaget på og gennemfører den toårige specialistkandidatuddannelse i idræt. Den fjerde studiekammerat, Dorte, har absolut ingen lyst til at være forsker. Hun søger derfor om optagelse på den

FIGUR 15

Eksempler på nye veje i uddannelseslandskabet på universiteterne



Kilde: Egen tilvirkning.

nye etårige kandidat i idræt, hvorfor hun ender med at afslutte sit universitetsforløb efter sammenlagt fire år frem for de fem, som er nødvendige i dag. Efter nogle år i job vender hun tilbage for at tage en Master i idræt og velfærd.

Endelig er der Erik – den femte – i flokken. Ligesom Dorte har Erik ingen interesse i at arbejde i den akademiske verden, så han vælger også en etårig kandidatuddannelse. Men modsat Dorte søger han om optagelse på den etårige kandidatuddannelse på folkesundhedsvidenskab på SDU. På den måde ender Erik med en

flerfaglighed, som de fire andre studiekammerater ikke har efter kandidatstudierne. Den flerfaglighed bruger han i sin efterfølgende karriere, som undervejs også leder ham forbi et års videreuddannelse i form af en diplomuddannelse i ledelse.

Som det fremgår af eksemplerne, er det et helt centralt element i kommissionens forslag, at fx Anders, Dorte og Erik får bedre mulighed for at komme tilbage og videreudanne sig – både i det ordinære system og på akademi-, diplom- eller masteruddannelser i voksen- og efteruddannelsessystemet – efter nogle år på arbejds-

markedet. Det gælder i særlig høj grad for de Anders'er, Dorte'r og Erik'er, som til at begynde med gennemfører en kortere kandidatuddannelse (sammenlignet med i dag) på 75 ECTS – enten som etårigt heltidsstudie eller som toårig erhvervskandidat.

Hele denne dimension om de forbedrede muligheder for videregående voksen- og efteruddannelse vender vi tilbage til i afsnit 1.4. Hvordan de enkelte studerende i praksis skal søge om optagelse på og fordeles på de fire kandidatveje gennemgås i afsnit 1.6.

Forskellig dimensionering af kandidatveje afhængig af hovedområde eller fag

Kommissionen anbefaler, at adgangen til toårige specialistkandidatuddannelser skal variere på tværs af hovedområder. Der bør altså være markant variation i andelen af toårige specialistkandidater på tværs af de humanistiske, samfundsvidenskabelige, tekniske, naturvidenskabelige og sundhedsvidenskabelige områder – og også inden for hovedområder.

Variationen skal afspejle, at dimittender fra de forskellige uddannelsesområder uddannes til vidt forskellige dele af arbejdsmarkedet. Det gælder i særdeleshed, om dimittender finder job i den private eller den offentlige sektor, hvilken branche, der overvejende uddannes til, og om der er tendens til brancheskift og jobmobilitet.

Der er mange relevante parametre, som kendetegner de forskellige arbejdsmarkeder, de enkelte universitetsuddannelser uddanner sig til hver især.

Derudover skal der tages hensyn til, at nogle hovedområder og specifikke uddannelser i meget høj grad uddanner til jobfunktioner, der kræver autorisation, og som forudsætter en specialiseret toårig (eller treårig) kandidatuddannelse – præcis som i dag. Det gælder fx læger, tandlæger og dyrlæger. Det gælder også andre fag omfattet af lovgivning, der stiller særlige krav til uddannelse. Det er fx gymnasielærere med både centralt fag og sidefag, som fortsat skal kunne gennemføre en toårig kandidatuddannelse (for gymnasielærere er kandidatdelen ofte på 2,5 år som følge af sidefagsforlængelse). Dertil anbefaler kommissionen, at der inden for alle fag friholdes plads til højt specialiserede kandidater i form af ph.d.-studerende og andre højt specialiserede jobfunktioner. Hvis de faglige forudsætninger er opfyldt, bør det være ambitionen, at kandidater med den etårige kandidatuddannelse kan fortsætte i et ph.d. forløb, der i så fald indpasses i den nuværende 4+4-ordning.

Kommissionen vurderer, at potentialet for omlægning – givet de nævnte undtagelser – er størst på det samfundsvidenskabelige område, mens det er mindst på det sundhedsvidenskabelige område. Det skyldes groft sagt, at der er mest volumen på samfundsvidenskab, og at der er markant flest autorisationsuddannelser og ph.d.-pladser på det sundhedsvidenskabelige område.

BOKS 2

Generalist eller specialist?

I en uddannelsessammenhæng bruges betegnelsen "generalist" ofte om en person, der er uddannet bredt og som regel i flere fag. Generalistuddannelser sigter således mod, at dimittenden behersker flere fagligheder i bredden.

En "specialist" er uddannet smalt og som regel i et enkelt fag. Specialistuddannelserne sigter mod, at dimittenden behersker én faglighed i dybden. Betegnelserne generalist og specialist henviser således til bredden i den studerendes faglighed og ikke til, hvorvidt den studerende besidder almene akademiske kompetencer som eksempelvis samarbejde og organisationsforståelse.

Kilde: Udvalg for bedre universitetsuddannelser (2018) og Andersen, H. L. & Jacobsen, J.C. (2017). *Til dannelse eller nytte*, Universitetsuddannelser mellem forskningsbaseret faglighed og relevans for arbejdsmarkedet. Frydenlund.



Efter disse specifikke undtagelser anbefaler kommissionen en varieret grad af omlægning på tværs af hovedområder og helt ned på institutionsniveau.

Her opstår to meget væsentlige spørgsmål: Hvor meget skal omlægningen variere mellem hovedområder? Og dernæst: Hvor skal omlægningen være størst for at få det største udbytte? Det følger vi op på i det følgende.

Kriterier for den nye struktur

Arbejdet med en konkret omlægningsmodel anbefales forankret i et grundigt og fagligt funderet samarbejde mellem universiteter, uddannelseseksperter, arbejdsmarkedets parter m.fl. med udgangspunkt i en række samfundsøkonomisk relevante principper, jf. nedenfor.

Kommissionen ser overordnet tre pejlemærker for den anbefalede omlægning:

1. De forskellige kandidatveje er *ikke* tænkt som et A- og B-hold. Grebet skal derfor være tilpas stort til at sikre, at vi som samfund undgår at sende et signal om, at én uddannelsesvej er finere eller bedre end en anden. Kommissionen anbefaler derfor en markant omlægning på fx 50 pct. af de toårige kandidatuddannelser.
2. Omlægningens omfang skal variere på tværs af hovedområder og inden for hovedområder. Variationen skal tage udgangspunkt i kriterier, der sikrer størst muligt udbytte af de videregående uddannelser, som en stor del af befolkningen også i fremtiden skal gennemføre. For eksempel står en række uddannelser hovedsageligt inden for humaniora og til dels sundheds- og naturvidenskab ved begyndelsen af en markant ændring i dimittendernes erhvervsmuligheder. Hvor hovedparten af de færdiguddannede tidligere fandt beskæftigelse i det offentlige, må det forudses, at en markant større andel fremover skal finde deres beskæftigelse i det private.
3. Med omlægningen skal der tages hensyn til at sikre tilstrækkelig volumen til at oprette såvel etårige som toårige specialistkandidatuddannelser på alle uddannelser. Konkret vurderer kommissionen, at en række mindre uddannelsesudbud – især på de humanistiske og naturvidenskabelige hovedområder – bør omlægges helt til etårige uddannelser (suppleret med 4+4-ordning for ph.d.-studerende), da der ikke vil være tilstrækkelig volumen til både etårige og toårige udbud.

Særligt det andet pejlemærke giver anledning til fortolkning, og det er netop årsagen til, at der lægges op til et grundigt arbejde i samarbejde med sektoren, før en konkret omlægning kan implementeres.

Det er endog meget vanskeligt (og måske heller ikke særligt nyttigt) at udforme helt objektive kriterier, som kan lægges til grund for variationen i omlægningen på tværs af hovedområder på universiteterne. Der er ikke ét kriterium, som er mest relevant – og det er ikke nødvendigvis de samme kriterier, som er relevante på forskellige hovedområder. Det er helt afgørende for succesfuld implementering, at kriterierne er legitime i sektorens øjne.

Grundlæggende synes der dog at være et potentiale i at variere omlægningens omfang ved at skele til, om de enkelte uddannelser primært uddanner generalister eller specialister.

Kommissionen anbefaler således at omlægge en relativt stor andel af uddannelser, der primært udklækker generalister, som – i modsætning til specialister – uddannes til et arbejdsmarked, hvor der ses en højere grad af specialisering gennem selve jobbet (*on the job training*). Det kan være den kommunikationsstuderende, som lærer at bruge sin faglige baggrund på sit arbejde, i mødet med kunder og kollegaer. Eller kandidaten fra statskundskab, som efter års videregående studier oplever at skulle lære processerne og embedsmandsrollen at kende, når vedkommende ansættes i en kommune, en styrelse eller et departement, eller som måske ender med ansættelse i en privat virksomhed. Forventningen er, at især de joborienterede og driftige studerende vil finde den etårige (mere intensive) kandidatvej og erhvervskandidatuddannelserne tillokkende.

Endelig anbefaler kommissionen, at der ved omlægningen tages hensyn til, om der på visse uddannelsesområder allerede i dag eksisterer relevante alternative uddannelsesveje til de etårige kandidatuddannelser. For eksempel kan de udbredte diplomingeniøruddannelser på ingeniørområdet tale for, at der omlægges relativt mindre på kandidatuddannelserne på dette område.

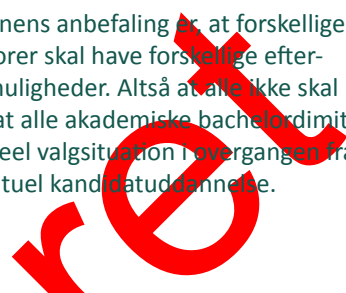
Med udgangspunkt i kriterier som ovenfor har kommissionen *til eksempel* lagt til grund, at den samlede omlægning på 50 pct. af de toårige kandidatuddannelser kan gennemføres med en omlægningsprofil, som fører til markant størst omlægning (målt i hoveder) på det samfundsvidenskabelige område og dernæst på humaniora, mens fx sundhedsområdet næsten ikke omlægges. Som andel af de nuværende kandidatuddannelses-

pladser omlægges der klart mest og omtrent lige meget på det samfundsvidenskabelige og humanistiske område (omtrent 2 ud af 3), jf. figur 16.

Der er *ikke* tale om et endeligt facit. Men kommissionen anbefaler, at der bliver tale om ændringer i disse størrelsesordener. Den konkrete udformning og implementering anbefales som nævnt at finde sted i samarbejde med uddannelsesinstitutionerne og andre.

Indhold og tilrettelæggelse af de nye uddannelsesveje

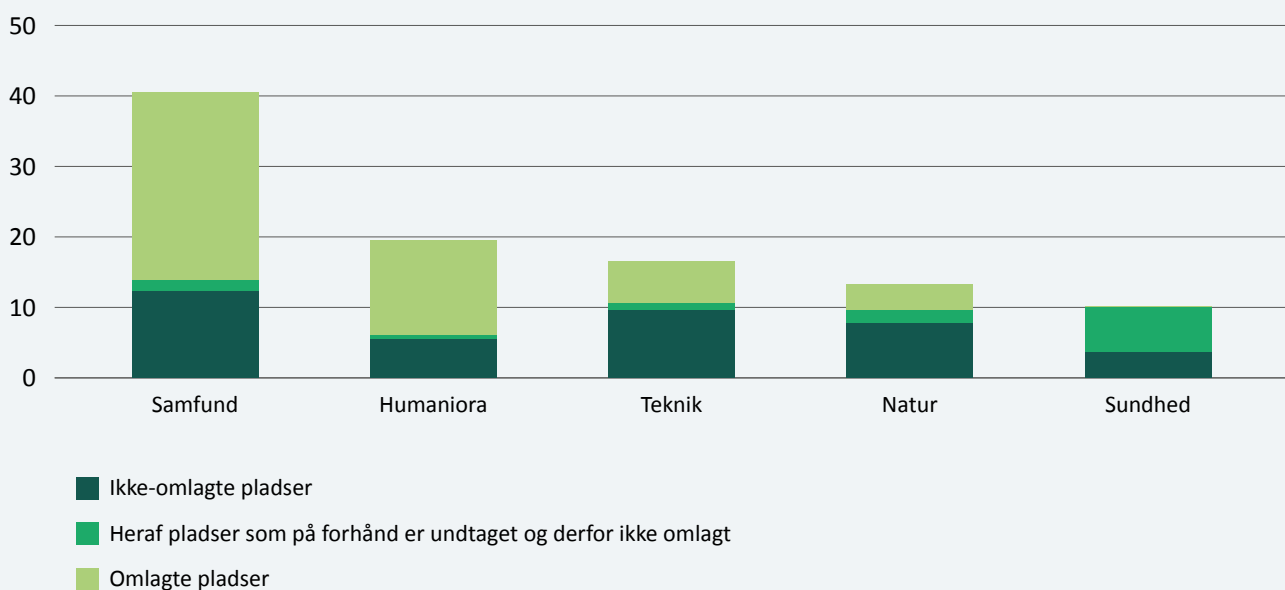
Kernen i kommissionens anbefaling er, at forskellige akademiske bachelorer skal have forskellige efterfølgende kandidatmuligheder. Altså at alle ikke skal behandles ens. Og at alle akademiske bachelordimittenter skal opleve en reel valgsituation i overgangen fra bachelor til en eventuel kandidatuddannelse.



FIGUR 16

Toårige specialistkandidatuddannelser efter eksempel på omlægning fordelt på hovedområder

Pct. af alle kandidatuddannelser



Anm.: Illustrativ omlægning af toårige kandidatuddannelsespladser. Andelene af kandidatuddannelsespladser på tværs af hovedområder er vist med udgangspunkt i tilgangen af kandidatstuderende i 2020. En del af de ikke-omlagte pladser skal henføres til undtagelser (dvs. uddannelsespladser som ikke er i potentialet for oplægning), herunder autorisationsuddannelser, en andel der bliver gymnasielærere og en andel, der fortsætter i ph.d.-sporet efter en toårig kandidatuddannelse i dag.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

FIGUR 17

De nye kandidatuddannelsesveje

Kandidatuddannelser (fuldtid)		Erhvervskandidatuddannelser (deltid)	
120 ECTS (2 år) 50 %	75 ECTS (1 år) 35 %	120 ECTS (4 eller flere år) 5 %	75 ECTS (2 eller flere år) 10 %
Overordnet beskrivelse			
En videreførelse af de nuværende 2-årige kandidatuddannelser med et fokus på akademisk specialisering	Udvikles med afsæt i de 2-årige kandidatuddannelser, men med et bredere fokus på arbejdsmarkedet	Udvidelse af den nuværende erhvervskandidatorgning til flere uddannelser	Nye 75 ECTS-alternativer til den nuværende erhvervskandidatorgning
Kendetegn			
• Fortsat hovedvejen for professionsrettede specialiseringer (fx læger) • Tiltrækker øvrige kandidater med ønske om dyb specialisering	• Intet speciale, men i stedet en afsluttende opgave på 15 ECTS • Gennemføres over et helt kalenderår • Fortsat mulighed for ph.d. (4+4 ordning) • Mulighed for at tage som sidefag (dvs. uden direkte relevant bachelor) • Mulighed for <i>on-boarding</i>-kursus	• Udbydes som deltidsuddannelser • Implementeres i partnerskab med arbejdsmarkedet • Har samme kursusvalg som fuldtidskandidatuddannelserne	• Udbydes som deltidsuddannelser • Implementeres i partnerskab med arbejdsmarkedet • Har samme kursusvalg som fuldtidskandidatuddannelserne • Intet speciale, men i stedet en afsluttende opgave på 15 ECTS

Kilde: Egen tilvirkning.

Derfor skal de fire kandidatuddannelsesveje fremover have forskelligt indhold og tilrettelæggelse. Der skelnes først og fremmest mellem 1) kandidatuddannelser som fuldtidsuddannelser, hvor der fremover vil være både en etårig kandidatuddannelse og en toårig specialistkandidatuddannelse på de fleste uddannelser, og

2) erhvervskandidatuddannelserne, som tilrettelægges på deltid og betinges af relevant beskæftigelse. De fire kandidatuddannelsesveje opsummeres i figur 17.



Fuldtidskandidatuddannelserne

De toårige 120 ECTS specialistkandidatuddannelser vil være en videreførelse af de eksisterende toårige kandidatuddannelser. Fokus vil være akademisk specialisering, enten fordi man vil forfølge en forskerkarriere eller har sigte på en del af arbejdsmarkedet, hvor der er brug for dyb akademisk specialisering eller konkrete professioner såsom læger.

De etårige 75 ECTS kandidatuddannelser skal have samme afsæt som de toårige specialistkandidatuddannelser, men adskiller sig ved i højere grad at lægge op til, at de studerende uddanner sig bredere i stedet for at specialisere sig yderligere. Det skal fortsat være forskningsbaserede uddannelser, men der skal være et større fokus rettet mod arbejdsmarkedet. Det betyder blandt andet, at indholdet af uddannelserne skal være mindre rettet mod en karriere i forskningsverdenen og mere rettet mod viden og kundskaber, der er relevante for det brede arbejdsmarked. Det kan blandt andet komme til udtryk ved, at de afsluttende opgaver skrives i samarbejde med virksomheder eller offentlige arbejdsgivere og ved valg mellem en række valgfag.

De etårige kandidatuddannelser kan tilrettelægges over et helt kalenderår og fortsat med en afsluttende opgave. Kommissionen foreslår, at uddannelserne struktureres som to semestre af 30 ECTS efterfulgt af en afsluttende opgave på 15 ECTS, som kan skrives i løbet af sommerperioden.

Et vigtigt element i de nye etårige kandidatuddannelser er fleksibilitet. For det første skal det stadig være muligt at fortsætte på en ph.d., også selvom man vælger en af disse mere erhvervsrettede uddannelser. Her kan der findes inspiration i den eksisterende 4+4 ordning. Derudover skal det også være muligt at tage en kandidat med en anden faglighed, end den man har med sig fra bacheloren, som det fx allerede er tilfældet på mange af IT-universitetets kandidatuddannelser i dag. Det kan fx være en bachelor i økonomi, som læser en kandidat i datalogi. Den tværfaglige fleksibilitet kan også komme til udtryk ved, at det bliver lettere at tage kurser og fag fra andre fakulteter.

Denne fleksibilitet stiller krav til kandidatuddannelserne, som skal rumme både personer med en solid grundfaglighed inden for faget og personer uden et detaljeret kendskab. For studerende, der skifter fagretning mellem bachelor og kandidat, kan der være behov for *onboarding*-forløb eller introducerende kurser. En vejledningsindsats på bacheloruddannelserne kan være nødvendig, så de studerende får indsigt i deres efterfølgende uddannelsesmuligheder og gives mulighed for at planlægge derefter.

Kommissionen forventer, at omlægningen til etårige kandidatuddannelser vil være forbundet med øgede enhedsudgifter pr. studerende. Derfor anbefales det, at de etårige kandidatuddannelser finansieres varigt med en højere bevilling (fx ekstra 30 pct.) per studenterårsværk end de nuværende kandidatuddannelser. Forslaget skal ses i sammenhæng med kommissionens anbefaling om øget kvalitet og investering i universitetssektoren, jf. afsnit 1.3.

Erhvervskandidatuddannelserne

Erhvervskandidatuddannelserne svarer i sit indhold til fuldtidskandidaterne, men tilrettelægges på deltid og er betinget af relevant beskæftigelse. Det betyder, at en erhvervskandidat, der svarer til en toårig kandidatuddannelse på 120 ECTS, gennemføres på deltid. På samme måde er den etårige erhvervskandidatuddannelse på 60 ECTS efterfulgt af en afsluttende opgave på ca. 15 ECTS et deltidsstudium, der typisk vil tage to år eller mere. I kommissionens beregninger opereres der med, at de to typer af erhvervskandidatuddannelser vil tage hhv. fire og to år som deltidsstudier. De fire hhv. to år bør ikke være hugget i granit. Der kan med fordel tænkes i mere fleksibel implementering af erhvervskandidatordningerne, så varigheden af uddannelserne kan tillades at variere.

Da erhvervskandidaterne svarer til fuldtidskandidatuddannelserne, vil indholdet også være det samme. De store forskelle i forhold til fuldtidskandidatuddannelserne er dels tilrettelæggelsen (større fleksibilitet i hvornår og hvordan man tager sin uddannelse), og dels at erhvervskandidaterne, der jo tjener en løn, ikke får ret til SU.

BOKS 3

Erhvervskandidaternes særlige fordele og samspil med arbejdsmarkedet



Da uddannelsen er betinget af relevant beskæftigelse, vil der være tilbøjelighed til, at erhvervskandidatuddannelser retter sig mod og er særligt relevante for arbejdsmarkedet.



For virksomhederne kan erhvervskandidaterne være et alternativ til graduate-ordninger, hvor medarbejdere kan prøves af (som fx små virksomheder sjældent har mulighed for).



Erhvervskandidater kan være med til at koble universiteternes viden med erhvervslivets praksis – fx kan en erhvervskandidatstuderende tage virksomhedens problemstilling med i opgaveskrivningen og dermed få testet løsninger i et højt kvalificeret miljø.

Kilde: Egen tilvirkning.

Kommissionen lægger op til, at erhvervskandidatordningen fremover skal adskille sig fra den nuværende ordning på to områder. For det første skal erhvervskandidaterne i høj grad formidles i partnerskaber mellem universiteter og virksomheder. For det andet skal det i højere grad være muligt at tage fag uden for almindelig arbejds- og studietid, ligesom der skal være mere frie rammer for, hvordan studieaktiviteten periodiseres over et kalenderår. Der kan også gives mere fleksible muligheder for, hvornår erhvervskandidatuddannelser kan påbegyndes fx afhængig af jobstart.

Grundlæggende får universiteterne en ekstra – og en ekstra vigtig – opgave med at skabe volumen på de nye erhvervskandidatuddannelser. Blandt andet af denne grund anbefaler kommissionen, at erhvervskandidaterne gives 50 pct. højere uddannelsesstatuser end de ordinære kandidatuddannelser. Kommissionen bemærker desuden, at det bør overvejes, om der kan skabes bedre rammer for, at studerende fra lande uden for EU/EØS fremover kan tage en erhvervskandidatuddannelse i Danmark.

1.2 SU-omlægning til lån på kandidatuddannelser

ANBEFALING 1.2

SU-omlægning til lån på kandidatuddannelser

SU-stipendier på kandidatuddannelser omlægges til lån, og samtidig nedjusteres den samlede tid, studerende kan modtage stipendier (det globale SU-klippekort) fra 70 til 54 måneder, svarende til i alt 4½ år. Lånesatsen forhøjes samtidig på kandidatuddannelserne.

Det danske SU-system er med til at understøtte, at flere unge, uanset baggrund, har mulighed for at gennemføre en uddannelse. Det bidrager til et højere uddannelsesniveau til gavn for både den enkelte og samfundet. Men et højt niveau af SU-stipendier kan også føre til, at nogle unge tager mere uddannelse, end hvad der er optimalt for samfundet og den unge selv. Eller at den unge i højere grad vælger uddannelser, som måske er interessante for den unge her og nu, men som på længere sigt har dårlige beskæftigelsesudsigter.

For at frigøre midler til investering i øget kvalitet og relevans af kandidatuddannelserne og samtidig bidrage til, at de studerende i højere grad vælger uddannelser og uddannelsesveje med gode beskæftigelsesudsigter, anbefaler kommissionen at omlægge SU-stipendierne på kandidatuddannelserne til SU-lån. Det anbefales samtidig, at lånesatsen sættes 50 pct. højere end niveauet for den samlede mulige uddannelsesstøtte (stipendium og lån) for en kandidatstuderende i dag, svarende til ca. 12.500 kr. pr. måned, jf. tabel 1.

Samtidig anbefaler kommissionen en nedjustering af den samlede tid, studerende kan modtage stipendier (det globale SU-klippekort) – fra de nuværende 70 måneder til 54 måneder, svarende til i alt 4½ år.

Formålet med en reduktion af det globale klippekort (rammen) er at mindske tilskyndelsen til dobbeltuddannelse. Kommissionen forventer i en senere udgivelse at dykke ned i, om der skal tages særlige skridt i forhold til at sikre bedre støtte til studerende, som fx pga. et handicap er nødt til at studere på nedsat tid.

TABEL 1

Nuværende uddannelsesstøtte og forhøjede lånemuligheder til kandidatuddannelser¹

Uddannelsestype	Nuværende system		Kommissionens anbefaling	
	Samlet uddannelsesstøtte ² (kr. pr. måned)	Andel lån	Samlet uddannelsesstøtte ² (kr. pr. måned)	Andel lån
Erhvervsakademi-, professionsbachelor- og akademiske bacheloruddannelser	8.500 kr.	39 %	8.500 kr.	39 %
Ordinære kandidatuddannelser ¹	8.500 kr.	39 %	12.500 kr.	100 %

Anm.: Beløbene er afrundede.

1) Omfatter ikke erhvervs kandidater.

2) Niveauet for SU-stipendium er efter skat og i 2022-priser. Når der korrigeres for den gennemsnitlige skattebetaling, kan en gennemsnitlig studerende maksimalt få 8.500 kr. udbetalt ved stipendium og fuldt månedligt lån. Det nye kandidatlån gør det muligt at låne op til 50 pct. mere end dette niveau.

Kilde: Egen tilvirkning.



SU-omlægningen vil ud over at styrke uddannelsernes kvalitet og relevans understøtte omlægningen af strukturen på de videregående uddannelser. Blandt andet ved – isoleret set – at gøre det mere økonomisk attraktivt at læse en etårig kandidatuddannelse eller en erhvervskandidatuddannelse sammenlignet med en toårig kandidatuddannelse. Og uanset hvilken kandidat, den enkelte studerende vælger, skal forslaget om at omlægge fra stipendier til lån bidrage til, at flere vælger med tanke på de langsigtede løn- og beskæftigelsesudsigter.

Endelig er det i kommissionens øjne vigtigt, at anbefalingen ikke mindsker den sociale mobilitet. Derfor skal der fortsat være et velfungerende SU-system, som bidrager til at understøtte, at alle – uanset baggrund – har lige adgang til at gennemføre en bacheloruddannelse. Kommissionen vurderer, at en omlægning fra stipendier til lån på kandidatdelen, dvs. for den gruppe af studerende, som samlet set får de højeste livstids-

indtægter, vil have en begrænset betydning for den sociale mobilitet. Det skal ses i lyset af, at international forskning viser, at der er begrænsede konsekvenser ved, at en større del af SU'en udbetales som lån, jf. boks 4.

Kommissionen anbefaler desuden, at udviklingen på området følges tæt efter omlægningen blandt andet med henblik på at gribe ind, hvis der ses tendens til spekulation i forhold til fx gennemførelse af flere bacheloruddannelser (med ret til stipendier) frem for den tilsigtede uddannelsesvej bestående af en bachelor med efterfølgende kandidatoverbygning (uden ret til stipendier). Forslaget om at mindske det globale SU-klippekort vil dog i sig selv mindske tilskyndelsen hertil.

BOKS 4

Viden om sammenhængen mellem uddannelsesstøtte og social mobilitet

Den eksisterende forskningsmæssige viden giver ikke et klart billede af, hvad en omlægning af SU-stipendier til lån på danske kandidatuddannelser vil have af betydning for den sociale mobilitet.

Danske forskningsstudier af SU-reformen i 1988, hvor SU-stipendiet blev forhøjet for alle studerende med op til 57 pct. samt øgede lånemuligheder, finder fx modsatrettede effekter på social mobilitet (Nielsen, Sørensen og Taber (2010), Arendt (2013)). Samtidig indikerer internationale forskningsstudier fra blandt andet Sverige, USA og Tyskland, at ændringer i uddannelsesstøttens sammensætning (fx en øget låneandel) har begrænsede konsekvenser for den sociale mobilitet (Baumgartner og Steiner (2005), Linsenmeier m.fl. (2006), Joensen og Mattana (2017)).

Det kan dog være svært at overføre udenlandske erfaringer direkte til danske forhold som følge af forskelle i uddannelses- og støttesystemer. For eksempel er det ikke på forhånd klart, hvad effekten vil være, hvis nogle grupper er mindre tilbøjelige til at gældsætte sig eller i mindre grad kan modtage finansiel støtte andre steder fra.

Kilde: Egen tilvirkning på baggrund af Elena Mattana (2018): *Literature Review on Financial Aid to University Students*.

1.3

Investeringer i øget kvalitet

ANBEFALING 1.3.a

Højere uddannelsestaxametre

De lavere offentlige udgifter til uddannelse som følge af omlægningen, herunder omlægning af SU, skal geninvesteres i uddannelsessektoren gennem øgede uddannelsesbevillinger. Der anbefales 30 pct. højere uddannelsestaxameter til de nye etårige kandidatuddannelser og 50 pct. højere uddannelsestaxameter til erhvervskandidatuddannelser. Endelig øges beskæftigelsestilskuddet til universiteterne med 60 pct.

ANBEFALING 1.3.b

Inddragelse af virksomheder

Virksomheder og offentlige aftagere inddrages i universiteternes udvikling af både eksisterende og nye uddannelser. I den forbindelse bør universiteternes aftagerpaneler evalueres.

ANBEFALING 1.3.c

Fælles værktøj til at give overblik for studerende

Der udvikles et fælles værktøj, som uddannelserne skal benytte til at tydeliggøre, hvad studerende skal nå på studiet, og som studerende kan planlægge deres studietid efter.

ANBEFALING 1.3.d

Ekstern fond til udvikling af undervisning

Der oprettes en ekstern fond med undervisningsudviklingsmidler, hvor institutioner og undervisere kan søge penge til at udvikle eller afprøve ny undervisning i implementeringsperioden, hvor de nye uddannelsesveje udrulles. Fonden anbefales etableret, når den nye struktur besluttet politisk og fastholdes i fx 10 år.

ANBEFALING 1.3.e

Kvalitets eftersyn af uddannelserne

Der oprettes et kvalitetstilsyn af uddannelserne. Kvalitetstilsynet skal følge og dokumentere universiteternes løbende arbejde med kvalitet og relevans i universitetsuddannelserne i praksis – og supplere den eksisterende evaluering af uddannelsesinstitutionerne med en mere *hands-on*-tilgang.

Det er kommissionens anbefaling, at ændringerne i uddannelsesstrukturen ikke skal føre til, at der flyttes penge væk fra det videregående uddannelsessystem – de skal geninvesteres. Med omlægningen bliver nogle af uddannelserne kortere, men de skal også blive bedre, og – i modsætning til i dag – skal der skabes fleksible veje for de universitetsstuderende. Det kræver, at vi investerer i omlægningen og i videreudviklingen af eksisterende kandidatuddannelser samt i udviklingen af nye kandidatuddannelsesveje.

Der kan være mange kilder til forbedring af uddannelserne, og derfor bør investeringen i kvalitet fordeles på initiativer, som både giver institutionerne frihed til at vælge, hvordan de bedst forbedrer uddannelser og udvikler nye, og som samtidig sætter rammer, der understøtter, at der sker reelle kvalitetsløft.



Øgede uddannelsesbevillinger

Når en stor del af kandidatuddannelserne omlægges, mindskes de offentlige taxameterudgifter til universiteterne som udgangspunkt. Hele reduktionen i taxametertilskuddet og mere til – blandt andet i form af midler fra SU-omlægningen – anbefaler kommissionen at geninvestere i øgede uddannelsesbevillinger til universiteterne.

De øgede bevillinger skal bruges til at udvikle de nye uddannelsesveje, skabe øget kvalitet i eksisterende uddannelsesveje og etablere tættere kobling til arbejdsmarkedet på bachelor- og kandidatuddannelserne bredt set, jf. figur 18.

For det første skal der investeres i de nye kandidatuddannelsesveje. Kommissionen anbefaler, at de nye etårige kandidatuddannelser får et taxameterløft på 30 pct. i forhold til det nuværende uddannelsestaxa-

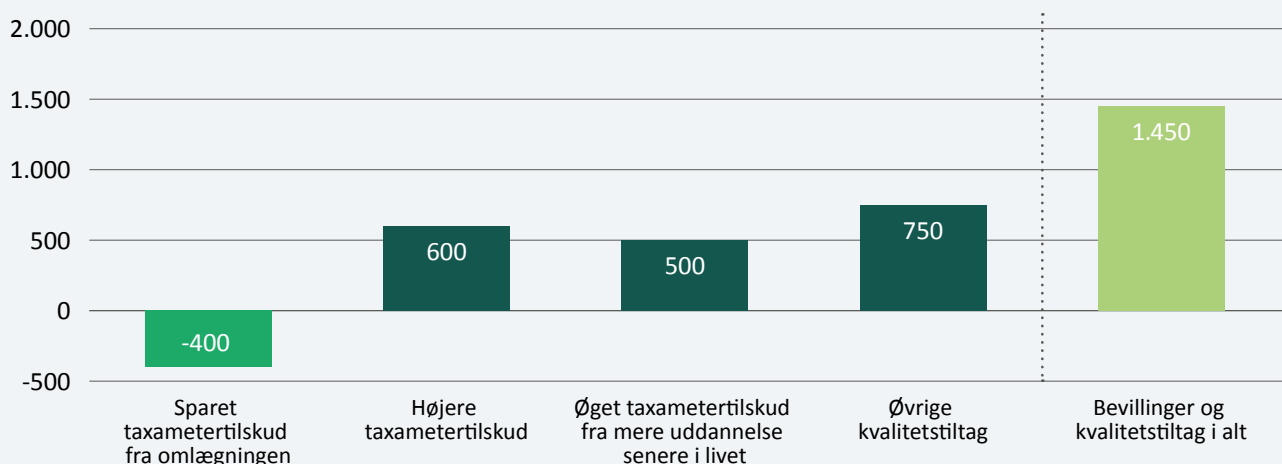
meter. Det skal understøtte, at de etårige kandidater får høj relevans for både de studerende og arbejdsgiverne og vil eksempelvis muliggøre investering i flere undervisningstimer og flere praksisrettede aktiviteter. En del af midlerne skal forventeligt også prioriteres til uddannelser, som efter omlægningen skal fungere med relativt små undervisningshold på både de toårige specialistkandidatuddannelser og de nye etårige kandidatuddannelser.

Ligeledes anbefaler kommissionen, at uddannelses-taxametret til erhvervkandidatuddannelserne øges med 50 pct. Disse midler skal bruges til udviklingen af de nye uddannelser, indgåelse af partnerskaber om uddannelsespladser med erhvervslivet og på sigt til driften af disse uddannelser, som vil kræve mere i forhold til fuldtidsuddannelser fx i form af fleksibel tilrettelæggelse, fleksible opstarter i løbet af et kalenderår, aftenundervisning mv.

FIGUR 18

Øgede uddannelsesbevillinger og øvrige kvalitetsinvesteringer i kommissionens anbefalinger

Mio. kr. (2022-pl)



Anm.: Uddannelse senere i livet dækker over aktivitet i det ordinære uddannelsessystem samt videregående voksen- og efteruddannelse, der finder sted på universiteterne. Se baggrundsnotat om beregningsforudsætninger for provenu på kommissionens hjemmeside for uddybning.

Kilde: Egen tilvirkning.



For det andet kan der skrues op for en del af bevillingerne, som er bundet op på universiteternes kvalitet og relevans, nemlig beskæftigelsestilskuddet.

Beskæftigelsestilskuddet udgør i dag op til 5 pct. af taxametrene på de videregående uddannelser og afhænger af de nyuddannedes overgang til beskæftigelse efter endt studie. Et højere beskæftigelsestilskud vil understøtte, at institutionerne udvikler uddannelser med gode beskæftigelsesperspektiver. Samlet set skal beskæftigelsestilskuddet til universiteterne øges med 60 pct. Kommissionen vurderer, at det kan være relevant at se nærmere på, hvordan beskæftigelseselementet på passende vis kan understøtte intentionen om øget mobilitet på tværs af uddannelsesretninger. For eksempel når dette indebærer, at studerende skifter på tværs af institutioner.

Med kommissionens anbefalinger vil det være op til institutionerne selv, om de nye ressourcer bruges på mere feedback og flere opgaver, flere undervisningstimer, mindre hold eller helt andre kvalitetsfremmende initiativer. Det økonomiske løft kan således betyde, at de studerende får bedre mulighed for interagere med deres undervisere i løbet af deres uddannelsestid, fx fordi deres undervisning foregår på mindre hold, eller fordi der er afsat mere tid til vejledning og feedback. Men den konkrete implementering anbefales håndteret af institutionerne selv.

Øget kobling mellem universitetsuddannelserne og arbejdsmarkedet

Universiteterne skal blive bedre til at inddrage arbejdsmarkedet i udviklingen af både eksisterende og nye uddannelser. Ved at trække på både virksomhedernes og tidligere dimittenders (alumners) viden og erfaring, når uddannelser udvikles, kan fremtidens dimittender fra de videregående uddannelser blive endnu mere attraktive ikke mindst for den private sektor, og der kan skabes bedre jobmatch.

Uddannelsesinstitutionerne skal også blive bedre til at lade praksisrettede aktiviteter – såsom projekt-orienterede forløb, case-opgaver og eksterne opgaver – indgå som en naturlig del af uddannelserne. Det vil bidrage til at klæde de studerende godt på til at bruge deres faglighed i praksis, og at flere har kontakt med virksomheder som en del af deres uddannelse.

En del af ambitionen om øget samspil mellem uddannelserne og arbejdsmarkedet skal indfries gennem det

øgede udbud af erhvervskandidatuddannelser. Dynamikken vil blive, at erhvervskandidatuddannelserne kun kan udbydes der, hvor arbejdsgiverne kan se relevansen og får mulighed for at præge uddannelserne. Det vil gavne både uddannelserne og de studerende – og i sidste ende dansk erhvervsliv og offentlige arbejdspladser.

Men koblingen mellem universiteterne og arbejdsmarkedet skal styrkes alle steder – ikke kun der, hvor efterspørgslen efter erhvervskandidater viser sig størst. Kommissionen anbefaler et tættere samarbejde i regi af de eksisterende aftagerpaneler. Her kan en evaluering af, hvordan aftagerpanelerne i dag fungerer, bidrage til, at de gode erfaringer bredes ud, og det kan undersøges, om der er grundlag for ændringer i det nuværende system. Inddragelsen kan også ske ved, at alumner eller eksterne lektorer med relevant erhvervsbaggrund i højere grad involveres i udviklingen af uddannelserne.

Øget fokus på studieaktivitet

Der er i sigens natur en positiv sammenhæng mellem den studerendes studieaktivitet og deres læringsudbytte. Derfor skal et øget fokus på tilrettelæggelsen af universitetsuddannelserne være med til at sikre, at fuldtidsstuderende rent faktisk studerer på fuld tid.

I dag har uddannelsesinstitutionerne forskellig praksis for, hvordan de arbejder med at sikre, at de studerende lever op til den forventede studieaktivitet. På nogle uddannelser kan det derfor være svært for de studerende at gennemskue, hvad forventningerne er til dem på studiet.

Hvordan uddannelserne tilrettelægges skal i højere grad være synligt og sammenligneligt på tværs af uddannelser og institutioner helt ned på de enkelte fag.

Det anbefales derfor at udbrede eller udvikle et fælles værktøj, som uddannelserne skal benytte til at tydeliggøre, hvad studerende skal nå på studiet, og som studerende kan planlægge deres studietid efter. Værktøjet kan fx tage udgangspunkt i de modeller for studieaktivitet, som findes på nogle uddannelsesinstitutioner. Modellen kan spejles op mod Danmarks Studieundersøgelse, så det er muligt at følge op på, hvorvidt institutionerne udfylder studietiden som planlagt.



Øvrige kvalitetsinvesteringer

Kommissionen anbefaler at etablere en ekstern fond med udviklingsmidler. Institutioner og undervisere skal kunne ansøge fonden om penge til at udvikle eller afprøve ny undervisning i implementeringsperioden, hvor de nye uddannelsesveje udrulles. Fonden anbefales etableret, når den nye struktur besluttet politisk og fastholdes i fx 10 år.

Fondens formål skal være at administrere konkurrence-udsatte bevillinger til fremme af kvalitet og arbejdsmarkedsrelevans i de videregående uddannelser. Fonden vil være en pendant til de fonde, man kender fra forskningsområdet.

Fonden bør fungere på samme måde som Danmarks Frie Forskningsfond, men det anbefales, at midlerne også kan uddeles til institutionerne. Institutionerne kan ansøge om midler til at understøtte deres strategi for

udvikling af uddannelsernes kvalitet og arbejdsmarkedsrelevans og give institutionerne yderligere tilskyndelse til at sikre implementering af dem.

Ud over en ny uddannelsesfond anbefaler kommissionen, at der oprettes et større kvalitetstilsyn af uddannelserne. Kvalitetstilsynet skal følge og dokumentere universiteternes løbende arbejde med kvalitet og relevans i universitetsuddannelserne i praksis. Kvalitetstilsynet kan indføres i regi af akkrediteringsrådet og skal supplere den eksisterende evaluering af uddannelsesinstitutionerne med en mere 'hands-on' tilgang.

Tilsynet kan være i form af *peer review* af uddannelserne, hvor uddannelserne vurderes af undervisere fra lignende eksterne eller udenlandske uddannelser, eller gennem konkrete uddannelsesbesøg. Det anbefales, at tilsynet får konkrete sanktionsmuligheder ift. institutionerne.



Oprustning af uddannelsesforskningen

Kvaliteten af et uddannelsessystem skal måles i undervisernes kvalifikationer. For det er især underviserne, som afgør uddannelseskvaliteten. Det gælder fra vugge til grav: I vuggestuer, børnehaver, på folkeskoler, til erhvervsuddannelser, gymnasier, almen- og erhvervsrettet efteruddannelse og naturligvis også på universitetsniveau. Uddannelser af høj kvalitet kræver undervisere og viden på internationalt topniveau, der kan formidle viden og engagere de studerende på en måde, så de får mest muligt ud af deres uddannelse.

Derfor skal en del af det samlede provenu til investering i uddannelserne på forhånd prioriteres til en markant oprustning af uddannelsesforskningen – på alle aldersstrin og alle uddannelser. Med anbefalingen vil kommissionen give sit bidrag til at sikre, at forskning i didaktik, anvendelsesorienteret undervisning, ordblindhed og andre pædagogiske og uddannelsesmæssige emner

bliver mindst lige så anerkendt som andre forskningsområder. Og at denne viden omsættes bedst muligt til faglig og didaktisk praksis, som kan gøre en forskel i virkelighedens verden.

Kommissionen vil i forbindelse med en senere udgivelse komme med en mere konkret anbefaling herom.

1.4

Gratis undervisning på videregående voksen- og efteruddannelse (VVEU)

ANBEFALING 1.4.a

Markant øget taxameter til VVEU

Det nuværende uddannelses­taxameter til videre­gående voksen- og efteruddannelse (VVEU) øges markant.

ANBEFALING 1.4.b

Gratis VVEU på sigt

Omkostningerne ved at udbyde VVEU i form af akademi-, diplom- og masteruddannelser nedbringes, så det anbefalede højere uddannelses­taxameter på sigt fører til, at undervisningen på VVEU reelt gøres gratis for den enkelte kursist.

Det anbefales, at det nuværende uddannelses­taxameter til VVEU hæves til 150 pct. af uddannelses­taxametret til de ordinære heltidsuddannelser. Taxametertilskuddet til VVEU vil således være på niveau med de anbefalede takster for erhvervskandidatuddannelserne, jf. afsnit 1.1.

Det højere uddannelses­taxameter er tiltænkt at fjerne deltagerbetalingen på VVEU for så vidt angår selve undervisningen. Samtidig anbefales det, at institutionerne arbejder målrettet efter at nedbringe omkostningerne ved at udbyde VVEU, så det højere uddannelses­taxameter omsættes til gratis undervisning for den enkelte kursist. Der vil fortsat være brugerbetaling for fx internatophold, studierejser og lignende.

Anbefalingen vil gøre det mere attraktivt for flere voksne at vende tilbage til uddannelsessystemet senere i livet for at få opdateret deres kompetencer efter en årrække på arbejdsmarkedet. Anbefalingen er således et vigtigt element i at sikre bedre muligheder for livslang læring. Øvrige anbefalinger vedr. livslang læring for ufaglærte og faglærte følger i del 2.

Med anbefalingen er det ambitionen, at dimittender med en etårig kandidatuddannelse fx vil kunne gennemføre en HD-uddannelse på deltid uden deltagerbetaling

for at opkvalificere deres erhvervsrettede kompetencer. I dag koster det 105.000 kr. at gennemføre HD-uddannelsens del 1 og 2. Ligeledes vil deltagerbetalingen til meritpædagog- og meritlæreruddannelserne blive fjernet, hvilket vil bidrage til, at flere vil kunne foretage et gratis sporskifte til pædagog eller lærer. Meritpædagoguddannelsen beløber sig med gældende regler til mellem 50.000 – 70.000 kr., mens meritlæreruddannelsen koster i omegnen af 80.000 kr. Dertil kommer den offentlige takst til uddannelsen.

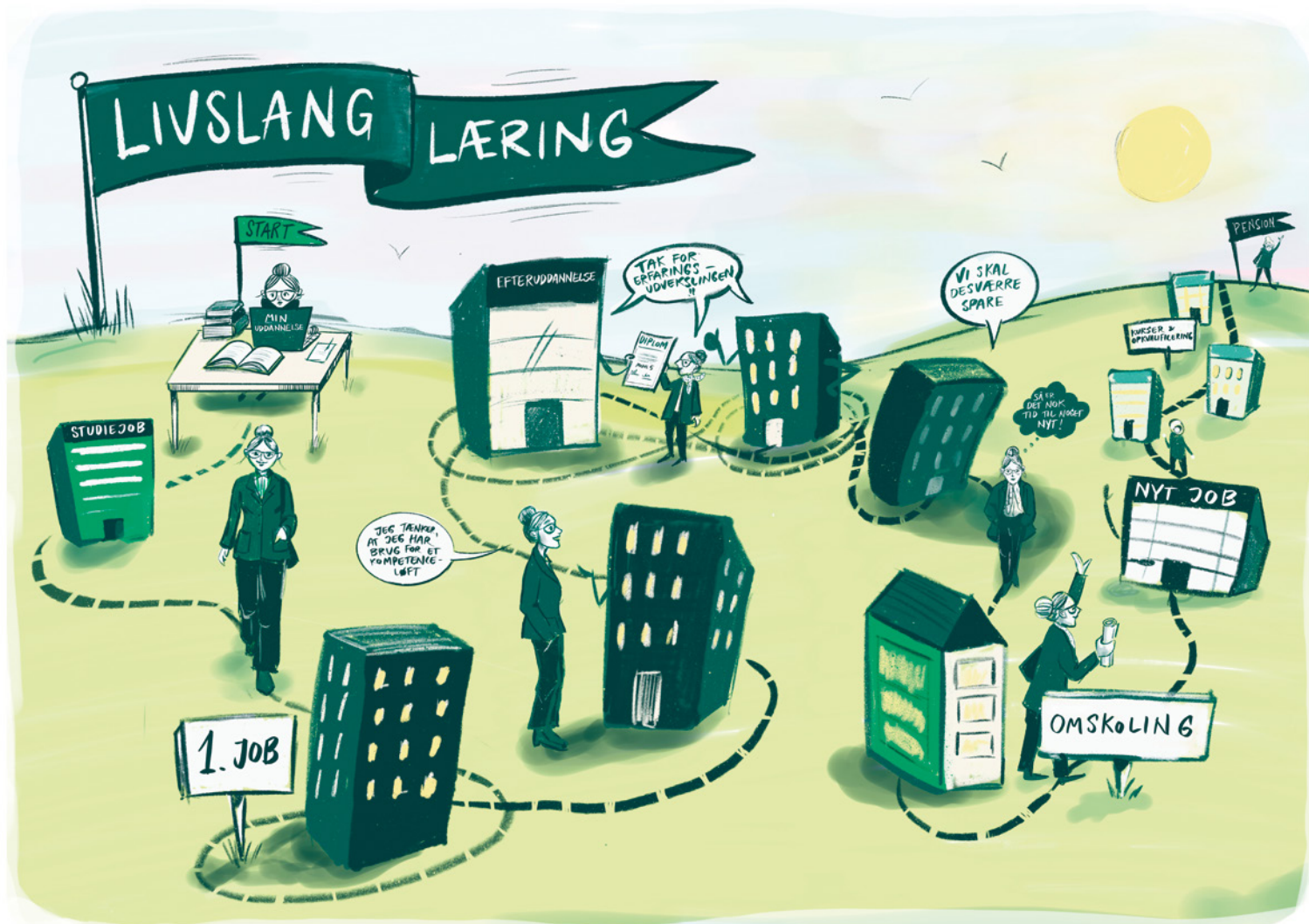
I dag er det offentlige tilskud til uddannelser i VVEU-systemet betydeligt lavere end tilskuddet til heltidsuddannelserne, uden at det nødvendigvis afspejler, at de ordinære uddannelser er et bedre uddannelsesvalg for den enkelte og for samfundet. Med kommissionens anbefaling vil det offentlige tilskud til erhvervskandidatuddannelserne og VVEU-tilbuddene blive harmoniseret.

Anbefalingen vil blandt andet give de etårige kandidatuddannede et mere frit valg i forhold til, om de ønsker at vende tilbage til det ordinære uddannelsessystem, fx for at tage en erhvervskandidat, eller om de vil tage mere uddannelse i VVEU-systemet. Der er således bedre mulighed for at vælge præcis det uddannelsesforløb, som passer den enkelte.

Kommissionen har lagt til grund, at aktiviteten på VVEU vil stige med omkring 25 pct. som følge af det nye uddannelseslandskab og de lavere omkostninger for den enkelte. Det vil have en positiv virkning på produktiviteten, da flere vil få løftet deres kompetencer.

Et løft af uddannelses­taxametret til 150 pct. af de nuværende takster for heltidsuddannelserne vil være en markant investering i VVEU. Med en aktivitetsstigning på 25 pct. vil de offentlige udgifter til VVEU med forslaget blive omtrent mere end tredoblet i forhold til i dag, svarende til en stigning på ca. 850 millioner kroner årligt.

Det skal understreges, at det er meget vanskeligt på forhånd at vurdere, hvor mange flere og hvilke grupper, der i højere grad vil søge ind i VVEU-systemet. Den faktisk realiserede adfærd er afgørende for, hvor store produktivetsgevinster forslaget vil medføre. Hvis aktiviteten øges blandt voksne, som erhverver sig kompetencer, der er relevante for deres arbejdsliv, kan produk-



aktivitetseffekten som nævnt være betragtelig. Omvendt, hvis aktiviteten i højere grad øges blandt voksne med et lavere forventet afkast af efteruddannelsen, fx fordi de har få år tilbage på arbejdsmarkedet, vil den samlede produktivitetseffekt være mindre.

For at sikre at det højere offentlige tilskud til VVEU anvendes bedst muligt, anbefales det at følge nøje, 1) om det højere uddannelsesstaxameter omsættes til gratis

VVEU for kursisterne, 2) hvordan aktiviteten på VVEU udvikler sig som følge heraf, og 3) at effekterne af lavere deltagerbetaling evalueres. Hvis aktiviteten stiger markant blandt grupper, hvor der er risiko for lav samfundsmæssig værdi af VVEU, kan det være relevant at indføre begrænsninger på målgruppen.

1.5

Et nyt optagelsessystem til de videregående uddannelser



ANBEFALING 1.5.a

Loft over grænsekotient i optagelsessystemet

Der indføres et nyt optagelsessystem til de videregående uddannelser, som sætter et loft over grænsekotienterne på 9,0, men således at karaktergennemsnit fortsat benyttes til udvælgelsen af ansøgere til uddannelser med en grænsekotient, der er lavere end dette loft. Over loftet udvælges ansøgere på baggrund af fagspecifikke tests.

ANBEFALING 1.5.b

Oprydning i kvote 2

Der nedsættes et ekspertudvalg, som får til opgave at rydde op i udvælgelseskriterierne i den nuværende kvote 2. Fokus skal være på at få fjernet de mest socialt skæve kriterier (fx motiverede ansøgninger) og sikre, at de tilladte kriterier har fokus på at opnå et bedre uddannelsesmatch. Kommissionen anbefaler i den forbindelse, at fagspecifikke tests, som med kommissionens anbefaling fremover vil finde anvendelse i kvote 1, med fordel også kan anvendes mere i kvote 2.

Kommissionen anbefaler en ny model for et bedre optagelsessystem, som bidrager til en større spredning af de høgligt dygtigste studerende på tværs af alle de videregående uddannelser, og som forbedrer matchet mellem ansøgere og uddannelser.

Konkret anbefales det at sætte et loft over grænsekotienterne på 9,0, men således at karaktergennemsnittet stadig benyttes til udvælgelse af ansøgere til uddannelser med en grænsekotient under dette loft. For uddannelser med flere ansøgere med et karaktergennemsnit på 9,0 og derover end pladser på uddannelsen anbefales en endelig vurdering af disse ansøgere i form af fagspecifikke tests på de enkelte uddannelser med henblik på at fordele pladserne.

Den anbefalede model svarer til at beholde det nuværende kvote 1-system blot med et loft over den maksimale grænsekotient. Hovedformålet med loftet er at mindske signaleffekterne fra de høje grænsekotienter. Det skal bidrage til, at de fagligt stærkeste ansøgere i

mindre grad benytter grænsekotienterne som simple markører i deres uddannelsesvalg og dermed søger mere reflekteret og bredere.

Dertil bidrager de fagspecifikke tests på de uddannelser, hvor loftet på 9,0 nås – til at give ansøgerne et indblik i, hvilke kompetencer der er væsentlige på den givne uddannelse. Samtidig får uddannelsesinstitutionerne mulighed for at teste ansøgernes match med den specifikke uddannelse. Formålet er både at bidrage til lavere frafald på de videregående uddannelser og at reducere uheldige signaleffekter, som grænsekotienterne kan sende til ansøgerne.

Der lægges op til, at de enkelte uddannelser selv designer den fagspecifikke test. Der findes allerede fagspecifikke tests på en række videregående uddannelser, jf. boks 5.

Kommissionen anbefaler, at institutionerne i fællesskab aftaler kriterier til de fagspecifikke tests til de uddannelser, som udbydes flere steder i landet. Det skal sikre, at den fagspecifikke test til fx medicin på Københavns Universitet ikke adskiller sig fra den test, ansøgeren til medicin på Syddansk Universitet præsenteres for.

Med indførslen af et nyt optagelsessystem ses et par centrale opmærksomhedspunkter med betydning for succesfuld implementering.

For det første vil brugen af fagspecifikke tests kræve en tidligere ansøgningsfrist til kvote 1. Det skyldes, at alle vurderingskriterier – som fremover i kvote 1 på nogle uddannelser også vil omfatte et resultat fra en fagspecifik test – skal være til stede, før uddannelsespladserne kan fordeles.

For det andet bør de fagspecifikke tests implementeres på en måde, som imødegår risikoen for snyd. Det kunne fx være via fysisk fremmøde eller en anden overvågning af testsituationen.

Kommissionen lægger desuden vægt på, at optagelsessystemet skal være så socialt fair som muligt – men også, at hensynet til social mobilitet skal afvejes over for andre centrale hensyn som gennemskuelighed, ressourceeffektivitet i ansøgningen og bedst muligt uddannelsesmatch fra søgeprocessen. Kommissionen har i den forbindelse drøftet muligheden for øget brug af lodtrækning blandt ansøgere med et karaktergennemsnit over et givent niveau, fordi denne metode er den mest effektive til at fjerne socialt betinget chanceulighed. Men eftersom kommissionen også vægter hensynet til at sikre et godt uddannelsesmatch højt, er det undladt at gå videre med en anbefaling om brug af lodtrækning. Her vurderer kommissionen, at fag-

BOKS 5

Eksempler på brug af fagspecifikke tests i det nuværende optagelsessystem

Der er flere uddannelsesinstitutioner, der benytter fagspecifikke test i det nuværende optagelsessystem. Testene bliver benyttet enten som en del af vurderingen i kvote 2 eller som deciderede optagelsesprøver. Nedenstående er to eksempler på uddannelser, der benytter tests rettet mod de specifikke faglige kompetencer, som uddannelsen kræver.

Bachelor i arkitektur på Det Kongelige Akademi

Optagelsesprocessen på kvote 2 for uddannelsen er todelt. Først skal ansøgerne tage en digital prøve med en række opgaver, hvor ansøgerne fx bliver bedt om *"At tegne et mødebord til maksimalt 7 mennesker, hvor ingen sidder for bordenden, og hvor alle føler sig som jævnbyrdige deltagere i samtalen"*. Prøvesituationen bliver overvåget via Zoom, og de ansøgere, der scorer højest, går videre til en prøve der afholdes fysisk på institutionen. Ansøgerne vurderes på følgende kriterier:

- Evne til at iagttage, analysere og udvælge
- Forståelse for komposition og rumlighed
- Evne til at formidle tanker, rum og form visuelt
- Indlevelse og socialt engagement
- Selvstændighed i besvarelsen

Bachelor i journalistik på Syddansk Universitet

I optagelsesprøven til bacheloruddannelsen i journalistik på Syddansk Universitet indgår en skriftlig prøve, der består af tre delprøver:

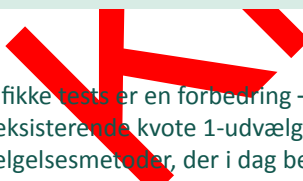
- Sprogtest
- Videnstest
- Analyseprøve

Formålet med prøven er at teste ansøgernes evner inden for følgende områder:

- Beherskelse af det danske sprog
- Paratviden om generelle og almene samfundsforhold
- Analyse og refleksion over et givent tema

Ansøgerne med de bedste resultater fra den skriftelige prøve går videre til en optagelsessamtale, og fordelingen af pladser sker på baggrund af resultaterne fra både den skriftlige prøve og optagelsessamtalen.

Kilde: Egen tilvirkning.



specifikke tests er en forbedring – både i forhold til den eksisterende kvote 1-udvælgelse og i forhold til de udvælgelsesmetoder, der i dag benyttes i kvote 2.

Netop pga. disse hensyn anbefaler kommissionen ligeledes, at der nedsættes et ekspertudvalg, som får til opgave at rydde op i den nuværende kvote 2. Ekspertudvalget kan fx udarbejde et bruttokatalog (liste med tilladte udvælgelseskriterier), som institutionerne fremover må benytte til den endelige udvælgelse i kvote 2. Fokus skal være at få fjernet de mest socialt skæve kriterier (fx motiverede ansøgninger og aktiviteter, der i praksis er mere tilgængelige for unge fra veluddannede familier) og sikre, at de tilladte kriterier har fokus på at opnå et bedre uddannelsesmatch. Kommissionen anbefaler i den forbindelse, at fagspecifikke tests, som

med kommissionens anbefaling fremover vil finde anvendelse i kvote 1, med fordel fremover kan anvendes mere, også i kvote 2.

Kommissionen er opmærksom på, at en bedre allokering af de bogligt dygtigste studerende og fokus på bedre uddannelsesmatch gennem optagelsessystemet ikke vil påvirke den del af det store frafald på videregående uddannelser, som har rod i andre problemer end et initialt dårligt interesse- eller kompetencematch mellem ansøger og uddannelse. Andre frafaldsårsager kan fx være dårlig trivsel og studiemiljø eller manglende undervisningskvalitet på en given uddannelse. Det forventer kommissionen at vende tilbage til med anbefalinger i en senere udgivelse.

1.6

Et nyt optagelsessystem på kandidatniveau

ANBEFALING 1.6.a

Retskravet afskaffes

Retskravet, som sikrer bachelordimittender en plads på en toårig kandidatuddannelse, der er en naturlig overbygning, afskaffes.

ANBEFALING 1.6.b

Nyt optagelsessystem til kandidatuddannelser

Der etableres et nyt optagelsessystem på kandidatniveau, som inspireres af Den Koordinerede Tilmelding (KOT). Optagelsessystemet kører to gange årligt og sammenholder de studerendes prioriteter med institutionernes rangering af ansøgere og antallet af pladser på det enkelte kandidatuddannelsesudbud.

Kommissionen lægger med sin anbefaling om et nyt uddannelseslandskab op til, at færre skal tage en toårig kandidatuddannelse til at starte med. Ambitionen er, at en større del af de studerende skal forlade universitetet med en solid grundfaglighed – men uden en snæver fagspecialisering – og flere muligheder på kandidatdelen.

Blandt andet på den baggrund anbefales det, at det nuværende retskrav, som sikrer bachelordimittender en plads på en kandidatuddannelse, der er en naturlig overbygning, afskaffes.

Dette vil medføre, at bachelorer ikke fremover vil være garanteret en uddannelsesplads på en *bestemt* kandidatuddannelse, hvilket forventeligt vil få bachelorerne til at søge flere kandidatuddannelser for at opnå optagelse. Anbefalingen forventes at bidrage til øget mobilitet mellem uddannelser, da den lige vej fra akademisk bachelor til kandidat nu blot vil blive én af flere muligheder – og der skabes en reel valgsituation i overgangen mellem akademisk bachelor og kandidat. Mobiliteten kan både komme til udtryk mellem fagligheder eller uddannelses typer, men også på tværs af institutioner.

Konkret anbefaler kommissionen et nyt optagelsessystem på kandidatniveau, som effektivt skal kunne håndtere allokeringen af ansøgere til uddannelser på kandidatniveau, herunder løse udfordringer med ansøgere, der optages på flere uddannelser.

Det nye optagelsessystem skal – ligesom Den Koordinerede Tilmelding (KOT) – fungere ved, at:

- Optagelsessystemet modtager ansøgernes prioriteter og ansøgninger
- Optagelsessystemet videregiver ansøgningerne til optagelsesudvalgene ude på institutionerne
- Optagelsesudvalg på institutionerne rangerer ansøgerne til hver uddannelse og sender rangeringen retur til optagelsessystemet sammen med antallet af ledige pladser på uddannelsen
- Optagelsessystemet sammenholder de studerendes prioriteter, uddannelsernes rangering af ansøgere og antallet af pladser på den enkelte uddannelse og fordele studiepladserne.

Optagelsessystemet kører to gange årligt (sommer og vinter for uddannelser med vinterstart). Dets hovedfunktion bliver at sikre en effektiv allokering af ansøgere, og det skaber samtidig mere gennemsigtighed om, hvor der efterfølgende er ledige uddannelsespladser. Studerende, der i første omgang ikke kom ind på en kandidatuddannelse, vil således kunne se, hvor der er ledige pladser – hvilket ikke er tilfældet i dag. Dette svarer til koordineringen af optag til de akademiske bacheloruddannelser (og øvrige videregående uddannelser). Det nuværende optagelsessystem på kandidatniveau er beskrevet i boks 6.

Med anbefalingen bevarer uddannelsesinstitutionerne deres selvbestemmelse i forhold til at afgøre, hvilke ansøgere der lever op til adgangskravene, og hvem der prioriteres i tilfælde af flere ansøgere end uddannelsespladser. Kommissionen anbefaler dog, at den enkelte institution fastsætter forskellige adgangskrav til de forskellige uddannelsesveje, således at kravene til optagelse på fx den toårige specialistkandidatuddannelse i historie adskiller sig fra kravene til optagelse på den etårige kandidatuddannelse i det samme fag på den samme institution. Det skyldes, at de forskellige kandidatuddannelser som nævnt skal rette sig mod forskellige arbejdsmarkeder.



BOKS 6

Det nuværende kandidatoptagelsessystem

I det nuværende optagelsessystem på kandidatniveau er der ikke nogen fælles koordinering af, hvilke uddannelser den enkelte søger, og hvor ansøgeren bliver optaget. Den enkelte kandidatuddannelse modtager således ansøgningerne direkte fra alle, der søger om optagelse på uddannelsen i et givent år.

Hvis ansøgeren har retskrav til at blive optaget på uddannelsen, får ansøgeren automatisk plads. Øvrige ansøgere bliver sagsbehandlet og vurderet manuelt på den enkelte uddannelse (som man kender fra de individuelle vurderinger i kvote 2 på bacheloruddannelser) på baggrund af deres forudgående uddannelse og karakterniveau.¹

I tilfælde af flere ansøgere end studiepladser bliver ansøgerne rangeret (fx pba. karaktergennemsnit fra bacheloruddannelsen) med henblik på at fordele de pladser, der ikke er fyldt op af ansøgere med retskrav.

Anm.: 1) På de fleste uddannelser er der klare kriterier for hvor mange ECTS, som ansøgere skal have inden for bestemte fagområder, ligesom der kan være relevante bacheloruddannelser fra samme eller andre institutioner, der er forhåndsgodkendt til optagelse.

Kilde: Egen tilvirkning.

På sigt kan et koordineret optagelsessystem på kandidatniveau også være med til at øge gennemsløgheden i ansøgernes muligheder for at skifte på tværs af uddannelsesområder (dvs. synliggøre fx hvilke bacheloruddannelser der giver adgang til hvilke kandidatuddannelser, selvom de ikke er forhåndsgodkendt).

En stor del af de studerende bør fremover forlade universitetet med en kombinationsfaglighed i form af en bachelor i et og en overbygning i noget andet – på linje med modellen med centralt fag og sidefag, som vi i dag kender fra gymnasielærernes vej gennem universitetsuddannelserne. Kommissionen anbefaler derfor, at rangeringskriterierne i et nyt optagelsessystem på kandidatniveau skal aftales med sektoren, men under hensyntagen til at optagelsessystemet i sig selv skal bidrage til at sikre mobilitet mellem fagområder fra bachelor til kandidat.

Eventuelle udfordringer med det nye optagelsessystem på kandidatniveau bør følges tæt i implementeringsfasen. Optagelsessystemets tilrettelæggelse vil i sidste ende afhænge af, hvor meget søgeadfærden blandt bachelorer ændres som følge af de nye firesporede kandidatuddannelsesveje samt afskaffelsen af retskravet. Det er i den forbindelse et særskilt fokusområde, at universiteterne genovervejer indretningen af de enkelte bacheloruddannelser. Der kan være brug for, at visse bacheloruddannelser bliver tilpasset, så det bliver muligt at blive optaget på en bredere vifte af kandidatuddannelser.

1.7

Uddannelsesråd

ANBEFALING 1.7

Nyt uddannelsesråd

Der nedsættes et uddannelsesråd, som skal bidrage med analyser og anbefalinger, der kan understøtte en mere samlet og tværgående styring af optaget til de videregående uddannelser.

Der findes i dag ikke nogen instans, som har et samlet blik på fordeling af studiepladser på de videregående uddannelser og som sikrer en samlet koordinering af uddannelsespladser på tværs af geografi og uddannelsesinstitutioner. Derfor er der heller ikke en vurdering af, om det samlede udbud af studiepladser afspejler samfundets nuværende og fremtidige behov for højt-uddannede.

Antallet af studerende og studiepladser på de videregående uddannelser styres i dag overvejende af de enkelte uddannelsesinstitutioner. En andel af uddannelsespladserne på de videregående uddannelser er dog fastlagt fra centralt hold gennem dimensionering. Det gælder eksempelvis for uddannelser, som i særlig høj grad er rettet mod det regionale, offentlige arbejdsmarked (fx læger), eller uddannelser, hvor mange dimitterende efterfølgende har svært ved at finde et job.

Uddannelsesrådets opgave kan blive endnu vigtigere i forbindelse med implementeringen af den nye struktur på universitetsuddannelserne, som kommissionen foreslår. Og rådet bør rådgive uddannelses- og forskningsministeren og uddannelsesinstitutionerne om udviklingen på arbejdsmarkedet og betydningen heraf for kompetencebehovet.

Det skal fortsat være uddannelsesinstitutionerne, der fastsætter antallet af uddannelsespladser inden for nogle nationalt fastsatte rammer. Såfremt institutionernes optag afviger tilstrækkeligt fra den – ifølge uddannelsesrådet – mest hensigtsmæssige udvikling, bør uddannelsesrådet indstille konkrete anbefalinger til justering af uddannelsespladserne på institutionsniveau – og i visse tilfælde på uddannelsesniveau – til den ansvarlige minister.

Herudover kan rådet endvidere løse en række opgaver, der understøtter uddannelsernes kvalitet og relevans, mens det også kan rådgive om uddannelsernes tilrettelæggelse. Eksempelvis ved at kvalificere grundlaget for politiske initiativer samt understøtte implementeringen af ændringerne i uddannelsesstrukturen. Det kan blandt andet være anbefalinger om udvikling af nye 1-årige kandidatuddannelser.

Rådet skal bestå af et formandskab bestående af eksperter med indgående indsigt i arbejdsmarkedets behov og uddannelsernes indhold samt eksperter med indsigt i den teknologiske, globale og økonomiske udvikling. Medlemmerne udpeges for en periode af regeringen i deres personlige egenskab og repræsenterer således ikke særinteresser. Det er i den forbindelse væsentligt, at rådet sikres uafhængighed og kontinuitet.

Rådets arbejde skal bygge på et robust analytisk grundlag. Foruden formandskabet skal rådet bestå af en række repræsentanter fra arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer, interesseorganisationer, regeringen samt uafhængige fagpersoner, ligesom det kendes fra De Økonomiske Råd (DØR). Rådet betjenes af et sekretariat, som det fx også kendes fra De Økonomiske Råds sekretariat (DØRS), der understøtter formandskabet med fagligt relevante analyser, jf. figur 19.

I sin rådgivning kan rådet fx lægge vægt på hvilke kompetencer, som i videst muligt omfang øger velstand, konkurrenceevne og stærk offentlig velfærd i Danmark. Her kan der både fokuseres på historiske erfaringer såvel som samfundsmæssige tendenser, som med en vis sandsynlighed kan forventes at påvirke kompetencebehovene i fremtiden, fx globalisering, digitalisering, automatisering, klimaudfordringer, grøn omstilling eller lignende.

Rådet kan udgive årlige rapporter med analyser og anbefalinger, som kan understøtte, at der kan gennemføres gradvise justeringer i uddannelsespolitikken for de videregående uddannelser.

FIGUR 19

Uddannelsesrådets organisering



Kilde: Egen tilvirkning.

Kla

1.8

Implementering



ANBEFALING 1.8

Implementering

Der lægges op til en langvarig implementeringsfase, hvor der gives plads til inddragelse og konkretisering af særligt omlægningen af kandidatuddannelserne i tæt samarbejde mellem universiteterne, eksperter, arbejdsmarkedets parter, andre interessenter og det anbefalede uddannelsesråd.

Kommissionen anbefaler en langvarig implementeringsfase. En politisk aftale om omlægning af kandidatuddannelserne kan således mest hensigtsmæssigt implementeres ved, at det helt konkrete indhold føres ud i livet gennem en implementeringsperiode på mindst 5 år – med afsæt i et politisk forhandlet mandat og en aftalt evalueringsplan.

De forskellige elementer skal konkretiseres i et tæt samarbejde mellem universiteter, økonomiske og uddannelsespolitiske eksperter, arbejdsmarkedets parter samt interessenter på uddannelsesområdet – og kommissionens anbefalede uddannelsesråd.

På den måde kan implementeringen også ske med opmærksomhed på uddannelsesområdet, blandt andet den ledighedsbaserede dimensionering og senest udflytningen af studiepladser uden for de større byer.

Implementeringen af det nye uddannelseslandskab vil være altafgørende for, hvor stort det samfundsmæssige afkast af omlægningen vil være. Det gælder tilrettelæggelsen af de nye etårige kandidatuddannelser og samarbejdet med erhvervslivet og den offentlige sektor om attraktive erhvervs-kandidatuddbud. Det gælder de øgede uddannelsesbevillinger, som skal konverteres til øget kvalitet i uddannelserne. Der er rigtig mange parametre, som implementeringen har afgørende betydning for, og som i sidste ende kommer til at afgøre, om udbyttet af omlægningen bliver stort eller lille. Det er en stor del af baggrunden for, at kommissionen har valgt fuld transparens om sine vurderinger og generelt arbejder med flere scenarier for virkningerne, jf. nedenfor.

I implementeringsfasen bør det være et selvstændigt mål at belyse de konkrete muligheder såvel som barrierer for en succesfuld omlægning så præcist som muligt – blandt andet ved at gennemføre nye kvantitative analyser og eksempelvis survey-undersøgelser blandt dimittender, undervisere, arbejdsgivere og andre.

Kommissionen ser det som en anbefaling i egen ret, at aktørerne inddrages i udformningen af de helt konkrete elementer, som omlægningen lægger op til. En del af de elementer – som med fordel kan aftales i en tæt dialog mellem de enkelte universiteter, det foreslåede uddannelsesråd og andre aktører – omfatter:

- De konkrete kriterier for omlægningsvariation på tværs af hovedområder, jf. afsnit 1.1.
- Omlægningens betydning for volumen på uddannelsesområder og konkrete uddannelsesudbud på de enkelte universiteter, jf. afsnit 1.1.
- Tilrettelæggelse og indhold på nye udbud af etårige- og erhvervs-kandidatuddannelser på hvert enkelt hovedområde, jf. afsnit 1.1.
- Nyt kandidatoptagelsessystem, jf. afsnit 1.6.

Om betydningen af god implementering

Anbefalingerne om et nyt uddannelseslandskab sigter på at øge værdiskabelsen i samfundet – så samfundet får mere ud af den store investering i lange videregående uddannelser.

Kommissionen vurderer, at der er et stort potentiale for at løfte produktivitetsniveauet og dermed velstanden med anbefalingerne. Vel og mærke hvis det nye uddannelseslandskab bliver implementeret på den rigtige måde, og der bliver skabt en reel kultur for arbejdsmarkedsrelevant voksen- og efteruddannelse for akademikere.

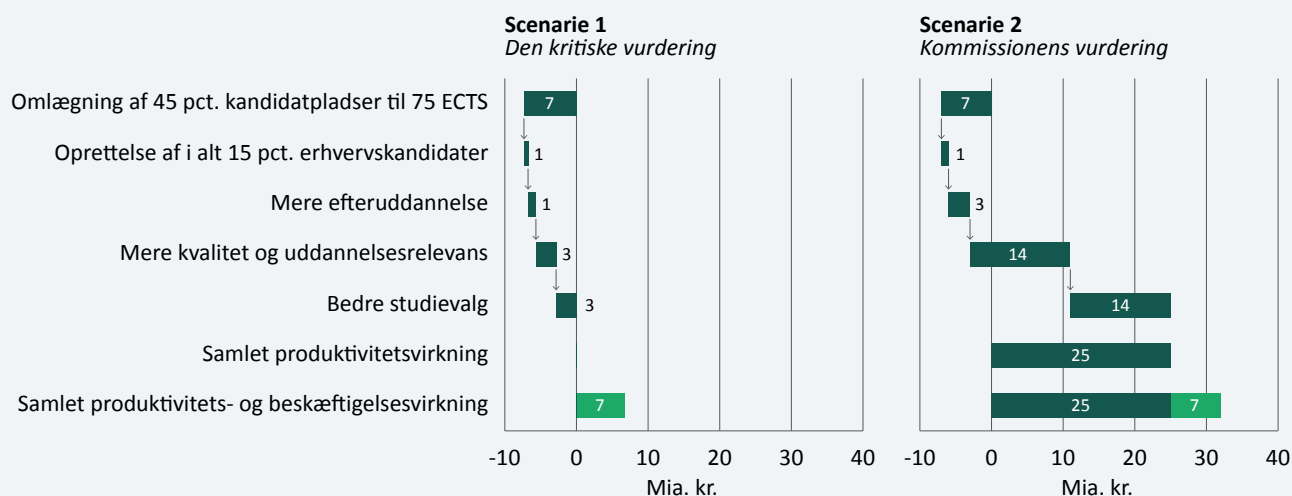
Det er vanskeligt at sætte tal på, hvordan anbefalingerne præcist vil virke. Det afspejler især, at der ikke er erfaringer med at lave om på strukturen på de lange videregående uddannelser, som man kan basere en effektvurdering på. Der har ikke i nyere tid været en reform, hvor man har lavet så stor en justering af uddannelsesstrukturen, at det kan tjene som sikkert holdepunkt for at udtale sig om effekterne.

For at belyse de effekter, der i hvert fald er i spil, kan man tage udgangspunkt i et eksempel, hvor de forskellige mekanismer og deres potentielle størrelsesordener illustreres med afsæt i en række beregningsmæssige antagelser.

Ud over en række positive effekter vil omlægningen – når uddannelseslængden reduceres – isoleret set medføre lavere produktivitet. Det afspejler ikke, at mere uddannelse i alle situationer og for alle mennesker giver

FIGUR 20

Illustrative eksempler på virkningen af nye kandidatuddannelsesveje målt ved ændring i BNP



Anm.: Samlet produktivitetsvirkning dækker over summen af produktivitetsvirkningerne (målt ved ændringer i timeløn) fra hhv. omlægning, erhvervskandidater, uddannelse senere i livet, uddannelseskvalitet og uddannelsesvalg. Samlet produktivitets- og beskæftigelsesvirkning dækker over samlet produktivitetsvirkning samt beskæftigelsesvirkninger (stigning i antal arbejdstimer) som følge af omlægning, erhvervskandidater og uddannelse senere i livet. Der henvises til baggrundsnotat om produktivitetsberegninger på kommissionens hjemmeside. Virkningerne er afrundet til nærmeste 1 mia. kr. Totalen kan afvige fra summen af de enkelte produktivitetsvirkninger grundet afrunding.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

højere produktivitet, men der er sikker viden om, at uddannelse generelt er en afgørende forudsætning for at være et rigt og højtproduktivt samfund. Det er dog usikkert, hvor stor denne effekt er. Kommissionen vurderer, at kortere uddannelseslængde for de berørte grupper isoleret set medfører, at BNP er ca. 7 mia. kr. lavere end det kunne have været (fuldt indfaset, 2022-priser). Faldet i BNP er korrigeret for, at en del af de studerende med kommissionens anbefalede omlægning træder hurtigere ud på arbejdsmarkedet, og dermed tidligere opnår arbejdsmarkedserfaring (som isoleret set er ensbetydende med højere produktivitet).

I figur 20 er der peget på fire eksempler på positive produktivitets effekter, som kommissionen vurderer, at anbefalingerne kan medføre. Det gælder 1) udbredelse af erhvervskandidatuddannelser, 2) mere uddannelse senere i livet for akademikere, 3) bedre kvalitet og mere arbejdsmarkedsrelevante uddannelser samt 4) bedre studievalg blandt studerende i retning af mere arbejdsmarkedsrelevante uddannelser.

Kommissionen har lavet scenarier for, hvad de nævnte positive mekanismer kan betyde under forskellige beregningstekniske antagelser. Disse er der i sagens natur stor usikkerhed forbundet med. Spændet mellem det kritiske scenarie og kommissionens vurdering af de positive effekter kan fortolkes som forskellen mellem en ikke-succesfuld og en succesfuld implementering af det nye uddannelseslandskab.

Hvis der bliver tale om en succesfuld implementering, vurderer kommissionen, at BNP vil kunne stige med samlet set 32 mia. kr., heraf kommer der et positivt

bidrag fra højere produktivitet (25 mia. kr.) og højere arbejdsudbud (7 mia. kr.). Den positive arbejdsudbudsvirkning skal blandt andet ses i lyset af, at en gruppe træder et år tidligere ud på arbejdsmarkedet (fordi de tager en etårig kandidatuddannelse eller en erhvervskandidatuddannelse frem for en toårig heltidskandidatuddannelse).

Der er som sagt ikke sikre erfaringer, der kan lægges til grund for en sådan beregning, hvorfor man primært bør hæfte sig ved, at gevinsterne kan være betydelige frem for den præcise størrelse. Dertil er det væsentligt at holde sig for øje, at de illustrerede effekter afspejler en summeret (potentiel) gevinst, som vil manifestere sig gradvist og først optræde fuldt ud i den præsenterede skala, når omlægningen er fuldt indfaset, dvs. når op imod 45 årgange har gået på de nye uddannelsesveje.

Anbefalingen om en SU-omlægning vurderes også at kunne bidrage til især mere velovervejede studievalg. Scenariet ovenfor kan fortolkes som et eksempel på den samlede effekt af det anbefalede nye uddannelseslandskab og SU-omlægningen.

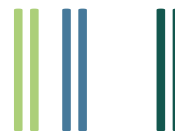
De viste eksempler er som sagt baseret på stiliserede antagelser om, hvordan omlægningen kunne virke og kan ikke fortolkes som et præcist estimat for, hvordan anbefalingerne vil virke. Som det fremgår, er der risiko for, at potentialet ved omlægningen langt fra bliver indfriet, hvis anbefalingerne ikke bliver implementeret på en måde, så de får den ønskede virkning ude i den virkelige verden. Netop derfor er det så væsentligt at sikre, at omlægningen konkretiseres og legitimeres i et tæt i samarbejde med uddannelsesinstitutionerne.



DEL 2

DEL 2

Livslang læring til dem med mindst uddannelse



I Danmark har vi noget, der minder om et paradoks, når det gælder voksne menneskers voksen- og efteruddannelse (VEU).

I sin helt korte version er paradokset: Blandt de grupper på arbejdsmarkedet, der har fået mindst uddannelse, vil der både for den enkelte og samfundet være gevinster ved mere efteruddannelse, og samtidig er der alle muligheder for at imødekøbe det. Danmark har nemlig alt i alt et omfattende og veludbygget voksen- og efteruddannelsessystem for personer med alle typer af uddannelsesmæssig baggrund. For ufaglærte og faglærte er deltagelse i voksen- og efteruddannelse i det store og hele gratis – og der er desuden adgang til hel- eller delvis lønkomensation. Alligevel er der et mismatch. Alt for mange mennesker undlader at bruge det til trods for, at de ville have glæde af det, både i forhold til løn og jobsikkerhed.

Netop det er en kerneudfordring for VEU: Kan vi gøre noget for at understøtte, at de, der som voksne har brug for at opdatere deres kompetencer, tager imod flere af de tilbud, samfundet stiller til rådighed?

For alle på arbejdsmarkedet er det vigtigt løbende at få opdateret og videreudviklet deres kompetencer. Men det gælder i særlig grad dem, der uddanner sig mindst i de unge år. De kunne med fordel blive ved med at uddanne sig bare en lille smule mere gennem arbejdslivet. Verden bevæger sig, og uden løbende dygtiggørelse er der en risiko for at blive sat af.

Da kommissionen startede analysen af VEU-systemet, var det ud fra en forventning om, at der måske ville være behov for reformer, som fundamentalt ændrer det eksisterende system. Måske man med fordel kunne gennemføre strukturelle reformer – fx i forhold til finansiering, støtte, uddannelsesudbud og meget andet?

Men det har på lange stræk vist sig ikke at være tilfældet. Eksempelvis har vi nærstuderet et større strukturelt greb, som er blevet foreslået tidligere: En uddannelseskonto med livslang trækningsret, som kunne sikre alle en synlig ret til videre- og efteruddannelse.

En sådan konto lyder umiddelbart som en god ide. Men nyere internationale erfaringer med uddannelseskonti og tidligere danske erfaringer med uddannelsesorlov viser, at disse muligheder anvendes mere af personer med længere uddannelser frem for personer med kortere uddannelse.

Kommissionens analyser viser også, at ca. syv ud af ti ufaglærte ganske enkelt ikke ønsker at deltage mere i uddannelse. Meget tyder på, at den største udfordring er manglende motivation hos den enkelte. Og det vurderer kommissionen ikke, at en uddannelseskonto vil ændre på.

Hvorfor er ufaglærte og personer med forældede kompetencer så ikke stærkt motiverede for at deltage i voksen- og efteruddannelse? For nogens vedkommende skyldes det nok, at de tilbage fra folkeskolen har dårlige erfaringer med at gå i skole. For andre skyldes det måske, at de klarer sig godt på arbejdsmarkedet og har et godt liv. Hvorfor bruge tid og kræfter på at tage en uddannelse, hvis man har et godt job, en fin løn og er en værdsat medarbejder og kollega? Mange har kunnet klare sig på arbejdsmarkedet uden egentlig uddannelse. Og den grundlæggende analyse er, at denne mangel på motivation, som afspejler et positivt fænomen, ikke effektivt kan korrigeres med større strukturelle greb eller nye tilskud.

Derfor er kommissionen gået i en anden retning. Kommissionen har afsøgt mulighederne for at gøre vejene gennem erhvervsuddannelser og VEU-systemet bredere og tydeligere for dem med relevant arbejds erfaring. Med anbefalingerne har kommissionen også søgt at mindske barriererne for arbejdstagere og virksomheder i forhold til at prioritere uddannelse målt på tid, økonomi og tilgængelighed.

Systemet, vi har i dag, er ikke perfekt. Der er mennesker, som gerne vil have efteruddannelse, men ikke ved, hvor de skal søge om støtte. Og mennesker, som når de bliver spurgt, giver udtryk for, at de har overvejet at deltage i efteruddannelse, men at de mangler overblik over uddannelses- og forsørgelsesmuligheder. Og der er også nogle, som ønsker at videreuddanne sig, men som får nej af deres arbejdsgiver. Disse barrierer er dog ikke nær så store, som den generelle motivationsudfordring i gruppen af især ufaglærte, men også faglærte.

I processen med at udvikle de fremlagte initiativer har kommissionen drøftet centrale problemstillinger og mulige løsninger i kommissionens egen arbejdsgruppe om opkvalificering af ufaglærte. Den gruppe har bestået af eksperter fra uddannelsesinstitutioner, sektorforskningsinstitutioner, tænketanke, jobcentre, arbejdsmarkedets parter og private rådgivere på uddannelsesområdet.

BOKS 7

VEU-systemets formål og målgrupper

Almen VEU

Almen VEU omfatter uddannelse på grundskoleniveau (avu, FVU) og gymnasialt niveau (hf-enkeltfag) samt dansk for voksne udlændinge og ordblindeundervisning (OBU).

Formålet med almen VEU er at forbedre deltagernes grundlæggende færdigheder, så deltagerne er i stand til at deltage aktivt i samfundslivet, videreudanne sig og indgå på arbejdsmarkedet. Målet er således ikke kun at styrke de direkte arbejdsmarkedsrettede kompetencer, men blandt andet også at sikre, at alle voksne er i stand til at læse og regne. Målgruppen for almen VEU er voksne, herunder voksne udlændinge, der ikke har opnået de grundlæggende færdigheder, som er nødvendige i uddannelsessystemet, på arbejdsmarkedet og i samfundet.

Erhvervsrettet VEU (AMU)

Erhvervsrettet VEU er målrettet faglærte og ufaglærte. Målet er at styrke deltagernes kompetencer, så de matcher behovet på arbejdsmarkedet. Erhvervsrettet VEU i form af arbejdsmarkedsuddannelser (AMU) omfatter et bredt spektrum af fagområder, og udbuddet spænder fra korte kurser af en dags varighed til længere kurser på 10 uger. Endelig kan der sammensættes forløb bestående af flere kurser.

Formålet med AMU er at give den enkelte mulighed for løbende at tilegne sig kompetencer og kvalifikationer, som efterspørges på arbejdsmarkedet. AMU skal bidrage til at skabe et fleksibelt arbejdsmarked, hvor arbejdskraften har de efterspurgte kompetencer eller hurtigt kan erhverve dem, og hvor den enkelte er bedst muligt rustet til at imødekomme udfordringerne på arbejdsmarkedet på kort og langt sigt.

Målgruppen for AMU er faglærte og ufaglærte, der har bopæl i Danmark eller er beskæftigede i Danmark.

Særsomt om erhvervsuddannelser for voksne (euv)

Formålet med euv er at få en erhvervsuddannelse og blive faglært. Euv er et uddannelsesforløb specielt tilrettelagt for voksne i det ordinære erhvervsuddannelsessystem. Forløbet kan afkortes afhængig af tidligere uddannelse og joberfaring. Målgruppen er voksne over 25 år, der har gennemført 9. eller 10. klasse.

Videregående VEU

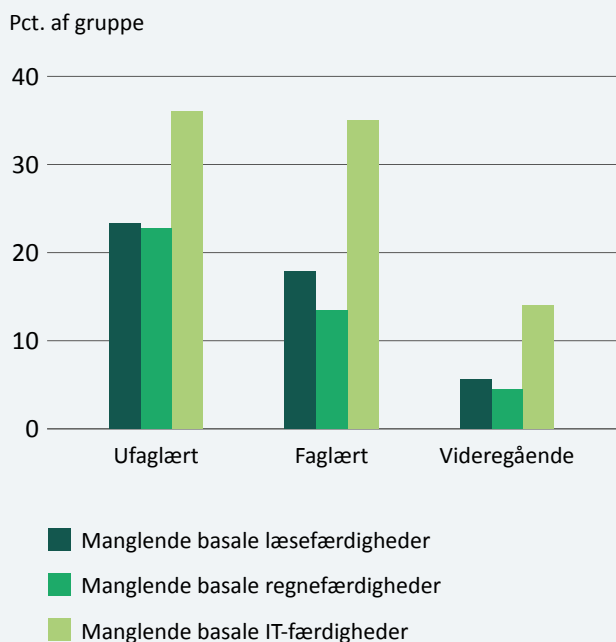
Videregående VEU (VVEU) omfatter blandt andet enkeltfag fra de ordinære videregående fuldtidsuddannelser tilrettelagt på deltid og længere sammenhængende forløb, fx hele akademi-, diplom- og masteruddannelser, som afsluttes på samme niveau som hhv. erhvervsakademi-, professionsbachelor- og kandidatuddannelser. Disse uddannelser udbydes som enkeltstående kompetencegivende moduler og er oftest tilrettelagt på deltid. De kan tages enten alene eller som en del af en hel uddannelse.

Målgruppen er personer, der har en adgangsgivende uddannelse og som oftest to til fem års relevant erhvervs erfaring. Akademiuddannelserne henvender sig i høj grad til faglærte, der ønsker at bygge oven på deres kompetencer fra erhvervsuddannelsen, mens de er i beskæftigelse.

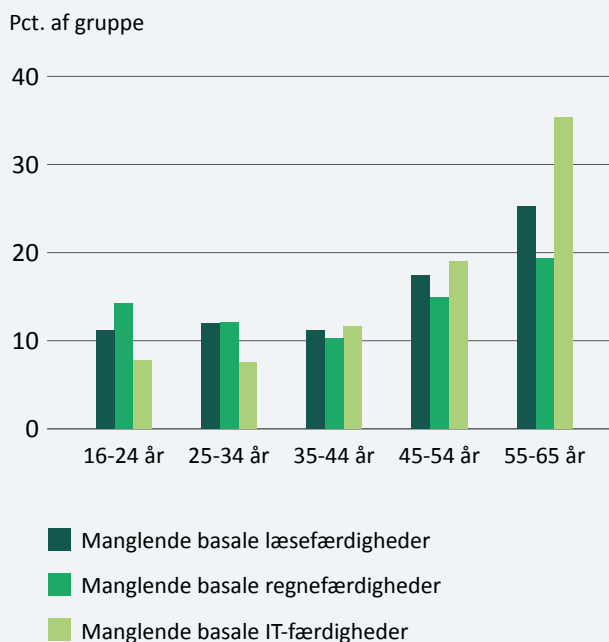
Kilde: Egen tilvirkning.

FIGUR 21

Personer med mindre gode læse-, regne- og IT-færdigheder efter uddannelse, 2012

**FIGUR 22**

Personer med mindre gode læse-, regne- og IT-færdigheder efter alder, 2012



Anm.: Basale læse- og regnefærdigheder defineres som dem, der scorer niveau 0/1 på hhv. læse- og regneprøven i PIACC. Basale IT-færdigheder defineres som dem, som scorer under niveau 1, eller som ikke kan tage testen i IT-prøven i PIACC. Niveauerne for *manglende basale IT-færdigheder* i figur 21 og 22 kan ikke sammenlignes, idet figur 21 viser alle, som efter definitionen mangler basale IT-færdigheder, mens figur 22 kun viser fordelingen for dem, der scorer under niveau 1. Det skyldes, at PIACC-rapporten ikke inddeler dem, som ikke kan tage testen, på baggrund af alder.

Kilde: PIACC 2012 og egne beregninger.

Eksperterne i arbejdsgruppen har peget i retning af konkrete anbefalinger, ligesom mulige løsninger er blevet testet i arbejdsgruppen. Forslagene indeholder en række initiativer, der har til sigte at øge brugen af VEU-systemet samt forbedre relevans og kvalitet af voksenuddannelsesstilbuddene.

I det følgende gennemgås tre elementer, som er baggrunden for de konkrete anbefalinger. For det første fokuserer vi på behovet for mere VEU i visse grupper, for det andet på den manglende efterspørgsel og lave deltagelse fra samme grupper, og for det tredje på behovet for at gøre systemet mere overskueligt.

Behovet: Mange danske voksne mangler basale kompetencer

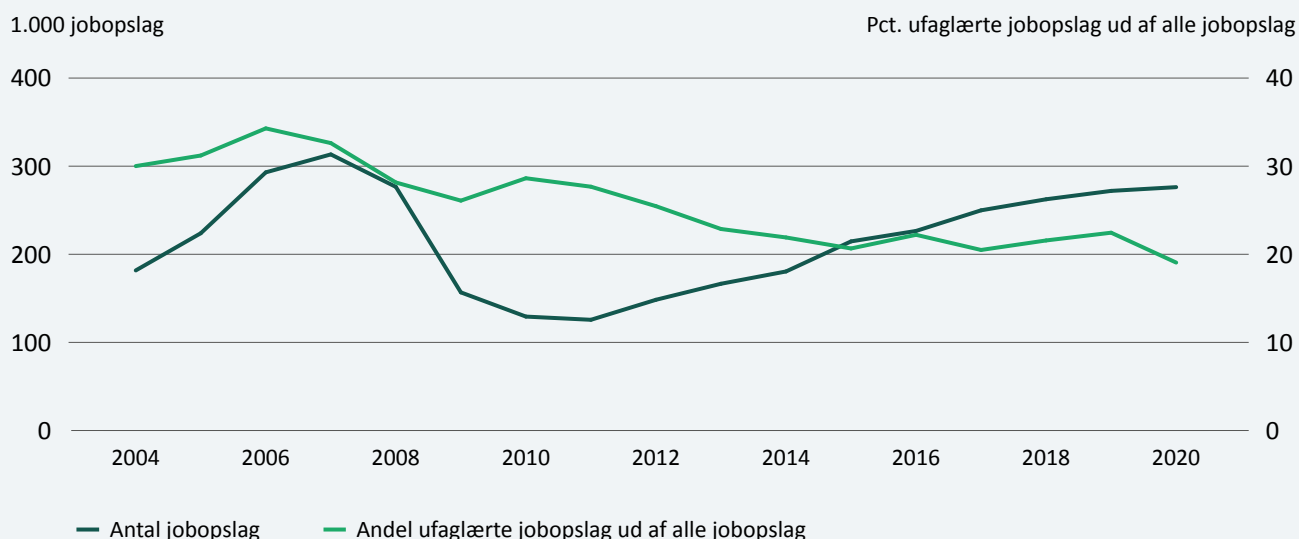
Over en halv million voksne danskere mangler basale kompetencer inden for dansk og matematik. Og næsten en hel million danskere mangler basale IT-færdigheder.

Det viser de seneste tal fra OECD's undersøgelse, PIACC, fra 2012. Ifølge PIACC undersøgelsen mangler knap 600.000 danske voksne basale læsefærdigheder, og

530.000 mangler basale regnefærdigheder. Blandt ufaglærte drejer det sig om mere end 20 pct. af de 16-65-årige, jf. figur 21. Derudover har omkring 1 million voksne danskere svært ved at udføre almindelige hverdagshandlinger på en computer. En ny tilsvarende undersøgelse forventes at komme i 2024. Den fortsatte høje andel af unge med dårlige afgangskarakterer fra folkeskolen taler for en formodning om, at vi fortsat står med en ganske substantiel udfordring.

For nogle er en medvirkende årsag til manglende basale kompetencer ordblindhed. I dag tester man rutinemæssigt unge, der synes at have det problem, og det viser sig, at omkring hver tiende elev i 9. klasse har diagnosen ordblindhed. Blandt ældre generationer har færre fået diagnosen, fordi færre er blevet screenet, hvorfor der er al mulig grund til at tro, at der blandt disse gemmer sig et stort mørketal.

Hvis vi skal hjælpe flere voksne med deres ordblindhed, er det et problem, at for få voksne bliver testet og eventuelt diagnosticeret med ordblindhed, særligt blandt de voksne over 30 år. Den situation kan skyldes manglende kendskab til mulighederne for at blive testet for ordblindhed eller manglende adgang til testen. Det

FIGUR 23**Opslag af ufaglærte jobs på Jobnet**

Anm.: Antal jobopslag er alle jobopslag på Jobnet. Andel ufaglærte jobopslag på Jobnet. Antallet af jobopslag skal forstås som alle stillinger per jobopslag.

Kilde: Jobnet.dk og egne beregninger.

skal ses i lyset af, at ordblindetesten foretages på landets uddannelsesinstitutioner, og at der samlet set er langt færre voksne over 30 år, der er i gang med en uddannelse. Kommissionen vil i forbindelse med senere udgivelser komme med forslag til, hvordan screening af voksne for ordblindhed og ordblindeundervisning i det hele taget kan forbedres.

Blandt dem med manglende basale læse-, regne- og IT-færdigheder udgør de ufaglærte ikke overraskende en væsentlig gruppe. Således er omkring halvdelen af dem, der er placeret i den laveste kategori på hver af de tre færdigheder (dansk, matematik og IT), karakteriseret ved at have grundskole som den højest fuldførte uddannelse.

Problemet er ikke nyt. Flere politiske aftaler har sat fokus på basale færdigheder siden PIAAC-målingerne i 2011-2012. Herunder ikke mindst den seneste VEU-trepartsaftale fra 2017, hvor man blandt andet oprettede de nye almen VEU-fag inden for forberedende

voksenundervisning (FVU) med FVU-digital (digital opgaveløsning for offentlige og private virksomheders ansatte) og FVU-engelsk (engelsk for offentlige og private virksomheders ansatte). Men noget tyder på, at vi endnu ikke har fundet de rigtige løsninger til for alvor at løfte det basale kompetenceniveau hos en stor gruppe danskere.

Globalisering, teknologiske landvindinger og demografiske ændringer har fundamental betydning for arbejdsmarkedets udvikling i de kommende generationer. Ikke kun i Danmark – men i alle vestlige økonomier. Disse udviklingstræk påvirker både antallet af udbudte jobs samt de krav, der stilles til kvalifikationer.²

Ændringerne peger i retning af et arbejdsmarked, hvor kompetencer i form af basale læse-, regne- og IT-færdigheder er en nødvendighed – selv i traditionelle ufaglærte jobs – ligesom livslang læring og løbende opkvalificering er en nødvendighed for hele arbejdsstyrken. Hertil kommer, at en stigende pensionsalder

² OECD (2019): *Getting Skills Right – Engaging low-skilled adults in learning*.

gør, at de fleste danskere skal være flere år på arbejdsmarkedet, hvilket forstærker behovet for at kunne tilpasse sig skiftende jobindhold og skiftende jobønsker undervejs.

Udviklingen vil særligt påvirke ufaglærte: Risikoen for automatisering og eksport af jobfunktioner er størst inden for en række traditionelle ufaglærte beskæftigelsesområder.

Udbuddet af ufaglærte jobs vil ikke nødvendigvis aftage. Således viser kommissionens analyser, at antallet af ufaglærte stillinger fortsat vokser. Som det fremgår af figur 23 stiger det samlede antal af jobopslag, herunder jobopslag til ufaglærte stillinger, men dog med en faldende andel af alle jobopslag.

OECD peger dog på en tendens til, at kvaliteten af de udbudte ufaglærte jobs i dag ikke er så god som tidligere målt på jobsikkerhed, muligheder for at erhverve sig nye efterspurgte kompetencer på arbejdet, advancementsmuligheder og indkomstfremgang mv. Generelt ligger kommissionens anbefalinger vedrørende efteruddannelse i forlængelse af blandt andet OECD's anbefalinger, jf. boks 8.

Læren

BOKS 8

Getting skills Right – Engaging low-skilled adults in learning, OECD (2019)

OECD lægger vægt på, at globalisering, teknologiske forandringer og den generelle demografiske udvikling, vil komme til at påvirke arbejdsmarkeder over hele verden. Der er tale om en megatrend, som vurderes at påvirke den generelle jobkvalitet og hvilke kompetencer, arbejdstagerne skal have for at påtage sig disse job i fremtiden. OECD lægger vægt på, at især ufaglærte er udsatte, idet risikoen for, at netop kvaliteten i deres job forventes at falde mest i de kommende årtier. Derudover er det mest sandsynligt, at det netop er job, som kræver få specifikke kompetencer, som vil blive automatiseret i fremtiden.

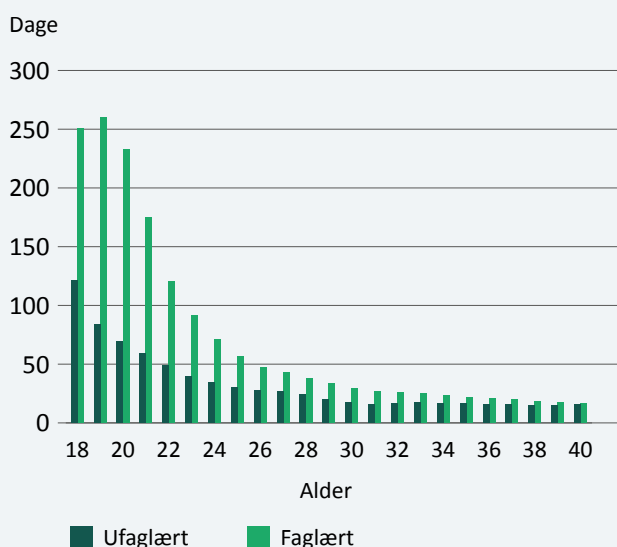
OECD anbefaler på denne baggrund blandt andet:

1. At der udvikles nye og kreative måder, hvorpå man kan række ud til personer, som måtte mangle opkvalificering eller videreuddannelse
2. Personaliseret vejledning
3. Nye relevante (og blandede) læringsmetoder med fokus på, at voksne lærer forskelligt – fx gennem anvendelsesorienteret og praksisnær undervisning eller med brug af digitale værktøjer
4. At eksisterende kompetencer anerkendes, valideres og certificeres
5. Udbud af modulære videreuddannelsesstilbud.

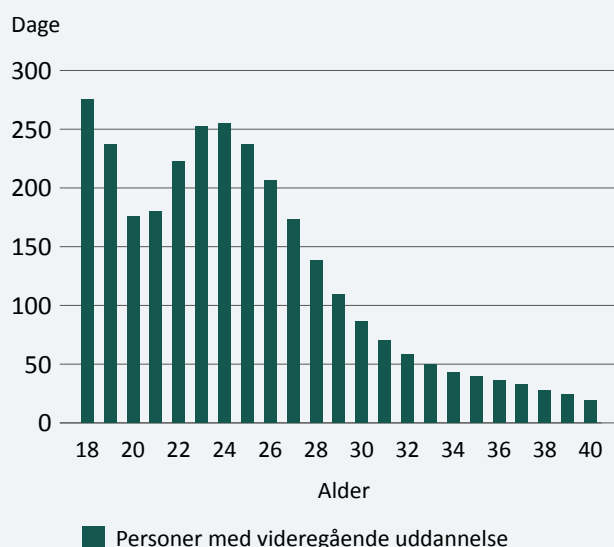
Kilde: OECD (2019): *Getting Skills Right – Engaging low-skilled adults in learning*.

FIGUR 24

Dage i formel (offentlig) uddannelse
fordelt på alderstrin – ufaglærte og faglærte

**FIGUR 25**

Dage i formel (offentlig) uddannelse
fordelt på alderstrin – personer med videre-
gående uddannelse



Anm.: Formel uddannelse omfatter ordinære uddannelser og offentlig voksen- og efteruddannelse. Der findes ikke registerdata for private VEU-kurser. Kohorten udgøres af personer, som var 40 år i 2017, og som følges over tid fra 18 år (i 1995) til 40 år (i 2017). Kohortens uddannelsesstatus (ufaglært, faglært hhv. videregående uddannelse) opgøres på baggrund af højeste fuldførte uddannelse i 2017. Ufaglærte er inkl. personer med uoplyst uddannelse og ekskl. personer med en gymnasial uddannelse. Personer med en videregående uddannelse omfatter både personer med korte, mellemlange og lange videregående uddannelser. Dage med uddannelse opgøres mellem uddannelsesforløbets start- og slutdato. Derved kan det opgjorte antal dage være højere end de sædvanlige 200 uddannelsesdage på et år. Opgørelsen tager højde for overlappende uddannelsesforløb.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Begrænset brug af voksen- og efteruddannelse

Danmark har allerede et veludbygget offentligt uddannelsessystem for unge og voksne. Sammenlignet med andre vestlige økonomier er der i Danmark fordelagtige muligheder for at søge gratis uddannelse og modtage lønkomensation eller indkomsterstattende ydelser under uddannelse.

Med VEU kan voksne gennem hele livet dygtiggøre sig og erhverve nye kompetencer, der er relevante for eksisterende eller nye jobs. For hovedparten af voksne vil der over livet være tale om et behov for samspil mellem læring på jobbet – i flere jobfunktioner og måske brancher – og formel deltagelse i voksen- og efteruddannelse. Det kan være offentlig såvel som privat voksen- og efteruddannelse. Forholdet vil variere fra person til person, men kommissionens vurdering er, at de færreste kan klare sig godt i hele livet helt uden deltagelse i relevant voksen- og efteruddannelse.

Virkeligheden er dog, at formel kompetenceudvikling fylder *klart* mest i de unge år. Fra slutningen af 20'erne falder omfanget af formel uddannelse hurtigt til et relativt lavt niveau, jf. figur 24 og 25, selvom VEU-deltagelse har en dokumenteret effekt på seniorers tilknytning til arbejdsmarkedet.³

Af figur 24 fremgår antallet af dage om året, som henholdsvis faglærte og ufaglærte uddanner sig, fordelt på alder. Figur 25 viser det samme blot for personer med videregående uddannelser. Uddannelsesdeltagelsen tidligt i livet er selvsagt mindre for især ufaglærte i forhold til personer med en videregående uddannelse. Kommissionen vurderer, at der er væsentlige gevinster at hente, hvis vi understøtter *mere* uddannelse til gruppen af ufaglærte – uanset hvilken alder, vi slår ned på. Noget ganske andet gør sig gældende for dem med de længste uddannelser: Her er udfordringen efter kommissionens opfattelse at ændre *fordelingen* af uddannelse, så noget rykkes fra de unge år til senere i livet.

³ DEA (2019): *Tilbagetrækning og brugen af VEU*.



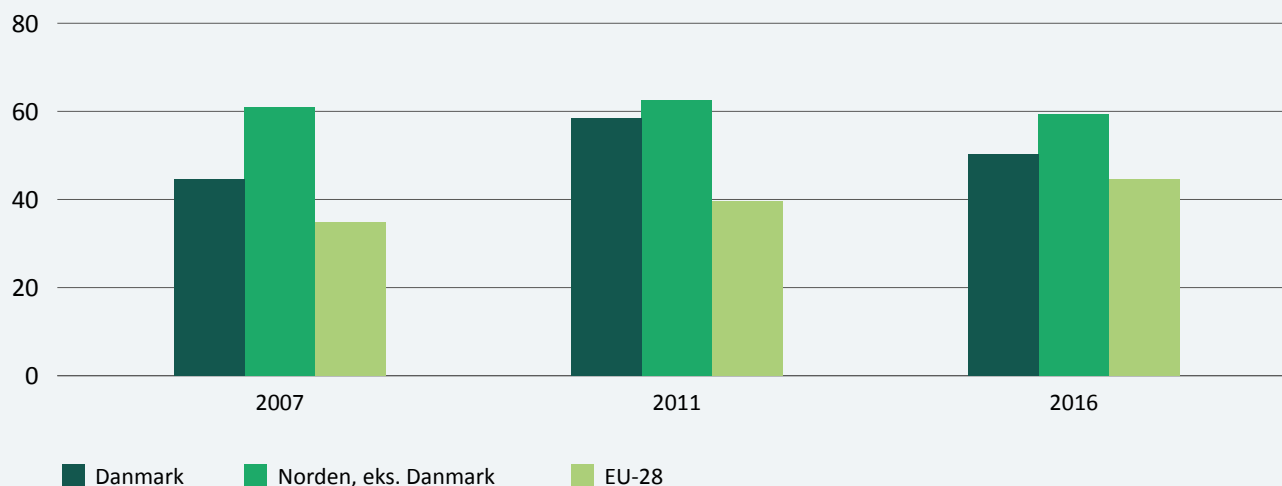
Mulighederne for almen- og erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse er løbende blevet udbygget over mange år med politiske initiativer og aftaler med arbejdsmarkedets parter. Samtidig er der sket væsentlige forbedringer af organiserede arbejdstageres muligheder for – via blandt andet overenskomstfastsatte kompetencefonde – at søge tilskud til både deltagerbetaling og lønkomensation. Der er også indikationer på, at der finder betydelig VEU-aktivitet sted i privat regi.⁴

Alligevel er niveauet for deltagelse i voksen- og efteruddannelse ikke højt set i forhold til andre sammenlignelige lande. Eksempelvis har deltagelsen i Danmark de seneste 15 år været lavere sammenlignet med vores nordiske naboer, jf. figur 26.

FIGUR 26

25-64 årige, der deltog i formel eller ikke-formel efteruddannelse (både offentlig og privat) i løbet af de seneste 12 måneder

Pct. af gruppe



Anm.: Ikke-formel uddannelse omfatter kurser, workshops og seminarer, oplæring på jobbet og privatundervisning, der ikke har til hensigt at føre til en offentlig godkendt eksamen, uanset om undervisningen har forbindelse til arbejdet eller ej. Formel uddannelse er uddannelse, der fører til en offentlig godkendt eksamen. Spørgerammen er ikke identisk over tid eller lande, hvorfor sammenligninger skal tages med forbehold. Undersøgelsen i 2007 var en pilotundersøgelse, og adskiller sig i særlig grad fra andre år. For så vidt angår EU-28 er der for hvert år et eller flere lande, hvorfra data mangler. Norden eksklusiv Danmark omfatter Norge, Finland og Sverige. Island deltager ikke i undersøgelsen. Der henvises til baggrundsanalyse på kommissionens hjemmeside for yderligere uddybning.

Kilde: Adult Education Survey, Danmarks Statistik og egne beregninger.

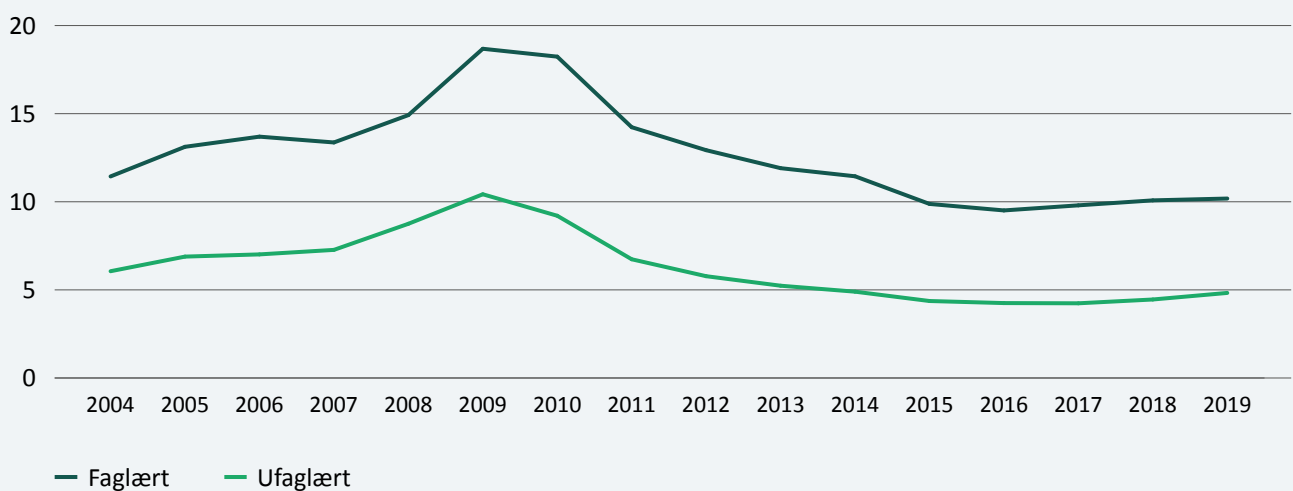
⁴ Reformkommissionen (2022): *Analysen af virksomheders og befolknings brug af VEU*.



FIGUR 27

15-64 årige, der har deltaget i AMU i året, efter højest fuldførte uddannelse, 2004-2019

Pct. af gruppe



Anm.: Ufaglært dækker over grundskole, forberedende uddannelser, gymnasial uddannelse og uoplyst uddannelse. Befolkningen og uddannelsesstatus er opgjort 1. januar i året. Populationen er afgrænset til 15-64 årige. Det eksisterende datagrundlag kan ikke identificere eventuel substitution fra offentlig til privat VEU.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra STIL og Danmarks Statistik.

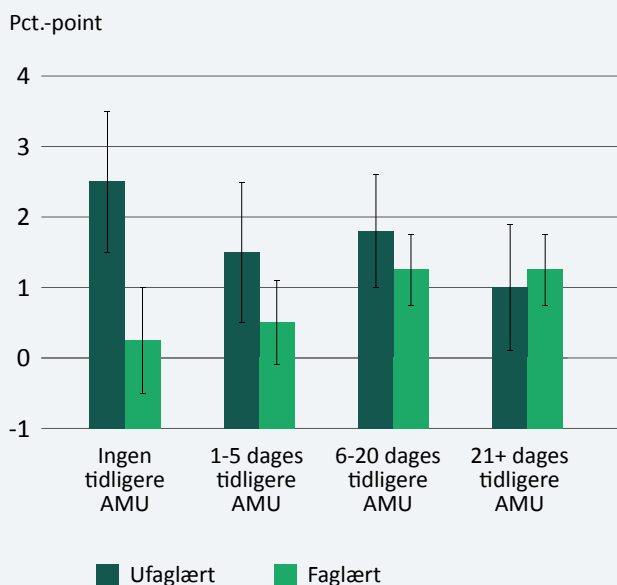
Samtidig er deltagelsen i offentlig erhvervsrettet VEU – dvs. AMU-kurser – lavere end tidligere. Det gælder både ufaglærte og faglærte, jf. figur 27.

Aktivitetsfaldet er bemærkelsesværdigt – ikke mindst blandt ufaglærte beskæftigede, der opnår markant positive beskæftigelses- og løneffekter af deltagelse i erhvervsrettet VEU.⁵ Således viser en ny analyse fra VIVE, som kommissionen har fået foretaget, at der er positive beskæftigelseseffekter af AMU-deltagelse blandt hovedparten af de beskæftigede samt positive effekter på lønnen blandt hovedparten af de beskæftigede, jf. figur 28 og 29.

⁵ VIVE (2017): *Effektevaluering af voksen- og efteruddannelsesindsatsen*; Beskæftigelsesministeriet (2020): *Serviceeftersynet af beskæftigelsesindsatsen 2020*; VIVE (2022): *Effekter af efteruddannelse*.

FIGUR 28

Beskæftigelseseffekter af erhvervsrettet VEU for beskæftigede, opdelt efter tidligere uddannelsesdeltagelse

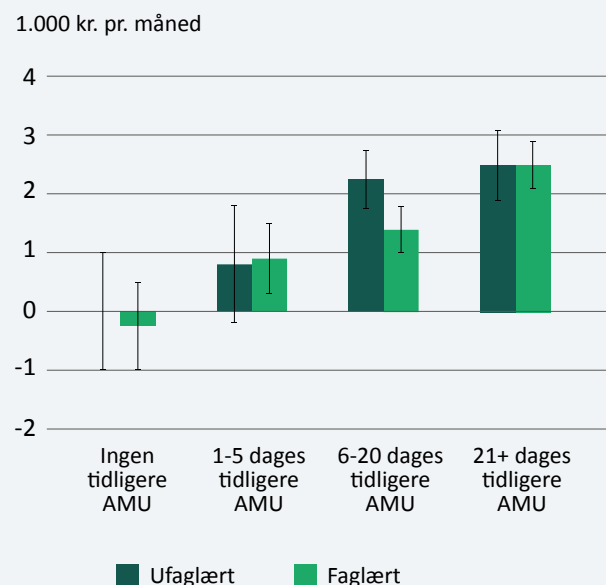


Anm.: Figuren angiver effekten af at tage et eller flere AMU-kurser i 3. kvartal i et givent år på hhv. beskæftigelsesgrad og løn 20 måneder senere. Tidligere deltagelse er målt siden 2008. 95 pct. konfidensinterval er angivet.

Kilde: VIVE (2022): *Effekter af efteruddannelse*.

FIGUR 29

Løneffekter af erhvervsrettet VEU for beskæftigede, opdelt efter tidligere uddannelsesdeltagelse



Blandt de beskæftigede er det ikke kun de faglærte, men i høj grad også de ufaglærte, som har gavn af AMU-kurser, både hvad angår beskæftigelse og løn. Det er ikke kun de mest ressourcestærke, som har gavn af VEU – også dem som ikke tidligere har taget AMU opnår positive beskæftigelseseffekter heraf. For de faglærte er beskæftigelseseffekterne størst inden for brancher, hvor der er mangel på arbejdskraft, og for både faglærte og ufaglærte ser kurserne ud til at bidrage til, at kursister inden for brancher med mindre gode jobmuligheder bevæger sig ud af branchen.⁶

Blandt ledige har dagpengemodtagere en positiv beskæftigelseseffekt af AMU-kurser i løbet af fire år, men ikke af almen VEU.⁷ Kontanthjælpsmodtagere har derimod gavn af almen VEU.⁸

Den lave deltagelse i voksen- og efteruddannelse koblet med de mulige gevinster ved netop deltagelse i VEU peger tilsammen på et uforløst beskæftigelses- og produktivitetspotentiale. Eller sagt på en anden måde: Effektanalysen indikerer, at særligt erhvervsrettet VEU (AMU) *virker*, både målt på beskæftigelse og på løn – også for ufaglærte.

⁶ VIVE (2022): *Effekter af efteruddannelse*. Endelige resultater for ledige udestår i skrivende stund.

⁷ VIVE (2017): *Effektevaluering af voksen- og efteruddannelsesindsatsen*.

⁸ STAR (2021): *Effektanalyse af voksen- og efteruddannelse (VEU)*.



Øget deltagelse i voksen- og efteruddannelse vil potentielt også kunne løse nogle af de aktuelle problemer med at skaffe kvalificeret arbejdskraft til både den offentlige og private sektor.

Lav deltagelse i VEU kan skyldes mange ting. Kommissionen vurderer som nævnt, at mange ufaglærte og faglærte ikke tager voksen- og efteruddannelse – simpelt hen fordi de ikke ønsker det.

I 2016 angav fem ud af ti blandt ufaglærte, at de hverken havde deltaget eller ønskede at deltage i uddannelsesaktiviteter i løbet af det seneste år, mens yderligere to ud af ti ufaglærte angav at have deltaget i uddannelsesaktiviteter, men ikke ønskede, at have deltaget mere, jf. figur 30.

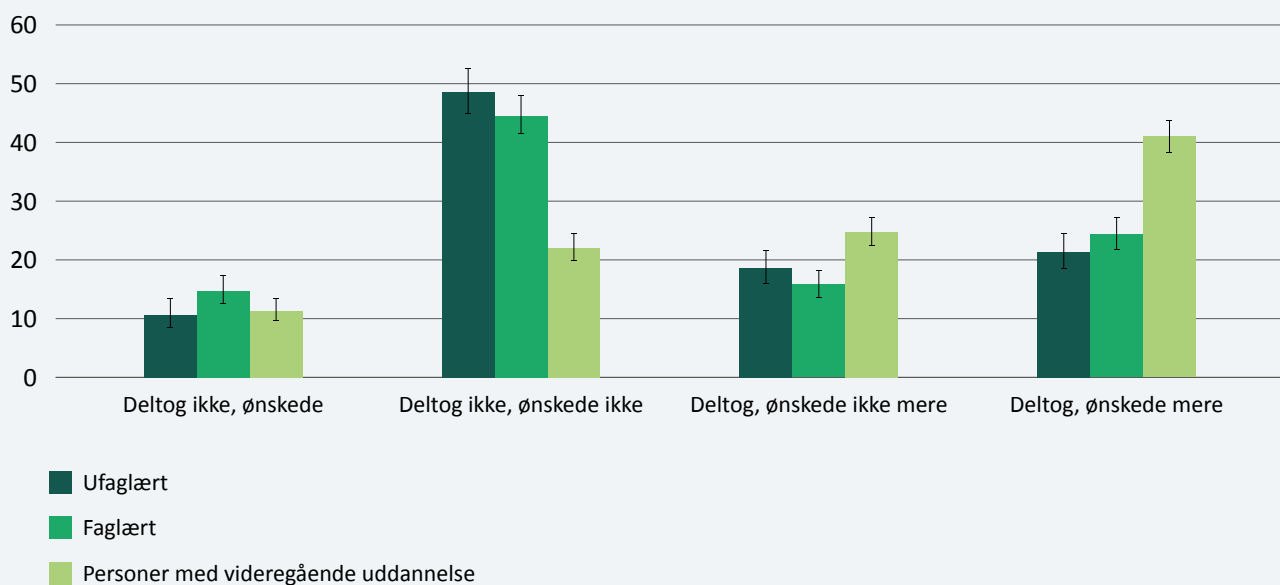
Ufaglærte og faglærte er således generelt ikke motiverede for at gøre mere brug af VEU, og det er efter kommissionens opfattelse den største enkeltstående udfordring forbundet med at løfte målgruppens deltagelse.

Manglende motivation er naturligvis ikke den eneste forklaring. Den (mindre) gruppe af ufaglærte og faglærte, som ikke deltager i VEU, men som har et ønske herom, oplever til en vis grad både *personlige* barrierer (manglende tid pga. familie, helbred, manglende forudsætninger, tidligere negative læringserfaringer m.fl.) og *strukturelle* barrierer (manglende passende tilbud, for dyrt, for lang transport, dårligt tidspunkt, manglende støtte fra arbejdsgiver/jobcenter m.fl.) i forhold til at deltage.

FIGUR 30

Ønsker om deltagelse eller ønske om mere deltagelse i VEU de seneste 12 måneder, fordelt på uddannelsesbaggrund, 2016

Pct. af 15-64-årige



Anm.: 15-64-åriges ønske om at deltage eller deltage mere i formel eller ikke-formel VEU i løbet af de sidste 12 måneder. 95 pct. konfidensinterval er angivet.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

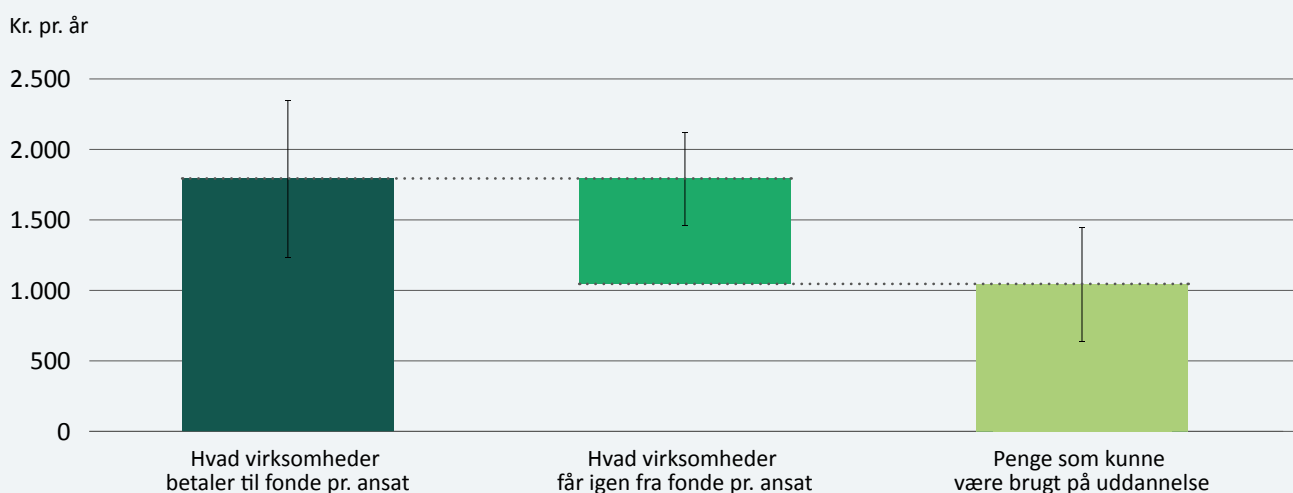


Den manglende deltagelse er medvirkende til, at arbejdstagerne ikke bruger overenskomstsikrede rettigheder til økonomisk støtte under voksen- og efteruddannelse. Således viser kommissionens analyser, at blandt de virksomheder, som angiver at indbetale til kompetencefonde og andre uddannelsesfonde ligger virksomhedernes *indbetalinger* til kompetencefonde og andre uddannelsesfonde væsentligt over *udbetalingerne* af uddannelsesmidler til de ansatte, jf. figur 31.

Udvalgt

FIGUR 31

Bidrag til og modtagne midler fra kollektive-, gensidige- eller andre uddannelsesfonde pr. ansat blandt virksomheder som bidrager til fonde, 2015



Anm.: Figuren fokuserer udelukkende på virksomheder, som angiver at have bidraget til fonde. Det skyldes, at omkring 60 pct. af virksomheder angiver, at de ikke har betalt til uddannelsesfonde, hvilket må antages at være en misforståelse, da 1) alle virksomheder, som er omfattet af ATP, skal betale Arbejdsgiverens Uddannelsesbidrag (AUB), og 2) størstedelen af virksomheder er dækket af en overenskomst og langt størstedelen af disse må antages at betale til kompetencefonde og/eller andre uddannelsesfonde. 95 pct. konfidensinterval er angivet.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Et komplekst VEU-system

Det er ikke kun manglende motivation blandt de ufaglærte, som udgør en barriere i forhold til efteruddannelsesaktiviteten. Komplexiteten i VEU-systemet kan i sig selv udgøre et problem. De mange uddannelsesmuligheder og kompleksiteten i støtteordninger for deltagerbetaling, lønkomensation mv. kan således tænkes at have en dæmpende aktivitetsvirkning på voksen- og efteruddannelse. Det er ikke nogen decideret let opgave at skabe sig overblik over, hvad der er af muligheder.

Det samlede VEU-system skal favne hele arbejdsmarkedet og alle typer af jobfunktioner samt specifikke individuelle behov for opkvalificering og efteruddannelse. Derfor er systemet også som udgangspunkt omfangsrigt med en høj grad af specialiseringsmuligheder.

Derudover er opkvalificerings- og efteruddannelsesindsatsen i dag delt på tværs af lovgivninger, og der findes en række forskellige indgange og parallelle uddannelsesordninger. Dette afspejler blandt andet, om man søger uddannelse eller opkvalificering som beskæftiget eller som ledig.

Reglerne på beskæftigelsesområdet reguleret blandt andet lediges muligheder for at deltage i uddannelse eller opkvalificering. En gennemgang af uddannelses- og opkvalificeringsmulighederne for de ledige viser, at reglerne er komplekse og kendetegnet ved mange ordninger, særregler, puljer, administrationsgange og midlertidige forsøgsordninger.⁹ Formålet med reglerne er blandt andet et ønske om at målrette uddannelsesmulighederne efter arbejdsmarkedets behov og mod ledige med størst behov.

De komplekse regler og mange forskellige muligheder betyder blandt andet, at det er svært for ledige at få overblik over og kendskab til uddannelsesmulighederne.¹⁰ Det betyder også, at jobcentermedarbejderne har svært ved at overskue reglerne, hvilket gør det vanskeligt at give en god og motiverende vejledning til ledige.¹¹

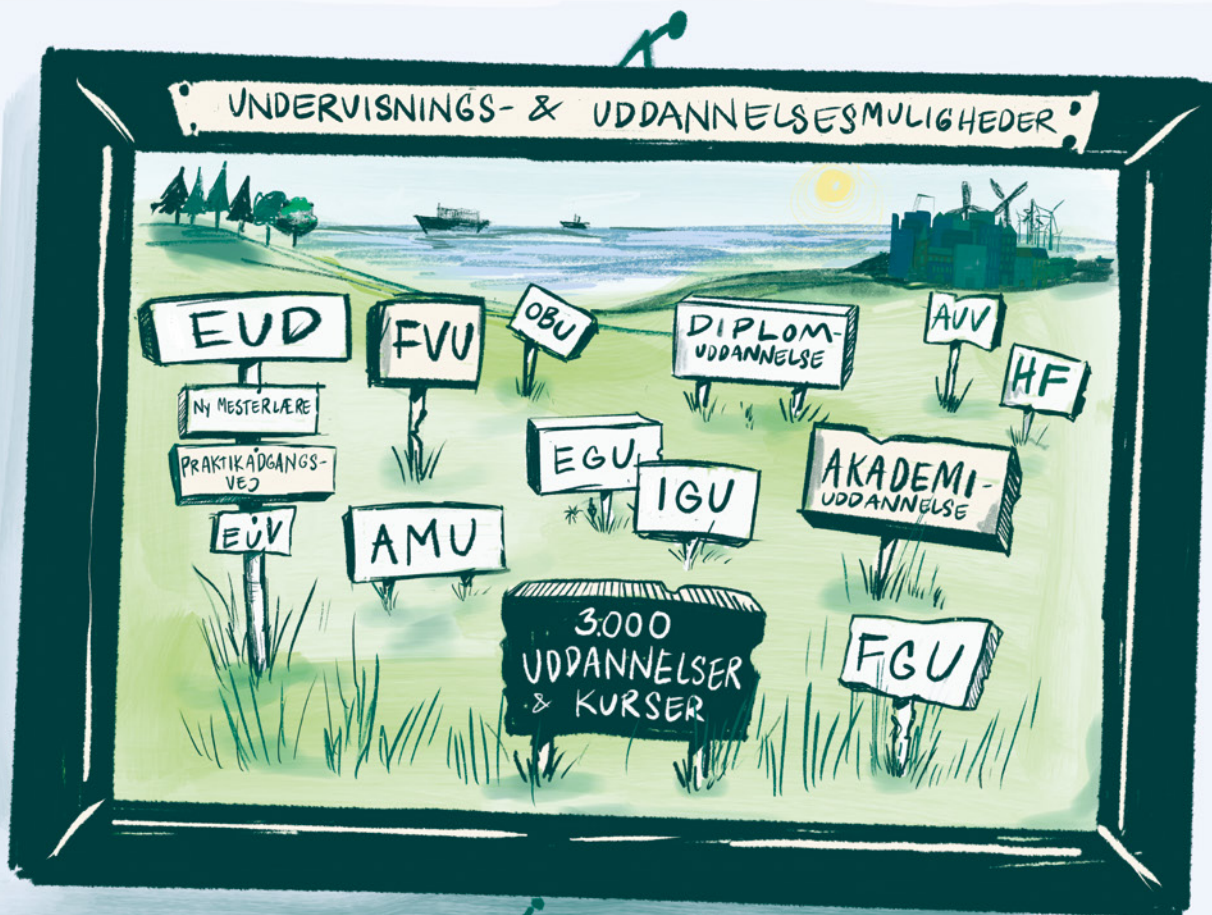
Derudover peger analyser på, at manglende kendskab til og overblik over mulighederne for at deltage i opkvalificering og sporskifte mellem virksomheder er en barriere i sig selv for personer i beskæftigelse. En analyse svarer ca. en tredjedel af de adspurgte virksomheder, at det er vanskeligt at danne sig et overblik over, hvilke uddannelser, der er relevante for virksomhedens medarbejdere og peger på dette som en barriere for deres brug af AMU. Særligt små og mellemstore virksomheder har vanskeligt ved at afsætte ressourcer til at sætte sig ind i og herefter administrere de mange forskellige støtteordninger.

Det er derfor kommissionens vurdering, at der er behov for en indsats, der – på tværs af ressortområder – kan mindske kompleksiteten i selve VEU-systemet og indgangen hertil fra beskæftigelsesområdet såvel som for virksomhederne og medarbejderne. Der er ligeledes behov for en langt bedre datadækning af aktiviteterne på VEU-området. I forbindelse med kommissionens arbejde har det været vigtigt at frembringe et overblik over brugen af voksen- og videreuddannelse og tendenserne gennem det seneste årti. Der er fx ikke overblik over, om aktiviteten har været stigende, stagnerende eller vigende, herunder på de forskellige sektorområder. Der findes uden tvivl aktører, der har fuldstændig styr på brugen på forskellige dele af arbejdsmarkedet, men det er et problem, hvis der ikke er et samlet overblik. Derfor bør man løbende overvåge udviklingen og ved nye tiltag på området fx bruge forsøg og først langsomt udrulle i fuld skala, efterhånden som forsøgene evalueres, og man bliver klogere. Derfor indgår der også to forsøg i kommissionens 12 anbefalinger i denne del 2.

9 STAR (2018): *Regelgennemgang: Kortlægning og gennemgang af regler på uddannelsesområdet for dagpengemodtagere i beskæftigelsesindsatsen*.

10 DISCUS og Epinion (2018): *Borgeranalyse: Undersøgelse af ledige dagpengemodtageres motivation for uddannelse og opkvalificering*.

11 PLUSS, BDO og LG Insight (2019): *Jobcenteranalyse: Analyse af drivere og barrierer i jobcentrenes arbejdsgange og administration af uddannelsesordningerne*.



2.1

Nyt digitalt efteruddannelsesoverblik

ANBEFALING 2.1

Nyt digitalt efteruddannelsesoverblik

Der etableres et nyt digitalt overblik, som giver alle voksne danskere et overblik over deres muligheder for efteruddannelse. Det skal blive langt enklere for den enkelte og for virksomheder at finde den korteste og billigste vej til opkvalificering. Det digitale efteruddannelsesoverblik suppleres af en permanent hotline – i stil med den midlertidige eVejledningsordning – der yder uddannelsesvejledning til alle og assistance til brugere, som har svært ved at bruge det digitale efteruddannelsesoverblik.

Gennem de seneste år, er der etableret en række løsninger, der skal lette adgangen til VEU-systemet. Voksenuddannelse.dk blev lanceret i december 2018 som følge af VEU-trepartsaftalen 2018-2021. Hjemmesiden er en fælles indgang for al offentlig voksen- og efteruddannelse (VEU) i Danmark. Flere kompetencefonde arbejder allerede med at digitalisere efter- og videreuddannelsesstilbud. For eksempel har Pension Danmark, der forvalter ca. 20 kompetencefonde for omtrent en kvart million mennesker, leveret et digitalt efteruddannelsesoverblik til arbejdstagere og virksomheder siden 2019.

De eksisterende løsninger dækker kun en del af de offentlige og private uddannelser, der er relevante for ufaglærte, faglærte og personer med kortere videregående uddannelser. Alligevel tyder erfaringerne på, at det personlige digitale efteruddannelsesoverblik kan have en positiv indvirkning på deltagelsen i voksen- og efteruddannelse – formentlig særligt gennem den lettere adgang til at søge uddannelse og godtgørelse.

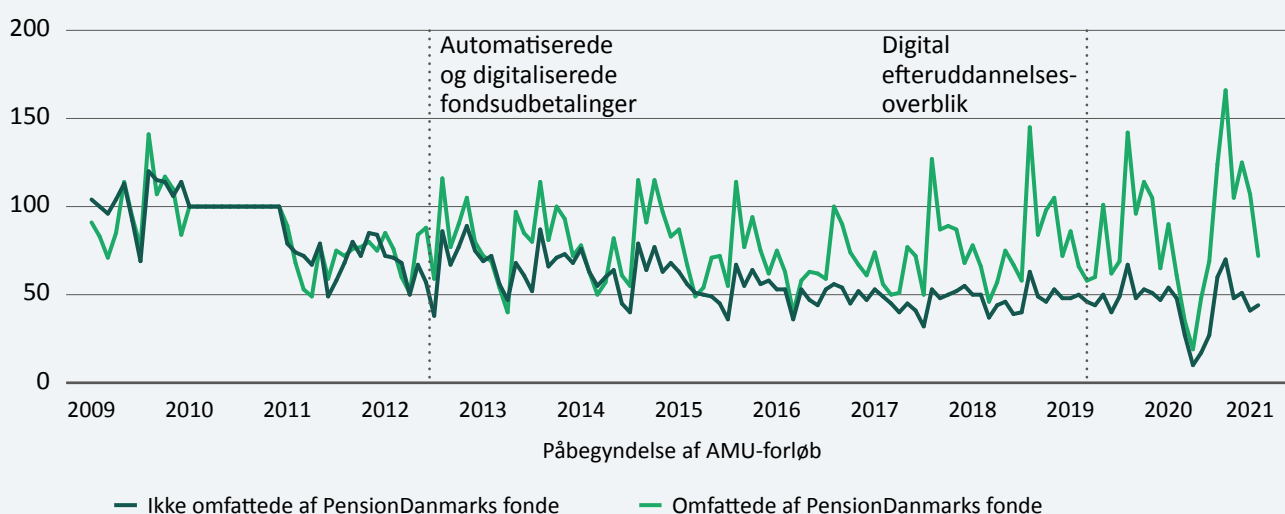
En ny analyse fra VIVE viser, at deltagelsen i voksen- og efteruddannelse er steget blandt medlemmer af PensionDanmark relativt til andre arbejdstagere, der har sammenlignelig uddannelsesbaggrund, jf. figur 32.

Kommissionen anbefaler, at der etableres et efteruddannelsesoverblik for alle voksne danskere. Det skal kunne bruges af borgere, virksomheder, a-kasser, uddannelsesvejledere, tillidsrepræsentanter og jobcentre og skal blandt andet udstille uddannelsesmuligheder og uddannelsesrettigheder, herunder adgang til økonomiske støtteordninger via offentlige ordninger og private overenskomster. Centrale pejlemærker for udviklingen af et nyt digitalt efteruddannelsesoverblik skitseres i boks 9.

FIGUR 32

Deltagelse i erhvervsrettet VEU for uaglærte og faglærte omfattet hhv. ikke-omfattet af PensionDanmarks kompetencefonde, 2009-2021

Indeks af samlede årsværk, 2010 = 100



Anm.: Aktiviteten vedrører 25-65-årige uaglærte og faglærte, som er hhv. omfattet og ikke-omfattet af PensionDanmarks fonde. 2010-aktivitets-niveauet på AMU er fastsat til indeks 100. PensionDanmark automatiserer og digitaliserer fondsudbetalinger til virksomheder, der sender ansatte på efteruddannelse fra 2012. Den automatiserede udbetaling til virksomheder vurderes at være den vigtigste årsag til aktivitetsforskydningerne frem mod 2018. Det bemærkes, at VEU-godtgørelsen øges til 100 pct. af højeste dagpengesats i 2018. Fra 2019 etablerer PensionDanmark et personligt overblik over relevante efteruddannelsesmuligheder og skaber et sammenhængende digitalt flow for ansøgning af uddannelser og økonomisk støtte fra offentlige og private programmer. Endvidere integreres en række elementer, der viser muligheder for afkortning af relevante uddannelser gennem merit i et såkaldt realkompetencemodul mv.

Kilde: VIVE (2022): *Effekter af efteruddannelse*.

BOKS 9

Pejlemærker for et personligt digitalt efteruddannelsesoverblik

Kommissionen anbefaler, at regeringen og arbejdsmarkedets parter sammen aftaler rammerne for udviklingen af et digitalt efteruddannelsesoverblik, der viser borgere og virksomheder et individualiseret billede af relevante uddannelsesmuligheder for alle voksne danskere. Overblikket skal forsimple adgangen til uddannelse og økonomisk støtte, samt understøtte planlægning af uddannelse mellem ansatte og virksomheder.

Kommissionen foreslår følgende seks pejlemærker for det digitale efteruddannelsesoverblik:

- **Rettigheder og muligheder.** Hjemmesiden skal udstille muligheder og erhvervede rettigheder til uddannelse, opkvalificering og økonomisk støtte under uddannelse – både offentlige – og overenskomstsikrede private rettigheder, herunder støttemuligheder for både borgeren og virksomheden. Rettighederne vil blandt andet være afhængige af den enkeltes arbejdsmarkedsstatus og overenskomstforhold.
- **Forslag til relevante kurser og uddannelser.** Hjemmesiden skal kunne præsentere og selv foreslå relevante kurser og uddannelser baseret på brugernes beskæftigelses- og uddannelseshistorik eller virksomhedens branche samt lignende brugeres historik. Uddannelsesforslagene kan omfatte muligheder inden for voksen- og efteruddannelse (offentlig og privat), EUV og andre uddannelser samt muligheder i beskæftigelses-systemet.
- **Nuværende uddannelsesbeviser.** Oversigt over allerede gennemførte kurser og eksamensbeviser.
- **Oversigt over den korteste vej til et uddannelsesbevis.** Personer, der ønsker sig en given uddannelse, skal kunne se den hurtigste vej til et eksamensbevis, blandt andet meritmuligheder fra relevant erhvervs erfaring og andre uddannelser, herunder eksempelvis hvilke AMU-kurser, der giver merit til faglært mv.
- **Uddannelsesplanlægning.** Hjemmesiden skal understøtte, at virksomheder, medarbejdere og borgere kan lave uddannelsesplaner. Det kan fx overvejes om medarbejdere skal kunne "sende" konkret forslag til en uddannelsesplan til deres arbejdsgiver, som så kan godkende den via det digitale overblik.
- **Ansøgning om uddannelse og godtgørelse.** Hjemmesiden skal gøre det helt enkelt for virksomheder og borgere at tilmelde sig uddannelse og søge godtgørelse fra offentlige ordninger og private fonde – fx kompetencefonde.

Kilde: Egen tilvirkning.



Derudover skal efteruddannelsesoverblikket præsentere forslag til kurser og uddannelser baseret på borgerens beskæftigelses- og uddannelseshistorik eller branche samt præsentere borgeren for den korteste vej til relevant uddannelse.

Endelig skal efteruddannelsesoverblikket bruges som arkiv for erhvervede uddannelsesbeviser samt være en digital *one-stop-shop* (alt samlet på ét sted) for ansøgning og tilmelding, til indskrivning på offentlige og potentielt også private kurser og uddannelser samt give mulighed for at søge økonomisk støtte under uddannelse.

Kommissionen vurderer derudover, at det digitale uddannelsesoverblik vil kunne bruges til at understøtte dialogen mellem ansatte og virksomheder om uddannelsesplanlægning.

Formålet med det nye digitale efteruddannelsesoverblik er selvfølgelig at lette borgeres og virksomheders adgang til voksen- og efteruddannelse. Blandt andet skal der skabes et bedre overblik over de mange muligheder for at erhverve formelle kompetencer gennem både kortere og længerevarende uddannelsesforløb samt de økonomiske støttemuligheder under uddannelse – muligheder, der anvendes alt for lidt i dag.

Forslaget sigter således også mod at mindske borgeres og virksomheders umiddelbare omkostninger – målt på tid, løn og produktionstab ved at investere i medarbejdernes kompetencer og færdigheder.

Med forslaget styrkes informations- og vejledningsindsatsen for borgere og virksomheder – ikke mindst dem med begrænset kendskab til efteruddannelses- og tilskudsmuligheder for voksne.

Kommissionen vurderer, at der er potentiale for øget deltagelse i erhvervsrettet VEU (AMU) som følge af anbefalingen om et nyt digitalt efteruddannelsesoverblik. Givet en række beregningstekniske antagelser indikerer et regneeksempel af effekten af et digitalt efteruddannelsesoverblik potentiale for et varigt løft af beskæftigelsen svarende til ca. 400-900 fuldtidspersoner årligt ved fuld indfasning, jf. boks 10.

BOKS 10

Potentiale ved et digitalt efteruddannelsesoverblik

De eksisterende erfaringer viser, at målgrupper, der har lettere adgang til uddannelsessøgning og økonomisk godtgørelse, har en væsentligt højere deltagelse i voksen- og efteruddannelse end sammenlignelige målgrupper uden samme adgang. Således steg deltagelsen blandt ufaglærte og faglærte omfattet af PensionDanmark med 20 pct. relativt til ufaglærte og faglærte, der tilhørte andre forvaltere af kompetencefonde efter indførelsen af det digitale efteruddannelsesoverblik, se også figur 32.

Kommissionen vurderer på den baggrund, at et digitalt efteruddannelsesoverblik for alle voksne, som digitaliserer afgang til alle uddannelsesstilbud og økonomiske støttemuligheder bredt, potentielt vil kunne øge AMU-deltagelsen med 10-20 pct. blandt ufaglærte og faglærte, der ikke er omfattet af et digitalt efteruddannelsesoverblik i dag. Det svarer til en merdeltagelse på 9.000-18.000 personer i 2025 faldende til 7.000-14.000 personer ved fuld indfasning korrigeret for den demografiske udvikling. Dertil kommer meraktivitet ved øget uddannelsesdeltagelse blandt personer med anden uddannelsesmæssig baggrund end ufaglært og faglært samt øget deltagelse i almen VEU og videregående VEU. Disse virkninger er ikke medregnet i potentialet.

Den skitserede AMU-aktivitetsstigning vurderes på den baggrund potentielt at kunne medføre en beskæftigelseseffekt på i størrelsesordenen 400-900 fuldtidspersoner blandt ufaglærte og faglærte ved fuld indfasning. Dertil kommer beskæftigelseseffekter af øget uddannelsesdeltagelse blandt de andre målgrupper, der får adgang til et digitalt efteruddannelsesoverblik. Den potentielle beskæftigelseseffekt er baseret på estimater i effektanalyser fra VIVE (2022) hhv. VIVE (2017), der viser, at deltagelse i AMU i gennemsnit løfter beskæftigelsesfrekvensen med omkring 1 pct. for beskæftigede og omkring 3 pct. for ledige.

Der kan være andre langsigtede positive effekter fx på fastholdelse i beskæftigelse, men disse er ikke indregnet i nærværende potentiale.

Anm.: Beskæftigelseseffekterne er opgjørt som afrundede tal. Det er lagt til grund, at beskæftigelseseffekten af AMU er højere for ledige end beskæftigede. Effekterne er kun opgjørt for faglærte og ufaglærte.

Kilde: Reformkommissionen (2022): *Potentialeberegninger for tiltag vedr. livslang læring til dem med mindst uddannelse.*

2.2

Nye veje fra ufaglært mod faglært

ANBEFALING 2.2.a

Ny praksis for kompetencevurdering

Der etableres en ny praksis for kompetencevurdering med fokus på afdækning af personers reelle praktiske kompetencer. Den nye vurderingspraksis med praksisafprøvning understøttes af fælles standarder for kompetencevurdering og øget finansiering. Den praksisorienterede kompetencevurdering udføres fremadrettet af færre – men certificerede – uddannelsesinstitutioner. Den nye praksis introduceres som et forsøg.

ANBEFALING 2.2.b

Ny praksissvendeordning efter norsk forbillede

Der etableres en ny praksissvendeordning, hvor ufaglærte med tilstrækkelig relevant arbejds-erfaring, kan aflægge fuld fag- eller svendeprøve og blive faglært. Tidligere beståede prøver på en afbrudt erhvervsuddannelse er fortsat gyldige, men "praksissvenden" skal bestå af en teoretisk prøve (ikke allerede aflagte dele) samt demonstrere praktiske kompetencer ved svendeprøven svarende til uddannelseskrævene.

ANBEFALING 2.2.c

Sammenhængende uddannelsesforløb

Der udvikles flere sammenhængende uddannelsesforløb, hvor ufaglærte specialiserer sig inden for efterspurgte kompetenceområder på arbejdsmarkedet til et niveau, der på nogle stræk kan minde om faglært niveau. Uddannelsesforløbene kan være sammensat af eksisterende eller nye AMU-kurser og elementer fra erhvervsuddannelserne.

ANBEFALING 2.2.d

Mere fleksible rammer for voksne i erhvervsuddannelser

Lovgivningen ændres, så der etableres mere fleksible rammer for voksne i erhvervsuddannelserne, fx ved at give mulighed for at tage skoledelen på deltid. Samtidig skal det være nemmere at få genopfrisket basale kompetencer på erhvervsuddannelse for voksne (euv).

ANBEFALING 2.2.e

Overblik over merit i erhvervsuddannelser fra AMU-kurser

Arbejdsmarkedets parter skal fastholde fokus på at skabe overblik for den enkelte borger over, hvilke erhvervsuddannelser man kan få merit i på baggrund af gennemførte AMU-kurser.

Kommissionen lægger op til et fokusskifte. Fremover skal vi ikke kun tænke i opkvalificering af (flere) voksne fra ufaglærte til faglærte. Vi skal i lige så høj grad tænke i at opkvalificere (flere) voksne ufaglærte uden at endemålet nødvendigvis er, at de bliver faglærte. Et uddannelsesforløb behøver ikke at ende med, at man er fuldt faglært – det kan også være et kortere forløb, der bygger oven på eksisterende kompetencer, så man som ufaglært kan indgå i nye arbejdsammenhænge og løse nogle af de arbejdsopgaver, der i dag varetages af faglærte.

Dertil skal de relevante erfaringer og færdigheder, som en stor del af de ufaglærte opnår gennem sit arbejde, kunne nyttiggøres i forhold til at gøre visse uddannelser kortere eller helt erstatte uddannelsen.



Ny praksis for kompetencevurdering

Kommissionen anbefaler, at der indføres en ny praksis for kompetencevurdering med et langt stærkere fokus på afdækning af personers reelle erhvervede kompetencer.

Hvor man i dag er fokuseret på, hvad man har af uddannelsesbeviser og tidligere ansættelser, skal den nye praksisafprøvning tage udgangspunkt i, hvad den enkelte rent faktisk kan i det virkelige arbejdsliv. Hvis en ufaglært fx kan mure og har masser af erfaring med den slags arbejde, skal nogen tage stilling til, om denne erfaring reelt gør det ud for det, man ellers ville have lært på en erhvervsuddannelse.

For at få det til at fungere, så skal der indføres nationale standarder for, hvordan man vurderer den slags *de facto*-kompetencer.

Tilbagemeldinger fra kommissionens arbejdsgruppe for opkvalificering af ufaglærte og undersøgelser fra Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) indikerer, at uddannelsesinstitutionernes kompetencevurderinger er ganske uensartede i kvalitet. Desuden viser EVA's undersøgelser i 2018 og 2019, at 2 ud af 3 af euv-udbyderne foretager kompetencevurderingerne helt

uden praktisk afprøvning. Tilsvarende gælder for halvdelen af AMU-udbyderne. Mange kompetencevurderinger foretages desuden uden en samtale med den uddannelsessøgende om eventuelle yderligere kompetencer.

Den fremtidige realkompetencevurdering skal ske meget mere professionelt og ensartet. Derfor skal uddannelsesinstitutioner certificeres til opgaven, hvilket har den konsekvens, at opgaven fremover bør foregå på færre uddannelsesinstitutioner end i dag.

Endelig anbefales finansieringen af uddannelsesinstitutionernes kompetencevurdering omlagt, så institutionerne får et højere taxametertilskud for opgaven. Det skal blandt andet afspejle, at der med certificeringen stilles krav om større grundighed – blandt andet med hyppigere anvendelse af praksisafprøvning.

Der foreligger ikke sikker viden om, hvordan anbefalingerne om at ændre kompetencevurderingerne vil virke på uddannelsesaktivitet og beskæftigelse, og hvordan de skal implementeres for at få størst mulig effekt. Derfor foreslår kommissionen, at der gennemføres et treårigt storskalaforsøg med 1) praksisorienteret kompetencevurdering, 2) standarder for kompetencevurdering og 3) ændret finansiering af opgaven.

BOKS 11

Praksiskandidatordningen i Norge

I Norge muliggør den såkaldte Praksiskandidatordning, at privatister uden forudgående skoleforløb kan gå til fag- eller svendeprøve og opnå fuldt faglært kompetence. Muligheden for at gå til svendeprøve på baggrund af dokumenteret erhvervserfaring har eksisteret siden 1952.

Der aflægges ca. 10.000 fag- eller svendeprøver i regi af ordningen årligt, hvilket svarer til ca. en tredjedel af alle aflagte fag- eller svendeprøver i Norge. Langt de fleste (94 pct.) praksiskandidater består deres fag- eller svendeprøve.

Det betyder ikke, at der årligt opkvalificeres næsten 10.000 ufaglærte til faglært niveau, uden forudgående skoleforløb, under ordningen. Ordningen benyttes også af tidligere elever/lærlinge, som har dumpet fag- eller svendeprøven to gange, og derfor går op som praksiskandidater i stedet.

Det er desuden relativt almindeligt at tage to fagprøver. Enten ved at være lærling og tage fagprøve i ét speciale og senere gå til praksiskandidatprøve i et andet speciale – eller ved at gå til fagkandidatprøve i to specialer eller to uddannelser, hvis erfaringen rækker til begge. Man kan fx tage en lærlingeuddannelse som elektriker og få fagbrev som energimontør som praksiskandidat.

For at kvalificere sig til at gå til fag- eller svendeprøveeksamen som praksiskandidat skal man kunne dokumentere omfattende erhvervserfaring inden for faget – minimum fem år (med enkelte undtagelser). Derudover skal man bestå en skriftlig teoretisk eksamen, der viser, at man lever op til kompetencemålene for faguuddannelsen. Kravet til erhvervserfaring gælder ikke for omgængere, ligesom der kan dispenseres fra den skriftlige eksamen, hvis man to gange tidligere har dumpet en fagsvendeprøve, men i øvrigt fuldført og bestået al oplæring i skole og virksomhed. Praksiskandidater skal heller ikke have bestået såkaldte fællesfag (norsk, engelsk, matematik, naturfag, samfundsfag og historie) for at få udstedt svendebrev.

Det er amtet, der på baggrund af kandidatens detaljerede beskrivelse af arbejdsopgaver og ansvar vurderer, om en kandidat kan godkendes til at gå til prøven. Praksiskandidaten betaler derpå en afgift og melder sig selv til eksamen.

Kilde: Uddannelsesdirektoratet, Statistisk sentralbyrå og egen tilvirkning derefter.

Praksissvendeordning

Ud over en ny realkompetencevurderingspraksis anbefaler kommissionen, at der skabes en ny vej fra ufaglært til faglært, efter norsk forbillede.

Ideen er, at personer, der har erhvervet sig tilstrækkelige praktiske kompetencer og teoretisk viden, skal kunne gå til en teoriprøve, samt aflægge fuld fag- eller svendeprøve og derigennem opnå faglært niveau. Tidligere beståede prøver på en uafsluttet erhvervsuddannelse overføres, således at der alene holdes prøver i det, den pågældende ikke tidligere har bestået.

Der kan være et betydeligt potentiale i en sådan ordning: Igennem en årrække har der været et højt frafald fra erhvervsuddannelserne. Rigtig mange ufaglærte har tidligere været optaget på en erhvervsuddannelse, men er faldet fra. Denne store gruppe af unge og voksne

ufaglærte skal have nye muligheder for at omsætte tidligere skolegang og relevant erhvervserfaring til faglært status senere i livet. Norske erfaringer viser, at 94 pct. af dem, der tager en svendeprøve på disse vilkår, rent faktisk består, jf. boks 11.



Erhvervsrettede specialistuddannelser inden for efterspurgte kompetenceområder

Allerede i dag eksisterer der en række AMU-kontraktuddannelser fx inden for byggeriets område, som ikke giver formel faglært kompetence, men som giver adgang til et specialiseret ufaglært arbejdsmarked såsom stilladsmontør, betonmager og diamantskærer.

Efteruddannelsesudvalgene og de faglige udvalg anbefales at afsøge muligheden for at udvikle flere AMU-kontraktuddannelser og andre forløb, der bidrager til det samme: At ufaglærte opnår efterspurgte kompetencer, som giver dem adgang til at udføre specialiserede ufaglærte opgaver, tæt på faglært niveau.

Nye fleksible vilkår for deltagelse i erhvervsuddannelser for voksne (euv)

Kommissionen vurderer, at der er et potentiale i at styrke fleksibiliteten i tilrettelæggelsen af erhvervsuddannelserne for voksne (euv). Dette perspektiv har fyldt meget i drøftelserne i kommissionens arbejdsgruppe om opkvalificering af ufaglærte. Euv-forløbene skal kunne tilrettelægges på en måde, så det bliver nemmere at deltage for både beskæftigede og ledige.

Det skal fx være muligt at modtage undervisning ved siden af, at man passer et almindeligt arbejde, så også voksne kursister med børn og almindelige leveomkostninger kan deltage. Samtidig skal det være nemmere at få genopfrisket basale kompetencer på euv.

Godskrivning og afkortning bør gøres frivilligt for voksne med relevant erhvervs erfaring. I dag oplever nogle at miste vigtig undervisning i fx matematik eller i uddannelsens kernefaglighed som følge af den tvungne standardafkortning af uddannelsesforløbet med 10 pct. eller den tvungne merit.

Transparens omkring AMU-merit på erhvervsuddannelser

For alle dem, der ønsker at tage en erhvervsuddannelse og gerne vil have merit for den efteruddannelse, de allerede har gennemført, skal det være enkelt og nemt at gennemskue hvilke erhvervsuddannelser, der kunne være relevante at tage.

Det skal være tydeligt, hvordan de kompetencer, man opnår gennem AMU, kan give merit på en erhvervsuddannelse. Derfor foreslås det, at videreudvikle de eksisterende it-systemer fx i *Mine Realkompetencer* (EUV25.dk) og voksenuddannelse.dk, så det bliver langt tydeligere for den enkelte at se, hvilke erhvervsuddannelser man kan få merit til på baggrund af ens opnåede AMU-kompetencer.

Endelig skal det være tydeligt, hvordan de kompetencer, man opnår gennem AMU, senere kan give merit på en erhvervsuddannelse. Det anbefales, at de faglige udvalg og efteruddannelsesudvalgene fastholder et fortsat stærkt fokus på at sikre, at alle relevante AMU-mål er indskrevet i uddannelsesbekendtgørelserne (hvor det allerede i dag beskrives, hvilke AMU-mål, der giver merit i uddannelsen).

Det vurderes, at anbefalingerne i forening potentielt kan løfte beskæftigelsen med 700-1.400 fuldtidspersoner, jf. boks 12.

BOKS 12

Potentiale ved et forslag om nye veje fra ufaglært mod faglært

Forslagene om praksisvendeordning, nye fleksible vilkår for deltagelse i erhvervsuddannelser for voksne samt erhvervsrettede specialistuddannelser inden for efterspurgte kompetenceområder vurderes at kunne medføre, at 3-4 pct. af den ufaglærte befolkning i alderen 30-64 år får status som faglært eller erhverver sig særligt efterspurgte kompetencer på omtrent på faglært niveau.

Virkningen kan potentielt betyde et højere kompetenceniveau for 15.000-20.000 personer i 2035, svarende til et beskæftigelsespotentiale i størrelsesordenen 700-1.400 fuldtidspersoner. Det er lagt til grund, at målgruppens gennemsnitlige beskæftigelsesfrekvens løftes med i størrelsesordenen 5-7. pct.-point, hvilket svarer til et gennemslag på beskæftigelsen på mellem 20-30 pct. som følge af et løft fra ufaglært mod faglært.

Anm.: Beskæftigelsespotentialerne er opgjort som afrundede tal.

Kilde: Reformkommissionen (2022): *Potentialeberegninger for tiltag vedr. livslang læring til dem med mindst uddannelse.*

Klar

2.3

Løft af basale færdigheder

ANBEFALING 2.3.a

Virtuelt optag på FVU

Det skal være let at blive optaget virtuelt på forberedende voksenundervisning (FVU) – hvor der altså ikke bør være krav om fysisk fremmøde.

ANBEFALING 2.3.b

National strategi for digitale undervisningsmaterialer

Der udvikles en national strategi for digitale undervisningsmaterialer og -forløb samt kompetenceudvikling af underviserne.

ANBEFALING 2.3.c

Gratis løft af grundlæggende kompetencer på avu

Ufaglærte og faglærte i den erhvervsaktive alder, som vil løfte deres grundlæggende kompetencer i dansk, matematik, naturvidenskab, samfundsfag, IT og engelsk på almen voksenuddannelse (avu), tilbydes at deltage gratis.

ANBEFALING 2.3.d

Målrettet FVU for personer uden dansk som modersmål

Der etableres et målrettet forberedende voksenundervisningstilbud (FVU) for personer, der ikke har dansk som modersmål.

Virtuel optagelse på forberedende voksenundervisning (FVU)

Hvis en person skal optages på et kursus i forberedende voksenundervisning (FVU) i dag, sker det på baggrund af en individuel vurdering af, om ansøgeren er i målgruppen for tilbuddet og vil kunne få udbytte af undervisningen. Viser den indledende samtale, at ansøgeren er i målgruppen, skal ansøgeren, inden endeligt optag på FVU-dansk og FVU-matematik, gennemføre en test. Testen er obligatorisk og selv om den er digital, afvikles den i praksis ved fysisk fremmøde. Det kan virke paradoksalt i den forstand, at man kan tilmelde sig en hel videregående uddannelse på en professionshøjskole eller et universitet via få klik på en PC.

Det anbefales, at der fremover gives mulighed for, at den indledende samtale og test kan foregå virtuelt. Som følge heraf vil de læse- og matematiktest, som altid tilbydes ved optagelse til et AMU-kursus, også kunne afvikles virtuelt.

Muligheden for virtuel optagelse kan være med til at nedbryde barrierer for personer, der tidligere har haft dårlige oplevelser på skolebænken, og hvor en test med fysisk fremmøde 'smager' af en eksamen.

Det er vigtigt, at optagelsesproceduren tilrettelægges på en måde, så manglende digitale kompetencer ikke spænder ben for et retvisende resultat af testen. Det kan fx ske ved, at en fagperson eller vejleder er tilgængelig virtuelt, ligesom der fortsat skal være mulighed for samtale og test ved fysisk fremmøde.

National strategi for digitale undervisningsmaterialer og -forløb

Derudover anbefaler kommissionen, at der fastlægges en national strategi for udvikling af digitale undervisningsmaterialer og -forløb af høj voksenpædagogisk kvalitet, som skal sikre et fælles bundniveau af digitale undervisningsmaterialer på tværs af det almene voksenområde. Tanken er helt grundlæggende at nå bredere ud til langt flere kursister og samtidig give underviserne endnu et kvalificeret voksendidaktisk redskab i form af digitale undervisningsmaterialer. Samtidigt vil de dygtigste voksenundervisere, vi har i dag, kunne nå ud til langt flere kursister ved hjælp af digitale værktøjer.



Undervisningsmaterialerne og -forløbene skal være tilgængelige for alle uddannelsesinstitutioner, undervisere og kursister. De digitale undervisningsmaterialer og -forløb kan fungere som et understøttende eller supplerende element i den almene undervisning. Kursisterne kan fx løse forskellige træningsopgaver eller tage dele af kurset virtuelt.

Bedre digitale undervisningsmaterialer og -forløb vil give mulighed for at variere undervisningen og samtidig vil muligheden for at anvende digitale læremidler åbne op for en fleksibilitet i tilrettelæggelsen, hvilket er relevant for mange, der har svært ved at indpasse undervisningen i forhold til arbejde og familieliv.

Der er tale om en svær opgave. Hvis udviklingen af gode redskaber forceres og ikke bygges på et solidt fundament, er der risiko for, at de digitale redskaber og forløb ikke vil blive anvendt.

Det er centralt, at udviklingen af de nye tilbud hviler på et voksenpædagogisk og didaktisk grundlag koblet til den viden og de erfaringer, man har med anvendelsen af digitale læremidler (fx anvendelse af læringsplatforme samt erfaringer fra app- eller spilbranchen), og det er også oplagt at inddrage erfaringer fra udlandet.

Det er kommissionens vurdering, at der er et stort potentiale i anvendelsen af digitale undervisningsformer og -forløb. Det er dog vigtigt at pointere, at digitale værktøjer ikke kan stå alene. Personer med svage basale kompetencer kan ofte drage fordel af mere praksisnære og anvendelsesorienterede læringsformer, der er således brug for en bred palette af pædagogiske kompetencer for at kunne gøre undervisningen vedkommende og relevant for personer i målgruppen. Anbefalingen i forlængelse heraf foldes ikke yderligere ud i denne rapport, men følger i en senere udgivelse.

Gratis undervisning til ufaglærte og faglærte i udvalgte fag på avu

Som det er i dag er der deltagerbetaling, når voksne ønsker at opnå et grundlæggende kompetenceniveau inden for en række almene fag. Dog betaler ledige ikke, hvis jobcenteret betaler for kurserne som led i beskæftigelsesindsatsen. Den almindelige deltagerbetaling for fag i almen voksenuddannelse (avu) udgør aktuelt 130 kroner pr. fag for dansk, dansk som andetsprog,

matematik, engelsk, naturvidenskab og samfundsfag, mens grundlæggende IT koster 1.330 kr. Kommissionen anbefaler, at deltagelse i de nævnte fag bliver gratis for ufaglærte og faglærte i den erhvervsaktive alder. En opdatering af indholdet i faget grundlæggende IT til i højere grad at omhandle teknologiforståelse bør også overvejes.

Kommissionen vurderer, at der bør opretholdes deltagerbetaling for øvrige fag, fx fag som livsanskuelse, billedkunst, formidling, latin og psykologi, der ikke på samme måde giver afgørende almene kompetencer for at kunne begå sig på det danske arbejdsmarked. Når deltagelsen i en række centrale fag gøres gratis, kan det overvejes, om der er behov for at sætte en grænse for den enkelte kursist i form af et maksimalt antal kursusgentagelser, således at kursister ikke bliver unødigt længe i systemet.

Måltrettet FVU-tilbud for personer, der ikke har dansk som modersmål

Endelig anbefaler kommissionen, at der etableres særskilte tilbud inden for forberedende voksenundervisning for personer med dansk som andetsprog, som har udtømt deres muligheder inden for danskuddannelserne. Det skyldes, at andetsprogede deltagere i FVU typisk mangler nogle dansksproglige forudsætninger, som den modersmålstalende dansker naturligt har. Da læreplanerne tager afsæt i en målgruppe med færdigheder på modersmålsniveau, er det ofte vanskeligt for en del andetsprogede deltagere at nå de faglige mål inden for den fastsatte tidsramme.

Der lægges op til, at tosprogede kan vælge at deltage i forberedende voksenundervisning med personer, der har dansk som modersmål, såfremt de har forudsætningerne for det og måtte foretrække dette frem for tilbuddet måltrettet tosprogede. Det nye FVU-tilbud indgår i øvrigt som en del af kommissionens anbefalinger om bedre danskundervisning for indvandrere og en ny såkaldt danskundervisningstrappe, der fører frem mod adgang til de ordinære uddannelser eller til AMU-forløb. Disse anbefalinger konkretiseres i senere udgivelser.

2.4

Styrket kvalitet i undervisningen

ANBEFALING 2.4.a

Undervisnings- og lærerkompetencer styrkes på AMU

Undervisnings- og lærerkompetencer samt formidlingsformer på voksenuddannelserne skal styrkes gennem forsøg med mere attraktive ansættelsesvilkår for faglige eksperter, der ansættes som timelærere, ligesom der skal ske en udvidelse af nuværende forsøg med friere brug af gæsteundervisere på AMU.

ANBEFALING 2.4.b

Øget brug af virksomhedsforlagt undervisning

Virksomhedsforlagt undervisning skal bruges mere i både AMU-systemet og i det almene VEU-system. Barriererne for øget udbredelse af virksomhedsforlagt undervisning skal undersøges nærmere.

Undervisnings- og lærerkompetencer er helt afgørende for at lykkes i undervisnings- og uddannelsessektoren. Det gælder generelt og i VEU-systemet, hvor målgruppen stiller særlige krav for virksomhedsforlagte forløb.

De særlige krav hænger sammen med flere ting. Der er fx tale om voksne, som vender tilbage til skolebænken, og en del af dem har ingen eller relativt korte uddannelser bag sig, ligesom en del af målgruppen mangler basale færdigheder og ofte har dårlige erfaringer med at gå i skole. Der er således tale om en markant anden målgruppe, end hvad man oplever i andre uddannelsesmiljøer fx på de videregående uddannelser.

Kommissionen vurderer, at der er brug for at bringe en bred palette af værktøjer i spil for at sikre god undervisning og læring.

Generelt er der brug for mere viden og forskning i pædagogik og undervisning for voksne. Denne viden skal udbredes til praktikere blandt andet på voksenundervisningsområdet. Kommissionen vil senere på året vende tilbage med en konkret anbefaling herom.

Attraktive ansættelsesvilkår for gæstelærere på AMU

Kommissionen anbefaler dels, at det nuværende forsøg med friere brug af gæstelærere i AMU forlænges, dels at forsøget suppleres med et nyt forsøg på at tiltrække faglige eksperter på uddannelser, hvor udbyderne er særligt udfordret i forhold til at finde kvalificerede undervisere. I forsøget kan undervisningen helt eller delvist suppleres af en ekstern ekspert, der enten ansættes som timelærer på særlige gunstige vilkår eller hyres ind som ekstern konsulent på honorarvilkår. Udbyderen har fortsat ansvaret for undervisningens tilrettelæggelse og gennemførelse. Forsøget afprøves som et pilotprojekt, der skal tilvejebringe viden om en anvendelig model for eksperter og gæsteundervisere i stor skala.

Det anbefales desuden, at videnscentre på erhvervsuddannelserne også bør omfatte AMU, så viden og udstyr også kan bruges til udvikling af undervisningsforløb og kompetenceudvikling af undervisere på AMU.

Barrierer for brug af virksomhedsforlagt undervisning skal undersøges

Ud over en generel mangel på viden på det voksen-didaktiske område har kommissionen noteret sig, at eksperter og interessenter – blandt andet i kommissionens tilhørende arbejdsgruppe – har peget på, at der er gode erfaringer med virksomhedsforlagt undervisning i AMU-regi. Virksomhedsforlagt undervisning vil sige, at undervisningen foregår på en virksomhed fremfor på en uddannelsesinstitution. Hensigten med undervisningsformatet er at gøre undervisningen mere praksisnær og nå ud til målgrupper, der normalt er svære at motivere til deltagelse.

Kommissionen deler interessenternes vurdering af, at der er et potentiale i mere udbredt brug af virksomhedsforlagt undervisning. Men det er ikke på forhånd klart, hvordan udbredelse af virksomhedsforlagt undervisning bedst sikres. Derfor anbefales det, at der gennemføres en undersøgelse af barriererne for virksomhedsforlagt undervisning (AMU) under hensyntagen til at imødegå misbrug af VEU og inden for EU-lovgivningens statsstøtteregele. Undersøgelsen skal også indeholde konkrete forslag til, hvordan barriererne kan minimeres samt tilvejebringe ny viden om potentialerne for øget brug af virksomhedsforlagt undervisning.



Undersøgelsen skal blandt andet indeholde:

- En revurdering af AMU-reglerne op imod EU's statsstøtteregler på området.
- En vurdering af barriererne i tilskudsreglerne for adgang til markedsføring af lukkede hold for virksomhedens egne ansatte og brug af interne undervisere, som har til formål at undgå at systemet misbruges.
- En vurdering af behovet for at justere det eksisterende taxameter.
- Indsamling af erfaringer og forsøg med forskellige typer af virksomhedsforlagt undervisning, som kan give mere viden om potentialet i forhold til udbredelse af virksomhedsforlagt undervisning.

Det foreslås desuden at understøtte muligheden for virksomhedsrettet og virksomhedsforlagt undervisning i almen VEU med et måltal for virksomhedsforlagt undervisning mv. for udbydere og uddannelsesinstitutioner i alment VEU-regi. Måltallet skal fastsættes, så det ikke tvinger uddannelsesinstitutionerne til at afholde forløb på virksomheder i tilfælde, hvor holdene bliver for små.

Klausuleret



DEL 3

DEL 3

Lettere at drive virksomhed

Kommissionen har identificeret en række greb, som på hver deres måde bidrager til at forbedre forholdene for danske virksomheder og understøtter et dynamisk erhvervsliv og arbejdsmarked. Kommissionen ser ikke på emner såsom skat, adgang til finansiering, eller de grundlæggende investeringer i teknologi og infrastruktur osv. – alt sammen også afgørende rammebetingelser for erhvervslivet. Det er der mange andre kompetente organer, der tager sig af.

Anbefalingerne tager udgangspunkt i egne analyser og drøftelse med en række virksomheder og organisationer. Det har været – og er fortsat – helt centralt for kommissionen at snakke med dem, der oplever barrierer og udfordringer på egen krop. Anbefalingerne afspejler i høj grad de konkrete indspark og idéer, som kommissionen har fået udefra.

Anbefalingerne går på to ben. For det første skal vi fremme, at den enkelte virksomhed kan vokse. Det er der mange greb til – i denne rapport har kommissionen peget på tiltag, der forventes at kunne yde bidrag til, at den enkelte virksomhed og den enkelte virksomhedsejer eller ansatte kan rette mere fokus mod kerneopgaven. For det andet peger kommissionen på anbefalinger om det, økonomer kalder for erhvervsdynamik. Det er i alt sin enkelthed den slags darwinisme, som understøtter at gode ideer og virksomheder vokser og dårlige forsvinder. Denne dynamik, i samspil med et arbejdsmarked med de rigtige kompetencer, bidrager til vores høje velstand. Samlet set står virksomhedernes egne produktivitetstiltag, såsom forbedring af interne arbejdsgange (den såkaldte interne vækst) for godt 52 pct. af den samlede produktivitetsvækst. Mens vækst fra erhvervsdynamik står for den anden halvdel (omtrent 48 pct.), if. figur 33.

Kommissionen anbefaler, at der gøres en vedvarende og ekstra indsats for, at mødet mellem det offentlige og virksomhederne bliver så enkelt og effektivt som muligt. Virksomheder skal i dag – af helt legitime grunde – overholde en stor mængde regler, indhente forskellige tilladelser og ofte indberette adskillige informationer til det offentlige. Kravene skifter afhængig af virksomhedens størrelse, selskabsform, sektor og love og regler ændres løbende. Kommissionen vurderer, at der er et stort potentiale for at gøre disse processer mere simple

og på den måde yde bidrag til at øge den samlede produktivitet ved at sætte virksomheder fri til at bruge flere ressourcer på at løse deres kerneopgaver. For eksempel estimeres det, at de små og mellemstore virksomheder i Danmark bruger mere end 30 mia. kr. årligt i arbejdstid på fakturahåndtering, bogføring og indberetning til myndigheder, hvilket svarer til knap 70.000 kr. pr. virksomhed.¹²

Mere tid til kerneopgaver opnås ved at lette virksomhedernes administration, indberetninger og adgang til vejledning fra det offentlige gennem digitale værktøjer og ved at skabe en mindre kompleks lovgivning. Kommer vi bare et lille stykke af vejen med at gøre det lettere for virksomhederne, kan det gøre en stor forskel samlet set – for her er vi inde og røre ved processer, der vedrører omkring 300.000 aktive virksomheder.

Et naturligt andet skridt er at kigge på, hvordan vi understøtter opstarten af nye produktive virksomheder. Altså virksomheder, som med innovative idéer udfordrer de eksisterende til at forny sig – det er en vigtig del af en sund erhvervsdynamik.

En vigtig kilde til nye idéer og arbejdsgange i erhvervslivet er den viden og forskning, som bliver frembragt på universiteterne. Universiteternes hovedmission er at lave topforskning og uddanne de studerende. Uddannelsen af nye kandidater er formentlig den vigtigste kilde til udbredelse af ny viden fra universiteterne til erhvervslivet. En mindre, men fortsat vigtig opgave for universiteterne er, at overføre rettigheder til nye opfindelser, der udspringer af universiteternes forskning, til erhvervslivet. Det er vigtigt, at denne proces fungerer smidigt og effektivt.

En anden kilde til nye virksomheder og forretningsgange kommer fra de iværksættere, som tør at tage springe og forlade den stabile tilværelse som fast lønmodtager og starte egen virksomhed på baggrund af viden og erfaring efter mange år på arbejdsmarkedet.

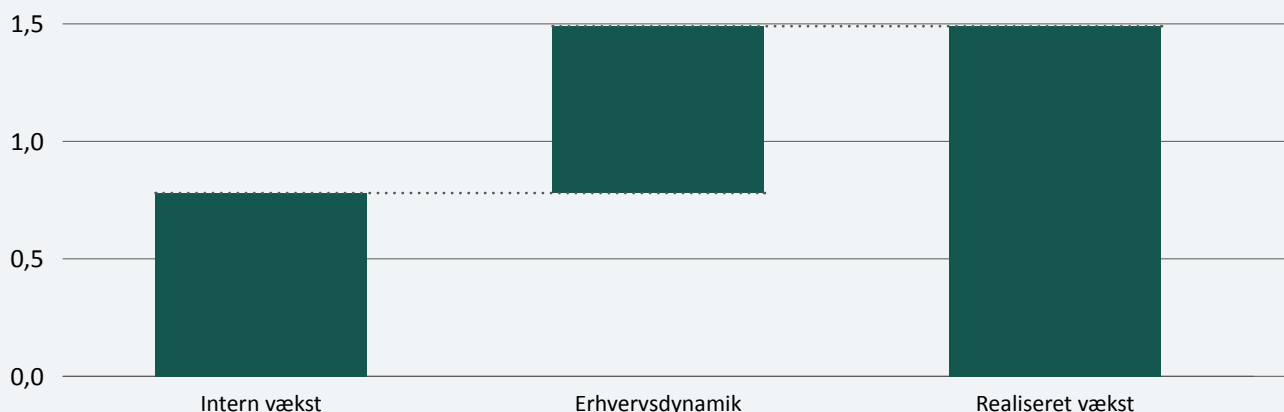
Spørgsmålet er, om vi er gode nok til at understøtte, at de rigtige tør prøve livet som iværksætter af. Der er klare tegn på, at forudgående branche- og ledelseserfaring samt høj lønindkomst fra seneste job spiller en rolle i forhold til at have succes som iværksætter.¹³ Men det kan være en svær beslutning at tage springet

12 EY (2019): *Eftersyn af årsregnskabsloven AMVAB-måling – Måling af administrative konsekvenser ved bogføringsloven og årsregnskabsloven.*

13 Erhvervsstyrelsen (2021): *Førstegangsværksætteres karakteristika og deres betydning for succes.*

FIGUR 33**Kilder til produktivitetstsvækst**

Årlig vækst i pct.



Anm.: Figuren viser gennemsnitlig årlig vækst på baggrund af data fra 2003-2018. Den anvendte metode tager udgangspunkt i Dansk Økonomi, efter 2013, hvor den aggregerede produktivitetstsvækst består af bidrag fra hhv. virksomhedens interne produktivitetstsvækst og bidrag fra omfordeling mellem virksomheder (dvs. bidrag fra ændrede markedsandele, ophørte virksomheder og nye virksomheder). I opgørelsen er der fraserteret fonde og foreninger, selvstændige offentlige virksomheder, observationer med negativ værditilvækst og virksomheder med mindre end én fuldtidsbeskæftiget.

Kilde: Danmarks Statistik, De Økonomiske Råd (2013): *Dansk Økonomi, efterår 2013* og egne beregninger.

ud i det uvisse, når man har et job og midt i livet samtidig har forpligtelser over for familie, bolig og så videre. Kommissionen foreslår derfor at udvide sikkerhedsnettet for iværksættere i tilfælde af, at virksomhedsidéen ikke viser sig rentabel.

En anden vigtig del af erhvervsdynamikken – ud over fødsel af produktive virksomheder – er, at de virksomheder, der ikke har vist sig at være tilstrækkelig produktive, hurtigt lukker ned og dermed ikke binder ressourcer i unødigt lang tid. Ressourcer som for samfundet bruges bedre, hvis de tilgår andre virksomheder.

For mange virksomhedsejere kan det være en svær erkendelse at skulle lukke sin virksomhed og vinke farvel til den drøm, som den repræsenterer. Kommissionen anbefaler en hurtigere og mere effektiv identifikation og rådgivning af virksomheder, som er kommet i vanskeligheder. Enten for at undgå en pinefuld konkurs eller for at fremme en hurtig og nem nedlukning. På den måde kan arbejdskraften og kapitalen i virksomheden hurtigere komme til anvendelse i andre virksomheder. Samtidig får virksomhedsejere en hurtigere og billigere nedlukning af deres virksomhed.

Sidst, men ikke mindst, så er den nok vigtigste ting for de danske virksomheder de kvalifikationer, som den tilgængelige arbejdskraft har – hvilket er en af forklaringerne på denne rapporters fokus på nye kandidatuddannelsesveje og mere efter- og videreuddannelse.

Det er dog ikke altid, at virksomhedernes efterspørgsel efter talenter kan dækkes af den indenlandske arbejdskraft – udenlandsk arbejdskraft er derfor et vigtigt supplement til indenlandsk arbejdskraft for danske virksomheder. Udefrakommende højt specialiseret arbejdskraft bidrager også til udveksling af viden og idéer. Udenlandske medarbejdere og deres viden er en vigtig mulighed for danske virksomheder til at løse bemandingsproblemer og skaffe specialister. Det er derfor essentielt, at danske virksomheder så smidigt som muligt kan ansætte udenlandsk arbejdskraft, hvis den er berettiget til at arbejde på det danske arbejdsmarked. Det gælder i forhold til den højt specialiserede udenlandske arbejdskraft, der bliver rekrutteret med et konkret job for øje, men der er også behov for at fastholde flere internationale studerende, så de vælger at blive og bosætte sig i Danmark efter endt uddannelse. På den måde kan Danmark være med til at høste frugterne af den uddannelse, de internationale studerende har gennemført her i landet.

3.1

En mere effektiv og sammenhængende digital offentlig service

ANBEFALING 3.1

En mere effektiv og sammenhængende digital offentlig service

Fundamentet for digitale og fællesoffentlige virksomhedsrettede løsninger styrkes og videreudvikles løbende med fokus på fire hensyn; 1) opgør med silotænkning, 2) automatisering, 3) brugervenlighed og oplysninger til tiden og 4) evaluering og erfaringsindsamling tænkes ind fra start.

Selvom Danmark på mange måder er et foregangsland på digitaliseringsområdet, bruger virksomhederne fortsat mange ressourcer på administrative opgaver. Eksempelvis fakturahåndtering, bogføring og indberetning til myndigheder, hvilket i dag estimeres at koste små og mellemstore virksomheder mere end 30 mia. kr. årligt.¹⁴

Digitale værktøjer er en central del af løsningen, når man skal understøtte udviklingen af en endnu mere sammenhængende og tidssvarende offentlig service, som kan bidrage til at effektivisere virksomhedernes sagsgange. Opgaven med at forbedre virksomhedernes møde med det offentlige skal betragtes som en kontinuerlig opgave, hvor der konstant kan videreudvikles og skabes bedre og mere sammenhængende digitale løsninger. Det er ikke et afgrænset projekt med noget bestemt endemål.

Formålet med anbefalingen er, at virksomhederne skal kunne fokusere på deres kerneforretning. De administrative opgaver kræver, at virksomhederne tager tid fra forretningsudviklingen eller tilkøber assistance, ligesom der er risiko for fejl, som i sidste ende kan koste virksomheden – og dermed samfundet – dyrt. Samtidig koster det både virksomhederne og det offentlige ressourcer, hvis de samme oplysninger skal tilvejebringes flere gange i forskellige sager og sammenhænge – frem for at oplysningerne genbruges på tværs.



¹⁴ EY (2019): Eftersyn af årsregnskabsloven AMVAB-måling – Måling af administrative konsekvenser ved bogføringsloven og årsregnskabsloven.

BOKS 13

Digitaliseringspartnerskabet

Regeringen nedsatte den 16. marts 2021 Digitaliseringspartnerskabet. Partnerskabet fik til opgave at udarbejde anbefalinger til regeringen om, hvordan Danmark udnytter og omsætter mulighederne ved den digitale omstilling, samtidig med at vi bevarer det bedste fra vores velfærdssamfund. Den 1. oktober 2021 kom Digitaliseringspartnerskabet med sine anbefalinger, der er konkrete anbefalinger til værktøjer, der kan styrke digitaliseringen i Danmark.

Som følge af *Aftale om finansloven for 2022 af december 2021* og *Aftale om ny reformpakke Hurtigere i job, et stærkere arbejdsmarked, investeringer i fremtiden og innovative virksomheder af januar 2022* udmøntes en række initiativer. De skal bidrage til at indfri en del af partnerskabets anbefalinger fx anbefaling 4 "MinVirksomhed" om, at det skal være nemt at være virksomhed i Danmark, og partnerskabets anbefaling 6 "SMV:Digital", om en signifikant styrkelse af onlinesalg og eksport hos små virksomheder.

Kilde: Egen tilvirkning.

Anbefalingen indebærer, at det kan være nødvendigt at opdatere arkitekturen af nogle af de offentlige systemer og registreringsløsninger, der efterhånden har en del år på bagen. Ligeledes er det en udfordring i forhold til at skabe sammenhæng på tværs, at systemerne har svært ved at "tale sammen" på tværs af myndighederne – i stat, regioner og kommuner. Eksempelvis skal virksomheder løbende omstille sig til krav i lovgivning og varetage administrative opgaver, hvor indberetningerne ofte skal ske til forskellige myndigheder gennem forskellige indgange.

Der er potentiale for bedre sammenhæng og overblik over, hvad virksomhederne skal gøre, hvornår de skal gøre det, og hos hvilke myndigheder. Og der er potentiale for, at endnu flere indberetninger sker automatisk, uden at virksomhederne aktivt behøver at gøre noget. Ligesom borgerne i dag kender det fra fx årsopgørelsen, der i mange tilfælde kan dannes på baggrund af data indberettet fra arbejdsgiver, bank, mv. uden indtastninger fra borgeren selv. I den forbindelse er tværgående samarbejde mellem myndigheder i forhold til virksomhedernes overblik over tilsyn, kontrol, bevillinger og tilladelser og udveksling af oplysninger centralt.

Derudover kan sammenhængende kommunikation til virksomhederne reducere informationsmængden og understøtte, at flere virksomheder bliver opmærksomme på offentlige services og tilbud, der er relevante for netop dem.

Der er allerede et arbejde i gang, herunder med opfølgning på anbefalingerne fra Digitaliseringspartnerskabet og en række eksisterende digitale løsninger, jf. boks 13. Men der er potentiale i, at den offentlige service til virksomheder udvikles og udbredes løbende, herunder navnlig med et blik for at sammentænke løsninger på tværs af myndigheder og sektorer.

I dag indebærer virksomhedernes løbende bogføring og indberetning adskillige manuelle indtastninger, opgørelser og sammenstillinger. Det gælder fx når virksomheder skal indberette regnskabsdata og finansielle data. Fx indberetning af årsrapport til Erhvervsstyrelsen, indberetning af momsafregning til Skattestyrelsen og indberetning af regnskabsdata til Danmarks Statistik. En digitaliseret og automatisk proces for løbende bogføring, kan gøre det lettere for virksomheder at generere data og stille disse til rådighed for tredjeparter, heriblandt myndigheder.¹⁵

Konkret anbefaler kommissionen at anvende og videreudvikle digitale redskaber, som kan lette hverdagen for virksomhederne. Her hilses Digitaliseringspartnerskabets anbefalinger velkommen, men kommissionen peger også på, at der er brug for en løbende udvikling med brugerne i centrum, så det kontinuerligt bliver lettere at drive virksomhed i Danmark. Derfor anbefaler kommissionen, at det videre arbejde pejles efter nedenstående hensyn:

- **Opgør med silotænkning.** Digitale løsninger bør fra start tænkes bredt på tværs af myndigheder, så der er mulighed for genbrug og sammentænkning.
- **Automatisering.** Digitale løsninger skal så vidt muligt være automatiske, så virksomhederne automatisk afleverer de nødvendige oplysninger til myndighederne.
- **Brugervenlighed og oplysninger til tiden.** Udvikling bør ske i tæt dialog med brugerne, så der kan tages hensyn til forskelligheder og tilbydes mere personliseret information og kommunikation fra de offentlige myndigheder.
- **Evaluerings og erfaringsindsamling.** For at høste erfaringer og skabe kontinuerlig forbedring skal evaluering tænkes ind fra start, når der udvikles nyt.

¹⁵ KPMG (2020): *Business case for Automatisk Erhvervsrapportering* og KPMG (2021): *Business case for forslag til ny bogføringslov*.

3.2 Nemmere regelefterlevelse

ANBEFALING 3.2

Nemmere regelefterlevelse

En ny tilgang til erhvervsrettet regulering skal understøtte mere viden og ensartede fortolkninger. Blandt andet via a) en koordineret, systematisk og tværministeriel proces for konsekvensvurderinger før ikrafttrædelse af ny lovgivning og b) evalueringer efter ikrafttrædelse af lovgivning. Derudover skal der tages hånd om de mindste og nystartede virksomheder ved indførsel af nye eller ændrede regler.

Virksomhederne skal løbende efterleve nye krav og regler fra mange forskellige kanter. Det kan være nye love, ændrede bekendtgørelser eller nye krav fra EU. I mange tilfælde ændres flere love og bekendtgørelser på samme tid, men deres konsekvenser for erhvervslivet opgøres særskilt – også selvom ændringerne påvirker de samme virksomheder. Der tages således ikke højde for konsekvensvurderingernes samlede betydning for erhvervslivet, og konsekvensvurderingerne efterlader kun et delvist billede af, hvordan virksomhederne vil blive påvirket.

Kommissionen anbefaler en ny tilgang til erhvervsrettet regulering. Tilgangen skal understøtte mere tidssvarende erhvervsrettet regulering, mere viden og mere ensartede fortolkninger.

Konkret bør Danmark lade sig inspirere af andre lande og EU-Kommissionen, som langt tidligere i lovprocessen udarbejder konsekvensvurderinger på områder, der kan medføre væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser. Det indebærer også, at der udarbejdes konsekvensvurderinger af flere forskellige løsningsmuligheder, så fordele og ulemper ved de forskellige modeller fremstår klart og kan indgå i beslutningsprocessen.

Enkeltstående regulering bør ligeledes ses i en helhed, når der foretages konsekvensvurderinger, så konsekvenserne for virksomhederne opgøres samlet. En tidlig og helhedstænkende vurdering vil medvirke til at skabe en nuanceret beslutningsproces, som understøtter mere hensigtsmæssig regulering for både myndigheder og erhvervsliv. Desuden bør regulering, implementering og konsekvenser efter ikrafttrædelse evalueres systematisk, så faktiske konsekvenser kan indgå i overvejelserne, når nye regler udarbejdes.

Selvom regler og krav tjener en række samfundshensyn, er det en balancegang, hvor regler og krav skal være proportionale i forhold til de økonomiske og administrative konsekvenser, som de medfører for erhvervslivet.

Hvert år indføres der ny regulering, som stiller nye eller ændrede krav til virksomhederne. Det medfører ofte administrative og økonomiske konsekvenser for virksomhederne. Siden 2016 er der indført ny regulering med løbende byrder for erhvervslivet på akkumuleret ca. 2,3 mia. kr. Dertil kommer omstillingsomkostninger på ca. 725 mio. kr. samlet set i 2019 og 2020, som er de eneste år, hvor omstillingsomkostninger er opgjort.¹⁶ I samme periode er der indført ny regulering med løbende lettelser på akkumuleret ca. 3,9 mia. kr.

De mange regler og kompleksiteten heri, påvirker virksomhedernes dagligdag og kan være hæmmende for deres vækst og produktivitet, samtidig med at det løbende medfører direkte byrder for virksomhederne i deres omstilling til nye regler. Det er derfor vigtigt, at nye regler også er gode regler, der udarbejdes med afsæt i det egentlige formål frem for fokus på proceskrav, at reglerne er proportionelle i forhold til det ønskede samfundshensyn, og at der er taget højde for både de direkte og indirekte konsekvenser, som reglerne medfører.

¹⁶ Erhvervsministeriets årlige redegørelser til Folketinget om erhvervslivet og reguleringen for perioden 2016-2020. Tallene er udregnet ved brug af EØK-metoden, som er baseret på den internationalt anvendte Standard Cost Model. De dækker erhvervslivets direkte byrder og lettelser i form af administrative konsekvenser samt øvrige efterlevelseseffekter.



For virksomhederne kan det skabe transparens, hvis der i konsekvensvurderingerne tænkes på tværs af ministerområder, lovgivning mv., da virksomhedernes rammevilkår og samlede omkostninger påvirkes af den samlede ændrede regulering på området.

Især små og nystartede virksomheder kan have vanskeligt ved at leve op til komplekse regler. Kommissionen anbefaler derfor, at der i højere grad tages aktivt stilling til mulige "kravlegårdsmodeller". Det vil sige, at nye eller ændrede regler ikke eller kun i mindre grad gælder de mindste og nystartede virksomheder. Det kendes eksempelvis fra regnskabsområdet, hvor virksomheder i regnskabsklasse B kan fravælge revision, hvis virksomheden i to følgende regnskabsår ikke overstiger bestemte grænser for virksomhedsstørrelse. Kravlegårdsmodellerne vil frigive tid i de små virksomheder med vækstpotentiale til at fokusere på driften af virksomheden.

Endeligt er det kommissionens overbevisning, at digitale løsninger også på dette område kan spille en større rolle, samtidig med at det kan bidrage til erhvervsøkonomiske og samfundsøkonomiske gevinster. Brugen af digitale værktøjer og blandt andet kunstig intelligens til at indfange betydningen af lovttekster kan mindske behovet for lokale fortolkninger i de enkelte virksomheder. Det kræver dog, at der igangsættes et tværgående samarbejde med eksempelvis andre myndigheder, interessenter m.fl., som gør lovgivningen maskinlæsbar og opmærker den, så nye digitale muligheder kan udnyttes.

En ny tilgang til regulering vil bidrage til, at der træffes bedre og mere oplyste beslutninger. Enklere og tydeligere regulering kan skabe bedre rammer for erhvervslivet og reducere den tid, det tager for virksomhederne at leve op til regler og krav. Det kan samtidig bidrage til at reducere antallet af tilfælde, hvor virksomheder af den ene eller anden grund ikke lever op til reglerne.

Tilgangen kan på den anden side øge de statsfinansielle omkostninger, idet flere potentielle muligheder og samspil med anden lovgivning i højere grad skal undersøges og dokumenteres. Det er derfor væsentligt, at anbefalingerne gennemføres med blik for effektiv administration.

3.3

Styrket teknologioverførsel fra universiteter

ANBEFALING 3.3

Styrket teknologioverførsel fra universiteter

Universiteterne skal tage kritisk stilling til, i hvilket omfang de har behov for at søge og eje patenter samt gøre processen for overdragelse af rettigheder til nye opfindelser mere transparent og ensartet.

Patentering er omkostningsfuld og tidskrævende, og selvom der er opnået patent på en opfindelse, står universitetet ofte med en opfindelse, der skal modnes yderligere, inden den kan introduceres på markedet af virksomheder. Herudover kan det være nødvendigt at forsvare patentet mod konkurrerende produkter, hvilket også kan være en tung opgave.

Universiteterne kan derfor overveje i højere grad at indgå aftaler om overdragelser af rettigheder til virksomheder, uden at der på forhånd er opnået et patent og således lade det være op til erhvervslivet at søge om og finansiere patentering. Det kan også overvejes, om teknologioverførsel kan foregå med nye metoder, fx gennem koncepter som *Open Innovation in Science* på Aarhus Universitet, hvor universitetet samarbejder med virksomheder med fuld åbenhed om udviklingen af nye opfindelser, og hvor universitetet og virksomheder på forhånd afskriver sig muligheden for patentering af den grundlæggende opfindelse.

Kommissionen anbefaler endvidere, at universiteternes praksis for overførsel af rettigheder til virksomheder gøres mere transparent og ensartet. Det anbefales, fordi nogle virksomheder og iværksættere oplever processen som unødigt dyr og besværlig.

Konkret kan det overvejes, om der skal oprettes en støttefunktion for teknologioverførsel på tværs af universiteterne, som det fx kendes fra Irland, blandt andet for at standardisere aftaleskabeloner, der fastlægger grundlæggende vilkår. Irland har haft succes med at tilrettelægge en national indsats for teknologioverførsel i samarbejde med universiteterne. Det er sket i regi af initiativet *Knowledge Transfer Ireland*, som har fået til ansvar for at udvikle og formidle en vifte af værktøjer og guides til at lette forhandling af aftaler om samarbejde og IP-rettligheder.

En standardisering af universiteternes kontrakter for kommercialisering af rettigheder vil potentielt øge gennemsigtigheden af aftalens vilkår og vil kunne medvirke til en hurtig indgåelse af rettighedsaftaler.¹⁷ Der kan for eksempel tilbydes mulighed for ekspreslicens til virksomheder baseret på en fast, forhåndsgodkendt aftaleskabelon for ukomplicerede licensaftaler. Støttefunktionen kan frigøre ressourcer på universiteterne ved at understøtte arbejdet med teknologioverførsel gennem vejledende materialer for smidig aftaleindgåelse og handel med rettigheder, ligesom at der kan igangsættes faglige kurser og gå-hjem-møder om aktuelle emner og nyheder for personer, der arbejder med teknologioverførsel og IP-rettligheder.

Regeringen har i efteråret 2021 annonceret et Partnerskab for Viden og Vækst, der blandt andet skal komme med anbefalinger til, hvordan forskning i højere grad kan omsættes til innovation i erhvervslivet. Kommissionen anbefaler, at partnerskabet specifikt forholder sig til, hvordan universiteternes praksis for overførsel af rettigheder til virksomheder kan gøres mere transparent og ensartet.

17 Det er væsentligt, at der bygges videre på eksisterende erfaringer og aftaleskabeloner. I 2008 blev der fx udviklet vejledende modelaftaler, som virksomheder og offentlige forskningsinstitutioner kunne støtte sig til, når de samarbejdede om forskning og udvikling. Modelaftalerne er tilgængelig på Uddannelses- og Forskningsministeriets hjemmeside.

3.4

Nye muligheder i dagpengesystemet for iværksættere

ANBEFALING 3.4

Nye muligheder i dagpengesystemet for iværksættere

Sikkerhedsnettet for nystartede iværksættere forbedres ved, at de kan optjene ret til dagpenge og få beregnet dagpengesats på baggrund af deres indkomst i året inden opstart af virksomheden.

Kommissionen anbefaler at forbedre dagpengesystemet for iværksættere, så flere erfarne lønmodtagere har et sikkerhedsnet, hvis de tager springet til en tilværelse som selvstændig. Årsagen er, at nye virksomheder er en vigtig kilde til innovation og nye forretningsgange i erhvervslivet til gavn for produktiviteten i samfundet.

Analysen viser, at det særligt er personer med mangeårig erfaring og konkret branchekendskab fra fast beskæftigelse, der får succes som iværksættere. Men samtidig

er det også denne gruppe, for hvem risikoen ved at starte selvstændig virksomhed er størst. Det skal ses i lyset af, at det kan tage tid for nystartede iværksættere at oparbejde en stabil indkomst, hvilket i praksis kan gøre det vanskeligt at få adgang til det sikkerhedsnet, som dagpengesystemet ellers udgør. Kommissionen vurderer, at det kan være udslagsgivende for, om en lønmodtager rent faktisk beslutter at tage springet til at starte selvstændig virksomhed.

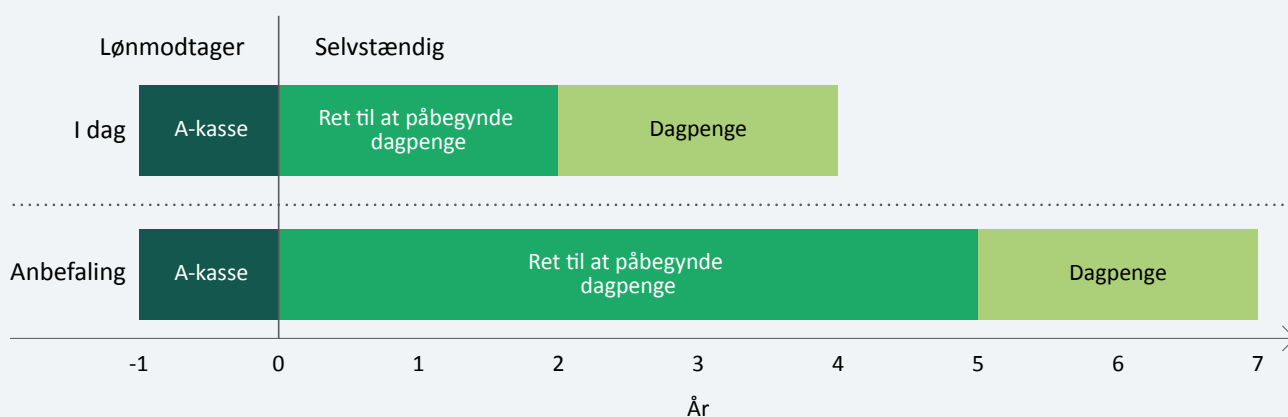
Derfor anbefaler kommissionen, at sikkerhedsnettet under nye selvstændige, der kommer fra en status som dagpengeforsikrede lønmodtagere, forbedres – ved at gøre det nemmere at bevare retten til dagpenge, mens de prøver at starte ny virksomhed. Det kan ske ved at gøre det muligt at optjene retten til dagpenge på baggrund af beskæftigelse i 12 sammenhængende måneder op til virksomhedens oprettelse.

Dagpengesystemet er en forsikring mod indkomsttab ved ledighed. Lønmodtagere optjener retten til dagpenge på baggrund af arbejdsindkomst, som inden for



FIGUR 34

Anbefaling om nye muligheder i dagpengesystemet for iværksættere



Kilde: Egen tilvirkning.

de seneste tre år skal være på mindst ca. 250.000 kr. Den selvstændige kan yderligere anvende overskud af egen virksomhed til at opfylde indkomstkravet.

Nye virksomheder kan særligt i virksomhedens første leveår, hvor alt skal bygges op fra bunden, have svært ved at opnå et tilstrækkelig overskud til, at den selvstændige kan opfylde indkomstkravet og dermed oprettholde adgang til dagpenge. Særligt i højinnovative nye virksomheder inden for fx medico eller på det digitale område kan der være en lang produktudviklingsperiode uden salg og opbygning af kundegrundlag.

Kommissionen anbefaler derfor, at den selvstændige som alternativ til overskud kan optjene ret til dagpenge gennem indkomst målt året inden virksomhedens opstart. For at gøre brug af optjeningsmuligheden skal den selvstændige opfylde et akkumuleret omsætningskrav på 500.000 kr. eller aktivitetskrav i form af fx kapitalindskud. Den selvstændige skal desuden have været medlem af en A-kasse i hele perioden fra året inden virksomhedsstart til tidspunktet for eventuel brug af den nye optjeningsmulighed.

Den nye optjeningsmulighed anbefales at gælde i virksomhedens første fem leveår. En femårig periode giver den selvstændige en rimelig tidsperiode til at vurdere potentialet i at gøre virksomheden til sin levevej. Anbefalingen er en udvidelse af de nuværende regler, hvor den selvstændige i de første to leveår for virksomheden kan anvende optjeningsgrundlaget fra året inden opstart af virksomheden, jf. figur 34.

For de selvstændige, som allerede i dag har ret til dagpenge, men som også opfylder den nye optjeningsmulighed, anbefaler kommissionen, at de får den højeste af de to dagpengesatser.

For nogle typer af selvstændige kan der være fuld aktivitet i virksomheden, selvom det ikke har været muligt at oparbejde en væsentlig omsætning. Det kan eksempelvis omfatte selvstændige, der har en god idé til en ny forretningsmodel, som de bruger tid på at udvikle, men som endnu ikke er klar til markedet. Derfor skal der anvendes andre finansielle nøgletal end omsætning, der afspejler aktivitet i en given virksomhed. Kommissionen har identificeret flere mulige indikatorer. Det kan eksempelvis være historiske tal for registreret kapital i virksomheden, der er tilgængelig i CVR-registreret. Således vil der også være adgang for virksomheder, der ikke har haft omsætning, men som alligevel har haft en forretningsmodel, som har gjort det muligt at tiltrække ekstern kapital til virksomheden.

Hvert år lukker godt 2.500 selvstændige en virksomhed, der er mellem 2 og 5 år gammel. Med et omsætningskrav på 500.000 kr. vil anbefalingen forventeligt spænde et nyt sikkerhedsnet ud under ca. 200 af disse personer – altså personer, som ikke i dag opfylder kravene til at modtage dagpenge. Herudover vil godt 150 fuldtidsledige få en lidt højere dagpengesats end den, de får i dag.

Kommissionen vurderer, at anbefalingen vil understøtte, at flere erfarne lønmodtagere vil tage springet som selvstændig. Den samfundsøkonomiske gevinst ved anbefalingen kan være betydelig i de tilfælde, hvor en iværksætter – som på grund af det stærkere sikkerhedsnet – tager springet og ender med at opbygge en højproduktiv virksomhed, som skaber mange jobs og kan gøre sig gældende internationalt. Der er mange forhold, der har betydning for, hvornår sådanne typer af virksomheder opstår. Det sker ikke hvert år i Danmark, men når det sker, har det stor betydning for velstanden i samfundet.

3.5

Tidligere identifikation af virksomheder i vanskeligheder

ANBEFALING 3.5

Tidligere identifikation af virksomheder i vanskeligheder

Tidlig identifikation af konkurstruede virksomheder og bedre mulighed for målrettet rådgivning skal forebygge konkurser eller fremme mere effektive virksomhedslukninger. Det skal gælde for både nedlukningstruede virksomheder og for nyetable-rede virksomheder, før de risikerer at komme i økonomisk uføre.

Kommissionen ser et potentiale i at skabe bedre forudsætninger for smidig og hensigtsmæssig nedlukning af virksomheder i økonomiske vanskeligheder med henblik på at frigøre ressourcer og undgå langstrakte konkursprocesser.

Det kan være svært for virksomhedsejere at beslutte, om de skal kaste håndklædet i ringen uden det rette overblik og rådgivning. Ofte sker der en øget gældssættelse, før virksomhedens ledelse opfatter lukning som et reelt alternativ. Der ses også en tendens til, at virksomheder holder på ansatte så længe som muligt på trods af nedgang i omsætningen. Det er ofte tilfældet i virksomheder, der ikke inddrager en autoriseret revisor. Forholdsvis få opsøger rådgivning, når deres virksomhed er i krise. Samtidig er det ofte lavproduktive virksomheder, der er nedlukningstruede.

Mangel på tidlig identifikation og mulighed for rådgivning om mulige exit-strategier kan forlænge nedturen for virksomhedsejeren, indtil konkurs måske er eneste udvej. Samtidig kan konkurser blive en hæmsko for, at virksomhedsejeren fremadrettet kan starte virksomhed, fordi regler om konkurskarantæne kan forhindre virksomhedsejere i på ny at starte virksomhed eller blive del af en selskabsledelse.

Virksomheders nedlukningsrisiko kan i nogle tilfælde forudsiges ud fra finansielle nøgletal. Jo hurtigere nedlukningstruede virksomheder identificeres, desto tidligere kan man sætte ind med vejledning med henblik på at minimere risikoen for en langstrakt konkursproces. Reformkommissionen anbefaler derfor, at der arbejdes med værktøjer, der gør det muligt at identificere virksomheder, der er i risiko for nedlukning, baseret på fx regnskabsdata, manglende betalinger til det offentlige eller andre finansielle nøgletal.

I forlængelse heraf anbefaler kommissionen, at der kan arbejdes med at fremme mere effektive nedlukninger af virksomheder gennem fx formaliserede rådgivnings-tilbud i form af Early Warning-programmet, der er et offentligt-privat samarbejde.

Kommissionen anbefaler også, at der arbejdes med målrettet rådgivning og tilbud, der kan gøre virksomheder opmærksomme på muligheder, før de risikerer at komme i vanskeligheder. Mulighederne kan både være hensigtsmæssig nedlukning eller at virksomheden trimmes, så den igen bliver konkurrencedygtig.

Gennemsnitligt ophører godt 50.000 virksomheder årligt. Nedlukning af virksomheder, der ikke er levedygtige, er en naturlig og ønskværdig del af en markedsøkonomi. Det understøtter dynamik og produktivitet, når mere konkurrencedygtige virksomheder udkonkurrerer andre. Der er forskellige årsager til ophør af virksomheder. Afhængig af virksomhedsform, har virksomhedsejere forskellige måder at lukke en virksomhed på. Hvorvidt virksomheden er solvent eller insolvent har ligeledes betydning for måden, virksomheden skal lukke på. En mere effektiv nedlukningsproces frem for en konkurs vil kunne reducere samfundsmæssige omkostninger, herunder gældsopbygning og økonomiske omkostninger for staten, virksomhedsejeren og øvrige involverede parter.

Kommissionen bemærker i den sammenhæng, at en machine learning-løsning alene kan pege på virksomheder, der statistisk er i fare for at komme i økonomisk uføre. Den skal suppleres af en konkret vurdering i den enkelte virksomhed.

3.6

Automatisk ophold til internationale dimittender



ANBEFALING 3.6

Automatisk ophold til internationale dimittender

Internationale dimittender, dvs. dimittender fra videregående uddannelser i Danmark fra såkaldte tredjelande (lande uden for EU/EØS), får automatisk tilladelse til at arbejde og opholde sig i Danmark i tre år efter endt uddannelse. Tilladelsen meddeles samtidig med, at de optages på uddannelsen.

Anbefalingen syner måske ikke af så meget, fordi mange internationale dimittender allerede med de nuværende regler har mulighed for at søge om fortsat ophold i Danmark efter studierne. Men signaler er vigtige.

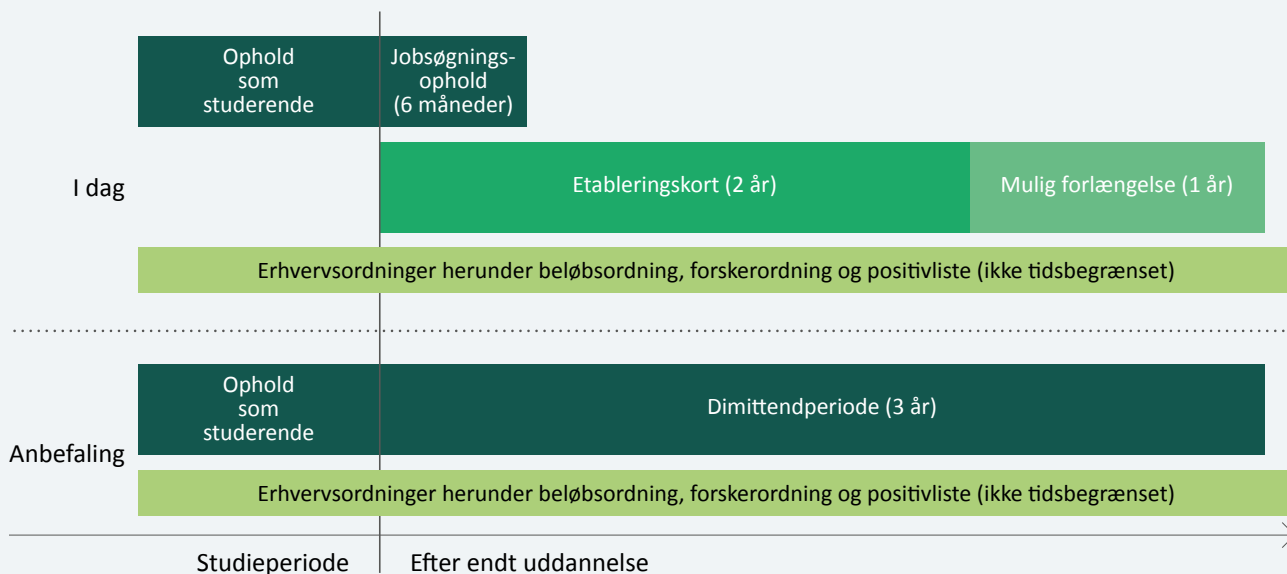
Formålet med anbefalingen er at sende et klart og positivt signal til de studerende om, at de er velkomne til at arbejde i landet, efter de har afsluttet deres uddannelse.

Det handler om, at flest mulige af de ressourcestærke unge mennesker, der er rejst til Danmark og har taget en videregående uddannelse på en dansk uddannelsesinstitution, skal blive i Danmark bagefter.

Konkret betyder kommissionens anbefaling, at internationale studerende allerede på det tidspunkt, de får deres opholdstilladelse til at studere i Danmark, får en opholds- og arbejdstilladelse, der gælder de første tre år i landet efter normeret uddannelsestid (uanset om den internationale studerende færdiggør sin uddannelse, og om det sker inden for normeret tid), jf. figur 35.

FIGUR 35

Anbefaling om ny kombineret studie- og dimittendtilladelse



Kilde: Egen tilvirkning.



Derved skabes en kombineret studie- og dimittenttilladelse. I den samlede studie- og dimittendperiode skal udlændingen ikke ansøge om en ny opholdstilladelse efter endt uddannelse, hvilket er tilfældet i dag. At fjerne denne ekstra barriere vil gøre det mere sandsynligt, at de internationale studerende allerede fra studiestart indretter sig efter et arbejdsliv i Danmark og planlægger at blive i Danmark efter deres studier.

Efter udløb af den kombinerede studie- og dimittenttilladelse vil udlændingen kunne få opholds- og arbejdstilladelse efter erhvervsordningerne (fx beløbsordningen, forskerordningen, mv.) ligesom i dag, hvis betingelserne herfor er opfyldte.

Den anbefalede kombinerede studie- og dimittenttilladelse skal erstatte den nuværende *etableringskortordning*, som er en af flere måder til at opnå opholds- og arbejdstilladelse efter studierne, hvis ikke den internationale dimittend opfylder eksempelvis kravene til beløbsordningen. Etableringskortordningen giver opholdstilladelse i to år med mulighed for forlængelse i et år. Dimittenden skal selv indsende ansøgning om at få et etableringskort efter studierne og kan forvente endelig afklaring på sin ansøgning typisk inden for én måned. Dimittenden kan starte med at arbejde, så snart at ansøgningen er indsendt.

Kommissionen anbefaler, at målgruppen for den nye ordning er alle internationale studerende, som gennemfører en videregående uddannelse i Danmark, dvs. en erhvervsakademi-, professionsbachelor-, bachelor-, kandidat- eller ph.d.-uddannelse fra en dansk uddannelsesinstitution.

Mange af de internationale dimittender, der har færdiggjort en uddannelse i Danmark, har stort potentiale for også at finde job her. Hvert år færdiggør omkring 1.000 internationale studerende en uddannelse fra en dansk videregående uddannelsesinstitution. Det lyder måske ikke som mange, men forslaget kan føre til en ikke ubetydelig beskæftigelsesfremgang, hvis blot lidt flere bliver i Danmark. Hvis eksempelvis 25 flere internationale studerende bliver i Danmark og arbejder, vil det efter 10 år betyde, at beskæftigelsen er øget med 250 personer. Det vil i givet fald styrke de offentlige finanser. Det skal ses i lyset af, at hver international dimittend med en videregående uddannelse, som vælger at blive i Danmark i eksempelvis 10 år efter endt studie i gennemsnit samlet set bidrager med i omegnen af 650.000 kr. til de offentlige finanser alt i alt, jf. boks 14. Herudover er det vurderingen, at anbefalingen ikke medfører ekstraudgifter til sagsbehandling.

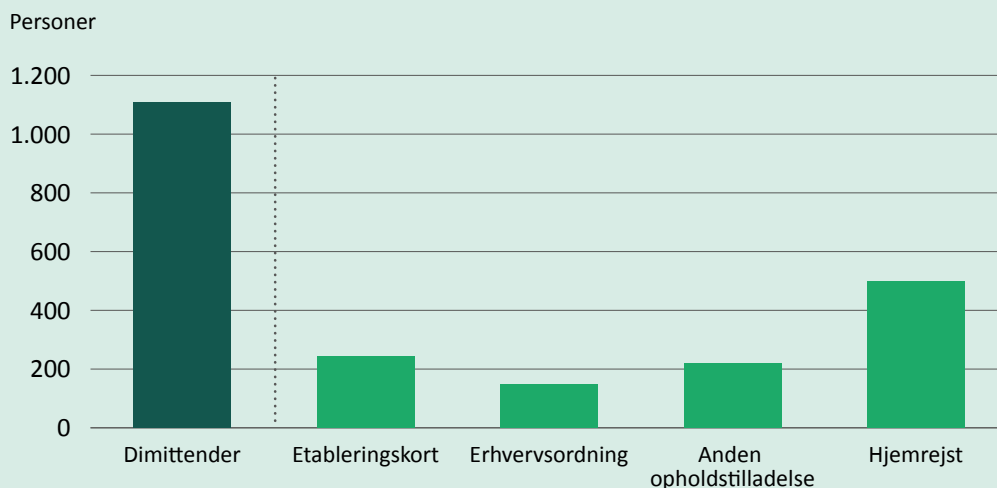
BOKS 14

Internationale dimittender fra tredjelande (lande uden for EU/EØS)

Der var i 2018 6.558 internationale dimittender fra de videregående uddannelser, heraf 1.109 fra lande uden for EU/EØS. Af de 1.109 dimittender fra 2018 var 45 pct. hjemrejst ét år efter, 22 pct. var blevet tildelt et etableringskort, 13 pct. ophold gennem erhvervsordningerne og 20 pct. havde en anden opholdstilladelse (fx familiesammenført), jf. figur a.

FIGUR a

Udenlandske dimittender, 2018



Internationale dimittenders bidrag til de offentlige finanser

De gennemsnitlige offentlige indtægter fra internationale studerende stiger løbende efter studiestart, hvorimod de gennemsnitlige offentlige udgifter er højest året før studiestart og i studiestartsåret. En gennemsnitlig internationale studerende fra et land uden for EU/EØS vil således have et positivt nettobidrag til de offentlige finanser 5 år efter studiestart. Herefter vil det samlede nettobidrag blive ved med at stige jo flere år det lykkes at fastholde den internationale dimittend.

Nettobidraget varierer blandt andet på tværs af forskellige videregående uddannelser. Hvis eksempelvis udlændingen stadig er i Danmark 10 år efter endt studie, vil det gennemsnitlige akkumulerede nettobidrag være 350.000-800.000 kr., alt efter om der er tale om en erhvervsakademi- eller en kandidatuddannet. Ca. 60 pct. af de internationale dimittender fra ikke EU/EØS lande har læst en lang videregående uddannelse og ligger dermed i den høje ende af intervallet.

Anm.: Dimittender er alle studerende, der har færdiggjort en videregående uddannelse i Danmark i 2018, som ikke påbegynder en ny uddannelse inden for et halvt år. Internationale dimittender er dimittender med statsborgerskab uden for Norden, EU, EØS og Storbritannien, hvis primære tilknytning til Danmark opstår igennem studiet – dvs. deres seneste indvandring til Danmark forekommer tidligst et år før deres første påbegyndte videregående uddannelse. Dimittendernes opholdsstatus er opgjort ét år efter dimittering, altså i 2019. Erhvervsordninger dækker over beløbsordningen, forskerordningen, fast track-ordningen og positivlisten. Anden opholdstilladelse er hovedsageligt udgjort af familiesammenførte udlændinge. Hjemrejst dækker over internationale dimittender, som ét år efter endt studie ikke befinder sig i Danmark.

Det blev først muligt for internationale dimittender med en professionsbachelor- og bacheloruddannelse at ansøge om etableringskort den 1. juli 2020. Det er ikke muligt for internationale dimittender med en kort videregående uddannelse at ansøge om etableringskort.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

3.7

Hurtig og nem ansættelse af udenlandsk arbejdskraft

ANBEFALING 3.7.a

Ny mulighed for brug af fast track-ordningen

Virksomheder, som ikke har en fast track-certificering, får mulighed for at gøre brug af *hurtig jobstart* mod en bankgaranti på 80.000 kr. pr. ansøgning.

ANBEFALING 3.7.b

Kortere sagsbehandlingstider ved ansættelse af udenlandsk arbejdskraft

Sagsbehandlingstiderne i forbindelse med ansættelse af udenlandsk arbejdskraft afkortes, og viden om de eksisterende erhvervsordninger, som giver virksomheder adgang til at ansætte udenlandsk arbejdskraft, udbredes mere i erhvervslivet.

En hurtig og smidig ansættelsesproces kan være afgørende for virksomheder, som har brug for at ansætte højt specialiseret arbejdskraft. Den potentielle kandidat til et job i Danmark kan være i dialog med virksomheder i andre lande eller have brug for en afklaring, før kandidaten beslutter at flytte hele familien med alt, hvad det indebærer, til et andet land. Som situationen er i dag, kan virksomheder, der ikke er fast track-certificerede, risikere ikke at kunne svare en mulig ny medarbejder, som så står i en uafklaret venteposition, i op til ca. 3½ måneder. Kommissionen vurderer, at det er en forudsætning for dansk erhvervslivs mulighed for at konkurrere om internationale talenter og kompetencer, at virksomheden kan forsikre den udenlandske kandidat om, at han eller hun kan starte arbejde i Danmark med det samme. Og det er vigtigt, at processen for opholds- og arbejdstilladelse er smidig og enkel, hvis virksomheden skal lykkes med at få tiltrukket de bedst egnede kandidater til Danmark.



BOKS 15

Fast track-certificering

Fast track-ordningen giver certificerede virksomheder mulighed for med kort varsel at ansætte højt kvalificerede udlændinge uden at skulle afvente sagsbehandlingen i Styrelsen for International Rekruttering og Integration.

Certificering til fast track-ordningen

For at blive certificeret til at benytte fast-track ordningen skal en virksomhed opfylde en række betingelser. Betingelserne er blandt andet, at

- virksomheden skal have mindst 20 fuldtidsansatte i Danmark
- ansættelse på virksomheden sker efter sædvanlige vilkår
- virksomheden ikke er omfattet af en lovlig arbejdskonflikt
- virksomheden ikke har alvorlige udeståender med Arbejdstilsynet
- virksomheden ikke er straffet (i et nærmere fastsat omfang) efter udlændingeloven.

Kilde: Egen tilvirkning.

For større danske virksomheder er det i dag muligt at få adgang til særlig hurtig sagsbehandling hos myndighederne gennem en såkaldt fast track-certificering. Fast track-certificeringen giver blandt andet virksomhederne mulighed for ved hjælp af *hurtig jobstart* at ansætte udenlandsk arbejdskraft indenfor 10 dage, jf. boks 15.

Af de godt 9.000 opholdstilladelser, der i 2019 blev meddelt til nyansatte blev godt 3.300 givet gennem fast track-ordningen. Der er i dag ca. 500 fast track-certificerede virksomheder – heriblandt flere af de største danske virksomheder. I løbet af 2019 benyttede godt 400 private virksomheder sig af fast track-ordningen. Disse virksomheder beskæftiger tilsammen 13 pct. af arbejdsstyrken. Til sammenligning beskæftiger virksomheder med mindst 20 fuldtidsansatte (som derved har mulighed for at blive fast track-certificerede) 72 pct. af arbejdsstyrken.

Konkret anbefaler kommissionen, at virksomheder, som ikke er fast track-certificerede, får mulighed for at gøre brug af ordningen mod bankgaranti på 80.000 kr. pr. ansøgning. På den måde kan virksomheder, som enten ikke kan opnå certificering eller som har valgt ikke at have en, ansætte og hurtigt få en udenlandsk ansøger i gang i virksomheden.

Anbefalingen øger ikke udgifter til sagsbehandling i det offentlige. Kommissionen vurderer, at der er et betydeligt potentiale ved forslaget – både ved at virksomheder i højere grad end i dag får held til at tiltrække udenlandsk arbejdskraft og kompetencer, men også ved at den udenlandske ansøger langt hurtigere kan komme i gang med at arbejde – sideløbende med at sagsbehandlingen finder sted hos myndighederne.

Det skal ses i lyset af, at hver udlænding ansat via fast track-ordningen i gennemsnit bidrager med i omegnen af 300.000 kr. til de offentlige finanser årligt.

Kommissionen vurderer derudover, at der generelt er behov for, at sagsbehandlingstiderne bliver kortere hos Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI), som behandler ansøgninger om opholds- og arbejdstilladelse efter blandt andet erhvervsordningerne. Lange sagsbehandlingstider er til skade for produktiviteten i Danmark, og de virksomheder, som kommissionen har talt med, ser de lange sagsbehandlingstider som en stor udfordring.

Kommissionen anbefaler endvidere, at kendskab til erhvervsordningerne, som kan give opholds- og arbejdstilladelse til udenlandsk arbejdskraft, bliver udbredt. Det må ikke være manglende viden om de ordninger, der kan anvendes for udlændinge, som sætter en stopper for, at danske virksomheder ansætter den nødvendige udenlandske arbejdskraft. Der opfordres derfor til, at myndighederne og erhvervsorganisationer mv. gør en indsats for at øge kendskabet til ordningerne, som virksomhederne kan gøre brug af, når de ønsker at ansætte udenlandsk arbejdskraft til gavn for produktiviteten og samfundsøkonomien.



DEL 4

DEL 4

Pejlemærker

Denne del giver et overblik over, hvilke effekter kommissionens anbefalinger i nærværende delrapport forventes at have. Kernen i kommissionens arbejde er at finde nye veje til at styrke beskæftigelse, velstand og produktivitet og til at give borgerne mere lige muligheder. Kommissionen har fra start valgt tre pejlemærker for sit samlede arbejde med anbefalinger:

- Produktivitet
- Beskæftigelse
- Social mobilitet

Beskæftigelse og produktivitet er pejlemærker kendt fra tidligere reformer. Nyt er til gengæld social mobilitet som centralt pejlemærke. Kommissionen ønsker, at anbefalingerne også dokumenterbart skal bidrage til bedre muligheder og livskvalitet for de dårligst stillede. Kommissionen vil selvfølgelig også fokusere på, om forandringer bidrager positivt til samfundsøkonomien og de offentlige finanser, ligesom andre mål vil indgå, hvor det er relevant. Det kunne fx være indkomstfordeling, forbrugsmuligheder, uddannelsesniveau, sundhed og kvalitet af offentlig service. I dette materiale er der fokus på de tre ovenstående pejlemærker.

Anbefalingerne i denne rapport omhandler tre hovedområder: Nyt uddannelseslandskab for universitetsuddannelserne, bedre voksen- og efteruddannelse og styrkede vilkår for erhvervslivet. Det er kommissionens vurdering, at anbefalingerne på hvert af de tre områder bidrager til et løft i beskæftigelsen og især produktiviteten.

Kommissionen vurderer, at effekten på den sociale mobilitet er neutral. Den moderate effekt på social mobilitet i denne pakke skal ses i lyset af, at øget social mobilitet mest effektivt understøttes gennem tiltag i barn- og ungdommen og til grupper af borgere på kanten af arbejdsmarkedet. Derfor vil bidraget til dette pejlemærke være større i kommissionens kommende afrapporteringer, der vil indeholde anbefalinger vedrørende borgerens møde med systemet, integrationsområdet samt børne- og ungeområdet. Kommissionen har imidlertid lagt vægt på, at anbefalingerne vedrørende uddannelse for voksne er indrettet således, at de ikke modarbejder den sociale mobilitet, men på visse områder understøtter den.

Pejlemærket: Produktivitet

Hovedsigtet med kommissionens anbefalinger i denne rapport er at øge velstanden gennem et højere produktivitsniveau. Højere produktivitet handler om, hvordan vi som samfund kan gøre tingene på en smartere måde, så vi med færre ressourcer kan skabe mere værdi. Virksomheders adgang til velkvalificeret arbejdskraft med relevante kompetencer er en forudsætning for høj produktivitet.

Anbefalingerne understøtter på forskellig vis højere produktivitet, men virker også gensidigt forstærkende. For eksempel vil den nye struktur på kandidatuddannelserne og omlægningen af SU på kandidatuddannelserne spille sammen og trække i samme retning, fordi de kan understøtte, at de studerende træffer et uddannelsesvalg med større relevans for arbejdsmarkedet. Det er kommissionens vurdering, at det nye uddannelseslandskab på universiteterne kan øge produktiviteten svarende til, at BNP i nutidskroner hvert år vil være i omegnen af 25 mia. kr. større end i dag, når forslaget er fuldt implementeret.

Anbefalingerne indebærer blandt andet, at nogle afslutter kandidatuddannelsen tidligere end i dag. Det betyder isoleret set, at de kommer hurtigere ud på arbejdsmarkedet med en lidt lavere produktivitet i gennemsnit. Til gengæld trækker en række forhold potentielt i retning af højere produktivitet. Investeringen i universitetsuddannelserne øges, og en række af anbefalingerne understøtter, at uddannelserne bliver mere relevante for arbejdsmarkedet, ligesom et nyt optagesystem skal understøtte en bedre fordeling af de dygtigste unge fra de gymnasiale uddannelser. Investeringerne kommer til udtryk i højere uddannelsesstudenter og investeringer i kvalitet i uddannelserne, og råderummet hertil er blandt andet skabt ved at øge beskæftigelsen og omprioritere SU-stipendier på kandidatuddannelserne til lån.

Anbefalingerne for voksen- og efteruddannelsesområdet understøtter også højere produktivitet. Kommissionens analyser indikerer, at blandt andet vores voksen- og efteruddannelsessystem bidrager til omstilling af arbejdsstyrken, ligesom blandt andet AMU-kurser påvirker produktiviteten blandt ufaglærte og faglærte positivt.

Fortegnet er med stor sikkerhed positivt. Det er imidlertid vanskeligt at sætte tal på effekten af anbefalingerne.



Endelig har anbefalingerne vedrørende erhvervslivet potentiale til at understøtte højere produktivitet i det danske samfund. Der er dog hovedsageligt tale om retningsgivende anbefalinger, der ikke kan omsættes til effektskøn, før de bliver konkretiseret af de aktører, der skal arbejde videre med forslagene.

Pejlemærket: Beskæftigelse

Anbefalingerne til et nyt uddannelseslandskab på universitetsområdet vurderes isoleret set at øge beskæftigelsen med ca. 7.000 fuldtidspersoner. Effekten dækker over forskellige modsatrettede effekter.

Nogle studerende vil komme tidligere ud på arbejdsmarkedet, fordi de tager en etårig kandidatuddannelse, mens andre arbejder mere under studierne, fordi de tager en af de nye attraktive erhvervskandidater. Disse effekter trækker isoleret set i retning af øget beskæftigelse. Omvendt forventes mange flere at vende tilbage og tage uddannelse senere i livet. Det trækker isoleret set i retning af lavere beskæftigelse.

Omprioriteringen af SU-stipendier på kandidatdelen til lån medfører, at beskæftigelsen øges med ca. 3.000 fuldtidspersoner. Det afspejler, at den gennemsnitlige forsinkelse på studiet reduceres, da omkostningerne ved at være under uddannelse ift. fuldtidsbeskæftigelse alt andet lige er højere.

For en række af de andre anbefalinger er det ikke muligt at sætte et præcist tal på, hvor meget beskæftigelsen øges. Det er fx tilfældet for forslagene, der sigter på at tiltrække og fastholde mere udenlandsk arbejdskraft. Som det fremgår af hovedrapporten, er der imidlertid et ikke ubetydeligt potentiale forbundet med anbefalingerne.

Pejlemærket: Social mobilitet

Kommissionen vurderer, at det nye uddannelseslandskab ikke vil indebære større konsekvenser for den sociale mobilitet. Det afspejler blandt andet en vurdering af, at omlægningen af SU-stipendier til lån på kandidatdelen kun i begrænset omfang vil have betydning for den sociale mobilitet.

Som nævnt ovenfor er barn- og ungdommen særlig vigtig, når det handler om at bryde den sociale arv. Det har været centralt for kommissionen, at der stadig er stipendier på bachelordelen, så manglende forsørgelse ikke er en barriere for at få en universitetsuddannelse – uanset familiebaggrund. Men det er også vurderingen, at stipendier på kandidatdelen ikke i nævneværdig grad bidrager til at øge den sociale mobilitet, og at midlerne kan bruges mere hensigtsmæssigt ved at investere i kvalitet på uddannelserne.

Anbefalingerne for voksen- og efteruddannelsesområdet forventes at understøtte større social mobilitet, da de kan styrke beskæftigelsesudsigterne for især ufaglærte og faglærte og derved give dem bedre muligheder på det danske arbejdsmarked. Det kan også have betydning for den næste generation. Børn af forældre med arbejdsmarkedstilknytning klarer sig bedre end børn af forældre med ingen eller svag arbejdsmarkedstilknytning.

Overblik

Af tabel 2 fremgår en vurdering af anbefalingerne på de forskellige pejlemærker i de tre spor i nærværende publikation. I de fleste tilfælde er der tale om kvalitative vurderinger, mens der på nogle anbefalinger præsenteres konkrete potentialer.

Kommissionen vil i sin afsluttende afrapportering præsentere en samlet vurdering af alle anbefalinger. Det betyder også, at der kan komme flere kvantitative vurderinger af anbefalingerne i efterfølgende delrapporter.

Forventede effekter for de offentlige finanser ved de forskellige anbefalinger er vedlagt som supplerende materiale på kommissionens hjemmeside sammen med dokumentation for beregningerne.

TABEL 2

Anbefalinger og kobling til de tre pejlemærker

	Produktivitet	Beskæftigelse	Social mobilitet
1. Nye veje til de længste uddannelser	I omegnen af 25 mia. kr.	I omegnen af 10.000	Ikke større konsekvenser
2. Livslang læring til dem med mindst uddannelse	Positiv	Positiv	Positiv
3. Lettere at drive virksomhed	Positiv	Positiv	Neutral

Anm.: De viste effekter afspejler en situation, hvor effekterne er fuldt indfaset. Det nye uddannelseslandskab dækker over omlægningen af de toårige kandidatpladser, øget brug af videreuddannelse i det ordinære uddannelsessystem samt omlægningen af SU til SU-lån på kandidatuddannelserne. Produktivitet er målt som gennemslaget på velstanden (BNP).

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.





SAMLET LISTE MED ANBEFALINGER

ANBEFALING 1.1

Nye kandidatuddannelsesveje

En stor del af de nuværende toårige kandidatuddannelser omlægges, så der etableres flersporede kandidatuddannelsesveje bestående af både etårige kandidatuddannelser (75 ECTS) og flerårige erhvervskandidatuddannelser (75 og 120 ECTS) samt en toårig specialistkandidatuddannelse (120 ECTS).

ANBEFALING 1.2

SU-omlægning til lån på kandidatuddannelser

SU-stipendier på kandidatuddannelser omlægges til lån, og samtidig nedjusteres den samlede tid, studerende kan modtage stipendier (det globale SU-klippekort) fra 70 til 54 måneder, svarende til i alt 4½ år. Lånesatsen forhøjes samtidig på kandidatuddannelserne.

ANBEFALING 1.3.a

Højere uddannelsesestaxametre

De lavere offentlige udgifter til uddannelse som følge af omlægningen, herunder omlægning af SU, skal geninvesteres i uddannelsessektoren gennem øgede uddannelsesbevillinger. Der anbefales 30 pct. højere uddannelsesestaxameter til de nye etårige kandidatuddannelser og 50 pct. højere uddannelsesestaxameter til erhvervskandidatuddannelser. Endelig øges beskæftigelsestilskuddet til universiteterne med 60 pct.

ANBEFALING 1.3.b

Inddragelse af virksomheder

Virksomheder og offentlige aftagere inddrages i universiteternes udvikling af både eksisterende og nye uddannelser. I den forbindelse bør universiteternes aftagerpaneler evalueres.

ANBEFALING 1.3.c

Fælles værktøj til at give overblik for studerende

Der udvikles et fælles værktøj, som uddannelserne skal benytte til at tydeliggøre, hvad studerende skal nå på studiet, og som studerende kan planlægge deres studietid efter.

ANBEFALING 1.3.d

Ekstern fond til udvikling af undervisning

Der oprettes en ekstern fond med undervisningsudviklingsmidler, hvor institutioner og undervisere kan søge penge til at udvikle eller afprøve ny undervisning i implementeringsperioden, hvor de nye uddannelsesveje udrulles. Fonden anbefales etableret, når den nye struktur besluttet politisk og fastholdes i fx 10 år.

ANBEFALING 1.3.e

Kvalitetseftersyn af uddannelserne

Der oprettes et kvalitetstilsyn af uddannelserne. Kvalitetstilsynet skal følge og dokumentere universiteternes løbende arbejde med kvalitet og relevans i universitetsuddannelserne i praksis – og supplere den eksisterende evaluering af uddannelsesinstitutionerne med en mere *hands-on*-tilgang.

ANBEFALING 1.4.a

Markant øget taxameter til VVEU

Det nuværende uddannelsesestaxameter til videregående voksen- og efteruddannelse (VVEU) øges markant.

ANBEFALING 1.4.b

Gratis VVEU på sigt

Omkostningerne ved at udbyde VVEU i form af akademi-, diplom- og masteruddannelser nedbringes, så det anbefalede højere uddannelsesestaxameter på sigt fører til, at undervisningen på VVEU reelt gøres gratis for den enkelte kursist.

ANBEFALING 1.5.a

Loft over grænsekvote i optagelsessystemet

Der indføres et nyt optagelsessystem til de videregående uddannelser, som sætter et loft over grænsekvote-terne på 9,0, men således at karaktergennemsnit fortsat benyttes til udvælgelsen af ansøgere til uddannelser med en grænsekvote, der er lavere end dette loft. Over loftet udvælges ansøgere på baggrund af fagspecifikke tests.

ANBEFALING 1.5.b

Oprydning i kvote 2

Der nedsættes et ekspertudvalg, som får til opgave at rydde op i udvælgelseskriterierne i den nuværende kvote 2. Fokus skal være på at få fjernet de mest socialt skæve kriterier (fx motiverede ansøgninger) og sikre, at de tilladte kriterier har fokus på at opnå et bedre uddannelsesmatch. Kommissionen anbefaler i den forbindelse, at fagspecifikke tests, som med kommissionens anbefaling fremover vil finde anvendelse i kvote 1, med fordel også kan anvendes mere i kvote 2.

ANBEFALING 1.6.a

Retskravet afskaffes

Retskravet, som sikrer bachelordimittender en plads på en toårig kandidatuddannelse, der er en naturlig overbygning, afskaffes.

ANBEFALING 1.6.b

Nyt optagelsessystem til kandidatuddannelser

Der etableres et nyt optagelsessystem på kandidatniveau, som inspireres af Den Koordinerede Tilmelding (KOT). Optagelsessystemet kører to gange årligt og sammenholder de studerendes prioriteter med institutionernes rangering af ansøgere og antallet af pladser på det enkelte kandidatuddannelsesudbud.

ANBEFALING 1.7

Nyt uddannelsesråd

Der nedsættes et uddannelsesråd, som skal bidrage med analyser og anbefalinger, der kan understøtte en mere samlet og tværgående styring af optaget til de videregående uddannelser.

ANBEFALING 1.8

Implementering

Der lægges op til en langvarig implementeringsfase, hvor der gives plads til inddragelse og konkretisering af særligt omlægningen af kandidatuddannelserne i tæt samarbejde mellem universiteterne, eksperter, arbejdsmarkedets parter, andre interessenter og det anbefalede uddannelsesråd.

ANBEFALING 2.1

Nyt digitalt efteruddannelsesoverblik

Der etableres et nyt digitalt overblik, som giver alle voksne danskere et overblik over deres muligheder for efteruddannelse. Det skal blive langt enklere for den enkelte og for virksomheder at finde den korteste og billigste vej til opkvalificering. Det digitale efteruddannelsesoverblik suppleres af en permanent hotline – i stil med den midlertidige eVejledningsordning – der yder uddannelsesvejledning til alle og assistance til brugere, som har svært ved at bruge det digitale efteruddannelsesoverblik.

ANBEFALING 2.2.a

Ny praksis for kompetencevurdering

Der etableres en ny praksis for kompetencevurdering med fokus på afdækning af personers reelle praktiske kompetencer. Den nye vurderingspraksis med praksisafprøvning understøttes af fælles standarder for kompetencevurdering og øget finansiering. Den praksisorienterede kompetencevurdering udføres fremadrettet af færre – men certificerede – uddannelsesinstitutioner. Den nye praksis introduceres som et forsøg.

ANBEFALING 2.2.b

Ny praksissvendeordning efter norsk forbillede

Der etableres en ny praksissvendeordning, hvor ufaglærte med tilstrækkelig relevant arbejdserfaring, kan aflægge fuld fag- eller svendeprøve og blive faglært. Tidligere beståede prøver på en afbrudt erhvervsuddannelse er fortsat gyldige, men ”praksissvenden” skal bestå af en teoretisk prøve (ikke allerede aflagte dele) samt demonstrere praktiske kompetencer ved svendeprøven svarende til uddannelseskravene.

ANBEFALING 2.2.c

Sammenhængende uddannelsesforløb

Der udvikles flere sammenhængende uddannelsesforløb, hvor ufaglærte specialiserer sig inden for efterspurgte kompetenceområder på arbejdsmarkedet til et niveau, der på nogle stræk kan minde om faglært niveau. Uddannelsesforløbene kan være sammensat af eksisterende eller nye AMU-kurser og elementer fra erhvervsuddannelserne.

ANBEFALING 2.2.d

Mere fleksible rammer for voksne i erhvervsuddannelser

Lovgivningen ændres, så der etableres mere fleksible rammer for voksne i erhvervsuddannelserne, fx ved at give mulighed for at tage skoledelen på deltid. Samtidig skal det være nemmere at få genopfrisket basale kompetencer på erhvervsuddannelse for voksne (euv).

ANBEFALING 2.2.e

Overblik over merit i erhvervsuddannelser fra AMU-kurser

Arbejdsmarkedets parter skal fastholde fokus på at skabe overblik for den enkelte borger over, hvilke erhvervsuddannelser man kan få merit i på baggrund af gennemførte AMU-kurser.

ANBEFALING 2.3.a

Virtuelt optag på FVU

Det skal være let at blive optaget virtuelt på forberedende voksenundervisning (FVU) – hvor der altså ikke bør være krav om fysisk fremmøde.



ANBEFALING 2.3.b

National strategi for digitale undervisningsmaterialer

Der udvikles en national strategi for digitale undervisningsmaterialer og forløb samt kompetenceudvikling af underviserne.

ANBEFALING 2.3.c

Gratis løft af grundlæggende kompetencer på avu

Ufaglærte og faglærte i den erhvervsaktive alder, som vil løfte deres grundlæggende kompetencer i dansk, matematik, naturvidenskab, samfundsfag, IT og engelsk på almen voksenuddannelse (avu), tilbydes at deltage gratis.

ANBEFALING 2.3.d

Målrettet FVU for personer uden dansk som modersmål

Der etableres et målrettet forberedende voksenundervisnings-tilbud (FVU) for personer, der ikke har dansk som modersmål.

ANBEFALING 2.4.a

Undervisnings- og lærerkompetencer styrkes på AMU

Undervisnings- og lærerkompetencer samt formidlingsformer på voksenuddannelserne skal styrkes gennem forsøg med mere attraktive ansættelsesvilkår for faglige eksperter, der ansættes som timelærere, ligesom der skal ske en udvidelse af nuværende forsøg med friere brug af gæsteundervisere på AMU.

ANBEFALING 2.4.b

Øget brug af virksomhedsforlagt undervisning

Virksomhedsforlagt undervisning skal bruges mere i både AMU-systemet og i det almene VEU-system. Barriererne for øget udbredelse af virksomhedsforlagt undervisning skal undersøges nærmere.

ANBEFALING 3.1

En mere effektiv og sammenhængende digital offentlig service

Fundamentet for digitale og fællesoffentlige virksomhedsrettede løsninger styrkes og videreudvikles løbende med fokus på fire hensyn; 1) opgør med silotænkning, 2) automatisering, 3) brugervenlighed og oplysninger til tiden og 4) evaluering og erfaringsindsamling tænkes ind fra start.

ANBEFALING 3.2

Nemmere regelefterlevelse

En ny tilgang til erhvervsrettet regulering skal understøtte mere viden og ensartede fortolkninger. Blandt andet via a) en koordineret, systematisk og tværministeriel proces for konsekvensvurderinger før ikrafttrædelse af ny lovgivning og b) evalueringer efter ikrafttrædelse af lovgivning. Derudover skal der tages hånd om de mindste og nystartede virksomheder ved indførsel af nye eller ændrede regler.

ANBEFALING 3.3

Styrket teknologioverførsel fra universiteter

Universiteterne skal tage kritisk stilling til, i hvilket omfang de har behov for at søge og eje patenter samt gøre processen for overdragelse af rettigheder til nye opfindelser mere transparent og ensartet.

ANBEFALING 3.4

Nye muligheder i dagpengesystemet for iværksættere

Sikkerhedsnettet for nystartede iværksættere forbedres ved, at de kan optjene ret til dagpenge og få beregnet dagpengesats på baggrund af deres indkomst i året inden opstart af virksomheden.

ANBEFALING 3.5

Tidligere identifikation af virksomheder i vanskeligheder

Tidlig identifikation af konkurstruede virksomheder og bedre mulighed for målrettet rådgivning skal forebygge konkurser eller fremme mere effektive virksomhedslukninger. Det skal gælde for både nedlukningstruede virksomheder og for nyetablerede virksomheder, før de risikerer at komme i økonomisk uføre.

ANBEFALING 3.6

Automatisk ophold til internationale dimittender

Internationale dimittender, dvs. dimittender fra videregående uddannelser i Danmark fra såkaldte tredjelande (lande uden for EU/EØS), får automatisk tilladelse til at arbejde og opholde sig i Danmark i tre år efter endt uddannelse. Tilladelsen meddeles samtidig med, at de optages på uddannelsen.

ANBEFALING 3.7.a

Ny mulighed for brug af fast track-ordningen

Virksomheder, som ikke har en fast track-certificering, får mulighed for at gøre brug af *hurtig jobstart* mod en bankgaranti på 80.000 kr. pr. ansøgning.

ANBEFALING 3.7.b

Kortere sagsbehandlingstider ved ansættelse af udenlandsk arbejdskraft

Sagsbehandlingstiderne i forbindelse med ansættelse af udenlandsk arbejdskraft afkortes og viden om de eksisterende erhvervsordninger, som giver virksomheder adgang til at ansætte udenlandsk arbejdskraft, udbredes mere i erhvervslivet.



Vil du vide mere?

Du kan følge
Reformkommissionens
arbejde på

reformkommissionen.dk

NYE REFORMVEJE 1

Udgivet af **REFORMKOMMISSIONEN**

April 2022

ISBN: 978-87-973190-2-4 (tryk)

ISBN: 978-87-973190-3-1 (web)

Design: BGRAPHIC

Illustrationer: Tanke-streger

Tryk: Stibo A/S



