



ERKENDT,  
FORSØGT LØST,  
ULØST





**ERKENDT,  
FORSØGT LØST,  
ULØST**

# Indhold

<b>Forord</b> .....	5
<b>Kort fortalt</b> .....	8
<b>Behov for en ny type reformer</b> .....	9
<b>Udfordring I</b>	
Unge med uforløst potentiale .....	15
<b>Udfordring II</b>	
Voksne uden fodfæste på arbejdsmarkedet .....	17
<b>Udfordring III</b>	
Uddannelsesindsatsen er ikke fremtidssikret.....	20
<b>Udfordring IV</b>	
Komplekst møde mellem borgeren og det offentlige.....	26
<b>Udfordring V</b>	
Uudnyttet produktivitetspotentiale .....	29

# Forord


Reformkommissionen (Kommission for 2. generationsreformer) skal komme med løsningsforslag på en række komplekse udfordringer, som årtiers reformpolitik ikke i tilstrækkelig høj grad har formået at tage hånd om. En stor del af opgaven består derfor i at finde nye løsninger på velkendte problemer, som skiftende regeringer har ønsket at gøre noget ved, men ikke er lykkedes med at løse.

Kommissionen blev nedsat af regeringen i oktober 2020. Med denne publikation – den første af en række – præsenteres det udfordringsbillede, som vi vil adressere i de kommende anbefalinger.

## Åben arbejdsform

Nye reformer udtænkt langt fra praksis af eksperter og embedsmænd vil ikke bringe os videre. Tværtimod er dialog i bred forstand helt essentiel for at kunne finde nye reformhåndtag. Kommissionen lægger derfor vægt på at inddrage relevante aktører i arbejdet. Det vil sige arbejdsmarkedets parter, erhvervslivet, uddannelsessektoren, interesseorganisationer, kommuner, tænketanke, folkevalgte, praktikere og mange andre.

Ambitionen er at komme helt ud til dem, som er vant til at arbejde med problemstillingerne i praksis. Vi har allerede holdt flere end 60 møder med relevante aktører. I løbet af sommeren nedsættes arbejdsgrupper, hvor eksterne skal hjælpe kommissionen med at udvikle nye politikforslag inden for afgrænsede dele af opdraget. Og vi vil deltage i møder rundt om i landet, fortsætte dialogen med fagministre og interessenter og besøge virksomheder og institutioner osv.



Kommissionen er interesseret i alle gode ideer. Men for at forventningsafstemme: Vi kender godt de vante positioner. Vi er interesserede i at komme et spadestik dybere. Der er brug for nye ideer og instrumenter i reformarbejdet.

Vi har ingen intentioner om at genopfinde den dybe tallerken. Tværtimod består en del af vores arbejde netop i – gennem inddragelse – at få udviklet og skaleret de bedste erfaringer på en række områder. De nye reformveje skal findes i fællesskab, så der er en vis konsensus om mulige løsninger – af den slags, der kan flytte noget i virkelighedens verden.

## Pejlemærker og regneprincipper

Kernen i kommissionens arbejde er at finde nye veje til at styrke beskæftigelse, velstand og produktivitet og til at give borgerne mere lige muligheder. Derfor har kommissionen valgt tre pejlemærker for sine forslagspakker:

- **Social mobilitet**
- **Beskæftigelse**
- **Produktivitet**

Disse pejlemærker skal vise, i hvor høj grad anbefalingerne formår at adressere hovedudfordringerne. Beskæftigelse og produktivitet er pejlemærker, vi kender fra tidligere reformer. Nyt er til gengæld social mobilitet som centralt pejlemærke. Vi ønsker, at nye reformer også dokumenterbart skal bidrage til bedre muligheder og livskvalitet for de dårligst stillede.

Reformkommissionen 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, uddannelsesniveaue, sundhed og kvalitet af offentlig service.

For de reformforslag, hvor det ikke er muligt at beregne effekterne med de nuværende regneprincipper, vil vi med nye analyser skabe et kvalificeret beregningsgrundlag for forslagernes effekter.

Reformkommissionens medlemmer er:

- **Nina Smith**, professor, Aarhus Universitet (formand)
- **David Dreyer Lassen**, prorektor, Københavns Universitet
- **Philipp Schröder**, professor, Aarhus Universitet
- **Per B. Christensen**, formand for Akkrediteringsrådet
- **Jørgen Søndergaard**, forskningsleder emeritus, VIVE
- **Jon Kvist**, professor, Roskilde Universitet
- **Agnete Raaschou-Nielsen**, bestyrelsesformand for Arkil Holding og Danske Invest

Kommissionens arbejde løber til og med 2022. Undervejs vil en række temaudspil blive præsenteret. De første anbefalinger vil komme inden udgangen af 2021, mens tre yderligere udspil forventes i løbet af 2022.

På [www.reformkommissionen.dk](http://www.reformkommissionen.dk) er der lagt en række faktaark frem som supplerende dokumentation til denne publikation.

God læselyst.

Nina Smith, formand

# Kort fortalt

I denne publikation tegner Reformkommissionen (Kommission for 2. generationsreformer) et billede af de udfordringer, vi vil fokusere på frem til udgangen af 2022. Her og nu beskriver vi alene problemerne, mens buddene på løsninger vil komme i en række rapporter med anbefalinger hen over det næste halvandet år.

Kommissionen fokuserer på fem udfordringer, som har det tilfælles, at der er tale om gamle problemstillinger. De er erkendt for længst. Man har politisk forsøgt at tage hånd om dem i mange år. Alligevel er de fortsat uløste.

## De fem udfordringer er:

- I. **Unge med uforløst potentiale.** Centralt her er gruppen af unge, der ikke rigtig kommer videre efter endt grundskole. Knap 50.000 unge i alderen 15-24 år er hverken undervejs eller færdige med en ungdomsuddannelse og er samtidig uden job. Og blandt de 25-årige står knap 20 pct. uden en ungdomsuddannelse.
- II. **Voksne uden fodfæste på arbejdsmarkedet.** Det drejer sig blandt andet om den store gruppe af voksne som, på trods af alskens indsats og tilbud, aldrig rigtig finder fodfæste på arbejdsmarkedet. I omegnen af 190.000 mennesker er enten langtidsledige, ikke-jobparate kontanthjælpsmodtagere, syge eller på den ene eller den anden ydelse, der har det til fælles, at de er ment som midlertidige – men hvor midlertidigheden har udviklet sig til noget mere blivende.  
  
En gruppe, der også påkalder sig særlig opmærksomhed, er ikke-vestlige indvandrere, særligt dem, der stammer fra Mellemøsten, Nordafrika, Afghanistan, Tyrkiet og Pakistan. Deres tilknytning til arbejdsmarkedet – især blandt kvinderne – er meget lavere end for personer med dansk oprindelse.
- III. **Uddannelsesindsatsen er ikke fremtidssikret.** Vores uddannelsessystem er ikke gearret til fremtiden, hvilket blandt andet skyldes, at det grundlæggende er bygget og designet i en anden tid. Det kan have medført udfordringer, som fx at for få unge tager en erhvervsuddannelse, at nogle af de videregående uddannelser uddanner til lang ledighed, og at

tilbuddene om efteruddannelse er for uoverskuelige og ikke bruges i tilstrækkelig grad.

#### IV. **Komplekst møde mellem borgeren og det offentlige.**

Den offentlige sektor er skabt i en tid, hvor kravene til opgaveløsningen var helt anderledes end i dag. Det gælder fx valg af uddannelse, muligheder for opkvalificering og antallet af mennesker i det offentlige, som borgere med problemer skal forholde sig til. Borgerens møde med det offentlige er ofte præget af en kontraproduktiv kompleksitet.

#### V. **Uudnyttet produktivitetspotentiale.** Det er på ingen måde givet, at vi i øjeblikket har et arbejdsmarked, der understøtter erhvervslivets behov om fem, ti og tyve år. Har virksomheder fx adgang til den rette arbejdskraft? Kan mennesker tilstrækkelig nemt flytte sig mellem virksomheder og brancher? Er det nemt nok at skabe nye virksomheder?

## Nye, svære reformer

De fem udfordringer er komplekse, og de kan ikke løses alene ved at skrue på ydelser. Netop ydelsesændringer (*hvor mange penge har hvem ret til i hvilken periode*) har hidtil været svaret på mange problemstillinger. Den type svar kan man kalde for 1. generationsreformer. De har virket, og de har løst mange problemer.

Men nu skal der noget andet til, nemlig 2. generationsreformer. De adskiller sig ved at være mere komplekse og sværere at håndtere. De er svære at kommunikere, svære at implementere for praktikere og faktisk også svære at håndtere for de forskere, der skal fortælle os, om de virker.

Når komplekse problemer skal løses, er det ofte svært at tage stilling til, hvad der er det rigtige at gøre. Det rigtige består som regel af flere samtidige skridt. Læg dertil, at resultaterne først viser sig om lang tid. Der er fx 15 års forsinkelse på resultatet, hvis et politisk mål om færre 25-årige uden beskæftigelse og uden en uddannelse efter grundskolen bedst indfries ved, at vi tager fat i den unge, allerede når han eller hun er 10 år gammel.

De nye reformer bliver svære, men problemerne kan ikke løses uden. Og hvis reformerne gennemføres succesfuldt, kan de til gengæld forløse store potentialer for de berørte borgere såvel som for samfundet som helhed.



# Behov for en ny type reformer

**I virkeligheden handler det om, hvad vi svarer på to helt centrale spørgsmål, nemlig: Synes vi, at alt – i store træk – fungerer, som det skal i Danmark? Og: Er det danske samfund på plads og klar til at møde de kommende årtiers udfordringer?**

Det umiddelbare svar fra rigtig mange økonomer og andre eksperter er, at det – når man ser bort fra den aktuelle coronakrise, der hænger i hele verden – faktisk går ret godt i Danmark. Ja, Danmark har tidligere kæmpet med fx finanspolitisk holdbarhed, betalingsbalancen og strukturel ledighed. Men det gør vi ikke rigtig længere. Vi har langt hen ad vejen en samfundsøkonomi i balance.

Et sådant svar er på ingen måder usandt. Men flytter man fokus bare en lille smule – både økonomisk og menneskeligt – er det alligevel ikke ordet ”balance”, der springer i øjnene.

Tag fx gruppen af mennesker, som år efter år modtager den ene eller den anden offentlige ydelse eller indsats, uden at de af den grund kommer tættere på arbejdsmarkedet. I årtier har Danmark brugt enorme ressourcer på denne gruppe. Alligevel bliver gruppen ved med at være meget stor.

Eller hvad med den del af vores ungdomsårgange, der aldrig kommer videre efter endt grundskole? Der er knap 50.000 unge i alderen 15-24 år, svarende til 7 pct., som hverken er undervejs eller færdige med en ungdomsuddannelse, og som ikke er i beskæftigelse. Og blandt de 25-årige står knap 20 pct. uden en ungdomsuddannelse.

På samme måde er der stående udfordringer med beskæftigelsen blandt ikke-vestlige indvandrere. Det gælder særligt den del, der kommer fra Mellemøsten, Nordafrika, Afghanistan, Tyrkiet og Pakistan, og det gælder i særdeleshed kvinderne.

Mange af disse udfordrede grupper møder et offentligt system, som måske ikke er gearet til de behov, vi har i dag – og vil få i de kommende årtier. Velfærdsinstitutionerne er blevet stadigt mere komplicerede og indholdet stadigt mere specialiseret, så visse borgere bliver mødt af mange mennesker og utallige paragraffer.

En betydelig del af arbejdsstyrken udgøres af ufaglærte. De lægger mange timer på det danske arbejdsmarked, men har også et arbejdsliv med flere risikofaktorer end andre. Ufaglærte er oftere langtidsledige og er hyppigere på førtidspension.

Man kunne også vælge at kigge i en helt anden retning, nemlig til dem, der netop har færdiggjort en videregående uddannelse. For mange i den gruppe gælder det, at man efter endt uddannelse oplever en periode med ledighed – for enkelte uddannelsesretninger kan gennemsnittet være helt op til et års ledighed – før man som ledig nyuddannet finder sit første job.

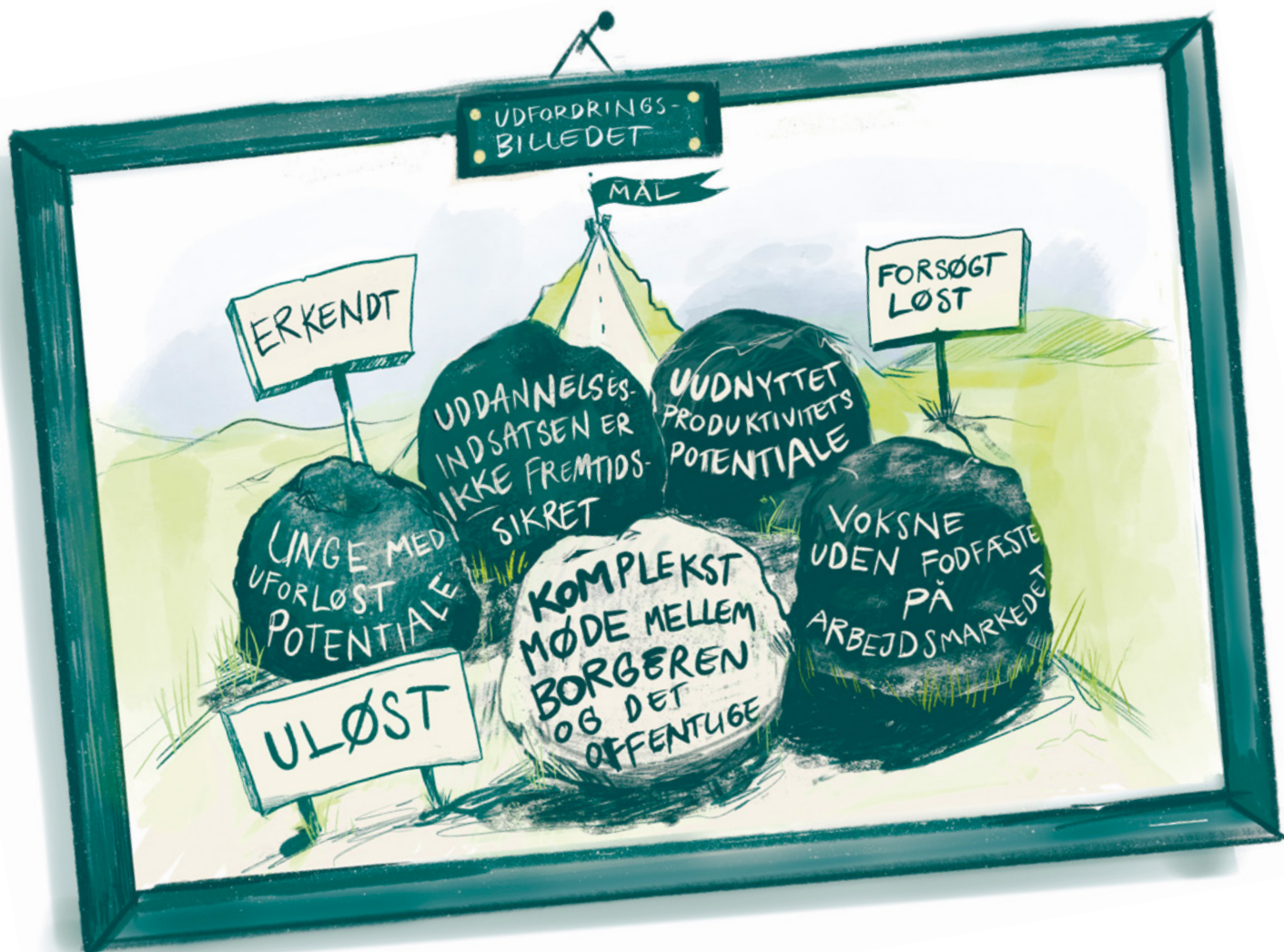
Både de marginaliserede, de unge, indvandrerne, de ufaglærte og de nyuddannede ledige er eksempler på problemstillinger – ubalancer – som har tre ting til fælles: For det første har vi erkendt problemerne for længe siden. For det andet er der gjort et utal af forsøg på at løse dem. Og for det tredje er de – alle løsningsforsøg til trods – fortsat uløste.

## De fem udfordringer

Det er præcis den type for længst erkendte, forsøgt løste, men fortsat uløste problemstillinger, som er kerneopgaven for Reformkommissionen, også kaldet *Kommission for 2. generationsreformer*, der blev nedsat af regeringen i efteråret 2020.

Kommissionens opgave er i løbet af 2021 og 2022 at komme med en række bud på reformer, der understøtter langsigtet vækst, velstand og gode livsmuligheder for alle.

I denne publikation – kommissionens første – finder man ingen anbefalinger. Til gengæld finder man en gennemgang af, hvori vores velfærdssamfunds helt store udfordringer består, hvad enten de findes skjult under overfladen eller er tydelige for enhver. Som det fremgår af udfordringsbilledet, har kommissionen valgt at fokusere på fem udfordringer.



### Kommissionen vil fokusere på:

- De udfordringer, der er for visse unge, fx den store gruppe, der hverken har eller er i gang med en ungdomsuddannelse eller er i job
- Den gruppe af voksne, der befinder sig i periferien af arbejdsmarkedet, fx indvandrerkvinder og den fortsat store gruppe marginaliserede
- De udfordringer, der er i vores uddannelsessystem, fx de uddannelser, der har udfordringer med høj ledighed
- Om systemet møder borgerne på en måde, der giver mening i forhold til de problemer, der søges løst
- Om vi udnytter vores muligheder for at udvikle højproduktive job godt nok og fremmer et dynamisk og omstillingsparat erhvervsliv



## Reformer af to grunde

Det er to grunde til, at der bør gøres noget ved denne type problemer. Den ene har med mennesker at gøre, den anden med økonomi.

På det menneskelige plan drejer det sig om, hvorvidt vi som samfund synes, at vi kan leve med, at vi eksempelvis – år efter år – står med en stor gruppe unge, der ikke får en ungdomsuddannelse.

På samme måde kan man spørge, om vi kan og skal acceptere, at et stort flertal af kvinderne i visse indvandrergrupper er uden job og dermed uden fast kontakt til det arbejdsliv og den virkelighed, der omgiver alle os andre.

På en lang række områder kan vi stille spørgsmålet: Er dette menneskeligt set ok i et moderne velfærds-samfund? Svaret vil for langt de fleste områders vedkommende være: Nej, det er ikke ok.

Men ud over de menneskelige hensyn er der også stærke økonomiske grunde til, at vi bør komme adskillige skridt videre med nogle af vores tungeste udfordringer.

Uanset hvor meget balance, der er i dansk økonomi lige i disse år, er der næsten statsgaranti for, at det offentlige – både finanserne og den offentlige service – vil komme under pres i de kommende årtier.

Det skyldes to velkendte og veldokumenterede økonomiske sammenhænge, hvoraf den ene handler om de krav, vi som borgere stiller til det offentlige, og den anden om, hvad det koster at indfri disse krav.

Der er nemlig en evig tendens til, at borgerne, i takt med den stigende velstand, efterspørger nye, bedre og dyrere ydelser af det offentlige på lige fod med det, der sker for vores privatforbrug. Samme borgere ønsker samtidig mere fritid og kortere arbejdstid og bidrager derfor med mindre skattebetaling. Kort sagt: Vækst og velstand genererer et næsten automatisk pres på de offentlige finanser – en sammenhæng, der blandt økonomer er kendt som Wagner-effekten.

Når det pres skal indfris i form af bedre offentlige ydelser, så er der samtidig garanti for, at det bliver dyrere og dyrere, eftersom lønnen i det offentlige stiger mere end produktiviteten – en sammenhæng, der blandt økonomer er kendt som Baumol-effekten.

Baumol-effekten handler om, at det fx ikke for alvor er muligt at passe eller undervise børn hurtigere eller mere effektivt, end man gør. I sundhedssektoren har den teknologiske udvikling flyttet på produktiviteten, men der er grænser for, hvor meget produktiviteten kan bevæge sig for en pædagog, en lærer eller en sosu-assistent.

Ergo: Der vil fortsat komme flere krav til offentlige ydelser, som vil blive dyrere og dyrere at producere.

## Erkendt, forsøgt løst, uløst

De problemstillinger, som Reformkommissionen tager fat på, er hverken nye eller overraskende. Der er nærmest tale om gamle travere.

Man kan derfor med rette spørge: Når nu problemerne for længst er erkendt, og når nu man allerede har forsøgt at løse dem politisk – hvad er så det nye, Reformkommissionen forventer at kunne bidrage med?

Svaret på det spørgsmål er blandt andet, at en anderledes type reformer end hidtil vil indgå i vores forslagspakker.

En 1. generationsreform bruger typisk relativt simple værktøjer baseret på økonomiske incitamentter til at løse denne eller hin problemstilling. Værktøjer, der har store effekter og konsekvenser for de berørte borgere, og som i dag allerede findes i værktøjsskassen.

For eksempel har mange af de seneste tre årtiers økonomiske reformer gået ud på at justere, hvem der har ret til hvilke ydelser, hvornår og hvor længe. Man har forsøgt at sikre, at borgere ikke vælger det samfundsøkonomisk problematiske – fx foretrækker fritid eller ledighed frem for arbejde, fordi forskellen rent økonomisk for den enkelte er for lille.

Man har skabt nye typer ydelser (fx integrationsydelse); målrettet andre ydelser til bestemte grupper (fx uddannelseshjælp til under 30-årige uden kompetencegivende uddannelse); reguleret ydelsesniveauer (fx kontanthjælp); ændret regler for, hvor længe man er berettiget til en ydelse (fx dagpenge); justeret grænser for, hvornår man får retten til ydelsen (fx efterløn og pension) osv.



Lidt forsimplet kan man sige, at 1. generationsreformer flytter på en ydelse. Hvis man fx – som man gjorde i 1990'erne – mener, at ungdomsledigheden er alt for høj, så er det simple virkemiddel at sætte ydelserne for de unge ned, så de mere ligner SU.

Den slags virker. Tre årtiers arbejde med at få rettet op på diverse økonomiske incitamenter er helt centralt for, at Danmark i dag, sammenlignet med mange andre lande, er relativt godt rustet.

Men det virker ikke på alle. Mennesker er som bekendt forskellige i forhold til ressourcer, netværk, præferencer, personlighed, situation i livet og alt mulig andet. Derfor er der mennesker, vi ikke kan nå og udfordringer, vi ikke kan løse, uanset hvor meget vi flytter på ydelserne.

Komplekse udfordringer er svære at komme i mål med – ingen lige vej.





I forhold til bestemte typer af udfordringer vil det være yderst begrænset, hvad vi fremover kan udrette med den velkendte reformtype – simpelthen fordi de fleste lavthængende frugter allerede er plukket.

Derfor er der behov for noget andet, og det er dette andet, man kalder 2. generationsreformer. Alene navnet kan skabe forventninger om en ny, stor åbenbaring. Men det er ikke det, der er tale om. Der er ikke engang tale om en ny opfindelse – idet en lang række af denne type reformer tidligere er gennemført.

En 2. generationsreform flytter ikke primært på ydelser, men påvirker menneskers adfærd og valgmuligheder på anden vis. Klassiske, for længst gennemførte reformer af den type er 1980'ernes pensionsreformer, hvor den daværende regering og arbejdsmarkedets parter satte gang i opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne.

På samme måde har vi i dag brug for at få gjort noget ved de væsentlige udfordringer, der fortsat eksisterer, på en måde, hvor vi ændrer andet og mere end ydelserne.

Det er ikke ensbetydende med, at 2. generationsreformer for den enkelte nødvendigvis opleves som blødere, rarere eller mere venlige. Da arbejdsmarkedspensionerne blev opbygget, blev et muligt her-og-nu-forbrug udsat til senere i livet, hvilket næppe har begejstret alle. Alligevel fandt man et betydeligt element af tvang hensigtsmæssigt – og pensionsordningerne blev opbygget.

## Komplekse udfordringer kræver ofte nye reformveje – længere og mere snørklede.

Reformer, der skal løse mere komplicerede problemer, er ofte også selv mere komplekse. De vil typisk først virke på længere sigt og ikke i det næste finansår. Og de vil typisk være forbundet med større usikkerheder og udfordringer med hensyn til måling af effekterne. Men hvis de gennemføres succesfuldt, kan de til gengæld have store potentialer, både for den enkelte og for samfundet som helhed.

Reformkommissionen vil fortrinsvis komme med forslag, som bygger på andre instrumenter end justering af ydelser. Men anbefalingerne vil selvfølgelig også indeholde forslag til regulering af ydelser, hvis det sammen med andre forslag er vigtigt for, på en balance-ret måde, at opnå forbedringer i beskæftigelse, produktivitet og social mobilitet.

## Svært for alle

---

At arbejde med 2. generationsreformer er en svær sag – for alle. De er svære at holde af for politikere, svære at implementere for praktikere og faktisk også svære at håndtere for dem, der skal fortælle os, om de virker. De er, på mange niveauer, mindre intuitivt attraktive end 1. generationsreformer.

Rent politisk er der umiddelbart flere attraktive ting ved reformer, der fx skærer i menneskers ydelser (altså en 1. generationsreform). Hvis ellers man kan finde det politiske flertal, er det noget, man bare kan gøre. Hvis indgrebet er succesfuldt, som fx ungeindsatsen i 1990'erne, så får politikerne relativt hurtigt et målbart resultat: "Vi gjorde sådan, og se nu der, ungdomsledigheden rasler ned."

For praktikerne, der skal implementere den nye lov, er den slags også ret nemt at forholde sig til. Ydelsen var før X, nu er den Y. Sådan er reglerne.

Selv forskere finder denne type reformer mest attraktive. Man kan nemlig måle på dem. Der er en startdato. Der er nogen, der har levet med det ene regelsæt, mens andre fik et andet. Sammenlign de to grupper – og der kan konkluderes.

Intet af dette kan vi forvente af 2. generationsreformer. Det er ofte svært at tage stilling til, hvad der er rigtigt at gøre i forhold til et komplekst problem. Det rigtige består utvivlsomt af flere samtidige skridt. Skridt, der er svære at måle på. En ændret lov er højst et af flere skridt, hvoraf mange vil bestå i, at praktikere i marken gør noget – svært.

Læg dertil, at man næsten kan være sikker på, at resultaterne først viser sig om lang tid. Politikere er som bekendt valgt for fire år ad gangen. Og der går fx 15 år, før resultaterne kan ses, hvis et politisk mål om færre ubeskæftigede, uuddannede 25-årige bedst indfries ved, at vi tager fat i de unge allerede som 10-årige.

# Udfordring I

## Unge med uforløst potentiale

En gruppe, der er værd at beskæftige sig indgående med, er de 13.000 i en årgang – svarende til knap 20 pct. – der som 25-årige står uden anden uddannelse end grundskolen, jf. figur 1. Gruppen er mindre, end den har været tidligere, men den er fortsat stor.

Vi ved en del om dem, der ikke har gennemført en ungdomsuddannelse. Fx at de er meget forskellige. Analyser tyder på, at man i grove træk kan inddеле dem i tre grupper, som er nogenlunde lige store.

En stor tredjedel er komplekst udfordret. De kan fx have svage faglige forudsætninger og en psykiatrisk diagnose, fx depression, angst, OCD, spiseforstyrrelser, ADHD eller personlighedsforstyrrelser. Eller de kan have en kombination af fx svage faglige forudsætninger, psykisk sårbarhed eller sociale udfordringer, fx kriminalitets-

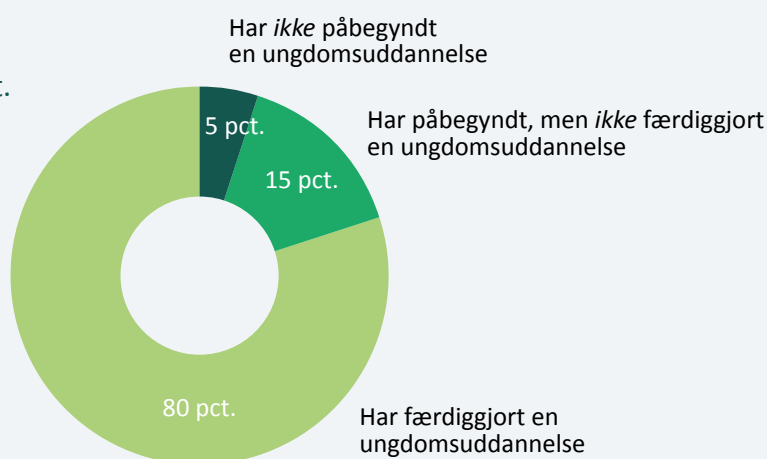
historik eller misbrug. En del af denne gruppe unge har været visiteret til specialundervisning, ligesom en del vil kunne visiteres til Særligt Tilrettelagt Ungdomsuddannelse (STU), som er målrettet unge med særlige behov (fx udviklingshæmmede, unge med autisme m.fl.), der ikke vurderes at kunne deltage i en ordinær ungdomsuddannelse – heller ikke med specialpædagogisk støtte.

En anden (lille) tredjedel har tilsyneladende kun en enkelt udfordring – fx særdeles dårlige folkeskolekarakterer, manglende afgangsprøve fra 9. eller 10. klasse eller en psykisk diagnose.

For den sidste (lille) tredjedel gælder, at deres eneste registrerede udfordring er den manglende ungdomsuddannelse. De synes hverken at være udpræget fagligt svage eller at have alvorlige former for sociale eller sundhedsmæssige udfordringer.

**Figur 1** Fordeling af uddannelsesstatus for 25-årige i 2018

I 2018 stod knap 20 pct. af 25-årige uden en ungdomsuddannelse. De fleste af dem – de 15 af de 20 pct. – havde påbegyndt mindst én ungdomsuddannelse, men ikke færdiggjort nogen.



**Anm.:** Figuren viser uddannelsesstatus for personer født i Danmark i 1993 med bopæl i Danmark i 2018. Ungdomsuddannelser omfatter i denne figur ordinære gymnasiale uddannelser og erhvervsuddannelser. Gruppen, der har påbegyndt en ungdomsuddannelse, men ikke færdiggjort nogen, omfatter også personer med igangværende uddannelsesforløb ved deres 25-års fødselsdag.

**Kilde:** Danmarks Statistik og egne beregninger.



## Social arv

Realistisk set er det især i de sidste to grupper, der er et potentiale for, at flere gennemfører en ungdomsuddannelse. Men det er en meget stor udfordring, hvor social arv i flere henseender spiller en rolle. I de to nævnte grupper er der en overrepræsentation af børn, hvis forældre ikke har fuldført nogen uddannelse efter grundskolen.

Det er veldokumenteret, at både arv og miljø spiller en betydelig rolle for børn og unges udbytte af normal skoleundervisning. I familier, hvor forældrene er veluddannede, har børnene hyppigt arvet anlæg for at lære og samtidig understøttes deres læring af både rollemønstre og værdier. Derudover viser forskningen, at børn af mødre uden uddannelse hyppigt er bagud allerede fra 3-års alderen, hvor de fx har et mindre ordforråd end andre børn.

Både arv og miljø udfordrer visse børn, og den fælles opgave består i at skabe et skoleforløb, der – i det mindste delvist – kan overvinde disse udfordringer, så alle elever lærer så meget, de kan. Hvis det sker, vil en konsekvens være en øget positiv social mobilitet blandt dem, der har det svageste udgangspunkt.

Spørgsmålene til dette er flere. Er der behov for en mere systematisk og målrettet indsats, først i vuggestuen og børnehaven, siden i folkeskolen, for at skabe øget læring for den udfordrede gruppe? Eller skal vi skabe et helt nyt udskolingsstilbud – meget mindre bogligt, færre fag, meget mere praktik – for visse unge? Og gøre dette til en alternativ adgangsbillet til nogle af ungdomsuddannelserne?

## De meget skoletrætte

Næste spørgsmål: Hvad er det rette at gøre for dem, der – maksimalt skoletrætte – har måttet forlade folkeskolen uden at gennemføre afgangsprøven eller måske lige netop har slæbt sig igennem med meget lave karakterer?

Denne gruppe unge ser tilbage på mange år med nederlag på nederlag. Og nu, hvor de endelig er fri af skolen, forsøger mange sig med en erhvervsuddannelse eller et forberedende tilbud. Men mange falder hurtigt fra. Nyt nederlag. Nogle af dem står efterfølgende op til ingenting – dag efter dag, uge efter uge. Måske fordi de ikke har lyst til flere nederlag.

Kommunerne har, som en del af en tværgående ungeindsats, pligt til, at tage fat på den unge og hjælpe ham eller hende i job eller uddannelse efter folkeskolen.

Vælger den unge alligevel at foretage sig ingenting, mangler der værktøjer i den kasse, man plejer at tage frem i den slags situationer. Den unge får jo ingen ydelser. Nok får forældrene en ungeydelse (på mindre end tusind kroner om måneden), og nok kan man vælge at true med, at den bliver inddraget. Men hvor mange tror på, at det vil flytte noget – at den trussel for alvor vil gøre en forskel i den unges liv?

Og hvad er det, det offentlige møder sådanne unge med, den dag de fylder 18 år og søger en ydelse? Hvis de ikke har opnået fast tilknytning til uddannelse eller job, får de nu et uddannelsespålæg og skal vælge blandt relevante uddannelser og skal søge optagelse, påbegynde og fuldføre uddannelsen. Fordi nogen har defineret, hvad målet i deres liv er nu – og det er uddannelse. Eller er det?

Spørgsmålet er: Yder systemet i den sammenhæng den rette indsats til at hjælpe de unge videre? Bidrager systemet – fordi det ikke formåede at hjælpe de unge på deres vilkår, men i stedet reagerede, som det gjorde ("vi erklærer dig enig i, at du gerne vil have en uddannelse") – til at indfange de unge i en negativ spiral?



# Udfordring II

## Voksne uden fodfæste på arbejdsmarkedet



**Et ofte gentaget faktum om Danmark er, at omkring 700.000 mennesker i den erhvervsaktive alder modtager den ene eller den anden form for offentlig forsørgelse. At det forholder sig sådan, er sandt. Men spørgsmålet er, om det også er interessant.**

Mange modtager nemlig ydelser, som Folketinget har vedtaget, fordi man mente, at sådan skulle det være. Enten fordi borgerne har mistet hele eller en del af arbejdsevnen (førtidspension og fleksjob), eller fordi politikerne har prioriteret ydelser til borgere i bestemte livsfaser (efterløn og nybagte forældre på barsel). En tredje gruppe, som modtager ydelser, er de arbejdsmarkedsparate, der mellem forskellige job har en kortere periode på kontanthjælp eller arbejdsløshedsdagpenge.

Den gruppe, det for alvor er værd at beskæftige sig med, er imidlertid en anden – og den er mindre. Nemlig de knap 190.000, der enten er langtidsledige, ikke-jobparate kontanthjælpsmodtagere, syge eller på den ene eller den anden "ordning". Mennesker, som i princippet modtager forskellige ydelser, der alle er ment som midlertidige – men hvor midlertidigheden har udviklet sig til noget mere langvarigt. Gruppen kan opgøres på mange måder, men vi har opgjøret den som personer, der har modtaget en eller flere offentlige indkomsterstattende ydelser i 80 pct. af tiden det seneste år.

Der findes 13 ordninger målrettet forskellige grupper, fra kontanthjælp over ressourceforløb og jobafklaring til revalidering. I nogle ordninger er der kun få borgere, mens andre – fx kontanthjælp – omfatter mange.

Fælles for ordningerne er, at de utvivlsomt er oprettet ud fra gode hensigter om at løse konkrete problemer for borgerne. Nogle fungerer uden tvivl udmærket, men spørgsmålet er, om systemet er blevet for uoverskueligt for både borgerne og sagsbehandlerne? Er systemet utilsigtet og i for høj grad blevet en fødekæde til permanente ordninger som fleksjob og førtidspension? Kan indsatsen og systemet i højere grad indrettes, så flere borgere kommer i ordinært job frem for at være i støttet beskæftigelse eller parkeret helt uden for arbejdsmarkedet?

Når man kigger på antallet af borgere, der langvarigt modtager midlertidige ydelser, og borgere, der har fået tilkendt fleksjob eller førtidspension, så er der stort set intet sket de seneste to årtier. De udgjorde tilsammen i både 2000, 2010 og 2020 i underkanten af 500.000 mennesker, jf. figur 2. Der har været forskydninger mellem grupperne, men antallet af borgere, der langvarigt har været på midlertidige ydelser, er omtrent uændret de seneste 10 år.



I 2019 brugte den offentlige sektor i omegnen af 12,7 mia. kr. på den aktive beskæftigelsesindsats, og der var ansat ca. 12.700 årsværk i jobcentrene.

De er blandt andet ansat til at føre samtaler med, motivere, aktivere, opkvalificere, arbejdsstræne, progressionsmåle, ressourceafklare, omskole, rådighedstjekke og sanktionere borgere, hvoraf en betydelig del er udfordrede, marginaliserede eller på kanten af arbejdsmarkedet. De seneste årtier er der gennemført en lind strøm af mere eller mindre effektive reformer på området – men alligevel er der stadig alt for mange mennesker, der langvarigt modtager ydelser, der var ment som midlertidige.

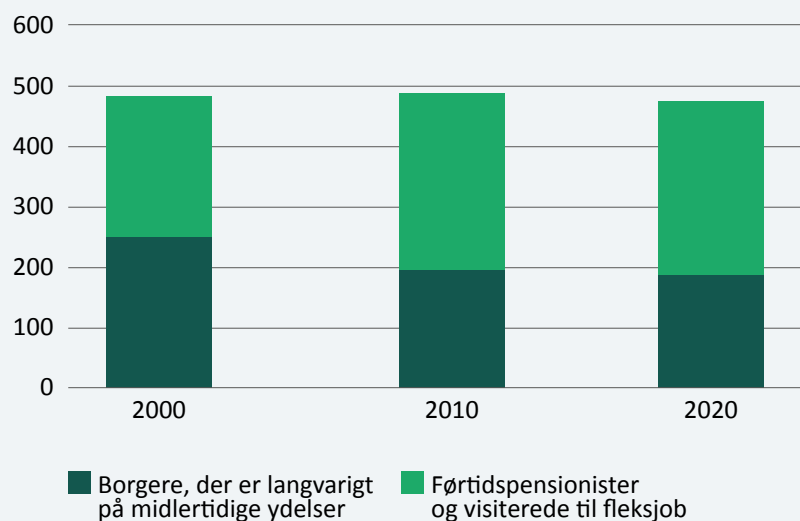
En del af årsagen til, at der fortsat er et højt antal borgere, der langvarigt står uden for arbejdsmarkedet, er, at den danske befolkning i dag er sammensat på en anden måde end tidligere. Vi er flere ældre i den arbejdsdygtige alder, og vores oprindelse er blevet mere mangfoldig.

Men i kommissionen mener vi så meget desto mere, at man med god grund kan rejse spørgsmålet: Er den samlede indsats skruet rigtigt sammen – eller bør vi begynde at gøre noget nyt?

**FIGUR 2** Borgere, der langvarigt modtager midlertidige ydelser, førtidspension eller er visiteret til fleksjob

Antallet af mennesker i den erhvervsaktive alder, der i længere tid er uden for arbejdsmarkedet, er i dag det samme som for både ti og tyve år siden, nemlig i underkanten af 500.000 personer. 190.000 udgøres af personer, som modtager ydelser, der var ment som midlertidige, men som har udviklet sig til noget mere permanent.

1.000 fuldtidspersoner, 16-64 år



**Anm.:** Langvarige modtagere af midlertidige ydelser er her opgjort som fuldtidspersoner i alderen 16-64 år, der har modtaget en eller flere offentlige indkomsterstøttende ydelser i 80 pct. af tiden de seneste 52 uger (1 år). Ydelserne i opgørelsen omfatter dagpenge, feriedagpenge, sygedagpenge, kontanthjælpstilignende ydelser (inkl. integrationsydelse og uddannelseshjælp), forrevalidering, revalidering, ressourceforløb og jobafklaringsforløb. Opgørelsen omfatter både perioder med passiv modtagelse og aktive foranstaltninger. Personer visiteret til fleksjob omfatter både personer, der modtager ledighedsydelse og er i fleksjob.

**Kilde:** Danmarks Statistik og egne beregninger.

## Ikke-vestlige indvandrere

En særlig udfordring er, at alt for mange ikke-vestlige indvandrere er offentligt forsørgede. Især de personer, der kommer fra Mellemøsten, Nordafrika, Afghanistan, Tyrkiet og Pakistan. Særligt kvinderne – ligger langt under beskæftigelsesniveauet for personer med dansk oprindelse.

Der kan peges på mange mulige forklaringer på den lave arbejdsmarkedstilknytning. En er, at de befinder sig yderst på arbejdsmarkedet – får job, når der er gang i økonomien og er blandt de første, der ryger ud, når konjunkturerne svækkes. Men en anden er måske, at mange nye medborgere ikke er åbne nok over for at ville forsørge sig selv?

Og måske er det danske arbejdsmarked for længe om at åbne sig og stille krav til mennesker, som er flyttet permanent til landet?

Der er over årene sket noget med de krav, der stilles til gruppen, men der er fortsat en stor integrationsopgave. Der er måske stadig et mismatch mellem forventningen til aktiv deltagelse og adgangen til at modtage ydelser?

Måske er der også behov for fordomsfrit at se på, om vi kan blive bedre til at bryde nogle af de kulturelle normer, der modarbejder kvinders beskæftigelse? Nyere viden peger også på, at indvandrere og efterkommere kan opleve lavere forventninger til, hvad de kan og vil, end andre. Måske skal der fokus på at have større forventninger til disse grupper?

Det gælder også indvandrerens børn og børnebørn, der udgør en stadig større gruppe i det danske samfund. Mange klarer sig godt, men især drenge med ikke-vestlig oprindelse kan have svært ved at klare sig i skolen. Skyldes det skolernes tilgang til undervisning, for lave forventninger fra samfundets side eller manglende opbakning hjemmefra?

## Ufaglærte

Gruppen af ufaglærte i den danske arbejdsstyrke tæller i dag omkring 750.000 personer i alderen 18-64 år, hvoraf knap 200.000 er i beskæftigelse og indskrevet på en uddannelse. Der er udsigt til, at gruppen bliver mindre, men der vil, så langt øjet rækker, fortsat være tale om en betydelig del af den danske befolkning og dermed den danske arbejdsstyrke.

Mange ufaglærte klarer sig godt på arbejdsmarkedet og har et godt liv. Danmark er formentlig et af de bedste lande i verden at være ufaglært i. Det er en af de mulige forklaringer på, at de fleste ufaglærte ikke griber ud efter muligheden for at lære nyt og få papir på det, de kan. 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 mange har heller ikke tidligere haft gode erfaringer i skolen.

Men spørgsmålet er, om ufaglærte i fremtiden vil være mere udsatte på arbejdsmarkedet. Måske er vi ved at nærme os noget alarmerende. Fx har ufaglærte sønner en svagere tilknytning til arbejdsmarkedet, end deres ufaglærte fædre havde ved samme alder.

Der er derfor brug for mere viden om, hvordan arbejdsmarkedet for ufaglærte vil udvikle sig – ikke mindst i lyset af nye teknologier. Hvordan skaber vi et godt arbejdsmarked for gruppen i fremtiden, og hvordan sørger vi for, at langt flere ufaglærte har lyst til og lykkes med at opkvalificere sig? Kan der fx i langt højere grad tænkes på tværs af blandt andet undervisnings- og beskæftigelsesområdet? Og kan junglen af uddannelses-tilbud gøres mere farbar?

# Udfordring III

## Uddannelsesindsatsen er ikke fremtidssikret

**Vores samlede uddannelsessystem – vuggestue, børnehave, grundskole, ungdomsuddannelser, videregående uddannelser og efteruddannelse – er grundlæggende bygget og designet i en anden tid. Nemlig en tid, hvor det var ganske naturligt, at man havde samme form for arbejde – omtrent samme jobfunktion – fra ung til pensionsalderen.**

I dag ser verden anderledes ud. Teknologiske nyskabelser, globalisering osv. ændrer jobindholdet markant på dele af arbejdsmarkedet. Mennesker oplever behov for forandringer i arbejdslivet på grund af ændringer i helbred, personlige interesser osv. Og arbejdslivet forlænges i takt med, at den stigende levealder forstærker sådanne behov for ændringer i jobindhold undervejs.

Der er al mulig grund til at tro, at denne udvikling fortsætter, og måske endda bliver forstærket, hvorfor

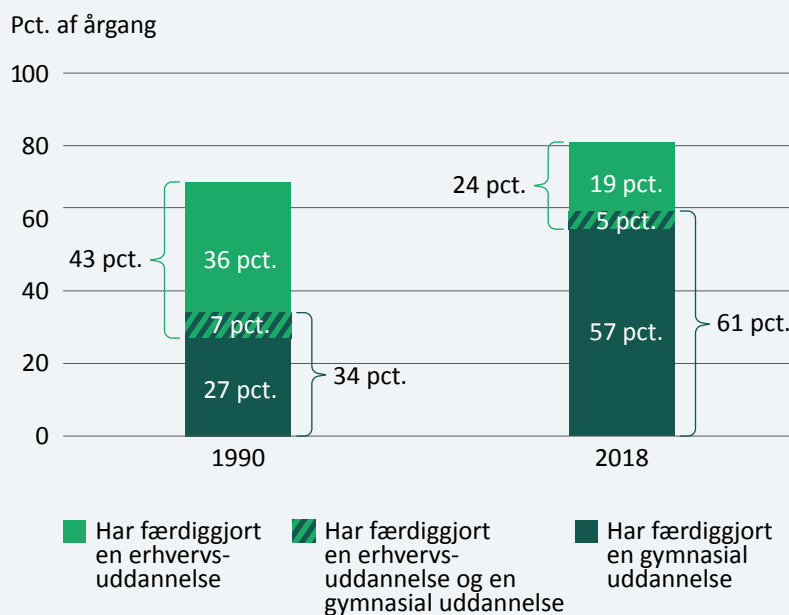
det er rimeligt at spørge, om det nuværende system vil være tilstrækkelig fleksibelt for både arbejdsmarkedets og befolkningens behov.

Ikke mindst i lyset af, at langt størstedelen af uddannelsesindsatsen foregår i barndommen og ungdommen. Efter- og videreuddannelsesmulighederne for voksne er omfattende, men udgør en meget lille del af den samlede aktivitet.

Samtidig ser vi en udvikling, hvor basale kundskaber og færdigheder får stigende betydning – også for de mindst specialiserede arbejdsopgaver. Det matcher dårligt med undersøgelser, der viser, at store grupper har svage læse-, matematik- og it-kompetencer. Også det er et tegn på, at der er behov for udvikling af vores uddannelsessystem og behov for fokus på, at underviserne er tilstrækkeligt opdaterede med den seneste viden inden for deres fag og pædagogik.

**FIGUR 3** Fordeling af færdiggjorte ungdomsuddannelser blandt 25-årige i 1990 og 2018

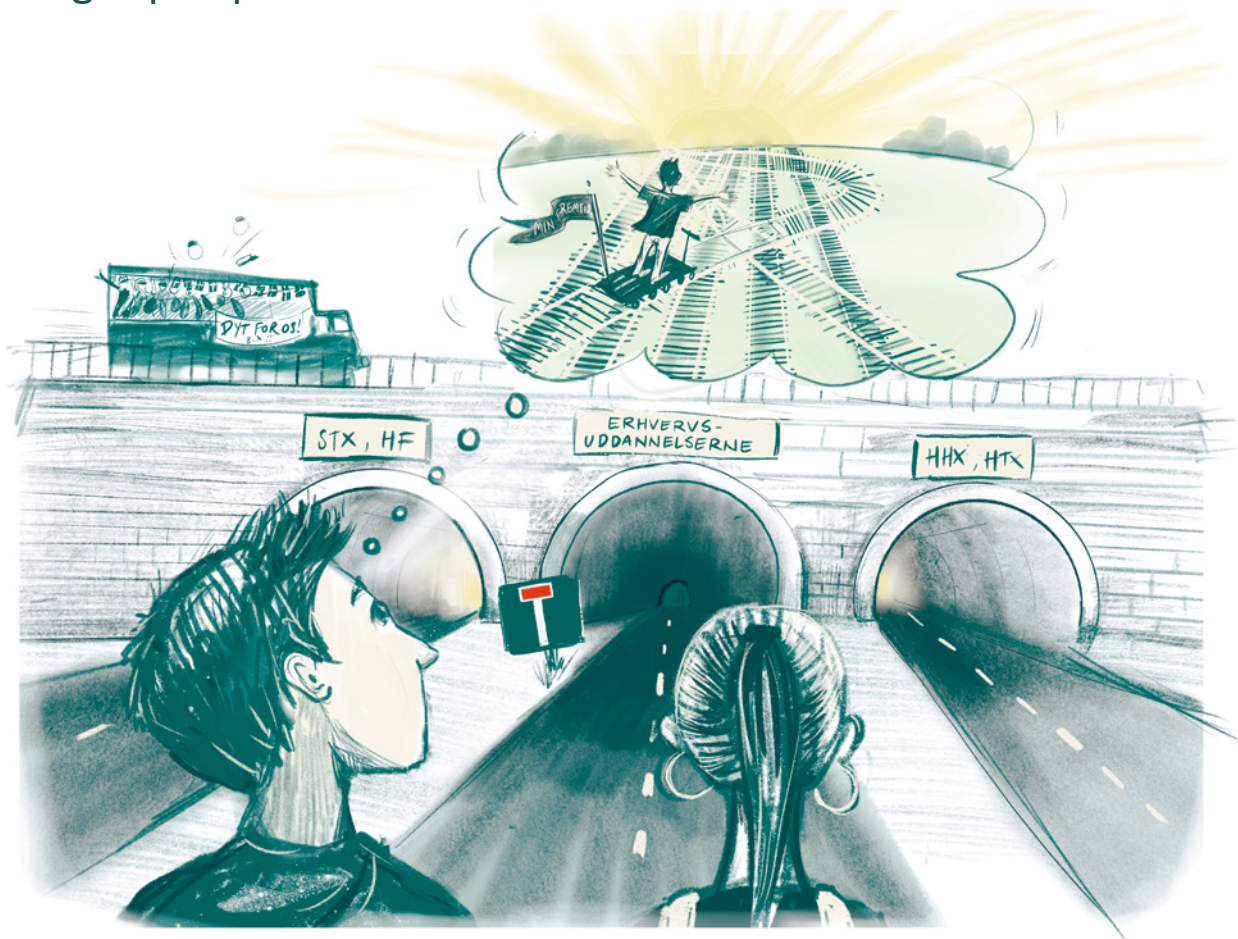
Langt flere unge tager i dag en gymnasial uddannelse frem for en erhvervsuddannelse.



**Anm.:** I figuren indgår personer født i Danmark i hhv. 1965 (25 år i 1990) og 1993 (25 år i 2018) med bopæl i Danmark som 25-årige. Totalerne kan afvige fra summen af de enkelte elementer grundet afrunding.

**Kilde:** Danmarks Statistik og egne beregninger.

Ligner uddannelsessystemet for meget nogle parallelle tunneller, der ender blindt, når man ser det fra den unges perspektiv?



## Ungdomsuddannelser

Siden 1990'erne har skiftende regeringer haft en målsætning om, hvor stor en del af en årgang, der skulle have en ungdomsuddannelse – altså bestå af stx, hf, htx, hhx, eux, eud etc. Aktuelt er der en målsætning om, at alle 25-årige skal have gennemført en uddannelse, være i gang med en eller være i beskæftigelse. Konkret er målet blandt andet, at mindst 90 pct. af de 25-årige i 2030 skal have gennemført en ungdomsuddannelse.

Men der et stykke vej, før målsætningerne kan siges at være indfriet.

En stor del af en ungdomsårgang tager som bekendt i dag en almen studentereksamen. Som det fremgår af figur 3, er der i løbet af bare en generation sket en stor ændring i, hvor mange der har taget de forskellige ungdomsuddannelser.

For tre årtier siden tog 34 pct. af en årgang en gymnasial uddannelse. I dag er der tale om 61 pct. Modsat har

erhvervsuddannelserne oplevet et fald i dimittender fra knap halvdelen af en årgang til nu 24 pct., hvoraf de 5 pct. også har taget en studentereksamen.

En af de store udfordringer, som har været erkendt i flere årtier, er, at færre unge færdiggør en erhvervsuddannelse. På trods af mange initiativer for at få flere unge til at vælge en erhvervsuddannelse er det ikke lykkedes at få flere blandt de helt unge til at tage fx en håndværkeruddannelse.

En af flere forklaringer kan være, at en gymnasial uddannelse for de fleste unge bare er blevet det automatiske valg: Vennerne går dér, forældrene støtter det, kulturen minder om grundskolen, festerne er i top, og ungdomslivet kan fortsætte.

Spørgsmålet er, om det behøver at være sådan. Måske skal man prøve forestille sig, hvordan uddannelseslandskabet kan se ud, set ud fra den unges perspektiv. Måske ligner det, set gennem mange unges briller, en række jernbanespor, der ligger parallelt med hinanden.



Skinnerne fører ind i hver sin mørke tunnel (og nogle ender måske blindt). Måske ville valget af uddannelsesvej være lettere, hvis der i langt højere grad var muligheder for undervejs at kunne slå ind på et skiftespor og justere kursen, efterhånden som livet udfolder sig?

Kan fravalget af erhvervsuddannelserne netop være et udtryk for, at disse ses som tunneler uden mulighed for efterfølgende kursjusteringer. Måske vælger de unge at tage en studentereksamen først for ikke at lukke fremtidige karrieredøre?

Måske skal erhvervsuddannelserne indrettes, så den enkelte unge kan tage dem og vide, at det ikke sætter begrænsninger for, hvad de kan foretage sig senere i livet? Skal noget ændres, fx så der bliver en fælles indgang til ungdomsuddannelserne?

Derudover er der problemstillingen med dem, der aldrig når at få gjort deres ungdomsuddannelse færdig. Kan vi gøre noget, der medvirker til, at flere i den gruppe fremover vil have succes med at gennemføre deres uddannelse?

## De videregående uddannelser

Skiftende regeringer har i årtier haft betydeligt fokus på, at flere skulle uddanne sig mere. For de videregående uddannelser har målet været, at 60 pct. af en årgang skulle bestå en videregående uddannelse – enten kort, mellemlang eller lang. Og målet for de lange uddannelser har været, at hver fjerde skulle gennemføre en sådan.

De mål er, som det fremgår af figur 4, indfriet. Andelen af en årgang, der forventes at have den ene eller den anden type videregående uddannelse 25 år efter folkeskolen, er i dag 62 pct. (forventning for 9. klasse i 2018), mens den tilbage i 1990 var 37 pct.

Særligt på universiteterne har der været tale om en markant forøgelse af aktiviteten. 27 pct. af en ungdomsårgang gennemfører i dag en kandidatuddannelse, mens der i 1990 var tale om 11 pct. Universiteterne uddanner således en meget bredere del af befolkningen end tidligere.

På trods af denne store ændring har der ikke været mange reformer af de videregående uddannelsers overordnede struktur og måden, vi uddanner os på.

Både for den enkelte og for samfundet er uddannelse afgørende. For den enkelte giver det udsigt til et godt og langt arbejdsliv, og for samfundet er det en investering, der blandt andet bidrager til produktivitet og adgang til ny viden.

Derfor er der al mulig grund til at have et højt uddannelsesniveau i et moderne velfærdssamfund. Men det er selvfølgelig vigtigt hele tiden at vurdere, om samfundet bruger de mange ressourcer, der investeres i uddannelsessystemet, bedst muligt.

Udviklingen er en af mange, der rejser en lang række spørgsmål – herunder om universiteterne i tilstrækkelig grad har omstillet sig til det uddannelsesmønster, vi ser i dag.

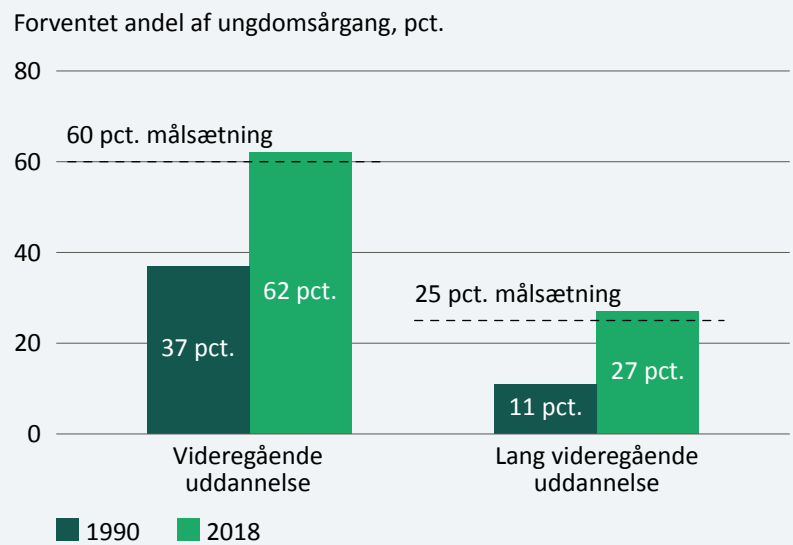
Er uddannelserne dimensioneret korrekt i forhold til samfundets behov og muligheder? Er det muligt, at man på nogle områder kan klare sig med mindre uddannelse? Er der for mange, som vælger uddannelser, der kun i mindre grad matcher de kompetencer, arbejdsmarkedet efterspørger? Har vi indrettet SU og reglerne om dimittendsats i dagpenge systemet optimalt?

Og kan man indrette uddannelserne på en måde, så unge ikke skal vælge uddannelse én gang for alle, men undervejs får bedre muligheder for at skifte spor – fx med en bachelor i det ene og en kandidatgrad i det andet? Er det en god idé, at alle – i umiddelbar forlængelse af bachelorgraden – skal have en kandidatoverbygning? Eller burde man arbejde på at skabe et større bachelorarbejdsmarked, hvor efter- og videreuddannelse, efter nogle år på arbejdsmarkedet, spiller en mere fremtrædende rolle?



**FIGUR 4** Forventet uddannelsesniveau 25 år efter folkeskolen

Målsætningen om videregående uddannelser – 60 pct. af en ungdomsårgang skal have en eller anden form for videregående uddannelse, og 25 pct. skal have en lang videregående uddannelse – er indfriet.



**Anm.:** Figuren er baseret på Børne- og Undervisningsministeriets profilmodel for 2018, som fremskriver, hvordan ministeriet forventer, en ungdomsårgang vil uddanne sig i løbet af de kommende 25 år. Uddannelsesmålsætningerne på hhv. 60 pct. og 25 pct. blev indfriet og afskaffet i 2018.

**Kilde:** Børne- og Undervisningsministeriet.



## Livslang uddannelse

I Danmark har vi investeret massivt i uddannelse hen over de seneste tre årtier. Mens vi i 1995 brugte 62 mia. kr. på at uddanne mennesker efter folkeskolen, så er den samme post i samfundsøkonomien i dag på 82 mia. kr. (begge tal er opgjort i 2021-niveau, så de umiddelbart kan sammenlignes).

Et naturligt spørgsmål er i sagens natur, hvor i uddannelsessystemet de mange ekstra penge er gået hen. En del af svaret på det spørgsmål får man i figur 5, der angiver fordelingen af de godt 200.000 flere personer, der er under uddannelse i 2018, sammenlignet med 1990, opdelt på forskellige aldersgrupper.

Som det fremgår af figuren, er stort set alt, hvad der er brugt af ekstra offentlige midler på uddannelse, brugt på unge mennesker under 35 år.

Ambitionen om at få flere unge til at tage en uddannelse har været rigtig god. Men var det meningen, at der ikke på samme måde skulle ske en stigning i investeringen i voksen- og efteruddannelse?

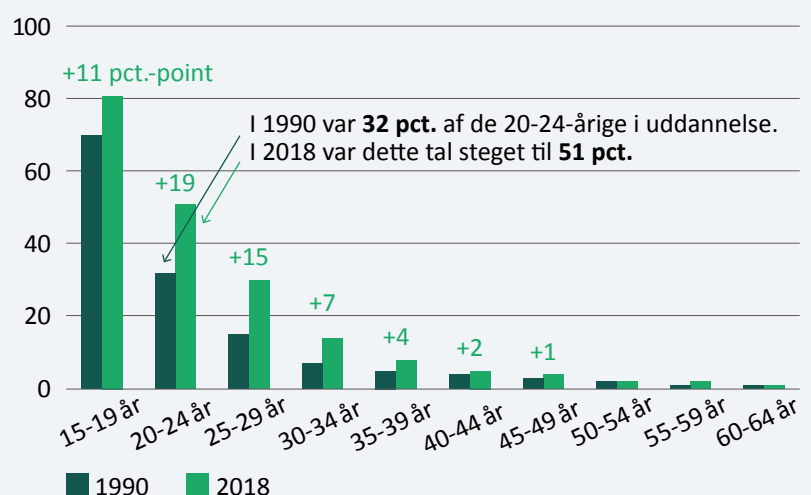
Nutidens og fremtidens arbejdsmarked stiller nye og store krav til arbejdsstyrkens omstillingsevne – fx i forhold til automatisering og ny teknologi. Samtidig må arbejdslivet for de fleste danskere forventes at blive stadig længere i takt med stigende levealder. Så skal vi fortsat bruge langt størstedelen af uddannelsesmidlerne, mens vi er helt unge, og inden vi for alvor træder ud på arbejdsmarkedet?

Et andet spørgsmål er, om voksen- og efteruddannelsesmulighederne er de rette. Kunne man fx flytte mere erhvervsrettet uddannelsesaktivitet for voksne (herunder fx danskundervisning for indvandrere) ud på arbejdspladserne eller på andre måde øge tilgængelig-

**Figur 5** Andel i uddannelse i 1990 og 2018, opdelt på alder

Figuren viser, at stort set al den ekstra uddannelsesaktivitet, der er kommet til siden 1990, sker blandt de under 35-årige.

Andel af befolkningen der er i uddannelse, pct.



**Anm.:** Figuren viser, hvor stor en andel af befolkningen, der er i uddannelse, opdelt på alder. Personer i uddannelse er opgjort som antal helårs-personer (dage pr. år), der er indskrevet på ordinære uddannelser eller deltager i kurser ved voksen- og efteruddannelse. Privat efteruddannelse indgår ikke i opgørelsen. Det bemærkes, at det samme kursus kan variere i varighed (målt i dage) på tværs af institutioner.

**Kilde:** Danmarks Statistik og egne beregninger.



heden af disse tilbud? Skal vi for alle borgere oprette en uddannelseskonto, hvor man har en livslang trækningsret? Er voksen- og efteruddannelsessystemet for uoverskueligt, og er det fremtidssikret i forhold til de kompetencer, som fremtidens arbejdsmarked får brug for?

Det kan hurtigt blive uoverskueligt med omkring 3.000 tilgængelige tilbud om efteruddannelse.



# Udfordring IV

## Komplekst møde mellem borgeren og det offentlige

Et fællestræk for de udfordringer, som kommissionen skal forsøge at løse, er, at de offentlige myndigheder spiller en vigtig rolle. Det gælder særligt den måde, systemet møder borgerne på.

Kravene til opgaveløsningen i de offentlige systemer har ændret sig markant hen over de seneste årtier. Vi har fx fået en helt anden befolkningssammensætning end tidligere, familieformerne er ændrede, den etniske sammensætning er en anden, og vi bliver betydeligt ældre. Derfor kan der sættes spørgsmålstejn ved, om systemerne er gearret til den befolkning og de behov, vi har i dag og vil få i de kommende årtier.

For mange borgere kan mødet med systemet føles uoverskueligt. Kan dette møde gøres mere simpelt?

### Overskuelighed

I mange sammenhænge er der behov for, at borgerne forholder sig til en række informationer fra den offentlige sektor.

Den slags kan være svært at forstå og overskue. Et eksempel er en kontanthjælpsmodtager, der overvejer sin økonomi i forbindelse med et muligt arbejde. Vedkommende skal i det regnestykke forholde sig til masser af økonomiske parametre – fx hvordan indkomstændringen påvirker børnetilskud, økonomisk friplads, skattebetalinger, boligstøtte, afdrag på gæld.

Netop den problemstilling giver en anden kommission, Ydelseskommisionen, sit bud på. Men også på mange andre områder står den enkelte borger over for en fuldstændigt uoverskuelig kompleksitet – det gælder fx valg af uddannelse, antallet af kontakter i det offentlige,





som visse borgere har, og almindelige beskæftigedes muligheder for opkvalificering.

Forenklingen handler ikke kun om at forsimple de ordninger, vi omgiver os med – men også om, hvordan situationen fremstår for borgeren.

Gode systemindretninger, der tager højde for, hvordan vi mennesker i virkeligheden handler i verden, kan aflaste økonomiske incitament ved, at borgere vælger løsninger, der er langsigtede, gode for dem selv og for samfundet.

Ville det fx være en god idé med en automatisering af individuel uddannelsesvejledning i forbindelse med optag på de videregående uddannelser? Eller hvad med en knap på en personlig hjemmeside, der genererer CV, viser allerede gennemførte efteruddannelsesaktiviteter eller stiller forslag til nye, relevante kurser?



## Antal kontakter – og siloer

En anden problemstilling er det antal kontakter, nogle borgere har i det offentlige. De har ofte mange samtidige problemer, der kræver forskellige indsats. Og i nogle familier har flere medlemmer kontakt til kommunen. Alt efter, hvilket problem der skal tages hånd om, skal borgeren møde forskellige sagsbehandlere og andre mennesker, der har med deres sag at gøre.

Ofte er der tale om forskellige adresser, idet socialforvaltningen ligger ét sted, ydelseskontoret et andet og jobcenteret et helt tredje sted. I nogle tyndt befolkede områder er der måske endda tale om, at kommunens afdelinger ligger i forskellige byer mange kilometer fra hinanden.

Den offentlige sektor er organiseret i enheder, der til tider betegnes som siloer, altså lukkede rum, som ikke tænkes sammen. I den ene silo ved man ikke nødvendigvis, hvad der tænkes og gøres i den anden i forhold til en konkret borger.

Hvad der engang forekom logisk – institution x løser problemer med x, institution y retter sig mod problemer med y osv. – bør måske gentænkes. I dag kan borgere med problemer opleve at have et tocifret antal kontakter i det offentlige, fx én indgang til jobcenteret, en anden til socialkontoret, en tredje til den fagligt udfordrede søn osv.

En del kommuner har i flere år eksperimenteret med at samle indsatsen for borgere, så de måske kun møder ét menneske og kun har én plan. Der pågår et arbejde med at udarbejde en ny lov om en helhedsorienteret indsats, hvor kommunerne får spillerum til selv at bestemme, hvordan de vil organisere deres indsats.

Spørgsmålet er, om der er erfaringer fra tidligere forsøg, som er særligt lovende over for unge, svage familier og voksne uden fast fodfæste på arbejdsmarkedet? Måske er der brug for et endnu stærkere fokus på at ændre tænkningen i systemerne.



## Systemet som medspiller

På mange velfærdsområder er rettigheder grundstenen, men i nogle situationer er det offentlige også tillagt beføjelser til magtudøvelse. Det stiller store krav til kommunerne, der får en dobbeltrolle over for borgerne. Det gælder ikke mindst på socialområdet.

På beskæftigelsesområdet er ret og pligt en grundsten, hvor krav, kontrol og sanktioner fylder. Måske kan indsatsen balanceres mere hensigtsmæssigt med mere fokus på rettigheder, inddragelse og muligheder, og med målet om, at borgeren i højere grad oplever systemet som en medspiller, der viser tillid og leverer attraktive jobrettede serviceydelser og i mindre grad udøver kontrol.

Forsøg med udsatte grupper i kontanthjælpssystemet har vist, at sagsbehandleren har en betydning for borgerens mulighed for at komme i job. Det betyder noget, at borgeren får en primær kontaktperson og tovholder i forløbet, som opbygger en tæt og tillidsbaseret relation til borgeren fra start til slut. Forsøgene viser, at de sagsbehandlere, der tror mest på, at udsatte borgere kan få et arbejde, opnår de bedste resultater. Samtidig viser det sig, at der er behov for stabilitet, så borgeren ikke oplever for mange skift i kontakter.

Kan man overveje at dreje beskæftigelsesindsatsen, så den i højere grad bliver bygget op om tillid og tro på borgerens evner og vilje?

## Samarbejde med det private og civilsamfundet

På mange velfærdsområder er der både offentlige og private aktører. Et eksempel er det danske alderspensionssystem, der gentagne gange er blevet kåret til verdens bedste. Det skyldes blandt andet kombinationen af offentlige pensioner (folkepension og ATP), der sikrer en vis grundpension, og private pensioner (især arbejdsmarkedspensioner), der sikrer en vis supplerende indkomst.

Kan man forestille sig, at der er flere områder, hvor øget eller bedre koordineret samspil mellem det offentlige, det private og civilsamfundet kan være med til at løse nogle af de store udfordringer? Kan fx et endnu bedre samarbejde mellem den almene boligsektor, kommuner og det lokale forenings- og erhvervsliv komme tættere på udsatte familier og bidrage til at løfte deres unge og give dem en styrket tro på et liv med uddannelse og arbejde?

# Udfordring V

## Uudnyttet produktivitetspotentiale

**Højere produktivitet handler om, hvordan vi som samfund kan gøre tingene på en smartere måde, så vi med færre ressourcer kan skabe mere værdi. Det handler både om, at den enkelte virksomhed skaber mere værdi og om, at der er en sund konkurrence og dynamik mellem virksomhederne.**

Selvfølgelig kan virksomhederne forøge produktionen ved blot at få medarbejderne til at løbe hurtigere, men det er ikke et egentlig produktivitetsløft. Egentlige produktivetsgevinster kan opnås på en mere interessant og holdbar måde – fx ved at anvende ny teknologi, moderne maskiner eller ved at indføre bedre arbejds-gange.

Nogle virksomheder – eller måske hele brancher – kan komme under pres eller helt forsvinde, når der tages ny teknologi i brug. Man kan vælge at se det som et problem. Nogle lande vælger at beskytte eksisterende virksomheder, fx ved at opretholde barrierer og bremse tilgangen af nye idéer, produktionsmetoder og produkter.

I Danmark har vi gennem mange år ønsket det modsatte, nemlig at denne proces bør foregå uforstyrret. For at det kan ske, skal det være let at starte nye virksomheder, konkurrencen mellem virksomhederne skal være velfungerende, der skal være gode muligheder for internationalisering, og det offentlige skal sørge for hensigtsmæssige rammer for virksomhederne.

En lang række af disse rammer (fx virksomhedsskat, kapitaladgang og handelsaftaler) ligger uden for det felt, Reformkommissionen beskæftiger sig med – mange andre kompetente organer tager sig af den slags spørgsmål.

Hvad der til gengæld ligger inden for, er alt, hvad der har med mennesker og arbejdsmarkedet at gøre. Arbejdsmarkedet bidrager til et dynamisk erhvervsliv, hvis 1) der er adgang til den rette arbejdskraft og viden for virksomhederne, 2) arbejdskraften nemt kan flytte sig mellem virksomheder og brancher, 3) det er nemt at etablere nye virksomheder og 4) det offentlige anvendelse af arbejdskraft optimeres. Vi tager de fire punkter et ad gangen.

### Adgang til den rette arbejdskraft og viden

Virksomheders adgang til velkvalificeret arbejdskraft er en forudsætning for høj produktivitet. Danmark investerer derfor med god grund mange penge i den enkeltes uddannelse. Afkastet af investeringen afhænger dog af, i hvor høj grad de tillærte kompetencer matcher erhvervslivets behov – særligt når nye virksomheder og brancher opstår, og når effektive virksomheder udvider og vokser.

Det rejser spørgsmålet, om vi har sørget for at uddanne os til fremtidens arbejdsmarked? Som bekendt er det svært at få ret i spådomme om, hvad der præcis vil være fremtidens kompetencebehov. Men det betyder ikke, at den klogeste tilgang er at fortsætte, som vi plejer, eller at lade tilfældighederne råde.

Der er risiko for, at arbejdsstyrken vil få svært ved at omstille og tilpasse sig de behov, som nye og voksende erhvervsområder har brug for, hvis for mange personer bliver udstyret med snævre kompetencer, som rammer ved siden af virksomhedernes efterspørgsel. Spørgsmålet er, om vi skal uddanne bredere tidligt i livet, så unge mennesker, med deres uddannelse, får et solidt fagligt fodfæste som afsæt for deres arbejdsliv, uden at de bliver begrænset af tidlig specialisering?

Med udsigten til, at man skal være på arbejdsmarkedet i op mod 50 år, vil mange skulle beskæftige sig med noget helt nyt ad flere omgange. Har vi i dag et tilstrækkeligt godt system, der understøtter, at man kan blive efteruddannet og få opdateret sine færdigheder, når behovet viser sig? Vi ved fx, at digitaliseringen hele tiden stiller nye krav og vil få betydning for mange jobfunktioner. Det samme gælder hele klimaomstillingen.

Samtidig ved vi, at der uden for vores landegrænser er en lang række kompetencer, som kan supplere den indenlandske arbejdsstyrke. Spørgsmålet er, om det er tilstrækkeligt attraktivt for arbejdskraft med internationale kompetencer at søge ind på det danske arbejdsmarked? Samme spørgsmål gælder udenlandske virksomheder: Er vi i dag i stand til at tiltrække den rette type – videnstunge – internationale virksomheder?

Internationalisering af danske virksomheder er vigtig, fordi det – ud over eksportindtjening – udsætter dem for et konkurrencepres, der gør dem skarpere. Samtidig opnår de stordriftsfordele, der kan understøtte produktiviteten. Men allervigtigst er måske den læring, virksomhedens ansatte og ledere opnår fra aktiviteter uden for Danmark.



## Arbejdskraften skal nemt kunne flytte sig

Der foregår konstant en udvikling i, hvilke virksomheder der har de bedste idéer og smarteste arbejdsgange. Det er derfor ikke nok, at arbejdskraften har de kompetencer, som den enkelte virksomhed efterspørger. Arbejdskraften skal så fleksibelt som muligt kunne flytte sig til de brancher og virksomheder, hvor den gør mest gavn, hvis produktiviteten skal være i top.

Som det fremgår af figur 6 skaber en computerprogrammør i en lavproduktiv virksomhed kun en tredjedel af den værdi, som en computerprogrammør i en højproduktiv virksomhed skaber.

Samme figur viser, at der er store forskelle i produktivitet på tværs af brancher. Det er blandt udtryk for, at produktivitet hænger tæt sammen med arbejdskraftens kvalifikationer. Alligevel ser vi, at en murer

i et højproduktivt murerfirma er mere produktiv end en programmør ansat i en lavproduktiv IT-virksomhed.

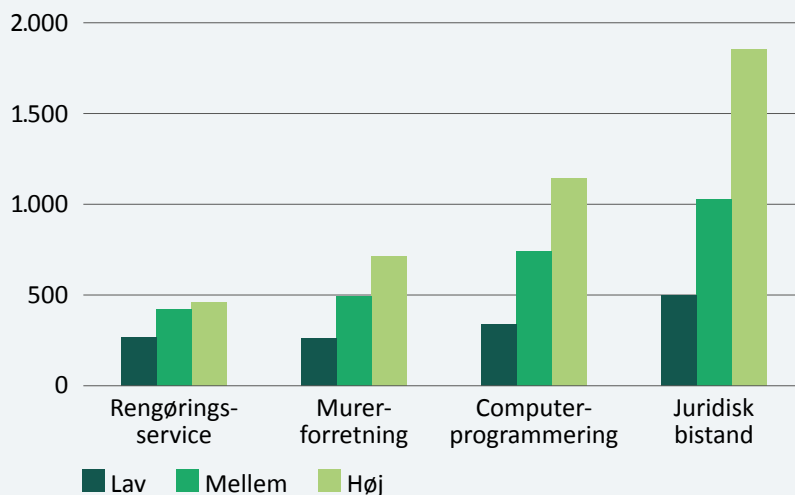
Den danske arbejdsmarkedsmodel er berømt – og med god grund – fordi den understøtter den ønskelige virksomhedsdynamik. Det er eksempelvis et særligt træk ved Danmark, at der på arbejdsmarkedet er meget fleksible regler for at hyre og fyre, hvilket hænger sammen med de forsikrede lediges ret til dagpenge, der i princippet kan udgøre op til 90 pct. af den hidtil tjente løn.

Denne hyr-fyr-og-få-om-nødvendigt-dagpenge-model kaldes som bekendt for flexicuritymodellen. Den er central for, at medarbejdere hurtigt og gnidningsfrit kan flytte sig mellem virksomheder, så beskæftigelsen kan vokse i de virksomheder, der skaber mest værdi pr. ansat. Derudover er en aktiv arbejdsmarkedspolitik og adgang til efteruddannelse også brikker i modellen.

**Figur 6** Virksomhedsproduktivitet i udvalgte brancher i 2018

Der er store forskelle i produktivitet, både på tværs og inden for brancher, og der er potentiale for højere produktivitet, hvis ressourcerne generelt i højere grad anvendes i de mest produktive virksomheder.

Produktivitet, kr.



**Anm.:** Produktivitet er beregnet som bruttoværditilvækst pr. fuldtidsbeskæftiget. Lav produktivitet angiver produktiviteten for virksomheden, som ligger på grænsen mellem 1. og 2. decil i produktivitetfordelingen i branchen (DB07-niveau). Mellem angiver produktiviteten af medianvirksomheden. Høj angiver produktiviteten af virksomheden, som ligger mellem 9. og 10. decil. Produktivitetfordelingen er vægтет inden for hver branche, således at der er lige mange beskæftigede i hver decil.

**Kilde:** Danmarks Statistik og egne beregninger.



Spørgsmålet er: Er flexicuritymodellen i disse år udfordret? Oplever man fx længere opsigelsesvarsler, højere fratrædelsesgodtgørelser og flere private tillægssikringer? Det bør undersøges, ligesom der er behov for at undersøge, om der er andre strukturelle udfordringer for voksende virksomheders muligheder for at vinde markedsandele og rekruttere medarbejdere.

## Det skal være let at etablere nye virksomheder

At tage springet og blive selvstændig er en stor beslutning. Et eksempel på en potentiel iværksætter kunne være en højtuddannet fastansat, som midt i livet får lyst til at gøre det helt vilde – nemlig springe ud som selvstændig, fx fordi han eller hun er fuld af gode ideer til helt nye produkter eller services. Når nu man har en god, fast løn, kan det være mere end svært at overbevise omgivelserne – og sig selv – om, at springet ud i en usikker fremtid er en god idé.

Det samme gælder de fire studiekammerater, der drømmer om at starte en virksomhed sammen fremfor at træffe det sikre valg og få et job med god løn og stor jobsikkerhed. Eller de to kollegaer, der ønsker at gå sammen om en god forretningsidé, der bygger oven på deres eksisterende viden.

Spørgsmålet er, om vi kan gøre noget for at understøtte den slags bevægelser.

## Det offentlige anvendelse af arbejdskraft

Den offentlige sektor har i sin natur udfordringer med at udvikle produktiviteten. Som tidligere nævnt: Problemet er på den ene side stadig stigende forventninger fra borgerne til, hvad det offentlige skal levere (fx forventer vi til hver en tid den nyeste teknologi og medicin brugt til at redde liv) og på den anden side, at der er grænser for, hvor meget produktiviteten kan udvikle sig i den service, som det offentlige primært leverer.

Det ville være forkert at påstå, at produktiviteten i det offentlige ikke kan flytte sig. Det kan den.

Hospitalsvæsenet oplever løbende produktivetsforbedringer – blandt andet på grund af en massiv forskningsindsats, teknologisk udvikling og ny medicin. Men hospitalsvæsenet er måske den markante offentlige undtagelse.

Selvfølgelig kan fx teknologiske nyskabelser også flytte på, hvad en sosu-assistent på et plejehjem, en lærer i folkeskolen eller en pædagog i institutionen kan udrette i løbet af en arbejdsdag. Men der er som tidligere nævnt helt naturlige grænser for, hvor meget mere effektivt og hurtigere ældre og børn kan passes, og elever undervises.

Produktivetsforbedringer i undervisningssektoren er sværere at måle, men grundlæggende handler det om kompetencer til at udvikle og gennemføre bedre undervisning. Hvilket fx er en udfordring i grundskolen. En stigende andel af dem, der underviser i grundskolen, har ikke en læreruddannelse, og læreruddannelsen rekrutterer færre end tidligere blandt de dygtigste fra gymnasiet. Selvom karakterkravet blandt dem, der kommer ind på læreruddannelsen, blev løftet med reformen af læreruddannelsen i 2013, kan skolernes forudsætninger for at udvikle bedre undervisning være svækket. Dertil kommer, at det samspil mellem forskning og praksisudvikling, der på sundhedsområdet yder et væsentligt bidrag til den stigende produktivitet, ikke er fremtrædende på skoleområdet. Noget lignende gør sig gældende på dagtilbudsområdet.

Der findes ingen enkle løsninger på disse udfordringer for produktiviteten i den offentlige sektor, men de er helt centrale for den langsigtede udvikling af vores samfund.

Noget, man dog kan gøre noget ved i det offentlige, er at fokusere på den faktiske anvendelse af arbejdskraft. Altså spørgsmålet om deltidsansættelser, arbejdsmiljø og sygefravær.

Hvis flere arbejdede på fuld tid i den offentlige sektor, ville det både kunne afhjælpe rekrutteringsudfordringer på velfærdsområderne og frigive arbejdskraft til den private sektor. Spørgsmålet er: Er der uhensigtsmæssige strukturer, som fremmer deltidsansættelserne unødigt? Og vil tendensen til deltidsansættelser vokse fremover?

Som bekendt er sygefraværet i den offentlige sektor (især i kommunerne og regionerne) markant højere end i det private erhvervsliv. Lige så bekendt er det, at der er gjort utallige forsøg på at nedbringe niveauet. Spørgsmålet er: Kan man tage nye greb i brug – fx i forhold til arbejdsorganisering og ledelse – og kan man i den forbindelse lade sig inspirere af erfaringerne fra det private erhvervsliv?



**Vil du vide mere?**

**Du kan følge  
Reformkommissionens  
arbejde på**

**[reformkommissionen.dk](http://reformkommissionen.dk)**





ERKENDT, FORSØGT LØST, ULØST  
Udgivet af **REFORMKOMMISSIONEN**  
Maj 2021

ISBN: 978-87-973190-0-0 (tryk)  
ISBN: 978-87-973190-1-7 (web)

Design: BGRAPHIC  
Illustrationer: Tanke-streger.  
Tryk: Rosendahls A/S



