



30. september 2013

Lovregulerede erhverv og velfærdsprofessioner

Tværgående analyse



norden

Holdbar Nordisk Velfærd

For information on obtaining additional copies, permission to reprint or translate this work, and all other correspondence, please contact:

DAMVAD

info@damvad.com
damvad.com

Copyright 2013

1	Indledning	4
1.1	Holdbar Nordisk Velfærd	6
1.2	Nordisk nytte	6
1.3	Tre delstudier bibringer ny viden	9
2	Rammer for mobilitet i Norden	10
2.1	Alle de nordiske lande forventer fremtidige mangel på velfærdsuddannede	10
2.2	Mobilitet mellem de nordiske lande – en kilde til at dække arbejdskraftsmangel	10
2.3	Stor forskel i antallet af lovregulerede erhverv i de enkelte nordiske lande	13
2.4	Internordisk mobilitet inden for lovregulerede erhverv er overordnet set velfungerende	14
2.5	Mobilitet inden for de lovregulerede erhverv er koncentreret om velfærdsprofessioner	15
2.6	Mobilitet inden for lovregulerede erhverv er kun en del af billedet	16
2.7	Forskellige værktøjer understøtter mobilitet	16
	2.7.1 Anerkendelsesdirektivet og nordiske overenskomster giver ret til mobilitet	16
	2.7.2 Nationale kvalifikationsrammer er stadig undervejs i de fleste nordiske lande	17
3	Velfærdsuddannelsernes attraktivitet	20
3.1	Søgningen til velfærdsuddannelser har forbedret sig	20
3.2	Der findes en række forskellige strategier og indsatser for at øge attraktiviteten	20
3.3	Erhvervsuddannelsernes attraktivitet – et særligt opmærksomhedspunkt	21
3.4	Kønspektivet spiller ikke nogen stor strategisk rolle i rekrutteringen	21
3.5	Professionen har betydning for uddannelsernes attraktivitet	22
3.6	Inddragelse af aftagerne som middel til at sikre relevans og attraktivitet	22
4	Opmærksomhedspunkter og anbefalinger	24
4.1	Lovregulering er grundlæggende velfungerende	24
4.2	Fokus på nationale myndigheders håndhævelse af gældende regler om anerkendelse på baggrund af relevant erhvervserfaring	24
4.3	Lovregulering af erhverv bør 'harmoniseres' – særligt ift. specialiseringer	24
4.4	Opdatering af nordiske overenskomster	24
4.5	Opprioritering nationale kvalifikationsrammer og læringsudbyttebeskrivelser	25
4.6	Øget gennemsigtighed i forhold til mobilitet og sagsbehandlingstider	25
4.7	Sæt fokus på de uformelle barrierer for mobilitet	25
4.8	Fortsat nordisk udveksling af arbejdskraft	26
4.9	Konjunkturerne udsætter rekrutteringsudfordringerne	26

1 Summary in English

1.1 Sustainable Nordic Welfare

DAMVAD has undertaken the following study of regulated professions and welfare professions for the Nordic Council of Ministers as part of the work program Sustainable Nordic Welfare. The aim of Sustainable Nordic Welfare is to provide a Nordic perspective that complements national and regional initiatives within each Nordic country.

In this study, we define welfare professions as occupations within the health and social services where practitioners have a direct contact with the citizen (e.g. doctor, nurse, practical nurse, radiographer, physiotherapist, social worker, psychologist and kindergarten teacher).

The study consist of three parts:

- Study 1 is a broad mapping of regulated professions in the Nordic countries
- Study 2 focuses on welfare professions and the educational programs that lead to them
- Study 3 looks at the ongoing work of creating national qualification frameworks, including the creation of learning outcomes for selected welfare educations.

1.2 All Nordic countries expect a lack of qualified personnel

All Nordic countries expect a lack of qualified personnel within the welfare professions over the coming years. The general ageing of the population leads to more elderly people needing care along with a smaller proportion of people being available for the labour market. In Finland, e.g., scenarios suggest that the number of employees with the health sector should go up by 57% before 2020 to cover the rising need. In Norway there is already a need for more people within the welfare professions made obvious by the fact that the unemployment

rate for people within the welfare professions is very low (1,2 %). Scenarios show an unmet need of 10-000 – 18.000 workers in 2020 and between 35.000 and 52.000 in 2030 depending on the assumptions used. In Sweden scenarios from Statistics Sweden estimate a need of 150.000 people within the welfare professions in 2020. At the same time, however, as the current situation in Iceland and Denmark shows, the lack of workforce is not static. The recent financial crisis changes a situation of a presumed lack of workforce to a surplus within some welfare professions.

Each country has undertaken different initiatives to secure a supply of a larger and/or more efficient workforce within the welfare professions, but none of them have a coherent national strategy. Example of initiatives include increasing the attractiveness of welfare professions, increasing the attractiveness of the educational programmes leading to work in welfare professions and integrating employers in the design of educational programme. A special emphasis in this analysis has been on possibilities of increasing the attractiveness of welfare professions and if regulation of professions is a barrier for mobility.

1.3 Large differences in the number of regulated professions in the Nordic countries

The study shows that there are large differences in the number of regulated professions in the Nordic countries:

- Iceland has 171 regulated professions
- Norway has 165 regulated professions
- Denmark has 162 regulated professions
- Sweden has 91 regulated professions
- Finland has 74 regulated professions.

Furthermore, the study shows limited overlap between which professions regulated in the Nordic

countries. In general only 20 % - 30 % of professions regulated in one country are regulated in other Nordic countries.

The study in general shows that Nordic cooperation within this area is well-functioning. In the time period 2005 – 2011 93% of decisions have been positive. The highest proportion of positive decision (97%) are awarded in Finland and Iceland. The lowest proportion are awarded in Denmark (86 %), although neutral decisions, where the applicant e.g. has to show his or her skills in a workplace setting or undergo supplementary training, amount to 10% in Denmark.

A further investigation shows that negative decisions only concern a smaller part of the number of regulated professions. E.g., there has been mobility to Denmark from other Nordic countries within 52 regulated professions in the period 2005 – 2011. Negative decisions concern eight out of these 52 professions.

1.4 Organization and case-processing time

In all Nordic countries except The Faroe Isles, Åland and Greenland, that are not member of EU, there is a national coordinator, a contact point and a number of competent authorities. The number of competent authorities differs from country to country. Denmark has the most (21) and Iceland the fewest (6).

The Directive on Recognition of Professional Qualifications defines the limits for case-processing time to three months (in special cases four months). The data from competent authorities in the Nordic countries indicate that the time limits for case processing time are kept, even though some competent authorities do not keep records of case processing time but use estimates.

The competent authorities describe their cooperation as well-functioning and relatively efficient across the Nordic countries.

1.5 Recommendations for further work

The study points to the following initiatives that could further mobility and create a more common labour market for welfare professions in the Nordic countries:

- Focus on the implementation of the Directive on Recognition of Professional Qualifications
- “Harmonization” of the number of professions regulated in the Nordic countries, esp. concerning specializations
- Revision of Nordic conventions, e.g. Arjeplog, so that they offer added value in relation to the Directive on Recognition of Professional Qualifications
- Prioritization of the ongoing work on national qualification frameworks
- Increasing transparency in relation to mobility and case processing time concerning regulated professions
- Focus on informal barriers for mobility.

2 Indledning

2.1 Holdbar Nordisk Velfærd

Nordisk Ministerråds program for nye velfærdsløsninger hedder Holdbar Nordisk Velfærd. Programmet, som gælder for perioden 2013-2015, initierer både samarbejde inden for konkrete indsatser samt nordiske platforme for dialog og vidensudveksling.

Holdbar Nordisk Velfærd er et supplement til de nordiske landes nationale arbejde for at forny velfærd. En vigtig del af Nordisk Ministerråds arbejde er at åbne op for erfaringsudveksling og læring mellem de nordiske lande.

Programmet skal bidrage til at uddannelse i Norden fører til arbejde, at adgangen til sundheds- og plejekompetence matcher behovene samt at sikre en god kvalitet inden for sundhedsvæsenet.

Holdbar Nordisk Velfærd realiseres via konkrete indsatser og aktiviteter inden for tre indsatsområder.

- Uddannelse og arbejde for velfærd
- Forskning for velfærd
- Infrastruktur for velfærd

Programmet lanceres officielt i august 2013. Frem mod lanceringen af programmet er gennemført en række kortlægninger, baggrundsstudier og foranalyser. Nærværende studie er en del af dette arbejde.¹

2.2 Nordisk nytte

Med Holdbar Nordisk Velfærd har Nordisk Ministerråd således slået en dagsorden an, der drejer sig

om velfærdsuddannelsernes og velfærdsprofessionernes attraktivitet og mobiliteten i Norden. Nordiske lande oplever aktuelt tiltagende udfordringer med at rekruttere social- og sundhedsfagligt personale, hvilket i nogle lande løses ved at ansætte udenlandsk arbejdskraft. Når denne efterspørgsel også i årene fremover skal imødekommes, må der fortsat sikres adgang til arbejdskraft, der har et tilstrækkeligt kompetenceniveau.

Disse udfordringer har både en national, nordisk og international dimension, der hver for sig rummer forskellige potentialer. *Nationalt* er der potentialer i, at hvert enkelt land sikrer, at velfærdsuddannelserne er tilstrækkeligt attraktive til, at flere unge vælger en social- og sundhedsfaglig uddannelse. Med *nordiske* briller består potentialerne i, at det i højere grad bliver muligt at få anerkendt sine erhvervmæssige kvalifikationer imellem de nordiske lande, så mobiliteten stimuleres og eventuelle mismatches i udbud og efterspørgsel efter arbejdskraft kan udlignes ved internordisk udveksling. *Internationalt* set relaterer potentialerne sig navnlig til det stigende antal internationale studerende, der uddanner sig i de nordiske lande, og som efterfølgende er en potentiel arbejdskraft i Norden, der er mindre ressourcekrævende at fastholde end at skulle tiltrække færdiguddannet arbejdskraft fra andre lande.

Selvom der er tale om forskellige potentialer på tværs af den nationale, nordiske og internationale dimension kan disse i høj betragtes som tæt sammenhængende. Hvis man i Norden etablerer fælles, høje standarder i velfærdsuddannelserne på tværs af landene, kan man realisere alle tre potentialer: (1) Velfærdsuddannelserne bliver tilstrækkeligt attraktive til, at flere unge vil vælge dem; (2) man opnår

¹ Læs mere om Holdbar Nordisk Velfærd her: <http://www.norden.org/da/tema/haallbar-nordisk-vaelfaerd/om-programmet-holdbar-nordisk-vaelfaerd>

de samme kompetencer på tværs af nordiske lande, hvilket fjerner mobilitetsbarriererne; og (3) man sikrer, at Norden bliver en attraktiv uddannelses- og arbejdsmarkedsregion, der kan tiltrække internationale studerende, idet de uhindret kan bevæge sig på tværs af landene både i uddannelsessystemet og på arbejdsmarkedet.

I dette perspektiv handler løsningen på udfordringerne således i høj grad om at sikre korrespondende velfærdsuddannelser af høj kvalitet samt lovgivning, der ikke står i vejen for, at mobilitetspotentialerne inden for velfærdsprofessionerne i Norden realiseres. Nærværende undersøgelse tilvejebringer det nødvendige videngrundlag om mobilitet og velfærdsuddannelserne i Norden, som er nødvendigt for, at beslutningstagere kan igangsætte løsninger på udfordringerne.

Baggrunden for Nordisk Ministerråds ønske om "Holdbar Nordisk Velfærd" er bl.a. det centrale ønske om nordisk nytte. Det betyder, at aktiviteter gennemført inden for det nordiske samarbejdes rammer – gennem fælles nordiske indsatser og løsninger – skal medføre:

- dokumenterbare synergieffekter vurderet i forhold til en isoleret national indsats
- manifestere og udvikle nordisk samhørighed
- øge nordisk kompetence og
- øge nordisk konkurrenceevne

Det aktuelle fokus på velfærdsuddannelsernes attraktivitet og mobiliteten inden for velfærdsprofessionerne rummer potentialer for både synergieffekter, stærkere nordisk samhørighed, øgede nordiske kompetencer gennem udveksling samt øget nordisk konkurrenceevne som følge af bedre matchede arbejdsmarkeder. **Synergieffekterne** opnås, når de nordiske lande løfter i flok i forhold til de fælles

udfordringer, og når man som i nærværende sammenhæng betragter udfordringerne som et fælles anliggende for Norden. En koordineret indsats i forhold til ens udfordringer er stærkere end enkeltstående indsatser.

Samhørigheden handler om oplevelsen af at være med i et fællesskab (kulturelt, sprogligt, historisk mv.) på tværs af regioner og lande, og denne styrkes, hvis velfærdsprofessionerne harmoniseres med potentiale for større internordisk mobilitet. Norden drager fordel af en stærk, tværgående samhørighedsfølelse, der gør Norden til en stærk region i verdensøkonomien, og som bygger på både formelle samarbejder mellem regeringer, ministerier og virksomheder, og på mellemfolkelige bånd i kraft af nordiske foreninger og aktiviteter.

Kompetencerne forbedres, når de udveksles gennem mobilitet, idet denne stimulerer videndeling og innovation, og på samme tid styrkes **konkurrenceevnen**, idet mismatches på arbejdsmarkedene udlignes med lavere arbejdsløshed til følge. Norden har længe haft et fælles arbejdsmarked, og via udveksling af arbejdskraft har de nordiske lande siden 1950'erne kunnet udjævne ubalancen mellem lande, som har en høj arbejdsløshed og lande, som har et stort ekstra behov for arbejdskraft. Svingningerne i vækst og beskæftigelse/ledighed har ofte været synkrone, men i kraft af det fælles nordiske arbejdsmarked har de nordiske lande været i stand til at formindske uhensigtsmæssighederne af konjunktursvingningerne og dermed skabe en mere positiv udvikling end ellers. I nyere tid har udvekslingen navnlig fået betydning i grænseområderne, som fx Øresundsregionen, hvor pendling sikrer, at både jobs og bopæl veksles på tværs.

Endelig betyder **samfundskonjunkturerne**, at ledigheden qua den aktuelle økonomiske krise er stigende i Norden samtidig med, at nyuddannede har

vanskeligt ved at komme ind på arbejdsmarkedet. Dette har medført, at det aktuelt først og fremmest er Norge, der har den mest akutte mangel på arbejdskraft inden for velfærdsprofessionerne, men når konjunkturerne vender igen, vil manglen formentlig brede sig til de andre lande.

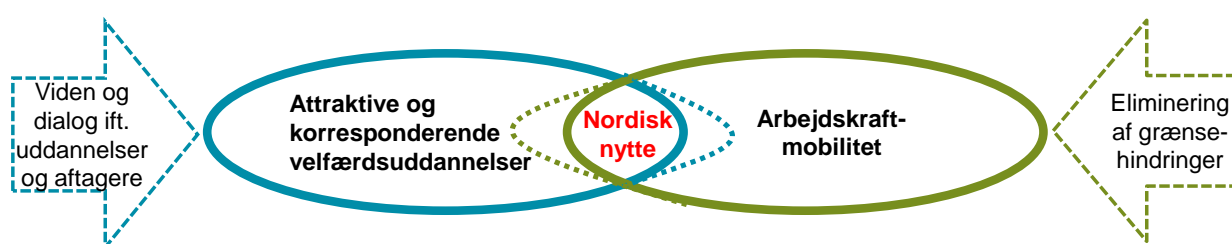
Der er således tale om, at man på **kort sigt** kan udjævne mismatches ved, at Norge adopterer arbejdskraft fra de andre nordiske lande – men på **lang sigt** forventes der at blive mangel i alle lande, og derfor er det også relevant at tage de internationale studerende i betragtning. Løsningerne på de kortsigtede udfordringer er dog samtidig også løsninger på de langsigtede udfordringer, idet etableringen af korresponderende velfærdsuddannelser af høj kvalitet og en lovgivning, der ikke står i vejen, i sig selv vil gøre Norden til en mere attraktiv uddannelsesregion for **internationale studerende**.

Under ét er en væsentlig udfordring i bestræbelserne på at opnå større nordisk nytte således de **grænsehindre**, der er afgørende for, om man har mulighed for at uddanne sig, arbejde, pendle og flytte på tværs af grænserne i Norden uden, at man risikerer at havne i en gråzone eller hindres af uklare love og regler.

Figur 1 illustrerer de centrale perspektiver, der er på spil her, idet det på den ene siden handler om at skabe attraktive og korresponderende velfærdsuddannelser, mens det på den anden side handler om at stimulere arbejdskraftmobiliteten. Fællesmængden af disse to forhold er den nordiske nytte, og de tiltag, der skal optimere den nordiske nytte, handler på den ene side om viden og dialog mellem uddannelser og aftagere, og på den anden side om eliminering af grænsehindre.

Det skal ydermere tilføjes, at anliggendet i nærværende sammenhæng er de kortsigtede udfordringer, mens de langsigtede udfordringer i forhold til de globale talenter blot er et underliggende tema, der ikke adresseres eksplicit.

FIGUR 1.1
Nordisk nytte mellem samarbejde og grænsehindre.



Kilde: DAMVAD, 2013

2.3 Tre delstudier bibringer ny viden

Inden for rammerne af ovenstående er gennemført tre delstudier, som samlet set har til formål at:

- kortlægge de nordiske landes procedurer og krav for godkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer;
- tilvejebringe et billede af ligheder og forskelle i mellem velfærdsuddannelserne i de fem nordiske lande og Åland, Grønland og Færøerne med henblik på at tydeliggøre kompetence niveauer og lette mobiliteten inden for velfærdsprofessionerne i Norden.

Studiet er struktureret på en måde, så genstandsfeltet snævres ind mellem de tre delstudier sådan at:

- Studie 1 er et bredt studie, og omfatter en kortlægning af *alle* lovregulerede erhverv i Norden.
- Studie 2 tager en delmængde ud, og ser på *velfærdsprofessionerne* og uddannelserne hertil.
- Studie 3 ser på arbejdet med at udarbejde nationale kvalifikationsrammer herunder arbejdet med at udforme læringsudbyttebeskrivelser på fire udvalgte velfærdsuddannelser.

I det følgende præsenteres hovedresultaterne fra de tre studier.

3 Rammer for mobilitet i Norden

3.1 Alle de nordiske lande forventer fremtidige mangel på velfærdsuddannede

De nordiske lande står alle over for en stigning i befolkningens alderssammensætning, hvilket medfører et øget behandlingsbehov og et fald i andelen af befolkningen, der er i den erhvervsaktive alder. I alle de nordiske lande samt Færøerne, Grønland og Åland forventer man som følge heraf, at der bliver mangel på arbejdskraft inden for flere velfærdsprofessioner.

Den seneste fremskrivning fra Finland peger fx på en generel mangel på arbejdskraft på langt sigt. Mest udtalt bliver manglen inden for velfærdsprofessionerne, hvilket anses som den primære udfordring for det finske arbejdsmarked frem mod 2020. I et scenarie forudsiges det fx, at antallet af ansatte i sundhedssektoren for at dække behovet bør stige med 57 pct. frem til 2020.

I Norge har man allerede mangel på arbejdskraft inden for velfærdsprofessionerne, hvilket bl.a. kommer til udtryk ved, at ledigheden blandt velfærdsuddannede er meget lav (1,2 pct.). Fremskrivningerne viser samtidig en mangel på mellem 10.000 og 18.000 sundhedsuddannede i 2020 og mellem 35.000 og 52.000 i 2030 afhængig af hvilke forudsætninger, der lægges til grund for fremskrivningen.

I Sverige har man også i en årrække manglet arbejdskraft inden for social- og sundhedsområdet – særligt læger, sygeplejersker, tandlæger og klinikassistenter. Manglen på arbejdskraft skyldes her, at der er for få, der uddanner sig samt at der er mange, som går på pension. Tal fra Statistiska Centralbyrån viser, at man forventer at mangle omkring 150.000 velfærdsprofessionelle i sundhedsvæsenet i 2030.

Arbejdskraftsmangel er ikke statisk og derfor svær at forudse. I Danmark og Island har finanskrisen ført

til en vis forsigtighed i forhold til at lave fremskrivninger. Krisen vidste nemlig med al tydelighed, hvor vanskeligt det kan være at forudsige den fremtidige mangel. I Danmark forudså man før krisen mangel på velfærdsprofessionelle allerede i 00'erne, men efter krisen, hvor et stort antal stillinger blev nedlagt, har man ikke haft så stort behov som antaget, og ledigheden blandt nyuddannede steg tilsvarende. Krisen til trods forventer man dog mangel på velfærdsuddannede frem mod 2020 inden for særligt sundhedsuddannelserne.

På Island frygtede man også en massiv mangel på arbejdskraft i særligt sundhedsvæsenet, men krisen har dels betydet en større søgning til uddannelserne, da ungdomsarbejdsløsheden steg dels at en del sygeplejersker, som praktiserede i det private, blev arbejdsløse og søgte tilbage til de offentlige sygehuse. Den tidligere frygt for mangel på arbejdskraft inden for velfærdsområdet er derfor ikke så udbredt som før. Man forventer dog stadig mangel på uddannede inden for nogle professioner herunder særligt læger.

Færøerne, Grønland og Åland forventer også mangel på arbejdskraft, men fordi mange af de velfærdsprofessionelle ikke uddannes i hjemlandet, kan det være svært at forudsige den fremtidige mangel.

For mere information se delstudie 2, afsnit 4.1.

3.2 Mobilitet mellem de nordiske lande – en kilde til at dække arbejdskraftsmangel

En måde at sikre den nødvendige arbejdskraft er at rekruttere fra andre lande herunder de andre nordiske lande. Norden har længe haft et fælles arbejdsmarked, og via udveksling af arbejdskraft har de nordiske lande siden 1950'erne kunnet udjævne

ubalancen mellem lande, som har en høj arbejdsløshed og lande, som har et stort ekstra behov for arbejdskraft. Svingningerne i vækst og beskæftigelse/ledighed har ofte været synkrone, men i kraft af det fælles nordiske arbejdsmarked har de nordiske lande været i stand til at formindske uhensigtsmæssighederne af konjunktursvingningerne og dermed skabe en mere positiv udvikling end ellers.

Ifølge OECD Migration Outlook udgør den internordiske mobilitet – dvs. personer fra et nordisk land, som er bosiddende i et andet nordisk land – aktuelt ca. 425.000 personer svarende til 3,3 pct. af den samlede, nordiske arbejdsstyrke. Denne lille halve million har akkumuleret sig over årtier, idet majoriteten af disse personer er flyttet for år tilbage, mens andre er flyttet for nylig.

Velfærdsprofessionerne adskiller sig fra mange andre erhverv ved, at en lang række af professionerne er lovregulerede. Det gælder især professionerne inden for sundhedsområdet. Figur 2.1. viser en oversigt over hvilke erhverv inden for velfærdsprofessionerne, der er lovregulerede i de enkelte nordiske lande (se delstudie 2, afsnit 4.4).

FIGUR 2.1

Oversigt over lovregulerede erhverv inden for velfærdsprofessionerne

Generic Name of Regulated Profession	Navn på lovreguleret erhverv på dansk	Fælles nordisk overenskomst	DK	FIN	IS	NO	SV
Chiropodist (Podiatrist)	Fodterapeut		x	x	x	x	
Chiropractor	Kiropraktor	x	x	x	x	x	x
Dental assistant	Tandklinikassistent	x		x	x		
Dental Hygienist	Tandplejer		x	x	x	x	x
Dental Practitioner	Tandlæge	x	x	x	x	x	x
Dental nurse	Klinikassistent			x			
Dental Technician	Klinisk tandtekniker	x	x	x	x	x	x
Dietician	Klinisk diætist		x	x	x		x
Doctor of Medicine	Læge div. specialiseringer	x	x	x	x	x	x
Medical/Biomedical laboratory technician	Bioanalytiker		x	x	x	x	
Midwife	Jordemoder	x	x	x	x	x	x
Nutritionist / clinical nutritionist	Kliniske ernæring				x	x	
Nurse	Sygeplejerske	x	x	x	x	x	x
Occupational Therapist	Ergoterapeut	x	x	x	x	x	x
Optician	Optiker	x	x	x	x	x	x
Osteopath	Osteopat			x	x		
Pharmacist	Farmaceut		x	x	x	x	x
Pharmaconomist	Farmakonom		x				
Pharmaceutical technician/assistant	Apotektekniker				x	x	
Physiotherapist	Fysioterapeut	x	x	x	x	x	x
Physiotherapy assistant	Fysioterapiassistent			x			
Psychologist	Psykolog	x	x	x	x	x	x
Psychotherapist	Psykoterapeut		x				x
Radiographer/Radiotherapist	Radiograf		x	x	x	x	x
Second level nurse	Social- og sundhedsass.		x	x	x	x	
Social pedagogue-counsellor	Socialhandledare			x			
Social pedagogue	Socialpædagog				x		
Social worker	Socialrådgiver			x	x		
Specialised dentist (Oral surgery)	Specialtandlæge		x	x		x	x
Specialised dentist (Orthodontics)	Specialtandlæge		x	x		x	x
Specialised Nurse	Specialsygeplejerske		x				x

Kilde: European Commission Regulated Professions Database, 2013

3.3 Stor forskel i antallet af lovregulerede erhverv i de enkelte nordiske lande

Antallet af lovregulerede erhverv varierer meget imellem de nordiske lande. Island, Norge og Danmark, der er de lande, der har flest lovregulerede erhverv har mere end dobbelt så mange som Finland, der er det land, der har færrest:

- Island har 171 lovregulerede erhverv
- Norge har 165 lovregulerede erhverv
- Danmark har 162 lovregulerede erhverv
- Sverige har 91 lovregulerede erhverv
- Finland har 74 lovregulerede erhverv.²

DAMVAD's undersøgelse viser også, at der kun i mindre grad er tale om overlap mellem hvilke erhverv, der er lovregulerede i de enkelte nordiske lande. Typisk er der et sammenfald på mellem 15 - 33 pct. af hvilke erhverv, der er lovregulerede i de nordiske lande, når man sammenligner landene to og to. En undtagelse er dog Finland, der som landet med de færrest lovregulerede erhverv, har et sammenfald på 40 – 50 pct. med andre nordiske lande (Delstudie 1, kapitel 5).

Givet at erhverv især lovreguleres af hensyn til offentlighedens sikkerhed og sundhed, kan man stille spørgsmålstegn ved, hvorfor der ikke er større overensstemmelse mellem hvilke erhverv, der lovreguleres i de nordiske lande?

Forskellene i antallet af lovregulerede erhverv kan i en række tilfælde henføres til forskellene mellem de enkelte landes erhvervsstruktur. I andre tilfælde virker det mere tilfældigt, hvorfor et erhverv er lovreguleret i et land men ikke i et andet. Stilladsopstiller

er fx lovreguleret i Danmark og Island, men ikke i de andre nordiske lande, mens skibskok alene er lovreguleret i Danmark og Norge. Særligt på Island er der mange erhverv, der ikke er lovregulerede i de andre nordiske lande, såsom grafisk designer, tjener og frisør.

Lovregulerede erhverv

Lovregulerede erhverv vil sige erhverv, der er reguleret ved lov, og som derfor kræver en autorisation eller en lignende offentlig godkendelse.

For at kunne arbejde inden for et lovreguleret erhverv i et andet land, skal man have sine erhvervsmæssige kvalifikationer anerkendt. I udgangspunktet er lovregulering, hvor der ikke er tale om internationale brancheregler eller sektorale EU-regler, et nationalt anliggende. Gennem forskellige EU-direktiver og internationale aftaler, er der dog aftalt gensidig anerkendelse af lovregulerede erhverv i en række lande. For EU-borgere generelt er særlig anerkendelsesdirektivet af stor vigtighed. Internt i Norden er gensidige nordiske overenskomster, som fx. Arjeplog-aftalen, ligeledes af stor betydning.

Typen af internationale regler, der er knyttet til lovregulering:

- **Anerkendelsesdirektivet:** Lovregulerede erhverv reguleret og/eller omfattet af automatisk anerkendelse under EU's anerkendelsesdirektiv.
- **Nordiske overenskomster:** Lovregulerede erhverv omfattet af automatisk anerkendelse under fælles nordiske overenskomster.
- **Internationale brancheregler:** Lovregulerede erhverv reguleret af internationale brancheregler eller konventioner
- **Særdirektiver:** Lovregulerede erhverv reguleret af EU' sektorale regler og direktiver.

² Opgørelsen af antallet af lovregulerede erhverv i de enkelte lande kan i mindre grad variere afhængigt af, hvordan specialiseringer opgøres og landes praksis i forhold til at indrapportere til EU Kommissionen

3.4 Internordisk mobilitet inden for lovregulerede erhverv er overordnet set velfungerende

Undersøgelsen viser, at mobiliteten inden for lovregulerede erhverv i Norden overordnet set er velfungerende. I perioden 2005 – 2011 var 93 pct. af afgørelserne om internordisk mobilitet inden for lovregulerede erhverv positive. Mellem de enkelte nordiske lande er der forskel på tilsagnsprocenten dvs. andelen, der får tilsagn. Den er højest i Finland og Island (97 pct.) og lavest i Danmark (86 pct.). Norge er det nordiske land med flest negative afgørelser (6 pct.), hvilket er dobbelt så stor en andel som i f.eks. Island Sverige (3 pct.). Dertil kommer kategorien neutrale afgørelser, der bl.a. rummer betingede afgørelser, hvor man skal igennem en egnethedstest eller prøvetid hos en arbejdsgiver, der på den baggrund kan afgøre, om man kan få adgang til at udøve erhvervet. Især for Danmark udgør dette en betydelig del af afgørelserne (10 pct.). (Delstudie 1, kapitel 6).

En nærmere gennemgang viser samtidig, at de negative afgørelser kun vedrører et mindretal af de lovregulerede erhverv. I Danmark har der i perioden 2005- 2011 fx været mobilitet til landet inden for 52 lovregulerede erhverv, men samtlige negative afgørelser vedrører alene otte af de 52 erhverv.

En særlig udfordring knytter sig dog til lovregulerede erhverv, hvor der er mange specialiseringer, fx inden for elsektoren i Norge, hvor der er 14 lovregulerede erhverv mod et i Danmark, Sverige og Finland og fire på Island. Dette skaber vanskeligheder for mobiliteten fra andre nordiske lande, da ansøgere som regel ikke godkendes til alle specialiseringer.

I forhold til at fremme mobiliteten af arbejdskraft inden for de nordiske lande, synes der at være et ra-

tionale for at opnå en fælles forståelse af hvilke erhverv, der bør være lovregulerede, samt hvor mange specialiseringer enkelte lovregulerede erhverv bør være opdelt i.

Derudover kan man rejse spørgsmålet, om der i de nordiske lande er en manglende håndhævelse af relevant erhvervserfaring som grundlag for at udøve et lovreguleret erhverv i et andet nordisk land. DAMVAD's opgørelse over afgørelser i de nordiske lande i perioden 2005 – 2011 viser, at afhængigt af hvilket land man kigger på er det mellem 0 pct. og 6 pct. af de positive afgørelser, der tager udgangspunkt i erhvervserfaring. Det kan synes som en begrænset andel i betragtningen af den rolle erhvervserfaring spiller inden for især håndværksfag og i betragtningen af de regler om automatisk anerkendelse på baggrund af erhvervserfaring som er fastlagt i anerkendelsesdirektivet. Et stærkere fokus på håndhævelsen af regelsættet vil måske kunne løse en række af de problemer, man har haft inden for mobilitet mellem de nordiske lande, f.eks. inden for elektrikerfaget. Området er dog relativt kompliceret at tilgå eftersom at det varierer fra erhverv til erhverv, hvor lang erhvervserfaring man skal have bag sig for at opnå automatisk anerkendelse.

De kompetente myndigheder i de nordiske lande er ifølge anerkendelsesdirektivet forpligtet til at behandle sager om lovregulerede erhverv inden for tre måneder.). Undersøgelsen af efterlevelsen af dette krav vanskeliggøres dels af, at der kun i Danmark indsamles national statistik over sagsbehandlingstider, og dels af at der i de fleste andre nordiske lande er kompetente myndigheder, der ikke registrerer sagsbehandlingstider. På trods af dette indikerer de data, der er indsamlet i forbindelse med denne undersøgelse, at sagsbehandlingstiderne i det store og hele overholdes. De kompetente myndigheder beskriver ligeledes samarbejdet med deres modparter i andre nordiske lande som velfungerende og

præget af gode muligheder for såvel formel som uformel kontakt.

3.5 Mobilitet inden for de lovregulerede erhverv er koncentreret om velfærdsprofessioner

Mobiliteten inden for lovregulerede erhverv er i høj grad koncentreret om velfærdsprofessionerne. Ser vi på hvilke professioner, der er højest mobilitet indenfor, er det særligt læger, sygeplejerske, psykologer og social- og sundhedsassistenter jf. figur 2.2. En undtagelse er dog mobiliteten til Island, hvor der især er tale om ingeniøruddannede, der flytter fra Danmark til Island og til Norge, hvor der er stor mobilitet i forhold til lovregulerede erhverv inden for elbranchen (Delstudie 2, afsnit 4.4).

Som det fremgår af figur 2.2, er der dog ikke lige stor mobilitet mellem alle lande. Den samlede mobilitet til Norge er væsentligt større end til nogle af de andre lande og kan være et udtryk for vækst i landet og et behov for arbejdskraft. Omvendt har Sverige den største udgående mobilitet.

En anden ting, som kendetegner mobiliteten mellem de nordiske lande, er, at den i overvejende grad er bilateral. Eksempelvis er Sverige den største afsender til såvel som modtager af finske arbejdskraft inden for velfærdsprofessionerne.

Mobiliteten er dog også i visse tilfælde udtryk for en høj grad af studentermobilitet mellem landene. Når der fx er en høj udgående mobilitet af læger fra Danmark til Sverige, skyldes det til dels, at der er mange svenskere, som tager uddannelse i Danmark og derefter vender hjem til Sverige for at praktisere.

FIGUR 3.2
Oversigt over mobilitet inden for de lovregulerede erhverv til og fra de nordiske lande 2005/2006-2011

	Top 3 indgående	Primært afsenderland	Top 3 udgående	Primært modtagerland
Danmark	Social- og sundhedsassistent (638) Sygeplejerske (721) Læge (672)	Sverige (586) Sverige (564) Sverige (549)	Læge (835) Psykolog (248) Fysioterapeut (193)	Sverige (546) Norge (158) Norge (147)
Island	Psykolog (79) Fysioterapeut (50) Social- og sundhedsassistent (21)	Danmark (72) Danmark (36) Danmark (11)	Læge (260) Sygeplejerske (85) Social- og sundhedsassistent (18)	Sverige (170) Danmark (49) Danmark (18)
Norge	SOSU-assistent (2.328) Læge (1.237) Fysioterapeut (285)	Sverige (2.238) Sverige (897) Danmark (187)	Læge (235) Sygeplejerske (209) Radiograf (109)	Sverige (149) Sverige (198) Danmark (94)
Sverige	Læge (933) Sygeplejerske (436) Psykolog (52)	Danmark (549) Island (170) Danmark (17)	Social- og sundhedsassistent (2.869) Læge (1.746) Sygeplejerske (655)	Norge (2.238) Norge (897) Danmark (564)
Finland	Læge (325) Sygeplejerske (99) Social- og sundhedsassistent (638)	Sverige (300) Sverige (91) Sverige (40)	Sygeplejerske (158) Læge (91) Social- og sundhedsassistent (57)	Sverige (145) Sverige (68) Norge (53)

Kilde: European Commission Regulated Professions Database, 2013

Der findes ikke umiddelbart nogen nyere undersøgelse af studentermobiliteten mellem de nordiske lande, men en undersøgelse fra 2010 viser, at Danmark er det land i Norden, der modtager flest studerende fra de andre nordiske lande.³

Mobilitet er heller ikke statistisk, og ændringer i flovet mellem landene er ofte udtryk for ændringer på arbejdsmarkedet i hjem- såvel som modtagerlandet. Fx var der et brat fald i antallet af svenske sygeplejersker, som søgte om lov til at arbejde i Danmark fra 2009 til 2010. Mens 211 svenske sygeplejersker søgte om tilladelse til at arbejde i Danmark i 2009, gjaldt det i 2010 kun 57. I samme periode er ledigheden blandt nyuddannede fra de sundhedsfaglige professionsbacheloruddannelser i Danmark steget fra en pct. til 11,5 pct.

3.6 Mobilitet inden for lovregulerede erhverv er kun en del af billedet

Mobiliteten inden for lovregulerede erhverv udgør kun en mindre del af den internordiske mobilitet. Selvom den giver et godt billede af mobiliteten inden for sundhedsprofessioner, fordi mange professioner er lovregulerede, er den på ingen måde et fuldt billede af den samlede mobilitet inden for social- og sundhedsområdet eller den mobilitet, der samlet finder sted i Norden. En undersøgelse af den akademiske arbejdskraftsmobilitet gennemført af Epinion og TrendEdu for Nordisk Ministerråd offentliggjort i 2011 viser i den forbindelse, at der i 2008 samlet set var 425.000 personer, der bor i et andet nordisk land end det de er født i, svarende til 3,3 pct. af den samlede arbejdsstyrke. Der er med andre ord her tale om den akkumulerede mobilitet forstået på den

måde at den viser et øjebliksbillede af hvor man der bor i et andet nordiske land.

Den ca. halve million, der er bosiddende i et andet nordisk land, dækker over folk, der på et eller andet tidspunkt er flyttet til et andet nordisk land, men det dækker ikke pendlere, som er bosiddende i deres eget land, men arbejder i et andet nordiske land. Det gælder fx sygeplejersker, som er bosiddende i Malmø men arbejder i København eller social- og sundhedsassistenter som er bosiddende i Sverige, men arbejder i Osloregionen. Der findes ikke umiddelbart nyere tal for, hvor mange der hver dag pendler mellem to nordiske lande, men det er tidligere blevet estimeret, at omkring 40.000 personer hver dag krydsede grænsen for at arbejde.

3.7 Forskellige værktøjer understøtter mobilitet

Der findes en række værktøjer, som understøtter mobilitet mellem lande. I det følgende sætter vi fokus på tre centrale værktøj:

- Det europæiske anerkendelsesdirektiv
- Nordiske overenskomster som fx Arjeplog-aftalen
- Kvalifikationsrammen og læringsudbyttebeskrivelser

3.7.1 Anerkendelsesdirektivet og nordiske overenskomster giver ret til mobilitet

Direktiv 2005/36/EF, også kaldet anerkendelsesdirektivet fastslår grundlæggende, at arbejdskraftens fri bevægelighed også gælder for lovregulerede erhverv. Udgangspunktet er derfor, at man som borger i et EU-land har ret til at praktisere sit erhverv i et andet medlemsland, også selvom det er lovreguleret. Anerkendelsesdirektivet gennemgår pt. en

³ Det er ikke muligt at rense tallene i figur 2.2 for studentermobilitet, men at denne finder sted i udbredt grad bekræftes af, at nordiske studerende, der tager til udlandet for at læse en hel uddannelse, ofte tager til et andet

nordisk land. I Norge, Sverige, Finland og Danmark er det 30-40 pct., mens det i Island er 60-70 pct. jf. OECD: www.stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RFOREIGN.

modernisering, hvor de nordiske lande har arbejdet for en forenkling af regelsættet og en større grad af automatisering (delstudie 1, afsnit 3.2).

Den grundlæggende regel er, at man skal kunne fremlægge bevis for bestået uddannelse i forhold til det lovregulerede erhverv samt et autorisationsbevis fra sit hjemland, hvis et sådant udstedes. Hvis erhvervet ikke er lovreguleret i ens hjemland skal man kunne fremlægge dokumentation for, at man har udøvet sit erhverv i mindst to år i løbet af de seneste ti år i sit hjemland. Derudover er der en række lovregulerede erhverv, der er omfattet af automatisk anerkendelse i EU/EØS-landene. Dette gælder erhverv som jordemoder, læge, sygeplejerske, tandlæge, farmaceut, dyrlæge og arkitekt. Man skal stadig ansøge om lov til at udøve erhvervet hos den relevante kompetente myndighed, men automatisk anerkendelse betyder, at der sker en anerkendelse af retten til at udøve et erhverv kun på baggrund af et forelagt uddannelsesbevis og uden, at der foretages en særskilt vurdering af ansøgerens kvalifikationer. Endelig er det fastlagt i anerkendelsesdirektivet, at myndighederne også skal tage relevant erhvervs erfaring i betragtning, når de vurderer om borgere fra andre lande skal have ret til at udøve et lovreguleret erhverv. Der sviger fra erhverv til erhverv, hvor meget relevant erhvervs erfaring, der kræves.

Som supplement til anerkendelsesdirektivet er der mellem de nordiske lande indgået en række overenskomster, der gælder for nordiske statsborgere. Disse udvider den automatiske anerkendelse til andre grupper inden for sundheds- og veterinærvesenet. For erhverv inden for sundhedsvæsenet og veterinærvesenet gælder *"Overenskomst om fælles*

*nordisk arbejdsmarked for visse personalegrupper inden for sundhedsvæsenet og veterinærvesenet"*⁴. Også her betyder det, at man opnår automatisk anerkendelse på baggrund af sin uddannelse og at den kompetente myndighed således ikke behøver at indhente ekstra information om uddannelsens indhold eller erhvervs erfaring. Man kan altså alene på baggrund af retten til at udøve et erhverv i sit hjemland opnå retten til det samme i det land, man ansøger til⁵.

3.7.2 Nationale kvalifikationsrammer er stadig undervejs i de fleste nordiske lande

Den europæiske kvalifikationsramme for livslang læring (EQF) skal understøtte mobilitet på tværs af landegrænser og fremme livslang læring ved at øge gennemsigtigheden i uddannelsessystemerne. EQF støtter øget mobilitet blandt studerende og arbejdstagere, idet den letter den gensidige anerkendelse mellem nationale og udenlandske kvalifikationer. Det sker ved, at hvert niveau i de nationale kvalifikationsrammer refererer til et niveau i den Europæiske Kvalifikationsramme. Dermed bliver det lettere at sammenligne uddannelsesbeviser fra forskellige lande. Det bliver også lettere for studerende at beskrive deres kompetenceniveau i andre lande, og det bliver lettere for arbejdsgiverne at forstå ansøgeres kvalifikationer (delstudie 3, kap. 3).

Initialt var det forventningen, at de nordiske lande havde udarbejdet nationale kvalifikationsrammer i 2010, og dernæst implementeret dem og etableret reference mellem deres nationale kvalifikationsramme og den europæiske i 2012.

⁴ Overenskomst om fælles nordisk arbejdsmarked for visse personalegrupper inden for sundhedsvæsenet og veterinærvesenet, undertegnedes den 14 juni 1993, trådte i kraft den 1 januar 1994. Ændret ved overenskomst af 11. november 1998.

⁵ Artikel 2, BKI nr 23 af 28/06/2001.

Kvalifikationsrammen er bygget op om nogle centrale begreber:

- Kvalifikationer
- Læringsudbytte
- Viden, færdigheder og kompetencer

Ved en kvalifikation forstås en grad, et uddannelsesbevis eller et bevis for en supplerende uddannelse, der er offentligt godkendt og dokumenterer et opnået læringsudbytte. Begrebet kvalifikation lægger vægt på resultatet af en læreproces frem for på en uddannelses længde eller indhold.

Ved læringsudbytte forstås, hvad man skal vide og kunne som resultat af en læreproces. En kvalifikations læringsudbytte er, hvad en person med en given kvalifikation forventes at vide og kunne.

Begreberne viden, færdigheder og kompetencer benyttes til at beskrive et læringsudbytte. En konkret beskrivelse af et læringsudbytte i kvalifikationsrammen angiver dermed den viden, de færdigheder og de kompetencer, som en person med en given kvalifikation forventes at have.

Processen har dog været noget mere langstrakt end forventet i stort set hele Europa, og i Norden er det kun Danmark, som har vedtaget den nationale kvalifikationsramme og gennemført referenceprocessen.

Norge vedtog deres kvalifikationsramme i 2011 og forventer at aflevere deres referencerapport i 2014. Sverige, Finland og Island har endnu ikke vedtaget deres nationale kvalifikationsrammer. Det forventes dog, at alle landene vil vedtage deres kvalifikationsramme i indeværende år, ligesom man også forventer at påbegynde eller aflevere reference-rapport i 2013-14.

Der er forskellige årsager til, at man i Island, Sverige og Finland ikke er nået helt i mål med kvalifikationsrammearbejdet. I Finland har et regeringsskifte i 2012 forsinket arbejdet, og i Sverige afventer man ligeledes en regeringsbeslutning. I Island er den nationale kvalifikationsramme pt. til høring.

Åland har også forpligtet sig til at udvikle sin egen nationale kvalifikationsramme, men arbejdet er ikke påbegyndt. Man forventer dog at gå i gang i 2013.

Færøerne og Grønland adskiller sig fra de andre lande, idet de ikke er en del af det europæiske samarbejde og derfor indtil videre har stået uden for samarbejdet om at udarbejde nationale kvalifikationsrammer. Færøerne arbejder på at udarbejde en

FIGUR 3.2

Status på udarbejdelse af national kvalifikationsramme i de nordiske lande

	Status på NQF	Referencerapport	Implementering på uddannelserne
Danmark	Udarbejdet og vedtaget	Afleveret i 2011	Igangværende
Færøerne	I sin indledende proces	-	-
Grønland	I sin indledende proces	-	-
Island	Udarbejdet, men ikke vedtaget	Forventes gennemført i 2013	-
Norge	Udarbejdet og vedtaget	Afleveres 2013/2014	Igangværende
Sverige	Udarbejdet, men ikke vedtaget	Ikke påbegyndt – forventes påbegyndt i 2013	-
Åland	Arbejdet igangsættes i 2013	-	-
Finland	Udarbejdet, men ikke vedtaget	I proces	-

national kvalifikationsramme, mens Grønland påtænker også at udarbejde en nationale kvalifikationsramme.

I både Finland, Island og Sverige har den nationale kvalifikationsramme været længe undervejs. I Island startede man arbejdet i 2006, i Finland i 2008 og i Sverige i 2009. Hvorvidt det at arbejde med at udarbejde og vedtage en national kvalifikationsramme har stået på i længere tid end forventet, fører til mindsket opmærksomhed og skader implementeringen af kvalifikationsrammen på lang sigt er endnu uvist.

Det er samtidig vigtigt at holde sig for øje, at implementering af kvalifikationsrammen ikke kun er et spørgsmål om at sikre øget gennemsigtighed og mobilitet horisontalt og vertikalt i uddannelsessystemet og på tværs af uddannelsessystemer – det er i høj grad også et paradigmeskrifte, hvor uddannelse skal tænkes ud fra og ind for at imødekomme samfundets behov. I og med læringsudbyttebeskrivelser tager udgangspunkt i abstrakt beskrevne kompetencer fremfor pensum, bliver det didaktiske arbejde med oversættelse af mål for læringsudbytte til undervisning helt centralt i det moderne uddannelsesarbejde. Samtidig tydeliggør kompetencetænkningen behovet for at være i dialog med offentlig og private aftagere af dimittenderne, eftersom det er aftagerne, der er med til at definere det relevante læringsudbytte.

For mere information se delstudie 3, kapitel 3 og 4.

Læringsudbyttebeskrivelser fremmer mobilitet

EQF medfører ikke nogen anerkendelse af uddannelser og kvalifikationer. Indplacering af uddannelserne i de nationale kvalifikationsrammer og læringsudbyttebeskrivelserne er dog nyttige værktøj for den vurdering, der finder sted ved anerkendelse af udenlandske kvalifikationer. Fx kan læringsudbyttebeskrivelser spille en rolle ift. dels at dokumentere, at man har en uddannelse på et bestemt niveau dels at uddannelsen fører til de samme slutkompetencer, som en tilsvarende uddannelse i det land, man ønsker at arbejde i.

Læringsudbyttebeskrivelser for den enkelte uddannelse kan dermed også anvendes til at se nærmere på om velfærdsuddannelserne kan sidestilles på tværs af de nordiske landene. Der er dog stor forskel på dels hvor langt man er kommet med at udforme læringsudbyttebeskrivelser på de enkelte uddannelser i de nordiske lande, og det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at lave en sammenligning af velfærdsuddannelser som socialrådgiver eller social- og sundhedsuddannelserne på tværs af landene.

Dertil kommer, at man ikke alle steder beskriver læringsudbytte med udgangspunkt i begreberne viden, færdigheder og kompetencer. Dette besværliggøre yderligere en sammenligning af uddannelserne, idet en stringent anvendelse af begreberne er en forudsætning for at sammenligne uddannelser på tværs af landene.⁶

For mere information se delstudie 3, kapitel 5.

⁶ Fx findes ansøgere på sundhedsområdet – sosu'er fra Sverige – der er blevet afvist med begrundelse i kvalifikationer, men denne vurdering er foretaget ud fra uddannelsens længde og ikke læringsudbyttebeskrivelser.

4 Velfærdsuddannelsernes attraktivitet

På kort sigt kan mismatches mellem udbud af og efterspørgsel efter velfærdsprofessionelle udjævnes ved at adoptere arbejdskraft fra de andre nordiske lande, men fremskrivninger i de enkelte lande viser dog, at man på lang sigt forventer mangel på velfærdsprofessionelle inden for en række professioner i alle de nordiske lande. Man er ud fra den betragtning nødt til sikre, at man uddanner de velfærdsprofessionelle man har behov for.

En central udfordring består for det første i at gøre velfærdsprofessionerne attraktive for både unge og voksne og mænd og kvinder, så flere vælger og gennemfører en velfærdsuddannelse. For det andet består en vigtig udfordring i at sikre, at både de nyuddannede og voksne arbejdstagere i sektoren rustes bedst muligt til at møde fremtidens kompetencebehov i velfærdssektoren. Det drejer sig fx om ændrede arbejdsopgaver herunder større brug af velfærdsteknologi.

4.1 Søgningen til velfærdsuddannelser har forbedret sig

Det er meget forskelligt fra land til land, hvordan søgning til velfærdsuddannelserne er og har udviklet sig i de seneste år. Finland er fx i den gunstige situation, at der for langt de fleste velfærdsuddannelsers vedkommende er langt flere ansøgere end studiepladser. Norge har også helt overordnet haft en god og stabil søgning til velfærdsuddannelserne med et højt antal ansøgere, som søger velfærdsuddannelser som førsteprioritet.

I andre lande har man haft svært ved at tiltrække et tilstrækkeligt antal kvalificerede elever/studerende. Det gælder fx Danmark, hvor man i starten af 00'erne havde problemer med at tiltrække tilstrækkeligt studerende til særligt de professionsrettede velfærdsuddannelser.

En af de uddannelser, som man i flere af de nordiske lande har haft svært ved at tiltrække (kvalificerede) ansøgere til er social- og sundhedsuddannelserne på ungdomsuddannelsesniveau. I Sverige har man fx haft et faldende antal ansøgere til vård- og omsorgsprogrammet. En af årsagerne hertil er nedskæringerne i den offentlige sektor op igennem 00'erne, som skabte utryghed omkring jobsikkerheden efter endt uddannelse. I Danmark har man også haft en faldende søgning til social- og sundhedsuddannelserne op igennem 00'erne, men siden 2007 er tilgangen øget med 25 pct. i perioden. Også her skiller Finland sig ud, idet søgning til deres social- og sundhedsuddannelse har ligget relativt stabilt på omkring to ansøgere per studieplads.

For mere information se delstudie 2, afsnit 5.1.

4.2 Der findes en række forskellige strategier og indsatser for at øge attraktiviteten

I og med man i flere af landene i Norden ikke har haft den store arbejdskraftmangel i de seneste år, og søgning generelt har forbedret sig, er velfærdsuddannelsernes attraktivitet ikke en dagsorden, som aktuelt fylder meget i de nordiske lande. Der findes derfor generelt ikke en samlet indsats for at øge attraktiviteten og søgningen til af velfærdsuddannelserne i de nordiske lande og på Færøerne, Grønland og Åland. Indsatsen er derimod kendetegnet ved et kludetæppe af forskellige tiltag.

Som eksempel på forskellige tiltag kan nævnes nationale og regionale strategier og rekrutteringskampanjer. Alle landene i Norden har endvidere gennemført forskellige reformer af deres uddannelses-systemer. Fx er det et gennemgående træk, at institutionerne på det professionsrettede videregående uddannelsesområde i modsætning til universiteterne er etableret ved politiske reformer i løbet af de seneste 10-30 år. Der er endvidere gennemført en

række reformer af uddannelserne. Særligt de videregående professionsuddannelser har undergået reformer som følge af Bologna-processen og tilpasningen til den nye gradsstruktur.

En anden ting, som flere af landene i Norden har haft fokus på, er karriereveje og fleksibilitet i uddannelsessystemerne. Traditionelt har overgange mellem sektorer været en udfordring i flere af de nordiske lande. Udfordringer er særlig knyttet til overgangen fra erhvervsuddannelse til videregående uddannelse, men den gør sig også gældende mellem de videregående uddannelser, selvom der i Bologna-deklarationens ånd i stigende grad er åbnet muligheder for at bevæge sig på tværs af uddannelser og institutioner. I flere af de nordiske lande har man eller er man i gang med initiativer som har til formål at øge fleksibiliteten i uddannelsessystemerne.

Færøerne, Grønland og Åland står over for en særlig udfordring, idet mange af de kommende velfærdsprofessionelle tager uddannelsen i et andet land. Særligt Færøerne arbejder på forskellige initiativer for at fastholde de studerende i landet herunder blandt andet at give de studerende større mulighed for udveksling i løbet af uddannelserne og oprettelse af nye uddannelser inden for social- og sundhedsområdet som fx en masteruddannelse i helsevidenskab.

For mere information se delstudie 2, afsnit 5.2.

4.3 Erhvervsuddannelsernes attraktivitet – et særligt opmærksomhedspunkt

En af de uddannelser, man har haft særlige problemer med at rekruttere til, er social- og sundhedsuddannelsen på ungdomsuddannelsesniveau. En del af dette skyldes erhvervsuddannelsernes attraktivitet generelt. Flere af de nordiske lande har således

haft problemer med at ikke blot at rekruttere, men også fastholde de unge i erhvervsuddannelser. Man har igangsat forskellige initiativer i landene. I Sverige har man fx gennemført en reform af ungdomsuddannelserne i slutningen af 00'erne. Som en del af reformen har man revideret alle uddannelsesretningerne og oprettet nye retninger ligesom man har gjort det muligt at udvide praktikdelen på de erhvervsrettede uddannelser til at udgøre 50 pct. af uddannelsestiden. Der er dog fortsat behov for at styrke og udvikle de erhvervsrettede ungdomsuddannelser.

For mere information se delstudie 2, afsnit 5.3.

4.4 Kønspektivet spiller ikke nogen stor strategisk rolle i rekrutteringen

Kvinderne udgør majoriteten i velfærdsprofessionerne såvel som på velfærdsuddannelserne. Selv på lægeuddannelsen, hvor mændene traditionelt har udgjort majoriteten, er der i årevis blevet uddannet betydeligt flere kvinder end mænd i alle landene (delstudie 2, afsnit 5.4.).

Selvom velfærdsuddannelser og -professioner således i høj grad er kvindedominerede, er der imidlertid ikke et specielt eksplicit fokus på at tiltrække flere mænd, selvom dette har potentiale for både at øge rekrutteringsgrundlaget og prestigen af uddannelserne.

At der aktuelt ikke er større fokus på rekruttering af mænd – eller rekruttering i det hele taget – skyldes primært, at der i disse år er en pæn søgning på tværs af velfærdsuddannelserne i de nordiske lande, hvilket kan forklares med den økonomiske krise, som får flere unge til at søge ind på uddannelser, da det er vanskeligt at bide sig fast på arbejdsmarkedet uden uddannelse.

Af samme årsag er der grund til at forvente, at når konjunkturerne vender igen, vil der komme et fornyet fokus på rekruttering – hvor det vil være nærliggende at tænke mere eksplicit i at tiltrække mænd.

4.5 Professionen har betydning for uddannelsernes attraktivitet

DAMVADs studie har primært fokuseret på uddannelsernes attraktivitet, men uddannelsernes attraktivitet er tæt forbundet med professionens attraktivitet. I Finland er der fx stor enighed blandt nøgleinteressenterne om, at en del af problemet med attraktivitet vedrører arbejdsvilkårene for velfærdsprofessionerne. Som en synlig udløber af dette problem vurderes det fx, at mere end 20.000 sygeplejersker arbejder i jobs uden for deres profession på trods af at der er mangel på sygeplejersker (delstudie 2, afsnit 5.5).

Hvis ikke professionerne anses som attraktive og de velfærdsprofessionelle ikke kan fastholdes i professionen, bliver problemet med arbejdskraftmangel endnu større. Det er ud fra den betragtning vigtigt at sætte fokus på professionernes attraktivitet. Der er dog allerede ved at blive igangsat en undersøgelse af strategier for rekruttering og fastholdelse af personale i omsorgssektoren inden for Nordisk Ministerråd program "Holdbar Nordisk Velfærd".

4.6 Inddragelse af aftagerne som middel til at sikre relevans og attraktivitet

De ændrede krav i sundheds- og velfærdssektoren har sat yderlig fokus på, at både de nyuddannede og voksne arbejdstagere i sektoren rustes bedst muligt til at møde fremtidens kompetence-behov. I en tid hvor uddannelse netop er fokuseret mod kompetencer og læringsudbytte, stilles der i stigende

grad lighedstegn mellem kvalitet og relevans for aftagerne.

Der er en lang tradition for professions- og erhvervsuddannelser i de nordiske lande, hvor en del af uddannelserne foregår ude på arbejdspladserne. I og med langt størstedelen af velfærdsuddannelserne er såkaldte vekseluddannelser, hvor der som en del af uddannelserne er indlagt praktikforløb, har aftagerne derigennem en vis indflydelse på uddannelsen af de fremtidige velfærdsprofessionelle. Der er dog her tale om en mere uformel indflydelse, der ofte er person- eller virksomheds-båret.

Ser vi på den mere formelle inddragelse af aftagerne, er det svært at tale om nogen fælles nordisk model for aftagerinddragelse eller en idealtypisk model for aftagerinddragelse på velfærdsuddannelserne. De nordiske lande har forskellige uddannelsessystemer, hvilket leder til forskellige modeller for, hvordan man inddrager aftagerne.

Forskellene træder tydeligt frem i forhold til de uddannelser, som befinder sig på ungdomsuddannelsesniveau. I Danmark og i nogen grad i Norge har arbejdsmarkedets parter et meget stort ansvar for velfærdsuddannelsernes på ungdomsuddannelsesniveau tilrettelæggelse både med hensyn til indhold, organisering og dimensionering forstået som styring af antal studiepladser på de enkelte uddannelser. I de andre nordiske lande som fx Sverige og Finland, hvor ungdomsuddannelserne i høj grad er skolebaseret har der også været en bevægelse mod en stigende inddragelse af aftagerne. Blandt andet har Sverige i forbindelse med gymnasireformen, der trådte i kraft i 2011, indført et nationalt programråd for hvert af de 12 erhvervsrettede program herunder et programråd for vård- og omsorgsprogrammet. Programrådene skal blandt andet hjælpe Skolverket med at tilpasse uddannelserne i forhold til udviklingen på arbejdsmarkedet.

Inden for de videregående uddannelser har aftagerinddragelse ikke samme lange tradition, og det er først i 00'erne, at aftagersamarbejdet på de videregående uddannelser for alvor er kommet på den uddannelsespolitiske dagsorden og man har taget forskellige skridt til at styrke aftagersamarbejdet fx via krav om aftagerpaneler eller krav til aftagerrepræsentanter i bestyrelser. I dag er aftagersamarbejde på de videregående uddannelser således i høj grad koncentreret omkring dels nationale råd dels lokale udvalg og bestyrelser.

Selvom de nordiske lande har forskellige modeller for aftagerinddragelse og er forskellige steder i processen med at øge aftagerinddragelsen, er der dog stadig et stort potentiale for udveksling af erfaringer og for at finde fælles løsninger på de udfordringer, der er forbundet med aftagersamarbejdet.

For mere information se delstudie 2, kapitel 6.

5 Opmærksomhedspunkter og anbefalinger

I forlængelse af de væsentligste indsigter fra de tre delstudier vil vi i det følgende fremdrage en række opmærksomhedspunkter og anbefalinger, der fokuserer på de policy potentialer, som studierne rummer, og som hovedsageligt anskues i et mobilitetsperspektiv.

5.1 Lovregulering er grundlæggende velfungerende

Jf. delstudie 1 er lovreguleringen af erhverv grundlæggende velfungerende, og der er i et mobilitetsperspektiv langt hen ad vejen fordele ved lovregulering, f.eks. sammenlignet med branchernes egenregulering. Samtidig er der dog potentialer for at "regulere smartere".

Dette angår på den ene side, at man sikrer sig, at lovreguleringen sker på basis af genuine kvalitets sikringsbehov og ikke som udtryk for protektionisme i forhold til bestemte erhverv. Og på den anden siden angår det, at lovreguleringen fremgår transparent for borgerne, hvordan og hvorfor systemet er skruet sammen, som det er.

5.2 Fokus på nationale myndigheders håndhævelse af gældende regler om anerkendelse på baggrund af relevant erhvervs erfaring

Jf. delstudie 1 fastlægger anerkendelsesdirektivet, at de kompetente myndigheder ikke alene skal vurdere erhvervsmæssige kvalifikationer ud fra ansøgerens uddannelsesbaggrund, men også ud fra relevant erhvervs erfaring. Data fra undersøgelsen viser imidlertid, at der træffes få positive afgørelser med udgangspunkt i erhvervs erfaring. Der synes derfor at være et potentiale i at sikre at der sker en håndhævelse af de regler der findes i dag om anerkendelse på baggrund af relevant erhvervs erfaring.

5.3 Lovregulering af erhverv bør 'harmoniseres' – særligt ift. specialiseringer

I forlængelse af 4.1. har undersøgelsen vist, at der er stor forskel på antallet af lovregulerede erhverv i de nordiske lande samt at der typisk kun er begrænset overlap mellem hvilke erhverv, der er lovregulerede i de enkelte nordiske lande. Undersøgelsen rejser også spørgsmålet om forskellene i lovregulering kan forklares med hensynet til offentlighedens sikkerhed og sundhed, eller om der ligger andre hensyn bag?

Flere myndigheder peger på, at de enkelte lande med fordel kunne revurdere, hvilke erhverv der fremover skal være lovregulerede og overveje, hvorvidt lovreguleringen er tidssvarende og relevant. I et nordisk perspektiv ville en fælles forståelse af hvilke erhverv, der er lovreguleret i den enkelte nordiske lande fremme mulighederne for mobilitet.

En særlig barriere består i det tilfælde, hvor lovregulering er knyttet til mange specialiseringer af et erhverv, og der er forskel på antallet af specialiseringer i de enkelte nordiske lande. Eksempler er fx kørerlærer eller erhverv inden for elbranchen i Norge. Undersøgelsen viser, at der her ofte flere betingede eller negative afgørelser end inden for andre erhverv. Problemstillingen vedrører ofte at borgere fra andre nordiske lande, kan godkendes til nogle, men ikke alle af specialiseringerne. Her er der i et mobilitetsperspektiv også grund til at overveje mulighederne for en fælles forståelse.

5.4 Opdatering af nordiske overenskomster

Jf. delstudie 1 giver EU-direktivet relativt set ansøgere stærkere rettigheder end de nordiske overenskomster som fx overenskomst om anerkendelse af faglærere i gymnasiet, idet disse er af ældre dato.

De bliver derfor til tider forældede i forhold til de rettigheder som anerkendelsesdirektivet giver ansøgere. Dette gælder også overenskomsten for erhverv inden for sundhed og veterinærvesen, da der siden dens indgåelse er sket yderligere reguleringer af erhvervene i de enkelte lande.

Med udsigten til moderniseringen af EU's anerkendelsesdirektiv bør der sættes fokus på den rolle, som de nordiske overenskomster skal spille fremadrettet. Hvis disse ikke skal overhales indenom – og hvis man fortsat ser fordele i et endnu stærkere nordisk samarbejde – er det nødvendigt, at også de nordiske overenskomster flytter sig, så man fortsat er et skridt foran.

5.5 Opprioritering nationale kvalifikationsrammer og læringsudbyttebeskrivelser

Delstudie 3 viser, at processerne med implementeringen af kvalifikationsrammer er ikke nået inden for den forventede frist med udgangen af 2012. Studiet viser dog, at arbejdet fortsat giver mening. De nationale kvalifikationsrammer og læringsudbyttebeskrivelser er netop værktøj, som kan være med at sikre, at man opnå de samme slutkompetencer på velfærdsuddannelserne tværs af nordiske lande og dermed fjerne evt. mobilitetsbarrierer. Det kræver dog en ensretning på tværs af landene i forhold til udformning af mål for læringsudbytte, og der bør derfor arbejdes for, at landene efterlever dette.

5.6 Øget gennemsigtighed i forhold til mobilitet og sagsbehandlingstider

I betragtning af den diskussion, der har været af lovregulering som en barriere for internordisk mobilitet jf. delstudie 1, vil det være formålstjeneligt, hvis det sikres, at samtlige nordiske lande udarbejder en årlig rapport for mobilitet inden for lovregulerede erhverv som den danske "Beretning og statistik om

vurdering og anerkendelse af udenlandske uddannelseskvalifikationer".

Rapporten bør indeholde oplysninger om antal ansøgninger inden for lovregulerede erhverv og fordelingen på positive, negative og betingede afgørelser, samt statistik for sagsbehandlingstider. En række af oplysningerne indrapporteres allerede til EU-Kommissionens Regulated Professions Database, men særligt oplysningerne om sagsbehandlingstider vil give mulighed for at tage stilling til om systemerne for anerkendelse er velfungerende og give mulighed for at identificere eventuelle problemområder.

Selvom de kompetente myndigheder i det store og hele beskriver samarbejdet i Norden som velfungerende, er det værd at overveje om en fælles brug af IMI-systemet kan styrke det yderligere.

5.7 Sæt fokus på de uformelle barrierer for mobilitet

Jf. delstudie 1 indikerer meget, at uformelle barrierer, især branchernes egenregulering, der til tider træder i stedet for lovregulering, reelt udgør en større hindring for mobiliteten i Norden. Dette er et stort og kompliceret område at afdække, og det har i denne undersøgelse kun været muligt at kortlægge uformelle barrierer som fx sproglige eller kulturelle barrierer eller egenregulering af brancherne (i det omfang at de supplerer lovregulering). Området kræver imidlertid sin egen selvstændige kortlægning jf. boks.

Undersøgelse af branchernes egenregulering

Det vil indledningsvist være nødvendigt kortlægge omfanget af brancher og lande, hvor branchernes egenregulering skaber problemer for borgere og virksomheder fra andre nordiske lande. Undersøgelsen må dernæst søge at besvare en række spørgsmål:

- (a) I hvilket omfang er egenregulering af brancherne udbredt, og er der forskel på udbredelsen mellem de enkelte nordiske lande?
- (b) Hvilke brancher og i hvilke lande har vist sig særligt problematiske i forhold til arbejdskraftens mobilitet mellem de nordiske lande?
- (c) Hvilket råderum er der for branchernes egenregulering, f.eks. i forhold til EU-lovgivningen, og hvordan forvaltes det?
- (d) Hvad er baggrunden for branchernes egenregulering?
- (e) Hvordan kan problemet afhjælpes i et nordisk mobilitetsperspektiv?

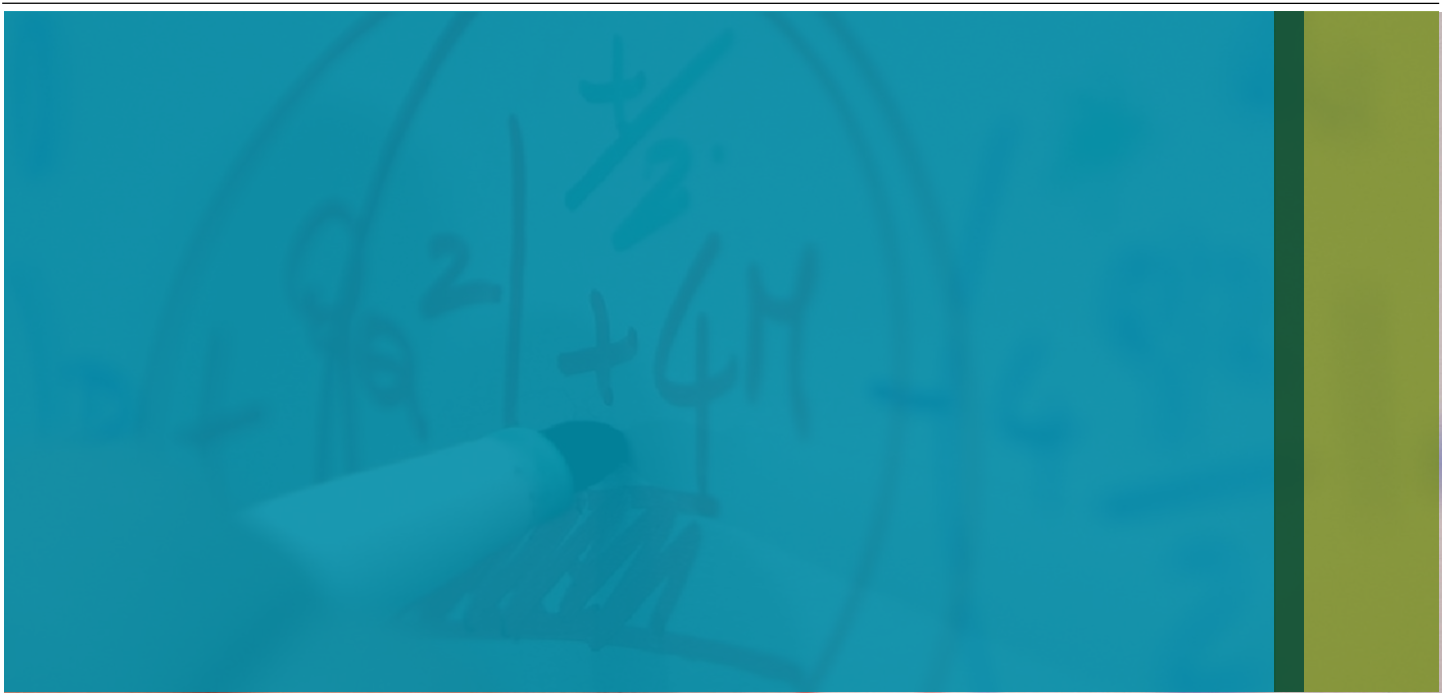
5.8 Fortsat nordisk udveksling af arbejdskraft

Løbende opstår der inden for velfærdsprofessionerne forskelle i efterspørgslen på de lokale nordiske arbejdsmarkeder. Aktuelt er der fx arbejdsløshed inden for en række sundhedsprofessioner i Danmark, som fx sygeplejersker, mens der er mangel i Norge og Finland jf. delstudie 2.

De nordiske lande bør fortsat spille en stor rolle i forhold til at formidle oplysninger om udbud og efterspørgsel inden for velfærdsprofessioner inden for de enkelte nordiske lande. Man kan forestilles sig en fælles, nordiske jobbørs, men det skal i så fald afklares, hvordan en sådan bedst kan supplere de nationale jobbanker, der allerede findes.

5.9 Konjunkturerne udsætter rekrutteringsudfordringerne

Det er bredt anerkendt, at de nordiske lande vil mangle personale i velfærdsprofessionerne om få år. Den lavkonjunktur, som økonomien har været i siden 2008, er imidlertid med til at udsætte denne udvikling, idet der siden har været en stor søgning til de videregående uddannelser, fordi unge har svært ved at bide sig fast på arbejdsmarkedet uden uddannelse. Af denne grund er den fremtidige mangel på personale i velfærdsprofessionerne ikke en akut politisk problemstilling i de nordiske lande, som optager uddannelsesinstitutionerne og politikerne jf. delstudie 2. Der er dog fortsat behov for at holde fokus på, at udfordringerne vil komme i fremtiden, hvis man ikke imødekommer behovene på anden vis – fx ved rekruttering fra andre lande eller ad velfærdsteknologisk vej, hvor velfærdspersonalet bliver i stand til at gøre tingene hurtigere eller bedre og dermed med færre hænder. De velfærdsteknologiske potentialer, som navnlig Finland satser kraftigt på, kræver dog ikke blot, at nye teknologier udvikles, men også at velfærdspersonalet bliver (efter)uddannet og får de rette kompetencer til at benytte teknologierne.



DAMAD

Sørkedalsveien 10A
N-0369 Oslo

Frederik Langes Gate 20
N-9008 Tromsø

Badstuestræde 20
DK-1209 Copenhagen K