



LUND UNIVERSITY

Läringsutbildning - i skärningspunkten mellan kompetensförsörjning och socialpolitik

Panican, Alexandru; Olofsson, Jonas

2015

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Panican, A., & Olofsson, J. (2015). *Läringsutbildning - i skärningspunkten mellan kompetensförsörjning och socialpolitik*. (Research Reports in Social Work; Vol. 2015, Nr 1). Socialhögskolan, Lunds universitet.

Total number of authors:
2

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Läringsutbildning i skärningspunkten mellan kompetensförsörjning och socialpolitik

JONAS OLOFSSON OCH ALEXANDRU PANICAN

Omslagsbilden är en reproduktion av *A shoe repairman and his young apprentice*, en målning av Emile Adan (1839-1937) Bilden är tillgänglig i USA på Library of Congress enligt den digitala ID cph.3b27512

ISBN: 978-91-7623-055-8

© Socialhögskolan, 2015

Redaktör: Lars Harrysson

Adress: Lunds Universitet, Socialhögskolan, Box 23, 221 00 Lund

Förord

Lärlingsutbildningen väcker stort intresse. Uppfattningarna om lärlingsutbildningens fördelar respektive nackdelar är många. Allt för sällan tydliggörs att lärlingsutbildning är en mångfacetterad företeelse. Lärlingsutbildningen har också specifika förutsättningar. Det går inte att föra över en utbildningsmodell från ett land till ett annat, något som man ibland kan förledas till att tro när man följer det politiska samtalet.

Vi har under en följd av år ägnat oss åt forskning om ungdomsarbetslöshet och yrkesutbildning. Vi hoppas att denna lilla bok ska bidra till att skapa större klarhet om lärlingsutbildningens betydelse och förutsättningar. Vi skulle vilja tacka Eskil Wadensjö, Fritjof Karlsson, Elin Landell, Per-Erik Ellström och Per-Olof Thång som har kommenterat tidigare versioner av boken. Vi skulle också vilja rikta ett tack till Lars Harrysson för all hjälp med redigeringen.

Jonas Olofsson och Alexandru Panican
Malmö och Lund, juni 2015.

Innehållsförteckning

INLEDNING	5
BAKGRUND TILL DET ÖKADE INTRESSET FÖR LÄRLINGSUTBILDNING	5
YRKESUTBILDNING OCH SOCIAL INVESTERINGSPOLITIK	7
FORTSATT FRAMSTÄLLNING	10
BEGREPPET LÄRLINGSUTBILDNING	11
INNEBÖRDEN AV EN KLASSISK LÄRLINGSUTBILDNINGSMODELL	12
LÄRLINGSUTBILDNINGENS FÖRDELAR	13
FÖRUTSÄTTNINGAR OCH RISKER.....	14
FORSKNING OM LÄRLINGSUTBILDNING.....	17
OLIKA MODELLER FÖR YRKESUTBILDNING	18
EFFEKTER AV LÄRLINGSUTBILDNING	20
FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR KVALIFICERAT YRKESLÄRANDE	24
EU OCH LÄRLINGSUTBILDNINGEN.....	29
DEKLARATIONER OM YRKESUTBILDNING.....	29
KONKRETA UTBILDNINGSMÅLSINITIATIV	31
STUDIER OM LÄRLINGSUTBILDNING	33
PARTSINTRESSEN PÅ EU-NIVÅ.....	35
LÄRLINGSUTBILDNING I DANMARK.....	37
REFORMSTRÄVANDEN	38
DEN DANSKA LÄRLINGSUTBILDNINGENS FINANSIERING OCH REGLERING	40
DEN STATLIGA REGLERINGEN.....	41
ALTERNATIVA YRKESUTBILDNINGAR	43
MODELLENS STYRKOR OCH SVAGHETER	44
LÄRLINGSUTBILDNING I NORGE	47
STORA FÖRÄNDRINGAR SEDAN 1990-TALET: REFORM 94 OCH KUNSKAPSLYFTET	47
YRKESPROGRAMMEN	48
UTBILDNINGARNAS GRUNDSTRUKTUR	49
STÖDSTRUKTURER OCH SAMVERKAN KRING LÄRLINGS-UTBILDNINGEN.....	50
UPPLÄRNINGSKONTOR	51
PARTERNAS YRKESUTBILDNINGSAVTAL.....	53
FINANSIERING	53
LÄRLINGARNAS STATUS.....	54
HUR KAN MAN FÖRKLARA LÄRLINGSUTBILDNINGENS STARKA STÄLLNING?	55

LÄRLINGSUTBILDNING I NEDERLÄNDERNA	59
UTBILDNINGSSYSTEMET I NEDERLÄNDERNA – EN ÖVERSIKT	59
YRKESUTBILDNINGSSYSTEMETS UTVECKLING – EN BAKGRUND	62
YRKESUTBILDNINGSLAGEN FRÅN 1996	63
YRKESUTBILDNINGENS STRUKTUR	64
REGLERING OCH KVALITETSSÄKRING	66
FINANSIERINGEN	69
OM DE HOLLÄNSKA ERFARENHETERNAS RELEVANS	70
LÄRLINGSUTBILDNING I TYSKLAND	75
ETT DIFFERENTIERAT UTBILDNINGSSYSTEM	75
UTBILDNINGSVÄGAR PÅ SEKUNDÄR OCH GYMNASIAL NIVÅ	76
DET DUALA SYSTEMET – EN ÖVERBLICK	79
KVALITETSSÄKRINGEN OCH REGLERINGEN AV UTBILDNINGEN	81
LÄRLINGAR OCH YRKESKOLEELEVER	83
INTRESSET FÖR LÄRLINGSUTBILDNING	85
UTMANINGAR OCH SPRIDNINGSMÖJLIGHETER	86
LÄRLINGSUTBILDNING I ENGLAND	89
BAKGRUND	89
LÄRLINGSUTBILDNINGENS BRISTER	90
NYA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR LÄRLINGSUTBILDNINGEN	91
DE ENGELSKA ERFARENHETERNAS RELEVANS	94
OLIKHETER OCH GRUNDLÄGGANDE LIKHETER	95
DEN SVENSKA YRKESUTBILDNINGSMODELLEN	97
PARTSORGANISATIONERNAS INITIATIV EFTER SALTSJÖBADSAVTALET	98
ENHETSSKOLAN OCH ETABLERINGEN AV EN SKOLFÖRLAGD UTBILDNINGSMODELL	100
DEN OFFENTLIGA SKOLFÖRLAGDA YRKESUTBILDNINGEN EXPANDERAR	101
EN YRKESUTBILDNING PÅ HÖGRE NIVÅ	103
DEN SVENSKA YRKESUTBILDNINGSMODELLEN FULLBORDAS: DEN INTEGRERADE GYMNASIESKOLAN	104
PROGRAMGYMNASIET OCH GY11	105
SVERIGE AVVIKER	108
FRAMTIDA VÄGVAL	109
INSTITUTIONELLA FÖRUTSÄTTNINGAR	110
LÄRLINGSUTBILDNINGEN OCH STRUKTURELLA FÖRÄNDRINGSMÖNSTER	111
FÖRÄNDRADE VILLKOR I ARBETSLIVET	112
LÄRLINGSUTBILDNINGENS UTMANINGAR	113
GÖR YRKESUTBILDNINGEN MER ATTRAKTIV	115
UTVECKLA LÅNGSIKTIGA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR LÄRLINGSUTBILDNING	116

LÄRLINGSUTBILDNING INOM RAMEN FÖR EN UTBILDNINGSGARANTI .	119
EU OCH UNGDOMSGARANTIN	120
UNGDOMSGARANTIN I DANMARK.....	124
UNGDOMSGARANTIN I FINLAND	127
ALLT MER AV EN UTBILDNINGSGARANTI – FÖRSLAG PÅ NATIONELL OCH REGIONAL NIVÅ	129
REFERENSER	135

Inledning

Lärningsutbildningen väcker allt större intresse. Så är det i Sverige och också i flera andra europeiska länder. Den här studien behandlar svenska erfarenheter och initiativ på lärlingsutbildningsområdet mot bakgrund av forskning på området och erfarenheter av lärlingsutbildning i några europeiska länder, främst Danmark, Norge, Nederländerna och Tyskland, men också England. Huvudfrågan är vilka förutsättningarna är för att etablera en mer omfattande lärlingsutbildning i Sverige. Från EU kommer allt fler rekommendationer om att europeiska länder som i likhet med Sverige saknar starkare traditioner på området bör försöka lära av länder med etablerade lärlingsutbildningssystem. Vi kommer också att anknyta till förslagen om en ungdomsgaranti och möjligheterna att utveckla lärlingsutbildning som ett väsentligt inslag inom ramen för en sådan garanti.

Lärningsutbildning diskuteras fortsättningsvis utifrån två perspektiv. Den första handlar om att tillgodose behov av mer avancerad yrkesutbildning och mer kvalificerad arbetskraft. Den andra handlar om att möta socialpolitiskt motiverade behov av insatser för unga som har svårt att klara skolförlagd utbildning. Dessa båda intentioner med lärlingsutbildningen är inte alltid möjliga att förena, vilket svenska erfarenheter visar. Vi argumenterar för möjligheten att en utbildningsgaranti kan vara ett medel för att tillgodose de socialpolitiska motiv som kopplas till lärlingsutbildningen. I denna rapports slutkapitel presenteras några förslag till en regionalt organiserad utbildningsgaranti för att visa på denna möjlighet.

Bakgrund till det ökade intresset för lärlingsutbildning

Vad är bakgrunden till de senaste årens ökade intresse för lärlingsutbildning? Frågan diskuteras utförligt längre fram, men bland svaren finns både kortsiktiga och långsiktiga orsaker. Effekterna av den finanskris som drabbade flera länder 2008 har riktat uppmärksamheten mot yrkesutbildningsfrågorna i allmänhet och lärlingsutbildningen i synnerhet. Fokus är de tilltagande etableringsproblemen för unga på arbetsmarknaden.

Arbetslöshetstalen har ökat mycket kraftigt, framför allt bland unga. År 2013 uppgick arbetslösheten i åldersgruppen 20-24 år inom EU(28) liksom i euroländerna till 22 procent, vilket var mer än dubbelt så mycket som arbetslösheten i åldersgruppen 25-64 år.¹ Arbetslösheten bland unga ökade med cirka 60 procent mellan åren 2008 och 2013.

Det fanns emellertid länder där förhållandena var bättre, både i absoluta tal och om ungas arbetslöshet mäts i relation till arbetslösheten bland medelålders och äldre. Inom EU uppvisade t.ex. Danmark, Nederländerna och Tyskland betydligt lägre arbetslöshetstal bland unga. I Danmark uppgick arbetslösheten i åldersgruppen 20-24 år till drygt 11 procent 2013, i Nederländerna till 9 procent, och i Tyskland knappt 8 procent. Faktum är att arbetslösheten bland unga minskade i Tyskland efter finanskrisen.

Det är emellertid inte bara antalet unga arbetslösa som väcker bekymmer, utan i takt med att ungas övergång från skola till arbetsliv har blivit allt mer ojämn och utdragen har mer uppmärksamhet riktats mot unga som står långt från arbetsmarknaden och vilka inte finns med i gruppen arbetslösa i traditionella arbetskraftsundersökningar. Det handlar om unga som varken studerar eller förvärvsarbetar. För att synliggöra dem skapades en ny kategori, *Not in Employment, Education or Training*, (NEET). Eurofound presenterade 2012 en jämförande kartläggning av gruppen i olika länder i Europa.² Andelen unga i NEET har ökat sedan finanskrisens början 2008. I åldersgruppen 20-24 år räknades drygt 18 procent till NEET-kategorin 2011.³

Även för andelen unga i NEET framgår att skillnaderna mellan länderna är betydande. Skillnaderna följer samma mönster som variationerna i arbetslöshetstalen vilket talar för att regleringen av ungas övergång från skola

¹ Om inte annat anges är de statistiska uppgifterna hämtade från Eurostat.

² Eurofound sorterar under EU och är sammansatt av företrädare för medlemsländerna samt sociala parter. Dess huvuduppgift är att bevaka sociala frågor och arbetslivsfrågor. Eurofound

² Eurofound sorterar under EU och är sammansatt av företrädare för medlemsländerna samt sociala parter. Dess huvuduppgift är att bevaka sociala frågor och arbetslivsfrågor. Eurofound etablerades i mitten av 1970-talet samtidigt som yrkesutbildningsinstitutet Cedefop. Etableringen av båda organen var ett uttryck för ett växande intresse för socialpolitiska frågor inom EU. Se Eurofound (2012).

³ Det bör påpekas att NEET-talen anger antalet unga i utanförskap som andel av den totala populationen medan arbetslöshetstalen anger andelen arbetslösa av de som räknas till arbetskraften i en viss åldersgrupp.

till arbetsliv också påverkar risken att hamna i ett mer påtagligt utanförskap. I Nederländerna och Tyskland är andelen unga i NEET låg jämfört med genomsnittet för EU. Detsamma gäller de nordiska länderna, inklusive Sverige. Det som är utmärkande för länder med låg andel unga i NEET – med undantag för Sverige och Finland – är att man har etablerade och starkt reglerade lärlingsutbildningssystem.

I en studie initierad av EU:s yrkesutbildningsinstitut European Center for the Development of Vocational Training (Cedefop) baserad på en arbetskraftsundersökning från år 2009 – *From education to working life* (Cedefop 2012) – konstateras att unga och unga vuxna med yrkesutbildning på gymnasial nivå inte bara i högre utsträckning är sysselsatta och i mindre utsträckning hörande till gruppen unga som varken studerar eller förvärvsarbetsar jämfört med individer med en generellt inriktad gymnasieutbildning som högsta utbildningsnivå. Undersökningen visar också att unga med yrkesutbildning – och då särskilt de som har en bakgrund i lärlingsutbildning – har kortare arbetslöshetsperioder och längre anställningsperioder. Lärlingsutbildning tycks skapa rikare möjligheter till arbetslivserfarenhet, vilket i sin tur genererar en positiv spiral av minskade arbetslöshetsrisker, ökade sysselsättningsmöjligheter och mer arbetslivsorienterat lärande. I studien framhålls också att lärlingsutbildning har större positiva effekter på löneutvecklingen än huvudsakligen skolförlagd yrkesutbildning.

Yrkesutbildning och social investeringspolitik

Intresset för yrkesutbildningsfrågor ökar internationellt. I olika internationella sammanslutningar som Internationella arbetsorganisationen (ILO) och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) framhålls betydelsen av att satsa på utbildning och ett närmande mellan skola och arbetsliv. Man pekar på allvarliga matchningsproblem. Arbetsgivare signalerar att de har svårt att rekrytera unga personer med nödvändiga kvalifikationer samtidigt som många ungdomar är arbetslösa och många unga går utbildningar som inte efterfrågas på arbetsmarknaden. 2012 antog ILO programmet: *The Youth Unemployment Crisis: Time for action* (ILO 2012). Här förordas lärlingsutbildning som ett centralt inslag i politiska ambitioner

att stärka ungas etableringsmöjligheter samt för att förebygga arbetslöshet och utanförskap. Året efter antog OECD ett program med ett likartat innehåll: *The OECD action plan for youth – giving youth a better start in the labour market* (OECD 2013).⁴ Arbetsplatsförlagt lärande och lärlingsutbildning utgör huvudpunkter i programmet. Företrädarna för OECD:s 34 medlemsländer förbinder sig att uppmuntra samverkan mellan myndigheter och parter på arbetsmarknaden för att utveckla en arbetslivsrelevant och högkvalitativ yrkesutbildning. Nationer med duala lärlingsutbildningssystem – som Nederländerna och Tyskland – framhålls som föredömen när OECD:s institutioner efter bästa förmåga ska bidra till att underlätta policylärande mellan länder.

Det växande antalet initiativ inom EU på området är i linje med att det under lång tid funnits ett engagemang för yrkesutbildningsfrågor. Redan i fördraget om upprättandet av kol- och stålunionen från 1951 fanns det artiklar som berörde frågor av gemensamt socialpolitiskt intresse. Yrkesutbildningen lyftes bland annat fram i anslutning till omstruktureringsbehoven inom gruvnäringen och stålindustrin samt som en lämplig insats för att förebygga arbetsrelaterade olyckor (Guasconi 2004, Varsori 2004). Även Romfördraget från 1957 innehöll i artikel 128 skrivningar om behovet av allmänna principer för att förverkliga en gemensam yrkesutbildning i syfte att utveckla medlemsländernas ekonomier och en gemensam marknad. Samtidigt är det uppenbart att intresset har ökat på senare år och att lärlingsutbildning har hamnat i blickfånget. Problemen på arbetsmarknaden efter finanskrisen är en viktig förklaring, men det finns flera. På ett välfärdspolitiskt plan handlar det också om en perspektivförskjutning till förmån för vad som brukar kallas för social investeringspolitik.

Under 1990-talen stärktes en aktiveringspolitisk trend inom välfärdspolitiken där en ökad tilltro till marknadslösningar, avregleringar och ”jobb först-principer” kom att vägleda diskussionerna om villkoren på arbetsmarknaden (Morel m.fl. 2012). På många sätt avvek denna trend från intresset för EU:s sociala dimension under 1970- och 80-talen.

Lissabonstrategin från år 2000, med det uttalade målet att göra Europa mer konkurrenskraftigt inom ramen för en kunskapsintensiv global eko-

⁴ Grunderna till programmet hade utvecklats i samverkan med ILO.

nomi, markerade något nytt genom att kombinera de ekonomiska målen med ett fokus på social och ekologisk uthållighet (Sommestad 2012). Förslag kopplade till strategier för social inkludering har fått en än mer framträdande roll i Europa 2020-strategin (Meddelanden från Kommissionen. Europa 2020). Här lyfts utbildningsmålen fram; färre unga ska misslyckas med att uppnå en utbildning motsvarande gymnasienivå och en större andel ska påbörja studier på eftergymnasial nivå. Strategin formuleras som initiativ för att underlätta ungas inträde på arbetsmarknaden, bland annat via en mer arbetslivsrelevant utbildning. Medlemsländerna uppmanas att ta initiativ till att uppmuntra partsorganisationer och branscher att i samverkan med skolmyndigheter utveckla fler lärlingsplatser och öka möjligheterna till lärande för anställda.

Det ska betonas att EU:s intentioner i dessa sammanhang tar sig uttryck i strävanden för att etablera kommunikation mellan länder och sprida information om goda exempel, dvs. möjliggöra politiskt lärande. I artikel 166 i Lissabonfördraget framhålls att EU inte har något mandat att tvinga fram konkreta förändringar i medlemsländernas yrkesutbildningssystem, i utbildningars innehåll och organisation (Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Syftet blir därför att öka kunskaper, underlätta förändringar och i viss mån bistå med resurser, t.ex. via Europeiska socialfonden. Ansvaret för vad som görs konkret vilar alltid på de enskilda medlemsländerna.

I den sociala investeringspolitiken, så som den tar sig uttryck i olika initiativ på EU-nivå, är utbildningsfrågor helt centrala. Det handlar både om att underlätta anpassning till snabba förändringar i en global ekonomi, men också om att möjliggöra innovationer och motverka social exkludering. Lärlingsutbildning är ett av de verktyg som rekommenderas. Den sociala investeringspolitiken påminner om den keynesianskt motiverade välfärdspolitik som byggdes upp i flera länder i Västeuropa efter andra världskriget (Morel m.fl. 2012). Här betonas betydelsen av socialt partnerskap, social rörlighet och jämlika förutsättningar, faktorer som anses bidra till ökad effektivitet och ekonomisk tillväxt. Samtidigt skiljer sig den sociala investeringspolitiken genom att vara mer framtids- och investeringsinriktad.

Det handlar primärt om att minimera sociala risker genom att förebygga utslagning och samhällsklyftor, inte som tidigare hantera konsekven-

ser av sociala risker. Medborgarna ska ha redskap att hantera utmaningarna i ett samhälle och i ett arbetsliv där förändringstrycket blir allt starkare (Bau-
man 2000).

Fortsatt framställning

Nästa kapitel handlar om innebörden av begreppet lärlingsutbildning. Forskning om lärlingsutbildning lyfts fram, bl.a. vad sociologiskt och ekonomiskt inriktad forskning säger om lärlingsutbildningens förutsättningar och betydelse. Därefter behandlas olika initiativ och studier kopplade till lärlingsutbildning inom EU mer ingående. Vi granskar aktuella erfarenheter av lärlingsutbildning i ett antal länder med omfattande erfarenheter på området – Danmark, Norge, Nederländerna, Tyskland och England – för att därefter beskriva framväxten av den skolförlagda svenska yrkesutbildningsmodellen.

Vår övergripande fråga är om det finns förutsättningar för att införa en lärlingsutbildning av mer klassiskt snitt i Sverige. Avslutningsvis diskuterar vi om och hur lärlingsutbildningen kan utformas som en del av en ungdoms- och utbildningsgaranti på regional nivå för att förverkliga rådande socialpolitiska ambitioner.

Begreppet lärlingsutbildning

Lärlingsutbildning som utbildningsform betyder inte samma sak i alla sammanhang. Lärlingsutbildning skiljer sig från rent skolförlagd yrkesutbildning med eventuell praktik på en arbetsplats. I sentida översikter om lärlingsutbildning hänvisas ofta till en definition av den brittiske forskaren Paul Ryan, en av de främsta experterna på lärlingsutbildning (Ryan 2000, 2012). Han definierar lärlingsutbildning som en strukturerad utbildning med en stark koppling till arbetslivet.

- Utbildningen innehåller en bestämd blandning av utbildning på en arbetsplats och skolförlagda allmän-teoretiska och yrkesteor-etiska moment.
- Utbildningen leder till formellt erkända yrkeskvalifikation-er som ger lärlingen omedelbart tillträde till ett särskilt yrkesområde.
- Arbetsgivare är med och finansierar utbildningen och lärlingen får i allmänhet någon slags ersättning under tiden.

Ryan tillägger att lärlingsutbildning, i de länder där den är mest utvecklad och utbredd, oftast utgör en integrerad del av utbildningssystemet på gymnasial nivå. Samtidigt medger Ryan att det inte är lätt att urskilja vad som ska klassas som lärlingsutbildning. I flera länder, t.ex. i Sverige, innehåller den skolförlagda yrkesutbildningen också arbetsplatsförlagt lärande (APL). Det som skiljer dessa utbildningsmoment från egentlig lärlingsutbildning är att praktik inom ramen för en skolförlagd yrkesutbildning i allmänhet utgör en mindre del av den totala utbildningstiden och att lärande-innehållet inte är lika genomarbetat. Den skolförlagda utbildningen uppfattas oftast som en förberedande utbildning som förutsätter kompletterande utbildning på arbetsplatsen. Dessutom saknas i allmänhet möjligheter till ett uttalat anställningsförhållande under praktikperioderna.

I andra länder, t.ex. USA, har det förekommit satsningar på vad som betecknas som lärlingsutbildning, men det handlar då i första hand om praktik och inte om att erbjuda breda yrkeskvalifikation-er. Det som kallas för lärlingsutbildning utgör mer en arbetsmarknadspolitisk åtgärd än egentlig

yrkesutbildning. Lärlingsutbildningen är inte heller integrerad i ett utbildningssystem på gymnasial nivå.

Helt avgörande blir hur yrkesbegreppet uppfattas. I Sverige har vi på stora delar av arbetsmarknaden inte gjort någon större skillnad mellan "arbete" och "yrke". Yrkena är inte lika tydligt definierade och reglerade som i länder med starka lärlingsutbildningstraditioner. Detta har naturligtvis påverkat förutsättningarna för yrkesutbildning som har fått en bredare och mer förberedande karaktär än vad som vanligtvis förväntas av lärlingsutbildning.

Innebörden av en klassisk lärlingsutbildningsmodell

Det finns således en samsyn inom forskningen om att det inte räcker med inslag av praktikperioder i en huvudsakligen skolförlagd yrkesutbildning för att vi ska tala om lärlingsutbildning i mer klassisk bemärkelse. Den klassiska lärlingsutbildningen har några specifika karaktärsdrag (se t.ex. Agarwal 2012, Steedman 2010, 2012) som här ska sammanfattas i några punkter.

- Lärlingsutbildningen utgör en del av utbildningssystemet och har därmed länkar till andra utbildningar.
- Arbetsplatsförlagt lärande kombineras med teoranknuten undervisning utanför arbetsplatsen i särskilda skolinstitutioner. Syftet med utbildningen är att ge en bred utbildning som motsvarar de krav som ställs inom ett väldefinierat yrkesområde.
- Lärlingsutbildningen är orienterad mot ett erkänt yrke. De yrken som ligger till grund för utformningen av olika lärlingsutbildningar regleras i lagstiftning. Även lärlingsutbildningarna regleras i särskild lagstiftning. Utbildningsformen är följaktligen hårt reglerad och det finns system för fortlöpande granskning och kvalitetssäkring, bland annat via särskilda branschorganisationer och råd med representation av arbetsmarknadens parter. De senare har ett avgörande och systematiskt inflytande över utbildningens former och innehåll.
- Utbildningsvillkoren regleras i ett särskilt lärlingskontrakt. Det handlar om utbildningstidens längd och innehållet i utbildningen samt lärlingens rätt till ersättning och socialt skydd under utbildningstiden. Lärlingen betraktas inte som anställd i vanlig bemärkelse utan har en särskild status. En lärlingslön på låg nivå eller ett särskilt lärlingsbidrag är emellertid norm i den klassiska lärlingsmodellen.

- Lärlingar genomgår ett avslutningsprov. Om de klarar yrkesprovet får de ett certifikat eller en legitimation som formellt berättigar dem till att utöva yrket, i praktiken ett intyg på att de har uppnått kvalificerad yrkesarbetarstatus.

Denna punktvisa översikt av den klassiska lärlingsutbildningsutbildningens innebörd synliggör att svenska förhållanden är mycket annorlunda. Vi återkommer till detta längre fram. Här räcker det med att konstatera att flera av de grundläggande institutioner som vi förknippar med klassisk lärlingsutbildning saknas i Sverige.

Lärlingsutbildningens fördelar

I debatten framhålls många fördelar med lärlingsutbildning jämfört med en yrkesutbildning som huvudsakligen genomförs i skolor (se t.ex. OECD 1994, OECD 2010). *För det första* förutsätter lärlingsutbildningen att arbetsgivare ställer utbildningsplatser till förfogande. Det utgör en garanti för att utbildningen orienteras mot områden på arbetsmarknaden där det finns efterfrågan på arbetskraft. I en skolförlagd utbildningsmodell där elevernas egna val i högre grad ska styra sammansättningen av utbildningsplatser, som den svenska, finns inga motsvarande garantier.

För det andra är arbetsplatserna en unik lärandemiljö. Eleverna får använda den senaste utrustningen och får insyn i det vardagliga arbetets organisering. Det innebär att man tillägnar sig både ”hårda” och ”mjuka” kvalifikationer på ett sätt som är svårt i en skola. Skolorna har sällan förutsättningar att erbjuda elever möjligheter att använda den senaste tekniken eller att få insyn i de senaste arbetsprocesserna, vilket understryker betydelsen av mer omfattande arbetsplatsförlagda inslag i utbildningen. Här finns också en sociologisk och kulturell aspekt. Lärlingen blir en del av praktikgemenskapen på en arbetsplats och inom en yrkesgrupp (Wenger 2000). Lärandet uppfattas som en social praktik. Kunskaper kan förankras på olika sätt, men social kompetens däremot är alltid relaterad till praktisk erfarenhet. Genom att bli en del av praktikgemenskapen utvecklar lärlingen en successivt allt bredare kompetens inom yrkesområdet och tillägnar sig dessutom den kultur och identitet som förknippas med yrket.

För det tredje underlättar lärlingsutbildning rekryteringen av arbetskraft. För en arbetsgivare är nyrekrytering förenat med betydande osäkerhet och stora kostnader. Det handlar om att få en bild av personens arbetsförmåga och pålitlighet, givet de olika krav och påfrestningar som kan uppstå på en arbetsplats och inom ett yrke. Lärlingsutbildningen ger arbetsgivaren gynnsamma möjligheter att bedöma en individs arbetsförmåga, men också att utrusta individen med de kvalifikationer som är särskilt önskvärda inom det aktuella företaget.

För det fjärde bidrar lärlingarna till produktionen. De innebär ett tillskott för de inblandade företagen och för samhällsekonomin i stort. Värdet av lärlingarnas tillskott ökar över tid i takt med att kvalifikationerna utvecklas och lärlingarna kan anförtros mer avancerade arbetsuppgifter.

Ur lärandesynpunkt är arbetsplatserna väsentliga för att levandegöra de teorier som förmedlas i skolundervisningen, för att utveckla problemlösningensförmågan kopplat till verklighetsnära omgivningar och för att fördjupa elevernas tekniska och sociala kompetens.

Förutsättningar och risker

Utifrån ett teoretiskt perspektiv finns det alltså starka argument för att en yrkesutbildning med betydande inslag av arbetsplatsförlagt lärande, enligt lärlingsutbildningsmodellen, har en rad företräden jämfört med en i huvudsak skolförlagd yrkesutbildning. Intresset för lärlingsutbildningsmodellen har också, som påtalats, varit stort på senare år sedan jämförelser av ungdomsarbetslöshet och sysselsättning i olika länder illustrerat att ungas arbetsmarknadsetablering tycks fungera effektivare i länder med utbredd lärlingsutbildning. Det har också hävdats att lärlingsutbildningen bör vara särskilt attraktiv i länder med ett långtgående anställningsskydd och begränsade löneskillnader. Med sådana villkor på arbetsmarknaden blir rekryteringen av ny arbetskraft en mer grannlaga process jämfört med länder där anställningstryggheten är mindre och ungas relativlöner lägre. Givet att anställningsförfarandet framstår som ett större och mer långsiktigt åtagande kan en lärlingsutbildning fungera som en effektiv metod för arbetsgivare att finna den arbetskraft som man önskar att knyta till företaget.

Som en brasklapp har det betonats att det inte finns några enkla sätt att föra över en utbildningsmodell som fungerar i ett land till ett annat land med andra förutsättningar och andra traditioner. Det framhålls att lärlingsutbildning grundar sig på specifika institutionella förutsättningar och regleringar, särskilt kopplade till villkoren på arbetsmarknaden (Soskice 1994, Ryan 2003). Dessa förutsättningar varierar i hög grad mellan länderna, vilket också gör att lärlingsutbildningen fungerar olika. De danska och tyska lärlingsutbildningarna är t.ex. organiserade på olika sätt, den tyska enligt ett dualt system och den danska enligt en växelutbildningsmodell, men båda bottenar i hög grad i system för erkända yrkeskvalifikationer på arbetsmarknaden. Dessa system får konsekvenser för rekryteringen av arbetskraft till olika yrken och ger yrkesutbildningen en strategisk roll i sammanhanget. Systemen förankras både i lagstiftning och kollektiva överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter. I Sverige finns också regler kring yrkeslegitimationer, men de är inte lika utbredda. Uppdelningen mellan yrkeslärdd och icke yrkeslärdd arbetskraft har, som framhålls ovan, inte haft samma betydelse på svensk arbetsmarknad som i länderna med starka lärlingsutbildningsmodeller.

Det finns också spänningar inbyggda i en lärlingsutbildningsmodell vilka riskerar att göra utbildningen mindre fruktbar för de deltagande individerna och mindre effektiv ur ett bredare samhällsperspektiv. Enskilda arbetsgivare, som erbjuder utbildningsplatser inom lärlingsutbildningens ram, har ett naturligt intresse av att prägla utbildningens innehåll efter företagets behov samtidigt som syftet med utbildningen bör vara att erbjuda en så bred yrkeskompetens som möjligt, dvs. yrkeskvalifikationer som är användbara på olika delar av arbetsmarknaden. Men det finns också en risk att en mindre målmedveten och välstrukturerad arbetsplatsförläggning inom yrkesutbildningens ram kan fungera som en källa till besparingar för de berörda skolorna. Utbildningstid och utbildningsansvar förs över från skolor till arbetsplatser utan motsvarande överföring av resurser och utan en genomarbetad plan för hur den arbetsplatsförlagda delen av utbildningen ska berika yrkesutbildningen i stort.

Båda exemplen talar för behovet av en reglering av lärlingsutbildningen så att den inte reduceras till en allt för snäv och företagsanpassad utbildning

eller till en metod för att möjliggöra besparingar och ökad lönsamhet i enskilda skolor, på bekostnad av enskilda elevers lärande. Om lärlingsutbildningen ska fungera som en kvalificerad utbildning och inte som en förvaring utan lärandeambitioner krävs således att tydliga kvalitetskriterier och lärandemål utvecklas. Dessa kriterier och mål måste i sin tur förankras i institutioner som omfattar såväl de berörda skolorna och arbetsplatserna som lärlingarna. Internationella erfarenheter talar för att samarbetet mellan offentliga aktörer och parterna på arbetsmarknaden är central. Parterna spelar en särskilt viktig roll för att garantera dels att utbildningen ges ett högkvalitativt och uppdaterat innehåll, dels att utbildningen är likvärdig oberoende av var utbildningen ges.

Ytterligare en risk, som brukar förknippas med lärlingsutbildning, är att utbildningsformen är instabil och beroende på konjunkturella förhållanden. Utbildningsplatser dras in under lågkonjunkturer, dvs. under perioder när de kanske är som mest eftertraktade. Detta problem kan i viss mån motverkas med offentliga subventioner, men knappast fullt ut. Om utbildningsvolymerna i allt för hög grad påverkas av konjunkturförändringar är risken också stor att det uppstår återkommande flaskhalsar i tillgången på yrkeskvalificerad arbetskraft.

Vi kommer att återkomma några av dessa frågor i kapitlet om lärlingsutbildningens förutsättningar i Sverige. Nu ska vi närmast behandla några väsentliga inslag i forskningen om lärlingsutbildning.

Forskning om lärlingsutbildning

Yrkesutbildningsfrågor väcker stort intresse bland forskare internationellt. Intresset bland svenska forskare är inte och har inte heller varit lika stort. De studier som görs av bredare jämförande karaktär har ofta institutionella och historiska utgångspunkter.

Moderna föreställningar om yrkesutbildningens centrala sociala och pedagogiska funktioner framkom redan runt förra sekelskiftet. Samhällstänkare och innovatörer som tysken Georg Kerschensteiner och amerikanen John Dewey lade på många sätt den idémässiga och praktiska grunden till den moderna yrkesutbildningen (Deissinger 2008).

Kerschensteiner uppfattade yrkesutbildningen som en del av de samhällsinsatser som var nödvändiga för att mildra sociala spänningar och ge positiva karriärs- och identifikationsmöjligheter för unga med en bakgrund i storstädernas industriarbetarmiljöer. Han förordade en kombination av arbetsplats- och skolförlagda studier och var själv med och grundade en rad yrkesskolor i södra Tyskland.

John Dewey gick till storms mot det gamla samhällets samhällsfrånvända akademiska ideal och menade att "vårt sociala liv har genomgått en fullständig social förändring. Om vår undervisning ska betyda någonting för livet måste den genomgå en lika fullständig omvandling" (Dewey 2007, s. 72). Det är intressant att notera att han redan i en publikation utgiven år 1899 – *Skolan och samhället* – formulerade yrkesutbildningens betydelse kopplat till föreställningar om det som pedagoger idag kallar situerat lärande och praktikgemenskaper. Dewey var mycket tydlig med att det lärande som sker kopplat till konkreta verksamheter – och genom konkreta handlingar – får en helt annan betydelse för individen än den klassiska katederundervisningen. En praktiskt inriktad yrkesundervisning uppmuntrar aktiva och skapande förhållningssätt: den appellerar till "vår drift och benägenhet att tillverka, utföra, skapa, producera, antingen i form av nyttoföremål eller som konst" (Ibid. s. 71).

Olika modeller för yrkesutbildning

Inom forskningen talas det om olika yrkesutbildningsmodeller (Greinert 2004). Yrkesutbildningens funktionssätt i enskilda länder relateras till olika politiska och kulturella traditioner liksom till arbetsmarknadens reglering och utbildningssystemets institutionella utformning. I linje med denna ansats framhålls också utvecklingens spårbundna karaktär. Även om det framhålls hur viktigt det är att lära av erfarenheterna i andra länder – länder där ungdomsarbetslösheten är lägre och där övergången mellan skola och arbetsliv tycks mer smärtfri – pekar man på svårigheterna att överföra element från en yrkesutbildningsmodell till en annan i och med att förutsättningarna för utbildningsinsatserna i praktiken skiljer sig åt (Rauner & Wittig 2010, Euler 2013). Det är också viktigt att betona att begreppet utbildningsmodell inte utesluter att ett land har flera olika sätt att organisera yrkesutbildningen. Som vi ska se längre fram finns det blandade inslag av huvudsakligen skolförlagd och huvudsakligen arbetsplatsförlagd utbildning i flertalet länder.

Oftast urskiljs tre utbildningsmodeller: en skolförlagd modell, en reglerad lärlingsmodell och en frivillig modell. Dessa modeller har olika institutionella kännetecken, men också olika didaktiska särdrag. Den skolförlagda modellen kännetecknas av att merparten av yrkesundervisningen har skett i skolor. Undervisningsinnehåll och undervisningsformer har en mer akademisk orientering medan utrymmet för arbetsplatsförlagt lärande är begränsat. Modellen återspeglar arbetsmarknadsrelationer och kulturella förhållanden där yrkesregleringar och yrkestillhörighet har en ganska svag ställning. Sverige har traditionellt räknats till denna modell.

Det finns två yrkesutbildningsmodeller som lägger större vikt vid arbetsplatsförlagt lärande. Den mest omtalade modellen brukar kopplas till de tysktalande länderna, Nederländerna och ibland även Danmark och Norge; det handlar om den reglerade lärlingsmodellen eller det duala systemet. Modellen kännetecknas av lagreglerade inslag av såväl skolförlagda studier, dvs. lärande utanför arbetsplatsen, som organiserat lärande på arbetsplatsen. Lärlingarna är anställda, men har enligt traditionen i första hand status av att vara elever. Lärlingskontraktet är mer av ett lärande- eller elevkontrakt än ett anställningskontrakt (se t.ex. Greinert 2004, Ryan 2011, Walden & Trotsch 2012). Stor vikt läggs vid att utbildningen ska ge gränsöverskri-

dande kunskaper och kompetenser, även av teoretisk, medborgerlig och social karaktär, och att lärlingen i slutändan ska tillerkännas en formell yrkesvärdighet som ger tillträde till ett arbete inom ett erkänt yrkesområde och som därmed också möjliggör betydande rörlighet. Traditionellt har man betonat betydelsen av själva utbildnings- och lärandeprocessen som har slagits fast och kontrollerats via såväl utbildningsmyndigheter som berörda parter i arbetslivet.

Den andra yrkesutbildningsmodellen med betydande inslag av arbetsplatsförlagt lärande har ibland beskrivits med begrepp som ”frivillig” eller ”oreglerad”. Det är i huvudsak de anglosaxiska länderna – och då främst England – som avses. Yrkesutbildningen och det arbetsplatsförlagda lärandet har framför allt setts som en företagsangelägenhet, inslagen av styrning via lagstiftning och kollektivavtal har varit svag jämfört med i de andra två modellerna. Detta återspeglar i sin tur en annan politisk kultur och en mindre reglerad ordning på arbetsmarknaden. Utbredningen av såväl skolförlagd yrkesutbildning som lärlingsutbildning har också varit förhållandevis begränsad.

Här har det emellertid skett en förändring under senare år, som vi återkommer till. Ett arbetsplatsförlagt lärande baserat på enskilda företags behov och orienterat mot snäva ”jobb kvalifikationer”, snarare än yrkesområden, blir nu mer kompetensbaserat och breddat till sitt innehåll. Samtidigt kvarstår en avgörande didaktisk skillnad jämfört med förhållandena i de reglerade lärlingsländerna (Pilz 2012). En väldigt stark betoning på kompetensbaserad utbildning och lärandemål inbjuder till att man lägger betydligt mindre vikt vid utformningen av själva lärandeprocessen, av utbildningsmetoder såväl som ämnes- och kursplaner. Istället framhålls betydelsen av att individerna ska ha möjlighet att synliggöra och validera sina kompetenser i relation till en viss yrkesstandard, nationellt och i viss mån internationellt giltiga kvalifikationsramverk.⁵

⁵ Idag uppmuntras dessa metoder också på EU-nivå kopplat till nationella varianter av European Qualifications Framework (EQF). I England var man tidigt ute med att utveckla ett system för att synliggöra och nivåbestämma kvalifikationer på yrkesutbildningsområdet via National Vocational Qualifications (NVQ) som började utvecklas redan på 1980-talet.

Effekter av lärlingsutbildning

Den höga ungdomsarbetslösheten och tillväxten av gruppen unga utanför har som tidigare framhållits bidragit till ett ökat intresse för yrkesutbildning i allmänhet och lärlingsutbildning i synnerhet. Rapporter från OECD och EU framhåller betydelsen av satsningar på yrkesutbildning för att minska andelen unga utan fullbordad utbildning på gymnasial nivå, för att effektivisera matchningen på arbetsmarknaden och minska andelen arbetslösa och marginaliserade (se OECD 2010). Ekonomiska och socialpolitiska motiv för yrkesutbildning går här hand i hand.

Yrkesutbildningens effekter brukar studeras på tre nivåer: individ, organisation/företag och samhälle. Individnivån avser effekter för individen. Flertalet effektutvärderingar avser också yrkesutbildningens effekter på unga individers sysselsättning (indirekt arbetslöshetsrisker) och inkomstutveckling. I ett humankapitalperspektiv handlar det om ekonomisk avkastning i termer av positiv löneutveckling. Men det handlar också om andra effekter: ett utvidgat socialt nätverk, ökad samarbetsförmåga, positiv identifikation med samhället, mindre psykisk ohälsa och minskad risk för missbruksproblem.

Särskilt den reglerade lärlingsutbildningsmodellen brukar sägas ha positiva effekter på ungas sysselsättning och löneutveckling (Wolbers 2007). Antalet studier om lärlingsutbildningens betydelse kopplat till ungas sysselsättning, arbetslöshet och risk för att hamna i gruppen unga utanför är inte många, men de som finns pekar alltså ändå i en för lärlingsutbildningen förhållandevis gynnsam riktning. Övergångsfasen mellan skola och arbetsliv blir mindre utdragen och mindre präglad av återkommande arbetslöshetsperioder.

I jämförelser mellan olika länder i Europa framhålls att länder med lärlingsutbildningssystem visar bättre sysselsättningsmönster bland unga, särskilt i termer av andelen unga i kvalificerade jobb och jobb med relativt höga löner (Van der Velden & Wolbers 2001, Ryan 1998). De positiva effekterna på ungas övergångsmönster lyfts också fram av Quintini och Martin (2006). Arbetslöshetstalen är lägre i länderna med utbredda lärlingsutbildningssystem och unga påverkas i mindre utsträckning av återkommande arbetslöshetsperioder jämfört med länder som saknar etablerade lärlingsutbildnings-

system. De positiva ekonomiska effekterna för de berörda individerna understryks också i en ny studie initierad av Europeiska kommissionen (*The effectiveness and cost-benefits of apprenticeships* 2013). Analysen som täcker flertalet länder inom EU visar att en större andel unga i lärlingsutbildning (i åldrarna upp till 25 år) resulterar i lägre ungdomsarbetslöshet och en ökad sysselsättningsgrad. Däremot kan man inte urskilja några påtagliga effekter på andelen unga i utanför (dvs. NEET). Det ska också betonas att de ekonometrisk studier talar för att de positiva effekterna av lärlingsutbildning är övergående. Skillnader mellan unga som gått en lärlingsutbildning och unga med annan utbildningsbakgrund är mindre efter 25 års ålder. De positiva effekterna rör framför allt ökade sysselsättningsmöjligheter och lägre arbetslöshetsrisker i relativt unga år.

Till de positiva effekterna på individnivå framhålls att en högre andel unga fullbordar en utbildning på gymnasial nivå – en nivå som allmänt anses vara en grundförutsättning för en säker etablering idag (Ryan 1998). Till detta kommer att unga med kvalificerat yrkeskunnande besitter en teknisk och social förmåga som underlättar entreprenörskap och nyföretagande.

De positiva effekterna av lärlingsutbildning anses som påtalats ovan särskilt framträdande i länder med relativt små löneskillnader och långtgående anställningstrygghet. En väl fungerande yrkes- och lärlingsutbildning kompenserar delvis för höga relativa ungdomslöner och senioritetsregler som missgynnar nytillkommande på arbetsmarknaden (Scarpetta m.fl. 2010).

Effekterna på organisationsnivån hänför sig till effekter på företag och arbetsorganisationer. Det finns inte lika många studier om yrkesutbildningens effekter på företagsnivå, men de forskningsöversikter som har presenterats pekar på potentiellt positiva effekter (Cedefop 2011). Givet att yrkesutbildningen håller en hög standard, att teknik och hjälpmedel är uppdaterade och att elever har täta kontakter med arbetslivet reduceras företagens rekryteringskostnader. Impulser från kvalificerade yrkesskolor och utbytet med elever kan ge positiva effekter på förnyelse och utveckling av företagets egna arbetsmetoder och arbetsorganisationer. Gamla och mindre effektiva arbetsmetoder kan omprövas fortlöpande och lärandet i den egna organisationen, bland alla anställda, underlättas. Lärande kan således bidra till såväl effektivitetshöjande innovationer som minskad personalomsättning, något

som sammantaget har positiva effekter på produktiviteten (Michie & Sheehan 2003).

Samhällseffekterna av yrkesutbildning summerar de effekter som kan urskiljas på individ- och organisationsnivå. Om övergången mellan skola och arbetsliv förkortas och matchningen på arbetsmarknaden underlättas höjs sysselsättningsgraden och arbetslöshetstalen sjunker. Lägre arbetslöshet betyder minskat utanförskap och lägre sociala kostnader kopplat till ohälsa, missbruk och kriminalitet. Produktivitetshöjande effekter på företagsnivå och ökad innovationsbenägenhet bidrar positivt till den ekonomiska tillväxten, BNP växer och utrymmet för såväl privat som offentlig konsumtion ökar.

Samtidigt är det viktigt att betona att forskningen talar för att de positiva effekter som kan följa av yrkesutbildning är beroende av hur väl utbildningen organiseras och att det etableras institutionella villkor som underlättar omfattande och kvalitetssäkrade utbildningsinvesteringar. Det sistnämnda är naturligtvis själva stötestenen. Det finns inga självklara politiska recept (Steedman 2012).

Till att börja med handlar det om hur man ska skapa intresse och engagemang bland berörda aktörer: företagen/branscherna, ungdomarna, stat och kommuner samt fackliga organisationer. Helt avgörande är att det finns företag och arbetsplatser som ser värdet av yrkesutbildning och av att erbjuda möjligheter till lärande på arbetsplatserna. Det är ingen enkel sak, i synnerhet inte i länder som Sverige som saknar starkare lärlingsutbildningstraditioner. Erfarenheterna visar emellertid att arbetsgivare på lokal, regional såväl som internationell nivå i hög grad har uppskattat värdet av lärlingsutbildning.⁶ Huvudförklaringen är sannolikt att utbildningen ger möjligheter till att anpassa kompetensutvecklingen till höga men föränderliga kvalifikationskrav. Arbetsgivare kan rekrytera och forma kvalificerade och motiverade medarbetare.

⁶ Se t.ex. de initiativ som har tagits av arbetsgivarorganisationen BusinessEurope. I ett program från 2012, som diskuteras i nästa kapitel, föreslås olika steg på EU-nivå och på nationell nivå för att orientera politiken, företagen och partsorganisationerna i en riktning som underlättar en utveckling av lärlingsutbildningen. BusinessEurope (2012). Se också de positiva arbetsgivarbedömningar av lärlingsutbildning som lyfts fram i en rapport utgiven av Skolverket. Berglund m.fl. (2014).

Samtidigt finns det, som vi kommer att återkomma till längre fram, en hel del som pekar på att företagen även i de etablerade lärlingsländerna har blivit mer försiktiga i sitt utbildningsengagemang. Ur ett arbetsgivarperspektiv finns det naturligtvis en rad osäkerheter förknippade med utbildningsinsatser. Arbetsgivare måste känna sig trygga med att de som rekryteras har en tillräckligt god utbildningsgrund från det obligatoriska utbildningssystemet. Det måste finnas ett pedagogiskt stöd från samhällets sida, utvecklade system för bedömning och erkännande av kvalifikationer och det måste också finnas ett ekonomiskt stöd som reducerar risken för att utbildningsinvesteringar upplevs som förlorade om yrkeselever/lärlingar väljer att gå till konkurrerande företag. I grunden handlar det om att bygga upp en stödstruktur för lärandet som minimerar de marknadsmisslyckanden som annars kan reducera företagens benägenhet att erbjuda utbildningsplatser. I det sistnämnda fallet har såväl offentliga instanser som fackliga organisationer en viktig roll att spela.

De olika aktörerna måste komma överens om ett ekonomiskt, juridiskt och pedagogiskt ramverk för utbildningen (Ryan 2011). I flertalet länder sker detta i form av en särskild lagstiftning på yrkesutbildningsområdet och via kompletterande kollektivavtal på huvudorganisations- och branschnivå. Det måste finnas avtal som reglerar företags och lärlingars ömsesidiga skyldigheter och rättigheter, riktlinjer för utbildningen, regler för examination och dokumentation samt regler för hur kostnaderna för utbildningen ska delas. Handlar det om lärlingsutbildning är lärlingarnas låga ingångslöner en del av utbildningens finansiering, ju högre löner desto mindre utbildning och mer anställningsliknande villkor (Ryan m.fl. 2012). En central uppgift för de fackliga organisationerna är att kontrollera att låga löner motsvaras av kvalificerad utbildning. På motsvarande sätt bör det offentliga stå för finansieringen av de generella delar av utbildningen som inte är direkt kopplade till arbetsplatsen. En huvudregel är att ju längre yrkeseleverna står från arbetsmarknaderna, desto mindre produktiva de är, desto större är behovet av offentliga subventioner (Steedman 2011).

Förutsättningar för kvalificerat yrkeslärande

Vad kännetecknar då ett kvalificerat yrkeslärande, enligt forskningen? Det vore alltför anspråksfullt att ge en heltäckande bild. Men det finns ändå anledning att försöka lyfta några väsentliga aspekter som har betydelse för hur vi uppfattar förutsättningarna för yrkesutbildningen i Sverige. Begreppen praktikgemenskaper och situerat lärande är helt centrala (Lave & Wenger 1991). Forskarna Jean Lave och Etienne Wenger visar hur yrkesutbildningens egentliga betydelse ligger i att den upphäver skillnaden mellan formellt och informellt lärande. Eleven uppfattas inte längre bara som en passiv mottagare av ett fixt och färdigt kunskapsstoff utan som en aktiv part, delaktighet och motivation är viktiga förutsättningar för lärandet. Lave och Wenger betonar att lärandet aldrig är oberoende av den kontext där den sker och de uppfattar i praktiken lärandet mer som en kollektiv process än som en individuell psykologisk process.

Frågan är emellertid om det räcker att sätta sin tillit till ett oreglerat situerat lärande. Även om det ligger något för yrkesutbildningen helt avgörande i Laves och Wengers analys av lärandets förutsättningar och former talar erfarenheten för att lärandet på arbetsplatserna behöver struktureras och stödjas. Lärlingsutbildningsforskare som Alison Fuller och Lorna Unwin har framhållit betydelsen av stödstrukturer som möjliggör ett expansivt lärande och lärandeintensiva miljöer (Fuller & Unwin 2009, 2011). Det handlar då om att garantera att eleverna får den kombination av generella teoretiska kunskaper och praktiska färdigheter som möjliggör yrkesmässig bredd och självständiga och kritiska perspektiv. Det sistnämnda är av avgörande betydelse för att utbildningen ska möjliggöra rörlighet på arbetsmarknaden liksom en dynamik på arbetsplatserna kopplat till lärande och effektivt arbete. En yrkesutbildning som blir för ensidigt företagsanpassad, som saknar ett mer socialt och allmängiltigt kunskapsinnehåll och som inte heller landar i erkända kvalifikationer kopplade till en etablerad yrkesstandard, genererar en svagare avkastning för samtliga inblandade aktörer.

Som en del i ett större forskningsprojekt om lärlingsutbildning som initierades av EU-kommissionen presenterades en rapport om framgångsfaktorer för en högkvalitativ lärlingsutbildning (Apprenticeship and Traineeship Schemes in EU27 2013). Resultaten i studien baserades på en samman-

vägning av kvalitativa och kvantitativa undersökningar av resultaten av insatser i enskilda medlemsländer. Några av de framgångsfaktorer som lyfts fram är värda att nämna. De är egentligen inte särskilt exklusiva eller uppseendeväckande utan bekräftar snarare de resultat som har kommit fram i forskningen om yrkesutbildningsfrågor under senare decennier.

- En övergripande institutionell reglering av lärlingsutbildningen

Denna reglering har en avgörande betydelse för att skapa tydlighet och förutsägbarhet – med andra ord för att minimera transaktionskostnader som annars kan hämma de berörda parternas intresse för lärlingsutbildning. I flertalet länder med utvecklade lärlingsutbildningssystem finns också som framhållits relativt tydligt definierade förutsättningar för utbildningen i form av särskild lagstiftning. Lagstiftningen berör allt från utbildningens innehåll (för varje yrkesområde) till frågor om utbildningens former, uppföljning, kvalitetssäkring och examination. De berörda parternas, t.ex. företagens medverkan, regleras också i lagstiftningen.

- Medverkan av arbetsmarknadens parter

Förutsättningarna för medverkan från parternas sida måste vara tydligt definierade. I rapporten betonas att samtliga länder med utbredda och framgångsrika lärlingsutbildningssystem också har tydliga regler för parternas medverkan och ansvar för lärlingsutbildningen på nationell, regional och lokal nivå.

- Starkt arbetsgivarengagemang

Utan ett starkt engagemang från privata och offentliga arbetsgivares sida blir lärlingsutbildningen ett marginellt inslag utan större betydelse för ungas etablerings- och försörjningsvillkor. Ett starkt engagemang kan bara uppnås om arbetsgivare upplever att utbildningen ger något tillbaka utöver de kostnader som är direkt förknippade med att anställa lärlingar och avsätta tid och resurser för direkt utbildningsverksamhet. I rapporten understryks att detta inte alls handlar om subventioner utan om att tydligt definiera förutsättningar och krav för en högkvalitativ utbildning på och utanför arbetsplatsen, t.ex. i termer av kompetenskrav för utbildande personal. Det är viktigt att handledarna på arbetsplatserna erbjuds pedagogiskt stöd – likaväl

som att yrkeslärare på skolinstitutioner erbjuds möjligheter till professionell uppdatering på ”riktiga” arbetsplatser. Ett bra samarbete mellan yrkeslärarna och handledarna ökar arbetsgivarnas intresse av att satsa på lärlingsutbildning.

- Nära samarbete mellan företag och skolor

Nära samverkan mellan arbetsgivare och skolor är en förutsättning för en effektiv och kvalitetssäkrad yrkesutbildning. Samarbetet blir än mer avgörande om vi talar om en lärlingsutbildning där mer än hälften av utbildningstiden förläggs till arbetsplatser. Erfarenheter från EU-länderna talar för att detta samarbete bör regleras och att det är viktigt att arbetsgivare erbjuds ett reellt och inte bara rådgivande inflytande över skolornas verksamhet. I rapporten rekommenderas skolorna att bygga upp särskilda nätverk med företrädare för arbetsgivare som ett sätt att organisera utbytet med arbetslivet lokalt och regionalt.

- Tydliga regler för kvalitetssäkringen av utbildningen

Målen och förutsättningarna för utbildningen måste specificeras. Utbildningsinnehållet ska vara tydligt specificerat och uppföljningen av utbildningen ska följa en etablerad ordning med externa bedömare. Företag som deltar i utbildningen ska godkännas i förhållande till angivna kriterier, t.ex. kopplade till andelen av personalen som uppfyller krav på både yrkeskompetens och pedagogisk kompetens.

- Subventioner till utbildande företag

I grunden bygger lärlingsutbildningen på att de inblandade parterna, bland annat företagen, ser ett mervärde med utbildningsverksamheten. Men särskilt mindre och medelstora företag kan också behöva ett stöd för att inledningsvis vara beredda att erbjuda lärlingsplatser. Behovet av subventioner tilltar för lärlingar med en svag skolunderbyggnad. Ekonometriska studier talar för att subventioner inte har så stor betydelse för intresset för att anställa fler lärlingar, men att de har betydelse för det företag som i utgångsläget inte har någon erfarenhet av lärlingsutbildning. För större företags utbildningsengagemang har subventionerna mindre betydelse. I rapporten betonas återigen betydelsen av att subventioner kopplas till tydliga krav på att kvali-

tetskriterier för utbildningen ska uppfyllas, dvs. ett slags certifieringsförfarande. Det kan t.ex. handla om krav på utbildning av handledare.

Efter dessa inledande kapitel om lärlingsutbildningsfrågorna följer nu ett kapitel om EU och lärlingsutbildningen samt kapitel om lärlingsutbildning i Danmark, Norge, Nederländerna, Tyskland och England, varav erfarenheterna i de fyra förstnämnda länderna behandlas mer ingående. Syftet är att illustrera spännvidden i institutionella erfarenheter inom Europa. Dessa länderöversikter följs sedan av ett kapitel om den svenska yrkesutbildningsmodellen. Som redan framhållits saknar Sverige i hög grad de traditioner och institutionella förutsättningar som förknippas med lärlingsutbildning i andra länder, det gäller allt från särskild lagstiftning om lärlingars utbildningsvillkor till regleringar av utbildningen på arbetsplatserna. Frågan är således hur förutsättningarna ser ut för en omorientering av yrkesutbildningsmodellen med större inslag av lärlingsutbildning. Vi kommer också att diskutera lärlingsutbildning som en del av en mer utvecklad ungdoms- och utbildningsgaranti.

EU och lärlingsutbildningen

Yrkesutbildningen väckte som redan framgått tidigt ett stort intresse inom EU. Det återspeglades redan i de första fördragstexterna. Yrkesutbildningsinstitutet Cedefop, som spelar en central roll när det gäller att kartlägga och dokumentera utvecklingen på yrkesutbildningsområdet, grundades 1975 och har åtminstone sedan 1980-talet spelat en viktig roll för att sprida information och ta fram underlag av betydelse för politikutvecklingen på yrkesutbildningsområdet. I artikel 166 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) heter det att EU:s uppgift är att ”stödja och komplettera” medlemsländernas initiativ på yrkesutbildningsområdet. Samtidigt framhålls ett antal övergripande mål: yrkesutbildningen ska utformas på ett sådant sätt att den underlättar anpassning till förändringar i arbetslivet, vilket förutsätter en viss bredd, utbildning ska erbjudas över hela livscykeln (livslångt lärande) och samverkan mellan skolor och arbetsplatser ska understödjas.

Deklarationer om yrkesutbildning

I spåren av Lissabonprocessen och EU 2020-strategin har yrkesutbildningsfrågorna blivit än mer centrala. På ett ministermöte i Köpenhamn i november 2002 antogs den så kallade Köpenhamnsdeklarationen (Köpenhamnsdeklarationen 2002). Den skulle sedan följas upp och vidareutvecklas via nya initiativ i Maastricht 2004, Helsingfors 2006, Bordeaux 2008 och Brügge 2010. Särskilda mål kopplade till medlemsländernas och samarbetsländernas insatser liksom till EU:s egen verksamhet formulerades, först med sikte på 2010 och sedan med sikte på 2020. För att följa upp målen och riktlinjerna ska nationerna årligen rapportera till och få rekommendationer från EU i enlighet med metoden för öppen samordning. Arbetsmarknads- och utbildningspolitik är områden som medlemsländerna reglerar på egen hand, men det finns alltså starka samordningssträvanden. Några av de mest grundläggande målen handlar om att minimera andelen som inte fullföljer utbildning på gymnasial nivå, om att underlätta för lågutbildade grupper som riskerar

att exkluderas att fullfölja en utbildning och om att höja andelen vuxna som deltar i livslångt lärande.

När det gäller yrkesutbildningen finns mer specifika mål. I samband med Köpenhamnsdeklarationen framhölls i första hand behovet av insatser för att möjliggöra ett gemensamt europeiskt ramverk för kvalifikationer (*European Qualifications Framework*, EQF). Syftet är att underlätta jämförelser av utbildningar och kvalifikationer mellan olika länder och därmed indirekt bidra till en ökad rörlighet och integration på den europeiska arbetsmarknaden. Men syftet är också att möjliggöra jämförelser mellan utbildningar på olika områden och nivåer, t.ex. yrkesutbildning och akademisk utbildning. EQF ska möjliggöra en större flexibilitet, där mindre fokus ligger på utbildningens former och organisation än på utbildningens resultat i form av kvalifikationer och färdigheter. Givet detta är det också naturligt att man har lyft fram betydelsen av att bygga ut system för validering av icke-formellt och informellt lärande, erfarenheter och kunskaper som tillägnats utanför det reguljära utbildningssystemet.

Redan i Köpenhamnsdeklarationen lyftes också frågor om betydelsen av kvalitetssäkring av yrkeslärandet, behovet av ett mer utvecklat samarbete mellan myndigheter, branscher och partsorganisationer liksom behovet av att ge stöd för mer av arbetsplatsförlagt lärande. Yrkesutbildningen gavs en dubbel innebörd: yrkesutbildning skulle till att börja med bidra till tillväxt i ekonomin genom att erbjuda de kvalifikationer och färdigheter som företagen efterfrågade. Samtidigt framhölls hela tiden en socialpolitisk dimension: yrkesutbildningen skulle möjliggöra anpassning och omställning och särskilda insatser skulle utformas för grupper som riskerade att hamna långt bort från arbetsmarknaden. Yrkesutbildningen sågs som ett redskap för social inkludering. Det sistnämnda har kommit att framhållas allt mer. När mer av arbetsplatsförlagt lärande och lärlingsutbildning förordas, handlar det inte bara om att lärlingsutbildningen uppfattas som överlägsen skolförlagd yrkesutbildning genom att i högre grad motsvara arbetslivets behov och arbetsgivares krav. Mer av arbetsplatsförlagt lärande anses skapa bättre förutsättningar för fler att fullfölja utbildning på gymnasial nivå. Detta är en förklaring till att målet om att färre än 10 procent ska avbryta utbildning på gymnasial nivå år 2020 kopplas till förslag på att utveckla inslagen av arbets-

platsförlagt lärande i fler länder redan på grundskolenivå (Bryggekommunikén 2010).

Samtidigt som det arbetsplatsförlagda lärandet och lärlingsutbildningen har fått en allt mer framträdande roll i policydiskussionerna om yrkesutbildning inom EU är det viktigt att betona att man samtidigt framhåller att grundläggande yrkesutbildningen också ska erbjuda breda kunskaper och så kallade ”nyckelkompetenser”, som inte bara underlättar möjligheterna att lära nytt och utföra ett effektivt arbete inom ramen för föränderliga arbetsorganisationer, utan som också ger möjligheter till studier på eftergymnasial nivå. Behovet av att yrkesutbildningar medger möjligheter till vidare studier och tillträde till akademiska utbildningsmiljöer har i själva verket framhållits allt mer över tid. När lärlingsutbildning omnämns i EU-dokumentet handlar det således om en lärlingsutbildning som kombinerar skolförlagda studier i allmänteoretiska ämnen med arbetsplatsförlagt yrkeslärande. Den skolförlagda delen får inte bli för begränsad om utbildningen ska motsvara de mål som formuleras kopplat till omställning, livslångt lärande och social inkludering.

Konkreta utbildningsinitiativ

Förutom problemen med ökad arbetslöshet och utanförskap framhålls ofta inom EU att utbildningssystemen inte i tillräckligt hög grad matchar de behov som finns på arbetsmarknaden. Trots hög arbetslöshet bland unga upplever arbetsgivare problem med att hitta arbetssökande med rätt kompetensprofil på mellannivå, oftast en utbildning på gymnasial nivå.⁷ I en rapport anges att 36 procent av arbetsgivarna inom EU rapporterar att de har svårigheter att hitta arbetssökande med rätt kompetens (Work-Based Learning in Europe 2013). Det talas mycket om betydelsen av att lära av erfarenheterna från länder med väletablerade lärlingsutbildningssystem och låg

⁷ Även i forskningsbaserade och komparativt inriktade studier på europeisk nivå lyfts ofta matchningsproblemen inom utbildningssystemen fram. Utgångspunkterna anknyter till diskussioner om ”överutbildning”. I en forskningsantologi om lärlingsutbildning betonas obalansen mellan ett minskat intresse för gymnasial yrkesutbildning och en snabb tillväxt av studerande på eftergymnasial nivå. Se Fuller & Unwin (2013).

ungdomsarbetslöshet (oftast avses de tysktalande länderna, Nederländerna, Danmark och Norge).

Intresset för lärlingsutbildning märks via flera konkreta initiativ. En särskild *Allians för lärlingsutbildning* etablerades av EU-kommissionen så sent som i juli 2013 och inom ramen för initiativet *Bättre möjligheter för unga* (Youth Opportunities Initiative) från 2011 lyfts inte bara betydelsen av att öka andelen som fullföljer grundläggande utbildning. Man framhåller särskilt behovet av en yrkesutbildning med betydande inslag av arbetsplatsförlagt lärande. I det här sammanhanget står således frågorna om samarbete och lärande av erfarenheterna från andra länder i centrum. Inom alliansen för lärlingsutbildning är t.ex. ett viktigt syfte att erbjuda service med sikte på att göra det möjligt för länder med mindre välutvecklad lärlingsutbildning att via särskilda ambassadörer ta del av erfarenheterna från andra länder med mer erfarenheter på området. Här spelar Tyskland och de tyska erfarenheterna en framträdande roll.

I april 2013 antog medlemsländerna principerna för en särskild ungdomsgaranti som syftar till att erbjuda individuellt anpassade stödinsatser för alla arbetslösa ungdomar under 25 år senast fyra månader efter att de har avslutat en utbildning eller blivit arbetslösa (Commission staff working document. Proposal for a Council Recommendation on Establishing a Youth Guarantee).⁸ Vi kommer att återkomma till detta i det avslutande kapitlet. En av de insatser som lyfts fram i detta sammanhang är just lärlingsutbildning. Betydelsen av samverkan mellan olika politikområden framhålls – särskilt mellan arbetsmarknads- och utbildningspolitik – samtidigt som man rekommenderar att lärlingsutbildning erbjuds inom ramen för det reguljära utbildningssystemet.⁹ Medlemsländerna ska också sträva efter

⁸ Via ett särskilt sysselsättningsinitiativ (Youth Employment Initiative) har medel för sysselsättningsskapande insatser avsatts för regioner inom EU som har arbetslöshetstal som överstiger 25 procent. Satsningen pågår under åren 2014-2020. Se Youth Employment Initiative (2013).

⁹ I Sverige finns sedan tidigare olika garantier inom ramen för den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Den senaste i raden är Jobbgarantin för ungdomar som riktar sig till arbetslösa ungdomar under 25 års ålder. Den viktigaste skillnaden jämfört med den ungdomsgaranti som förordas inom EU är att Jobbgarantin är en avgränsad arbetsmarknadspolitisk insats och att den förutom praktikinsatser inte erbjuder några mer utbildningsorienterade moment. Undantaget är tillträde till kortare studiemotiverande kurser på folkhögskolor för arbetslösa ungdomar som saknar fullbordad gymnasieutbildning.

att samordna initiativ mellan olika parts- och branschorganisationer och kanalisera initiativen i en riktning som skapar bättre förutsättningar för en utbyggd kvalificerad lärlingsutbildning. Information bör spridas om möjligheterna att utnyttja finansiering via den europeiska socialfonden (Working together for Europe's young people 2013).

Bakom initiativen inom EU kan man alltså urskilja både socialpolitiska utgångspunkter och tillväxtorienterade effektivitetsperspektiv. De långsiktiga konsekvenserna och kostnaderna kopplade till hög arbetslöshet och en stor andel unga utanför lyfts fram som en avgörande utmaning under de närmaste åren. Samtidigt finns det farhågor om att yrkesutbildningssystemen inte fungerar tillräckligt effektivt och att de kvalifikationer som unga erbjuds inom yrkesutbildningen på gymnasial nivå inte matchar företagens efterfrågan i tillräckligt hög grad.

Studier om lärlingsutbildning

Lärlingsutbildningssystemens utformning och utbredning skiljer sig mycket åt mellan länderna inom EU. I en rapport som togs fram på initiativ av Europeiska kommissionen 2012 framträder ett heterogent mönster samtidigt som översikten visar att lärlingsutbildningen är representerad i nästan samtliga medlemsländer (Apprenticeship supply in the Member States of the European Union 2012). På grundval av data från år 2009 framhölls att antalet lärlingar inom EU uppgick till mellan nio och tio miljoner.

Om man utgår från en klassisk definition av lärlingsutbildning utgjorde lärlingarna knappt 35 procent av det totala antalet elever i yrkesutbildning på gymnasial nivå. Med andra ord är inte klassisk lärlingsutbildning den dominerande utbildningsformen. Om man däremot tillåter en bredare definition av lärlingsutbildning som inkluderar de elever som befinner sig i gymnasiala yrkesutbildningar som huvudsakligen sker på arbetsplatser men som inte nödvändigtvis grundas på ett lärlingskontrakt med en enskild arbetsgivare, utgjorde lärlingarna 85 procent av det totala antalet yrkeselever.

Definitionen av lärlingsutbildning i EU-sammanhang varierar, vilket alltså förklaras av att praktiken i olika länder och inom olika länder skiljer sig åt. Den minsta gemensamma nämnaren för att man ska kunna tala om lär-

lingsutbildning är just att yrkesutbildningarna ska omfatta kombinerade inslag av arbetsplatsförlagt och skolförlagt lärande. De arbetsplatsförlagda momenten får inte heller utgöra en för liten del av den totala utbildningen. Även det arbetsplatsförlagda lärandet ska vara reglerat och styrt via väldefinierade måldokument. Utbildningen ska resultera i nationellt erkända yrkeskvalifikationer. Den klassiska lärlingsmodellen skiljer sig från den bredare definitionen. Här förutsätts ett lärlingskontrakt och anställningsliknande villkor under utbildningstiden. Lärlingen är inte anställd i vanlig bemärkelse, men ska erbjudas tydligt definierade förutsättningar kopplade till utbildningsinslag och arbetskrav på den arbetsplats eller de arbetsplatser där merparten av lärlingsutbildningen genomförs. Lärlingen erbjuds oftast också en lagstadgad eller kollektivavtalad ersättning under utbildningstiden.

I EU:s rapport från 2012 framhålls både positiva och negativa aspekter med lärlingsutbildning, även om den övergripande utgångspunkten är att lärlingsutbildningens fördelar dominerar. Två huvudsakliga positiva aspekter lyfts fram: För det första får arbetsgivare en möjlighet att prägla utbildningsinnehållet och ungdomar får en omedelbar kontakt med arbetslivet, vilket gör etableringen på arbetsmarknaden mindre komplicerad. För det andra framhålls att lärlingsutbildningen tydliggör arbetsgivares kompetensbehov på ett mer påtagligt sätt än skolförlagd yrkesutbildning, vilket gör att matchningen mellan utbildningsutbudet och kompetensbehoven i arbetslivet fungerar bättre.

Samtidigt finns det aspekter som kan tala emot lärlingsutbildning: För det första finns det, som redan påtalats, en del som talar för att lärlingsutbildningens positiva effekter är övergående. Det tar sig uttryck i att lärlingsländernas företrädare när det gäller en hög sysselsättningsgrad och låg arbetslöshet framför allt gäller unga under 25 år. För det andra finns det alltid en risk att de kunskaper och färdigheter som förmedlas i en huvudsakligen arbetsplatsförlagd utbildning blir för snävt företagsanpassade. Det innebär i sin tur att de inte går att överföra till andra delar av arbetsmarknaden, vilket naturligtvis inte är acceptabelt ur ett yrkesutbildningsperspektiv. För det tredje finns det ett mycket påtagligt "snålskjutsproblem" (free rider) som måste hanteras om lärlingsutbildningen ska få en större utbredning. Det handlar om att arbetsgivare frestas att dra nytta av andra företags utbild-

ningsinvesteringar utan att själva medverka till lärlingsutbildningen. För det fjärde pekar man på att könsstereotyper och diskriminering av utrikes födda präglar lärlingsutbildningen. Avslutningsvis, för det femte, pekar man på risken för att lärlingarna kan utnyttjas som billig arbetskraft utan att erbjudas ett kvalificerat utbildningsinnehåll. Det anses viktigt att skilja mellan egentlig lärlingsutbildning och praktik- och traineeplatser.

Partsintressen på EU-nivå

Intresset för lärlingsutbildning på EU-nivå märks också bland partsorganisationerna. Businessseurope som organiserar 41 arbetsgivarorganisationer från 35 länder presenterade i mars 2012 en rapport om lärlingsutbildningen som landade i 12 specifika rekommendationer (Businessseurope 2012). Utgångspunkten för rapporten är just att man uppfattar det som att lärlingsutbildningen skulle kunna fungera som ett instrument för att motverka hög arbetslöshet, där många andra insatser visat sig misslyckas. Man kan också utläsa en föreställning om att det är lättare att uppnå en politisk samsyn om lärlingsutbildningsfrågorna. Det huvudproblem som pekas ut är att mer välutvecklade och effektiva lärlingsutbildningssystem egentligen bara finns i ett begränsat antal länder. Lärlingsutbildningens renommé måste stärkas. Utbildningen måste framstå som mer attraktiv. Det är ett av budskapen i rapporten.

På EU-nivå argumenterar man för ökade insatser för att utnyttja bland annat medel från europeiska socialfonden för att sprida lärlingsutbildningsmodellen. Särskilda kampanjer bör initieras för att informera beslutsfattare och medborgare om lärlingsutbildningens möjligheter och ett permanent råd bör inrättas för att skapa möjligheter till en kontinuerlig dialog och erfarenhetsutbyte om lärlingsutbildningen. Den sistnämnda rekommendationen har delvis fångats upp i och med inrättandet av alliansen för lärlingsutbildning. Arbetsgivarorganisationerna på nationell nivå har enligt rapporten ett ansvar för att aktivt delta i utformningen av utbildningsplaner inom yrkesutbildningen och för att påverka enskilda företag att medverka i arbetsplatsförlagt lärande. De enskilda företagen har ett särskilt ansvar för att erbjuda en högkvalitativ utbildning på arbetsplatsen, bland annat genom att se till att handledare och mentorer har adekvat utbildning. Dessutom har företa-

gen ett ansvar för att sluta kontrakt med lärlingarna. Lärlingskontrakten ska innehålla all relevant information om utbildningens upplägg och förutsättningar samt de ersättnings- och arbetsvillkor som gäller för lärlingarna.

Även European Trade Union Confederation (ETUC) som representerar 85 fackliga huvudorganisationer i 36 länder visar ett ökat intresse för lärlingsutbildningen. I februari 2014 presenterades rapporten *Towards a European quality framework for apprenticeships and quality learning* (ETUC 2014). ETUC betonar att lärlingsutbildning inte är någon universalmedicin mot hög ungdomsarbetslöshet, men att utbildningsmodellen kan ses som en väsentlig byggsten i en strategi för att underlätta ungas etablering i arbetslivet. Lärlingsutbildningen har långa historiska rötter och fungerar förhållandevis väl som brygga mellan skola och arbetsliv i ett antal länder i Europa.

I rapporten diskuteras också erfarenheterna i ett antal europeiska länder, bland annat Tyskland och Danmark. Huvudfokus i rapporten ligger emellertid på kvalitetssäkringsfrågorna. Här vill ETUC gå mycket längre än BusinessEurope när det gäller att etablera en reglering av lärlingsutbildningen på EU-nivå. EU ska definiera minimikriterier för lärlingsutbildning och parterna ska också förhandla om lärlingarnas villkor, allt för att skapa tydlighet och likvärdighet. Lärlingsutbildningsbegreppet får enbart användas när man talar om en kombination av utbildning på arbetsplatser och i skolinstitutioner. Utbildningen ska vara förankrad i utbildningssystemet och leda fram till erkända kvalifikationer och kompetenser inom ramen för det europeiska ramverket för kvalifikationer (EQF). Formerna för utbildningen är viktiga. Lärlingsutbildningens förutsättningar ska regleras i kontrakt, sociala rättigheter och ekonomisk ersättning ska specificeras och balansen mellan arbetskrav och utbildningsrättigheter tydliggörs. Enbart godkända företag ska få erbjuda utbildning. Särskilda villkor för mentorers och handledares pedagogiska kompetens ska gälla.

Längre fram återknyter vi till frågorna om gemensamma länderstrategier i samband med att vi utvecklar några förslag på hur Sverige skulle kunna agera på såväl nationell nivå som på EU-nivå för att förbättra lärlingsutbildningens förutsättningar. I detta sammanhang anknyter vi också till de förslag om en ungdoms- och utbildningsgaranti som diskuteras allt mer intensivt inom EU.

Lärlingsutbildning i Danmark

Den danska växelutbildningen har långa historiska rötter. Uttrycket växelutbildning syftar på lärlingsutbildningens uppläggning, några veckor på en arbetsplats varieras med koncentrerade studieperioder i en yrkesskola. Detta skiljer också den danska utbildningen från t.ex. den tyska och den norska.

Efter näringsfrihetens införande och skråtvångets avveckling i Danmark vid 1800-talets mitt saknades, precis som i Sverige och flera andra länder, statliga regleringar av utbildningen inom hantverk och varuproduktion. Men redan 1889 infördes en första lärlingslag. Särskilda kommittéer för olika hantverks- och yrkesområden skulle uppmuntras och upprättas. Kommittéerna skulle bestämma innehållet i lärlingsutbildningen och reglera mästarens och lärlingens ömsesidiga förpliktelser, dvs. innehållet i det så kallade lärlingskontraktet. De skulle också övervaka standarden på utbildningen och kontrollera kvaliteten på mästarproven. Dessa organisationer – i Danmark kallade *faglige udvalg* – finns kvar än i dag. De har en avgörande betydelse när det gäller att reglera innehåll och former för lärlingsutbildning och är sammansatta av representanter för berörda partsorganisationer.

Under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet uppstod en diskussion i Danmark om en enhetsskola¹⁰ på gymnasial nivå efter samma linjer som i Sverige. Istället för enhetsskola genomfördes en breddning av yrkesutbildningarnas innehåll. Parallellt med beslutet att avvisa enhetsskolemodellen antogs ett förslag om försöksverksamhet med *erhvervsfaglig grunduddannelse* (EFG). Tanken var att alla yrkesutbildningar skulle inledas med en introduktionsperiod på minst 12 månader, eller ett basår, med ett mer generellt innehåll. Valet av yrkesinriktning skulle ske först efter att basåret var genomgånget. År 1977 permanentades försöksverksamheten med EFG. Men detta innebär inte att den traditionella lärlingsutbildningen avvecklades. Istället fanns två parallella lärlingssystem.

¹⁰ Med uttrycket enhetsskola syftar man alltså på en utbildningsmodell där alla utbildningar på gymnasial nivå hänger ihop, dvs. en integrerad gymnasieskola. Till skillnad från Sverige har Danmark ännu idag ingen integrerad gymnasieskola utan teoretisk och yrkesförberedande utbildning sker i olika skolorganisationer.

För att göra bilden än mer komplicerad introducerades en helt skolförlagd yrkesutbildning på gymnasial nivå under 1980-talet, så kallade tekniska gymnasier och handelsgymnasier. Dessa var helt fristående från yrkesskolorna och hade ett betydligt bredare utbildningsinnehåll som medgav tillträde till studier på universitetsnivå.

Reformsträvanden

Under 1980-talet utreddes förutsättningarna för lärlingsutbildningen på nytt. EFG ifrågasattes och mer decentralisering förespråkades vad gällde både administration och utbildningsinnehåll. En utvärdering visade bland annat att elever som följt EFG inte alls varit lika framgångsrika i etableringen på arbetsmarknaden som elever inom den vanliga lärlingsutbildningen. Flertalet arbetsgivare menade att den traditionella lärlingsutbildningen gav dem en betydligt säkrare bild av elevernas kompetens och produktivitet. Det innebar att dessa elever uppfattades som färdigutbildade i större utsträckning än elever som följt EFG. Utredningen ledde fram till ett nytt folketingsbeslut år 1989 om att avveckla EFG. De båda parallella lärlingsutbildningssystemen sammanfördes. Omfattningen av basåret angavs till cirka ett halvår eller 20 veckor. I vissa fall kunde emellertid basåret vara längre och sträcka sig upp till ett år. En ambition var att anpassa utbildningslängden och innehållet till den enskildes behov.

Begreppet basår användes inte längre utan man talade nu om en introduktionsperiod eller ett *grundförlop*. Totalt skulle den skolförlagda utbildningstiden motsvara minst ett år eller en tredjedel av utbildningstiden. Lärlingsutbildningarna skulle följaktligen sträcka sig över minst tre år, men organiseras vanligtvis under tre och ett halvt till fyra år. Sedan 2006 finns det en möjlighet för lärlingar att påbörja utbildningen direkt på ett företag – givet att han/hon lyckas få en anställning – istället för att omedelbart påbörja grundförlopet. Detta utbildningsspår kallas för *ny mesterlärare* och är främst avsett för dem som är påtagligt skoltrötta och av den anledningen bedöms ha svårt att följa den vanliga utbildningsvägen.

År 2001 genomfördes en ny betydande reform av dansk lärlingsutbildning. Bakgrunden till reformen var dels en önskan att förbättra lärlingsut-

bildningens kvalitet och status, dels att förbättra genomströmningen. Möjligheterna att kombinera yrkesstudier och allmän-teoretiska studier med sikte på behörighet för vidare utbildning skulle underlättas, bland annat via en ökad modularisering eller blockuppläggning av utbildningen i flera huvudsektorer. Samtidigt skulle elever som hade problem med att klara de redan existerande undervisningskraven ges möjligheter till en mer elementärt inriktad yrkesutbildning för att inte behöva lämna skolan utan yrkesintyg.

Den danska lärlingsutbildningen är sedan läsåret 2008/09 organiserad i tolv huvudsektorer – eller gemensamma ingångar – där varje sektor omfattar flera yrkesprogram och ännu fler yrkesinriktningar. Totalt finns det 109 program och över 300 inriktningar. Nu kommer emellertid detta att ändras. 2013 beslutade den danska regeringen efter en uppgörelse med arbetsmarknadens parter att på nytt driva igenom en större reform av lärlingsutbildningen (Aftale om Bedre og mere attraktive erhvervsuddannelser 24. februar 2014). Bakgrunden till detta är dels det minskade intresset bland ungdomarna att söka lärlingsutbildning, dels stora problem med genomströmningen. Andelen som söker lärlingsutbildning efter folkskolan minskade från cirka 30 procent 2002 till cirka 20 procent 2012. Andelen unga som inte fullföljer lärlingsutbildningen har varit mycket stor och uppgår till ungefär hälften av de studerande. Lärlingsutbildningen har alltså – trots ett positivt renommé internationellt och positiva resultat för de ungdomar som fullföljer utbildningen – dragits med betydande problem. Från 2015 kommer de tolv gemensamma ingångarna att reduceras till fyra. Samtliga ingångar ska motsvara ett år.¹¹ Kraven på ett bredare allmän-teoretiskt innehåll ökar således på nytt. Förhoppningen är att detta ska öka utbildningarnas attraktionskraft och studieförberedande karaktär. Ökade krav kommer också att ställas på att eleverna i utbildningen har klarat folkskolans mål kopplade till ämnen som danska och matematik.

¹¹ Grundförlopet på 40 veckor kommer att delas upp i två perioder på 20 veckor vardera. De första 20 veckorna är gemensamma, medan den andra delen av grundförlopet blir mer specialiserat. Lärlingar över 25 år behöver inte läsa den första delen av grundförlopet.

Den danska lärlingsutbildningens finansiering och reglering

Växelutbildningen och partsinflytandet är de mest utmärkande dragen för den danska lärlingsutbildningen. Inledningsvis omnämndes yrkeskommittéerna (*faglige udvalg*) på nationell nivå (Cedefop 2012b). Dessa har i praktiken ansvaret för utbildningarnas innehåll och balansen mellan skolförlagd och arbetsplatsförlagd utbildning. Kommittéerna ska se till att utbildningarna uppdateras i en takt som överensstämmer med förändringarna i arbetslivet och yrkenas karaktär. De ska också utforma riktlinjer för de avslutande yrkesproven. De lokala yrkeskommittéerna ska övervaka företagen som anställer lärlingar, garantera att utbildningen håller en hög standard och slutligen utforma och genomföra examensprov (*svendeprøve*) för olika yrken. Yrkeskommittéerna och dess verksamhet på nationell och lokal nivå finansieras helt av partsorganisationerna själva. Arbetsgivare och fackliga organisationer är jämnt representerade i dessa kommittéer.

Kontraktsplikten är följaktligen en viktig beståndsdel i lärlingsutbildningssystemet. Huvudscenariot är att en elev som fullföljt introduktionsprogrammet övergår till den egentliga yrkesutbildningen. Nu inleds växelutbildningen med varvade perioder i en skola och på en arbetsplats. För att kunna påbörja växelutbildningen förutsätts lärlingsanställning. Huvudprincipen är att eleven själv – med mer eller mindre hjälp från yrkesskolan – ordnar ett lärlingskontrakt. Om detta inte fungerar finns möjligheter till *skolepraktik*. Det gäller också för de lärlingar som av någon anledning tvingas säga upp sitt lärlingskontrakt hos en arbetsgivare eller som blir uppsagda. Det kan också vara ett alternativ för lärlingar som tvingas lämna ett företag i samband med en konkurs. I sådana fall ska det finnas möjlighet att fullfölja utbildningen som skolpraktik. Antalet lärlingar i skolförlagd praktik har emellertid varit få.

Lärlingskontraktet innehåller regler om arbetsvillkor och lön. Det finns alltid en provanställningsperiod på tre månader. Lön utgår under utbildningstiden, även när lärlingarna bedriver studier på en yrkesskola. Lärlingslönen motsvarar cirka 50 procent av lönerna för en utbildad arbetare (Albæk 2004). Lönen bestäms i kollektivavtalsförhandlingar mellan arbets-

marknadens parter. En förklaring till att utbildningstiden för en lärling i Danmark traditionellt har varit så pass lång som upp till fyra år är att arbetsgivarna är angelägna att få kompensation för att lönekostnaderna under den första utbildningsfasen i allmänhet överstiger värdet av lärlingens bidrag till produktionen.

Lärlingsutbildningen i Danmark har tre finansiärer: staten, de enskilda verksamheterna och arbetsgivarkollektivet. Staten finansierar yrkesskolorna. De statliga anslagen till en skola beräknas efter antalet elever per år och ska täcka allt från lärlöner till kostnader för lokaler och utrustning. Det finns en trend mot allt större skolor. AMU-skolor har slagits samman med yrkesskolor och tekniska skolor med handelsskolor.

Den andra finansieringskällan är de enskilda verksamheterna som tar emot lärlingar. Under de perioder lärlingarna vistas på arbetsplatsen ska arbetsgivaren betala avtalsenlig lön. För att stimulera tillgången på lärlingsplatser har staten sedan 1978 gått in och subventionerat arbetsgivare som tar emot lärlingar. Subventionerna beräknas täcka ungefär en femtedel av arbetsgivarnas lönekostnader.

Det tredje och viktigaste inslaget i finansieringen av dansk lärlingsutbildning utgörs av *Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag* (tidigare Arbejdsgivernes elevrefusion). Det handlar om en avgift som samtliga arbetsgivare åläggs att betala, oavsett företagsstorlek och oavsett om de tar emot lärlingar eller inte. Avgiftssystemet infördes 1976. Pengarna går till en fond som administreras av arbetsmarknadens parter och som används för att täcka tre slags utgifter: för det första betalas lön till lärlingar under de perioder då de vistas på en yrkesskola (dvs. då de inte får lön från arbetsgivaren), för det andra betalas särskild ersättning till de lärlingar som har merkostnader för resor och för det tredje täcks de extrakostnader som uppstår för lärlingar som befinner sig i praktik utomlands.

Den statliga regleringen

Det danska lärlingssystemet regleras i en särskild yrkesutbildningslag (*Bekendtgørelse af lov om erhvervsuddannelser*). Denna övergripande lag är sedan uppdelad i särskilda ”bekendtgørelser” för cirka 90 erkända yrken. I

den förstnämnda lagtexten fastslås yrkesutbildningens syften och organisation. Här finns exempelvis detaljerade bestämmelser om yrkesskolornas verksamhet, kvalitetskrav och finansiering. Dessutom regleras partsorganisationernas roll och samverkan med staten.

Trepartssamarbetet mellan fackliga organisationer, arbetsgivarna och staten organiseras via två organ: *Rådet for de Grundlæggende Erhvervsrettede Uddannelser* och de tidigare omnämnda *Faglige udvalg* på nationell och lokal nivå. Rådet är sammansatt av 40 personer, allt från partsrepresentanter till deltagare från olika myndigheter, och ska avge yttranden till den ansvarige utbildningsministern om bland annat godkännande av nya yrkesskolor och nya utbildningar. I verkligheten är det dock de faglige udvalgen, med en renodlad partssammansättning, som har en större betydelse för yrkesutbildningens utformning. Formellt sett ska initiativ från udvalgens sida till förändringar av yrkesutbildningens innehåll gå via rådet, men i praktiken upprätthåller udvalgen direktkontakt med det danska utbildningsdepartementet. Enligt lagen har udvalgen allt grundläggande ansvar för att yrkesutbildningen ska fungera: det gäller kontrollen av yrkesskolorna, tillgången på praktikplatser, kontrollen av lärlingsutbildningen i företagen, formerna för och innehållet i utbildningen.

Det är också lagen om yrkesutbildning som dikterar villkoren för finansieringen av utbildningen via Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag. I lagen definieras vilken avgift som ska betalas av företagen och hur mycket staten ska subventionera företag som tar emot lärlingar. I bestämmelserna för de olika yrkena dikteras vilka kompetenser som de olika utbildningarna är avsedda att leda fram till. Fokus ligger på slutkompetenser, allt för att tillåta så stor flexibilitet som möjligt på skolnivå, men det finns också uttalanden om hur de skolförlagda och arbetsplatsförlagda delarna av utbildningarna ska utformas och hur de ska samordnas till en helhet. I lagarna definieras inte bara utbildningarnas ramar och mål utan också former och innehåll. Av särskilt stor betydelse är den tydliga ansvarsfördelningen. Den danska lärlingsutbildningen vilar i grunden på ett långt gånget och statligt definierat verksamhetsansvar.

Det är också väsentligt att se lärlingsutbildningens reglering i ljuset av principen om ”erkända yrken”. Det förhållandet att yrkesbegreppet och

kulturen kring ett yrke har en mycket stark förankring på arbetsmarknaden i Danmark, i likhet med andra länder med lärlingsutbildningstraditioner, bidrar till att vidmakthålla utbildningens status och attraktionskraft. Uppdelningen av arbetskraften i facklärd och icke facklärd är fundamental. Denna uppdelning påverkar inte bara lönebildningen, via kollektivavtalens lönetariffer, utan också – och i än högre grad än i t.ex. Norge – arbetskraftens tillträdesmöjligheter till olika yrken. Yrkeslegitimationsprincipen är spridd i Danmark och fackföreningarna bidrar genom att vara organiserade enligt yrkesförbundsprincipen till att vidmakthålla höga krav på yrkesskicklighet och utbildning för tillträde till ett yrke och medlemskap i en facklig organisation.

Alternativa yrkesutbildningar

De stora problemen med genomströmningen har bidragit till att man i Danmark har strävat efter att utveckla alternativa vägar inom den gymnasiala yrkesutbildningen. Tidigare omnämndes *Ny Mesterlära*, som innebär att yrkeseleverna kan påbörja utbildningen direkt på en arbetsplats och avvakta med de teoretiska och skolförlagda momenten i grundförlopet. Reformen år 2001, som innebar att man introducerade en obligatorisk individuell handlingsplan, gick också ut på att göra utbildningens uppläggning mer flexibel och anpassad efter den enskildes förutsättningar och tidigare erfarenheter, inte minst vad gällde grundförlopets innehåll och längd, allt i syfte att öka effektiviteten och genomströmningen. Förutsättningarna för *Ny Mesterlära* påverkas inte av den senaste yrkesutbildningsreformen från 2013.

Det finns också andra ingredienser i den danska yrkesutbildningen som är direkt riktade till mindre studiemotiverade elever. Det kan handla om unga personer som har hoppat av eller aldrig påbörjat en utbildning på gymnasial nivå, om arbetslösa och långvariga mottagare av försörjningsstöd. Det ska t.ex. betonas att ett väsentligt inslag i den danska arbetsmarknadspolitiken är att arbetslösa som saknar yrkesutbildning ska erbjudas en sådan. Det finns två alternativa yrkesutbildningsvägar för mindre studiemotiverade ungdomar.

Den första är så kallad grundläggande yrkesutbildning eller *erhvervsgrunduddannelse* (EGU). Utbildningen riktar sig främst till unga i åldrarna mellan 17-21 år och syftar till att ge kvalifikationer och motivation för arbete och/eller vidare studier. Under utbildningen får eleverna lön, precis som lärlingar, och lönen regleras i kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter. Utbildningsinnehållet anpassas till individens behov och förutsättningar och består ofta av delmoment av ordinarie yrkesutbildningar, delmoment som sedan kan tillgodoräknas om eleven skulle vilja studera vidare. Den genomsnittliga utbildningstiden motsvarar två år. Två tredjedelar av tiden är arbetsplatsförlagd, resten skolförlagd. Utbildningen avslutas inte med ett gesällprov, som på de ordinarie utbildningarna, utan eleverna får ett intyg från en yrkesskola med uppgifter om vad som har ingått i utbildningen. Omfattningen av antalet elever i erhvervsgrunduddannelse är emellertid ganska blygsam.

Den andra alternativa yrkesutbildningsvägen utgörs av så kallade *produktionsskolor*. Dessa skolor riktar sig till personer upp till 25 år, med en bräcklig utbildningsbakgrund och etableringsproblem på arbetsmarknaden. Utbildningen är kort, maximalt ett år, och helt praktiskt inriktad. Eleverna arbetar ofta i grupp och nära en handledare. Innehållet i utbildningen kan variera betydligt och omfatta allt från industriorienterat arbete till musik och teater. Stark tonvikt läggs vid att bygga upp elevernas självkänsla och motivation för vidare studier på gymnasial nivå. Produktionsskolorna finansieras gemensamt av stat och kommuner och eleverna får utbildningsbidrag under utbildningstiden.

Modellens styrkor och svagheter

Ibland har den danska lärlingsutbildningen beskrivits som en brygga mellan det tyska duala systemet och den nordiska traditionen av mer centraliserad och skolförlagd utbildning (Nielsen 2000). Förklaringen till denna beskrivning är att den danska lärlingsutbildningen innehåller mer skolförlagd utbildning än den tyska, om än inte lika mycket som den norska lärlingsutbildningen. Den skolförlagda delen av utbildningen har också ökat i Danmark, från ett genomsnitt på cirka 10 procent av den totala utbildningstiden

under 1970-talet till cirka 30 procent i dag. Efter den senaste reformen år 2013 kommer andelen skolförlagd utbildning att öka ytterligare.

Frågan är då avslutningsvis hur man ska sammanfatta fördelarna respektive nackdelarna med den danska lärlingsmodellen. En av fördelarna med den danska yrkesutbildningen jämfört med ett mer renodlat skolförlagt yrkesutbildningssystem är otvivelaktigt det tydliga verksamhetsansvaret och närheten mellan skola och arbetsliv. Det finns flera faktorer som bidrar till att förklara verksamhetsansvaret. Lärlingskontraktet som är ett juridiskt bindande dokument tydliggör både lärlingens och arbetsgivarens skyldigheter och rättigheter. Det faktum att lärlingen deltar i produktionen från början bidrar också till närheten mellan skola och arbetsliv. Finansieringsformen, dvs. det förhållandet att samtliga arbetsgivare bidrar till att finansiera den skolförlagda utbildningen, gör att arbetsgivarna har starka motiv att samarbeta med och påverka yrkesskolornas verksamhet.

Möjligheterna att få en anställning efter genomgången utbildning är en annan fördel med den danska lärlingsutbildningen. Lärlingsutbildningen tycks fungera som en språngbräda in i arbetslivet. Statistik från det danska utbildningsministeriet visar att arbetslöshetstalen bland de ungdomar som fullbordar utbildning på gymnasial nivå är låg. Under det första året efter avslutad utbildning är arbetslösheten något högre för nyutbildade än för arbetskraften som helhet, men bara efter ett år är arbetslösheten lägre för nyutbildade (Undervisningsministeriet Databanken).

Men det finns också svagheter i det danska lärlingsutbildningssystemet. Ett förhållande som har väckt mycket uppmärksamhet i Danmark under senare år är bristen på lärlingsplatser. Det har rått brist på lärlingsplatser samtidigt som söktrycket har minskat. Ett sätt att motverka bristen på lärlingsplatser har varit att öka subventionsgraden, dvs. det statliga stödet till de företag som tar emot lärlingar. Ett annat exempel är den så kallade *skolepraktiken*.

Frågan är hur bristen på lärlingsplatser ska förklaras. Det är fråga om en relativ knapphet. En allmän förklaring till svårigheterna, som inte är unik för Danmark, har med förändringar i den ekonomiska strukturen att göra. Rationaliserings- och omvandlingstrycket i ekonomin har ökat, bland annat som en följd av en hårdare internationell konkurrens. Det innebär att före-

tagen är mer angelägna att se över sina kostnader, vilket kan motverka intresset för att erbjuda lärlingsplatser. Till detta kommer aktiebolagsformens ökade utbredning och omvänt familjeägandets minskade relativa betydelse, vilket förstärker trenden mot kortsiktiga avkastningskrav och motverkar investeringar som ger avkastning först på några års sikt (Helms Jørgensen 2005; Olofsson & Wadensjö 2006).

En annan negativ aspekt som har diskuterats i Danmark handlar om lärlingsutbildningarnas anpassning till arbetslivets krav, särskilt behovet av bredare kompetenser. Här handlar det bland annat om att underlätta en senare övergång mellan olika yrken. Som ett svar har de allmän-teoretiska inslagen i yrkesutbildningen ökat. Samtidigt har emellertid problemen med genomströmningen tilltagit. De reformer av yrkesutbildningen som introducerades 2001 (*Reform 2000*) syftade till att lösa dessa problem genom att dels öka lärlingarnas möjligheter att själva komponera sin utbildning, dels öppna för en teoretiskt mindre krävande yrkesutbildning.

Dansk yrkesutbildning är öppen för unga vuxna. Detta är en avgörande skillnad jämfört med Sverige där gymnasieskolan har en övre åldersgräns vid 20 år. I perspektivet av livslångt lärande kan det uppfattas som positivt att lärlingsutbildningen är öppen för dem i högre åldrar. Samtidigt anses det otillfredsställande att en så stor andel av eleverna utgörs av personer över 25 år. Reformerna år 2001 var i hög grad motiverade av strävanden efter att förbättra effektiviteten i yrkesutbildningen och öka genomströmningstakten, men institutionella faktorer kan motverka sådana strävanden. Arbetsgivare kan vara intresserade av att förlänga lärlingsutbildningen för att på så sätt öka intäkterna; skillnaden mellan lärlingarnas produktivitet och lön ökar över tid som lärling, fler lärlingar betyder också högre subventioner.

En annan känslig fråga i det danska lärlingssystemet handlar om regeln att eleverna själva ska ordna sina lärlingsplatser. Detta är ett system som bygger på en gammal ordning med fungerande lokala sociala nätverk. I dagens samhälle med allt större storstadskoncentration och ökad etnisk mångfald är det svårare att upprätthålla ett sådant system eller rättare sagt: vissa grupper tenderar att missgynnas. Ungdomar med invandrarbakgrund har t.ex. större svårigheter än andra ungdomar att hitta en lärlingsplats.

Lärlingsutbildning i Norge

I Sverige har det på politisk nivå funnits ett betydande intresse för lärlingsutbildningen i Norge. Detta intresse kan lite paradoxalt förklaras med att Norge är ett land där lärlingsutbildningen under en period tycktes vara på tillbakagång. Ur svensk synpunkt är det också intressant att lyfta fram de norska erfarenheterna mot bakgrund av att utbildningssystemet i Norge i vissa avseenden påminner om det svenska (Cedefop 2011b). Det har t.ex. funnits en ambition att stärka de allmänsteoretiska inslagen i utbildningen, även i yrkesutbildningen, och att utjämna statusskillnader mellan studieförberedande och yrkesförberedande utbildning. Dessutom är Norge ett land som liksom Sverige har ett integrerat utbildningssystem på gymnasial nivå. Beslutet om en integrerad gymnasieskola togs 1974, bara några år efter det svenska beslutet. Det innebär alltså att studieförberedande och praktiskt inriktad utbildning på gymnasial nivå regleras i samma lag och ges inom ramen för samma skolinstitutioner.

Samtidigt är skillnaderna mellan länderna iögonfallande. De mest påtagliga skillnaderna handlar om yrkesutbildningens organisation och de stora inslagen av lärlingsutbildning i Norge. Lärlingsutbildningens starka ställning i Norge baseras på ett nära samarbete mellan skolinstitutioner och offentliga myndigheter å ena sidan, och arbetslivets intressen å andra sidan. Företagens medverkan organiseras bland annat via så kallade upplärningskontor och dessa får i praktiken en central betydelse för den företagsförlagda utbildningens organisering och kvalitetssäkring. Hur fungerar detta samarbete? Och hur kan man förklara styrkan i detta samarbete?

Stora förändringar sedan 1990-talet: Reform 94 och Kunskapslyftet

Den gymnasiala utbildningen i allmänhet och yrkesutbildningen i synnerhet har genomgått stora förändringar i Norge sedan mitten av 1990-talet. Förändringarna har skett efter en reform år 1994 (Reform 94) som bland annat

etablerade en samordnad struktur för yrkesutbildning och studieförberedande utbildning. Lärlingsutbildningen som tidigare legat utanför det reguljära utbildningssystemet, enligt den svenska utbildningsmodellen (se kapitel 10), integrerades i gymnasieskolan. I samband med nästa stora utbildningsreform, Kunskapslyftet från 2006, fick den norska vidaregående utbildningen den grundstruktur den har idag. Totalt handlar det om nio yrkesförberedande program och tre studieförberedande program. Enligt huvudmodellen studerar man de två första åren på en skola. Den bredare grundutbildningen följs därefter i normalfallet av utbildning på en arbetsplats. Då upphör kontakten med skolan. Under tiden på arbetsplatsen är förhållandena reglerade enligt ett lärlingskontrakt. Lärlingen är anställd och uppbär lön.

Yrkesprogrammen

Precis som i Sverige gäller sedan 1990-talet en lagstadgad rätt till utbildning på gymnasial nivå. Huvudprincipen har varit att individen ska utnyttja rättigheten inom en period på fem-sex år efter grundskolans slut. 2008 utvidgades rättigheten till gymnasial utbildning till att omfatta alla vuxna som är 25 år eller äldre och som inte tidigare har fullföljt en vidaregående utbildning. Det handlar alltså om en garanterad plats i vidaregående utbildning, antingen i studieförberedande utbildning eller i yrkesutbildning (Høst 2008).

Den grundläggande yrkesutbildningen omfattar en betydligt större andel av eleverna i studier på gymnasial nivå i Norge än i Danmark och Sverige, även om andelen yrkeselever minskar något också i Norge. Under 2013 deltog strax över 200 000 elever i utbildning på gymnasial nivå. Cirka 119 000 av dessa deltog i studieförberedande utbildning och strax under 81 000 deltog i yrkesutbildning (Statistics Norway). Andelen i yrkesutbildning utgjorde alltså 40 procent av det totala antalet elever i gymnasial utbildning. Av eleverna i yrkesförberedande program var 39 700 lärlingar, dvs. de hade ett lärlingskontrakt och hade slutfört de första två åren av utbildningen.

Reform 94 etablerade helt nya förutsättningar för lärlingsutbildningen. Lärlingsutbildningar som tidigare hade bedrivits utanför den vidaregående utbildningen integrerades nu i skolsystemet (Olsen, Høst & Michelsen

2008). Det gällde först mer traditionella hantverks- och tillverkningsyrken, men därefter också nya yrkesområden som hälso- och socialvårdsutbildningar samt serviceyrken inom privat tjänstesektor.

Utbildningarnas grundstruktur

Utbildningsprogrammen inleds med en ettårig grundkurs – VG1 – som är avsedd att ge en bredare orientering inom utbildningsområdet (Dolven & Pedersen 2007). VG1 har samma innehåll för alla som läser ett yrkesprogram. Utbildningen omfattar kärnämnen som norska, ett främmande språk, samhällskunskap, matematik, naturvetenskap och gymnastik. Det kan noteras att den danska yrkesutbildningsreformen från 2013 kommer att etablera ett likartat system för dansk utbildning, dvs. en gemensam ingång för alla elever det första utbildningsåret.

Efter det första året följer två fördjupningskurser, VG2 respektive VG3. VG2 omfattar också ett år och är liksom grundkursen skolförlagd. Men nu sker en tilltagande specialisering. Fördjupningskurserna erbjuder många olika studiealternativ. VG2 omfattar en del arbetsplatsförlagd utbildning och avrundas med ett yrkesteoretiskt prov (Cedefop 2011b). Provet är en del av den slutliga examen och ska helst vara avklarat före den arbetsplatsförlagda delen av utbildningen, VG3, påbörjas.

De elever som också vill uppnå behörighet för universitetsstudier måste komplettera med en påbyggnadskurs på ett år efter yrkesutbildningen. Detta sker ofta omedelbart efter VG2. Ungefär 30 procent av dem som följer ett yrkesprogram väljer att läsa in behörigheten för studier på eftergymnasial nivå omedelbart efter VG2.

Det sista steget mot en specialiserad yrkeskompetens tas i samband med valet av kurs inom VG3. Nu inleds den egentliga lärlingstiden på två år. Ungefär hälften av lärlingstiden ska vikas för arbetsplatsförlagt lärande och under den resterande tiden förväntas lärlingen bidra till produktionen. Utbildningen inom varje erkänt yrke följer en särskild läroplan. Lärlingsperioden avslutas med ett praktiskt inriktat yrkesprov och med att lärlingen får ett yrkesbevis.

Stödstrukturer och samverkan kring lärlingsutbildningen

Yrkesutbildningen i Norge baseras på ett långtgående och reglerat samarbete mellan utbildningsmyndigheter och skolor å ena sidan och arbetsmarknadens parter å andra sidan. Detta samarbete regleras i utbildningslagen (Opplæringsloven).¹² Lagen anger att samverkansråd ska inrättas på olika administrativa nivåer inom utbildningssystemet. Arbetsmarknadens parter ska utgöra majoritet i råden. Lagen tilldelar råden både rådgivande och operativa funktioner. På riksnivå finns dels ett nationellt råd för yrkesutbildning (Samarbeidsrådet for yrkesopplæring - SRY) och nio nationella yrkesråd (Faglige råd). De sistnämnda råden ansvarar för de olika yrkesprogrammen. Det förstnämnda rådet består av representanter för arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer och samarbetar direkt med utbildningsdepartementet i frågor som berör utbildningen i och för arbetslivet. De nationella yrkesråden representerar specialistkompetens i olika erkända yrken.

På länsnivå finns också rådgivande organ där parterna har majoritetsinflytande. Ansvar för den vidaregående utbildningen ligger på länsnivå, hos fylkeskommunerna. Det är fylkena som driver merparten av skolorna och ansvarar för yrkesutbildningen. Betydande delar av det operativa ansvaret överförs emellertid direkt på regionala yrkesutbildningsnämnder och styrelser där partsrepresentanterna är i majoritet. Dessa nämnder är bland annat ansvariga för att följa upp den arbetsplatsförlagda delen av yrkesutbildningen och för att utbildningsstandarden upprätthålls. Här beslutas om företag eller upplärningskontor ska godkännas som utbildningsorganisatörer och om lärlingskontrakt ska få ingås. De regionala yrkesutbildningsnämnderna har också en annan väsentlig funktion. De ska utfärda examensbevis efter lärlingstidens slut.

¹² Lagen reglerar förhållandena i grundläggande likaväl som i vidaregående utbildning. *Act of 17 July 1998 no. 61 relating to Primary and Secondary Education and Training (the Education Act)*. With amendments in force as of 19 December 2008. In force as of 1 January 2009.

Upplärningskontor

Företagen samverkar ofta i så kallade upplärningskontor (opplæringskontor). Upplärningskontoren är den administrativa benämningen på företag och kommunala verksamheter som går samman för att organisera och kvalitets-säkra lärlingsutbildningen. Kontoren har normalt en regional avgränsning till ett särskilt fylke och en tydlig anknytning till en viss bransch.

Poängen med att etablera ett upplärningskontor är att enskilda företag och arbetsplatser får lättare att uppfylla de krav som gäller för lärlingsutbildningen. Upplärningskontoren kan bidra till att sprida information om företag som utbildar lärlingar och hålla i rekryteringsprocessen. De kan också organisera samlingar och uppföljningar för lärlingar och utbildningsansvariga på arbetsplatserna. En annan uppgift är att ansvara för att lärlingarna får del av obligatoriska teoretiska kurser i de fall lärlingarna inte har klarat alla teorimoment under den inledande skolförlagda utbildningsperioden. Ytterligare en poäng med samverkan inom ett lärlingskontor är att man kan se till att lärlingar som behöver utbildas inom flera utbildningsmoment än som kan erbjudas på en arbetsplats får möjlighet till arbetsplatsförlagt lärande på flera arbetsplatser. Ofta genomförs den slutgiltiga examinationen, gesällprovet, på upplärningskontoret, men då under överinseende av en särskild prövnämnd som är utsedd av fylkets yrkesutbildningsnämnd. Samverkan möjliggör en mer rationell hantering av administrationen och – inte minst viktigt – upplärningskontoren får en väsentlig roll när det gäller att lösa de spänningar och konflikter som kan uppstå mellan lärlingen och övriga anställda på en arbetsplats. Enligt en utvärdering av forskningsinstitutet SINTEF från 2009 var de vanligaste funktionerna inom upplärningskontoren följande: hantering av lärlingskontrakt, rekrytering och förmedling av lärlingar, uppföljning och kvalitetssäkring av utbildningen i medlemsföretagen och slutligen vägledning och stöd till lärlingarna (SINTEF 2009).

Upplärningskontoren har fått en nyckelfunktion när det gäller kvalitetssäkringen av lärlingsutbildningen. Men det är viktigt att se att denna ställning är avhängig relationen till fylkenas yrkesutbildningsnämnder. Upplärningskontoren ska godkännas som utbildningsorganisatör av yrkesutbildningsnämnden och upplärningskontorets verksamhet ska vara föremål för utbildningsnämndens inspektion. Man skulle kunna se det som att upplär-

ningskontoren delegeras särskilda funktioner inom ramen för den norska yrkesutbildningen, de får ett slags halvoffentlig betydelse trots att initiativet till att etablera upplärningskontor tas av enskilda företag och kommunala verksamheter på regional nivå (SINTEF 2009).

Upplärningskontoren har fått en allt större utbredning. Cirka 70-80 procent av lärlingarna är idag knutna till upplärningskontor. Administrationskostnaderna för kontoren finansieras i allmänhet genom att kontoren behåller en viss andel av det statliga bidrag som utgår till företagen som utbildar lärlingar. De företag som ingår som medlemmar betalar vanligtvis också en årlig medlemsavgift till upplärningskontoret. Hur mycket som betalas avgörs vid årsmöten. Varje upplärningskontor ska ha en daglig ledare, dvs. en person som är ansvarig för verksamheten och vanligtvis finns också ytterligare ett par anställda.

Upplärningskontoren anses ha en nyckelroll när det gäller att utveckla yrkeskulturen inom yrkesutbildningen. Förut var det också vanligt med så kallade lärlingsringar eller arbetsgivarringar där medlemsföretagen lät lärlingarna cirkulera mellan sig. Den modellen har emellertid i allt högre grad ersatts av upplärningskontoren. Kontorsprincipen bygger således på att lärlingskontrakten sluts med upplärningskontoren, medan den enskilde lärlingen har sitt anställningsavtal hos ett av medlemsföretagen.

Upplärningskontoret är ett intressant exempel på hur företag och arbetsplatser samverkar för att minimera de risker och utmaningar som alltid är förknippade med utbildningsinvesteringar. Företagen samverkar för att underlätta både kompetensförsörjning och arbetskraftsrekrytering. De samverkar också för att kunna tillgodose de kvalitetskrav och regleringar på utbildningsområdet som dikteras av utbildningsmyndigheter och läroplaner. Men det är alltså samtidigt viktigt att se att upplärningskontorens betydelse betingas av att de utgör en del av det reguljära utbildningssystemet och dess speciella relation till de regionala yrkesutbildningsnämnderna. Upplärningskontoren är inga sedvanliga branschorganisationer och kan inte heller jämföras med de svenska yrkesnämnderna och regleringen av färdigutbildning på delar av den svenska arbetsmarknaden (se mer i kapitel 10).

Parternas yrkesutbildningsavtal

Lärlingarnas villkor påverkas också av innehållet i kollektivavtalen mellan huvudorganisationerna, dvs. motsvarigheterna till svenska LO och Svenskt Näringsliv. Både huvudavtalet och de nationella löneavtalen innehåller överenskomelser om yrkes- och lärlingsutbildningen. Samstämmigheten mellan parterna om lärlingarnas villkor, inte minst lönevillkoren, är med största sannolikhet en avgörande förutsättning för att yrkesutbildningen har en stark ställning i Norge.

I grunden bottnar lärlingsutbildningen på indelningen i erkända yrken. Dessa yrken baseras i sin tur på kompetensplattformar som tas fram av parterna i samverkan med utbildningsmyndigheterna (Utdanningsdirektoratet). Kompetensplattformarna revideras kontinuerligt och styr utformningen av läroplaner och kursplaner för de olika yrkesutbildningarna. Det är dessa kompetensplattformar som definierar skillnaden mellan att vara en facklärd och icke-facklärd arbetare, en skillnad som sedan har en helt avgörande betydelse i löneavtalen (tariffsystemet).

Finansiering

Kostnaderna för de skolförlagda delarna av yrkesutbildningen, VG1 och VG2, täcks helt med offentliga medel. Fylkena får ett samlat bidrag från staten som sedan ska användas för att finansiera skolverksamheten. Finansieringen av lärlingsutbildningen är däremot delad. Lärlingsutbildningen, som motsvarar VG3 enligt huvudmodellen för vidaregående utbildning, pågår som framgår oftast under två år. Ett av dessa år ska huvudsakligen omfattas av praktisk undervisning på arbetsplatsen i kombination med en del yrkesteoritisk utbildning. Det andra lärlingsåret förväntas lärlingen däremot göra en produktiv arbetsinsats, dvs. bidra med ett ekonomiskt mervärde. Lärlingen bidrar på så sätt själv till att finansiera utbildningen. Under båda åren får lärlingen en lön som ligger en bra bit under den genomsnittliga lönen. Under den första lärlingstiden brukar lönen uppgå till cirka 30-40 procent av lägstalönen för en yrkesarbetare för att under slutet av utbildningen stiga till

70-80 procent av lägsta lönen. Lönerna för lärlingar på olika yrkesområden regleras i kollektivavtalen.

Men kostnaderna i samband med utbildningen av lärlingar täcks också i hög grad av statliga medel. De företag eller de upplärningskontor som sluter lärlingskontrakt och som är erkända av de regionala yrkesutbildningsnämnderna får ett utbildningsstöd från staten. Syftet med stödet är att bidra till kostnaderna under den tid som lärlingarna utbildar sig och inte bidrar till produktionen, en tidsperiod som uppskattas till ett år (av totalt två arbetsplatsförlagda år). Stödet är relativt generöst och uppgår år 2014 till 119 949 norska kronor per lärling (Information till bedrifter som tar inn lærlinger og lærekanidater). Till detta kommer ett extra bidrag (stimulanstillskott) på 50 000 kronor för företag som för första gången tar emot lärlingar. De företag som bedriver verksamhet inom klassiska och kulturminnesmärkta hantverksyrken kan få ytterligare tillskott.

Lärlingarnas status

Under 1980-talet räknade man med att cirka 5-6 procent av en årskull påbörjade en lärlingsutbildning, oftast inom hantverks- och industrirelaterade yrken. Under senare år har 11 000 eller cirka 17-18 procent av 18-åringarna påbörjat lärlingsutbildning. Räknar man med dem som blir lärlingar i högre ålder är det cirka 30 procent av en årskull som påbörjar lärlingsutbildning. Antalet erkända yrken har blivit fler och omfattar idag nya tjänsterelaterade yrken. Lärlingsutbildningen har följaktligen blivit en central beståndsdel inom yrkesutbildningen.

En huvudprincip är att lärlingarna själva ska söka en lärlingsplats. Praktikperioden under VG2 blir för många ett tillfälle att etablera kontakter med arbetsgivare. Andra får kontakter via feriearbete eller sina föräldrar.

Lärlingarnas status regleras i utbildningslagens tredje och fjärde kapitel. Villkoren för lärlingar bestäms som påtalats också i kollektivavtalen mellan parterna på arbetsmarknaden. I grunden baseras lärlingarnas ställning på två avtal: ett lärlingsavtal och ett anställningsavtal. Anställningsavtalet garanterar att lärlingen omfattas av samtliga de lagstadgade och avtalade regler som gäller andra anställda på norsk arbetsmarknad, det gäller allt från arbetstider

och rätt till semester till arbetsmiljöfrågor. Anställningsavtalet sluts alltid mellan lärlingen och det företag där lärlingen ska genomföra sin utbildning. Anställningsavtalet avslutas automatiskt när lärlingstiden är slut och om lärlingen ska fortsätta att arbeta i samma företag måste ett nytt avtal ingås.

Lärlingskontraktet omfattar tre parter: förutom lärlingen själv också upplärningskontoret/företaget och fylkets yrkesutbildningsnämnd. Fylket måste godkänna en lärlingsplats innan kontrakt ingås. Det är fylket som ska se till att utbildningen lever upp till läroplanerna för de olika yrkena och att det finns utarbetade planer för utbildningen. Yrkesutbildningsnämnden i fylket ska också kontrollera att företaget eller upplärningskontoret tillsammans med lärlingen dokumenterar utbildningens olika etapper, t.ex. i form av en lärlingsbok, och att resultaten återrapporteras. Enligt lagen är utbildningshandledarna och lärlingarna tvungna att genomföra minst två uppföljningssamtal varje år där utbildningens olika steg går igenom. Lärlingarna ska ha rätt till ledighet, t.ex. i samband med yrkesteoretiska studier, skrivningar och omskrivningar, i samband med vägledning eller kuratorsbesök på en skola, etc.

Hur kan man förklara lärlingsutbildningens starka ställning?

Lärlingsutbildningen har stärkts i Norge och blivit ett avgörande inslag i yrkesutbildningen på gymnasial nivå. Hur ska man förklara detta? Utifrån en svensk horisont kan det te sig uppseendeväckande. I Sverige var lärlingsutbildningen länge förknippad med färdigutbildning i ett antal branscher. Det var och är en utbildningsmodell som har existerat vid sidan av gymnasieskolan som en kollektivavtalad påbyggnad efter att gymnasieutbildningarna fullbordats. Därav uttrycket avtalslärlingar.¹³ Det har också genomförts ett stort antal försök med att introducera lärlingsutbildning inom den svenska gymnasieskolan från 1970-talet och framåt, men hittills har flertalet

¹³ Enligt utbildningsavtalen finns också en möjlighet att fullborda yrkesutbildningen som lärling. Den sistnämnda gruppen utgör de ursprungliga lärlingarna och kallas för företagslärlingar. Den gruppen har emellertid blivit mindre efter hand som det har blivit vanligare att läsa in en förberedande gymnasieutbildning i gymnasieskolan.

av dessa försök fått begränsade effekter. Den reguljära lärlingsutbildningen inom dagens gymnasieskola, som introducerades efter den senaste gymnasie-reformen 2011 (Gy11), har också en blygsam omfattning i ljuset av de ambitioner och mål som har funnits.

Det finns förmodligen tre grundläggande förklaringar till lärlingsutbildningens starka ställning i Norge.

För det första handlar det om att lärlingsutbildningen trots allt har haft en starkare ställning än i Sverige. Även när lärlingsutbildningen var som svagast, på 1960- och 70-talen, var det cirka 5 procent av en årskull som blev lärlingar. Det handlade då om ungdomar som valde bort utbildning på gymnasial nivå och gick ut som lärlingar efter att ha avslutat de obligatoriska skolåren. Förklaringen till att andelen lärlingar var så hög kan med stor sannolikhet hänföras till att den så kallade lärlingsordningen levde vidare inom industrin.

För det andra – och än viktigare – handlar det om yrkesbegreppet och yrkeskulturens starka ställning. Norska forskare brukar hävda att det inte går att förstå lärlingsutbildningen i något land utan att man tar sin utgångspunkt i yrkesidentiteten och yrkeskulturen. I Norge har man alltså värnat uppdelningen mellan facklärd och icke-facklärd yrkesarbetare. Detta beror inte på de fackliga organisationernas struktur – också i Norge är flertalet löntagare organiserade i industriförbund (inte i yrkesförbund) – men i kollektivavtalen gör man trots detta en tydlig åtskillnad mellan facklärd och icke-facklärd arbetskraft. Under 1960- och 70-talen började yrkesbegreppet att tunnas ut också i Norge. Kraven på formell utbildning minskade till förmån för kriterier som anställningstid. Man blev alltså i allt större utsträckning klassad som en facklärd arbetare utan att ha gått igenom en formell utbildning och ett examinationsförfarande. På 1980-talet vände sig allt fler yrkesgrupper och organisationer på arbetsmarknaden emot den här utvecklingen och hävdade betydelsen av ordnade utbildningsvägar och tydliga kvalifikationskrav. Detta uppfattades också som betydelsefullt mot bakgrund av den ökade arbetslösheten bland unga. Reform94 skulle svara upp mot behoven av ökade kvalifikationskrav.

För det tredje vilar lärlingsutbildningens starka ställning i Norge på det nära samarbetet i arbetslivet, dels mellan arbetsmarknadens parter och dels

mellan företagen inom ramen för upplärningskontoren. Det går knappast att tänka sig en effektiv lärlingsutbildning som i huvudsak styrs av offentliga skolinstitutioner. Samarbetet med partsorganisationer och företag är helt avgörande. Den norska lagstiftningen har gått väldigt långt när det gäller att delegera ansvar och funktioner till råd och instanser inom ramen för en trepartssamverkan. Det är också intressant att konstatera att företagen själva etablerat en inbördes samverkan via upplärningskontoren. Detta är inte en samverkan som regleras lagstiftningsvägen utan har vuxit fram som ett svar på företagens elementära behov av att organisera lärlingsutbildningen kostnadseffektivt, upprätthålla höga anspråk på kvalitet och samtidigt sprida risker. I dag är upplärningskontoren ett avgörande inslag i stödstrukturen för lärlingsutbildningen på fylkesnivå.

Lärlingsutbildning i Nederländerna

Nederländerna brukar framhållas som ett föredöme i internationella jämförelser av lärlingsutbildning och ungas övergång från skola till arbetsliv. EU-kommissionen talade om ett yrkesutbildningssystem av "världsklass" i meddelandet *Rethinking education* från november 2012 (European Commission 2012b). Nederländerna jämfördes med länder som Danmark och Tyskland och bland framgångarna framhölls särskilt den låga ungdomsarbetslösheten, arbetslivets starka engagemang i yrkesutbildningen och den låga andelen avhoppare.

I Nederländerna är lärlingsutbildningen på gymnasial nivå organiserad enligt en dual modell, men skillnaderna är stora jämfört med Tyskland. Utbildningssystemet på grundläggande nivå är annorlunda även om också skolelever i Nederländerna redan i 12-årsåldern tvingas göra avgörande utbildningsval. En väsentlig skillnad jämfört med Tyskland är att den skolförlagda yrkesutbildningen har en betydligt starkare ställning i Nederländerna.

I detta kapitel kommer vi att inleda med att översiktligt beskriva utbildningssystemet i Nederländerna på grundläggande nivå för att därefter diskutera yrkes- och lärlingsutbildningen mer i detalj. Vilka inslag i den holländska yrkesutbildningen är möjliga att ta fasta på ur ett svenskt perspektiv? Vilka inslag är mer främmande för den svenska utbildningstraditionen?

Utbildningssystemet i Nederländerna – en översikt

I Nederländerna gäller den lagstadgade skolplikten från fem års ålder. Det vanliga är emellertid att barnen börjar grundskolan (basisschool) redan när de fyllt fyra år. Grundskolan varar i åtta år och ska enligt riktlinjerna avrundas vid 12 års ålder. Flertalet skolor är offentligt drivna, men jämfört med de andra länder som behandlas här är det fler skolor som är organiserade efter alternativa pedagogiska föresatser och religiösa grunder. Enligt lagstiftningen är eleverna garanterade en minsta gemensam utbildningstid – räknat i timmar per läsår – och det finns precis som i Sverige en statlig skolinspektion

som har till uppgift att se till att utbildningarna upprätthåller önskvärd kvalitet och likvärdighet. Skolorna ska själva rapportera till inspektionen och redovisa i vilken utsträckning man lever upp till målen, bland annat avseende genomströmningen (Educational Inspectorate 2012). En särskild utbildningsplan ska upprättas på varje skola. Det finns uppenbara problem med genomströmningen i grundskolan. Eleverna kan studera i grundskolan till dess de har fyllt 14 och många – över en femtedel av eleverna – går om ett eller två år.¹⁴

Efter det åttonde grundskoleåret lämnar eleverna grundskolan till förmån för särskilda skolor på högstadienivå eller lägre sekundär nivå (voorgezet onderwijs). Precis som i Tyskland är utbildningssystemet på denna nivå differentierat och eleverna ställs inför utbildningsval som får stor betydelse för om de ska kunna gå vidare till studier på eftergymnasial nivå eller välja en gymnasial yrkesutbildning.

Under årskurs åtta i grundskolan genomgår eleverna ett särskilt test (kallat CITO-toets) som avser att ge en uppfattning om elevernas fallenhet för högre studier eller om yrkesutbildning framstår som mest lämpligt. Med utgångspunkt från resultatet på testet lämnar skolan rekommendationer till elever och föräldrar inför utbildningsvalet.

Utbildningen på sekundär nivå bedrivs i tre olika skolformer: 1) förberedande yrkesutbildning (voorbereident middelbaar beroepsonderwijs, VMBO), 2) högre allmän utbildning (HAVO) och 3) universitetsförberedande utbildning (VWO). Utbildningarnas längd varierar mellan tre och sex år. De två första åren har ett likartat upplägg oavsett skolform och innehållet i utbildningarna styrs av 58 gemensamma mål av mer allmän karaktär. Efter de två första åren tilltar skillnaderna och uppdelningen mellan dem som förväntas gå vidare till yrkesutbildning på gymnasial nivå och de som förväntas utbilda sig på eftergymnasial nivå. Den förberedande yrkesutbildningen är helt organiserad på högstadienivå, medan de andra skolformerna – HAVO och VWO – också omfattar utbildning på gymnasial nivå. HAVO

¹⁴ Se Eurydice (2013). I rapporten refererar man till forskning som visar att elever som tvingas gå om ett läsår har en överrisk att misslyckas med att fullborda studierna. Nederländerna är ett av länderna inom EU där störst andel elever går om ett läsår under tiden i grundskolan.

leder i allmänhet vidare till yrkeshögskoleutbildningar medan VWO ska fungera som en plattform för universitetsstudier.

VMBO är på tre till fyra år och ger tillträde till yrkesutbildning på gymnasial nivå. De två första åren har ett mer allmänteoretiskt innehåll, men därefter sker en specialisering. Det finns fyra huvudsakliga yrkesområden att välja mellan: jordbruk, ekonomi, teknik och välfärd (UKCES 2012). Dessutom väljer man mellan fyra olika lärandevägar som innehåller skilda blandningar mellan teoretiska och praktiska ämnen: ett mer teoretiskt spår, en blandad utbildningsväg, ett yrkesförberedande spår med starkare teoretisk betoning och ett yrkesförberedande spår med starkare praktisk betoning och inslag av arbetsplatsförlagt lärande. De sistnämnda utbildningsvalen har också betydelse för inriktningen och nivån på yrkesutbildningen på gymnasial nivå. Som vi ska återkomma till längre fram är den gymnasiala yrkesutbildningen i Nederländerna nivåindelad. Den teoretiska utbildningsvägen inom VMBO ger även möjligheter för elever att gå över till HAVO, vilket ger tillträde till studier på eftergymnasial nivå.

Utbildningsplikten gäller i praktiken till dess man har uppnått erkända kvalifikationer för inträde på arbetsmarknaden – och dessa kvalifikationer är i sin tur relaterade till definierade nivåer i yrkesutbildningen – eller till 18 års ålder. Trenden under senare år är att fler väljer studier som leder vidare till högre utbildning. Andelen elever i förberedande yrkesutbildning har minskat.

VMBO har varit det allra vanligaste utbildningsvalet efter grundskolan och detta har i sin tur bidragit starkt till att en majoritet av ungdomarna i Nederländerna har valt yrkesinriktad utbildning framför studieförberedande utbildning på gymnasial nivå. Fram till för bara några år sedan valde cirka 60 procent av en årskull studier på VMBO. Men den andelen har alltså minskat markant. 2011 var det strax över 50 procent av pojkarna och flickorna i berörda åldrar som studerade på VMBO (CEDEFOP Refernet Netherlands 2013). Andelen elever på HAVO och VWO hade ökat markant och utgjorde drygt 20 procent på respektive skolform. Det ska också noteras att en betydande andel av eleverna på VMBO får specialundervisning och särskilt stöd (*leerwegondersteunend omnderwijs*, LWOO). Det handlar om mer än en femtedel av eleverna på VMBO. Det sistnämnda återspeglas också

i hur eleverna fördelas mellan olika utbildningsriktningar inom VMBO. Flertalet elever finns inom de mer uttalat yrkesförberedande spåren under år 3 och 4 av utbildningen medan färre väljer mer teoriorienterade vägar (Ministry of Education, Culture and Science 2013).

Yrkesutbildningssystemets utveckling – en bakgrund

Precis som i flertalet andra länder upphörde den traditionella lärlingsutbildningen i samband med näringsfrihetsreformerna och skrånas avskaffande. I Nederländerna skedde detta stegvis under 1700- och 1800-talen. Från 1860-talet och framåt etablerades allt fler skolor som erbjöd yrkesundervisning (UKCES 2012 s. 119–120). Undervisningen skedde i allmänhet på kvällar och helgdagar, men år 1890 erbjöd 18 skolor heltidsundervisning. Hantverk och industri var de dominerande utbildningsområdena. Lärlingsutbildning erbjöds av vissa hantverks- och industriföretag, men lärlingarna fick inte någon utbildning inom de nya yrkesskolorna.

Efter första världskriget ökade statens engagemang på yrkesutbildningsområdet. En yrkesutbildningslag antogs som bland annat skilde på utbildningar som var avsedda för mindre kvalificerad arbetskraft inom industrin och utbildningar som skulle leda till en högre yrkesarbetarstatus. Staten började också utfärda riktlinjer för elevvolymen och inslagen av statsunderstöd för undervisningen ökade påtagligt.

Efter andra världskriget ökade antalet elever i yrkesundervisning återigen, nu under inverkan av en snabb industrialiseringsprocess. Det är viktigt att betona att det framför allt var den skolförlagda yrkesutbildningen som ökade i omfång. Lärlingsutbildningen låg helt vid sidan av det reguljära utbildningssystemet. 1963 antogs en lag (Mammoetwet) som skapade ett ramverk för utbildning på generellt inriktade och yrkesförberedande skolor på sekundär nivå. Lärlingsutbildningen hamnade alltså utanför och reglerades i stället i en separat lag tillsammans med hantverksskolorna. Kopplingen till hantverksskolorna illustrerade att lärlingsutbildningen uppfattades som en utbildning orienterad mot äldre och sysselsättningsmässigt minskande sektorer i ekonomin.

1980-talet blev en brytpunkt. Överenskommelsen mellan huvudorganisationerna i Waasenaar i november 1982 (Akkoord van Waasenaar) lade en grund för ett nytt lönebildningssystem och stabilare makroekonomiska förhållanden, men skapade också förutsättningar för nya politiska interventioner för att bland annat förändra yrkesutbildningen och minska ungdomsarbetslösheten. Ungdomsarbetslösheten hade ökat påtagligt i Nederländerna från 1970-talet och framåt, liksom i flera andra länder i Europa, och därmed också kommit i fokus för den politiska uppmärksamheten. Yrkesutbildningen uppfattades som ett avgörande verktyg för att vända den negativa utvecklingen på arbetsmarknaden (Le Deist & Winterton 2011). Det är följaktligen viktigt att notera att den omorientering av yrkesutbildningen som nu skedde i Nederländerna, bort från en mer integrerad utbildningsmodell och med en starkare betoning på arbetsplatsförlagt lärande, kom som ett resultat av ett nära samarbete mellan huvudorganisationerna på arbetsmarknaden och via korporativa politiska ambitioner. Lärlingsutbildningen lyftes fram som ett huvudnummer inom yrkesutbildningen. Det skulle emellertid dröja in på 1990-talet innan en ny yrkesutbildningslag förändrade det tidigare yrkesutbildningssystemet i grunden. Det är den lagen som fortfarande präglar yrkesutbildningen i Nederländerna.

Yrkesutbildningslagen från 1996

1996 antogs den nya yrkesutbildningslagen (Wet Educatie en Beroepsonderwijs, WEB). Lagen var ett direkt svar på det missnöje med den existerande yrkesutbildningen som fanns i arbetslivet. I och med lagen bands olika delar av yrkesutbildningssystemet samman inom ramen för en kontext med nya ledningsfunktioner och nya aktörer. Det övergripande syftet var att möjliggöra följande (Sung 2010):

- ett nytt yrkesutbildningssystem med olika men likvärdiga utbildningsvägar som är sammanhängande, flexibla och relevanta ur ett arbetslivsperspektiv,
- ett yrkesutbildningssystem som i högre grad är inkluderande, dvs. som minskar utslagningen, och som erbjuder kvalifikationer som är överförbara mellan arbetsplatser och som är tillräckligt breda för att svara upp mot krav kopplade till förändringar och anställningsbarhet,

- ett yrkesutbildningssystem där företag och branscher har ett avgörande inflytande över kvalifikationer och utbildningsinnehåll på alla nivåer,
- nya institutioner som arbetar med att förverkligar intentionerna med yrkesutbildnings-lagen.

Lagen ledde till att nya institutioner etablerades för att utveckla och kvalitetssäkra utbildningen. Poängen med reformen var att dessa institutioner skulle vara förankrade i arbetslivet. Lagen innebar också en förändring av yrkesutbildningens struktur.

Yrkesutbildningens struktur

Flertalet elever som lämnar VMBO söker alltså yrkesutbildning på gymnasial nivå. I Nederländerna kallas denna utbildning för middelbaar beroepsonderwijs och förkortas MBO. I åldrarna mellan 16 och 18 år läser cirka 55 procent, alltså en majoritet på MBO, vilket huvudsakligen förklaras av att en så pass stor andel väljer VMBO på lägre sekundär nivå.

Utbildningen är kompetensbaserad och erbjuder kvalifikationer som är indelade i fyra olika nivåer. Beroende på nivå tar utbildningarna olika lång tid. Den lägsta eller första nivån tar från ett halvår upp till ett år. Att klara av alla fyra nivåerna tar mellan tre och fyra år. Dessa kvalifikationer är av grundläggande betydelse för tillträde till arbetsmarknaden. Alla ska i praktiken ha uppnått minst den andra kvalifikationsnivån för att kunna få ett jobb. Det handlar om ett slags legitimationssystem.

- Den första nivån utgörs av en assistentutbildning. Syftet är att den som har gått utbildningen ska klara enklare sysslor. Däremot inte att erbjuda fullständiga yrkeskvalifikationer eller att möjliggöra ett självständigt arbete. Utbildningen ligger på grundskolenivå och tar mellan sex månader och ett år. Det finns inga krav på tidigare utbildning. Den som har klarat utbildningen har tillträde till nivå två i MBO.
- Den andra nivån utgörs av en grundläggande yrkesutbildning på två till tre år. Här är syftet att erbjuda kunskaper och färdigheter som gör det möjligt för den utbildade att utföra standardiserade arbetsuppgifter utan att behöva kontinuerlig vägledning. De kompetenser som erbjuds i nivå två utgör ett slags golv på arbetsmarknaden. De utgör den lägsta kravnivån för tillträde till jobb.

- Den tredje och fjärde nivån på MBO utgörs av mer avancerad yrkesutbildning. Utbildningen kan vara mellan tre och fyra år. Syftet är att förbereda individen för att utföra självständiga arbetsuppgifter och bära ett större ansvar (nivå tre) och att förbereda för mer specialiserade och ansvarsfulla befattningar (nivå fyra).

Ett syfte med nivåindelningen, enligt lagen, var att göra utbildningarna mer sammanhängande och genomskinliga, bland annat för att underlätta vidare avancemang och eftergymnasiala studier efter en yrkesutbildning. I praktiken har det emellertid visat sig att ganska få fortsätter att studera efter en yrkesutbildning. Andelen som studerar vidare understiger 15 procent (Sung 2010, CEDEFOP 2012).

Genom 1996 års yrkesutbildningslag uppmuntrades arbetsplatsförlagd utbildning. Det framhölls uttryckligen att skolförlagd yrkesutbildning och lärlingsutbildning skulle uppfattas som likvärdiga och utbytbara utbildningsvägar för att uppnå någon av de fyra utbildningsnivåerna. Detta innebar alltså att den lärlingsutbildning som tidigare hade legat utanför det reguljära utbildningssystemet, och över tid fått mindre betydelse, nu integrerades i utbildningssystemet och fick en högre status liksom ökade deltagarvolymerna (CEDEFOP 2012). Den skolförlagda utbildningsvägen (beroepsopleidende leerweg, BOL) skulle främst organiseras i skolor, men ändå innehålla betydande inslag av arbetsplatsförlagt lärande. Beroende på utbildningsinriktning kan inslaget av arbetsplatsförlagt lärande variera mellan lägst 20 procent och högst 60 procent. Det kan också noteras att även elever som följer BOL får viss ekonomisk ersättning under de perioder de vistas på arbetsplatserna. Det stora inslaget av arbetsplatsförlagt lärande gör att man i internationellt jämförande framställningar ibland betraktar denna utbildningsväg som ett slags ”modern lärlingsutbildning” (Le Deist & Winterton 2011).

Inom ramen för lärlingsutbildningen (beroepsbegeleidende leerweg, BBL) ska minst 60 procent av utbildningstiden vara arbetsplatsförlagd. Vanligtvis tillbringar lärlingarna tre till fyra dagar per vecka på en arbetsplats och resten av tiden på en skola. Upplägget påminner i detta avseende om det duala systemet i Tyskland. De elever som följer BOL har enbart ett kontrakt: ett lärandekontrakt med den skola som ansvarar för utbildningen. Lärlingarna inom BBL har tre kontrakt: förutom ett lärandekontrakt med

yrkesskolan har man också ett anställningskontrakt och ett gemensamt utbildningskontrakt som omfattar både skolan och arbetsplatsen. I det sistnämnda kontraktet regleras villkor för yrkesvägledning och handledning samt kvalifikationer. Andelen som söker sig till de båda utbildningsvägarna varierar något år från år, men 2011 fanns 67 procent av yrkeseleverna i BOL och 33 procent av eleverna i BBL.¹⁵

Lärlingsutbildningen har hela tiden utgjort en mindre del av yrkesutbildningen i Nederländerna. Det finns också betydande skillnader avseende deltagarnas ålderssammansättning och vilka nivåer i MBO man siktar på. Generellt sett är yrkesskolorna i Nederländerna öppna också för vuxenstudier. Ett syfte med lagen från 1996 var att integrera ungdoms- och vuxenutbildningen. Lärlingsutbildningen fungerar i hög grad som en vuxenutbildning, i likhet med i t.ex. England. En fjärdedel av lärlingarna är över 35 år (UKCES 2012). Hälften är över 24 år (CEDEFOP Refernet Netherlands 2013). Däremot är flertalet elever i BOL yngre. Det övervägande flertalet som följer den skolförlagda utbildningsvägen är under 20 år.

Lärlingarna väljer utbildningar på lägre kvalifikationsnivåer än de som väljer den skolförlagda utbildningsvägen. År 2011 studerade 37 procent av lärlingarna på nivå 2 och 35 procent på nivå 3. Av eleverna i BOL studerade 24 procent på nivå 3 och 55 procent på nivå 4 (CEDEFOP Refernet Netherlands 2013).

Reglering och kvalitetssäkring

Det är återigen viktigt att betona vilken betydelse samverkan mellan parterna och utbytet mellan arbetsmarknadens parter och offentliga institutioner har för yrkesutbildningen i Nederländerna. Kollektivavtalen lägger i många avseenden grunden för företagets och fackföreningarnas engagemang på yrkesutbildningsområdet. Ett exempel på detta var huvudavtalet i Waasenaar från 1982. I detta avtal, som baserades på en samsyn och bidrog till en mer intensiv samverkan mellan parterna och staten, betonades också branschernas och företagets utbildningsansvar. Kollektivavtal på olika branschområden innehåller överenskommelser om utbildningsåtaganden och utfästelser

¹⁵ Totalt uppgick antal yrkeselever inom MBO till 530 000 år 2011.

om antal lärlingar. Cirka 15 procent av avtalen innehåller också utfästelser om att öka möjligheterna för unga arbetslösa att få del av lärande på arbetsplatserna (Le Deist & Winterton 2011).

En förmodligen unik skapelse som etablerades som en följd av utbildningslagen är de så kallade kunskapscentren (kenniscentra). Dessa center upprättades i olika branscher och deras huvudsakliga uppgift är att utveckla standardiserade och erkända kvalifikationer och yrkesprofiler för branschernas utbildningsområden. De ska också rekrytera och kvalitetssäkra företag och arbetsplatser som kan medverka i utbildningen. Tidigare hade de också ansvaret för examinationen av yrkeselever och lärlingar, men detta ansvar faller nu på yrkesskolorna (Le Deist & Winterton 2011). En viktig funktion är att förmedla statligt finansiellt stöd till företag och arbetsplatser som erbjuder yrkesutbildning. Företag kan få upp till 25 000 euro under två år om de t.ex. utbildar lärlingar, men ersättning utgår även för annan utbildningsverksamhet. Kunskapscentren finansieras helt med statliga medel.

I viss utsträckning kan man jämföra kunskapscentren med branschernas yrkesråd i England som vi kommer att beskriva längre ner (Sector Skills Councils), men de holländska organisationerna är mycket mer omfattande (Sung 2010). Idag finns det 17 kunskapscenter. Det har signalerats att det kan komma att ske en del förändringar och besparingar, men inget talar för några dramatiska förändringar (UKCES 2013).¹⁶

I ledningen för kunskapscentren finns företrädare för arbetsgivare och fackliga organisationer. Dessutom finns företrädare för skolor och utbildningsmyndigheter. Det praktiska arbetet med att utveckla yrkesprofiler och utbildningsinstruktioner utförs av pedagogiska experter i samverkan med företrädare för branscherna. Arbetsgivarna har en viktig position i dessa center, vilket också var syftet, nämligen att skapa förutsättningar för en utbildning som matchar arbetsgivares utbildningskrav och underlättar förändringar av utbildningsinnehållet allt eftersom teknik och arbetsorganisationer förändras.

Uppdraget att utforma kvalifikationer som sedan ligger till grund för uppdaterade yrkesprofiler och utbildningsinstruktioner är helt avgörande för kunskapscentren. Enligt riktlinjerna ska varje kvalifikation vara tydligt be-

¹⁶ Av besparingsskäl kommer antalet center att minska framöver.

skriven och jämförbar med andra kvalifikationer, den ska vara identifierbart kopplad till en viss bransch och praktiskt tillämpbar (UKCES 2013). I grunden handlar det om att kunskapscentren i samverkan med arbetsgivare och branschorganisationer undersöker arbetsplatser, gör bedömningar om förändringar i teknik och arbetsmetoder och på grundval av dessa bedömningar utformar och uppdaterar befintliga kvalifikationer och yrkesprofiler. Man har strävat efter att minska antalet erkända kvalifikationer. 2013 fanns det 237 erkända kvalifikationer på olika MBO-nivåer som kunde kombineras till 612 olika yrkesdiplom (CEDEFOP Refernet Netherlands 2013).

När det gäller den starka betoningen på kompetensbaserad utbildning kan man se likheter med lärlingsutbildningen i England. Men liksom i Tyskland ligger betoningen mer på breda kompetenser (Biemans m.fl. 2004). Kompetensbegreppet inom ramen för yrkesutbildningen uppfattas inte som en uppsättning identifierade och avgränsade färdigheter i anslutning till ett antal arbetsmoment utan begreppet har en holistisk och integrerande innebörd. Det betyder att kompetens identifieras som förmågor att utföra komplexa arbetsuppgifter. Utgångspunkten blir ofta en arbetsprocess snarare än en enskild arbetsuppgift, vilket innebär att kompetensen måste täcka flera olika jobb. Deltagarna ska få en uppfattning om sitt yrke i relation till andra parallella yrkesfunktioner. Helheten och förändringsförmågan blir viktig liksom möjligheterna att vidareutveckla sin kompetens inom ramen för livslångt lärande (Biemans m.fl. 2004 s. 528).

Förutom tillkomsten av kunskapscentren var ett annat viktigt resultat av yrkesutbildningslagen från 1996 att över 400 olika lokala yrkesskolor slogs samman till ett begränsat antal större regionala utbildningscenter. Det finns 43 regionala yrkesutbildningscenter som erbjuder skolförlagd utbildning. Förutom dessa finns det särskilda college som erbjuder yrkesutbildningar inriktade på handel och jordbruk (CEDEFOP Refernet Netherlands 2013).¹⁷ Utbildningarna riktar sig alltså både till elever som följer skolförlagd yrkesutbildning (BOL) och lärlingar (BBL). Yrkesutbildning erbjuds i stor omfattning även till vuxna. Studie- och yrkesvägledning utgör viktiga inslag i verksamheten liksom möjligheter till validering. Utvecklingen av

¹⁷ Det finns tolv colleges med inriktning på handel och lika många med inriktning på jordbruk.

valideringsverktyg ligger nära till hands i ett kompetensbaserat utbildningssystem som det holländska. Organiseringen av utbildningsverksamheten på regional nivå påminner en del om förhållandena i Norge där fylkena har huvudansvaret för utbildningen.

Finansieringen

Yrkesutbildningen i Nederländerna finansieras av tre parter: staten, arbetsgivarna och utbildningsdeltagarna. Staten står för merparten av finansieringen till den skolförlagda utbildningen. Anslagen till de regionala yrkesutbildningscentren förmedlas antingen direkt eller indirekt via anslag till kommunerna. Anslagen till yrkesutbildningscentren baseras både på antalet elever och på utbildningsresultat, dvs. hur många av de antagna eleverna som klarar examinationen och får ett diplom kopplat till ett erkänt yrke. Staten står också för kostnaderna för kunskapscentrens verksamhet. Totalt beräknas staten stå för cirka 60 procent av samtliga kostnader förknippade med MBO.

Arbetsgivarna står för cirka 30 procent av kostnaderna. Det handlar då i huvudsak om ersättning till lärlingar och till elever som följer det skolförlagda utbildningsspåret som alltså också får visst ekonomiskt stöd under de arbetsplatsförlagda studieperioderna. Ersättningsnivåerna baseras på kollektivavtal och är betydligt lägre för deltagare i skolförlagd utbildning än för lärlingar. Arbetsgivarna får emellertid tillbaka en del av kostnaderna. Fram till i år erbjöds skatterabatter för de företag som tog emot både lärlingar och elever i skolförlagd yrkesutbildning. Till detta kommer att företagen har rätt att göra avdrag för kostnader förknippade med utbildning av den egna personalen. Det finns också ett särskilt bidrag till företag som uppmuntrar personal att validera kunskaper och färdigheter för att kunna dokumentera erkända kvalifikationer (UKCES 2013). Numera får arbetsgivarna enbart stöd i form av bidrag från staten.

Precis som i Danmark finns också ett system för att fördela utbildningskostnader mellan företag (Le Deist & Winterton 2011). Systemet är emellertid inte lagreglerat, som i Danmark, och är inte heller begränsat till att finansiera lärlingarnas löner under de perioder de deltar i skolförlagd

utbildning. I Nederländerna baseras systemet på kollektivavtal inom en rad olika branscher. Totalt finns det 134 kollektivavtal med bestämmelser om branschens utbildnings- och utvecklingsfonder (O&O-fondsen). Totalt finns det 66 fonder. De förmedlar resurser till företag som bedriver personal- och/eller lärlingsutbildning. Företag kan också få medel för att täcka de kostnader som uppstår i samband med att man utvecklar olika utbildningsprogram. Finansieringen sker via avgifter på lönesumman. Nivåerna på avgifterna varierar mellan branscherna, men en grundläggande princip är att alla företag betalar till fonden oavsett företagets storlek. Avgifterna varierar mellan 0,1 och 0,7 procent av lönesumman.

Det kan också tilläggas att huvudorganisationerna på arbetsmarknaden har slutit avtal om särskilda insatser för arbetslösa ungdomar. I mars 2009 slöts ett avtal om en slags ungdomsgaranti som går ut på att unga ska erbjudas någon form av sysselsättning, t.ex. i form av en läroplats på ett företag, senast efter tre månaders arbetslöshet. Insatsen kallas för XL-jobb och det handlar om en kombination av arbete och lärande. Dessa praktikplatser leder emellertid inte fram till erkända kvalifikationer utan kan mer ses som ett uttryck för en aktiveringsstrategi i syfte att förebygga exkludering.

Som framhölls tidigare bidrar utbildningsdeltagarnas familjer till en del av utbildningskostnaderna. Inom den skolförlagda yrkesutbildningen (BOL) förekommer avgifter, t.ex. för att täcka kostnader för litteratur och utrustning. Totalt beräknas elevavgifterna täcka cirka 5 procent av de totala utbildningskostnaderna för yrkesutbildningen. När eleverna inom BOL uppnått 18 års ålder kan de få studiemedel vid sidan av den ersättning de får under de arbetsplatsförlagda utbildningsperioderna, något som ska göra det lättare att betala avgifterna.

Om de holländska erfarenheternas relevans

De holländska erfarenheterna är intressanta och avviker på många sätt från det renodlade duala systemet, men också från erfarenheter av lärlingsutbildning i andra länder. Ur ett svenskt perspektiv kan det, precis som i det norska fallet, vara särskilt intressant att notera att det gick att etablera en relativt omfattande lärlingsutbildning trots att lärlingsutbildningen varit på

tillbakagång under lång tid och trots att den skolförlagda yrkesutbildningen dominerade. Även de holländska erfarenheterna talar således för att det går att etablera en relativt omfattande lärlingsutbildning i ett land där den haft en svag ställning.

Ur ett svenskt perspektiv är det också särskilt intressant att peka på den avgörande betydelsen som arbetsmarknadens parter haft för att utveckla ett yrkesutbildningssystem med starkare inslag av lärlingsutbildning. Partsorganisationerna var tillsammans med branscherna starkt pådrivande för att möjliggöra de förändringar av yrkesutbildningen som genomfördes under 1990-talet. Det går förmodligen inte att föreställa sig yrkesutbildningslagen från 1996 utan Waasenaar-avtalet från 1982 (Deist & Winterton 2011). På samma sätt har parternas kollektivavtal inom olika branscher, både utbildningen på arbetsplatserna och dess finansiering, varit av avgörande betydelse för det arbetsplatsförlagda lärandet inom MBO, oavsett om eleverna följt det skolförlagda utbildningsspåret eller utbildats som lärlingar. Det kan tilläggas att yrkesutbildningslagen från 1996 i praktiken betydde att den lärlingsutbildning som tidigare legat utanför det reguljära utbildningssystemet nu blev en del av detta system. Här finns ytterligare en likhet med utvecklingen i Norge där Reform 94 innebar att den tidigare partsreglerade lärlingsutbildningen blev en del av den reguljära yrkesutbildningen. I Sverige kvarstår systemet med parallella utbildningsspår, något som vi återkommer till.

Styrkan i den holländska yrkesutbildningen är utan tvekan att det har utvecklats effektiva institutioner för att motivera arbetsgivare att engagera sig mer i yrkesutbildningen och för att kvalitetssäkra utbildningen. Här handlar det om allt från kunskapscenter till formerna för att finansiera utbildningen. Organisationen av utbildningen på regional nivå, via regionala yrkesutbildningscenter, garanterar både stordriftsfördelar och en effektivare samverkan med arbetslivet. Kunskapscentren ger riktlinjer för utbildningarnas innehåll och former medan de regionala utbildningscentren fungerar som utförare. Huvudansvaret för certifieringen av företagen som erbjuder utbildningsplatser vilar på yrkesutbildningscentren. Utan godkännande från utbildningscentren kan inte företagen tillgodoräkna sig något offentligt utbildningsstöd. Det sistnämnda är väsentligt ur kvalitetssäkringssynpunkt.

Dessa grundläggande institutionella drag i det holländska yrkesutbildnings-systemet är naturligtvis inte lätta att överföra till en svensk kontext, även om vi i Sverige också har starka traditioner av både parts- och trepartssamverkan. Parterna i Sverige har inte alls visat samma intresse för avtal rörande arbets-platsförlagd utbildning. Någon motsvarighet till kollektivavtalen om lärling-arnas och yrkeselevernans villkor i Nederländerna existerar inte i Sverige. I Sverige saknar vi också ett i stor utsträckning erkända kvalifikationer och yrkesprofiler. Det sker inom vissa branscher, men inte i samma organiserade form och via de täta band mellan branscher och offentliga myndigheter som man kan urskilja i Nederländerna kopplat till kunskapscentrens verksamhet.

Även om det finns ett intresse för att diskutera förutsättningar för ut-bildning och kompetensförsörjning i Sverige på regional nivå, inom ramen för de regionala kompetensplattformarna, har den regionala nivån inte alls samma operativa betydelse för utbildningen. Det finns emellertid mycket som talar för att en starkare stödstruktur för lärlingsutbildning skulle kunna etableras via mer av samordning mellan kommuner och arbetslivsföreträdare på länsnivå. Vi återkommer till det i slutkapitlet.

I Nederländerna liksom i Sverige betonas att yrkesutbildningen ska bi-dra till att uppfylla såväl ekonomiska som sociala mål. Det bidrar ofta till målkonflikter eftersom politikens ambitioner att inkludera unga från socialt sett mindre gynnade miljöer sällan sammanfaller med arbetsgivares önskan att rekrytera högproduktiv arbetskraft. I Nederländerna har företrädare för parter och branscher emellertid involverats mer för att skapa sysselsättnings-och utbildningsmöjligheter för unga i arbetslivet. Vi nämnde tidigare att kollektivavtalen inte bara omfattade överenskommelser om antal lärlingar utan ofta också rekryteringsmål avseende arbetslösa ungdomar. Arbetslivets parter är delaktiga i en utbildningsgaranti för att motverka långa arbetslös-hetsperioder och för att uppmuntra mer av utbildning bland unga arbets-lösa. Ett av uttrycken för denna politik var en lag från 2009 om att ”inve-steras i unga” (Wet investeren in jongeren). I praktiken handlade det om ett slags utbildningsgaranti (Le Deist & Winterton 2011, Dutch initiatives to prevent and tackle youth unemployment 2014). Alla kommuner skulle an-visa unga mellan 18 och 27 år som ansökte om försörjningsstöd till arbete eller utbildning eller en kombination av båda. De ungdomar som saknade

yrkesutbildning skulle, enligt lagen, hänvisas till utbildningar som ledde till erkända yrkeskvalifikationer på gymnasial nivå. Om ungdomarna vägrade att delta i yrkesutbildning skulle de inte beviljas eller stängas av från understöd. Denna lag upphävdes 2013, men principen att arbetslösa unga som saknar erkända kvalifikationer i första hand ska erbjudas anpassade yrkesutbildningsinsatser gäller fortfarande.

Erfarenheterna från Nederländerna talar för att det behövs parallella insatser för att uppfylla de sociala målen med yrkes- och lärlingsutbildning. Företagen och parterna måste involveras och skolorna måste samverka med sociala myndigheter. Här har Sverige mycket att lära av de holländska erfarenheterna.

Lärlingsutbildning i Tyskland

I diskussioner om lärlingsutbildning, dess fördelar och nackdelar, och vad Sverige och andra europeiska länder kan lära är det ofta Tyskland och dess lärlingsutbildningssystem som lyfts fram som den självklara referenspunkten. I det här kapitlet kommer några huvuddrag i det tyska systemet att diskuteras. Vad utmärker den tyska lärlingsutbildningen? Hur skiljer sig den från systemen i våra nordiska grannländer Danmark och Norge? Vilka ingredienser i det tyska systemet är särskilt intressanta ur ett svenskt perspektiv? Vilka är de stora utmaningarna framöver? Innan vi går in på lärlingsutbildningen i Tyskland mer i detalj är det väsentligt att sätta in de tyska erfarenheterna i ett institutionellt sammanhang. Vad karakteriserar det tyska utbildningssystemet på grundläggande nivå?

Ett differentierat utbildningssystem

Till att börja med är det viktigt att notera att Tyskland är en förbundsstat, där de 16 delstaterna har det avgörande ansvaret för bland annat utbildningsfrågor. I den tyska grundlagen (Grundgesetz) framhålls betydelsen av delstaternas kulturella suveränitet. Det betyder i praktiken att delstaterna har ansvaret för politiska frågor som rör utbildning, vetenskap och kultur (Eurydice 2012). I praktiken innebär detta att sättet att organisera utbildningen kan variera betydligt mellan olika delstater. Samtidigt sker en samordning via en permanent konferens där utbildningsministrarna för de olika delstaterna träffas och utbyter erfarenheter. Syftet är att garantera en likvärdig bedömning av utbildningar över delstatsgränserna. Av grundläggande betydelse är att alla barn garanteras en utbildning på minst nio år, i några delstater tio år. Alla ska också erbjudas samma utbildningsbas i form av en grundskola på fyra år, i några delstater upp till sex år. Efter grundskolan följer emellertid en differentierad utbildningsmodell för utbildningen på sekundär nivå, precis som i Nederländerna. Till skillnad från de nordiska länderna är alltså inte utbildningen på primär och sekundär nivå integrerad i en och samma utbildningsmodell. I det forna Östtyskland fanns tidigare en

enhetsskolemodell som påminde mer om förhållandena i de nordiska länderna, men i de östra delstaterna har det skett en anpassning till en differentierad ordning.

I Tyskland börjar flertalet barn skolan det år de fyller sex år. Efter fyra år sker en övergång till studier på sekundär nivå. Vid 15 års ålder – 16 år i vissa delstater – sker sedan en övergång till studier på vad vi i Sverige kallar för gymnasial nivå. Utbildningssystemet på gymnasial nivå är, som vi ska se, också mycket differentierat. Så här inledningsvis ska det bara betonas att en ytterligare skillnad jämfört med Sverige och de andra nordiska länderna är att utbildningsplikten precis som i Nederländerna är längre och inte upphör vid 16 års ålder eller när en utbildning på sekundär nivå är avslutad. I Tyskland gäller att ungdomar som inte deltar i en studieförberedande utbildning på gymnasial nivå är skyldiga att följa undervisning på en yrkesskola på deltid. Denna skyldighet gäller upp till och med 18 års ålder och bidrar sannolikt till att Tyskland har en relativt låg andel dropouts jämfört med andra europeiska länder. Även i de nordiska länderna finns särskilda uppföljningssystem för unga som inte följer en utbildning på gymnasial nivå, numera kallat för aktivitetsansvar i Sverige, men dessa informations- och uppföljningssystem är inte detsamma som en lagstadgad skyldighet att delta i utbildning.

Utbildningsvägar på sekundär och gymnasial nivå

Hur ser då utbildningsalternativen ut på sekundär och gymnasial nivå? Om vi börjar med utbildningen efter grundskolan, kan eleverna i Tyskland välja mellan flera olika utbildningsvägar. Detta val får avgörande betydelse för såväl möjligheterna att komma vidare i arbetslivet som framtida utbildningsval. Det är viktigt att betona detta eftersom elever i så pass ung ålder som tio år inte ställs inför samma avgörande utbildningsval inom ramen för våra integrerade skolsystem. De avgörande utbildningsvalen i de nordiska länderna, kopplat till framtida arbetsliv och högre utbildning, sker först i samband med övergången till utbildning på gymnasial nivå. I Tyskland dominerar tre utbildningsformer på sekundär nivå: Hauptschule (tidigare folkskola), Realschule och Gymnasium.

Hauptschule har traditionellt varit den utbildningsväg som leder vidare till lärlingsutbildning. Avsikten är att erbjuda en femårig grundläggande och allmänorienterad utbildning. Utbildningen omfattar ämnen som tyska, engelska, matematik, naturvetenskap, samhällskunskap och historia. Samtidigt ges betydande utrymme åt arbetslivskunskap och yrkesförberedande ämnen. Yrkeslära (Arbeitslehre) är ett viktigt ämne. Efter avslutad utbildning får eleverna ett certifikat som ger tillträde till lärlingsutbildning, men inte till några andra utbildningar på gymnasial nivå. Det finns emellertid möjligheter att komplettera med ytterligare ett studieår och därmed få ett certifikat på mer avancerad nivå. För elever som önskar en teoretiskt mer utmanande utbildning finns också en möjlighet att gå över till Realschule efter ett par år på Hauptschule.

Realschule är som namnet antyder en teoretiskt mer krävande utbildning. Syftet med denna utbildningsväg är att öppna för både arbetslivsorienterade utbildningsval och utbildningsval som möjliggör framtida studier på eftergymnasial nivå. Det sistnämnda förutsätter då att eleverna efter utbildningstiden väljer att följa studieförberedande gymnasieutbildning. Inom Realschule erbjuds eleverna mer allmänteoretiska ämnen, bland annat två främmande språk, och även om det finns arbetslivsorienterade inslag har dessa inte samma tyngd och omfattning som inom Hauptschule.

Den tredje valmöjligheten efter grundskolan är Gymnasium som i sin renodlade form kombinerar utbildning på sekundär och gymnasial nivå och leder fram till en högskoleförberedande examen (Abitur). Denna utbildningsväg avser inte alls att förbereda för förvärvsarbete utan är tillrättalagd för att förbereda eleverna för högre utbildning. Trots detta är det som vi ska se en hel del elever som väljer lärlingsutbildning efter Gymnasium.

Det ska sägas att även om dessa tre spår dominerar i Tyskland sker förändringar och förhållandena ser olika ut i olika delstater. Ett utvecklingsmönster går i riktning mot mer av en enhetsskolemodell på sekundär nivå, främst genom att Hauptschule och Realschule kombineras i en skolform. Denna utveckling kan möjligen ses i perspektivet av att Hauptschule i många fall brottas med en lägre status, som en utbildningsform för ”studievaga”, och att trenden går mot att elever söker sig till längre utbildningar som ger möjligheter till utbildning på eftergymnasial nivå. En annan förkla-

ring är att de östra delstaterna bevarat en del av ordningen från den tidigare DDR-tiden, där det alltså inte existerade något differentierat utbildningssystem på sekundär nivå.

På gymnasial nivå finns, förutom Gymnasium som är det akademiskt inriktade alternativet, flera olika mer yrkesorienterade och skolförlagda utbildningsalternativ. Flera av dessa avser att ge dubbla kompetenser, dvs. godkända kvalifikationer för ett i lagstiftningen erkänt yrke i kombination med erkända kvalifikationer för att påbörja en högre utbildning. Det är viktigt att uppmärksamma detta specifika drag i det tyska utbildningssystemet. Utbildningarna på gymnasial nivå erbjuder inte enbart allmänt specificerade kvalifikationer på olika nivåer utan också tillträde till antingen erkända yrken eller till utbildning på högre nivå. Dessa båda alternativa vägar ska i teorin erbjuda likvärdig status och ge eleverna likvärdiga möjligheter. I båda fallen är förutsättningarna definierade i lagstiftningen. Här skiljer sig alltså förhållandena starkt från villkoren i Sverige, där tillträde till arbetsmarknaden sällan definieras via lagstiftning och där det inte förekommer juridiska begrepp som ”erkända yrken”. Det sistnämnda är ett uttryck för lärlingsutbildningens traditionellt svaga ställning i Sverige. I Danmark och Norge finns en förståelse och praktisk hantering av yrkesbegrepp som påminner mer om förhållandena i Tyskland, men som inte alls har en lika långtgående betydelse och som inte heller är dikterad via lagstiftning på samma sätt. Förhållandena i Nederländerna är mer lika de tyska.

Tyskland har särskilda yrkesgymnasier (Berufliches Gymnasium/Fachgymnasium) vid sidan av de vanliga gymnasierna. Dessa gymnasier utgör ett alternativ för elever som t.ex. har gått Realschule på sekundär nivå. Yrkesgymnasierna har ingen utbildning på sekundär nivå. Utbildningarna erbjuder möjligheter till studier med anknytning till exempelvis företagsekonomi, teknik och jordbruk. Eleverna kan kombinera olika teoretiska och yrkesinriktade ämnen så att de får tillträde till både utbildning på yrkeshögskola (Fachhochschule) och universitet.

Yrkesfackskolor (Berufsfachschule) är ett mer renodlat skolförlagt yrkesutbildningsalternativ. På yrkesfackskolor kan man läsa in yrkesämnena inom t.ex. socialt arbete, företagsekonomi, turism, hantverk etc. och sedan avrunda utbildningen med ett prov eller en examen kopplad till den tradit-

ionella lärlingsordningen, dvs. eleven kan via examen erhålla ett formellt yrkesbevis och därmed tillträde till ett erkänt yrke.

Mer avancerade och studieförberedande yrkesutbildningar erbjuds inom Fachoberschule. Utbildningarna är i huvudsak inriktade på företagsekonomi och administration, teknik, design och socialt arbete och ger eleverna möjligheter att söka in på yrkeshögskolor.

De som blir lärlingar, som är den dominerande utbildningsformen på gymnasial nivå, har möjligheten att fortsätta utbildningen på en Berufsoberschule. Dessa skolor har fått ökad betydelse i takt med att också lärlingar i högre grad efterfrågar möjligheten att få tillträde till studier på yrkeshögskolor och akademiska institutioner. Utbildningen är tvåårig och avser i första hand att resultera i ett certifikat som öppnar upp för yrkeshögskolestudier, men det finns också möjligheter att läsa in ämnen som ger behörighet för universitetsstudier (Allgemeine Hochschulreife).

Det duala systemet – en överblick

Den tyska lärlingsutbildningen förknippas med den klassiska lärlingsmodellen med rötter i medeltidens skräväsande. Under slutet av 1800-talet började enskilda industriföretag utbilda lärlingar i större omfattning (Federal Ministry of Education and Research 2011). År 1897 antogs den första moderna lärlingslagen för hantverk och industri. Lagen dikterade att hantverkskamrarna skulle ges huvudansvaret för att övervaka lärlingsutbildningen. I praktiken etablerades en dual utbildningsprincip, dvs. en uppdelning mellan arbetsplatsförlagd utbildning och lärande på arbetsplatsen. Denna huvudprincip liksom regeln om kamrarnas ansvar för kvalitetssäkringen gäller än i dag. På 1920-talet spreds modellen för lärlingsutbildning inom hantverk och industri till utbildning för blivande handelsanställda.

I regel används således uttrycket den duala modellen för att karaktärisera systemet med växlingar mellan lärande på en arbetsplats och på en yrkesskola. Lärlingen brukar i allmänhet vistas tre till fyra dagar i veckan på en arbetsplats och resten av tiden på en yrkesskola. Ett kontrakt ligger till grund för utbildningen och enligt reglerna tillämpas alltid en inledande provutbildningstid på fem månader. Det tyska upplägget skiljer sig alltså från det

danska där lärlingen växlar mellan längre sammanhängande perioder på en skola och på arbetsplatsen, även om det finns exempel på växelutbildning även i Tyskland. Yrkesskolorna är skyldiga att bereda lärlingarna utbildning i allmän- och yrksteoretiska ämnen om minst 12 timmar per vecka, fyra i allmän- och yrksteoretiska ämnen (Hippach-Schneider & Hensen 2012).

Lärlingsutbildningen regleras av en yrkesutbildningslag (*Berufsbildungsgesetz*). Nuvarande lagstiftning har sitt ursprung i en lag från 1969 som senast reviderades 2005. En huvudingrediens i den är att lärlingarna har rätt till både arbetsplatsförlagt och skolförlagt lärande (Steedman 2011). Utbildningarna uppgår oftast till tre år, men det finns exempel på lärlingsutbildningar som uppgår till två och ett halvt år liksom tre och ett halvt år. Det finns också kortare lärlingsutbildningar som inte ger kvalifikationer för ett erkänt yrke. Det handlar då om utbildningar av förberedande karaktär, där en av avsikterna är att lärlingarna i efterhand ska kunna komplettera utbildningen för att uppnå erkända yrkeskvalifikationer inom det duala systemet. Yrkesskolorna drivs av delstaterna medan lärandet på arbetsplatserna regleras via federala ministerier och en särskild yrkesutbildningsmyndighet i kombination med handels-, industri- och hantverksskammare på regional nivå. På samtliga nivåer är bransch- och partsorganisationer involverade. Enligt de senaste publicerade uppgifterna fanns det strax under 1,5 miljoner registrerade lärlingar 2011. Mer än en halv miljon nya lärlingskontrakt slöts 2012 (BIBB 2013).

I Tyskland har antalet erkända yrken varierat runt 350 under de senaste åren. I dag uppgår antalet yrken till 344. Det sker en kontinuerlig uppdatering där nya tillkommer och gamla tas bort. Indelningen enligt principen erkända yrken återspeglar således en långtgående reglering på arbetsmarknaden där godkända yrkeskvalifikationer är en förutsättning för tillträde till olika yrken. Den tyska yrkesutbildningen är starkt differentierad efter horisontella linjer.¹⁸ De branscher som dominerar lärlingsutbildningen är industrin och handeln. År 2012 var drygt 60 procent av de nya lärlingskontrakten kopplade till dessa områden. Det har skett en successiv utveckling där

¹⁸ För mer information, se hemsidan för Bundesinstitut für Berufsbildung: <http://www.bibb.de/en/>.

fler lärlingsplatser är orienterade mot serviceyrken samtidigt som färre är riktade mot industrin. Men fortfarande är servicebranscherna underrepresenterade. Totalt står tjänstesektorn för 60 procent av sysselsättningen på den tyska arbetsmarknaden medan 50 procent av antalet lärlingsplatser är inriktade på yrken inom tjänstesektorn (BIBB 2013). Det ska då noteras att utbildningar inom vård- och hälsoområdet ligger utanför det duala systemet. Hantverksyrkena har en fortsatt stark ställning inom lärlingsutbildningen. Knappt 30 procent av det totala antalet lärlingsplatser år 2011 var relaterade till hantverksyrken.

Kvalitetssäkringen och regleringen av utbildningen

Kvalitetssäkringen av innehållet i lärlingsutbildningen sker enligt bestämda former. För varje erkänt yrke finns en federalt fastlagd utbildningsreglering (Ausbildungsordnung). De federala utbildningsmyndigheterna förhandlar med parterna på arbetsmarknaden och utbildningsmyndigheterna i delstaterna för att uppdatera utbildningsregleringarna och fortlöpande anpassa läroplanerna i yrkesskolorna till utbildningsregleringarna (Rahmenlehrplan). Det avgörande ansvaret för utvecklings- och kvalitetssäkringsfrågor rörande lärlingsutbildningen på federal nivå ligger hos en särskild yrkesutbildningsmyndighet, Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB). Samspelet mellan olika aktörer inom lärlingsutbildningen sker i en särskild ordning. I de enskilda företag och kommunala verksamheter där lärlingar utbildas, ska det finnas individuella utbildningsplaner som beskriver hur målen i de fastslagna utbildningsregleringarna för respektive yrke ska förverkligas via de utbildningsavsnitt som sker på arbetsplatserna.

Lärlingarnas ersättning regleras i kollektivavtal mellan parterna och motsvarar inledningsvis i genomsnitt en tredjedel av lönen för en färdigutbildad arbetare (Ryan m.fl. 2012). Enligt yrkesutbildningslagen är lärlingarna inte anställda i vanlig mening. De har en särskild status och ersättningen betraktas inte som lön utan mer som ett slags bidrag.

Företag över en viss storlek är skyldiga att vara medlemmar i handels-, industri- och hantverksskamrar. Det finns sådana organisationer för omkring 80 branschområden. Kamrarna har enligt lagstiftningen en nyckelroll i

kvalitetssäkringen av det arbetsplatsförlagda lärandet och ska godkänna arbetsplatser, stödja handledare, registrera utbildningskontrakt, utveckla utbildningsinnehåll och ansvara för yrkesexamination. På delstatsnivå ska det också finnas särskilda yrkesråd sammansatta av företrädare för arbetsgivarintressen och fackliga organisationer som fortlöpande instruerar utbildningsmyndigheterna om förändringsbehov gällande yrkesutbildningen. På de enskilda arbetsplatserna utses särskilda företrädare för de anställda som har till uppgift att bevaka utbildningsfrågorna och se till att lärlingarnas rättigheter kopplat till anställnings- och utbildningsförhållandena tillgodoses.

Ett grundläggande krav är att arbetsgivare och handledare på arbetsplatserna ska vara behöriga och kompetenta att fullgöra sina utbildningsåtaganden. Flertalet handledare har andra parallella arbetsuppgifter, men de ska ha gått igenom en särskild instruktörskurs organiserad av kamrarna. Kursen motsvarar oftast tre veckor och avrundas med ett skriftligt och muntligt prov. Arbetsgivare som anställer lärlingar ska enligt traditionen ha en mästarutbildning eller teknisk utbildning på högre nivå. Lärlingsutbildningen kvalificerar för en mästarutbildning på en så kallad Fachschule. Varje år utbildas cirka 80 000 handledare och cirka 35 000 mästare.

Inte alla företag uppfyller de krav som ställs för att kunna erbjuda en lärlingsutbildning. Det gäller framför allt små och medelstora företag. I dessa fall finns det olika alternativ (Hippach-Schneider & Hensen 2012). Det förekommer t.ex. att särskilda utbildningsinstitutioner som etableras på branschnivå erbjuder utbildningsinsatser för att komplettera den utbildning som sker på arbetsplatsen. Finansieringen av dessa institutioner sker inom branschen men också via stöd från federala utbildningsmyndigheter. Konstruktionen påminner om upplärningskontoren i Norge. Enskilda företag kan också gå samman för att etablera gemensamma utbildningsstrukturer via så kallade utbildningsförbund (Ausbildungsverbünde). I praktiken kan det handla om att flera mindre företag samverkar med ett större företag som tar på sig ansvaret för att utbilda de mindre företagens lärlingar. Det kan också handla om att en lärling på ett företag får cirkulera mellan flera arbetsplatser för att få del av samtliga nödvändiga utbildningsmoment (enligt principen för så kallade arbetsgivarringar). Ytterligare en modell kan vara att flera företag går samman i ett slags utbildningskooperativ med ett gemensamt ansvar

för utbildningen och där lärlingarna har sina kontrakt kopplade till kooperativen.

Lärlingar och yrkesskoleelever

Kravet för att antas till lärlingsutbildningen är enbart att man har fullföljt den obligatoriska utbildningen på grundläggande och sekundär nivå. Lärlingsutbildningen har, som framgick tidigare, en betydande utbredning. 2011 påbörjade 57 procent av de som lämnade sekundär utbildning en lärlingsutbildning (BIBB 2013). Det är en hög andel även om andelen har minskat. Den minskade andelen beror både på att fler unga väljer andra utbildningar och på en demografisk trend med minskade årskullar. Men den beror också på att färre företag, framför allt mindre företag, är benägna att erbjuda lärlingsplatser.

Det bör också tilläggas att det finns en ganska betydande skevhet vad gäller könsfördelningen bland lärlingarna. Unga kvinnor är klart underrepresenterade. Bland de nya lärlingarna år 2011 var 39 procent kvinnor. Kvinnornas underrepresentation hänger bland annat samman med att lärlingsutbildningen är inriktad på mansdominerade yrkesområden medan kvinnorna i större utsträckning väljer högre utbildning eller målyrken i arbetslivet som förutsätter skolförlagd yrkesutbildning, t.ex. vård- och omsorgsyrken och socialt arbete. Eftersom ersättningen för lärlingarna bestäms i kollektivavtal mellan parterna på arbetsmarknaden återspeglar ersättningsnivåerna de skillnader som gäller på arbetsmarknaden i stort. Det betyder bland annat att de utbildningsområden där kvinnorna är starkast företrädade är förknippade med lägst ersättning (ibid.).

Det stora utländska intresset för lärlingsutbildningen i Tyskland bland medlemsländerna i EU beror framför allt på att ungdomsarbetslösheten har varit lägre i Tyskland än i flertalet andra länder i Europa. En förklaring anses vara att lärlingsutbildningen underlättar ungas etablering i arbetslivet. I Tyskland får mer än hälften av lärlingarna fast jobb på det företag där de har fullföljt lärlingsutbildningen. År 2011 fick 66 procent av de som fullbordade en lärlingsutbildning anställning vid det företag där de hade fullföljt sin utbildning (BIBB 2103).

Ett annat positivt drag som ofta framhålls är att andelen lärlingar som inte fullföljer utbildningen är relativt låg i Tyskland. Enligt beräkningar från yrkesutbildningsmyndigheten (BIBB) är det 12 procent av lärlingarna som inte når målet att få ett godkänt yrkescertifikat efter 36 månaders utbildning. I de fall kontrakt sägs upp sker detta i allmänhet i början av utbildningen. I flertalet fall sker det redan under provutbildningstiden (de första fem månaderna). Näst vanligast är att det sker från den femte till tolfte månaden (BIBB 2103).

Även om lärlingsutbildningen dominerar helt finns det alltså också som framgått skolförlagd yrkesutbildning i Tyskland, bland annat inom vård- och omsorgsområdet. Ungefär 15 procent av en årskull väljer skolförlagd yrkesutbildning. Samtidigt är det ungefär 15 procent i åldern 20–29 år som helt saknar yrkesrelaterade kvalifikationer, trots att det alltså finns lagstadgade krav på att alla som inte väljer annan utbildning ska följa en yrkesutbildning (upp till och med 18 års ålder). Denna grupp är starkt överrepresenterad bland arbetslösa och långvariga mottagare av försörjningsstöd (ibid.). För att förebygga utbildningsmisslyckanden har kortare och mindre krävande yrkesutbildningsvägar etablerats. Ett exempel är ett förberedande yrkesutbildningsår (*Berufsvorbereitungsjahr*), vanligtvis på en yrkesskola, som syftar till att slussa ungdomar vidare till ordinarie yrkesutbildning. Ett annat exempel är yrkesgrundutbildningsåret (*Berufsgrundbildungsjahr*), som ofta genomförs parallellt på en skola och en arbetsplats. Inslagen i denna utbildning kan tillgodoräknas om individen väljer att påbörja en lärlingsutbildning enligt det duala systemet.

Som nämndes ovan finns det också kortare tvååriga lärlingsprogram, som har ganska stor utbredning. Dessa riktar sig direkt till ungdomar som har haft problem att ta sig igenom utbildningssystemet och som kanske tidigare har avbrutit en lärlingsutbildning. De teoretiska momenten är ordentligt bantade i dessa utbildningar. År 2011 utgjorde antalet lärlingar i tvååriga utbildningsprogram 9 procent av det totala antalet lärlingar. Det finns också tillrättalagda lärlingsprogram för funktionshindrade. Totalt omfattar de sistnämnda ungefär 2 procent av det totala antalet lärlingar (BIBB 2013).

Intresset för lärlingsutbildning

Andelen som söker lärlingsutbildning har minskat något, men det handlar inte om någon dramatisk nedgång. Varje år sluts mellan 500 000 och 600 000 nya lärlingskontrakt. Man har försökt upprätthålla statusen på lärlingsutbildningen genom att göra det möjligt att komplettera lärlingsutbildningen med kurser som ger behörighet för studier på eftergymnasial nivå (Esser & Thoman 2013). Ett exempel på detta är expansionen av yrkesöverskolor (Berufsoberschule, se ovan). En växande andel ungdomar har också läst in en studentexamen (*Abitur*) innan de påbörjar lärlingsutbildningen. Ungefär 20 procent har i dag en fullföljd utbildning på gymnasial nivå när de påbörjar lärlingsutbildningen. Genomsnittsåldern för nytillträdande lärlingar är 20 år, dvs. betydligt högre än för yrkeselever i gymnasieskolan i Sverige men mer i linje med åldersstrukturen bland lärlingar i Danmark, Norge och Nederländerna. Trenden i Tyskland liksom i flera andra länder är att lärlingarnas genomsnittsålder ökar (ibid.).

Det mesta talar för att intresset från arbetsgivarna för att ingå lärlingskontrakt är fortsatt stort, men avtagande. Bland storföretag med fler än 500 anställda har merparten lärlingar (Steedman 2011). Den minskning av andelen företag som utbildar lärlingar som har skett beror i hög grad på ett minskat engagemang från små företag. Andelen utbildande företag av det totala antalet registrerade företag i Tyskland uppgick år 2011 till strax under 22 procent, den lägsta andelen sedan slutet av 1990-talet (BIBB 2013). Det finns också en obalans mellan efterfrågan på lärlingsplatser och arbetsgivares efterfrågan på lärlingar. Många ungdomar har svårt att få ett lärlingskontrakt. Detta mönster har blivit än mer påtagligt efter den ekonomiska avmattningen i finanskrisens spår, även om Tyskland har kommit ganska lindrigt undan jämfört med många andra länder.

Statliga subventioner har införts för att uppmuntra företagen att ta emot fler lärlingar. De är särskilt stora när det gäller lärlingar som har varit arbetslösa en längre tid eller har något funktionshinder. Enligt traditionen ska finansieringen av lärlingsutbildningen delas mellan delstaterna och företagen. Delstaterna ska svara för den skolförlagda delen av utbildningen i yrkesskolorna och företagen för den arbetsplatsförlagda delen. I praktiken har det offentliga fått bära en allt större del av de totala utbildningskostna-

derna och i en rapport till Europeiska kommissionen om utbildningssystemet i Tyskland konstateras att finansieringen av yrkesutbildningen inom det duala systemet har bytt inriktning från att främst ha varit företagets ansvar till att allt mer bli en offentlig angelägenhet (Eurydice 2012, s. 62). Det handlar då i huvudsak om att det krävs ekonomiskt stöd till mindre företag (Euler 2013). I detta avseende påminner förhållandena i Tyskland allt mer om villkoren i Danmark, Norge och Nederländerna, där det offentligas ansvar för att täcka kostnaderna för lärlingsutbildningen är och har blivit mer betydande i syfte att göra arbetsgivare mer benägna att rekrytera och utbilda lärlingar.

I Tyskland finns det ingen motsvarighet till de system för omfördelning av utbildningskostnader som finns i Danmark och Nederländerna, där företagen alltså betalar en viss procent av sina totala lönekostnader till en gemensam utbildningsfond, oavsett om de själva utbildar lärlingar eller ej. Det är en fråga som har väckt starkt politiskt engagemang, men man har ännu inte kommit fram till en lösning. Enbart inom en bransch, byggnadsbranschen, har företagen på eget initiativ valt att upprätta ett solidariskt system för att dela på utbildningskostnaderna mellan arbetsgivare som utbildar och dem som inte utbildar lärlingar (Euler 2013).

Utmaningar och spridningsmöjligheter

Det kan vara värt att betona att den tyska yrkesutbildningsmodellen inte är så enhetlig som man kan förledas till att tro om man följer debatten om yrkesutbildningsfrågor inom EU och tar del av jämförande studier om olika länders yrkesutbildningsmodeller. Det duala systemet dominerar i Tyskland, men det finns som framgått också betydande och växande inslag av skolförlagd yrkesutbildning. Även om arbetsmarknadsutfallet av utbildningarna i termer av ungas sysselsättningsmöjligheter är goda och utbildningarnas sociala status är högre än vad som brukar gälla för gymnasial yrkesutbildning i många länder, finns det en del utmaningar för lärlingsutbildningen i Tyskland. Mycket talar också för att dessa utmaningar kommer att bli mer svårhanterliga framöver.

Ett återkommande problem är att många unga inte lyckas ingå ett lärlingskontrakt. Antalet har varierat något över tid, bland annat beroende på konjunkturella förhållanden, men problemet kvarstår trots att ungdomskullarna minskar starkt i storlek i Tyskland och trots att många företag uppger att de inte kan tillsätta alla de lärlingsplatser som de skulle vilja (BIBB 2013, Euler 2013). En förklaring till detta matchningsproblem som tycks präglade det duala systemet i Tyskland, liksom yrkesutbildningen i många andra länder, är att många unga söker sig till populära men arbetsmarknadsmässigt svaga yrkesområden där rekryteringsbehoven är begränsade samtidigt som yrkesområden med mer omfattande rekryteringsbehov inte framstår som lika attraktiva. En annan förklaring är förmodligen att arbetsgivare inte alltid är nöjda med "standarden" på de sökande. I takt med att utbildningsnivån har ökat och fler lärlingar har högre examina från utbildningar på sekundär nivå, och i vissa fall även från gymnasial nivå, har anspråken på lärlingarnas utbildningsmeriter ökat. Motsvarande utvecklingsmönster kan urskiljas i t.ex. Danmark.

Det finns alltså också en trend i riktning mot att färre företag utbildar lärlingar. Som framgått ovan har andelen utbildande företag minskat sedan 1990-talets slut. Det handlar framför allt om en minskning bland mindre företag. Längre fram återkommer vi till frågor om hur den strukturella utvecklingen påverkar förutsättningarna för lärlingsutbildningen. Omvandlingen från en industridominerad till en tjänsteorienterad ekonomi liksom storföretagens minskade dominans i sysselsättningstermer tycks ha påverkat förutsättningar för och utbredningen av det duala systemet.

Inledningsvis ställdes också ett par frågor om hur det duala systemet i Tyskland skiljer sig från lärlingssystemens uppbyggnad i våra nordiska grannländer Danmark och Norge samt vad man utifrån ett svenskt perspektiv kan lära av det tyska systemet. Vi har redan kunnat konstatera att det tyska duala systemet vilar på ett utbildningssystem och en reglering av arbetsmarknaden som skiljer sig påtagligt från förhållandena i de nordiska länderna. I de nordiska länderna är den grundläggande utbildningen upp till gymnasial nivå inte differentierad, vilket bland annat innebär att uppdelningen mellan yrkesförberedande och studieförberedande utbildningen sker betydligt senare. Även om det också i Danmark och Norge finns erkända

utbildningsyrken är dessa inte lika hårt reglerade och kopplade till anställningsmöjligheter som är fallet i Tyskland. I dessa avseenden är de tyska förhållandena mer lika villkoren i Nederländerna.

Det tyska duala systemet påminner emellertid om yrkesutbildningssystemen i de nordiska länderna genom att målen för utbildningen är breda och inte begränsade till snävt definierade färdigheter och anställningsbarhet. Utbildningen är inte lika strikt kompetensbaserad som i t.ex. Nederländerna. Målen för utbildningarna omfattar samhällsekonomiska aspekter, socialt definierade mål och individrelaterade mål. Utbildningarna ska bidra till ökad produktivitet och en välfungerande kompetensförsörjning. Men det räcker inte. Utbildningarna ska också motsvara krav på likvärdiga karriärförutsättningar för olika grupper, social integration och möjligheter för individer att utveckla sina personliga och skapande förmågor kopplat till ett yrkesområde och en yrkesgemenskap.

Talar vi specifikt om Sverige framstår de tyska erfarenheterna av att involvera företag och arbetsmarknadsorganisationer i yrkesutbildningen som de mest intressanta. Det framstår ju också, vilket kommer att framgå i kapitel 10, som den stora svagheten inom svensk yrkesutbildning på gymnasial nivå. Även de tyska systemen för att kvalitetssäkra utbildningen genom samverkan på olika nivåer – via federala yrkesutbildningsmyndigheter, regionalt organiserade industri- och handelskamrar samt utbildningsintressenter på delstatsnivå – borde studeras närmare i Sverige. Särskilt den regionala plattformen för samverkan och kvalitetssäkring av yrkesutbildningen behöver sannolikt stärkas i Sverige. Här finns som sagt också intressanta erfarenheter från Nederländerna att ta vara på.

Lärlingsutbildning i England

Efter att ha belyst erfarenheterna av lärlingsutbildning i Danmark, Norge och Nederländerna samt i Tyskland ska vi något mer summariskt beskriva lärlingssystemet i England. Det kan tyckas lite märkligt att ägna intresse åt lärlingsutbildningen i England, när så mycket av det politiska intresset för yrkesutbildningsfrågor i Sverige är orienterat mot helt andra länder. Vi menar emellertid att det finns tydliga beröringspunkter mellan svenska och engelska strävanden på yrkesutbildningsområdet. England har traditionellt stått för en mindre reglerad och företagsstyrd modell av lärlingsutbildning. Men även lärlingsutbildningen i England håller på att stöpas om i mer reglerad riktning samtidigt som det sker betydande politiska satsningar för att återupprätta lärlingsutbildningen efter den tillbakagång som skedde i samband med industrikrisen på 1970- och 80-talen.

Bakgrund

Den traditionella bilden är att lärlingsutbildningen i England liksom i flera andra länder förlorade i betydelse successivt från mellankrigstiden och i ännu högre grad i samband med industrikrisen på 1970- och 80-talen. I England var lärlingsutbildningen relativt väl förankrad inom industrin och när sysselsättningen inom industrisektorn påtagligt började falla samtidigt som det tidigare systemet för facklig kontroll över utbildningen avvecklades, minskade också lärlingsutbildningens betydelse. Under 1980- och 90-talen gjordes sedan flera försök på politisk nivå att uppmuntra mer av yrkeslärande för ungdomar, framför allt arbetslösa ungdomar. Dessa insatser – bland annat Youth Training Scheme (YTS) – fick en mer arbetsmarknadspolitisk karaktär.

Oavsett politiska majoritetsförhållanden har huvudlinjen varit att försöka uppmuntra mer av lärlingsutbildning. En förklaring till det är att alternativa möjligheter till yrkesutbildning har varit ganska begränsade. Det har hela tiden funnits möjligheter att följa yrkesutbildning inom ramen för skolor – t.ex. inom så kallade further education-colleges – men utbildningarna

har varit lågt värderade hos både arbetsgivare och presumtiva elever. Den höga ungdomsarbetslösheten och de särskilda svårigheter som drabbar unga utan utbildning på gymnasial nivå – en grupp som har varit relativt stor i England – har ytterligare bidragit till ett intresse för lärlingsutbildning som en metod för att underlätta inträdet i arbetslivet.

Lärlingsutbildningens brister

Flera forskare på området har som påtalats ovan riktat hård kritik mot vad man har betraktat som svagheter i den engelska lärlingsutbildningen (Steedman 2010). Lärlingsutbildningen har varit svagt reglerad. Regeringen har satt upp särskilda volymmål och försökt infria dessa genom att bygga ut en organisation där subventionerade utbildningsföretag och organisationer i praktiken står för rekryteringen och utbildningen av lärlingar. Dessa organisationer får anslagen för lärlingsutbildningen och bearbetar företagen att ställa lärlingsplatser till förfogande. Dödviktseffekterna anses mycket stora. En betydande andel av lärlingarna är över 25 år och tidigare anställda. Under senare år har antalet lärlingar vuxit kraftigt och överstiger 500 000, men en minoritet av lärlingarna är under 25 år. Lärlingsutbildningen framstår i likhet med förhållandena i Nederländerna mer som en vuxenutbildning.

Mindre än en tiondel av företagen har lärlingar jämfört med cirka en fjärdedel i de tysktalande länderna. Erfarenheten är också, menar kritikerna, att företagen har blivit alldeles för lite involverade i själva utbildningsmomenten. Lärlingarna har betraktats mer som ordinarie arbetskraft än som just lärlingar. Detta återspeglas också i lönenivåerna. Den tidigare omnämnde forskaren Paul Ryan menar att lärlingarnas löner jämfört med äldre och yrkeserfaren arbetskraft är och har varit betydligt högre i England jämför med länderna på kontinenten med mer omfattande lärlingsutbildning (Ryan 2011). Detta har inneburit att kraven på produktiva arbetsinsatser har varit högre – och utrymmet för ett bredare lärande mindre. Mönstret har också förstärkts av att den genomsnittliga tiden i lärlingsutbildning har varit kortare, ett år jämfört med tre till fyra år i andra länder. Ur ett företagsperspektiv är lärlingsutbildningstidens längd betydelsefull eftersom det ofta är under den senare delen av lärlingsutbildningen som lärlingen ger ett produktions-

mässigt mervärde till företaget som överstiger lönekostnaden. Under inledningen av lärlingsutbildningen är det produktiva bidraget av naturliga skäl mer begränsat.

Andra utbildnings- och arbetsmarknadsforskare har pekat på att kopplingen till systemet med National Vocational Qualifications (NVQ-modellen) för att definiera och nivåbestämma kvalifikationer har bidragit till att lärlingsutbildningen får ett mindre yrkesorienterat fokus. Istället för bredare yrken har snävare jobbrelaterade förmågor tränats och dokumenterats. Kompetensnivån har motsvarat grundskolenivå snarare än gymnasienivå. Det har inte funnits något krav på att lärlingarna ska uppnå kompetenser på gymnasial nivå, varken i enskilda delar eller i utbildningen som helhet. Utrymmet för lärande på och utanför arbetsplatsen har inte reglerats närmare.

Nya förutsättningar för lärlingsutbildningen

Under de senaste åren har det emellertid tagits en rad beslut, som kommer att förändra förutsättningarna för lärlingsutbildningen. En lärlingsutbildningslag antogs år 2009, och med utgångspunkt från den definierades år 2011 särskilda riktlinjer för lärlingsutbildningen (Specification of Apprenticeship Standards for England). Enligt den nya lagen strävar man efter att göra lärlingsutbildningen mer likvärdig inom cirka 200 berörda yrkena. Det framhålls bland annat att all lärlingsutbildning ska innehålla både kompetens- och kunskapsbaserade moment. Utbildningen ska vila på en plan som definierar utrymmet för kärnkunskaper inom engelska språket, matematik och IT-kunskap. Personlig utveckling och social förmåga ska ingå liksom kunskaper om arbetslivets förutsättningar och regleringar. I lagen definieras också omfattningen på lärlingsutbildningens olika delar i termer av särskilda kvalifikationspoäng (Qualifications and Credits Framework). Utbildningen ska omfatta minst 37 poäng och varje poäng motsvaras av en veckas studier och arbete. Minst 280 timmar ska avsättas för organiserat lärande varav minst 100 timmar utanför arbetsplatsen. Det finns också bestämmelser som anger lägsta nivå på de tekniska och generella ämneskunskaper som ska ingå i lärlingsutbildningen. Alla lärlingar ska ha rätt att få sitt lärande bedömt och dokumenterat efter lärlingsutbildningens slut.

Den nuvarande konservativa-liberala koalitionsregeringen har tagit ytterligare steg för att reformera lärlingsutbildningen. De beslut som har tagits vilar på förslagen i en offentlig utredning som presenterades 2012 (The Richard Review of Apprenticeship). I utredningen framhålls att lärlingsutbildningen ska riktas till personer som inte har haft anställning tidigare och lärlingsutbildning ska enbart erbjudas på yrkesområden som förutsätter en längre och mer omfattande utbildning. Alla lärlingar ska uppnå en lägsta standard i engelska och matematik innan de får avsluta utbildningen. Nya standardiserade yrkesbeskrivningar ska utformas och ligga till grund för utbildningarna. Dessa ska tas fram i nära samverkan med branscher och företag. Formerna för examinationen ska förändras och självständiga utbildningsbedömare ska ansvara för provning och dokumentation av utbildningsresultat. Myndigheterna ska samarbeta med företagen och branscherna för att kvalitetssäkra det arbetsplatsförlagda lärandet. För att öka arbetsgivarnas incitament att anställa lärlingar och engagera sig i lärandet på arbetsplatserna föreslås helt förändrade finansieringsformer. Den offentliga finansieringen av utbildningen ska inte förmedlas via utbildningsföretag och utbildningsorganisationer utan gå direkt till företagen.

Under hösten 2013 behandlades förslagen och efter genomgripande diskussioner med berörda i arbetslivet och inom utbildningssfären landade man i en plan för att med sikte på 2015/16 förändra förutsättningarna och formerna för lärlingsutbildningen i England (HM Government 2013). Kvalitetssäkringsfrågorna är viktiga vid sidan av de rent ekonomiska. Regelverken ska förändras i syfte att få de berörda aktörerna – och då framför allt företagen och de enskilda lärlingarna – att bli mer engagerade i en utbildning som fokuserar på högre kvalifikationer och yrkeskompetens, inte bara på hårt avgränsade jobbfunktioner. De offentliga myndigheterna ska genom regelverk, pedagogiskt stöd och särskilda finansieringsverktyg bidra till att förena de olika intressena, bland annat företrädna av arbetsgivare och fackliga organisationer, i en gemensam strävan efter högre kvalitet i lärlingsutbildningen. Den fackliga huvudorganisationen Trade Union Congress (TUC) står bakom merparten av förslagen.

Ett avgörande inslag i förslagen är alltså att särskilda yrkesbeskrivningar ska tas fram och ligga till grund för innehållet i enskilda lärlingsutbildnings-

avtal. Det heter att yrkesbeskrivningarna ska specificera kraven inom ett yrke så att en lärling efter utbildningen har de färdigheter, kunskaper och det omdöme som krävs för att kunna arbeta inom yrkesområdet. Yrkesbeskrivningarna måste bli formellt erkända av företag inom branschen, yrkesorganisationer och utbildningsinstitutioner. Beskrivningar ska bara tas fram på områden där det är rimligt att förutsätta minst ett års lärlingsutbildning för att en person ska kunna utföra arbetsuppgifter på ett tillfredsställande och säkert sätt. Alla utbildningar ska också omfatta minst ett år. De nya yrkesbeskrivningarna ska vara på plats senast 2017. I syfte att betona kvalitetssäkring talas det om att man ska utforma "mekanismer" för att garantera att minst 20 procent av en lärlings arbets- och utbildningstid avsätts för lärande utanför arbetsplatsen (off-the-job-training). Kraven på matematikkunskaper för tillträde till utbildningen och vid examinationen av utbildningen höjs i enlighet med rekommendationerna i Richard-rapporten.

Finansieringsfrågorna ska också lösas enligt huvudprincipen i Richard-rapporten. Det offentliga stödet till lärlingsutbildning ska följaktligen gå direkt till företagen, inte via förmedlande utbildningsföretag och organisationer. Det finns också tankar om att man ska ta ut en avgift av samtliga arbetsgivare för att täcka lönekostnader för lärlingar som deltar i extern utbildningsverksamhet (t.ex. obligatoriska kurser i engelska och matematik). Det finansiella stödet ska vara mer omfattande ju yngre lärlingarna är, något som kan anses rimligt mot bakgrund av att lärlingarnas produktionsbidrag kan förväntas öka med stigande ålder. Det är också ett sätt att försöka göra företagen mer benägna att rekrytera yngre lärlingar. Någon övre åldersgräns föreslås emellertid inte. Det ska dessutom fortfarande vara möjligt att rekrytera en person som tidigare har haft ett arbete till en lärlingsutbildning, dvs. man behöver inte ha varit arbetslös för att komma i fråga. Stödet till lärlingsutbildningen ska ske i form av kreditering på företagens skattekonton. Men man kommer att hålla inne en viss del av stödet. Hela stödet betalas ut först när lärlingarna har fått sin utbildning godkänd av en utomstående och erkänd examinator.

Förslagen på reformer av lärlingsutbildningen har således fått stöd även från de fackliga organisationerna. Stödet förklaras inte bara av förändringarna kopplade till lärlingsutbildningen. Koalitionsregeringen har aviserat en

del parallella insatser av arbetsmarknadspolitisk karaktär som rimligen ligger i linje med fackliga önskemål (Unionlearn. Learning & Skills Policy Update. December 2013). Koalitionsregeringen har framhållit att ungdomar med arbetslöshetsunderstöd (Jobseeker's Allowance) ska tillåtas att studera mer än de 16 timmar i veckan som tidigare gällde utan att understödet sänks. Större resurser avsätts för lokala jobbcenter som arbetar för att hitta lösningar för unga utanför och ett slags aktivitetsgaranti ska skapas för arbetslösa ungdomar i åldrarna 18-21 år som har varit arbetslösa en viss tid. Dessutom föreslår koalitionsregeringen en utbildningsgaranti som innebär både en rätt till och ett krav på utbildning bland arbetslösa och understödsberoende ungdomar som saknar kvalifikationer i engelska och matematik på grundläggande nivå.

De engelska erfarenheternas relevans

Sammanfattningsvis finns det några drag i de aktuella engelska förändringssträvandena på yrkesutbildningsområdet som är av intresse ur ett svenskt perspektiv. Yrkesutbildningen har haft en låg status och lärlingsutbildningen har haft en svag ställning. Här finns likheter med förhållandena i Sverige under senare år. Till detta kommer att lärlingsutbildningen har haft en oklar roll och närmast förknippats med arbetsmarknadspolitiken istället för att ses som en modell för yrkeslärande. Även det sistnämnda påminner om hur diskussionen har förts i Sverige.

De initiativ som nu har tagits i England är värda att beakta när olika aktörer i Sverige söker vägar att utveckla den grundläggande yrkesutbildningen, utforma en kvalificerad lärlingsutbildning och generellt sett involvera arbetslivet mer i yrkesutbildningen. Yrkesutbildningslagen är viktig för att garantera lärlingsutbildningens status, likvärdighet och bredd. Betoningen på genomarbetade och erkända yrkesbeskrivningar är centrala för att garantera utbildningens kvalitet och för att göra det möjligt att följa upp mål och resultat. Tydliga yrkesbeskrivningar möjliggör ökad användning av valideringsmetoder liksom en effektiv och oberoende examination av lärandet på arbetsplatser. Införandet av en finansieringsmodell där resurser går direkt till

företagen bör öka företagens intresse och motivation kopplat till kvalificerat yrkeslärande.

Olikheter och grundläggande likheter

Sammanfattningsvis har länderöversikterna visat att sätten att organisera lärlingsutbildning skiljer sig markant åt. Styrningen av utbildningen och de institutioner som präglar villkoren för utbildningen i skolor och på arbetsplatser varierar. Gemensamt för alla länder med etablerade lärlingsutbildningssystem är emellertid att man fäster stor vikt vid att lärlingsutbildningen ska vara en del av det reguljära utbildningssystemet, att yrkena ska vara tydligt reglerade och att det ska finnas organ på olika nivåer som garanterar utbildningens kvalitet och likvärdighet. Det finns också tydliga krav på de arbetsgivare och arbetsplatser som tar emot lärlingar. Även i ett land som England där lärlingsutbildningen har haft en mer frivillig karaktär och ofta beskrivits som en arbetsmarknadspolitisk insats sker nu en rörelse i riktning mot den mer reglerade modellen. Frågan är då hur man kan se på de svenska erfarenheterna i sammanhanget. Hur skiljer sig den svenska utvecklingen från de länder där yrkesutbildningen i högre grad har organiserats som lärlingsutbildning?

Den svenska yrkesutbildningsmodellen

I perspektivet av yrkesutbildningen i de länder vi just talat om: är det rimligt att tala om en annorlunda svensk yrkesutbildningsmodell? Ja, förmodligen är det det. Den svenska yrkesutbildningens utveckling under de senaste hundra åren innebär att lärlingsutbildningen fick en mindre framträdande roll jämfört med skolförlagd utbildning. Arbetslivets involvering och operativa ansvar för utbildningen blev mindre påtaglig än i länder med starka lärlingsutbildningssystem (Nilsson 2013).

Yrkesutbildningens utveckling kan ses i ljuset av generella utvecklingsmönster inom välfärdspolitiken och av den svenska arbetsmarknadsmodellen. Precis som på flera andra politikområden är det uppenbart att yrkesutbildningen under senare år har präglats av en nyorientering, även om det ännu sker inom de ramar som drogs upp genom reformerna under decennierna efter andra världskriget.

I Sverige liksom i andra länder finns yrkesutbildningens ursprung inom det äldre hantverket. Fram till mitten av 1800-talet fanns det en lagstiftning som reglerade utbildningen av lärlingar och gesäller och fastställde mästarvärdighetens status (Edgren 1987). Näringsfrihetsreformerna vid 1800-talets mitt och det äldre hantverkets tillbakagång innebär emellertid att utbildningen tappade mark. När yrkesutbildningen åter uppmärksammades under 1800-talets slut och 1900-talets inledande år var det industrins behov som låg bakom besluten att inrätta särskilda yrkesskolor (Nilsson 1981, Olofsson 2005). Det ökade intresset för den lägre tekniska undervisningen resulterade bland annat i att så kallade söndags- och aftonskolor grundades. Om man kan tala om ett politiskt genombrott för yrkesutbildningen i offentlig regi, kom detta i och med 1918 års riksdagsbeslut om praktiska ungdomsskolor.

Yrkesutbildningen hade en begränsad omfattning långt fram i tiden. Den svåra ekonomiska situationen under hela mellankrigstiden och under andra världskriget innebär att företagens intresse att rekrytera lärlingar var

mycket svagt. Partsorganisationerna hade också svårt att komma överens om villkoren för lärlingsutbildningen.

Den höga arbetslösheten under 1930-talet – inte minst bekymren för ungdomsarbetslösheten – i kombination med en brist på kvalificerad arbetskraft på vissa områden ledde emellertid till ett ökat offentligt intresse för yrkesutbildningen (SOU 1934:11). I riksdagen beslutades om yrkeskurser inom ramen för arbetslöshetspolitiken och ökade anslag till yrkesskolor. Krav restes på en lagreglering av lärlingsutbildningen, dvs. en skyldighet för företag att anställa lärlingar, men förslagen avvisades. I samband med Saltsjöbadsförhandlingarna i slutet av 1930-talet kom de dåvarande huvudorganisationerna på arbetsmarknaden, Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) och Landsorganisationen (LO), istället överens om att lärlingsutbildningen skulle regleras via frivilligt ingångna kollektivavtal på branschnivå.¹⁹ De omedelbara effekterna blev emellertid inte särskilt stora.

Partsorganisationernas initiativ efter Saltsjöbadsavtalet

LO och SAF presenterade ett antal förslag i syfte att lägga en grund för en mer omfattande yrkesutbildning inom ramen för arbetsmarknadsorganisationernas yrkesutbildningskommitté 1944: *Betänkande med förslag till åtgärder för lärlingsutbildningens främjande*. Yrkesutbildningskommittén hade tillsatts i det bestämda syftet att dels mildra motsättningarna mellan parterna i synen på yrkesutbildningen, dels tydliggöra en gräns mellan politikens och näringslivets ansvar för utbildningen. Bakgrunden var bland annat krav på lärlingslagstiftning – en fråga som aktualiserades i utredningar och krav från hantverkets intresseorganisationer under 1930-talets slut.

Betänkandet var en självkritisk uppgörelse med näringslivets utbildningsinsatser. Utbildningens volym ansågs helt otillräcklig. Utbildningen av lärlingarna genomfördes mer eller mindre planlöst och var beroende av förmäns och erfarna arbetares välvilja (Yrkesutbildningskommittén 1944). Dessutom menade yrkesutbildningskommittén att lärlingarna ofta utnyttja-

¹⁹ Det huvudavtal som slöts mellan LO och SAF 1938 ("Saltsjöbadsavtalet") hade som en bärande idé att parterna själva skulle reglera förhållandena på arbetsmarknaden utan statlig inblandning. Detta skulle alltså också gälla yrkesutbildningen.

des som billig arbetskraft. Mot denna bakgrund var kommittén inte särskilt överraskad över att avhoppet från utbildningarna var vanliga. Här skapades en ond cirkel. Avhoppet minskade företagets vilja att anställa lärlingar och avsätta resurser för att förbättra utbildningen. Enskilda arbetsgivares rädsla för att de medel som avsattes för lärlingsutbildning i slutändan skulle gynna konkurrerande företag framhölls som ett betydande hinder för möjligheterna att expandera lärlingsutbildningen.²⁰ För att uppmuntra företagen att satsa mer på lärlingsutbildning måste alltså arbetsgivarnas och lärlingarnas ömsesidiga skyldigheter tydliggöras och regleras. Dessutom borde företagen samarbeta mer.

Men även om lärlingsutbildningens brister gavs stor uppmärksamhet i yrkesutbildningskommitténs betänkande måste det ändå understrykas att den skolförlagda utbildningen i kommunernas regi kritiserades ännu hårdare. Kritiken av yrkesskolorna fick principiella och politiska övertoner. Den skolförlagda utbildningen skulle ses som ett komplement till den "egentliga" yrkesutbildningen i företagen, och antalet elever i yrkes- och verkstadsskolor borde bara tillåtas öka under lågkonjunkturer när antalet lärlingsplatser i företagen minskade. Allmänt sett var yrkesutbildning i företagen att föredra framför skolförlagd undervisning; dels för att den lättare kunde anpassas till aktuella behov, dels för att den var mindre belastande ur ekonomisk synpunkt.

För att komma till rätta med problemen på utbildningsområdet menade yrkesutbildningskommittén att såväl arbetsgivarna som fackföreningarna måste ta ett större ansvar för yrkesutbildningens ledning, innehållsmässiga utformning och finansiering. Alla förslag på en lagreglering av lärlingsutbildningen avvisades. Istället skulle lärlingsutbildningarna och lärlingarnas arbetsrättsliga ställning grundas på frivilliga överenskommelser mellan parterna i kollektivavtalets form. För att förbättra och effektivisera partsorganisationernas insatser skulle ett nytt organ inrättas: arbetsmarknadens yrkesråd. Yrkesrådet skulle samordna parternas insatser, dels i förhållande till de statliga utbildningsmyndigheterna och dels gentemot branschernas lärlings-

²⁰ "Lärlingen slutar ofta sin anställning för att ta anställning såsom 'utlärare' arbetare vid ett annat företag inom facket." Yrkesutbildningskommittén 1944, s. 55.

nämnder (numera kallade yrkesnämnder). Lärlingsnämndernas huvuduppgift var att utveckla innehåll och former för branschernas lärlingsutbildning.

En mer effektiv och omfattande lärlingsutbildning skulle alltså utgöra grunden för framtidens yrkesutbildning, medan den skolförlagda undervisningen skulle ses som ett komplement. Partsorganisationernas viktigaste uppgift var att skapa bra förutsättningar för lärlingsutbildningen. Detta skulle ske via avtal på branschnivå mellan parternas förbundsorganisationer.

Enhetsskolan och etableringen av en skolförlagd utbildningsmodell

Yrkesutbildningskommitténs och yrkesrådets uppfattning att företagen skulle stå för de bärande delarna av yrkesutbildningen väckte kritiska reaktioner. Kritiken av lärlingsutbildningen gick ut på att den, för det första, var ensidigt praktiskt inriktad och inte gav de yrketeoretiska kunskaper, och inte heller den överblick om arbetslivet, som uppfattades som en väsentlig del av yrkeskompetensen. För det andra var utbildningen ofta inriktad på det enskilda företags snarare än yrkets behov. För det tredje var utbildningen sårbar så till vida att utbildningsplatser snabbt drogs in under lågkonjunkturer.

Kritiken mot SAF:s och LO:s uppfattningar framkom bland annat i diskussionerna inom *1946 års skolkommision*. Kommissionen låg bakom förslaget om en 9-årig obligatorisk grundskola, ett förslag som resulterade i ett principbeslut i riksdagen om en så kallad enhetsskola 1950.²¹

Så småningom började partsorganisationernas syn på relationen mellan den företagsförlagda och skolförlagda utbildningen också att förändras. Det skedde inte omedelbart, utan mer successivt och det fanns dessutom vissa skiljelinjer i uppfattningarna inom och mellan partsorganisationerna. Den förändrade synen hängde också samman med enhetsskolan och de yrkesutbildningsmöjligheter som föreslogs inom ramen för den förlängda skolplikten. Företagens – och då framför allt de mindre industriföretagens – obenä-

²¹ En omfattande försöksverksamhet påbörjades men det slutgiltiga beslutet om grundskolan dröjde till 1962.

genhet att investera i bredare utbildning var ett svårforcerat hinder för lärlingsutbildningen. Detta var man också mycket väl medveten om inom arbetsmarknadens yrkesråd. Tanken var ju att yrkesrådet skulle förbättra utbildningsmöjligheterna genom att erbjuda pedagogiskt stöd och genom att få företagen att samarbeta mer, bland annat för att omfördela utbildningskostnaderna inom och mellan branscher. Arbetsmarknadens yrkesråd skulle utgöra en del av stödstrukturen för branschernas lärlingsutbildningar. Men detta lyckades man alltså inte med.

Trenden var att partsorganisationernas och företagens omedelbara inflytande över yrkesutbildningen minskade. Avtalsreglerad lärlingsutbildning – eller så kallad färdigutbildning – etablerades enbart inom ett begränsat antal branscher. Inflytandet kom mer och mer att förmedlas via korporativt sammansatta besluts- och samrådsorgan, medan stat och kommuner tog över den direkta administrationen och utbildningsorganisationen. I fortsättningen presenteras några etapper i reformarbetet bakom den yrkesutbildningsmodell, som växte fram under decennierna efter andra världskriget och som fullbordades genom tillkomsten av den sammanhållna och linjeuppdelade gymnasieskolan 1971. Modellen kännetecknades av undervisning i skolförlagda former, ett successivt breddat utbildningsinnehåll och relativt obetydliga inslag av lärlings- och företagsförlagd utbildning. Det handlade om förberedande utbildning snarare än färdigutbildning.

Den offentliga skolförlagda yrkesutbildningen expanderar

Arbetet i 1946 års skolkommision resulterade i *1946 års skolkommisions betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling* (SOU 1948:27). Det blev inte bara viktigt för reformarbetet gällande utbildning på grundskolenivå utan också principiellt betydelsefullt för utformningen av utbildningen på efterobligatorisk nivå, och då inte minst yrkesutbildningen.

Enligt Skolkommisionens huvudförslag skulle de sex första studieåren i enhetsskolan vara gemensamma för alla elever. Först på högstadiet skulle en viss differentiering tillåtas. Från årskurs nio skulle det ske en uppdelning i

olika utbildningslinjer. Enligt förslaget skulle det finnas två teoretiskt inriktade och en yrkesorienterad linje. De två teoretiska linjerna skulle förbereda för gymnasiestudier och andra skolformer på efterobligatorisk nivå. Den yrkesinriktade linjen, som kallades för 9y, skulle däremot förbereda för inträde i arbetslivet eller fördjupad yrkesutbildning.

Mer exakt hur yrkesutbildningen under det nionde skolåret skulle utformas förblev emellertid ganska oklart i Skolkommissionens huvudbetänkande. Utbildningen skulle både fungera som fristående utbildning och som ett introduktionsår inför en yrkesskoleutbildning eller lärlingsutbildning. Utbildningen skulle kunna specialiseras mot ett särskilt yrke samtidigt som Skolkommissionen gång på gång betonade betydelsen av utbildningens allmänna karaktär.

Det nionde skolåret skulle ge eleverna viss insyn i arbetslivets villkor. Det handlade om arbetspraktik i kombination med en del allmänbildande ämnen och elementär yrkesteori.²² Den egentliga yrkesutbildningen diskuterades inte närmare. Skolkommissionen presenterade inte heller några förslag gällande yrkesskolorna eller verkstadsskolorna. Tvärt om menade man att den existerande utbildningsorganisationen skulle kunna bestå oförändrad, med den skillnaden att utbildningarna nu inte skulle bygga på den sjuåriga folkskolan utan skulle utgå från den nioåriga enhetsskolan. Kurserna skulle därmed kunna starta på en mer avancerad nivå. Skolkommissionen nämnde heller inget specifikt om lärlingsutbildningens möjligheter. Man hänvisade till LO:s och SAF:s ställningstaganden för en kollektivavtalsreglerad lärlingsutbildning. Skolkommissionen tycktes mena att det var självklart att ansvaret för färdigutbildningen måste ligga utanför skolan. Skolan kunde bara erbjuda allmänorientering och grundläggande yrkesutbildning.

²² Det heter bland annat att produktivt "arbete bör framstå som skolans viktigaste ämne under enhetsskolans avslutningsår i klass 9y, eftersom de unga under detta år skall erhålla start för inträde i produktionslivet". Med uttrycket produktivt arbete avsågs just praktik. SOU 1948:27, s. 226.

En yrkesutbildning på högre nivå

En viktig konsekvens av enhetsskolereformen, även om genomförandet alltså drog ut på tiden, var att yrkesutbildningarna nivåmässigt jämfördes med gymnasieutbildningen. Yrkesskolornas kurser skulle löpa parallellt med gymnasieutbildningen och inte som tidigare motsvara realskolestadiet. Det ställde större krav på utbildningens standard, både kvalitativt och kvantitativt. Skulle den skolförlagda yrkesutbildningen kunna ta emot de elever som under det nionde skolåret valde yrkesinriktade kurser utgick de flesta berörda från att hela organisationen måste byggas ut.

I praktiken skulle det visa sig att försöksverksamheten med 9y inte blev någon större succé, i alla fall inte ur rekryteringssynpunkt. Helt i strid med lagstiftarnas intentioner valde drygt 80 procent av eleverna allmänna och studieförberedande inriktningar under det nionde skolåret. Detta bidrog i sin tur till att hela 9y-projektet på nytt kritiserades. Successivt avvecklades också yrkesutbildningsinslagen inom grundskolans ram. I och med att riksdagen 1968 antog en ny läroplan för grundskolan – Lgr 69 – avvecklades slutligen linjeuppdelningen under det nionde skolåret helt.

Missnöjet med yrkesutbildningens fortsatt svaga och oklara ställning ledde fram till tillsättningen av en ny utredning, *Yrkesutbildningssakkunniga*, i början av 1950-talet (SOU 1954:11). Kommitténs uppgift var att se över yrkesutbildningens villkor och anpassa strukturen till de reformer som genomfördes eller planerades för den obligatoriska utbildningen. Kommittén föreslog ökade statsbidrag och en utvidgning av yrkes- och verkstadsskolorna. Även företagsskolorna och lärlingsutbildningen skulle få generösare anslag, men här handlade det enligt de sakkunniga om utbildningsinslag av begränsad omfattning. Lärlingsutbildningen uppfattades främst som en angelägenhet för det traditionella hantverket. Yrkesutbildningssakkunniga bidrog ytterligare till en centralisering och en ökad statlig styrning av den svenska yrkesutbildningsmodellen.

Den svenska yrkesutbildningsmodellen fullbordas: den integrerade gymnasieskolan

I början av 1960-talet togs flera initiativ för mer av samordning av utbildningen på gymnasial nivå. 1960 tillsattes en särskild gymnasieutredning (SOU 1963:42). Utredningens förslag presenterades i ett betänkande år 1963 och ledde fram till att riksdagen år 1964 tog ett principbeslut om en ny gymnasieskola som skulle omfatta det gamla allmänna gymnasiet samt handelsgymnasierna och de tekniska gymnasierna. Den nya gymnasieskolan skulle också samordnas organisatoriskt med de tvååriga fackskolelinjerna och yrkesskolorna.

De snabba förändringarna av både utbildningarnas struktur och elevantal, liksom de strävanden efter ökad integration som följde som en konsekvens av grundskolans tillkomst, låg i sin tur till grund för tillsättningen av Yrkesutbildningsberedningen år 1963 (SOU 1966:3). Utredningen kom att få en helt avgörande betydelse för gymnasieskolans – och då inte minst yrkesutbildningens – fortsatta öden.

Yrkesutbildningsberedningens främsta uppdrag var att definiera yrkesutbildningens betydelse och roll inom ramen för ett integrerat utbildningssystem på efterobligatorisk nivå.

I direktiven till Yrkesutbildningsberedningen framhölls att kommittén skulle granska yrkesutbildningens anpassning till grundskolereformen år 1962 och till planerna på en sammanhållen gymnasieskola. Den skulle också föreslå former för utbildningens arbetslivsanknytning. Elevtillströmningen till yrkesutbildningen beräknades öka från mindre än 15 procent av en årskull i början av 1960-talet till 25 eller närmare 30 procent av en årskull 1970. Denna kraftiga ökning av antalet elever – i kombination med uppbyggnaden av den nya gymnasieskolan – ställde krav på en organisationsöversyn och justeringar av utbildningslinjerna. Huvudprincipen var att de olika utbildningsriktningarna skulle vara så samordnade som möjligt. Innehållsmässigt skulle också yrkesutbildningarna breddas och ge utrymme för allmänteoretiska inslag.

Yrkesutbildningsberedningen föreslog en genomgripande omläggning av hela yrkesutbildningen, både organisatoriskt och innehållsmässigt. I kort-

het gick förslagen ut på att yrkesutbildningen skulle omformas inom ett mindre antal och bredare utbildningslinjer, med en utbildningslängd som motsvarade två år. Flertalet yrkesskolor och verkstadsskolor erbjöd redan utbildningar som sträckte sig över just två år. De stora förändringarna berörde istället utbildningens reglering, utbildningsinnehåll och schemaläggning. Yrkeslinjerna skulle samordnas med gymnasieutbildningarna och fackskolelinjerna i en ny integrerad gymnasieskola.

Beslutet om att införa det nya linjegymnasiet 1971 ledde också till en betydande breddning av yrkesutbildningarnas innehåll. Det poängterades att de nya yrkeslinjerna skulle erbjuda en grundläggande utbildning. Färdigutbildningen skulle ske i efterhand och framställdes som arbetslivets ansvar, men i praktiken förekom alltså denna form av färdigutbildning enbart på en begränsad del av arbetsmarknaden.

Linjegymnasiets tillkomst innebar dessutom en ännu starkare expansion av elevantalet inom yrkesutbildningen. I mitten av 1980-talet valde drygt 75 procent av de nytillkommande eleverna yrkesinriktade linjer (SOU 1986:2). Men inslaget av arbetsplatsförlagt lärande var samtidigt mycket begränsat. En undersökning inom ramen för *Arbetsgruppen för översyn av den gymnasiala yrkesutbildningen* (ÖGY-utredningen), visade att i genomsnitt endast 6 procent av studietiden var arbetsplatsförlagd läsåret 1983/84.

Efter den integrerade gymnasieskolans tillkomst har det genomförts två stora reformer av gymnasieutbildningen, två reformer som pekar i olika riktning även om de inte förändrar den svenska yrkesutbildningsmodellen i grunden.

Programgymnasiet och Gy11

1991 beslutade riksdagen om en genomgripande förändring av gymnasieskolan. Reformen förankrades i liberala värderingar: målstyrning istället för detaljstyrning av skolutbildningen och en individanpassad skola med ett mångsidigt innehåll istället för ett likformighetstänkande. Ett syfte var att decentralisera ansvaret från staten och länskolnämnderna till den lokala nivån (Prop. 1990/91:85).

Decentraliseringen följdes 1992 av friskolereformen vilken gav friare etableringsmöjligheter för skolor med annan än kommunal huvudman. I friskolereformen beslutades om en omfördelning av resurser. Ett system med skolpeng introducerades, dvs. pengarna följde med eleven. Etableringen av fristående eller privata skolor har expanderat kraftigt. Under de senaste tio åren har antalet friskolor tredubblats på gymnasial nivå. Läsåret 2013/14 studerade 26 procent av gymnasieeleverna på en gymnasieskola med enskild (privat) huvudman (Skolverket 2014).

Skolreformen från 1991 omfattade införandet av 3-åriga utbildningsprogram (17 nationella program varav 14 med yrkesorienterad karaktär). Intentionen var att bredda de allmänteoretiska inslagen på yrkesförberedande utbildningar för att ge alla elever möjligheter att fortsätta med eftergymnasiala studier. De nya utbildningsprogrammen skulle vara mer generellt inriktade och ge större utrymme för lokal anpassning och enskilda utbildningsval jämfört med förhållandena i det tidigare linjegymnasiet. Studie- och yrkesförberedande program fick samma allmänteoretiska ämnen. Grundläggande högskolebehörighet blev följaktligen ett uttalat mål för alla utbildningar. Samtidigt kunde man snabbt konstatera att programgymnasiet och i synnerhet de yrkesförberedande programmen drabbades av stora problem gällande genomströmningen. Enligt de senaste uppgifterna från Skolverket (avseende 2012) har 23 procent av eleverna inte uppfyllt kraven för ett slutbetyg efter fyra års studier. 36 procent av eleverna har inte nått målet grundläggande högskolebehörighet efter fyra år (Skolverket 2012. Jämförelsetal).

Det har framhållits att det arbetsplatsförlagda lärandet (APL) i yrkesprogrammen brister i en rad avseenden. Den statliga granskningsmyndigheten, Skolinspektionen, har konstaterat att APL inte uppfyller lärandekraven. APL knyts inte till gällande kursplaner och i många fall saknas kompetenta handledare på arbetsplatserna. Skolorna har också svårt att erbjuda eleverna APL i den omfattning som enligt föreskrifterna ska gälla.²³

Uppmärksamheten kring vissa av effekterna av 1990-talets utbildningsreformer ledde fram till nya reformsträvanden. Hösten 2011 introducerades

²³ För elever på skolförlagda yrkesprogram gäller att minst 15 procent av utbildningstiden ska vara arbetsplatsförlagd. Skolinspektionen 2011.

en rad förändringar av gymnasieskolan. Reformerna har gått under samlingsnamnet Gy11. Den mest betydelsefulla förändringen handlade om innehållet i de yrkesförberedande utbildningarna, där man eftersträvade en större betoning på de yrkesförberedande ämnena (SOU 2008:27, Prop. 2008/09:199). Sedan hösten 2011 omfattar gymnasieskolan 18 nationella program varav 12 är yrkesprogram. Samtliga program resulterar i en examen. För yrkesprogrammen gäller att man kan välja ett lärlingsutbildningsspår. Redan 2008 introducerades en försöksverksamhet med lärlingsutbildning i gymnasieskolan, men från 2011 är lärlingsutbildningen ett reguljärt inslag. Volymerna är små och lärlingarna är inte anställda, även om det är tänkt att de ska kunna bli det i framtiden. Villkoret för att klassas som lärling är att minst hälften av utbildningstiden är arbetsplatsförlagd. Skolan och arbetsplatsen får ett särskilt anordnarstöd vid sidan av skolpengen för varje lärling.

En viktig avsikt med Gy11 var att arbetslivets inflytande över de gymnasiala yrkesprogrammen skulle öka. Skolorna är skyldiga att inrätta lokala programråd för varje yrkesprogram. I programråden ska företrädare för företag och fackliga organisationer vara representerade. På nationell nivå ska det också finnas programråd organiserade via Skolverket. Via de nationella programråden är det tänkt att arbetslivets företrädare ska få ett starkare inflytande över programmen.

En förändring i och med Gy11 är att yrkesutbildningarna inte längre med automatik leder till grundläggande högskolebehörighet. Från hösten 2013 är det emellertid möjligt att läsa in en grundläggande högskolebehörighet inom ramen för samtliga yrkesprogram utan att behöva välja en utökad kurs.²⁴ Många kritiker menar att detta påverkar intresset för yrkesutbildningarna negativt. Antalet och andelen sökande till yrkesutbildningsprogram har också minskat påtagligt på senare tid. Andelen elever i yrkesförberedande program av det totala antalet elever i gymnasieskolan har alltså minskat. Hösten 2013 deltog 28 procent av eleverna i årskurs ett i gymnasieskolan i ett yrkesförberedande program (Skolverket 2014). Samtidigt är företagens rekryteringsbehov av personer med yrkeskompetens från gymna-

²⁴ De nationella programmen på gymnasieskolan motsvarar 2500 poäng. En genomsnittlig kurs omfattar 100 poäng, vilket motsvarar fyra veckors heltidsstudier. På flera yrkesprogram var man tvungen att läsa mer än 2500 poäng för att uppnå den grundläggande högskolebehörigheten efter reformen 2011. Så är alltså inte längre fallet.

sieskolan stort. Ungdomsarbetslösheten är hög, men företagen har svårt att hitta sökande med rätt kompetens. Det är mot denna bakgrund man kan se avtalen om så kallad yrkesintroduktion inom vissa branscher (bland annat verkstadsindustrin, handeln, vård- och omsorg) där unga utan relevant yrkeserfarenhet ges möjligheter till tidsbegränsade anställningar som också omfattar organiserat lärande.

Matchningsproblemen hänger också samman med utbildningarnas dimensionering. Det finns inte något samband mellan antagningen av elever på olika program och efterfrågan på arbetskraft med olika utbildningsprofil. Elevernas val ska styra antalet utbildningsplatser på varje utbildningsprogram. Fram till införandet av programgymnasiet i början av 1990-talet fördelades medel till de olika yrkesutbildningarna efter en bedömning baserad på lokala och regionala arbetsmarknadsbehov. Principen om ett fritt skolval – eller etableringen av en utbildningsmarknad – förstärker i viss mån problemen: Skolorna erbjuder de utbildningar som eleverna efterfrågar, inte alltid de utbildningar som leder till jobb (Olofsson 2010).

Sverige avviker

Översikten av den svenska yrkesutbildningens historia visar att Sverige i hög grad avviker från utvecklingsmönstren i de länder som har diskuterats tidigare. Lärlingsutbildningen har haft en underordnad betydelse. Det är först i och med den senaste gymnasiereformen (Gy11) som det har gjorts tydliga politiska utfästelser om att inordna lärlingsutbildning som ett centralt inslag inom det reguljära utbildningssystemet. Om lärlingsutbildningen i gymnasieskolan framöver kommer att kunna kombineras med anställningsförhållanden tas ytterligare steg i en riktning som påminner om förhållandena i andra länder. Kanske kommer också det färdigutbildningssystem som har vilat på parterna, och som har berörts i detta kapitel, på sikt att kunna integreras i gymnasieskolan. Först då får vi en lärlingsutbildning som motsvarar förhållandena i flertalet lärlingsländer inom EU, dvs. en lärlingsutbildning som självklart betraktas som färdigutbildning. Den politiska viljan att utveckla lärlingsutbildningen i Sverige går inte att ta miste på, men det mesta talar för att det kommer att ta lång tid innan Sverige får ett lärlingsutbildningssystem med större deltagarvolym.

Framtida vägval

De stora problemen förknippade med övergången mellan skola och arbetsliv som påverkar ungas villkor i många länder har lett till ett ökat intresse för lärlingsutbildning och då särskilt den klassiska eller mer reglerade lärlingsutbildningsmodellen som förknippas med bland annat Danmark, Nederländerna och Tyskland. I Sverige har företrädare för regeringen framhållit att vi borde lära mer av dessa länder.²⁵ Efter förslag i budgetpropositionen hösten 2013 beslutade också riksdagen om att öka stödet påtagligt till företag som tar emot gymnasielärlingar samtidigt som särskilt stöd införts för arbetsgivare som anställer unga inom ramen för yrkesintroduktionsavtal på de delar av arbetsmarknaden där sådana existerar. Till bilden hör också att det framöver ska vara möjligt att anställa gymnasielärlingar.

Det finns således starka ambitioner att förändra den svenska yrkesutbildningsmodellen och öka inslagen av arbetsplatsförlagt lärande, men om förändringarna ska förverkligas förutsätts samtidigt att det finns en beredskap i arbetslivet att erbjuda kvalificerad utbildning. Den gymnasiala lärlingsutbildningen har hittills inte väckt någon stor entusiasm. Antalet deltagare är lägre efter att lärlingsutbildningen blev en reguljär del av gymnasieskolans utbildningsutbud än under de tidigare åren med försöksverksamhet. Åtskilliga rapporter (se exempelvis SOU 2011:72, Skolinspektionens rapport 2013:02) har också talat för att det finns kvalitetsproblem förknippat med det arbetsplatsförlagda lärandet, det gäller både APL inom skolförlagda yrkesprogram och det arbetsplatsförlagda lärandet inom ramen för lärlingsutbildningen. Företrädare för arbetsplatser, bransch- och partsorganisationer har signalerat att de behöver ett mer handfast stöd, inte bara i ekonomisk bemärkelse utan också vad gäller riktlinjer för utbildningen och pedagogiska arbetsmetoder.

²⁵ Den tidigare utbildningsministern Jan Björklund menade att "Sverige behöver genomgå ett *systemskifte* för lärlingsutbildningar och slå in på samma väg som Tyskland och Österrike". Se Utbildningsdepartementet 2013.

Institutionella förutsättningar

Sverige saknar idag flera av de grundläggande institutionella förutsättningarna för en klassisk lärlingsmodell. Det handlar om förutsättningar i termer av tydliga regleringar och stödstrukturer för lärlingsutbildning. På stora delar av arbetsmarknaden saknas väldefinierade och institutionellt ”erkända yrken”. Yrkesbevis och yrkeslegitimationer spelar inte samma roll som i de klassiska lärlingsländerna. De yrkesnämnder som finns inom olika branscher i Sverige har inte den utbredning och den styrka som krävs för att ta på sig ett större ansvar för lärlingsutbildningen på lokal, regional och nationell nivå. De programråd som har etablerats lokalt och nationellt har inte heller den kapacitet som krävs för att kunna garantera likvärdighet och kvalitet i lärlingsutbildningen på olika yrkesområden och i olika delar av landet.

En grundläggande skillnad jämfört med länder med mer omfattande lärlingsutbildning är också att den svenska lärlingsutbildningen, eller färdigutbildningen som den brukar kallas, har organiserats utanför utbildningssystemet. Det handlar om de lärlingsutbildningar som genomförs med utgångspunkt från utbildningsavtal mellan parterna inom ett antal branscher. Sådan färdigutbildning sker i allmänhet efter att en individ har genomgått en gymnasieutbildning och utgångspunkten är att man ska tjänstgöra ett antal timmar innan man räknas som färdigutbildad yrkesarbetare inom branschen. Idag finns sådana utbildningssystem inom t.ex. byggnadsindustrin, VVS-branschen, plåtslageri etc. Totalt sett täcker de endast en mindre del av arbetsmarknaden. Det intressanta är emellertid att avtalen om yrkesintroduktion inom vissa branscher går i riktning mot en färdigutbildningsmodell. Avtalet om yrkespraktik som har slutits mellan parterna inom handeln har t.ex. en utpräglad färdigutbildningskaraktär och vänder sig till ungdomar som har gått ”rätt” gymnasieutbildning, dvs. handels- och administrationsprogrammet. Staten uppmuntrar nu ett sådant mönster genom att subventionera anställningar med yrkesintroduktion eller motsvarande. Dessutom har Skolverket fått i uppdrag att besluta om statsbidrag till branschernas insatser för att etablera eller förstärka stödstrukturer för kvalitetssäkring av det lärande som ska ingå i yrkesintroduktionsanställningarna. Därutöver finns även vissa begränsade bidrag till bland annat yrkesnämnder som strävar efter att etablera och sprida information om yrkesintroduktionsavtal.

Det finns en risk för att olika parallella lärlingsutbildningssystem i och utanför utbildningssystemet skapar förvirring och försvårar jämförelser mellan olika utbildningar. Det kan också bli svårare för arbetsgivare att bedöma värdet av en utbildning. Huvudstrategin bör vara samordning och genomskinlighet.

Lärlingsutbildningen och strukturella förändringsmönster

Innan vi kommer in på konkreta förslag avseende lärlingsutbildningen i Sverige i ljuset av andra länders erfarenheter finns det anledning att också beröra lärlingsutbildningens förutsättningar i perspektivet av mer långsiktiga förändringar i ekonomin och på arbetsmarknaden. Av framställningen hittills har det framgått att länderna med mer omfattande lärlingsutbildningssystem har visat goda resultat för övergången mellan skola och arbetsliv. Lärlingsutbildningen i många länder i Europa tycks underlätta för unga och unga vuxna att ta steget från skola till förvärvsarbete. Det innebär att unga är mindre utsatta för sociala risker kopplat till arbetslöshet och utanförskap (NEET).

Samtidigt har framställningen visat att mönstren inte är entydiga. De positiva effekterna av lärlingsutbildning kan vara övergående. Skillnader i arbetslöshet och sysselsättningsgrad mellan länder med mer av arbetsplatsförlagd yrkesutbildning och länder med skolförlagd utbildning är inte så påtaglig för unga som uppnått 25-årsåldern. Det finns också andra, och mer grundläggande skäl, till försiktighet i bedömningarna. En trend i många länder är att unga i allt högre grad väljer andra och skolförlagda utbildningar än traditionell lärlingsutbildning, det gäller exempelvis i Danmark och Tyskland. En annan trend är att fler arbetsgivare, även i länder med starka lärlingstraditioner, inte rekryterar lärlingar. För att motverka den sistnämnda trenden ökar de offentliga subventionerna till företagen, men frågan är hur långt man kan gå i ekonomiskt stöd till företagen utan att själva grundidén med en lärlingsutbildning starkt kopplad till arbetslivets behov går förlorad. Erfarenheterna från England manar till försiktighet. Alltför omfattande subventioner kan skapa en jordmån för utbildningar av lägre kvalitet och med

mindre intresse ur arbetslivssynpunkt. En ur arbetsmarknadssynpunkt attraktiv lärlingsmodell kan inte subventioneras fram. I det följande ska några grundläggande förklaringar till de förändrade förutsättningarna för lärlingsutbildningen beröras.

Förändrade villkor i arbetslivet

Mycket talar för att organiseringen av arbetslivet ger helt andra förutsättningar för ungas etablering och karriärvägar idag än tidigare. Den brittiske arbetslivsforskaren David Marsden har pekat på att arbetskrafts- och kompetensförsörjningen i Europa och USA tidigare antingen reglerades på interna arbetsmarknader eller på så kallade yrkesbaserade arbetsmarknader (Marsden 2009). Till företagens interna arbetsmarknader rekryterades arbetare som förväntades verka i företaget under lång tid. Företaget tog på sig ett betydande utbildningsansvar och betalade en lön som inledningsvis översteg individens produktivitet. England och USA var länder med utbredda interna arbetsmarknader. Även Sverige bör räknas till denna tradition. Färdigutbildningen inom ett yrke styrdes av företagens behov och rörligheten inom ett yrkesområde blev därmed ganska begränsad. Men det fanns möjligheter för ungdomar, även de med en relativt svag grundläggande utbildning, att få en fast och långvarig anställning som omfattade kompetensutveckling, god löneutveckling och social trygghet.

Den andra modellen för arbetskrafts- och kompetensförsörjning utgjordes av yrkesbaserade arbetsmarknader. Danmark, Norge, Nederländerna och Tyskland, dvs. länder med omfattande lärlingsutbildning, brukar räknas till denna kategori. Här fanns och finns fortsatt välutvecklade system för kvalificerat och standardiserat yrkeslärande där arbetslivet spelar en viktig roll, både som utbildningsorganisatör och kvalitetssäkrare. Standardiseringen av utbildningen och system för yrkeslegitimationer gjorde det möjligt att lättare röra sig över företagsgränserna utan att förlora i produktivitet och lön. Ungdomarna stod för en betydande del av utbildningskostnaden under utbildningstiden genom en låg lärlingslön. Men när lärlingsutbildningen var genomgången minskade löneavståndet mellan yngre och medelålders och mer erfaren arbetskraft högst påtagligt.

Poängen enligt David Marsden är att grundvalen för interna arbetsmarknader och yrkesbaserade arbetsmarknader har försvagats genom att de stora industriföretagen är mindre dominerande sysselsättningsmässigt samtidigt som den tilltagande ekonomiska integrationen internationellt har förstärkt kortsiktigheten i avkastningskraven, dvs. kortat tidshorisonten för investeringar vilket påverkat möjligheterna för ett enskilt företag att ta på sig ett större ansvar för ungas etablering och yrkesutbildning. Tjänstesektorns tillväxt, förändrad teknik och allt mer omställningsinriktade arbetsorganisationer har lett i samma riktning. I grunden har detta inneburit att kraven på de unga att de ska vara produktiva från ett tidigt skede i anställningen har ökat.

Företagen är allt mindre benägna att ta ansvar för ungas kompetens- och karriärutveckling, något som tar sig uttryck i att man föredrar korttidsanställningar och strävar efter att öka löneskillnaderna mellan typiska instegsjobb och mer etablerade jobb i företagen. Eftersom många ungdomar är hänvisade till instegsjobb och praktikliknande tjänstgöringsförhållanden tilltar konkurrensen och etableringsvillkoren försvåras, även för ungdomar som har klarat grundläggande utbildning på gymnasial nivå. David Marsden har myntat uttrycket "entry tournaments" – eller inträdesturneringar – för att illustrera att unga ofta fastnar i osäkra och relativt okvalificerade jobb under långa perioder. Detta är då en avgörande skillnad jämfört med förhållandena i arbetslivet för några decennier sedan då övergångsfasen på arbetsmarknaden var mer väldefinierad och tidsmässigt avgränsad.

Lärlingsutbildningens utmaningar

Vilka är då de allvarligaste utmaningarna för lärlingsutbildningen? Arbetsgivarnas intresse för att erbjuda utbildningsplatser påverkas med stor sannolikhet av följande faktorer.

- Industrisektorns minskade andel av sysselsättningen har påverkat förutsättningarna för lärlingsutbildning i många länder. Det samma gäller den ökande andelen sysselsatta i mindre företag. Tjänstesektorn har ofta haft andra och mer skolförlagda modeller för att garantera kompetensförsörjningen. För svenskt vidkommande har detta kanske inte så stor betydelse eftersom inte heller industrin har haft några starkare traditioner på lär-

lingsområdet. Dessutom visar delar av servicesektorn, t.ex. handeln, betydande intresse för att utveckla en lärlingsmodell.

- Mer kortsiktiga investeringshorisonter i en global ekonomi (fokus på ”shareholder” snarare än ”careholder”) gör företagen mindre benägna att göra långsiktiga utbildningsinvesteringar. Det här är rimligen en generell utmaning för lärlingsutbildningen i alla länder som förutsätter mer av samverkan mellan företagen, arbetsmarknadens parter och offentliga myndigheter. I grunden handlar det om att reducera de risker enskilda arbetsgivare upplever är förknippade med lärlingsmodellen.
- En än svårare utmaning ligger kanske i de förändringar av arbetsorganisationer som kan urskiljas i flertalet utvecklade ekonomier. Det handlar om ett starkare fokus på kärnverksamheter (outsourcing), flitigare användning av underleverantörer och inhyrd arbetskraft. Ibland talar man om magra arbetsorganisationer (lean production). Inom ramen för arbetsorganisationer med smalare yrkes- och tidsfokus begränsas utrymmet för och behovet av kvalificerad lärlingsutbildning.
- En uppdelning mellan kärnarbetskraft och mindre kvalificerad arbetskraft med lösligare anställningsförhållanden tenderar också att missgynna ett system för kvalificerat arbetsplatsförlagt lärande inom ramen för en lärlingsmodell.

Förändringarna i arbetslivet har på många sätt försvårat möjligheterna att utveckla lärlingsutbildningen. Om lärlingsutbildningen ska kunna utvecklas i större omfattning krävs förmodligen en bred uppslutning mellan relevanta och inflytelserika aktörer om att utbildningsmodellen trots allt är önskvärd, inte bara av ekonomiska skäl utan också av sociala skäl. Ur samhällsekonomisk synpunkt är de potentiella vinsterna förknippade med lärlingsutbildningen betydande.

Det grundläggande dilemmat är att det som är samhällsekonomiskt önskvärt inte alltid ter sig rationellt ur de enskilda aktörernas – och då framför allt arbetsgivarnas – perspektiv. Erfarenheterna från lärlingsländerna illustrerar att det ofta krävs långtgående regleringar, både via lagstiftning och kollektivavtal, för att skapa förutsättningar för samverkan och för att reducera de risker som annars hämmar enskilda företags beredskap att rekrytera och utbilda lärlingar. Behovet av samverkan och politiska insatser som skapar förtroende och goda förutsättningar för arbetsplatsförlagt lärande av hög

kvalitet ökar än mer mot bakgrund av sentida förändringar i den ekonomiska globaliseringens spår.

Möjligen är den nationella arenan i själva verket för begränsad för att skapa en bredare uppslutning bakom lärlingsagendan. Den pakt för lärlingsutbildning som EU har etablerat borde rimligen följas av konkreta strategier i syfte att uppmuntra gemensamma regler och minimiinsatser för lärlingsutbildning i samtliga länder som omfattas av EU-samarbetet på yrkesutbildningsområdet. Svenska politiker och parterna på arbetsmarknaden kunde visa betydligt mer intresse för sådana nationsöverskridande lösningar än vad som är fallet idag. Samarbetet om yrkesutbildningsfrågorna borde inte enbart begränsas till förhandlingar om European Qualifications Framework (EQF) utan breddas till att handla om villkoren för arbetsplatsförlagt lärande generellt samt förutsättningarna för, ansvarsfördelningen och finansieringen av lärlingsutbildningen.

Frågan är då vad som verkar realistiskt i ett mer kortsiktigt perspektiv. Resten av detta kapitel kommer att ägnas åt att diskutera valmöjligheter och begränsningar kopplade till aktuella initiativ för lärlingsutbildning i Sverige.

Gör yrkesutbildningen mer attraktiv

Det mesta talar som framgått för att det är svårt att tänka sig att det ska gå att etablera en lärlingsutbildningsmodell med klassiska förtecken i Sverige. Det kommer att ta tid att bygga upp det utbildningsengagemang och det samarbete som förutsätts i arbetslivet. På kort sikt är det viktigast att vända den negativa trenden när det gäller intresset för yrkesutbildning i allmänhet. Yrkesutbildning i gymnasieskolan måste framstå som mer attraktiv – oavsett om vi talar om skolförlagd eller arbetsplatsförlagd utbildning. Det tas också många olika initiativ för att höja yrkesutbildningens kvalitet och status – och då talar vi främst om den skolförlagda utbildningen. Det handlar ofta om att certifiera utbildningar och skolor i förhållande till bestämda kvalitetskriterier, där företrädare för arbetsliv och branscher varit med och definierat vilka krav som bör ställas. Några exempel är satsningarna på teknikcollege och vård- och omsorgscollege liksom systemet med ”förstklassiga skolor” inom VVS- och fastighetsprogrammet.

Ska intresset för yrkesutbildning öka, förutsätts rimligen också effektivare insatser i form av studie- och yrkesvägledning i grundskolan. Kanske borde ett nytt ämne introduceras för grundskolans elever i årskurs åtta och nio: arbetslivskunskap. Samtidigt har politiska organisationer, partsorganisationer och branschorganisationer ett gemensamt ansvar för att beskriva yrkesutbildning och kvalificerad yrkeskunskap som något positivt och utvecklande, inte bara för näringslivet utan för individen och det demokratiska samhällssystemet i stort.

Det är positivt att Skolverket avsätter resurser för att utveckla förutsättningarna för kvalitetssäkring av lärande på arbetsplatser. Tidigare anförda rapporter från bland annat Skolinspektionen om brister i APL i gymnasieskolan talar för behoven på detta område. Ett nyinrättat Lärlingsutbildningscentrum på Skolverket kan på sikt få en betydelse som stödfunktion för både skolor och arbetsplatser kopplat till den gymnasiala lärlingsutbildningen.

Utveckla långsiktiga förutsättningar för lärlingsutbildning

Samtidigt finns det ingen anledning att helt avskriva möjligheterna att få en större lärlingsutbildning inom ramen för den svenska gymnasieskolan. Erfarenheter och forskning på området talar, som framgått av den här studien, för att det finns starka skäl att se EU:s rekommendationer om större inslag av lärlingsutbildning som positiva. Det handlar både om att tillgodose behovet av en bättre matchning mellan utbildningsutbudet och arbetslivets kompetensbehov och om att utforma utbildningar som minimerar utslagningen från utbildningssystemet. Här spelar möjligheter till arbetsplatsförlagt lärande en avgörande roll och det finns anledning att på allvar undersöka förutsättningarna för olika slags lärlingsutbildningar.

Till att börja med måste det emellertid framhållas att Sverige både på medellång och lång sikt sannolikt har mer att lära av systemen i våra nordiska grannländer, Danmark och Norge, än av lärlingssystemen på kontinenten. Talar vi om regleringar på arbetsmarknaden, utbildningssystemet på

grundläggande nivå och välfärdspolitiken i stort är de svenska förhållandena avsevärt mer likartade dem i Danmark och Norge.

I våra nordiska grannländer spelar den skolförlagda delen av lärlingsutbildningen en viktigare roll, jämfört med förhållandena i t.ex. Tyskland, vilket också är rimligt om vi tar hänsyn till den svenska traditionen med en huvudsakligen skolförlagd utbildning. I Sverige kommer lärlingsutbildningen sannolikt under överskådlig tid förutsätta att minst hälften av utbildningstiden sker i skolmiljöer.

Det finns också anledning att beakta de danska och norska strävandena efter att erbjuda lärlingarna en mer omfattande och bredare grundutbildning i skolförlagda miljöer innan den arbetsplatsförlagda delen av lärlingsutbildningen påbörjas. Danmark har genom den senaste reformen av lärlingsutbildningen tagit ett steg mot att öka kraven på grundläggande och gemensam utbildning. I Sverige har en del av kritiken mot lärlingsutbildningen i gymnasieskolan efter Gy11 handlat just om att arbetsgivare menar att lärlingarna bör ha mer och bredare kunskaper innan de påbörjar utbildningen på arbetsplatser. Kanske borde lärlingarna inleda den arbetsplatsförlagda delen av utbildningen först under det andra utbildningsåret i gymnasieskolan.²⁶

För att stärka de långsiktiga institutionella förutsättningarna för en lärlingsutbildning i Sverige borde också mer av parts- och branschsamverkan uppmuntras. De mest berörda huvudorganisationerna – Svenskt Näringsliv och Landsorganisationen – har ett ansvar och borde överväga möjligheterna att inom ramen för ett nytt huvudavtal också inkludera ett avsnitt om utbildning och arbetsplatsförlagt lärande.

De nationella programrådets ställning bör stärkas och inflytandet från partsföreträdare och branschföreträdare i dessa bör utvecklas. Programråden bör medges direkt beslutande och inte bara rådgivande funktioner, inte minst när det gäller programmens ämnesplaner och kurser. Även program-

²⁶ Möjligheterna att påbörja lärlingsutbildningen vid olika tidpunkter diskuterades i en nyligen presenterad promemoria på Utbildningsdepartementet: Lärlingsutbildning och arbetsplatsförlagt lärande inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Se Utbildningsdepartementet (2014). I promemorian föreslås att lärlingsutbildning ska kunna påbörjas under det första eller andra läsåret. Utgångspunkten är att yrkeseleverna ska få tillräckligt mycket arbetsplatsförlagt lärande så att det blir meningsfullt att använda begreppet lärlingsutbildning. Förslaget ligger alltså inte i linje med det som vi diskuterar här.

råden på lokal nivå bör stärkas. De bör tillföras ekonomiska, administrativa och pedagogiska stödresurser så att de kan utöva likartade funktioner som yrkesråden i länderna med utvecklade lärlingsutbildningssystem.

I anslutning till yrkesintroduktionsavtalen finns ett särskilt statsbidrag för att stärka stödstrukturerna för arbetsplatsförlagt lärande. På längre sikt skulle det behövas ett närmare samarbete mellan företag i olika branscher kring utbildnings- och kvalitetssäkringsfrågor. Upplärningskontoren i Norge kan utgöra ett slags förebild. En utvidgning av programrådets betydelse, både på lokal och nationell nivå, kunde vara ett första steg mot att etablera en infrastruktur som påminner om samarbetet kring upplärningskontoren i Norge. Om yrkesnämnder sprids till fler branscher och också får en starkare regional förankring skulle dessa – i samråd med programråden – kunna utgöra en viktig del av en sådan infrastruktur.

Bransch- och partsorganisationerna bör intensifiera arbetet med att ta fram yrkesbeskrivningar som kan ligga till grund för ett arbete med att identifiera yrkesområden, utveckla uppdaterade utbildningsplaner och möjliggöra validering. Utan tydligt beskrivna och kontinuerligt uppdaterade yrkesstandarder saknas förutsättningar att utforma effektiva lärlingsutbildningar och kvalitetssäkra det arbetsplatsförlagda lärandet. Det här är en fråga som kunde beröras i den delegation för arbetsplatsförlagt lärande som nu har etablerats på Skolverket.

Det sista kapitlet kommer nu att ägnas frågan om en utbildningsgaranti. Utgångspunkten blir diskussionerna inom EU och några konkreta exempel på garantier i enskilda länder. Fokus ligger alltså på lärlingsutbildningens socialpolitiska betydelse.

Lärlingsutbildning inom ramen för en utbildningsgaranti

Oavsett förutsättningarna för lärlingsutbildning kunde Sverige ta steg för att utveckla den ungdomsgaranti som diskuteras inom EU till att också bli en form av utbildningsgaranti. Det handlar om att kunna erbjuda utbildningsmöjligheter för unga som är arbetslösa och saknar relevant yrkesutbildning. Många gör felval i gymnasieskolan, men det handlar också om att etablera utbildningsmöjligheter för unga som inte lyckats fullborda en gymnasieutbildning eller en grundskoleutbildning. På lite sikt kan en utbildningsgaranti utgöra en grundval för en effektiv lärlingsutbildning.

Särskilda och regionalt samordnade utbildningscenter bör upprättas på kommunal nivå där man tillsammans med berörda unga tar fram utbildningsplaner. Utbildningsinsatserna måste vara individanpassade och flexibelt utformade. I många fall handlar det om arbetsplatsförlagda utbildningsmoment som sedan blir föremål för validering mot etablerade kurser. Målet bör vara att utbildningarna ska leda fram till yrkeskunskap och anställningsbarhet. Unga ska ha rätt, inte bara till utbildning på gymnasial nivå, utan också till erkända yrkeskvalifikationer. Arbetsgivare, partsorganisationer och branschföreträdare måste vara med och definiera förutsättningar och villkor. Arbetet med att ta fram anpassade yrkesbeskrivningar förutsätter medverkan från branscherna. Organiseringen av utbildningsgarantin kan ske i samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedling, där respektive organisation bidrar med de insatser de kan och som den enskilda ungdomen har behov av. Det vore också ett steg på vägen att överbrygga klyftan mellan olika politik- och förvaltningsområden. En fungerande utbildningsgaranti och i förlängningen en effektiv lärlingsutbildning förutsätter nära samverkan mellan arbetsmarknads- och utbildningsföreträdare liksom mellan företrädare för statliga instanser och kommunala förvaltningar.

EU är starkt pådrivande för att medlemsländerna ska ta initiativ för att skapa förebyggande och samordnade insatser för att motverka utanförskap och de negativa effekter som följer av långvarig frånvaro från arbetsmark-

naden. Olika utbildningsinsatser står ofta i fokus, inte minst lärlingsutbildning. Som vi ska se skiljer sig rekommendationerna på EU-nivå en hel del från den svenska politiken på området. I Sverige är jobbgarantin för ungdomar Arbetsförmedlingens dominerande insats för arbetslösa ungdomar. Men jobbgarantin har i första hand varit inriktad på intensifierat arbetssökande och praktikplatser, medan utrymmet för kompletterande utbildningsinsatser har varit starkt begränsat. Vad kan vi då lära av erfarenheterna inom EU och av politiken i våra grannländer? Finns det några lärdomar att ta vara på när det gäller möjligheterna att utveckla en utbildningsgaranti på regional nivå?

EU och ungdomsgarantin

Ungdomspolitikerna inom EU har allt mer kommit att fokusera på möjligheterna att bygga upp särskilda ungdomsgarantier i medlemsländerna. Konceptet är inte nytt. Begreppet ungdomsgaranti förekommer i de nordiska länderna redan på 1980-talet, men begreppet har fått en delvis annorlunda och mer vittomfattande betydelse inom ramen för Europa 2020-strategin och den sociala investeringspolitik som genomsyrar mycket av diskussionerna om sociala frågor inom EU.

Inom den sociala investeringspolitiken såsom den tar sig uttryck i olika initiativ på EU-nivå är utbildningsfrågorna helt avgörande. Det handlar både om att underlätta anpassning till snabba förändringar i en global ekonomi och om att möjliggöra innovationer och motverka social exkludering. Lärlingsutbildning är ett av verktygen som rekommenderas.

Mer än 50 procent av de ungdomar som inte avslutar en utbildning på gymnasial nivå blir arbetslösa eller helt inaktiva. Kostnaderna är enorma, både ur ett individuellt och ett samhälleligt perspektiv. EU-organet Eurofound (2012) har beräknat att de direkta kostnaderna förknippade med utanförskap (NEET) bland EU-länderna överstiger 1 procent av ländernas samlade bruttonationalprodukt. Effekterna på den offentliga ekonomin är påtagliga. Det handlar både om kostnader förknippade med bidrag till berörda ungdomar och dessutom om förluster i termer av uteblivna skatteinkomster och sociala avgifter. De långsiktiga kostnaderna är ännu större. Ekonomer brukar tala om ärrbildning i samband med arbetslöshet och utan-

förskap. Arbetslöshet i unga år får ofta varaktigt negativa effekter på arbetslöshetsrisker och inkomster. Dessutom påverkas ungas hälsostatus och utvecklingsmöjligheter i arbetslivet negativt (Bell & Blanchflower 2011). Totalt beräknas 7,5 miljoner unga i åldrarna 15-24 år befinna sig i NEET-gruppen inom EU.

Utgångspunkterna för förslagen inom EU är att en ungdomsgaranti kommer att kosta en hel del, men att det både på kort och på lång sikt kommer att bli än mer kostsamt om man avstår från kraftfulla och sammanhängande insatser för att både förebygga och motverka negativa effekter av utanförskap.

Rekommendationerna om en ungdomsgaranti går tillbaka till 2005. I riktlinjerna för sysselsättningspolitiken det sistnämnda året framhöll Europeiska rådet att varje arbetslös ung person skulle erbjudas "en ny start" inom sex månader från det att arbetslöshetsperioden hade påbörjats (Europeiska rådet 2013). 2008 förkortades tidsramen till fyra månader. I flera omgångar har därefter Europeiska kommissionen och EU-parlamentet uppmärksammat att arbetet med att utforma ungdomsgarantier går trögt, även om flera länder erbjuder enskilda insatser som delvis påminner om en ungdomsgaranti. Under åren 2012 och 2013 har flera möten hållits och beslut tagits om att forcera arbetet med att sprida konceptet med en ungdomsgaranti. Samtliga medlemsländer har uppmanats att senast under 2014 återkomma med en plan för hur en ungdomsgaranti ska förverkligas. Sverige tillhör de länder som ännu inte presenterat en sådan plan utan hittills har hänvisat till tillgänglig information om jobbgarantin.

Enligt rekommendationen ska alla unga, oavsett bakgrund, erbjudas stöd för att senast inom fyra månader efter avslutad skolgång eller påbörjad arbetslöshetsperiod kunna påbörja ett arbete eller en utbildning. Ungdomsgarantin uppfattas som en bredare övergångspolitik och som en del av den sociala investeringspolitiken (Morel m.fl. 2011). Garantin bör både innehålla delar som underlättar övergången mellan skola och arbetsliv och moment som stödjer de unga som är arbetslösa eller helt utanför, dvs. både omfatta förebyggande och lindrande insatser.

Den ungdomsgaranti som EU-kommissionen har rekommenderat är ingen jobbgaranti i den bemärkelsen att jobb garanteras. Huvudfokus ligger

på kompetensutveckling, på att stärka individernas förutsättningar att långsiktigt uppnå en starkare förankring i arbetslivet. Detta betyder också att insatserna måste vara mångfaldiga och flexibelt utformade. Betydelsen av individuella handlingsplaner liksom utbildningsinsatser lyfts fram. Det talas också mycket om vägledning och om möjligheter till lärande i arbetslivet via praktikplatser och lärlingsutbildning. Möjligheter att validera informell och icke-formell kunskap bör alltid finnas. Dessutom förutsätts tillgång till hälsovård och rehabilitering för de ungdomar som behöver det. Även om ungdomsgarantin inte bör reserveras för en viss grupp unga är det uppenbart att den framför allt är tänkt för gruppen unga utanför, oftast unga från mindre socialt privilegierade förhållanden. Det framhålls också hur viktigt det är att inte betrakta ungdomarna som en homogen grupp utan att anpassa insatserna till varje enskild individs förutsättningar.

Hur menar man då att en utbildningsgaranti kan organiseras? Vilka är de viktigaste förutsättningarna? För det första förutsätts en samordning mellan berörda myndigheter och aktörer på den offentliga sidan. Det gäller då främst statliga myndigheter och kommuner. Den regionala nivån kan fungera bra och utgör en lämpligare plattform än den lokala nivån. På den regionala nivån är man tillräckligt nära de skiftande lokala förutsättningarna samtidigt som man kan samla tillräckligt med resurser och administrativ kapacitet för att åstadkomma en effektiv samordning av berörda aktörer. En organisationsmodell som förespråkas är lokala "focal points", dvs. kontaktpunkter, där myndigheter och organisationer samverkar och möter ungdomarna gemensamt (European Commission 2012). Modellen ligger väl närmast de navigatorcenter som finns kvar i en del svenska kommuner, även om de sistnämnda har en kommunalt avgränsad organisation. Skillnaden är följaktligen att kontaktpunkterna skulle regleras på såväl regional som nationell nivå.

En viktig uppgift är att involvera skolor och utbildningsorganisationer i garantin. Arbetslösa och unga utanför ska ju i första hand, om de saknar fullständig gymnasieutbildning, hänvisas till olika former av utbildning. Dessutom måste skolorna få tydliga direktiv om att de ska rapportera, och till vilka instanser de ska rapportera, i de fall unga hoppar av skolan. När det gäller uppföljningen av skolan hänvisar man bland annat till framgångsrika

erfarenheter av uppföljning i Nederländerna, det som i Sverige numera kallas för aktivitetsansvaret. I Nederländerna är uppföljningen organiserad via särskilda regionala registrerings- och samordningsinstitut (Dutch initiatives to prevent and tackle youth unemployment 2014). Dessa organs uppgift är att samla information om unga som hoppar av skolan i en region, men också att utforma individuellt anpassade insatser för unga som inte har uppnått en kompetens motsvarande gymnasial nivå. Enligt den nederländska ungdomsgarantin ska alla unga garanteras så kallat erkända kvalifikationer, dvs. kvalifikationer som antingen har erkänts av arbetsmarknadens parter kopplade till överenskommelser om yrkesprofiler eller kvalifikationer som ger tillträde till högre utbildning. Unga upp till 23 år som saknar erkända kvalifikationer ska följaktligen erbjudas möjligheter att utveckla sådana kvalifikationer, inom ramen för en lärlingsutbildning, praktikplats eller en skolförlagd utbildning. Det handlar om ett slags utbildningsgaranti.

Parterna på arbetsmarknaden spelar en helt avgörande roll, enligt rekommendationen från EU-kommissionen. Ungdomsgarantin förutsätter ett tätt samarbete med parter, branscher och enskilda företag. Parterna i arbetslivet måste uppmuntras att se den potential som ligger i att aktivera och utveckla kvalifikationerna hos de stora grupper av unga som annars riskerar att hamna permanent utanför. Detta är ingen omöjlig uppgift med tanke på de matchningsproblem mellan utbildningsutbud och arbetskraftsefterfrågan som är uppenbara i flera länder. Parterna i arbetslivet måste medverka för att både utveckla yrkesutbildningens kvalitet, gärna i form av lärlingsutbildning, och att höja utbildningarnas status. Parterna har också en avgörande betydelse när det gäller att utveckla förutsättningarna för validering, för överenskommelser om erkända kvalifikationer och yrkesprofiler. Slutligen är parternas medverkan helt avgörande för att vägledningen ska ges rätt innehåll och inriktning.

Det talas mycket om att det stöd som erbjuds via ungdomsgarantierna inte ska vara villkorslöst utan baserat på ömsesidiga krav. Det här är en sedan gammalt central aspekt i välfärdspolitiken som vi känner igen från den svenska socialtjänstlagen och arbetsmarknadspolitiken. Samtidigt diskuteras risken för målkonflikter mellan ambitionen att via ungdomsgarantin nå ungdomar som befinner sig utanför de etablerade systemen och krav på

motprestationer. Krav kan alltid verka skrämmande och kan få exkluderande effekter. För att komma förbi detta dilemma är det, enligt förslaget, oerhört viktigt att insatser och rekommendationer individanpassas och utformas i dialog med de berörda ungdomarna. Avsikten är inte att tvinga unga till arbete eller studier utan att via personligt stöd, vägledning, i vissa fall rehabilitering och andra rustande insatser göra individen redo för det som är långsiktigt önskvärt och nödvändigt: att utveckla individens förmåga och kvalifikationer att möta behoven i dagens och morgondagens arbetsliv. Det handlar om en mer långsiktigt motiverad social investeringspolitik, inte om en ensidig och instrumentell aktiveringspolitik.

Frågan är då vilka avtryck dessa politiska intentioner får i medlemsländerna. Det är uppenbart att länderna har kommit olika långt, att den politiska viljeinriktningen liksom ambitionsnivåerna varierar. Det är naturligtvis också så att förutsättningar och problembilder varierar. Nedan ska vi lyfta fram två länder som brukar framhållas som föredömen i diskussioner om ungdomsgarantier inom EU: Danmark och Finland.

Ungdomsgarantin i Danmark

I Danmark har man under en längre tid arbetat med aktiverande insatser för unga och unga vuxna som saknar fullständig gymnasieutbildning. Det har funnits ett starkt fokus på att unga som saknar yrkesutbildning och som lever på försörjningsstöd i första hand ska hänvisas till en utbildning som erbjuder erkända yrkeskvalifikationer. Etableringsvillkoren i Danmark har också varit gynnsamma. Arbetslöshetstalen bland unga är låga jämfört med snittet inom EU. Detsamma gäller andelen unga och unga vuxna som tillhör gruppen helt utanför (NEET). Enligt Eurostats uppgifter var andelen utanför av befolkningen under 25 års ålder 6 procent jämfört med 13 procent inom EU(28) och 7,5 procent i Sverige.

Samtidigt finns det, som framgick i kapitel 5, stora problem. Arbetslösheten har ökat och sysselsättningen har sjunkit efter finanskrisen 2008. Den relativa arbetslösheten bland unga, dvs. arbetslöshetstalen bland unga jämfört med talen för medelålders och äldre, har ökat. Man har stora problem med lärlingsutbildningssystemet. Andelen som söker lärlingsutbildning har

minskat markant till ca 20 procent av en årskull samtidigt som en stor andel av lärlingarna misslyckas med att fullfölja utbildningen. Det sistnämnda har, som framgick tidigare, lett fram till en större reform av yrkesutbildningen i syfte att ge utbildningen högre status och öka genomströmningen (*Aftale om Bedre og mere attraktive erhvervsuddannelser* 24. februar 2014). Enligt den nya reformen ska den skolförlagda delen av utbildningen öka under det första året, fler ska kunna utföra arbetsplatsförlagda moment på särskilda skolverkstäder och inslagen av allmänteoretiska och studieförberedande ämnen ska också öka.

Det finns några grundläggande beståndsdelar i den danska ungdomsgarantin som är intressanta att lyfta fram. Ungdomsgarantin består av insatser riktade till tonåringar och till gruppen unga vuxna över 20 års ålder. När det gäller gruppen unga mellan 15 och 17 års ålder finns sedan 2009 en lag som säger att de ska vara i utbildning eller delta i utbildningssyftande sysselsättning (Danish Youth Guarantee 2014). Om de inte deltar i en utbildning ska de erbjudas insatser som bidrar till att de uppnår en kompetens på gymnasial nivå. När ungdomarna lämnar folkskolan (grundskolan) ska särskilda vägledningscenter (UU-center) ansvara för att bedöma om ungdomarna har tillräckliga kvalifikationer för att fullfölja en utbildning på gymnasial nivå. Om de inte har det ska de erbjudas särskilt utbildningsstöd. En särskild utbildningsplan ska upprättas för alla tonåringar. Om ungdomarna hoppar av en utbildning eller på annat sätt avviker från utbildningsplanen är vägledningscentren skyldiga att kontakta ungdomarna inom fem dagar. De ska erbjudas alternativ sysselsättning senast inom 30 dagar.

Ungdomsgarantin täcker också ungdomar i högre åldrar, från 18 år och uppåt. Insatsernas innehåll beror på om ungdomarna har fullbordat en utbildning på grundläggande och gymnasial nivå eller inte. Huvudlinjen är följaktligen att de som saknar erkända kvalifikationer i första hand ska delta i en utbildningsorienterad insats. Många av dessa ungdomar är i praktiken också långvariga mottagare av försörjningsstöd. Enligt en reform av systemet med försörjningsstöd i Danmark från 2013 görs en uppdelning mellan unga under 30 år som har fullföljt en utbildning på gymnasial nivå och de som inte har fullföljt en sådan utbildning. Cirka 90 procent av de som uppbär försörjningsstöd i dessa åldrar har inga erkända kvalifikationer (Danish

Youth Guarantee 2014). Reformen innebär att unga och unga vuxna i åldern 18-29 år som inte har en fullständig utbildning på gymnasial nivå ska erbjudas ett särskilt utbildningsstöd (uddannelsenhjælp). Det ställs krav på att individerna ska delta i en utbildningsorienterad insats. Annars dras understödet in. Utbildningsinsatsen kan utformas på olika sätt och ska alltid anpassas till individens förutsättningar. Vägledningscentren och de kommunala jobbcentren, dvs. arbetsförmedlingarna, ska bistå individerna i detta avseende. Det handlar inte bara om att erbjuda kurser av olika slag utan också om att erbjuda valideringsmöjligheter och mentorstöd under utbildningstiden. När individen uppnått erkända kvalifikationer erbjuds ordinarie försörjningsstöd – ett understöd som ligger på en något högre nivå än utbildningsstödet.

I samband med reformen av försörjningsstödssystemet avsatte staten särskilda medel för så kallade ungdomsenheter (ungeenheder) i kommunerna (Beskæftelseministeriet 2014). Ungdomsenheter hade tidigare funnits på jobbcentren, men nu ville man etablera enheter av det här slaget också i anslutning till utbildningsinstitutioner. Poängen är att dessa enheter ska kunna ge ett samlat stöd till unga under 25 år oavsett vilken myndighet eller institution som ansvarar för insatserna. Det kan handla om rehabiliterande och hälsovårdande insatser liksom om anpassade utbildningsinsatser. Institutionen påminner om de navigatorcenter som finns i vissa svenska kommuner.

Ett yrkesutbildningsalternativ för unga med svag utbildningsbakgrund är de så kallade produktionsskolorna som finansieras gemensamt av stat och kommuner och som omnämndes i kapitlet om dansk lärlingsutbildning. Utbildningarna varar från sex månader upp till ett år och inriktas på att erbjuda en praktikorienterad undervisning i arbetsplatsliknande miljöer. Den teoretiska undervisningen integreras med det arbetsplatsförlagda lärandet. Ca 10 000 ungdomar upp till 25 års ålder studerar på ett hundratal produktionsskolor runt om i landet (Undervisningsministeriet 2014).

Ungdomsgarantin i Finland

Inom EU framhålls Finland som ett av medlemsländerna som har kommit längst när det gäller att utforma en ungdomsgaranti i enlighet med intentionerna från kommissionen och Europarådet (Europeiska kommissionen 2013). Finland har också haft en bättre utveckling på arbetsmarknaden för unga under de senaste åren, jämfört med hela EU, efter att ha uppvisat extremt svåra förhållanden under 1990-talet och början av 2000-talet.

Ungdomsgarantin i Finland har flera olika beståndsdelar. Ansvaret för insatserna ligger på den statliga och lokala nivån, men också den regionala nivån medverkar via särskilda center för ekonomisk utveckling, transport och miljö (ELY-center). Samverkan mellan offentliga aktörer, företrädare för parter, branscher och enskilda företag framhålls som mycket betydelsefulla.

En grundläggande utgångspunkt för utbildningsgarantin är att alla unga under 25 år liksom nyutbildade i åldrarna mellan 25 och 30 år ska erbjudas någon form av sysselsättning innan de varit arbetslösa i tre månader. Den andra utgångspunkten är att alla unga och unga vuxna som saknar utbildning på grundläggande nivå, dvs. till och med gymnasial nivå, ska erbjudas motsvarande kvalifikationer (Youth guarantee 2013). Ungdomsgarantin består således av såväl en sysselsättningsgaranti som en utbildningsgaranti. I Finland liksom i Danmark används begreppet utbildningsgaranti. Några särskilda lagar om ungdomsgarantin finns inte utan insatserna baseras på riktlinjer för myndigheternas arbete som utfärdas direkt av regeringen.

Ungdomsgarantin består till att börja med av insatser via arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingarna ska uppmuntra unga att registrera sig som arbetslösa och erbjuds stödinsatser senast tre månader efter påbörjad arbetslöshetsperiod. Insatserna ska inte enbart syfta till att korta arbetslöshetsperioderna utan ingå som en del av en individuell handlingsplan och ha mer av långsiktiga syften. En individuell handlingsplan ska utformas senast två veckor efter arbetslöshetsperiodens början. Det sistnämnda påminner alltså om de regler som gäller i Sverige.

Det som avviker från förhållandena i Sverige är att Arbetsförmedlingen i första hand ska erbjuda utbildningsinsatser för unga som inte har fullbordat en gymnasial utbildning. Till att börja med lyfts betydelsen av intensifierade vägledningsinsatser (Arbets- och näringsministeriet 2014). Vägled-

ningsinsatserna ska utformas på arbetsförmedlingskontoren i samverkan med de regionala ELY-centren. ELY-centren har ett ansvar för att utveckla och samordna vägledningsinsatserna i regionerna och att också utforma yrkeskurser på olika områden. Unga arbetslösa ska också kunna erbjudas arbets träning och rehabilitering i syfte att på sikt påbörja en yrkesutbildning.

En väsentlig komponent i ungdomsgarantin är ett särskilt kompetensprogram för unga i åldern 20 till 29 år som saknar fullständig gymnasial utbildning. Via detta program ska ungdomarna ges möjligheter till fullständiga yrkesutbildningar eller delar av yrkesutbildningar. Utbildningen kan ske vid såväl skolor som på arbetsplatser i form av lärlingsutbildning. Validering är också ett alternativ. Lärlingsutbildningen i Finland har hittills främst riktats till äldre personer, men det finns en stark önskan att utveckla lärlingsutbildningen för unga inom ramen för ungdomsgarantin (Skills programme for young adults 2014).

Ett sätt att göra lärlingsutbildningen mer attraktiv, och då särskilt för arbetsgivarna, är att öka subventionsgraden. Riktade subventioner införs där arbetsgivare erhåller 800 euro per månad och lärling under det första utbildningsåret, 500 euro under det andra året och 300 euro under det tredje året (Apprenticeship training and Youth Guarantee 2014). Även skolinstitutionerna erbjuds ökat stöd för att motiveras att arrangera lärlingsutbildningar i större utsträckning än tidigare.

Socialt stöd i olika former utgör nästa viktiga komponent i ungdomsgarantin (Other services for young people 2014). Syftet är att nå ungdomar som antingen riskerar att hamna i utanförskap eller redan lever i utanförskap. Ungdomarnas livskunskap ska utvecklas och social exkludering förebyggas.

Inom ramen för ungdomsgarantin anvisas två insatser med särskilt fokus på socialt stöd. För det första ska särskilda ungdomscirklar etableras. Det sker också i flertalet kommuner. En uppskattning från 2012 visade att 270 kommuner arbetade med sådana cirklar och att verksamheten omfattade 14 100 ungdomar (ibid.). Inom cirklarna får ungdomarna möjligheter att känna på arbete på olika arbetsplatser under intensiv vägledning. De får möjligheter att utveckla livskunskaper, att mogna och växa som individer. Cirklarna syftar också till att ungdomarna själva redan från starten ska

kunna vara med och utforma en plan för framtida reguljär utbildning. Cirk-larna riktar sig till ungdomar som bedöms ha utbildnings- och arbetsför-måga, men som har hamnat i utanförskap.

För det andra finns det särskilda insatser för unga som inte bedöms ha utbildnings- och arbetsförmåga. Det handlar om individer som behöver mer av förberedande insatser, som är i behov av rehabilitering och vårdinsatser. För att nå dessa ungdomar krävs organiserad uppsökande verksamhet. Staten riktar också särskilt ekonomiskt stöd till kommunerna som ägnar sig åt denna typ av uppföljning. 2013 gavs särskilt stöd till 283 kommuner i Fin-land, mer än 90 procent av landets kommuner. Insatserna omfattade cirka 20 000 ungdomar, huvudsakligen i åldrarna mellan 16 och 20 år (ibid.).

Allt mer av en utbildningsgaranti – förslag på nationell och regional nivå

De föregående exemplen visar hur utvecklingen av ungdomsgarantierna i vissa av EU-länderna går i riktning mot ett slags utbildningsgaranti. Huvud-fokus ligger på insatser för att unga individer som saknar fullständig gymna-sieutbildning ska få möjligheter att uppgradera eller komplettera sina ut-bildningar. Gymnasiekompetens uppfattas som en grundläggande förutsätt-ning för att individen på sikt ska kunna uppnå målet egenförsörjning. Ut-bildningsinsatserna kan se väldigt olika ut, men ett återkommande drag är utbildningar som innehåller arbetsplatsförlagda inslag, dvs. lärlingsliknande utbildningar. I grunden handlar det inte bara om att garantera en rätt till gymnasieutbildning utan om att unga ska uppnå erkända yrkeskvalifikation-er.

I Sverige har vi inga samlade och utbildningsfokuserade insatser av det slag som vi har diskuterat i de tidigare avsnitten. Enskilda delar av ung-domsgarantierna känner vi igen, t.ex. kraven på en individuell handlingsplan på Arbetsförmedlingen och tidsgränserna för aktiviteter inom Jobbgarantin för ungdomar. Det som tidigare kallades för informationsansvaret men som från och med 1 januari 2015 formuleras som ett kommunalt aktivitetsansvar för ungdomar upp till 20 år som inte studerar på gymnasieskolan innehåller också delar som påminner om ungdomsgarantierna i de länder som vi har

berört (Prop. 2013/14:191). Aktivitetsansvaret innebär främst ett förtydligande när det gäller kommunernas ansvar för tonåringar som inte bedriver gymnasiestudier, men inte något utvidgat ansvar. Det sägs att huvudambitionen ska vara att erbjuda insatser som leder till att ungdomarna återgår till studier. Hur detta ska ske berörs emellertid inte närmare.

Om en utbildningsgaranti ska förverkligas förutsätter detta naturligtvis politiska initiativ på nationell nivå. Det handlar då både om att utforma riktlinjer för insatserna och om att erbjuda finansiering för att möjliggöra likvärdiga förutsättningar. Som vi har sett i de länder som har berörts handlar det i vissa fall om att den obligatoriska utbildningsåldern har höjts. Det förekommer diskussioner om att förlänga skolplikten också i Sverige. I praktiken skulle det innebära att man anpassar lagstiftningen till det förhållandet att gymnasieutbildning idag utgör ett grundläggande krav. Men samtidigt är det viktigt att betona att ett obligatorium och en förlängd skolplikt knappast löser de problem som har diskuterats här. Oavsett om skolplikten förlängs eller inte måste vi diskutera former och innehåll för de insatser som ska göras för unga som inte uppnår de grundläggande kvalifikationskraven för inträde på arbetsmarknaden.

En annan fråga gäller just aktivitetsansvaret. I de länder som vi har berört är det skarpare reglerat och formerna för verksamheten preciseras på nationell nivå. Särskild riktad statlig finansiering erbjuds för att möjliggöra insatserna. Aktivitetsansvaret borde rimligen också omfatta unga vuxna upp till 25 års ålder.

Om en utbildningsgaranti ska förverkligas i Sverige förutsätts också att huvudorganisationerna liksom parterna på branschnivå uppmuntras att i än högre grad än idag medverka till avtal med överenskommelser om praktik- och utbildningsplatser på arbetsplatserna. Yrkesintroduktionsavtalen utgör bara ett första steg. Ett nytt huvudavtal som också innehåller överenskommelser om yrkesintroduktionsplatser och lärlingsplatser vore som framhölls tidigare mycket välkommet. Erfarenheterna från andra länder med starkare lärlingsutbildningstraditioner borde studeras närmare. För att involvera parterna krävs sannolikt inte bara ökat offentligt stöd till arbetsplatsförlagd utbildning utan också former för ett utvidgat inflytande för arbetslivets parter. De nationella programråden bör t.ex. få en starkare och friare ställning i

förhållande till Skolverket. Större insatser bör göras för att öka möjligheterna till yrkesutbildning inom vuxenutbildningen. Vägledningsverksamheten bör få mer resurser och statsbidraget till yrkesinriktad vuxenutbildning (yrkesvux) bör permanentas. Sannolikt förutsätts också mer av arbetslivsorientering redan i grundskolan. I linje med erfarenheterna från Danmark borde man, som framhölls i föregående kapitel, pröva möjligheterna att introducera ett nytt ämne – arbetslivskunskap – under grundskolans sista två år.

Frågan är då vad som skulle kunna göras på regional nivå för att etablera en utbildningsgaranti. Det ska återigen betonas att handlingsutrymmet naturligtvis är begränsat och beroende av statliga beslut och den finansiering som erbjuds via staten. Men initiativ kan ändå tas för att på sikt möjliggöra en utbildningsgaranti. Översikten om rekommendationerna från EU-kommissionen om en utbildningsgaranti visar att man betraktar den regionala nivån som helt central i sammanhanget. Nedan presenteras några tankar.

För det första borde mål för genomströmningen i gymnasieskolan formuleras på såväl regional som lokal nivå. De regionala kompetensplattformarna kunde utgöra en organisatorisk bas för att formulera och följa upp mål på regional nivå. För att skapa bättre förutsättningar och kontinuitet i detta arbete kunde en särskild ansvarig "ambassadör" utses. En uppgift för denna person kunde också vara att ta fram underlag för bedömningar gällande behovet av praktik- och lärlingsplatser och dessutom bistå i arbetet med att kontakta branscher och företag i regionen för att få fram tillräckligt med kvalificerade utbildningsplatser i arbetslivet.

Om en utbildningsgaranti ska kunna förverkligas på sikt, måste branscherna, parterna och företagen medverka. Hur kan arbetslivets medverkan utvecklas än mer än i dag? Det här är en nyckelfråga som diskuteras på alla nivåer. Erfarenheterna talar för att det inte bara handlar om ersättningsfrågor, finansiering och socialt ansvar utan också om att arbetslivets parter och företagen måste se ett konkret mervärde av att erbjuda arbetsplatsförlagd utbildning, ett mervärde för den egna verksamheten. På många håll finns naturligtvis ett tätt utbyte mellan arbetslivet och enskilda skolor och utbildningsprogram. Erfarenheterna från de länder vi har diskuterat tidigare visar emellertid att man har mycket att vinna på att formalisera detta utbyte på regional nivå. Kommunerna i en region kunde tillsammans med

Arbetsförmedlingen ta initiativ för att etablera ett gemensamt organ – eventuellt med koppling till kompetensplattformen – för att organisera och för-täta utbytet med arbetslivet. Ett första steg kunde vara att etablera ett regionalt lärlingsråd som täcker all lärlingsutbildning inom skolans ram – och som möjligen efter hand kunde ges ett utvidgat uppdrag att bevaka och kvalitetssäkra lärandet inom ramen för andra utbildningsanställningar utanför skolans ram (t.ex. kopplat till yrkesintroduktionsavtalen). I samband med att försöksverksamheten med lärlingsutbildning i gymnasieskolan utvärderades framhölls ett exempel på ett regionalt lärlingsråd i Dalarna som särskilt lyckat. På lokal nivå finns inte alltid de förutsättningar som krävs för att arbetslivets företrädare ska kunna medverka i lärlingsråden på ett fruktbart sätt. Den utbildningsansvarige ”ambassadören” bör givetvis vara en drivande kraft i det regionala lärlingsrådet.

Några inledande steg kan också tas för att på sikt förverkliga ett regionalt utbildningscentrum, bland annat i linje med erfarenheterna från Nederländerna (se kapitel 7). Ytterst handlar det om att öka samarbetet mellan vuxenutbildningen i olika kommuner – även inkluderat folkhögskolorna – och om att utveckla och stärka banden till arbetslivet. Ett utbildningscentrum ska dels samordna och komplettera de utbildningar som ges på lokal nivå, dels bistå med kompetens och stöd kopplat till validering. Man kan samordna insatserna för yrkesinriktad vuxenutbildning i kommunerna (yrkesvux). Staten bör villkora stöd till yrkesinriktad vuxenutbildning med att kommunerna är beredda att samverka regionalt och erbjuda möjligheter till validering. Via organiserade kontakter med branscherna kan man eftersträva att utveckla ett system med erkända kvalifikationer (inom ramen för kurser eller delar av kurser) som sedan kan ligga till grund för utbildningar (i skolmiljöer eller på arbetsplatser) eller för validering. Genom utbytet med branscherna garanteras att de kvalifikationer som erbjuds motsvarar faktiska behov. Det här skulle bli än mer angeläget om yrkesvux avvecklas.

I grunden kan en utbildningsgaranti baseras på de möjligheter till flexibla utbildningslösningar som idag redan medges inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen. Teoretiskt kan man tänka sig också andra utbildningsorganisatörer, men Komvux kan erbjuda ett större mått av likvärdighet. Den kommunala vuxenutbildningen är spridd och har fått för-

stärkta uppdrag kopplade till yrkesvägledning och validering i och med den nya skollagen (SFS 2010:800). Kommunal vuxenutbildning arbetar sedan tidigare med ett individualiserat utbildningskoncept. Den enskildes behov – kopplat till tidigare erfarenheter, framtida studie- och yrkesplaner – ska stå i fokus. Utgångspunkten är en individuell studieplan. Studier kan bedrivas i högst varierande omfattning och med olika upplägg. Det finns både nationella kurser, individuella kurser och så kallade orienteringskurser. Med en starkare regional samordning ökar möjligheterna att förverkliga det flexibla utbildningskoncept som Komvux representerar, men inte i tillräcklig grad tillämpar, i nära samverkan med arbetslivet.

I förordningen om den kommunala vuxenutbildningen (SFS 2011:1108) heter det i 2 kap. 6 § att en orienteringskurs ska "...svara mot sådana behov som inte tillgodoses genom en nationell kurs...". I praktiken kan det handla om att få stöd i form av vägledning, kompetensprövning och validering.

Man kan också tänka sig att det inledande stödet för unga inom ramen för en utbildningsgaranti baseras på de insatser och möjligheter som redan i dag erbjuds inom den kommunala vuxenutbildningen. Ungdomarna skrivs formellt in som elever på Komvux parallellt med att de har en kommunalt eller statligt finansierad praktikplats. På Komvux knyts de inledningsvis till en orienteringskurs. Inom ramen för orienteringskursen utformas en utbildningsplan i samverkan med arbetsgivaren där ungdomen har sin praktikplats.

Inom ramen för orienteringskursen erbjuds också fortlöpande vägledningssamtal och en uppföljning av utbildningsplanen. Orienteringskursen leder vidare till en individuell kurs alternativt en nationell kurs. Vid övergångar mellan kurserna görs en validering av individens kompetens vilket dokumenteras i intyg, eller (i förekommande fall) sker en prövning för att få ett betyg. Om utbildningen avbryts, erbjuds individen fortsatt vägledning inom ramen för en orienteringskurs. Inget hindrar naturligtvis att Komvux upphandlar dessa tjänster från någon annan aktör, men ansvaret för servicen ligger alltid på Komvux. Genom denna verksamhet får Komvux dessutom tillfälle att utveckla sina kontakter med arbetslivet och utveckla sin valideringsverksamhet, något som ligger helt i linje med intentionerna i skollagen.

Ett regionalt utbildningscentrum kan bistå de lokala vuxenutbildningsinstitutionerna i detta arbete.

Folkhögskolorna bör utgöra en självklar del i sammanhanget. Folkhögskolorna behöver dock utveckla sin kapacitet att erbjuda vägledningsstöd för kursdeltagare och i högre grad än i dag utveckla arbetslivskontakter, inte minst i de allmänna kurserna.

Folkhögskolorna omfattar cirka 30 000 deltagare varje år. Erfarenheterna från de studiemotiverande kurserna, där arbetslösa ungdomar utan fullbordad gymnasieutbildning har fått möjlighet att studera tre månader på en allmänt inriktad folkhögskolekurs, är goda. 40 procent fortsätter på den långa allmänna kursen på folkhögskola i syfte att fullborda en utbildning på gymnasial nivå (Folkbildningsrådet 2014). På den allmänna kursen, som samlar cirka hälften av deltagarna på folkhögskolorna, studerar personer som saknar fullbordad gymnasieutbildning. Drygt 80 procent har enbart förgymnasial utbildning (Folkbildningsrådet 2014). Många har utländsk bakgrund och drygt 70 procent är yngre än 25 år. Över 80 procent av de utrikesfödda som studerar på folkhögskola studerar på den allmänna kursen. Erfarenheterna visar att folkhögskolepedagogiken fungerar väl för unga med dåliga erfarenheter från grundskolan och gymnasieskolan. Folkhögskolorna bör också erbjuda deltagare möjligheter till att validera kompetens, både mot kursplaner och i förekommande fall mot erkända yrkeskvalifikationer (kopplade till etablerade branschmodeller). Särskilda resurser bör avsättas för studie- och yrkesvägledning kopplat till både studiemotiverande kurser och de särskilda folkhögskoleplatser för nyanlända som Arbetsförmedlingen disponerar över (på så kallade etableringskurser).

Problemet är att folkhögskolorna i för begränsad utsträckning samverkar med det övriga utbildningssystemet. Via regionala utbildningscenter och kopplat till regionala kompetensplattformar skulle folkhögskolorna kunna utveckla kontakter med kommuner och kommunal vuxenutbildning. Arbetslivskontakterna skulle stärkas. Det finns redan idag exempel på regioner där folkhögskolorna, inom ramen för ett samarbete kopplat till de regionala kompetensplattformarna, tar initiativ i denna riktning: Skåne och Västra Götaland. Erfarenheterna från dessa regioner bör spridas.

Referenser

- Act of 17 July 1998 no. 61 relating to Primary and Secondary Education and Training* (the Education Act). With amendments in force as of 19 December 2008. In force as of 1 January 2009.
http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Grunnskole/Education_Act_Norway_september2010.pdf.
- Aftale om Bedre og mere attraktive erhvervsuddannelser 24. februar 2014*.
<http://www.uvm.dk/-/media/UVM/Filer/Udd/Erhverv/PDF14/140224%20endelig%20aftaletekst%2025%202%202014.ashx>.
- Agarwal, V. S. (2010), "Skill formation systems and strategies for economic competitiveness in countries", i *Dehli Business Review*. Vol 11(1).
- Albæk, K. (2004), *Om Lærepladsspørmålet*, i Memo nr. 212 – September 2004. Økonomisk Institut Københavns Universitet.
- Apprenticeship and Traineeship Schemes in EU27: Key Success Factors* (2013). A Guidebook for Policy Planners and Practitioners. European Commission: Luxembourg.
- Apprenticeship supply in the Member States of the European Union* (2012). Final Report. European Commission: Luxembourg.
- Apprenticeship training and Youth Guarantee* (2014),
http://www.nuorisotakuu.fi/en/youth_guarantee/education/apprenticeship_training.
- Arbetsmarknadsorganisationernas yrkesutbildningskommitté (1944), *Betänkande med förslag till lärlingsutbildningens främjande*. LO och SAF: Stockholm.
- Bauman, Z. (2000), *Liquid modernity*. Cambridge: Polity.
- Bell, D.N.F. & D. G. Blanchflower (2009), *What Should Be Done About Rising Unemployment in the OECD?* IZA Discussion Paper No. 4455. IZA: Bonn.
http://www.iza.org/en/webcontent/publications/papers/viewAbstract?dp_id=4455.
- Berglund, I., Höjlund, G., Kristmansson, P. & E. Paul (2014), *Arbetsgivarnas användning av statsbidraget för gymnasial lärlingsutbildning och deras erfarenheter av att ta emot gymnasiala lärlingselever*. Skolverket: Stockholm.
- Beskæftelseministeriet (2014), *Ny pulje til etablering af ungeenheder*.
<http://bm.dk/da/Aktuelt/Nyheder/Arkiv/2014/01/Ny-pulje-til-etablering-af-ungeenheder.aspx>.
- BIBB (2013), *VET Data Report Germany 2013. Facts and analyses accompanying the Federal Report on Vocational Education and Training – selected findings*. BIBB: Bonn.

- Biemans, H., Nieuwenhuis, L., Poell, R., Mulder, M. & R. Wesslink (2004), "Competence-based VET in the Netherlands: background and pitfalls", i *Journal of Vocational Education and Training* 56(4).
- Brockmann, M., L. Clarke & C. Winch (2008), "Knowledge, skills, competence: European divergences in vocational education and training (VET) – the English, German and Dutch cases" i *Oxford Review of Education*, vol. 34 (5).
- Bryggekommunikén (2010), *The Bruges Communiqué on enhanced European Cooperation in Vocational Education and Training for the period 2011-2020*. 7 December 2010. http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/brugescom_en.pdf.
- Businesseurope (2012), *Creating Opportunities for Youth. How to improve the quality and image of apprenticeships*. http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/BUSINESSEUROPE_youth_report.pdf/.
- Cedefop (2011), *The Benefits of vocational education and training*. Research Paper No. 10. Publications Office of the European Union: Luxembourg.
- Cedefop (2011b), *VET in Europe. Country Report. Norway*. Cedefop: Thessaloniki.
- Cedefop (2012), *From education to working life. The labour market outcomes of vocational education and training*. Publications Office of the European Union: Luxembourg
- Cedefop (2012b), *Vocational education and training in Denmark. Short description*. Cedefop: Thessaloniki.
- Cedefop Refernet Netherlands (2013), Netherlands. *VET in Europe – Country report*. http://cinop.brengtlerentotleven.nl/ECBO/ReferNet/docs/NL_2013_CR_def.pdf.
- Commission staff working document. *Proposal for a Council Recommendation on Establishing a Youth Guarantee* (2012). European Commission: Brussels.
- Danish Youth Guarantee Implementation Plan April 2014. http://bm.dk/upload/BEM/Files/Dokumenter/Publikationer/2014/Afrapportering_Ungegarantien_230414.pdf.
- Deissinger, T. (2008), *Problems and Developments in the German Vocational Education and Training System: The critical relationship between different streams in post-compulsory secondary education*. https://kops.ub.uni-konstanz.de/xmlui/bitstream/handle/urn:nbn:de:bsz:352-opus-85884/Problems_and_Developments_in_the_German_Vocational.pdf.
- Department for Business, Innovation & Skills (2012), *The Richard Review of Apprenticeships*, London.
- Dewey, J. (2007), *Individ, skola och samhälle. Utbildningsfilosofiska texter i urval av Sven Hartman, Ulf P. Lundgren & Ros Mari Hartman*. Natur och Kultur: Falköping.

- Dolphin, T. & T. Lanning (red.) (2011), *Rethinking Apprenticeships*, IPPR: London.
- Dolven A. S. & G. Pedersen (red.) (2007), *Fagopplæringsboka*. Kommuneforlaget: Oslo.
- Dutch initiatives to prevent and tackle youth unemployment* (2014).
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1090&langId=en>.
- Edgren, L. (1987), *Lärling-gesäll-mästare. Hantverk och hantverkare i Malmö 1750-1847*. Dialogos: Lund.
- Educational Inspectorate (2012), *The State of Education in the Netherlands. Highlights of the 2010/2011 Report*.
http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/Actueel_publicaties/2012/the-state-of-education-in-the-netherlands-2010-2011.pdf.
- Esser, F.H. & B. Thoman (2013), "Vocational Education and Training – new challenges" i *BWP Special Edition 2013*.
- ETUC (2014), *Towards a European quality framework for apprenticeships and quality learning. Best practices and trade union contributions*.
<http://www.etuc.org/publications/towards-european-quality-framework-apprenticeships-and-work-based-learning#.UylYxfl5OSo>.
- Euler, D. (2013). *Germany's dual vocational training system: a model for other countries?* Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.
- Eurofound (2012). *NEETs. Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*. Eurofound: Dublin.
- European Commission (2012), *Commission staff working document. Proposal for a Council Recommendation on Establishing a Youth Guarantee*. Brussels 5.12.2012.
- European Commission (2012b), Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *Rethinking Education: Investing in skills for better socio-economic outcomes*. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0669&from=EN>.
- Europeiska rådet (2013), *Council Recommendation of 22 April 2013 on establishing a Youth Guarantee* (2013/C 120/01).
- Eurydice (2012), *Organisation of the educational system in Germany 2009/2010*.
<http://www.eures.eu/public/documents/0/Hariduss%C3%BCsteem%20Saksmaal%20inglise%20keeles.pdf>.
- Eurydice (2013), *Education and training in Europe 2020. Responses from the EU Member States*.
http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/163_EN.pdf.
- Evans, K., Kersh, N. & S. Kontiainen (2004), "Recognition of tacit skills: outcomes in adult learning and work re-entry" i *International Journal of Training and Development*. Vol 8(1).

- Federal Ministry of Education and Research (2011). *Dual Training at a Glance*.
<http://www.bmbf.de/en/544.php>.
- Folkbildningsrådet (2014), *Studiemotiverande folkhögskolekurs 2013*. Folkbildningsrådet: Stockholm.
- Folkbildningsrådet (2014b), *Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2013*. Folkbildningsrådet: Stockholm.
- Fuller, A. & L. Unwin (2009), "Change and continuity in apprenticeship: the resilience of a model of learning" i *Journal of Education and Work*, Vol 22(5).
- Fuller, A. & L. Unwin (2011), "Reconceptualising apprenticeship: exploring the relationship between work and learning" i *Journal of Vocational Education & Training*, Vol 50(2).
- Fuller, A. & L. Unwin (red.) (2013), *Contemporary apprenticeship. International perspectives on an evolving model of learning*. Routledge: New York.
- Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>.
- Gessler, M. (2009), "Situated Learning and Cognitive Apprenticeship" i Rupert, M. & D. Wilson, (red.) *International Handbook of Education for the Changing World of Work. Bridging Academic and Vocational Learning*. Volume 4. Springer: Dordrecht.
- Greiner, W.-D. (2004), "European Vocational Training Systems: The theoretical context of historical development" i *Towards a history of vocational education and training (VET) in Europe in a comparative perspective. Proceedings of the first international conference. October 2002, Florence*. Cedefop Panorama series: 103.
- Grollmann, P., Gottlieb, S. & S. Kurz (2003), *Co-operation between enterprises and vocational schools – Danish prospects*, ITB- Forschungsberichte 13/2003, Universität Bremen.
- Guasconi, M. E. (2004), "The Unions and the relaunching of European social policy", i *Vocational Training* No. 32.
- Helms Jørgensen, C. (2005), *Erhvervsuddannelser. Den danske model for erhvervsuddannelser – et komparativt blik*, Øje på uddannelse. LO: København.
- Hippach-Schneider, U. & K. A. Hensen (2012), *Germany VET in Europe – Country report 2012*. Cedefop ReferNet Germany.
- HM Government (2013), *The Future of Apprenticeships in England: Implementation Plan*. London.
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/253073/bis-13-1175-future-of-apprenticeships-in-england-implementation-plan.pdf.
- Høst, H. (red.) (2008), *Fag- og yrkesopplæringen i Norge – noen sentrale utviklingstrekk*. Nifustep: Oslo.
- ILO (2012), *The Youth unemployment crisis: Time for action*. ILO: Geneva.

- Informasjon til bedrifter som tar inn lærlinger og lære kandidater* (2014).
<http://www.udir.no/Regelverk/Tilskudd/Fag--og-yrkesopplaring/Tilskudd-til-bedrifter-som-tar-inn-larlinger-og-larekandidater/>.
- Kolb, D. A., Boyatzis, R. E. & C. Mainemelis (2001), "Experiential Learning Theory: Previous Research and New Directions" i R. Sternberg, & Li-fang Zhang, (red.) *Perspectives on Cognitive, Learning, and Thinking Styles*. Lawrence Erlbaum: New Jersey.
- Köpenhamnsdeklarationen (2002). *Declaration of the European Ministers of Vocational Education and Training, and the European Commission, convened in Copenhagen 29 and 30 November 2002, on enhanced European cooperation in vocational education and training*. http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/copenhagen-declaration_en.pdf.
- Lave, J. & E. Wenger (1991), *Situated Learning. Legitimate peripheral participation*, Cambridge University Press: Cambridge.
- Le Deist, F. & J. Winterton (2011), *Synthesis report on comparative analysis of the development of apprenticeship in Germany, the Netherlands and the UK. Comparative analysis of apparent good practice in Apprenticeship System*. http://www.adam-europe.eu/prj/7158/prd/8/1/deva_comp_EN_final.pdf.
- Lee, T., Fuller, A., Ashton, D., Butler, P., Felstead, A., Unwin, L. & S. Walters (2004), *Workplace Learning: Main Themes & Perspectives*. Learning as Work Research Paper, No. 2 June 2004. University of Leicester.
- Marsden, D. (2009), *The decline of occupational markets and the spread of prolonged entry tournaments: labour market segmentation in Britain*. Paper for the ILO Conference on Regulation for Decent Work – Innovative labour regulation in a turbulent world, July 8-10, Geneva. <http://eprints.lse.ac.uk/3305/>.
- Meddelanden från Kommissionen. Europa 2020. En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla*. Bryssel den 3 mars 2010.
<http://www.kfsk.se/download/18.11165b2c13cf48416de6c11/1377195501764/EU2020.pdf>.
- Michie, J. & M. Sheehan (2003), "Labour market deregulation, 'flexibility' and innovation" i *Cambridge Journal of Economics*. Vol 27(1).
- Ministry of Education, Culture and Science (2013). *Key Figures 2008-2012. Education, Culture and Science*. <file:///Users/JonasMAC/Documents/keyfigures-lr-compleet.pdf>.
- Morel, N., Palier, B. & J. Palme (2012), "Beyond the welfare state as we knew it?", i Morel, N., Palier, B. & J. Palme (red.), *Towards a social investment state? Ideas, policies and challenges*. The Policy Press: Bristol.
- Nielsen, S. P. (2000), *Die neue Struktur: Berufliche Bildung in Dänemark*. Undervisningsministeriet: København.

- Nilsson, A. (2013), "Läringsutbildning – ett alternativ i yrkesutbildningen 1940-1970", i Håkansson, P. & A. Nilsson (red.), *Yrkesutbildningens formering i Sverige 1940-1970*, Lund: Nordic Academic Press.
- Nilsson, L. (1981), *Yrkesutbildning i nutidshistoriskt perspektiv. Yrkesutbildningens utveckling från skråväsendets upphörande 1846 till 1980-talet samt tankar om framtida inriktning*, Göteborg: Göteborgs universitet.
- OECD (2010), *Learning for Jobs*. OECD: Paris.
- OECD (2013), *The OECD action plan for youth – giving youth a better start in the labour market*. OECD: Paris.
- Olofsson, J. & E. Wadensjö (2006), *Läringsutbildning – ett återkommande bekymmer eller en oprövad möjlighet?* Rapport till ESS 2006:4. Fritzes: Stockholm.
- Olofsson, J. (2005), *Svensk yrkesutbildning. Vägval i internationell belysning*. SNS Förlag & Arbetslivsinstitutet: Stockholm.
- Olofsson, J. (2010), *Krisen i skolan – utbildning i politiken och i praktiken*. Umeå: Borea.
- Olsen, O. J., Høst, H. & S. Michelsen (2008), "Veier fra yrkesopplæring til arbeidsliv. En studie av det norske overgangsregimets effektivitet" i Olofsson, J. & A. Panican (red.), *Ungdomars väg från skola till arbetsliv. Nordiska erfarenheter*, Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet.
- Other services for young people (2014), http://www.nuorisotakuu.fi/en/youth_guarantee/other_services.
- Pilz, M. (2012), "Modulisation of vocational training in Germany, Austria and Switzerland: parallels and disparities in a modernization process" i *Journal of Vocational Education & Training*, vol. 64 (2).
- Prop. 1990/91:85 *Växa med kunskaper – om gymnasieskolan och vuxenutbildningen*.
- Prop. 2008/09:199 *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*.
- Prop. 2013/14:91 *Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt inflytande*.
- Rauner, F. & W. Wolfgang (2010), "Differences in the Organisation of Apprenticeship in Europe: findings of a comparative evaluation study" i *Research in Comparative and International Education*, Vol 5(3).
- Ryan, P. (1998), "Is Apprenticeship better? A review of the economic evidence" i *Journal of Vocational Education and Training*, Vol 50(2).
- Ryan, P. (2011), *Apprenticeship: Between theory and practice, school and workplace*, Leading House Working Paper No. 64.
- Ryan, P., Backes-Gellner, U., Teuber, S. & K. Wagner (2012), *Apprentice pay in Britain, Germany and Switzerland: institutions, market forces, market power*, Leading House Working Paper No. 75.

- Sanchez, R. (2005), "Tacit Knowledge' versus 'explicit knowledge'. Approaches to knowledge management practice" i Rooney, D., Hearn, G. & A. Ninan, (red.), *Handbook of the Knowledge Economy*. Edward Elgar: Cheltenham.
- Scarpetta, S., Sonnet, A. & T. Manfredi (2010), *Rising Youth Unemployment During The Crisis. How to Prevent Negative Long-Term Consequences on a Generation*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 106.
- SFS 2010:800 *Skollagen*.
- SFS 2011:1108 *Förordning om vuxenutbildning*.
- SINTEF Rapport (2009). *Kunnskapsløftet på reise I. Første delrapport for prosjektet Kunnskapsløftet – et løft også for fag- og yrkesopplæringen?* SINTEF: Trondheim.
- Skills programme for young adults* (2014),
http://www.nuorisotakuu.fi/en/youth_guarantee/education/skills_programme_for_young_adults.
- Skolinspektionen (2011). *Arbetsplatsförlagd utbildning i praktiken – en kvalitetsgranskning av gymnasieskolans yrkesförberedande utbildningar*. Kvalitetsgranskning Rapport 2001:2.
- Skolinspektionen (2013) *Gymnasial lärlingsutbildning - En kvalitetsgranskning av gymnasial lärlingsutbildning*. Rapport 2013:02. Stockholm: Skolinspektionen.
- Skolverket (2012). *Jämförelsetal*.
<http://www.jmftal.artisan.se/databas.aspx?presel#tab-1>.
- Skolverket (2014). *Skolor och elever i gymnasieskolan läsåret 2013/14*.
<http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/gymnasieskola/skolor-och-elever>.
- Sommestad, L. (2012), "Climate policy and social investment approach: towards a European model for sustainable development", i Morel, N., Palier, B. & J. Palme (red.), *Towards a social investment state? Ideas, policies and challenges*. The Policy Press: Bristol.
- SOU 1934:11 *Utredning angående åtgärder för bekämpande av ungdomsarbetslösheten. Avgiven den 29 mars 1934 av 1934 års sakkunniga rörande ungdomsarbetslösheten*.
- SOU 1948:27 *1946 års skolkommissons betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling*.
- SOU 1954:11 *Yrkesutbildningen. Betänkande från 1952 års yrkesutbildningssakkunniga*.
- SOU 1963:42 *Ett nytt gymnasium. 1960 års gymnasieutredning IV*.
- SOU 1966:3 *Yrkesutbildningsberedningen*.
- SOU 1986:2 *En treårig yrkesutbildning. Del 1. Riktlinjer för fortsatt arbete. Betänkande från arbetsgruppen för översyn av den gymnasiala yrkesutbildningen*.
- SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*.

- SOU 2011:72 *Gymnasial lärlingsutbildning – med fokus på kvalitet!* Betänkande av Nationella lärlingskommittén. Stockholm: Fritze.
- Specification of Apprenticeship Standards for England* (SASE).
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/137960/bis-13-686-specification-of-apprenticeship-standards-for-england-sase.pdf.
- Statens Folkhälsoinstitut (2002), *Ungdomsarbetslöshetens konsekvenser för hälsa och social anpassning. Erfarenheter och kunskaper från 1990-talets forskning*. Rapport 2002:18. Folkhälsoinstitutet: Sandviken.
- Statistics Norway. *Pupils, apprentices and trainees in upper secondary education, by education programmes /field of study*.
<http://www.ssb.no/en/utdanning/statistikker/vgu/aar/2014-06-12?fane=tabell&sort=nummer&tabell=179501>.
- Steedman, H. (2010), *The state of apprenticeship in 2010. International Comparisons*.
<http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/special/cepsp22.pdf>.
- Steedman, H. (2011), "Challenges and change: Apprenticeships in German-speaking Europe" i Dolphin, T. & T. Lanning (red.), *Rethinking Apprenticeships*. Institute for Public Policy Research: London.
- Steedman, H. (2012), *Overview of Apprenticeship Systems and Issues. ILO contribution to the G20 Task Force on Employment*. ILO: Geneva.
- Sung, J. (2010), "Vocational education and training and employer engagement: an industry-led sectoral system in the Netherlands", i *International Journal of Training and Development* 14:1.
- The Richard Review of Apprenticeship*. November 2012.
<http://www.schoolforstartups.co.uk/richard-review/richard-review-full.pdf>.
- UKCES (2012), *International approaches to the development of intermediate level skills and apprenticeships*. Case Study Report. Evidence Report 42 – Volume 2. January 2012. http://www.oph.fi/download/140974_evidence-report-42-international-approaches-case-study-report.pdf.
- UKCES (2013), *The vocational education and training system in the Netherlands*.
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/303481/briefing-paper-vocational-education-system-netherlands.pdf.
- Undervisningsministeriet (2014), *Statistik*. <http://www.uvm.dk/Service/Statistik>
- Utbildningsdepartementet (2013), *Uppdrag om arbetsplatsförlagt lärande i gymnasie- och gymnasiesärskolan*. Promemoria 27 juni.
- Utbildningsdepartementet (2014), *Lärlingsutbildning och arbetsplatsförlagt lärande inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan*. Promemoria. U2014/4311/GV.
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/24/33/75/276fcc0.pdf>.
- Walden, G. & K. Troltsch (2012), "Apprenticeship training in Germany – still a future-oriented model for recruiting skilled workers?" i Fuller, A. & L. Unwin

- (red.), *Contemporary Apprenticeship. International Perspectives on an Evolving Model of Learning*. Routledge: London.
- Van der Velden, R. & W. M. Wolbers (2001), *The Integration of Young People into the Labour Market within the European Union: the Role of Institutional Settings*, Research Centre for Education and the Labour Market. Working paper no. 2001/7E.
- Varsori, A. (2004), "Vocational education and training in European social policy from its origins to Cedefop", i *Vocational Training* No. 32.
- Vaughan, K. (2008) *Workplace Learning: a literature review*. Competenz: Auckland.
- Wenger, E. (2000), "Communities of Practice and Social Learning Systems" i *Organization*. Vol 7(2).
- Williams, P. (2008), "Assessing context-based learning: not only rigorous but also relevant" i *Assessment & Evaluation in Higher Education*. Vol 33(4).
- Wolbers, M. H. J. (2007), "Patterns of Labour Market Entry: A Comparative Perspective on School-to-Work Transition in 11 European Countries", i *Acta Sociologica*, Vol 50(3).
- Work-Based Learning in Europe* (2013). Practices and Policy Pointers. European Commission: Luxembourg.
- Working together for Europe's young people. A call to action on youth unemployment* (2013). European Commission: Brussels.
- Youth Employment Initiative* (2013). Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European Commission: Strasbourg.
- Youth guarantee 2013 (2012), *To the Ministry of Employment and the Economy*. http://www.tem.fi/files/34025/Social_guarantee_for_youth_2013.pdf.