





# Ungdomars väg från skola till arbetsliv

– nordiska erfarenheter

*Jonas Olofsson & Alexandru Panican (red.)*

## Ungdomars väg från skola till arbetsliv

Nordiska erfarenheter

TemaNord 2008:584

© Nordiska ministerrådet, Köpenhamn 2008

ISBN 978-92-893-1750-4

Tryck: Scanprint a/s

Upplaga: 350

Tryckt på miljövänligt papper som uppfyller kraven i den nordiska miljösvanemärkningen.

Publikationen kan beställas på [www.norden.org/order](http://www.norden.org/order). Fler publikationer på [www.norden.org/publikationer](http://www.norden.org/publikationer)

Printed in Denmark



### Nordiska ministerrådet

Store Strandstræde 18  
DK-1255 Köpenhamn K  
Telefon (+45) 3396 0200  
Fax (+45) 3396 0202

### Nordiska rådet

Store Strandstræde 18  
DK-1255 Köpenhamn K  
Telefon (+45) 3396 0400  
Fax (+45) 3311 1870

[www.norden.org](http://www.norden.org)

### Det nordiska samarbetet

Det nordiska samarbetet är ett av världens mest omfattande regionala samarbeten. Det omfattar Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige samt de självstyrande områdena Färöarna, Grönland och Åland.

Det nordiska samarbetet är politiskt, ekonomiskt och kulturellt förankrat och är en viktig partner i europeiskt och internationellt samarbete. Den nordiska gemenskapen arbetar för ett starkt Norden i ett starkt Europa.

Det nordiska samarbetet vill styrka nordiska och regionala intressen och värderingar i en global omvärld. Gemensamma värderingar länderna emellan bidrar till att stärka Nordens ställning som en av världens mest innovativa och konkurrenskraftiga regioner.



# Innehållsförteckning

|                                                                                            |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Generalsekretärens förord .....                                                            | 11 |
| Förord av projektansvarig .....                                                            | 13 |
| Författarpresentationer .....                                                              | 15 |
| Sammanfattning .....                                                                       | 17 |
| Kapitel 1. Ungdomars etableringsförhållanden i de nordiska länderna<br>– en bakgrund ..... | 21 |
| En jämförelse av de nordiska länderna .....                                                | 23 |
| Ekonomier .....                                                                            | 23 |
| Arbetsmarknadsförhållanden .....                                                           | 25 |
| Sociala trygghetssystem .....                                                              | 27 |
| Ungdomars arbetsmarknadsvillkor i de nordiska länderna .....                               | 30 |
| Arbetslöshetens orsaker .....                                                              | 30 |
| Är ungdomsarbetslösheten ett socialt problem? .....                                        | 32 |
| Absolut och relativ ungdomsarbetslöshet i de nordiska länderna .....                       | 32 |
| Sysselsättning bland ungdomar .....                                                        | 35 |
| Arbetsmarknadens reglering .....                                                           | 36 |
| Relativa löner .....                                                                       | 39 |
| Arbetsmarknadspolitiska insatser .....                                                     | 41 |
| Arbetslöshet och inaktivitet .....                                                         | 42 |
| Utbildningssystem och elevgenomströmning i de nordiska länderna .....                      | 44 |
| Utbildningens organisation på gymnasial nivå .....                                         | 44 |
| Yrkesutbildning på gymnasial nivå .....                                                    | 45 |
| Elevgenomströmning .....                                                                   | 46 |
| Fortsatt framställning .....                                                               | 49 |
| Litteraturlista .....                                                                      | 50 |
| Kapitel 2. Et dansk regime for overgang fra uddannelse til arbejde? .....                  | 53 |
| Hvordan forklare det danske system for overgang? .....                                     | 54 |
| Forskning i produktionsregimer og arbejdsorganisering .....                                | 60 |
| Forskning i kultur og livsforløb .....                                                     | 62 |
| Andre tilgange til forskning i overgange .....                                             | 64 |
| Overgange i det danske uddannelsessystem .....                                             | 67 |
| Udviklingen i overgange fra 1980 til 2005 .....                                            | 70 |
| Forlængede overgange .....                                                                 | 74 |
| Erhvervsuddannelser: Den danske model – det duale system .....                             | 76 |

|                                                                                                                 |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Modellens styrker og svagheder .....                                                                            | 78  |
| Erhvervsuddannelserne og praktikpladsproblemet .....                                                            | 80  |
| En fremtid for erhvervsuddannelserne? .....                                                                     | 83  |
| Gennemstrømning på erhvervsuddannelserne .....                                                                  | 86  |
| Status og ligestilling i ungdomsuddannelserne .....                                                             | 89  |
| Frafald og fravalg .....                                                                                        | 90  |
| Restgruppen af unge uden uddannelse .....                                                                       | 93  |
| Initiativer mod frafald .....                                                                                   | 98  |
| Arbejdsmarkedet og de unges overgang .....                                                                      | 101 |
| Den aktive arbejdsmarkedspolitik .....                                                                          | 103 |
| Uddannelsespolitiske dilemmaer og erfaringer fra Danmark .....                                                  | 108 |
| Ni uddannelsespolitiske dilemmaer for ungdomsuddannelserne .....                                                | 110 |
| Sammenfatning af nogle gode erfaringer fra Danmark .....                                                        | 121 |
| Litteraturliste .....                                                                                           | 124 |
| <b>Kapitel 3. Övergång från skola till arbetsliv i Finland – utveckling<br/>och trender</b> .....               | 131 |
| Inledning – Forskning om övergångsproblematiken .....                                                           | 131 |
| Utbildningens betydelse och roll och de ungas situation i Finland .....                                         | 136 |
| Utbildningsvägarna i ett nötskal .....                                                                          | 140 |
| Yrkesutbildningen .....                                                                                         | 144 |
| Finansieringen .....                                                                                            | 147 |
| Specialundervisningen .....                                                                                     | 148 |
| Särdrag i det finländska utbildningssystemet .....                                                              | 151 |
| Avbrott i utbildningen .....                                                                                    | 152 |
| Övergången från utbildning till arbetsmarknad .....                                                             | 158 |
| Andelen unga utanför systemen? .....                                                                            | 161 |
| Arbetsmarknaden och arbetsmarknadspolitikerna – en fråga om<br>arbetskraftsutbud och strukturarbetslöshet ..... | 163 |
| Policyåtgärder mot utsatthet bland unga .....                                                                   | 170 |
| Policy reformer under 2000-talet .....                                                                          | 170 |
| Hur effektiva är stödsystemen och sysselsättningsåtgärderna?<br>Vilka är nyckelfaktorerna? .....                | 176 |
| Övergången från skola till arbetsliv – Den finska modellens slagkraft<br>och kritiska punkter .....             | 180 |
| Litteraturlista .....                                                                                           | 185 |
| Internetkällor .....                                                                                            | 189 |
| <b>Kapitel 4. From School to Work: The Case of Iceland</b> .....                                                | 191 |
| Introduction: General context and previous research .....                                                       | 191 |
| Characteristics and Changes in the Labour Market .....                                                          | 195 |
| Persistently high demand for labour .....                                                                       | 195 |
| Occupational and Educational Upgrading of the Labour Force .....                                                | 202 |
| Educational Attainment and the Vocational Subsystem .....                                                       | 206 |
| General Educational Framework .....                                                                             | 206 |
| Vocational education and the training system .....                                                              | 209 |
| Patterns of educational attainment .....                                                                        | 213 |
| Drop-out and its consequences .....                                                                             | 224 |
| The extent and characteristics of drop-out .....                                                                | 224 |

|                                                                                                                             |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Consequences of Dropping Out .....                                                                                          | 227        |
| Educational and Employment Policies .....                                                                                   | 233        |
| Conclusions: Explaining the Icelandic transition regime. ....                                                               | 240        |
| References .....                                                                                                            | 245        |
| <b>Kapitel 5. Veier fra yrkesopplæring til arbeidsliv. En studie av det norske<br/>overgangsregimets effektivitet. ....</b> | <b>251</b> |
| Innledning .....                                                                                                            | 251        |
| Norsk forskning om overgang skole – arbeidsliv .....                                                                        | 253        |
| Et institusjonelt perspektiv på norske overgangssystemer .....                                                              | 255        |
| Norsk yrkesutdanning før Reform 94 .....                                                                                    | 259        |
| Endringer i utdanningsstrukturen .....                                                                                      | 259        |
| Yrkesutdanningen og lærlingordningen .....                                                                                  | 262        |
| Ungdoms tilgang til lærlingplass, fagbrev og fagarbeiderstatus .....                                                        | 264        |
| Ungdomsdemografi, planlegging og dimensjonering .....                                                                       | 265        |
| Reform 94: Enhetliggjøring av videregående opplæring og standardisering<br>av ungdommens utdanningsbiografier .....         | 266        |
| Stor økning i antall lærekontrakter – faglig og geografisk<br>ekspansjon .....                                              | 272        |
| Geografisk ekspansjon .....                                                                                                 | 274        |
| Sektormessige forskjeller - et segmentert ungdomsarbeidsmarked .....                                                        | 274        |
| Betydningen av endringene i næringsstruktur .....                                                                           | 276        |
| Lærlingordningen som grunnlag for inngang i arbeidslivet? .....                                                             | 277        |
| Lærlinger og ufaglærte under 20 år .....                                                                                    | 278        |
| Faglærte og ufaglærte 20-24 år .....                                                                                        | 279        |
| Oppsummering: tre segmenter i arbeids- og lærlingmarkedet .....                                                             | 280        |
| Kontinuitet og endring i fagopplæringens rekruttering .....                                                                 | 282        |
| Hvilke aldersgrupper blir rekruttert som lærlinger? .....                                                                   | 282        |
| Fagbrev som praksiskandidat .....                                                                                           | 285        |
| Fagfordeling .....                                                                                                          | 286        |
| Aldersfordeling .....                                                                                                       | 286        |
| Rekruttering mellom plan og marked .....                                                                                    | 288        |
| Ikke mindre konjunkturstyrt .....                                                                                           | 288        |
| Dimensjonering .....                                                                                                        | 289        |
| Formidling .....                                                                                                            | 290        |
| Styrker og svakheter i den norske utdanningsmodellen .....                                                                  | 291        |
| Gjennomstrømning og drop-out .....                                                                                          | 293        |
| Fra yrkesfag til studiekompetanse .....                                                                                     | 295        |
| Frafallet i yrkesfag .....                                                                                                  | 297        |
| Lærlingordningens betydning .....                                                                                           | 299        |
| Veier ut av problemene? .....                                                                                               | 301        |
| Legge lavere list for noen – ”praksisbrevet” .....                                                                          | 301        |
| Forbedre gjeldende løp .....                                                                                                | 302        |
| Strukturelle endringer – flere ordinære veier til mål .....                                                                 | 304        |
| Ungdomsarbeidsmarked og arbeidsmarkedstiltak .....                                                                          | 305        |
| Ungdom i utdanning og på arbeidsmarkedet .....                                                                              | 305        |
| Yrkesfrekvens .....                                                                                                         | 306        |
| Antall ungdommer i arbeidsmarkedet .....                                                                                    | 308        |



|                                                                                                              |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Yrkesaktivitet som hovedbeskjeftigelse.....                                                                  | 309        |
| Lärlinger og faglærte under 20 år.....                                                                       | 310        |
| De som verken er i utdanning eller arbeid .....                                                              | 311        |
| Arbeidsledighet.....                                                                                         | 312        |
| Ungdom og aktiv arbeidsmarkedspolitikk .....                                                                 | 313        |
| Effekter av ungdomstiltak.....                                                                               | 314        |
| Revidert ungdomsgaranti for 16–19 åringer .....                                                              | 316        |
| Organisering, tariffing og lønn .....                                                                        | 318        |
| Konklusjon.....                                                                                              | 322        |
| Referanser .....                                                                                             | 327        |
| <b>Kapitel 6 Arbetslinje eller utbildningslinje? Om övergången från skola<br/>till arbete i Sverige.....</b> | <b>335</b> |
| En svensk regim för övergången från skola till arbete .....                                                  | 337        |
| Några olika samband inom den svenska regimen .....                                                           | 339        |
| Yrkesutbildningssystemet .....                                                                               | 344        |
| Programgymnasiet och arbetsmarknaden.....                                                                    | 351        |
| Parternas inflytande .....                                                                                   | 354        |
| Kritik mot programgymnasiets yrkesförberedande utbildning.....                                               | 356        |
| Finansiering .....                                                                                           | 359        |
| Några experiment inom gymnasieskolans ram .....                                                              | 360        |
| Fristående skolor.....                                                                                       | 363        |
| De nya gymnasiala yrkesprogrammen .....                                                                      | 365        |
| I stället för individuellt program .....                                                                     | 366        |
| Dropoutproblemet.....                                                                                        | 367        |
| Effekterna av avhopp från gymnasieskolan .....                                                               | 372        |
| Arbetsmarknadspolitik .....                                                                                  | 373        |
| Ökningen av det kommunala inflytandet stärkte sannolikt<br>utbildningslinjen .....                           | 375        |
| Samarbete mellan olika institutioner.....                                                                    | 378        |
| Ungdomsprogrammen feltänkta?.....                                                                            | 379        |
| Förändringar efter maktskiftet .....                                                                         | 381        |
| Arbetsmarknadsutbildning.....                                                                                | 382        |
| Bortom traditionell arbetsmarknadspolitik.....                                                               | 384        |
| Ungdomars normer och värderingar .....                                                                       | 387        |
| Ungdomar mellan skola och arbetsmarknad .....                                                                | 391        |
| Sammanfattning och slutsatser.....                                                                           | 395        |
| Åtgärder.....                                                                                                | 399        |
| Litteratur- och källförtecken .....                                                                          | 401        |
| <b>Kapitel 7. Framåtblickande slutsatser.....</b>                                                            | <b>405</b> |
| Sammanfattande slutsatser.....                                                                               | 406        |
| Skillnader i yrkesutbildning och arbetsmarknadspolitik .....                                                 | 407        |
| Ett rättviseperspektiv .....                                                                                 | 408        |
| Forskning om ungdomsarbetslöshet och övergången från skola<br>till arbetsliv .....                           | 410        |
| Social exkludering .....                                                                                     | 411        |
| Betydelsen av motverkande insatser .....                                                                     | 412        |
| Förändrade övergångsmönster ställer nya krav.....                                                            | 414        |

|                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------|-----|
| Förtroende och social sammanhållning.....                        | 416 |
| Rättvisa och likvärdiga förutsättningar .....                    | 417 |
| Grunderna för en rättvis utbildningspolitik .....                | 418 |
| Vad betyder likvärdiga förutsättningar?.....                     | 419 |
| Uppnås rättvisemålen? .....                                      | 421 |
| Olika rättvisestrategier .....                                   | 425 |
| Insatser som öppnar dörrar.....                                  | 426 |
| Litteraturlista.....                                             | 427 |
| Abstract .....                                                   | 429 |
| Similarities in vocational education and employment policy ..... | 430 |
| Differences in vocational education and employment policy .....  | 430 |
| Conclusions.....                                                 | 432 |



# Generalsekretärens förord

Å være ung i Norden i dag gir mange muligheter – og dermed mange valg.

Å velge utdanning og yrke er ett av valgene de unge skal ta. Da gjelder det å velge riktig. På kort sikt og lang sikt.

Politikere og sentrale beslutningstakere innen utdanning og arbeidsliv tar ofte valg som gir store konsekvenser for den enkelte og for samfunnene som helhet. På kort sikt og på lang sikt.

Både for den enkelte ungdom og for det enkelte land gjelder det å ta valg slik at man ”hålla(r) många dörrar öppna” som forfatterne av denne studien skriver i sitt avslutningskapittel.

Studien ”Ungdomars väg från skola till arbetsliv – nordiska erfarenheter” er en del av det nordiske globaliseringsprosjektet ”En god opplæring for ungdom og voksne” der en av hovedmålsetningene er å få flere ungdommer enn i dag til å fullføre en utdanning etter grunnskolen. Gjennom studien reises en rekke problemstillinger knyttet til hvordan de nordiske landene legger til rette for ungdommers overgang fra skole til arbeidsliv og effektiviteten i de institusjoner som ivaretar disse systemene;

1. Hvordan kan innsatser gjennom utdannings- og arbeidsmarkedspolitikken komplettere hverandre for å bedre ungdoms etablering på arbeidsmarkedet?
2. Hvordan kan samarbeidet mellom det offentlige utdanningssystemet og parter, bransjer og foretak i arbeids- og næringsliv videreutvikles?
3. Hva er de største utfordringene for å skape en lærlingordning som er attraktiv utdanningsform for både ungdom og arbeidsgivere?
4. Finnes det pedagogiske eller økonomiske gevinster med å samordne den grunnleggende yrkesopplæringen for ungdom og voksne?

Jeg håper spørsmålene som reises og de resultatene som det vises til i studien vil være et godt utgangspunkt for fruktbare diskusjoner blant politikere og beslutningstakere innen utdanning og arbeids- og næringsliv og for deres valg for fremtidens fag- og yrkesopplæring og arbeidsmarkedspolitik.



Halldór Ásgrímsson  
*Generalsekretär*  
*Nordisk Ministerråd*

# Förord av projektansvarig

För ungefär två år sedan träffades en liten grupp forskare med olika ämnebakgrund i Köpenhamn för att diskutera möjligheterna att utveckla ett samarbete. Trots våra gemensamma intressen för frågor som berör ungdomars etableringsvillkor, arbetsmarknadsförhållanden och yrkesutbildning hade vi enbart haft sporadiska kontakter tidigare. Vi kunde också konstatera att det ämnesöverskridande samarbetet kring ungdoms-, utbildnings- och arbetsmarknadsfrågorna är mycket begränsat i respektive land trots att frågorna överallt står högt upp på den politiska dagordningen. Förekomsten av ett sedan länge etablerat forskarnätverk för yrkesutbildning i Danmark och tillkomsten av ett liknande nätverk i Sverige gav oss emellertid den nödvändiga plattformen för att gå vidare med det projekt som slutredovisas i och med presentationen av föreliggande rapport. Strukturen på rapporten återspeglar arbetssättet inom projektet. Nationsstudierna har utförts självständigt av deltagarna utifrån några gemensamma och övergripande riktlinjer. En avstämning av innehållet i länderstudierna skedde i samband med en konferens i Landskrona 8-9 maj 2008. De enskilda författarna ansvarar fullt ut för innehållet i sina kapitel.

Vi tackar Nordiska Ministerrådet som genom sitt stöd till projektet *Från skola till arbetsliv – effektiviteten i de nordiska ländernas vägval* både har möjliggjort arbetet med rapporten och organiseringen av slutkonferensen i Lund den 18 november år 2008. Det är vår förhoppning att vårt projekt ska följas av fler samordnade forskningsinsatser kring ungdomars etableringsvillkor i de nordiska länderna i framtiden.

*Jonas Olofsson*  
Projektansvarig



# Författarpresentationer

*Jóhanna Rósa Arnardóttir* är chef för centret för barn- och familjeforskning vid Islands universitet. Hon har en fil kand i sociologi och en mastersexamen i utbildningsvetenskap från samma universitet. Jóhanna har främst ägnat sig åt forskning om yrkesutbildning, livslångt lärande och riskfaktorer bland unga i åldrarna 18-20 år.

*Håkon Høst*, statsviter, forsker ved Norsk institutt for innovasjon, forskning og utdanning STEP. Særlig ekspertise i yrkesutvikling innen det helse- og sosialfaglige området. Mangeårig forskning av norsk fag og yrkesopplæring, fra evaluering av Reform 94 og senere. I perioden 1996–2007 ansatt ved Rokkansenteret, Universitet i Bergen.

*Ilse Julkunen* är tf professor i praktikforskning, socialt arbete vid Helsingfors universitet, gästprofessor vid Växjö högskola och forskningsdirektör vid Stakes. Hon har skrivit böcker och artiklar om ungdomars arbetslöshet och deltagit i flera europeiska nätverk om ungdomars arbete och social förändring.

*Christian Helms Jørgensens* är lektor vid Institutet för Psykologi och Utbildningsforskning vid Roskilde Universitetscenter i Danmark. Han har forskat om samspelet mellan utbildning och arbetsliv, mellan lärande i skola och lärande på arbetsplats och i yrkesinriktade utbildningar.

*Svein Michelsen*, førsteamanuensis, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen. Har sitt faglige interessefelt innen politisk analyse av videregående og høyere utdanning, fag- og yrkesdannelse og studier offentlig kommunal forvaltning. Ledet en rekke nasjonale evalueringer av reformer i norsk videregående opplæring, høyskole- og universitetssystem.

*Stefán Ólafsson* är professor på Islands universitet och har en mängd olika uppdrag, både inom och utanför den akademiska världen. Vid sidan av forskning och undervisning är han ordförande i den statliga socialförsäkringsstyrelsen. Stefán har en grundutbildning i sociologi och arbetsmarknadsekonomi och disputerade i Oxford.

*Jonas Olofsson* är docent och universitetslektor i socialpolitik vid Socialhögskolan, Lunds universitet. Olofsson har varit verksam som forskar-



re och utredare och har främst ägnat sig åt frågor som berör ungdomars arbetsmarknad, arbetsmarknadspolitik och yrkesutbildning.

*Ole Johnny Olsen*, førsteamanuensis, Sosiologisk Institutt, Universitetet i Bergen. Har sitt faglige interessefelt innen arbeids- og industrisosiologi, yrkes- og utdannings sosiologi og studier av fag- og yrkesopplæring. Mangeårige forskning av norsk fag- og yrkesopplæring, blant annet gjennom evaluering av Reform 94.

*Alexandru Panican* är universitetslektor vid Socialhögskolan, Lunds universitet. Han har forskat om medborgarskap, social rättvisa och sociala rättigheter. Panican deltar i flera forskningsprojekt som fokuserar gymnasial yrkes- och lärlingsutbildning.

*Lars Pettersson* är docent i ekonomisk historia vid Lunds Universitet. Pettersson har deltagit i en rad forskningsprojekt som handlat om relationen utbildning/näringsliv. Han har bland annat givit ut boken *Är Danmark bättre än Sverige? Om dansk och svensk yrkesutbildning sedan industrialiseringen* (Öresundsinstitutet, 2006).

*Veronica Salovaara*, pol. kand, är forskningsbiträde vid Helsingfors universitet. Hon ägnar sig främst åt registerforskning och studier om ungas samboförhållanden.

# Sammanfattning

Den här rapporten belyser ungdomars etableringsvillkor i de nordiska länderna. Syftet har varit att granska likheter och olikheter vad avser specifika aspekter av välfärdssystemen med fokus på gymnasial yrkesutbildning och arbetsmarknadspolitiska insatser. Genomströmningen i gymnasieskolan har kommit i förgrunden för analysen i länderstudierna.

I flera kapitel har författarna anknutit till internationell ungdoms- och arbetslivsforskning.

De välfärdspolitiska ambitionerna i de nordiska länderna är likartade. Men i rapporten visas att förutsättningarna för ungdomars försörjning och arbetsmarknadsetablering är olikartade. De nordiska länderna har olika system för att reglera ungdomars övergång från skola till arbetsliv. Variationerna är stora i utformningen av gymnasial yrkesutbildning och arbetsmarknadspolitiska insatser. I rapporten visas att systemens utformning har betydelse för ungdomars etableringsförutsättningar. Skillnader i utformningen av gymnasial yrkesutbildning och arbetsmarknadspolitik förklarar rimligen en del av de stora variationer som kan utläsas i genomströmning, sysselsättningsgrad och relativa arbetslöshetstal bland unga och unga vuxna i de nordiska länderna.

Arbetsmarknadsvillkoren för ungdomar är mindre gynnsamma i Finland och i Sverige än i de andra nordiska länderna, även om förhållandena i Finland har förbättrats påtagligt på senare år. Ser vi enbart till arbetslöshetstal och andelen sysselsatta är förhållandena för unga mest gynnsamma på Island. Men Island har fortfarande en relativt stor andel unga vuxna som inte har fullföljt en gymnasial utbildning, vilket kan skapa problem på sikt.

## Likheter i yrkesutbildning och arbetsmarknadspolitik

Andelen ungdomar som går vidare till studier på efterobligatorisk nivå är hög i de nordiska länderna. Det gäller också andelen som har fullbordat en gymnasial utbildning vid 24 års ålder. Spännvidden är emellertid ganska stor. Från 90 procent i Finland till drygt 60 procent på Island.

I de nordiska länderna är unga kvinnor mer framgångsrika inom utbildningen än unga män. Unga kvinnor har högre betyg och är mer benägna att söka längre utbildningar.

Unga män är överrepresenterade inom gymnasial yrkesutbildning. Inom yrkesutbildningen följer könsfördelningen ett traditionellt mönster.

Problemen med genomströmningen är i samtliga länder större inom yrkesutbildningen än inom studieförberedande utbildning. Detta återspeglar också socioekonomiska förhållanden. Barn till lågutbildade föräldrar med låga inkomster presterar i allmänhet sämre i skolan samtidigt som de är överrepresenterade inom yrkesinriktad utbildning.

Unga vuxna utan fullbordad gymnasieutbildning är, med undantag för Island, kraftigt överrepresenterade bland arbetslösa och inaktiva.

Arbetsmarknadspolitiken har utvecklats i aktiveringspolitisk riktning. Fokus har i allt högre grad legat på att bryta långvarigt bidragsberoende och erbjuda yrkesutbildning för dem som saknar sådan sedan tidigare. Understöd har i högre utsträckning villkorats. Ungdomsgarantier med utfästelser om maximala arbetslöshetsperioder och insatsskyldigheter har etablerats i samtliga nordiska länder med undantag för Island.

## Skillnader i yrkesutbildning och arbetsmarknadspolitik

I Finland och Sverige dominerar skolförlagda yrkesutbildningar som ger allmän högskolebehörighet, även om lärlingsutbildning förekommer i begränsad utsträckning. De andra länderna har lärlingsutbildningar som knyter an till ett reglerat system för yrkeslegitimationer. I Danmark och Norge har lärlingsutbildningen en mycket stark ställning, men är uppbyggd enligt väldigt olika modeller. På Island har lärlingsutbildningen liksom yrkesutbildningen generellt sett en betydligt svagare ställning.

Lärlingsutbildning är ingen garanti för hög genomströmning. Genomströmningsproblemen inom den danska ungdomsutbildningen är större än

i Finland, trots att Finland har en skolförlagd och akademiskt mer krävande yrkesutbildning. I Sverige är problemen med genomströmningen i gymnasiet betydande. Den höga andelen elever med invandrarbakgrund påverkar sannolikt resultaten negativt relativt de andra nordiska länderna, men det är långt ifrån den enda förklaringen till att genomströmningsproblemen tycks vara särskilt stora i Sverige. Vad som tycks bidra till att mildra problemen i Danmark, Finland och Norge, jämfört med Sverige, är att det finns ett mer mångfasetterat utbud av utbildningar på olika nivåer. Det finns inte heller någon övre åldersgräns – eller tidsgräns – för gymnasiestudier utan utgångspunkten är att alla har rätt att fullborda en utbildning. Det görs mer omfattande insatser för att förbereda elever för gymnasiestudier, bland annat genom frivilliga påbyggnadsår i grundskolan, samtidigt som uppföljningen av dem som hoppar av skolan är mer omfattande och åtgärdsinriktad. Den norska modellen för uppföljningsansvaret framstår som särskilt intressant.

Detta hänger också samman med arbetsmarknadspolitikens inriktning och omfattning. Sverige avsätter reellt ganska små resurser för särskilda ungdomsinsatser inom arbetsmarknadspolitikens ram. Detta återspeglas emellertid inte bara i högre ungdomsarbetslöshet utan också i en ganska stor andel inaktiva bland unga vuxna. Medan Danmark och Norge har aktiverat arbetslösa och lågutbildade via olika utbildningar har långtidsarbetslöshet och långvarigt bidragsberoende bland unga varit mer vanligt förekommande i Sverige. Det bör också noteras att Sverige skiljer sig åt genom att i högre grad dra en gräns mellan det reguljära utbildningssystemet och de arbetsmarknadspolitiska insatserna. Reguljär utbildning får i princip inte förekomma inom arbetsmarknadspolitikens ram. Det minskar det arbetsmarknadspolitiska handlingsutrymmet samtidigt som möjligheterna att erbjuda grundläggande yrkesutbildning för unga vuxna begränsas.

## Slutsatser

Utifrån länderstudiernas analyser kan vi presentera några preliminära slutsatser:

Insatser för ungdomar som redan har lämnat eller riskerar att lämna skolan, för unga arbetslösa och inaktiva vinner på en närmare samordning

mellan olika aktörer: skolan, arbetsförmedling och socialtjänst. En otydlig ansvarsfördelning minskar effektiviteten i insatserna.

I flera nordiska länder finns ett kommunalt uppföljningsansvar för ungdomar som riskerar att ramla ut från gymnasieskolan. Erfarenheterna visar emellertid att det inte räcker med att göra kommunerna skyldiga att hålla sig informerade om ungdomars verksamhet. Uppföljningsansvaret bör vara förknippat med aktiverande insatser.

Grundläggande yrkesutbildning i olika former och på olika nivåer bör erbjudas inom gymnasieskolans ram. Allmän högskolebehörighet behöver inte vara ett självklart mål för alla utbildningar och alla elever.

Det borde finnas större möjligheter för unga vuxna (ungefär 20–29 år) att delta i grundläggande yrkesutbildning. Den möjligheten saknas i flera nordiska länder. Merparten av de yrkesutbildningar som erbjuds denna åldersgrupp ligger på eftergymnasial nivå.

Gränsdragningen mellan arbetsmarknadspolitik och reguljär utbildning bör omprövas. Fördelningsrättvisan såväl som starka effektivitetsmotiv talar för en mer flexibel användning av de resurser som står till arbetsmarknadspolitikens förfogande.

# Kapitel 1. Ungdomars etableringsförhållanden i de nordiska länderna – en bakgrund

*Jonas Olofsson & Alexandru Panican*

Den här rapporten behandlar ungdomars villkor i de nordiska länderna. De nordiska länderna liknar varandra i många avseenden. I internationella studier om levnadsförhållanden och välfärdspolitiska system återkommer begrepp som *den nordiska modellen* och *den skandinaviska välfärdspolitiska regimen*. Till likheterna mellan länderna räknas bland annat ungdomars utbildning och etableringsvillkor på arbetsmarknaden. Andelen som fullföljer längre utbildning är hög jämfört med i andra europeiska länder. Sysselsättningsgraden är också hög. Andelen i åldrarna mellan 15 och 24 år som är inaktiva, dvs. utanför både utbildningssystemet och arbetskraften, är relativt låg.

En närmare granskning visar emellertid att förhållandena för ungdomar skiljer sig ganska mycket åt mellan de nordiska länderna. I Danmark och på Island har unga mycket goda etableringsvillkor på arbetsmarknaden också vid en utomnordisk jämförelse. Finland och Sverige har däremot höga arbetslöshetstal och betydligt lägre sysselsättningsgrad också vid en bredare internationell jämförelse. Norge hamnar någonstans mitt emellan med betydligt gynnsammare villkor för unga på arbetsmarknaden än i Finland och Sverige.

Syftet med denna rapport är att granska likheter och olikheter vad avser specifika aspekter av välfärdssystemen, nämligen yrkesutbildning på gymnasial nivå, dvs. grundläggande yrkesutbildning, och arbetsmarknadspolitiska insatser. Genomströmningen i gymnasieskolan är ett av de problem som kommer att komma i förgrunden för analysen i länderstudierna.

Erfarenheterna i de nordiska länderna är inte helt lika. Utbildningen på gymnasial nivå visar flera likheter men också grundläggande olikheter. Några övergripande frågor som vi kommer att få anledning att återkomma till i summeringen av rapporten är: Återspeglas dessa skillnader mellan de olika länderna i ungdomars etableringsmönster och i skillnader i arbetslöshetstal och försörjningsvillkor? Finns det skillnader ur ett rättviseperspektiv, dvs. bidrar utbildningen på gymnasial nivå i olika hög grad till att eliminera de variationer i utbildningsresultat och arbetsmarknadsetablering som beror på skillnader i social bakgrund, kön och etnicitet?

Vi gör inte anspråk på att lämna några definitiva och detaljerade svar, men hoppas kunna bidra med uppslag för vidare studier. Rapporten har tagits fram i samverkan mellan forskare från de nordiska länderna och med finansiellt stöd från Nordiska Ministerrådet.<sup>1</sup>

I flertalet gamla industriländer har det blivit allt svårare för ungdomar att etablera sig på arbetsmarknaden. Flera studier pekar på att ungdomars absoluta och relativa arbetslöshet har ökat och att andelen sysselsatta har minskat sedan mitten av 1990-talet. Samtidigt har andelen unga och unga vuxna (20–24 år) i totalbefolkningen minskat och kunskaps- och rörlighetskraven på arbetsmarknaden troligen ökat, något som förmodas gynna yngre relativt medelålders och äldre (Freeman & Schettkatt, 2000). Övergången från skola till arbetsliv tar allt längre tid. Försörjningsbördan mätt som antalet personer i försörjningsberoende åldrar jämfört med befolkningen i arbetsför ålder ökar. Det gör det svårare att finansiera offentliga välfärdsåtaganden. En uppdelning av tillväxten inom EU under det senaste decenniet visar att en minskad sysselsättningsandel bland unga är en av de faktorer som dragit ner tillväxten av ekonomierna. Däremot har ökad sysselsättning bland äldre (55–64 år) och kvinnor lämnat ett positivt bidrag till tillväxten.<sup>2</sup>

Forskningen pekar också på att negativa följdverkningar av arbetslöshet och inaktivitet i unga år kan följa individen över hela livscykeln. Det handlar då inte bara om ekonomiska försörjningsproblem utan också om psykisk och fysisk ohälsa i spåren av mer eller mindre varaktig social exkludering (Jönsson, 2003; SOU 2003:92; Angelin, 2007; Bergmark & Palme, 2003; Nordström Skans, 2005). Med växande arbetslöshet och ökade sociala klyftor följer oro för den framtida försörjningen, något som

---

1 Från skola till arbetsliv – effektiviteten i de nordiska ländernas vägval.

2 Se European Economy Research Letter, Vol. 1, Issue 2, 2007.

kan uppmuntra invandrarfientliga och populistiska politiska strömningar (Racism and xenophobia in the EU, 2006). Omfattande arbetslöshet och social exkludering är i förlängningen allvarliga hot mot demokratin. Det visar erfarenheterna från 1930-talets massarbetslöshet, men också de senaste årens förstärkning av invandrarfientliga åsiktsriktningar i flera europeiska länder. Det är en del av förklaringen till att rätten till arbete är en av portalpunkterna i FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna (artikel 23).

## En jämförelse av de nordiska länderna

De nordiska länderna har många påtagliga likheter. I detta inledande avsnitt kommer några grundläggande drag i ländernas ekonomier, arbetsmarknadsförhållanden och sociala trygghetssystem att tecknas som bakgrund till den efterföljande diskussionen om utbildningssystem, arbetsmarknadspolitik och ungdomarnas etableringsvillkor mer generellt.

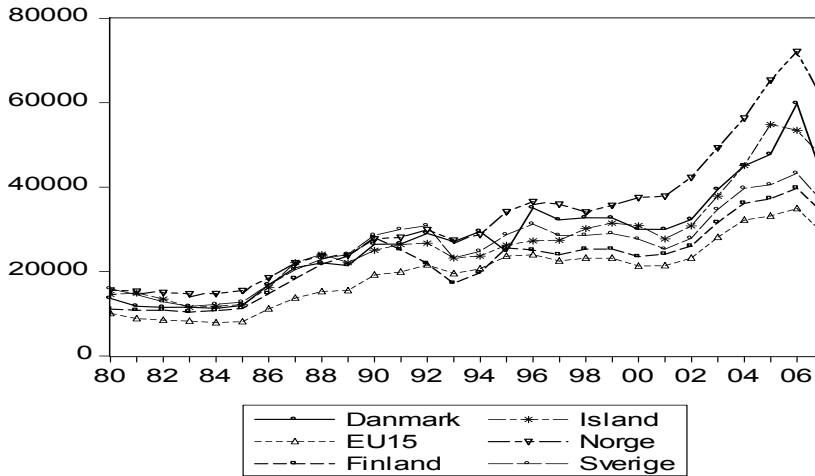
### *Ekonomier*

Enligt gängse mått på ekonomisk utveckling är de nordiska länderna framgångsrika. Figur 1 visar utvecklingen av BNP per capita under åren 1980 till 2006. Danmark och Norge har högre BNP per capita än övriga nordiska länder, vilket delvis kan förklaras av att de drabbades mindre hårt av den ekonomiska krisen vid 1990-talets början. Norges ekonomiska utveckling har också gynnats av de stora oljeintäkterna. Danmark har sedan krisåren under 1970-talet haft en jämn och relativt hög tillväxt.

BNP per capita kan delas upp i två komponenter: arbetsproduktivitet per timme och antalet arbetade timmar per person i befolkningen. Det senare kan i sin tur delas upp i andelen av befolkningen som är sysselsatta och i antalet arbetstimmar per person för dem som är sysselsatta. Finland har haft den starkaste ökningen av arbetsproduktiviteten (produktionsvärde per arbetad timme) sedan 1980-talets början, men sysselsättningsutvecklingen i Finland har varit relativt svag och därför har utvecklingen av BNP per capita varit svagare än utvecklingen av arbets-



produktiviteten.<sup>3</sup> Figur 1 visar att länderna i Norden sammantaget har haft en relativt gynnsam utveckling sedan 1990-talets mitt jämfört med EU-15. EU-länderna på kontinenten har haft en svag ekonomisk tillväxt.



Figur 1. BNP per capita i euro (1995 priser) åren 1980–2007.

Källa: Eurostat.

Island är ett litet land med knappt 310 000 medborgare, vars traditionella beroende av fiskenäringen fortfarande är starkt. Närmre 60 procent av exporten utgörs av fiskprodukter och ca 8 procent av de sysselsatta arbetar inom fiskenäringen. Det sker dock en snabb expansion av den del av ekonomin som bygger på att Island har stor tillgång till vattenkraft; produktionen av främst aluminium men även ferrosilikat ökar. Under de senaste åren har Island även expanderat internationellt inom den finansiella sektorn. Få är dock sysselsatta i denna sektor. Sysselsättningen inom fiske och jordbruk, den primära sektorn, överstiger 10 procent, vilket är ungefär en dubbelt så stor andel som inom EU-15. Men det betyder inte att landet är fattigare eller mindre utvecklat än de andra nordiska länderna. Tvärtom kom Island på femte plats vid en jämförelse av OECD-ländernas köpkraftskorrigerade BNP per capita år 2005 (Statistics Iceland). Här ska uppmärksammas att arbetsproduktiviteten på Island är

<sup>3</sup> För svenskt vidkommande var produktivitetens utvecklingen mycket svag under 1980-talet men fullt i nivå med den i de andra nordiska länderna under 1990-talet och de första åren på 2000-talet.

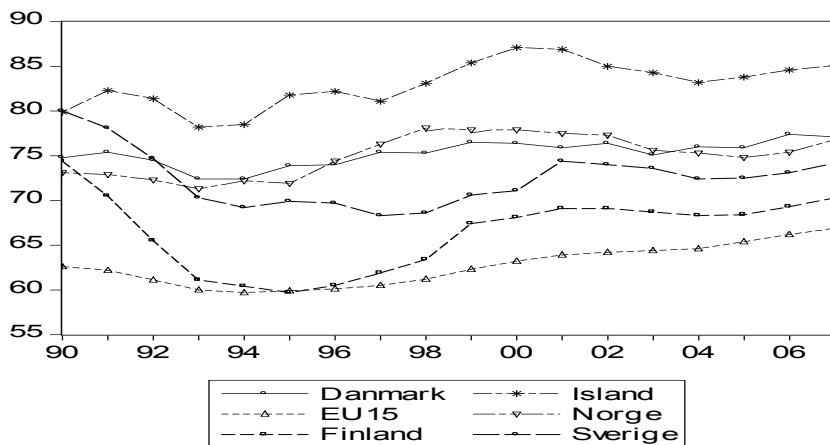
lägre än OECD-genomsnittet, men att antalet arbetade timmar per person i befolkningen är betydligt högre än i övriga OECD-länder, vilket gör att BNP per capita blir mycket hög.

Ett annat sätt att jämföra är att utgå från FN:s beräkningar av levnadsstandarderna i världens länder, det så kallade Human Development Index (HDI), där uppgifter om BNP kombineras med variabler som återger hälsa, utbildning och jämställdhet (Human Development Report 2006). Enligt den senaste mätningen av HDI är Norge på första plats, Island på andra, Sverige på femte, Finland på elfte och Danmark på femtonde plats. De nordiska länderna är alltså alla högt placerade.

Även i Finland är andelen sysselsatta i jordbruket något högre än inom EU-15. Detsamma gäller andelen sysselsatta inom industrin som uppgår till närmare 40 procent (avser år 2005). För Sverige och Danmark gäller det omvända. Andelen sysselsatta i den primära sektorn och inom industrin är lägre än inom EU-15 (Employment in Europe 2006). Det gäller också Norge där industrissysselsättningen är betydligt lägre och sysselsättningen inom tjänstesektorn högre än inom EU-15.

### Arbetsmarknadsförhållanden

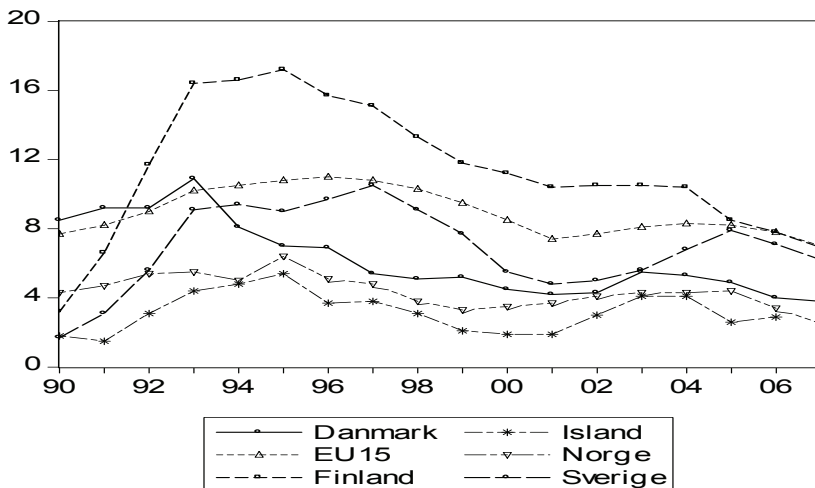
Andelen sysselsatta av befolkningen i arbetsför ålder är hög i de nordiska länderna. I figur 2 anges sysselsättningen i procent av den vuxna befolkningen i de nordiska länderna samt inom EU-15 från 1990 och framåt.



Figur 2. Sysselsättningsgrad i åldrarna 15–64 år i de nordiska länderna samt inom EU-15 åren 1990–2007.

Källor: Eurostat.

Samtliga nordiska länder har haft en högre andel sysselsatta än EU-15. Sverige och Finland drabbades av mycket kraftiga nedgångar i sysselsättningen under 1990-talets början. I dessa båda länder är sysselsättningsgraden fortfarande betydligt lägre än år 1990. I Norge är sysselsättningsgraden högre än år 1990, medan Danmark och Island har ungefär samma sysselsättningsgrad som år 1990. Island har den överlägset högsta sysselsättningsgraden i Europa. En betydligt högre andel är sysselsatta bland yngre (15–24 år) och äldre (över 55 år) på Island än i andra länder i Europa. Den genomsnittliga faktiska pensionsåldern var ca 66 år på Island år 2005 jämfört med ca 61 år inom EU-15.



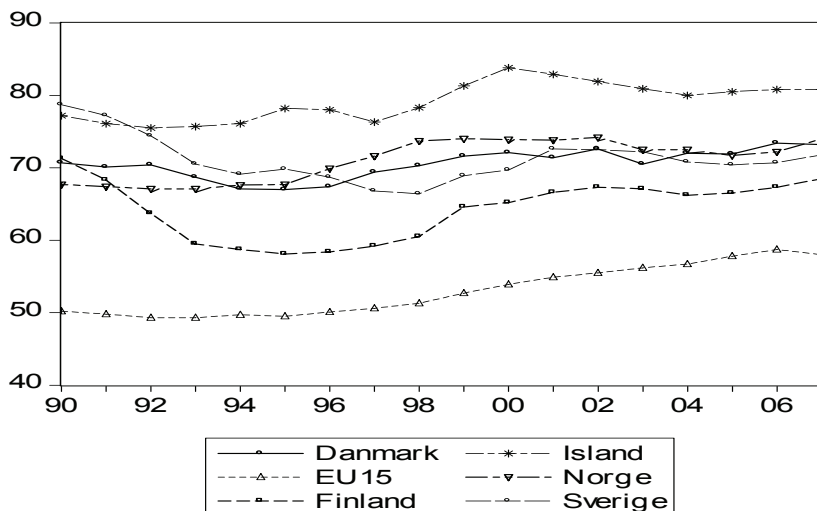
Figur 3. Öppen arbetslöshet i åldrarna 15–64 år i de nordiska länderna samt EU-15 åren 1990 till 2007.

Källa: Eurostat.

Den öppna arbetslösheten är lägre i de nordiska länderna än i EU-15. Undantaget är Finland vars arbetslöshet nådde mycket höga nivåer i samband med Sovjetunionens sammanbrott och den internationella ekonomiska krisen under 1990-talets första hälft. Andelen arbetslösa i Finland har dock gradvis sjunkit och blev år 2006 densamma som genomsnittet för EU-15.

En hög sysselsättningsgrad bland kvinnor är ett gemensamt kännetecken för de nordiska länderna och hänger nära samman med stora satsningar på skattefinansierad barn- och äldreomsorg, sjukvård och utbild-

ning. Välfärdspolitiskt är det mycket som talar för att de nordiska länderna bildar en grupp för sig jämfört med andra europeiska länder.



Figur 4. Sysselsättningsgrad bland kvinnor i åldrarna 15–64 år i de nordiska länderna samt inom EU-15 under åren 1990 till 2007.

Källor: Eurostat.

Som framgår av figur 4 har andelen sysselsatta bland kvinnor varit påtagligt högre i samtliga nordiska länder än inom EU-15. Samtidigt är det lätt att urskilja nedgången i kvinnors sysselsättningsandel i Finland och Sverige under 1990-talets inledande krisår. Någon motsvarande nedgång skedde inte i övriga länder. I Danmark, Norge och på Island är sysselsättningsgraden för kvinnor tvärtom något högre i dag än under åren runt 1990.

### Sociala trygghetssystem

De statliga och kommunala utgifterna för tjänster som skola, barn- och äldreomsorg, socialtjänst, sjukvård, polis och försvar mäts ofta som andel av BNP. År 2005 uppgick den offentliga konsumtionen till strax under 27 procent av BNP i Danmark, drygt 22 procent i Finland, strax under 27 procent på Island, 22 procent i Norge och knappt 28 procent i Sverige. Inom EU-15 var motsvarande andel drygt 20 procent (Shares of breakdown of GDP, Eurostat).

De nordiska länderna avsätter också mer till social trygghet, t.ex. pensioner och andra socialförsäkringar, arbetslöshetsunderstöd och boendestöd, än andra europeiska länder. För Finland och Island är skillnaden emellertid inte så stor. Se tabell 1.

**Tabell 1. Utgifter för social trygghet i euro per medborgare åren 1995, 2000 och 2005.<sup>4</sup>**

|         | 1995  | 2000  | 2005   |
|---------|-------|-------|--------|
| Danmark | 8 479 | 9 384 | 11 201 |
| Finland | 6 159 | 6 403 | 7 760  |
| Island  | 3 796 | 6 437 | 8 266  |
| Norge   | 6 927 | 9 911 | 11 750 |
| Sverige | 7 447 | 9 093 | 10 316 |
| EU-15   | 4 996 | 6 210 | 7 130  |

Källa: Eurostat.

Höga offentliga utgifter för social trygghet behöver emellertid inte betyda socialt välmående och små inkomstskillnader. Höga utgifter kan också vara ett uttryck för hög öppen arbetslöshet eller en demografisk struktur med en stor andel försörjningsberoende äldre. Det är därför viktigt att relatera de socialpolitiska utgifterna till sysselsättning, arbetslöshet, inkomstspridning och andel fattiga. Vi redovisar uppgifter om inkomstspridning och andel fattiga i tabell 2.

**Tabell 2. Inkomstspridning enligt 80/20-kvoten och ginikoefficienten samt andelen fattiga år 2006.<sup>5</sup>**

|         | 80/20-kvoten | Ginikoefficient | Andel fattiga |
|---------|--------------|-----------------|---------------|
| Danmark | 3,4          | 0,24            | 11            |
| Finland | 3,6          | 0,26            | 10            |
| Island  | 3,7          | 0,26            | 8             |
| Norge   | 4,6          | 0,30            | 10            |
| Sverige | 3,5          | 0,24            | 11            |
| EU-15   | 4,7          | 0,29            | 14            |

Källa: Eurostat.

Vi kan konstatera att inkomstspridningen är förhållandevis liten mätt med Ginikoefficienten och 80/20-kvoten och att andelen fattiga är låg i de nordiska länderna jämfört med i andra europeiska länder. Ginikoefficienten är ett mått på fördelningen av samhällets totala inkomster mellan individer (eller hushåll) och antar ett värde mellan 0 och 1. Om koefficienten är

<sup>4</sup> Uppgifterna i eurostat sträcker sig tyvärr bara fram till år 2005.

<sup>5</sup> De båda första måtten avser hela befolkningen. Andelen fattiga definieras här som andelen av befolkningen mellan 18 och 64 år i procent med en inkomst som understiger 60 procent av medianinkomsten i respektive land.

0 betyder det att inkomsterna är fullständigt jämnt fördelade mellan medborgarna. Om koefficienten är nära 1 betyder det att fördelningen är extremt skev, en individ (alternativt ett hushåll) har hela samhällets inkomst. 80/20-kvoten anger relationen mellan den femtedel av hushållen som tjänar mest i relation till den femtedel som tjänar minst. Andelen fattiga är definierat som andelen invånare som tjänar mindre än 60 procent av medelinkomsten.

Inom EU-15 är andelen fattiga större och avståndet mellan låginkomsttagare och höginkomsttagare större mätt med 80/20-kvoten jämfört med de nordiska länderna. I USA är inkomstskillnaderna än större än inom EU-15. I USA är ginikoefficienten 0,36 och andelen fattiga ca 17 procent (Society at a Glance, 2006). Det finns andra indikatorer på levnadsförhållandena som bekräftar bilden av att de sociala villkoren är relativt jämlika i de nordiska länderna. OECD:s statistik visar att andelen varaktigt fattiga mätt som andelen av befolkningen med en inkomst som understiger 60 procent av medianinkomsten under längre tid än tre år är låg. I Danmark och Finland är andelarna 11 respektive 12 procent, vilket kan jämföras med 19 procent i Storbritannien och 21 procent i USA (Society at a Glance, 2006). De nordiska länderna ligger på ungefär samma nivå som Nederländerna, Tyskland och Österrike, medan de sydeuropeiska länderna har en betydligt högre andel långvarigt fattiga.

Andelen av den vuxna befolkningen som sitter i fängelse är också starkt knuten till inkomstspridning och social exkludering. Jämförelser mellan länder brukar avse andelen i fängelse per 100 000 invånare. I Danmark är detta tal 77, i Finland 75, på Island 39, i Norge 68 och i Sverige 78. Dessa tal kan jämföras med 738 i USA, 143 i Storbritannien och 97 i Tyskland (Society at a Glance, 2006).

Efter denna inledande översikt om de nordiska ländernas likheter och skillnader ska vi nu närma oss rapportens huvudtema: ungdomar, yrkesutbildning och arbetsmarknadsetablering. Vi inleder med att i nästa avsnitt beskriva ungdomars etableringsvillkor mot bakgrund av arbetsmarknadens reglering i de nordiska länderna.

## Ungdomars arbetsmarknadsvillkor i de nordiska länderna

Villkoren för ungdomar är varierar avsevärt mellan länderna. Det framkommer när vi granskar uppgifter om arbetslöshet och sysselsättning.

Den relativa ungdomsarbetslösheten, dvs. ungdomars arbetslöshet jämfört med arbetslösheten för medelålders och äldre, har ökat i industriländer under senare år.<sup>6</sup> Inom OECD, som omfattar 30 industriländer med nästan 1,2 miljarder invånare, var år 2005 det relativa arbetslöshetstalet i åldrarna mellan 15 och 24 år 2,7 (Quitin & Martin, 2006). Andelen sysselsatta bland unga minskade mellan 1995 och 2005 från 43,6 till 43,3 procent. Andelen unga i utbildning ökade visserligen, men samtidigt kvarstod en betydande grupp inaktiva, dvs. personer som varken studerade eller ingick i arbetskraften. De som inte genomgår gymnasieutbildning blir efter hand en alltmer selekterad och socialt missgynnad grupp. I genomsnitt lämnar ca 15 procent av ungdomarna i OECD:s medlemsländer skolan utan att ha fullbordat en utbildning på gymnasial nivå.

### *Arbetslöshetens orsaker*

Det finns flera förklaringar till att ungdomsarbetslösheten är hög både i absoluta tal och relativt de vuxnas arbetslöshet. De vanligaste är följande:<sup>7</sup>

- Unga är nya på arbetsmarknaden. Liksom andra grupper som är nya på arbetsmarknaden (nyanlända invandrare; tidigare också kvinnor som återvände till arbetsmarknaden efter att ha varit borta en tid) har många en inledande period av arbetssökande och arbetslöshet.
- Unga som har arbete har oftare tillfälliga (tidsbestämda) arbeten. Vid neddragningar av verksamheten har de därför en svagare ställning genom att i regel ha lägre senioritet. De är sist in och måste i regel först ut. Ett långtgående anställningsskydd, reglerat genom antingen lagstiftning, kollektivavtal eller sedvänjor, kan göra det svårare för

---

<sup>6</sup> Den relativa arbetslösheten för ungdomar mäts oftast som kvoten mellan andelen arbetslösa i åldrarna 15 till 24 år och andelen arbetslösa av dem i arbetskraften i åldrarna mellan 25 och 64 år.

<sup>7</sup> Se t.ex. Layard, Richard, Nickell, Stephen & Jackman, Richard, *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford 2005 samt Björklund, Anders, Edin, Per-Anders, Holmlund, Bertil & Wadensjö, Eskil, *Arbetsmarknaden* (3:e upplagan), Stockholm 2006.

nyttillträdande på arbetsmarknaden. De som redan är etablerade och har fast anställning gynnas medan unga och nyanlända invandrare missgynnas.

- Ett långtgående anställningsskydd gör också att det blir ett stort och långsiktigt åtagande att anställa någon. Därmed ökar också efterfrågan på pålitlig information om vad en arbetssökande kan prestera som anställd. Osäkerhet om arbetssökandes produktivitet – och det är en osäkerhet som främst drabbar ungdomar och nyanlända invandrare – minskar benägenheten att nyanställa dem.
- Ungar har jämfört med medelålders på arbetsmarknaden en konkurrensnackdel genom att de har mindre erfarenhet och därmed allt annat lika lägre förväntad produktivitet. Om inte denna produktivitetsskillnad kompenseras genom lägre ingångslöner för unga kan det medverka till att den relativa ungdomsarbetslösheten bli hög.
- En annan faktor som ofta påtalas i studier om ungdomars etableringsvillkor på arbetsmarknaden handlar om utbildning. Utbildningskraven har generellt sett trissats upp och ofullständig gymnasieutbildning resulterar i stora problem i övergången från skola till arbetsliv. Det framhålls därför som betydelsefullt att andelen som fullföljer och fullbordar en utbildning på gymnasienivå ökar, något som också har skett i de flesta länder. Samtidigt återstår ofta en grupp på mellan en fjärdedel och en femtedel av en kohort som vid 20 års ålder ännu inte har fullbordat en utbildning. Denna grupp blir mer utpekad än tidigare.

Flera internationella studier har visat att arbetsmarknadsutvecklingen under de senaste två decennierna med allt starkare utbildningskrav och ökade krav på företagsspecifik och social kompetens har varit särskilt ogynnsam för ungdomar med deras begränsade erfarenheter av såväl arbetslivet som livet i övrigt (World Employment Report, 1998). Nya sätt att organisera arbetet inom både industrin och tjänsteorienterad verksamhet med mindre hierarkiska styrsystem och mer omväxlande och kundorienterade arbetsuppgifter i stället för sträng arbetsdelning anses ofta missgynna ungdomar och invandrare (Ohlsson & Broomé, 2003).

Samtidigt talar andra faktorer för att ungdomar snarast borde få lättare att hävda sig på den nya arbetsmarknaden. Ingen tidigare generation har



varit lika välutbildad, berest och språkkunnig. Den nya informationsteknologins revolutionerande inflytande i samhället borde stärka yngres position jämfört med de äldres på arbetsmarknaden. Dessutom har de årskullar som trätt in på arbetsmarknaden under de senaste tio åren varit relativt små, vilket borde ha förbättrat deras möjligheter.

I de följande kapitlen kommer medförfattarna att återknyta till dessa faktorer. Det gäller främst frågan om utbildningssystemets betydelse i sammanhanget. En yrkesorienterad och arbetslivsnära utbildning kan bidra till att stärka ungas konkurrensmöjligheter jämfört med medelålders och äldre, dvs. till att minska den förväntade produktivitetsskillnaden. En yrkesutbildning i lärlingsliknande former anses ofta också kunna minska antalet utbildningsmisslyckanden och förbättra genomströmningen, vilket i förlängningen minskar ungdomsarbetslöshetens absoluta och relativa omfattning.

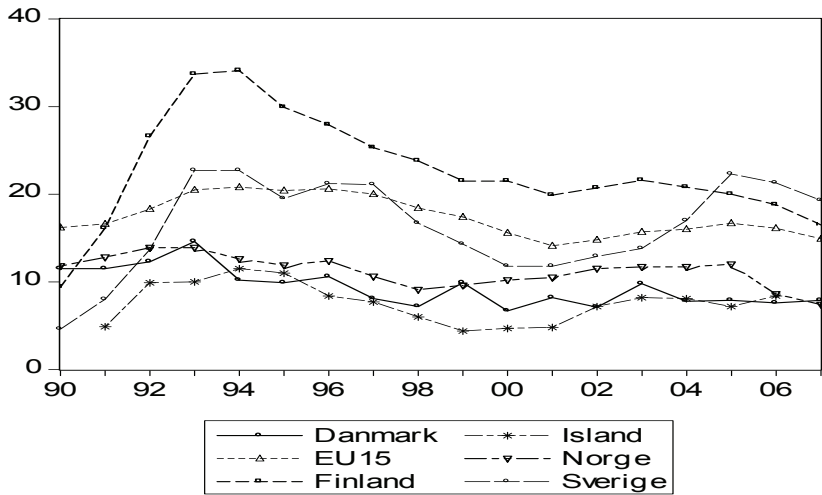
### *Är ungdomsarbetslösheten ett socialt problem?*

Det har varit en vanlig uppfattning att ungdomsarbetslösheten inte behöver uppfattas som ett särskilt allvarligt socialt problem. Även om ungdomar har en betydligt högre risk att bli arbetslösa än medelålders och äldre är arbetslöshetsperioderna oftast relativt korta. Ungdomar byter arbete och bostadsort oftare. Arbetsbyten som åtskiljs av kortare arbetslöshetsperioder behöver inte nödvändigtvis vara något negativt. ”Job-shopping” kan ge erfarenheterna från olika delar av arbetsmarknaden.

Men det finns åtskilliga studier som pekar på att arbetslöshet i unga år kan ha menliga inverknings på individens arbetsmarknadskarriär och inkomster över hela livsrytmen. Värdet av utbildningsmeriter devalveras snabbt om inte kunskaper och färdigheter kommer till användning. Det sistnämnda gäller särskilt när tekniska och organisatoriska förändringar i arbetslivet sker så snabbt som idag.

### *Absolut och relativ ungdomsarbetslöshet i de nordiska länderna*

Frågan är då hur ungdomsarbetslösheten har utvecklats i de nordiska länderna. Har utvecklingen i de nordiska länderna avvikit från den ogynnsamma trenden i många av de övriga gamla industriländerna? Figur 5 ger en översiktlig bild.

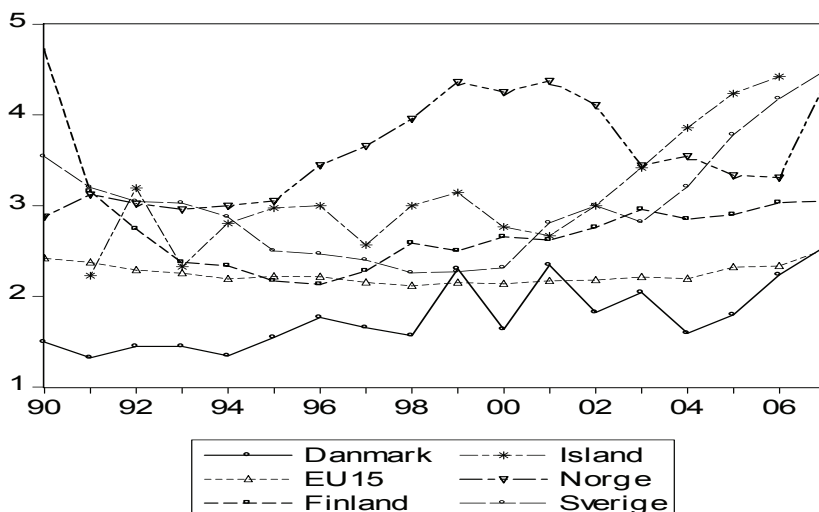


Figur 5. Öppen arbetslöshet i åldrarna under 25 år i de nordiska länderna samt inom EU-15, åren 1990–2007.

Källor: Eurostat. Uppgifterna om arbetslösheten på Island täcker som framgår av figuren inte hela perioden.

Som framgår av figuren varierar arbetslöshetstalen kraftigt. Finland har liksom Sverige haft mycket höga arbetslöshetstal för ungdomar och unga vuxna (under 25 år), men andelen arbetslösa har minskat och ligger nu nära genomsnittet för EU-15. I Sverige har trenden varit negativ sedan 1990-talets slut. Under de senaste åren har arbetslösheten för de yngre varit högre i Sverige än genomsnittet inom EU-15. Danmark, Island och Norge har däremot haft betydligt lägre arbetslöshet.

Om vi vill få en uppfattning om de yngres ställning på arbetsmarknaden, bör vi också jämföra ungdomars arbetslöshet med den för medelålders och äldre, dvs. den relativa arbetslösheten, samt närmare studera andelen sysselsatta bland unga relativt andelen sysselsatta för vuxna (25–64 år). I figur 6 presenteras uppgifterna om den relativa ungdomsarbetslösheten.



Figur 6. Relativ ungdomsarbetslöshet (andelen arbetslösa bland personer i arbetskraften mellan 15 och 24 år/andelen arbetslösa bland personer i arbetskraften mellan 25 och 64 år), åren 1990–2007.

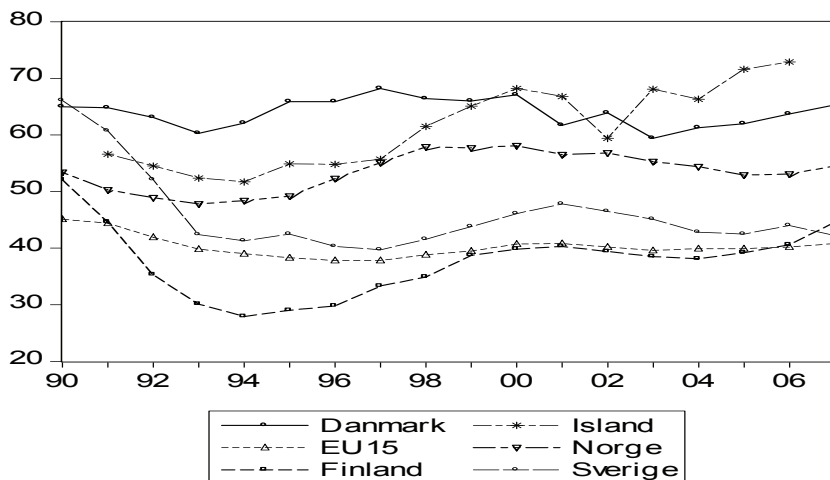
Källa: Se uppgifter under figur 5.

Som framgår av figur 6 är arbetslöshetsstalet för unga inom EU-15 mer än dubbelt så högt som det för medelålders och äldre (25–64 år). Under senare år är det bara i Danmark av de nordiska länderna som den relativa ungdomsarbetslösheten har varit lägre än inom EU-15. I Norge och på Island har den relativa ungdomsarbetslösheten varit betydligt högre, men då måste vi komma ihåg att andelen arbetslösa ungdomar är mycket lägre än inom EU-15. För svensk del är bilden betydligt mindre gynnsam. I Sverige har den relativa ungdomsarbetslösheten ökat parallellt med en ökad andel arbetslösa bland ungdomar. Andelen arbetslösa är ungefär fyra gånger högre bland personer under 25 år än bland dem som är mellan 25 och 64 år.

Vid en jämförelse av andelen arbetslösa i olika åldersgrupper är det emellertid viktigt att beakta hur stor andel av befolkningen som är i arbetskraften. Om 90 procent studerar och 10 procent är i arbetskraften, betyder en arbetslöshet på 20 procent i åldersgruppen som den mäts, dvs. som en andel av arbetskraften, att 2 procent av dem som är i denna ålder är arbetslösa. Att det är höga tal för den grupp som är i arbetskraften när merparten inte är i arbetskraften talar för att det handlar om en starkt selekterad grupp, en grupp med speciella problem.

### Sysselsättning bland ungdomar

Också sysselsättningsgraden för unga varierar betydligt mellan de nordiska länderna. En förklaring är att andelen studerande av dem mellan 15 och 25 år skiljer sig åt och utvecklas olika i olika länder.



Figur 7. Sysselsättningsgrad i åldrarna 15–24 år i de nordiska länderna samt för EU-15, åren 1990–2007.

Källor: Se information under figur 5. Eurostat saknar uppgifter om Norge för de första åren av 1990-talet.

Unga i Danmark, Island och Norge har, som framgår av figur 7, haft en klart högre sysselsättningsgrad än i Finland och Sverige. Nivåerna i Finland och Sverige ligger mycket nära genomsnittet för EU-15. Är andelen studerande högre i Finland och Sverige än i övriga nordiska länder? Svaret är ja, men skillnaderna är inte särskilt stora. År 2004 var andelen studerande i åldern 15 till 24 år 69,8 procent i Finland och 67,5 procent i Sverige jämfört med 66,0 procent i Danmark, 66,4 procent på Island och 63,8 procent i Norge. Som jämförelse kan nämnas att andelen studerande i samma åldersgrupp inom EU-15 var 59,1 procent (Eurostat). Skillnaderna i andelen studerande är inte tillräckligt stora för att förklara variationerna i sysselsättningsgraden.

Det finns ett grundläggande problem med jämförbarheten i de statistiska uppgifterna. I Danmark och i Norge där stora ungdomsgrupper följer lärlingsutbildning blir sysselsättningsandelen högre eftersom lärlingar registreras som anställda medan elever i skolförslagd yrkesutbildning som

dominerar i Sverige och Finland (länder utan mer omfattande lärlingsutbildning) inte räknas till arbetskraften.

En viktig förklaring till skillnaderna i sysselsättningsgraden mellan länderna utgörs också av variationer i andelen inaktiva. I Finland och Sverige är andelen inaktiva bland ungdomar och unga vuxna högre än i övriga nordiska länder. I Finland var andelen inaktiva av dem mellan 20 och 24 år 6,4 procent år 2006, i Sverige 7,0 procent, i Danmark 3,4 procent och i Norge 5,7 procent (Education at a Glance, 2008).<sup>8</sup> Varför varierar andelen inaktiva mellan de nordiska länderna? En förklaring kan vara att sysselsättningsmöjligheterna skiljer sig åt för dem som inte fullbordat en utbildning på gymnasial nivå. Omfattningen på de arbetsmarknadspolitiska insatserna är också en faktor som påverkar inaktivitetstalen. Frågan är också vilken betydelse arbetsmarknadernas reglering kan ha.

## Arbetsmarknadens reglering

De nordiska länderna har jämförts med de anglosaxiska länderna reglerade arbetsmarknader. Under en reglerad arbetsmarknadsregim bestäms löner och anställningsförhållanden inte enbart av marknadens spelregler eller individuella avtal. Kollektivavtal mellan partsorganisationer och/eller statlig lagstiftning har stor betydelse. En vanlig uppfattning under senare år är att regleringarna på arbetsmarknaden i de nordiska länderna liksom i flera länder på kontinenten bidrar till minskad flexibilitet och i förlängningen till lägre ekonomisk tillväxt.<sup>9</sup> Det har därför väckt uppmärksamhet att de nordiska länderna har haft en gynnsam produktivitet utveckling sedan 1990-talets början väl i nivå med länder som USA och Storbritannien, medan övriga länder inom EU har haft en betydligt svagare utveckling.

Det finns forskning om de nordiska länderna som pekar på att arbetsmarknadsregleringar kan öka effektiviteten.<sup>10</sup> Stora heltäckande fackliga

---

<sup>8</sup> OECD saknade uppgifter om Island.

<sup>9</sup> Se t.ex. Annekov, Anatoli & Madaschi, Christophe, "Labour Productivity in the Nordic Countries. A Comparative Overview and Explanatory Factors 1980-2004", European Central Bank. Occasional Paper Series No. 39/October 2005.

<sup>10</sup> Se t.ex. Agell, Jonas, "On the Benefits from Rigid Labour Markets. Norms, Market Failures, and Social Insurance", Economic Journal, February 1999 samt Ahlberg, Kerstin, Bruun,

organisationer tar ett bredare samhällsekonomiskt ansvar och motverkar inte ny teknik, en kultur kring kollektivavtalssystemet befördrar samarbete och motverkar konflikter och en relativt begränsad lönespridning och varaktiga anställningsrelationer underlättar investeringar i yrkesspecifik kompetens. Höga arbetslöshetstal i allmänhet och hög arbetslöshet bland ungdomar i synnerhet har kopplats samman med allmänna efterfrågeförhållanden och förändrade kvalifikationskrav snarare än med regleringar på arbetsmarknaden (Employing Youth, 2000).

Granskar vi arbetsmarknadsrelationerna i de nordiska länderna finner vi en hel del skillnader nära förknippade med olika traditioner vad gäller statens respektive partsorganisationernas ansvar för regleringarna på arbetsmarknaden. I Danmark och Sverige har partsorganisationerna reglerat förhållandena på arbetsmarknaden på egen hand i större utsträckning än i Finland och på Island.

Organisationsgraden är hög i samtliga nordiska länder. I Finland, Island och Sverige är ca 90 procent av alla löntagare anslutna till fackliga organisationer. I Danmark är motsvarande andel ca 80 procent. Norge avviker med en organisationsgrad på drygt 50 procent. Den relativt låga organisationsgraden i Norge kan bland annat förklaras med att arbetslöshetsförsäkringen där sedan 1930-talet är obligatorisk medan den är knuten till de fackliga organisationerna i Danmark, Finland och Sverige (den s.k. Ghentmodellen). Försäkringen är frivillig i Danmark och Sverige och till viss del frivillig i Finland.<sup>11</sup>

Ersättningsnivån vid arbetslöshet säger något om maktrelationerna på arbetsmarknaden. OECD mäter regelbundet nettoersättningen i förhållande till förlorad arbetsinkomst för olika hushållstyper i olika länder. Mätningen avser ersättningen under den inledande arbetslöshetsperioden avgränsad till högst tolv månader. Den senaste mätningen gäller år 2004 och visar att de nordiska länderna tillhör de länder som har mest generös ersättning vid arbetslöshet. För en ensamstående person utan barn med en lön motsvarande det nationella genomsnittet före arbetslöshetsperiodens början var ersättningen 61 procent av lönen i Danmark, 60 procent i Fin-

---

Niklas & Malmberg, Jonas, "Anställningsskydd, rörlighet och tillväxt", i Vågar till en öppnare arbetsmarknad. Arbetslivsinstitutets årsbok, Stockholm 2006.

11 I Finland är arbetslöshetsförsäkringen tredelad. Det finns en obligatorisk grundersättning och en behovsprövad del. Därutöver finns en inkomstrelaterad del som är frivillig. OECD – Social Policy Division – Directorate for Employment, Labour and Social Affairs. Country Chapter – Benefits and Wages ([www.oecd.org/els/social/workincentives](http://www.oecd.org/els/social/workincentives)).

land, 51 procent på Island, 66 procent i Norge och 77 procent i Sverige (Net Replacement Rates, 2004).

Forskningen ger inga entydiga svar på frågan om höga ersättningsnivåer bidrar till lägre sysselsättning och högre arbetslöshet, däremot talar flertalet internationellt jämförande studier för att ersättningsperiodernas längd påverkar arbetslösheten.<sup>12</sup> I Sverige och än mer i Danmark sjunker kompensationsgraden drastiskt för dem som har en lön som överstiger det nationella genomsnittet. Det beror på de relativt sett låga inkomsttacken (högsta dagersättning) i de svenska och danska arbetslöshetsförsäkringssystemen. Det ska dock uppmärksammas att det finns olika typer av kompletterande ersättningar.<sup>13</sup>

I samtliga länder är andelen av de anställda som är täckta av kollektivavtal större än andelen som är medlemmar i fackföreningar; även oorganiserad arbetskraft omfattas av avtalen. Utbredningen av kollektivavtalen är lägst i Norge, där de täcker ca 70 procent av arbetsmarknaden (Dølvik & Eldring, 2006). Den ur ett nordiskt perspektiv låga täckningsgraden i Norge kan förutom av den låga organisationsgraden förklaras av att det saknas lagar som garanterar spridningen av kollektivavtalens lägsta löner till att gälla hela branschområden inklusive oorganiserad arbetskraft. I Finland och på Island är detta standard. I Danmark och Sverige är kollektivavtalens täckningsgrad och partsorganisationernas styrka en garanti för att avtalen också omfattar oorganiserad arbetskraft.

Det finns inga belägg för att starka fackliga organisationer nödvändigtvis ger upphov till högre arbetslöshet. En OECD-studie från 2006 pekar på ett svagt negativt samband mellan facklig organisationsgrad och ungdomsarbetslöshet i de OECD-anslutna länderna. Samma studie visar också att korporativa strukturer på arbetsmarknaden, definierade i termer av kollektivavtalens täckningsgrad, minskar arbetslösheten bland både yngre och äldre (Bassanini & Duval, 2006).

---

12 Långa ersättningsperioder minskar arbetslösas sökintensitet och leder till en lägre rörlighet på arbetsmarknaden. Se t.ex. Bassanini, Andrea & Duval, Romain, "Employment patterns in OECD countries: Reassessing the role of policies and institutions", Economic department working papers No. 486, 2006 (<http://www.oecd.org/eco>).

13 I Sverige finns det utöver den arbetslöshetsförsäkring som regleras av staten och i huvudsak organiseras av fackföreningarna också andra ersättningar. Se Lindquist Sjögren, Gabriella & Wadensjö, Eskil, Inte bara socialförsäkringar – kompletterande ersättningar vid inkomstbortfall, Rapport till ESS 2005:2 och Lindquist Sjögren, Gabriella & Wadensjö, Eskil, Ett svårslagt pussel – kompletterande ersättningar vid inkomstbortfall, Rapport till ESS 2007:1.

*Relativa löner*

Frågan är då vad regleringssystemen på arbetsmarknaden betyder när det gäller de lägsta lönerna på arbetsmarknaden. I det följande används begreppen ingångslön, lägstalön och minimilön. Nivån på ingångslönerna i relation till genomsnittslönen för erfarna arbetare och tjänsteman kan ha betydelse för ungdomars möjligheter att konkurrera om lediga arbetstillfällen.<sup>14</sup> Tabell 3 visar lägstalönerna i relation till genomsnittslönen i de nordiska länderna enligt en amerikansk studie från 2004. Relationen kallas ibland för *minimilönebettet*.

**Tabell 3. Lägstalön som andel av genomsnittslön.**

|         |      |
|---------|------|
| Danmark | 0,54 |
| Finland | 0,52 |
| Norge   | 0,64 |
| Sverige | 0,51 |

Källa: Neumark, David & Wascher, William, "Minimum Wages, Labor Market Institutions, and Youth Unemployment: A Cross-National Analysis", *Industrial & Labor Relations Review*, nr 2 2004. Det saknas uppgift för Island.

Som jämförelse kan nämnas att motsvarande tal för Frankrike och Tyskland är 0,62 respektive 0,58. De nordiska nivåerna ligger inte särskilt högt jämfört med länderna på kontinenten. Däremot är nivåerna på lägstalönerna betydligt högre än i länder med liberala arbetsmarknadsregimer som Storbritannien och USA. I dessa länder utgjorde minimilönerna 0,42 respektive 0,36 av genomsnittslönen.

De uppgifter om minimilönerna som har presenterats ovan har ifrågasatts av Per Skedinger, som i en studie för Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) har undersökt lägstalönerna i Sverige inom olika branschområden år 2004 (Skedinger, 2005). Hans resultat pekar på att den svenska genomsnittliga minimilönen ligger betydligt högre än vad som framkommer vid en del internationella jämförelser, t.ex. den som presenteras i tabell 3. Skedinger jämför minimilöner i ett urval länder år

<sup>14</sup> En internationellt jämförande studie från år 2004, som vi återkommer till, visar t.ex. ett mycket starkt och signifikant negativt samband mellan höjningar av minimilönerna och förändringar i arbetslöshetstalen i åldrarna 15 till 24 år. Studien täcker 17 länder, bland annat de nordiska länderna exklusive Island, och omfattar perioden från 1980-talets mitt fram till år 2000. Resultatet visar emellertid att de negativa sysselsättningseffekterna är störst i länder med oreglerade arbetsmarknadsregimer, dvs. där de fackliga organisationerna är svaga, kollektivavtalen har en begränsad utbredning och där den aktiva arbetsmarknadspolitiken spelar en relativt begränsad roll. Neumark, David & Wascher, William, "Minimum Wages, Labor Market Institutions, and Youth Unemployment: A Cross-National Analysis", *Industrial & Labor Relations Review*, nr 2 2004.



2004, dock ingår enbart Sverige av de nordiska länderna. Uppgifter om Tyskland saknas också. Skedingers anger minimilönerna i kronor per månad. Lönerna är justerade för skillnader i kostnadsläge mellan länderna. Enligt Skedingers uppgifter hamnar minimilönen i Sverige för sju avtalsområden i ett intervall mellan 12 790 kronor och 15 340 kronor per månad. Det kan jämföras med 11 780 kronor i Frankrike, 11 290 kronor i Storbritannien och 8 630 kronor i USA.

Skedingers uppgifter antyder att Sverige har en relativt sett hög minimilönenivå, en högre nivå än den som redovisas av Neumark och Wascher (2004). Frågan är då vilken betydelse minimilönerna har för de ungas etableringsmöjligheter på arbetsmarknaden. Teoretiskt kan höga ingångslöner ha flera typer av effekter. Höga relativa löner kan göra att ungdomar lockas hoppa av studierna och istället söka arbete, dvs. leda till ett ökat arbetsutbud bland unga. Höga ingångslöner kan å andra sidan påverka efterfrågan på ungdomarnas arbetskraft. De kan försvaga ungas konkurrenskraft på arbetsmarknaden eftersom ungdomars produktivitet ofta är lägre än medelålders och äldres. Det är emellertid inte självklart att minimilöner leder till minskad efterfrågan.

Frågan är om höga minimilöner är ett hinder som tar sig uttryck i generellt sett höga arbetslöshetstal och låg sysselsättning i de nordiska länderna. Som vi tidigare konstaterat går det inte att urskilja ett sådant mönster. Skillnaderna mellan de nordiska länderna är svåra att förklara med hänvisning till skilda minimilöner. Uppgifterna på aggregerad nivå är också för grova för att vi ska kunna urskilja några meningsfulla samband.

Höga ingångslöner borde – om det finns ett negativt sysselsättnings-samband – framför allt drabba individer med en svag utbildningsbakgrund, dvs. dem som är hänvisade till de minst kvalificerade arbetena. Om minimilönen ligger på en hög nivå skulle arbetsmarknaden för dessa personer kunna bli mer begränsad. Vi kan pröva sambandet genom att använda oss av OECD:s statistik om arbetslöshetstal för grupper med olika utbildningsnivå.

**Tabell 4. Sysselsättningsgrad i åldrarna 25 till 64 år efter utbildningsnivå år 2006.**

|         | Högst grundskola | Gymnasium | Högskola |
|---------|------------------|-----------|----------|
| Danmark | 62,8             | 81,3      | 87,4     |
| Finland | 58,4             | 75,6      | 85,0     |
| Island  | 83,6             | 88,6      | 92,0     |
| Norge   | 64,7             | 83,1      | 89,2     |
| Sverige | 66,9             | 81,9      | 87,3     |
| EU19    | 55,5             | 75,3      | 84,8     |
| OECD    | 58,4             | 75,9      | 84,4     |

Källa: OECD, *Education at a Glance 2008*, Tabell A8.3a. EU19 utgörs av EU15 och dessutom Polen, Slovakien, Tjeckien och Ungern.

Uppgifterna i tabell 4 ger inte stöd för hypotesen att länder med jämförelsevis höga minimilöner som Sverige och de andra nordiska länderna skulle ha relativt sett låg sysselsättning bland de lägst utbildade, de som saknar fullbordad utbildning på gymnasial nivå. I länder med begränsad lönespridning är sysselsättningsgraden tvärt om ganska hög, i synnerhet bland dem med lägst utbildning. Det talar för att andra faktorer än relativa löner och anställningsskydd har betydelse för skillnaderna i arbetsmarknadsvillkor mellan olika länder. Det motiverar också ett starkare fokus på arbetsmarknadspolitiska insatser samt gymnasial yrkesutbildning när vi diskuterar förutsättningarna för ungas etablering på arbetsmarknaden.

## Arbetsmarknadspolitiska insatser

Både omfattningen av och inriktningen på de arbetsmarknadspolitiska insatserna för unga arbetslösa skiljer sig åt mellan de nordiska länderna.<sup>15</sup> I tabell 5 anges omfattningen på insatserna i relation till BNP samt som andel av de totala arbetsmarknadspolitiska utgifterna.

<sup>15</sup> För en jämförelse av arbetsmarknadspolitiken för unga i olika nordiska länder under 1980-talet se Try, Sverre, "Arbiedsmarkedet og arbeidsmarkedspolitikka for unge i Norden i 1980-årene", ISF Rapport 92:8.

**Tabell 5. Offentliga utgifter för arbetsmarknadspolitiska insatser riktade till unga som andel av de totala utgifterna för aktiv arbetsmarknadspolitik. År 1995 och 2002.**

|         | Andel av utgifterna för<br>aktivarbetsmarknadspolitik<br>till åtgärder för unga |      | Andel av BNP |      |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------|------|--------------|------|
|         | 1995                                                                            | 2002 | 1995         | 2002 |
| Danmark | 7,7                                                                             | 6,2  | 0,14         | 0,10 |
| Finland | 9,9                                                                             | 17,2 | 0,15         | 0,17 |
| Norge   | 6,2                                                                             | 1,3  | 0,08         | 0,01 |
| Sverige | 0,7                                                                             | 1,8  | 0,02         | 0,02 |

Källa: Quintini, Glenda & Martin, Sébastien, "Starting well or losing their way? The position of youth in the labour market in the OECD countries", Tabell 6, OECD Social, Employment and Migration Papers 2006 ([www.oecd.org/els/workingpapers](http://www.oecd.org/els/workingpapers)).

Island finns inte med bland de medräknade länderna eftersom det där inte förekommer arbetsmarknadspolitik av någon större omfattning. Uppgifterna i tabell 5 avser aktiva arbetsmarknadspolitiska insatser, vilket betyder att olika former av arbetslöshetsunderstöd och försörjningsstöd inte ingår. Som framgår av uppgifterna varierar den absoluta och relativa omfattningen på insatserna högst betydligt. Danmark och Finland avsätter störst resurser, Norge och Sverige minst. Det ska emellertid återigen betonas att uppgifterna i tabell 5 avser särskilda ungdomsinsatser. I samtliga fyra länder investeras totalt sett betydande summor i arbetsmarknadspolitiken. Den låga utgiftsandelen i relation till BNP i t.ex. Sverige ska tolkas som att särskilda ungdomsinsatser utgör en ganska liten del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken, vilket också framgår av den andra kolumnen i tabellen.<sup>16</sup>

### *Arbetslöshet och inaktivitet*

Uppgifterna om arbetsmarknadspolitiska insatser måste relateras till ländernas arbetslöshets- och inaktivitetstal. Som vi noterade i avsnittet om sysselsättning bland ungdomar är Finland och Sverige de nordiska länder som har både högst andel öppet arbetslösa i åldrarna under 25 år och högst andel inaktiva. Det är rimligen en förklaring till ungdomsinsatsernas relativt stora omfattning i Finland. Som vi också noterade är andelen studerande bland ungdomar och unga vuxna under 25 år något

<sup>16</sup> En offentlig utredning om arbetsmarknadsutbildningen i Sverige visade nyligen att unga arbetslösa i åldrarna 18–24 år snarast var överrepresenterade i arbetsmarknadspolitiska program. En minoritet av programdeltagarna i dessa åldrar deltog emellertid i specifika ungdomsprogram. SOU 2007:18 Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar.

större i Finland och Sverige än i de andra nordiska länderna, men inte tillräckligt mycket större för att det skulle kunna förklara skillnader i arbetsmarknadspolitiska insatser. Istället är det mycket som talar för att Danmark och Norge är de länder som har gjort och gör de mest långtgående insatserna för att arbetslösa ungdomar i första hand ska erbjudas utbildning.

Särskilda insatser för arbetslösa och inaktiva ungdomar har olika karaktär beroende på vad som i grunden uppfattas som ”problematiskt”. Det kan handla om såväl individrelaterade faktorer som strukturella faktorer. Generellt sett har uppfattningarna om arbetslöshetens orsaker förändrats i de nordiska länderna sedan 1980-talet. *Aktiveringspolitik* har varit ett nyckelbegrepp i sammanhanget.<sup>17</sup> Långtidsarbetslösa och långvarigt bidragsberoende skulle sysselsättas istället för att erbjudas passivt understöd. Inte bara ersättning från arbetslöshetsförsäkringen utan också försörjningsstödet skulle villkoras. Arbetslösa och lågutbildade ungdomar har stått i fokus för aktiveringspolitiken. Den som inte accepterade erbjuden sysselsättning skulle om inte helt avstängas från understöd så åtminstone få en tydlig sanktion i form av reducerat understöd. Uttrycket aktiveringspolitik förknippas i hög grad med Danmark, men har fått betydande genomslag även i de andra länderna (Andersen & Pedersen, 2006).

Den aktiveringspolitiska trenden under 1990-talet har således präglat ungdomsinsatserna i samtliga berörda länder, men den konkreta utformningen har varierat. I Danmark har utbildning varit helt dominerande. I Norge har ungdomsgarantin varit orienterad mot arbetspraktik. I Finland har insatserna varit mer varierade och omfattat både sysselsättnings- och utbildningsinsatser.<sup>18</sup> I Sverige har det också funnits ett slags ungdomsgaranti – i dag kallad jobbgaranti – som gått ut på att ungdomar och unga vuxna under 25 år skulle erbjudas någon form av aktivitet efter 100 dagars arbetslöshet. Dessutom finns ett kommunalt uppföljningsansvar för att spåra upp ungdomar under 20 år som inte studerar. Uppföljningsansvaret i Sverige har främst handlat om ett informationsansvar, dvs. kommunerna

---

17 För en översikt, se Johansson (2006). För en mycket detaljerad genomgång av politikens innehåll i tretton länder, bland annat Danmark och Finland, se Thematic Study on Measures concerning Disadvantaged Youth. Study commissioned by the European Commission, DG Employment and Social Affairs in the framework of the Community Action Programme to Combat Social Exclusion 2002-2006 (2005).

18 Konceptet har spridits utanför Norden. Inom ramen för Lissabonprocessen rekommenderar EU i dag medlemsländerna att tillämpa en ungdomsgaranti för att aktivera ungdomar som varit arbetslösa längre än sex månader.

ska hålla sig informerade om ungdomars sysselsättning. Det har inte funnits några förpliktelser om kontakter och aktiva insatser från kommunernas sida. I Danmark, Finland och Norge har betoningen snarast legat på att nå fram till ungdomar och unga vuxna som inte fullbordat en gymnasieutbildning, åldern har varit mindre betydelsefull i sammanhanget.

Dessa olika aspekter på arbetsmarknadspolitiken kommer att diskuteras och värderas i de kapitel som följer.

## Utbildningssystem och elevgenomströmning i de nordiska länderna

I de nordiska länderna är en betydande del av befolkningen heltidsstuderande. I de europeiska länderna uppgår den genomsnittliga andelen heltidsstuderande till mellan 20 och 25 procent. I Norden, exklusive Danmark, är andelen över 25 procent. På Island är siffran till och med över 30 procent (Eyrodice, 2005).

### *Utbildningens organisation på gymnasial nivå*

Det finns en del likheter i hur utbildningen på gymnasial nivå är organiserad i de nordiska länderna. Utbildningen bedrivs huvudsakligen i offentlig regi och i den mån fristående skolor förekommer, vilket är vanligast i Danmark och Sverige, är de offentligt reglerade och huvudsakligen skattefinansierade. I samtliga länder syftar utbildningen till att förbereda för en aktiv medborgarroll, oavsett om elevernas mål är högre studier eller omedelbart inträde i arbetslivet. Gymnasieutbildning är en rättighet för alla ungdomar som uppfyller behörighetskraven, dvs. har fullbordat en grundskoleutbildning, och den absoluta merparten av dem som lämnar grundskolan går omedelbart över till utbildning på gymnasial nivå. I samtliga nordiska länder påbörjar över 90 procent av en årskull gymnasial utbildning.

Men skillnaderna är många. I Finland, Norge och Sverige är utbildningen integrerad, dvs. teoretiska och yrkesorienterade utbildningsvägar samlas i en utbildningsorganisation. I de båda andra nordiska länderna utgör studie- och yrkesförberedande utbildning fristående skolformer. Skillnaderna är också betydande när det gäller organiseringen av yrkesut-

bildningen. I Sverige förekommer knappast lärlingsutbildning, även om en försöksverksamhet med gymnasial lärlingsutbildning har påbörjats under hösten 2008. I Danmark, på Island och i Norge har däremot merparten av yrkesutbildningen inslag av lärlingsutbildning. Lärlingskontrakten regleras via kollektivavtal och lärlingarna får lön under utbildningstiden. Även i Finland förekommer lärlingsutbildning som regleras via särskilda avtal gällande anställningsförhållanden och löner. I Finland och Sverige syftar all gymnasieutbildning, även yrkesutbildning, till att ge elever behörighet för högskole- och universitetsstudier.<sup>19</sup> Det är inte fallet i de andra nordiska länderna. Däremot finns det möjligheter för alla elever inom yrkesutbildningen att komplettera den för att få behörighet för studier på högskola eller universitet.

Det finns också andra viktiga skillnader. På Island är det till skillnad från i de andra nordiska länderna tillåtet att ta ut terminsavgifter av eleverna.<sup>20</sup> Det är inte tillåtet att avgiftsbelägga skolböcker och annat studiematerial i Sverige men däremot i övriga länder. Till annat studiematerial räknas också kläder och utrustning som används i yrkesutbildningen.

Den borte åldergränsen för deltagande i gymnasiestudier skiljer också de nordiska länderna åt. I samtliga länder är de flesta elever mellan 16 och 19 år, men det är bara Sverige som har en borte parentes för att påbörja gymnasiestudier vid 20 års ålder. I Danmark saknas en övre åldergräns och även i Norge har äldre personer utan fullbordad utbildning rätt att söka in på gymnasieskolan.

### *Yrkesutbildning på gymnasial nivå*

I samtliga nordiska länder väljer en relativt stor andel av ungdomarna yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. Sett över en längre tidsperiod, från 1970-talet och framåt, har andelen minskat, men det har funnits en tydlig politisk ambition att öka andelen elever i yrkesutbildning genom att

---

<sup>19</sup> I en offentlig utredning om den framtida svenska gymnasieskolan föreslås emellertid en förändring på denna punkt: yrkesutbildningarna ska inte längre med automatik leda till allmän behörighet för högskole- och universitetsstudier. Däremot ska det finnas möjligheter för alla yrkeselever att komplettera sin utbildning för att uppnå en sådan behörighet. SOU 2008:27 Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola.

<sup>20</sup> På Island finns en övre gräns för elevavgifter vid 100 euro per läsår. Structures of education, vocational training and adult education systems in Europe. Iceland 2003 ([www.eurydice.org](http://www.eurydice.org)). För elever som följer yrkesutbildning tillkommer avgifter för arbetsmaterial som kan uppgå till högst 300 euro per termin.

på olika sätt göra utbildningarna mer attraktiva. Sedan slutet av 1990-talet har också andelen elever i yrkesutbildning ökat i alla länder med undantag för Danmark.

**Tabell 6. Procentuell andel gymnasieungdomar i yrkesutbildning år 2006 uppdelat på kvinnor och män.**

|         | Kvinnor | Män  |
|---------|---------|------|
| Danmark | 40,7    | 55,3 |
| Finland | 62,5    | 68,6 |
| Island  | 30,3    | 43,7 |
| Norge   | 53,4    | 66,1 |
| Sverige | 52,0    | 58,8 |
| EU-15   | 48,4    | 60,7 |

Källa: Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>). Pupils in upper secondary education enrolled in vocational stream. By gender.

I samtliga nordiska länder har gymnasieskolan och yrkesutbildningarna reformerats under senare år. Målen med reformerna har varit två: För det första att skapa bättre förutsättningar för en gymnasieutbildning som omfattar den absoluta merparten av alla ungdomar som lämnar grundskolan, och för det andra att göra yrkesutbildningarna likvärdiga med studieförberedande utbildningar. Insatserna har gått ut på att fler ska klara att fullfölja en gymnasieutbildning samtidigt som yrkesutbildningarna ska göras mer attraktiva. I praktiken har det inte visat sig lätt att förena dessa båda strävanden. Länderna har också följt skilda vägar och varit olika framgångsrika när det gäller att uppfylla målen, något som också kommer att framgå i kapitlen framöver.

### *Elevgenomströmning*

Andelen personer med fullbordad utbildning på gymnasial och eftergymnasial nivå ligger på en hög nivå i samtliga nordiska länder jämfört med genomsnittstalen för EU-15 och OECD-området.

**Tabell 7. Procentuell andel av kvinnor och män mellan 25 och 64 år med högst gymnasieutbildning respektive högskole- och universitetsutbildning år 2006.**

|         | Gymnasieutbildning |     | Högskoleutbildning |     |
|---------|--------------------|-----|--------------------|-----|
|         | Kvinnor            | Män | Kvinnor            | Män |
| Danmark | 46                 | 51  | 37                 | 33  |
| Finland | 41                 | 47  | 41                 | 30  |
| Island  | 29                 | 35  | 34                 | 26  |
| Norge   | 40                 | 45  | 36                 | 30  |
| Sverige | 46                 | 49  | 35                 | 26  |
| EU-19   | 44                 | 46  | 25                 | 23  |
| OECD    | 41                 | 44  | 27                 | 27  |

Källa: OECD, *Education at a Glance 2008*. EU19 utgörs av länderna i EU15 och dessutom Polen, Slovakien, Tjeckien och Ungern.

Det finns dock skillnader mellan länderna när det gäller uppgifter om hur stor andel av ungdomskohorterna som har fullföljt en gymnasieutbildning vid 20 års ålder. Skillnaderna är stora, vilket framgår av tabell 8.

**Tabell 8. Procentuell andel elever som fullbordar sin gymnasieutbildning (år 2006) på utsatt tid samt andel individer i åldrarna 20–24 år med en fullbordad gymnasieutbildning år 2002.**

|         | Andel som fullbordar sin gymnasieutbildning på utsatt tid | Andel 20-24-åringar med fullbordad gymnasieutbildning |
|---------|-----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| Danmark | 86                                                        | 80                                                    |
| Finland | 95                                                        | 86                                                    |
| Island  | 90                                                        | 51                                                    |
| Norge   | 91                                                        | 85                                                    |
| Sverige | 76                                                        | 87                                                    |
| EU-19   | 86                                                        |                                                       |
| EU-25   |                                                           | 77                                                    |

Källor: OECD, *Education at a Glance 2006* samt Eurydice, *Key data on education in Europe 2005*. Figure F2 ([www.eurydice.org](http://www.eurydice.org)). EU19 utgörs av EU15 och dessutom Polen, Slovakien, Tjeckien och Ungern. EU25 omfattar de länder som var medlemmar i maj 2004.

Uppgifterna i tabell 8 får tolkas med försiktighet. Uppgifterna bygger liksom i de tidigare tabellerna med jämförande utbildningsstatistik på det klassificeringssystem för utbildning som ursprungligen utformades av UNESCO och som oftast används vid jämförelser av utbildningsnivå och utbildningsinriktning i olika länder: *International Standard Classification of Education (ISCED)*. ISCED omfattar en skala med sex nivåer, allt från förskolenivå (0) till forskarutbildningsnivå (6) med en kategorisering av inriktningar under respektive nivå. En fullbordad gymnasieutbildning motsvarar nivå 3 som oftast delas upp i 3A som motsvarar allmänt inriktad gymnasieutbildning och 3B som motsvarar yrkesorienterad gymna-



sieutbildning. Det finns främst två skäl till att vara försiktig i tolkningen av jämförelser baserade på ISCED.

Ett första problem är att det inte självklart att de utbildningar som klassificeras som nivå 3 i ISCED faktiskt är jämförbara mellan olika länder. Det kan handla om allt från korta påbyggnadskurser efter grundskolan till utbildningar som sträcker sig över tre till fyra år. Det är viktigt att ta hänsyn till hur sammansättningen och organiseringen av utbildningen ser ut i olika länder.

Ett andra problem är att uppgifterna inte säger något om hur stor andel som faktiskt har fullbordat en utbildning. När vi värderar utbildningens betydelse ur bland annat arbetsmarknads- och försörjningssynpunkt är det viktigt att få klarhet inte bara i hur många som har erfarenhet av utbildning på viss nivå utan också hur många som har tillgodogjort sig utbildningen fullt ut. Det sistnämnda är inte helt lätt. Den andra kolumnen i tabell 8 är ett försök att komma närmare en sådan bedömning, även om vi också här måste vara försiktiga med tolkningen. Kraven för att anses ha fullbordat en utbildning kan skilja sig åt mellan länder och mellan utbildningar på samma nivå (ISCED 3) inom ett enskilt land. För vissa utbildningar gäller regelrätta examensprov, i andra räcker det i princip med ett någorlunda aktivt deltagande för att räknas som godkänd.

Ett annat sätt att närma sig frågan om hur många ungdomar och unga vuxna som inte fullföljer en gymnasieutbildning är att se hur stor andel i åldersgruppen 18–24 år som inte har fullbordat en gymnasieutbildning, dvs. inte uppnått ISCED 3, och inte studerar.

**Tabell 9. Procentuell andel i åldern 18–24 år som hoppat av en gymnasial utbildning år 1995 och 2006.**

|         | Kvinnor |      | Män    |      |
|---------|---------|------|--------|------|
|         | 1995    | 2006 | 1995   | 2006 |
| Danmark | 6,9     | 9,1  | 5,2    | 12,8 |
| Finland | 10,8*   | 6,4  | 11,4*  | 10,4 |
| Island  | 32,7*   | 22,0 | 28,1*  | 30,5 |
| Norge   | 11,1**  | 4,3  | 10,6** | 7,4  |
| Sverige | 6,0**   | 10,7 | 9,0**  | 13,3 |
| EU-15   | 23,5    | 14,5 | 29,0   | 19,4 |
| EU-25   | -       | 12,8 | -      | 17,4 |

Anm. \* avser 1999; \*\* avser 1996. Källa: Eurostat, Early school leavers (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

Tabell 9 visar att andelen avhoppare (dropouts) i åldern 18–24 år varierar mellan de nordiska länderna. En allmän iakttagelse är dock att andelen med fullbordad utbildning är högre bland kvinnor än bland män. Det

gäller också inom EU och OECD-området som helhet. Unga kvinnor har genomgående en högre utbildningsnivå än män. Det kan återspegla könssegregeringen på arbetsmarknaden med en överrepresentation av kvinnor inom offentlig service och allmänt inom tjänstemannayrken med specificerade utbildningskrav. Inom EU-15 har andelen avhopp minskat mycket kraftigt mellan åren 1995 och 2006. I Danmark och Sverige har andelen avhopp ökat bland både kvinnor och män. På Island har andelen avhopp minskat kraftigt bland kvinnor men ökat svagt bland män. I Finland har andelen minskat bland både kvinnor och män, dock mest bland kvinnor. Norge visar den mest positiva utvecklingen med en kraftig minskning av andelen avhopp bland både kvinnor och män. Det kan tilläggas att Norge är det land som enligt OECD och EU:s statistikorgan Eurostat har lägst andel avhopp på gymnasienivå av samtliga jämförbara länder.

## Fortsatt framställning

Vår gemensamma utgångspunkt är att utbildningsförhållandena och arbetsmarknadspolitiken har betydelse för ungdomarnas etableringsvillkor och försörjningsmöjligheter. De sistnämnda insatserna står följaktligen också i fokus för de kapitel som nu följer.

Fortsättningsvis kommer förhållandena i varje enskilt land att behandlas. Först ut följer Christian Helms Jørgensens kapitel om ungdomars etableringsvillkor i Danmark. Därefter följer Ilse Julkunens och Veronica Salovaaras bidrag om förhållandena i Finland. Stefán Oláfsson och Jóhanna Rósa Arnardóttir skriver om villkoren på Island. Ole Johnny Olsen, Håkon Høst och Svein Michelsen presenterar ett kapitel om ungdomars etableringsvillkor i Norge. Den sista länderstudien är skriven av Lars Pettersson och behandlar förhållandena i Sverige.

Varje kapitel kommer att omfatta en bakgrund om nationella förhållanden, speciella övergångsregimer och en mer detaljerad diskussion om landets yrkesutbildningssystem och arbetsmarknadspolitiska insatser. Framställningarna rymmer också en särskild analys av problemen med genomströmningen i gymnasieskolan. I slutet av rapporten, dvs. efter länderstudierna, följer ett kapitel som summerar diskussioner och slutsatser. En huvudfråga i detta avslutande kapitel blir vad länderna kan lära av varandra i sina strävanden efter att utforma utbildningar och arbetsmark-

nadspolitiska insatser som minimerar social utslagning och som underlättar etableringen på arbetsmarknaden för unga.

## Litteraturlista

- Andersen, Jørgen Goul & Pedersen, Jacob J., "Continuity and change in Danish active labour market policy: 1990–2005", paper prepared for the international conference on *Welfare State Change: Conceptualisation, Measurement and Interpretation*, St. Restrup, Denmark, 13–15 January, 2006.
- Agell, Jonas, "On the Benefits from Rigid Labour Markets. Norms, Market Failures, and Social Insurance", *Economic Journal*, February 1999.
- Ahlberg, Kerstin, Bruun, Niklas & Malmberg, Jonas, "Anställningsskydd, rörlighet och tillväxt", i Olofsson, Jonas & Zavisic, Maria, (red.), *Vägar till en öppnare arbetsmarknad*. Arbetslivsinstitutets årsbok, Stockholm 2006.
- Angelin, Anna, "Utanförskapet pris – effekter av långvarig arbetslöshet och bidragsberoende hos unga vuxna i Malmö", i Olofsson, Jonas (red.), *Utbildningsvägen – vart leder den?*, Stockholm 2007.
- Annekov, Anatoli & Madaschi, Christophe, "Labour Productivity in the Nordic Countries. A Comparative Overview and Explanatory Factors 1980–2004", *European Central Bank. Occasional Paper Series No. 39/October 2005*.
- Bassanini, Andrea & Duval, Romain, "Employment patterns in OECD countries: Reassessing the role of policies and institutions", *Economic department working papers No. 486, 2006* (<http://www.oecd.org/eco>).
- Bergmark, Åke & Palme, Joakim, *Welfare and the Employment Crisis. Sweden in the 1990s*, Östersund 2003
- Björklund, Anders, Edin, Per-Anders, Holmlund, Bertil & Wadensjö, Eskil, *Arbetsmarknaden* (3:e upplagan), Stockholm 2006
- Dølvik, Jon Erik & Eldring, Line, *The Nordic Labour Market two years after the EU Enlargement. Mobility, effects and challenges*, Tema Nord 2006:558.
- Education at a Glance 2005, 2006 och 2008*, Chapter C. Access to Education, participation and progression. Table C4.4a. OECD.
- Employing Youth: Promoting employment-intensive growth*, ILO, Geneva 2000.
- Employment in Europe 2006*, Eurostat.
- European Economy Research Letter*, Vol. 1, Issue 2, 2007
- Eurostat* ([www.epp.eurostat.ec.europa.eu](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu), national accounts).
- Eyrodice, Key Data on Education in Europe 2005*. Figur C10. Europeiska Kommissionen. Luxemburg (<http://www.eurodice.org>).
- Freeman, Richard & Schettkatt, Ronald, "Skill Compression, Wage Differentials and Employment: Germany versus the US", *NBER Working Paper Series W 7610*, 2000.
- Human Development Report 2006*. United Nations.
- ISCED 1997, International Standard Classification of Education. UNESCO, Maj 2006 ([www.uis.unesco.org](http://www.uis.unesco.org)).

- Johansson, Håkan, *Svensk aktiveringspolitik och aktiveringsgarantin i Nordisk belysning*. Rapport till ESS 2006:3.
- Jönsson, Leif Roland, *Arbetslöshet, ekonomi och skam – om att vara arbetslös i dagens Sverige*, Lund 2003.
- Layard, Richard, Nickell, Stephen & Jackman, Richard, *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford 2005.
- Lindquist Sjögren, Gabriella & Wadensjö, Eskil, *Inte bara socialförsäkringar – kompletterande ersättningar vid inkomstbortfall*, Rapport till ESS 2005:2.
- Lindquist Sjögren, Gabriella & Wadensjö, Eskil, *Ett svårlagt pussel – kompletterande ersättningar vid inkomstbortfall*, Rapport till ESS 2007:1.
- Net Replacement Rates for six family types: initial phase of unemployment*. 2004, different earning levels. ([www.oecd.org/els/social/workincentives](http://www.oecd.org/els/social/workincentives)).
- Neumark, David & Wascher, William, "Minimum Wages, Labor Market Institutions, and Youth Unemployment: A Cross-National Analysis", *Industrial & Labor Relations Review*, nr 2 2004.
- Nordström Skans, Oskar, "Har ungdomsarbetslösheten långsiktiga effekter?", *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, nr 3, 2005.
- Ohlsson, Rolf & Broomé, Per, *Generationsväxlingen och de sju dödssynderna*, Stockholm 2003.
- Quintin, Glenda & Martin, Sébastien, "Starting well or losing their way? The position of youth in the labour market in OECD countries", *OECD Social, employment and migration working papers*, no. 39, December 2006.
- Racism and xenophobia in the EU member states. Trends, developments and good practice*. Annual report 2005 (del 2), Wien 2006.
- Shares of breakdown of GDP at current prices in percent* ([www.oecd.org](http://www.oecd.org), national accounts).
- Skedinger, Per, *Hur höga är ingångslönerna? IFAU Rapport 2005:18*.
- Society at a Glance* (2006), CO2. Prisoners, EQ7. Poverty persistence, OECD Social Indicators.
- SOU 2003:92 *Unga utanför*.
- SOU 2007:18 *Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar*.
- SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*.
- Thematic Study on Measures concerning Disadvantaged Youth*. Study commissioned by the European Commission, DG Employment and Social Affairs in the framework of the Community Action Programme to Combat Social Exclusion 2002–2006. Final Report Volume. Andreas Walther & Axel Pohl in collaboration with Andy Biggart, Ilse Julkunen, Yuri Kazepov and Siyka Kovacheva. Tübingen, October 2005.
- World Employment Report 1998–99. *Employability in the Global Economy. How Training Matters*, ILO 1998.



# Kapitel 2. Et dansk regime for overgang fra uddannelse til arbejde?

*Christian Helms Jørgensen*

Overgangen fra uddannelse til arbejde i Danmark er præget af række af de samme ændringer som påpeges i forskningen internationalt: unges overgange bliver mere langvarige, komplekse, individualiserede og de-standardiserede (Walther 2006; Gangl & Müller 2003; Wyn & Dwyer 2000; Heinz 1999). Samtidig findes nogle særlige træk ved unges overgang i Danmark som blandt andet hænger sammen med uddannelsernes særlige struktur og samspil med arbejdsmarkedet. Det gælder især videreførelsen af de opdeltede ungdomsuddannelser med to spor (gymnasiale uddannelser og erhvervsuddannelser) til forskel fra de andre nordiske landes stærkere tradition for enhedsskole også på sekundært niveau af ungdomsuddannelse (Enhedsgymnasium).

Danmark omtales ofte positivt med hensyn til unges overgang fra uddannelse til arbejde på grund af en lav ungdomsarbejdsløshed, en lav inaktivitet og en høj beskæftigelsesfrekvens (Olofsson & Wadensjö 2007; Walther 2006; Olofsson 2003; Gangl 2001), som det også er beskrevet i indledningskapitlet. Det tilskrives især det 'Duale System' af erhvervsuddannelser, der sikrer de unges gradvise indsocialisering på arbejdsmarkedet i kombination med deres udvikling af specifikke erhvervsrettede kompetencer som er anerkendte på arbejdsmarkedet. Men unges overgang i Danmark præges også af betydelige problemer, især et meget højt frafald på erhvervsuddannelserne og en høj andel af unge som ikke afslutter nogen erhvervsrettet uddannelse overhovedet.

De forlængede og mere komplekse overgange hænger sammen med en øget individualisering af overgangen og en opløsning af de faste veje mellem uddannelse og arbejde. Der er sket store ændringer i kønnenes overgangsmønstre de seneste årtier, og der er kommet nye etniske forskelle til med hensyn til overgang, frafald og gennemstrømning. Samtidigt videreføres også mange af de traditionelle mønstre i overgangen,

blandt andet den stærke kønsopdeling som findes i mange uddannelser og på arbejdsmarkedet.

I dette kapitel om Danmark vil jeg først gennemgå en række forskningstilgange som på forskellig måde kan begribe de særlige træk ved unges overgang i Danmark i det man kan kalde et dansk 'regime for overgang' (*transition regime*). Dernæst følger en mere beskrivende gennemgang af det danske uddannelsessystem og en analyse af de forandringer i overgangsmønstrene som har fundet sted i de seneste 25 år. Særligt fokus vil der være på gennemstrømningen og frafald i erhvervsuddannelserne (yrkes-uddannelserne), og disse uddannelsers styrker og svagheder. Dernæst undersøges de forhold på det danske arbejdsmarked og i arbejdsmarkedspolitikken som har betydning for unges overgang og etableringsvilkår, og endelig diskuteres hvad de øvrige nordiske lande kan lære af de danske erfaringer.

## Hvordan forklare det danske system for overgang?

Den store politiske interesse i at sammenligne overgange fra uddannelse til arbejde i forskellige lande følges ofte af en stærk interesse i specifikke tal om for eksempel ungdomsarbejdsløshed, uddannelsesniveau, restgruppens størrelse, m.v. Denne direkte sammenligning af enkeltvariable på tværs af lande (ex frafaldsprocent, *dropout-rates*) er problematisk, fordi der er store kvalitative forskelle på landenes institutionelle struktur. Det betyder, at der er begrænset direkte sammenlignelighed mellem systemerne. De enkelte variable kan ikke meningsfuldt sammenlignes løstrevet fra deres sociale og institutionelle kontekst (Bynner & Chisholm 1998).

For eksempel kan et lille frafald internt i ét uddannelsesprogram hænge sammen med, at der er store problemer med overgangen til eller fra dette uddannelsesprogram. Fra-faldet under uddannelsen kan være lille, enten fordi indgangskravene er høje, eller fordi gennemførelseskravene er lave. Det betyder at frafald må betragtes ud fra overgangsmønstrene i det samlede system og dettes måde at fungere på, og at sammenligninger må omfatte større helheder, systemer eller regimer.

Når fokus ikke er på isolerede empiriske 'facts' men på systemer, er der behov for en teoretisk ramme der kan begribe forskelle i samfundenes

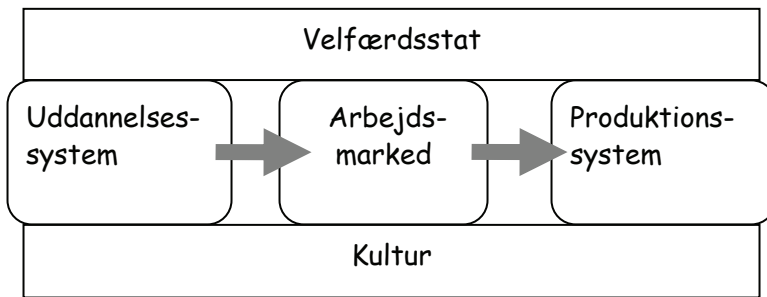
sociala strukturer og dynamikker. Hvis vi skal forstå, hvorfor systemerne er kommet til at se ud som de gør, og hvordan de kan forandres er der behov for en teoretisk ramme som ikke kun statisk og beskrivende, men som er dynamisk og forklarende. Det betyder at den både må omfatte de strukturelle forskelle og inkludere aktører eller subjekter, som bidrager til at forandre systemerne i forbindelse med at de udfolder deres livsforløb i overgangen mellem disse systemer.

Hertil kommer at overgang fra uddannelse til arbejde ikke kun handler om et enkelt socialt system, men netop om unges bevægelser på tværs af flere systemer. Det er grunden til at en stor del af forskningen i overgange et opdelt mellem tilgange som primært fokuserer på enten uddannelsessystemet, arbejdsmarkedet, produktionssystemet, det sociale velfærdssystem eller de unges kulturer og livsforløb. Desuden er der indenfor hvert enkelt område flere forskellige bud på teoretiske tilgange til overgange fra uddannelse til arbejde med vægt på enten økonomiske, politiske eller kulturelle forhold.

Samtidig udgør de teoretiske modeller eller idealtypiske regimer der er udviklet i den komparative forskning for at forklare forskellene mellem landene, ofte stærke forenklinger. Det betyder at de til tider har vanskeligt ved at forklare de komplekse og sammensatte reale systemer, som vi for eksempel møder i de nordiske lande. Derfor er det vigtigt både at være opmærksom på generelle forhold som kan forklares ud fra de teoretiske modeller, og samtidig at være opmærksom de på forskelle og særtræk som falder udenfor modellerne.



Figur 1. Fem dimensioner i et dansk regime for overgang mellem uddannelse og arbejde.



Dette kapitels bidrag til sammenligning af de nordiske lande er begrænset af at der findes meget lidt komparativ forskning i overgang fra uddannelse til arbejde som omfatter Danmark. Det er i høj grad et underbelyst område, hvilket blandt andet kan forklares med at det i Danmark hidtil er gået meget godt med de unges overgang. Derfor har det følgende studie, der primært bygger på eksisterende undersøgelser, en række begrænsninger som betyder at det ikke kan anvendes til at uddrage entydige og vidtrækkende konklusioner. Men det afklarer en række spørgsmål og peger på nogle centrale dilemmaer for overgangs-politikken'. Dermed kan det forhåbentlig give anledning til mere dybgående komparative nordiske studier af overgang med større udsagnskraft i fremtiden.

Et centralt argument i dette kapitel er, at unges overgang ikke kan forklares ud fra enkle mekanismer eller politikker, som det ofte er forventet i det politiske system (Hodkinson m.fl. 2001). I stedet vil jeg pege på at overgangen i Danmark må ses som forment af et samspil mellem en række forskellige institutioner, der udgør forskellige dimensioner et dansk 'regime for overgang'. I figur 1 er illustreret de fem forskellige dimensioner som indgår i dette regime. De udgør samtidig fem forskellige forsknings-tilgange til studiet af unges overgange, som jeg vil gennemgå i det følgende. Det er dels de tre systemer som de unge bevæger sig igennem i deres overgange, samt som kontekst for disse overgange, velfærdsstaten og kulturen.

I *Velfærdsstatsforskning* placeres Danmark med hensyn til 'regime' oftest sammen med de øvrige skandinaviske lande hvad angår overgang fra uddannelse til arbejde. Niemeyers (2007) diskussion af den komparative forskning i overgang tager udgangspunkt i Esping-Andersens (1990) skelnen mellem tre velfærdssystemer: 1. de universelle, socialdemokratiske velfærdsstater i Norden, 2. de liberale angelsaksiske og markedsbaserede regimer og de konservative, kontinentale systemer, baseret på familien. Hun tilføjer i lighed med andre et sydeuropæisk, *Mediterranean System*. På dette grundlag kategoriserer hun de skandinaviske erhvervsuddannelser samlet som et 'skolebaseret system' (s. 126). Denne beskrivelse er dog ikke præcis eller dækkende for de danske erhvervsfaglige ungdomsuddannelser.

Andreas Walther (2006) bygger tilsvarende sit begreb om '*Regimes of youth transitions*' på den samme opdeling i 4 velfærdsstatsregimer og karakteriserer det danske uddannelsessystem som 'ikke-selektivt' (table 2). Det er kun korrekt med hensyn til den danske grundskole, men ikke for ungdomsuddannelserne. Selvom det danske uddannelsessystem på mange områder ligner de øvrige skandinaviske med en stærk egalitær tradition med et fælles, alment, offentligt og udelt uddannelsessystem, så adskiller Danmark sig fra de øvrige nordiske lande. Selv under højdepunktet i efterkrigstidens socialdemokratiske uddannelsespolitik var de danske uddannelser mindre centralt styrede og mere orienterede mod lokal kontrol og forældreindflydelse end de andre skandinaviske lande (Tellhaug m.fl. 2004).

Mest markant adskiller Danmark sig ved at være selektivt og have to adskilte spor i ungdomsuddannelser og et 'dualt' erhvervsuddannelsessystem med vekseluddannelser. Selvom Danmark på dette område ligner Tyskland, så svarer det danske sociale system til de øvrige nordiske med universelle rettigheder til socialhjælp, pension, sundhedsydelse, m.v., Dog har de sidste årtiers betoning af 'workfare' og den neo-liberale bølges krav om begrænsninger af statens udgifter flyttet vægten i retning af en mere blandet model (Greve 2004).

I forhold til overgang fra uddannelse til arbejde i Danmark har denne teoritilgang fremhævet at velfærdsstatens relativt høje og universelle ydelser bidrager til at begrænse de risici som overgangen indebærer for de unge. Desuden fremhæves de udbyggede velfærdsinstitutioner for børn, syge og ældre bidrag som er med til at sikre at også kvinder har en meget

høj beskæftigelsesfrekvens og uddannelsesdeltagelse. Desuden fremhæves at omfattende tilbud om vejledning, uddannelsesstøtte og aktivering af ledige bidrager til at begrænse marginaliseringen af unge der bliver ramt af arbejdsløshed.

*Uddannelsesforskning:* Indenfor forskningen i overgang med udgangspunkt i uddannelsessystemet anvendes ofte begreberne *stratificering* og *standardisering* til at skelne mellem forskellige landes uddannelsessystemer og deres effekter på arbejdsmarkedet (Allmendinger 1989). Systemer der bygger på erhvervsfag (yrker) i moderne udgaver af lærlingeuddannelse har en høj grad af national standardisering af kompetencer sammenlignet med systemer der bygger på ureguleret virksomhedsintern oplæring. Standardiseringen bidrager til at de unge har kortere perioder af jobsøgning eller ufaglært beskæftigelse, når de afslutter en erhvervsuddannelse og søger ud på arbejdsmarkedet. I et nyt komparativt studie af Danmark og England som bygger på denne tradition, skelner Dieckhoff (2008) mellem uddannelsessystemer der bygger på henholdsvis almene og specifikke (yrkes-) kompetencer. Hun viser at det danske system som bygger på specifikke kompetencer giver en bedre overgang og mere sikre beskæftigelsesmuligheder.

Det danske forskningsprojekt om 'Mesterlære' (Nielsen & Kvale 1999; 2003) har med inspiration fra teorien om 'situeret læring' (Lave & Wenger 1991) undersøgt, hvordan unge gennem en erhvervsfaglig uddannelse bliver deltagere i arbejdspladsens fællesskaber. Det peger på at overgangen fra elev til voksen og fuldgyldig medarbejder ikke blot består i at tilegne sig faglige kompetencer, men at blive deltager i en social og kulturel praksis. Det kan rent skolebaserede uddannelser ikke på samme måde tilbyde. Forskningsprojektet viste desuden at de unge tillægger den praktiske deltagelse i skabende aktiviteter og arbejdsfællesskaber den vigtigste rolle i udviklingen af deres faglige identitet.

I *Arbejdsmarkedsforskningen* tales der både om en dansk model (Due m.fl. 1993) og om en nordisk model (Gudmundsson 1993), der betoner arbejdsmarkedsorganisationernes høje organisationsgrad, selvstyre og den centraliserede reguleringsform. Et særligt træk ved det danske arbejdsmarked er at det har fastholdt *fag*-forbund frem for industriforbund, altså fastholdt en adskillelse af faglærtes og ufaglærtes faglige organisering. De stærke faglærte organisationer har med held modarbejdet indførelsen

af gymnasiale enhedsuddannelser, som historisk ofte er rejst som krav i Socialdemokratiet i lighed med den svenske model.

Det danske arbejdsmarked er i de senere år blevet udsat for international interesse, fordi det opfattes som en særlig form for 'flexicurity' model, der har vist sig i stand til at kombinere høje, universelle ydelser ved arbejdsløshed med en høj mobilitet mellem virksomheder i kombination med en aktiv arbejdsmarkedspolitik (Bredgaard m.fl. 2007; Jørgensen 2006). Karakteristisk for denne model er en lav arbejdsløshed de sidste 10 år, et åbent arbejdsmarked der pålægger virksomhederne få restriktioner for ansættelser og afskedigelser af ansatte, samt et højt niveau af jobåbninger. Danmark har rekord indenfor EU i jobmobilitet mellem virksomheder (Bredgaard m.fl. 2007; EU Commission 2007 s. 87). Disse træk ved den danske flexicuritymodel betyder at der er meget let adgang til arbejdsmarkedet for unge, fordi arbejdsløsheden generelt er lav, fordi der er mange jobåbninger og fordi der er lav beskyttelse af jobs ('employment protection').

Det store europæiske forskningsprojekt CATEWE (Gangl & Müller 2003) om overgangen fra uddannelse til arbejde tager udgangspunkt i en skelnen mellem interne arbejdsmarkeder (*internal, ILM*) og fagspecifikke arbejdsmarkeder (*occupational, OLM*). Fagspecifikke arbejdsmarkeder er forbundet med erhvervsfaglige uddannelser der er rettet mod et erhvervsfag (*Beruf, occupation, yrke*), mens interne arbejdsmarkeder er knyttet til større virksomheder, der har interne oplæringssystemer og karriereveje. Danmark placeres i disse studier sammen med Tyskland som systemer der domineres af OLM på grund af de erhvervsfaglige uddannelsers indflydelse på arbejdsmarkedets struktur. Begge lande har 'Duale Systemer' med vekseluddannelser, som giver fagspecifikke kompetencer, og de har en korporativ regulering af arbejdsmarkederne og en stærk inddragelse af arbejdsmarkedets parter i erhvervsuddannelserne i et fagligt selvstyre. I modsætning hertil har systemer baseret på ILM en stærkere opdeling mellem 'education' som varetages af staten, og 'training' som varetages af virksomheder som alene står for udviklingen af fagspecifikke kompetencer hos de ansatte.

Denne forskning peger på, at forskellene i den måde hvorpå arbejdsmarkedet og oplæringen er organiseret, medfører forskelle i mønstrene for overgangen fra uddannelse til arbejde. I OLM-regimer er der mindre risiko for arbejdsløshed eller for beskæftigelse under kvalifikationsniveau

efter afslutningen af en erhvervsrettet ungdomsuddannelse end i ILM-regimer (Gangl 2001). Det skyldes dels at de unge allerede under uddannelsen opnår specifikke kompetencer der er værdsatte og anerkendte på arbejdsmarkedet; dels at de er vekseluddannelser som indebærer at den gradvise indsocialisering på arbejdsmarkedet foregår som en integreret del af uddannelsen.

Unge der gennemfører en erhvervsfaglig uddannelse, har efterfølgende en lav arbejdsløshed og en høj beskæftigelsesfrekvens. Til gengæld er det vanskeligere for unge ufaglærte uden en erhvervsfaglig uddannelse at få adgang til faglært (yrkes-) arbejde i et OLM-regime som det danske end i et ILM-regime som for eksempel England (Wolbers 2007).

Der har været en diskussion om hvorvidt de Duale Systemers effektivitet med hensyn til overgangen fra uddannelse til arbejde primært skyldes de sociale kompetencer som følger af deltagelsen i det autentiske arbejdsliv, eller om mere skyldes de fagspecifikke kompetencer, som opnås ved at arbejde med konkrete redskaber og produkter. Müller & Shavits (1998) sammenligning af Tyskland og Schweiz med Holland tyder på, at det ikke kun er de *specifikke* faglige kompetencer, der er afgørende for beskæftigelseseffekten af at tage en erhvervsuddannelse, men i høj grad de *sociale* kompetencer, som opnås i en vekseluddannelse. Det bekræftes i Danmark af AERs undersøgelse (2005) af skolepraktikelever i Danmark, som har en lavere beskæftigelsesfrekvens end elever med ordinære praktikpladser. Forklaringen kan dog også ligge i at unges gennemførelse af en erhvervsuddannelse for arbejdsgivere har en 'signaleffekt' som for en arbejdsgiver betyder at de kan begå sig på en arbejdsplads.

Et lignende resultat peger Gustavsson (2002) på i en svensk undersøgelse af beskæftigelseseffekten af arbejdspladslæring som er opnået henholdsvis gennem praktik i en uddannelse eller gennem lønnet fritidsarbejde. Fritidsarbejde bidrager langt mere til at reducere risikoen for arbejdsløshed end praktik som led i en uddannelse.

### *Forskning i produktionsregimer og arbejdsorganisering*

Samspillet mellem uddannelsessystem og produktionssystem udgør et centralt vilkår for unges overgang fra uddannelse til arbejde. Som forklaring på den stærke tradition for erhvervsuddannelser i Danmark peges der

ofte på den form for håndværkspræget småskalaproduktion som har været dominerende i Danmark (Kristensen 1996; Juul 2005).

En af inspirationskilderne til flere af disse studier er Piore og Sabels (1984) teori om '*fleksibel specialisering*', der blev udpeget som en ny produktionsform til afløsning for den standardiserede masseproduktion. Den er relevant til forklaring af overgange fra uddannelse til arbejde i Danmark, fordi masseproduktion ikke har spillet nogen stor rolle her. Interessen for fleksibel specialiseret produktion medførte en opvurdering af de håndværksmæssige uddannelser og af de mindre virksomheders praksisbaserede læringsformer i modsætning til fordismens fokusering på storindustriens forskningsbaserede innovationsstrategi. Derfor pegede fortalere for dette perspektiv på behovet for en fornyelse af de erhvervsfaglige vekseluddannelser og for tættere, gensidige forbindelser mellem uddannelsesinstitutioner og virksomheder (Kristensen 1996).

Det danske produktionsregime kan, som beskrevet af Streeck (1992), også ses som en form for '*fleksibel kvalitetsproduktion*', der bygger på en høj andel af faglærte arbejdere med en bred erhvervsfaglig uddannelse.

Tysk industrisociologi gav med Kern og Schumanns studier (1986) anledning til samme nye interesse for erhvervsfaglige uddannelser. De pegede på at tilstedeværelsen af et stort udbud af bredt kvalificeret faglært arbejdskraft udgør en vigtig forudsætning for indførelse af nye produktions-koncepter, både indebærer bedre og mere alsidige jobs for de ansatte og større fleksibilitet for virksomhederne. Disse forskellige tilgange har sat fokus på hvordan de særlige lokale og nationale produktionsformer er indlejret i samfundet eller regionens institutioner, sociale netværk og kultur.

I nyere komparative studier diskuteres forudsætningerne for såkaldte '*high skills*' regimer, som også Danmark kan siges at tilhøre (Estevez-Abe m.fl. 2001). En vigtig pointe fra disse studier er at der er store nationale forskelle i samspillet mellem uddannelsessystemet og produktionssystemet. Det indebærer at uddannelsessystemet udvikles komplementært i et samspil med et specifikt produktionsregime. Denne institutionelle komplementaritet betyder, at man ikke generelt kan tale om at en type uddannelsessystem er bedre end et andet i forhold til overgang. Det afgørende er hvordan det specifikke samspil fungerer mellem uddannelse og produktionssystem. I en undersøgelse af forskelle mellem dansk og svensk erhvervsuddannelse har Pettersson (2006) peget på at de positive

træk som Danmark har udvist med hensyn til overgangen fra uddannelse til arbejde ikke kan tilskrives en enkelt faktor, som vekseluddannelserne, men er betinget af det samlede institutionelle setup. Når erhvervsuddannelserne i Danmark giver en god overgang skyldes det at de spiller sammen med det særlige produktionsregime præget af små og mellemstore virksomheder. I lande med en stærk storindustri og en mere marginal håndværksproduktion er der større risiko for at erhvervsfaglige uddannelser vil udgøre 'blindgyder' uden større værdi på arbejdsmarkedet udenfor de specifikke håndværk (Greinert 1999).

### *Forskning i kultur og livsforløb*

Forskningen i overgang med udgangspunkt i kulturstudier har to forskellige begreber om kultur. Det ene kulturbegreb anvender etnografiske og livshistoriske tilgange til at forstå unges normer, værdier og omgangsformer, ofte forstået som subkulturer eller ungdomskulturer, for eksempel i den tradition som blev anlagt af Paul Willis (1978) klassiske studie af hvordan engelsk arbejderungdom i skolen socialiseres og socialiserer sig til industriarbejde. I en nyere dansk biografisk forskning viser Jette Larsens (2006) undersøgelser af unges oplevelser af de danske vekseluddannelser, hvordan politiske reformer påvirker forskellige unge i samspil med deres øvrige ungdomsliv og de kriser og usikkerheder som overgangen indebærer. Kulturbegrebet kan give en forståelse af unges livsforløb og deres uddannelsesvalg og af uddannelsernes forskellige kulturelle værdier for mænd, kvinder og forskellige etniske grupper.

Det andet kulturbegreb handler om de særlige institutionelle strukturer i et land eller en branche, der kan forstås som en *læringskultur*. Deissing (2006; Deissing & Harris 2003) anvender begrebet læringskultur (*'learning cultures'*) i sammenligninger mellem de tyske erhvervsuddannelser og systemer i andre lande (UK, Australien). Denne tilgang betragter involveringen af arbejdsmarkedets parter i erhvervsuddannelserne og virksomhedernes omfattende oplæring af unge som udtryk for en kulturel tradition. Den lægger desuden i lighed med Lave & Wenger (1991) vægt på at især en lærlingeuddannelse ikke kun består i at tilegne sig faglige kompetencer, men også er indlevelse i en kultur og deltagelse i dens værdier og sociale fællesskaber. Styrken ved denne tilgang er at den kan indfange nogle kvaliteter ved uddannelserne som ikke

er bundet til systemer, lovgivning og institutioner, men som omfatter traditioner og værdier, og som kan knytte an til aktørernes egne kulturelle perspektiver. Tilgangen bidrager også til at forklare, hvorfor virksomheder stiller praktikpladser til rådighed for erhvervsuddannelserne i Danmark i et omfang der langt overskrider de virksomhedsspecifikke kompetencer, som Human Kapital teorien opfatter som rationelt for en virksomhed.

Den kulturelle dimension er vigtig for at undgå en forenklet funktionalistisk og rationalistisk forståelse af overgange. En vellykket overgang fra uddannelse til arbejde handler i høj grad om en positiv identitetsudvikling der understøtter de unges subjektive håndtering af de risici og usikkerheder som opstår i forbindelse med ungdomslivets mange statuspassager: fra ung til voksen, fra hjemmeboende til udeboende, fra forsørget til selvforsørgende, fra løse forhold til fast parforhold og familie (eventuelt forældrestatus), fra perifer til fuld deltager i arbejdsfællesskaber, m.v.

I flere komparative projekter har Heinz (1999) og Evans & Heinz (1993) sammenlignet unges kultur og livsforløb i forskellige lande med henblik på at forstå overgange som resultat af både institutionelle og kulturelle forskelle. De peger på, at i modsætning til en almen og studieforberedende gymnasieuddannelse så giver en erhvervsfaglig uddannelse mulighed for at udvikle en fagidentitet knyttet til et erhvervsfag (*yrke, Beruf, profession*). Evans & Heinz (1993) har undersøgt betydningen af en fag-/yrkesidentitet for unges overgang til arbejdsmarkedet og for deres håndtering af risici i form af arbejdsløshed og ustabile arbejdsforhold. De viser på at erhvervsfaget (*yrket*) tilbyder en mulighed for stabil subjektiv tilknytning og mere sikker investering af livsudkast sammenlignet med tilknytningen til virksomheder og jobs, fordi erhvervsfag ofte har en stærkere historisk og kulturel identitet og en højere stabilitet end virksomheder.

Virksomheder 'hyrer og fyrer', lukker og flytter, fusionerer og omstrukturerer og bidrager til en destabilisering af arbejdslivet. Samtidig kræver virksomheder ofte en høj grad af personligt engagement og loyalitet fra de ansatte. Desuden er det moderne arbejdsliv præget af mere individualiserede arbejdsbiografier og en øget usikkerhed og ustabilitet i livsforløbet. Som modvægt hertil kan erhvervsfaget udgøre en stærk institutionel ramme om overgangen fra uddannelse til arbejde i form af en



fagidentitet, der er uafhængig af den enkelte virksomhed og det enkelte job.

De forskellige institutionelle regimer på arbejdsmarkedet adskiller sig i både form og styrke. De tilbyder forskellige grader af institutionel støtte til at håndtere jobskifte og arbejdsløshed og til at stabilisere arbejdsidentiteten. De tilbyder også forskellige typer af institutionel støtte, enten i form af tilknytning til en fagorganisation (profession) eller til en virksomhed. Når virksomhederne i stadig mindre grad kan sikre tryghed i ansættelsen, får erhvervsfaget (professionen) større betydning som en virksomhedsovergribende institution, der tilbyder et mere varigt tilhørsforhold, identitetssikring og fællesskab. På det meget fleksible arbejdsmarked i Danmark er arbejdsidentiteten mindre knyttet til virksomheden og stærkere knyttet til erhvervsfaget blandt andet i kraft af en meget høj organisationsgrad for de faglige organisationer.

#### *Andre tilgange til forskning i overgange*

Der findes andre forskningstilgange som kombinerer flere af de nævnte tilgange til at forklare forskelle i landenes institutionelle rammer om overgangen fra uddannelse til arbejde. Steffen Hillmert (2002) anvender begrebet *'koordinationsregimer'* og skelner mellem 3 forskellige dimensioner af koordineringen mellem uddannelse og arbejdsmarked: en *horisontal*, der handler om faglige kvalifikationer, en *vertikal*, der handler om uddannelsesniveauer, og en *temporal*, der handler om hvor lang tid det tager for unge at blive integreret på arbejdsmarkedet. Forenklet kan man sige at den horisontale dominerer i Danmark og Tyskland, hvor det er specifikke faglige kvalifikationer der giver adgang til de faglærtes delarbejdsmarkeder. Den vertikale dominerer i Frankrig, hvor det i høj grad er længden af den almene uddannelse der afgør placeringen på arbejdsmarkedet, mens det i England i høj grad er alderen der afgør hvordan unges overgang til arbejdsmarkedet finder sted.

Denne analytiske ramme betragter overgangen som skabt i et samspil mellem institutionelle sorterings- og allokeringsmekanismer og kulturelt medierede valgprocesser. Den har blandt andet vist sig produktiv i et historisk komparativt studie af flere generationers overgange i Tyskland og England, som også er relevant for Danmark, der som Tyskland har vægten på den horisontale koordinering via specifikke faglige kompeten-

cer. Den kan bidrage til at forklare at unge i dette regime har kortere søgeperioder efter afslutningen af en erhvervsuddannelse og indtil de opnår stabil tilknytning til arbejdsmarkedet end i andre typer af regimer (Hillmert 2002).

De nævnte empiriske undersøgelser bekræfter at forskelle i de institutionelle regimer kan forklare en række af de karakteristiske forskelle der findes med hensyn til overgangsmønstrene i forskellige lande. Men de fremhæver også, at de idealtypiske regimer ikke findes i nogen ren form i noget land. Der er mange empiriske forskelle mellem landene som ikke lader sig forklare med forskelle i regimer og institutionelle konfigurationer.

Selvom Danmark ikke indgår direkte i alle de nævnte studier er resultaterne af dem er relevante, fordi Danmark som regel henregnes til samme type af institutionelle regime som det tyske med hensyn til erhvervsuddannelser og arbejdsmarked. Det gælder især med hensyn til erhvervsuddannelsernes struktur og *governance* (faglige selvstyre) og det institutionaliserede samarbejde på arbejdsmarkedet. Der er dog også forskelle idet der i Danmark i forhold til Tyskland er en mindre andel af en ungdomsårgang der gennemfører en erhvervsfaglig uddannelse, og der er i Danmark flere helt uden nogen erhvervsrettet uddannelse. Restgruppen af unge der ikke får nogen erhvervsuddannelse, er i Danmark noget større. Endvidere er det danske arbejdsmarked i højere grad præget af numerisk fleksibilitet og en stærkere offentlig social sikkerhed og en stærkere aktiveringspolitik overfor unge (den såkaldte '*flexicurity*' model) end det tyske arbejdsmarked. I Danmark tilskynder lovgivningen og aftalesystemet i høj grad virksomhederne til at regulere deres kvalifikationsbehov gennem udvekslinger med det eksterne arbejdsmarked. Samtidig bidrager den omfattende statslige finansiering til at Danmark har et af Europas mest omfattende efter- og videreuddannelsessystemer.

Da Danmark især adskiller sig fra de øvrige nordiske lande ved sine erhvervsfaglige uddannelser, vil jeg gøre mere ud af analysen af dem end af de studieforberedende uddannelser. Det er samtidig de erhvervsfaglige uddannelser der har størst problemer med frafald og ringe gennemførelse, og som derfor påkalder sig politisk interesse.

## Oversigt over det danske uddannelsessystem

Det danske uddannelsessystem er opdelt i det ordinære system og de parallelle voksen- og videre uddannelser. Det først og fremmest det ordinære system der er relevant i forhold til unges overgang og gennemførelse.

Folkeskolen er en fælles enhedsskole der afsluttes efter 9.klasstrin – eventuelt efter 10.klasse.

Ungdomsuddannelser er opdelt i to adskilte spor der foregår i hver sin type af institutioner

- Erhvervsfaglige uddannelser EUD (yrkes-uddannelser): 2–4 års veksel-uddannelser omfatter merkantile uddannelser ved handelsskoler, tekniske uddannelser ved de tekniske skoler samt social- og sundheds uddannelser og landbrugsuddannelser, m.v. (fx tømrer, kontorassistent, social- og sundheds-assistent). Typisk foregår omkring 2/3 af uddannelsestiden i en virksomhed og 1/3 i en uddannelsesinstitution. Eleverne/lærlingene er ansat og aflønnet af virksomheden og omfattet af kollektive overenskomster på arbejdsmarkedet.
- Gymnasiale uddannelser er 3 årige studieforberevende uddannelser. Der er to typer: den *almene* studentereksamen (stx) og de *erhvervs-gymnasiale* uddannelser (hhx, htx) som har kortere ulønnet praktik samt hf (højere forberedelseseksamen) som er rettet mod voksne. Alle gymnasiale eksamener giver mulighed for at søge ind på en videregående uddannelse.

### Videregående uddannelser

- KVVU: Korte videregående uddannelser: 2 års uddannelse ovenpå en ungdomsuddannelse ofte med praktik (fx byggetekniker, korrespondent med et sprog, politibetjent).
- MVU: Mellemlange videregående uddannelser: 2–4 års professionsrettede uddannelser ved University Colleges efter en ungdomsuddannelse. De er ofte veksel-uddannelser der kombinerer teori og praktik i et sammenhængende uddannelsesforløb (fx folkeskolelærer og sygeplejerske). De kan opnå titlen professionsbachelor.
- LVU: Lange videregående uddannelser – kandidatuddannelser. De lange videregående uddannelser består af en bacheloruddannelse på tre år efterfulgt af en kandidatoverbygning af normalt to års uddannelse – i alt 5 år normalt (Ex ingeniør, jurist, teolog). De kan efterfølges af en Phd på 3 år.

## Overgange i det danske uddannelsessystem

I det følgende beskrives nogle træk ved det danske uddannelsessystem samt en række af de ændringer i overgangen som har fundet sted i de seneste 25 år. Ændringerne drejer sig blandt andet om følgende:

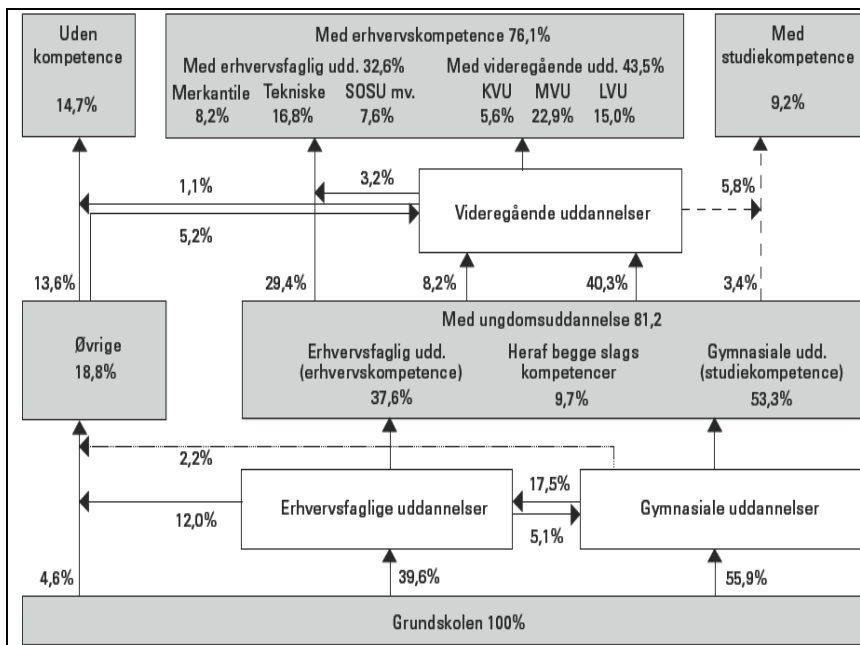
- Den andel af unge der ingen uddannelse gennemfører udover grundskolen, er halveret siden 1980. Der er en stor vækst i andelen som tager en videregående uddannelse – for kvinder er der sket en fordobling af andelen (fra 27 procent til 52 procent).
- Kønsforskellen blandt de som ikke afslutter nogen uddannelse udover grundskolen, er vendt om: I 1980 var der flere kvinder uden uddannelse, mens der nu flere mænd uden en afsluttet uddannelse udover grundskolen.
- Den langvarige vækst i uddannelsesdeltagelsen er afløst af stagnation fra omkring år 2000.
- Vejen fra grundskole til arbejdsmarked er blevet mindre lineær og mere kompleks og præget af studieskift og afbrudte uddannelser. Der er sket en individualisering og fleksibilisering af vejene gennem uddannelsessystemet (flere valgmuligheder, individuelle uddannelsesplaner, realkompetence, modulisering og trindeling)
- Der er et betydeligt øget tidsforbrug fra afslutning af folkeskolen til gennemførelse indenfor alle uddannelser.
- Der er en stigende gennemsnitsalder i uddannelserne.
- Der er et øget frafald og en mindre grad af gennemførelse – det gælder særligt indenfor erhvervsuddannelserne og særlig for mænd og etniske minoriteter.

I figur 2 vises hvordan og ad hvilke veje en ungdomsårgang bevæger sig igennem det danske uddannelsessystem. Tallene for gennemstrømning i uddannelserne ser forskellige ud alt efter hvornår man opgør dem for en given ungdomsårgang. Den her viste figur er udarbejdet på grundlag af en model der viser de forventede endelige uddannelser 25 år efter afslutningen af Folkeskolens 9.klasse ud fra den kendte adfærd i 2005 (Undervisningsministeriet 2007). De grå bokse viser hvor mange der afslutter en given uddannelse samt 'restgruppen' af øvrige uden erhvervskompetence.

Den tager nederst udgangspunkt i årgang 2005 som forlader grundskolen, og dens overgang til en ungdomsuddannelse. Andelen af unge der går direkte ud på arbejdsmarkedet uden at starte på en ungdomsuddannelse er reduceret stærkt de seneste årtier fra 15 procent i 1980 (OECD 1998) til under 5 procent i 2005. Denne gruppe på godt 4 procent af en ungdomsårgang består blandt andet af den voksende gruppe af elever som har modtaget specialundervisning i folkeskolen, og som fungerer dårligt i skolen. Mange af dem har vanskeligt ved at klare sig i en almindelig ungdomsuddannelse.

De danske ungdomsuddannelser adskiller sig fra de øvrige nordiske ved at være opdelt i henholdsvis *gymnasiale* uddannelser, som er rettet mod de videregående uddannelser, og *erhvervsfaglige* (yrkes-) uddannelser, der normalt ikke giver studiekompetence, men som direkte giver erhvervskompetence på arbejdsmarkedet (faglærte).

De gymnasiale uddannelser (*studentereksamen*) var indtil starten af 1960'erne forbeholdt børn fra samfundets elite. De voksede hastigt fra at omfatte under 10 procent i 1960 til at omfatte over noget over halvdelen af en ungdomsårgang i dag (53procent).



Figur 2. Overgange og gennemførelse i det danske uddannelsessystem 2005.

Kilde: Undervisningsministeriet 2008

Undersøgelser af unges uddannelsesvalg viser (Katznelson & Pless 2006), at den stigende søgning mod de gymnasiale uddannelser skyldes at mange unge mener, at de med gymnasievejen holder flere muligheder åbne for deres fremtid. De får mulighed for at fortsætte på en videregående uddannelse, og de kan udsætte deres erhvervsvalg i de tre år som gymnasiet varer.

Der er en vis mobilitet på tværs mellem de to spor i ungdomsuddannelserne: 17,5 procent af de der starter på en gymnasial uddannelse, skifter til en erhvervsuddannelse. Modsat er det kun godt 5 procent der skifter den anden vej fra en erhvervsuddannelse til en gymnasial uddannelse.

Desuden er der omkring 10 procent af en ungdomsårgang der gennemfører begge ungdomsuddannelser, som har dobbeltkompetencer. Det er især unge der har gennemført handelsgymnasiet, hhx, som i stedet for at fortsætte på en videregående uddannelse, skifter spor og gennemfører en merkantil erhvervsuddannelse på kortere tid med merit. Selvom regeringen er imod dobbelt uddannelser, så er det på nogle merkantile erhvervsuddannelser (ex Finans) reelt et krav, at man har en gymnasial uddannelse for at få en praktikplads (Jørgensen & Smistrup 2007).

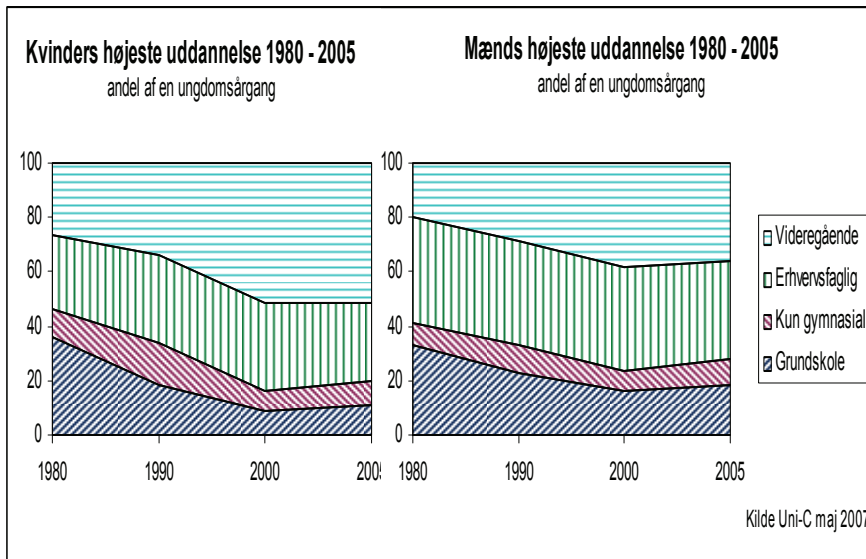
Yderst til venstre i figur 2 er angivet den såkaldte 'restgruppe' som ikke opnår en kompetencegivende uddannelse. Der er 12 procent af en ungdomsårgang som falder fra en erhvervsfaglig uddannelse og 2 procent fra en gymnasial uddannelse uden at starte på en ny uddannelse (se under 'frafald'). I alt er der godt 81 procent af en ungdomsårgang der gennemfører en ungdomsuddannelse med enten studiekompetence eller erhvervskompetence. En del af de der har studiekompetence, starter ikke på nogen videregående uddannelse (3,4 procent) og en del falder fra en videregående uddannelse. Det er således 9 procent af en ungdomsårgang som kun gennemfører en gymnasial uddannelse og ikke nogen videreuddannelse med erhvervskompetence. Hertil kommer så 15 procent af en ungdomsårgang som hverken gennemfører nogen uddannelse med studiekompetence eller med erhvervskompetence. Det er samlet 24 procent af ungdomsårgang som ikke gennemfører en uddannelse med erhvervskompetence. Den danske regerings målsætning er at 85 procent af en ungdomsårgang i 2010 og 95 procent i 2015 skal gennemføre en ungdomsuddannelse.

Øverst i figur 2 ses desuden at i alt knap 33 procent af en ungdomsårgang har en erhvervsfaglig uddannelse som højeste uddannelsesniveau.

Hertil kommer 5 procent som gennemfører en videregående uddannelse efter en erhvervsuddannelse. Indenfor erhvervsuddannelserne uddannes halvdelen på det tekniske område, mens resten er fordelt ligeligt på henholdsvis merkantile (handel – kontor) og social- og sundhedsuddannelser. Desuden gennemfører 43,5 procent af en ungdomsårgang en videregående uddannelse – over halvdelen af dem en mellemlang videregående uddannelse (sygeplejerske, lærer, o.l.). Samlet vil det være 76 procent af ungdomsårgang 2005 der får en uddannelse med erhvervskompetence.

### Udviklingen i overgange fra 1980 til 2005

Indenfor de seneste 25 år er der sket store forandringer i overgangsmønstrene i det danske uddannelsessystem. Stadig flere har fået stadig mere uddannelse. Andelen af unge der slet ingen uddannelse gennemfører udover den obligatoriske grundskole er halveret fra 34 procent til 15 procent - for kvindernes vedkommende er faldet meget markant: fra 36 procent i 1980 til 11 procent i 2005.



Figur 3. Kvinders og mænds uddannelse efter 9. klasse ungdomsårgang fra 1980 til 2005.

Andelen af en ungdomsårgang der tager en gymnasial uddannelse, er næsten fordoblet i perioden fra 1980 til 2005 for både mænd og kvinder. Men kvinderne uddanner sig mere end mændene.

Næsten 90 procent af kvinderne får enten studie- eller erhvervskompetence, mens det kun gælder for godt 80 procent af mændene (Henningsen 2007 tabel 9). I figur 3 er vist hvordan overgangen i uddannelsessystemet har udviklet sig over de seneste 25 år for henholdsvis mænd og kvinder fordelt på hovedgrupperne: videregående og erhvervsfaglige uddannelser samt ingen uddannelse udover grundskolen og kun gymnasial uddannelse.

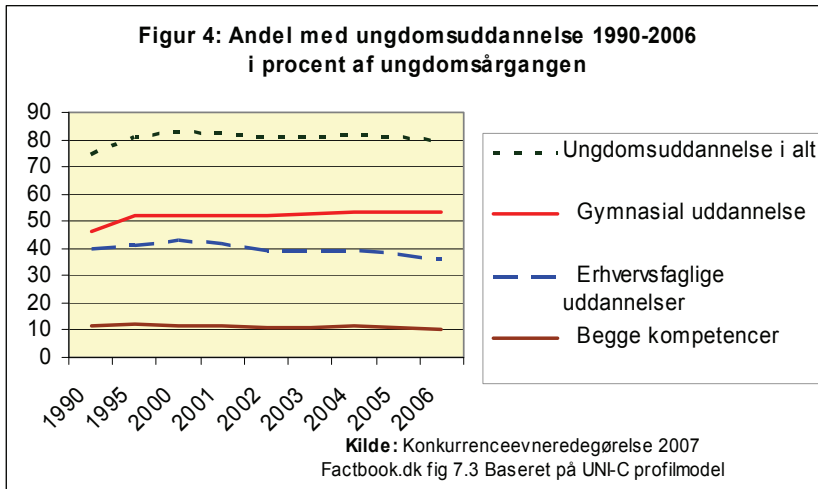
Figuren viser klart kvindernes stærke indtog på de videregående uddannelser og faldet i andelen af kvinder uden kompetencegivende uddannelse. Kategorien 'kun gymnasial' omfatter personer som kun fuldfører en gymnasial uddannelse uden at opnå nogen erhvervskompetencegivende uddannelse derudover.

Kurverne i figur 3 knækker dog i år 2000, hvilket betyder at der er sket en stagnation i uddannelsesvæksten siden da, og at andelen uden nogen afsluttet uddannelse udover folkeskolen er steget lidt. Den mest nærliggende forklaring på dette er den meget lave ledighed, som har gjort det muligt for unge at gå direkte ud på arbejdsmarkedet uden afsluttet uddannelse med erhvervskompetence. Stramningerne af reglerne for lediges deltagelse i uddannelse kan også have medvirket til 'knækket' i kurven.

Der er ikke noget der tyder på at stagnationen i uddannelsesdeltagelsen har ført til øget marginalisering eller inaktivitet blandt unge. Beskæftigelsesfrekvensen er meget høj og har været stigende de sidste 10 år, også for unge, og arbejdsløsheden for unge har i samme periode været mindre end den gennemsnitlige arbejdsløshed i Danmark (OECD 2008).

Samtidig er graden af inaktivitet blandt 15 – 24 årige som ikke er i uddannelse, faldet i perioden 2000 – 2005 (EU 2007 chart 8.1).





Ser vi nærmere på hvor mange der gennemfører en ungdomsuddannelse, så viser billedet de seneste 15 år, at der har været en mindre stigning i andelen der opnår studiekompetence (Gymnasial uddannelse) og et mindre fald i andelen der opnår erhvervskompetence (via en erhvervsfaglig uddannelse) – se figur 4.

Dette fald hænger sammen med en stigning i antallet af unge der falder fra en erhvervsuddannelse uden at gennemføre en anden uddannelse. Der har faktisk været en stigning i antallet af unge der begynder på en EUD siden starten af 1990'erne, men et fald i antallet der gennemfører denne (Undervisningsministeriet 2008; Henningsen 2007).

Opdelingen af ungdomsuddannelserne i to adskilte spor giver de unge som ikke er orienterede mod højere uddannelser, et omfattende udbud af uddannelser af 1½ til 4½ års varighed som alternativ til de gymnasiale uddannelser. Denne opdeling af ungdomsuddannelserne indebærer dog også en sortering af de unge blandt andet med hensyn til køn og social baggrund. Tabel 1 viser, at mens der blandt mændene er lige mange der vælger en gymnasial og en erhvervsfaglig uddannelse, så er der blandt kvinderne 2/3 som vælger en gymnasial uddannelse, mens kun 1/3 af kvinderne vælger en erhvervsfaglig uddannelse.

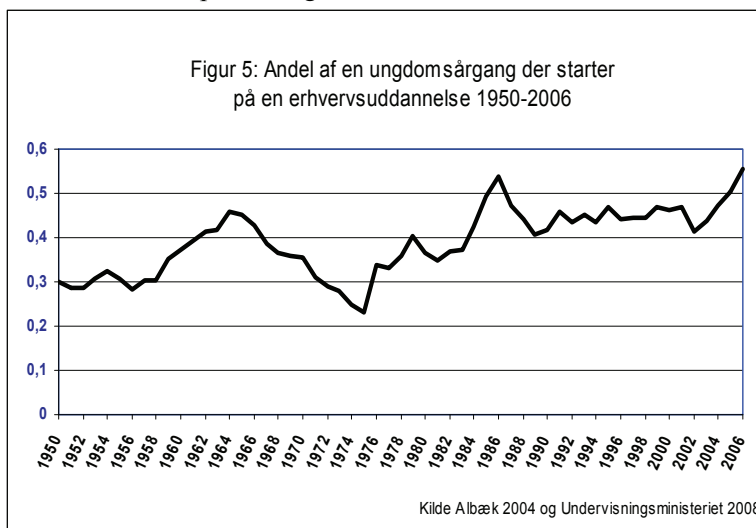
**Tabel 1. Påbegyndt en ungdomsuddannelse 2005 Opdelt på køn – i procent.**

| Uddannelse ▶ | Erhvervsfaglig | Gymnasial | Andet |
|--------------|----------------|-----------|-------|
| Kvinder      | 31,9           | 64,4      | 3,7   |
| Mænd         | 47,0           | 47,8      | 5,4   |
| I alt        | 39,6           | 55,9      | 4,6   |

Kilde: Henningsen 2007.

Overvægten af kvinder på de studieforberevende ungdomsuddannelser medvirker til, at der i dag er større andel af kvinderne der gennemfører en videregående uddannelse end mænd. Det er især på de mellemlange videregående uddannelser (MVU: sygeplejerske, lærer, socialrådgiver) at kvinderne dominerer. Men også på de lange videregående uddannelser (universiteter) er der nu flere kvinder end mænd.

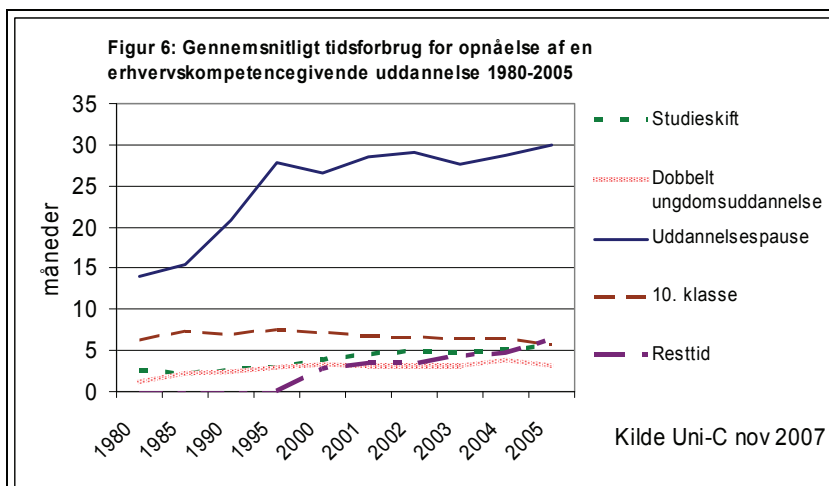
Der er samtidigt store forskelle på forældrenes uddannelsesbaggrund for unge i henholdsvis de gymnasiale og erhvervsfaglige uddannelser. Beregninger fra Danmarks Statistik viser at der er 2½ gange så mange elever med forældre uden nogen kompetencegivende uddannelse (som har folkeskolen som højeste uddannelse) i erhvervsuddannelserne i sammenligning med eleverne i gymnasiet (DA 2006 side 14). Sammenholdt med at unge der starter i en erhvervsuddannelse har meget ringere chancer for at få en videregående uddannelse end unge i de gymnasiale uddannelser, så er dette et tegn på at den sociale ulighed i uddannelse forstærkes af de opdeltede ungdomsuddannelser.



### Forlængede overgange

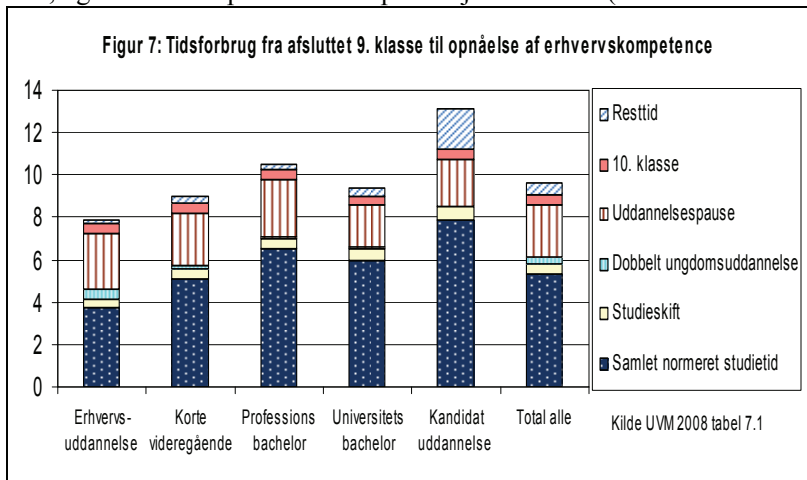
De unge bruger stadig længere tid på at gennemføre en uddannelse efter afslutningen af Folkeskolen. Tidsforbruget på at gennemføre en uddannelse er fra 1980 til 2005 i gennemsnit steget med 42 procent fra 80 til 115 måneder (Reusch m.fl. 2007). Den gennemsnitlige tid, der bruges på studieskift er fra 2000 til 2005 forlænget fra knapt 4 måneder til næsten 6 måneder. Tid brugt på studieforsinkelse er mere end fordoblet i den seneste 5 års periode fra knapt 3 måneder til over 6 måneder – særligt på de lange videregående uddannelser. Det skyldes først og fremmest at flere og flere afbryder en uddannelse, men senere vender tilbage for at gennemføre uddannelsen, således at mertiden bliver øget.

Figur 6 viser at det den største del af den forlængede studietid udgøres af 'uddannelsespause' der omfatter værnepligt, arbejde og rejseaktivitet. Kategorien 'resttid' som især er stor på de lange videregående uddannelser omfatter forlænget studietid. Når 10.klasse også regnes som ekstra tidsforbrug skyldes det at 10.klasse ikke er en obligatorisk del af grundskolen – og ikke tæller formelt i det videre uddannelsesforløb.



Den *normerede* studietid er som gennemsnit for alle uddannelser på 64 måneder efter afsluttet grundskole, mens det *faktiske* tidsforbrug er på 115 måneder. Der er altså ialt 51 måneders forlængelse af studietiden i forhold til det normerede. Det indebærer at unge har en højere alder, når der afslutter deres uddannelse og indtræder på arbejdsmarkedet, end de

ville have, hvis de gik den direkte vej igennem uddannelsessystemet. Regeringen opfatter dette som en økonomisk belastning, som begrænser det antal aktive år som den uddannede del af arbejdsstyrken deltager på arbejdsmarkedet. De unges overgang fra uddannelse til arbejde forløber dog i Danmark som beskrevet på mange områder godt med lav arbejdsløshed og inaktivitet. Derfor kan de forlængede overgange ikke kun betragtes ud fra en snæver vurdering af den økonomiske nytte. Det er behov for at forstå de forlængede overgange både som udtryk for unges søgeprocesser og for de mere individualiserede og sammensatte veje som ikke direkte lader sig styre af politiske direktiver og institutionelle rammer (Katznelson & Pless 2004). Desuden giver de forlængede overgange ofte de unge vigtige kompetencer som de ikke kan opnå i uddannelsessystemet, og som har en positiv værdi på arbejdsmarkedet (Gustavsson 2002).



Figur 7 viser henholdsvis den normerede studietid og den faktiske studietid på hovedområderne i de danske uddannelser. Det fremgår at de forlængede studietider omfatter alle hovedområder. Den bekræfter den tendens som den internationale forskning i overgang generelt peger på til forlængede overgange med øgede bevægelser ud og ind af uddannelsessystemet og skift internt imellem forskellige uddannelser (Wyn & Dwyer 2000).

## Erhvervsuddannelser: Den danske model – det duale system

De danske erhvervsfaglige uddannelser repræsenterer en moderne form for et 'dualt system' eller en vekseluddannelse som bygger på den traditionelle mesterlære og lærlingeuddannelse. Styringen beskrives i den komparative litteratur som 'et fagligt selvstyre' eller en '*korporativ*' model (Greinert 1999). De historiske årsager til at erhvervsuddannelserne i Danmark er forblevet et adskilt spor i forhold til de almene ungdomsuddannelser er blandt andet at socialdemokraternes indflydelse på uddannelsespolitikken har været mindre og at småborgerskabet indenfor handel og håndsværkspræget produktion har spillet en større end i Sverige (Juul 2005).

De vigtigste træk ved den danske model for erhvervsuddannelser er:

- *Veksel-uddannelser*: 2/3 af uddannelsesforløbet foregår i virksomheder hvor eleverne er ansatte med løn og underlagt arbejdsmarkedets overenskomster. Elevernes vekslen mellem læring i skole og læring på arbejdspladsen bidrager til integration af den teoretiske viden og de praktiske kundskaber.
- *Erhvervsfaglighed* og professions-orientering (*yrkes-orientering*): uddannelserne sigter på virksomheds-overgribende kompetencer og understøtter udviklingen af fagidentitet og tilknytningen til en faglig organisation. De danske erhvervsuddannelser er i tæt kontakt med arbejdsmarkedet jævnfør Ianelli & Raffe (2007) der taler om at uddannelserne følger en '*employment logic*' overfor almene uddannelser der følger en '*education logic*'.
- *Fagligt selvstyre*: I det '*korporative regime*' tager arbejdsmarkedets parter ansvar for uddannelserne og sikrer dem relevant indhold og social legitimitet. Det faglige selvstyre er aktivt på alle niveauer: nationalt i Rådet for Erhvervsrettede Uddannelser (REU), på brancheniveau i de Faglige Udvalg, lokalt i skolernes Uddannelsesudvalg og på den enkelte arbejdsplads hvor de Faglige Udvalg godkender virksomhederne til at tage elever/lærlinge.
- *Statslig regulering*: en omfattende lovgivning sikrer de institutionelle rammer (skolepligt, kontraktpligt) og finansieringen af skoledelen af uddannelsen samt kvalitetskontrol. Desuden bidrager den kollektive

finansiering via Arbejdsgivernes Elevrefusion, AER, til at modvirke *free rider* problemet, fordi alle arbejdsgivere bidrager solidarisk til finansieringen af elevernes løn under skoleperioderne, uanset om de selv har elever.

- *Virksomhederne ansvarlige*: deltager i finansieringen og har hovedansvaret for den praktiske del af uddannelsen, som typisk udgør 2/3 af forløbet. De danske erhvervsfaglige uddannelser ligner de tyske ved at ungdomsuddannelserne er stærkt opdelt mellem almene og erhvervsrettede uddannelser (*'tracking/streaming'*). Opdelingen sker dog først i Danmark efter 9. skoleår og ikke som i Tyskland efter 4. eller 6. skoleår. Der er en større del af de unge, der i Tyskland tager en erhvervsuddannelse (62 procent i 2003 mod 38 procent i Danmark), og fagforbundene har mindre indflydelse på styringen end i Danmark.

Selvom det faglige selvstyre spiller en stor rolle i Danmark med hensyn til indholdet i uddannelserne, så bygger det danske system på en blanding af faglige selvstyre, statslig styring af skoledelen, og markedsstyring af udbuddet af praktikpladser. Det særlige ved denne form for styring er at den indenfor for den fælles uddannelsesmodel har været i stand til at forpligte alle parter til at finde løsninger på de nye udfordringer der er opstået, og løbende at modernisere uddannelserne.

Det er de samme aktører der har et tæt samarbejde i alle tre 'systemer': Uddannelserne, arbejdsmarkedet og lokalt i virksomhederne. Den tætte kobling mellem de tre systemer skaber en meget *stærk institutionel ramme* om overgangen mellem uddannelse og arbejde og bidrager til at sikre en vellykket overgang for langt de fleste unge der gennemfører en erhvervsfaglig uddannelse. Det understøttes af uddannelsernes karakter af vekseluddannelser, som indebærer en gradvis indsocialisering på arbejdsmarkedet allerede som en del af uddannelsen. Uddannelse og arbejde er tæt forbundet i kraft af at den skolebaserede kvalificering kombineres med en socialisering til arbejdet og indførelse i fagkulturen som en del af uddannelsen.

### *Modellens styrker og svagheder*

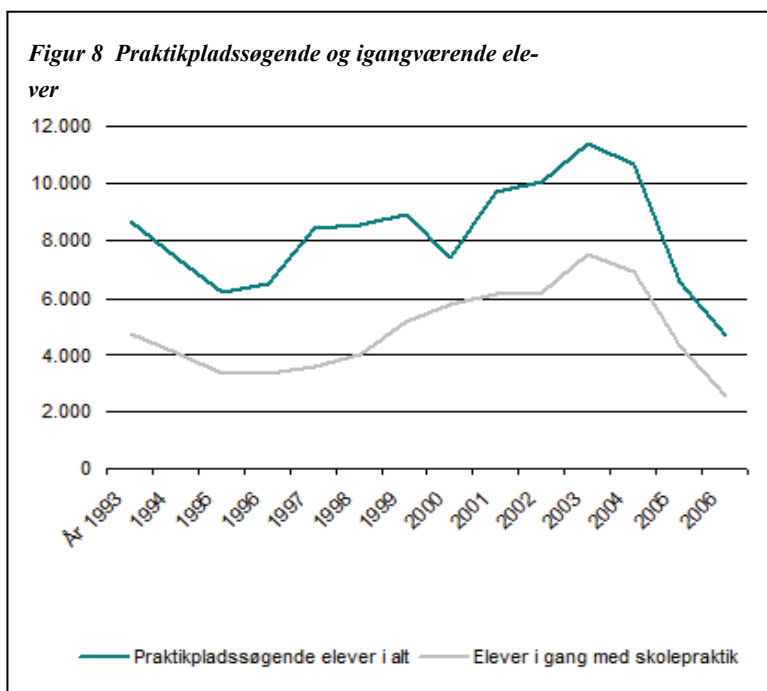
I internationale sammenligninger fremstår de danske erhvervsuddannelser i et positivt lys med hensyn til deres evne til at sikre en god overgang fra uddannelse til arbejde. Det viser sig i en høj beskæftigelsesfrekvens og en lav arbejdsløshed for unge der indtræder på arbejdsmarkedet med en erhvervsuddannelse (Cedefop 2001; Gangl 2001; AER 2003). Det er en styrke at to tredjedele af erhvervsuddannelserne foregår i praktik i virksomheder. Når unge afslutter en erhvervsuddannelse og indtræder på arbejdsmarkedet, har de i Danmark næsten samme arbejdsløshed og løn som faglærte medarbejdere med en lang erfaring. I lande med skolebase-rede erhvervsuddannelser og ungdomsuddannelser er lønnen betydeligt lavere for 'nybegyndere' på arbejdsmarkedet og arbejdsløsheden er langt højere, og arbejdsløsheden falder først over mange år til niveauet for erfarne (Gangl 2001). I international sammenligning anvender danske unge kortest tid for at finde deres første varige beskæftigelse (EU 2007 table 8.1).

Den relativt vellykkede overgang fra uddannelse til arbejde via erhvervsuddannelserne skyldes at erhvervsfagene fungerer som en 'vejviser' i forhold til unges valg af og fastholdelse af en uddannelse. Uddannelserne er typisk rettet mod velkendte positioner i samfundets arbejdsdeling, som de unge kan relatere sig til og identificere sig med. Erhvervsfaglige uddannelser giver dermed muligheder for udvikling af stærke fagidentiteter. Mens en almen gymnasieuddannelse tilbyder en identitet som elev eller studerende, så giver erhvervsuddannelserne adgang til anerkendte voksne arbejdsidentiteter og til udøvelse af en social og kropslig arbejdspraksis, som de unge generelt oplever som meningsfuld og ønskværdigt.

Faget og fagligheden gør det muligt for den enkelte at opleve selv-værd ved at mestre autentiske arbejdsopgaver der opleves at have positivt betydning for andre (kolleger, kunder, klienter, m.v.). Fagidentiteten giver et grundlag for de unges fremtidige livsudkast, for deres erfaringsdannelse og for oplevelsen af socialt tilhørsforhold (Jørgensen & Smistrup 2007). Udvikling af en stærk fagidentitet er også vigtig for samfundet, fordi den giver grundlag for kollektive normer for 'kvalitet i arbejdet' og sikrer standarder for arbejdet ved hjælp af fagenes interne regulering. Fagidentiteten skaber en individuel ansvarlighed i arbejdet og kan give et fundament for fortsat livslang læring og dermed fleksibilitet på arbejdsmarkedet.

Modellen har dog også en række svagheder. En af dem er at udbuddet af praktikpladser er reguleret af markedets udbud og af virksomhedsøkonomiske forhold, som ikke altid svarer overens med de unges interesser eller de samfundsmæssige behov. Efter grundforløbet på ½ -1 år er det principielt de unges individuelle ansvar at finde en praktikplads så de kan gøre deres uddannelse færdig på normalt 3 år. Skolerne bidrager dog med støtte og opsøgende arbejde, og tilbyder i mange fag skolepraktik til de unge som ikke kan finde en praktikplads.

Den uddannelsesaftale som indgås om en praktikplads, er en individuel kontrakt mellem lærling og virksomhed. Det er udtryk for at praktikken primært betragtes som et arbejdsforhold og ikke som del af en offentlig uddannelse. Det er som nævnt en styrke, fordi denne status som ansat giver eleverne adgang til en realistisk arbejdspraksis og et fællesskab på arbejdspladsen. Men praktikpladserne har også altid været en akilleshæl for erhvervsuddannelserne.



Siden EFG-reformen i midten af 1970'erne har det været muligt for unge at starte på erhvervsuddannelse uden først at have indgået en aftale om



praktikplads i en virksomhed. Det har synliggjort manglen på praktikpladser, at unge kunne gennemføre grundforløb (tidligere et 'basisår') på ½ – 1 år og derefter optræde som 'praktikpladssøgende'. Den økonomiske krise og de store ungdomsårgange førte i 1980'erne til en meget høj ungdomsarbejdsløshed og en stor mangel på praktikpladser. Man talte ligefrem om 'den tabte generation' af unge i 1980'erne. Siden slutningen af 1980'erne har unge der ikke kunne finde en praktikplads, haft mulighed for at gennemføre deres erhvervsuddannelse via praktik i et rent skoleforløb. Skolepraktikken er finansieret af arbejdsgiverne via afgifter til fond, AER. Tilgangen til skolepraktik har været bestemt af manglen på ordinære praktikpladser og de økonomiske konjunkturer. Figur 8 herover viser at antallet af elever i skolepraktik og antallet af elever der søgte praktikplads, steg gradvist gennem 1990'erne, men at begge tal er faldet stærkt siden 2003. Udover konjunkturerne skyldes der blandt andet en reform i 2003, der begrænsede adgangen til skolepraktik i en række meget populære fag. Samtidig er der igen indført tilskud til virksomheder der opretter nye praktikpladser. I 2006 blev der indgået 35 procent flere aftaler end i 2003, mens antallet af praktikpladssøgende og antallet af elever i skolepraktik er faldet med 59 procent i samme periode (Undervisningsministeriet 2008).

I Danmark gennemfører en betydelig andel af en ungdomsårgang ikke en ungdomsuddannelse (15 procent) eller opnår ikke en erhvervskompetencegivende uddannelse (25 procent). Det er en større andel af de unge end i Sverige og Norge hvor over 90 procent gennemfører en ungdomsuddannelse. Det er især på de erhvervsfaglige uddannelser at frafaldet er stort (jævnfør figur 5). En af årsagerne til frafaldet er den mangel på praktikpladser, som har præget erhvervsuddannelserne siden 1970'erne, hvor de unge kunne starte uddannelsen uden at have aftale om praktikplads.

### *Erhvervsuddannelserne og praktikpladsproblemet*

Erhvervsuddannelserne er helt afhængige af at virksomhederne opretter praktikpladser, men der findes ret ringe viden om, hvad der ligger bag at virksomheder opretter praktikpladser eller at de undlader (Teknologisk Institut 2003; Albæk 1988; Jørgensen m.fl. 2006). Oprettelsen af praktikpladser kan forklares med både økonomisk rationelle motiver og andre (normative) motiver af personlig, social, politisk og kulturel art.

Niels Anker (1998) har fundet at det er en femtedel af alle private virksomheder, der har lærlinge/elever. Derimod beskæftiger 2/3 af virksomhederne faglærte arbejdere. Det er især de helt små virksomheder med under 10 ansatte, som ikke oplærer. Virksomheder med mellem 10 og 50 ansatte har derimod flest lærlinge/elever i forhold til antallet af ansatte. Faktisk stod virksomhederne med under 50 ansatte for oplæringen af 73 procent af de tekniske fags lærlinge, mens de kun beskæftigede 58 procent af de faglærte arbejdere. Undersøgelsen viste desuden at antallet af oprettede praktikpladser regionalt hænger sammen med antallet af unge i regionen. Udbuddet af praktikpladser er altså afhængig af efterspørgslen regionalt.

Undersøgelsen påviste også store forskelle mellem brancherne med hensyn til hvor mange lærlinge/elever de har pr faglært. Virksomheder med et lavt lønniveau har alt andet lige hyppigere lærlinge end virksomheder med et højt lønniveau. Det mener forfatteren kan skyldes at lønniveau hænger sammen med kvalifikationsniveau. Altså at virksomheder med lavere kvalifikationskrav bedre kan tage lærlinge, fordi der er jobs som de kan indgå produktivt i. Undersøgelsen finder også indikationer på at de højteknologiske virksomheder i mindre grad end andre tager lærlinge. Den forudser at konsekvensen kan være at skolepraktik i nogle højteknologiske brancher må afløse virksomhedsoplæringen – eller dele af den.

Ud fra historiske registeranalyser har Karsten Albæk (2004) fundet at følgende faktorer har betydning for virksomhedernes oprettelse af praktikpladser: konjunkturerne, omkostningerne (løn og tilskud) og ungdomsårgangenes størrelse. Især sidstnævnte betyder der i lyset af den historiske udvikling ikke er grund til at antage, at der fremover vil være mindre muligheder for uddannelse baseret på praktik i virksomheder – i det duale system. Mulighederne for at lære i virksomhederne er generelt blevet større på grund af den øgede forandringstakt i produktionen med nye produkter og teknologier, nye ledelses- og organisationsformer og nye former for autonomi og samarbejde. Det har øget både mulighederne for og kravene til medarbejderne om hele tiden at lære nyt.

Men når størstedelen af erhvervsuddannelserne foregår i virksomheder er det et problem at praktikpladserne reguleres ud fra virksomhedsøkonomiske interesser og markedsvilkår. Kun indenfor det offentlige område findes der på nogle områder (ex social- og sundhedssektoren) en politisk

fastlagt dimensionering af antallet af praktikpladser, som fungerer tilfredsstillende.

Det indebærer således en række svagheder at erhvervsuddannelserne er baseret på praktik i virksomheder (Jørgensen m.fl. 2006):

1. I modsætning til de øvrige uddannelser kan staten ikke dimensionere kapaciteten i erhvervsuddannelserne ud fra det samfundsmæssige behov for uddannelsespladser eller ud fra prognoser om det fremtidige behov på arbejdsmarkedet. Dimensioneringen af uddannelserne er i stedet underlagt markedsmekanismer, som er reaktive og langsomme, fordi der går 3–4 år fra signaler fra arbejdsmarkedet via øget søgning til uddannelserne viser sig som øget tilgang af faglærte på arbejdsmarkedet.
2. Der er ingen direkte sammenhæng mellem behovet for faglærte og dimensioneringen af uddannelserne. Det skyldes at antallet af praktikpladser er underlagt et krav om rentabilitet fra enkeltvirksomhederne: Lærlinge ansættes i princippet, når det kan betale sig for den enkelte virksomhed og ikke når der er behov for faglærte på arbejdsmarkedet. En af svaghederne i systemet er, at det har et indbygget *mismatch*-problem, fordi dimensioneringen i de enkelte fag er afhængig af markedet for praktikpladser. Mekanismerne i praktikpladsmarkedet indebærer at visse brancher systematisk uddanner flere og andre brancher færre faglærte, end de selv kan beskæftige (Jørgensen m.fl. 2006). En række erhvervsfag i Danmark giver kun i begrænset omfang adgang til faglært beskæftigelse indenfor fagområdet, fordi der uddannes flere end faget kan beskæftige (bager, frisør, automekaniker). Andre uddannelser er ikke underlagt et sådan krav, idet det finansieres af staten som et fælles gode for samfundet.
3. Det er særligt i nogle brancher et problem, at de konjunkturrelle svingninger i beskæftigelsen fører til endnu stærkere svingninger i antallet af praktikpladser. Indenfor byggeriet falder antallet af praktikpladser hurtigt ved en nedgang i aktiviteten, og det medfører risiko for mangel på faglærte, når næste opsving kommer. Svingningerne på praktikplads-markedet bidrager til at forøge problemerne med flaskehalse under en konjunkturoppgang.

4. Kvaliteten i uddannelserne står overfor virksomhedernes interesse i at udnytte eleven/lærlingen som arbejdskraft. Den næsten permanente mangel på praktikpladser kan undergrave kvaliteten af oplæringen, hvis sikringen af kvantitet, antallet af praktikpladser, går ud over kvaliteten.
5. Mens udbudet af uddannelsespladser på andre uddannelser sker åbent og gennemsigtigt, så udbydes størstedelen af praktikpladserne ikke åbent, men via sociale og personlige netværk. Det rammer grupper som ikke har adgang til sådanne netværk, og bidrager til at fastholde etniske og kønsmæssige opdelinger på arbejdsmarkedet.

Disse svagheder ved det Duale System af vekseluddannelser kalder på en stærkere politisk regulering for at sikre at udbuddet af praktikpladser svarer til behovet blandt de unge og de samfundsmæssige behov. Desuden er kontrollen af kvaliteten af den praktiske del af uddannelserne ikke særlig stærk og der er ingen krav om pædagogisk viden og undervisningskompetence hos de personer i virksomhederne som står for oplæringen, som det for eksempel findes i Tyskland.

De tiltag som aktuelt er gennemført for at løse problemerne er blandt andet en fortsættelse af tilskudsordningen til arbejdsgivere der opretter nye praktikpladser. Desuden er uddannelserne fra august 2008 reorganiseret med 12 nye indgange, som hver især indeholder en uddannelsesgaranti i form af enten adgang til skolepraktik eller en skolebaseret erhvervsuddannelse. Regeringen har dog fastholdt begrænsningerne i skolepraktikken på en række af de populære områder (elektriker, træfag, mekaniker), hvor de unge ikke kan være sikre på at gøre den uddannelse færdig som de starter på i grundforløbet.

### *En fremtid for erhvervsuddannelserne?*

Praktikken i erhvervsuddannelserne har en indbygget dobbelthed: Det er på samme tid en *uddannelse* og et *arbejde*. Denne dobbelthed viser sig i stigende grad som en modsætning mellem lærlingenes og virksomhedernes forventninger. For mange lærlinge udgør praktikken først og fremmest en del af et uddannelsesforløb, mens det for virksomheden først og fremmest er et ansættelsesforhold. Denne interessemodsatning har altid været en del af erhvervsuddannelserne med klager fra lærlingene om at de

blev brugt som billig arbejdskraft, og klager fra virksomhederne om at lærlingene ikke var produktive nok.

Der er tegn på at denne modsætning stiger og tager form af en konflikt mellem ungdomskultur og virksomhedskultur. Virksomhederne stiller stadig større krav om at alle ansatte identificerer sig med opgaverne og bidrager målrettet og kvalificeret til produktionen – at de er effektive som arbejdskraft. Lærlingene derimod stiller stadig større krav om at praktikken bidrager målrettet til deres personlige kvalificering og deres uddannelse. En løsning på dette problem kan være at gøre praktikken til ren uddannelse – og opgive at betragte den som et arbejdsforhold. Det er sket i en række mellemuddannelser, hvor praktikken for sygeplejersker for eksempel er blevet til 'klinisk undervisning' som finansieres over Statens Uddannelsesstøtte (SU).

Desuden er der sket en *stigning i adgangskravene* for at deltage i læring på arbejdspladsen. Det skyldes dels ændringer i produktionen, som er blevet mere abstrakt med symbolbehandling, tværfaglig kommunikation og samarbejde og mere specialiserede processer og specifikke typer af produkter, som kræver et højere niveau af kompetencer. Desuden er udbuddet af veluddannet arbejdskraft steget konstant gennem flere årtier, så virksomhederne har forventninger om at nyankomne har et højt niveau af almene og faglige kompetencer, så de kan indgå direkte i en ofte specialiseret og krævende produktion af varer eller services.

Denne udvikling indebærer et *dilemma* for erhvervsuddannelserne. Det tilsiger nemlig at der skal lægges mere vægt på den almene skoleundervisning inden praktikken og at anden skoleperiode forlænges. Det står i modsætning til interessen hos mange unge i hurtigt at møde deres fag med praktiske faglige opgaver og deltagelse i arbejdspladsens sociale fællesskaber tidligt i uddannelsen. En løsning på dette dilemma kan være en større brug af korte punktpraktikker i forbindelse med et forlænget grundforløb.

Flere analyser af den Duale models udvikling (Jørgensen 2005; Voß 2002; Baethge 1998) peger på at der er en tendens til øgede indre spændinger, som betyder at grundlaget for den erhvervsfaglige model er svækket. De erhvervsfaglige uddannelser står overfor nogle udfordringer:

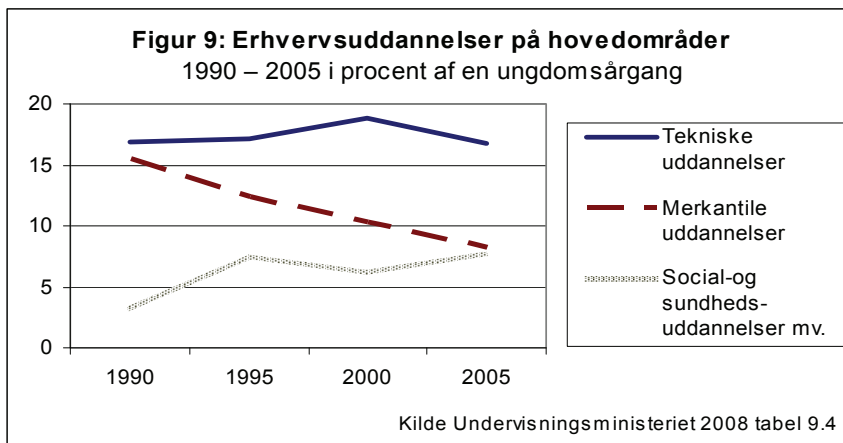
*De unge* 'stemmer med fødderne' så andelen af unge der vælger en gymnasial uddannelse har været stigende siden 1960'erne. Det er blandt andet en følge af denne konkurrence, at erhvervsuddannelserne har lagt

mere vægt på at sikre de unge mulighed for videreuddannelse, så uddannelserne ikke opleves som en 'blindgyde'. Men det indebærer en tendens til 'akademisering' af uddannelserne, som er en barriere for de bogligt svage unge.

*Uddannelsespolitikken* lægger vægt på at også erhvervsuddannelserne skal tilbyde adgang til de videregående uddannelser og trækker i retning mod en fælles gymnasial enhedsuddannelse. Der er samtidig politiske krav om at erhvervsuddannelserne skal påtage sig en række sociale opgaver i forhold til svage unge, og om at løse vanskelige opgaver med integration af etniske minoritetsunge, som er faldet ud af uddannelserne. Det indebærer en risiko for et øget statustab for erhvervsuddannelserne i forhold til de gymnasiale uddannelser.

*Virksomhederne* er mindre interesserede i at tage unge direkte fra folkeskolen end tidligere, og virksomhederne stiller større krav om specifikke faglige kompetencer, samtidig med at uddannelserne indeholder en stigende mængde almene og studieforberevende undervisningsfag. Generelt bliver der stillet højere indgangskrav til arbejdsmarkedet – det gælder også for virksomhedernes krav til de unge for at få adgang en praktikplads. Samtidig lægger virksomhederne stigende vægt på at de ansatte er produktive og kan indgå i en særlig virksomhedskultur, mens de unge lægger stigende vægt på at også virksomhedsoplæringen skal være relevant for deres individuelle livsprojekt og interesser.

Der bliver også stillet spørgsmål ved om stærke erhvervsfag (professioner) står i modsætning til det moderne arbejdslivs krav om fleksibilitet og individualisering og kravet om '*employability*' (Kraus 2006). Tidligere undersøgelser har dog peget på at erhvervsfaglige uddannelser giver en stor funktionel fleksibilitet kombineret med et højt fagligt niveau (Maurice m.fl. 1986). Og erfaringerne fra det danske arbejdsmarked viser at de faglærte på en fordelagtig måde kan kombinere intern og ekstern fleksibilitet (Kristensen 1996).



En faglært kan udføre mange forskellige typer af opgaver indenfor fagområdet, og i kraft af det nationalt fastlagte indhold i uddannelserne udføre det fagligt kvalificeret. De relativt faste faggrænser er ikke kun en barriere for virksomhederne, men sikrer også effektivitet og en klar opgave- og ansvarsfordeling, fordi grænserne mellem de forskellige faggruppers kompetencer er kendte og fastlagte. De skal ikke forhandles og afklares, hver gang en opgave skal løses. De standardiserede faglige kompetenceprofiler bidrager også til den høje mobilitet i Danmark mellem ensartede jobs i forskellige virksomheder.

### *Gennemstrømning på erhvervsuddannelserne*

Selvom erhvervsuddannelserne har fået større konkurrence fra de gymnasiale uddannelser, så har Albæk (2004) vist, at i et historisk lys har andelen af unge der søger ind på en erhvervsfaglig uddannelse været relativt konstant i hele efterkrigstiden – med en stigende tendens siden 1970'erne. Stigningen skyldes blandt andet at erhvervsuddannelsernes område er udvidet fra det traditionelle industri- og håndværksområde til at omfatte blandt andet service, social- og sundheds- og landbrugsuddannelserne.

De seneste 15 år er den sammenhængende periode hvor der historiske har været den største andel af en ungdomsårgang, der er startet på en erhvervsuddannelse. Væksten siden 2002 hænger sammen med den faldende ledighed og det stigende udbud af praktikpladser samt den øgede efterspørgsel som følge af de større ungdomsårgange. I en situation hvor der

fortsat er udsigt til mangel på faglærte medarbejdere, anvender mange virksomheder erhvervsuddannelserne som en vej til at sikre den fremtidige rekruttering af arbejdskraft.

Udviklingen på de tre hovedområder, tekniske, merkantile og social- og sundheds-uddannelser har dog været forskellig. En stabil andel af en ungdomsårgang gennemført en teknisk erhvervsuddannelse, mens andelen der går på de merkantile uddannelser er reduceret til det halve siden 1990. Det skyldes blandt andet nedskæringer indenfor det offentlige og at mange administrative opgaver er bortrationaliseret på grund af brugen af IKT samt at akademikere har erstattet en del af de ansatte med en erhvervsfaglig kontoruddannelse (Jørgensen m.fl. 2006).

Der findes en kraftig kønsopdeling på alle uddannelsesniveauer, idet omkring 60 pct. af befolkningen har en uddannelse, hvor det ene køn udgør mindre end 25 pct. af de uddannede. Kønsopdelingen er kraftigst på de erhvervsfaglige uddannelser (Holt, m.fl. 2006). En opgørelse over de uddannelser, der har henholdsvis den højeste og den laveste andel af kvinder, viser at disse stærkt mono-kønnede uddannelser næsten alle er erhvervsuddannelser (Holt, m.fl. 2006,s.39).

**Tablet 2. Fuldført erhvervsfaglig uddannelse – fordelt på køn og udvalgte uddannelser 2005**

|               | Mænd  | Kvinder | I alt | Kvindeandel |
|---------------|-------|---------|-------|-------------|
| Sundhed       | 432   | 7.238   | 7.670 | 94.4 %      |
| Pædagogisk    | 162   | 863     | 1.025 | 84.2 %      |
| Transport mv. | 683   | 84      | 767   | 11.0 %      |
| Tekniske      | 3.969 | 233     | 4.202 | 5.5 %       |
| Jern og metal | 3.073 | 179     | 3.252 | 5.5 %       |

Kilde: LO 2007

Der er altså meget store forskelle på fordelingen af mænd og kvinder på hovedområderne indenfor erhvervsuddannelserne – i et forventeligt mønster med langt den største andel af mændene på de tekniske uddannelser og størstedelen af kvinderne på social- og sundheds uddannelserne. De merkantile uddannelser har den mest ligelige kønsfordeling af områderne.



Hvis vi ser mere specifikt på kønsfordelingen på enkelte uddannelser, har især jern og metal og sundheds uddannelserne kun omkring 5 procent af henholdsvis kvinder og mænd. Det bekræfter at en af svaghederne ved erhvervsuddannelserne er at de bidrager til reproduktionen af social, kønsmæssige og etniske uligheder – på nogle områder mere end de rent skolebaserede uddannelser. Det skyldes blandt andet at en stor del af praktikpladserne findes af de unge selv ved at anvende deres sociale netværk og forbindelser.

De forlængede og mere komplekse overgange medfører at erhvervsuddannelsernes karakter af ungdomsuddannelser bliver mindre klare. Der er både en stigende gennemsnitsalder og en større aldersspredning på erhvervsuddannelserne sammenlignet med de gymnasiale uddannelser. På de gymnasiale uddannelser er eleverne knap 17 år i gennemsnit, når de starter, og knap 20 år når de afslutter.

På erhvervsuddannelserne er eleverne ved start på grundforløb næsten 21 år i gennemsnit, mens de ved start på hovedforløb er knap 26 år, idet ikke alle kommer direkte fra et grundforløb. Når de fuldfører deres uddannelse, er de i gennemsnit 28 år (Undervisningsministeriet 2008) – og figur 9. De fleste er under 25 år, når de afslutter deres erhvervsuddannelse, men på erhvervsuddannelserne er aldersspredningen meget stor. Eksempelvis er uddannede inden for social- og sundhed næsten 34 år i gennemsnit ved endt uddannelse. De erhvervsfaglige uddannelser bruges i høj grad til opkvalificering af arbejdsstyrken via for eksempel voksenlærlingeordninger. Det står i kontrast til aldersgrænsen i de svenske gymnasieuddannelser, som betyder at det ikke er muligt at vende tilbage til gymnasieskolen og tage en uddannelse i et 'yrkes-program' når man er over 20 år.

I Danmark betyder de nye mønstre i aldersfordelingen positivt, at erhvervsuddannelserne også er en anerkendt mulighed for en '*second chance*' for de unge som ikke fik afsluttet en erhvervsrettet uddannelse mens de var unge. Siden 1997 har der været særlige tilskudsordninger til virksomhederne som ansatte voksenlærlinge indenfor områder, hvor der var flaskehalse på arbejdsmarkedet. Antallet af voksenlærlinge steg fra 1996 til 2006 fra 5100 elever til 7400 elever, heraf er omkring 40 procent over 30 år når de starter på uddannelsen (se evaluering heraf i Beskæftigelsesministeriet 2008).

### *Status og ligeværd i ungdomsuddannelserne*

I Danmark som i andre lande er der fra 1960'erne og frem sket en kraftig stigning i andelen af unge der afslutter en studieforberedende uddannelse (Gymnasium) både absolut og relativt i forhold til erhvervsuddannelserne. I 1960 fik under 10 procent af en ungdomsårgang en gymnasial uddannelse, mens det i 1978 var 25 procent og i 2007 var 56 procent, der fik studiekompetence i forhold til videregående uddannelser. Derimod har tilgangen til erhvervsuddannelserne været ret uændret siden 1970'erne set som andel af en ungdomsårgang – om end med store udsving (Albæk 2004).

Der er tegn på at erhvervsuddannelserne lider under et stigende statusstab i forhold til de almene gymnasiale uddannelser. En undersøgelse med 2.155 danskere viser især et statusstab for de traditionelle håndværksfag (A4 september 2006 /nr. 32).

En undersøgelse af unges uddannelsesvalg (Pless & Katznelson 2007) peger på en klar tendens til, at de unge og deres forældre rangordner ungdomsuddannelserne i et hierarki med de gymnasiale uddannelser i toppen som de uddannelser, der giver adgang til de fleste uddannelsesmuligheder og de gode, sikre jobs. De gymnasiale uddannelser opleves som 'det naturlige valg' af unge med et karaktergennemsnit over middel, mens valget af en erhvervsuddannelse føles som et skridt ned af rangstigen, hvis man har karaktererne til at komme ind på en gymnasial uddannelse. Det slår tydeligt igennem i de unges søgemønstre, idet kun 2 procent af de unge med et karaktergennemsnit over 9 søger ind på en erhvervsuddannelse efter 9. klasse.

I sammenligning med de gymnasiale uddannelser er der mere end dobbelt så stor en andel af eleverne i erhvervsuddannelserne, hvis forældre ikke har nogen kompetencegivende uddannelse, som altså kun har folkeskolen som højeste uddannelse (DA 2006 side 14).

I EU findes der forskellige strategier til sikring af ligeværd mellem ungdomsuddannelserne (Lasonen & Young 1998). I Sverige og delvist i Norge er ligeværd blevet tilstræbt ved at integrere erhvervsuddannelserne med de almene uddannelser i et enhedsgymnasium (med 'yrkesprogrammer'). Svagheden ved en sådan strategi er, at den indebærer et mere endimensionalt system for anerkendelse af status. I et enhedsgymnasium kommer den akademiske viden let til at dominere og det placerer den praktiske viden nederst i statushierarkiet. Juul (2008) foreslår derfor som

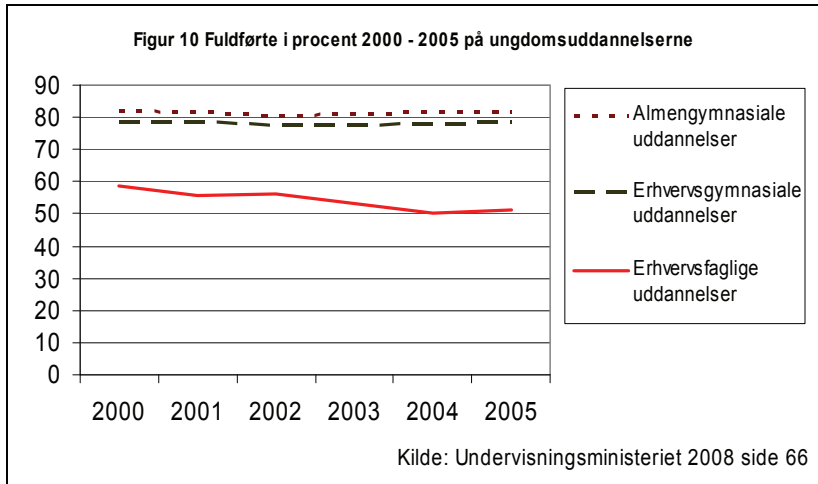
en alternativ strategi for de danske erhvervsuddannelser, at styrke erhvervsuddannelsernes særpræg og samtidig styrke erhvervsuddannelseselevernes adgang til merit og videreuddannelse.

## Frafald og fravalg

I en sammenligning med de øvrige nordiske lande ligger Danmark lavere, hvad angår den andel af en ungdomsårgang der afslutter en ungdomsuddannelse (tabel 8 i indledningskapitel).

Næsten alle unge (over 96 procent) begynder i dag på en ungdomsuddannelse efter at have afsluttet grundskolen med enten 9. eller 10. klasse - omkring halvdelen tager 10.klasse. Men mange afslutter ikke den ungdomsuddannelse som de starter på. Der er store forskelle mellem de to hovedspor i ungdomsuddannelse med hensyn til hvor stor en del af de som starter, der også gennemfører uddannelsen. Andelen af de som fuldfører de gymnasiale uddannelser, er mellem 81 procent (almen-gymnasial stx) og 78 procent (erhvervsgymnasiale hhx og htx). I alt fuldfører kun omkring halvdelen, nemlig 51 procent af eleverne, den erhvervsuddannelse, de er startet på. Det fordeler sig sådan at omkring 70 procent af eleverne fuldfører det grundforløb af ½-1 års varighed, som de starter på., og godt 80 procent gennemfører deres hovedforløb. Hovedforløbet foregår hovedsagligt i praktik i en virksomhed, eller for en mindre gruppe i en skolepraktik. Hovedparten af de der afbryder uddannelsen, starter på en anden uddannelse. Men 12 procent af en ungdomsårgang falder fra en erhvervsuddannelse uden at fuldføre en anden uddannelse. De frafaldne fra erhvervsuddannelserne udgør den største andel af den egentlige 'rest-gruppe' som hverken har kompetencegivende uddannelse eller en studieforberedende uddannelse.

Fænomenet frafald og studieskift findes ikke kun på erhvervsuddannelserne, men også i de videregående uddannelser. Kun godt halvdelen af de starter en lang eller mellemlang videregående uddannelse fuldfører på bachelorniveau, idet 40 procent skifter studium og 10 procent helt forlader uddannelsessystemet. Særligt de humanistiske og naturvidenskabelige uddannelser har en høj andel af studieskiftere (LO 2005).



Problemerne med frafald er ikke kun et aktuelt problem. For eksempel lå andelen af afbrudte læreforhold på over 30 procent i perioden 1967–73 (Christensen 1979) – hvilket var en af begrundelserne for opgøret med mesterlæreren og opstarten af forsøgene med EFG i starten af 1970'erne.

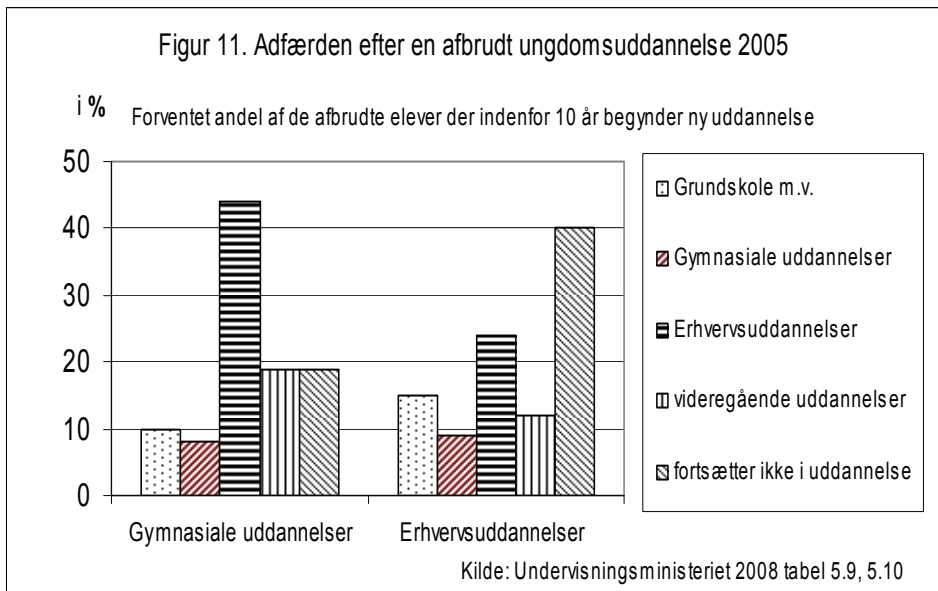
Tilsvarende var uddannelsernes ringe evne til at fastholde eleverne en af begrundelserne for nedsættelse af Nordskov-udvalget og reformerne i 1990 (Sigurjonsson 2002).

Lige siden indførelsen af den skolebaserede indgang til erhvervsuddannelserne først med EFG i 1976 har disse uddannelser således haft et indbygget sorterings- og dimensioneringsproblem. Ved overgangen fra grundforløb til hovedforløb skal eleverne finde en praktikplads. Men der er ikke nogen garanti for en praktikplads på det område som den enkelte elev søger, da udbuddet som beskrevet er styret af virksomhedsøkonomiske interesser. Manglen på praktikpladser har derfor været en væsentlig årsag til det højere frafald i erhvervsuddannelserne sammenlignet med de gymnasiale uddannelser. Siden 1993 har eleverne dog kunnet fortsætte i skolepraktik hvis de ikke kunne finde en praktikplads. I 2003 var der over 7.000 elever i skolepraktik og over 11.000 elever var registreret som praktikpladssøgende (UVM 2008). Siden er antallet af praktikpladser steget med næsten 40 procent og antallet af elever i skolepraktik faldet til 2.500 elever i 2006.

Derfor er den generelle mangel på praktikpladser mindre i dag. Problemet er i stedet blevet et *'mismatch'* mellem de udbudte og de ønskede

pladser, fordi nogle uddannelser generelt er populære 'modefag' som tiltrækker flere unge end der er praktikpladser til. Omvendt på nogle områder overskud af praktikpladser i bestemte fag, som ikke formår at tiltrække unge.

På trods af en stærk stigning i antallet af praktikpladser har der har særligt siden 2003 været en markant stigning i antallet af unge der afbryder en erhvervsfaglige uddannelse jævnfør figur 11. Det kan der være to årsager til. Den ene er den lave ledighed generelt som gør det tillokkende for en del unge at afbryde deres uddannelse for at søge lønnet beskæftigelse. Den anden er at Reform 2000 har medført en individualisering som de uafklarede unge trives dårligt med (Koudahl 2004). Et godt socialt miljø i uddannelserne spiller en vigtig rolle for at fastholde især de uafklarede og socialt svage unge. På erhvervsuddannelserne er de unges uddannelser mere individualiserede end på de gymnasiale uddannelser, hvor den enkelte elev i højere grad følger et bestemt hold eller en klasse af andre unge gennem de tre år uddannelsen varer.



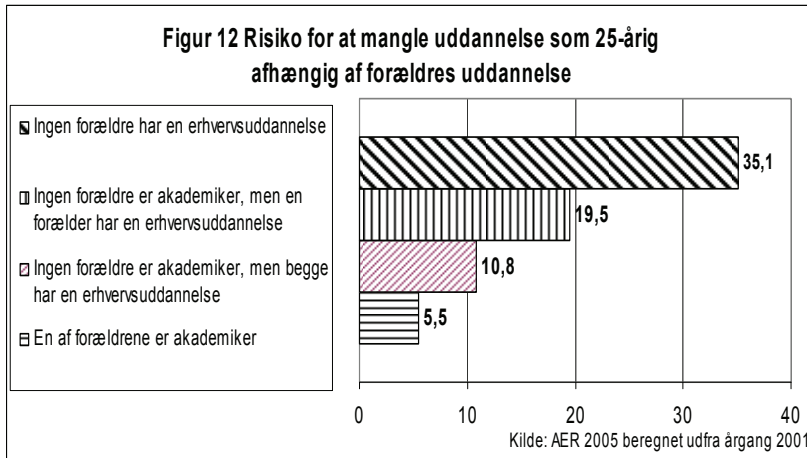
Hovedparten af en erhvervsuddannelse foregår på en arbejdsplads sammen med voksne. På den ene side er det en afgørende kvalitet for de unge i erhvervsuddannelserne at de deltager i praktisk arbejde sammen med

voksne, og at de kan blive accepteret i arbejdspladsens fællesskaber. På den anden side kan det også være vanskeligt og ensomt at være lærling på en arbejdsplads, hvis de ikke bliver integreret socialt i arbejdspladsens fællesskab. En ud af 5 elever falder fra i hovedforløbet som hovedsagligt foregår i en praktikplads i en virksomhed (Undervisningsministeriet 2008).

Der er langt større risiko for marginalisering ved at afbryde en erhvervsuddannelse end ved at afbryde en gymnasial uddannelse. I figur 11 fremgår det at andelen der ikke fortsætter i en anden uddannelse, er dobbelt så høj blandt de der falder fra en erhvervsuddannelse. Over 40 procent af de gymnasieelever der falder fra, springer over til en erhvervsuddannelse, men under 10 procent springer den anden vej fra en erhvervsuddannelse til en gymnasial uddannelse.

### *Restgruppen af unge uden uddannelse*

Analysen tidligere viste at der de sidste 25 år er sket et generelt uddannelsesmæssigt løft. Risikoen for at man som 25-årig hverken har en studentereksamen eller en erhvervsuddannelse eller er i gang med at tage én, er halveret på 25 år fra 1980 til 2005 jævnfør figur 3. Men det øgede antal unge som falder fra en erhvervsuddannelse uden at gennemføre nogen anden uddannelse medfører, at den såkaldte restgruppe af unge nogen afsluttet ungdomsuddannelse har været stigende i de senere år. Restgruppen består hovedsageligt af mænd der er faldet fra en erhvervsuddannelse. Mens der i 1990 var omkring en tredjedel af både mænd og kvinder der ikke fik nogen uddannelse med erhvervskompetence, så er der i 2005 en større andel af mændene, nemlig 28 procent, der ingen sådan uddannelse gennemfører, mod kun knap 20 procent af kvinderne.



Det er påvist, at den egentlige 'restgruppe' hyppigere end andre har forældre som er kortuddannede eller er socialt belastede (Jensen & Jensen 2005). AE-rådet (2005) har undersøgt den familiemæssige og sociale baggrund for de 25-årige, som i 2001 hverken havde en studieforberevende eller en erhvervskompetencegivende uddannelse, og som heller ikke var i gang med en uddannelse. Det er blevet sammenholdt det med forældrenes uddannelse. Det viser sig at der er 6 gange så stor risiko for at stå uden uddannelse som 25-årig, hvis ingen af forældrene har nogen uddannelse, sammenlignet med at en af forældrene har en længerevarende vidergående uddannelse (akademisk uddannelse). Denne risiko er endnu større, hvis vi kun sammenligner drengene fra de to grupper af forældre.

Forældrenes uddannelse er kun et af flere forhold som har betydning for risikoen for at havne i restgruppen af unge uden erhvervsrettet uddannelse. De elever der har de dårligste karakterer fra folkeskolen, har størst risiko for at falde fra i erhvervsuddannelserne. Af de elever som har under 6 i karaktergennemsnit i dansk og matematik fra folkeskolen, falder halvdelen fra, mens kun en fjerdedel med gode karakterer (over 7,5 i snit) falder fra. (DA 2006: 15). Denne sammenhæng mellem karakterer og frafald er også påvist af i en undersøgelse fra AKF (Jensen & Jensen 2005). De frafaldne elever der har de dårligste karakterer, falder oftere helt ud af uddannelsessystemet, mens de frafaldne med bedre karakterer oftere går i gang med en anden uddannelse efter frafaldet (DA 2006:15).

Udover karakterer og forældrenes uddannelsesniveau har AER (2005) påvist betydningen af 4 andre risikofaktorer i forhold til at tilhøre 'restgruppen'. Disse faktorer er:

- \* Om en af forældrene er på langvarig kontanthjælp.
- \* Om man har to forældre, der bor sammen eller ej.
- \* Om den unge selv er blevet forælder tidligt.
- \* Om forældrene bor i etagebyggeri.

Desto flere af disse risikofaktorer den unge har, desto større er sandsynligheden for at de ikke har gennemført eller er i gang med en ungdomsuddannelse som 25-årige. Blandt de børn og unge, hvis forældre ingen 'risikofaktorer' har, er der 'kun' 8 procent som ikke har eller er i gang med en uddannelse. Blandt unge, der har forældre med tre eller flere 'risikofaktorer', er det næsten halvdelen, som ikke har fået eller er i gang med en uddannelse som 25-årig. Unge med forældre med tre eller flere 'risikofaktorer' har altså seks gange større risiko for ikke at få en uddannelse end børn og unge, hvis forældre ingen 'risikofaktorer' har.

Det er især unge uden 'risikofaktorer', der har haft gavn af udviklingen i de 20 år. Deres risiko for ikke at få en uddannelse er faldet med 59 procent. Modsat er risikoen for unge med tre eller flere 'risikofaktorer' kun faldet med 23 procent. Forskellen mellem unge med mange 'risikofaktorer' og unge uden 'risikofaktorer' er altså vokset. De mest udsatte unge med mange 'risikofaktorer' havde i 1981 tre gange større risiko end de stærkes for at mangle uddannelse, mens det i 2001 var steget til *seks gange* så stor risiko i forhold til de stærke unge uden 'risikofaktorer'. I AER's undersøgelse omfatter ikke etniske danske unge, da unge fra etniske minoriteter udgør en meget forskellig andel af en ungdomsårgang i henholdsvis 1981 og 2001.

**Tabel 3: Fuldførelsesprocenter på ungdomsuddannelserne efter etnicitet**

|                        | Indvandrere og efterkommere |         | Etniske danskere |         |
|------------------------|-----------------------------|---------|------------------|---------|
|                        | Mænd                        | Kvinder | Mænd             | Kvinder |
| Gymnasiale uddannelser | 65 %                        | 70 %    | 81 %             | 86 %    |
| Erhvervsuddannelser    | 30 %                        | 47 %    | 51 %             | 55 %    |



De etniske minoriteter er stærkere repræsenteret blandt elever i skolepraktik, hvilket er et klart tegn på at de har vanskeligere ved at finde praktikpladser end de etnisk danske elever. Den kraftige stigning i antallet af praktikpladser siden 2003 er dog også kommet indvandrere og efterkommere til gavn, idet antallet af disse elever i skolepraktik er faldet til det halve de seneste 4 år. Generelt er der sket en stigning i andelen af 'efterkommere' af indvandrere som deltager i uddannelse, så den nu er på niveau med etniske danskere (Ministeriet FII 2007).

De etniske minoriteter har dog et betydeligt højere frafald fra ungdomsuddannelserne, og der er her tilsvarende kønsforskelle som ses mellem etnisk danske mænd og kvinder. Det betyder at blandt mandlige efterkommere af indvandrere fuldfører kun 30 procent af de som starter på en erhvervsuddannelse, og 65 procent af de som starter på en gymnasial uddannelse som vist i tabel 3.

Forskningen i marginaliseringsprocesser har peget på at de rent økonomiske forhold har fået relativt mindre betydning i forhold til kulturelle og sociale forhold – selvom der oftest er en tæt sammenhæng mellem dem. I en sammenfatning af et større forskningsprojekt om social arv har Niels Ploug (2005) undersøgt de vigtigste faktorer, der har betydning for om unge kommer i gang med en uddannelse efter folkeskolen. Forskningen peger på at *familiens kulturelle kapital* har en stor selvstændig betydning for, om de unge kommer i gang med en ungdomsuddannelse. Det drejer sig om kommunikationen i familien om politiske eller sociale emner (bøger, film, fjernsynsprogrammer), eller om der i familien er kulturelle besiddelser (ex klassisk litteratur og digtsamlinger), om der er uddannelsesressourcer i hjemmet, (ex en ordbog, et stille sted), og om forældrene bruger tid til at tale med barnet.

Forskningen peger også på at *de faglige kompetencer* er meget vigtige for socialt udsatte unge. Det er først og fremmest de unge, der har opnået gode faglige kompetencer i skolen, der formår at lægge afstand til deres sociale baggrund.

I en undersøgelse af unge uden uddannelse har Jensen & Jensen (2005) peget på de forhold som har betydning for om unge havner i restgruppen. De peger på at mens familiens indkomst har betydning for, om de unge går i gang med en uddannelse, så betyder den ikke noget for, om de unge afbryder deres ungdomsuddannelse. Unge fra hjem med lave indkomster afbryder ikke deres uddannelse hyppigere end andre.

Omkring halvdelen af de unge angiver selv som motiv for at afbryde uddannelsen, at de har mistet interessen for faget. Særligt unge på de tekniske skoler synes, at lærerne er for dårlige, og at det faglige niveau er for lavt. Samtidig har en hel del haft problemer med at finde en praktikplads. Det gælder i høj grad for unge med indvandrerbaggrund og sprogproblemer. Andre er blevet trætte af den praktikplads, de har fundet. Det er markant, at langt færre på handelsskolerne angiver disse begrundelser for at afbryde.

Omkring hver fjerde af de unge som afbryder en ungdomsuddannelse siger, at det sociale miljø på uddannelsen var for dårligt. Bestemte læreres eller vejlederes engagement eller mangel på sammen kan have stor betydning for om de unge afbryder eller fortsætter.

Selvom de unge i restgruppen generelt er karakteriseret ved en eller flere 'risikofaktorer', så er de også forskellige. Andreasen (1997) opdeler de unge i to grupper: den ene gruppe er motiveret for uddannelse, og den anden er ikke motiveret, men som ønsker at arbejde eller lignende. Jensen & Jensen (2005; 2003) differentierer i restgruppen mellem fire forskellige typer. De adskiller sig ved deres sociale og kulturelle kapital, det vil sige hvor godt de fungerer socialt og ved deres familiebaggrund. Denne differentierede forståelse af de unge i restgruppen benyttes til at angive forskellige typer af tiltag i undervisning og vejledning for at få dem i gang med en ungdomsuddannelse.

Jensen & Jensen (2003) har sammenlignet den betydning som forældres uddannelse har for unges chance for at få en uddannelse i forskellige lande. De viser at i sammenligning med Sverige og Finland har danske unge af forældre uden uddannelse klart sværere ved at få en uddannelse. Det indikerer at den negative sociale arv spiller en større rolle i Danmark end i Sverige og Finland.

**Tabel 4: Afhænger beskæftigelsen af om man har uddannelse efter grundskolen?**

| Tal i procenter | Uddannelse efter grundskolen | Beskæftigede | Ledige | I alt |
|-----------------|------------------------------|--------------|--------|-------|
| Danmark         | Har en uddannelse            | 92,7         | 7,3    | 100,0 |
|                 | Har ikke uddannelse          | 89,2         | 10,8   | 100,0 |
| Finland         | Har en uddannelse            | 92,1         | 7,9    | 100,0 |
|                 | Har ikke uddannelse          | 71,6         | 28,4   | 100,0 |
| Norge           | Har en uddannelse            | 94,9         | 5,1    | 100,0 |
|                 | Har ikke uddannelse          | 83,0         | 17,0   | 100,0 |
| Sverige         | Har en uddannelse            | 87,9         | 12,1   | 100,0 |
|                 | Har ikke uddannelse          | 84,3         | 15,7   | 100,0 |

Kilde: Jensen & Jensen 2003

Sammenligningen i skemaet herover viser at de ikke-uddannede i Danmark har en lavere arbejdsløshed end den tilsvarende gruppe i de andre lande. Det tolkes af Jensen & Jensen (2003) sådan at Danmark har et mere rummeligt arbejdsmarked, idet en stor andel af de personer, som ikke har en uddannelse efter grundskolen er i beskæftigelse. Der ikke er ret stor forskel på ledighedsprocenten for henholdsvis personer med og uden uddannelse efter grundskolen i Danmark. Det åbne danske arbejdsmarked kan forklare at problemet med 'inaktivitet' er mindre i Danmark end i de øvrige skandinaviske lande og Finland (Pettersen 2006).

### *Initiativer mod frafald*

Da problemerne med et stort frafald i erhvervsuddannelserne og marginalisering af unge har været et problem gennem mange årtier, har der været iværksat mange initiativer for at afhjælpe problemerne. Udover skolepraktikken fra 1993 er der en række andre uddannelsesinitiativ, som specifikt rettet sig mod de unge som har svært ved at fungere i de ordinære uddannelser. Jeg vil her gennemgå 4 af de vigtigste uddannelsesinitiativer samt nogle af de aktuelle tiltag mod frafald.

*Produktionsskoler* Siden 1978 har de danske produktionsskoler udviklet sig til en selvstændig skoleform med egen lovgivning fra 1985. Målgruppen er alle unge under 25 år, som ikke umiddelbart er i stand til at begynde på eller gennemføre en ungdomsuddannelse, eller som har afbrudt en uddannelse. Der er en lille overvægt af drenge blandt eleverne.

Det grundlæggende formål med skoleformen var og er at skabe et praktisk orienteret læringsmiljø, der kan kvalificere unge til at gennemfø-

re en ungdomsuddannelse eller klare sig i et normalt job på arbejdsmarkedet. De unge skal have mulighed for faglig, social og personlig udvikling gennem heltidsundervisning med vejledning, og praktisk arbejde og produktion i forskellige faglige værksteder lige fra metal-, træ- og tekstilværksteder til medie-, teater- og musikværksteder.

I 2006 er der 99 produktionsskoler rundt om i Danmark med et samlet kapacitet på knap 6000 elevpladser. De unge får betaling for deres arbejdsindsats på værkstederne i form af skoleydelse. Produktionsskolerne er finansieret af kommunerne og staten. Omkring 40 procent af eleverne fortsætter i uddannelse og omkring 20 procent går til ordinær beskæftigelse efter et ophold på en produktionsskole. (Produktionsskoleforeningen 2006). Der er i de seneste arbejdet på at skabe et tættere samspil mellem produktionsskolerne og erhvervsskolerne for at få flere unge videre i en erhvervsuddannelse efter et ophold i en produktionsskole (Danmarks Evalueringsinstitut 2006).

*EGU* I 1992 introducerede Undervisningsministeriet en ny kort erhvervsuddannelse *EGU, ErhvervsGrundUddannelse* af to års varighed med hovedvægt på praktik i en virksomhed og rettet mod grundlæggende faglige kompetencer. Programmet viser positive resultater, men har fået en begrænset udbredelse, hvilket blandt andet skyldes at initiativet til at oprette uddannelsen ligger hos kommunerne (UVM 1998).

*FUU*, Den frie ungdomsuddannelse blev etableret i 1994 som et tilbud til unge som ikke kunne finde sig tilrette i en etableret uddannelsesinstitution. Med *FUU* kunne de unge selv sammensætte et uddannelsesforløb bestående af praktisk arbejde, grædrosaktiviteter, kurser m.v. og få merit for dette ved indtræden i en ordinær uddannelse. Den blev nedlagt i 2003 blandt andet fordi en evaluering viste at den, udover den tiltænkte målgruppe, også tiltrak mange velfungerende unge som udnyttede uddannelsens muligheder for et individualiseret uddannelsesforløb (UVM 2001).

*Ny mesterlære*, i 2006 introducerede Undervisningsministeriet en ny indgang til erhvervsuddannelserne, hvor de unge kan springe grundforløbet over og starte direkte i en praktikplads i en virksomhed. Det var især rettet mod unge som var skoletrætte og var i risiko for at falde fra i grundforløbet. En foreløbig indikation viser at uddannelsen også bruges af de voksne og mere målrettede unge som på forhånd ved hvad de vil, og som har aftale med en arbejdsgiver (3F 2008).

*Styrkelse af vejledningen* Der er oprettet en uddannelsesvejledning på tværs af uddannelsesinstitutioner (UU, Ungdommens Uddannelsesvejledning) for at sikre en mere uafhængig vejledning af de unge. Erhvervsskoler og gymnasier skal inden 2 uger informere Ungdommens Uddannelsesvejledning i den kommune, hvor den unge har bopæl, om at den unge:

- 1) er optaget på uddannelsesinstitutionen, herunder tidspunktet for uddannelsens påbegyndelse,
- 2) er optaget, men ikke mødt op ved undervisningens begyndelse, eller
- 3) står i risiko for eller har afbrudt en uddannelse.

Det gælder indtil den unge er fyldt 25 år.

*Klarere placering af ansvaret i kommunerne.* Med en aftale i Folketinget i 2006 blev kommunerne pålagt ansvaret for at følge systematisk op over for de unge, der ikke starter på en uddannelse, eller som falder fra eller står i risiko herfor. Desuden har kommunerne ansvaret for at koordinere de forskellige tiltag, som vedrører unge som falder fra en uddannelse: integrationspolitik, socialpolitik, beskæftigelsespolitik og uddannelsespolitik. Ungdommens Uddannelsesvejledning har en central rolle heri, blandt andet med en forpligtelse til opsøgende arbejde over for de unge, der ikke er i uddannelse eller job, op til deres nittende år, men vejleder også de 19–24-årige.

*Overvågning og god praksis.* I Undervisningsministeriet er der i 2007 sat fokus på at reducere frafaldet på erhvervsuddannelserne. Det omfatter:

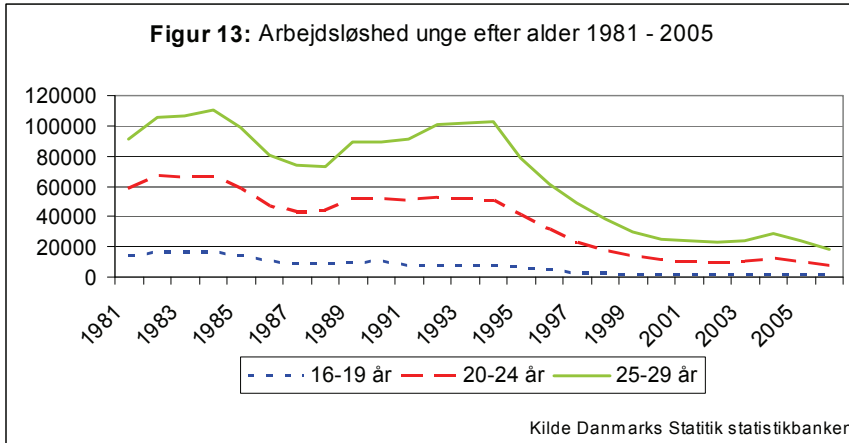
Bedre statistisk overblik og monitorering. Udbredelse af 'god praksis' afdækkes for at reducere frafaldet. Større indsats for at skaffe flere praktikpladser. Der etableres i de fleste erhvervsuddannelser en trindeling så de unge kan stige af med erhvervskompetence og med mulighed for senere påstigning. Der indføres flere praktiske adgangsveje til de erhvervsrettede ungdomsuddannelser. Tættere personlig kontakt med frafaldstruede elever med en mentorordning. Særlig uddannelse af kontaktlærere. Det er endnu for tidligt at vurdere effekterne af disse initiativer.

## Arbejdsmarkedet og de unges overgang

Det danske arbejdsmarked er kendetegnet ved, at en betydelig del af reguleringen sker gennem kollektive overenskomster. Sammenlignet med de fleste europæiske lande er lovgivningen på arbejdsmarkedet ret begrænset på centrale områder som løn, arbejdstid og ansættelsestryghed (herunder individuelle afskedigelsesvarsler og opsigelsesperiode). Der er for eksempel ingen lovpligtig mindsteløn (hvilket EU's afgørelse i 'Waxholm-sagen' har vist er problematisk).

På de områder, hvor der ikke findes kollektive overenskomster - og det er ca. 40 procent af den private sektor - er det kun lovgivning, der regulerer ansættelsesforholdene, og for timelønnede er der altså sammenlignet med andre lande kun få reguleringer af disse forhold (funktionærers ansættelsesforhold bliver reguleret af funktionærloven). I sammenligning med de øvrige nordiske lande har staten dog spillet en betydelig rolle i forhold til konfliktregulering, indkomspolitik og indgreb i overenskomsterne særligt i sammenligning med Sverige (Elvander 2002).

En vigtig indikator for overgangen fra uddannelse til arbejde er hvor let det er for unge at komme i beskæftigelse. Ledigheden blandt unge i Danmark hører til blandt de laveste i Europa - også når det måles relativt i forhold til voksnes ledighed - og uanset hvilke målinger der anvendes (Harsløf 2005). Ledigheden for unge 16 - 24 årige er i 2006 på 3,2 procent og har aldrig været lavere (se figuren 13). Til sammenligning er ledigheden for de 25-29 årige på 5,7 pct. Internationalt hører de danske 16-24-åriges ledighed blandt de absolut laveste i OECD (OECD 2008).



Forskningen peger på at dette skyldes flere forhold. Det danske arbejdsmarked er som nævnt relativt åbent og har en lav grad af job-beskyttelse i international sammenhæng. Samtidig peger mange på den positive betydning af den korporative model for erhvervsfaglige uddannelser, der via læring i praktik giver de unge meget specifikke og relevante kompetencer (Breen 2005). En række studier har vist at lande som Danmark som har et korporativt regime og erhvervsfaglige uddannelser, har en lav ungdomsarbejdsløshed (Müller 2005).

De særlige træk ved den danske arbejdsmarkedsmodel er i de senere år oftest blevet forklaret med begrebet '*flexicurity*'. Eller rettere: en *dansk* 'flexicuritymodel', da begrebets succes betyder at det har fået en noget uklar betydning (Bredgaard m.fl. 2007). Modellen i den danske udgave består af tre hovedelementer: Stor fleksibilitet i arbejdsgiverens ret til at afskedige og ansætte medarbejdere (flex-delen), et forholdsvis stærkt økonomisk sikkerhedsnet i tilfælde af arbejdsløshed (security-delen) tilsat en aktiv arbejdsmarkedspolitik.

Fleksibiliteten skyldes at der er i Danmark meget lav beskyttelse af ansatte i forhold til arbejdsgivernes ret til at afskedige de ansatte. Det medvirker sammen med overvægten af små og mellemstore virksomheder til at jobomsætningen på arbejdsmarkedet er meget høj. Når arbejdsgivere har let ved at skille sig af med ansatte, har de ikke så store betænkeligheder ved at ansætte nye medarbejdere.

Forudsætningen for at det kan fungere uden at der skabes en stærk segmentering, er at der føres en meget aktiv arbejdsmarkedspolitik, og at

den offentlige sociale sikring er relativ stærk. Det skattefinansierede sociale sikkerhedsnet beskytter ikke bare ved arbejdsløshed, men også ved sygdom, handicap, tab af erhvervsevne, alderdom mv. Et centralt træk ved den danske flexicurity er således at sikkerheden ikke er knyttet til det enkelte job eller den enkelte virksomhed, men til arbejdsmarkedet generelt og samfundsborgerskabet.

I forhold til overgangen fra uddannelse til arbejde betyder de mange jobåbninger, at det er relativt let for unge at komme ind på arbejdsmarkedet. En ulempe ved en høj jobomsætning og virksomhedernes 'hyr-og-fyr' politik er at virksomhedernes incitament til at investere i medarbejdernes uddannelse bliver mindre. I Danmark er det løst ved at staten i højere grad finansierer efteruddannelse af både beskæftigede og arbejdsløse. Niveauet for efteruddannelse er blandt de højeste i europæisk sammenhæng (OECD 2008, tab 5c.1a).

Det er vigtigt i forhold til unges overgang fra uddannelse til arbejde at voksen- og efteruddannelsessystemet (VEU) i Danmark er åbent for unge over 18 år og for arbejdsløse. Systemet er overvejende offentligt finansieret, og især AMU-systemet anvendes også af unge til at opnå kompetencer via på specifikke områder som tillærte for at opnå adgang til beskæftigelse. Det har givet muligheder for en senere opkvalificering til faglært status via Grundlæggende Voksen Uddannelse (GVU) eller voksenlærlinge-ordningen. I GVU giver alle over 25 år ret til at få anerkendt praktisk erfaring og få den suppleret med den nødvendige skolebaserede undervisning så de kan aflægge prøve som faglært (Danmarks Evalueringsinstitut 2007).

Selvom flexicurity-modellens fordele ofte fremhæves, så er den primært til fordel for der allerede er i beskæftigelse. Den har ikke i større omfang gavnet de store grupper som er udenfor arbejdsmarked særlig de mange flygtninge og indvandrere som er dårligere integreret i Danmark end i mange andre lande (Jørgensen 2006).

### *Den aktive arbejdsmarkedspolitik*

Ved siden af fleksibilitet og social sikkerhed udgør den aktive arbejdsmarkedspolitik det tredje ben i flexicurity-modellen. Aktiveringspolitikken blev gennemført fra starten af 1990'erne i Danmark, men har spor langt tilbage i lovgivningen. I socialhjælpsystemet etableredes allerede i



1960 en revalideringsordning, som skulle få arbejdsløse med tabt arbejdsevne tilbage i arbejde gennem arbejdsstræning og omskoling. Fra 1990 er den aktive arbejdsmarkedspolitik gradvist blevet udbygget så passivperioderne gradvist er reduceret og aktivperioderne udvidet (Andersen & Svarrer 2007), så der nu er pligt til aktivering allerede fra første ledighedsdag som beskrevet i oversigten i skema 5. Det høje niveau af aktivering og af ydelser betyder at Danmark har de højeste udgifter på arbejdsmarkedspolitik målt som andel af BNP ud af 18 OECD-lande – det gælder både de aktive og de passive aktiviteter (Taalbi 2007).

I forhold til de unge startede den moderne aktiveringspolitik med ret og pligt aktivering i 1990, og omfattede i første omgang de 18 – 19 årige kontanthjælpsmodtagere. Unge kunne tidligere gå ledige enten på dagpenge eller på socialhjælp med en indkomst betydeligt over uddannelsesstøtten til studerende (SU). Ungepakken fra 1996 indebar, at ledige dagpengemodtagere under 25 år uden kompetencegivende uddannelse skulle aktiveres efter senest 6 måneders ledighed.

**Skema 5****Den danske aktiveringspolitikens udvikling 1993 - 2007**

1993 Samme ret og pligt til aktivering for kontanthjælpsmodtagere som dagpengemodtagere.

1994 *Arbejdsmarkedsreform I*: Afskaffelse af ret til genoptjening af dagpengeret ved aktivering. Dagpengeperioden sat til 7 år. Mulighed for overgangsydelse for 50-59-årige. Udvidet adgang til at holde orlov

1995 Stramning af rådighedsregler og skærpede sanktionsmuligheder. Ret og pligt til aktivering efter 4 års ledighed. Tilgang til overgangsydelse stoppet.

1996 *Arbejdsmarkedsreform II*: Ungeindsatsen: målrettet bekæmpelse af ungdomsarbejdsløsheden: Dagpengeberettigede under 25 år uden uddannelse fik efter 6 måneders ledighed ret og pligt til aktivering til en ydelse svarende til 50 pct. af dagpengene. Ved afvist tilbud ville den unge miste retten til dagpenge og overgå til nedsat kontanthjælp. Dagpengemodtagere over 25 år fik ret og pligt til aktivering efter 2 års ledighed. Forkortelse af dagpengeperioden, fremrykning af aktivering og skærpelse af sanktioner.

1998 Pligt for ledige til at tage arbejde uden for eget fagområde efter 6 måneders ledighed. Grundigere rådighedsvurdering af kontanthjælpsmodtagere.

1999 *Arbejdsmarkedsreform III*: Alle unge under 25 år fik ret og pligt til aktivering efter 6 måneders ledighed. Forkortelse af dagpengeperiode til 4 år og fremrykning af aktivering. Begrænsning i mulighederne for at holde orlov.

2000 Uddannelsesorloven afskaffet.

2001 Skærpelse af rådighedsreglerne.

2002 Indførelse af starthjælp og nedsættelse af introduktionsydelse. Udfasning af børneorlov.

2003 *Arbejdsmarkedsreform "Flere i arbejde"*: Den ledige skal stå til rådighed for et arbejde fra første ledighedsdag. Fremrykning af aktiveringsindsats. Ensretning og skærpelse af rådighedsreglerne for kontant- og dagpengemodtagere. Skærpede sanktioner over for ledige, der ikke aktivt søger job eller udebliver fra samtaler, mv.. Nedsættelse af niveauet for kontanthjælp for visse grupper.

2006 Krav om 300 timers arbejde i løbet af 2 år for ægtefæller, der begge modtager kontanthjælp (kontanthjælpsloft).

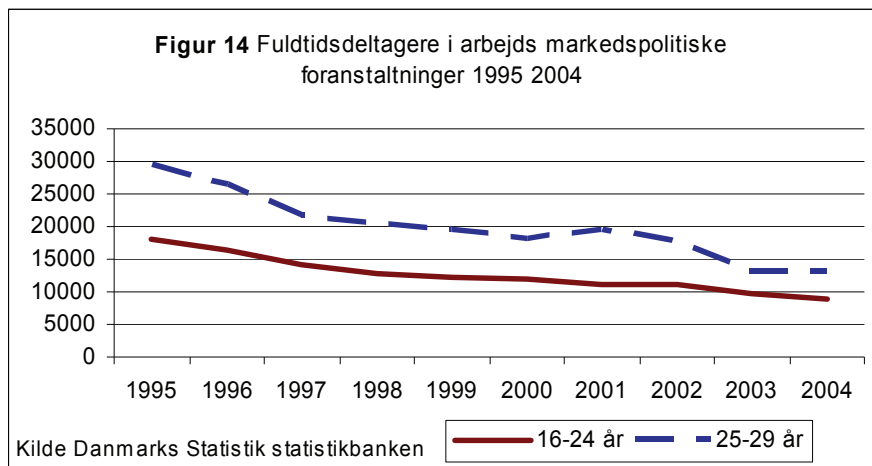
2007 *Velfærdsaftale*: Øget aktivering og skærpet rådighedsvurdering. (Kilder: Pedersen & Dinesen 2007; Møller & Lind & Hansen 2008; Hansen & Lind & Møller 2005).

Ydelsen blev nedsat til 50 procent af det maksimale dagpengeniveau. Kombinationen af en aktiv indsats og lavere ydelse medvirkede til at ledigheden for de unge under 25 faldt fra 8,2 procent til 4,7 procent i løbet af bare tre år.

En anden konsekvens af aktiveringspolitikken har dog været at en betydelig gruppe unge, blandt andet psykisk syge eller unge med store sociale problemer, må klare sig på en meget lav økonomisk ydelse, det såkaldte kontanthjælpsloft. Det økonomiske incitament har ikke bidraget til at få kontanthjælpsmodtagerne i beskæftigelse, primært fordi mange af dem har andre problemer end mangel på beskæftigelse som vist i en evaluering af ydelsens effekter (Graversen & Tinggaard 2005).

Aktiveringsindsatsen blev i løbet af 1990'erne udvidet til at omfatte stort set alle grupper i socialhjælpsystemet. Vægten blev lagt på uddannelse og forbedring af kompetencerne hos de ledige og på at afholde unge fra at gå på kontanthjælp, men i stedet starte på en uddannelse. Denne tvang til uddannelse har på den ene side bidraget til at reducere andelen af unge der ikke går videre i en ungdomsuddannelse efter grundskolen til under 5 procent. Det har på den anden side også bidraget til at flere skifter uddannelser undervejs og falder fra efter at være startet på en ungdomsuddannelse.

Aktiveringspolitikken er ikke nogen entydig indsats, men indeholder to forskellige dimensioner. Den ene fokuserer på sanktioner og social disciplinering, den anden fokuserer på støtte, uddannelse og social integration (Jørgensen 2006). Parallelt med aktivering via uddannelse har der således fra starten af 1990'erne været en øget vægt på beskæftigelse (workfare) også i socialpolitikken, så retten til offentlig forsørgelse er nedtonet til fordel for pligten til at arbejde. Det har ført til en række nedskæringer i adgangen til socialhjælp (kontantloftet, unge-ydelsen). Uddannelsen af ledige var i 1990'erne omfattet af bredere mål om demokratisering og medborgerskab ud fra idealer om, at den enkelte borger skal sikres en ret til livslang læring som basis for at kunne deltage både på arbejdsmarkedet og i samfundslivet. Efter år 2000 er vægten flyttet fra den brede uddannelse over på den korte og arbejdsmarkedsorienterede opkvalificering af de ledige og på aktivering i arbejdspraktik.



Den borgerlige regering som kom til i 1992 anlagde en neoliberalistisk præget politik med ønske om at nedskære de offentlige ydelser til arbejdsløse med et budskab om at det 'skal kunne betale sig at arbejde' (Møller m.fl. 2008). I lyset af flexicurity-modellens succes og dens betoning af de positive virkninger af en høj social sikkerhed er reduktionen i ydelserne nedtonet til fordel for aktivering og afkortning af ydelses-perioderne. Det indebærer at de som er på arbejdsmarkedet, fortsat er sikret en relativ stor tryghed ved korterevarende ledighed og behov for omskoling og uddannelse. Hansen & Lind & Møller (2005) sammenfatter udviklingen siden 1980'erne sådan, at der er sket en "skærpelse af den velfærdsstatslige dualisering" derved at der er sket en polarisering mellem insiderne med en god forankring på arbejdsmarkedet på den ene side og de mere marginaliserede grupper på anden side.

Hansen & Juul & Jakobsen (2005) har gennemgået en række undersøgelser og evalueringer af effekten af den aktive arbejdsmarkedspolitik og konkluderer at den generelt er positiv. De peger på, at *privat jobtræning* er den foranstaltning, der giver størst beskæftigelsesmæssig effekt, mens den offentlige jobtræning har noget mindre positiv effekt. Uddannelsesaktivering reducerer den efterfølgende ledighed, men på kort sigt (1 år) i mindre omfang end jobtræning. Uddannelsesordningerne er dog betydeligt mere succesfulde end offentlig jobtræning og kommunal aktivering, hvis de betragtes over en længere periode på 4½ år.

Med hensyn til organiseringen af arbejdsmarkedspolitikken har der traditionelt i Danmark været en opdeling mellem de organiserede og de uorganiserede ledige. Tilsvarende har der været forskel på vilkårene for arbejdsløse, alt efter om de var under den kommunale socialhjælp (bistandshjælp), eller om de var medlem af en A-kasse (og typisk også fagforening). De to systemer har fungeret uafhængigt af hinanden. Med reformen 'Flere i Arbejde' i 2003 indførtes der et én-strengt system, hvor beskæftigelsesindsatser for dagpengemodtagere og kontant-hjælpsmodtagere samles under ét for at sikre en større sammenhæng og effektivitet i indsatsen. Siden 1978 har Kommunerne sammen med staten været inddraget i ledighedsbekæmpelsen især i forhold til de unge. Det førte til en del stridigheder og modsætninger om fordelingen af forpligtelser og ansvar for opgaverne i forhold til de arbejdsløse.

Med strukturreformen i 2007 samledes ansvaret i 91 jobcentre med delt kommunal og statslig styring. Samtidig er der en øget brug af private aktører blandt andet i forbindelse med at aktiveringsopgaver bliver udliciteret på markedsvilkår. Det indebærer en risiko for at miste den offentlige viden og de kompetencer, der tidligere var samlet i AF-systemet. Desuden bliver arbejdsmarkedets parters rolle nu kun overvågende i modsætning til tidligere hvor de både var beslutningstagere og ansvarlige for politikudførelsen på samme tid (Jørgensen 2006).

## Uddannelsespolitiske dilemmaer og erfaringer fra Danmark

Det er nærliggende med udgangspunkt i de danske erfaringer at overveje, hvad andre lande kan lære heraf for at forbedre de unges overgang fra uddannelse til arbejde. I starten blev det beskrevet hvordan det danske regime for overgang er dannet af et samspil mellem flere forskellige institutioner. De følgende analyser har peget på en række specifikke ordninger og politikker som har betydning for overgangen i Danmark. Meget tyder dog på at det ikke så meget er de enkelte ordninger i sig selv, der kan forklare at det danske regime for overgang på en række områder fungerer godt, men samspillet mellem regimets forskellige institutioner. Regimets kvaliteter skyldes samspillet mellem et 'Dualt System' af erhvervsuddannelser, en dansk flexicuritymodel på arbejdsmarkedet med mange jobåbninger uden stærk beskyttelse og et produktionsregime med en stærk

håndværkstradition og mange små og mellemstore virksomheder. Dette samspil må betragtes som resultat af en langvarig historisk læreproces, der har indebåret med en komplementær udvikling af en række forskellige institutioner indenfor en særlig kulturel og politisk kontekst. Det betyder at det i mindre grad er enkeltfaktorer eller enkelte systemer, men i højere grad samspillet og den institutionelle komplementaritet, der er afgørende for overgangen fra uddannelse til arbejde.

Den institutionelle komplementaritet, den sociale og kulturelle indlejring og den historiske stiafhængighed i det danske regime for overgang betyder, at komparative studier ikke kan bruges som grundlag for direkte overføring og imitation. Derfor er det mere produktivt at overveje, hvordan erfaringer fra Danmark kan bidrage til den institutionelle læring i andre nordiske lande - ligesom det omvendte kan være tilfældet. Opgaven er således ikke at identificere og overføre en almen 'best practice', men i stedet at identificere hvilke ensartede problemer overgangen stiller for de politiske aktører på tværs af landegrænser. Dernæst kan det undersøges, hvordan disse problemer er blevet håndteret på forskellige måder i landene, og hvad andre kan lære af dette med tanke på de kontekstuelle forskelle mellem landene.

De problemer som giver anledning til social og institutionel læring, har ofte form af *dilemmaer*, det vil sige problemer hvor alle de forskellige løsninger umiddelbart indebærer nogle uacceptable konsekvenser (Bateson 1986). Det betyder at en traditionel form for instrumentel politisk problemløsningsstrategi ikke slår til (ex rationelle valg ud fra cost-benefit analyser og endimensionale output målinger, o.l.). Et dilemma kan godt håndteres ved at finde et acceptabelt kompromis mellem dets modsætninger, men de bedste resultater nås hvis dilemmaet kan overskrides kreativt for eksempel ved at blive omfortolket, ved at ændre på dets forudsætninger eller ved at finde situationsbestemte løsninger som omgår dilemmaet (Bottrup, m.fl. 2008).

Overgangen fra uddannelse til arbejde stiller de politiske aktører i forskellige lande overfor en række ensartede dilemmaer. Viden om hvordan disse dilemmaer er håndteret, omdefineret eller overskredet kan bruges som inspiration til andres læring. Afhængig af landenes historiske forudsætninger og institutionelle struktur i det enkelte land kan denne viden anvendes til at løse tilsvarende dilemmaer i andre lande på nye og bedre måder. Derfor beskrives i det følgende en række dilemmaer, som de nor-

diske lande har løst på forskellig måde. Som afslutning på dette vil jeg pege på nogle mere specifikke erfaringer fra Danmark, som kan bidrage til forbedre overgangen i andre nordiske lande.

### *Ni uddannelsespolitiske dilemmaer for ungdomsuddannelserne*

*1. Dilemma.* Enhedsskole på gymnasialt niveau eller opdeling i flere spor. De nordiske landes ungdomsuddannelser repræsenterer forskellige modeller for uddannelse på gymnasialt niveau (ungdomsuddannelser). Der findes både systemer som er stærkt opdelt og systemer som er helt integrerede, hvilket ses mest tydeligt i kontrasten mellem den danske og den svenske model. Disse forskellige løsninger kan betragtes som svar på et fælles dilemma mellem enhedsskole og opdelt ungdomsuddannelser.

Forholdet mellem almen og erhvervsrettet uddannelse har været et centralt og omstridt tema der har haft skiftende fronter i uddannelsespolitikken. Historisk var udgangspunktet at den højere almene uddannelse i tiden efter anden verdenskrig var forbeholdt en lille social elite. Under 5 procent af en ungdomsårgang gennemførte gymnasiet i Danmark i 1950. Når unge fra de øvrige samfundsgrupper efter indførelsen af almen skolepligt fik uddannelse ud over dette niveau, så var det normalt kun en lærlingeuddannelse. Arbejderbevægelsen har historisk været kritisk overfor skolesystemer der opdeler de unge i henholdsvis almene og praktiske spor, fordi det indebærer en social selektion og bidrager til at fastholde de højere uddannelser som et reservat for den sociale elite (Preston & Green 2007). Denne holdning har dog ikke været entydig. De almene og akademiske uddannelser er også blevet kritiseret for at udtrykke en snæver, elitær kultur, mens erhvervsuddannelserne er blevet betragtet som en bredere socialisering til både arbejdslivet og det demokratiske samfundsliv. Denne opfattelse har i nyere tid støttet sig til især Lave & Wengers (1991) teorier om situeret læring og historisk til Deweys reformpædagogik og Kerschensteiners arbejds-pædagogik (Winch 2006). Især sidstnævntes idealistiske opfattelser af arbejdets personlighedsdannende kvaliteter står dog i modsætning til den form for disciplinering som lærlinge har været underlagt særligt i de mindre håndværksvirksomheder, som det blev påpeget af lærlingebevægelsen i 1960erne og 1970erne (Juul 2005). Kritikken af mesterlæren kom også fra den emancipatoriske pædagogik som pegede på erhvervsuddannelsernes karakter af tilpasning af de

ansatte til virksomhedernes teknisk-økonomiske krav (Olesen 1985) og på mesterlærens udbytning af de unge som billig arbejdskraft (Sørensen m.fl. 1984).

I Danmark har fagbevægelsen historisk haft stor indflydelse på erhvervsuddannelserne, og de faglærtes organisationer har modarbejdet enhedsuddannelser på gymnasialt niveau, fordi de frygtede at miste kontrollen med 'deres egne' uddannelse. Denne holdning i organisationerne er blevet understøttet af en stor del af fagbevægelsens egne medlemmer, især de ældre generationer, som har dårlige erfaringer med den almene uddannelse, og som har været orienteret mod de praktiske uddannelser. De ufaglærtes organisationer har derimod været fortalere for et integreret system med flere trin, fordi de mente det ville gøre det lettere for børn af kortuddannede forældre at få en højere uddannelse (Christensen 1978).

Dilemmaet kan beskrives således, at *på den ene side* bidrager spordelingen i skolesystemet til en stærk social selektion i overgangen fra uddannelse til arbejde. Et opdelt uddannelsessystem med adskilte spor strider mod lighedstanken og hindrer den sociale mobilitet. Børn fra familier med lavt uddannelsesniveau kommer oftere i erhvervsuddannelse og mere sjældent i en studieforberegende uddannelse (Gymnasiet). De bliver dermed holdt ude af de højere uddannelser, som i stigende grad er afgørende for opnåelse af højere social status. Desuden strider markedsreguleringen af udbuddet af praktikpladser mod behovet for en politisk styring af uddannelserne for at sikre samfundsmæssige interesser og mål. Manglen på praktikpladser har i årtier forhindret store grupper af unge i at få den uddannelse som de ønskede. Ungdomsuddannelsernes bør hverken være underlagt arbejdsmarkedets organisationers særinteresser eller praktikplads-markedets økonomiske interesser. Derfor bør ungdomsuddannelserne samles i en offentlig enhedsskole som er underlagt demokratisk politisk regulering. Det har været et stærkt argument i uddannelsespolitikken særligt fra socialdemokratiet og venstrefløjen.

For når unge med ulige forudsætninger underlægges lige vilkår, så bliver resultatet ulige. Det gælder især hvis de lige vilkår består i en bogligt orienteret almen Gymnasieskole, som værdsætter ordet og tanken over de praktiske og skabende færdigheder.

*På den anden side* tilbyder erhvervsuddannelserne en mere attraktiv vej til arbejdsmarkedet end de almene uddannelser for de mange unge, som ikke er bogligt orienterede og som ikke sigter på en højere uddannel-



se. Et selvstændigt system af erhvervsuddannelser udgør et sikkerhedsnet for de, der ikke trives i den almene skole (Shavit & Müller 2000). Ved at opdele eleverne i forskellige spor afhængigt af deres forudsætninger kan undervisning blive mere målrettet og effektiv og bedst tilgodese de forskellige elevers behov. Ved at fastholde erhvervsuddannelserne i et særskilt spor kan de bedre fastholde deres særlige formål og pædagogiske traditioner i forhold til de almene og akademisk orienterede uddannelser. Hvis erhvervsuddannelserne integreres i en enhedsskole vil de let blive reduceret til et *'discount-gymnasium'* altså en mindreværdig afdeling af de studieforberevende uddannelser. Hvis erhvervsuddannelserne udgør et selvstændigt og sammenhængende uddannelsessystem kan de bedre fremstå som et ligeværdigt alternativ med sine egne kvaliteter og værdier i forhold til det 'boglige' spor. Desuden kan erhvervsuddannelserne kun bevare en tæt involvering af arbejdsmarkedets parter, *'det faglige selvstyre'*, hvis de har en høj grad af selvstændighed i forhold til de almene uddannelser, som underlagt statslig styring. Og det er en forudsætning for erhvervsuddannelsernes legitimitet og værdi, at de bevarer en tæt kontakt med arbejdsmarkedet.

Der er altså et dilemma mellem *enten* at vælge opdelt ungdomsuddannelse som kan få flere fra restgruppen med, men som samtidig øger den sociale selektion til de videregående uddannelser, *eller* at vælge enhedsuddannelser, som giver alle formelt lige muligheder, men som taber flere som ikke er bogligt orienterede.

Der er således både positive og negative sider ved begge modeller i forhold til at sikre de unges overgang fra uddannelse til arbejde. Om et opdelt eller et udelt uddannelsessystem er mest effektivt og bedst til at sikre den sociale lighed i overgangen afhænger af, hvordan vi forstår effektivitet og lighed gennem uddannelse. Traditionelt har de nordiske landes uddannelsespolitik haft chancelighed i uddannelse som et selvstændigt politisk mål begrundet i moralske og politiske argumenter om lighed, solidaritet og retfærdighed (Telhaug m.fl. 2004). Der har i uddannelsespolitikken også ligget en stærk antagelse om en positiv sammenhæng mellem økonomisk effektivitet og social lighed. Ved at give flest mulig adgang til uddannelse uafhængig af køn og social baggrund kunne befolkningens 'intelligens-reserve' udnyttes bedst muligt. Desuden blev en dårligt uddannet underklasse anset for en potentiel belastning for vel-

færdsstatens budgetter og en trussel mod det som i dagens politiske diskurs kaldes 'samfundets sammenhængskraft' (Jensen & Prieur 2008).

Men i de nyere diskussioner om enhedsskolen versus eliteskoler for de 'mest intelligente' er de to typer af uddannelsesmål også stillet op overfor hinanden: lighed *eller* effektivitet. I kølvandet på den neo-liberale drejning i uddannelsespolitikken har kravet om økonomisk effektivitet i uddannelserne fået en større vægt end kravet om lighed og retfærdighed. Derfor er en vurdering af hvad der er den bedste model afhængig af hvilke kriterier der prioriteres politisk, lighed eller økonomisk effektivitet.

Vi kan også søge svar på det principielle problem om lighed og effektivitet i empiriske undersøgelser af erhvervsuddannelsernes kvaliteter og effekter.

I en international sammenligning af 15 lande med både opdelt og udelte systemer viste Hanushek & Wößmann (2006) at en tidlig opdeling øger uligheden med hensyn til niveau i skolekunderskab målt i PIRLS/PISA test. Det kan forklares på flere måder: Det kan ses som resultat af at de unge, som placeres i et praktisk orienteret spor har en mindre bogligt orienteret læreplan og udsættes for færre forventninger fra lærere og fra institutionen end unge i de boglige spor. Det kan også ses som resultat af at en ringere stimulation fra andre unge i uddannelsen, en 'peer effect', eller det kan ses som udtryk for at der er færre og dårligere ressourcer i det praktiske spor, blandt andet lærere med lavere uddannelsesniveau. Undersøgelsen er dog problematisk, fordi den kun ser på ulighed i forhold til skolekunderskab og ikke på de erhvervsrettede færdigheder, som de unge lærer i de praktiske spor. De inddrager heller ikke forskelle i beskæftigelseseffekten af henholdsvis udelte og opdelt systemer.

Shavit & Müller (2000) stiller spørgsmålet om erhvervsuddannelser udgør en blindgyde i forhold til højere uddannelse eller om de er et sikkerhedsnet for de bogligt svage. Deres undersøgelser omfatter 11 lande og viser at unge der gennemfører en erhvervsuddannelse, har lavere risiko for arbejdsløshed eller ufaglært beskæftigelse end unge der kun afslutter en almen studieforberedende uddannelse (gymnasium). De viser videre, at i lande der har med en stærk involvering af arbejdsmarkedets parter og hvor hovedvægten ligger på fagspecifikke kompetencer (som Danmark der dog ikke indgår i undersøgelsen) har erhvervsuddannelserne begge funktioner: De udgør både et stærkt sikkerhedsnet for de bogligt svage og begrænser samtidigt videreuddannelse på akademisk niveau for

unge der vælger en erhvervsuddannelse. Det viser altså empirisk at der er et dilemma: det er vanskeligt at indrette uddannelserne så de både får de bogligt svage med og samtidig giver de bogligt stærke børn af forældre uden uddannelse mulighed for at bryde den sociale arv ved at tage en videregående uddannelse.

Et tilsvarende resultat er fundet af Brunello & Checci (2007) i en komparativ undersøgelse af effekterne af spordeling (*'tracking'*) i uddannelserne. De refererer en række undersøgelser, der viser at indførelse af enhedsskoler og udskydelse af alderen for opdeling i separate spor bidrager til at reducere effekten på børnenes uddannelsesniveau af forskelle i forældrenes ressourcer. Men de viser også at særskilte erhvervsuddannelser er mere effektive med hensyn til at fremme efteruddannelse og voksenlæring. De konkluderer at en reduktion af spordelingen kan bidrage til at øge den sociale mobilitet mellem generationerne ved at give flere børn af forældre med lav uddannelsesniveau adgang til videregående uddannelse. Men at en reduktion af spordelingen samtidig kan bidrage til at øge den sociale eksklusion for børn af forældre med færre ressourcer.

I en ny komparativ undersøgelse af erhvervsuddannelser har Preston & Green (2008) dog peget på at der ikke er nogen entydige sammenhænge mellem organiseringen af erhvervsuddannelserne og den sociale in- og eksklusion. De peger desuden på at det er for ensidigt at vurdere en inkluderende uddannelsespolitik udelukkende på dens effekt på beskæftigelsen (*employability*), fordi mange andre kulturelle og sociale forhold bidrager til eksklusionsprocesser som erhvervsuddannelserne ikke kan løse.

De kulturelle ressourcer som de unge har med fra deres sociale baggrund, spiller en relativt stor rolle i Danmark i forhold til de økonomiske og sociale ressourcer (Jæger & Holm 2007). Dog spiller sociale forbindelser en positiv rolle i erhvervsuddannelserne idet en stor del af praktikpladserne fordeles via uformelle sociale netværk. Børn af faglærte er på dette område bedre stillet end børn af forældre med en videregående uddannelse.

Hvis vi skal overskride dilemmaet er der behov for at vide mere om, hvilke former for ulighed og selektion de forskellige systemer indebærer. Alle uddannelser er selektive på forskellige måder: med hensyn til køn, social baggrund, lokalitet, etnicitet, adgang til praktikpladser, m.v.. Generelt har de nordiske lande lagt vægt på lighed i adgangen til uddannelse og landene er internationalt blandt de mindst selektive systemer (Gorard

& Smith 2004). Spørgsmålet er blandt andet hvordan de lighedsfremmende effekter som ligger i enhedsskolen, kan kombineres med de kvaliteter for de bogligt svage som ligger i en erhvervsuddannelse med sigte på arbejdsmarkedet (Tsakarissianos 2008).

## 2. Dilemma: Tilbud til restgruppen eller til de ambitiøse unge?

I et land som Danmark med selvstændige erhvervsuddannelser, stiller der sig et dilemma, som handler om hvem uddannelserne skal satse på. Når staten har påtaget sig at regulere erhvervsuddannelserne har det historisk været begrundet i blandt andet behovet for at sikre social integration (inklusion, socialisation) af marginale eller oppositionelle grupper (Thelen 2004). Aktuelt gælder det med hensyn til integration af etniske minoriteter og af de grupper af unge, som falder ud af et stadig mere akademisk orienteret uddannelsessystem. Mens vægten i uddannelsespolitikken op til 1970erne lå på integration som samfundsborger, er vægten nu flyttet over mod integration via arbejdsmarkedet (*'employability'*). Det kan indebære fordele for erhvervsuddannelserne, som i højere grad end de almene uddannelser er rettet mod arbejdsmarkedet og som har høje beskæftigelsesfrekvenser.

Men erhvervsuddannelsernes socialpolitiske funktion harmonerer ikke altid med dens funktion som erhvervskvalificerende på et højt niveau. Der er en modsætning mellem på den ene side erhvervsuddannelsernes forpligtelser overfor de praktisk interesserede og skoletrætte elever og på den anden side erhvervsuddannelsernes behov for at tiltrække de mere bogligt orienterede, som i stigende grad vælger gymnasiet. Erhvervsuddannelserne er under stigende pres af konkurrencen fra de gymnasiale uddannelser, som i siden 1960erne har tiltrukket en stadig større del af ungdomsårgangene. Det indebærer et stigende statustab for erhvervsuddannelserne. Hvis erhvervsuddannelserne prioriterer at fastholde den potentielle 'restgruppe', bliver det vanskeligere at tiltrække og fastholde de stærke elever - og at bevare erhvervsuddannelserne som et ligeværdigt alternativ til gymnasiet.

Dilemmaet består i om erhvervsuddannelser skal indrettes, så de er meget åbne og inklusive med fare for at de mister deres status og værdi, eller om de skal være mere selektive og fagligt avancerede for at opnå en høj værdi og status, men med fare for at ekskludere netop den gruppe af unge der har behov for en praktisk rettet uddannelse. En løsning på di-

lemmaet i Danmark har været et 'både-og' ved at differentiere erhvervsuddannelserne gennem en trindeling, så alle uddannelser tilbydes på flere forskellige niveauer. Erfaringerne med Undervisningsministeriets tiltag med indførelsen af 23 nye korte erhvervsuddannelser i 2004 var ikke særligt positive. Halvdelen af uddannelserne blev nedlagt igen i 2008, fordi de hverken blev anerkendt af de unge eller af arbejdsgiverne. Det peger på betydningen af en aktiv medvirken fra de faglige organisationers side for at reformer kommer til at fungere. Hvordan løser erhvervsuddannelserne modsætningen mellem at tage konkurrencen op med de gymnasiale uddannelser og at tiltrække og fastholde elever med en praktisk erhvervsfaglig interesse?

### 3. Dilemma: Brede indgange eller hurtig specialisering?

En af årsagerne til opgøret med den traditionelle lærlingeuddannelse, mesterlæren, først i 1976 og siden i 1990, var at der i slutningen af 1960'erne var et meget stort frafald. Omkring 30 procent af de unge, der startede i en læreplads, sprang fra undervejs (Christensen 1978). En af de forklaringer der blev givet på problemet, var at de unge var tvunget til at træffe et tidligt valg af en specifik uddannelse – ofte uden at have indsigt i hvad denne uddannelse indebar. Løsningen var at tilrettelægge erhvervsuddannelserne med brede indgange og gradvise specialiseringer undervejs. I EFG-uddannelserne i 1970erne og 1980erne var der 6 indgange på basisåret, det blev siden udvidet til 9 hovedindgange og fra 2007 er der 12 indgange, der dækker alle sektorer og områder. Fordelen ved de brede indgange er at de unge som ikke er afklarede om deres uddannelsesvalg, får muligheder at afprøve en række forskellige erhvervsfag indenfor hovedområdet, inden de træffer valg om hvor de vil søge praktikplads. Det samme gælder de unge som måske nok har en klar idé om at de vil være automekaniker, kok eller frisør, men som har truffet valget på et overfladisk grundlag. Det gradvise uddannelsesvalg kan sikre at valget sker på et kvalificeret grundlag. Samtidig kan de relativt få hovedindgange til det samlede system gøre systemet mere overskueligt.

Problemet med de brede indgange på grundforløbene er dog at de opleves som irrelevante for de unge som har truffet et kvalificeret valg – eller som selv mener at de har valgt, hvad de vil. For eksempel oplever de unge der er afklarede med at de vil være tømrer, det som spild af tid at

skulle introduceres til murer- og VVS-området. Derfor kan den sene kontakt med det specifikke erhvervsfag medføre at nogle falder fra.

Dilemmaet består altså i at nogle falder fra fordi der er brede indgange, mens andre falder fra hvis der er krav om specifikke valg af erhvervsfag fra start. En løsning på dette dilemma i Danmark har været at etablere forskellige indgange til uddannelserne, så der er mulighed for enten at starte direkte i praktik i en virksomhed (fra 2006 via den såkaldte 'ny mesterlære') eller på at starte på en erhvervsskole med grundforløb af varierende længde (10 – 60 uger) afhængig af den enkeltes forudsætninger og mål. Denne løsning på dilemmaet mellem enkle, brede og overskuelige indgange og individuelle veje fører dog til det næste dilemma mellem et stærkt socialt læringsmiljø og individualiserede uddannelser.

#### 4. Dilemma: Individuelle uddannelsesforløb eller socialt læringsmiljø.

Et af svarene på problemet med et højt frafald har været en øget individualisering af uddannelserne – især med Reform 2000. Individualiseringen kan fastholde nogle af de mest målrettede unge, der kan skræddersy deres egen uddannelse, men det svækker tilknytningen for de mere uafklarede unge, som har behov for stærke sociale fællesskaber (klasser/hold). Dilemmaet består således i hvordan erhvervsskolerne kan kombinere øget individuel valgfrihed med et stærkt socialt læringsmiljø?

Dette dilemma er, som beskrevet ovenfor, søgt løst ved at tilbyde faste 'grundforløbspakker' især til de unge som ikke er afklarede i deres valg. Skolerne skal fra 2008 tilbyde de unge valget mellem et begrænset antal grundforløb, for eksempel enten et normalforløb, et forløb med opkvalificering, med udvidet vejledning eller et forløb der giver studiekompetence. Det er endnu for tidligt at drage nogle erfaringer med denne løsning.

Tilsvarende er der mange negative erfaringer med den omfattende individualisering og modulisering af erhvervsuddannelserne som var et resultat af Reform2000. Selvom reformen var et forsøg på at gøre uddannelserne mere rummelige ved at indrette dem efter de unges formodede mere forskellige og individuelle behov, så har resultatet været et de er blevet mindre rummelige. Det skyldes at de sociale fællesskaber i uddannelserne er blevet svækket af den individualiserede uddannelsesstruktur. Den type af erfaringer kan være værdifulde i forbindelse med politiske reformer i andre lande som står overfor de samme dilemmaer, og som overvejer løsninger i form af modulisering og individualisering af uddan-

nelserne i kølvandet på indførelsen af EQF, den europæiske kvalifikationsnøgle, som lægger op til øget modulisering af uddannelserne (Deisinger 2002).

### 5. *Dilemma*: Skolelæring eller 'praksislæring'

Erhvervsuddannelserne har historisk fået stadig større indhold af skolebaseret læring, blandt andet fordi kulturteknikker som sprog og almen viden er en forudsætning for at begå sig i 'videnssamfundet' og fordi der er krav om erhvervsuddannelserne skal give adgang til videregående uddannelser. Men samtidig fremhæves betydningen af den praktiske læring på arbejdspladsen – ikke mindst de sociale og personlige kompetencer i kraft af socialiseringen til arbejdslivet. Hvordan løses dette dilemma – denne afbalancering mellem skole- og praksislæring – set i lyset af den skolebaserede lærings øgede omfang og dens øgede afstand til de stadig mere specialiserede arbejdsopgaver på arbejdspladserne?

### 6. *Dilemma*: Specialist- eller generalistkompetencer?

Behovet for at uddannelsen både sikrer de unge forudsætninger for deltagelse i det demokratiske samfundsliv (demokratisk værdi) og en faglig bredde rettet mod hele faget/branchen (arbejdsmarkedsværdi) står overfor virksomhedernes øgede specialisering og deraf følgende krav om specialistkompetencer (virksomhedsværdi). Da virksomhederne står for mere end halvdelen af uddannelsesforløbet i erhvervsuddannelserne, indebærer specialiseringen her en tendens til mere snævre kompetenceprofiler, mens uddannelsespolitikken lægger vægt på en faglig bredde, som øger de faglærtes omstillingsevne på arbejdsmarkedet. Historisk har erhvervsuddannelserne bevæget sig først mod øget specialisering i 1960erne i takt med tayloriseringen, og dernæst mod mindre specialisering siden 1970erne. Indførelsen af en række korte erhvervsuddannelser i 2004 indebærer erhvervsuddannelser med stor specialisering og ringe faglig bredde, der har vist sig ikke at have større værdi på arbejdsmarkedet.

Dilemmaet består i om erhvervsuddannelserne på den ene side skal give kompetenceprofiler med stor faglig dybde på specifikke områder eller om de på den anden side skal give en stor faglig bredde som giver fleksibilitet og omstillingsevne?

7. *Dilemma*: Praktikpladser: Mange krav og få pladser – eller omvendt?

Manglen på praktikpladser lægger pres på organisationerne for at godkende virksomheder, hvor bredden og kvaliteten i oplæringen er utilstrækkelig. Men det kan forringe uddannelsernes generelle kvalitet og anseelse på arbejdsmarkedet. Konkret er spørgsmålet om virksomhederne skal pålægges at deres oplærere (instruktører) skal have en pædagogisk uddannelse med risiko for at mange af de små og mellemstore virksomheder vil undlade at ansætte lærlinge/elever. Resultatet kan blive at flere unge må gennemføre deres uddannelse i skolepraktik. Hvis skolerne overtager ansvaret for praktikken (ex kontraktforholdet med virksomhederne) og 'pædagogiserer' oplæringen, kan den miste sin autenticitet og værdi for eleverne. Kan dilemmaet løses ved at etablere 'et tredje sted' mellem skole og virksomhed, der kombinerer realitetsværdien af virksomhedspraktikken med skolens fokus på kvalitet og bredde i oplæringen?

8. *Dilemma*: Flexibilitet overfor standardisering.

Mobiliteten på arbejdsmarkedet fremmes af standardiserede og genkendelige kompetenceprofiler (erhvervsfag). Det samme tiltrækker mange af de unge til erhvervsuddannelserne: de unge identificerer sig med velkendte roller og fag, som for eksempel tømrer eller kok. Men heroverfor står behovet for en øget flexibilitet og skræddersyning af uddannelserne til stadig de mere specialiserede virksomheder og til de mere individualiserede unge. Men modulisering, individuelle uddannelsesplaner og variabel længde af uddannelserne truer med at udviske uddannelsernes identitet og profil. Hvordan løses dilemmaet mellem flexibilitet og standardisering af uddannelserne?

9. *Dilemma*: Omfattende reformer eller gradvise tilpasninger?

Endelig rejser denne rapports formål spørgsmålet om, hvordan reformer af ungdomsuddannelserne kan gennemføres med inspiration fra erfaringerne fra andre nordiske lande. Den institutionelle komplementaritet og stiafhængigheden kan på den ene side tale for, at positive eksempler fra andre lande bruges til små og gradvise forandringer der først afprøves på afgrænsede områder. Ved at gennemføre reformer som pilotprojekter, kan man afprøve de komplekse og delvis uforudsigelige effekter af de institutionelle reformer. Reformerne har bedre chancer for at blive tilpasset og



forankret, hvis de institutionelle forudsætninger for dem kan udvikles gradvis. I tilfældet med indførelse eller 'genopfindelse' af et Dualt System betyder det at praktikpladser kan blive oprettet, at en korporativ styringsform kan etableres, at de uddannede bliver anerkendt og organiseret på arbejdsmarkedet, at den finansielle byrde bliver fordelt på en legitim måde, og så videre. Gradvise reformer kan sikre, at de mange komplementære institutionelle forandringer kan ske uden for store konflikter og modsætninger mellem uddannelserne, arbejdsmarkedet og produktionsformen.

Men på den anden side er erfaringerne fra andre lande med at indføre Duale Systemer og 'moderne lærlingeuddannelser' som mindre, afgrænsede programmer ikke særligt positive (Mayer 2001; Deissinger 1997). Sådanne programmer har svært ved at opnå en ligeværdig status og anerkendelse både blandt de unge og blandt arbejdsgiverne i sammenligning med de gymnasiale uddannelser. Lærlingeuddannelser bliver oftest set som marginale tiltag for en restgruppe af unge, der er droppet ud af det almene uddannelsessystem (Piercy 2002).

Det kan derfor tale for mere omfattende og ambitiøse tiltag med nye former for erhvervsuddannelser, der indeholder attraktive tilbud også til ambitiøse unge og til vidensintensive virksomheder. Men sådanne tiltag er risikable, hvis ikke alle de institutionelle forudsætninger er til stede for at de nye tiltag kommer til at fungere.

De ni dilemmaer som er skitserede her, er kendetegnet ved ikke have nogle entydige og universelle løsninger. De unges forlængede og mere komplekse overgange fra uddannelse til arbejde skaber en række dilemmaer, som kalder på politiske løsninger: frafald, omvalg, mismatch, inaktivitet, restgruppeproblematik, osv. Det er vigtigt at overveje disse dilemmaer i forbindelse med udviklingen af politikker for at løse problemerne. Hvis uddannelsespolitikken kun har karakter af instrumentel problemløsning rettet mod isolerede enkeltproblemer, er der risiko for at den bidrager til at skabe nye uforudsete problemer, fordi bagvedliggende dilemmaer ikke er overvejet.

### *Sammenfatning af nogle gode erfaringer fra Danmark*

I dette kapitel er det beskrevet, hvordan en række centrale dilemmaer er blevet håndteret i det danske regime for overgang. Desuden er der givet vurderinger af både styrker og svagheder ved de løsninger som er udviklet og afprøvet i Danmark. Det er som nævnt sjældent muligt at overføre vellykkede løsninger direkte til andre lande, der har andre forudsætninger og traditioner. Men der er mulighed for at uddannelsespolitikken kan blive mere kvalificeret og reflekteret, hvis den bruger erfaringer fra andre lande med håndteringen af de uddannelsespolitiske dilemmaer. Som afslutning vil jeg derfor pege på nogle gode erfaringer fra Danmark.

For det *første* er det værd at notere at overgangen i alle de nordiske lande forløber lettere end i de fleste andre europæiske lande, blandt andet fordi den universelle velfærdstat og dens stærke institutionelle netværk modvirker de polariserings- og marginaliseringstendenser blandt unge som ses andre typer velfærdsstater, hvor ansvaret ligger hos den unge selv, familien eller markedet (Niemeyer 2008; Walther 2006). Det er vigtigt at påpege i en tid hvor 'workfare' erstatter 'welfare' og hvor den kollektive sociale sikring på flere områder (pension, sygdom, arbejdsløshed) erstattes af individuelle, private og markedsbaserede ordninger, og hvor de politiske mål om lighed mister betydning i forhold til økonomisk effektivitet. Som nævnt i foregående kapitel er der i Danmark tendenser til øget social ulighed, idet ikke alle grupper nyder lige stor gavn af udbygningen af uddannelsessystemet og væksten i videnstunge jobs.

For det *andet* skyldes forskelle mellem unges overgange i de nordiske lande primært den måde hvorpå ungdomsuddannelserne er organiseret, særligt forskellen mellem lande med enhedsuddannelser og opdelt uddannelser med separate erhvervsuddannelse (yrkesuddannelse). De positive danske erfaringer med vekseluddannelser (et Dualt System) gør det oplagt at overveje en udbygning eller 'genopfindelse' af lærlingeuddannelser i lande, hvor den almene uddannelse er blevet dominerende, og hvor en betydelig gruppe af unge har vanskeligt ved at trives i et skolepræget miljø. Unges overgang bliver lettere, når der etableres flere forskellige veje fra grundskole til arbejdsmarkedet, og når der tilbydes forskellige typer af uddannelsesmuligheder til unge med forskellige behov og interesser.

Unge der ikke ønsker at fortsætte i en videregående uddannelse, har fordel af via en ungdomsuddannelse at kunne opnå en erhvervskompeten-

ce som er anerkendt og værdsat på arbejdsmarkedet. Erfaringerne med de danske korte erhvervsuddannelser fra 2004 og tidligere ordninger tyder på, at sådanne uddannelser bør være af mindst 2–3 års varighed, hvis de skal give grundlag for faglighed og arbejdsmarkedsværdi og give grundlag for udviklingen af en stærk fagidentitet og forberede til livslang læring. Desuden er det vigtigt at erhvervsuddannelser på gymnasialt niveau har en selvstændig profil og identitet som gør dem til noget *andet* – og ikke blot til noget *mindre* end en gymnasial uddannelse.

En styrke ved de danske erhvervsuddannelser er at de, til forskel fra de almene uddannelser, tilbyder læringsmiljøer, der har nogle anderledes kvaliteter med muligheder for praktisk og kropslig udfoldelse. Erhvervsuddannelserne giver muligheder for at få erfaringer med redskaber, materialer og produktionsprocesser som er tæt på realistiske produktionsforhold både i skole og på arbejdspladser. Og ikke mindst giver uddannelserne de unge mulighed for udvikling af en fagidentitet og den giver adgang til at deltage i sociale fællesskaber med voksne på en arbejdsplads, fordi overgangen fra uddannelse til arbejde er integreret i uddannelsesforløbet.

Med hensyn til styringen af uddannelserne er det vigtigt at arbejdsmarkedets parter har indflydelse på og ejerskab til uddannelserne. Det faglige selvstyre i Danmark har som forudsætning at uddannelserne er selvstændigt organiseret i forhold til de gymnasiale uddannelser, der ikke på samme måde er rettet mod arbejdsmarkedet. Inddragelsen af arbejdsmarkedets parter er vigtigt for at sikre en løbende fornyelse af uddannelsernes indhold og for at sikre deres værdi og legitimitet på arbejdsmarkedet.

En *tredje* erfaring vedrører den aktive arbejdsmarkedspolitik, som har bidraget til at reducere arbejdsløsheden blandt unge i Danmark. Aktivering forudsætter et tæt samarbejde mellem kommuner, erhvervsskoler, vejledningsinstitutioner og arbejdsmarkedets organisationer og en klar fordeling af ansvaret for kontakt og opfølgning i forhold til de unge. I Danmark har kommunerne (Ungdommens Uddannelsesvejledning) ansvaret for opsøgende arbejde og kontakten med de unge der falder fra en ungdomsuddannelse. Aktiveringen af de unge i Danmark starter allerede fra første dag de bliver ledige. Aktiveringen lægger på den ene side vægt på vejledning, tilbud om uddannelse og støtte til løsning af de ofte komplekse problemer som kendetegner de unge, som står i risiko for at tilhøre

restgruppen. På den anden side indebærer aktiveringspolitikken også sanktioner i form af reducerede ydelser og tvangsaktivering (Møller m.fl. 2008). Lave sociale ydelser bidrager ikke i sig selv til en bedre overgang, men kan tværtimod forværre den sociale og psykiske krisesituation, som mange unge oplever i forbindelse med deres mange parallelle overgange. Det vil sige deres samtidige skifte af identitet fra ung til voksen, fra hjemmeboende til udeboende, fra forsørget til selvforsørgende, fra løse forhold til forpligtende familieforhold eventuelt med egne børn. Erfaringen fra den danske flexicurity model er at høje sociale ydelser skaber et sikkerhedsnet, som reducerer risikoen for marginalisering og bremser de selvforstærkende effekter der ofte følger med sociale kriser i overgangen.

En *fjerde* erfaring går ud på at fraværet af aldersgrænser i ungdomsuddannelserne samt gode muligheder for alle for livslang læring sikrer både unge og voksne gode muligheder for at vende tilbage til uddannelsessystemet - også flere år efter at de har forladt det. Det er vigtigt i dag hvor overgangene fra uddannelse til arbejde er forlængede til slutningen af tyveårsalderen. Der bør ikke være stærke grænser mellem ungdomsuddannelserne (EUD) og voksenuddannelserne (AMU), hvis voksne skal have muligheder for at gennemføre en erhvervsuddannelse.

På nogle områder som social- og sundhedsfag fungerer erhvervsuddannelserne i Danmark som en videreuddannelse for voksne med mange års erhvervs erfaringer. Der er gode erfaringer i Danmark med ordninger med lovgivningen omkring *voksenlærlinge* og GVU, *Grundlæggende VoksenUddannelse*, som giver muligheder for at få merit for arbejds erfaringer og gennemføre en erhvervsuddannelse på kortere tid som voksen (for GVU over 25 år). Alle der starter på en erhvervsuddannelse, skal have en realkompetencevurdering som grundlag for udarbejdelsen af en personlig uddannelsesplan. I Danmark findes desuden et veludbygget system af kortere efteruddannelser og arbejdsmarkedsuddannelser (AMU) som er åbne for både unge over 18 år og arbejdsløse, og som også bidrager til integration på arbejdsmarkedet af unge uden en egentlig erhvervsuddannelse. Det er også muligt som voksen at opnå status som faglært med en erhvervsuddannelse ved at kombinere et antal AMU-kurser med praktiske arbejds erfaringer på området.

For det *femte* viser erfaringer fra det danske arbejdsmarkeds flexicurity model at en høj job-mobilitet og en stor åbenhed med lav grad af jobbeskyttelse letter de unges adgang til arbejdsmarkedet både under og efter

en afsluttet uddannelse. Den høje mobilitet mellem virksomheder i Danmark har som forudsætning at der findes en stærk standardisering og certificering af kompetencer som både staten og arbejdsmarkedets parter står inde for. Det forudsætter at der er en stærk national regulering af erhvervsuddannelserne, som i Danmark varetages af de Faglige Udvalg og Undervisningsministeriet. Det er således vigtigt at ønsket om øget fleksibilitet og modulisering af erhvervsuddannelserne ikke fører til en svækkelse af den gennemskuelighed, standardiseringen og kvalitet, som den hidtidige nationale regulering har sikret.

## Litteraturliste

- AER 2003: Erhvervsuddannede og deres beskæftigelse efter endt uddannelse, Rapport til AER's bestyrelse den 3. marts 2003.
- AE Rådet 2005: Lighed gennem uddannelse - hvordan er det gået? Registeranalyse af restgruppen 1981, 1996 og 2001, <http://www.aeraadet.dk/media/filebank/org/restgruppen.pdf> (accessed 15.4.2008).
- Albæk Karsten 2004: Om læreplads-spørgsmålet, Memo nr. 212, 2004, Økonomisk Institut, Københavns Universitet.
- Allmendinger, Jutta 1989: Educational systems and labor market outcomes, *European Sociological Review* 5: 231–250 1989
- Andersen, Torben M & Michael Svarer 2007: Flexicurity-Labour Market Performance in Denmark, *CESifo Economic Studies*; Sep 2007; 53, 3; pg. 389
- Andreasen, L.B. m.fl. 1997: Unge uden uddannelse. AKF Forlaget.
- Anker, Niels (1998): Eleverne, virksomhederne og de nyudlærte : private virksomheders beskæftigelse af elever og praktikvirksomhedernes betydning for nyudlærtes chancer på arbejdsmarkedet. København, Handelshøjskolen i København, Institut for industriøkonomi og virksomhedsstrategi og Socialforskningsinstituttet, Ph.D afhandling.
- Baethge, Martin, 1998: Bildung und Beruf – modern contradictions under postfordist conditions? i Sakslind, Rune 1998 (red) : Danning og yrkesuddannelse : uddanningsystem og nasjonale moderniseringsprojekter, Norges forskningsråd Forlag. KULTs skriftserie 103.
- Bateson, Gregory 2004: Mentale systemers økologi København, Akademisk forlag.
- Beskæftigelsesministeriet 2008: Tilskudsordningen til voksenlærlinge, Notat, [http://bm.dk/graphics/dokumenter/presseprocent20ogprocent20nyheder/pressemeddelelser/2008/notat\\_om\\_voksenlaerlingeordningen-endelig.pdf](http://bm.dk/graphics/dokumenter/presseprocent20ogprocent20nyheder/pressemeddelelser/2008/notat_om_voksenlaerlingeordningen-endelig.pdf)
- Bottrup, Pernille & Christian Helms Jørgensen & Lisbet Roepstorff 2008: Fra transfer til transformativ læring – dilemmaer i praksisnær kompetenceudvikling, VIA University College, [http://data.vitusbering.dk/ceu/web\\_transformativ.pdf](http://data.vitusbering.dk/ceu/web_transformativ.pdf)
- Bredgaard, Thomas & Flemming Larsen & Per Kongshøj Madsen 2007: Flexicurity - Afklaring af et begreb i bevæ-

- gelse, Tidsskrift for Arbejdsliv nr 4, 2007.
- Breen, Richard 2005: Explaining Cross-national Variation in Youth Unemployment - Market and Institutional Factors, *European Sociological Review* 2005 21(2):125-134.
- Brunello, Giorgio & Daniele Checchi 2007: School tracking and equality of opportunity, *Economic Policy* October 2007 pp. 781–861
- Bynner, John & Lynne Chisholm 1998: Comparative Youth Transition Research: Methods, Meanings, and Research Relations *European Sociological Review*, Vol. 14, No. 2 (Jun., 1998), pp. 131–150
- Cedefop 2001: The transition from education to working life - Key data on vocational training in the European Union Cedefop Reference series, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. [http://www2.trainingvillage.gr/download/publication/keydata/kdt3/2202/2202\\_EN.html](http://www2.trainingvillage.gr/download/publication/keydata/kdt3/2202/2202_EN.html)
- Christensen, Erik, 1978: Konflikter mellem faglærte og ufaglærte arbejdere : en analyse af forholdet mellem Specialarbejderforbundet i Danmark og Dansk metalarbejderforbund med specielt henblik på en belysning af fagbevægelsens erhvervsuddannelse, Aalborg universitet-scenter.
- DA, Dansk arbejdsgiverforening 2006: Arbejdsmarkedsrapport 2006 – Tema: erhvervsuddannelser, Dansk arbejdsgiverforening, <http://www.da.dk/SupersShowDoc.asp?pid=20060906133-712SUH>
- Danmarks Evalueringsinstitut 2006: Sammenhænge mellem produktions-skoler og erhvervsskoler, [www.eva.dk](http://www.eva.dk)
- Danmarks Evalueringsinstitut 2007: Grunduddannelse for voksne (GVU), København, Danmarks Evalueringsinstitut, <http://www.eva.dk/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=procent2fFilesprocent2fFilerprocent2fProjekter+2006procent2fGVUprocent2fDeissinger,Thomas&RogerHarris>
- Deissinger, Thomas & Roger Harris 2004: Learning cultures for apprenticeships: a comparison of Germany and Australia, <http://www.gu.edu.au/centre/clr/PCET03vol2.pdf> paper presented at 11. Annual Conference International Conference on Post-compulsory Education and Training: 11th, 2003, Gold Coast, Australia
- Deissinger, Thomas 1997: The German dual system - a model for Europe? *Education + Training*, Volume:39, Issue:8 pp:297 – 302
- Deissinger, Thomas 2002: Chancen und Risiken einer Modularisierung der Berufsausbildung, Matthias Wingens & Reinhold Sackmann (Red): *Bildung und Beruf*, Weinheim und München, Juventa.
- Deissinger, Thomas 2006. Why is it so difficult to change a VET system? Paper presented at 13. VET & Culture Conference in Denmark, <http://www.peda.net/veraja/uta/vetculture/conferences/copenhagen>
- Dieckhoff M. 2008: Skills and occupational attainment: a comparative study of Germany, Denmark and the UK, *Work Employment Society*, 2008; vol. 22: pp. 89–108.
- Due, Jesper & Jørgen Steen Madsen & Carsten Strøby Jensen 1993: Den danske model : en historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem, København : Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Elvander, Nils 2002: The Labour Market Regimes of the Nordic Countries – a Comparative Analysis, *Scandinavian Political Studies*, Vol 25, No 2, 2002
- Evans, K. & Heinz, W.R. (1993) *Studying Forms of Transition: methodological innovation in a cross-national study of youth transition and labour market entry in England and Germany*, *Comparative Education*, 29, pp. 145–158.

- Esping-Andersen, Gøsta 1990: The three worlds of welfare capitalism, Cambridge, Polity.
- Estevez-Abe, M & T Iversen & D Soskice 2001: Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State, I Peter A. Hall & David W. Soskice: Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative advantage, Oxford University Press.
- EU Commission 2007: Progress towards the Lisbon objectives in Education and training, [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/progress06/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/progress06/report_en.pdf)
- Gangl, Markus 2001: European patterns of labour market entry - A dichotomy of occupationalized vs. non-occupationalized systems? I European Societies, Vol 3, nr 4, 2001: 471–494
- Gangl, Markus & Walter Müller (Eds) 2003): Transitions from education to work in Europe : the integration of youth into EU labour markets, New York : Oxford University Press.
- Gangl, Marcus, 2001: Unemployment and Labour force experience on occupational and internal Labour Markets 1992–97, European Patterns of Labour Market Entry, European Societies, 3(4) 2001: p 471–94
- Gorard, S & Smith, Emma 2004: An international comparison of equity in education systems, Comparative Education, Vol/Issue: 40 (1), 2004, Pages: 15–28
- Graversen, Brian Krogh & Karen Tinggaard 2005: Loft over ydelser - evaluering af loftet over ydelser til kontanthjælpsmodtagere, SFI 05:04, København, Socialforskningsinstituttet.
- Greve, Bent 2004: Denmark: Universal or Not So Universal Welfare State, Social Policy & Administration 38 (2), 156–169
- Gustafsson, Ulla Arnell 2002: School-arranged or Market-governed Workplace Training? A Labour Market Perspective, Journal of Education & Work, Jun2002, Vol. 15 Issue 2, p219–236,
- Greinert, Wolf-Dietrich 1999: Berufsqualifizierung und dritte industrielle Revolution: eine historisch-vergleichende Studie zur Entwicklung der klassischen Ausbildungssysteme, Nomos-Verlags-Gesellschaft, Baden-Baden.
- Gudmundsson, Gestur 1993: Den nordiske model, Skrifter fra nordisk sommeruniversitet, Aalborg : Nordisk Sommeruniversitet
- Hansen, Henning & Mette Marie Juul & Flemming Jakobsen 2005: Uddannelse og tilskudsjob, Prioritering på et fejlagtigt grundlag? Odense, Tidsskrift for arbejdsliv nr. 2 2005, side 27-37
- Hansen, Henning & Jens Lind & Iver Hornemann Møller 2005: Regeringens beskæftigelsespolitik, En økonomisk politisk kommentar til Flere i Arbejde, Tidsskrift for arbejdsliv nr. 2 2005, side 58–71.
- Hanushek, Eric A & Ludger Wößmann 2006. Does Early Tracking Affect Educational Inequality and Performance? Differences-in-Differences Evidence across Countries. Economic Journal 116 (510): C63–C76.
- Harsløf Ivan 2005 'Integrative' or 'Defensive' Youth Activation in Nine European Welfare States, Journal of Youth Studies, Vol. 8, No. 4, December 2005, pp. 461– 481
- Hillmert, Steffen 2002: Labour market integration and institutions: an Anglo-German comparison. Work, Employment & Society 19, 4/2002, pp 675–701.
- Heinz; Walter R (ed.) 1999: From Education to Work: Cross-National Perspectives. New York: Cambridge University Press

- Henningsen, Inge 2007: De kønsopdelte uddannelser, København, LO-dokumentation nr. 1/2007.
- Hodkinson Phil & Martin Bloomer 2001: Dropping out of further education: complex causes and simplistic policy assumptions, *Research Papers in Education* 16(2) 2001, pp. 117–140
- Holt, Helle & Lars Pico Geerdsen & Gunvor Christensen & Caroline Klitgaard & Marie Louise Lind 2006: Det kønsopdelte arbejdsmarked - En kvantitativ og kvalitativ belysning, SFI: 06:02, København, Socialforskningsinstituttet, [http://www.sfi.dk/graphics/SFI/Pdf/Rapporter/2006/0602\\_Konsopdelte.pdf](http://www.sfi.dk/graphics/SFI/Pdf/Rapporter/2006/0602_Konsopdelte.pdf)
- Iannelli, C. & D. Raffe 2007: Vocational Upper-Secondary Education and the Transition from School, *European Sociological Review*, February, 2007; 23(1): 49 – 63.
- Ingerslev, Olaf og Lisbeth Pedersen 1996: Marginalisering 1990 – 1994, København: Socialforskningsinstituttet.
- Jensen, Ulla Højmark & Torben Pilegaard Jensen 2005: Unge uden uddannelse : hvem er de, og hvad kan der gøres for at få dem i gang? / København, Socialforskningsinstituttet.
- Jensen, Ulla Højmark & Torben Pilegaard Jensen 2003: Hvor gik det galt? Hvem er de unge, der ikke har en ungdomsuddannelse, ...? Arbejdsrapport 6, Vidensopsamlingen om social arv, København, Socialforskningsinstituttet. [http://www.sfi.dk/graphics-Den\\_sociale\\_arv/workingpapers/6.pdf](http://www.sfi.dk/graphics-Den_sociale_arv/workingpapers/6.pdf)
- Jensen, Per H. & Annick Prieur 2008: Europæiske drømme og danske trusselsbilleder - sammenhængskraft i politisk diskurs, *Social Kritik* nr 113
- Jørgensen, Christian Helms (2005). Den danske model for erhvervsuddannelser - et komparativt blik. i Øje på Uddannelse, udgivet af København: Landsorganisationen.
- Jørgensen, Christian Helms m. fl. 2006: Hvorfor oprettes der ikke praktikpladser?, Øje på uddannelse Landsorganisationen, København.
- Jørgensen, Christian Helms & Morten Smistrup 2007: Fag og faglighed i overgangen fra uddannelse til arbejde. Forskningsrapport, Institut for Psykologi og Uddannelsesforskning, Roskilde Universitetscenter.
- Jørgensen, Henning 2006: Arbejdsmarkedspolitikken fornyelse – innovation eller trussel mod dansk ”flexicurity”? Bruxelles og Aalborg, oktober 2006, København, LO & FTF, [http://www.lo.dk/upload/LO/Documents/A/arbejdsmarkedspolitikken\\_fornyelse\\_3764.pdf](http://www.lo.dk/upload/LO/Documents/A/arbejdsmarkedspolitikken_fornyelse_3764.pdf)
- Juul, Ida 2008: Ligeværd mellem ungdomsuddannelserne – realitet eller utopi? Draft paper for *European Journal of Vocational Training*, 2008, DPU, AAU
- Juul, Ida. 2005. På sporet af erhvervs-pædagogikken: om baggrunden for erhvervsuddannelsernes aktuelle udformning og smede- og industriteknikerlevernes møde med vekselluddannelsessystemet, Ph.d.-afhandling, Institut for Pædagogisk Sociologi, Danmarks Pædagogiske Universitet.
- Jæger, Mads Meier & Holm, Anders 2007: “Does Parents Economic, Cultural, and Social Capital Explain the Social Class Effect on Educational Attainment in the Scandinavian Mobility Regime?”. *Social Science Research*, 36: 719–744.
- Katznelson, Noemi & Mette Pless: Unge forestillinger om arbejde, i *Tidskrift for Arbejdsliv* Vol 8, nr 3 2006, side 37–52.
- Kern, Horst & Michael Schumann 1984: *Das Ende der Arbeitsteilung?*, München, Verlag C H Beck.
- Koudal, Peter 2004: Den gode erhvervsuddannelse, Phd afhandling ved Forskerskolen i Livslang Læring, Institut



- for Psykologi og Uddannelsesforskning, Roskilde Universitetscenter.
- Kraus, Katrin 2006: Vom Beruf zur Employability? VS Verlag für Sozialwissenschaft, Wiesbaden.
- Kristensen, Peer Hull; 1996: Denmark : an experimental laboratory of industrial organization, Doktordisputats, CBS, Handelshøjskolen i København.
- Larsen, Jette 2006: Unges oplevelser af vekseluddannelse, Odense : Erhvervs-skolernes Forlag.
- Lasonen, J., & Young, M. (1998). Strategies for achieving parity of esteem in european upper secondary education: Institute for educational Research. University of Jyväskylä.
- Lave, J & E Wenger 1991: Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation. Cambridge: Cambridge University Press.
- LO 2005: 20 udfordringer til dansk Uddannelsespolitik, [http://www.lo.dk/POLITIKOMRA/DER/~media/LO/Politikomrader/Uddannel-se/generelledoks/20\\_udfordringer\\_dkuddannelsespolitik.ashx](http://www.lo.dk/POLITIKOMRA/DER/~media/LO/Politikomrader/Uddannel-se/generelledoks/20_udfordringer_dkuddannelsespolitik.ashx)
- Ministeriet FII for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2007: Tal og Fakta - udlændinges tilknytning til arbejdsmarkedet og uddannelsessystemet, <http://www.inm.dk/dk/publikationer/>
- Maurice, Marc & Francois Sellier & Jean-Jacques Silvestre (1986): The social foundation of industrial power, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Mayer C. 2001: Transfer of Concepts and Practices of Vocational Education and Training from the Center to the Peripheries: the case of Germany, Journal of Education and Work, Volume 14, Number 2, 1 June 2001 , pp. 189–208(20)
- Müller, Walter and Shavit, Yossi 1998: The institutional embeddedness of the stratification process: a comparative study of qualifications and occupations in thirteen countries, in Yossi Shavit and Walter Müller (eds) From School to Work, A Comparative Study of Educational Quali.cations and Occupational Destinations, Oxford: Clarendon Press, pp. 1–48.
- Müller, Walter 2005: Education and Youth Integration into European Labour Markets, International Journal of Comparative Sociology 2005; 46; 461.
- Møller, Iver Hornemann & Jens Lind & Henning Hansen 2008: Aktivering – disciplinering til arbejde, CASA og LEO, Aalborg Universitet.
- Niemeyer, Beatrix 2007: Between school and work - dilemmas in European comparative transition research, European Journal of Vocational Training No 41 - 2007/2
- Nielsen, Klaus & Steinar Kvale 1999: Mesterlære Hans Reitzel Forlag
- Nielsen, Klaus & Steinar Kvale 2003: Praktikkens læringslandskab, Hans Reitzel Forlag
- OECD 1998: Thematic review of the transition From initial education to working life, Denmark Background Report. OECD.
- OECD 2007: Education at a Glance, [http://www.oecd.org/document/30/0,3343,en\\_2649\\_39263238\\_39251550\\_1\\_1\\_1\\_1.00.html](http://www.oecd.org/document/30/0,3343,en_2649_39263238_39251550_1_1_1_1.00.html)
- OECD 2008: OECD Economic Surveys, Denmark, Volume 2008/2, February 2008 <http://fiordiliji.sourceoecd.org-/upload/1008021e.pdf>
- OECD 2008: OECD/CERI STUDY OF SYSTEMIC INNOVATION IN VET Systemic Innovation in the Danish VET System Country Case Study Report, <http://www.oecd.org/dataoecd/19/23/40892777.pdf>
- Henning Salling Olesen 1985: Voksenundervisning, hverdagsliv og erfaring, København, Unge Pædagoger.

- Olofsson Jonas 2003: Grundläggande yrkesutbildning och övergången skola-arbetsliv – en jämförelse mellan olika utbildningsmodeller, IFAU rapport 2003:8. Uppsala.
- Olofsson, Jonas & Eskil Wadensjö 2007: Ungdomar, utbildning och arbetsmarknad i Norden – lika men ändå olika, FAS <http://www.fas.se/upload/-dokument/publiaktioner/pdf/Rapportprocent202007-004.pdf>
- Pedersen & Dinesen 2007: Flexicurity – den danske arbejdsmarkedsmodel. Kvartalsoversigt - 4. kvartal 2007, Nationalbanken, [http://www.dgtb.dk/C1256B730054214F/sysOakFil/kvo4\\_2007\\_art4/\\$File/2007\\_kvo4\\_Flexicurity\\_047.pdf](http://www.dgtb.dk/C1256B730054214F/sysOakFil/kvo4_2007_art4/$File/2007_kvo4_Flexicurity_047.pdf)
- Pettersson, Lars 2006: Är Danmark batter än Sverige? Om dansk og svenst yrkesutbildning sedan industrialiseringen, Malmö, ØI Förlag.
- Piercy, Gemma 2002: A third way in industry training, in Jørgensen, Chr Helms & Niels Warring, Adult education and the labour market VII, Roskilde University Press, Roskilde.
- Piore, Michael; Sabel, Charles, 1984: The second industrial divide, Basic Books New York.
- Pless, Mette og Noemi Katznelson (2007): Unges veje mod ungdomsuddannelserne. Tredje rapport om unges uddannelsesvalg og overgang fra grundskole til ungdomsuddannelse og arbejde, Center for Ungdomsforskning, DPU
- Ploug, Niels 2005: Social arv - sammenfatning, København, Socialforskningsinstituttet.
- Preston, John & Andy Green 2007: The role of vocational education and training in enhancing social inclusion and cohesion, in CEDEFOP (ed.) Modernising vocational education and training. Fourth report on vocational education and training research in Europe: background report, Volume 1. <http://www.trainingvillage.gr/etv/>
- Produktionsskoleforeningen 2006: De danske Produktionsskoler - en introduktion, <http://www.psf.nu>
- Raffe, David 2003: Pathways Linking Education and Work: A Review of Concepts, Research, and Policy Debates, Journal of Youth Studies, Vol 6, nr 1 2003
- Reusch, Simon & Kristine Flagstad & Thomas Lange: 2007: Mertidsforbrug på at opnå erhvervskompetencegivende uddannelse, UNI-C, nov 2007, [http://www.uvm.dk/statistik/document/s/Mertidsforbrug\\_final\\_bem-4\\_000.pdf](http://www.uvm.dk/statistik/document/s/Mertidsforbrug_final_bem-4_000.pdf)
- Shavit, Yossi & Muller, Walter (2000) 'Vocational Secondary education Where diversion and where safety net? , European Societies, 2:1, 29 — 50
- Sigurjonsson, Gudmundur 2002: Dansk vekseluddannelse i støbeskeen Fra lavstidens mesterlære til moderne dansk vekseluddannelse, Institut for kommunikation, Aalborg Universitet.
- Streeck, Wolfgang 1992: Social institutions and economic performance : studies of industrial relations in advanced capitalist economies, Sage, London.
- Sørensen, John Houman, m.fl. 1984: Lærlinge, uddannelse og udbytning : om lærlingeuddannelsernes økonomiske, politiske og ideologiske funktioner, Institut for uddannelse og socialisering, Aalborg universitetscenter Aalborg Universitetsforlag, 1984. - 4 bd.
- Taalbi, Josef 2007: Vad gör Danmark som inte Sverige gör? – En komparativ studie av arbetslöshet, investeringar och arbetsmarknadsinstitutioner i Sverige och Danmark (1976–2005), Magisteruppsats, Lunds Universitet, Institutionen för Ekonomisk Historia, <http://biblioteket.ehl.lu.se/olle/papers/0002799.pdf>
- Teknologisk Institut (2003) Statusundersøgelse Praktikpladsopsøgende arbejde

- på Erhvervsskolerne, Teknologisk Institut, Kompetence og IT/Analyser. Taastrup
- Telhaug, Alfred Oftedal & Odd Asbjørn Mediås & Petter Aasen 2004: From Collectivism to Individualism? Education as Nation Building in a Scandinavian Perspective, *Scandinavian Journal of Educational Research*, Vol. 48, No. 2, April 2004
- Thelen, Kathleen 2004: How institutions evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan, Cambridge : Cambridge University Press.
- Tsakarissianos, Giorgos 2008: Social mobility and VET, In: CEDEFOP (ed.) *Modernising vocational education and training Fourth report on vocational education and training research in Europe: background report Volume 1*.
- Undervisningsministeriet (1998) Evaluering af EGU, <http://pub.uvm.dk/1998-/evalegu/resume.htm>.
- Undervisningsministeriet (2001): Evaluering af den frie ungdomsuddannelse, Rambøll PLS, <http://pub.uvm.dk/2001/denfri/3.htm>
- Undervisningsministeriet (2005): Frafald i erhvervsuddannelserne - årsager og forklaringer, On-line: <http://pub.uvm.dk/2005/frafaldsopsamling/>
- Undervisningsministeriet 2007: Hvordan måles befolkningens uddannelse? [http://www.uvm.dk/statistik/document/s/Hvordan\\_maales\\_befolkningens\\_uddannelse\\_001.pdf](http://www.uvm.dk/statistik/document/s/Hvordan_maales_befolkningens_uddannelse_001.pdf)
- Undervisningsministeriet 2008: Årsstatistik 2006 for praktikpladsområdet, publiceret on-line på: <http://www.uvm.dk/statistik/erhverv/praktik/documents/aarsstatistik2006.pdf> (accessed 14.4.2008).
- Undervisningsministeriet 2008: Tal der taler 2007 - Uddannelsesnøgletal 2007, <http://pub.uvm.dk/2008/taldertaler/>
- UNI-C statistik og analyse 2007: Hvordan måles befolkningens uddannelse? [http://www.uvm.dk/statistik/document/s/Hvordan\\_maales\\_befolkningens\\_uddannelse\\_001.pdf](http://www.uvm.dk/statistik/document/s/Hvordan_maales_befolkningens_uddannelse_001.pdf)
- Voß, G. Günter 2002: Auf dem Wege zum Individualberuf? Zur Beruflichkeit des Arbeitskraftunternehmers, in: Kurz, Th (Hg.), *Der Beruf in der Moderne*. Opladen: Leske+Budrich
- Walther, Andreas. 2006: Regimes of youth transitions: Choice, flexibility and security in young people's experiences across different European contexts, *Young*, May 1, 2006; 14(2): 119 – 139.
- Willis, Paul 1977: *Fostran till lönearbete*, Göteborg, Röda Bokförlaget.
- Winch, Christopher 2006: Georg Kerstensteiner—founding the dual system in Germany, *Oxford Review of Education*, 32:3, 381 — 396.
- Wolbers, Maarten H. J. 2007: Patterns of Labour Market Entry A Comparative Perspective on School-to-Work Transitions in 11 European Countries, *Acta Sociologica*, September 2007, Vol 50(3): 189–210.
- Wyn, Johanna & Peter Dwyer, 2000: New patterns of youth transition in education, in *International Social Science Journal* vol 52 nr 164, juni 2000, p. 147–159, Blackwell Publishing.
- 3F 2008: artikel i fagbladet for Fagligt fælles forbund, <http://forsiden.-3f.dk/article/20080122/NY-HEDER/459842764/2140/NYHEDER>

# Kapitel 3. Övergång från skola till arbetsliv i Finland – utveckling och trender.

*Ilse Julkunen och Veronica Salovaara*

## Inledning – Forskning om övergångsproblematiken

I Finland och i de övriga nordiska länderna började man fästa ny uppmärksamhet vid övergången till vuxenlivet under 1990-talet då massarbetslösheten förändrade levnadssituationen och utbildningens betydelse för att säkra övergången till arbetslivet försvagades. Övergången från skola till arbetsliv har blivit alltmer osäker och inrymmer ofta fler avbrott. Även uppväxtfamiljens roll har förändrats då både familjen och den offentliga sektorn har fått ta ett allt större ansvar för att överbygga ungdomars etableringsproblem.

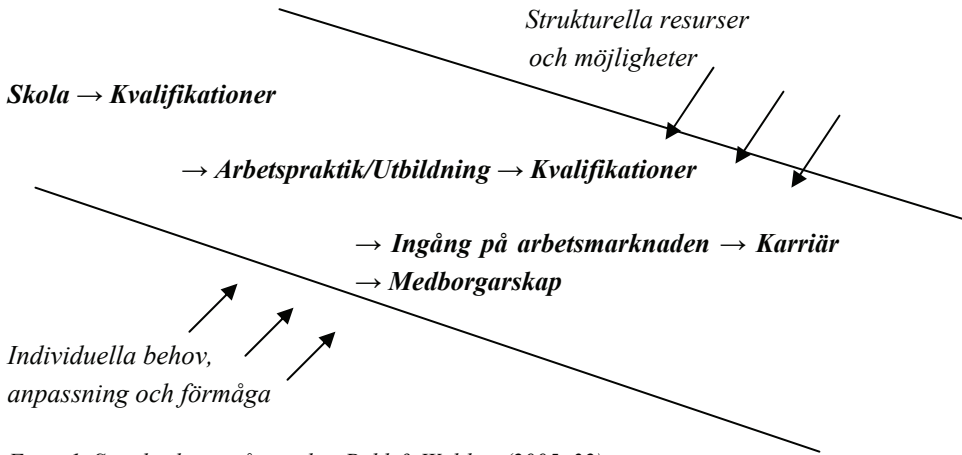
Redan på 1980-talet började forskare i Europa oro sig för brister i den sociala integreringen samt stabiliteten överlag hos de unga. Forskning och debatten är fortfarande aktiv, men samtidigt har övergång som begrepp diversifierats och fått olika betydelser i olika studier. De flesta forskare är överens om övergångarna har förändrats radikalt under de senaste 30 åren. Ett flertal studier har undersökt hur unga människor, med beaktande av social bakgrund, kön, etnicitet, lokalitet och utbildning, följer olika stigar efter de avslutat skolgången (Furlong & Cartmel 2007). Alla betonar hur övergångarna har förändrats under de senaste trettio åren på grund av de sociala och ekonomiska förändringarna i samhället. Dessa inkluderar: ökning av möjligheter till vidaregående utbildning och högre utbildning, välfärdsreformer som har inskränkt ungas möjligheter till sociala bidrag och social service, regional och strukturell arbetslöshet, ökade krav på utbildning, samt introduktion av omfattande aktiveringsåtgärder.

Men hur definieras ungas övergångar i forskningen och vilka perspektiv anlägger man? Wyn och White (1997) fäster uppmärksamhet vid övergångsbegreppets normativitet och linearitet. Övergången från ung till vuxen innehåller två dimensioner. En viss konflikt förekommer dock gällande processen, den flytande förändringsprocessen har blivit statisk och fått en kategorisk betydelse för den unga. Fast processen har förändrats så är perspektivet på den unga en kontinuerlig progression genom oidentifierbara och oförutsägbara nivåer innan man uppnår vuxen ålder. Dessa stadier är t.ex. övergången från skola till arbete, som är en av de mest centrala dimensionerna gällande övergången till vuxenhet. I verkligheten är övergångarna både mångdimensionella och går i flera riktningar. Övergångsskedet får vanligen uppmärksamhet endast i de fall då övergången inte följer det utstakade förloppet.

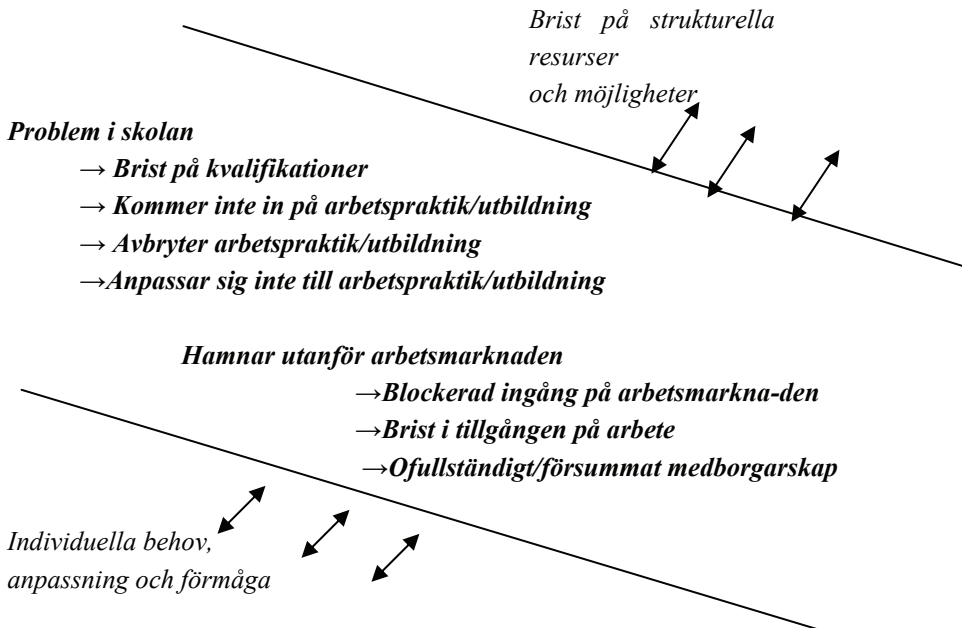
Shildrick och MacDonald (2007) har definierat övergången i följande termer:

In simple terms youth transitions can be understood as the pathways young people make as they leave school and encounter different labour market, housing and family situations as they progress towards adulthood. (I enkla termer kan ungdomsövergångar förstås som stigar som unga tar när de lämnar skolan och möter olika arbetsmarknads-, boende- och familjesituationer på sin väg mot vuxenhet.)

Här anläggs ett individperspektiv, som samtidigt inkluderar agentskapet såväl som de strukturella förutsättningarna. Traditionellt har den ungas integrering till samhället skett genom en institutionaliserad ordningsföljd av olika steg som skola, arbetspraktik eller utbildning som motsvarar de förväntningar som finns beroende på ens samhälleliga position. Fastän det förekommer mycket diskussion och motstridigheter om dagens ungas liv och levnadsförhållanden så är forskarna överens om att övergången från ung till vuxen inte längre är självklar för dem som måste klara av det. (Stauber & Walther 2002, 11; Pohl & Walther 2005, 32.) Enligt Stauber och Walther (2002, 11–12) har övergångsskedena i det postmoderna samhället blivit ”vilda zoner” inom vilka regler och förordningar blivit svåra att förverkliga om inte helt omöjliga. Spänningen mellan standard och ickestandard övergångsprocesser kan bli beskrivna som så kallade ”jojo”-förändringar som ersätter den lineära övergången till ett normalt levnadslopp.



Figur 1. Standard övergång enligt Pohl & Walther (2005, 32).



Figur 2. Ickestandard övergångar enligt Pohl & Walther (2005, 35).

De socioekonomiska strukturerna är relaterade till de ungas egna resurser att klara av övergången till arbete. Dessa är kopplade till kunskaper om

utbildning, familjens stöd, kön, etnicitet och region. Relationen mellan social struktur och motivation är tydlig. De som har högre kvalifikationer har både resurser och möjligheter att välja meningsfulla mål i livet medan de som har låga kvalifikationer och svag familjebakgrund har vare sig möjlighet eller tillgänglighet till en meningsfull karriär.

I detta kapitel och i denna studie ligger fokus närmare på de institutionella skillnaderna, på systemnivå. Hur ser övergången från skola till arbetsliv ut i Finland och vad kan vi lära oss av detta? Perspektivet är samtidigt nationellt såväl som komparativt.

Vi vet att utgången från skola till arbetslivsövergångar varierar i olika länder. De nationella skillnaderna är systematiska och olika länder kan typologiseras enligt olika mönster. Många forskare har fokuserat på utbildning och sysselsättningsystem som den huvudsakliga källan till de institutionella effekterna (Allmendinger 1989, Hannan, Raffé & Smyth 1996 etc.) Ändå är de institutionella och strukturella faktorerna som formar övergången mera omfattande än utbildning och arbetspraktik, de inkluderar även hur arbetsmarknaden är organiserad såväl som välfärds-systemet och familjestrukturer. Övergångssystem har analyserats i olika komparativa studier som t.ex OECDs (2000) Thematic Review of the Transition from Initial Education to Working Life. Ändå har begreppet sällan definierats. I den komparativa studien Comparative Analysis of Transitions from Education to Work in Europe (CATEWE) har följande definition använts:

*A transition system is relatively enduring features of a country's institutional and structural arrangements which shape transition processes and outcomes. (Ett övergångssystem är relativt bestående drag i ett lands institutionella och strukturella arrangemang som formar övergångsprocesserna och resultaten.)*

Hur övergångsstudier genomförs och vilka olika indikatorer som används varierar dock. Dessutom föreligger det olika teoretiska och policy intressen i dessa studier. Den brittiska forskaren David Raffé (2007) har sammanställt hur begreppet övergångssystem har använts i olika studier, vilka data som använts och vilka de teoretiska och policy intressen har varit, för att bedöma vilka styrkor och begränsningar studierna har. Teoretiskt anknyter sig forskningen till konvergensförutsägelser i teorier om ny institutionalism (Müller & Shavitt 1998), samhällsanalyser som tar fokus på förhållandet mellan sociala och ekonomiska institutioner, samt vidare på teoretiska perspektiv i typologisering av system. Raffé hävdar att på

grund av denna varians så ter sig forskningen teoretiskt eklektisk och fragmenterad. Men vilka är de politiska intressen? Vad vill man få ut av dessa övergångsstudier? Raffe nämner tre olika distinktioner:

1. *Övergångssystem som en policy variabel*  
 Det främsta syftet är att identifiera effektiva övergångssystem. Exempel inkluderar de långa debatterna om effektiviteten av duala skolbaserade yrkesutbildningssystem eller olika arbetsmarknadsreguleringar som möjliggör en smidig övergång. Man söker efter specifika dimensioner i övergångarna, ofta kopplad till benchmarking (jfr Lindberg 2007).
2. *Övergångssystem som en kontextuell variabel*  
 Det andra syftet är inte att jämföra effektiviteten i olika alternativa policy interventioner, utan istället att identifiera olika typer av system där interventioner kan vara effektiva. Man söker efter olika typologier för att möjliggöra att länder med likadana övergångssystem kan lära sig av varandra. I dessa studier betonas stigberoendet, dvs. vissa länders lösningar och strategier är kopplade till deras historia.
3. *Övergångssystem som heuristiska*  
 Det tredje syftet är att använda dimensioner och typologier av övergångssystem, inte som precisa beskrivningar av olika länder, utan närmast som ideala former av logik vars olika kombinationer ger landet dess unikhet. Syftet är inte att identifiera mer eller mindre effektiva policyn, utan närmast att få en förståelse för hur systemet är uppbyggt i landet.

I detta kapitel har vi sammanställt forskningen för att skapa en nyanserad och mångsidig bild av övergången från skola till arbetsliv i Finland. Den tar sin utgångspunkt i de utredningar och studier som gjorts inom området. Även om fokus ligger på systemnivå inkluderas även forskningsresultat på individnivå. Studien bygger inte på empiriska eller statistiska analyser, utan den är närmast heuristisk och strävar till att få en översikt och förståelse av vilka de institutionella dimensionerna i ungas övergång från skola till arbetsliv är och hur de fungerar.

Kapitlet är indelat så att först ges en kort översikt av läget för unga och utbildningens premisser i Finland, därefter ges en mer detaljerad bild av



utbildningsvägarna, övergångarna och sysselsättningssituationen, aktiveringspolitiken och dess effekter. I det sista avsnittet sammanfattas den finska modellens nyckelfaktorer och kritiska punkter.

## Utbildningens betydelse och roll och de ungas situation i Finland

Utbildningens roll och betydelse har förändrats i Finland mycket under 1900-talet till dessa dagar. Ännu vid hälften av 1900-talet då uppbyggnaden av välfärdssamhället började i Finland var en stor del av den finländska befolkningen lågt utbildad. Den snabba ekonomiska tillväxten var ändå inte beroende av en hög utbildningsnivå. Den största andelen nya industriarbetare på 1950- och 1960-talet kom från lantbruket utan utbildning. (Kivinen 2006.)

Kivinen (2006) har analyserat den finländska utbildningspolitiken och konstaterat att under de senaste årtionden har framför allt två ideologiska rättesnören styrt utvecklingen, nämligen ekonomisk tillväxt och jämlikhet i utbildningsmöjligheter. De unga har setts som en human kapital reserv och genom utbildning befrämjas både samhälleligt välstånd och välmående. Kivinen beskriver även Finland som landet med ständiga utbildningsreformer. Nya reformer planeras utan att de tidigare reformerna har utvärderats. Nuförtiden styrs utbildningsretoriken av OECD rekommendationer såsom *Learning for Tomorrow's World. First Results from Pisa*.

På 1980-talets mellanstadierreform ville man trygga alla ungdomar efter grundskolan en utbildningsplats antingen i gymnasie- eller yrkesskola. På 1990-talet påbörjades yrkeshögskolereformen. Samtidigt planerades även en ungdomsskolreform som skulle integrera gymnasierna och yrkesskolorna, men reformen fick inte tillräckligt politiskt stöd och förverkligades inte. På 1970-talet fick universiteten å sin sida erfarit en examensreform – som senare har kritiserats som DDR inspirerad – som avskaffade de lägre kandidatexamerna. Under 2000-talet styrs utvecklingen av den EU-centrerade Bologna processen och kandidatexamerna har återinrättats.

Utbildningsnivån har stigit med en snabb takt i Finland sedan 1960-talet. I dagens samhälle är utbildning inte endast viktigt, utan ofta en nödvändighet för att klara sig i arbetslivet. Lågutbildade ungdomar löper en större risk att bli arbetslösa och dessutom utslagna. Utbildning hör till

medborgarens grundrättigheter i Finland. Utbildningspolitiken idag erbjuder gratis utbildning för alla oberoende av ålder, bosättningsort, inkomst, kön eller modersmål. Den grundläggande utbildningen är gratis för studerande men på de högre utbildningsnivåerna kan de studerande vara tvungna att betala för läromedel, måltider och resor.

Det satsas på den grundläggande utbildningen i Finland. Enhetskostnaderna för en elev på en nivå som motsvarar grundskolans högstadium är betydligt högre än OECD genomsnittet. Kostnaderna för grundskolans lågstadium och andra stadiet är dock lite lägre än OECD genomsnittet. (OECD 2005,.) Så gott som alla barn (99,7 procent) genomför den grundläggande utbildningens lärokurs (Utbildningsstyrelsen 2006a). Satsningarna på den grundläggande utbildningen syns också i internationella jämförelser av finländska elevers grundläggande kunskaper. Finländska ungdomar klarar sig internationellt sett bra i skolan vilket framkommer av de höga resultat Finland fått under flera år i OECD:s PISA undersökning. En orsak till att finländska ungdomar klarar sig bra i skolan antas vara det finländska skolsystemet som inte indelar elever i olika nivågrupper beroende på begåvning. Takten i skolan går efter den svagaste eleven och inte den mest begåvade. (Gamerman 2008.) Trots att finländska ungdomar klarar sig bra i skolan, visar resultat att finska elever trivs sämre i skolan än elever i övriga nordiska länder och USA. (Järvinen & Vanttaja 2005.)

Efter 1980-talets högkonjunktur, gick Finland in i en period av lågkonjunktur i början av 1990-talet. Lågkonjunkturen drabbade speciellt ungdomarna i Finland hårt och medförde en stor arbetslöshet. Arbetslösheten drabbade speciellt hårt ungdomar och lågutbildade. Kivinen (2006) hävdar att utbildningen har tidvis under den höga arbetslöshetsperioden fungerat som ett tillfälligt lager för icke sysselsatta. Speciellt under 1990-talet var utbildning ett sätt för många ungdomar att minska risken att bli arbetslös. Då skedde också en förändring i utbildningsstatistiken för unga personer; allt fler unga avlade en examen efter grundutbildningen. I slutet på 1980-talet hade 23–26 procent av 20-åringarna i Finland avklarat endast grundutbildning, medan samma procent 1998 var endast 18 procent. Då arbetslöshetsrisken var stor, studerande många ungdomar i brist på annat. Ungdomar som redan hade en examen påbörjade en annan examen som man sedan avbröt då man fick

jobb. På 1990-talet började ungdomen över huvudtaget studera allt mer och längre (Aho & Koponen 2001).

Även om alla ungdomar i princip har samma möjligheter till utbildning i Finland, finns det ändå samband mellan föräldrarnas utbildning och barnets val av utbildning. Barn till högre utbildade föräldrar och föräldrar med högre inkomst avlägger högre examina. Ungdomar som inte studerar vidare kommer också oftare ifrån låginkomsttagarfamiljer och har oftare föräldrar med lägre utbildning samt arbetslösa föräldrar eller föräldrar som är utanför arbetsmarknaden. (Aho & Koponen 2001.)

I dagens läge är kvinnorna mera utbildade än männen. Utbildningsvalet har ändå inte förändrats sedan 1970-talet. Kvinnor jobbar i arbeten typiska för kvinnor och män jobbar i arbeten typiska för män. Kvinnornas arbeten är värderas fortfarande mindre än männens. Även om kvinnor väljer att utbilda sig inom ett område som inte är typiskt för kvinnor, försvinner ändå inte indelningen mellan män och kvinnor på arbetsmarknaden. Män arbetar med arbetsuppgifter typiska för män, oberoende av utbildningssektor, likaså kvinnor. Den ökade andelen utbildade kvinnor har ändå förstärkt kvinnans position på arbetsmarknaden också bland maskulina yrken. (Kolehmainen 2002.)

Övergången från skola till arbetsliv kan ta en längre tid än tidigare och det är inte ovanligt att ungdomar jobbar vid sidan av studierna eller arbetar en tid för att sen börja studera igen. Studietiden har förlängts för många, vilket till stor del beror på att man både studerar och jobbar samtidigt. Studier som följt ungas utbildningsvägar har visat att de ungas utbildningsplacering tar flera år. Man kan säga att de ungas utbildningsvägar går genom avbrott och nya inträden innan de unga finner sin väg (Kannisto 1999). Studierna tar heller inte slut efter examen, det finns ofta krav för att öka kompetensen i arbetslivet också efter examen.

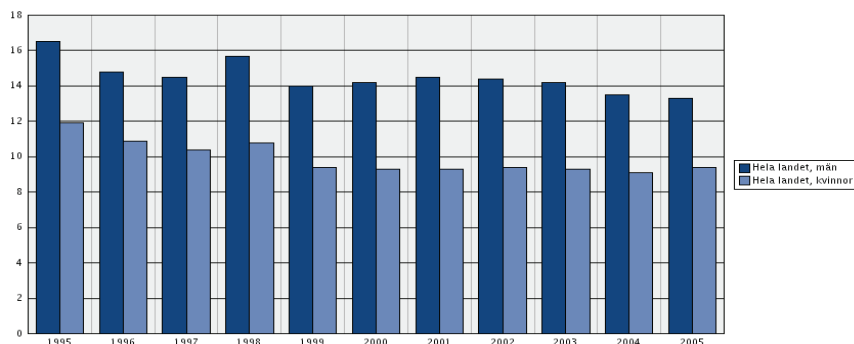
Ur ett europeiskt perspektiv hör Finland till de länder där det är ovanligt för ungdomar att avbryta skolgången. I Finland avlägger över 90 procent av ungdomarna en examen efter den obligatoriska grundläggande utbildningen. Ett kritiskt skede för ungdomar som ökar risken för marginalisering är övergången från skola till vidare utbildning eller arbete. Det är studerande inom yrkesutbildningen som oftast avbryter utbildningen.

Det görs regelbundna kartläggningar om de ungas levnadsvillkor i Finland. Liknande kartläggningar görs även i andra länder såsom Sverige och Tyskland. Temat varierar från de ungas fritid, konsumtion, hälsa och

välfärd. Årligen återkommande skolhälsosurveys görs för ungdomar i grundskolans sista klasser, samt första klasser i gymnasie- och yrkesutbildning. Hälsa i skolan surveyn har som mål att genom en nationellt enhetlig metod producera information för kommuner och skolor om 14–18-åriga ungdomars hälsa, levnadsvanor och skolerfarenheter. Genom den insamlade informationen kan man planera och genomföra verksamhet som bidrar till att målen för barn och unga i folkhälsoprogrammet Hälsa 2015 uppnås i kommunerna och skolorna. Resultaten används också i utvärderingen av skolor och utvecklingen av elevvård. Det görs även regelbundna socialbarometrar som fångar upp sakkunnigas bedömning av servicebrukarnas situation. I den senaste barometern tillfrågades även brukarna själva om sin situation. Enligt den meddelade över 80 procent av de finländska ungdomarna att de skulle hellre ta ett tillfälligt arbete än lyfta arbetslöshetsunderstöd om slutsumman som blir i handen skulle vara den samma. Majoriteten av finländska ungdomar är också beredda att flytta på grund av arbete. (Myllyniemi 2007.) Finländska ungdomar upplever även att meningsfulla arbetsuppgifter och atmosfären på arbetsplatsen är viktigare än lönen. Ett arbete är av högsta prioritet för ungdomar efter examen, men fritiden värderas också högt. Ungdomar önskar sig tid till hobbyer och fritid. (Pöyliö & Suopajarvi 2005.)

Matti Rimpelä (2006) har uppmärksammat konflikten mellan den bild som välfärdsindikatorerna ger å ena sidan och den oron servicesystemet genom sakkunniga framför över de unga. Enligt den senaste skolhälso-surveyn (Luopa et al 2008) har det skett positiva förändringar i ungdomars levnadsvillkor de senaste åren. Föräldrarnas arbetslöshet har minskat och välfärden har ökat. Även hälsovanorna har förbättrats. Ändå visar sig inte de positiva förändringarna i ungdomars hälsa och de ungas situationen har inte förbättrats under 2000-talet. 20 procent av flickorna och 13 procent av pojkarna upplever att hälsan är högst medelmåttlig. Upplevd hälsa speglar välfärd mera allmänt. I den senaste levnadsnivåkartläggningen bland unga (Karvonen mfl 2006) låg fokus på ungas välfärd och på könsskillnaderna. I Gisslers (2006) genomgång av olika hälso- och sociala indikatorer framkom det att både hälso- och sociala problemen kumulerade mera bland pojkar än bland flickor. De viktigaste välfärdsindikatorerna för unga är utbildning, sysselsättning och försörjning. Det är en liten andel som blir utanför utbildning, men majoriteten av

dem är pojkar. År 2004 var det av 17–24 åringar 13 procent av unga män jämfört med 9 procent av unga kvinnor som inte hade en utbildningsplats.



Figur 3. Unga 17–24 åringar utanför utbildning, procent av befolkningen enligt kön under 1995–2005 (Sotkanet, Stakes).

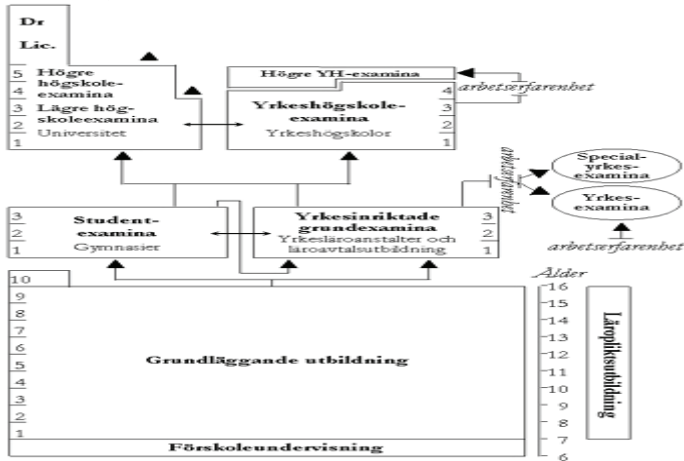
Vantrivsel i skolan är redan i grundskolan ett problem för pojkar. Pojkar meddelar flera problem med mobbning, morgontrötthet och missnöje med skolans regler och lärarnas bemötande än flickor gör. De systematiska könsskillnaderna vad angår både hälso- och sociala indikatorer, och framför allt i relation till skola och utbildning ställer frågan om huruvida skolan som institution kan svara mot och beakta pojkars situation.

## Utbildningsvägarna i ett nötskal

Den grundläggande utbildningen i Finland består av en allmänbildande utbildning vars lärokurs omfattar nio år och ger alla samma behörighet till fortsatta studier. De unga börjar skolan i 7 års åldern och det har debatterats regelbundet om en sänkning av skolinträdesåldern. På de kommunala daghemmen erbjuds ändå förskoleundervisning för 6 åringar och över 90 procent av dem deltar redan i förskoleutbildningen. Grundskolan är nio-årig och täcker åren 7–16 år. Efter den grundläggande allmänbildande utbildningen kan eleven fortsätta med utbildning på andra stadiet. (Figur 4).

Det finländska utbildningssystemet är uppbyggt så att det finns en studieplats för var och en efter grundskolan. Det finns 1,4 studieplatser per person efter grundskolan (Tikka & Suominen 2008). Rätten till studieplats är ändå inte subjektiv, utan man tävlar om studieplatserna genom till

exempel inträdesförhör. Ansökan till andra stadiet sker genom gemensam ansökan. Målet 2008 är att 96 procent av de som avlagt grundläggande examen, ska fortsätta direkt till vidare utbildning. (Undervisningsministeriet 2005.)



Figur 4. Utbildningssystemet i Finland.

Källa: Utbildningsstyrelsen 2007.

Unga som inte fått en studieplats efter grundskolan eller som behöver ytterligare tid att planera sin framtid, kan avlägga ett extra år efter grundskolan, en s.k. tionde klass. Tionde klassen är en tilläggsutbildning inom den grundläggande utbildningen där man kan höja grundskolebetygets vitsord, bekanta sig med arbetslivet och olika utbildningsalternativ samt förbättra sina möjligheter att bli antagen för studier. Det ordnas också tionde klasser för invandrare, som kan ha stor nytta av tilläggsutbildningen på grund av språksvårigheter och lite skolerfarenhet. Tilläggsutbildningen fungerar som ett skyddsnet som stöder den unga i att få en studieplats samtidigt som den unga lär sig språket och har möjlighet att bekanta sig med den finska kulturen. (Romakkaniemi 1998.)

Utbildningen på andra stadiet är antingen en mer teoretiskt inriktad gymnasieutbildning eller en mer praktisk inriktad yrkesexamen. Gymnasieutbildningen är allmänbildande teoretiska studier och förbereder de studerande för studentexamen medan yrkesexamen ger de studerande yrkeskompetens. Ungefär hälften av ungdomarna på andra stadiet avlägger studentexamen och hälften examen i läroplansbaserad yrkesutbildning i läroanstaltsform.

Ökningen av antalet studerande i examensinriktad utbildning har avtagit. Det totala antalet studerande i examensinriktad utbildning har ökat under hela 2000-talet, men ökningen har mattats av redan under flera år. År 2006 var antalet studerande sammanlagt 1 264 000 och på basis av de preliminära uppgifterna om år 2007 ökar antalet studerande bara något från denna siffra. Uppgifterna baserar sig på Statistikcentralens utbildningsstatistik.

Nästan hälften av de studerande studerade i grundskolor, något under en tredjedel i yrkes- eller gymnasieutbildning och en fjärdedel i yrkeshögskole- eller universitetsutbildning. Antalet studerande i grundskole- och gymnasieutbildning har minskat på grund av minskningen av åldersklasserna. Antalet studerande i yrkesutbildning har däremot hela tiden ökat bl.a. i och med att den yrkesutbildning som riktas till vuxna har ökat. Ökningen av antalet studerande i universitets- och yrkeshögskoleutbildning har mattats av eller vänt nedåt.

År 2006 avlades 200 000 examina, drygt en procent fler än året innan. De studerande avlade studentexamen i genomsnitt som 19-åringar och yrkesinriktad grundexamen som 21-åringar (medianålder). De utexaminerades ålder var i genomsnitt 26 år bland dem som avlade yrkeshögskoleexamen och 27 år bland dem som avlade högre högskoleexamen.

**Tabell 1. Studerande i examensinriktad utbildning och avlagda examina efter utbildningssektor 2000–2006.**

| Studerande/<br>Examina<br>År | Utbildningssektor                                           |                               |                         |                      |                                   |                                  | Totalt    |
|------------------------------|-------------------------------------------------------------|-------------------------------|-------------------------|----------------------|-----------------------------------|----------------------------------|-----------|
|                              | Grund-<br>utbildning<br>grundskola,<br>läroplikts-<br>skola | Grundut-<br>bildning<br>vuxna | Gymnasie-<br>utbildning | Yrkes-<br>utbildning | Yrkes-<br>högskole-<br>utbildning | Universi-<br>tetsut-<br>bildning |           |
| <b>Studerande</b>            |                                                             |                               |                         |                      |                                   |                                  |           |
| 2000                         | 593 451                                                     | 2 269                         | 130 032                 | 159 884              | 114 020                           | 157 796                          | 1 157 452 |
| 2001                         | 595 727                                                     | 2 071                         | 128 642                 | 160 115              | 118 013                           | 162 939                          | 1 167 507 |
| 2002                         | 597 356                                                     | 1 924                         | 124 644                 | 166 809              | 126 767                           | 164 312                          | 1 181 812 |
| 2003                         | 597 414                                                     | 1 919                         | 121 816                 | 174 813              | 129 875                           | 169 846                          | 1 195 683 |
| 2004                         | 593 148                                                     | 1 843                         | 120 531                 | 230 823              | 131 919                           | 173 974                          | 1 252 238 |
| 2005                         | 586 381                                                     | 1 985                         | 118 111                 | 243 398              | 132 783                           | 176 061                          | 1 258 719 |
| 2006                         | 578 918                                                     | 2 098                         | 117 260                 | 256 872              | 132 560                           | 176 555                          | 1 264 263 |
| <b>Examina</b>               |                                                             |                               |                         |                      |                                   |                                  |           |
| 2000                         | 65 937                                                      | 256                           | 35 935                  | 55 477               | 14 178                            | 16 845                           | 188 628   |
| 2001                         | 63 747                                                      | 213                           | 35 568                  | 52 545               | 18 045                            | 16 822                           | 186 940   |
| 2002                         | 61 450                                                      | 209                           | 36 524                  | 52 041               | 20 462                            | 17 708                           | 188 394   |
| 2003                         | 60 831                                                      | 212                           | 35 512                  | 54 079               | 20 588                            | 18 197                           | 189 419   |
| 2004                         | 63 828                                                      | 268                           | 35 022                  | 56 678               | 20 821                            | 18 293                           | 194 910   |
| 2005                         | 63 755                                                      | 234                           | 34 408                  | 58 197               | 21 397                            | 19 176                           | 197 167   |
| 2006                         | 65 783                                                      | 274                           | 33 151                  | 60 280               | 21 006                            | 19 410                           | 199 904   |

Källa: Statistikcentralen 2007.

Dubbel examen, eller kombiexamen, har blivit allt vanligare, det vill säga att man genomför till exempel gymnasiestudier vid sidan av en yrkesexamen. Det har också blivit vanligare att yrkesskolestuderande avlägger studentexamen. Undervisningsministeriets mål är att 10 procent av de som skriver studentexamen ska vara yrkesskolestuderande (Undervisningsministeriet 2004).

Ser man på genomströmningen så varierar det mellan de olika sektorerna. För studentexamen var genomströmningen inom 3,5 år 80 procent och för yrkesinriktad grundexamen 61 procent. Den lägsta genomströmningen hade naturvetenskapliga området inom yrkesutbildningen, 47 procent. Bland männen var genomströmningen inom alla sektorer lägre



än för kvinnor. Ändå förelåg de största könsskillnaderna inom högskolesektorn.

### *Yrkesutbildningen*

Yrkesutbildningen har utvidgats för att allt bättre kunna garantera de grundläggande färdigheter som krävs av arbetskraften. Läroanstalter på institutnivå grundades till största delen redan i slutet av 1800-talet. Utbildningen på arbetarstadium startade redan efter kriget. År 1958 stadgades en lag om yrkesläroanstalter. De allmänna folkskolbaserade yrkesskolorna blev till grund för nätet av yrkesskolor. Vid sidan av dem utvecklades läroanstalter på skol- och ungdomsstadiet för olika yrkesgrenar.

I början av 1900-talet hade den yrkesinriktade utbildningen 8 000 elever, år 1940 omkring 20 000 elever och år 2005 studerade nästan 250 000 elever inom olika former av yrkesutbildning som leder till examen. Idag ordnas yrkesutbildningen inom åtta utbildningsområden. Det finns 53 grundexamina och 120 utbildningsprogram.

För en grundläggande yrkesexamen ska en studerande avlägga 90 studieveckor yrkesinriktade studier. Studeranden avlägger minst 20 studieveckor praktisk yrkeskunskap i en treårig yrkesinriktad grundexamen. Inläringen i arbetet sker på en arbetsplats och studeranden får handledning under tiden. I den grundläggande yrkesutbildningen får studerande kunskaper och färdigheter för att uppnå yrkeskompetens och förutsättningar att utöva ett självständigt yrke. Nuförtiden är den yrkesinriktade grundläggande utbildningen treårig. Under de senaste åren har särskilt läroavtalsutbildningen och den fristående examen utvidgats och gjort yrkesutbildningen mer mångsidig.

Utbildningssystemet i Finland förändrades på 1980-talet. Då man tidigare lärde sig ett yrke i arbetslivet, tänkte man sig teoretisk yrkeskunskap ger bättre kunskap än den yrkeskunskap som lärdes i arbetet. All yrkeskunskap skulle läras på skolbänken och man skulle utbildas till det yrket som man sedan arbetar i resten av livet. (Kivinen 2006.) I Finland värderas den teoretiskt inriktade gymnasieutbildningen på ett annat sätt än den yrkesinriktade grundexamina, fastän båda utbildningarna i princip är likvärdiga. Det här påstås beror på att den yrkesinriktade grundexamina utvecklades med målsättning att hitta en väg för svagare elever till arbetslivet. Det var tidigare endast de elever som klarat sig bäst i skolan som

skrev studentexamen. Ändå finns det en paradox med den låga uppskattningen av yrkesutbildningen; man värderar trots allt yrkesskicklighet högt i Finland, till och med ibland mer än teoretisk kunskap. (Rantanen & Vehviläinen 2007.)

Tanken om yrkesutbildning i Finland är att de teoretiska kunskaperna ska stärka kunnandet till skillnad från yrkesutbildningssystemen i Danmark och Norge, där studerande under sin studietid tidigt socialiseras i en arbetsgemenskap och utvecklar yrkesidentiteten. I Finland består en relativt liten andel i yrkesutbildningen av arbetsplatsförlagd utbildning. Då över 50 procent av yrkesutbildningen i Danmark och Norge är arbetsplatsförlagd, består endast 17 procent av utbildning i Finland av inläring i arbetslivet. I Sverige är andelen också liten, endast 14 procent. I Sverige och Finland får studerande vanligtvis inte lön för arbetet, utan är berättigade till sociala studieförmåner. I Danmark och Norge är studerande anställda och får lön för lärotiden och är inte berättigade till sociala studieförmåner. I Finland är det också skolan som betalar arbetsgivaren för studerandes handledning och användning av skyddskläder och utrustning när det gäller studerande inom social- och hälsovårdsområdet samt sjöfartsområdet. (Nordman-Byskata & Sacklén 2008)

Majoriteten av studeranden utför den yrkesinriktade grundutbildningen vid läroanstalter och ca 10 procent i läroanstaltsutbildning. En yrkesinriktad grundexamen är möjlig att genomföra nästa helt och hållet på en arbetsplats med läroavtal. Läroavtalsutbildningen kan också vara en förberedande utbildning då yrkesinriktad grundexamen avlägges som fristående examina inför en examenskommission. Läroavtalsutbildningen baserar sig på ett arbetsavtal, läroavtal, mellan studerande och arbetsgivare. Det är utbildningsanordnaren som fastställer läroavtalet. Studierna ordnas på en arbetsplats i samband med praktiska arbetsuppgifter, men kompletteras med teoretiska studier. Studierna räcker ca tre år och studeranden får lön under läroavtalstiden. Studeranden har teoretiska studier ca 5 dagar i månaden.

Inom läroavtalsutbildningen kombineras inläring i arbetet på en arbetsplats med teoretiska studier vid en läroanstalt. Läroavtalsutbildningen skräddarsys enligt studerandens och arbetsplatsens behov. Läroavtalsstuderande behöver alltid först en arbetsplats, eftersom tonvikten vid läroavtalsutbildning vilar på den inläring av arbetsuppgifterna som försiggår på arbetsplatsen. Examen avläggs vanligen som fristående examen. Ge-

nom läroavtal kan man studera för examina som officiellt fastställts av Utbildningsstyrelsen. I form av läroavtal tar grundläggande yrkesutbildning 1 - 3 år i anspråk. Annan tilläggsutbildning pågår vanligen i 4 – 12 månader. Utbildningens längd påverkas av studerandens tidigare arbetserfarenhet och utbildning. Studeranden får lön under tiden för studier på arbetsplatsen. Totalt 11 097 studerande (26 procent) avlade examen inom examensbaserad läroavtalsutbildning 2006. (Statistikcentralen 2007c.)

Enligt Statistikcentralen deltog 54 600 studerande i examensinriktad läroavtalsutbildning under kalenderåret 2006. Antalet studerande var 6 procent mer än föregående år. Av de studerande deltog 40 procent i utbildningar som förbereder för yrkesinriktade grundexamina, 34 procent i yrkesexamina och 26 procent för specialyrkesexamina. Bland de studerande fanns nästan lika många män som kvinnor. Antalet nya studerande var 21 800. Hela examen avlades av 11 100 studerande. Av de avlagda examina var 30 procent yrkesinriktade grundexamina, 39 procent yrkesexamina och 31 procent specialyrkesexamina. Kvinnornas andel av de studerande som avlagt examen var 55 procent.

Den allmänbildande och yrkesutbildningen har närmast sig varandra, trots att det fortfarande idag finns olika uppfattningar. Gymnasiet har ansetts passa dem som har skolframgång och som bäst har anpassat sig till grundskolans undervisning. Den yrkesinriktade leden har visat sig passa dem som har god praktisk förmåga och som snabbt vill ut i arbetslivet. Valet efter grundskolan innebär att den unga för första gången gör ett konkret val och en förpliktelse till en kortare eller längre utbildning. Valet mellan gymnasiet eller en yrkesutbildning skiljer sig på så sätt att man lättare kan förutse ifall man kommer in i gymnasiet. Antagningen till de olika ämnesområdena inom yrkesutbildningarna varierar beroende på popularitet vilket kan leda till att vissa blir utan utbildningsplats. Utbildningsstyrelsen undersökte 1995 de studerandes situation som inte hade sökt sig vidare via gemensamma elevansökan. Dessa elever hade antingen valt alternativa studier, bestämt sig för att hålla ett mellanår och fortsätta sina studier efter det eller inte alls studera. (Pirttinemi & Päivänsalo 2001, 9–10.)

Efter utbildning på andra stadiet kan den studerande fortsätta med högskoleutbildning. Högskolesystemet består av yrkeshögskolor och universitet. Personer som avlagt en examen på andra stadiet, dvs.gymnasie- eller grundläggande yrkesutbildningsnivå, kan söka in

antingen till en annan utbildning på andra stadiet, till yrkeshögskola eller universitet. Vanligtvis är det i praktiken så att personer med examen på gymnasienivå söker in till universitet och personer med grundläggande yrkesutbildning söker in till yrkeshögskola. På flera läroanstalter och arbetsplatser i Finland ges också vuxenutbildning som kan bedrivas av rent intresse eller vara kopplad till arbete och yrkeskompetens.

### *Finansieringen*

Utbildningen i Finland finansieras genom kommunernas statsandels-system. I den grundläggande utbildningen, i gymnasieutbildningen och i den grundläggande yrkesutbildningen baserar sig finansieringen på antal studerande. Undervisningsministeriet fastställer ett kalkylerat enhetspris som för varje utbildningsanordnare. Den grundläggande yrkesutbildningen finansieras av staten och kommunerna. För varje utbildningsanordnare bestäms ett kalkylmässigt pris per studerande. Priset beror på området och i vissa fall för vilka examina utbildningsanordnaren ger utbildning. År 2006 började finansieringen ges efter resultatförmåga; ett resultatindex beräknas för utbildningsanordnaren med indikatorerna sysselsättning, övergång till fortsatta studier på högre nivå, avbrutna studier, genomströmningsgraden i utbildning, undervisningspersonalens behörighet samt åtgärder för personalutveckling.

I Finland satsas det på den grundläggande utbildningen. Enhetskostnaderna för en elev på en nivå som motsvarar grundskolans högstadium är betydligt högre än OECD genomsnittet. Kostnaderna för grundskolans lågstadium och andra stadiet är dock lite lägre än OECD genomsnittet. Det samma gäller utbildningen på andra stadiet (OECD 2005).

**Tabell 2. Utbildningskostnader i Finland 2002 i jämförelse med genomsnittet för OECD länderna.**

| Nyckeltal för internationell jämförelse (2002)                                                                           | Finland | OECD genomsnitt |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|-----------------|
| Läroanstaltsutgifternas andel av bruttonationalinkomsten, %                                                              | 6,0     | 5,7             |
| De offentliga utbildningsutgifternas andel av bruttonationalinkomsten, %                                                 | 6,4     | 5,4             |
| Utbildningsutgifternas andel av de offentliga utgifterna, %                                                              | 12,7    | 12,9            |
| Enhetskostnader för en elev på en nivå som motsvarar grundskolans lågstadium (USD\$, ISCED 1)                            | 5 090   | 5 310           |
| Enhetskostnader för en elev på en nivå som motsvarar grundskolans högstadium (USD\$, ISCED 2)                            | 8 200   | 6 090           |
| Enhetskostnader för en studerande på en nivå som motsvarar andra stadiet (USD\$, ISCED 3)                                | 6 460   | 7 120           |
| Enhetskostnader för en studerande på en nivå som motsvarar högsta stadiet (USD\$, ISCED 5–6, exklusive utgifter för f&u) | 7 330   | 7 300           |

Enhetskostnaderna har omvandlats till dollar med valutakurser som jämnar ut skillnaderna i köpkraft. OECD 2005.

Ser man på kostnaderna relaterat till BNP så kan man se att alla nordiska länder spenderar mera på utbildning än andra europeiska länder (EURA 2006). Det finns ett klart samband mellan kostnader för utbildning och andelen studerande som avbryter utbildning. Däremot varierar andelen högutbildade i befolkningen i de nordiska länderna. Norge spenderade 2,3 procent av BNP på utbildning men mindre än 10 procent av befolkningen var högutbildade (MST graduates). I motsats till Norge spenderar Finland bara lite över 2 procent av BNP på utbildning, men har lyckats uppnå en väldigt hög nivå av högutbildade med 17 procent av MST.

### *Specialundervisningen*

Elever med speciella behov, till exempel inlärningsstörningar, anpassningsproblem, sociala problem, störning i känslolivet, handikapp, sjukdom, utvecklingsretardering, har rätt till stödåtgärder, stödundervisning och specialundervisning, på deltid eller heltid, enligt den ungas individuella behov. För varje elev som intagits eller överförs till specialundervis-

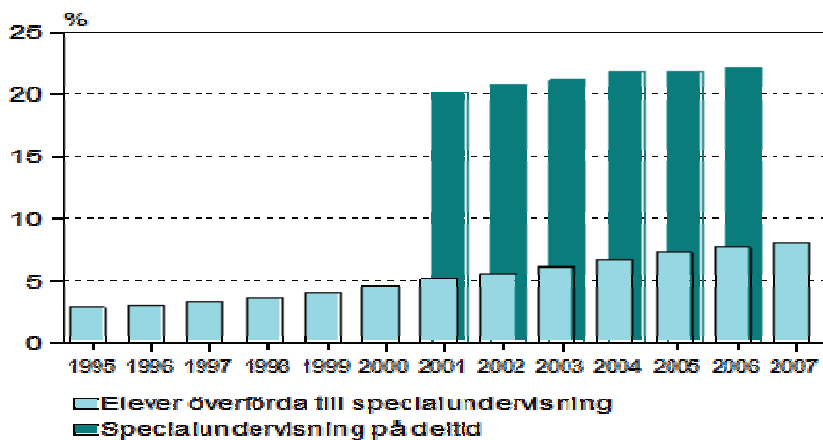
ning ska en individuell plan utarbetas (17 § i lagen om grundläggande utbildning).

I Finland anordnas specialundervisning allt oftare i samband med den allmänna undervisningen. Nästan hälften av de elever som förts över till specialundervisning har integrerats helt eller delvis i grupper inom den allmänna undervisningen. De övriga får undervisning i specialgrupper i grundskolan och i specialskolor. Antalet elever i specialskolor har minskat kontinuerligt under 2000-talet (Statistikcentralen 2007e.) Däremot har antalet elever i specialundervisning ökat explosionsartat i början på 2000-talet. För närvarande omfattar specialundervisning nästan 30 procent av grundskoleleverna, cirka 170 000 elever.

År 2006 var åtta procent av alla elever i grundskolan studerande inom specialundervisning på heltid och 22,2 procent av eleverna specialundervisning på deltid. Det har speciellt skett en ökning i specialundervisningen på deltid, eftersom eleverna med speciella behov i allt större grad får undervisning i med övriga elever. Tidigare var till och med elever med läs- och skrivsvårigheter hänvisade till egna klasser. Pojkar får oftare specialundervisning än flickor. (Jahnukainen 2006.) År 2005 var 6 procent av studerande inom yrkesutbildning specialstuderande. Av dessa specialstuderande studerade varannan teknik eller kommunikation, medan var femte studerade inom turism, kosthålls- eller ekonomibranschen. (Statistikcentralen 2007e.)

Ökningen av elever inom specialundervisningen har pågått i mer än tio år. (Statistikcentralen 2007e.) Det finns också liknande specialundervisningssystem i övriga länder, men en dylik omfattning är rätt ovanlig. Ökningen av specialundervisningen beror på förändringar inom statistikföringen av eleverna, på lagstiftningen, hur undervisningen arrangeras och införandet av nya diagnoser. Det är numera en låg tröskel för elever att börja i specialundervisningen, för exempelvis specialundervisning på deltid krävs det ingen administrativ förflyttning och eleven får ingen offentlig stämpel som specialelev. Den ökade specialundervisningen visar en utveckling av det finländska utbildningssystemet till ett mer individfokuserat utbildningssystem (Jahnukainen 2006). Itkonen & Jahnukainen (2007) påpekar att den ökade specialundervisningen är en orsak till Finlands goda resultat i PISA undersökningarna. Jahnukainen hävdar att det stora antalet elever i specialundervisning kan betraktas som ett bevis på hur välutvecklat skolsystemet är. Det finländska skolsystemet

har förbundit sig att utbilda hela åldersklassen med hjälp av specialundervisning med låg tröskel. Specialundervisningen fungerar som en täckande välfärdstjänst som strävar efter att lösa lindrigare inlärningsproblem. Ändå visar undersökningar att av de elever som har gått ut grundskolan med specialundervisning (individuella läroplaner) var 20 procent utan studieplats.



Figur 5. Andelen grundskoleelever överförda till specialundervisning resp. med specialundervisning på deltid av alla grundskoleelever 1995–2007, procent 1)

Av de elever som fick specialundervisning på deltid finns jämförbara uppgifter tillgängliga för åren 2001–2006 (t.ex. år 2006 refererar till läsåret 2006–2007). Antalet elever som flyttats till specialundervisning och antalet elever som får specialundervisning på deltid kan inte summeras, eftersom en del av dem som flyttats till specialundervisning också får specialundervisning på deltid.

Källa: Utbildningsstatistik. Statistikcentralen.

Andelen elever i specialundervisning varierar mellan olika grupper i samhället. Till exempel de romska eleverna i Finland utgör en grupp som har en hög deltagarandel i specialundervisning i grundskolan. Hälften av de romska barnen fick specialundervisning på deltid år 2002. Det är en stor andel jämfört med andelen elever som fick specialundervisning på deltid av alla läropliktiga, 20 procent. Också andelen romska elever som studerar antingen helt eller delvis enligt en anpassad läroplan är större än de övriga eleverna, 16 procent jämfört med under 5 procent för de övriga eleverna. Av de romska eleverna i årskurserna 7–9 hade 29 procent flyttats över till specialundervisning. Av hela åldersklassen hade knappt sex procent hade flyttats över till specialundervisning under samma tid. (Ut-

bildningsstyrelsen 2004.) För romska elever kan sökas statsunderstöd för stödjande av barnens grundläggande utbildning.

### *Särdrag i det finländska utbildningssystemet*

Det finns både regionala skillnader och skillnader mellan könen i fråga om val av gymnasieutbildning eller yrkesutbildning. Flickor och unga från tätorten söker oftare in till gymnasieutbildning. (Länsstyrelsen 2007.) De regionala skillnader mellan ungdomar som väljer att söka in till yrkesutbildning eller gymnasieutbildning kan vara stora. I en del små kommuner väljer till och med 70 procent av unga att börja med en yrkesexamen efter grundskolan, medan samma procent i vissa kommuner i Södra Finland är endast 8 procent. (Tikka & Suominen 2008.) På orter där gymnasieutbildningen är populärare, krävs det också högre vitsord att komma in. Det här har i praktiken lett till att det i städerna krävs högre vitsord till gymnasieutbildningen, och unga med sämre vitsord "tvingas" söka in till yrkesskola. På landsbygden kan det vara motsatt tendens, då yrkesutbildningen är populärare på landsbygden krävs det högre vitsord till yrkesutbildningen och lägre vitsord till gymnasieutbildningen.

Könsskillnaderna är tydliga när man granskar andelen av 20–24 åringar som har fortsatt utbildning. 87 procent av kvinnorna jämfört med 83 procent av männen hade år 2005 avlagt en yrkesutbildning. Det här kan föranleda till att anta att männen har större risk för att marginaliseras från utbildning. Granskar man ändå statistiken under hela 2000-talet så har utbildningsnivån höjts både för män och kvinnor, i själva verket har ökningen varit kraftigare bland män än kvinnor (EURA 2006).

Trots att finländska ungdomar till största delen har en utbildning på åtminstone andra stadiet, finns det en stor variation i utbildningsgrad för olika minoritetsgrupper. Estniska och ryska invandrare är i allmänhet högt utbildade, över 90 procent har åtminstone en examen på andra stadiets nivå. En fjärdedel av somaliska och en femtedel av vietnamesiska invandrare har inte ens en grundexamen. (Pohjanpää et al. 2003.) Totalt är det bara 70 procent av invandrarunga som fortsätter studier på andra stadiet (Tikka & Suominen 2008).

En diskussion som ofta lyfts fram gällande Finlands goda Pisa resultat är om den låga andelen invandrare i Finland är en orsak till att Finland klara sig så bra i undersökningen. Pisa forskarna Jarkko Hautamäki och



Tommi Karjalainen påpekar att fastän andelen invandrare är endast 3 procent av deltagarna i Pisaundersökningen, kan man inte förklara Finlands framgång på grund av detta. Invandrarna i Finland erhåller 50 poäng mer i Pisaundersökningen än invandrare i andra länder. Den jämlika utbildningen och de små skillnaderna mellan grundskolorna i Finland är en bättre förklaring på landets goda inlärningsresultat, hävdar forskarna. Standarden på utbildning, tolerans och integration samt goda attityder om utbildningens betydelse är trovärdiga förklaringar på bra resultat i undersökningen, påpekar Viitanen och Peltonen (2008). EURA rapporten (2006) har granskat ingående PISA resultaten och där analyserat resultaten även i relation till bakgrundsfaktorer såsom föräldrars utbildning och sysselsättning. Ett intressant kuriosum är att i de länder där kvinnor arbetar heltid är läskunnigheten högre.

Det finns ändå skillnader i hur elever från olika minoritetsgrupper klarar sig i skolan jämfört med den övriga populationen. 19 procent av de romska elever som fanns i grundskolorna läsåret 2001–2002 stannade på klassen i något skede av skolgången. Främsta orsakerna är sjukfrånvaro, olika slags familjeskäl, såsom resor eller faktorer som ansluter sig till besök hos släktingar eller till föräldrarnas livssituation samt skolkning (Utbildningsstyrelsen 2004).

## Avbrott i utbildningen

Den första forskningen om direkt avbrott från utbildning inleddes i USA för cirka femtio år sedan, därför anses forskningen om dropouts vara ett amerikanskt påfund. Fastän England är känd för sin aktiva samhälleliga forskning, så har där forskats rätt lite kring avbrott från utbildning. Det är närmast marginaliseringsfenomen man forskat kring. I Finland har man undersökt fenomenet sedan 1960-talet men främst gällande avbrott från grundskolan. Det har först under de senaste åren blivit aktuellt med forskning kring avbrott från yrkesutbildningen. Detta alltsedan en bred samhällelig diskussion om utbildade och utbildningsutslagning har kommit igång.

Forskningen kring dropout fenomenet är varierande och anlägger olika perspektiv. Man har bland annat studerat avbrott utgående från individens, omständigheternas eller skolsystemets synvinkel. Hittills har forsk-

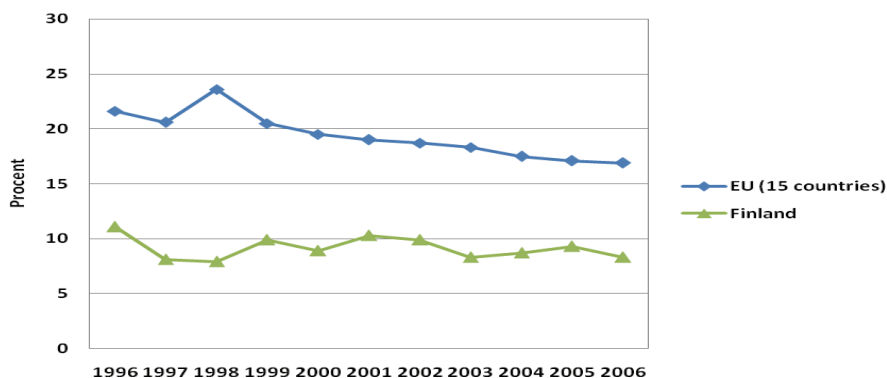
ningen främst sökt svar på frågan: varför avbryter den unga? Målet med många undersökningar har varit att ge fenomenet samhällskulturella eller psykologiska förklaringar. I amerikansk forskning har man undersökt familjens och närmiljöns inverkan på den ungas val. Bland andra Garnier, Stein och Jacobs (1997) undersökning har visat att de ungas sociala bakgrund fortfarande påverkar vilka planer den unga har och vilka val den gör. Speciellt finns det en direkt kongruens när det gäller övergångsskedena och vid val av avbrott från utbildning. Såväl föräldrars låga utbildningsnivå och sociala klass som deras bristfälliga stöd av sina barn har samband med avbrott från utbildning. I olika undersökningar har man konstaterat att ju längre tid övergången mellan grundskola och studier på andra stadiet tar desto mer problematisk blir inledningen av studier och slutförandet av dem. Ofta har man sett på avbrott som ett socialt problem och få undersökningar har uppmärksammat att orsakerna inte alltid är klara.

I Finland har Komonens (2001) undersökning varit banbrytande. Hennes undersökning visade att de som avbryter sin utbildning är en mycket heterogen grupp för vilka avbrottet betyder olika saker. Komonens undersökning om avbrottsprocessen visade att avbrott bland ungdomar inte är något väl förberett beslut. Många beskrev avbrottet som något som bara hände. I allmänhet kan man inte hitta en bakomliggande orsak till avbrott, utan det är frågan om en process i vilken man kan urskilja ett flertal olika individuella eller/och miljöbetingade faktorer som leder till avbrott. Unga beskrev t.ex. att orsakerna till avbrottet berodde på olika livskriser och problem mellan skolan och den unga. Ändå tydde Komonens undersökning på ett visst mönster, att de elever som kommer från lägre socialklasser avbryter sin skolgång i medeltal två gånger oftare än elever som kommer från medelklassfamiljer. De unga från högre sociala grupper hade bättre självförtroende vad gäller utbildning. Detta syns i deras prestationsorienterade beteende både gällande deras egna förmågor och gällande deras möjligheter att lita på sig själv. Unga från de lägre sociala grupperna hade allt sämre grundresurser att klara av skolan.

Jahnukainen (2001) har utfört ett flertal undersökningar om avbrott från andra stadiets utbildning. Han har kommit fram till att avbrott inte är ett så allmänt problem bland vanliga ungdomar idag. Ungdomar med specialbehov är den största riskgruppen. Ett flertal av hans undersökningar visar att vare sig man kommer in på eller inleder en andra stadiets ut-

bildning är inte en betydelsefull faktor. Enligt honom är det störst sannolikt att elever som under grundskolan gått i specialklasser eller haft specialsvårigheter avbryter sina studier under andra stadiet.

Granskar man fenomenet statistiskt så ser man att det är ändå allt fler unga idag som avbryter helt och hållet sin skolgång och får aldrig en examen. Antalet avbrott från utbildning har ökat i jämn takt sedan 1970-talet, men först på 1990-talet har problemet lyfts upp. Studieavbrotten bland ungdomar 18–24 år med grundskoleutbildning har dock sedan slutet på 1990-talet hållits på en rätt så jämn nivå, vid 10 procent (Figur 6, Eurostat 2008).



Figur 6. Avbrott i utbildning för ungdomar i åldern 18–24 med utbildning på högst grundskolenivå.

Källa: Eurostat 2008.

Studieavbrotten är vanligast inom yrkesutbildningen, även om de har minskat under 2000-talet. 10,5 procent av yrkesstuderande avbröt utbildning läsåret 2005/2006. Studieavbrotten har ökat mest inom yrkeshögskoleutbildningen, medan studieavbrotten från gymnasieutbildningen är på relativt låg nivå, kring 4 procent. Män avbryter sin utbildning oftare än kvinnor. Den största könsskillnaden i avbrotten fanns inom yrkeshögskoleutbildningen, där avbrottsprocenten för män var mer än 11 procent och för kvinnor 7,5 procent. Vid yrkesutbildning riktad till ungdomar förekom de flesta avbrotten inom naturbruk och miljöområdet samt inom det naturvetenskapliga området, vid yrkeshögskoleutbildning skedde de flesta avbrotten inom det naturvetenskapliga området samt inom teknik och

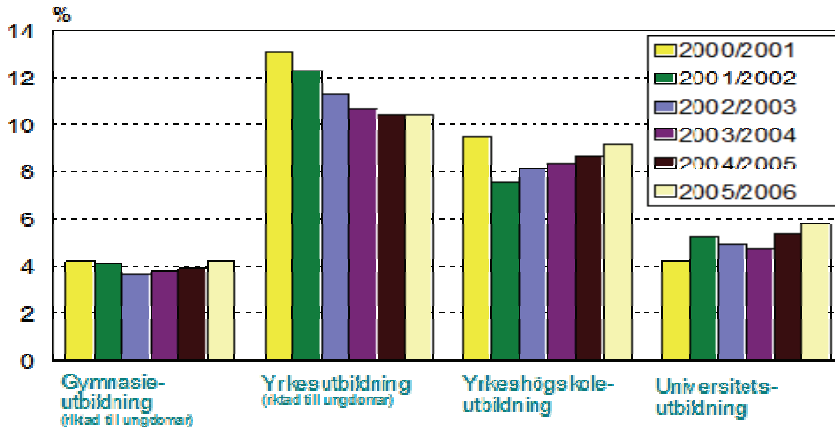
kommunikation och vid universitetsutbildning likaså inom det naturvetenskapliga området.

Studier över 19 år avbröt klar oftare sina studier vid gymnasie- och yrkesutbildning riktad till ungdomar jämfört med yngre studerande. Vid universitetsutbildningen avbröt fler studerande sina studier än genomsnittet i åldersgrupperna över 28 år. Vid yrkeshögskoleutbildning verkade åldern inte ha ett lika direkt samband med studieavbrott.

Yrkesutbildning riktad till ungdomar avbröts i medeltal oftare av specialstuderande. Av dem avbröt 18 procent sina studier under läsåret 2005/2006. Utan specialstuderande var avbrottsprocenten inom yrkesutbildningen 10. Andelen specialstuderande var totalt omkring 11 procent av de studerande inom yrkesutbildning riktad till ungdomar.

**Tabell 3. Studieavbrott inom examensinriktad utbildning efter utbildningssektor läsåret 2005/2006.**

| Utbildningssektor                         | Avbröt studierna i sin egen utbildningssektor | Böt utbildningssektor | Avbröt helt utbildning som leder till examen |
|-------------------------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------|----------------------------------------------|
| Gymnasieutbildning (riktad till ungdomar) | 4,2                                           | 2,1                   | 2,1                                          |
| Yrkesutbildning (riktad till ungdomar)    | 10,5                                          | 1,1                   | 9,4                                          |
| Yrkeshögskoleutbildning                   | 9,2                                           | 2,3                   | 6,9                                          |
| Universitetsutbildning                    | 5,8                                           | 0,7                   | 5,0                                          |
| Totalt                                    | 7,4                                           | 1,5                   | 5,9                                          |



Figur 7. Studieavbrott inom gymnasieutbildning, yrkesutbildning, yrkehögskoleutbildning och universitetsutbildning läsåren 2000/2001–2005/2006.<sup>21</sup>

Källa: Statistikcentralen 2008.

En annan riskgrupp vad gäller avbrott från utbildningen är unga invandrare. Endast 40 procent av unga invandrare fortsätter med utbildning på andra stadiet efter den obligatoriska grundexamen i Finland. 25 procent av dessa avbryter utbildningen. De största orsakerna till att unga invandrare avbryter utbildningen är att man saknar kunskap om utbildningsalternativ, stora förändringar i livet och språkproblem (Järvinen 1999). Kulturella skillnader kan även orsaka problem i skolmiljön. Alitolppa-Niitamo (2000) har lagt märke till att många somaliska ungdomar i Finland löper risk att avbryta skolgången, fastän de arbetar hårt i skolan. Arbetslöshet är vanligt bland somalier i Finland och föräldrar till somaliska ungdomar riktar sina förväntningar ofta mot barnen och vill att ungdomarna ska klara sig bra i skolan och utbilda sig. Föräldrarna kan dock ha det svårt med att hjälpa barnen med läxor och annat skolarbete, på grund av bland annat svårigheter med språket och kulturella skillnader. Dylika svårigheter kan göra det svårt för ungdomarna att etablera sig i utbildningssystemet och leder till en större risk att marginaliseras. Kulturella skillnader orsakar även problem bland romer. Fem procent av de

<sup>21</sup> Gymnasieutbildningen omfattar gymnasieutbildning dagtid, yrkesutbildningen, yrkesutbildning på andra stadiet med undantag av utbildning som förbereder för fristående examen, läroavtalsutbildning, arbetskraftspolitisk utbildning och utbildning som arrangeras av specialyrkesläroanstalter. Av yrkehögskoleutbildningen omfattar statistiken all utbildning som leder till examen, av universitetsutbildningen utbildning som leder till lägre eller högre högskoleutbildning

romska eleverna, avbröt skolgången för grundläggande utbildning under läsåret 2001–2002. Det är en hög siffra, eftersom medeltalet för hela landet för avbruten skolgång är nära noll. 12 procent av de romska eleverna bytte skola under läsåret, vilket är anmärkningsvärt många jämfört med de övriga eleverna. (Utbildningsstyrelsen 2004.)

Allmänt sett är de vanligaste orsakerna till att man avbryter yrkesutbildningen följande:

- val av utbildning misslyckat (i synnerhet bland dem som kommit direkt från den grundläggande utbildningen),
- inlärnings- och studiesvårigheter, och eller problem med studiemotivationen,
- personliga skäl, såsom en svår livssituation eller hälsoskäl,
- ekonomiska orsaker (otillräckligt studiestöd, utkomstsvårigheter)
- förvärsarbete och övergång till arbetslivet (Undervisningsministeriet 2005).

En del av avbrotten i utbildningen kan bero på att man börjar jobba. Under 1990-talet var utbildning ett alternativ till arbetslöshet för en del ungdomar som redan avlagt examen. Då arbetsmöjligheterna förbättrades avbröt studeranden utbildningen och började arbeta istället. Det här tyder också statistiken från 1990-talet på; 1994 ökade mängden avbrott i utbildningen, samtidigt som arbetsmöjligheterna förbättrades. Ungdomar som redan hade en examen avbröt den nya utbildningen på grund av arbete. (Aho & Koponen 2001.)

Det har utförts ett antal kvantitativa undersökningar om bakgrunden till avbrott. De visar på ett tydligt samband mellan familjebakgrund och avbrott i utbildningen. Ungdomar från familjer där föräldrarna är låginkomsttagare, lägre utbildade och i en svagare position än den övriga populationen ur ett arbetsmarknadsperspektiv, löper större risk att avbryta utbildningen. Vanttaja och Järvinen (2004) undersökte om avbrott från utbildning, i åldern 16–18 år, är relaterat till utbildning, socioekonomisk position, inkomstnivå och familjeförhållanden. Undersökningen har utvisat att de som blir utanför utbildning och arbete inte hamnar där slumpmässigt. Många individuella faktorer som har ett samband med den ungas uppväxtbakgrund och barndom kan leda till brist på utbildning och arbetslöshet. Detta kan förorsaka olika former av risker under den tidiga

barndomen (föräldrars mentala hälsa och alkoholproblem samt barnmiss-handel) och påverka barnets beteende (aggressivitet). Andra undersökningar (Vanttaja 2003) visar också att könet påverkar senare karriärstigar. Skillnaderna mellan kvinnor och män är märkbara efter andra stadiet både när man tittar på arbetsmarknadssituation och inkomst. Kvinnor fortsätter oftare sina studier efter avlagd examen på andra stadiet men ändå besitter männen en högre position på arbetsmarknaden och får en högre lön.

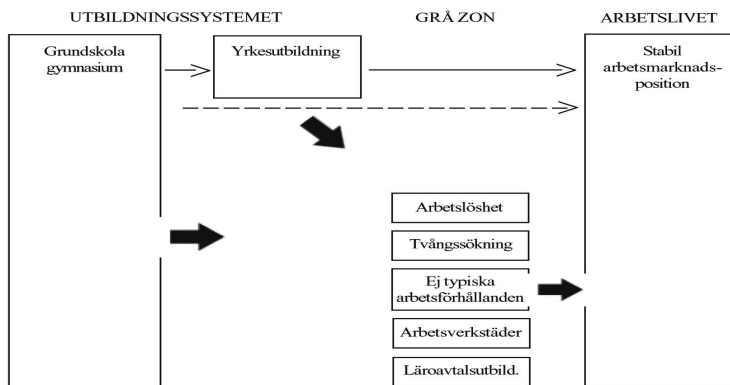
Att avbryta sin utbildning eller låta bli att söka till en utbildning kan vara en del i en mer omfattande marginaliseringsprocess, men kan också vara en återspeglning av den ungas normala övergångs- och sökandeskede. Utbildningsmöjligheterna har ökat samtidigt som den individuella osäkerheten som den unga möter ökat. Man väljer och planerar sin utbildning individuellt utgående från sina egna behov och önskemål. Ett avbrott kan också vara ett val att ändra riktningen på sin utbildningsstig, men för alla är det inte ett fritt val. Ofta är ett avbrott nödvändigt eller en situation som de unga bara drivs till. Om avbrottet är en del av en mer omfattande process som börjat mycket tidigare så är det inte frågan om den ungas egenskaper eller val utan möjligheter att utreda hela den ungas situation. Pirttiniemi och Päiväsalo (2001) konstaterar, att fastän det idag är allt vanligare att unga avbryter sin utbildning så är ett avbrott på individnivå ett misslyckande utbildningsförsök som kan inverka negativt på den ungas senare valmöjligheter. Man kan se utbildningsavbrotten även som en ekonomisk fråga. Studietiden för ungdomar som avbryter utbildningen kan bli orimligt lång och utbildningskostnaderna per utbildning onödigt stora.

## Övergången från utbildning till arbetsmarknad

Utbildningspolitiken i Finland har betonat jämlikhet och det har tagit sig i uttryck i en allt större ökning av utbildningsplatser inom högre utbildning. De finska skolorna med sin lärocentrala, institutionella och teoretiskt starka form har traditionellt gett goda resultat. Sämst fungerar ändå den finska skolmodellen som förberedande för arbetslivet. Under 1980-talet då full sysselsättning rådde såg man inte särskilda problem i relationen skola – arbetsliv.

Under 1990-talet förändrades situationen radikalt och övergången från en utbildningsnivå till en annan samt från skola till arbetsliv en alltmer komplicerad process (Kivinen 2006).

Nyysölä och Pajala (1999) diskuterar den process som unga i dag går igenom där olika faktorer inverkar. De betonar att när man undersöker de ungas utbildnings- och karriärsstigar måste man ta i beaktande faktorer som hemmet, skolallergi, alkohol- och drogmissbruk m.m. Samtidigt är det viktigt att uppmärksamma de institutionella förändringarna. I figur 8 illustreras förändringarna i den institutionella förflyttningen från utbildning till arbetsliv. Tidigare fick de unga fasta arbetsförhållanden direkt efter yrkesutbildningen, arbetslösheten var minimal. Då övergick många också direkt till arbetslivet efter grundskolan. Grundskolan ansågs kunna förbereda de unga för arbetslivet och de unga steg ut i arbetslivet utan större problem. Det här gällde framför allt under 1980-talet.



Figur 8. Övergången från skola till arbetsliv enligt Nyysölä och Pajala (1999, 32).

På 1990- och 2000-talet har det för att underlätta situationen för dem som har svårigheter att komma in i arbetslivet utvecklats olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Nyysölä och Pajala (1999) har myntat begreppet den gråa zonen och hänvisar till uppkomsten av nya institutioner som får en allt större betydelse för ungdomars och långvariga arbetslösa integration i arbetslivet. Den gråa zonen består av flera olika delområden, som till exempel arbetsverkstäder, läroavtalsutbildning, deltidsarbete samt arbetslöshet och där tillhörande systemet om tvångssökande som uppkom efter reformen om lagen om arbetsmarknadsunderstöd (1996) i Finland. Den senaste regeringen har å andra sidan myntat begreppet övergångs-



marknad och med det avses utvecklingen av övergångsarbetsmarknaden som avsedd för att underlätta övergången till arbetslivet genom specialservice såsom rehabilitering. Begreppen är i sig beskrivande för de snabba förändringar som skett under 1990 och 2000-talet. Nya institutioner och nya begrepp utvecklas för att fånga en alltmer komplex tillvaro.

Stauber och Walther (2002, 11–12) ställer sig ganska kritiska till hur övergångsskedena i det postmoderna samhället blivit ”vilda zoner” inom vilka regler och förordningar blivit svåra att förverkliga om inte helt en omöjlighet. De beskriver spänningen mellan standard och ickestandard övergångsprocesser som ”jojo”-förändringar. I vissa europeiska länder verkar ”jojo”-övergångarna vara påtvingade på grund av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Antingen kommer den unga in på arbetsmarknaden direkt efter skolan eller så genomgår den unga olika utbildningar. Stauber och Walther (2002, 15) pratar om vilseledande banor eftersom unga utlovas goda chanser att få anständiga jobb och ett gott liv ifall de är tillräckligt involverade och engagerade i sin livssituation.

Man kan säga att den finländska ungdomen både uppmuntras och förpliktigas till arbetsmarknaden. Förändringar i reformerna för arbetsmarknadsstöd gjorde det svårare för ungdomar under 25 år utan yrkesutbildning att erhålla arbetsmarknadsstöd, och målet är att vägleda den unga till utbildning istället. Ungdomar i åldern 17–25 som saknar yrkesutbildning och som vägrar skaffa sig lämplig yrkesutbildning eller vägrar att delta i arbetskraftspolitiska åtgärder har inte rätt till arbetsmarknadsstöd. Unga som inte får arbetsmarknadsstöd måste ansöka om utkomststöd från kommunens socialbyrå. Utbetalningen av stödet har på det här sättet överförts från staten till kommunen. De här förändringarna i reformerna har minskat på långtidsarbetslösheten för ungdomar, men förorsakat en större del avbrott i utbildningen och undangömd arbetslöshet (t.ex. Aho & Vehviläinen 1997 och Hämmäläinen 2004 i Pietikäinen 2007.) Enligt Pietikäinen (2007) tyder flera forskningsresultat på att arbetskraftspolitiska aktiveringar står i konflikt med en äkta självreglerande och subjektiv aktivering.

Skolelever faller även igenom olika förvaltningar. En kritisk punkt i övergångsskedet från den grundläggande utbildningen till andra stadiet är att 15–16-åriga ungdomar inte är under någon form av handledning eller uppföljning. De är inte arbetskraftsmyndigheternas prioriterade målgrupp och de har inte längre de stödmöjligheter som skolan kan erbjuda. Alla

ungdomar klarar inte av att själv välja ett utbildningsalternativ och lyckas inte på grund av en eller annan orsak, vilket gör att övergångsskedet riskerar att förlängas. Päiväsalo (2003) har bl.a påpekat att för att undvika avbrott och senare marginalisering från utbildning så måste stöd- och handledningsåtgärderna under övergångsskedet effektivieras.

Lindberg (2007a, 2005 och 2007b) har i sin doktorsavhandling studerat övergången från utbildning till arbetsliv för ungdomar som studerar till högskoleexamen. Även om utbildningssystemet mellan yrkesexamen och högskoleexamen har en del olikheter i Finland, visar den här avhandlingen viktiga särdrag inom det finländska utbildningssystemet och den finländska arbetsmarknaden som kan förklara svårigheter mellan övergången från yrkesskola till arbetslivet. Endast en av fyra studerande i Finland som studerar till högskoleexamen blir färdig inom utsatt tid. Det är därför viktigt att studera ungdomars övergång från utbildning till arbetsliv ur ett longitudinellt perspektiv, eftersom längden på studietiden skiljer sig mycket i olika europeiska länder. Finland hör till de länder var ungdomarna studerar länge, dvs.tiden mellan inledandet av studierna till examen är relativt lång. Finland har inte hög arbetslöshetsgrad bland högutbildade, det ser ut som om det är lätt att få arbete med en högskoleexamen. En orsak till att arbetslöshetsgraden bland högutbildade är låg, kan bero på att studietiden är lång. Det vill säga tiden som inaktiv på arbetsmarknaden (arbetslös) har i Finland blivit ersatt av överloppstiden före examen.

### *Andelen unga utanför systemen?*

Det har förts en livlig debatt om vilka och hur många de utsatta ungdomarna är i Finland. Olika indikatorer har använts i olika utredningar. Erik Häggman (2007) har på basen av uppgifter om utbildningsflödet kalkylerat antalet utsatta unga i Finland under åren 2000 – 2004. Häggman har tagit avstamp i den svenska utredningen om unga utanför skol- och arbetsliv (SOU 2003:92) och kommer fram till att de ungas andel som står utanför är runt 40 000 personer. De regionala skillnaderna mellan ungdomar som varken studerar eller arbetar är stora. Den största andelen ungdomar som varken studerar eller arbetar finns på Åland, i Uleåborgs- och Lapplands län.

Matti Heikkilä och Katja Heikkiläinen (2008) använde en annan strategi och sammanställde informationen om hur utvecklingen av utsatta barn och unga har skett i Finland. De använde sig av fyra indikatorer: andelen barn och unga i barnskyddsåtgärder, andelen i psykiatrisk anstaltvård, andelen som använder depressionsmediciner, samt självrapporterad depression i Hälsa i skolan-surveyen. År 2005 var 15 160 barn placerade utanför hemmet. Om man räknar med de barn som är inom barnskydd totalt så överstiger andelen 60 000 barn. En ständig ökning av alla indikatorer på marginalisering har skett under 2000-talet.

Det har även sammanförts olika register för att få en bild över ungas verksamhet efter grundskolan och för andelen unga som löper risk att marginaliseras. Det finns årligen ett antal unga, som varken studerar, jobbar, är arbetslös, eller är hemma med barn. Enligt denna uträkning fanns det år 2005 14 300 unga utan examen efter grundskolan och 6 000 unga med examen efter grundskolan som var utanför systemet.

**Tabell 4. Huvudsaklig verksamhet för unga i åldern 15–24 i slutet på 2005.**

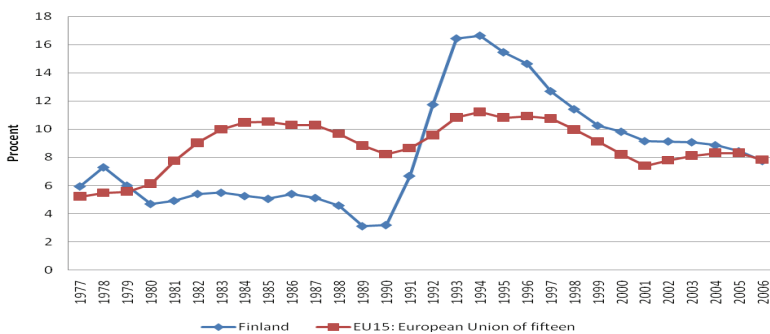
| Huvudsaklig verksamhet i slutet på år 2005                                  | 15–24-åringar sammanlagt                                 |                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
|                                                                             | som har avlagt en examen efter grundskolan <sup>1)</sup> | som inte har avlagt en examen efter grundskolan <sup>1)</sup> |
| Studerande vars huvudsakliga verksamhet är utbildning som leder till examen | 350 670                                                  | 258 789                                                       |
| Sysselsatt studerande i utbildning som leder till examen                    | 98 899                                                   | 25 514                                                        |
| Sysselsatt                                                                  | 119 840                                                  | 24 036                                                        |
| Arbetslös, under 52 veckor                                                  | 31 040                                                   | 9 383                                                         |
| Arbetslös, 52 veckor eller längre                                           | 699                                                      | 179                                                           |
| Beväring/i civiltjänst                                                      | 16 893                                                   | 2 603                                                         |
| Pensionär                                                                   | 4 368                                                    | 3 620                                                         |
| Hemma med dag-/moderskapspeng                                               | 9 660                                                    | 5 039                                                         |
| Övrigt socialskyddsbidrag, inte utkomststöd                                 | 2 439                                                    | 823                                                           |
| Övrig verksamhet                                                            | 20 370                                                   | 14 301                                                        |
| 15–24-åringar sammanlagt                                                    | 654 878                                                  | 344 287                                                       |

<sup>1)</sup> Till exempel studentexamen eller yrkesexamen. Källa: Statistikcentralens statistik.

Kaukonen (2007) påpekar att det är viktigt att komma ihåg att ungdomars livssituation varierar mycket från ett år till ett annat. Att det enligt beräkningar finns årligen 14 000 unga utanför arbets/studiemarknaden, betyder inte att det nödvändigtvis är *samma* ungdomar som är utanför systemet – unga byter ofta jobb, tar sabbatsår eller flyttar utomlands för en tid. År 2000 avslutade 66 200 elever grundskolan. Om man jämför situationen för år 2000 så var den största andelen, över 80 procent, studerande, 12 procent sysselsatta och under 1 procent var arbetslösa pensionärer eller hade flyttat utomlands. Andelen ungdomar utanför systemet, det vill säga ungdomar som varken studerade, jobbade, var arbetslös, pensionär eller hade flyttat utomlands var under 7 procent. Fem år senare var 8 procent av de ungdomar som år 2000 varken studerade, jobbade, var arbetslös, pensionär eller hade flyttat utomlands fortfarande utanför systemet. (Kaukonen 2007.)

#### *Arbetsmarknaden och arbetsmarknadspolitiken – en fråga om arbetskraftsutbud och strukturarbetslöshet*

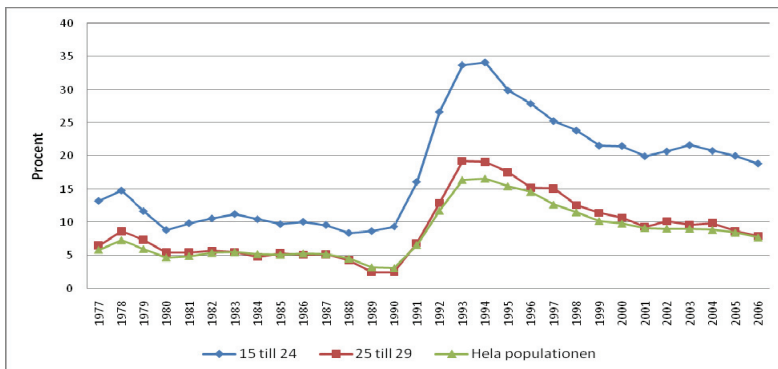
Arbetslösheten hölls på en relativt låg nivå från slutet av 1970-talet till början av 1990-talet. Arbetslöshetsgraden var under hela 1980-talet avsevärt mycket mindre jämfört med övriga EU-länder (EU 15). I medlet av 1990-talet steg arbetslöshetsgraden hastigt och är fortfarande något högre än 1980-talets nivå jämfört med övriga EU-länder (EU 15).



Figur 9. Arbetslöshetsgrad av den arbetsföra befolkningen, jämförelse EU15/Finland (procent).

Källa: OECD 2008.

Ungdomsarbetslösheten har under en lång tid varit högre än arbetslöshetsgraden för hela befolkningen. Man kan ändå observera en avsevärd förändring i ungdomsarbetslösheten i medlet av 1990-talet. 1990-talets depression fick ungdomsarbetslösheten att eskalera. Arbetslöshetsgraden ökade från 3 procent 1990 till 17 procent 1994 för hela befolkningen, medan ungdomsarbetslösheten (ålder 15–24) var år 1990 9 procent och 1994 34 procent. Arbetslöshetsgraden har sjunkit för hela befolkningen med jämn takt sedan medlet av 1990-talet till 2006 från 17 procent till 8 procent. Ungdomsarbetslösheten har hållits på en relativt hög nivå också efter 1990-talet, även om den minskat något. Ungdomsarbetslösheten har länge varit rentav mer än dubbelt så hög jämfört med arbetslöshetsgraden för hela befolkningen.



Figur 10. Arbetslöshetsgrad i Finland för ungdomar 18–24 år, 25–29 år och hela populationen 1977–2006 (procent).

Källa: OECD 2008.

Under den ekonomiska depressionen föll sysselsättningsnivån till 60 procent varifrån den har ökat till 67,6 procent till år 2005. Finland reparerade sig från depressionen med hjälp av många faktorer: den internationella konjunkturen, stränga finanspolitiken, devalveringen, måttliga lönelösningsningar och en förbättrad infrastruktur för produktionen. Även aktiveringspolitiken spelade en roll. Den förhindrade utslagning från arbetsmarknaden, men vad dess inverkan varit på sysselsättningen och arbetslösheten i ett längre perspektiv finns inga forskningsresultat (Sihto 2006). Man har ändå frågat sig om den stränga finanspolitiken genast efter depressionen var för sträng och kunde man ha förverkligat en mer regenera-

tiv politik och på så sätt förhindrat att arbetslösheten stannade på en hög nivå (Kiander 2005).

Under 1990-talet förändrades arbetsmarknadspolitiken och den präglades långt av ”käppar och morötter”-politik, med å ena sidan strängare inträdeskriterier och starkare behovsprövning och å andra sidan en stark effektivisering på arbetssökande (Julkunen 1997). Först under 2000-talet har Finland intensifierat sin aktiveringspolitik. De integrerade servicecenter för svårt sysselsatt arbetskraft grundades och plikten att delta i åtgärder förverkligades. Vad gäller arbetskraftsservicen har Finland följt den svenska modellen med en dual strategi: förbättring av elektronisk service samt utveckling intensiv och personlig service för de mer utsatta grupperna.

Under de senaste åren har sysselsättningsläget förbättrats. Arbetslösheten har sjunkit under perioden 2004–2007 med 71 000 personer. Samtidigt har antalet lediga arbetsplatser ökat. Även långtidsarbetslöshet har sjunkit och i och med den strukturarbetslösheten (Työllisyyskertomus 2006). Den minskade arbetslösheten har ändå fört med sig att utbudet och efterfrågan av arbetskraft inte möts. Finland befinner sig nu i en situation där det samtidigt finns många lediga platser och många arbetssökande, men de möts inte.

Idag är arbetslöshetsgraden i vissa regioner i norra och östra Finland mer än tre gånger högre än på tillväxtorterna. De regionala skillnaderna i ungdomsarbetslösheten (15–24) är ungefär likadana som inom den totala arbetslösheten. År 2002 var ungdomsarbetslösheten som högst i de norra och östra delarna av landet (32 procent), medan ungdomsarbetslöshetsgraden var som lägst i de södra delarna och längs med kusten. (Gissler, Orre & Puhakka 2004, 18–22.) I Finland är det vanligare, än i de övriga Nordiska länderna, att arbetslöshet går i släkten, d.v.s. att någon annan i familjen är eller har varit arbetslös (Julkunen 2002). Arbetslöshet under en kort period kan vara en möjlighet för den unga att söka sig själv, medan långtidsarbetslöshet kan bli en livsstil. (Vehviläinen 1999.)

På arbetskraftsbyråerna har man lagt märke till en polarisering av klientelet. Enligt en undersökning (Hynninen 2007) visade det sig att arbetsplatserna fylls effektivt inom tätområden, där arbetssökande är en mer heterogen grupp. Även om utbildningsnivån är relativt högre inom tätområden, så räcker ändå inte nivån för kraven på arbetsplatserna. Problemet är också att arbetsgivarna inte anställer långtidsarbetslösa utan människor

som inte är arbetssökande, och det försvårar avskaffningen av strukturarbetslösheten. Problemen varierar även regionalt. Även om de äldre arbetssökande 55–64 åringar är allmänt svårt sysselsatta så finns det områden där ungdomsarbetslösheten är högre. Utmaningarna syns framför allt i utvecklingscentra dit en större andel unga flyttar och där studerandens andel är hög.

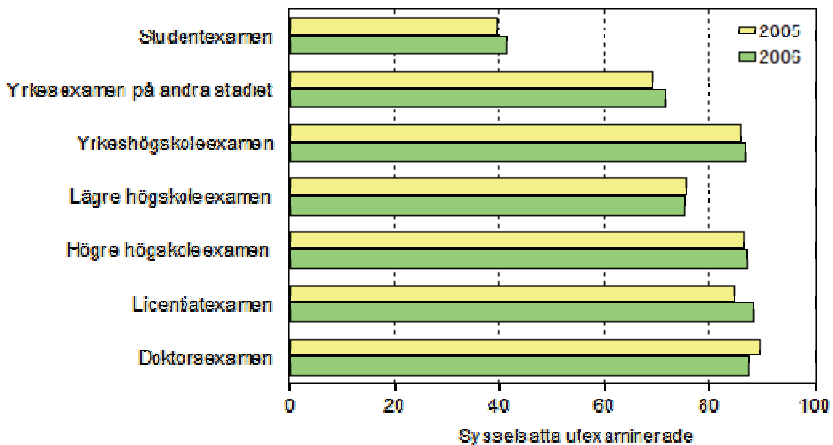
Den ekonomiska depressionen under 1990-talet har också haft en stor inverkan på de ungdomar, födda under 1970-talet, som under 90-talet försökte komma in i arbetslivet. Arbetslöshetserfarenheterna under 1990-talet har försvårat speciellt deras möjligheter att integreras i arbetslivet. (jmf Arnkil et al 2008). Ett annat särdrag i Finland är den höga andelen tonåringar som är arbetslösa. Enligt OECD rapporten (2000) *From Initial Education to Working Life: Making transitions work*, är en av fyra av 24 åringar ännu i utbildning, och det här gäller även allmänt Skandinavien. Ändå visar det sig att i de länder som har en hög andel tonåringar engagerad i arbetslivet antingen som studerande eller praktikant har en större sannolikhet att ha en större andel av unga vuxna i arbetslivet efter utbildning.

Utbildningsbehovet av ny arbetskraft genomgår en förändring inför de stora årskullarnas bortfall från arbetskraften. Det framtida utbildningsbehovet består av både ökad efterfrågan av arbetskraft, 20 procent, och ersättning av avgången, 80 procent. Grundläggande yrkesutbildning förutsätts av 65 procent av den nya arbetskraft som ersätter avgången. Inom teknik och kommunikation finns ett klart behov av ökad utbildning, medan behovet minskar inom naturbruk, social- och hälsovård, kultur samt humanistisk och pedagogisk utbildning. Branscher där behovet varken ökar eller minskar är handel och administration samt turism-, kosthålls- och ekonomibranschen. (Autio et. al 1999.)

De nyexaminerade personernas sysselsättning har förbättrats ytterligare. De personer som avlagt högskoleexamen hade lättast att få arbete. Av dem hade något under 90 procent arbete i slutet av år 2006. Av de nyexaminerade med yrkesexamen på andra stadiet hade 71 procent arbete. Sysselsättningen inom nästan alla utbildningsstadier ökade med ungefär en procentenhet från året innan. Flest arbetslösa fanns det ett år efter utexamineringen bland dem som avlagt yrkesexamen på andra stadiet, dvs. 11 procent. Bland dem som avlagt yrkeshögskoleexamen och högre hög-

skolexamen var 5 procent respektive 4 procent arbetslösa. Andelen arbetslösa var mindre än under tidigare år.

Det fanns skillnader i placeringen efter utbildningsområde, utbildningsstadium och region. De nyexaminerade som avlagt examen på högskolenivå placerade sig bättre på arbetsmarknaden än de som avlagt yrkesexamen på andra stadiet, vilket gällde för alla utbildningsområden i hela landet. Bäst efter utbildningsområde placerade sig de som genomgått utbildning inom skyddsbranschen, nästan alla hade arbete. Också inom det humanistiska och pedagogiska området, social-, hälso- och idrottsområdet samt det samhällsvetenskapliga, företagsekonomiska och administrativa området sysselsattes de nyexaminerade till drygt 80 procent.



Figur 11. Sysselsättningen bland de utexaminerade efter utbildningsstadium ett år efter examen 2005 och 2006 (procent).

Källa: Statistikcentralen.

Det är även allt vanligare att studerande arbetar och deltids- och tillfälliga arbeten har ökat sedan 1990-talet. Deltids- och tillfälliga arbeten beror ofta på, att allt färre studeranden vill finansiera sina studier med lån samtidigt som majoriteten tror att arbetserfarenhet under studietiden befrämjar möjligheten att få arbete efter examen. (Myllyniemi 2007.) Över hälften av arbetande 15–24-åringar i Finland studerar samtidigt. Andelen som arbetar i ett arbete som åtminstone nästan motsvarar utbildningen har ökat sedan medlet av 1990-talet. (Myllyniemi 2007.) Sysselsättningen bland studerande vid yrkeshögskolor, universitet och inom yrkesutbildning ökade mest, med omkring 2 procentenheter från året innan. År 2006 hade 56 procent av de studerande vid yrkeshögskolor ett anställningsför-



hållande under studietiden, bland universitetsstuderande och studerandena inom yrkesutbildning var andelen 59 procent. I en del av yrkesutbildningen ingår emellertid sådan utbildning som sker i anslutning till ett anställningsförhållande. Bara bland gymnasieelever minskade sysselsättningen något, omkring 30 procent av gymnasieeleverna arbetade vid sidan av studierna.

Ju äldre en studerande var desto vanligare var det att han eller hon arbetade vid sidan av studierna. 23 procent av 18-åriga studerande och mer än 50 procent av 23-åriga och äldre studerande arbetade vid sidan av studierna. Det fanns variationer i sysselsättningen efter utbildningsområde. 71 procent av de studerande inom skyddsbranschen och 68 procent av de studerande inom det samhällsvetenskapliga, företagsekonomiska och administrativa området arbetade. Av de studerande inom social-, hälso- och idrottsområdet arbetade 60 procent och av de studerande inom det humanistiska och pedagogiska området arbetade 56 procent.

**Tabell 5. Sysselsättning bland minst 18-åriga studerande år 2006 samt andelen sysselsatta studerande av alla studerande 2000–2006.**

| Utbildningssektor                | Studerande totalt 2006 | Sysselsatta studerande 2006 | Sysselsatta studerandes andel av alla studerande |      |      |      |      |      |      |
|----------------------------------|------------------------|-----------------------------|--------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
|                                  |                        |                             | 2006                                             | 2005 | 2004 | 2003 | 2002 | 2001 | 2000 |
| %                                |                        |                             |                                                  |      |      |      |      |      |      |
| Gymnasieutbildning               | 49 596                 | 14 778                      | 29,8                                             | 30,0 | 31,0 | 30,0 | 30,8 | 31,5 | 31,3 |
| Yrkesutbildning på andra stadiet | 204 573                | 119 973                     | 58,6                                             | 56,2 | 54,4 | 45,6 | 43,7 | 43,8 | 42,3 |
| Yrkehögskoleutbildning           | 132 527                | 74 016                      | 55,8                                             | 53,6 | 52,7 | 50,8 | 50,2 | 51,0 | 49,5 |
| Universitetsutbildning           | 176 544                | 104 350                     | 59,1                                             | 57,5 | 56,9 | 55,7 | 55,9 | 57,8 | 57,6 |
| Totalt                           | 563 240                | 313 117                     | 55,6                                             | 53,6 | 52,5 | 48,8 | 48,2 | 49,2 | 48,2 |

Över hälften av ungdomar som arbetar i ett tillfälligt arbete och mer än två tredjedelar av ungdomar som arbetar i deltidsarbete säger att de gör det frivilligt. (Europeiska kommissionen 2007.) Det är vanligare för kvinnor att arbeta i deltids- och tillfälliga arbeten. Det här beror också till stor del på studierna. Kvinnor studerar längre och arbetar mer under studietiden, medan männen studerar snabbare och får därför snabbare fast anställning. (Myllyniemi 2007.) Även om atypiska arbeten ger den unga bred arbetserfarenhet, vilket kan vara viktigt då man söker arbete, har det

också negativa konsekvenser med låg inkomst, inget arbetslöshetsskydd eller hälsoförsäkring och farliga arbetsförhållanden. Det här kan vara ett steg mot social utslagning och arbetslivsmarginalisering (Hammer 2003.)

Forsander (2002) jämför invandrarnas och de ungas situation med varandra. Dessa grupper är mest känsliga för fluktuationer på arbetsmarknaden. Personer från dessa grupper hör till de sista som anställs och de första som blir avsågda. Unga kvinnor löper också större risk att bli arbetslösa, även om långtidsarbetslöshet är mer vanligt bland män (Julkunen & Öhman 2004). Att vara ung, kvinna och immigrant kan förorsaka stora svårigheter i att få ett arbete och kan därför betraktas som en tredubbel risk.

Även om den utländska befolkningens andel är endast 2 procent av den finländska befolkningen, är det svårt för en person med utländsk bakgrund att få arbete i Finland. Arbetslöshetsgraden för den utländska befolkningen har redan länge överskridit den finländska befolkningens. I mitten av 1990-talet då 20 procent av den finländska befolkningen var arbetslös, var över 50 procent av den utländska befolkningen arbetslös. Efter 1990-talet har situationen blivit lite bättre, men andelen arbetslösa av den utländska befolkningen är fortfarande avsevärt större än för den finländska befolkningen. År 2004 var 10 procent av hela befolkningen arbetslös och 30 procent av den utländska befolkningen. (Arbetsministeriet 2006.) Utbildning är viktigt då man söker arbete, men invandrare i Finland har fått erfara att det är viktigt att ha en finländsk examen för att få arbete i Finland (Forsander 2002.)

Den största delen av arbetslösa ungdomar, 80 procent, är ungdomar som nyligen kommit ut på arbetsmarknaden. (Julkunen & Öhman 2004.) Nyutexaminerade med högskoleexamen har lättast att få arbete, medan det finns flest arbetslösa bland personer med yrkesexamen på andra stadiet. Över 80 procent av dem som avlagt högskoleexamen och 69 procent av dem som avlagt yrkesexamen på andra stadiet var efter ett år efter utexamineringen sysselsatta år 2005. Personer med yrkesexamen på andra stadiet har det svårast att hitta arbete. Ett år efter utexamineringen år 2005, var 13 procent arbetslösa, jämfört med 6 procent av personer med yrkeshögskoleutbildning och 5 procent av personer med högre högskoleexamen (Statistikcentralen 2007a.).

Även om det skett ett ekonomiskt uppsving under 2000-talet så finns det ännu en diskrepans mellan arbetskraftens och arbetslivets krav. Det

råder samtidigt arbetslöshet och arbetskraftsbrist och det är klart att utbudet och efterfrågan är i obalans både regionalt som sektorvis. Man har sett utbildningslängden som ett mått på social status utan att ifrågasätta utbildningens roll som förvarare av arbetskraft. Under dåliga sysselsättningstider fungerar skolan som ett tillfälligt förråd, hävdar Kivinen (2006). Kivinen frågar hur man kan skapa förutsättningar för nytt näringsliv då det inte finns utbildningsutbud för nya stigande yrken. T.ex inom informations- och kommunikationsteknologin skapas nya områden. Under snabba förändringar är det svårt att förutsäga vilken specialkunskap som behövs i framtiden. Skolan fungerar ännu väldigt trögt på förändringar. Å andra sidan har det föreslagits att arbetsförberedelse borde helt skiljas från utbildningssystemet och skolan ges en mer allmänt civiliserande uppgift.

## Policyåtgärder mot utsatthet bland unga

### *Policy reformer under 2000-talet*

Under 2000-talet har det gjorts flera reformer för motarbetandet av ungdomsarbetslöshet och avbrott i utbildningen (jfr. Julkunen 2007, Julkunen & Öhman 2004). Dagens stödåtgärder, som finns till för att förhindra avbrott under övergången är trots allt sporadiska. Det finns inga klara strategier och vi vet inte vilka åtgärder som har de bästa resultaten ur de ungas perspektiv. Pietikäinen (2007) har sammanfattat viktiga resultat från 97 aktuella publikationer om service för ungdomar gällande arbete, socialarbete, verkstadsverksamhet och studiehandledning. Forskningsresultat visar att styr- och servicesystemen för unga personers utbildnings-, rehabiliterings- och arbetsbehov är inte tillräckliga för att möta dagens förändrade förhållanden. De tillgängliga servicesystemen samt lagstiftningen möter inte de behov unga personer har idag. Ungdomars behov av handledning och stöd har förändrats speciellt mycket när det gäller övergångsskedet mellan den obligatoriska utbildningen, utbildning på andra stadiet och arbetslivet. Kraven på utbildning har blivit större och arbetsmarknadens efterfrågan av ungdomar riktar sig mot utbildade arbetskraft. Fastän åtskilliga forskningsresultat har kommit till likadana slutsatser gällande åtgärder för att minska avbrott i utbildning, ungdoms-

arbetslöshet och marginalisering av unga har åtgärdsförslagen inte påverkat politiken i praktiken i stor utsträckning (Pietikäinen 2007).

Finlands regering har som målsättning att minst 96 procent av de som går ut grundskolan 2008 ska börja i gymnasiet, yrkesutbildning eller grundskolans påbyggnadsutbildning samma år. Detta kallas *utbildningsgarantin för unga*. För utbildningsgarantin för unga genomfördes ett *projekt för utveckling av elev- och studiehandledning 2003–2007*. Projektet har som syfte att utveckla läroanstalternas handledningstjänster, bilda nätverk, stöda fortbildningen för personalen och utveckla utvärderingen av handledningen. Det är också meningen att läroanstaltstypers förutsättningar att svara på elevernas och de studerandes ökande behov av handledning ska förbättras. Åtgärder som förebygger utslagning inom handledningen och elevvården ska intensifieras. Andelen avbrutna studier ska minska, övergången mellan olika studieskeden ska ske smidigare och samarbetet ska utvecklas mellan olika förvaltningsområden (Arbetsministeriet 2005).

I Finland har det inte funnits specialanpassade arbetsmarknadspolitiska program för unga. Unga har deltagit i samma program som den övriga vuxna befolkningen. *Samhällsgarantin för unga*, som trädde i kraft år 2005, är ett undantag med syfte är att främja ungas placering i utbildning och på arbetsmarknaden, förhindra utdragen arbetslöshet samt att stöda hållbara karriärlösningar för unga. Myndigheterna är skyldiga att erbjuda arbetslösa ungdomar under 25 aktiva åtgärder, t.ex. arbetskraftspolitisk utbildning eller arbetsverkstadsverksamhet senast efter tre månaders arbetslöshet. Arbetssökandenas servicebehov bedöms direkt i början av jobbsökningen och en jobbsökarplan utarbetas. Evaluering visar att *Samhällsgarantin för unga* har inverkat på arbetskraftsbyråernas serviceprocesser, serviceutbudet har utökats och utvecklats för att bättre motsvara de ungas behov. Utvecklingen av servicen har också skett tillsammans med olika samarbetsparters. Arbetsförvaltningen hade som målsättning att planer bör skapas för 90 procent av de unga personer som omfattas av samhällsgarantin. Den målsättningen har inte uppnåtts; en jobbsökarplan hade endast utarbetats för 61 procent tre månader efter arbetslöshetens inträde. Samhällsgarantin för unga har haft positiva effekter i fråga om situationen för unga med relativt bra förutsättningar att hitta arbete, men resultaten varit av mindre betydelse för unga med behov av mer stöd än genomsnittet, unga med många olika problem samt unga med invandrar-

bakgrund eller annorlunda etnisk bakgrund. Evalueringen visar att även om andelen unga arbetslösa sjönk i och med inledningen av samhällsgarantin för unga, berodde förändringen nödvändigtvis inte på programmet utan minskningen av arbetslösa kan ha berott på andra orsaker. Programmet visar ändå lyckade resultat genom till exempel en förkortning av arbetslöshetstiden. (Pitkänen et al. 2007.)

*Lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte (189/2001)* har som syfte att är att förbättra sysselsättningsmöjligheterna för långtidsarbetslösa. Lagen medförde nya möjligheter för personer som länge varit arbetslösa genom att beordra kommuner och Arbetskraftsbyråer att samarbeta för att göra upp en servicehelhet som passar klienten. Kommunerna ska också ordna arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte för de klienter som länge varit arbetslösa och som lyfter arbetsmarknadsstöd eller utkomststöd. Även om man i många kommuner hade påbörjat aktiveringen bland ungdomar, bestod ungdomarnas andel av en tiondedel (Sosiaalija terveysterveysministeriö 2004.) *Försöket med rehabilitering för ungdomar 2001–2003* har som ändamål att utveckla och sprida goda samarbets- och verksamhetsmodeller genom att kombinera kommunens tjänster och Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförsök. Evalueringens resultat visar att det finns problem i samband med *koordineringen av verksamheten*, som beror på en outvecklad samarbetskultur, knappa resurser samt avsaknaden av förpliktelser och avtal vid arbets- och ansvarsfördelningen. Resultaten betonar förebyggande arbete och tidigt ingripande och övergång under handledning. (Suikkanen et al. 2004.)

Med *övergångsarbetsmarknad* menas det arbetsskede som är mellan arbetslöshet och arbete på den fria arbetsmarknaden. Övergångsarbetsmarknaden erbjuder både arbetsmöjligheter och tjänster som ger stöd i att få en arbetsplats och att klara sig i arbetet för personer som har svårt att få arbete på den öppna arbetsmarknaden. Övergångsarbetsmarknadens tjänster är arbetspraktik, arbetslivsorientering och lönesubventionerat arbete och hör till arbets- och näringsministeriets ansvarsområde. Som begrepp är övergångsarbetsmarknad inte befäst och diskussionen är relativt oanalytisk. Som koncept företräder den en form av reformstrategi där man med intensiv specialservice - och ofta sektoröver-skridande - stöder långvariga arbetslösa att övergå i arbetsliv (Arnkil 2008, 293). Den är kopplad till den s.k. flexicurity-diskussionen (Schmid 2008) där man försöker nå en balans mellan sysselsättning, ekonomi och

socialskydd. Liknande reformer har utförts i både Norge (NAV-reformen) och Stor-Britannien (intermediate labour market). Arnkil sammanfattar de centrala dragen i dessa reformer i följand tabell:

**Tabell 6. Samarbetsservice i Finland, Norge och Stor-Britannien, centrala drag (Arnkil et al 2008).**

|                          | Finland                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Norge                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Stor-Britannien                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Samarbetsservice</b>  | Servicecenter för<br>arbetskraft (39 enheter)                                                                                                                                                                                                                                                                                              | NAV-kontor                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Jobcentre Plus                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Startat</b>           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | ca 430 enheter                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | heltäckande                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Karaktär</b>          | 2003                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 2007                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 2002                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Verksamhetsgrund</b>  | Specialservice                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Normal/första service                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Normal/första service                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Målgrupp</b>          | Avtal i regeringsprogram                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Lag                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Regeringsprogram                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Målsättningar</b>     | Svårssysselsatta                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Arbetsföra, mottagare av bidrag men utanför arbetslivet                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Mottagare av arbetslöshetsskydd(JSA) och socialskydd(non-JSA)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Verksamhetsmodell</b> | 1)Minska strukturell arbetslöshet<br>2)Minska beroendet av utkomststöd och arbetsmarknadsstöd<br>3)Höja aktivitetsnivån<br>4)Öka brukarnas funktionsförmåga aktiva deltagande<br>Remiss från arbetskraftsbyrå eller socialbyrå.<br>Parmottagning<br>Vägledning till hälso-<br>granskning, rehabilitering och kurser<br>Service management. | 1)Mera människor aktiva i arbetslivet, mindre på bidrag<br>2)Brukarvänlig servicesystem<br>3)Koordinerad och effektiv arbets- och välfärdsförvaltning<br>Brukarna beställer tid.<br>Behandling av arbetsförmåga, arbetssökning, och bidrag<br>Mottagning i samma byggnad, men ofta i olika lokaler.<br>Vid behov vägledning till multi-professionell team. | 1)Vägledning till arbete genom personlig assistens<br>2)Öka hållbar sysselsättning<br>3)Försäkra individuell och effektiv service<br>4)Förändra bidragssystemet mot ett mindre beroende och större självständighet<br>Brukarna beställer tid via kontaktcentret.<br>Behandling av bidrag genom handläggare.<br>Sysselsättningsdiskussion med personlig rådgivare<br>Vid behov vägledning till projekt och andra program |

Samarbetservice försöket som inleddes år 2003 i Finland var riktat till ungdomar, men den första utvärderingen av försöket visade att servicen inte nådde de unga.

*Orienterande och förberedande utbildning* 2006–2008 är ett försök som förbereder unga inför yrkesutbildning och bättre orienterar dem i yrkesutbildning. Utbildningen har som mål att göra tröskeln lägre för unga att börja med en utbildning efter grundskolan och minska avbrott i början av yrkesutbildningen. Försöket är menat speciellt för ungdomar som inte ännu har en klar bild över yrkesval eller som inte har tillräckliga färdigheter att söka in till eller genomföra utbildning. Samarbetsgruppen för studiehandledning och arbetskraftsservice undersökte 2005–2007 bland annat hur utbildnings- och samhällsgarantin genomförs. Arbetsgruppen föreslår att försöket blir ett permanent alternativ för ungdomar och ett flexibelt sätt för dem att gå över från grundläggande utbildning till yrkesutbildning. (Undervisningsministeriet 2007.) Den nya utbildningen väntas i många fall minska trycket på att ordna utbildningen som specialundervisning, då den orienterande och förberedande utbildningen också gagnar ungdomar som är i behov av stöd och skraddarsydda studier men som inte annars är i behov av specialundervisning.

Undervisningsministeriet har nyligen inlett ett program för en *bättre grundläggande utbildning (POP)* för utveckling av undervisning och stödåtgärder samt elevhandledning för elever i behov av särskilt stöd. Tyngdpunkten flyttas över på ett förebyggande och tidigt stöd till eleven och utvecklingsåtgärderna inriktas på utveckling av undervisningsmetoder och elevhandledning för elever inom den grundläggande utbildningen. Eleverna ska få handledning i karriärhandledningen och informationen om fortsatta studier, arbete och yrken. Vikt kommer också att fästas vid undervisningsgruppernas storlek. Sammanlagt har 80 miljoner euro reserverats för programmet.

*Projektet för ungdomars delaktighet 2002*, som koordinerades av Utbildningsstyrelsen, är ett åtgärdsprogram med syftet att hitta metoder för att öka ungdomars delaktighet. Åtgärdsprogrammet innehåller 14 centrala åtgärdsrekommendationer om rutiner och verksamhetsmodeller som förebygger utslagning och som främjar ungdomars delaktighet. 70 kommuner deltog i projektet. Projektets främsta målgrupper var ungdomar i grundskolans slutskede och ungdomar som har svårt att komma in till fortsatta studier eller få arbete. Mellanrapporten för projektet visar att de viktigaste

effekterna anknyter sig till intensifierat samarbete och bildandet av nya nätverk. (Vehviläinen 2005.)

*Projektet Mål 3-program* är ett utvecklingsprogram finansierat av Europeiska Socialfonden som fokuserat på samarbetet mellan skola och arbetsliv, yrkesprov inom yrkesutbildningen samt åtgärder för att förebygga avbrott och aktivera till yrkesutbildning. Utvärderingen av projektet visar att flexibla studiemöjligheter och individualiseringen av studierna kan ha negativa bieffekter. Studerande lär sig att utnyttja flexibiliteten och friheten på fel sätt, studierna drar ut på tiden och lärarna utsätts för mera arbete. En bra atmosfär på skolan minskar avbrotten, likaså inläring i arbetet under studietiden. (Rantanen & Vehviläinen 2007.)

*Ungdomsverkstäderna* erbjuder arbetspraktik och befrämjar studiemöjligheter för unga arbetslösa. Ungdomsverkstäder är ämnade för ungdomar under 25 år; för bland annat arbetslösa unga, unga som behöver arbetspraktik, unga som avbrutit sin utbildning eller unga med missbruk eller mentala problem. Man kan söka sig till en ungdomsverkstad via flera vägar; bland annat via Arbetskraftbyrån, Folkpensionsanstalten, yrkesskolan, eller missbrukarvården.

Ungdomsverkstäder uppstod i början av 1980-talet och var en del av kommunernas frivilliga ungdomsarbete. Ungdomsverkstädernas syfte var att motarbeta ungdomsarbetslösheten och avbruten skolgång. Undervisningsministeriets ungdomsenhet har hand om den innehållsmässiga utvecklingen av verksamheten. Ungdomsverkstäderna finansieras av undervisningsministeriet och arbetsministeriet. Länsstyrelserna fattar olika beslut, till exempel understödsbeslut, om enskilda verkstäder. Ungdomsverkstäderna har förändrats sedan 1980-talet. Under depressionen vidgades ungdomsverkstädernas roll och i och med att Finland gick med i EU 1995 kunde en stor del av finansieringen ske genom den Europeiska socialfonden. Nya krav som ställs på ungdomsverkstäderna är flexibilitet och specialisering, verkstäderna ska vara yrkesövergripande, nätverksbaserade och klientinriktade. (Hassi 2007.)

På 2000-talet har verkstadsverksamheten etablerat sin ställning i servicesystemet för unga. Då både ungdomsarbetslösheten och åldersgruppen minskade, har målgruppen för verkstäderna blivit snävare. Ungdomar med mentala- och missbruksproblem samt långtidsarbetslösa vuxna har ökat i verkstäderna. Verkstäderna på 2000-talet är inte endast verkstäder för unga, utan också vuxna med olika etableringsproblem på ar-



betsmarknaden hör till kundkretsen. (Pietikäinen 2007, Hassi 2007.) Arbetslöshet efter verkstadsperioden kan bero på avsaknaden av övergångsarbetsmarknad. Deltagarnas arbetsförmåga har ofta blivit bättre efter verkstadsperioden, men är ändå inte färdig för den öppna arbetsmarknaden. (Pietikäinen 2007.)

Olika verkstadsprojekt föregås även inom yrkes läroanstalterna för att förhindra avbrott. Årligen pågår 28–42 projekt som syftar till att förhindra avbrott.

### *Hur effektiva är stödsystemen och sysselsättningsåtgärderna? Vilka är nyckelfaktorerna?*

Risken för utslagning ökar om den unga har svårigheter med studier eller svårt att hitta arbete. Det är därför viktigt att i ett så tidigt skede som möjligt ingripa i ungas svårigheter att hitta arbete och studieplats samt att stöda dem i den processen. Till följande diskuteras vilka olika åtgärder som gett positiva resultat för ungdomar i fråga om minskandet av studieavbrotten och underlättande av övergången till arbetslivet. Samtidigt sammanfattas resultatet av en europeisk komparativ studie om vilka nyckelfaktorerna är i framgångsrika policyåtgärder.

#### Icke-traditionella inlärningsmetoder

Icke traditionella inlärningsmetoder som inte begränsar sig endast till skolan, har visat vara till nytta för elever med risk att avbryta grundskolan. Verkstadsverksamhet är ett exempel på en icke traditionell inlärningsmetod har en central roll i övergångsskedet mellan utbildning och arbetsmarknaden och stöder övriga tillgängliga servicesystem. Ungdomsverkstäder och lärlingsutbildning har visat goda resultat för att minska utbildningsavbrotten för skoltrötta ungdomar (Tikka & Suominen 2008).

En utmaning i att minska avbrott i utbildning, ungdomsarbetslöshet och marginalisering av unga, är de ungas varierande behov. Ett extra år efter grundskolan har visat goda resultat för en del ungdomar i övergången till andra utbildningsstadiet (Jahnukainen 2001), medan andra ungdomar har en större nytta av icke-traditionella inlärningsmetoder eller praktisk yrkeserfarenhet (Tikka & Suominen 2008, Virtanen et al. 2005, Rantanen & Vehviläinen 2007). En del av ungdomarna är arbetslösa endast en kort period, medan en del kämpar mot arbetslöshet under flera korta perioder och en del är arbetslösa under en lång period. De individuella

behoven är viktiga att beakta samtidigt som en för stor flexibilitet har visat sig ge negativa effekter i fråga om effektiviteten (Rantanen & Vehviläinen 2007).

Det finns även innovativa modeller från de andra nordiska länderna. Sonja Kurtén-Vartios (2005) doktorsavhandling ”TAMU – en annorlunda skola. En studie av den konsekvenspedagogiska yrkesutbildningen i dansk arbetsmarknadspolitik”, är intressant och väcker många tankar som kan tillämpas inom yrkesutbildning i Finland. Målgruppen för denna utbildning är unga i åldern 18-30 år som saknar utbildnings- och arbetsmarknadskvalifikationer. Målet är att genom denna praktiskt orienterade utbildning med konsekvenspedagogiska metoder ge deltagarna arbetskompetens. Framtidsänkandet är grunden i denna modell, man eftersträvar att handleda den unga till självständiga val som leder till önskad utveckling och en önskad framtid.

#### Arbetspraktikens betydelse

Studeranden lär sig under arbetspraktiken både yrkesfärdigheter och allmänna färdigheter, såsom initiativförmåga, inlärningsmetoder och självständigt arbete. Också självförtroende växer under arbetspraktik.Handledning har ofta konstaterats vara viktigt, men det är ändå viktigt att komma ihåg att unga kan ha olika behov på verkstaden eller praktikplatsen.Handledningsbehovet och attityder till handledning varierar mycket mellan olika studiebranscher. (Virtanen et al. 2005.)

#### Intensiv och individuell handledning

Evalueringen av samhällsgarantin för unga visar att samhällsgarantin är ett bra sätt att utveckla servicen och stödåtgärder för unga. Samhällsgarantin för unga ingriper i ett tidigt skede av arbetslösheten med klara målsättningar och tidtabeller. Evalueringen visar att unga tar gärna emot personlig vägledning då man söker arbete, även om det är främst unga som är trötta på arbetslösheten som är mest nöjda med samhällsgarantin. En del unga skulle behöva mera tid än tre månader att fundera ut vad man vill i livet och anser att samhällsgarantin är en mekanisk modell med påtvingande tidtabeller som inte beaktar de individuella behoven. (Pitkänen et al. 2007.)

Ungdomsverkstäder har varit till största nytta för unga utan utbildning efter grundskolan. Verkstäderna har inte alltid gett goda resultat i fråga om placering i arbetslivet eller utbildning efter verkstadsperioden, men resultaten visar att verkstäderna stöder främst unga i att få kontroll över

sitt liv. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2007.) Några förklaringar på verkstädernas goda effekter är att inlärningsmetoden är effektivare och det finns större möjligheter för individuell handledning av den enskilda eleven. Studeranden vågar också ta tag i nya utmaningar då rädslan att misslyckas känns mindre ödesdiger och stämplande. (Vehviläinen 2000.)

#### Ett holistiskt och systemiskt perspektiv

Forskningsresultat visar att övergångsskedet mellan utbildningsskeden och arbete kan stödas bäst med mångprofessionellt samarbete mellan olika instanser, koordinering av servicetjänster och flexibla studiemöjligheter. Helheten är central och det är viktigt att samla in uppföljningsuppgifter över ungas situation. Många resultat visar att ett tidigt ingripande är av stor betydelse, likaså att sänka tröskeln för servicetjänsterna. (se Pietikäinen 2007.) Det är viktigt med förebyggande arbete och samarbete mellan aktuella instanser, även om den ekonomiska nyttan först syns efter en relativt lång period. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2007.) Ungdomsverkstäderna är ett bra exempel på sektoröverskridande verksamhet för unga som förebyggande åtgärd mot utslagning. I verkstadsverksamheten samarbetar aktörer från både utbildning och arbete och den unga kan få individuellt stöd som de allmänna serviceproducenterna inte klarar av att ge. Verkstadsverksamheten stöder speciellt övergångsskedet mellan utbildningar samt utbildning och arbete.

Det finska undervisningsministeriets arbetsgrupp för utveckling av övergången mellan grundläggande utbildning och utbildning på andra stadiet föreslår konkreta åtgärder för barn och unga som löper risk att marginaliseras. Arbetsgruppen poängterar bland annat samarbete mellan läroanstalter och ungdomsverkstäder, förbättrad handledning av eleverna, utbildning av lärare för identifiering och behandling av problem hos eleverna. Arbetsgruppen betonar också individuella vägar till arbetslivet för ungdomar som saknar förutsättningar att avlägga en treårig yrkesinriktad grundexamen i en följd, genom att avlägga yrkesexamen i olika delar. Inom yrkesutbildningen betonas också betydelsen av praktiska studier som introduktion till yrkesstudierna i stället för teorigrundstudier. (Undervisningsministeriet 2005.)

Suikkanen, Martti och Linnakangas (2004) har utvecklat en idealmodell för att förebygga utslagning bland unga. De viktigaste komponenterna i modellen är tidigt ingripande, kontinuerlig uppföljning, aktivering, framtidsorientering och förstärkning av sociala band. Modellen har im-

plementerats i 40 kommuner och erfarenheterna har varit lovande. Det som framför allt har varit effektivt är skriftliga avtal som gjorts mellan de olika sektorerna.

Den senaste utvärderingen av servicecentren för arbetskraft (Arnkil et al 2008) visar att positiva resultat har nåtts med det tillbudstående servicenätverket. Det finns ännu problem med hur klienterna förmedlas till servicecentren och man önskar en större fokus på ungdomars situation. Arbetsförmedlingens roll är ännu för stark och det finns krav på att kristallisera målsättningar och verksamhetsidén i det mångprofessionella nätverket. Till en del verkar mångprofessionelliteten ha överskuggat den expertis som finns inbyggd i teamet (Karjalainen et al 2008). Klienterna är i sig nöjda med det intensiva arbetssättet och att en aktiveringsplan utformas. Ändå är det största problemet strukturellt, klienterna har ringa möjligheter att få sysselsättning. Det skulle kräva ett mer strukturellt arbetssätt.

Axel Pohl och Andreas Walther (2007) har analyserat aktiveringsåtgärder för unga i olika europeiska länder och använt sig av komparativa övergångsregimer. I sin komparativa analys har de kommit fram till fem indikatorer på framgång:

### 1. *Tillgång*

Aktiva arbetsmarknadsåtgärder är effektiva bara när de når sin målgrupp. Invandrare och unga kvinnor är ofta underrepresenterade i aktiveringsåtgärder. Frågan om tillgång är kopplad till utvecklingen av en lågtröskel modell, där det förekommer kommunikation mellan olika sektorer och förvaltningar och det finns flexibla regler. Tillgång till servicen är också en fråga om att garantera att åtgärderna är meningsfulla för potentiella deltagare.

### 2. *Finansiering*

Hållbar integrering betyder att det krävs tillräcklig finansiering. Det betyder även att servicesystemen håller en god kvalitet och det satsas på kompetent personal. Det föreligger ett klart samband mellan kostnader för utbildning och andelen unga som avbryter skolan. Effekterna är mindre klara när det gäller aktiveringspolitiken, men här bör man även beakta kostnader för familjepolitiken.

### 3. *Koordinering*

Livscykelperspektivet på ungas övergångar, och kopplingen till

strukturella och individuella faktorer, kräver ett holistiskt angreppssätt där olika serviceformer koordineras. Tonvikten ligger på integrerad service, som betyder att:

- a) skolsystemen delar ansvar för de ungas situation och deras sociala problem,
  - b) socialpolitiken möjliggör att familjer kan stödja sina barn,
  - c) ekonomisk utveckling inkluderar sociala kriterier i förhållande till aktivering och sysselsättning,
  - d) koordinering inkluderar stat, marknad och det civila samhället
4. *Institutionell reflexivitet*

Implementering av policy kräver större flexibilitet. Förutom att växelverkan mellan de unga och olika institutionella aktörer bör förstärkas, är det viktigt att policyn implementeras och evalueras systematiskt och effektivt. Institutionell reflexivitet betyder även att lära sig av andra nationella system genom komparativa studier.

5. *Delaktighet*

Genomgången av forskningen och policyn i de europeiska länderna visade klart att policyn som tar sin utgångspunkt i de ungas perspektiv och behov har bättre förutsättningar att lyckas än en policy som anlägger ett klart institutionellt perspektiv. Forskning har visat att det finns en klar växelverkan mellan aktiv delaktighet och motivation. Delaktighet skall inte inskränkas till att ta del i vilka program som helst, utan de unga har rättigheter och resurser som gör det möjligt för dem att ta ansvar för sin övergång.

## Övergången från skola till arbetsliv – Den finska modellens slagkraft och kritiska punkter

I Finland uppmuntras studerande till utbildning på andra stadiet. På den finska utbildningsstyrelsens internetsidor konstateras att ”En utbildning på andra stadiet är en minimiförutsättning för framgång i arbetslivet och för livslångt lärande”. (Utbildningsstyrelsen 2006b.) Mottot är intressant på många sätt. Den pekar på yrkesutbildning som en allmän utbildning som nödvändigtvis inte ger alla de kvalifikationer som ett framtida yrke kräver utan ett livslångt lärande betonas. Snabba förändringar i arbetslivet kräver flexibla lösningar och specialiseringar samt även förändringar i

utbildningssystemet. Ett sätt att förhålla sig till dessa snabba förändringar är att erbjuda en relativt allmän grundutbildning istället för en hårdragen specialisering, åtminstone vad gäller grundutbildningen. En nyckelfråga är hur uppnå en balans mellan den allmänbildande teoretiska utbildningen och den yrkesorienterade grundutbildningen. Hur kan man förena dessa styrkor i de båda utbildningssektorerna frågar sig forskarna Tikka och Suominen (2008).

Det diskuteras med jämna mellanrum i Finland om tudelningen av utbildningen på andra stadiet. En del sakkunniga anser den teoretiska gymnasieutbildningen vara för teoretisk och den grundläggande yrkesutbildningen för praktisk. En uppfattning är att risken för studieavbrott ökar efter grundskolan om yrkesutbildningen blir mer teoretisk.

Det finns även motstridiga argument både för och emot en ökad praktik. Praktisk inläring i studierna visar goda resultat och påverkar inlärningsförmågan positivt. Det har ändå ifrågasatts om det är till nytta att utbilda studeranden till färdiga yrkesmän och kvinnor, då man ofta blir expert efter många år av yrkeserfarenhet (se vidare Ahola et al. 2005.)

När vi granskar utvecklingen inom yrkesutbildningen så ser vi att många positiva förändringar skett:

- Antalet studeranden inom yrkesutbildningen har ökat under de senaste åren, genomströmningen har förbättrats och avbrotten har minskat.
- Över huvudtaget har den finska skolan lyckats med sin jämlika utbildningspolitik att öka utbildningsnivån bland unga. Pisa undersökningarna visar på goda resultat och en regional jämlikhet.
- Den allmänna grundutbildningen och den relativt sena indelningen i olika utbildningsvägar ger goda resultat.

Specialundervisningens betydelse som omorganisering av utbildningssystemet där individuella inlärningsbehov beaktas bör även framhållas. Genom specialundervisningen får eleven individuellt stöd och individuell handledning och integreras i utbildningen. Etablerandet av inläring i arbetet, införande av yrkesprov och orienterande utbildningar har lett till bättre genomströmning. Den tionde klassen och försöket om orienterande och förberedande utbildning har lyckats överbrygga övergången från skola till yrkesutbildning.

Ändå finns många problem förknippade med andra stadiet. Det föreligger en relativt skarp indelning mellan den teoretiska utbildningen i gymnasiet och den yrkesorienterade grundutbildningen. Samarbete förekommer och många förbättringar har gjorts under åren, men det är ändå sällan och inom bara några områden som samarbete förekommer. Studerande inom yrkesutbildning utför gymnasiestudier främst inom handel och förvaltning och enbart få gymnasiestuderande utför yrkesinriktade studier under gymnasietiden. Efter gymnasieutbildningen söker sig även hälften av de studerande till yrkesutbildning (10 procent till andra stadiet och 40 procent till yrkeshögskola) (Tikka & Suominen 2008). Det här är även en aspekt som inte beaktats i läroplanerna för gymnasierna.

Det finns även speciella strukturella och institutionella förhållanden som är sammanknutna speciellt med yrkesutbildningen. Det har dels att göra med de ekonomiska ramarna och dels att göra med kraven på effektiva genomströmningar. Ungdomar inom yrkesutbildning lider oftare av ekonomiska problem eftersom de tvingas att flytta hemifrån i ett tidigt skede för att inleda sina studier. (Nätverket av yrkesutbildningar är inte täckande). Föräldrars inkomster inverkar på studiestödet upp till en ålder på 20 år. Ungdomar i åldern 17–25 år som saknar yrkesutbildning och som vägrar skaffa sig lämplig yrkesutbildning eller vägrar att delta i arbetskraftspolitiska åtgärder har inte rätt till arbetsmarknadsstöd. Unga som inte får arbetsmarknadsstöd tvingas ansöka om utkomststöd från kommunens socialbyrå. Utbetalningen av stödet har på det här sättet överförts från staten till kommunen. Dessa förändringar i reformerna har minskat på långtidsarbetslösheten för ungdomar, men förorsakar även en större del avbrott i utbildningen och undangömd arbetslöshet.

I Finland har det sedan en tid diskuterats huruvida man borde få studeranden att avlägga examen snabbare och på vilket sätt. Lindberg (2007a) konstaterar att en försnabbning av studietiden kan resultera i en förlängning av arbetssökande efter examen. I yrkesskola är studietiden begränsad i Finland. Studeranden ska avlägga examen inom en viss tid efter inledandet av studietiden. Arbetslöshetsgraden är också högre bland ungdomar med yrkesutbildning jämfört med ungdomar med högskoleutbildning. Kan denna högre arbetslöshetsgrad vara ett resultat av den begränsade studietiden? Tvingas studeranden att ta examen utan löfte om arbete? Lindberg (2007b) konstaterar att i flera europeiska länder, bland annat Finland, tyder resultat på att det finns en stor sannolikhet för unga

som avlägger högskoleexamen inom utsatt tid att få ett arbete med hög status, medan unga vars studier drar ut på tiden på grund av arbete upplever mindre arbetslöshet efter examen.

Avbrotten i utbildningen har minskat under 2000-talet, men ännu är problemen större inom yrkesutbildningen. Etablerandet av inläring i arbetet, införande av yrkesprov och orienterande utbildningar har lett till färre avbrott. Men det finns ännu många skärpunkter som bör ses över.

Det problematiska med övergångsskedet från den grundläggande utbildningen till andra stadiet är att t.ex 15–16-åriga ungdomar inte är under någon form av handledning eller uppföljning. De är inte Arbetskraftsmyndigheternas prioriterade målgrupp och de har inte längre de stödmöjligheter som skolan kan erbjuda. Alla ungdomar klarar inte av att själva välja ett utbildningsalternativ och lyckas inte på grund av en eller annan orsak, vilket gör att övergångsskedet riskerar att förlängas. För att undvika avbrott och senare marginalisering från utbildning finns det ett stort behov av att effektivisera stöd- och handledningsåtgärderna under detta övergångsskede. Projekt kan ej längre lösa övergångsproblem utan det krävs mer bestående lösningar.

Ett annat förslag som framlagts (bl.a Tikka & Suominen 2008) är att läroplikten utökas till att gälla även andra stadiets utbildning, och att utbildningssystemet borde utvecklas på ett sätt som hindrar ungdomen att avbryta utbildningen före man erhållit antingen en yrkesexamen eller en examen som möjliggör vidareutbildning. Här söker man vattentäta lösningar som kan tackla den osäkerhet som finns inbyggt i övergångar. Men når vi säkerhet med rigida strukturer? Här visar internationell forskning att heltäckande, men flexibla lösningar ger bättre resultat (t.ex Pohl & Walther 2007). Å andra sidan har det föreslagits att arbetsförberedelse borde helt skiljas från utbildningssystemet och skolan ges en mer allmänt civiliserande uppgift.

Det råder inflexibilitet i balansen mellan utveckling av utbildning och utbudet på nya utbildningsalternativ och de krav den framtida arbetsmarknaden ställer. Under snabba förändringar är det svårt att förutsäga vilken specialkunskap som behövs i framtiden. Skolan fungerar ännu väldigt trögt på förändringar.

Kan man med hjälp av övergångsmarknad finna lösningar på de allt snabbare förändringar som sker? Frågan om övergångsmarknader ligger i närings-, sysselsättnings och socialpolitikens gränsmarker, i den sk. flexi-



curity-diskussionen. Frågan är huruvida man kan finna balans och flexibilitet i systemen som motiverar smidiga övergångar. Samtidigt är det viktigt reformarbetet även sträcker sig till utvecklingen av arbetslivet. Många som deltar i olika verksamheter, har ofta en bättre arbetskapacitet och självkänsla efter verkstadsperioden, men ändå räcker inte kapaciteten till de arbeten som erbjuds. Det här ställer krav på en mer flexibel arbetsmarknad.

Gemensamt med de andra nordiska länderna är att oron för arbetslöshet håller på att förbytas till oron för arbetskraftsutbudet. Det ställer krav på arbetskraftsservicen och man söker lösningar med att skraddarsy individuella planer samtidigt som rehabiliteringen bör utvecklas. Länderna har prövat på olika recept, men någon klar modell finns inte.

Arnkil (2008) ser fyra strategier i utvecklingen av arbetskraftsservicen i Finland. Dessa är 1) Strukturarbetslöshetsinriktad verksamhet 2) Strategier med betoning på efterfrågan av arbetskraft, arbetsgivarservice och arbetslivsorientering 3) Strategier med betoning på marknadsmekanismer och beställar- utförarmodell, samt 4) Integrerad arbetslivsorienterad hybridmodell som kombinerar styrkorna i alla modellerna. Arnkil ser att en integrerad servicepraxis och nätverksinriktade resurser bäst kan svara på den ekonomiska och samhällseliga utvecklingen och den växande efterfrågan på arbetskraft.

Kivinen (2006) har i sin översikt av utbildningspolitiken i Finland hävdade att tyngdpunkten på 2000-talet har flyttat från strävan om jämlikhet till vägledning av individuella val. Individuella val kan vara en styrka, men en börda för de som har sämre förutsättningar att välja. Det visar många internationella erfarenheter.

Utmaningarna är idag omfattande. Skolorna möter varierande och komplexa situationer och familjesituationerna varierar. Finland upplever idag en stark välfärd, framför allt mätt i levnadsnivåindikatorer. Ändå ökar ovälfärden bland människor och framför allt bland unga. Ett allvarligt problem är de stora könsskillnaderna. Vantrivsel i skolan är ett problem framför allt för pojkar. Pojkar meddelar flera problem med mobbing, morgontrötthet och missnöje med skolans regler och lärarnas bemötande än flickor gör. Det finns systematiska könsskillnaderna både med hälso- och sociala indikatorer, och framför allt i relation till skola och utbildning. Forskare har ställt frågan huruvida skolan som institution kan svara mot pojkars situation.

Utbildning är en basresurs men i och med de mer komplicerade övergångarna så räcker inte enbart utbildning utan det behövs även en fungerande samhällspolitik för att underlätta de kritiska övergångarna från skola till arbetsliv.

## Litteraturlista

- Aho, Simo & Koponen, Hannu (2001). *Nuorten opiskelu- ja työurat 1990-luvulla*. Nuorisosiain neuvottelukunnan tutkimuksia (97 s.). Helsinki. Nuorisosiain neuvottelukunta.
- Aho, Simo & Vehviläinen, Jukka (1997). *Keppi ja porkkana. Tutkimus alle 20-vuotiaita aktivoivan työvoimapolitiittisen uudistuksen vaikutuksista ja koulutuksen ulkopuolelle jäävistä nuorista*. ESR julkaisut 3/97. Helsinki. Työministeriö.
- Ahola, Sakari, Kivela, Suvi & Nieminen, Minna (2005). *Tekemällä oppii. Työssä oppimisen käytäntöjä ammattikorkeakoulussa*. Research unit for the Sociology of Education. Turun yliopisto. Koulutussosiologian tutkimuskeskus, Ruse. Raportti 65.
- Alitolppa-Niitamo, A. (2000). From the Equator to the Arctic Circle. A Portrait of Somali Integration and Diasporic Consciousness in Finland. In Gozdzia, E.M. and Shandy, D.J. (eds.) *Rethinking Refuge and Displacement, Selected Papers on Refugees and Immigrants*, vol. viii, 43–65. Arlington, VA. American Anthropological Association.
- Arbetsministeriet (2005). *Verkställigheten av regeringens politikprogram för sysselsättning. utbildnings- och samhällsgaranti för unga samt permanentning av ungdomsverkstäder*. Dnr. 15 15/600/2005, 891/39/2005 AM. Bilaga, promemoria.
- Arnkil, Robert, Karjalainen Vappu, Saikku Peppi, Spangar Timo, Pitkänen Sari (2008). *Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 18/2008.
- Autio, Veikko, Hanhijoki, Ilpo, Katajisto, Jukka, Kimari, Matti, Koski, Leena, Lehtinen, Jukka, Montén, Seppo, Taipale, Ulla, Vasara, Anneli (1999). *AMMATILLINEN KOULUTUS 2010. Työvoiman tarve vuonna 2010 ja ammatillisen koulutuksen mitoitus*. Euroopan sosiaalirahasto. Tavoite 4 – ohjelma. Utbildningsstyrelsen.
- EURA (2006). *Key education indicators on social inclusion and efficiency*. European Research Associates. Project Report.
- Europeiska kommissionen (2007). *Employment in Europe*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. European Commission. Unit D1. Luxembourg.
- Forsander, A. (2002). *Luottamuksen ehdot. Maahanmuuttajat 1990-luvun suomalaisilla työmarkkinoilla*. Väestöliitto. Väestöntutkimuslaitos D 39. Helsinki.
- Gamerman, Ellen (2008). *What Makes Finnish Kids So Smart?* The Wall Street Journal, Page W1, <http://online.wsj.com/article/SB120425355065601997.html>?
- Hammer, Torild (ed) (2003). *Youth unemployment and social exclusion in Europe*. Great Britain. The Policy Press.
- Hassi, Satu-Marja (2007). *Ibrukttagande av god praxis – resultat av projektet Ungdomsverkstad 2010*. (Hyvät

- käytännöt käyttöön – Nuorten työopaja 2010 -projektin tuloksia). Länsi-Suomen lääninhallitus.
- Häggman, Erik, Walldén Jaana (2007). Nuoret ja ulkopuolisuus. I skriften Tarvainen, Pietiläinen och Kuure, Nuoret eivät odota. Palvelurakenteen muutos nyt.
- Hämäläinen, Ulla (2004). *Nuorten tulojen ja toimeentulon palapeli*. Eläketurvakeskus & Kansaneläkelaitos & Palkansaajien tutkimuslaitos. Helsinki.
- Itkonen, Tiina & Jahnukainen, Markku (2007). An Analysis of Accountability Policies in Finland and the United States. *International Journal of Disability, Development and Education* 54 (1), pp. 5–23.
- Jahnukainen, Markku (2001). *Two models for preventing students with special needs from dropping out of education in Finland*. *Eur. J. of Special Needs Education*, Vol. 16, No. 3, pp. 245–258.
- Jahnukainen, Markku (2006). Erityisopetuksen tarve ja muutos. Teoksessa Karvonen, S. (toim.) *Onko sukupuolella väliä? Hyvinvointi, terveys, pojat ja tytöt*. [Does the gender matter? Well-being, health, boys and girls. Nuorten elinolot vuosikirja [Year book of the living conditions of young people] Nuorisotutkimusseura & Stakes, 122–134.
- Julkunen, Ilse (1997). Bilden av arbetslösheten i Norden. I verket Carle, Julkunen (red) *Arbetslöshetens villkor – om ungdomar, arbetslöshet och marginalisering i 90-talets Norden*. Nord 1997.19. Nordiska ministerrådet.
- Julkunen, Ilse & Öhman, Johanna (2004). *Thematic study on policy measures concerning disadvantaged youth*. National briefing paper Finland. Stakes. Helsinki.
- Julkunen, Ilse (2007). Early school leaving in Finland – a problem solved? Young people and constellations of disadvantage in Europe. *Revista de Estudios de Juventud* Nr 77. pp 123–137.
- Järvinen, Tero (1999). *Peruskoulusta toisen asteen koulutukseen? Siirtymävaiheen kokemukset ja koulutusvalintojen taustatekijät oppilaiden kertomana*. Turun yliopisto.
- Järvinen, Tero & Vanttaja, Markku (2005). *Nuoret koulutus- ja työmarkkinoilla*. Nuorisoasiain neuvottelukunta.
- Karjalainen, Vappu, Saikku Peppi, Pasuri Auvo, Seppälä Anja (2008). Mitä on aktiivinen sosiaalipolitiikka? Näköalapaikkana työvoiman palvelukeskukset. *Stakes raportteja* 20/2008.
- Kaukonen, Ritva (2007). Tilastoista syrjäytyneitä nuoria on noin 14 000. Tieto&trendit nr 7/07, Statistiskcentralen. Helsingfors. Också på Internet [http://www.stat.fi/artikkelit/2007/art\\_007-11-07\\_002.html](http://www.stat.fi/artikkelit/2007/art_007-11-07_002.html), uppdaterad 6.11.2007.
- Kiander, Jaakko (2005). Suomi ja Ruotsi – Taloudellisen kehityksen ja talouspolitiikan vertailua. I verket Valtioneuvoston kanslia: Tuottavuus ja työllisyys. Mitä opittavaa muista Pohjoismaista? Valtioneuvoston kanslianraportteja:3. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki
- Kivinen, Osmo (2006). Koulutuspolitiikka. I verket Saari, Juho (toim.) *Suomen Malli – Murroksesta Menestykseen? Yliopistopaino*. Helsinki, 205–226.
- Kolehmainen, Sirpa (2002). Koulutus, sukupuoli ja työnjako. *Sociologia* 3/02, 200–214.
- Komonen, Katja (1999). Yksilöllinen valinta vai portti koulutukselliseen syrjäytymiseen? Ammattikouluopinnot keskeyttäneiden nuorten koulutuspolut. I verket. Kuorelahti, Matti & Virtanen, Reijo (red.). *Holtittomasta hortoiluista hallittuun harhailuun – nuorten syrjäytymisen riskit ja selviytymiskeinot*. Helsingfors. Nuora, 117–127.

- Komonen, Katja (2001). Koulutusyh-teiskunnan marginaalissa? Ammatillisen koulutuksen keskeyttäneiden nuorten yhteiskunnallinen osallisuus. Joensuu. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja 47.
- Kurtén-Vartio, Sonja (2005). TAMU – en annorlunda skola. En studie av den konsekvenspedagogiska yrkesutbildningen i dansk arbetsmarknadspolitik. Åbo Akademi.
- Lindberg, Matti (2005). Is It Worth Being 'Traditional' in An Era of Mass Individualization? Higher Education in Europe, 30(3–4), 385–398.
- Lindberg, Matti (2007b). Connections between the differentiation of higher education participation and the distribution of occupational status, A comparative study of seven European countries. *European Societies*, 9(4), 551–572.
- Lindberg, Matti (2007a). 'At the Frontier of Graduate Surveys'. Assessing participation and employability of graduates with master's degree in nine European countries. *Higher Education*, 53(5), 623–644.
- Luopa Pauliina, Pietikäinen Minna, Jokela Jukka (2008). Kouluterveyskysely 1998 - 2007. Nuorten hyvinvoinnin kehitys ja alueelliset erot . Stakes Raportteja 23/2008
- Länsstyrelsen (2007). *Basservicen i Västra Finlands län 2006*. Länsstyrelsen i västra finlands län, 1/2007.
- Myllyniemi, Sami (2007). *Perusarvot puntarissa. Nuorisobarometri 2007*. Opetusministeriö. Nuorisoasiain neuvottelukunnan julkaisuja, 37. Helsinki.
- Nordman-Byskata, Carina & Sacklén, Annika (2008). *Nordisk jämförelse av lärande som sker på en arbetsplats och elevbedömning på basis av yrkesprov*. Utbildningsstyrelsen. Helsingfors.
- OECD (2000). From Initial Education to Working Life. Making Transitions Work. OECD, Paris.
- OECD (2005). *Education at a Glance. OECD indicators 2005*. OECD, Paris.
- Paju, Petri et al.(2004). *Samaan aikaan toisaalla... Nuoret, alueellisuus ja hyvinvointi*. Vammala. Nuora.
- Pietikäinen, Reetta (2007). *Palveluiden väliinpuotoamisesta yhtenäisiin palvelupolkuihin? Tutkimusinventari nuorten nivelvaiheen palveluja koskevasta tutkimuksista*. Nuorisotutkimusseura, verkkojulkaisuja 13. [Http://www.nuorisotutkimusseura.fi/julkaisuja/-inventari.pdf](http://www.nuorisotutkimusseura.fi/julkaisuja/-inventari.pdf).
- Pirttiniemi, Juhani & Päivänsalo, Piia (red.) (2001). *Perusopetuksen ja ammattillisen koulutuksen nivelvaiheen kehittäminen*. Neljän alueellisen projektin kokemuksia. Opetushallituksen moniste 14/2001.
- Pitkänen, Sari, Aho, Simo, Koponen, Hannu, Kylmäkoski, Merja, Nieminen, Jarmo & Virjo, Ilkka (2007). *Krut och kraft i arbetskraftstjänsterna för unga*. Undersökning som klarlägger genomförandet och resultat av samhällsgarantin för unga. Työpoliittinen tutkimus 333. Arbetsministeriet, Helsingfors.
- Pohjanpää, Kirsti & Paananen, Seppo & Nieminen, Mauri (2003). Maahanmuuttajien elinolot. Venäläisten, virolaisten, somalialaisten ja vietnamilaisten elämää Suomessa 2002. Tilastokeskus, Helsinki.
- Pohl, Axel, Walther, Andreas (2007). *Activating the disadvantages. Variations in addressing youth transitions across Europe*. *International Journal of Lifelong Education*, 26.5; 533 – 553.
- Pöyliö, Sari; Suopajarvi Leena (2005). *Perusturva ja punainen tupa. Nuorten osaajien työtä ja asuinympäristöä koskevat odotukset*. Työministeriö. Työpoliittinen tutkimus 275. Helsinki.
- Raffe, David (2007). *The Concept of Transition System. A Review of Recent Research*. European Research Network on Transitions in Youth. Annual

- Workshop, Ghent, Flanders, 5–8 September 2007.
- Rantanen, Elisa & Vehviläinen, Jukka (2007). *Givande studier? – studieavbrott vid yrkesläroanstalterna*. Utbildningsstyrelsen. Helsingfors.
- Rantanen, Elisa & Vehviläinen, Jukka (2007). *Kannattavaa opiskelua? – opintojen keskeyttäminen ammatillisissa oppilaitoksissa*. Utbildningsstyrelsen. Helsinki.
- Romakkaniemi, H. (1998). Koulutus kotoutumisen tukena. Selvitys maahanmuuttajanuorten sijoittumisesta toisen asteen opintoihin Helsingissä syksyllä 1997. Helsingin kaupungin opetusviraston julkaisusarja B 4.
- Sihto, Matti (2006). Työllisyyspolitiikka. I verket Saari, Juho (red) Suomen malli – murroksesta menestykseen? Helsinki. Yliopistopaino.
- Sosiaali- ja Terveysministeriö (2004). Kuntouttavan työtoiminnan ohjausryhmän muistio. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen muistioita 2004.10. <http://www.stm.fi/Resource.phx/publishing/store/04/06/hu1086853428542/passthru.pdf>.
- Stauber, Barbara & Walther, Andreas (2002). *Young Adults in Europe - Transitions, Policies and Social Change*. I verket. Walther, Andreas & Stauber, Barbara (red.). *Misleading Trajectories. Integration Policies of Young Adults in Europe?* Opladen. Leske+Budrich.
- Suikkanen, Asko & Martti, Sirpa & Linnakangas, Ritva (2004). *Styr på livet. Utvärdering av försöket med rehabilitering för ungdomar* (Homma hanskan). 248 s. (Social- och hälsovårdsministeriets rapporter. Helsingfors.
- Tikka, Tiina & Suominen, Esa (2008). *Sivistisyhteiskunta 2.0 - osallisuutta ja osaamista kaikille*. Kalevi Sorsa -säätiön julkaisuja 1/2008.
- Undervisningsministeriet (2007). Att effektivt vägledningstjänsterna för ungdomar. Samarbetsgrupp för studiehandledningens och arbetskraftsförvaltningens vägledningstjänster (Nuorten ohjauspalveluiden tehostaminen. Opinto-ohjauksen ja työhallinnon ohjauspalveluiden yhteistyöryhmä). Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar, 2007/39. Undervisningsministeriet .
- Undervisningsministeriet (2004). *Koulutus ja tutkimus 2003–2008. Kehittämissuunnitelma*. Opetusministeriön julkaisuja 2004.6. Helsinki.
- Undervisningsministeriet (2005). *Perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen nivelvaiheen kehittämistyöryhmän muistio* (Promemoria av arbetsgruppen för utveckling av övergången mellan grundläggande utbildning och utbildning på andra stadiet). Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2005.33. Helsingfors.
- Utbildningsstyrelsen (2004). *Utbildningssituationen för romska barn inom den grundläggande utbildningen. En utredning från läsåret 2001–2002. (Romanilastens perusopetuksen tila. Selvitys lukuvuodelta 2001–2002)*. Utbildningsstyrelsen. Helsingfors.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007). *Nuorten syrjäytymisen ehkäisy*. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus DNRO 6/54/06. Edita Prima Oy. Helsinki.
- Vanttaja, Markku & Järvinen Tero (2004). *Koulutuksesta ja työstä karsituneet. Vailla ammattitutkintoa ja työpaikkaa vuonna 1985 olleiden nuorten myöhemmät elämänvaiheet*. Yhteiskuntapolitiikka 69, 5. 472–479.
- Vehviläinen, Jukka (1999). *Muukalaisia koulutusparatiisissa* i Kuorelahti, Matti & Viitanen, Reijo (ed.) (1999). *Holtittomasta hortoilusta hallittuun harhailuun – nuorten syrjäytymisen riskit ja selviytymiskeinot*. NUORA.n julkaisuja Nro 14. Helsinki. Mannerheimin

- Lastensuojeluliitto & Nuorisosaian neuvottelukunta.
- Vehviläinen, Jukka (2000). Ammattipajan kautta tutkintoon? – Innovatiiviset työpajaprojektit ammatillisissa oppilaitoksissa. MONISTE 8 / 2000. Utbildningsstyrelsen.
- Vehviläinen, Jukka (2005). *Rajatonta palvelua? – Nuorten osallisuushankkeen arvioinnin väliraportti*. Utbildningsstyrelsen. Helsinki.
- Virtanen, Anne, Tynjälä, Päivi & Valkonen, Sakari (2005). Työssäoppiminen opiskelijoiden arvioimana Helsingin kaupungin ammatillisissa oppilaitoksissa. Helsingin kaupungin opetusvirasto. Helsinki.
- Internetkällor
- Arbetsministeriet(2006): [//www.mol:-fi/mol/fi/99\\_pdf/fi/04\\_maahanmuutto/08\\_maahanmuuttotilastot/kal\\_su.pdf](http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/04_maahanmuutto/08_maahanmuuttotilastot/kal_su.pdf)
- Arbetsministeriet (2007): Työministeriön toimintakertomus 2006: 476/22/2007 TM: [http://www.tyolinja.fi/mol/fi/99\\_pdf/fi/06\\_tyoministerio/03\\_suunnittelu\\_ja\\_seuranta/toimintakertomus2006.pdf](http://www.tyolinja.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/03_suunnittelu_ja_seuranta/toimintakertomus2006.pdf).
- Eurostat (2008): Eurostats Internettjänst: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996.45323734&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&\\_screen=welcomeref&open=/yearlies/C/C3&language=en&product=EU\\_yearlies&root=EU\\_yearlies&scrollto=138](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996.45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&_screen=welcomeref&open=/yearlies/C/C3&language=en&product=EU_yearlies&root=EU_yearlies&scrollto=138): European Communities, 1995–2008:
- OECD (2008): OECD:s internet tjänst OECD:stat: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?usercontext=sourceoecd>: Läst 1:5:2008:
- Statistikcentralen (2006): [http://www.stat.fi/meta/til/kkesk\\_sv.html](http://www.stat.fi/meta/til/kkesk_sv.html): uppdaterad 10:1:2006:
- Statistikcentralen (2007a): - [http://www.tilastokeskus.fi/til/sijk/-2005/sijk\\_2005\\_2007-05-15\\_tie\\_001\\_-sv.html](http://www.tilastokeskus.fi/til/sijk/-2005/sijk_2005_2007-05-15_tie_001_-sv.html) uppdaterad 15:5:2007:
- Statistikcentralen (2007b): [http://www.tilastokeskus.fi/til/aop/2006/aop\\_2006\\_2007-08-29\\_tie\\_002\\_-sv.html](http://www.tilastokeskus.fi/til/aop/2006/aop_2006_2007-08-29_tie_002_-sv.html) uppdaterad 29:8:2007):
- Statistikcentralen (2007c): [www.tilastokeskus.fi/til/aop/2006/aop\\_2006\\_2007-11-01\\_tie\\_004\\_sv.html](http://www.tilastokeskus.fi/til/aop/2006/aop_2006_2007-11-01_tie_004_sv.html)): uppdaterad 1:11:2007
- Statistikcentralen (2007d): [/www.tilastokeskus.fi/til/lop/2006/lop\\_2006\\_2007-06-15\\_tie\\_001\\_sv.html](http://www.tilastokeskus.fi/til/lop/2006/lop_2006_2007-06-15_tie_001_sv.html), uppdaterad 15:6:2007:
- Statistikcentralen (2007e): [http://www.stat.fi/til/erop/2007/erop\\_2007\\_2008-06-10\\_tie\\_001\\_sv.html](http://www.stat.fi/til/erop/2007/erop_2007_2008-06-10_tie_001_sv.html): Uppdaterad 10:6:2008:
- Statistikcentralen 2008: [http://www.stat.fi/til/kkesk/2006/kkesk\\_2006\\_2008-03-11\\_tie\\_001\\_sv.html](http://www.stat.fi/til/kkesk/2006/kkesk_2006_2008-03-11_tie_001_sv.html)) uppdaterad 11:3:2008:
- Undervisningsministeriet (2008): [http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutusjaerjestelmae/koulutuksen\\_tilastoja/?lang=sv](http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutusjaerjestelmae/koulutuksen_tilastoja/?lang=sv): Läst 10:3:2008:
- Utbildningsstyrelsen (2006a): <http://www.oph.fi/svenska/page.asp?path=446.468.4612.4645>: uppdaterad 16:11:2006:
- Utbildningsstyrelsen (2006b): <http://www.oph.fi/svenska/page.asp?path=446.468.4612.4641> uppdaterad 21:4:2006):
- Utbildningsstyrelsen (2007) <http://www.oph.fi/svenska/SubPage.asp?path=446.468.4612>: uppdaterad 26:10:2007:
- Viitanen, Niina & Peltonen, Mari (2008): Maahanmuuttajien osuus ei selitä Pisa-menestystä: 11:2:2008: Helsingfors universitets webbredaktion, <http://www.helsinki.fi/ajankohtaistuutisarkisto/2-2008/11-16-30-10>



# Kapitel 4. From School to Work: The Case of Iceland.

*Stefán Ólafsson and Jóhanna Rósa Arnardóttir*

## Introduction: General context and previous research

“Since the beginning of the transformation of the secondary school system in the early 1970s, our intention has been to increase the vocational part of secondary education. However, this has not happened. On the contrary, the number of students in secondary academic programs has dramatically increased and the number of students completing vocational education has decreased”

Gerður G. Óskarsdóttir, *The Forgotten Half* (1995)

The Icelandic educational system has long been characterized by an emphasis on general secondary education, the literary highway to universities. At the same time vocational and technical routes have been more limited in scope and appeal. Educators and researchers have continually stressed the need to focus and energize the vocational part of the secondary educational system, as reflected in the comment at the start of this chapter, from Gerður G. Óskarsdóttir’s seminal study of the transition issue in the Icelandic context. Others have been less concerned and favoured an air of self regulation, not seeing the urgency to plan and influence choices of youth in the school system. Something akin to a *laissez faire* attitude can even be said to have prevailed in some quarters, such as amongst employers (Jónasson 1998). This state of affairs has primarily been made possible by a long-term situation of high demand for labour in the society.

The ample job opportunities for school leavers have apparently secured most early school leavers, as well as other school leavers, reasonable jobs with reasonable earnings capacities. In that context it has been understandable that employers have been only lightly concerned about



basic educational production in the society. They along with the labour unions have though on the other hand shown great interest in latter years in increasing opportunities for short-term courses for working people.

Gangl, Müller and Raffe found in a comparative study of transitions from school to work in European societies that “high levels of employment have the most favourable effect on the opportunities of young people and in particular the opportunities of the least qualified among them” (2003, p. 289). The state of affairs in Iceland seems to be a strong vindication of that finding. In that sense the labour market has been in the leading role in the Icelandic transition regime, shaping the flow from school to work.

The educational system modernized rather late in Iceland and it has indeed been strongly divided between the literary/academic and vocational sectors, with the latter enjoying a lower status and attracting much smaller numbers of prospective graduates (see Jón Torfi Jónasson’s extensive studies, for example 1992a, 1992b, 1995, 1998 and 2008). The secondary level of the system has thus been dominated by literary outlooks associated with the road to university education. Youth with lower literary studying abilities or more vocational orientations have generally been faced with rather limited vocational routes in addition to their lower status in the educational system, even though jobs associated with their education have sometimes been rather well rewarded in terms of pay, as for example applies to some skilled trades.

The strong work environment has also meant that students have frequently worked part-time along with their studies to a greater degree than in many other countries, for example on the European continent. This along with some other characteristics of the system, which we outline below, has meant that the secondary schools have had a rather loose relationship to their students, maintaining rather weak discipline and devotion (Óskarsdóttir 1995, 2000). A culture of positive work orientations in the society and strong consumerism and materialism, not least amongst the younger generations, has most likely also had an influence in the direction of maintaining a weak position of the school system as against the world of work (Ólafsson 1996).

Drop-out rates have accordingly been rather high in Iceland by comparative standards (Jónasson and Jónsdóttir 1992, Óskarsdóttir 1995 and 2000, and Jónasson and Blöndal 2002). At the same time the drop-outs

have been described as different from typical drop-outs in Western countries, since they have to a great extent had jobs, families and even been the proud owners of their accommodation already in their early twenties (Óskarsdóttir 1995).

Youth research into life-styles and risk behaviours in Iceland has also found that drug use and social problems typically associated to high drop-out rates and high unemployment risks for young people have not at all been greater than in the other Nordic societies (Hibell et. al 2004, Bjarnason and Gunnlaugsson 2004 and Aðalbjarnardóttir et. al. 2003).

Hence one can see how something approaching a generalist or even a *laissez faire* approach could be maintained. This has produced an educational system tending to some extent towards the American character of emphasizing general educational rather than more special vocational education which has been more typical in some European countries, such as Germany and Sweden (Thelen 2004, Müller and Gangl 2003). Thus one can say that the Icelandic school system has primarily aimed at preparing youth for further education at university level and for adult life in general, but at the same time it can be said to neglect the third goal which is set in legislation, i.e. to prepare youth for work.

As regards the general societal context Iceland has experienced similar changes as most other Western nations. Globalization expanded very rapidly during the 1980s and with mounting speed during the 1990s and since. Thus Iceland has become more open for increasing flows of goods and services, capital and firms move and operate to a much greater extent in the wider world environment and immigration to the country has multiplied during the last 10–15 years (Ólafsson and Stefánsson 2005). This greater opening has been made possible both by policy changes towards liberalization and marketization, and by the Icelanders' craving for new technology and other novelties. Thus computer ownership and internet use is amongst the very highest in the world (OECD 2006).

Despite great influences of globalization Iceland can not be said to have progressed towards the knowledge economy to the same extent that Finland and Sweden have succeeded in introducing new ICT industries from the early 1990s. ICT technology has though entered all industries and services to a great extent and modernized the “old” economic sectors as well as introduced new ones. This has meant that the demand for some new educational qualifications and skills has increased and that has been

matched by higher educational attainments, particularly for those who progress towards the university level. For the “forgotten half” who do not finish the literary/academic matriculation opening the way towards university the old problem of weak opportunities for technical and vocational education at the secondary level remain, although one must be fair and admit that the position of vocational studies has improved and government is currently engaged in a reorganization and making efforts to improve the status deficit of that part of the school system. Hence the “forgotten half” is hardly that large any more. However, more remains to be done if the foundations for the knowledge economy are to be strengthened (Ólafsson and Stefánsson 2005).

The net outcomes of the above mentioned trends is that young people stay on average longer in the educational system, or rather the part that goes to university grows in size and more of them stay longer there and progress towards post-graduate studies. Hence the entry phase to the labour market comes at a higher age for a growing number (OECD 2008, Jørgensen 2007). At the same time the competition pressures in business and labour markets increases in the globalized world and standards and references change. The educational system therefore needs to solve better the old problems of inadequate supply of opportunities, too weak vocational options and too large drop-out rates, at the same that it adjusts to the changed and more demanding world of globalization.

In the following sections we analyse the situation in Iceland further and progress towards an assessment of the policy options and prospects. First we look at the labour market, which has in many ways been particularly influential in shaping the outcome that characterizes the Icelandic regime of transition from school to work. Then we describe the educational system and its productivity along with an analysis of the vocational part. Then we examine drop-out to a greater extent and relate it to social background of youngsters as well as reflecting on its consequences. Lastly we attempt an explanation of the special characteristics of the Icelandic transition regime and ponder policy outlooks.

## Characteristics and Changes in the Labour Market

### *Persistently high demand for labour*

As already indicated ample opportunities for work have to a considerable extent shaped the environment for transitions from school to work. Icelandic society modernized later than the other Nordic societies but developments in Iceland were on the whole more rapid. This is reflected in the fact that Iceland is now on a comparable level of affluence and societal development as the Scandinavian societies (Ólafsson 1984, Hálfdanarson and Kristjánsson 1993, UNDP 2007). Economic growth rates were higher than the OECD average for much of the 20<sup>th</sup> century and in particular during the post-war period, especially from 1960 to about 1980 (Maddison 2001 and Jónsson 1999). By the 1970s Iceland has entered the rank of the 10–15 most affluent nations within the OECD. Growth rates slowed somewhat during the 1980s and a stagnation in growth rates prevailed from 1988 to about 1994, due to reduced opportunities for expansion in the fishing sector and temporary cuts in allowed sizes of catches since fishing stocks were in a poor state. After 1995 economic growth resumed and in the last years Iceland experienced a higher than average growth rates in the OECD, not least driven by globalization forces, large investments in power plants and in the aluminium industry, along with excessive debt accumulations on the side of firms and homes (Central Bank of Iceland, Monetary Bulletin, 2001–2008).

Thus the economic situation in post-war Iceland can be described as one of high investment rates and general tendencies towards overheating, which has meant that demand for labour has been persistently high. This was matched by a high rate of supply, reflected in high employment participation rates and low unemployment. Figure 1 shows in a clear way how this situation was reflected in very low unemployment rates by international standards. Indeed for most of the post-war period the unemployment rate was below or around 1% of the labour force. Recessions were typically short-term and one of the deepest of those led to a peak unemployment as well as a peak in emigration between 1968 and 1970, when registered unemployment went up above 2%, which still is very low by international standards.

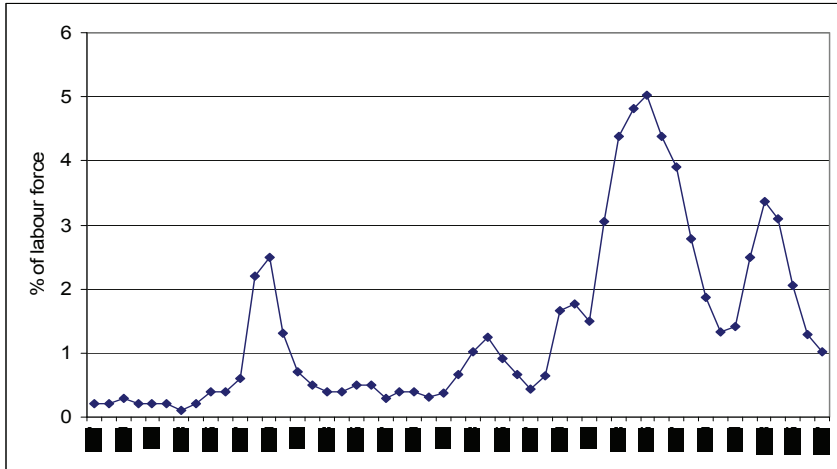


Figure 1. Registered unemployment in Iceland 1957–2007  
Share of labour force unemployed.

The figure also shows how the employment environment changed from the early 1990s, as a result firstly of the above mentioned stagnation but also due to more competitive pressures in the economy, most decisively caused by growing globalization trends (Ólafsson and Stefánsson 2005). Thus the average level of unemployment was significantly higher from the early 1990s than in the previous decades of the post-war period. Positive attitudes to work and a forceful materialism in a booming economy provided good conditions for a persistently high rate of employment participation as well as the low unemployment rate. This is shown in figure 2.

There we see that the employment participation rate of males has remained very high since the early 1990s while the already high rate for women edged slightly upwards. The period of greatest growth of female employment participation was however during the boom years of 1960 to 1980. The figure also shows that the fluctuations in unemployment since the 1990s affected males and females similarly on the whole.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> There is a slight discrepancy in unemployment rates between figures 1 and 2. This is due to the fact that the data in figure one refers to registered unemployment whereas the data in figure two is from labour market surveys, which sometime are slightly higher than the registered rates from unemployment insurance funds.

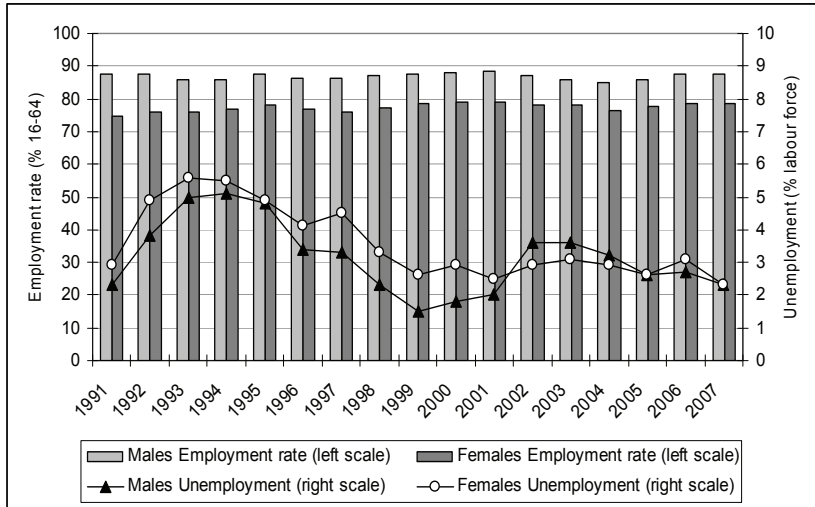


Figure 2. Overall employment levels 1991–2007. Rates of employment and unemployment amongst men and women (%).

In fact Iceland has the highest employment participation rate in the OECD and has maintained that position for decades (Ólafsson 2008). In addition to the high participation rates Iceland also has had a rather long average working week for employees, but summer holidays and other holidays are on the other hand rather many. On the whole one can though say that the work environment plays a large role in the lives of the Icelanders and this affects young people as well as old, including students.

With increasing competitive pressures and the advancement of the knowledge economy, with increasing demands for education and specialized skills one might have expected that students would have reduced the extent of employment participation along with their studies. According to the data in figure 3 this appears not to be the case. Employment participation for the age group 16–24 has in fact increased significantly while the rate for the elderly population (55–74) has lowered slightly. As we will see in the section on educational developments in Iceland this was also a period of increasing educational attainments, at least at the tertiary level.

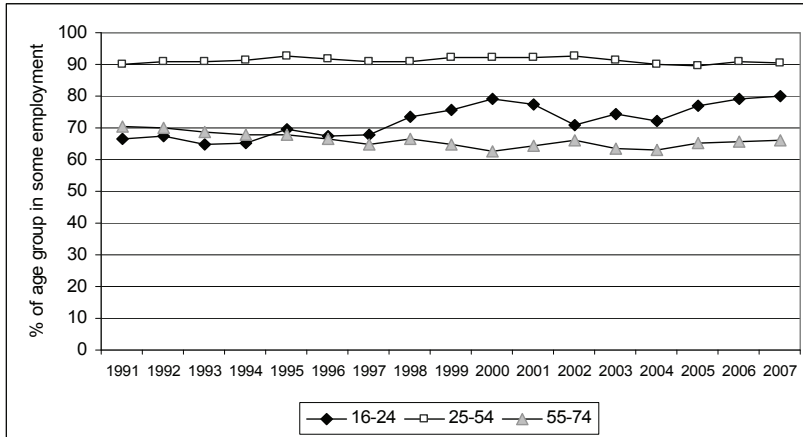


Figure 3. Employment participation by age groups 1991–2007.

So the world of work has indeed been somewhat overwhelming in Iceland in the last decades and continues to be so. For a long time summer holidays for students were rather long in Iceland compared to the neighbouring countries and the tradition was that students took up summer jobs, frequently in fish processing, construction, shops and services and the like. Vocational education at the secondary level also often involves an apprenticeship contract which provides students in those areas with some paid work along with their studies. All this amounts to a situation of a rather high rate of work along with studies, at the secondary and tertiary levels. This has had the consequence of making the links between students and the schools rather weak (Óskarsdóttir 1995).

To clarify the relationship between education and employment further figure 4 shows an international comparison of employment rates for people with, on the one hand, less than upper secondary education and on the other hand for those who have finished education at the secondary level (without finishing any education at university level). This data has a great significance for the transition from school to work situation in Iceland, because it reflects the favourable employment situation that early school leavers face in this country.

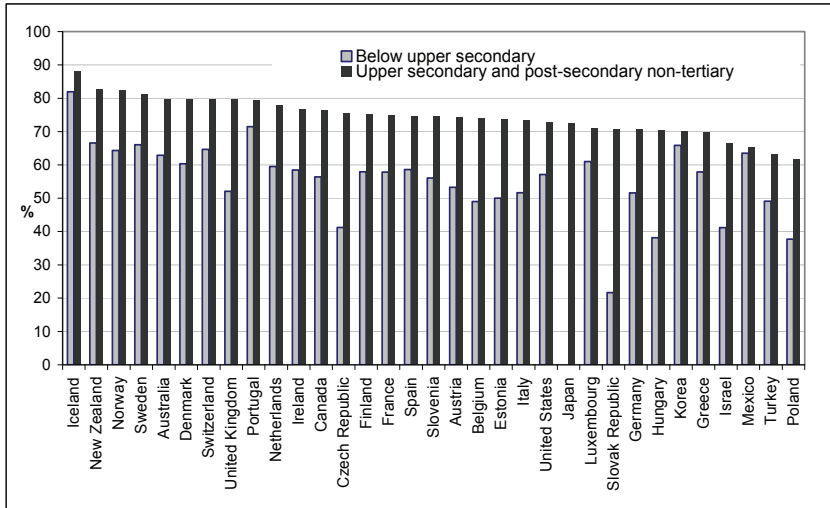


Figure 4. Employment rates by educational attainment in 2005. Percentage of the 25 to 64 year old population that are employed, by educational level.

Iceland indeed has by far the highest employment rate for both groups, the least educated early leavers (who often are badly affected in Western countries) and those who have finished secondary education. Early school leavers truly have meaner job, pay and advancement opportunities than those who have higher educational and applied skill levels, but not having to risk extensive unemployment is clearly a special Icelandic advantage in the situation. This has also made it possible for Iceland to live with rather high drop-out rates from secondary schools without engulfing the society in serious social problems (Ólafsson 1999). This has probably also been responsible for what may appear as a rather lenient or even laissez faire attitude towards high drop-out rates and a weak vocational educational system, despite frequently voiced goals and intentions amongst educators and policy makers of improving that particular situation.

As table 1 shows the employment rates for early school leavers and secondary graduates has remained generally high since 1998, although a slight lowering is detected in the last few years. In table 2 we look more directly at students and show some further aspects of their employment profile.



**Table 1. Trends in employment rates, by educational attainment (1998–2005). Number of 25-to-64-year-olds in employment as a percentage of the population aged 25 to 64, by level of educational attainment.**

|                                                 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|-------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Below upper secondary                           | 85   | 86   | 87   | 87   | 86   | 82   | 81   | 82   |
| Upper secondary and post-secondary non-tertiary | 89   | 91   | 89   | 89   | 89   | 89   | 87   | 88   |
| Tertiary education                              | 95   | 95   | 95   | 95   | 95   | 93   | 92   | 92   |

Source: OECD, Education at a Glance 2007.

Male students working one hour or more along with their studies have hovered around 55% and about 10% of them are also classified as unemployed. Average weekly hours for these students who are working are around 30. Female students have on the other hand increased their work participation from just under 60% in 2003 to about 70% in 2005 and 2006. These two years were marked by intense overheating of the economy so demand for labour was very high after 2004.

**Table 2. Students in age group 16–24: Employment profile.**

|                    | Males |       |       |       | Females |       |       |       |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|---------|-------|-------|-------|
|                    | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2003    | 2004  | 2005  | 2006  |
| Students total     | 10900 | 11300 | 11200 | 11700 | 10800   | 11400 | 12000 | 11800 |
| Employed (1 hour+) | 55,3  | 51,0  | 55,6  | 57,5  | 57,8    | 60,4  | 70,0  | 70,7  |
| Unemployed         | 10,8  | 12,4  | 10,1  | 11,6  | 8,2     | 6,4   | 6,1   | 7,9   |
| Working hours      | 28,9  | 32,5  | 32    | 31,1  | 25,9    | 24,5  | 24,5  | 25,2  |

Thus student employment participation appears to be very sensitive to the economic situation in the labour market and the growth cycle. Figure 5 gives a strong support to the hypothesis that work participation of students in Iceland is greatly affected by cyclical demand and opportunities in the labour market. The figure covers one strong upswing and the following contraction in economic activity and gives a clear image of the saliency of the labour market's influence on work participation of youngsters in general and students in particular.

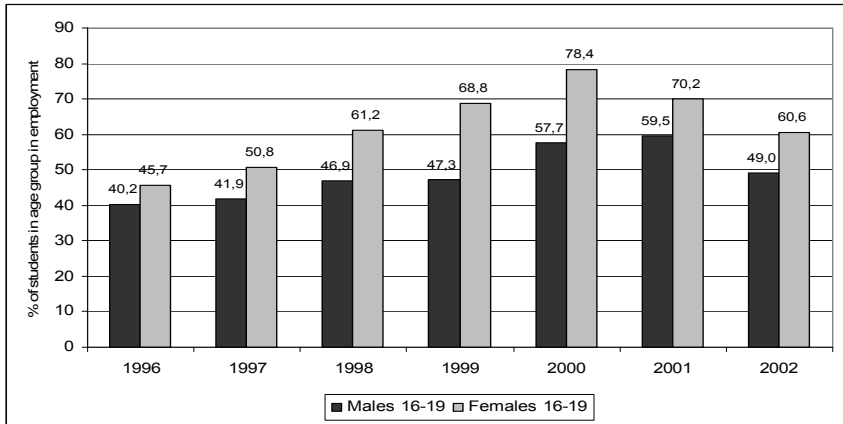


Figure 5. *Impact of the economic cycle on student employment activity 1996–2002. Share of students aged 16–19 who are active in employment.*

The period from 1996 to 2000 was marked in most Western countries by the upswing associated to the growth of the information and communication technology and the dot.com bubble. This was generally reflected in high growth rates and often also in significant rises of pay levels. This tempted many in Iceland, who would most likely have concentrated on studies in the secondary educational system, to leave school and take up well paid jobs in computing, software and other activities. After the bubble exploded in 2001–2002 the work participation rate for students lowered again. In the education section we examine how this development affected the flow of youngsters into the secondary school system.

On the whole we can thus say that the world of work has been rather special in Iceland, with ample opportunities for jobs, full-time as well as part-time. This has significantly affected those at school and facilitated their high job participation while at school and during summer holidays, at the same time that it has given early school leavers better options and chances than what has been typical in many countries on the European continent. The disadvantages of low education were thus minimized, at the same time that early school leavers still remain those with the most restricted opportunities for advancement towards the better rewarded occupations (Óskarsdóttir 1995, Müller and Gangl 2003). The consequences of high drop-out rates were clearly softened by this state of affairs.

*Occupational and Educational Upgrading of the Labour Force*

As in other Western countries the Icelandic labour force has undergone a significant shift reflecting the changing societal and economic environments of globalization and increasing knowledge utilization in the economy (Esping-Andersen 1999, Castells 2000, Ólafsson and Stefánsson 2005, OECD 2008).

Table 3 shows the occupational distribution in 1991 and 2007, for males and females separately. We see a clear pattern of upgrading in the sense that higher educational and higher pay level occupational groups, such as professionals and associate professionals, have expanded significantly. At the same time there is also an expansion of lower skill and pay level service and sales workers, what Esping-Andersen and others have referred to as Mac-jobs or junk jobs, stressing the low skill level and bad conditions associated to these jobs.

**Table 3. Development of employment by occupational groups 1991 to 2007.**

| <b>Males and females:</b>        | <b>1991</b> | <b>2007</b> | <b>Change</b> |
|----------------------------------|-------------|-------------|---------------|
| Managers and administrators      | 8,4         | 9,0         | 0,6           |
| Professionals                    | 11,8        | 17,4        | 5,6           |
| Associate professionals          | 11,2        | 15,7        | 4,6           |
| Clerical occupations             | 9,8         | 7,1         | -2,7          |
| Service and sales workers        | 18,8        | 20,8        | 2,0           |
| Agricultural and fishery workers | 8,4         | 4,1         | -4,3          |
| Craft and related trades workers | 16,9        | 12,1        | -4,8          |
| Plant and machine operators      | 6,1         | 5,7         | -0,4          |
| Elementary occupations           | 8,6         | 8,0         | -0,6          |
| <b>Males:</b>                    |             |             |               |
| Managers and administrators      | 11,3        | 11,7        | 0,4           |
| Professionals                    | 11,1        | 15,6        | 4,5           |
| Associate professionals          | 10,5        | 11,5        | 1,0           |
| Clerical occupations             | 2,7         | 2,1         | -0,6          |
| Service and sales workers        | 13,2        | 14,5        | 1,3           |
| Agricultural and fishery workers | 11,7        | 6,1         | -5,6          |
| Craft and related trades workers | 22,7        | 19,9        | -2,8          |
| Plant and machine operators      | 10,1        | 9,8         | -0,2          |
| Elementary occupations           | 6,7         | 8,7         | 2,0           |
| <b>Females:</b>                  |             |             |               |
| Managers and administrators      | 5,0         | 5,8         | 0,9           |
| Professionals                    | 12,7        | 19,7        | 7,0           |
| Associate professionals          | 12,0        | 20,8        | 8,8           |
| Clerical occupations             | 18,3        | 13,0        | -5,3          |
| Service and sales workers        | 25,5        | 28,4        | 2,9           |
| Agricultural and fishery workers | 4,5         | 1,6         | -2,9          |
| Craft and related trades workers | 9,9         | 2,7         | -7,2          |
| Plant and machine operators      | 1,4         | 0,7         | -0,7          |
| Elementary occupations           | 10,9        | 7,2         | -3,7          |

Source: Statistics Iceland.

No less significant than the expansions are the relative numerical declines of agricultural and fishing-related jobs (low skilled fish processing and general fishermen) and craft and related trade workers jobs. Semi-skilled and unskilled jobs have also declined but much more modestly.

When these changes are analyzed for males and females separately we see that the changes are on the whole much more pronounced for women than for men. For the latter the decisive growth category is that of professionals, which is now the second most numerous category in this classification, after craft and related trades (the share of which has contracted). The share of agricultural and fishery workers is now only about a half of

what it was in 1991 and the unskilled jobs have grown slightly more for males than the service and sales workers' jobs.

The outcome for women is a very decisive relative growth of professional and associate professional jobs and a more modest growth of service and sales workers. The skilled workers' jobs (craft and related trades) have contracted significantly and the semi-skilled and even more so the unskilled category has also contracted.

There is also a slight growth of managerial jobs, particularly for women. Taken together the above described changes amount on the whole to a net upgrading of the educational level of the labour force, in particular as it refers to the increasing utilization of university level education in the economy. At the same time the share of lower skilled jobs is declining, but the composition of actual skill levels within these is difficult to infer from this data. The analysis of educational and skill production in the school system will cast some light on that in the following section.

These developments follow the familiar transitions from the industrial economy to the service based knowledge economy, with relative declines in the numbers of primary and secondary sector jobs and concomitant expansion of services and trade-related fields, as well as in health and welfare activities. In the most recent OECD Education at a Glance report (2008), there is a review of occupational and skill-level development in the member countries in recent years. Semi-skilled jobs have generally declined in numbers in the member countries and skilled jobs increased their share.

Matching of skilled jobs and educational levels varies between countries. The Nordic countries all have similar general profiles of skill groups (unskilled, semi-skilled and skilled jobs) and the matching there appears to be relatively good, in the broad terms that the OECD analysis allows. This indicates that the matching situation may be less attractive in some other countries, such as Spain, Ireland, Turkey and Italy. Denmark and Finland do best, followed by Sweden, in matching tertiary level education to skilled jobs amongst the Nordic countries, on this OECD measure. Norway and Iceland do not quite as well (OECD 2008, pp.38–39).

Lastly in this section we give some further indications of the utilization of education in the Icelandic economy by examining the share of university level educated labour in the main industry groups (table 4).

The rate of university level educated labour is lowest in the primary sector (agriculture and fishing at 4%), followed by manufacturing industry and construction at 6.4%. As expected the service sector utilizes university education to the greatest extent, at about 23%.

**Table 4 Utilization of university education in main industries.**

| Rate of university education (ISCED 6-7) by economic activity 2002 |       |       |         |
|--------------------------------------------------------------------|-------|-------|---------|
|                                                                    | All   | Males | Females |
| <b>Sectors:</b>                                                    |       |       |         |
| Agriculture                                                        | 4.0   | 4.2   | 3.4     |
| Industry                                                           | 6.4   | 7.0   | 4.4     |
| Services                                                           | 23.1  | 26.9  | 20.2    |
| Services detailed:                                                 |       |       |         |
| Wholesale, retail trade, repairs                                   | 6.9   | 8.0   | 5.7     |
| Hotels, restaurants                                                | 5.0   | 6.2   | 3.8     |
| Transport, communication                                           | 7.9   | 6.7   | 9.9     |
| Financial intermediation                                           | 27.4  | 49.4  | 16.2    |
| Real estate & business services                                    | 39.7  | 47.7  | 29.1    |
| Public administration                                              | 35.6  | 41.9  | 28.4    |
| Education                                                          | 48.8  | 56.3  | 45.8    |
| Health services, social work                                       | 22.7  | 41.5  | 19.1    |
| Other services and not specified                                   | 16.6  | 20.9  | 12.4    |
| Total                                                              | 100.0 | 100.0 | 100.0   |

Source: Statistics Iceland.

The highest rates for tertiary education are in the education industry itself, followed by real estate and business services, public administration, banking and welfare services. Males with university education have the biggest market in education and they are much more prominent than women in banking, real estate and business services and public administration, whereas women's biggest markets for university education are in education, followed by real estate and business services, as well as in public administration.

While the growth trend for new jobs has clearly favoured those with academic types of university level education in the last two decades it is not likely to satisfy the demand for such jobs as reflected in the survey data from kids at 10<sup>th</sup> grade in the compulsory schools (table 5)

**Table 5. What adolescents at 10th grade in compulsory school want to work at when 30 years old.**

|                                  | 2000% | 2003% | 2006% |
|----------------------------------|-------|-------|-------|
| Senior officials and managers    | 3     | 3     | 3     |
| Professionals                    | 54    | 55    | 58    |
| Associate professionals          | 16    | 12    | 14    |
| Clerks                           | 1     | 1     | 1     |
| Service and shop workers         | 15    | 14    | 11    |
| Agricultural and fishery workers | 2     | 2     | 2     |
| Craft and related trades workers | 8     | 11    | 10    |
| Plant and machine operators      | 0     | 0     | 0     |
| Elementary occupations           | 1     | 1     | 1     |

Source: Ólafsson og Halldórsson (2007).

About three in every four kids express a preference for professional level jobs requiring university level academic education. This can be taken as an indicator of the overwhelming status advantage associated with that type of education in the Icelandic society and educational system (Jónason 1995). This status priority has restricted the demand for vocational education, both at the secondary and tertiary levels.

So the Icelandic labour market has been an unusually vibrant market for decades and played a leading role in shaping opportunities for youth moving from schools into the world of work. The persistently high demand for labour has been particularly important for early school leavers and the lower skilled ones, giving them job opportunities that often are denied youngsters in similar situations in many Western countries, particularly on the European continent.

## Educational Attainment and the Vocational Subsystem

### *General Educational Framework*

The educational system is obviously an important shaper of transition outcomes for youth. The institutional structure itself shapes the character of educational opportunities, narrow or wide choices, flexibility or fixed paths, and differing links to the world of industries and work. Differing systems of vocational education are frequently focused on as major play-

ers in shaping the transition process. The role and strength of academic or general schools as against vocational schools is a major topic in the field, and also status considerations of various educational opportunities as well as the conditions and possibilities for achievement in tempting careers (Müller and Gangl 2003, Ryan 2001 and Kerckhoff 2000).

We will try to deal with some of these issues in the Icelandic case, in order to approach a clarification of the characteristics of the Icelandic transformation regime, in comparison to other nations.

The Icelandic educational system entered an extensive restructuring phase from the 1960s onwards, with major innovations and new legislations coming into effect. In 1974 a new act on the secondary school system was passed in the Althingi, laying the groundwork for a new unified secondary school level, with major reorganization and simplification of the system. During that decade new comprehensive secondary schools also started to emerge as well, aiming to offer both academic/general education towards the matriculation examination (providing access to university level) as well as vocational education and various specialized applied education, some of it lasting less than 4 years, which otherwise was the norm for the secondary school level (Jónasson 2008). The main goals of the new legislation, according to Jón Torfi Jónasson, were firstly to improve educational opportunities in various provincial areas, the lack of which were considered to exacerbate the regional development problems, an issue of great concern in Iceland for decades. Secondly, reorganization was felt necessary to improve the logic of educational paths which were found wanting in the old system. Thirdly, there was felt a great need to strengthen the vocational pathways on the secondary level, not least following the elevation of nursing and teacher education to university level. This was seen as creating a void in the system which needed to be filled and strengthened. The weak status and position of the vocational system has also continually been a great concern of policy makers, as well as of researchers and educators. Lastly the aim was to reduce tendencies in the school system for segregation of various pathways, producing rigidities and path dependent processes, often locking students in limited and inadequate options.

The legislation was changed again in 1988 (legislation on coordinated secondary schools), specifically defining goals and aiming to synthesize the various parts of the secondary system. Then another legislation on the



secondary school system was passed in 1996. Despite the reorganizations and various changes there appear to have been less extensive advancements towards the expressed goals. Thus Gerður G. Óskarsdóttir claims that vocational options have generally not increased and students have not gone in increasing numbers on to the vocational paths (Óskarsdóttir 2000). Thus the voiced primary aims of policy makers, researchers and educators have not easily been met as regards the vocational secondary system, even though various improvements have been effected.

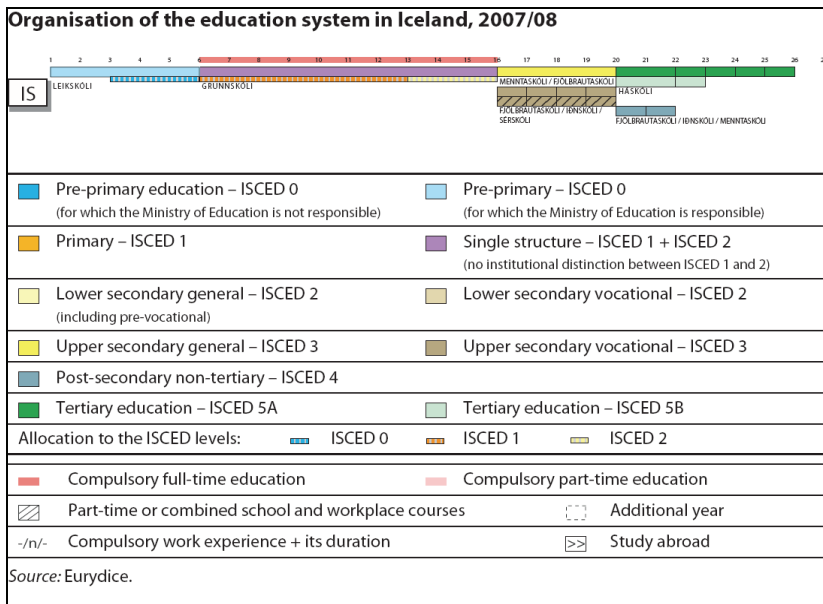


Figure 6. Outline of the Icelandic Educational System.

The Icelandic Educational System is divided into four levels. Firstly there are pre-schools for children until 6 years of age. Then the compulsory schools take over, being mandatory for children aged 6 to 16. Above that is the upper secondary level for students that have completed compulsory school and higher education for students that have completed education at upper secondary level. Since 1907 all children have to have some basic education but it was in 1990 that 10 years of study were made mandatory.

Upper secondary schools are for students that have completed compulsory school or equal education or are 16 years of age. Line of study can be divided in general academic programs (*bóknámsbrautir*), voca-

tional programs, artistic programs and general programs. General academic study is divided into languages, social sciences and natural sciences leading to the matriculation examination. Vocational programs are divided into trade programs leading to journeyman's examination and other vocational programs (see diagram in box for an overview of the structure).

Higher education at university level is mainly for students that have completed the matriculation examination. It can involve shorter programs that are less than 3 years at tertiary level. The main academic programs are however those that lead to BA, BSc or BEd degrees, and post-graduate programs that lead to MA, MSc or PhD degrees. In some fields of post-graduate studies students have to go fully or partly abroad to complete their studies.

#### *Vocational education and the training system*

Vocational education and training is divided into trade programs and other vocational training.<sup>23</sup> The length of the programs varies but the most prevalent are four-year courses. Most of the trade programs take 3-4 years and lead to journeyman's examination. Students in those attend workplace training and receive salary while in training. Some programs are only taught in schools and others in special vocational schools. Study programs are typically divided into general academic study and specific study. How the specific study is divided between school and workplace varies. Many forms of vocational training provide the students with legal certification for the respective types of employment.

Training for the certified trades was originally formulated in line with the traditions of the Danish trade guilds which included a few years of training with a master craftsman. In 1904 the Reykjavik Technical School was founded and later industrial vocational schools were also established outside the Reykjavik area. Theoretical training did not become obligatory until the law concerning training for the certified trades was revised in 1927 (Eurybase – Iceland, 2006/07). Towards the end of the nineteenth century, more vocational schools were founded and then a commercial

---

<sup>23</sup> This description of the secondary school system is to a great extent based on material from the Ministry of Education, Science and Culture and from the Eurydice database on educational systems and CEDEFOP. We have also benefited from Jón Torfi Jónasson (2008) and Gerður G. Óskarsdóttir (2000).

school emerged, a marine engineering school, a school of nursing and an art college. In a major reform in 1966 the state took over the operation of industrial vocational schools which had previously been run by the associations of master craftsmen (Jónasson 2008). These schools then became day schools.

It was not until 1970 that it became commonly accepted that general education for young people should be extended beyond the age of fifteen. Education at the upper secondary level went through great changes in the seventies and enrolment at upper secondary school increased steadily as well. Educational reforms at the upper secondary level in the seventies were mainly aimed at integrating general education and vocational training by establishing comprehensive schools, and co-ordinating basic programs of academic studies intended for all students. The Upper Secondary School Act of 1988 replaced older laws concerning grammar schools, vocational schools and comprehensive schools. First in 1985 the Ministry of Education, Science and Culture issued curriculum guidelines for upper secondary schools. Before that individual schools or groups of schools had produced their own study guides (Eurybase-Iceland-2006/07; Óskarsdóttir 2000).

Education at the upper secondary level has in recent years been governed by the Upper secondary School Act from 1996, but this act was replaced by a new Upper secondary School Act on the 1st of August 2008. The latter legislation primarily defines the framework for education at that level, its objectives, the role and responsibility of the State and local municipalities, social partners as well as other parties that are involved in providing education at this level.

More detailed provisions regarding the implementation of upper secondary education are to be found in the regulations which the Ministry of Education, Science and Culture issues on the basis of the prevailing law. The Ministry issues National Curriculum Guidelines which describe the objectives and contents of individual branches of study. The National Curriculum Guidelines are equivalent to a ministry regulation and they came into effect on the 1st of June 1999. The National Curriculum Guidelines related to some vocational branches of study are continually being revised by the different occupational councils in the country.

According to the Upper Secondary School Act no. 92/2008 the objective of the upper secondary school is to encourage the overall develop-

ment of all pupils and encourage their active participation in democratic society by offering studies suitable to the needs of each pupil. The upper secondary school prepares pupils for employment and further studies. It shall strive to develop moral values, responsibility, broadmindedness, initiative, self-confidence and tolerance in its pupils, train them to apply disciplined, autonomous working methods and critical thought, teach them to appreciate cultural values and encourage them to seek further knowledge. The upper secondary school shall strive to communicate knowledge and train pupils in a way that provides them with skills to carry out specialised work and with solid foundations to pursue further education (Jónasson 2008).

Upper secondary education is now open for all. Those who have completed compulsory education have the legal right to enter a course of studies in an upper secondary school, regardless of their results in the 10th and last grade of compulsory school. However, the legislation concerning upper secondary school allows for varied admission requirements to different branches of study at the upper secondary level, according to what academic demands are required for the branch of study in question. The regulation on the enrolment of pupils in upper secondary schools defines the requirements for each branch of study. The admission requirements relate in those cases mostly to the results in different subjects of the national co-ordinated examinations in the 10th grade of compulsory education, as well as to the results in school examinations. To complete education at upper secondary level the study is of minimum 90 credits. One year of study with 180 hours of work for the student is equal to 60 credits. Students are usually 16–20 years of age.

General academic education is primarily organised as a four-year course leading to a matriculation examination which prepares students for studies at university level. In order to graduate from upper secondary school with a vocational certificate providing professional rights, pupils shall have completed their studies with satisfactory results according to curriculum and study programme description validated by the Minister of Education, Science and Culture. The length of the courses in vocational education varies, lasting from one semester to eight semesters. Vocational education is divided between the school and the workplace or takes place exclusively in the school. There is also a three-year fine arts branch of study.

Students at upper secondary education pay enrolment fees to the school of ISK 6000 per school year and they pay the cost of their textbooks. Students in vocational education pay part of the cost of materials which must not exceed ISK 25.000 each semester. Students that leave their legal residence have the right to non-refundable grants to cover expenses in this respect. Students in certified trades and in some other vocational branches of study have the right to receive study loans from the Icelandic Government Study Loan Fund. Icelandic students receive lower loans/grants than students in Denmark and Sweden (Macdonald, Dofradóttir, Jónasson, Dal, Garðarsdóttir og Jóhannsdóttir, 2002).

According to the Upper Secondary School Act of 1996 the vocational study must further general education of the pupils, prepare them for specific jobs and give them an understanding of the role of enterprises and workers in industry. In recent years the main growth of enrolled students has been in various programs that are defined as other vocational programs, as study programs for social and health care assistants, study programs for office workers, programs for business studies and programs for communication and media studies (Bill for Upper Secondary School Act no. 92/2008).

**Table 6. Expenditure on educational institutions, by level of education in 2004, from public and private sources (% of GDP).**

|              | All primary, upper and post sec. | Tertiary education | All levels of education |
|--------------|----------------------------------|--------------------|-------------------------|
| Denmark      | 4.3                              | 1.8                | 7.2                     |
| Finland      | 3.9                              | 1.8                | 6.1                     |
| Iceland      | 5.4                              | 1.2                | 8.0                     |
| Norway       | 4.2                              | 1.4                | 6.2                     |
| Sweden       | 4.5                              | 1.8                | 6.7                     |
| OECD average | 3.8                              | 1.4                | 5.8                     |

Norway: Public expenditure only. Source: OECD 2007.

Lastly in this section we review educational expenditures in Iceland, in comparison to the other Nordic countries and the OECD average (table 6).

Iceland has the youngest population in the Nordic countries, in the sense that the school age cohorts are larger as a proportion of population. It should therefore have higher expenditures than the other Nordic countries, all else being equal. Indeed that is the outcome as table 6 reveals. The intra-Nordic difference is largest for expenditures on primary and

secondary level education, while Iceland spends slightly less on university level education. This is logical since the financial burden of primary education is relatively large, given the small scale of school operations in some of the provincial areas, where there is also often a need for school bussing. The more detailed OECD figures thus reveal that real expenditures per student are the highest at the primary level, close to the OECD average for secondary level operations and significantly lower at the university level.

It is often considered that vocational education is more expensive to undertake than the general literary programs for the matriculation. Thus lack of funds is sometimes blamed for inadequate supply and attraction of the vocational streams. This may have some truth in it but still the overall expenditure level at the secondary stage is such that other explanations must account more for what is assumed to be lacking there.

Regarding lower expenditures at the university level, that too would seem to be a logical outcome, given that Iceland has on the whole a more limited supply of post-graduate educational opportunities, especially in the more expensive sectors of medicine and sciences (Ólafsson and Stefánsson 2005).

In the following section we will analyse the processes of educational attainment and use of the different pathways, especially the academic/general and the vocational ones. We will show that the descriptions of educational outcomes in the secondary system in Iceland as exemplified by the pioneering researchers, such as Jón Torfi Jónasson and Gerður G. Óskarsdóttir, are still largely applicable. This particularly refers to the characterizations of the academic/general path as predominant, the weakness of the vocational system, and a rather high level of drop-outs from secondary education. Of those who do graduate a high proportion do however enter universities, particularly in non-vocational and non-technical subjects (Ólafsson and Stefánsson 2005). The weakness of the vocational/technical orientation at the secondary level is also reflected at the tertiary level.

### *Patterns of educational attainment*

Jón Torfi Jónasson, professor of education at the University of Iceland, pioneered studies of separate age cohorts and mapped their progression

through the secondary school system (Jónasson and Jónsdóttir 1992, Jónasson and Blöndal 2002; see also Óskarsdóttir 1995 and 2000). The first cohort consisted of those born in 1969 and the second those born in 1975. Statistics Iceland (2008) has recently done a comparable survey of those born in 1982. In figure 7 we summarize the general outcomes of these surveys.

This data provides a vivid picture of some important characteristics of the system as well as indicators of stability and change in the last two decades or so. On the whole one can say that graduations from the secondary system have increased in the latter years, while this was not the case for those born in 1975. Those graduating with the matriculation exam have increased, from 42% of the original age cohort to 48%. Students graduating with vocational certificates have however remained at a similar level. Drop-out rates have thus declined slightly in the last decade or so.

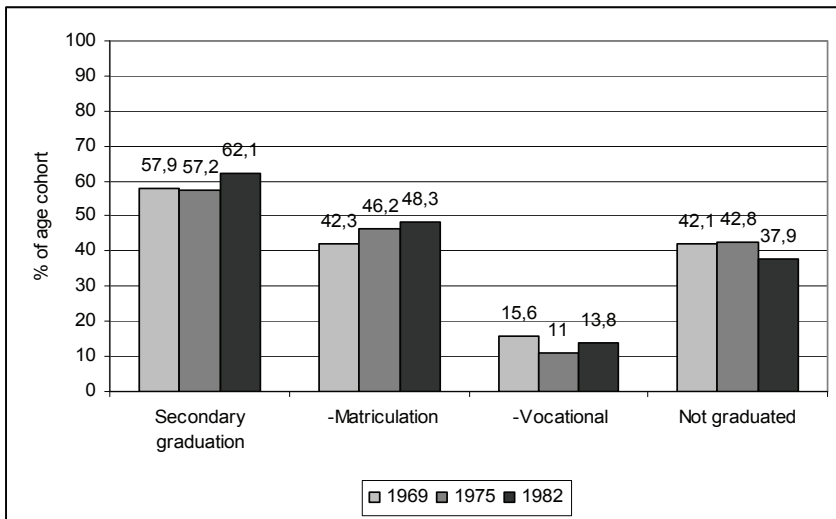


Figure 7. Educational attainment at age 24. Three cohorts compared: those born in 1969, 1975 and 1982.

In table 7 we look more closely at the outcomes for those born in 1982 when they had reached the age of 24, i.e. in the year 2006.

The first three columns of the table profile the whole cohort (as registered in school records), whereas the last three focus only on those who graduated. There are two types of matriculation exams, the general and the vocational. In addition there are various special vocational lines of

study possible, but they are all small in terms of graduations. The journeyman's examination is the most pronounced and that is a mixed line of academic and practical study, typically involving apprenticeship with a master of the relevant trade. There is a significant difference between boys and girls in the pattern of graduations, with girls taking the general/academic matriculation to a much greater degree. About 12% of the boys in this age cohort who graduate take the journeyman's exam whereas only about 3% of the girls do. Hence one can assume that the options for women of taking vocational studies in secondary school may be more restricted or less feasible than for boys.

**Table 7. Educational career profile of those born in 1982, by the time they have reached the age of 24 (in 2006).**

|                                                        | Career profiles of age group at 24 |              |              | Profile of those who are graduated at 24 |              |              |
|--------------------------------------------------------|------------------------------------|--------------|--------------|------------------------------------------|--------------|--------------|
|                                                        | Total                              | Males        | Females      | Total                                    | Males        | Females      |
| <b>Age group in student register</b>                   | <b>100,0</b>                       | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | --                                       | --           | --           |
| <b>Graduated at age 24</b>                             | <b>62,1</b>                        | <b>55,0</b>  | <b>69,7</b>  | <b>100,0</b>                             | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |
| <b>Secondary level graduations:</b>                    |                                    |              |              |                                          |              |              |
| Basic examination                                      | 0,3                                | 0,5          | 0,1          | 0,5                                      | 0,9          | 0,2          |
| Diploma of competence                                  | 3,3                                | 2,4          | 4,3          | 5,3                                      | 4,3          | 6,1          |
| Vocational certificate                                 | 2,0                                | 2,6          | 1,3          | 3,1                                      | 4,7          | 1,9          |
| Certified trade, school certificate                    | 2,0                                | 3,0          | 1,0          | 3,3                                      | 5,5          | 1,4          |
| Journeyman's examination                               | 4,6                                | 6,8          | 2,2          | 7,4                                      | 12,4         | 3,2          |
| Matriculation vocational                               | 3,0                                | 3,7          | 2,2          | 4,8                                      | 6,7          | 3,2          |
| Matriculation general                                  | 34,5                               | 26,4         | 43,2         | 55,5                                     | 48,0         | 62,0         |
| Master of trade                                        | 0,3                                | 0,1          | 0,4          | 0,4                                      | 0,2          | 0,6          |
| Post secondary, non-tertiary                           | 1,0                                | 1,0          | 1,1          | 1,6                                      | 1,8          | 1,5          |
| <b>University level graduations:</b>                   |                                    |              |              |                                          |              |              |
| First university degree                                | 10,7                               | 8,1          | 13,4         | 17,2                                     | 14,8         | 19,2         |
| Diploma after first university degree                  | 0,1                                | 0,0          | 0,1          | 0,1                                      | 0,1          | 0,2          |
| Master's degree                                        | 0,0                                | 0,0          | 0,0          | 0,1                                      | 0,1          | 0,1          |
| Drop-outs or have not begun secondary education at all | 37,9                               | 45,0         | 30,3         | --                                       | --           | --           |

Source: Statistics Iceland (June 2008).

But the predominance of the general matriculation exam is the most decisive characteristics of the secondary school system in Iceland. In figure 8



we show that from another angle, this time focusing on the proportion of 20 year olds who have finished the matriculation exam in each year from 1960 to 2006. These figures are slightly higher than from the profiles of the age cohorts above, for example due to effects of migration.

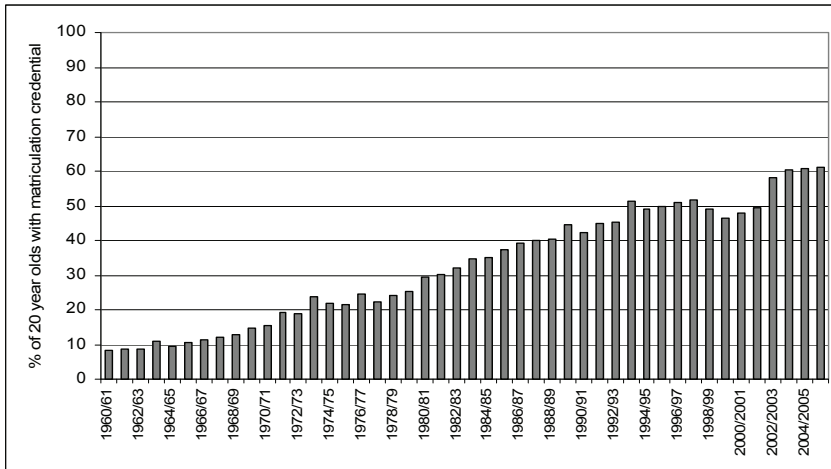


Figure 8. Predominance of general studies at the secondary level. Proportion of 20 year olds who graduate with a matriculation examination, 1960-2006.<sup>24</sup>

There was a steady and decisive growth in the proportion of 20 year olds who had finished the matriculation exam from the reform years during the latter part of the Sixties and onwards, up to the employment boom years between 1995 and 2000 when the growth in graduations was halted. After that there was a significant reduction in the rate which increased again from 2002/3. This stability in the graduation rate after 1995 and the following drop after the year 2000 is interesting since it corresponds to the increase in employment participation of students and youngsters that we showed in the section on the labour market. So many young people clearly delayed studies or abstained from them due to favorable conditions in the labour market of these years. So once again we see the importance of the interaction between employment opportunities and educational attainment outcomes.

In figure 9 we see another indication of the pattern of educational attainment in Iceland by mapping the proportion of each age group from

24 The data is from Statistics Iceland.

age 16 to age 29 who are registered in some regular education (data source as in figure 8).

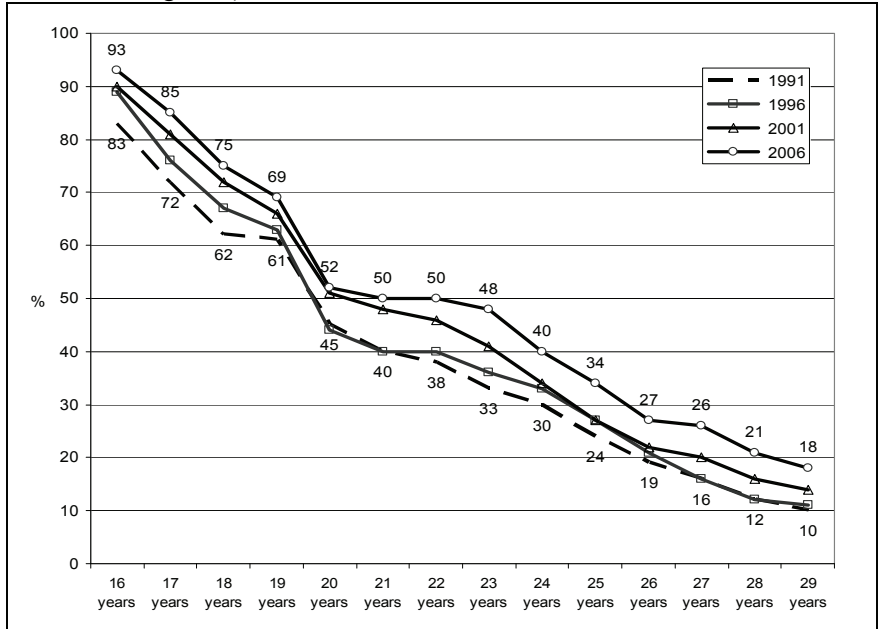


Figure 9. Enrolment rates in regular education by age, from 16 to 29. Development from 1991 to 2006 compared.

We see here that the educational rate has clearly increased from 1991 to 2006. We also see the rather rapid drop in the enrolment rate from age 19 to 20, while the rate for undergraduate studies at university level remain quite stable up to 23. After that there is a steady decline, reflecting amongst other things the rather low attainment of post-graduate studies in Iceland (Ólafsson and Stefánsson 2005). The number of students starting post-graduate studies at university has however increased greatly during the last 5-10 years, but drop-out rates seem to be rather high still, or in many cases studies take long time due to a high level of employment participation alongside with post-graduate studies. In addition to the above mentioned ample opportunities for employment, this may partly be due to the fact that few grants are available to finance such studies so students, many of whom have families already, feel forced to work along with their post-graduate studies.

How do these enrolment rates in Iceland compare to other countries? In table 8 we show enrolment rates of 18 year olds in education in the European countries in 2006.

These outcomes are partly dependent on differing institutional features of educational systems and differing ways of counting, but still give important indications about schooling of young people in these countries. While we know that the entry rates to secondary education are relatively high in Iceland, we see that the Icelandic enrolment rates for 18 year olds are rather low, or just below the average for the 27 European countries. Sweden and Finland top the scale, with Norway coming further down, whereas Denmark has about 80% rate as against Iceland's 73%.

**Table 8. 18-year-olds in education (%).**

|                | 2006 | 2006                   |
|----------------|------|------------------------|
| Sweden         | 94.6 | Euro area (15) 81.4    |
| Finland        | 94.0 | Switzerland 80.5       |
| Poland         | 93.6 | Estonia 80.2           |
| Lithuania      | 93.1 | Denmark 80.0           |
| Belgium        | 91.1 | France 78.8            |
| Greece         | 90.4 | Austria 78.3           |
| Ireland        | 89.5 | EU (27 countries) 77.4 |
| Slovenia       | 88.7 | Bulgaria 75.6          |
| Czech Republic | 86.9 | Iceland 73.4           |
| Latvia         | 86.2 | Luxembourg 70.1        |
| Norway         | 86.1 | Spain 70.0             |
| Germany        | 85.6 | Portugal 66.7          |
| Italy          | 85.6 | Romania 62.7           |
| Liechtenstein  | 84.9 | United States 62.7     |
| Slovakia       | 82.4 | United Kingdom 47.4    |
| Hungary        | 82.2 | Malta 42.8             |
| Netherlands    | 81.9 | Turkey 38.9            |

Source: Eurostat (2008).

Next we compare the general-vocational enrolment characteristics between Iceland and the other Nordic countries and the OECD and EU averages, in year 2005 (table 9).

Iceland has considerably higher enrolment in general education at the secondary kevel and much lower level for vocational enrolment. Denmark comes next in line, whereas Finland, Norway and Sweden have higher rates in vocational paths than in the general ones. Denmark has the highest rate of vocational students combining school and work-based studies and Iceland has the second highest rate for that amongst the Nordic group, but at a much lower level than Denmark.

It is revealing to examine the gender differences in graduation from upper secondary study programs. Males are 73% of those that complete certified trade and 79% of those that complete Journeyman's examination. Girls have significantly increased their rates in these fields of study since 1996–7. Females are 59% of those that completed matriculation examination and 58% of those that completed other examinations at upper secondary level, while the boys only account for 41–42% (Statistics Iceland).

**Table 9. Upper secondary enrolment patterns in public and private institutions, by type of programme in 2005.**

|               | General | Pre-vocational | Vocational | -of which: combined school and work-based |
|---------------|---------|----------------|------------|-------------------------------------------|
| Denmark       | 52,1    | Na             | 47,9       | 47,7                                      |
| Finland       | 36,1    | Na             | 63,9       | 10,5                                      |
| Iceland       | 63,2    | 1,6            | 35,2       | 16,4                                      |
| Norway        | 39,2    | Na             | 60,8       | 13,3                                      |
| Sweden        | 46,4    | 0,8            | 52,7       | a                                         |
| OECD average  | 50,3    | 4,2            | 47,5       | 16,2                                      |
| EU 19 average | 44,1    | 5,9            | 50,3       | 16,3                                      |

Source: OECD (2007).

In table 10 we show a more detailed profile of secondary enrolments in Iceland, this time by line of study for the 20 year period from 1986 to 2006.

The two most decisive trends are the doubling of the student share doing general programs, from 10 to 20%, and the decline in the share of those doing crafts and technical trades from 22% to 16%. The share of language programs, pedagogical and physical programs and agriculture, food and service trade's programs have also gone down, while the proportion of natural science programs has increased significantly as has that of arts.

**Table 10. Percentage of students at upper secondary school, by line of study in 1986 to 2006.**

|                                      | 1986%  | 1991%  | 1996%  | 2001%  | 2006%  |
|--------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| General programs                     | 10.9   | 15.7   | 18.1   | 14.6   | 20.3   |
| Languages                            | 8.8    | 8.8    | 9.8    | 7.3    | 5.8    |
| Fine and applied arts                | 2.9    | 3.4    | 4.2    | 4.6    | 5.0    |
| Pedagogical and physical programs    | 8.3    | 6.6    | 4.2    | 1.8    | 2.3    |
| Social science programs, commerce    | 23,1   | 21,2   | 23,0   | 27,1   | 23,5   |
| Natural science programs             | 14.8   | 15.4   | 16.6   | 18.4   | 19.8   |
| Crafts and technical trades          | 21.7   | 20.8   | 16.5   | 18.2   | 15.6   |
| Agriculture, food and service trades | 6.3    | 5.6    | 5.3    | 5.8    | 4.3    |
| Health-related programs              | 3.2    | 2.5    | 2.3    | 2.3    | 3.4    |
| Number                               | 15,364 | 17,833 | 17,739 | 20,863 | 24,459 |

Source: Students' register downloaded 15.04 2008. In 1997 the number of students in part time study, evening schools and distance learning were first registered.

Social science (including commerce and economics) has remained at a high level while health-related programs have remained at a rather low level.

Table 11 puts this further in an international comparative perspective, showing Eurostat data on the share of vocational enrolments amongst secondary pupils in 2006.

**Table 11. Pupils in upper secondary education enrolled in vocational stream (%). Year 2006, by gender (ranked by male's ratio).**

|                          | Males | Females |                | Males | Females |
|--------------------------|-------|---------|----------------|-------|---------|
| Czech Republic           | 83.8  | 74.7    | Sweden         | 58.8  | 52.0    |
| Austria                  | 82.1  | 73.3    | Malta          | 56.0  | 36.6    |
| Liechtenstein            | 80.9  | 63.2    | Denmark        | 55.3  | 40.7    |
| Slovakia                 | 78.7  | 68.6    | Poland         | 53.9  | 33.0    |
| Slovenia                 | 72.5  | 59.7    | France         | 48.8  | 37.3    |
| Romania                  | 72.1  | 57.6    | Spain          | 45.1  | 40.2    |
| Italy                    | 71.1  | 49.4    | Iceland        | 43.7  | 30.3    |
| Belgium                  | 70.7  | 68.3    | Estonia        | 42.1  | 20.4    |
| Switzerland              | 70.7  | 56.2    | Latvia         | 41.8  | 27.0    |
| Netherlands              | 69.4  | 65.6    | Greece         | 41.0  | 26.1    |
| Finland                  | 68.6  | 62.5    | United Kingdom | 40.6  | 42.8    |
| Luxembourg               | 66.5  | 59.4    | Turkey         | 39.5  | 32.1    |
| Norway                   | 66.1  | 53.4    | Portugal       | 37.7  | 26.0    |
| Germany                  | 64.9  | 53.2    | Lithuania      | 32.0  | 19.5    |
| Bulgaria                 | 64.2  | 43.0    | Ireland        | 31.5  | 35.2    |
| Euro area (15 countries) | 60.7  | 48.4    | Hungary        | 28.8  | 18.5    |

Source: Eurostat (2008).

Iceland ranks rather low on that score, below the EU average. Of the Nordic countries Finland and Norway are highest, followed by Sweden

and Denmark. Girls are in most cases lower than boys. The UK and Ireland are notable deviations from that rule.

A more detailed analysis of graduation pattern in Iceland reveals that most of those who take the matriculation road finish at age 20, whereas those who take the journeyman's certificate take significantly longer to finish, or a third of them at ages 20-24, another third at 25-29 and the rest at age 30 or higher (see table 12).

A similar pattern prevails for those taking the certified trade, school certificate. This outcome, particularly for the journeyman's examination, is affected by opportunities in the labour market for apprenticeship and the finishing of studies is also hampered in many cases by the work participation itself.

**Table 12. Graduation at upper secondary level by programme of studies 1997-2006 and by age 2006.**

|                                        | Change         | Composition  | Age at graduation |             |             |             |             |
|----------------------------------------|----------------|--------------|-------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                                        | 1996 to 2006 % | 2005-2006 %  | <20 %             | 20-21 %     | 22-24 %     | 25-29 %     | 30+ %       |
| <b>Total</b>                           | <b>21.8</b>    | <b>100.0</b> | <b>12.3</b>       | <b>38.8</b> | <b>17.7</b> | <b>13.7</b> | <b>17.5</b> |
| Certified trade,<br>school certificate | 42.2           | 12.2         | 3.7               | 16.8        | 27.5        | 23.7        | 28.3        |
| Journeyman's<br>examination            | -5.6           | 11.5         | 0.2               | 10.8        | 30.0        | 27.9        | 31.0        |
| Matriculation<br>examination           | 20.7           | 46.5         | 5.3               | 67.6        | 13.7        | 7.5         | 5.9         |
| Other examinations                     | 30.4           | 29.8         | 30.9              | 13.5        | 15.0        | 13.6        | 25.7        |

Source: Statistics Iceland, education statistics downloaded 20.06 2008.<sup>25</sup>

Lastly in this section we summarize the consequence of the secondary educational patterns described above with recent OECD data on educational attainment rates by age groups, in table 13.

Iceland's overall rate for those that have attained at least upper secondary education in 2005 is 63 while the OECD average is 68 and the other Nordic nations range from 77 in Norway to 84 in Sweden. This clearly seems inadequate in an age when nations are aiming to raise educational standards and hoping to base economic growth and innovation in larger

<sup>25</sup> Data on graduations are collected from schools at upper secondary and tertiary level at the end of each semester. Information on journeyman's examination is derived from the Ministry of Education. The same student can graduate from more than one programme each year. The diplomas are classified according to the ISCED97 classification of education.

extents on qualified labour at all levels. Thus this outcome has clearly concerned educators, researchers and policy makers greatly in past years.

**Table 13. Population that has attained at least upper secondary education 2005. Percentage of age group.**

|                                                 | 25-64 % | 25-34 % | 35-44 % | 45-54 % | 55-64 % |
|-------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Denmark                                         | 81      | 87      | 83      | 78      | 75      |
| Finland                                         | 79      | 89      | 87      | 78      | 61      |
| Iceland                                         | 63      | 69      | 67      | 63      | 49      |
| Norway                                          | 77      | 83      | 78      | 74      | 73      |
| Sweden                                          | 84      | 91      | 90      | 82      | 72      |
| OECD average                                    | 68      | 77      | 71      | 64      | 54      |
| Difference between Iceland and the OECD average | 5       | 8       | 4       | 1       | 5       |

Source: OECD (2007).

When one further looks at the difference between Iceland's outcome in the separate age groups one might have assumed that the difference might be largest in the upper age groups, presumably as a result of significantly lower educational attainment in past decades, such as in the early post-war period. In fact the outcome for the 24-34 age group has the greatest deviation for Iceland, that is the age group which has finished their main education in the most recent decades.

Thus the image is one of Iceland not succeeding sufficiently in keeping up with the general upgrading of educational attainment in the OECD countries in this period. This is despite a clear increase in enrolment rates and increasing emphasis on education. It should however be noted here that of those who graduate from the upper secondary schools a high proportion by international standards does enter third level education, mainly the universities, and a high proportion of those finish undergraduate studied. The growth there has indeed been very strong during the last decade. The proportion that finish post-graduate studies at university level is however still low by international standards, but enrolment rates in such studies have increased very rapidly in the last 5–7 years (Ólafsson and Stefánsson 2005).

When all of these patterns are taken together we can say that the predominance of general education at the secondary level, mainly exemplified by the matriculation examination, is overwhelming. The weakness of the vocational system is also reaffirmed (restricted supply of opportunities, low status etc.) and the lower level of graduation of Icelandic young-

sters compared to the other Nordic and many European nation is also evident.

These outcomes and characteristics have been established by leading researchers in education, such as Jón Torfi Jónasson and Gerður G. Óskarsdóttir, and by policy makers and educators. The outcomes have caused concern in the educational and policy establishment. The various attempts at reorganization, which continue in varying degrees to this day, reflect the aim and will to improve the situation. So the road to progress on that front has apparently been a tough one.

Jón Torfi Jónasson (1998) has in this respect talked about the foes of vocational education (VE) which have tended to have the upper hand. These are firstly employers, who despite positive talk tend to undermine the goals of improving VE due to narrow short-term interest considerations, not giving out sufficient signs about their need for education and not rewarding for the extra skills. Thus the “needs of industry for education” seem to remain largely undefined and not concrete. Secondly it is the educational system itself, especially the rapid growth of the academic university level, while the secondary system remains with a somewhat unclear role. This leads to loose definitions of vocational education and sometimes involves introduction of new VE lines which are primarily school-based and general in character. Thirdly he mentions growing costs of work-based VE, which may be a disincentive for employers. Lastly rapid change in the societal environment may induce students to pursue general education as a sensible goal for the environment of the future which is perceived as undefined and unpredictable.

We might add to this list the persistently high demand for working hands in the labour market which tempts youngsters to take up work without pursuing or finishing studies already started. The temptation to earn reasonable money and to be able to buy a car and travel abroad can easily catch the minds of youngsters and derail them from the tracks of the educational system, permanently or temporarily. That is a case of immediate gratification taking precedence over presumably greater deferred gratification (Bell 1979). This pattern has been particularly prevalent in the provincial areas, as we show in the following section.



## Drop-out and its consequences

### *The extent and characteristics of drop-out*

Drop-out is variously understood in research and discussions and measures of it are thus often plagued by inadequate comparability. Differing institutional structures of school systems and varying measures of registering drop-out from individual schools also complicate the pictures and make comparisons difficult. Gerður G. Óskarsdóttir (2000) surveys various understandings of drop-out, which can range from counting only those that have enrolled into secondary schools and have not graduated after a specified time, i.e. the normal time for study in the respective line, to counting all those of a particular one year age cohort that have not graduated from secondary schools at a particular age. This means including as drop-outs those that have disabilities and attend special schools, institutions or are simply in bad health. Such a procedure may thus introduce distortions but at the same time counting only those that have registered and not graduated from the level is too narrow. In the Icelandic context Óskarsdóttir (1993) has suggested that the correct measure would be counting those that do not finish primary education as well as those that enrol in secondary schools without graduating. This would mean not counting those as drop-outs that finish primary education without ever registering into secondary schools. This group may account for lower educational attainment rates, such as when measuring rates of those with at least upper secondary education (see table 13). Óskarsdóttir (2000) claims that this group is on the other hand frequently counted amongst the drop-outs in the other Nordic countries.

**Table 14. Early school leavers in Iceland. Percentage of the population aged 18–24 with at most lower secondary education and not in further education or training.**

|         | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  |
|---------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|
| Total   | 30.3 | 29.8 | 30.9 | 28.8 | 23.0* | 27.4* | 26.3* | 28.1* |
| Females | 32.7 | 29.6 | 26.5 | 24.8 | 18.6* | 27.0* | 22.0* | 24.6* |
| Males   | 28.1 | 29.9 | 35.0 | 32.7 | 27.0* | 27.8* | 30.5* | 31.5* |

Source: Eurostat, Early School leavers <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>; \*provisional data, downloaded 30th of April 2008.

Given the lack of standardized measures one is best to use differing measures and perspectives in assessing the extent of drop-out. Our discussion so far has clearly indicated that drop-out is rather high in Icelandic secondary schools and as just shown educational attainment at upper secondary level leaves something to be desired.<sup>26</sup> The Eurostat data in table 14 indicates a slight decline in rates of early school leavers from 1999 to 2006, from about 30% to about 28%, notably with fluctuations. This is measured as the percentage of population 18–24 years of age with at most lower secondary education and not presently in further education or training. The drop-out rate is significantly higher for males than females and it fluctuates also more for the males. In fact the male rate seems to have increased somewhat in the last years (i.e. in the years of increasing employment opportunities in the boom after 2004) while the drop in the rate for females is from about 32% to about 25%. Some of the fluctuation may be due to labour market effects on school attendance and commitment, but provisional data for the latter years may also introduce an element of insecurity in these figures.

For another perspective on drop-out rates with an international comparison we may examine figure 10, which comes from the OECD (2005). The measure there is the percentage of out-of-school persons at the ages of 20–24 with less than upper secondary education. This is somewhat in line with the indicator from table 14 and shows Iceland at a very low level, about 27% while the un-weighted average for the countries is 17.8%. Iceland's closest neighbours in this league are Spain and Italy. The other Nordic nations have much lower rates. Norway leads with the lowest rate of youth leaving school without a qualification, at 4.2%, followed by Denmark, Finland and Sweden at about 9–10%. While this outcome for Iceland is in line with the data in table 14 we may recall from the section on educational attainment above, that the proportion of the age group born in 1982 which has not graduated from secondary school by their 24th year, i.e. in 2006, was about 38%. That is a wide understanding of drop-out counting those that did not finish primary education and also those who did not enrol in secondary education along with those who enrolled but did not finish their studies.

---

<sup>26</sup> In the most recent *Education at a Glance* (2008) the graduation rate from secondary level in Iceland is greatly raised from the year before. This is apparently due to a change in the counting method, with shorter courses (1-2 year courses) to a greater extent counted as equivalent to graduation from the secondary level.

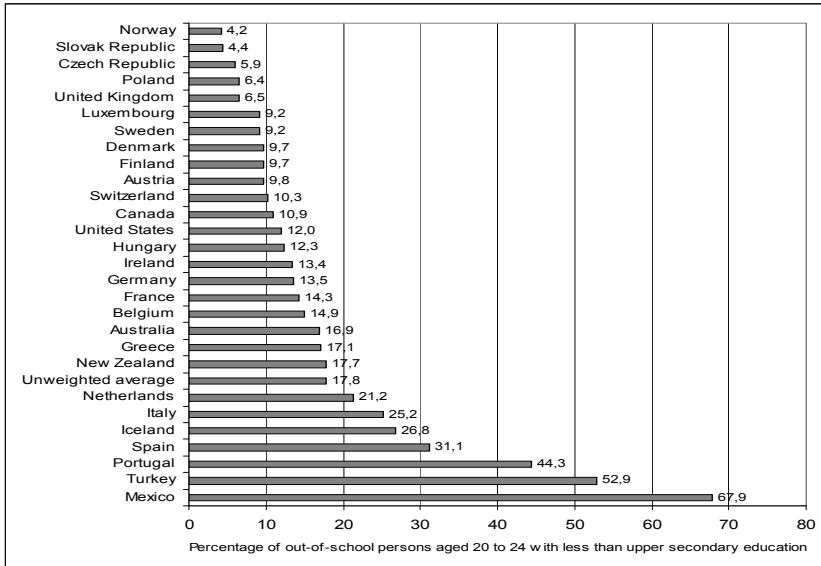


Figure 10. Share of youth leaving school without a qualification. OECD countries, in 2003.

So our indicators suggest that the results of previous studies of drop-out in Iceland are to a considerable extent substantiated. Jón Torfi Jónasson and Blöndal (2002) found the drop-out rate for males significantly higher than for females and higher for provincial youngsters than for those from the Reykjavík area. Close to two thirds of those who left school at the end of their second year in secondary school or earlier lived outside the Reykjavík area (Jónasson and Jónsdóttir 1992). Access to secondary education in the home region is clearly an important factor. For males in the coastal fishing villages, getting jobs as a fisherman used to be a good way of earning quite a decent wage without requiring any specific education. Fishermen were indeed very well paid unskilled workers. Such jobs have however been declining in numbers in the last decades, as we showed in the section on the labour market. So early school leavers in those regions are facing worse job prospects than before.

Lower grades in primary school were a good predictor of drop-out in Jónasson's data and the better they did in primary school the further the drop-outs had advanced when they quit. Most of those who left school early were not far advanced in their studies.

Most of those who leave early claim to be content with leaving but close to a half of them say they expect that they would have a better position on the labour market if they had finished their studies. The rest think that it would not change anything. A little more than a half say they expect that it would be difficult for them to start in school again.

Gerður G. Óskarsdóttir (2000) reports that the parents' educational attainment is a good predictor of their children's risk of dropping out of secondary schools.

When those who left early are asked about the reasons for quitting most of the boys say they were bored, lacked money or that they got a good job offer. Most of the girls mention having a baby, lack of money or that they did not like the studies (Jónasson and Blöndal 2002). The average age of having first baby has been rising in the last decade so that reason for drop-out amongst girls should be on the decline (Eydal and Ólafsson 2008).

Overall for both sexes boredom was mentioned as an important cause by about 43%, next was a good job offer (38%) and money problems (36%). Other reasons mentioned as important causes of dropping out in Jónasson's and Blöndal's survey are "conditions at home", "did not see the purpose in the studies" and "no suitable line of study available" was mentioned by close to 30%.

### *Consequences of Dropping Out*

Considerable research has outlined the consequences of high drop-out rates for communities (Rumberger 1987, Beckne 1995, Óskarsdóttir 1995, Esping-Andersen et al. 2003, Müller and Gangl 2003). Those who leave school early are generally considered to have a weaker standing in the labour market with more restricted opportunities in life and more likelihood of receiving lower earnings. They are also considered to be more prone to risky life styles, involving smoking, drinking, taking drugs and getting into the underworld of crime and violence (Muscat et al. 2007, Bjarnason and Gunnlaugsson 2004, Aðalbjarnardóttir et al. 2003, Eitzen et al. 2008).

In a recent research into drop-out from American secondary education Heckman and LaFontaine (2007) emphasize the importance of the issue and relate it to the wider societal development:

“The high school graduation rate is a barometer of the health of American society and the skill level of its future workforce. Throughout the first half of the twentieth century, each new cohort of Americans was more likely to graduate from high school than the preceding one. This upward trend in secondary education increased worker productivity and fueled American economic growth.

In the past 25 years, growing wage differentials between high school graduates and dropouts increased the economic incentives for high school graduation. The real wages of high school dropouts have declined since the early 1970s while those of more skilled workers have risen sharply. Heckman, Lochner, and Todd show that in recent decades, the internal rate of return to graduating from high school versus dropping out has increased dramatically and is now above 50 percent. Therefore, it is surprising and disturbing that, at a time when the premium for skills has increased and the return to high school graduation has risen, the high school dropout rate in America is increasing. America is becoming a polarized society. Proportionately more American youth are going to college and graduating than ever before. At the same time, proportionately more are failing to complete high school.”<sup>27</sup>

There has been a tendency towards increasing enrolment rates at the university level in many European countries in the last decades, quite significantly so in Iceland (OECD 2008). While the declining graduation rates from secondary education in the USA are not on the whole reflected in Iceland we seem to have had a rather modest success in reducing drop-out. Still a modest reduction in the rate in Iceland, especially amongst girls, is decisively important given the adversarial development of drop-out in the USA. But the trend towards increase at the tertiary level at the same time that the size of early school leavers is only modestly reduced may spell a tendency towards division, if the consequences of drop-out have serious consequences for the youth concerned and for society. In that context the seriousness of the consequences of drop-out is of the utmost importance.

---

27 J. J. Heckman and P. A. LaFontaine, "The American High School Graduation Rate: Trends and Levels", NBER Working Paper, No. 13670, December 2007.

In the following we seek to throw some further lights on the drop-out from Icelandic schools and its consequences with the use of new data from a survey amongst 18–20 year olds, undertaken in 2007.<sup>28</sup>

Table 15 shows again the frequently found difference between boys and girls, but the difference between the Reykjavík region and the provinces is larger and more statistically significant. A particularly significant factor is whether the youngsters are living with both parents or not. Of those who do not live with both parents about 28% have dropped-out, whereas about 16% of those living with both do drop out. So divorce experience or living with a single parent increases the likelihood of drop-out amongst youngsters. Those who say that their economic standing is bad are almost twice as likely to have dropped out of school as those who say their economic status is good.

**Table 15. Percentage of respondents 18–20 years of age that have dropped-out, completed or are still at school, by background factors.**

|                                  | Drop-out % | Completed or in school % | Number |
|----------------------------------|------------|--------------------------|--------|
| TOTAL                            | 21,0       | 79,0                     | 811    |
| Gender+ <sup>1)</sup>            |            |                          |        |
| Males                            | 23,4       | 76,6                     | 440    |
| Females                          | 18,2       | 81,8                     | 369    |
| Residence**                      |            |                          |        |
| Capital region                   | 17,8       | 82,2                     | 495    |
| Other regions                    | 26,1       | 73,9                     | 314    |
| Perception of economic standing* |            |                          |        |
| Good                             | 19,3       | 80,7                     | 596    |
| Neither good nor bad             | 21,5       | 78,5                     | 144    |
| Bad                              | 34,8       | 65,2                     | 66     |
| Living with both parents***      |            |                          |        |
| No                               | 27,5       | 72,5                     | 357    |
| Yes                              | 15,9       | 84,1                     | 452    |

<sup>1)</sup> Significance levels: \*p<0.05; \*\*p<0.01; \*\*\*p<0.001; +p<0.1; based on Chi-Square test

28 The survey was conceived and supervised by Jóhanna Rósa Arnardóttir. The field work was undertaken by the Social Science Research Institute of the University of Iceland in the latter part of 2007. It used a nationwide random sample of 1200 individuals born in 1987 to 1989, taken from the national population registry. The response rate was 68%. The respondents may underestimate the negative outcomes a little, since those who have dropped-out and are more marginal in society may be more difficult to reach and/or get to reply to the questions.

A profile of the 18–20 year olds shows, in table 16, that about 44% are in school at the time of the survey, 23% are employed, just under 30% are both in school and in work, whereas only 1–2% are unemployed. The unemployment rate is very low by all standards, and reflects the high demand situation in the labour market we outlined at the beginning of this study.

**Table 16. What is your situation today? Are you in school, employed, both in school and in work, unemployed or something else?**

|                       | Number | %    | Valid % | C.I. % |
|-----------------------|--------|------|---------|--------|
| In school             | 357    | 44,0 | 44,1    | 3,4    |
| Employed              | 188    | 23,2 | 23,2    | 2,9    |
| In school and working | 241    | 29,7 | 29,8    | 3,2    |
| Unemployed            | 11     | 1,4  | 1,4     | 0,8    |
| Others                | 12     | 1,5  | 1,5     | 0,8    |
| Total answered        | 809    | 99,8 | 100     |        |
| Did not answer        | 2      | 0,2  |         |        |
| Total                 | 811    | 100  |         |        |

Those who say that their economic standing is bad are to a much greater extent than others inactive, either in schools or employment (table 17). That is clearly a small group of the total. The others who either say their economic standing is good or neither good nor bad have similar patterns in school and employment participation.

**Table 17. The school-work status of respondents by background factors.**

|                                            | In school % | In work% | Inactive% | Number |
|--------------------------------------------|-------------|----------|-----------|--------|
| Perception of economic standing***         |             |          |           |        |
| Good                                       | 74,5        | 23,5     | 2,0       | 596    |
| Neither good nor bad                       | 77,1        | 21,5     | 1,4       | 144    |
| Bad                                        | 62,1        | 24,2     | 13,6      | 66     |
| Living with both parents***                |             |          |           |        |
| No                                         | 67,2        | 28,0     | 4,8       | 357    |
| Yes                                        | 79,2        | 19,5     | 1,3       | 452    |
| Whom do you ask for help if feeling bad*** |             |          |           |        |
| Parents                                    | 78,1        | 19,5     | 2,4       | 338    |
| Peers                                      | 75,1        | 23,0     | 1,9       | 366    |
| Relatives                                  | 59,5        | 32,4     | 8,1       | 37     |
| Others                                     | 53,7        | 34,1     | 12,2      | 41     |
| Mother tongue of parents                   |             |          |           |        |
| Foreign (one or both parents)              | 69,8        | 27,9     | 2,3       | 43     |
| Icelandic (both parents)                   | 74,2        | 23,0     | 2,7       | 765    |

Significance levels: \*p<0.05; \*\*p<0.01; \*\*\*p<0.001; +p<0.1; based on Chi-Square test.

Those not living with both parents have a much greater risk of being inactive than others (but they are though only a small group). They are also to a lesser extent at school, 67% as against 79% of those living with both parents. The lower school rate is complemented instead by higher work participation amongst this group. A study of students in upper secondary school (Júlíusdóttir et. al. 2008) indicates that those who have experienced divorce of their parents are more likely than other students to work with school. As table 17 shows youngsters who are evidently in better contacts to their parents or their peers are to a greater extent in school (75-78%). On the other hand are those who are not in a good relationship to parents and look rather towards relatives or others for help when feeling bad. They have very significantly lower school rates and are also at greater risk of being inactive. In that sense this group is more likely to include those who may suffer the gravest consequences of drop-out and inadequate social conditions. Yet about 32-34% of this group, the large majority of those of them who are not in school, are employed.

Youngsters of foreign nationality or origin have a school rate of about 70% while about 74% of those of native origin are in school. In a way that is a surprisingly small difference, not least when considering concerns about difficulties for immigrant children to integrate into the neighboring societies. While this outcome does not rule out difficulties for immigrant children in the school system this outcome seems rather good. The lower school rate is then complemented with an equally higher rate for work participation, since the inactivity rate is equal for both.



**Table 18. Some correlates of drug use amongst 18–20 year olds.**

|                                           | No drug use % | Have used drugs % | Number |
|-------------------------------------------|---------------|-------------------|--------|
| <i>Total</i>                              | 80,1          | 19,9              | 811    |
| <b>Schooling***</b>                       |               |                   |        |
| Drop outs                                 | 70,6          | 29,4              | 170    |
| Completed or in upper sec. school         | 82,8          | 17,2              | 639    |
| <b>Situation today***</b>                 |               |                   |        |
| In school                                 | 86,8          | 13,2              | 357    |
| Employed                                  | 74,5          | 25,5              | 188    |
| In school and in work                     | 76,8          | 23,2              | 241    |
| Unemployed                                | 54,5          | 45,5              | 11     |
| Others                                    | 66,7          | 33,3              | 12     |
| <b>Perception of economic standing***</b> |               |                   |        |
| Good                                      | 83,7          | 16,3              | 596    |
| Neither good nor bad                      | 77,8          | 22,2              | 144    |
| Bad                                       | 54,5          | 45,5              | 66     |
| <b>Mother tongue of parents</b>           |               |                   |        |
| Foreign (one or both parents)             | 72,1          | 27,9              | 43     |
| Icelandic (both parents)                  | 80,8          | 19,2              | 765    |

Significance levels: \*p<0.05; \*\*p<0.01; \*\*\*p<0.001; +p<0.1; based on Chi-Square test

Turning more directly towards consequences (table 18), as they are measured in drug use during the last 12 months, we see that about 29% of drop-out youngsters or early school leavers have used drugs while the rate for those who are still in school or graduated from secondary school is much lower, i.e. about 17%.

Those who are actively in school and not in work have the lowest rate for having used drugs, or 13%. Those who are fully employed or both in school and employed have about a 25% rate of some drug use, while about 45% of the very small group that is unemployed says that they have used drugs. Unemployment situation following drop-out from school is clearly the greatest risk for youngsters as is the experience of other nations. The special luck of the Icelanders is then clearly the favorable employment situation which has prevailed for most of the post-war period since it helps in limiting risk behavior amongst youth (Óskarsdóttir 1995).

In line with the data presented above youth life style researchers have found that Icelandic youth (students at age 16) have lower rates of lifetime alcohol and cigarette use than their colleagues in the other Nordic countries. The rates for use of illicit drugs are significantly lower in Iceland than in Denmark but somewhat higher than in Norway and Sweden

(Hibell et. al. 2004). Bjarnason (2005) and Bjarnason and Jónsson (2007) further show that in the period since 1995 use of alcohol amongst 16 year old youngsters has gone down and so has smoking of cigarettes and cannabis.

On the whole we can say that the findings so far have substantiated the conclusions of Gerður G. Óskarsdóttir in her extensive study from 1995. She outlined the special status of Icelandic drop-outs or early school leavers as having a different social standing from what is most frequent amongst drop-outs in other Western nations, i.e. they are to a much greater extent in work, have families and often own their own accommodation. The latter is also a consequence of a societal situation which for a long time has emphasized the importance of home ownership amongst families, even from quite early on after the establishment of a family unit (Lujanen 2004).

The clear indication is that the favorable employment opportunities in Iceland have helped to keep drop-outs on a socially virtual path, working and having the opportunity to establish a family and having their own flat. In this context, and when employers are not very demanding as regards educational qualifications, it may even seem sensible to some extent for youngsters to say that they do not perceive the great need for education, vocational or general/academic. At the same time, changing conditions, not least in the provincial areas of Iceland as well as growing international competition in a knowledge economy environment spells the growing need for education and applied new skills.

Policy makers are therefore greatly concerned about the state of affairs and continually attempt to apply various remedies believed to increase the likelihood of reducing drop-out rates from secondary schools. We deal more directly with policy orientations in the next section, before attempting to explain the Icelandic transition regime more fully and pulling the threads together in a concluding section.

## Educational and Employment Policies

The need for particularistic employment policies, such as Scandinavian active labour market policy, has rarely been felt in Iceland. That is understandable given the long-term high employment rate and small scale un-

employment problems. Rehabilitation and activation measures aimed at disabled individuals have also been somewhat lagging behind what has prevailed in the neighbouring countries for the last two decades. That is also understandable given the relatively low proportion of people at working age that have been inactive in Iceland. This changed though somewhat with growing rates of new disability pensioners from the early 1990s onwards. That has by now produced a great concern about the need for increased and better organized rehabilitation and activation measures (Ólafsson 2005 and Herbertsson 2005). Similarly concerns about problems connected to the transition of youngsters from school to work have not featured highly in Iceland in recent decades.

Still educational researchers, educators and policy makers have continually been concerned about the need to revitalize educational policy, particularly aiming at the secondary level and tertiary level. The drawbacks in educational attainment which we have outlined above have typically been amongst the sources of these concerns.

Gerður G. Óskarsdóttir (1995 and 2000), who has more than others dived into the transition issue in the Icelandic educational and labour market contexts, has given her own policy prescription for reform. She emphasizes the need to learn from history, particularly the repeated attempts to increase the variety of vocational options in the secondary schools which have often either evaporated or been turned into variants of the generalist matriculation exam. The reason she believes to be a lack of connections of these new measures to the world of industry and lack of associated work-place training. Accordingly she emphasizes an increased effort to develop new measures in collaboration with employers, taking more account of the evolving need of business for varying types and levels skills and more extensive interaction between business and schools. At the same time she is aware of the typically small scale of Icelandic firms which restricts the needs for very particularistic skills and training and also restricts the ability of many firms to engage in educational developmental initiatives. These issues of perceived need for more varied vocationally oriented opportunities for less academically or bookish youngsters are though generally accepted in Iceland, often with a reference to the relatively high rates of early school leavers from the secondary level. Óskarsdóttir has also initialized extensive surveys of jobs and skill re-

quirements and she has recommended increased emphasis on educational and vocational counselling in schools.

Icelandic educators and researchers cannot complain that policy makers have not listened to their advice in recent attempts at improving the system. The “foes of vocational education” however seem often to have had their impact as well and limited the effectiveness of changes, whether wilful or unintended (Jónasson 1998).

In the latest legislation on secondary schools, effective from summer 2008, an emphasis is again placed on the aim to reinforce vocational education and make it equivalent to the general academic study programs. In the same act the upper secondary schools are instigated to take responsibility for pupils in vocational education, i.e. through ensuring them workplace learning contracts that measure up to the requirements made regarding workplace learning and vocational training. Currently, this is however partly dependent on chance, i.e. on whether the pupil can get workplace training and if it meets with quality requirements. This is an important change from the current system where it is up to the pupil to get suitable workplace training after completing the relevant study programme. There are hopes that this change will strengthen the cooperation between education and industry for the benefit of pupils. This should also create a stronger tie between schools and workplaces.

In the same legislation emphasis is also put on the aim to abolish distinction between periods of instruction and examinations so that teaching in vocational programs can be organised differently from general academic programs. This is to facilitate accreditation of work experience or workplace training as a part of studies. The law stipulates that the general part of the National Curriculum Guide shall include rules for evaluation of workplace training and for definition of skills requirements.

During the economical boom in Iceland in recent years, there has been a particularly great need for people skilled in vocational subjects, trades and service, as well as for unskilled labour. A new credit unit system opens up the possibility to systematically evaluate people’s work experience, their work carried out outside of the school and to strengthen considerably the cooperation with lifelong learning institutions that carry out a very important job outside of educational institutions. In order to strengthen the vocational education the cost of workplace training needs to be financed through an autonomous fund that is organised in collabora-

tion between the employer and the upper secondary school, and if needed with the support of the relevant Occupational Councils. But companies have not received financial compensation for their participation in vocational training.

Vocational education and training (VET) does not enjoy the same status as general education, as already remarked. The reasons for low interests in VET can be many, for example a great interest in university education, especially among girls. Girls do better in schools and have therefore greater possibilities for entering academically oriented university education. General education at upper secondary level has clearly a much higher social esteem than VET. Study programs for many of the traditional women's professions (e.g. nursing, social care, pre-school teacher's education) have been moved from upper secondary to tertiary level, which means that they are no longer classified as VET.

Several direct attempts have been made to improve the status of VET. One of the main objectives of four recent bills on education and training was to strengthen the status of VET, for example by making closer links between VET-schools and industry, better integration of academic and vocational studies, more initiatives from schools to form new study-programs and easier access for VET-students to enter university. Some of these have not proved to be successful while others are too recent to be fully evaluated (CEDEFOP, 2008). As new VET study-programs of varying duration have been established, the access to university education after completing a VET degree has also been made easier. It is possible to complete both a VET and a general degree from the various comprehensive schools. One of the main objectives of the most recent law on the secondary system is thus to increase the enrolment in VET and strengthen its status.

There have also been other new developments in integrating industry and education. The Minister for Education appoints Occupational Councils for individual occupations or groups of occupations for a four-year term. There are 12 Occupational Councils (*Starfsgreinaráð*), each comprising equal number of representatives from associations of employees and employers and one from the Minister of Education. The role of the Occupational Councils is defined in law, as that of clarifying the objectives of the study, based on the needs of the respective occupations for knowledge and skills. The Councils make proposals concerning the struc-

ture of vocational study, the curriculum in special subjects, the form and methods of evaluation, and they monitor the quality of instruction and instructional materials. They shall devise criteria for division of study between school-based learning and workplace training and make proposals regarding structure and content of examinations for particular occupations. They advise the ministry on vocational education at upper secondary school level in their respective occupations and the ministry can seek opinion of an Occupational Council regarding certification of a particular school.

In the open school environment pupils are ensured a place in the upper secondary school and pupils that for some reasons have not completed compulsory school are also given the right to enrol in upper secondary school if they have reached the age of 16 (cf. Bill for Upper Secondary School Act nr. 92/2008). The bill (now a law) states that authorities shall be responsible to fulfil the educational duty and ensures that pupils who might not be ready for completed academic study program or for vocational education, can still receive some training and personal development, resulting in better preparation for taking on employment and civic duties. In Iceland there has also been placed an emphasis on further teacher training in order to increase the quality of the educational system.

**Table 19. Ten VET priorities, according to the CEDEFOP program.**

|   | Policy priority                                                                                       | Main causes and reasons                                                                                                                    | Policy approach                                                                                                                                                                                |
|---|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Improve training for teachers                                                                         | New skills needs, ageing teaching population, globalisation, innovative pedagogies, etc.                                                   | Change legislation to make teacher training at master's level obligatory for all school levels                                                                                                 |
| 2 | Increased participation in VET                                                                        | VET is not nearly as popular as general education and training, with the result that the labour market does not get enough educated people | New possibilities of VET at post secondary level have been created in the hope of increasing VET's esteem.                                                                                     |
| 3 | Improved quality of VET                                                                               | Even though most VET pathways are considered good, the Ministry of Education feels that there is still room for improvement.               | More internal and external quality assessment in the new Upper Secondary School Act.                                                                                                           |
| 4 | Equity between VET and general education                                                              | VET is not nearly as popular as general education and training.                                                                            | It should be easy to change paths between general education and VET and within VET. New possibilities of VET at post secondary level have been created in the hope of increasing VET's esteem. |
| 5 | Increased variety of VET possibilities                                                                | Students, schools and the labour market have called for the creation of shorter and more specialised pathways.                             | With the Upper Secondary School Act adopted in 2008, schools will be able to create new study-programs that are tailor-made to the labour market's needs.                                      |
| 6 | National framework for vocational qualifications                                                      | More standardisation, transparency, improve image of VET vis à vis general education, EU recommendations, etc.                             | Changed national legislation for compulsory and upper secondary education.                                                                                                                     |
| 7 | Using training to better integrate young people into society/labour market                            | High drop-outs, low esteem of VET, etc.                                                                                                    | Create more opportunities through additional programs, special attention to disadvantaged target groups to increase access and equity.                                                         |
| 8 | Better training for immigrants, e.g. in Icelandic and issues related to living and working in Iceland | A rapidly increased foreign population                                                                                                     | Massive state and municipality support to training for immigrants.                                                                                                                             |
| 9 | Increased possibilities for adult education and training at all levels                                | Low level of general education and training, increased pressure from local partners                                                        | Massive state and municipality support to adult training.                                                                                                                                      |

Source: CEDEFOP, 2008.

In table 19 are listed ten priorities in vocational education and training that have been published recently by CEDEFOP (2008). The government has made the CEDEFOP program one of its policy goals.

VET curricula can be divided into two main parts: 1) The National Curriculum Guide defines qualifications for each profession. It specifies

the length of study for each subject, learning outcomes i.e. what the students must master at the end of their learning period and where the study shall take place (school or work-place). The curricula are divided up into general subjects (languages, social skills, mathematics) and specific skills; 2) The schools shall publish their own school working guide and they also publish teaching plans where text books are stipulated and assessments during the study periods are set.

In both the National Curriculum Guide and the schools' working guides, the need for new and/or different skills is taken into account at several levels: Individual schools or individual teachers are sometimes at the forefront in introducing new or different skills. They do so by writing new text books, taking their students to work-places where new technology is used (e.g. through international cooperation through the Leonardo da Vinci program) and inviting people with new knowledge into the class-room. Several innovative methods are used in adult education and training, e.g. creative methods using games, job-related training in close cooperation between the industry and training centres, many types of new study material and increased emphasis on guidance at the workplace.<sup>29</sup>

Regulation number 274/1997 (with alteration number 559/1997) – based on the Upper Secondary School Act 90/1996 - guarantees the provision of government funds for developmental projects in upper secondary and adult education and training. Furthermore, The Minister of Education, Science and Culture may authorise upper secondary schools to undertake experiments with certain aspects of school activities.

The biggest obstacles to introducing innovative pedagogies seem to be: 1) Teachers, trainers and administrators tending to teach/supervise in the same manner they learned themselves. The average age of staffs at VET schools is high; 2) the pressure to utilise any modern technology and methods is immense and the education system (both the formal and informal parts) has adapted rapidly to changes and the need for innovation. To master new technology takes time and to free that time alongside full time work can be difficult; 3) New teaching equipment/material is sometimes not available in Icelandic language, it is expensive to make it and/or adapt it from other languages, teachers need to be trained and in some

---

<sup>29</sup> CEDEFOP, Theme7: available at [http://www.trainingvillage.gr/etv/Information\\_resources/NationalVet/Thematic/](http://www.trainingvillage.gr/etv/Information_resources/NationalVet/Thematic/) downloaded in 18.04 2008).



cases, schools must be re-built or re-structured. Judging from complains from educational personnel, there never seem enough resources allocated to these tasks (CEDEFOP, Theme7).

Thus there are presently quite extensive efforts underway to improve the supply of varied lines of vocationally oriented study routs, in cooperation with employers and unions. Whether these most recent efforts will be successful remains to be seen.

One cannot however escape the question if the great emphasis on vocational education options may not be too tied to the parameters of the industrial society and thus lagging behind in respect of the requirements of a globalized service-based knowledge economy.<sup>30</sup> This may be one important reason for lack of success with previous efforts at strengthening vocational education in Iceland, given the prevailing small size of Icelandic work places and the previously noted strong and positive orientation of Icelanders towards novelties. Thus a generalist orientation in education may have stronger roots than previously thought in the culture and society in a changing environment. But the generalist tendency prevailing in the Icelandic educational system may however be lacking in relevance for the new world of information and communication technology and various service, health and welfare related occupational markets. The heavy emphasis on consultations and cooperation between the educational and employment sectors in the most recent legislation should be an avenue for correcting such deviations, if they prove to be of great significance.

## Conclusions: Explaining the Icelandic transition regime.

We have characterized the Icelandic school-to-work transition as somewhat different from that of the other Nordic nations. It is more generalist in its orientation, it has a weaker vocational part of the secondary and tertiary levels and it has had a higher rate of early school leavers, especially at the secondary level. These features have their causes equally in

---

<sup>30</sup> See for example (Cunningham et. al. (2003), and the special issues of Policy Futures in Education, on the theme of Education and the Knowledge Economy ( <http://www.worlds.co.uk/pfie/content/pdfs/1/issue1>), volume 1 2003, for example paper by David Guile.

the educational system and the economy, and possibly also in the culture of the population.

A long-term condition of high-demand for labour has meant that the interactions between the educational system and the labour market have been particularly consequential. Ample job opportunities in an overheated labour market, which has not been very particular about specific skill requirements, have frequently distracted youngsters from staying at school and finishing their secondary level studies. It has also given those who stick to schools many opportunities to hold on to part-time jobs along with their studies. Opportunities for paid work during summer holidays have also typically been ample. This situation has provided for a strong influence of the labour market on the educational system and educational attainment. Many youngsters in Iceland have significant experiences of the labour market before they come to their varying school leaving age. Those who leave school early are also likely to get jobs soon, thus barring them from many of the risks often associated with early school leaving or drop-out.

Progress has been made in Iceland in recent years. The “forgotten half” who do not get a proper preparation for the world of work, i.e. primarily those who did not go to secondary schools or did not finish their studies there, is hardly the half anymore. It is not forgotten anymore either. It is in fact of great concern to both educators and policy makers who repeatedly try to improve their situation.

In table 20 we have set up an international comparison of some school-to-work transition characteristics to place Iceland better into context and to throw some lights on the particularities of the Icelandic transition situation. We have categorized the countries into the well known “welfare regimes” or “families of nations” categories (cf. Esping-Andersen 1990 and 1999, Castles 1993 and 2004). An alternative strategy might have been to follow Gangl (2003) and Marsden (1999) in grouping nations into generalist (or internal labour market) oriented nations and vocationally (occupational labour market) oriented nations.

**Table 20. Some characteristics of school-to-work transition regimes: Iceland in an international comparison.**

|                          | Proportion in generalist upper secondary programs | Attained at least upper secondary edu. by age 25-34 | Employment rate of the lowest educated | Employment rate of upper secondary educated | Unemployment rate of the lowest educated | Transition problems: % 20-24 neither in educ. Nor employment | Transition problems: Expected years not in educ. nor employment. M+F age 15-29 | Drop-out rate for 20-24 year aged |
|--------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|----------------------------------------|---------------------------------------------|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| Skandinavian:            |                                                   |                                                     |                                        |                                             |                                          |                                                              |                                                                                |                                   |
| Denmark                  | 52                                                | 88                                                  | 63                                     | 81                                          | 6                                        | 6                                                            | 0,9                                                                            | 10                                |
| Finland                  | 35                                                | 90                                                  | 58                                     | 76                                          | 10                                       | 13                                                           | 1,6                                                                            | 10                                |
| Norway                   | 40                                                | 83                                                  | 65                                     | 83                                          | 5                                        | 9                                                            | 1,2                                                                            | 4                                 |
| Sweden                   | 45                                                | 91                                                  | 67                                     | 82                                          | 7                                        | 15                                                           | 1,6                                                                            | 9                                 |
| Average for group        | 43                                                | 88                                                  | 63                                     | 81                                          | 7                                        | 11                                                           | 1                                                                              | 8                                 |
| Average deviation        | 6                                                 | 3                                                   | 3                                      | 2                                           | 2                                        | 3                                                            | 0,3                                                                            | 2                                 |
| Continental:             |                                                   |                                                     |                                        |                                             |                                          |                                                              |                                                                                |                                   |
| Austria                  | 22                                                | 87                                                  | 56                                     | 76                                          | 8                                        | 13                                                           | 1,7                                                                            | 10                                |
| Belgium                  | 31                                                | 82                                                  | 49                                     | 73                                          | 12                                       | 17                                                           | 2,1                                                                            | 15                                |
| France                   | 57                                                | 82                                                  | 58                                     | 76                                          | 11                                       | 17                                                           | 2                                                                              | 14                                |
| Germany                  | 41                                                | 84                                                  | 54                                     | 73                                          | 20                                       | 17                                                           | 2                                                                              | 14                                |
| Italy                    | 40                                                | 67                                                  | 53                                     | 74                                          | 6                                        | 23                                                           | 3                                                                              | 25                                |
| Netherlands              | 33                                                | 81                                                  | 61                                     | 79                                          | 5                                        | 7                                                            | 1                                                                              | 21                                |
| Portugal                 | 69                                                | 44                                                  | 72                                     | 80                                          | 8                                        | 13                                                           | 1,9                                                                            | 44                                |
| Spain                    | 58                                                | 64                                                  | 60                                     | 76                                          | 9                                        | 17                                                           | 2,4                                                                            | 31                                |
| Average for group        | 44                                                | 74                                                  | 58                                     | 76                                          | 10                                       | 16                                                           | 2                                                                              | 22                                |
| Average deviation        | 13                                                | 12                                                  | 5                                      | 2                                           | 3                                        | 3                                                            | 0,4                                                                            | 9                                 |
| Anglo-Saxon:             |                                                   |                                                     |                                        |                                             |                                          |                                                              |                                                                                |                                   |
| Australia                | 38                                                | 80                                                  | 64                                     | 80                                          | 6                                        | 12                                                           | 1,7                                                                            | 17                                |
| Canada                   | 95                                                | 91                                                  | 57                                     | 76                                          | 9                                        | 13                                                           | 1,8                                                                            | 11                                |
| New Zealand              | ..                                                | 78                                                  | 71                                     | 85                                          | 3                                        | 15                                                           | 2,1                                                                            | 18                                |
| UK                       | 58                                                | 76                                                  | 66                                     | 81                                          | 6                                        | 18                                                           | 2,2                                                                            | 7                                 |
| Ireland                  | 67                                                | 82                                                  | 59                                     | 77                                          | 6                                        | 12                                                           | 1,6                                                                            | 13                                |
| USA                      | 95                                                | 87                                                  | 58                                     | 73                                          | 8                                        | 16                                                           | 1,9                                                                            | 12                                |
| <b>Average for group</b> | <b>71</b>                                         | <b>82</b>                                           | <b>63</b>                              | <b>79</b>                                   | <b>6</b>                                 | <b>14</b>                                                    | <b>2</b>                                                                       | <b>13</b>                         |
| Average deviation        | 20                                                | 4                                                   | 5                                      | 3                                           | 1                                        | 2                                                            | 0,2                                                                            | 3                                 |
| <b>Iceland</b>           | <b>63</b>                                         | <b>67</b>                                           | <b>84</b>                              | <b>89</b>                                   | <b>3</b>                                 | <b>5</b>                                                     | <b>0,6</b>                                                                     | <b>27</b>                         |

Data for year 2006 except for last column (2003). Source: OECD, Education at a Glance 2008 and 2006.

We did both but found the former to have more heuristic value and better accountable deviations from common patterns, which are however evident and should caution for modest conclusions about commonalities. The rationale for relating the welfare regimes to educational characteristics and employment characteristics are primarily the previously found rela-

tionships between institutional welfare state features and work outcomes. Active labour market policies are an important aspect of this as well as family benefits and child care policies. Effects of welfare state and taxation patterns on income distributions may also be related to education-work outcomes. These effects should though only be taken as indicative in this context. The main aim of the exercise is to summarize patterns and throw some lights on the Icelandic outcome.

The four Scandinavian nations seem to have some general commonality in a lower generalist orientation than the Anglo-Saxons and higher employment rates for the least and secondary level educated than both of the other two groups, more markedly so in comparison to the Continentals. The Anglo-Saxons have on average quite a low rate of unemployment amongst the least educated (i.e. those with less than secondary education), but the four Scandinavians are on similar level there, except Finland which has a history of greater unemployment problems than the other Nordic nations. The four Scandinavian nations also have a lower level of transition problems (on three common OECD measures) than the Anglo-Saxons. The Continentals have in most cases poorer performance on these measures than both the Scandinavians and Anglo-Saxons. The drop-out rates are also lower in Scandinavia than in most nations of the other two groups, with Norway on the very top.

On the whole there is most variation within the continental group. France, Portugal and Spain have a much more generalist orientation in the secondary school system than the rest. The southern-European nations of Portugal, Spain and Italy have significantly lower educational attainment rates than other countries in the group. There are also differences there in employment outcomes (Portugal has better employment rates). Holland has lower transition problems, but along with the southern countries it has higher drop-out rates than Austria, Belgium, France and Germany. It is interesting that the continental nations with the particularly strong vocational systems (Austria, Germany, Belgium) have low drop-out rates and high educational attainments but not so good employment outcomes. Hence transition problems are significant there.

Within the Anglo-Saxon group Australia has significantly lower generalist tendencies, but there is considerable commonality in transition problems in that group, whereas the drop-out rate is significantly lower in the UK than in the rest.

Within the Scandinavian group there is still some deviation, even though it is in most cases smaller than in the other two groups of nations. Denmark has the greatest emphasis on workplace-based vocational education, along with considerable generalist tendencies. Finland and Sweden have high educational attainment levels but greater transition problems than the other two, sometimes blamed on the lack of integration between schools and work places (see also the introductory chapter by Olofsson and Panican). The long-term poorer employment situation in Finland has also an effect in this context. Otherwise the deviations within the Scandinavian group are rather minimal.

The deviation of Iceland from the pattern of the other Nordic nations emerges quite clearly in this comparison. Iceland shares the generalist orientation in the educational system to a considerable extent with the Anglo-Saxons and France, Portugal and Spain. It is in a rather special category as regards overall educational attainment (% with at least upper secondary education) and a high drop-out rate. At the same time it has the highest employment rates and lowest unemployment of the least educated. Hence the transition problems appear as smaller in Iceland than in any of the other nations. If the recent efforts of Icelandic policy makers and educationalists of strengthening the vocational part of the secondary educational system succeed, Iceland may then be in a quite a favorable position as regards issues of school-and-work for the younger generations.

During the last decade there has been a great surge in university level education in Iceland. This suggests that changes in the educational system can be induced quite forcefully. There is thus a reason to believe that the much needed strengthening of the vocational part of the educational system could well succeed in coming years, thus offering more feasible opportunities to those who in previous years have filled the group of early leavers.

## References

- Aðalbjarnardóttir, Sigrún, Andrea G. Dofradóttir, Þórólfur Þórlindsson and Kristín L. Garðarsdóttir (2003). "Vímuefnaneysla og viðhorf". Reykjavík: Social Science Research Institute, University of Iceland.
- Allyson Macdonald, Andrea G. Dofradóttir, Jón Torfi Jónasson, Michael Dal, Ragna B. Garðarsdóttir og Þuríður Jóhannsdóttir (2002). *Samanburðarkönnun á skólakerfum á Íslandi, í Danmörku og í Svíðþjóð*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun HÍ og Rannsóknastofnun KHÍ.
- Arnardóttir, Jóhanna Rósa (2003). *Gildi menntunar í lífi fullorðins fólks. Hverju nám á háskólastigi skilar fólki í atvinnulífi og einkalífi*. MA thesis: Faculty of Social Sciences. University of Iceland.
- Arnardóttir, Jóhanna Rósa og Elísabet Karlsdóttir. (2005). *Hugmyndir ungs fólks um forvarnir og aðgengi að fíkniefnum. Könnun á viðhorfi 18–20 ára ungmenna til forvarnafræðslu um reykingar, áfengi, fíkniefni og forvarnafræðslu lögreglu*. Reykjavík: Hugheimar.
- Arnardóttir, Jóhanna Rósa (2006, September). *Prevention, Substance Use and Gender Differences*. European Conference on Educational Research (ECER 2006), Faculty of Psychology and Educational Sciences, University of Geneva 13.-16. September 2006. <http://www.leeds.ac.uk/educol/documents/157745.htm> [downloaded 30.11 2006].
- Arnardóttir, Jóhanna Rósa. (2008). *Forvarnir, vímuefnaneysla og aðgengi að fíkniefnum meðal 18-20 ára ungmenna*. Reykjavík: Rannsóknasetur í barna- og fjölskylduvernd, University of Iceland.
- Árnason, G. (2000). *Vocational education and training in Iceland*. Thessaloniki: European Centre for the Development of Vocational Training.
- Bell, D. (1979). *The Cultural Contradictions of Capitalism*. London: Heinemann.
- Beckne, Rolf. (1995). *Studieavbrott i svensk skola*. Stockholm: Stockholms Universitets Förlag.
- Bill for the Upper secondary School Act no. 92/2008. Downloaded 01.04 2008 from [www.althingi.is](http://www.althingi.is).
- Bjarnason, Þóroddur and Helgi Gunnlaugsson (ritstj.) 2004. *Íslensk félagsfræði: Landnám alþjóðlegrar fræðigreinar*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Bjarnason, Þóroddur. (2005). Umfang áfengisneyslu íslenskra unglunga: Breytingar á neyslumynstri 1995-2003. Í Úlfar Hauksson (ritstjóri). *Rannsóknir í félagsvísindum VI. Félagsvísindadeild. Erindi flutt á ráðstefnu í október 2005*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Bjarnason, Þóroddur and Jónsson, Stefán Hrafn (2007, May). *Breytingar á vímuefnaneyslu unglunga 1995–2007. Kynning á niðurstöðum ESPAD rannsóknarinnar*. (Downloaded from <http://www.unak.is>).
- Castells, Manuel. (2000). *The Network Society*. Oxford: Blackwells Press.
- Castles, Francis G. (1993). *Families of Nations*. Aldershot: Dartmouth.
- Castles, Francis G. (2004). *The Future of the Welfare State*. Oxford: OUP.
- CEDEFOP (2008) *National ReferNet reports on progress in the policy priority areas for Vocational Education and Training. Reporting guidelines for ReferNet*. ([www.rthj.hi.is](http://www.rthj.hi.is)).
- CEDEFOP, Theme7. Accessed on 18.04 2008 at

[http://www.trainingvillage.gr/etv/Information\\_resources/NationalVet/Thematic/](http://www.trainingvillage.gr/etv/Information_resources/NationalVet/Thematic/).

Central Bank of Iceland (various years). *Monetary Bulletin* ([www.sedlabanki.is](http://www.sedlabanki.is)).

Cunningham, Paul, Miriam Cunningham and Peter Fatelnig (ed, 2003). *Building the Knowledge Economy: Issues, Applications, Case Studies*. IOS Press.

Edda Björk og Margrét Valdimarsdóttir (2005). *Könnun á högum og viðhorfum ungs fólks í Reykjavík*. Reykjavík: Vinnumiðlun ungs fólks. [[www.hitthusid.is](http://www.hitthusid.is) downloaded 22.04 2008].

Eitzen, Stanley, Zinn, Maxine Baca and Kelly E. Eitzen Smith (2008), *Social Problems*. London: Allyn and Bacon.

Esping-Andersen, Gösta (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity.

Esping-Andersen, Gösta (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford, 1999.

Esping-Andersen, Gösta et. al. (2003). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: OUP.

Eurybase 5. *Upper Secondary and Post-Secondary Non-Tertiary Education*. ([www.eurydice.org](http://www.eurydice.org) sótt 14.04 2008).

Eurostat. “Early School Leavers” (<http://epp.erostat.ec.europa.eu>).

European Centre for the Development of Vocational Training (2001). *Vocational education and training in Iceland. Short description*. Thessaloniki: CEDFOB.

Eydal, G.B. and Ólafsson, S. (2008). Family Policy in Iceland: An Overview. In Ilona Ostner and Christop Schmitt (Eds). *Family Policies in the Context of Family Change. The Nordic Countries in Comparative Perspective*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Frumvarp til laga um framhaldsskóla [sótt 01.04 2008].

Framhaldsskólalög nr. 80/1996.

Framhaldsskólalög nr. 92/2008

<http://www.althingi.is/altext/stjt/2008.092.html>.

Gangl, Markus (2002). Changing labour markets and early career outcomes: labour market entry in Europe over the past decade, in *Work, Employment and Society*, vol. 16(1), pp. 67–90.

Gangl, Markus (2003). The Structure of Labour Market Entry in Europe: A Typological Analysis, in Müller and Gangl (ed), *Transitions from Education to Work in Europe*.

Gangl, Markus, Müller, W. and Raffae, D. (2003), Explaining Cross-National Differences in School-to-Work Transitions, in Müller and Gangl (ed), *Transitions from Education to Work in Europe*.

Guile, David (2003). “From “Credentialism” to the “Practice of Learning””: reconceptualising learning for the knowledge economy”, in *Policy Futures in Education*, vol. 1, no. 1, pp. 83–105.

Halldórsson, Almar M., Ragnar F. Ólafsson and Júlíus Björnsson (2007). *Færni og þekking nemenda við lok grunnskóla. Helstur niðurstöður PISA 2006 í náttúrufræði, stærðfræði og lesskilningi*. Reykjavík: Námsmatsstofnun og OECD.

Hagstofa Íslands (Statistics Iceland). ([www.hagstofa.is](http://www.hagstofa.is)).

Heckman, J.J. and LaFontaine, P.A. (2007, December). The American High School Graduation Rate: Trends and Levels NBER Working Paper No. 13670.

Herbertsson, Tryggvi Þ. (2005). *Fjölgun öryrkja*. Reykjavík: Heilbrigðisráðuneytið.

Hibell, Bjorn, Barbro Andersson, Þóroddur Bjarnason, Salme Ahlstrom, Olga Balakireva, Anna Kokkevi og Mark Morgan. 2004. The ESPAD Report 2003: Alcohol and Other Drug Use Among Students in 35 European

- Countries. Stokkhólmur: Evrópuráðið og Centralförbundet för alcohol och narkotikaupplýsing.
- Jónasson, Jón Torfi and Jónsdóttir, Guðbjörg Andrea. (1992). *Námsferill í framhaldsskóla. Helstu niðurstöður*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Jónasson, Jón Torfi. (1992a). Vöxtur menntunar á Íslandi og tengsl hennar við atvinnulíf. Í *Menntun og atvinnulíf* (bls. 54-83). Reykjavík: Sammennt.
- Jónasson, Jón Torfi. (1992b). Þróun framhaldsskólans: Frá starfsmenntun til almenns bóknáms. *Uppeldi og menntun*, 1(1), 173–189.
- Jónasson, Jón Torfi. (1995). Baráttan á milli bóknáms og starfsmenntunar á framhaldsskólastigi. Í Friðrik H. Jónsson (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum*. Erindi flutt á ráðstefnu í september 1994 (bls. 277-285). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, Háskólaútgáfan.
- Jónasson, Jón Torfi (1998). “The Foes of Icelandic Vocational Education at the Upper Secondary Level”, in Arild Tjeldvoll, (ed.), *Education and the Scandinavian Welfare State in the year 2000. Equality, Policy, and Reform*. New York: Garland Publishing.
- Jónasson, Jón Torfi (2008, in press). “Samræmdur framhaldsskóli verður til”, í Helgi Skúli Kjartansson, *Almenningfræðsla á Íslandi 1880–2007*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Jónsson, Guðmundur (1999). *Hagvöxtur og iðnvæðing. Þróun landsframleiðslu á Íslandi 1870–1945*. Reykjavík: Hagstofa Íslands.
- Jónsson, Stefán Hrafn and Bjarnason, Þóroddur. (2007, May). *Breytingar á vinnufnaneyslu unglinga 1995–2007. Kynning á niðurstöðum ESPAD rannsóknarinnar*. Downloaded 15.04 2008 from <http://www.unak.is/?m=news&f=viewItem&id=95>.
- Júliúsdóttir, Sigrún, Arnardóttir, Jóhanna Rósa and Guðlaug Magnúsdóttir. (2008). *Ungmennni og ætirtengsl. Rannsókn um reynslu og sýn skilnaðarungmenna*. Reykjavík: Rannsóknasetur í barna- og fjölskylduvernd og Háskólaútgáfan.
- Jørgensen, Christian Helms (2007). “The role and meaning of vocations in the transition from education to work”. Paper for the VET-NET network at ECER conference 2007, Sept. 19–21 in Ghent.
- Kerckhoff, A. C. (2000). “Transition from school to work in comparative perspective”, in M. T. Hallinan (ed), *Handbook of the Sociology of Education*. New York: Kluwer Academic/-Plenum Publishers, pp. 543–574.
- Kristjánsson, Álfgeir Logi, Margrét Lilja Guðmundsdóttir, Hrefna Pálsdóttir, Inga Dóra Sigfúsdóttir og Jón Sigfússon (2008). *Ungt fólk 2007 Framhaldsskólanemar*. Reykjavík: Rannsóknir & greining.
- Lujanen, Martti (ed.). *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers, Nord 2004:7.
- Lög um atvinnuleysistryggingar nr. 54/2006.
- Lög um vinnumarkaðsaðgerðir nr. 55/2006.
- Maddison, A. (2001). *The World Economy: A Millennial Perspective*. Paris: OECD.
- Marsden, David (1999). *A Theory of Employment Systems: Micro Foundations of Societal Diversity*. Oxford: OUP.
- Menntamálaráðuneytið (Ministry of education, Science and Culture, [www.menntamalaraduneyti.is](http://www.menntamalaraduneyti.is)).
- Muscat, Richard, Þóroður Bjarnason, Francois Beck og Patrick Peretti-Watel (ritstj.). 2007. Risk factors in adolescent drug use: Evidence from school surveys and application in policy.



- Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Müller, W. and Gangl M. (eds.) (2003). *Transitions from Education to Work in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- National Curriculum Guide for Upper Secondary Schools*  
<http://www.menntamalaraduneyti.is/utgefird-efni/namskrar//nr/3954>.
- Námsmatsstofnun (2002). *Niðurstöður úr samræmdum prófum í 10. bekk 2002*. [www.namsmat.is].
- Námsmatsstofnun (2006). *Niðurstöður úr samræmdum prófum í 10. bekk 2006*. [www.namsmat.is].
- Olofsson, Jonas & Eskil Wadensjö (2007): Ungdomar, utbildning och arbetsmarknad i Norden – lika men ändå olika, FAS (accessible at <http://www.fas.se/upload/dokument/publiktioner/pdf/Rapportprocent2020-07-004.pdf>).
- OECD (2005, 2006, 2007 and 2008). *Education at a Glance OECD*. Paris: OECD. [www.oecd.org].
- Ólafsson, Stefán. (1984). *Modernization and Social Stratification In Iceland*. Oxford: D.Phil. Thesis (Nuffield College).
- Ólafsson, Stefán (1992). Þróun atvinnulífsins: Kenningar um nýsköpun atvinnulífs og menntun í þróuðum löndum. Í *Menntun og atvinnulíf* (pp. 19–49). Reykjavík: Samment.
- Ólafsson, Stefán. (1996). *Hugarfar og hagvöxtur*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Ólafsson, Stefán (1999). *Íslenska leiðin*. Reykjavík: Háskólaútgáfan and Tryggingastofnun ríkisins.
- Ólafsson, Stefán (2005). *Disability and Welfare in Iceland in a Comparative Perspective*. Reykjavík: Social Science Research Institute University of Iceland and ÖBÍ.
- Ólafsson, Stefán. (2008). “The Mindset of the Enterprising Icelanders”, in *Nordic Labour Journal*, vol. 13, May/June, pp. 22–23.
- Ólafsson, Stefán and Stefánsson, Kolbeinn. (2005). *Hnattvæðing og þekkingarþjóðfélag: Ísland í breyttu þjóðfélagsumhverfi I*. (2005), Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Ólafsson, Ragnar F. and Halldórsson, Almar M. (2007). *Hvað ætlarðu að verða? Hugmyndir 15 ára ungmenna árin 2000, 2003 og 2006 um framtíðarstarf*. Reykjavík: Námsmatsstofnun.
- Ólafsson, Ragnar F., Almar M. Halldórsson, Sígurður Skúlason og Júlíus K. Björnsson (2007). *Kynjamunur í PISA og samræmdum prófum 10. bekkjar*. Reykjavík: Námsmatsstofnun.
- Óskarsdóttir, Gerður G. (1993). „Hætt í skóla“. Nám og aðstæður nemenda sem hætta í skóla eftir tvö ár í framhaldsnámi eða fyrr. *Uppeldi og menntun. Tímarit Kennaraháskóla Íslands*, 2(1), 53–67.
- Óskarsdóttir, Gerður G. (1995). *The Forgotten Half*. Reykjavík: Social Science Research Institute, University of Iceland.
- Óskarsdóttir, Gerður G. (2000). *Frá skóla til atvinnulífs. Rannsóknir á tengslum menntunar og starfs*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun og Háskólaútgáfan.
- Patton, W. and McMahon, M. (1998). *Career Development and Systems Theory. A New Relationship*. London: Brooks Cole.
- PISA 2006: *Science Competencies for Tomorrow's World*. [www.pisa.oecd.org](http://www.pisa.oecd.org)
- Reglugerð nr. 98/2000 um innritun í framhaldsskóla. <http://brunnur.stjr.is/mrn/logogregl.nsf/nrar/B5DF032326D4F3B70025688E00408AAF>.
- R.W. Rumberger, “High school dropouts: A review of issues and evidence”, in *Review of Educational Research* 57 (1987) (2), pp. 101–121.

- Ryan, P. (2001). "School-to work transition: a cross-national perspective", in *Journal of Economic Literature*, vol 39, pp. 34-92.
- Skúlason, Steingrímur, Finnbogi Gunnarsson, Rósa Einarsdóttir og Inga Úlfisdóttir. (2002). *Skýrsla um samræmd próf í 10. bekk árið 2002*. Reykjavík: Námsmatsstofnun. ([http://www.namsmat.is/vefur/skyrslur/samramd\\_prof/skyrsl\\_samramd\\_2002/1002.pdf](http://www.namsmat.is/vefur/skyrslur/samramd_prof/skyrsl_samramd_2002/1002.pdf))
- Skúlason, Steingrímur and Finnbogi Gunnarsson. (2006). *Skýrsla um samræmd próf í 10. bekk árið 2006*. Reykjavík: Námsmatsstofnun. [http://www.namsmat.is/vefur/skyrslur/samramd\\_prof/skyrsl\\_samramd\\_2006/samr\\_prof\\_1006\\_vef.pdf](http://www.namsmat.is/vefur/skyrslur/samramd_prof/skyrsl_samramd_2006/samr_prof_1006_vef.pdf)
- Starfsnámsnefnd (2006). *Nýr framhaldsskóli. Skýrsla starfsnámsnefndar*. {[www.menntamalaraduneyti.is](http://www.menntamalaraduneyti.is)].
- Statistics Iceland. [www.hagstofa.is](http://www.hagstofa.is)
- Statistical Series 2008:3. *Students and qualifications at the age of 24*. [[www.hagstofa.is](http://www.hagstofa.is)]
- Thelen, K. (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*. New York: Cambridge University Press.
- UNDP. (2007). *Human Development Report*. New York: United Nation.
- UNESCO (1997). *International Standard Classification of Education. ISCED 1997*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001113/111387eo.pdf>
- Upper secondary school Act no. 80/1996 [http://www.althingi.is/altext/stjt/1996\\_080.html](http://www.althingi.is/altext/stjt/1996_080.html)
- Upper secondary school Act no. 92/2008 <http://www.althingi.is/altext/135/s/1257.html>
- World Health Organization. (2008). *Inequalities in young people's health. HBSC International report from the 2005/2006 survey*. Edinburgh: The University of Edinburgh.



# Kapitel 5. Veier fra yrkesopplæring til arbeidsliv. En studie av det norske overgangsregimets effektivitet.

*Ole Johnny Olsen, Håkon Høst og Svein Michelsen*

## Innledning

Til grunn for denne antologien ligger et spørsmål om ”effektiviteten” i de nordiske landenes ulike veinett for unge menneskers overgang fra skole til arbeidsliv.<sup>31</sup> Først og fremst skal det handle om de respektive lands system for yrkesutdanning og landenes arbeidsmarkedspolitiske tiltak og ordninger. Når det gjelder utdanningssystemet vil vi konsentrere oss om nivået for videregående opplæring (upper secondary education). Når det gjelder arbeidsmarkedspolitikken skal vi fokusere på de tiltak som retter seg mot aldersgruppene ungdom og unge voksne.

Hva ligger så i spørsmålet om effektivitet i denne sammenheng? Generelt gjør et slikt spørsmål krav på vurdering av virkningsfullhet. Det må undersøkes hvordan yrkesutdanning og arbeidsmarkedspolitikk virker i lys av målsetninger og kriterier for en vellykket overgang til arbeidslivet. Disse målsetningene er imidlertid ikke enkle og entydige, men komplekse og sammensatte. Sett fra arbeidslivets synspunkt bør yrkesopplæringen sikre tilgang på tilstrekkelig antall godt kvalifiserte arbeidstakere. For et slikt mål ligger et økonomisk nytteperspektiv i bunnen. Fra ungdommens ståsted er det viktig å få en god utdanning, som gir gode muligheter for inngang på arbeidsmarkedet og/eller for videre utdanning. For dem er det egne ønsker og interesser som står i sentrum. I et samfunnsmessig pers-

---

<sup>31</sup> Jf. Prosjektbeskrivelse: ”Från skola till arbetsliv – effektiviteten i de nordiska ländernas vägval”, søknad til Nordisk Ministerråd 2007.

pektiv skal opplæringen både sikre relevante kvalifikasjoner for arbeidslivets behov og gi ungdommen mulighet til læring og utvikling ut fra egne forutsetninger og interesser. Utdanningssystemet skal dessuten gi hvert enkelt samfunnsmedlem grunnlag for personlig egenutvikling og fullverdig deltakelse i samfunnet. For samfunnet er det både økonomiske og demokratiske verdier som skal ivaretas.

I de demokratiske verdier ligger en målsetning om sosial rettferdighet og utjevning. Det er særlig i denne målsetningen interessen for ”dropouts” har sitt grunnlag. Det at mange ungdommer ikke gjennomfører sin opplæring, men av ulike grunner ”dropper ut” før de har fått sin avslutningseksamen, ses som uttrykk for en systemmessig dysfunksjon som skaper sosiale skjevheter. Men dropout blir også sett som tegn på en generell systemmessig ineffektivitet. Det anses som ressursøding at systemet ikke evner å gi all ungdom formelle kvalifikasjoner til bruk på arbeidsmarkedet. Så stor er interessen for gjennomstrømning og dropouts i den nordiske utdanningspolitikken at vi i dette prosjektet er bedt om å drøfte dette særskilt.

Arbeidsmarkedspolitikken effektivitet kan – som utdanningssystemet – vurderes forskjellig alt etter om man tar utgangspunkt i arbeidslivets behov, ungdommens egne interesser eller samfunnsmessige målsetninger. Virkningen av den såkalte aktiveringspolitikken gir eksempler på det. Et nøkkelkriterium for en effektiv arbeidsmarkedspolitikk er likevel graden av arbeidsløshet. Selv om denne graden vil variere med økonomiske konjunkturer utenfor arbeidsmarkedspolitikken rekkevidde, er de politiske virkemidlene alltid målt ut fra arbeidsløshetens omfang. I de nordiske landene har ungdomsarbeidsløsheten variert betydelig. Dette har også preget arbeidsmarkedspolitikken. For det norske tilfellet har den fått en sterk sosialpolitisk innretning. Det handler i stor grad om å fange opp ungdom og unge voksne fra de grupper som utdanningssystemet kategoriserer som dropouts. Dette gjenspeiles i det vi kan se som en institusjonspolitisk tyngdeoverføring når det gjelder statlig politikk for ungdom og arbeidsliv. Overgangsspørsmål som tidligere ble håndtert som arbeidsmarkedspolitiske problemstillinger, er i dag overtatt og dominert av feltet for utdanningspolitikk.

Hva denne endringen innebærer når det gjelder det norske overgangsregimets karakter og effektivitet, vil være et viktig tema i vår framstilling. Artikkelen vil ellers ta opp en rekke av de samme enkeltspørsmål som

antologiens andre bidrag. Tanken er at det skal gi et grunnlag for en komparativ vurdering, så langt datagrunnlaget rekker. Vi legger stor vekt på å få fram særtrekk ved det norske systemet for fag- og yrkesopplæring, med sin særegne kombinasjon av skole og lærlingordning. For denne delen av analysen kan vi bygge på resultater av mangeårig egen forskning. Det legges også fram analyser og dokumentasjon på spørsmål knyttet til utdanningssystemets sosiale differensiering, elevgjennomstrømning og problemstillingene knyttet til drop-outs. Disse delene trekker veksler på en rekke forskningsrapporter fra andre norske forskere. Det samme gjelder i all hovedsak våre vurderinger av de arbeidsmarkedspolitiske tiltak og ordninger.

For å klargjøre vårt eget perspektiv og faglig grunnlag i forhold til den forskning og litteratur vi ellers baserer oss på, skal vi si litt mer om dette.

#### *Norsk forskning om overgang skole – arbeidsliv*

Norske studier som direkte eller indirekte omhandler overgang mellom skole og arbeidsliv er av svært forskjellig karakter. En første type forskning er relativt sammensatt, men har et samlende kjennetegn i sitt fokus på individenes utdanningsvalg, utdanningsløp, resultatoppnåelse og individuelle ”karriere” på utdannings- og/eller arbeidsmarkedet. Et slikt individfokus preger forskningen tematisk og metodisk. Sentrale temaer er påvisning av variasjon og forskjeller i valg, resultat og karriereløp i lys av sosial bakgrunn, kjønn og etnisk tilhørighet. Metodisk er det individenes registrerte eller rapporterte kjennetegn, handlinger eller meninger som sammenfattes og systematiseres. Dette har vært en toneangivende tilnærming i utdanningsrelatert forskning, sterkt inspirert av den generelle utdanningssosiologiske interessen for temaet ”ulikhetens sosiale reproduksjon” (se Sakslind 2002). Sentrale norske bidrag i denne tradisjonen er (Grøgaard, Markussen og Sandberg 2002; Markussen, Lødding, Sandberg og Vibe 2006; Støren, Helland og Grøgaard 2007; Markussen, Frøseth, Lødding og Sandberg 2008).

Innen norsk i forskning om ungdom og arbeidsmarked, finner vi den samme tematiske og metodiske orienteringen omkring sosialt differensierte ungdomgruppers deltakelse på arbeidsmarkedet, og deres individuelle erfaringer med arbeidsmarkedspolitikkenes tiltak og ordninger, ungdomsarbeidsløshet og sosial ekskludering (Hammer ed. 2003; Harsløf

2007). Det er også tilgjengelig analyser av betydningen av arbeidsmarkedspolitiske tiltak og ordninger i forhold til andre ressurser og institusjoner ungdommen har til rådighet, som for eksempel familien.

I den mer rendyrkede arbeidsmarkedsforskningen er det t fokus på individuelle løp, avgrenset til/i arbeidsmarkedet, men de har liten interesse for individuelle erfaringer eller vurderinger av de aktuelle veivalg eller karriereløp. Arbeidene er i all hovedsak basert på SSB's rutinebaserte arbeidskraftsundersøkelser eller ulike former for registerdata (særlig fra trygdeetaten) og har sin faglige tyngde i samfunnsøkonomiske miljøer. Analysene bygges opp som sannsynliggjøring av effekter, handlingsvalg, karriereløp osv. ut fra aggregerte statistiske data. Studier av overganger til arbeid har i denne tradisjonen ingen stor plass (Bratberg, Lommerud, Nilsen og Risa 2001).

En tilsvarende metodisk tilnærming er brukt for å undersøke effekten av arbeidsmarkedstiltak i forhold til ungdom. På basis av systematiske registreringer av personer som har kommet inn under de ulike tiltakspakker og disse personenes videre løp i henhold til arbeidsmarkedsetatens registre, kan man si noe om sammenhengen mellom tiltak/deltakelse og karriereutfall. På det grunnlag blir tiltakets effekt sannsynliggjort (Hardoy 2003, Hardoy, Røed, Torp og Zhang 2006. Denne typen studier gir et nyttig, men grovt bilde av overgangsproblemene. De gir ingen visshet om faktisk sammenheng mellom tiltak og videre forløp eller kunnskap om – ikke å forglemme – hvilke mekanismer i disse tiltakene som har virkning. Sporer av slike mekanismer kan man avlese fra enkelte andre studier (bl.a. Egge 1998).

I denne rapporten skal vi trekke veksler på alle de nevnte typer forskning. Særlig vil den første typen studier komme til anvendelse. For å utfylle og fortolke det bildet denne forskningen gir av ungdommens valg av utdanning, utdanningserfaringer og orientering mot arbeidsliv, skal vi i tillegg trekke veksler på en rekke enkeltstudier som mer direkte springer ut av forskning om fag- og yrkesutdanning eller omhandler ungdom under yrkesfaglig opplæring (bl.a. Mjelde 1993, Michelsen 1995, Olsen/Seljestad 1997, Flaatten 1999, Arnesen 1997, Bjørnstad 1997, Vogt 2007, Høiland 2008).

Når vi skal si noe om utdanningssystemets og arbeidsmarkedspolitikens effektivitet som veier til arbeidslivet, er det imidlertid ikke tilstrekkelig å undersøke individenes ulike løp og individuelle erfaringer. Vi må

også vite hva slags veisystemer de beveger seg i. Vi må kjenne veienes karakter/kvalitet og systemenes forbindelseslinjer. For en analyse av dette kan vi, som nevnt, i stor grad trekke veksler på egen forskning om norsk fag- og yrkesutdanning. Denne forskningen har dels vært orientert mot opparbeidelse av kunnskap om historisk utvikling og systemiske trekk ved norsk fag- og yrkesopplæring og dels mot analyser av de senere års utdanningspolitiske reformer (se bl.a. Olsen 1989, Michelsen 1992, Olsen 2008, Høst red. 2008). For det sistnevnte har deltakelsen i evalueringen av Reform 94 spilt en viktig rolle (se bl.a. Michelsen, Høst og Gitlesen 1999; Olsen og Seljestad 1999; Olsen m. fl. 1998; Michelsen m.fl. 1998). Studiene av fag- og yrkesutdanning har samtidig vært knyttet til studier av arbeid og arbeidsliv i de bransjer og sektorer opplæringen berører. Industri og helse- og sosialfaglig virksomhet har stått i sentrum for vår forskning (se bl.a. Olsen 1987, 1994; Michelsen 1995; Høst 2006).

#### *Et institusjonelt perspektiv på norske overgangssystemer*

Utgangspunktet her er et perspektiv som ser utviklingen av fag- og yrkesutdanning i forhold til generelle dynamikker i moderne utdannings-systemer og i lys av en samfunnsmessig preget utforming av relasjoner mellom arbeid og utdanning. Det første berører, den funksjon moderne utdanningsstrukturer har som mekanisme for kanalisering og filtrering av livsbaner i ungdomsfasen (jf. Archer 1982, 1984; Ringer 1989, 1993), men også den historiske utformingen av relasjonen mellom stat og marked i spørsmålet om regulering av arbeidskraftens kvalifisering og sosialisering. Analysene kan i så henseende relatere seg til etablerte kategoriseringer av de vestlige økonomiers fag- og yrkesopplæring som markedsregulerte, statsregulerte eller korporativt pregete systemer. Kategoriseringen varierer noe mellom utdanningsforskningen (Greinert 1998, Deisinger 1998), litteraturen om skill formation (Crouch, Finegold og Sako 1999; Streeck 1992, Thelen 2004) og litteraturen om regulering av ungdoms overgang fra skole til arbeidslivet (Lee m.fl. 1990; Ryan 1991).

Spørsmålet om relasjonen mellom arbeid og utdanning i ulike samfunnsformasjoner, kan belyses ved å se på den spesifikke utformingen av arbeidslivets ulike arbeidstakerkategorier. I enkelte land er arbeidsmarkedet og arbeidsdelingen i bedriftens organisasjoner sterkt strukturert av bestemte kvalifikasjonstyper (som fagarbeidere, teknikere eller ingeni-



ører) eller særegne fag- og yrkeskategorier. Hva en faglig kvalifisert arbeider er forventet å kunne, bli tildelt av ansvar eller selv anser som relevante oppgaver og rimelig arbeidsytelse, er mer eller mindre bestemt av den kvalifiserings- og sosialiseringsspross de aktuelle yrkesutøverne har gjennomgått, samt den sosiale orden de inngår i som arbeidstakere under ulike former for interesserelasjoner i bedrift og samfunn. I andre land kan et slikt fag- eller yrkesbasert prinsipp for arbeidslivets strukturering være svakt utviklet eller overhodet ikke tilstede. Her skjer rekruttering, kvalifisering og sosialisering av arbeidstakerne etter mer markedsbaserte og bedriftsspesifikke mønstre.

Det kan påvises sterke forbindelser mellom de ulike landenes systemer for yrkesutdanning og arbeidslivets bærende arbeidstakerkategorier. Kanskje den mest kjente konfigurasjonen er den tyske modellen med sine fag- eller yrkesarbeiderbaserte arbeidsorganisasjoner i alle bransjer og sektorer, sikret gjennom et korporativt regulert system for fag- og yrkesutdanning, med lærlingordningen som det bærende prinsipp for sosialisering og kvalifisering. I kontrast står, på den ene siden, de angloamerikanske konfigurasjoner med sine markedsregulerte systemer for "skill formation" og administrative/bedriftsstyrte organisasjonsmodeller, og på den andre siden de statsregulerte skolemodellene for yrkesutdanning, som for eksempel den franske og svenske, med en større avstand mellom utdanning og arbeidsorganisasjonenes spesifikke kvalifikasjonsbehov.

Det finnes en omfattende litteratur om disse modellene. I utdanningsforskningen har et hovedtema vært spørsmålet om lærlingordningens betydning for sosialisering og faglig dannelse. I komparativ organisasjonsforskning og politisk økonomi har man vært opptatt av institusjonelle grunnlag for "skill formation" og "economic performance" (Streeck 1992; Crouch, Finegold, Sako 1999; Thelen 2004). I en bredere utdannings- og organisasjonssosiologisk forskningstradisjon har vekten i mindre grad ligget på modellenes styrker og svakheter, men på en understrekning av deres sosialt konfigurative karakter (Lutz 1976; Maurice, Sellier, Silvestre 1986; Maurice og Sorge 2000). Vi vil her framheve betydningen av sistnevnte perspektiv. Forbindelsen mellom institusjoner for yrkesopplæring og arbeidslivets stillings- og organisasjonsstrukturer er preget av et komplekst gjensidig samspill, som gjør det lite "effektivt" å forandre den ene siden i relasjonen uten også at det skjer endringer/tilpasninger i den andre. Reformen i yrkesopplæringen må derfor gå sammen med refor-

mer/endringer i arbeidslivet hvis de skal bedre effektiviteten i ungdommens overgang til arbeidslivet.

Det norske systemet for fag- og yrkesopplæring har et særtrekk med sin kombinasjon av en statsregulert skolemodell og en korporatistisk modell for lærlingordning og fagopplæring. Kompleksiteten i systemet kommer godt til uttrykk i det forhold at de ulike modellene har sine røtter i forskjellig bransjer og sektorer i norsk arbeidsliv. Servicesektoren (varehandel og kontorarbeid) og helse- og sosialvesenet har vært forankret i skolebaserte opplæringsmodeller. Opplæringen hadde ulike roller i forhold til rekrutteringsveier i de respektive sektorer. I varehandel og kontoradministrasjon har det ikke eksistert bestemte utdanningsspesifikke yrkesgrupper. I helse- og sosialsektoren ble derimot hjelpepleierkategorien etter hvert forbundet med bestemte yrkesposisjoner, arbeidsoppgaver og identiteter. Felles for begge områder var imidlertid et fravær av faglige utdanninger båret oppe av en dual struktur med bedriftene/helseinstitusjonene som ansvarlige opplæringsinstitusjoner for ivaretagelse av egen bransjes/sektors arbeidskraftsgrunnlag. Beslutningen i Reform 94 om å gjøre den duale modellen for fagopplæring til hovedmodell for alle bransjer og sektorer møtte derfor store utfordringer i disse områdene. Når det gjelder området for salg og service, er det i dag etablert utdanningsbaserte fagkategorier – og det finnes noen lærlinger og det er avlagt noen fagbrev. Men disse kategoriene utgjør høyst marginale størrelser i et arbeidsliv med et svært bredt rekrutteringsgrunnlag, der formelle yrkeskompetanser har svært liten betydning. I helse- og sosialsektoren på sin side er sektorens egen politikk lite forpliktet på de nye fagkategoriene. Fagkategoriene spiller en marginal rolle for rekruttering til og bemanning av sektorens institusjoner. Hvilket også skyldes en gjennomgående interessesvikt fra unge utdanningssøkere.

Synliggjøringen av utdanningssystemets institusjonelle interavhengighet til arbeidslivets differensierte strukturer vil være et hovedpoeng i denne framstillingen. Reform 94 har vært et storstilt forsøk på å standardisere ungdommens løp fra yrkesutdanning til arbeidsliv, men det er fortsatt forskjellig type veier mellom utdanning og arbeidsliv. En rekke institusjonelle bånd og mekanismer bidrar til vedlikehold av de gamle forbindelsene i ulike bransjer og sektorer. I en viss forstand er det derfor rimelig å snakke om ulike institusjonelle overgangsregimer, eller subregimer.

Når vi likevel kan snakke om et samlet norsk overgangsregime, skyldes det to forhold. For det første, selv om de ulike segmentene i ungdomsarbeidsmarkedet har ulike institusjonelle kjennetegn, er et generelt fellestrekk de relativt løse – eller skal vi si fleksible – koplinger og pragmatiske tilpassninger som finnes mellom utdanning og arbeidsliv. Kort uttrykt: Der fagopplæring og fagbrev dominerer den institusjonelle orden, kan det også komme inn ufaglærte (som etter hvert kan ta fagbrev). På den annen side, der fagbrev og fagstatus er marginale størrelser, kan det fra sentrale aktører også drives seriøst og målrettet arbeid for institusjonalisering av slike ordninger. Dette henger sammen med de gjennomgående regulerte arbeidslivsrelasjoner, som samtidig også setter sitt preg på lønns- og arbeidsbetingelser. Også ungdom som kommer inn i arbeidsmarkedet som ufaglærte er i stor grad sikret lønns- og arbeidsbetingelser ut fra nasjonale tariffreguleringer. For det andre, selv om forsøk på standardisering og systematisering av overgangsløpene ikke har lyktes i de enkelte subregimer, er det et stadig trykk for en reinstitusjonalisering av disse. Som helhet framstår det norske overgangsregimet mellom yrkesutdanning og arbeidsliv etter Reform 94 under en ny orden, med utdanningssystemet som hovedmotor. Dette er en hovedtese i vår framstilling, som også ligger til grunn for dens struktur og innholdsmessige vektlegging.

I framstillingens første deler, om utdanningssystemet, vil vi framheve ulike spor av kontinuitet og endring. Gjennom Reform 94 videreføres en institusjonell integrasjonsprosess som hadde startet flere tiår tidligere. Samtidig velges en hovedmodell for yrkesopplæring som gir lærlingordningen en plass som den aldri tidligere hadde hatt. Kombinasjonen av skole og lærlingordning gir spørsmålet om gjennomstrømming og dropout en særegen karakter. Etter en drøfting av dette, skal styrker og svakheter ved den norske utdanningsmodellen summeres opp. Hovedbudskapet i analysen av arbeidsmarkedstiltak, som følger deretter, er den tilnærming som har funnet sted i de siste par tiårene mellom utdannings- og arbeidsmarkedspolitikken for ungdom og unge voksne. Avslutningsvis vil vi antyde noen mulige lærdommer man kan trekke av det norske overgangsregimet.

## Norsk yrkesutdanning før Reform 94

Norge, som andre moderne samfunn, opplevde en veldig vekst i utdanning etter den 2. verdenskrig. Før 1940 var det de aller færreste som hadde mer enn 7 års folkeskole. På 50-tallet var det ikke bare gymnaset som trakk til seg stadig flere elever. Også søkingen til yrkesskolene for håndverk og industri samt handel og kontor økte sterkt. På 1960-tallet ble det innført obligatorisk 9-årig grunnskole. På 1970-tallet ble den ”videregående” opplæring (gymnas og yrkesutdanning) bygd ut med ambisjoner om å gi tilbud til alle. På slutten av 1970-tallet valgte fortsatt en av tre 17–19-åringer arbeid, mens de resterende foretrakk utdanning. I 1990 var andelen ungdom i arbeid redusert til under 8%. Samme historie med en annen indikator: På midten av 1970-tallet forlot 25 % av ungdommen utdanningssystemet etter gjennomført skoleplikt. I 1989 hadde denne andelen sunket til 14 %. Den sosiale utformingen av ungdomsfasen hadde endret seg dramatisk.

Bakgrunnen for den økende tilstrømningen til videregående og høyere utdanning var en kombinasjon av flere forhold. Økonomiske og teknologiske endringsprosesser, store og voksende ungdomskull og en kompleks endringsprosess i sosiale gruppers utdanningsmessige aspirasjoner. Konsekvensene var også store. Hele denne transformasjonsprosessen krevde grunnleggende endringer i utdanningssystemet. Den kvantitative utbyggingen av utdanningssystemet ble koblet til en tilpasning og reorganisering av utdanningsstrukturen i nivå, form og innhold.

### *Endringer i utdanningsstrukturen*

Historiske analyser av moderne utdanningssystemer viser hvordan utformingen av utdanningsstrukturen fungerer som mekanismer for kanalisering og filtrering av livsbaner i ungdomsfasen (Archer, 1982, 1984, Ringer 1989, 1993). Omformingen av ungdomsfasen er tett koplet til strukturelle transformasjoner i det norske utdanningssystemet. Vi vil framheve 3 ulike men samvirkende prosesser:

1. En institusjonell integrasjon på horisontalplanet. En heterogen gruppe spesialiserte utdanningstyper samles i ett enhetlig system.

2. En systematisk hierarkisering av utdanningene etter nivå. En vertikal sortering av utdanningenes plassering, etter grunnleggende, videregående og høyere utdanning.
3. En spesifisering av relasjonene mellom utdanningsnivå. Hva gir/gir ikke grunnlag for opptak på høyere nivå?

På 1960- og 70-tallet skjedde det en betydelig rekonstruksjon av utdanningssystemet. Før det bestod det norske utdanningssystemet av tre ulike nivå, grunnskolen, det videregående skoleverket og de postgymnasiale skoleslagene. Det videregående skoleverket omfattet ikke-obligatoriske skoleslag mellom grunnskolen og de postgymnasiale skolene. På dette nivået var forholdene lite ensartet. Organiseringen av grenselinjene til de postgymnasiale skolene var uklar og flytende. De ulike skolene hadde forskjellige målsettinger og åpnet for minimal sosial mobilitet. Det var særegne og separate skolesystemer for yrkesutdanning og allmennutdanning. Overgangsmulighetene mellom ulike skoleslag var begrenset, det var vanskelig å få godskrevet utdanning innen ett skoleslag i et annet og skolene praktiserte ofte helt ulike opptaksregler.

Det mangslungne bildet av ikke-obligatoriske skoleslag tidlig på 1970-tallet kan imidlertid samles i noen tyngdepunkter: (i) gymnaset, (ii) skolene for håndverk og industri, (iii) skolene for handel og kontorarbeid, (iv) skolene for husstell og husflid, (v) en ny type skole for hjelpepleiere.

Heterogeniteten omfattet ikke bare forholdet mellom skoleslag, men karakteriserte også i sterk grad situasjonen innen de ulike skoleslagene. I 1974 ble det alle de ulike skoleslagene mellom grunnskole og postgymnasiale skoleslag samlet under én lov i ett system for ”videregående opplæring”. Samtidig ble skoleslag som var uklart plassert i dette utdanningsrommet, reklassifisert og løftet opp som høgskoler. Det gjaldt en rekke ikke-obligatoriske skoleslag, som de tekniske skoler, de estetiske skoler, sykepleierskolene og de maritime skoler. Men lærlingordningen ble ikke inkludert i denne reformen.

Målsettingen for reformene innen videregående opplæring hadde vært mer likeverdig utdanning til fler. En videregående enhetsskole ble sett på som en sentral forutsetning for nedbrytning av det gamle skillet mellom allmennutdanning og yrkesutdanning. Men til tross for ambisiøse målsettinger om en nedbrytning av de skarpe skillelinjene, ble reguleringsordningene for de ulike skoleslagene i stor grad videreført (Briseid 1984).

Resultatet var at de gamle skoleslagene ble stående igjen som søyler i den nye strukturen, preget av sine særegne identiteter, normer og verdier.

Yrkesutdanningene var sterkt kjønnssegregert. Jentene holdt til innen studieretning for helse og sosial (husstell og hjelpepleie), mens guttene dominerte håndverk og industri. Situasjonen i kjerneområdet for guttene, håndverk og industri, var preget av vekst. Den strukturelle utbyggingen skjedde hovedsakelig på grunnkursnivå. Men mangelen på Vkl og Vk2 kurs var stor innen en rekke sentrale områder. Et kontinuerlig treårig skoleløp var på langt nær realistisk. Innen jenteutdanningene ble den gamle husstellslinja med sin orientering mot hjemmet svekket til fordel for utdanninger orientert mot arbeidsmarkedet. Særlig etableringen av hjelpepleien i 1967 bidro til å avløse de tradisjonelle husstellets dominans innenfor jenteutdanningene. Søkningsen til hjelpepleien var etter kort tid det mangedobbelte av antall elevplasser (Eeg-Henriksen og Baadshaug 1976). Mens utdanning til helse og sosialsektoren styrket seg, ble husflid/estetiske fag, som også var dominert av jentene, av stadig mindre betydning.

Også handel- og kontorutdanningene hadde vært i sterk vekst siden 50-tallet. Handelsundervisningen lå i en mellomstilling mellom allmennutdanningen og yrkesutdanningen. I sin opprinnelige form lignet det mest en kortvarig yrkesutdanning. Men i sin karakter ble det ofte sammenlignet med allmennutdanningen, da utdanningen ikke var bundet opp mot håndens arbeid. Det viktigste målet innen handelsutdanningene var tradisjonelt å kvalifisere sine elver for kontoryrker og salg. Handelsutdanningen ble imidlertid ikke utelukkende en utdanning for handelen, men utviklet seg i retning av en slags generell treårig fortsettelseskole med full studiekompetanse i tillegg til yrkeskompetanse.

På 80-tallet ble denne utviklingen videreført. Blant de 9 studieretningene tilgjengelig iden videregående skolen ekspanderte allmennutdanningene og handelsutdanningene og styrket sine posisjoner fra 35 % og 12 % i 1980 til 43 % og 15 % i 1991. Disse omfattet i 1991 totalt 59 % av avgangkullets valg. Den store veksten i andelen elever innen helse og sosialutdanningene er også påtakelig.

Integrasjonen av de ulike utdanningene som studieretninger i den videregående skole medførte få endringer i yrkesutdanningenes relative posisjonering i utdanningsstrukturen. Selv om utdanningene ble forlenget og den allmennteoretiske orienteringen ble styrket, forble yrkesutdanning

for håndverk og industri samt for helse og sosialfag avskåret fra tilgang til høgre utdanning. Skillet mellom de allmennfaglige og yrkesfaglige studie studieretningene forble også systematisk knyttet til sosial ulikhet. Allmennfagene rangerte høyest. Dernest kom handel og kontor. Veksten innen disse studieretningene innebar at en stadig større andel av årskullene kvalifiserte for høgre utdanning.

Men yrkesskolen var langt fra bare en skole for de mislykte i grunnskolen (Vassnes 1979). Gjennomsnittskarakterene lå ikke langt under gjennomsnittet for elevmassen totalt sett. Men det var betydelig spredning, og en del elever slet med problemer av ulike slag. De ulike linjene innen yrkesfaglig studieretning hadde også ulik status. Lettest var det å komme inn på mekaniske fag, som ble sterk bygget, mens elektrofagene var blant de vanskeligste. Gjennomsnittsalderen på elevene her var relativt høy, mellom 17 og 18 år i 1979 (ibid). Men det var store variasjoner mellom fag. I 1979 var gjennomsnittsalderen innen bygg og anlegg over 24 år, mens plate/sveis og trearbeid lå på rett over 16 år i snitt. De norske yrkesskolene for håndverk og industri var på ingen måte aldershomogene institusjoner. De har i utpreget grad inkorporert og kanalisert elder ungdoms og voksnes opplæringsorienteringer og -planer innen store områder av norsk arbeidsliv. Eldre ungdom har funnet opplæringstilbudene i den videregående skole attraktive, og særlig under nedgangskonjunktorene på 80-tallet søkte de i stort antall tilbake til yrkesskolene for kvalifisering. I 1991 var 40 prosent av elevmassen innen de yrkesfaglige studieretning over 20 år (Sandberg og Vibe 1995). Inngangskriteriene som favoriserer alder har åpnet opp for at betydelige andeler av voksne har gjennomgått ordinære skoleløp. Integrasjonen av voksenopplæring i ordinære klasser i yrkesskolene har trolig bidratt til å motvirke marginaliseringen av voksne som har ”valgt feil”, vært hjemmeværende med barn, gått tidlig ut i arbeidsmarkedet på grunn av skoletrøtthet når de på ny har grepet sjansen til å kvalifisere seg.

### *Yrkesutdanningen og lærlingordningen*

Den norske utviklingen har vært preget av en sterk ambivalens mellom opplæring i skole og opplæring i bedrift, mellom lærlingordningen og skolebaserte opplæringsformer. Det er i skandinavisk sammenheng særegent for Norge at yrkesopplæringen for håndverk og industri ble institu-

sjonalisert gjennom to separate lovgivningstyper som henholdsvis regulerte den skolebaserte opplæringsvirksomheten og lærlingordningen (Michelsen 1992). Utviklingen av disse feltene fikk ulike utviklingsbaner. I sin opprinnelige form var lærlingordningen basert på opplæring i bedrift. Lærlingene fikk sin praktiske opplæring gjennom at de ble instruert av og deltok i arbeidet sammen med folk som kunne faget. Ved siden av den praktiske opplæringen i foretaket fikk lærlingene tilbud om elementær teoretisk opplæring i lærlingskolen. Dette åpnet for nære og tette forbindelser mellom praktisk opplæring i foretaket og praktisk-teoretisk opplæring i lærlingskolen. Denne formen for opplæring representerte i hovedsak håndverksfagenes opplæringstradisjon. Lærlingene måtte følge undervisningen ved lærlingskolen over en periode på flere år for å få den nødvendige teoretiske kompetansen. Ved etableringen av heldags yrkesskole ble de direkte og kontinuerlige forbindelsene til foretaket brutt gjennom at den grunnleggende praktiske yrkesopplæringen ble tatt ut av produksjonsprosessene i foretaket og integrert i det offentlige skoleverket. Kursstrukturen i yrkesskolen forble imidlertid finkornet og spesialisert, noe som åpnet for en produksjonsorientert og praksisnær undervisning i skolen. Slik ble et også åpnet for at eventuelle skoletrøtte elever kunne utvikle interesse for arbeidet gjennom følelsen av å leve opp til "det virkelige livets krav" (Haga og Michelsen 1992).

På 50-tallet ble den videre utbyggingen av yrkesskolene begrunnet med behovet for å utdanne faglært arbeidskraft. Det var naturlig å etablere nære koplinger mellom fagene i arbeidslivet og de linjene som ble opprettet i skolen siden opplæringen her skulle utgjøre første leddet i en integrert fag- eller svenneopplæring. Det viste seg imidlertid å være vanskelig i praksis å få etablert et integrert system. Særlig den kvantitative dimensjonen viste seg å være vanskelig å avpasse. Det ble derfor etablert ordninger for å kompensere for de svake koplingene. Også lærlinger som hadde gjennomgått yrkesskole i andre fag enn det faget lærlingen fikk lære i, ga grunnlag for fratrekk i læretiden.

Utdanningsekspansjonen på 60- og 70-tallet medførte at yrkesskolene i stor grad ble frikoplede fra lærlingordningen og fikk mer karakter av å være et allment overgangsledd mellom skole og arbeidsliv. Integrasjonen av yrkesskolene i den nye videregående skolen styrket dette trekket. Forskyvningene mellom den skolebaserte yrkesutdanningen og lærlingordningen fikk etter hvert konsekvenser både for lokaliseringen og leng-



den av opplæringen. Ett eksempel kan hentes fra de industrielle metallfagene. I 1960 tilbrakte en gjennomsnittlig lærling ca 1/3 av læretiden i skole og ca 2/3 i foretak. Den samme fordelingen for en lærling i 1990 viser ca 2/3 i skole og ca 1/3 i foretak. Samtidig har læretiden blitt kuttet ned med et år. Det ble videre stadig mindre vanlig å gå direkte inn i lære uten yrkesskole i 1990, enn det var i 1960.

### *Ungdoms tilgang til lærlingplass, fagbrev og fagarbeiderstatus*

Et særtrekk ved den norske fagopplæringstradisjonen, er den mulighet som finnes for å oppnå fagarbeiderstatus uten formell opplæring. Det ble tidlig utviklet to ulike veier som fører fram til fagbrevet å gjøre, en gjennom et ordinært og formalisert læreforhold, og en såkalt privatistordning, hvor søkeren ikke var pålagt skoleplikt (Holm 1960). privatistordningen fikk en permanent plass i norske reguleringspraksiser etter 1950, og har hatt en betydelig rolle for reguleringen av adgangen til fagarbeidersjiktet i norsk arbeidsliv. Grovt har fagbrev avlagt gjennom praksiskandidatordningen representert om lag 45 prosent av alle fagprøver (Michelsen og Høst 2002). Men tilgang til arbeid og fagarbeiderstatus innen en rekke industrielle bransjer kan ikke reduseres til formelle kvalifikasjoner. Helt fram til 1980-tallet var det innen en rekke industribransjer vanlig at arbeidstakere ble anerkjent som fagarbeidere gjennom tariffsystemet, uten at de avla noen fagprøve eller ble offentlig sertifisert (Korsnes 1996, Michelsen 1995). Fagarbeiderstatus var et spørsmål om ansiennitet snarere enn sertifikat. Fagprøve som privatist, den såkalte § 20-prøve (etter lovparagrafen i Lov om fagopplæring av 1980), ble da en ren formalisering av denne statusen, eventuelt noe man måtte ty til dersom det var tvil om kompetansen. Det viktigste var kompetansen produsert gjennom praksis i bedriften.

På 1980-tallet åpnet det seg en ny situasjon. Mens overgangsprosessen fra skole til arbeid på 60- og 70 tallet hadde vært relativt friksjonsløse, sto det norske systemet nå overfor en situasjon med store fødselskull, arbeidsledighet og en relativt langvarig nedgangskonjunktur. Samtidig var det stadig flere voksne som vendte tilbake til den yrkesfaglige utdanningen for videre kvalifisering. Resultatet var en stor søknad til videregående opplæring. Det ga seg utslag i en betydelig mangel på skole- og læreplasser, opphopning av søkere og en intensivert konkurranse om

plassene. Andelen lærlinger over 20 år ble stadig større. Bedriftene la økende vekt på faglig kvalifisering og sertifikater, og nedgangskonjunkturerne skapte større sensitivitet blant arbeiderne for betydningen av formelle kvalifikasjoner. Andelen av fagarbeidere med fagprøve vokste raskt.

### *Ungdomsdemografi, planlegging og dimensjonering*

Den stigende etterspørselen etter utdanning fikk også etter hvert konsekvenser for utdanningsplanleggingen. Utbyggingen av de ulike skoleslagene tok i stadig sterkere grad utgangspunkt i ungdommens etterspørsel etter utdanning. Utdanningsplanleggerne knyttet an til en gammel sosialøkonomisk spesialitet, befolkningslæren. Behovet for utbygging av grunnskolen i de ulike regionene ble beregnet ut fra data om data om de enkelte årskullenes størrelse. På videregående nivå framstod problemet noe annerledes. Videregående skole var ikke obligatorisk, og en betydelig andel av kullene forlot skolesystemet etter avsluttet obligatorisk grunnskole. Planlegging måtte derfor gjøres ut fra et skjønnsmessig anslag av behovet for utdanningsplasser. Utgangspunktet for estimeringen var kohortenes størrelse, og deretter så man på variasjoner i utdanningstilbøyelighet på ulike steder og til ulike skoleslag

Beregninger og framskrivninger basert på det demografiske materialet hadde på 60-tallet og begynnelsen av 70-tallet generelt gode resultater. Det var som regel godt samsvar mellom beregningene og den registrerte utviklingen. Men beregningene av den nødvendige kapasitet ble etter hvert mer og mer problematiske. Til tross for betydelige kapasitetsøkninger ble ikke køene redusert. Situasjonen ble ytterligere forverret på begynnelsen av 80-tallet. Det var økende og akutt mangel på plasser i den videregående skolen. Den sterke krisen på ungdomsarbeidsmarkedet medførte at ungdom i 17–19 års alderen økte sin etterspørsel etter videregående utdanning. Denne økningen hadde riktignok planleggerne tatt høyde for.<sup>32</sup> Men samtidig begynte eldre ungdom i økende grad å søke tilbake til den videregående skolen for rekvalifisering i relativt stor skala, ofte mange år etter at de "normalt" skulle ha forlatt utdanningsystemet.

---

<sup>32</sup> Konferer f.eks. St.meld. nr 22 (1978-79) "Om den videregående skolen." side 12. Målsettinger er her at "den nye (videregående, forf. presisering) skolen skal kunne tilby utdanning til elever tilsvarende 3 hele årskull."

Opphopningen av søkere og elever innen videregående utdanning på midten av 80-tallet ble hovedsakelig tolket som et midlertidig overgangs-fenomen, og at situasjonen snart ville "normaliseres". Men bekymringene for utviklingen i retning av labilisering og utvidelse av statuspassasjen mellom utdanning og arbeid i tid var kommet for å bli. Årsakene til utviklingen er omdiskuterte. Allerede på slutten av 70-tallet var det klare indikasjoner på horisontale bevegelser av betydelig omfang innen den videregående skole, og da særlig innen yrkesfaglig studieretning grunnkurs. I 1978 fortsatte ca. 20 % av elevene på grunnkurs på den ny utdanning på grunnkursnivå (Eeg-Henriksen et al. 1984). Utvidelsen av kriteriene for inntak og utviklingen av et breiere kompetansebegrep som også omfattet alder og yrkeserfaring hadde øket den sosiale verdsettingen av "ventesløyfer". Resultatet var en økning av ungdommer som sto i kø for utdanning og arbeid. Dette gjentok seg hvert år. På 70-tallet ble ungdomsproblemet primært definert som et spørsmål om mangel på arbeid. Men utover 80-tallet ble ungdomsproblemet i sterkere grad fortolket som et spørsmål om mistilpasning mellom utdanning og arbeidsmarkedet og som et dimensjoneringsproblem. Den store utdanningsreformen som ga grunnlaget for danningen av den nye videregående skolen hadde plassert ansvaret for videregående opplæring hos de nyopprettede fylkeskommunen. Da dimensjoneringen av utdanningsplassene i en nye videregående skolen viste seg å være utilstrekkelig stor, sto staten uten umiddelbare styringsmuligheter. Resultatet ble tilleggsbevilgninger til oppretting av ekstraklasser. Dilemmaet for staten var hvordan problemet skulle håndteres. På den ene siden var omfattende avvisning av søkere til videregående utdanning en betydelig politisk belastning. På den annen side demonstrerte de gjentagende ekstrabevilgningene manglende styring.

Statens løsning på dette dilemma skulle komme med Reform 94.

## Reform 94: Enhetliggjøring av videregående opplæring og standardisering av ungdommens utdanningsbiografier

Reform 94 angikk hele den videregående opplæring, men hadde særlig store konsekvenser for den yrkesfaglige opplæringen. Den innebar store endringer med hensyn til ungdommens rett til utdanning, opplærings-systemets struktur og opplæringens innhold:

\* Ved Reform 94 ble treårig opplæring som normalløp for alle, gjort til statlig norm og underbygget med en statlig garanti. All ungdom ble gitt 3 års rett til videregående opplæring etter fullført grunnskole. Retten måtte tas ut innen 4 år (5 år for lærlinger) etter avsluttet grunnskole (normalt innen fylte 20–21 år).

\* Innløsningen av denne retten ble sikret med gjennomføring av en omfattende strukturreform, støttet av ambisiøse mål for dimensjonering og pålagt en reformert og oppgradert regional utdanningsforvaltning. Over 100 grunnkurs (første års opplæring ved yrkesskolene) ble redusert til 13 brede grunnkurs for like mange studieretninger. Av disse var det 9 yrkesfaglige studieretninger. Som påbygging av disse grunnkurs ble ordningen med ettårige videregående kurs (VK1) for en faglig spesialisering videreført og bygd ut. Staten stilte strenge krav til fylkeskommunene om dimensjonering av det yrkesfaglige skoletilbudet. Søkere med rett til opplæring hadde krav på innfrielse av ett av tre prioriterte grunnkurs. Garanti til alle for plass på VK1 var også et stort sprang for den videregående skole. Dimensjoneringen skulle ta hensyn både til ungdommens søkerinteresse og det regionale behov for arbeidskraft.

\* For vk2 ble det to modeller. En modell for et tredje år på skole (vk2 skole) og en modell for opplæring i bedrift under lærlingordningen og lærefagene som var regulert av lov om fagopplæring. For å gi tilstrekkelig læretid, anbefalte arbeidslivets aktører at læretiden (vk2 i bedrift) skulle vare to år. Slik ble det. For de yrkesfaglige studieretningene ble avsluttende opplæring som lærling i bedrift (2+2) lansert som opplæringens *hovedmodell*. Reform 94 innebar med dette at lærlingordningen og fagopplæringen i arbeidslivet ble gjort til norm for den norske modellen for yrkesopplæring.

Etter Reform 94 er det gjort noen justeringer i sammensetning av grunnkurs og vk1, og ved den siste reformen i rekken, Kunnskapsløftet av 2006, ble det også skiftet terminologi. Betegnelsen studieretning er skiftet til studieprogram. Terminologien grunnkurs, vk1 (videregående kurs 1) og vk2 (videregående kurs 2) er skiftet ut med vg1, vg2 og vg 3 (videregående 1, 2 og 3). I vår framstilling vil vi gjennomgående bruke terminologien fra før Kunnskapsløftet.

**Tabell 1. Oversikt over tilbudsstruktur og elever Vg1 2007.**

| <i>Tilbudsstruktur etter 2006 3 studieforberevende utdanningsprogram:</i> | <i>Elever på vg1 2007</i> |      |
|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------|------|
| studiespesialisering                                                      | 23462                     |      |
| idrettsfag                                                                |                           | 3984 |
| musikk, dans og drama                                                     |                           | 2161 |
| <i>9 yrkesfaglige utdanningsprogram:</i>                                  |                           |      |
| bygg- og anleggsteknikk                                                   |                           | 5701 |
| design og håndverk                                                        |                           | 3409 |
| elektrofag                                                                |                           | 4524 |
| helse- og sosialfag                                                       |                           | 7453 |
| medier og kommunikasjon                                                   |                           | 2957 |
| naturbruk                                                                 |                           | 1572 |
| restaurant- og matfag                                                     |                           | 3014 |
| service og samferdsel                                                     |                           | 3352 |
| teknikk og industriell produksjon                                         |                           | 6728 |

Opplæringen i skole skal gå over tre år. Det gjelder alle de studieforberevende utdanningsprogrammene. I yrkesfagene med opplegg for fagopplæring basert på læretid i bedrift, går man normalt over i lære etter 2 år i skole. Læretiden varer normalt 2 år (for noen fag 2 ½). Da regnes det slik at den pålagte opplæringen i vg3 strekker seg over 2 år, mens det andre året er ”verdiskaping”. ”Når opplæring i bedrift blir kombinert med verdiskaping i bedriften, strekker denne delen av opplæringen seg vanligvis over to år”. Det finnes noen muligheter for overganger og ”kryssløp” mellom program. Det finnes også noen ”særløp” for enkelte håndverksfag, som tar inn lærlinger allerede det andre året.

Etter hvert år søker/velger elevene seg til et nytt og mer spesialisert program på neste trinn. Mest spesialisert er lærefagene på vg3. I dag finnes 176 godkjente læreplaner for dette trinnet.

- Sikringen av full treårig videregående opplæring for alle, med avsluttet yrkeskompetanse, ble gjort gjennom en allianse med arbeidslivet. Her hadde interessen for å ruste opp lærlingordningen og fagopplæringen i arbeidslivet vært økende på 1980-tallet. Det ble sett som en viktig faktor for å heve kompetansen i et arbeidsliv i endring og sikre rekruttering av tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft. Nye fag var kommet til og antallet læreplasser hadde gått opp. Ved Reform 94 ble ytterligere nye lærefag etablert. Det betydde en utbygging av fagopplæringen, men også en oppløsning eller utfordring for de rene yrkesskoletradisjonene, som i helse- og sosialfag, handel og kontorlag og husstell og håndarbeid. Handel og kontor ble lagt ned som egen studieretning og dels lagt inn i fag i den allmennfaglige studieretningen og dels lagt til grunn i nye lærefag

som butikk- og kontorfag. Lærefag for barne- og ungdomsarbeid og omsorgsfag fikk elementer fra så vel helse- og sosial og husstell og husflid. De sterkeste delene av husflidtradisjonen ble fanget opp av en variant av yrkesfaglig studieretning med allmennfaglig sluttkompetanse, innen ”tegning form og farge”.

- Denne strukturelle enhetliggjøringen ble gjennomført samtidig med en innholdsmessig standardisering og opplæringsmessig systematisering. All opplæring fikk en felles generell læreplan og egne nyskrevne læreplaner bygd opp etter samme mal og med en felles hovedinnretning. Det ble laget metodiske veiledninger og håndbøker for elever og læringer til bruk for egenkontroll og opplæringsmessig oppfølging. For opplæring i bedriftene ble det satset betydelig på oppgradering og profesjonalisering av instruktører og faglige ansvarlige.
- Den innholdsmessige strukturen for de allmennfaglige emnene på yrkesfaglige studieretninger (norsk, engelsk, samfunnsfag, matematikk) ble også lagt opp slik at elever kunne søke om overgang underveis fra yrkesfag til allmennfaglig studieretning eller ta særlige påbygningskurs for å få allmennfaglig studiekompetanse. Tilrettelegging av slike kurs og overgangsmuligheter var et viktig trekk for å sikre større interesse for søkning til yrkesfag, også blant ungdom som kanskje kunne aspirere til videre studier etter yrkesopplæringen. Yrkesfag skulle ikke være ”dead end”.
- Dekningen av en større faglig bredde i grunnkurs og vk1 førte til en større andel yrkesteoretiske emner. Innslaget av økt teori var på noen områder også resultat av ambisjoner om å heve det faglige nivået. Sist, men ikke minst, den faglige tilnærmingen til studieforberedende studieretninger i allmennfaglige emner førte til et økt innslag av skolefag og teoriundervisning i klasserom.
- Den avsluttende delen av yrkesfaglig opplæring ble lagt til opplæring i bedrift innenfor ordningen med lærlingordning og fagopplæringens institusjonelle regulering. Det åpnet for en sterkere regulering og kontroll av fagopplæringen (gjennom standardisering av læreplaner, krav til gjennomføring og overvåking av opplæringen og forsøk på styring av omfang og inntak av lærlinger). Men det åpnet også for en systematisering og kvalitativ oppgradering av opplæringen og et samlet løft for fagopplæring i arbeidslivet som helhet.

- Den statlige utdanningspolitikkenes intervensjon i fag- og yrkesopplæringen kom til uttrykk også på flere andre måter:
  - - Dimensjoneringen endres fra å skulle dekke den til en hver tid eksisterende søkermassens ønsker om utdanning (tilbake) til kohortplanlegging
  - - Læreplassstilbudet søkes endret fra et konjunkturavhengig system knyttet til rekruttering av arbeidskraft - til et stabilt og planleggbart system for opplæringsplasser koplet til den videregående skolen.
  - - Inngangen i lære endres fra et system hvor hver enkelt forutsettes å skaffe seg læreplass, til en ordning hvor utdanningssystemet får ansvar for å formidle elevene ut i lære.

Målet var nå at alle fagområder skulle samles under fagopplæringen, med en hovedregel om to års læretid i bedrift.<sup>33</sup> Dermed skulle ungdommen i prinsippet kunne skaffe seg grunnleggende yrkesutdanning for et hvert samfunnsområde ved å velge et fag i skolen med påfølgende lærlingutdanning. Det ble sett på som noe av kjernen i det nye systemets standardisering. Både elever, bedrifter og utdanningsmyndigheter skulle kunne forholde seg til et enkelt system som igjen skulle sikre koplingen av lærlingordningen til skolen og dermed sørge for at elevene kunne ta ut sin rett til videregående utdanning i et sammenhengende, sekvensielt løp som ble avsluttet i arbeidslivet.

Planleggbarheten og effektiviteten både for systemet og elevene skulle bedres ved at det ble etablerte faste løp fra grunnkurs som 16-åring til læretid som 18-åring. Såkalte kryssløp og overganger mellom linjer skulle unngås, og det samme gjaldt strukturelle hindre som tidligere hadde gjort at elevene ikke kom videre fra ett trinn til det neste i utdanningen. Eldre ungdom og voksne måtte stille bak og eventuelt ta i mot plass der det ble ledig<sup>34</sup>. Selv om totalkapasiteten skulle dimensjoneres med dette som utgangspunkt, måtte også hensynet til arbeidslivets behov nå trekkes

---

33 Myndighetenes opprinnelige forslag om ett år, ble møtt av arbeidslivet med et krav om to år. Løsningen ble en formell presisering om at læretiden går over to år, hvorav ett år representerer opplæring og ett år verdiskaping. Dermed kan ett års opplæring i skole som alternativ til læretid i bedrift formelt forsvares.

34 På dette punkt ble fylkeskommunen en langt mindre forpliktende forskrift pålagt å holde et omfang av undervisningsplasser på 25 prosent utover et årskull (Michelsen, Høst og Gitlesen 1998).

inn i planleggingen når det gjaldt dimensjoneringen av de enkelte linjer og allokeringen av elever inn i disse.

Reform 94-modellen krevde imidlertid en langt høyere og ikke minst mer stabil tilgang på kvalitativt gode læreplasser innen de ulike lærefag enn hva som historisk sett har vært mønsteret. Myndighetene var svært opptatt av hvordan en skulle unngå at særlig svingende konjunkturer skulle destabilisere dette opplæringsystemet. Man la sterk vekt på at lærlingordningen fra nå av primært skulle være en utdanningsordning for ungdom. Som leder av arbeidsgivernes hovedorganisasjon, NHO, Karl Glad uttrykte det; "*En for utsetning for å nå disse målene er at fag- og yrkesopplæringen endrer karakter fra å være et system for rekruttering til å bli et system for opplæring*"<sup>35</sup>. En rekke virkemidler ble benyttet; økte lærlingtilskudd for bedrifter som rekrutterte lærlinger fra den videregående skolen, og etablering av statsstøttede opplæringskontor som skulle støtte bedriftene som tok inn lærlinger og dermed kompensere for den utpregede småbedriftsstrukturen i Norge. Stortinget ba også regjeringen vurdere mer drastiske virkemidler overfor bedriftene om de ikke tok sine lærlingforpliktelser på alvor<sup>36</sup>. På den annen side la man vekt på å svekke normen om at en lærekontrakt innebar en fast tilknytning til en bedrift, og understrekte dette forholdets prinsipielt midlertidige karakter. Gjennom å åpne for at lærlingrekruttering kunne bidra til bedriftenes numeriske fleksibilitet, ønsket man å bidra til å senke bedriftenes terskel for å ta inn lærlinger.

Det ble videre opprettet en egen formidlingstjeneste i fylkeskommunene som skulle etablere forbindelser til bedriftene og sørge for at elevene kom ut i lære. Dette brøt kraftig med det tidligere regimet hvor det å skaffe seg læreplass hadde blitt sett på som den enkeltes ansvar, på linje med å søke arbeid, og gjorde overgangen fra skole til læreforhold i bedrift til et slags velferdspolitisk politikkområde underlagt prinsipper for omfordeling. Her gjaldt det å få ut alle elever i lære, ikke bare de bedriftene valgte seg ut. Så langt gikk det offentliges ambisjoner om å styre også dette forløpet, at bedriftene forlangte en klargjøring fra utdanningsministeren om at man respekterte bedriftenes styringsrett, også i spørsmålet om ansettelse av lærlinger. Dette fikk de<sup>37</sup>.

---

35 Schola nr. 2, 1993 side 20

36 Se blant annet Stortingsmelding nr.32 (1998-99)

37 Brev fra Utdanningsministeren til NHO av 3.oktober 1994.



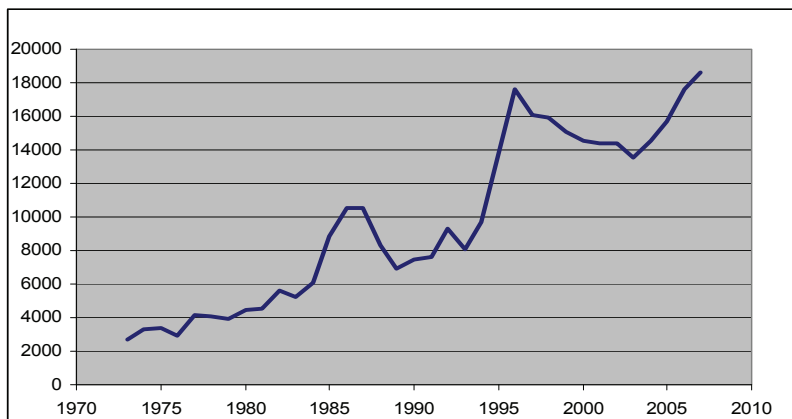
Så nær som 100 % av ungdomskullene har etter R94 søkt om opptak om videregående opplæring – og fått plass. For overgangsregimet som helhet brakte således reformen med ett slag alle problemstillinger for situasjonen relatert til arbeid og arbeidsmarked for ungdom under ca 20–21 år over i utdanningsinstitusjonens sfære. Det var etablert en ny norm om institusjonell tilhørighet for denne gruppen: Den var nå forventet å være under utdanning og ikke på arbeidsmarkedet. Det mest eklatante uttrykk for dette er et skifte av fokus fra kategorien arbeidsløs ungdom til kategorien ”dropouts”. Det kommer også til uttrykk i det batteriet av tiltak som er satt i verk og for tiden settes i verk (se nedenfor).

Reformen fikk svært god hjelp av to strukturelle betingelser: små ungdomskull og økonomisk høykonjunktur. Det første bidro til at reformen som helhet kunne gjennomføres uten ekstraoverføringer fra staten til fylkeskommunene (som har ansvar for videregående opplæring). Det andre ble synliggjort i et minimumsnivå for antall ungdom på arbeidsmarkedsetatens tiltak.

Vi skal i det følgende se på noen utviklingstrekk etter Reform 94 når det gjelder overgang mellom utdanning og arbeidsliv. Vi skal først og fremst undersøke lærlingordningen og fagopplæringens rolle i denne utviklingen. På hvilken måte og i hvilken grad har satsingen på denne modellen bidratt til en mer ”effektiv” overgang? Hvordan har dette slått ut i de ulike delene av arbeidslivet?

### *Stor økning i antall lærekontrakter – faglig og geografisk ekspansjon*

Antall lærekontrakter som inngås hvert år har fulgt en voksende trend fra begynnelsen av 1970-tallet (figur 2). Mens det i 1973 ble tegnet under 3000 nye lærekontrakter, ble det i 2007 tegnet over 18 000. Bare fra 1994 og fram til i dag er det en dobling av antall nye lærekontrakter pr. år. Den sterke veksten skyldes en kombinasjon av vekst i høyden, dvs. at etablerte fag er blitt større, og vekst i bredden, gjennom at nye fag og nye områder har blitt lagt inn under fagopplæringen.



Figur 1. Utveckling i inngått lärekontrakter för samtliga fag i perioden 1973–2008.

Kilder: RFAs årsberetninger, Linda Fagopplæring, Utdanningsdirektoratet, SSB.

De første fagene som ble godkjent under loven, var de gamle håndverksfagene. Deretter fulgte, gjennom ulike faser, industrifagene. Først fag innenfor metallindustrien, samt bilfag og elektrofag, og sist de såkalte operatørfagene. De siste omfattet blant annet kjemisk prosessindustri, treforedling og næringsmiddelindustri, og det dreide seg i stor grad om å oppgradere arbeidet i disse bransjene fra spesialarbeid til fagarbeid. Det ble også etter hvert godkjent nye håndverks- eller håndverkslignende fag.

Med unntak av en gjesteoopptreden av handels- og kontorfag fra slutten av 1950-tallet, ble ikke lærlingordningen utvidet utover håndverk og industri før på 1990-tallet da nye områder særlig innenfor tjenestesektoren, men også primærnæringene ble lagt inn under fagopplæringen. Det gjelder fag som skogbruk, fiske og fangst; maritime fag som matros og motormann<sup>38</sup>; transport- og servicefag som yrkessjåfør, terminalarbeider og laboratoriefag. I tillegg kom handel og kontor tilbake, med butikk- og kontorfagene, som både rettet seg mot privat og offentlig sektor. Den kanskje viktigste utvidelsen, i hvert fall kvantitativt, kom i helse- og sosialsektoren med omsorgsarbeiderfaget, barne- og ungdomsarbeiderfaget, aktivitør og ambulansefaget. Til sammen ble det etablert hele 61 nye fag fra 1990 til 1996, de fleste rundt iverksettingen av Reform 94. Etter denne perioden har det vært svært få nyetableringer. Det er pr. i dag 195 ulike lærefag i Norge.

<sup>38</sup> Det hadde riktignok vært et forsøk på å etablere lærlingordningen innen maritim sektor på 1980-tallet gjennom skipsmekanikerfaget, men dette lyktes i liten grad.

*Geografisk ekspansjon*

Noe av den totale veksten i antall lærekontrakter skyldes også en geografisk ekspansjon. Lærlingordningen var opprinnelig knyttet til byene. Da lærlingordningen på begynnelsen av 1980-tallet ble utvidet til å omfatte hele landet, var det enkelte fylker som startet nærmest på bar bakke. Fra 1983 har antallet løpende lærekontrakter firedoblet seg på landsbasis. Samtidig har det foregått en utjevning av antallet læreplasser om en ser det i forhold til ungdomskullet i de ulike fylkene. Dette har skjedd gjennom at veksten i det som var de tilbakeliggende fylkene i 1983 for de fleste har vært langt kraftigere enn det som er tilfellet i de fylkene som hadde en godt utviklet lærlingordning før 1983. Korrelasjonen mellom læreplasser og antall ungdommer i fylkene steg således fra 0,74 i 1983 til 0,90 i 1995 (Michelsen, Høst og Gitlesen 1998). Den relative endringen i antall læreplasser fylkene i mellom er stor. I 1983 hadde Nordland fylke 400 løpende lærekontrakter, mens Oslo hadde 2900. I 2007 har Nordland nesten tatt igjen Oslo om en regner lærlinger bosatt i fylket<sup>39</sup>. Oslo har riktignok en moderat nominell tilbakegang i perioden, men det er den relative tilbakegangen som er mest interessant. I 1983 hadde Oslo 21 prosent av alle løpende lærekontrakter på landsbasis (ibid.), mens de i 2007 har bare 6 prosent. Noen av endringene mellom fylker når det gjelder fagopplæring henger også sammen med endringer i den norske industristrukturen. Mens Oslo har hatt en kraftig tilbakegang i antall industriarbeidsplasser, har for eksempel Rogaland hatt sterk vekst, ikke minst drevet av oljeutvinningen.

*Sektormessige forskjeller - et segmentert ungdomsarbeidsmarked*

Den varierende og til dels beskjedne utvidelsen av fagopplæringen innen helse og sosial og i servicesektoren avspeiler sektormessige forskjeller i struktureringen av overgangen mellom utdanning og arbeidsliv. Vi kan snakke om et segmentert arbeidsmarked for ungdom. Denne segmenteringen skapes og gjenskapes av de institusjonelle forbindelsene mellom arbeid og utdanning, og får et særlig skarpt uttrykk i fagopplæringens

---

<sup>39</sup> SSB registrerer læreplass ut fra bosted. I 2007 hadde 2200 lærlinger bosted i Nordland, mens 1950 hadde bosted Oslo. Oslo har imidlertid en stor andel lærlinger med bosted særlig i Akershus, og ligger slik sett trolig enda noe over Nordland i antall kontrakter (Kilder: SSB 2008 Statistikkbanken, Utdanningsdirektoratet)

relative styrke i de ulike områdene. Grovt sett kan vi snakke om tre typer arbeidsmarkeder.

For det første har vi de områdene der fagopplæringen er sterkt forankret. Her rekrutterer bedriftene arbeidstakere gjennom fagopplæring, og tilgangen på lærlinger fra den videregående skolen er god. Dette gjelder i dag – med noen unntak – bare håndverks- og industrifagene av en viss størrelse og med en historie innen fagopplæringssystemet. For det andre har vi områder der det, i hvert fall til en viss grad, stilles krav om fag- eller yrkesopplæring, men hvor rekrutteringen ikke hovedsakelig foregår gjennom at man rekrutterer lærlinger fra den videregående skolen. Dette er i dag særlig typisk innenfor helse- og sosialsektoren, men også deler av industrien, transportvirksomhet og annet. Her er det etablert fagarbeiderkategorier, som for eksempel helsefagarbeider, barne- og ungdomsarbeider, fagoperatører av ulike slag, og yrkessjåfører. Disse rekrutteres forsoksvis gjennom lærlingordningen, men tilgangen av faglærte sikres ofte ved at man rekrutterer voksne eller unge voksne ufaglærte ansatte, som senere kvalifiseres gjennom den såkalte praksiskandidatordningen. Det innebærer en stor grad av åpenhet for ufaglærte – også ungdom – men dermed også et svakt grunnlag for etablering av normen om fagopplæring gjennom lærlingordningen.

Et tredje arbeidsmarked - og det er det største for ungdom - omfatter store deler av servicenæringen, ikke minst varehandelen. Her utgjør de gjeldende fagkategoriene marginale størrelser. Behovet for den fagkompetanse som ligger i fagets profil er uklart, det er en svak tilgang av lærlinger, det er ingen bestemt plass i bedriftenes arbeidsdeling for denne type fagarbeidere. Ufaglærte, ofte skoleungdom og studenter, settes til det samme arbeidet. Det er en svak yrkesidentitet og interesseivaretakelse blant de små faggruppene.

Ser man disse delarbeidsmarkedene under ett, utgjør det arbeidsmarkedet for unge uten høyere utdanning. Bare en svært begrenset del av dette arbeidsmarkedet kan i dag sies å være strukturert av fagopplæringen, og det er de fleste steder flytende grenser mellom faglært og ufaglært arbeid.

*Betydningen av endringene i næringsstruktur*

De omfattende endringene i næringsstruktur har skapt helt nye forutsetninger for ungdoms integrasjon på arbeidsmarkedet. Etter annen verdenskrig har Norge gjennomgått bølger av strukturendringer som ligner det man har sett i de fleste vestlige land. Mens primærnæringene, sekundærnæringene og tjenestenæringene i 1946 grovt sett utgjorde en tredjedel av arbeidsmarkedet, gikk arbeidskraftbevegelsene deretter først mot industri og tjenester, og etter hvert også fra industri til tjenester<sup>40</sup>. I 2006 var således hele 77 prosent ansatt i tjenestenæringer, 20 prosent i sekundærnæringer og bare 3 prosent i primærnæringer. Fordelt på områder, kan sysselsetningsutviklingen over de siste 35 årene oppsummeres slik:

**Tabell 2. Sysselsetningsutvikling fordelt på næring.**

|                                                        | 1972 | 2007 |
|--------------------------------------------------------|------|------|
| Primærnæringene                                        | 180  | 80   |
| Industri                                               | 410  | 300  |
| Bygg og anlegg                                         | 120  | 180  |
| Varehandel, hotell og restaurant                       | 225  | 460  |
| Transport og kommunikasjon                             | 170  | 170  |
| Forretningsmessige og finansielle tjenester            | 60   | 330  |
| Helse og sosialtjenester                               | 100  | 470  |
| Undervisning                                           | 70   | 190  |
| Andre off. og private tjenester, samt off. forvaltning | 250  | 260  |

Kilde: SSB-magasinet mars 2007, SSB Sysselsetningsstatistikk 2007

For ungdom som søkte arbeid uten høyere utdanning, betydde nedtrappingen i primærnæringene at de søkte mot industrien og tjenestesektoren i tiårene etter krigen. Fra midten av 1970-tallet stagnerte industrisyssetningen.

Industrisyssetningen gikk ned for alle i perioden 1972 til 1992. Ungdom under 20 år ble imidlertid hardest rammet. Fra 1980 til 1992 ble industrisyssetningen for denne gruppen redusert fra 22 000 til 11 000 (NOU 1994:3), dels ut fra strukturendringer og dels ut fra konjunkturelle forhold. Den har siden blitt liggende på nivået fra begynnelsen av 1990-tallet.

<sup>40</sup> Størrelsene på de tre hovedsektorene i 1946 og 2006 er hentet fra SSB-magasinet mars 2007

Den sektoren som framför allt har expanderat efter 1972 är helse- og sosialtjenestene med nesten femdobling i antall sysselsatte. Det bemerkelsesverdige er imidlertid at ekspansjonen i denne sektoren i svært liten grad har berørt ungdom. Tvert om er det de voksne kvinners inngang i de kommunale pleie- og omsorgstjenestene, samt kvinner med høyskoleutdanning som i særlig grad har fylt opp denne sektoren (se også Høst 2006). Mens ungdomssysselsettingen stagnerte rundt 1980, fortsatte den totale sysselsettingsøkningen i stort tempo.

Varehandelen har lenge vært en viktig inngangsport i arbeidsmarkedet for ungdom, og under høykonjunkturen på 1980-tallet økte sysselsettingen av 16-19-åringer fra 24 000 i 1983 til 39 000 i 1987. Sysselsettingsmulighetene for ungdom her er imidlertid ytterst konjunkturømfintlige, og i 1992 var sysselsettingen igjen nede på 24 000. På samme måte har ungdommen fulgt med på veksten fram til 2007 hvor det var 40 000 ungdommer under 20 år i varehandelen. Totalt utgjør de under 20 år en femtedel av de ansatte i varehandelen, mens de mellom 20 og 24 utgjør en annen femtedel, til sammen utgjør altså ungdommen 40 prosent.

### *Lærlingordningen som grunnlag for inngang i arbeidslivet?*

En må generelt sett anta at fullført fagopplæring gir ungdom et fortrinn på den delen av arbeidsmarkedet hvor slik utdanning er relevant. Samtidig vet vi at ufaglært ungdom får arbeid i stor skala i bransjer med fagopplæringsordning. Det er gjort lite forskning for å avdekke relasjonene mellom utdanning og arbeid, og rekrutteringsmønstre innenfor enkeltbransjer i Norge. Med utgangspunkt i alders- og næringsfordelt sysselsettingsstatistikk og aldersfordelt fagprøvestatistikk fra SSB har vi likevel gjort en grov og tentativ beregning av fordelingen mellom faglærte og ufaglærte ungdommer innenfor noen av de viktigste ungdomsarbeidsmarkedene. Dette gir et grovt bilde av hvordan det ser ut, rent kvantitativt.

Vi har valgt ut fire bransjer eller sektorer, og sett på sysselsettingen blant ungdom i årene etter at de normalt sett skulle ha fullført videregående opplæring, enten yrkesfaglig eller studieforbereende. Valg og avgrensninger av næringer er her tilpasset hva som foreligger av statistikk, både når det gjelder sysselsetting og fag. Samtidig har vi valgt ut områder som er helt sentrale for sysselsetting av ungdom. Samlet sett sysselsetter disse bransjene i 2007 rundt 70-75 prosent av sysselsatt ungdom 15-24 år.

**Tabell 3. Sysselsatte ungdommer i 2007 fordelt på utvalgte næringer.**

| NÆRING                   | 15-19 ÅR | 20-24 ÅR |
|--------------------------|----------|----------|
| Varehandel               | 40 000   | 38 400   |
| Hotell og restaurant     | 16 000   | 17 100   |
| Industri, bygg og anlegg | 26 000   | 41 000   |
| Helse og sosial          | 11 000   | 34 000   |

Kilde: SSB sysselsetningsstatistikk 2007.

Tallene for antall sysselsatte omfatter alle arbeidstakere uansett arbeidstid. En drøy tredjedel av de sysselsatte under 20 hadde sysselsetting som hovedbeskjeftigelse, mens tre fjerdedeler av de sysselsatte mellom 20 og 24 år hadde det<sup>41</sup>. Vi vet at deltidsandelen er særlig høy innenfor både varehandel, hotell- og restaurant, og helse og sosial. Mange av de som er omfattet av statistikken, særlig i disse næringene vil være under utdanning, samtidig som de arbeider deltid. Deltidsandelen er imidlertid svært høy også blant de som har fagutdanning, for eksempel innenfor helse- og sosial (Høst 2004, Grøgaard, Sandberg og Markussen 2002). Skillet mellom ungdom på deltid og fast ansatte vil dermed ikke nødvendigvis være så stort.

#### *Lærlinger og ufaglærte under 20 år*

Antall lærekontrakter under 20 år (2 kull) var i 2007 om lag 20 000. Vi kan veldig grovt fordele disse på de samme næringene som over, og med utgangspunkt i aldersfordelt fagprøvestatistikk, se tabell under.

**Tabell 4. Næringsfordeling lærlinger under 20 år (anslag).**

| NÆRING                   | NÆRINGENS ANDEL AV ALLE LÆRLINGER UNDER 20 ÅR | ANTALL LÆRLINGER UNDER 20 ÅR I NÆRINGEN | LÆRLINGENE SOM ANDEL AV ALLE ANSATTE UNDER 20 ÅR |
|--------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------|--------------------------------------------------|
| Varehandel               | 3 %                                           | 600                                     | 1,5 %                                            |
| Hotell og restaurant     | 15 %                                          | 3000                                    | 19 %                                             |
| Industri, bygg og anlegg | 70 %                                          | 14 000                                  | 54 %                                             |
| Helse og sosial          | 8,5 %                                         | 1700                                    | 15 %                                             |

N=20 000.

41 Kilde: SSB AKU

Om lærlingene anser seg som sysselsatte eller under utdanning, er noe de selv definerer. Ut fra spørsmålsstillingen i AKU skal de imidlertid regnes som sysselsatte. Fram til Reform 94 var det en bestemmelse i lov om fagopplæring som fastslo at ”den som før fylte 20 år uten å være skolepliktig tilsettes for å utføre arbeid i fag som er underlagt denne lov, anses å være lærling”<sup>42</sup>. Etter Reform 94 finnes ingen andre bestemmelser enn at det skal inngås en lærekontrakt for at noen skal anses som lærling. Det betyr at det formelt sett er fritt fram for bedriftene til å ansette ufaglærte uten å gi de noen lærekontrakt. I gjennomsnitt for alle bransjer er noe under halvparten av de som regner seg som i hovedsak sysselsatte, lærlinger. Den andre halvparten er ufaglærte ansatte uten lærekontrakt. Der- som vi tar utgangspunkt i lærlingenes andel av de sysselsatte i næringene over, er det bare i industri, bygg- og anlegg at en vesentlig del av de under 20 år er lærlinger. Selv her er det imidlertid mange unge, ufaglærte uten lærekontrakt.

#### *Faglærte og ufaglærte 20-24 år*

Fra 2002–2007 ble det avlagt i underkant av 100 000 fagprøver i Norge<sup>43</sup>. 60–70 prosent av disse er avlagt av lærlinger, resten av voksne praksiskandidater. Halvparten av fagprøvene, rundt 50 000, ble avlagt av personer som i 2007 var i alderen 20–24 år, dvs. født i perioden 1982–1986. Grøgaard, Markussen og Sandberg (2002) fant at i underkant av 70 prosent av de som startet sin fagutdanning i videregående skole i 1994 var yrkesaktive i 2000. Ut fra dette legger vi til grunn at 70 prosent også av de 50 000 ungdommene vi her snakker om er yrkesaktive (i 2007), noe som gir oss 35 000 faglærte ungdommer i arbeid. Et anslag med utgangspunkt i siste års fagprøvestatistikk tilsier følgende fagfordeling blant disse:

**Tabell 5. Næringsfordeling faglært ungdom 20–24 år (anslag).**

| NÆRING                   | ANDEL AV FAGPRØVER | ANTALL FAGLÆRTE I ARBEID |
|--------------------------|--------------------|--------------------------|
| Varehandel               | 3 %                | 1050                     |
| Hotell og restaurant     | 15 %               | 5250                     |
| Industri, bygg og anlegg | 70 %               | 24 500                   |
| Helse og sosial          | 8,5 %              | 2975                     |

Kilde: SSB.

42 Kilde: Lærlingehåndboka 1994, Dolven og Salte (red.) (1994)

43 Kilde: SSB



Med utgangspunkt i en slik fordeling, kan vi så anslå hvor stor andel de faglærte utgjør av de sysselsatte ungdommene i våre utvalgte bransjer.

**Tabell 6. Andel faglærte blant sysselsatte 20-24 år (anslag).**

| BRANSJE/SEKTOR           | SYSSELSATTE | ANDEL FAGLÆRTE |
|--------------------------|-------------|----------------|
| Varehandel               | 38 400      | 3 %            |
| Hotell og restaurant     | 17 100      | 31 %           |
| Industri, bygg og anlegg | 41 000      | 60 %           |
| Helse og sosial          | 34 000      | 9 %            |

Kilde: SSB.

Tallene gir anslag om lærlingordningens styrke innenfor ulike sektorer. Ikke overraskende viser disse anslagene at fagopplæringen står sterkest innenfor industri, bygg og anlegg, mens den står svakest inne varehandel. Men tallene underbygger samtidig at det finnes et stort arbeidsmarked for ungdom uten fagutdanning innenfor alle disse bransjene, også der fagopplæringen står sterkest, som i industri, bygg og anlegg. Vi vet imidlertid at det er store ulikheter mellom ulike industrier når det gjelder fagopplæringens utbredelse og betydning. De ansatte uten fagutdanning vil være en blanding av personer uten fullført videregående utdanning, og personer med en annen videregående utdanning enn yrkesutdanning for vedkommende næring.

### *Oppsummering: tre segmenter i arbeids- og lærlingmarkedet*

Godt hjulpet av høykonjunkturen på slutten av 1990-tallet, maktet man gjennom Reform 94 både å oppnå en rekordstor tilgang på læreplasser, samtidig som man klarte å kople lærlingsystemet til den videregående skolen. Av de som gjennomfører et yrkesfaglig opplæringsløp og søker læreplass, har andelen som har fått læreplass ligget på fra 65 til over 80 prosent de siste årene.

Det er imidlertid en svært skjev fordeling av disse læreplassene i forhold til de ulike fag og programområder i den videregående skolen. Vi har i denne delen forsøkt å vise hvordan arbeidslivet bidrar til å strukturere den yrkesfaglige delen av videregående utdanning i Norge. Det vi har vi gjort ved hjelp av eksisterende statistikk og kunnskap om fagopplæ-

ringssystemet. Vi må således understreke at de beregninger som er gjort er ytterst tentative og grove. Her er det et stort behov for videre forskning.

Vi har inndelt arbeids- og lærlingmarkedet for ungdom i tre deler, også det veldig grovt, for å få fram særtrekk ved de ulike delmarkedene og slik sett belyse både muligheter og begrensninger i dagens overgangssystem.

- For det første har vi kjerneområdene innenfor industri og håndverk, hvor man har lange lærlingtradisjoner. Dette er det området hvor man kan si Reform 94 sin 2+2-modell fungerer godt. Her er ungdomsrekruttering gjennom lærlingordningen normalen. Her er det videre stor transparens ved at de elevene som søker seg til programmer som retter seg mot de tradisjonelle industri- og håndverksfag i stor grad vet hvordan løpet videre er. Søkningen er stort sett god.
- For det andre har vi det vi områder hvor det er etablert systemer for fagopplæring og lærlingrekruttering, men uten at disse får særlig stor rekruttering. Selv om dette inkluderer ulike type næringer, også deler av industrien (blant annet prosess), og ulike tjenestenæringer (blant annet transport), så har vi valgt å illustrere denne kategorien med den kvinnedominerte helse- og sosialnæringen. Dette er den sektoren som har hatt den absolutt sterkeste veksten i sysselsetting de siste 30-40 årene. På 1970-tallet var ungdom under 24 år en del av denne veksten. Etter dette har sektoren i stor grad blitt dominert av eldre ungdom og voksne som rekrutteres inn enten som ufaglærte eller høyskoleutdannede. Forsøkene på å etablere lærlingløp sliter tungt mot disse strukturene. Søkningen er svak, sett i forhold til rekrutteringsbehovene. Studieprogrammet har også fått en lav status blant ungdom.
- For det tredje har vi områder helt uten lærlingtradisjoner og uten institusjoner for å bygge dette opp. Den næringen som best illustrerer denne kategorien er varehandelen. Dette har også vokst til å bli en stor sektor med stort behov for arbeidskraft. Til tross for at det er etablert et butikkfag, har ikke dette lyktes å få en posisjon i arbeidsorganiseringen. I stedet får man jobb uten utdanning, og sektoren fylles opp av ufaglært ungdom mellom 15 og 25 år. Signalet

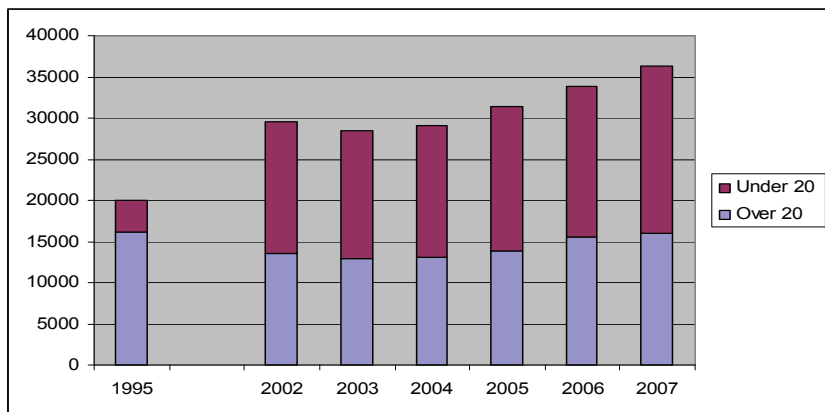
dette gir inn mot ungdom på studieprogrammet for salg og service er at fagopplæring her betyr lite.

Vi har videre sett at det eksisterer et arbeidsmarked for ungdom under 20 år, spesielt i disse næringene, som for tiden gir arbeid til 40-50 000 sysselsatte som har dette som sin hovedbeskjeftigelse, og 70-80 000 som arbeider på deltid ved siden av utdanning. Dette er altså i hovedsak ungdom som ikke har videregående utdanning. Under halvparten av 15-19 åringene som arbeider tilnærmet heltid er imidlertid lærlinger. For 20-24-åringene er det også en majoritet av de sysselsatte som arbeider i disse bransjene. Disse har i svært varierende grad en fagutdanning rettet mot disse næringene.

## Kontinuitet og endring i fagopplæringens rekruttering

### *Hvilke aldersgrupper blir rekruttert som lærlinger?*

Den norske lærlingordningen har hatt en kraftig vekst fra det tidlige 1970-tall og fram til i dag; fra rundt 3000 til over 18 000 nye lærekontrakter pr. år, eller fra rundt 5 prosent til 30 prosent, beregnet ut fra størrelsen på 18-årskullene, som representerer det myndighetene vil skal være normalalderen for lærlinger. Det totale omfanget av læreplasser er dermed på nivå med det målet som ble satt før Reform 94 (kilde), nemlig at en tredjedel av årskullet skulle få sin utdanning gjennom lærlingordningen. Utviklingen i den aldersmessige fordelingen av lærlinger er svært interessant. Før Reform 94 var bare en av fire lærlinger under 20 år (Michelsen, Høst og Gitlesen 1998). Etter reformen er antall lærlinger under 20 år mangedoblet. Dette ser imidlertid ikke ut til å ha gått på bekostning av de eldre lærlingene, som har holdt seg stabilt i antall. Figuren under gir oss derfor bilde av en utvikling preget på samme tid av både stor kontinuitet og stor endring.



Figur 2. Fordelingen av löpande lärekontrakter 1995, 2002-2007 på kategoriene over og under 20 år.

Kilde: Utdanningsdirektoratet.

Lærebedriftene har tradisjonelt rekruttert sine lærlinger fritt i forhold til utdanningsbakgrunn. Når lærlingordningen i perioden før 1994 var dominert av eldre ungdom og unge voksne må man anta at bedriftene under ellers like økonomiske vilkår for å ta inn lærlinger, foretrakk litt eldre ungdom. Man må anta at doblingen av lærlingtilskuddene for lærlinger fra skolen har medvirket til å endre dette mønsteret. Men selv om bedriftene i langt større grad enn tidligere rekrutterer sine lærlinger blant såkalte rettighetselever, er det fortsatt slik at man i noen fagområder foretrekker eldre lærlinger om man kan velge. Forskning antyder at rettighetssøkerne fra skolen jevnt over har et fortrinn når søkningen er større enn læreplasztilbudet (Støren og Helland 2004). Når arbeidsmarkedet som nå er stramt, ser det imidlertid ut til at alderen på lærlingen, og dermed de offentlige tilskuddene, spiller mindre rolle.

For ungdommen betyr dette at mulighetene for å inngå en lærekontrakt ikke er begrenset til 18-årsalderen, men i mange fag fortsatt vil være der fram til 30-årsalderen. Tallene i tabellen under viser også et rimelig stabilt bilde med hensyn til aldersfordeling ved inngåelse av lærekontrakt.

**Tabell 7. Alder ved inngåelse av nye lærekontrakter 2002-2005.**

| Ar                   |                   | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  |
|----------------------|-------------------|-------|-------|-------|-------|
| Studieretning        | Aldergruppe       |       |       |       |       |
| Alle studieretninger | 16 år eller yngre | 43    | 24    | 36    | 38    |
|                      | 17 år             | 176   | 194   | 177   | 215   |
|                      | 18 år             | 6 533 | 6 379 | 6 750 | 7 114 |
|                      | 19 år             | 2 851 | 2 586 | 2 857 | 3 071 |
|                      | 20 år             | 1 392 | 1 269 | 1 384 | 1 558 |
|                      | 21 til 25 år      | 2 088 | 1 887 | 2 111 | 2 346 |
|                      | 26 år eller eldre | 1 280 | 1 195 | 1 235 | 1 318 |

Kilde: Utdanningsdirektoratet.

Bedriftenes økte etterspørsel etter lærlinger har trolig bidratt til at det i dag er en gunstig situasjon både for voksne og for ungdom som ønsker læreplass. Det betyr imidlertid ikke at all ungdom som ønsker det, får en læreplass. Det skjer fortsatt en selektering som bidrar til å vedlikeholde en relativt høy dropout-rate. Her må en anta at læreplassøkerne konkurrere med andre kategorier, som ufaglærte og arbeidskraftimport. Det mangler imidlertid forskning som kan belyse bedriftenes strategier nærmere.

På den annen side er det heller ikke slik at bedriftenes vilje til å ta inn lærlinger er eneste begrensning for veksten i denne ordningen. Det er klare tegn på at balansepunktet i forholdet mellom ungdommens etterspørsel etter læreplasser og bedriftenes tilbud av slike har flyttet seg i retning bedriftenes tilbud (Høst 2008). Eksempler på at lærlingordningen mangler attraktivitet på ungdommen finner vi innen fagområder med stort potensial for læreplasser som for eksempel helsefagarbeider, som rekrutterer til pleie og omsorg, men det samme er tilfellet i mange industrifag. Vi ser det også innenfor hele geografiske områder, som for eksempel Oslo, hvor lærebedriftene henter seg lærlinger utenbys fra, mest fordi hovedstadsungdommen viser liten interesse. Ser vi på det totale bildet økte andelen av 18-åringene som søker læreplass noe fra 1996, da den for første gang ble registrert, og fram til 2004. Deretter har den sunket (Høst 2008).

**Tabell 8. Antall läreplassökere blant 18-åringene.**

|                      | 1996   | 2003  | 2004   | 2005  | 2006   | 2007   |
|----------------------|--------|-------|--------|-------|--------|--------|
| läreplassökere 18 år | 9567   | 9583  | 10488  | 10572 | 10659  | 10503  |
| 18-åringar totalt    | 52724  | 53349 | 54293  | 55704 | 57236  | 60587  |
| Andel som søker      | 18,3 % | 18 %  | 19,3 % | 19 %  | 18,6 % | 17,3 % |
| Läreplass            |        |       |        |       |        |        |

Kilde: Læreplassstatistikk 24.7.1996, Kirke-, Utdannings- og forskningsdepartementet. Grunnsopplæringen i tall, Utdanningsdirektoratets nettsider 28.februar 2008. SSB Befolkningsstatistikk.

### *Fagbrev som praksiskandidat*

En indikator på at det gamle regimet reproduseres også etter 1994-reformen, er ordningen med praksiskandidater. Den bekrefter både at det i områder med fagbrev er vanlig med rekruttering av ufaglærte, og at det for disse ufaglærte er betydningsfullt å ta fagbrev. Begge deler sier noe både om individuelle biografier, interesser og utvikling og om bedriftsmiljøers kompetansepolitikk og læringsmiljø.

Fra én synsvinkel kan man se denne ordningen som en svakhet ved systemet som helhet: Det forteller at bedrifter kunne tatt inn flere lærlinger og rekruttert ung arbeidskraft som et alternativ til å ta inn ufaglærte. Det finnes ingen systematisk oversikt over bakgrunnen til de som tar fagbrev som praksiskandidater, men vi må anta noen står uten formell sluttkompetanse fra videregående opplæring, mens mange også har en annen videregående utdanning enn den som gjelder på det aktuelle yrkesfeltet. Dette er belyst blant annet i en studie fra helse- og sosialsektoren (Høst 2004).

Fra en annen synsvinkel kan man imidlertid se denne ordningen som et sikkerhetsnett for både individer og bedrifter. For individer gir det en anledning til å omskolere seg eller å ta igjen det tapte om man av ulike grunner ikke har kommet gjennom et ordinært løp for faglig kvalifisering. For bedriftene gir det en mulighet til å rekruttere ad ulike veier og samtidig sikre en faglig kompetanse og bidra til utvikling av et faglig miljø. Som vi har vist til har tidligere studier konkludert med at praksiskandidatordningen historisk har hatt nesten like stor betydning som lærlingordningen når en ser på antall fagprøveavleggelses (Michelsen og Høst 2002). Etter en voldsom økning på slutten av 1990-tallet, har bruken av praksiskandidatordningen avtatt igjen etter år 2000. Ordningen har fra 2002-2007 bidratt med rundt en tredjedel av alle fagprøver. I *antall* har

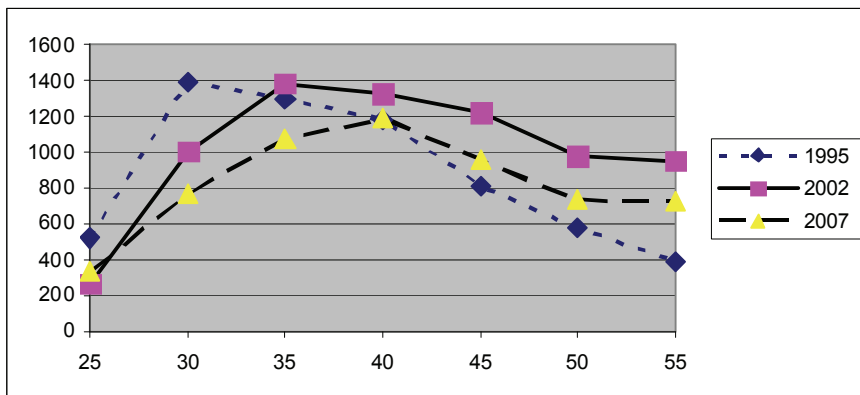
fagprøver avlagt som praksiskandidat ligget ganske stabilt på rundt 6000 de siste årene. Selv om ordningen ikke har opplevd den samme veksten som lærlingordningen, og slik sett har fått en relativt sett mindre betydning totalt sett, må den fortsatt anses som svært viktig for voksne arbeidstakere og også som bidrag til å dekke arbeidslivets kompetansebehov.

### *Fagfordeling*

På begynnelsen av 1990-tallet var det industri- og håndverksfag som ikke hadde tradisjon for, eller ikke klarte rekruttere tilstrekkelig antall lærlinger, som dominerte. Fra de kom inn på siste halvdel av 1990-tallet er det imidlertid de nye fagene innenfor servicesektoren som har utgjort tyngdepunktet i praksiskandidatordningen. For 2007 har de rundt 55 prosent av alle praksiskandidatprøvene, for øvrig en andel som har ligget ganske stabil siden 1998. Samtidig er deres andel av lærekontraktene enda ikke mer enn rundt 20 prosent, for øvrig også på samme nivå som de var på slutten av 1990-tallet. Situasjonen peker i retning av at praksiskandidatordningen får en mer vedvarende rolle for at disse fagene skal kunne produsere seg. Det avlegges fremdeles praksiskandidatprøver i de fleste industri- og håndverksfag, men i et langt mer beskjedent omfang enn på første halvdel av 1990-tallet. Dette tyder på at langt flere av disse fagene nå rekrutterer tilstrekkelig med unge lærlinger fra skolen, en vurdering som blir ytterligere styrket om vi ser på utviklingen i aldersfordelingen.

### *Aldersfordeling*

Tidligere studier har konkludert med at praksiskandidatene har vært unge sammenlignet med deltakere i voksenopplæring generelt (Michelsen og Høst 2001). For både kvinner og menn lå tyngdepunktet aldersmessig for praksiskandidatene i intervallet 25-29 år på første halvdel av 1990-tallet. Fordi lærlingene i denne perioden også var relativt voksne, gjorde dette at skillelinjene mellom de to ordningene rent aldersmessige var lite klare. Det er derfor en svært interessant observasjon at tyngdepunktet rent aldersmessig blant praksiskandidatene har flyttet seg hele ti år opp siden den gang; først til 30 til 34 år i 2002 og deretter 35-39 år i 2007.



Figur 3. Praktiskandidater åldersgruppert i 1995, 2002 og 2007.

Kilde: SSB.

Dette kan forstås som et resultat av at en større andel av ungdommen går gjennom et lærlingløp enn tidligere, og det dermed er mindre behov for å benytte praksiskandidatordningen for eldre ungdom og unge voksne. En må også anta at rekrutteringen av unge ufaglærte har gått klart ned i de fagområdene hvor lærlingordningen har fått fotfeste. Praktiskandidatordningen er dermed i ferd med å bli en mer rendyrket voksenopplæringsordning, slik intensjonen også var allerede ved innføringen av lov om fagopplæring i 1980.

Sertifisering av erfarne arbeidstakere på grunnlag av dokumentert kompetanse har imidlertid også spilt en annen viktig rolle, ved å lette etableringen og implementeringen av nye fag. I en studie av prosessindustrien fant Olsen (1987) at 90 prosent av dem som avla prøve i kjemi/prosessfaget som ble etablert først på 1980-tallet, gjorde det gjennom praksiskandidatordningen. For etableringen av faget har dette den funksjon at det bidrar til å redusere motstanden blant de voksne, erfarne arbeidstakerne mot at nyansatte ungdommer, utdannet gjennom skole og lærlingordning, blir verdsatt som fagarbeidere innenfor deres område. I tillegg bidrar det til å etablere en rekrutteringsbasis for instruktører og prøvenemndsmedlemmer som er nødvendig for at det nye faget skal kunne etableres og reproduseres. På slutten av 1990-tallet klarte lærlingordningen å vinne fotfeste i kjemi prosessfaget; bare en av tre kandidater til fagprøven var nå praksiskandidater, resten var lærlinger<sup>44</sup>. Reproduk-

44 Kilde: Linda Fagopplæring

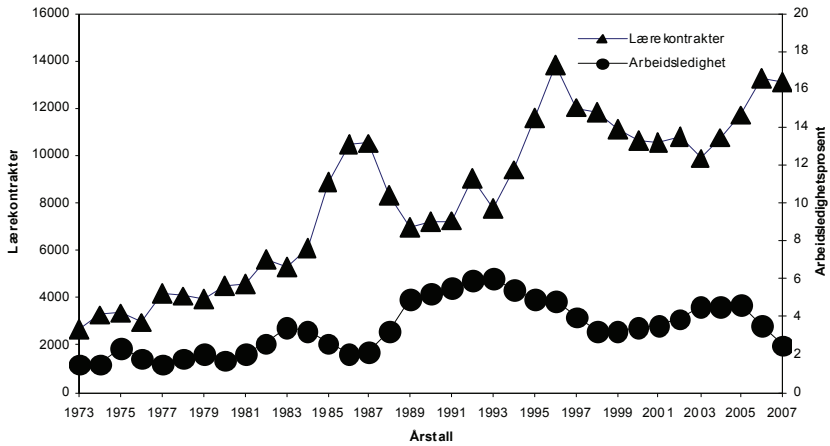


sjonsmønsteret innen faget hadde endret seg grunnleggende i løpet av relativt kort tid. Innenfor andre av de mange prosessfag som ble etablert på 1980-tallet, både i kjemisk industri og industriell næringsmiddelproduksjon, har imidlertid fagene hatt problemer med å slå rot som lærefag, og man har 25 år senere fortsatt et dominerende innslag av praksiskandidater. Det kan ses som et problem for fagene at det ikke rekrutteres ungdommer, men samtidig viser dette fleksibiliteten praksiskandidatordningen skaper i systemet, både sett fra bedriftenes og de voksne, ufaglærtes side.

## Rekruttering mellom plan og marked

### *Ikke mindre konjunkturstyrt*

Som tidligere referert ble det gjennom en studie på slutten av 1990-tallet vist at den sterke konjunkturveksten var den viktigste forklaringen på den sterke veksten i nye lærekontrakter ved siden av utvidelsen av fagopplæringssystemet til å omfatte flere fag (Michelsen, Høst og Gitlesen 1998). Ikke minst med tanke på alle de tiltak som ble satt i gang for å stabilisere tilgangen på læreplasser, og hvor sentralt dette vil være for systemets tillit på sikt, er det interessant 10 år senere å se hvordan den videre utviklingen har vært. Det viser seg imidlertid at i utviklingen etter 1996 da lærlingdelen av Reform 94 ble satt ut i livet ikke kan påvises noen økt konjunkturresistens (Høst, Gitlesen og Michelsen 2008). Studien avgrenser seg til å se på industri- og håndverksfagene. I den grad det har vært noen endring så følger lærlinginntaket innen de dominerende sektorene av fagopplæringen de økonomiske konjunkturerne enda tettere enn tidligere. Figuren under viser hvordan antall nye læreplasser og utviklingen i arbeidsledigheten er to størrelser som utvikler seg i motfase i forhold til hverandre, hvor høyere ledighet gir færre læreplasser, mens lavere ledighet gir flere læreplasser.



Figur 4. Utviklingen av antallet lærekontrakter og arbeidsledighet 1973-2007.<sup>45</sup>

Kilde: Høst, Gitlesen og Michelsen (2008).

### Dimensjonering

Fylkeskommunene har lagt svært stor vekt på elevenes ønsker. Mens elevene gjennom opplæringsloven er sikret å komme inn på ett av tre studieretnings- eller programvalg, målte de fleste fylkeskommunene egen suksess etter hvor mange som fikk innfridd sitt førstevalg (Michelsen, Høst og Gitlesen 1998). Dette møtte kritikk, ikke minst fra arbeidslivets side. Tidligere hadde utallige kryssløpsmuligheter mellom fag og fagretninger, samt at lærebedriftene kunne rekruttere elever på ulike trinn, og også lærlinger uten skolebakgrunn i faget skapt stor fleksibilitet i systemet. Etter Reform 94 ble disse valgmulighetene i stor grad avvirket til fordel for et langt stivere system. Selv om man etablerte brede grunnkurs, opprettholdt man en svært fingreinet struktur på videregående nivå. Uten overgangsmuligheter økte man mulighetene for såkalt mismatch mellom læreplassøkere og tilgjengelige læreplasser i ulike fag. Mange steder ble også elevgrunnlaget for lite til å opprettholde relativt smale videregående

<sup>45</sup> Modellen estimerer en vekst på 312,739 nye lærekontrakter per år. Når arbeidsledigheten øker med 1 prosent og var uendret året før, vil dette medføre en forventet reduksjon på 471,365 lærekontrakter. fortegn. Modellberegningene tilsier at hvis forholdene med hensyn til antall nye lærlingkontrakter per år, har endret seg etter 1996, så er det til det negative, dvs. at konjunkturvhengigheten er marginalt styrket.

kurs. Kritikken kan imidlertid synes å ha blitt noe mindre med årene, selv om den ikke er forsvunnet. En sannsynlig årsak er at Norge, med unntak av en svak resesjon rundt 2003, har nytt godt av svært gode økonomiske konjunkturer. Nesten uten unntak er situasjonen nå at det i alle fag er større etterspørsel enn søkning til læreplasser. Eventuelle mismatch-problemer blir ikke manifeste, noe som gjør at en relativt friksjonsløst kan dimensjonere skoletilbudet etter elevenes ønsker. Med reformen Kunnskapsløftet i 2006 ble kursstrukturen på videregående nivå rasjonalisert, samt at en del nye kryssløpsmuligheter ble innført. Dette skal øke fleksibiliteten i systemet. Det har også foregått en viss oppmykning av strukturen med to år i skole og to år i lære. Imidlertid er det fortsatt slik at en må gjennom en særskilt søkerprosess for å få anledning til å avvike fra denne modellen. Bakgrunnen for denne oppmykningen er rent pedagogisk, et forsøk på å fange inn skolesvake. Antallet voksne i videregående skole er blitt kraftig redusert (Hagen 2008). I den grad voksne tar del i videregående opplæring i skole, er det gjerne i egne klasser og tiltak rettet inn mot voksne.

### *Formidling*

Introduksjonen av en offentlig lærlingformidling sto svært sentralt i Reform 94. Det var maktpåliggende for fylkeskommunene å få formidlet elevene ut i lære, noen ganger i konkurranse med voksne læreplassøkere utenfra. Første prioritet i formidlingen hadde elever med rett til utdanning. Her sto fylkeskommunene under press fordi de var juridisk forpliktet til å organisere skoleopplæring for de av rettighetssøkerne som ikke fikk læreplass. Dette var langt mer kostbart for fylkeskommunene enn utgiftene til lærlingtilskudd.

Ordningen med offentlig formidling møtte imidlertid kritikk fordi mange mente den passiviserte søkerne totalt i deres egen prosess for å skaffe seg en læreplass (Michelsen, Høst og Gitlesen 1998). Økt egenaktivitet og ansvarliggjøring av elevene selv ble stilt opp som ønskelig. Ulike former for utplassering i bedrift i løpet av skoleutdanningen har også blitt oppmuntret. Gjennom den siste reformen av videregående opplæring, Kunnskapsløftet i 2006, er dette bygd inn som et eget element i skoleløpet. Det er for tidlig enda å si om dette har hatt noen effekt på elevenes kapasitet til å selv å skaffe seg læreplass. Andelen av søkere som

får læreplass varierer, ikke minst med konjunktorene, men også med fag. Under siste lavkonjunktur i 2003-2004, som var relativt moderat, lå formidlingsprosenten på rundt 65 prosent (Markussen og Sandberg 2005). I 2008 ligger det an til at godt over 80 prosent av søkerne får læreplass<sup>46</sup>.

### *Styrker og svakheter i den norske utdanningsmodellen*

Målsetningen for norsk videregående opplæring er i dag å gi all ungdom enten studiekompetanse, yrkeskompetanse eller kompetanse fra deler av opplæringen. De to første kompetanseformene anses som de ordinære fullverdige kompetanseformene. Når det gjelder mål og mening med den siste formen for kompetanse – kompetanse på lavere nivå – har det vært stor usikkerhet og uenighet. Dette skal vi komme tilbake til.

I forhold til effektiviteten i det norske overgangsregimet kan vi framheve følgende styrker og svakheter ved den norske opplæringsmodellen:

#### Styrker:

- Brede grunnkurs kan sies å gi gode innganger for elevers senere valg av faglig spesialisering. Dette var en hovedbegrunnelse for reduksjonen av antall studieretninger under Reform 94 og for en ytterligere reduksjon fra 12 til 9 i forbindelse med den siste reformen, Kunnskapsløftet i 2006. Valgmulighetene er relativt gode. Om lag 90 prosent får innvilget sitt primærvalg til grunnkurs.
- Brede yrkesfaglige studieretninger gir muligheter til å utsette endelig valg om yrkesfag eller allmennfag. Dels er det noen studieretninger som er kombinerte løp, der andre årets valg rettes inn mot yrkeskompetanse eller studiekompetanse. Dels er det en faglig sammensetning de to første årene som gir mulighet for allmennfaglig overgang eller påbygning fra yrkesfag. Dette har gjort at en langt større andel velger yrkesfaglig studieretning etter obligatorisk grunnskole. En stor andel av disse har også tatt i bruk muligheten til allmennfaglig påbygning. Valg av yrkesfag er ikke noe ”dead end”. Dette bidrar generelt til en ideologisk utjevning mellom de ulike linjene.
- Modellen med 2+2, med bredde og teoretisk dybde i den skolemessige utdanningen, har vært godt egnet for de moderne

---

46 Foreløpige tall for formidling til læreplasser, Utdanningsdirektoratet 2008

industrifagene. Det har sikret et nødvendig faglig nivå for lærlingenes faglige opplæring.

- Hovedmodellens forankring i fagopplæringen i arbeidslivet har gjort lærlingordningen til norm og skapt grunnlag for en forpliktende deltakelse i flere bransjer og sektorer innenfor en regulær nasjonal yrkesutdanning. Dette har bidratt en vekst i antall lærlinger og avleggelse av fagbrev etter ordinære utdanningsløp.
- Samtidig er ordningen med praksiskandidater videreført (avleggelse av fagbrev etter 5 års praksis i fagets arbeidsområde og etter innfrielse av et teoretisk krav). Det gir en åpenhet og fleksibilitet for unge voksne som har gått i arbeid uten endelig studie- eller yrkesfaglig kompetanse til senere å oppnå fagbrev.
- Modellens forankring har også sikret et vedvarende engasjement for fagopplæringen i arbeidslivets organisasjoner og grunnlag for institusjonell fornyelse som gjennom bedriftsmessig samarbeid om utbygging av lokale bransjemessige eller regionale opplæringskontorer. Den har bidratt til å styrke bedriftenes opplæringskvalitet gjennom tydeliggjøring av ansvar og styrking av rollen til instruktører og faglige ledere.
- Det finnes en sterk tradisjon for gode forbindelser mellom yrkesfaglige miljøer på skolene og lokale bedrifter med de aktuelle lærefagsområdene. Dette har bidratt til former for praksisnær undervisning (med oppdrag fra bedriftene på skolene eller utplassering for elever noen dager eller uker i bedrift) og styrket elvenes motivasjon og læring.
- Elever og lærlinger som gjennomgår en full yrkesfaglig opplæring og avleggelse av fagprøve etter læretid i bedrift har i all hovedsak en positiv opplevelse av modning og sosial og faglig læring og utvikling. Lærlingordningen gir ungdommen en god sosialisering til arbeidslivets normer og en svært godt grunnlag for overgang til fast arbeid.

Svakheter/problemer:

- Bredde og lite praksisnærhet skolen de første to årene er særlig problematisk for den lite skolemotiverte ungdommen. Det svekker motivasjonen, gir få mestringsopplevelser og svake resultater og bidrar til betydelig frafall. Sammen med en generell standardisering og formalisering av opplæringen har også bredden og teorityngden

bidratt til en mer ”skolepreget” skoleopplæring. Det er mindre rom for verkstedsundervisning og fleksible løsninger for yrkesfaglærernes opplegg. Samlet resultat: et betydelig frafall, både elver/lærlinger som slutter og som gjennomgår opplæring uten å bestå (se nedenfor).

- Noen av de nye lærefagene har en svak forankring i arbeidslivets arbeidsdeling. Noen møter også en svak søkerinteresse fra ungdommens side. Til dels henger de to tingene sammen. 1) For de største nye fagområdene, innefor helse- og sosial, har rekrutteringen fra ungdom gått tilbake etter en stor vekst de første årene. Mange går også over på allmennfaglig påbygning for å søke høyere utdanning. Fagene har ikke fått den status blant ungdom som myndighetene hadde ønsket. Sektorens egen institusjonelle politikk for rekruttering og organisasjonsutvikling bygges heller ikke opp rundt disse fagene. Til dels har de en marginal rolle i en slik politikk. 2) For fag som salg og service og kontorlag er situasjonen den at fagene er marginale i bedriftenes stillings- og kompetansegrunnlag. Dette er en stor sektor, men en bred rekruttering også av ungdom og unge voksne, men der spørsmålet om formelt kompetansegrunnlag har liten betydning.
- Rekruttering av lærlinger følger de økonomiske konjunkturer. Det er ingen sterk tradisjon for fagopplæring for sikring av kollektivt gode for langsiktige behov.
- Retten til opplæring er i dag begrenset til oppnådd studiekompetanse eller yrkeskompetanse. Det har vært hevdet at en utvidelse av retten til også å gjelde oppnåelse av dobbelkompetanse (for eksempel ett år påbygging) ville styrke rekrutteringen til yrkesfag. Andre er redde for at dette vil øke flukten av unge fagarbeidere fra yrkesfagene.

## Gjennomstrømning og drop-out

Det var en hovedmålsetning for Reform 94 å få flest mulig gjennom en treårig videregående opplæring med avlagt formell grad for studiekompetanse eller yrkeskompetanse. For de yrkesfaglige studieretningene innebar forventningen om et slikt løp mot yrkeskompetanse, institusjonalisert gjennom statlig opplæringsrett og fagopplæring med 2+2 år som hovedmodell, noe egentlig nytt. Tidligere var det mange yrkesfag som ikke hadde et treårig løp som norm. For de fagområdene som hadde en slik

norm, var tilbudet ikke bygget ut for å kunne møte et ønske om treårig løp for alle. Reform 94 ga en slik mulighet, og svært mange benyttet seg av den. På de yrkesfaglige studieretningene økte andelen som fulgte ”normal progresjon” fra ca 30 % i 1991-kullet til ca 60 % i 1994-kullet (Støren og Kjersli 1999: 110). Også tallet på avlagte fagbrev og annen formell studiekompetanse økte betraktelig (jfr. ovenfor). Men gjennomstrømningen var langt fra optimal. Statistikken viste at mange brukte lang tid, og svært mange sluttet underveis eller kom aldri i mål med nødvendige krav til formell kompetanse. De hadde strøket eller ganske enkelt ikke avlagt avsluttende prøve.

Det har vært satt inn store forskningsmessige ressurser for å kartlegge spørsmålet om gjennomstrømning og drop-out.<sup>47</sup> Alle disse studiene gir et tydelig og i all hovedsak enhetlig bilde av gjennomstrømning og kompetanseoppnåelse de siste 10-15 årene: Mens det på grunnkurs starter omtrent like mange elever på de studieforberedende og de yrkesfaglige studieretningene, ender litt over halvparten med studiekompetanse og bare en fjerdedel med yrkeskompetanse. Den siste fjerdedelen slutter eller oppnår ikke bestått eksamen/prøve.<sup>48</sup> Ser vi på gjennomstrømningen i de to studieretningene separat, oppdager vi at frafallet er aller størst de yrkesfaglige studieretningene. Dessuten er det en betydelig strøm herfra til de studieforberedende studieretningene. Av kullet som startet på yrkesfag i 1999 hadde hele 37 prosent sluttet eller gjennomført uten bestått eksamen. Bare 44 prosent hadde oppnådd yrkeskompetanse, mens hele 19 prosent hadde skiftet løp og oppnådd studiekompetanse. De to neste kullene fulgte i all hovedsak samme tendens (Støren m.fl. 2007:123).

---

47 Ved NIFU-STEP er det gjennomført flere store studier som har kastet godt lys over problematikken. Det er særlig resultatene fra disse studiene vi skal bygge på her. Den første studien var en longitudinell utvalgsstudie av første kull fra R94 til og med overgang til arbeidsliv eller videre utdanning 6 år etter. Sluttrapport ble levert i 2002 (Grøgaard m.fl. 2002; Grøgaard 2006). En neste studie, ”Gjennomstrømning i videregående opplæring”, fulgte alle registrerte elever som startet videregående opplæring i årene 1999-2001 gjennom opplæringsløp og over i hovedbeskjeftigelse 3-5 år etter opplæringsstart. (Støren m.fl 2007; Helland 2006). En tredje studie, ”Bortvalg og kompetanse”, er en longitudinell utvalgsstudie om gjennomstrømning og kompetanseoppnåelse, der man har fulgt 9749 ungdommer på Østlandet, våren 2002 til oktober 2007, fra de gikk ut av ungdomsskolen, gjennom og ut av videregående opplæring. (Markussen m.fl. 2008; se også Markussen m.fl. 2006 og Markussen og Sandberg 2005).

48 Nasjonale registreringer viser at av alle som startet på grunnkurs i 1999 hadde om lag 53 prosent oppnådd studiekompetanse (inklusive dobbeltkompetanse), 22 prosent yrkeskompetanse, mens 25 prosent hadde sluttet eller gjennomført uten å ha bestått eksamen (kompetanse på lavere nivå) etter seks år (Støren m.fl. 2007:123). Tilsvarende tall for 1994-kullet (studie 1) var 55 prosent, 25 prosent og 20 prosent (Grøgaard m.fl. 2007: 37).

På bakgrunn av disse studiene kan i trygt slå fast at gjennomføring av videregående opplæring fremdeles kan ta betydelig lengre tid enn normalt. Langt fra alle følger et direkte strukturert løp. Noen tar et ”hvileår” underveis, noen må vente på plass for å komme videre, særlig gjelder det for de som søker læreplass, mange må ta eksamener om igjen, og mange venter med endelig fagprøve en god tid etter at læretida er ute.

### *Fra yrkesfag til studiekompetanse*

Reform 94 etablerte nye muligheter for mobilitet mellom yrkesfaglig og studieforbereende opplæring. Denne adgangen er også i stor grad blitt benyttet. Resultatet er at stadig flere oppnår studiekompetanse. Av de som starter på studieforbereende studieretninger, oppnår de aller fleste studiekompetanse. Andelen lå på 78 prosent etter fem år (Markussen m.fl. 2008). En relativt liten andel sluttet, en god del gjennomførte med ikke bestått i enkelte fag (16 prosent), noen svært få har gjort omvalg og oppnådd yrkeskompetanse etter fem år (1 prosent). Denne fordelingen gjenspeiler et relativt stabilt mønster de siste årene. Elever i norsk videregående opplæring kan gå videre i et studieløp uten å ha bestått alle fag underveis. Grunnlaget for ikke bestått kan være stryk og/eller så stort fravær at karakter ikke kan settes. Elever kan etter ordinært studieløp ta enkeltfag om igjen som privatister. Dette er blitt svært utbredt. Overgangen fra allmennfag til yrkesfag er derimot ikke stor. Slike overganger var mer vanlig før Reform 94. Ikke sjelden tok elever med studiekompetanse (eksamen artium) yrkesfag og søkte læreplass.

Andelen som starter på yrkesfaglig studieretninger men som ender med studiekompetanse er derimot svært stor. Markussen m. fl. (2008) anslår dette til å være hele 26 prosent. Av disse er det ikke alle som foretar en regulær overgang. Noen av studieretningene som regnes som yrkesfaglige – medier og kommunikasjon, formgivning og naturbruk – er strengt tatt dobbeltløpet. Man må underveis velge mellom yrkesfaglig og studieforbereende løp. Henholdsvis 72, 47 og 32 prosent innen disse studieretningene valgte studieforbereende etter andre året (Markussen m.fl. 2008: 61). I andelen på 26 prosent som endte med studiekompetanse, var 11 prosent kommet inn denne veien (ibid: 63). Vi må anta at de fleste av disse har tenkt seg et slik løp allerede i utgangspunkt. Men svært mange foretar også et skifte med tydelig karakter av overgang. Det er mulig å gå



over til studieforberedende opplæring fra alle yrkesfaglige studieretninger gjennom å velge et særegent opplegg, *allmennfaglig påbygging*. Tilsvarende bevegelser kan også identifiseres mellom annen og tredje studieår. Gjennomsnittlig 16 prosent foretok slike overganger fordelt på alle yrkesfaglige studieretninger. Alle yrkesfaglige studieretninger avga elever til slik påbygging. På studieretning salg og service gjaldt det hver tredje elev, på studieretning for helse- og sosial og hotell og næringsmiddel var det hver femte (ibid: 60). I den samlede andelen på 26 prosent var 13 prosent kommet denne veien (ibid:63). Enkelte velger også å ta studiekompetanse på toppen av sin yrkeskompetanse. Disse utgjør om lag 3–4 prosent av lærlingene.

Denne muligheten for overgang eller dobbeltsporet løp ble sett som en viktig innovasjon ved Reform 94. Særlig var det viktig for å sikre en god og bred rekruttering til yrkesfagene. Slik har det også til dels virket. Ser vi for eksempel på karaktergrunnlaget blant elever som oppnår dobbeltkompetanse er det svært høyt. Flere studier indikerer at ungdommen tillegger muligheten for allmennfaglig påbygging stor vekt (Arnesen 1997; Seljestad og Olsen 1997; Christensen 2005; Vogt 2007; Høiland 2008). Disse studiene dokumenterer også en betydelig forskjell mellom gutter og jenter i disse spørsmålene. Ikke bare er det en vedvarende skarp kjønnssegregering i valg av yrkesfaglige studieretninger. Det kan også avleses en generelt sterkere arbeidsorientering blant guttene og en utdanningsorientering hos jentene (Seljestad/Olsen 1997; Bjørnstad 1997; Vogt 2007; Christensen 2005; Høiland 2008).

Overgangene fra yrkesfaglig studieretning til målsetning om studiekompetanse er i stor grad et positivt betont valg gjort av utdanningsbevisste elever med gode karakterer. For mange kan valget også gjøres etter en negativ opplevelse av yrkesfag, enten ved at man opplever at faget ikke var det man hadde håpet eller trodd (Bjørnstad 1997, Christensen 2005), eller at man for eksempel ble stående uten læreplass etter de to første årene i skole. Elever med denne typen utgangspunkt kan ha et svakere grunnlag for å gå løs på en relativt krevende allmennfaglig påbygning. Det gir seg bl.a. utslag i en betydelig grad av strykkarakterer i disse klassene. En studie viser at knappe 33 prosent av elevene på allmennfaglig påbygning hadde gjennomført men ikke bestått (Markussen m. fl. 2008).

### *Frafallet i yrkesfag*

Frafallet er altså absolutt størst på de yrkesfaglige studieretningene. Den longitudinelle utvalgsstudie av gjennomstrømning og kompetanseoppnåelse (Markussen m.fl. 2008) viser at 24 prosent av elevene som begynte på en yrkesfaglig utdanning sluttet i de fem årene studien hadde løpt. Mange falt inn under kategorien ”ikke bestått”. Dette omfattet også dem som hadde gitt opp yrkesfag og meldt overgang til studieforberevende studieretning. De hadde opplevd en dobbelt nedtur. Ikke var yrkesfag det de hadde håpet og ikke gikk det bra på allmennfag heller. For mange lå det her en nær sammenheng.

Det er store forskjeller i gjennomstrømning og kompetanseoppnåelse mellom de ulike yrkesfaglige studieretningene. På alle de yrkesfaglige studieretningene, så nær som i kjemi og prosess, er det flere som slutter enn på de studieforberevende. På noen av studieretninger er det over 30 prosent (helse- og sosial, mekanisk, salg og service). På enkelte nesten opp i 50 prosent (trearbeidsfag, hotell og næringsmiddel) som slutter. en større andel av guttene slutter, sammenlignet med jentene (17 prosent av guttene mot 13 prosent av jentene). Det er også større andel av guttene som har gjennomført, men ikke bestått (22 mot 17 prosent). En langt større andel jenter oppnår videre studiekompetanse (58 mot 41 prosent). Når det gjelder yrkeskompetanse er forholdet omvendt. Mens 19 prosent av guttene oppnår yrkeskompetanse, gjør bare ca 10 prosent av jentene det samme (Markussen m.fl. 2008: 65).

Med utgangspunkt i en analyse av variable som karakteroppnåelse, foreldres arbeid og utdanning, elevenes bosted (hos foreldre eller ikke), foreldrenes engasjement i elevenes utdanning og lignende, kunne følgende bilde sammenfattes: De med gode karakterer fra grunnopplæringen (ungdomsskolen) søkte studieforberevende studieretning, som også ga størst kompetanseoppnåelse. For begge hovedtyper studieretninger var karakterer den mest avgjørende variabelen for kompetanseoppnåelse. Samlet sett var det en klar indre sammenheng mellom foreldres utdanning og nærhet til eller interesse for elevenes opplæring og kompetanseoppnåelse, med karakternivå som en sterk mellomliggende variabel. Logikken er kjent og klar: De som motiveres til skole og skolearbeid og utvikler gode studievaner, godt støttet av foreldrene, oppnår gode karakterer – som igjen gir gode forutsetninger, mestringsopplevelse og motivasjon for ytterligere

skolearbeid og gode resultater. Sosial bakgrunn gir et tydelig utslag i denne sammenhengen.

Det er også en viss kjønnsforskjell. Jentene oppnår bedre karakterer enn guttene, særlig på yrkesfag. Jentenes karakterer gjenspeiles dessuten i andel oppnådd studiekompetanse og en generelt sterkere utdanningsorientering. Det er større frafall blant guttene. I den offentlige debatten kan man ofte fornemme en uro over at særlig guttene har et problem med frafall, og at dette representerer et tegn på ”maskulinitetens krise”. Mye taler likevel for at problemene primært er strukturelt bestemt. De fagområdene guttene er orientert mot, er særlig utsatt for forventningskollisjoner mellom læreplanenes nye brede og teoretiske innhold og ungdommens praktiske interesser. Guttene på disse linjene har gjennomgående svakere inngangskarakterer og mer utsatt for mestringsproblemer i de nye fagprofilene. Svakere karakterer forklares ikke først og fremst av kjønn, men av sosial bakgrunn. Slik sett bør frafallsproblemet tolkes ut fra et klasseperspektiv like mye som fra et kjønnsperspektiv (Vogt 2008).

De nevnte tendensene som her forklarer manglende motivasjon, mestring og frafall underbygges entydig i andre undersøkelser (Støren m.fl. 2007). De underbygges også av undersøkelser av elevenes subjektive oppfatninger og vurderinger. En rekke studier har vist at det finnes én gjennomgående grunn til at ungdom velger yrkesfaglig studieretning etter grunnskolen. De kan være i stor tvil om hvilken yrkesfaglig studieretning de skal velge. Men allmennfaglig studieretning er ikke aktuelt. De vil ikke ha mer av det samme som ungdomskolen. De ønsker seg noe annet enn allmennfaglig teori. De ønsker seg noe mer ”praktisk”. Deres holdning til ”teori” er ambivalent. Det gjelder både de mest skolemotiverte, og i enda sterkere grad de som opplever seg sjøl som ”skolelei”. (Mjelde 1993, Olsen/Seljestad 1996, 1997, Arnesen 1997, Bjørnstad 1997, Grov 1998, Breiland 2004). Desto større blir skuffelsen når de begynner på grunnkurs og erfarer at svært mye undervisning foregår i klasserom og har et ”teoretisk” innhold. Om de ikke var sikre på hvilket yrkesfag de skulle velge, var en ting sikkert: de ønsket seg bort fra ”teoriskolen” over mot ”noe mer praktisk”. De brede og teoridominerte grunnkursene etter Reform 94 innfridde i liten grad deres forventning. En kartlegging av elevenes begrunnelse for at de sluttet på videregående viser at svaret ”skolelei” var den absolutt viktigste grunnen (Markussen m.fl. 2006: 116). Elevenes egne forklaringer er ellers svært sammensatte og varierte,

fra misnøye med den sosiale situasjonen i klassen og konflikter med andre elever til mangel på motivasjon og skuffelse over opplæringens innhold (Markussen m.fl. 2006).

### *Lærlingordningens betydning*

Inngåelse av lærekontrakt er et viktig nåløye for fagopplæringen. Andelen av et totalt grunnkurskull som søker læreplass etter 2 år i skole har ligget mellom 12 og 17 prosent etter Reform 94.. Av disse fikk ca. to av tre læreplass. Av de som ikke fikk læreplass gikk noen videre til annen opplæring i den videregående skolen, enten i et skoleløp for yrkesfag eller i allmennfaglig påbygning, mens de resterende sluttet. Selv om de som ikke får lærekontrakt er garantert et tilbud om yrkesopplæring i skole, er det altså mange som heller slutter enn å fortsette i slikt opplegg.

Noe av forklaringen på den lave andelen lærekontrakter ligger i tilbudet på læreplasser. Konjunktorene på arbeidsmarkedet spiller her en stor rolle, og i 2003 hadde det vært en lavkonjunktur. Men dette forklarer ikke det hele. Det er vel kjent at det skjer en utvelgelse av søkere til læreplasser etter bestemte kriterier. I tillegg til karakterer i de viktigste yrkesfagene, er omfanget av ureglementert fravær et særlig viktig kriterium. Mye fravær anses som tegn på manglende selvdisiplin og evne til å gjennomføre tross liten lyst. Når søkerne kommer til intervju er det inntrykk av holdninger og interesse som er viktig. Av stor betydning er også samarbeidskonstellasjoner mellom skole og lærebedrift.

I mange bransjer og bedriftsmiljøer er det imidlertid også tradisjon for å ta inn lærlinger som ikke har de beste resultater fra videregående. Det avgjørende er interesse for faget og en seriøs holdning til læretiden. Det er mange elever bedriftene ikke anser som ”gode nok” ut fra det som ansees som et minstemål av kunnskaper, ferdigheter og holdninger. Da får de ikke læreplass, selv om behovet for nye lærlinger er stort. I de siste par årene har det vært stor etterspørsel etter lærlinger i mange fag, men det er likevel ikke alle søkere som får læreplass.

Mange har stilt spørsmålet om det er tilstrekkelig å basere yrkesopplæringen i bedrift på frivillighet. Kostnadene ved å oppheve og forlate de etablerte samarbeidsrelasjonene mellom staten og arbeidslivet omkring lærlingordningen vil imidlertid være høye. Den gjensidige avhengigheten av den andres ressurser innebærer en klar fare for at begge parter interres-

seposisjon vil bli svekket. Samtidig vil det hele tiden være et spørsmål hvordan balansen mellom partene og staten utvikler seg over tid. Det er i en slik sammenheng vi må se kravene som fra tid til annen reises om at kontrollen over inntak av lærlinger bør overføres til fylkeskommunene, som har ansvaret for videregående opplæring. Endringer i en slik retning vil kunne undergrave fagopplæringens relative autonomi og dermed lærlingordningens bærebjelke.

Lærlingordningen inngår i en kompleks institusjonell orden som regulerer fagopplæringen i arbeidslivet. Fagopplæring i arbeidslivet er noe annet enn opplæring i bedrift. Kjernen i denne orden er fagene og de faglige identitetene slik de er knyttet til bestemte arbeidstakerkategorier (fagarbeidere og svenner) og arbeidsdelingsmønstre i bedriftene. Dette innebærer bl.a. at oppnåelse av ”yrkeskompetanse”, forstått som fagbrev/svennebrev, er forbundet med viktige kvalifikasjonspolitiske interesser. Kravet til den faglige opplæringen og det faglige nivå for godkjent fagprøve setter normene for fagarbeidernes kvalifikasjoner. Dersom fagopplæringen skal rette seg inn mot det nivå som svarer til en ung fagarbeiders kompetansekrav, kan ikke kompetansekravene i fagprøvene eller rekrutteringskravet for lærlinger settes for lavt. Det vil undergrave den faglige kvaliteten i fagopplæringen og stå i motsetning til utvikling av høyt kvalifiserte fagarbeidere.

Her ligger det en spenning mellom lærlingordningen som opplæringsmodell med en sosialpolitisk målsetning og en tradisjon for fagopplæring innrettet på kvalifisering til faglige nøkkelkategorier i bedrift og på arbeidsmarked. Dette er en kjent problematikk i den internasjonale debatten om lærlingordningen. Den tyske utdanningsforskeren Burkart Lutz har et viktig poeng når han sier at dersom lærlingordningen skal innrettes mot opplæring av fagarbeidere, må den ha en innholdsmessig kvalitet som svarer til arbeidslivets kompetansebehov og opplæringsinteressen hos læreflink ungdom. Den kan ikke først og fremst være innrettet mot å gjøre ”some good for low achievers who are victims of the school system” (Lutz 1994: 26). Det ville i et slikt perspektiv ikke være noen god løsning på dropout-problemet å renonsere på kravene verken til inntak av lærlinger eller til den avsluttende fagprøven.

*Veier ut av problemene?*

I debatten om gjennomstrømning og drop-out er flere typer tiltak foreslått for å få flere gjennom yrkesopplæringen på en god måte. Vi skal her drøfte noen av disse.

*Legge lavere list for noen – ”praksisbrevet”*

Ett forslag er å institusjonalisere et eget mål for opplæring som ligger lavere enn det som i dag ligger under betegnelsen ”yrkeskompetanse” (dvs. fagbrev og svennebrev), dvs. en tydeligere institusjonalisering av ordninger for ”kompetanse på lavere nivå”. En slik mulighet åpnet seg ved en forskrift i opplæringsloven fra 2001, som gjorde det mulig med en ”planlagt kompetanse på lavere nivå”. Det kunne skje ved at elever kan inngå en ”opplæringskontrakt” og få ”opplæringsplass” som ”lærekanidater” etter særegne avtaler med fylkeskommunen, som betaler bedriften for dette. Ordningen med ”lærekanidater” er imidlertid svært lite brukt (Markussen m.fl. 2008: 137). Det er bare noen titals kandidater som rekrutteres fra hvert kull. Forklaringen på dette ligger bl.a. den skepsis det har vært mot å etablere nye formelle ordninger.

I dag har ordningen fått ny vind i seilene. En arbeidsgruppe nedsatt av Kunnskapsdepartementet for å vurdere tiltak for bedre gjennomføring av videregående opplæring, har foreslått en ”videreutvikling og formalisering av lærekanidatorordningen” (Arbeidsgruppe nedsatt av KD 2006). Arbeidsgruppas situasjonsvurdering var som følger: ”En stor gruppe elever som kommer ut av grunnskolen, er av ulike grunner i liten grad innstilt på eller egnet til å ta et treårig opplæringsløp (over 4 år), hvorav to år i skole. I dagens system utgjør disse en stor del av dem som faller fra.” (Arbeidsgruppe nedsatt av KD 2006: s. IV). Arbeidsgruppens forslag var ”et organisert praksisbasert løp som ender opp i en gjenkjennelig og anerkjent dokumentasjon, praksisbrevet” (ibid).

Disse forslagene er fulgt opp gjennom særlige forsøk i flere fylkeskommuner. Det er for tidlig å si om ordningen vil bli av varig karakter og hvilken rolle den vil ha i fremtiden. I utdanningsmyndighetenes begrunnelser kan man avlese en tanke om at praksisbrevet skal være et mål på veien, som senere kan bygges på for full yrkeskompetanse. Lærekanidatorordningen blir dermed et alternativt løp i forhold til lærlingordningen, med tanke på framtidig fagbrev. Andre aktører ser praksis-

brevet som et endelig – mer realistisk - kompetansemål for ungdom med lærevanskeligheter.

### *Forbedre gjeldende løp*

Hvilke muligheter finnes så til for bedre det etablerte løpet? I rapporten fra den nevnte arbeidsgruppa som kom med forslag om tiltak for bedre gjennomføring, ble det pekt på noen saker. Ett av punktene omhandlet ”flere og mer varierte opplæringsplasser i bedrift og skole”. Særlig understreket man viktigheten av å styrke lærer- og instruktørkompetansen og å ruste opp skoleverkstedene. Kompetente, motiverte og engasjerte lærere og instruktører er en avgjørende forutsetning for å skape et trygt, inkluderende og stimulerende læringsmiljø. Dette er velkjent for skolene og av stor betydning for bedriftene. Bedrifter som hadde tydelige roller for de opplæringsansvarlige og et målrettet og planlagt opplegg for lærlingens utvikling, skapte trygghet hos lærlingen og tillit til bedriften som lærested. Mange lærlinger greide seg riktignok godt også der opplegget ikke fungerte så bra. Ofte var den uformelle støtten fra arbeidskolleger til avgjørende hjelp der den formelle ledelsen ikke tok grep. Men de seriøse opplæringsbedriftene ga lærlingene de beste opplevelsene underveis (Olsen og Seljestad 1999). Andre studier tyder på at noen lærlinger har møtt bedriftsmiljøer som ikke ga noen god mottakelse, der lærlinger som blir overlatt til seg sjøl eller blir satt til oppgaver uten særlig hjelp eller oppfølging. Lærlingen føler seg utenfor og gir opp (Markussen m.fl. 2008). Atter andre synes å ha hatt problemer med å forstå de normer og regler som finnes på en arbeidsplass. Viser man ikke interesse og vilje og pågangsmot i forhold til en arbeidssituasjon, er det ofte lite å hente av hjelp og støtte (Flaatten 1999, Olsen og Seljestad 1999).

Kvalitetsutvikling i bedriftenes opplæring kan og bør skje gjennom tiltak og initiativ fra fagopplæringens egne aktører. Det innebærer å dyrke fagenes tradisjoner og kollektive forpliktelser for utvikling av faglige normer og profesjonelle identiteter. Instruktørenes og de faglige lederens rolle er særlig viktig. Ikke bare må deres egen kompetanse og fagpedagogiske ”ergjerrighet” understøttes, de må også gis rom og faktisk mulighet av bedriften for det arbeidet som skal gjøres. Det er en klar tendens til å fokusere statlige utdanningspolitiske initiativer for å styrke opplæringen i bedrift. Men det er i det daglige livet på arbeidsplassen, i bedriftene, i lo-

kale bransjeforeninger, fagforeninger, yrkesutvalg, prøvenemnder, yrkesopplæringsnemnder osv. normene for bedriftenes opplæring utvikles.

I et annet fremtredende trekk ved tenkningen om opplæringskvalitet er den sterke vektleggingen av individuelle løp og rettigheter. Utvalget foreslår satsing på karriereveiledning og utforming av karriereplaner for den enkelte, samt å ”styrke kompetansen rundt elevene”, som innebærer å ”styrke informasjonsflyten mellom utdanningsnivåene og styrke den faglige vurderingen og oppfølgingen av elevene” (Arbeidsgruppe nedsatt av KD 2006). Det er stor tro på informasjon og veiledning for bedre individuelle valg ,og på individuelle utdanningsplaner som skal følge den enkelte gjennom systemet. Informasjonsflyten mellom nivåene skal bedres ved utvikling av ”standardiserte systemer for overføring av informasjon om elevene ved overgangen til videregående opplæring”. Det skal lages ”obligatorisk og systematisk skolestartprogram, som skal omfatte kartleggingsprosedyrer og forventningssamtaler med eleven etter oppstart”. Instansene som skal mobiliseres til utviklet samarbeid nevnes særlig aktører på ”det sosialpedagogiske feltet” (kontaktlærere, rådgivere og foreldre), helsetjenesten på skolene, i pp-tjenesten og oppfølgingstjenesten. Det er også stor tro på finansieringsmodeller som skal gi ”kommuner og fylkeskommuner i samarbeid med andre aktører sterkere incentiver for å følge opp gjennom et helhetlig opplæringsmodeller”. Det foreslås ”forskningsprosjekt om effekten av forskjellige finansieringsmodeller”. Hvorvidt slike tiltak vil bidra til en bedre gjennomføring i den videregående opplæring er foreløpig uklart. Blant fagopplæringens institusjoner og aktører er det imidlertid den betydelig ambivalens til tiltak av denne type. Stikkordsmessig kan vi sammenfatte problemene i økt byråkrati, klientifisering og individualisering av rettigheter og ansvar.

- Håndtering av standardiserte informasjonssystemer, administrasjon av individuelle plandokumenter, overvåking og opptelling av indikatorer for målrealisering osv. innebærer praksiser som øker graden av formelle rutiner og krav til personell om bruk av tid på administrative operasjoner til fortrengsel for ressurser til selve opplæringen
- Innslusing av enkeltindivider som ikke følger/klarer å følge et normert løp i komplekse systemer av profesjonell (saks)behandlere



gjør tendensielt den enkelte til klient i et apparat som behandler (spesielle/avvikende) saker og personer.

- Den ensidige fokuseringen på opplæring som individuelle løp, skaper grunnlag for individuell rettighetsorientering og tanke om eleven /læreren som ”kunde” som har krav på levering av et godt ”tilbud”. Det skaper også økt dokumentasjonskrav for alle aktørene i yrkesopplæringen..

Utdanningssystemenes ”byråkratisering” som følge av standardisering og formalisering av elevenes gjennomføring er et velkjent fenomen i utdanningsforskningen. Det samme er slike systemers tendens til former for sosiale konstruksjoner av ulike typer avvik. Individualiseringen av problemene gjennom omfattende hjelpetiltak står også i fare for å gjerne oppmerksomheten fra problemenes strukturelle årsaker. Dette var bl.a. et hovedpoeng i analysene av Oppfølgingstjenestens funksjon i evalueringen av Reform 94. Det var ingen tvil om dette apparatets evne til å følge opp og støtte den enkelte til å gjøre valg og finne løsninger for et videre opplæringsløp. Mange opplevde oppfølgingstjenesten som en verdifull hjelp til å komme videre. Men jo bedre OT fungerte, kunne man si, jo bedre dekket den over de mekanismene som gjorde at den eksisterte. OT’s kompensatoriske funksjon gjorde at de strukturelle problemene i systemet (etter Reform 94) ikke ble tilstrekkelig tydeliggjort (Grøgaard, Midtsundstad og Egge 1999:44). Et hovedproblem var utdanningsstrukturens store vekt på teori og et skolepreget opplegg de første opplæringsårene. Hovedmodellen ga ikke rom for alternative løp, med for eksempel læreplass fra første år og teoriundervisning underveis, slik det hadde vært vanlig i mange fag tidligere.

### *Strukturelle endringer – flere ordinære veier til mål*

Forslaget om en mer fleksibel ordning kom fra flere hold under evalueringen av Reform 94. Med samme begrunnelse. Etter hvert ble det også noen muligheter for alternative løp enn den ordinære 2+2. Man har åpnet for ”særløp” under bestemte forutsetninger. Men det har hele tiden vært individuelle vurderinger og opplegg koordinert av OT og systemets apparat for avvikende løsninger, som har ligget til grunn for slik tilfeller. Spørsmålet er om man kommer utenom strukturelle reformer som åpner

for alternative normale løp som kan inngå i tradisjonell ”vekselutdanning” fra første år. Dette forutsetter igjen en mer variert ordning for ”teoriopplæring”. En gjenopplivning av den tradisjonelle lærlingskolen kan være en mulighet. Alternative opplæringsløp innenfor de enkelt yrkesfaglige studieretningene kan være en annen. Dette vil kreve en mindre grad av sentral standardisering og sentralisert kontroll. Det forutsetter videre en mer fleksibel kunnskapsforståelse, som erkjenner muligheten av ulike veier til en bred faglig ”sluttkompetanse”. I den siste reformen i norsk videregående opplæring – Kunnskapsløftet – er det tatt høyde for noe av kritikken mot for mye bredde og generell teori det første året ved å innføre et opplegg som kalles ”prosjekt til fordyping”. Det innebærer at elevene skal ha 6 timer i uka til faglig fordypning. Men igjen er det en ordning med individuelle tilpassninger og særløp som settes i verk. Hver elev skal kunne velge timer i ulike emner, snart her og snart der, som smaksprøver på det som synes interessant.

## Ungdomsarbeidsmarked og arbeidsmarkedstiltak

### *Ungdom i utdanning og på arbeidsmarkedet*

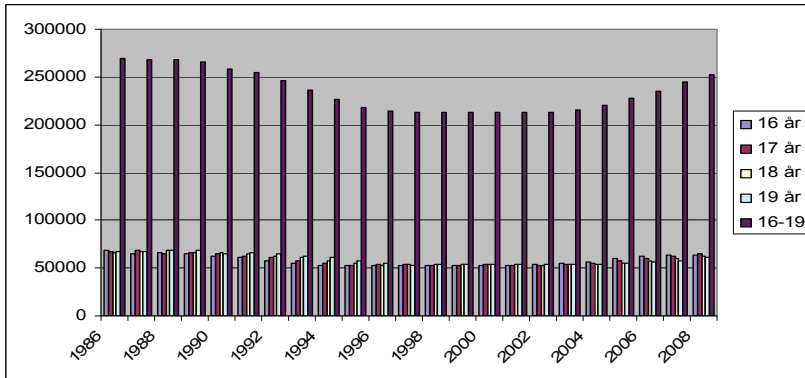
Det har de siste 15 årene vært hevdet, og i brede kretser allment akseptert, at ungdomsarbeidsmarkedet skrumper langsomt inn, i hvert fall om en vurderer heltidsarbeidet, og at ungdom under 20 år dermed ikke har noe alternativ til utdanning. Ut fra ungdoms egen oppgitte hovedbeskjeftigelse i henholdsvis 1975, 1985 og 1995 kan det også se slik ut.

**Tabell 9. Oppgitt hovedbeskjeftigelse blant ungdom 17–19 år (prosent).**

| År   | Utdanning | Arbeid | Annet |
|------|-----------|--------|-------|
| 1975 | 60        | 30     | 10    |
| 1985 | 75        | 17     | 8     |
| 1995 | 83        | 7      | 10    |

Kilde: Grøgaard (2006, s.26).

Vi skal i denne delen se nærmere på ungdoms arbeidsmarkedsdeltakelse, både ut fra ungdomskullenes størrelse, deres absolutte antall og forholdet til de økonomiske konjunkturer.



Figur 5. 16–19 årskullene 1986–2008.

Kilde: SSB.

Vi ser at ungdomskullene, etter å ha ligget høyt på siste halvdel av 1980-tallet faller til et historisk lavt nivå rundt år 2000. De siste årene har det imidlertid igjen vært i kraftig vekst.

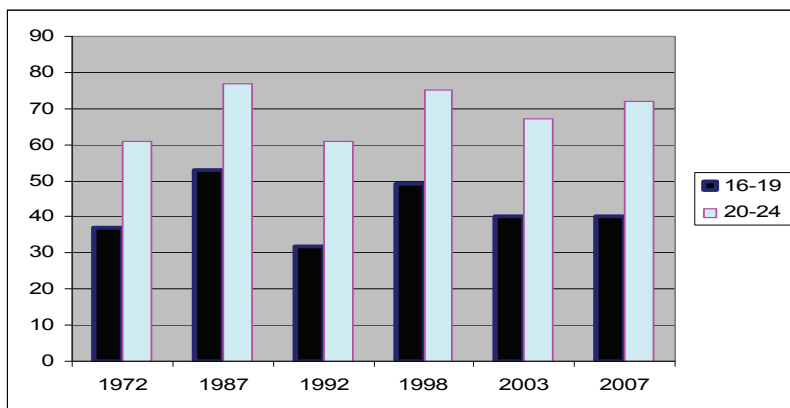
Et annet bakteppe for å forstå ungdoms tilknytning til arbeidsmarkedet er svingninger i økonomiske konjunkturer og etterspørselen etter arbeidskraft. Den registrerte arbeidsledigheten<sup>49</sup> i Norge lå på rundt 2 prosent fra begynnelsen av 1970-tallet og fram til den første nedgangskonjunkturen i 1983–84 da den en kort periode var oppe på 4 prosent. Under den største lavkonjunkturen i etterkrigstiden var den oppe i 6 prosent (1993). Deretter sank den igjen og har siden stort sett ligget lavt, med unntak for lavkonjunkturen i 2003–2004 hvor den var oppe på 5 prosent. I 2007–2008 ligger ledigheten på rundt 2,5 prosent.

### Yrkesfrekvens

Etter at ungdom gjennom Reform 94 fikk rett til videregående utdanning, har andelen 16–19 åringer som til en hver tid er i slik utdanning ligget på mellom 80 og 90 prosent. 95–96 prosent starter i 16-årsalderen. En del faller fra tidlig, og de som gikk et skolebasert løp avslutter det året de fylte 19. Det er imidlertid bemerkelseverdig hvor mange ungdommer som faktisk er i lønnet arbeid. At ungdom under 20 år i langt større grad enn tidligere er i videregående utdanning, innebærer imidlertid ikke at de helt har forlatt arbeidslivet. Yrkesfrekvensen, dvs. andelen av 16–19-åringer

<sup>49</sup> Ledighetstallene er hentet fra NAV og SSB

som har et betalt arbeid, er faktisk høyere i 2007 enn den var i 1972. Dette gjelder for øvrig i enda sterkere grad 20–24-åringene.



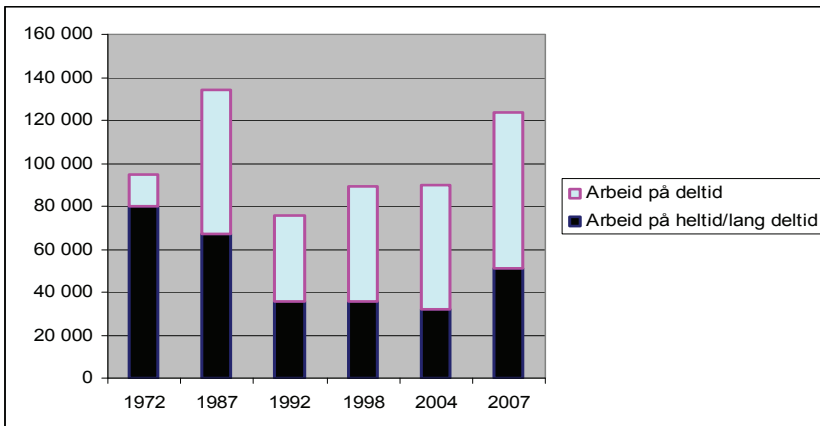
Figur 6. Yrkesfrekvens etter alder; Sysselsatte som andel\* av befolkningen, 16–19 og 20–24 år.

Kilder: NOU 1994:3, SSB Sosialt utsyn 2000 og SSB AKU. \*Det har vært mindre endringer i aldersgrupperingen: Blant annet er 15-åringene inkludert i 2007, noe som trolig bidrar til at yrkesfrekvensen for gruppen under 20 som helhet blir lavere enn den ellers ville ha vært.

Mangel på data tillater ikke en kontinuerlig framstilling av utviklingen. Likevel gir figuren et klart bilde av svingningene i sysselsettingen blant ungdom. Svingningene i perioden kan trolig knyttes til de økonomiske konjunktursvingningene. Med unntak av nedgangskonjunkturen i 1984–1985, som vi ikke har sysselsettingstall for, så øker andelen av ungdomskullene som har arbeid under høykonjunkturerne (1987, 1998, 2007), mens den synker under lavkonjunkturerne (1992 og 2004). I den grad det er mulig å snakke om en mer langsiktig tendens, så har andelen av 16–19-åringene som er i arbeid faktisk økt fra 1972 til 2007. Mens 37 prosent av 16–19-åringene hadde betalt arbeid i 1972, er det over 40 prosent av 15–19-åringene som i dag har arbeid. I forhold til 1987 og 1998, viser tallene for 2007 en viss nedgang. Men tallene ikke helt sammenlignbare, fordi aldersgrupperingen er endret, blant annet til å omfatte 15-åringene. Tilsvarende er det for gruppen 20–24 en økning fra 61 prosent i 1972 til 72 prosent i dag. Andelen i arbeid i 2007 er også for denne gruppen noe lavere enn den var under konjunkturtoppen i 1987 og i 1998.

### Antall ungdommer i arbeidsmarkedet

Ser vi på antallet ungdommer i arbeidslivet, får vi et annet og supplerende bilde. For 16–19-åringene ligger toppnivået i høykonjunkturåret 1987, og også et høyt nivå i 2007, med en klar økning fra 1972 til 2007. Det er imidlertid ingen topp under høykonjunktoren i 1998. Det er nærliggende å trekke inn størrelsen på ungdomskullene i tillegg til de økonomiske konjunktorene. Under lavkonjunktoren i 1992 er det ikke nok med etterspørsel etter arbeid fra et stort ungdomskull. I 1998 har etterspørselen sunket, og det blir ikke flere sysselsatte tross høykonjunktur. I 2004 er det lav etterspørsel ut fra demografiske forhold under en lavkonjunktur, mens det i 2007 er stort demografisk trykk og høykonjunktur.

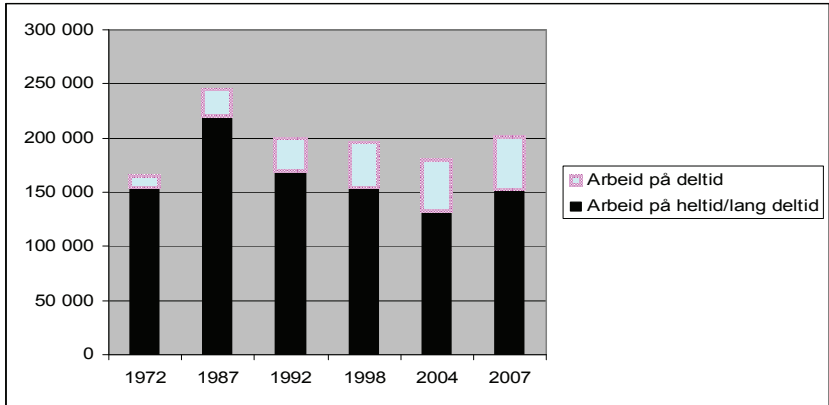


Figur 7. Antall ungdommer 16-19 år i betalt arbeid, på enten hel- eller deltidsbasis.

Kilde: SSB AKU og NOU 1994:3. Med deltid menes 20 timer eller mindre. Tallene for årene 1972-1992 er grove.

Ungdomskullene er nå store, og selv om *andelen* av de under 20 år som er i arbeid ikke ser ut til å ha økt de siste årene, så har antall ungdom i denne aldersgruppen som er i arbeid økt betraktelig. Mens under 100 000 i denne aldersgruppen var i arbeidslivet i 1972, er dette nå økt til 125 000. Ungdomsarbeidsmarkedet har ikke forvitret. Det er flere i heltidsarbeid i 2007 enn det har vært siden 1980-tallet, og det er flere i deltidsarbeid enn noensinne. En vesentlig endring fra 1972 til i dag er imidlertid at ungdom under 20 år har endret sin tilknytning, fra i hovedsak arbeid på heltid til i

hovedsak arbeid på deltid. Dette kan ses som uttrykk for at svært mange ungdommer kombinerer deltidsarbeid med utdanning<sup>50</sup>.



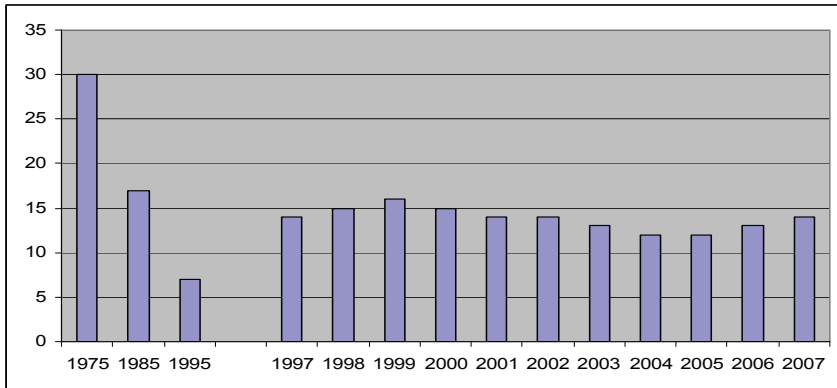
Figur 8. Antall ungdommer 20-24 år i betalt arbeid, på enten hel- eller deltidsbasis.

Kilde: SSB AKU og NOU 1994:3. Med deltid menes 20 timer eller mindre. Tallene for årene 1972-1992 er grove.

For gruppen 20–24 år er antallet sysselsatte i 2007 høyere enn det var i 1972. Også i denne gruppen er deltidsandelen økt, men langt mindre enn for de yngste. Antall heltidssysselsatte er høyere enn i 1972, samtidig som antall på deltid er flerdoblet. Vi ser at høye sysselsettingstall faller sammen med høykonjunkturer og store 20–24-kull i 1987, og ikke så høye sysselsettingstall under høykonjunkturerne i 1998 og 2007, med lavere kull i disse årgangene.

### *Yrkesaktivitet som hovedbeskjeftigelse*

Dersom vi ser på de som oppgir yrkesaktivitet som hovedbeskjeftigelse, ser vi at målt som andel av årskullene 16–19 år, så sank denne dramatisk fra 1975 til 1985.

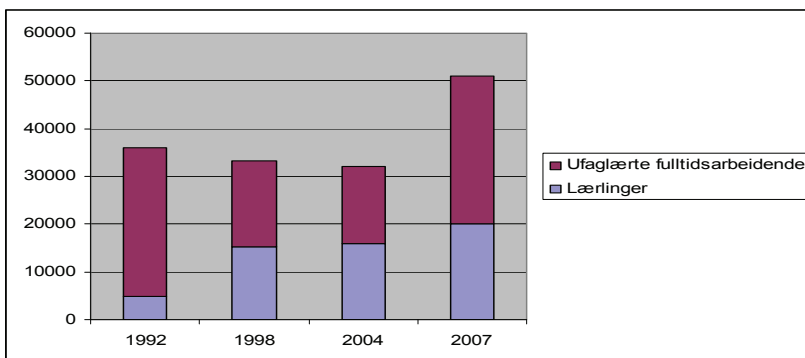


Figur 9. Ungdom i alderen 16 (17)-19 som oppga yrkesaktivitet som hovedbeskjeftigelse.

Kilde: Grøgaard 2006, SSB AKU 1997-2007. For årene 1975/85/95 omfattes ungdom 17-19, siden 16-19

Etter dette kan den se ut til å bevege seg i hovedsak med konjunktorene, men modifisert av årskullstørrelsene. Gode konjunkturer gir større andel i arbeid, men store årskull trenger mer hjelp fra konjunktorene for å oppnå samme andel. Det er vanskelig å tolke tallene dit hen at det er noen markert nedadgående trend etter 1985. Vi må ta visse forbehold, fordi figuren bygger på to ulike undersøkelser. Samtidig omfatter utvalget etter 1997 også 16-åringene som en må anta trekker gjennomsnittet ned. Fra 2007 omfattes også 15-åringene.

### Lærlinger og faglærte under 20 år



Figur 10. Lærlinger og faglærte under 20 år.

Kilde: SSB AKU, NOU 1994:3, Bjørnåvold og Karlsen 1995, SSB Lærlingestatistikk.

En interessant sammenstilling er utviklingen i antall lærlinger under 20 år sammenlignet med antall ufaglærte i samme alder som i hovedsak er i arbeid. Mens lærlingandelen av de under 20 år i arbeid var svært lav i 1992, helt nede i 14 prosent, så økte den fra til 2004 hvor den var oppe på 50 prosent. Fra 2004 til 2007 økte imidlertid antall ungdom under 20 år i tilnærmet fulltidsarbeid langt kraftigere enn antall lærlinger under 20 år. Til dette bildet hører, som vi skrev i kapittel 3, at andelen 18 åringer som har søkt læreplass, har sunket i samme periode. Vi har tolket det slik at balansepunktet i forholdet mellom bedriftenes interesse for lærlinger og ungdoms interesse for lære plasser har flyttet seg i retning bedriftenes tilbud Høst (2008). Mulige forklaringer kan være at ungdom nå søker seg i retning skoleutdanning, men ut fra den økte sysselsettingen kan man også tenke seg at ufaglært ungdom nå i større grad tilbys arbeid på fulltid og finner dette mer attraktivt enn læreplass. Særlig i forhold til bransjer hvor fagbrev likevel betyr lite, som i varehandel og en del annet servicearbeid, vil dette være en rimelig antakelse.

#### *De som verken er i utdanning eller arbeid*

Samtidig som arbeidsmarkedet ser ut til å bidra med enn viss pull-effekt på ungdom som er i normalalderen for videregående utdanning, er det også en gruppe som faller ut av skolen uten å gå inn i lønnet arbeid. Rundt 5 prosent av ungdom under 20 år var i 2007 verken i utdanning eller arbeid. Det samme gjelder 9 prosent i gruppen 20–24 år.

**Tabell 10. Oppgitt hovedbeskjeftigelse i 2007 etter aldersgrupper (prosent).**

|                      | 15–19 år  | 20–24 år  | 25–54     |
|----------------------|-----------|-----------|-----------|
| <b>Yrkesaktive</b>   | <b>14</b> | <b>52</b> | <b>83</b> |
| <b>Utdanning</b>     | <b>81</b> | <b>38</b> | <b>4</b>  |
| <b>Hjemmeværende</b> |           | <b>2</b>  | <b>3</b>  |
| <b>Annet</b>         | <b>5</b>  | <b>9</b>  | <b>4</b>  |

Kilde: SSB: AKU 2008.

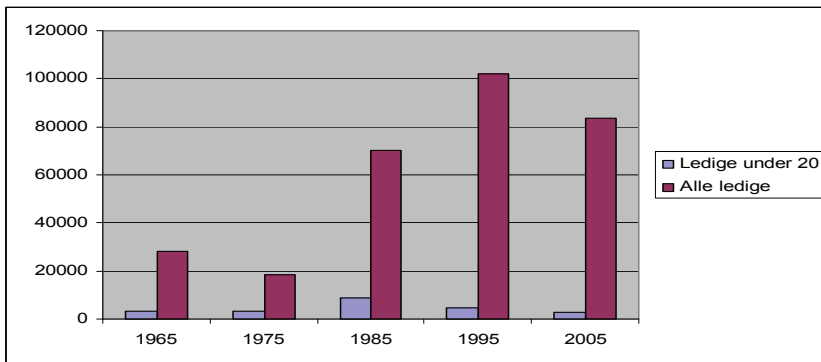
I kategorien ”annet” inngår personer som er arbeidsledige, men også de som avtjener verneplikt, samt personer som er på vei mellom utdanning-er, eller utdanning og arbeid.



### Arbeidsledighet

Arbeidsledigheten blant ungdom kan måles på ulike måter. Generelt sett har ledigheten blant ungdom svingt sterkt ut fra konjunkturelle forhold, også sammenlignet med andre aldersgrupper<sup>51</sup>. Målt som andel av alle ledige har imidlertid andelen under 20 år falt fra første halvdel av 1980-tallet, da de utgjorde rundt 15 prosent av de arbeidsledige, til 3–4 prosent ved slutten av 1990-tallet. Andelen av de ledige som er under 20 år har etter dette ligget stabilt på dette lave nivået, også i perioder med store ungdomskull.

Nominelt nådde ledigheten for de under 20 år et toppunkt i 1990 med rundt 18 000 ledige og på arbeidsmarkedstiltak. Deretter falt ledigheten blant de yngste, til tross for at den totale arbeidsledigheten fortsatte å vokse enda et par år. Etter 1998, da en kan si Reform 94 hadde full effekt, har den nominelle arbeidsledigheten i denne gruppen vært relativt stabil lav, kun med en svak økning rundt 2003 da Norge var inne i en nedgangs-konjunktur.



Figur 11. Arbeidsledige under 20 år og totalt antall ledige.

Kilde: NAV.

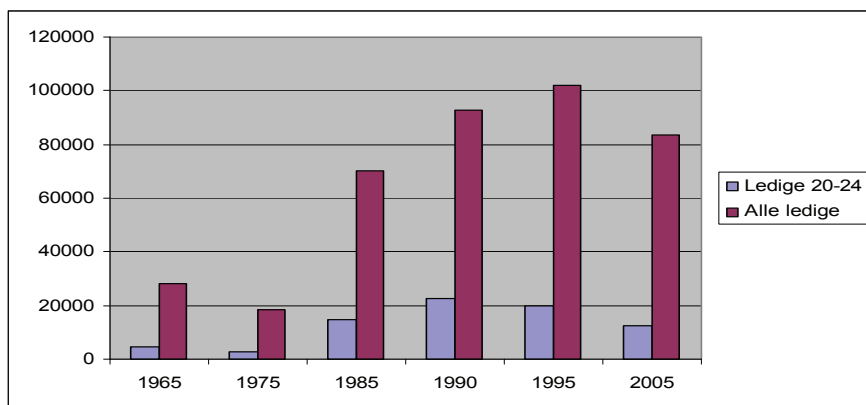
Til tross for at ungdomskullene etter 2003 har økt kraftig, har andelen ledige under 20 år blitt liggende relativt lavt. Denne utviklingen må forstås både i lys av et sterkt arbeidsmarked og av utbyggingen av det videregående skolesystemet.

Målt som andel av arbeidsstyrken, dvs. de som enten har eller søker betalt arbeid, har ledigheten blant ungdommen også sunket. Mens den på

51 Normann (red.), s. 48

1970-tallet lå på rundt 10 procent i gjennomsnitt for 16–19-åringene, har den de siste årene ligget på 1-2 prosent. Det var i 2007 3363 registrerte arbeidsledige og på arbeidsmarkedstiltak for gruppen under 20 år. Det tilsvarer 1.2 prosent.

Ser vi på gruppen 20–24 år, så får vi et noe annet bilde. Mens denne aldersgruppen midt på 1970-tallet utgjorde rundt 15 prosent av alle arbeidsledige, steg dette til 20 prosent på midten av 1980-tallet og videre til 25 prosent rundt 1990. Deretter sank andelen ned til 14–15 prosent på slutten av 1990-tallet. Etter den tid har arbeidsledige 20–24 år målt som andel av alle arbeidsledige ligget stabilt på dette nivået. Mindre ungdomskull i disse årene kan imidlertid forklare dette (Myklebø 2007). Andelen ledige i denne gruppen har dermed fortsatt en tendens til å øke mer enn i øvrige grupper av den yrkesaktive under. Mens arbeidsledigheten i den yrkesaktive befolkningen som helhet lå på 1.6 prosent de første syv månedene i 2008, så lå den høyere for 20–24-åringene, nemlig på 2,6 prosent.



Figur 12. Arbeidsledige 20-24 år og totalt antall ledige.

Kilde: NAV.

### Ungdom og aktiv arbeidsmarkedspolitikk

Arbeidskraftundersøkelsene har målt et relativt moderat men bekymringsfullt ledighetsnivå for tenåringene gjennom hele 70-tallet, konferer tabell. Men utover 80-tallet økte ledigheten også blant vokse arbeidssøkere til drøyt fire prosent eller 80 000. I løpet av denne perioden forsvant i all hovedsak fulltidsarbeid som alternativ for ungdom i alderen 16–19 år.

Også deltidsarbeidsmarkedet for ungdom ble berørt. Tendensen hadde vært at tenåringene arbeidet vesentlig mer deltid enn tidligere, ofte ved siden av skolegang. Men etter 1985 skrumpet også dette segmentet kraftig inn under nedgangskonjunkturen. Man sto ovenfor sterke svingninger på arbeidsmarkedet samt rekordhøy ungdomsarbeidsledighet. Dette var bakgrunnen for den såkalte ungdomsgarantien. Ungdomsgarantien sprang nettopp ut fra den forpliktelse myndighetene hadde tatt på seg for å sikre de under 20 år enten utdanning eller arbeid. Dette ble vedtatt av Stortinget i 1978 (jf. Innst. S. nr. 357 1977–78). Ungdomsgarantien skulle sikre gjennom følgende virkemidler; tilbud av elevplasser, lærlingplasser, arbeidsmarkedstiltak samt gjennom ordinært arbeid. Utdanningsøkere skulle få tilbud om lærlingplasser eller elevplasser, mens arbeidssøkere skulle komme i arbeid, enten gjennom ordinært arbeid eller ved hjelp av supplerende arbeidsmarkedstiltak. Som arbeidsmarkedstiltak kom det ordninger med praksisplasser, opplæringstilbud (amo-kurs) og støtteordninger for ansettelser av ungdom.

Arbeidsmarkedsetaten skulle ikke bare formidle arbeid, men også legge til rette for kvalifisering til arbeid. Det ga behov for et øket samarbeid med utdanningsinstitusjonene, som leverte kurs på arbeidsmarkedsetatens bestilling (amo-kurs). Dette samarbeidet, som vokste fram på 1980-tallet gjennom a-etatens initiativ, fikk på 1990-tallet en mer målrettet karakter, med pålegg fra sentrale myndigheter, og med utdanningspolitikken og de utdanningspolitiske myndigheter som nye toneangivende instanser. Utdanningspolitikken skulle overta arbeidsmarkedspolitikken rolle som sentrum for de krefter og initiativ som ble rettet mot ungdoms overgang til arbeid og arbeidsliv.

Vi skal imidlertid først oppsummere resultater fra noen undersøkelser som er gjort for å vurdere effekten av det som drevet som arbeidsmarkedstiltak i denne perioden som helhet, fra tidlig på 1990-tallet.

### *Effekter av ungdomstiltak*

Ungdomsgarantien lovet ungdom under 20 år uten jobb eller skoleplass deltakelse på et arbeidsmarkedstiltak. Også ungdom over 20 år ble prioritert for slike tiltak. I 1993, da arbeidsledigheten og tiltaksvolumet var på det høyeste, deltok nesten halvparten av de arbeidsledige under 25 år på slike arbeidsmarkedstiltak, mens tilsvarende tall for voksne var litt over

en fjerdedel (Hardoy 2003: 45). Ledigheten den gang var 6 prosent i gjennomsnitt av arbeidsstyrken, mens ledigheten for ungdom var 18 prosent for gruppen 16–19 år og 12 prosent for gruppen 20–24 år. Da ledigheten blant ungdom viste akkurat den samme tendensen under lavkonjunkturen ti år etter, gjennomførte Inés Hardoy (2003) ved Institutt for samfunnsforskning en analyse av effektene av de ulike ungdomstiltakene fra tidlig 90-tall. Spørsmålet var i hvilken grad tiltaksdeltakelse (sysselsetting, AMO og praksisplasser) økte sjansen for å komme i jobb eller i utdanning ett eller to år etter tiltaksstart. Det viste seg at kun ”sysselsettingstiltakene” kunne sies å ha noen direkte effekt (i størrelsesorden 4–7 prosent) på sjansen for å være i jobb eller i utdanning ett og to år etter å etter starten på tiltaket. Det gjaldt for menn i begge aldersgrupper, men kun for kvinner i den eldste gruppen. Deltakelse på amo-kurs ga en viss positiv effekt for den yngste aldersgruppen, men praksisplasser ga ingen signifikant effekt. Samlet sett kunne analysene vise at deltakelse i aktive arbeidsmarkedstiltak i liten grad bidr til å øke sannsynligheten for jobb eller utdanning. Dette galt særlig arbeidsmarkedsopplæring og praksisplasser”.

Samtidig ble det påpekt at slike tiltak kan ha andre positive effekter i form av at den unge arbeidssøkeren opprettholder kontakten med arbeidsmarkedet og det kan bidra til å forhindre sosial mistilpasning” (ibid). Men slike tiltak er vanskelig målbare. På den annen side, det kan også anføres mulige negative effekter av en for sterk innslusing av ungdommen i denne typen tiltak. Over halvparten av de unge deltakerne på de ulike tiltakene var ikke registrert som arbeidsledige før de begynte på tiltak. Andelen var enda større for den yngste gruppen. Dette kan tyde på at mange ungdommer ikke får veiledning til å finne en jobb før de begynner å tiltak (Ibid.) Siden ”det er kjent at søkeintensiteten blir redusert mens ungdom deltar på tiltak”, ”kan det tenkes at ungdom ville være tjent med å få hjelp til å søke på jobber før de får tilbud om å begynne på tiltak” (ibid:51). Når det gjelder dette siste, er det mulig at situasjonen er noe annerledes i dag. I alle fall har de politiske signalene i retning av større vekt på veiledning og individuell oppfølging blitt stadig sterkere.

Et viktig formål med den utvidete ungdomsgarantien var nettopp å hindre passivitet ved langtidsledighet og bidra til aktiv jobbsøking eller aktiv deltakelse på tiltak. Nyere undersøkelser konkluderer med at den utvidete ungdomsgarantien har hatt signifikant positive effekter på

langstidsledige (og bidratt til økt deltakelse på arbeidsmarkedstiltak og økt overgang fra ledighet til jobb for dem var omfattet av ordningen. Hardoy 2006 m.fl. 2006: 29) Effektene var sterkest for unge langtidslidende, der det også er indikasjoner på høyere jobbstabilitet for dem som var omfattet av ungdomsgarantien, mens det var ingen klare indikasjoner på at ungdomsgarantien førte til at flere unge ledige tok ordinær utdanning (ibid).

Hvorvidt det var den individuelle veiledning og direkte oppfølgingen fra arbeidskontorene som bidro til denne effekten, skal ikke sies sikkert. Men det kan synes viktig. I samtaler med erfarne representanter for denne etaten i dag, fremheves nettopp betydningen av individuell oppfølging og personlig tilpassing/kontakt for å sikre en prosess som gir varige positive resultater.<sup>52</sup> I tiltakene overfor ungdomsgarantiens opprinnelige målgruppe, 16–19 åringer, synes det som at den individuelle orienteringen har fått en særlig tyngde.

### *Revidert ungdomsgaranti for 16–19 åringer*

Ungdomsgarantien var i sin opprinnelige form en politisk lovnad og ingen garanti i rettslig forstand. Ved Reform 94 fikk den et slikt rettslig grunnlag når det gjaldt utdanning. Det var et eksplisitt mål at flest mulig skulle benytte utdanningsretten. Retten ble formidlet som en norm, og nærmest en plikt. Den sterkeste institusjonelle mekanismen for denne normdannelsen var etableringen av oppfølgingstjenesten (OT). Ved hvert fylkesopplæringskontor ble det opprettet særegne stillinger og et eget apparat for denne tjenesten. Tjenesten var organisert etter tre prinsipper: Den var rettet mot ”den enkelte ungdom” (elev/lærling). Den hadde som mål å ”motivere og forberede ungdommen på å gjennomføre et opplæringsstilbud eller for deltakelse i arbeidslivet”, og den skulle medvirke til at ”det bygges inn samarbeidsrutiner mellom ulike instanser” (Egge 1998:37). I tillegg til dette ble det ”pålagt tjenesten den forvaltningsmessige oppgave (...) å ha oversikt over alle ungdommer som ikke går i videregående skole” (ibid).

OT ga norsk utdanningsforvaltning helt nye typer oppgaver og førte utdanningssystemets forvaltningsområde langt opp på arbeidsmarkedsetatens banehalvdel. Å påse at alle barn gjennomfører 9-årig obligatorisk

---

<sup>52</sup> Uformelle intervju med kontakter i NAV, Bergen.

skole har vært en del av utdanningssystemets oppgave. Nå ble det også gitt oppgaven å overvåke all ungdom etter endt grunnutdanning og å motivere de som ikke benytter retten til videregående opplæring til å gjøre nettopp det. Dessuten skulle det følge opp de som sluttet eller ”falt fra” underveis og motivere og hjelpe til for å få dem inn igjen i utdanning eller i arbeid.

Behovet for – og kravet om – samordning av innsatsen med andre instanser, særlig arbeidsmarkedsetaten, er tydelig. Evalueringen av OT etter innføringen av Reform 94 kunne vise til en systematisk og omfattende utbygging av tjenesten i alle fylkeskommuner. Som nevnt ovenfor kan det også vises til resultater i form av rapporter om positiv individuell betydning for mange ungdommer som hadde fått hjelp av OT.. Det er blitt utviklet gode samarbeidsrelasjoner, formalisert i skriftlige avtaler mellom arbeidskontorene og OT, og det ble rekruttert en rekke ansatte fra arbeidskontorene til OT (Egge 1998: 107). Mye tyder på at det er blitt utviklet en felles målforståelse og en sammenfallende problemforståelse på tvers av etater. Det primære mål var å få ungdommen tilbake i utdanning; også praksisplasser ble i hovedsak sett som et middel til å motivere ungdom tilbake til utdanning. For at målsetningen skulle lykkes måtte ungdommen ”bli møtt på sine interesser”. Et godt tiltak var kjennetegnet ved at ”det treffer ungdommens interesseområde” (ibid: 108). Selv om man kunne snakke om målgruppe, var det viktig at oppfølging og tiltak ble tilpasset og skreddersydd de enkelte individene. Denne individorienteringen har, som nevnt, blitt framtreddende i både arbeidsmarkedsetatens og i OT. Differensierte opplegg og individuelt tilpassete tiltak er også blitt mal for en hel rekke forsøk og reformer:

- Det er gjennomført omfattende forsøk i skolen innenfor et stor nasjonalt prosjekt om ”Differensiering og tilrettelegging i videregående opplæring”.
- Den nye reformen fra 2006 Kunnskapsløftet lanserte opplegget ”prosjekt til fordyping”, der elevene det første året på skolen (vg1) skal få kjennskap til det mer praktiske innholdet i lærefagene som de senere kan orientere seg mot.
- Videre legges det stor vekt på ulike former for rådgiving og veiledning for valg og individuelle løp. Det er store prosjekter for kvalifisering av rådgivere og bedring av rådgivningstjenesten

- Det er innført et eget fag i ungdomsskolen, ”utdanningsvalg”, der elever skal bli kjent med de utdanningsprogrammene de vil møte i videregående opplæring.
- Dessuten er det, som påpekt ovenfor, satset mye på opplegg for mer målrettet arbeid med dokumentasjon av delkompetanse og en ”praksisbrevordning” med ”lærekandidater” som inngår kontrakt med bedrift om særegent løp støttet og kontrollert av fylkeskommunen.

Videreføringen av samarbeidet mellom arbeidsmarkedsetat og utdanningsmyndigheter har skjedd gjennom en rekke konkrete tiltak. I løpet av 2008 har det vært nasjonale prosesser for å etablere avtaler mellom fylkeskommunene som er ”eiere” av videregående opplæring og NAV (myndighetene for arbeidsmarked, trygt og sosiale stønader). Her handler det om slikt som ”realkompetansevurderinger for voksne”, ”utdannings- og yrkesveiledning”, ”tilpassing av opplærings- og arbeidsmarkedstiltak” (samarbeid med OT osv). Flere steder er det etablert egne senter for yrkesveiledning, finansiert i felleskap mellom NAV og fylkeskommunene, både for å gi arbeidslivsinformasjon og for å drive individuell yrkesveiledning helt ned på ungdomsskoletrinnet.

Samlet sett er det store innsatser som gjøres overfor en stor gruppe ungdom. Det er liten tvil om at dette arbeidet er av stor verdi, og oppleves som viktig for dem det gjelder. Det synes også rimelig underbygd at den mest effektive innsatsen er den som retter seg mot det enkelte individ, tilpasset den enkelte og fulgt opp overfor den enkelte. Som vi var inne på under drøftingen av dropout-problemet, kan det hefte en del problemer ved denne typen tilnærming. En klientifisering av ungdommer som ikke følger et ”normalt” løp og individualisering av problemene synes å være koplet til formalisering av rettigheter og prosedyrer. Den sterke vekten på individuell differensiering står også i kontrast til betydningen av kollektive rammer og forutsetninger for gruppemessig tilhørighet – som i neste omgang gjør den enkelte enda mer overlatt et apparat for individuell støtte og oppfølging.

### *Organisering, tariffing og lønn*

Ungdommens overgang fra utdanning til arbeidsliv er også berørt av den plass de unge har i det sett av institusjoner som styrer og regulerer ar-

beidsmarkedene. I dette avsnittet skal vi se nærmere på noen sider ved de institusjoner som strukturerer tilgangen til arbeidsmarkedet, interesseorganisering og lønnsutvikling.

Ungdoms tilgang til arbeidsmarkedet struktureres gjennom bestemmelser i sysselsettingsloven og arbeidsmiljøloven. Her reguleres blant annet den nedre aldersgrensen for tilgang til arbeidsmarkedet i form av forbudet mot barnarbeid. For yngre ungdom i alderen 16–19 er det også vedtatt reguleringer som helt eller delvis forbyr sysselsetting av unge under en viss alder og under visse vilkår innen ulike sektorer av arbeidslivet.

Videre representerer reguleringene av arbeidsavtalen et sentralt utgangspunkt for ungdoms tilgang til arbeidsmarkedet og lønnsarbeidet i form av bestemmelser om prøvetid og opphør av avtalen. Slike bestemmelser reduserer blant annet terskelen for at virksomhetene skal ta inn unge arbeidstakere, og skal samtidig ivareta arbeidstakers interesser. Med hensyn til oppsigelsesvern ligger Norge og Sverige på et høyt nivå i internasjonale sammenligninger, mens Danmark synes å ha et langt mer beskjedent oppsigelsesvern.<sup>53</sup>

Forhandlingssystemet har stor betydning for selve formingen av kategorier i norsk arbeidsliv. Dette arter seg for en rekke ulike måter. Innenfor rammen av det nasjonale forhandlingssystemet og tariffpolitikken er det rom for et bredt spekter av ulike sektor- og bedriftspesifikke tilpasninger i formingen av lønnsstrukturer, opplæringspraksiser og statuser. I forhandlingene mellom partene i arbeidslivet blir yrkeskategoriene tariffkategorier og koplingene til formelle kvalifikasjoner, ferdigheter og jobbinnhold svekkes. Den norske fagarbeideren innen industrien synes å være preget av kvalifikasjonsmessig heterogenitet samt heterogenitet med henblikk på arbeid og arbeidsutførelse. En rekke ulike veier har tradisjonelt ført fram til fagarbeidet og status som fagarbeider.

Innen helse- og sosialsektoren er både rekrutteringsmønstre og arbeidsorganisering i sektoren blitt formet gjennom måten kvinnene gikk ut i arbeidslivet på i perioden 1960 til 1990. Utdannings- og yrkesbiografiene innenfor de underordnede pleie- og omsorgsyrkene har vært preget av en særegen vekslning mellom arbeid, familie og utdanning.

---

<sup>53</sup> Slike regler er stort sett avgrenset til funksjonærer. Dette innebærer at danske bedrifter relativt enkelt kan foreta tilpasninger i arbeidsstokken i takt med konjunktorene. Samtidig er dagpengesystemet smidig og godt utbygd og basert på kort opptjeningsperiode og en kort periode der arbeidsgiver betaler lønn.



Erfaring fra omsorgsarbeid, enten som betalt jobb eller i egen familie har ofte gått forut for beslutningen om utdannings- og yrkesvalg. Det betyr at gjennomsnittsalderen har vært relativt høy før utdanning og yrkesaktiv karriere som hjelpepleier påbegynnes. Kvinners ønsker om en gradvis inngang i og tidsfleksibilitet i forhold til arbeidslivet, er en av faktorene bak deltidsmønsteret i sektoren. På den annen side ligger hensynet til fleksibilitet i organiseringen av tjenestene og turnusordningene. Løsningen har vært mindre skift- og helgejobbing på de heltidsansatte, men en stor stab av deltidsansatte og ekstravakter som fyller opp de ubekvemme skiftene. Det omfattende deltidssystemet formes også av arbeidsmarkedet, interesseorganisering og tariffavtalene. Utdanningspolitiske reformer og ønsket om å fremme ungdomsutdanninger og nye yrkesbiografier innen feltet har i liten grad maktet å rokke ved de etablerte mønstrene.

Varehandelen representerer et område hvor opplæring historisk har stått svakt. Gjentatte forsøk på å utvikle attraktive utdanninger innen dette feltet har hatt liten suksess, og inngang i arbeidet skjer som regel ikke via relevant utdanning. Mens ungdom utgjør en svært liten andel av de selsatte innen helse og sosialområdet er varehandelen en av de viktige arbeidsområdene for ungdom. Det er også her at vi finner områder med lave tariff-festede lønninger og med mange uorganiserte. Dette gjelder i særlig grad varehandelen og hotell og restaurant, som preges av lav organisasjonsgrad og lav tariffdekning (Nergård og Stokke 2006)

Hvordan er så ungdommens posisjon i lønnsstrukturen? For ungdom under 18 år finnes det egne bestemmelser i tariffavtalene. Ansatte over 18 defineres i den sammenheng som voksne. Innholdet i bestemmelsene varierer imidlertid mellom tariffområder. Som regel angis disse bestemmelsen i form av minstelønn og/eller en viss prosentandel av lønn til en referansegruppe, og lønna er ofte knyttet til lønnsutviklingen i den enkelte bedrift snarere enn bransjen. I stat og kommune har lønn fulgt alder med en stigende skala og endringer slår inn hvert halvår. Det samme gjelder lønnsfastsettelse for lærlinger. Og disse følger samme mal; en skala som reguleres hvert halvår av læretiden. Også for lærlingene er lønnsutviklingen formet ut fra lønnsutviklingen i bedriften.

En analyse av lønnsutviklingen for ungdomskategoriene kompliseres av en rekke forhold. Situasjonen varierer mellom år og kategoriene tar som regel ikke høyde for kompetanse og utdanning. Tilgjengelig materia-

le antyder likevel at tariff­lønningene for yngre ungdom (16–19 år) varierer sterkt mellom ulike områder av arbeidslivet.

Det høyeste lønnsnivået for ungdom har vært innen industrien samt innen hotell og restaurantområdet, fulgt av statlig og kommunal virksomhet. Det er også innen statlig virksomhet at minstelønna har vært høyest. Innen varehandelen, som er det største området for ungdomssysselsetting, har lønnsnivået for heltidsansatt ungdom vært relativt lavt. Lønnsforskjellene mellom hjelpe og fagarbeider innen industrien har tradisjonelt vært små. Til gjengjeld har lønnsnivået for lærlinger gjennomgående ligget på mellom 65–80% av nivået for en voksen arbeidstaker. Prosent­satsene er imidlertid blitt endret etter implementeringen av Reform94. Lærlinglønna ble da knyttet til verdiskapningsdelen av læretiden, som skal utgjøre 50%. I teorien innebærer dette at lønna for den toårige læreperioden (ut fra hovedmodellen) skal summere seg til ett års fagarbeiderlønn. For de fleste fagene starter lærlingen på 30–40% av fagarbeiderlønn. Med faste intervaller øker lønna helt opp til 80 % av fagarbeiderlønn.<sup>54</sup> Men lønnsutviklingen og lønnsnivået varierer både mellom bransjer og mellom bedrifter i samme bransje, og mange betaler over tariffert lønn, særlig innen de områder hvor det er knapphet på kvalifiserte lærlinger. Vi må altså skille mellom områder av arbeidslivet som er strukturert ut fra lærefag og områder som ikke er det. Etablering av lærlingordningen innen et gitt område av arbeidslivet har tradisjonelt innebåret alternative sysselsettingsformer for ungdom mellom 16 og 20 ikke har vært akseptert innenfor fagets arbeidsområde. Selv om det er åpnet for unntaksordninger forblir dette skillet strukturerende. Innenfor de områder av arbeidslivet som reguleres av lærlingordningen blir dermed denne institusjonens det primære samfunnsmessige referansepunktet for koplingen mellom ungdom opplæring, arbeid og lønn. Områder som ikke har et slikt referansepunkt struktureres gjennom markedsbaserte relasjoner.

Totalt sett framstår lønnsforskjellene i Norge som relativt beskjedne. Det er også vanlig å legge til grunn at lønnsnivået for ungdom 16–19 og 20–24 har vært godt. Den sterke konjunktur­utviklingen har videre betydning at høy etterspørselen har karakterisert de fleste del-arbeidsmarked i Norge.

---

<sup>54</sup> Etter egne regler for Lærlinger kvalifiserer også for støtte fra Statens lånekasse. Men støt­tebeløpet for lærlinger behøvsprøves mot arbeidsfri inntekt.

## Konklusjon

Spørsmålet om det norske overgangsregimets effektivitet har i dette bidraget vært belyst ut fra noen utvalgte problemstillinger. Et særlig fokus har vært rettet mot utdanningspolitiske reformer og den strukturelle tilpassningen mellom utdanningssystem og arbeidsliv. Det norske overgangsregimet mellom utdanning og arbeid har sitt utgangspunkt i en enhetlig organisert grunnopplæring. Oppå denne strukturen ble det formet en pluralistisk vifte av skoleslag som inkluderte både det gamle gymnaset og en rekke ulike yrkesutdanninger. Disse er blitt omformet og reorganisert inn i en enhetlig videregående skole. Parallelt ble det utviklet en egen lærlingordning innen håndverk og industri. Forholdet mellom den skolebaserte yrkesopplæringen og lærlingordningen har historisk vært labilt. Mesteparten av veksten i etterspørselen etter utdanning har blitt håndtert gjennom utbygging av den videregående skolen. Den sterke utbyggingen av den skoleforankrede yrkesutdanningen skjedde uavhengig og tildels som en erstatning for den organiserte lærlingopplæringen ute i bedriftene. Selv om det ble åpnet for svært fleksible kombinasjoner mellom yrkeskolene og lærlingordningen, hvor den enkelte kunne kombinere ulike komponenter av opplæring i skole før opplæring i bedrift, gikk bare en liten prosentandel av de som begynte på en yrkesfaglig utdanning gjennom lærlingordningen. Lærlingordningen utgjorde ikke noe parameter for dimensjoneringen av antallet elevplasser. Flexibiliteten i overgangssystemet ble opprettholdt gjennom muligheten for tverrgående bevegelser og fleksible kombinasjoner av opplæring i skole og læretid.

På 1980- og begynnelsen av 1990-tallet stod det norske overgangssystemet mellom utdanning og arbeid ovenfor store ungdomskull samtidig med relativt langvarige økonomiske konjunkturproblemer. Resultatet var flaskehals, både i overgangen fra grunnkurs til Vkl nivå og mellom Vkl og inngang i lære. Dette bidro til at omfanget av såkalte horisontale bevegelser innenfor yrkesfaglig studieretning økte, noe som forsterket kapasitetsproblemene ytterligere. Et resultat var en sterk tendens til utvidelse av overgangstiden fra skole til arbeid. De horisontale, til dels også nedadgående bevegelsene og tilpasningene hadde ikke bare sammenheng med dimensjoneringen av elevplassene på de ulike nivå, men også med arbeidsmarkeds situasjonen generelt, læreplass-markedets størrelse og kon-

junkturtsatthet og ungdommenes strategier for å mestre alle disse forholdene

Reform 94 tok sikte på å reetablere koplingen mellom den skolebaserte yrkesopplæringen og lærlingordningen innenfor rammen av en sekvensielt organisert orden. I den sammenheng ble en rekke grep foretatt. For det første ble retten til videregående opplæringslåt lovfestet. For det andre ble det slått fast at en toårig yrkesopplæring i skole skulle ligge til grunn for inngang i lære. For det tredje ble den gamle finkornede kursstrukturen rasjonalisert, og tverrgående løp mellom ulike yrkesfaglige linjer ble blokkert. For staten innebar reformen en rekke fordeler. Den la et nytt grunnlag for en kohortbasert utdanningsplanlegging, og den gjorde det mulig å legge ansvar på fylkeskommunene i langt større grad enn tidligere. For ungdommen innebærer nyordningen reduserte risikoer ved overgang til og gjennomføring av videregående opplæring. Adgangen til søke overføring til allmennfaglig påbygging gjorde valget av en yrkesfaglig studieretning reverserbart. Men reformen innebar samtidig en vesentlig reduksjon av bevegelsesfriheten mellom ulike yrkesfaglige studieretninger. Eldre ungdom og voksne ble mer eller mindre utestengt. Også for arbeidslivet innebar den nye ordningen en betydelig innsnevring. Mens bedriftene i den gamle ordningen kunne plukke lærlinger etter behov fra et stort antall kurs på ulike nivåer og over et stort aldersspenn, ble valget nå avgrenset til det ett alderskull på det utvalgte VK1 kurset.

Felles for alle aktørgruppene er at det nye overgangsregimet strukturerer handlingsrommet på en ny måte: Som skoleeier må fylkeskommunene forholde seg til elevenes krav på elevplasser og opplæringsplasser, og ikke minst til bedriftenes lærlingbehov når det gjelder dimensjonering. Ungdommen er på sin side blitt mer avhengige av å følge et kontinuerlig utdanningsløp. De avvikende elevkarrierene er ikke på samme måte som tidligere integrert i systemet. Bedriftene har fått innskrenket sitt handlingsrom når det gjelder rekruttering av lærlinger..

Hva slags resultater kan så det nye overgangssystemet vise til? Hvordan skal vi forstå overgangssystemets effektivitet?

For det første er det klart at det nye overgangssystemet faktisk har fungert som en mekanisme for reetablering av strukturerte normalbiografier. Hovedtyngden er nå 18 år og har en 2-årig yrkesutdanning i skole bak seg når de går inn i lære. Yrkesutdanningen i skole er blitt reorganisert fra en finkornet vifte av fag til en grovere inndeling i distinkte linjer

som kanaliserer rekrutteringen til de ulike lærefag. Likevel rekrutteres det fremdeles en betydelig andel litt eldre lærlinger. Det er også blitt utviklet og opprettholdt ordninger for merittering av voksne ufaglærte på grunnlag av praksis i faget. Det norske overgangssystemet åpner fortsatt for et omfattende tidspenn for formell kvalifisering til fag og status som fagarbeider med fagbrev, og karakteriseres av en additiv logikk snarere enn en lineær logikk, der flere ulike baner fører fram til formell merittering innen yrkesfeltet.

Den norske opplæringsmodellens kombinasjon av skole og lærlingordning (2+2 modellen) har sin styrke – for én gruppe ungdom – i det den gir mulighet til å orientere seg i et bredt felt av fag og at den også gir mulighet til overgang eller videreføring til allmennfaglig opplæring (og dermed også mulighet til en kombinasjon av yrkes- og studiekompetanse). Svakheten ved denne modellen er at den fungerer dårlig for de lite utdanningsmotiverte og de mest praksisinteresserte ungdommene. Her kan en mulighet være etablering av alternative modeller ved siden av 2+2, hvor praksis i faget har en større plass fra starten av utdanningsløpet, for eksempel ordninger som ligner mer på vekselutdannelsen man har i Danmark og Tyskland. Hvordan man skal få til dette uten av den såkalte 2+2-modellen rakner, er en hovedutfordring i norsk sammenheng.

Utbredelsen av norsk fagopplæring, målt ut fra indikatorene antall nye lærekontrakter og antall avlagte fagbrev, viser klart en voksende trend fra begynnelsen av 1970-tallet og fram til i dag. Bakgrunnen for veksten er en kombinasjon av vekst i bredden gjennom utvikling av lærefag i stadig nye næringer og sektorer, og i høyden, dvs. gjennom at både etablerte og nye fag har vokst. Både utviklingen i antallet nye lærekontrakter og antallet avlagte fagprøver viser en betydelig årlig vekstrate, men også store variasjoner over tid. En vesentlig forklaring på disse ligger i de økonomiske konjunktorene og forholdene på arbeidsmarkedet. Til tross for at omfanget som har gjennomført yrkesopplæring via lærlingordningen har vært sterkt økende i de siste 20 år, har en betydelig andel av årskullene fortsatt å søke yrkesfaglig kvalifisering utenom lærlingordningen. Denne spesielle konfigurasjonen av institusjoner har åpnet opp for betydelig fleksibilitet og et særegent mobilitetsmønster mellom skole og arbeidsliv.

Et annet særtrekk ved det norske overgangssystemet er en gjennomgående pragmatisme knyttet til erverv og verdsetting av erfaringsbasert kontra skolebasert kompetanse. Denne pragmatismen går langt tilbake, og

er primært knyttet til arbeidslivets autonomi i forhold til utdannings-systemet. Norsk yrkesopplæring karakteriseres historisk av en betydelig åpenhet for kvalifisering i løpet av livsløpet. Verken lærlingordningen eller den skolebaserte yrkesopplæringen har hatt preg av å være alders-homogene institusjoner. Mønstre preget av en betydelig og kontinuerlig tilgang på eldre ungdom og voksne har også vært utgangspunkt for bedriftenes rekrutteringsstrategier og praksiser. Den norske situasjonen preges historisk av at en relativt liten andel av årskullet har gått inn i lærlingordningen og ut på arbeidsmarkedet med et fagbrev. Fagbrevet blir dermed på langt nær minsteforutsetning for inngang i arbeidslivet, og bedriftenes rekrutteringsstrategier har også tilpasset seg dette, samtidig som de reproducerer dette trekket ved overgangssystemet gjennom sine rekrutteringsstrategier.

På bakgrunn av materialet er det ikke grunnlag for å trekke entydige konklusjoner om ungdomstiden som et moratorium uberørt av arbeidet. Det har foregått vesentlige strukturelle endringer, ikke minst i nærings-sammensetningen, men ungdomsarbeidsmarkedet har ikke forvitret og forsvunnet. Selv om betydningen til det offentlige utdanningssystemet er blitt større for stadig flere ungdommer, så framstår ungdommens kopling til arbeidsmarkedet som mer preget av sykliske variasjoner enn av en endimensjonal og reduktiv prosess. Interaksjonen mellom den demografiske utviklingen og konjunkturutviklingen framstår her som vesentlig. Arbeidslivet synes fortsatt å ha betydelig evne til å absorbere ungdomsarbeidskraft.

Fagopplæringens betydning og relevans varierer imidlertid mellom ulike bransjer/sektorer. Der fagene er forankret i etablerte yrkeskategorier, anerkjente figurer i arbeidsmarkedet og en klar plass i bedriftenes arbeidsdeling, har fagopplæringen en optimal funksjon og bidrar til en reproduksjon av fagenes status og kvalitet som inngangsbillett til arbeidsmarkedet. Dette gjelder næringer som bl.a. verkstedsindustri, kjemisk prosessindustri, byggebransjen, og en del håndverksfag i andre næringer. Noen steder er fagopplæring etablert, men fagene er svakere forankret i så vel bedrifters arbeidsdeling som i ungdommens interesser og statusforestillinger. Her ansettes ufaglærte side om side med lærlinger og fagarbeidere, og fagopplæringen en mindre betydningsfull funksjon. Dette gjelder bl.a. helse- og sosialfagene, men også deler av industri og service. Det finnes også fagområder der fagopplæringen har en helt marginal

funksjon som rekrutteringsbasis til stillinger i arbeidsmarkedet, for eksempel i varehandelen. Antallet lærlinger og fagarbeidere i de aktuelle fagene, er svært lavt sammenlignet med den store mengde ufaglært arbeidskraft, som er det normale rekrutteringsgrunnlag.

I det relativt betydelige arbeidsmarked for ufaglært arbeidskraft finner vi en stor andel ungdom og unge voksne. Dels er det ungdom som har ”droppet ut” av utdanningen, dels er det ungdom med annen videregående utdanning enn den som gjelder i det aktuelle området. De kan ha tatt studieforberedende utdanning eller yrkesutdanning hvor det ikke er tilstrekkelig antall tilgjengelige eller attraktive læreplasser. Slik sett er dette en avspeiling av svakheter i koplingene mellom den videregående skolen og arbeidslivet. I tillegg har det vært en økende andel av ungdom under utdanning som jobber i deltidsstillinger ved siden av utdanningen. Det finnes ikke gode studier av dette, men man kan anta at deltakelse i dette arbeidsmarkedet kan gi en form for gradvis integrering i arbeidslivet, der jobberfaring og attester gir grunnlag for senere ansettelser. Den relative attraksjonen i dette markedet kan bl.a. tilskrives dets relativt gode regulering og avlønning også for ungdom, noe som både skyldes et godt arbeidsmarked, men også at store områder i arbeidslivet er tarifflagt.

Hvilke lærdommer kan trekkes, som kan være nyttige for andre nordiske land?

- Fagopplæring gjennom lærlingordning og oppnåelse av fagbrev gir et godt grunnlag for inngang i arbeidsmarkedet. Opplæring gjennom lærlingordning viser gode resultater for gjennomstrømning og gjennomgående lavere frafall enn ren skoleopplæring.
- De utdanningspolitiske reformene som hatt som mål å styrke fagopplæring og lærlingordning innefor et nasjonalt statlig utdanningssystem, har gitt en vekst i antall lærlinger og styrket ordningen som helhet. Det viser seg likevel at det først og fremst er de tradisjonelle fagene innen håndverk og industri som er motoren i dette systemet. Den historisk etablerte ”interavhengigheten” mellom utdanning og arbeidsliv i de ulike bransjer og sektorer gjør at det ikke er enkelt på kort tid å etablere en struktur basert på fag og fagopplæring i nye områder tid. Å etablere en lærlingordning og fagopplæring på et felt, er en langvarig og krevende prosess. En

politikk for utvidelse av fagopplæringen mangler et adekvat kunnskapsgrunnlag for disse kritiske prosessene.

- De relativt løse koblingene mellom arbeid og utdanning kan synes å bidra til å opprettholde et relativt betydelig arbeidsmarked for ufaglært ungdom. Hvilken funksjon dette markedet har for ungdommens videre deltakelse i utdanning og arbeidsliv er lite opplyst og bør undersøkes nærmere.
- Et sekvensielt system, med bred grunnutdanning i skole, gir rom for å utvikle yrkesvalg over litt tid, framfor å foreta dette valget ved inngang i videregående skole. Det gir gode muligheter for overgang eller videreføring til studieforberedende utdanning, i mindre grad motsatt vei. En hovedsvakhet ligger i de motivasjonsmessige utfordringene mange ungdommer møter med en bred, teoriorientert og skolebasert yrkesfaglig grunnopplæring. En må anta at noen av dem som ville hatt muligheten til å modnes gjennom et mer praksisbasert yrkesløp, faller av før de kommer ut i lære.
- Utbyggingen av en egen oppfølgingstjeneste for ungdom under utdanning og et tett samarbeid med arbeidsmarkedsetaten om den felles målgruppen av ungdom under 20 år, har gitt grunnlag for varierte og samordnede tiltak for ungdom som ikke følger et normalt løp. Et problem kan være at den typen institusjoner og tiltak som retter seg inn mot den enkeltes individuelle løp og tilpassingsevne svekker oppmerksomheten mot de strukturelle årsakene til de individuelle problemer. Slik kan hele dette systemet av individuell oppfølging innebære en konstruksjon av klienter og ”avvikere” av de som ikke følger den normale, standardiserte vei for ungdom fra utdanning til arbeidsliv.

## Referanser.

- Archer, Margaret S. (1982) "Introduction: Theorizing about the Expansion of Educational Systems." I Archer (red) *The sociology of educational expansion*. Take-off, Growth and inflation in Educational Systems. Sage Studies: Beverly Hills.
- Archer, Margaret S. (1989) "Cross-National research and the Analysis of Educational Systems." I Melvin L. Kohn (red) *Cross-National Research in Sociology*. London: Sage Publications.



- Arnesen, Ellen Cathrine (1997): "*Studiekompetanse? Kjekt å ha, kan få bruk for det en vakker dag...*" Utdannings- og yrkesorientering hos elever på yrkesfaglig studieretning etter innføringen av Reform 94. AHS Serie A 1997-4, Universitetet i Bergen
- Bjørnåvold, Jens og Doris Karlsen (1995): Fagopplæringen i arbeidslivet og Reform 94. Tromsø. Norut Samfunnsforskning
- Bjørnstad, Tomas (1997): "Det er gøy når du merker at du kan noe." Skoleerfaringer og arbeidslivsorienteringer blant elever på elektrofag og rørfag vk1, AHS Serie B 1997-3, Universitetet i Bergen
- Brandt; Ellen (2005): Avkorting av studier på grunnlag av realkompetanse. Oslo. NIFU STEP.
- Brandt, Ellen (2008): En utdanning du kommer langt med" - maritim utdanning i videregående skoler, fagskoler og høyskoler. Oslo. NIFU STEP
- Bratberg, Espen, Kjell Erik Lommerud, Øyvind Anti Nilsen, Alf Erling Risa (2001): "Utdanning og etablering i arbeidsmarkedet", *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 18, 3–8.
- Breiland, Trond (2004): *På rett spor? om ungdommers utdanningsvalg ved overgangen til videregående skole sett i lys av samarbeidsprosjektet "næringsliv i skolen"*. Hovedoppgave. Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen
- Briseid, Ole (1984) "Kombinerte skoler og de mange muligheter." I Bjørndal (Red.) *Videregående skole for alle* Oslo: Universitetsforlaget
- Borgen, J. S., Nils Vibe & Rannveig Røste (2008), *Karriere Akershus: Evaluering av Partnerskap for karriereveiledning i Akershus*. Oslo: NIFU STEP.
- Crouch, Colin, David Finegold, Mari Sako (1999): *Are Skills the Answer? The political economy of skill creation in advanced industrial countries*, Oxford: Oxford University Press
- Deichmann-Sørensen, Trine (2007) *Mot en ny infrastruktur for læring og kontroll. Kvalitetsvurdering i fag- og yrkesopplæringen*. Rapport fra evaluering av Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem i grunnopplæringen. Oslo. AFI.
- Dolven, Arne S. og Gudveig Salte (red): *Lærlinghåndboka -94*. Strømmen: Pro Anno Forlag 1993, side 60 og 158
- Econ Analyse (2007) *Dimensjonering av fagopplæringen*. Rapport 2007–044. Oslo. Econ.
- EGGE, Marit (1998): *Ungdomsgarantien. Arbeidsmarkedstiltak og tilrettelagt opplæring som virkemidler for å sikre utdanningsretten og oppfylle ungdomsgarantien*. Fafo-rapport 259, Oslo: Fafo
- Feiring, Marte & Marit Helgesen (2007) *Karriereveiledning i Nordland: evaluering av et forsøk*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. Rapport 2007:17.
- Flaatten, Sandra Val (1999): *Bedriften som arena for læring, opplæring og sosialisering. En sosiologisk undersøkelse av fagopplæring ved Hydro Porsgrunn Industripark*, AHS Serie A 1-1999, Universitetet i Bergen
- Greinert, Wolf-Dietrich (1998): *Das 'deutsche System' der Berufsausbildung. Tradition. Organisation. Funktion*, (3. überarbeitete Auflage), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Grove, Knut og Svein Michelsen (2005): *Lærarforbundet – mangfold og fellesskap. Historia om Lærarforbundet og organisasjonane som danna forbundet*. Bergen: Vigmostad & Bjørke
- Grøgaard, Jens (2006): *Yrkesutdannede ungdommers overgang til arbeid, i Gøgaard/Støren (red.): Kunnskapsamfunnet tar form*, Oslo: Cappelen

- Grøgaard, Jens B., Tove Midtsundstad, Marit Egge (1999): *Følge opp – eller forfølge? Evaluering av Oppfølgingstjenesten i Reform 94*. Fafo-rapport 263, Oslo: Fafo
- Grøgaard, Jens B., Eifred Markussen & Nina Sandberg (2002), *Seks år etter. Omkompetanseoppnåelse og overgang til arbeid og utdanning for det første Reform 94-kullet*. NIFU rapport 3/2002 Oslo: NIFU.
- Haga, Trond og Svein Michelsen (1993): *Fra fagmann til yrkespedagog? Om yrkeskolens undervisningsformer og lærernes yrkesbevissthet*, AHS Serie B 1993–2
- Hagen, Anna og Sveinung Skule (2008): *Kompetansereformen og livslang læring. Status 2008*. Oslo. Fafo.
- Hagen, Anna og Sveinung Skule (2007): *Den norske modellen og utviklingen av kunnskapssamfunnet*. I Dølvik, Jon. E. m.fl. : *Hamskifte – den norske modellen i endring*. Oslo. Gyldendal Norsk Forlag.
- Hagen; Anna og Torgeir Nyen (2005) *Evaluering av ordningen med demonstrasjonsskoler og demonstrasjonsbedrifter*. Oslo. Fafo.
- Hagen, Anna, Torgeir Nyen og Kari Folkenborg (2004): *Etter- og videreutdanning i grunnsopplæringen*. Oslo. Fafo.
- Halle, Eivind (1985) *Håndverkslovens historie*. I Halle, Eivind, Gunnar Wasberg og Steinar Opstad: *Historiens mesterprøve*. Oslo. Norges Håndverkerforbund.
- Hammer, Torild (ed.)(2003): *Youth Unemployment and Social Exclusion in Europe. A Comparative Study*. Bristol: The Policy Press
- Hardoy, Inés (2003): "Effekter av ungdomstiltak: Er de noe og skryte av?", *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 1/2003, 20, 45-52
- Hardoy, Inés, Knut Røed, Hege Torp, Tao Zhang (2006): "Virker ungdomsgaranti-en?", *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 1/2006, 23, 21–30.
- Harsløf, Ivan (2007): *Young-Mans'-Land. European Youth between Welfare and Work*. Dissertation. Faculty of Social Sciences, University of Oslo
- Helland, Håvard og Vibeke Opheim (2004): *Kartlegging av realkompetansereformen*. Oslo. NIFU Step.
- Høst, Håkon (red.)(2008): *Fag- og yrkesopplæring i Norge – noen sentrale utviklings-trekk*. NIFU STEP (under publisering som rapport).
- Høst, Håkon (2007): *Utdanningsreformer som moderniseringsoffensiv. En studie av hjelpeleieryrkets rekruttering og dannelsehistorie, 1960–2006*. Dr. politavhandling, Universitetet i Bergen.
- Høst, Håkon (2004): *Kontinuitet og endring i pleie- og omsorgsutdanningene. En studie av utviklingen innenfor utdanningene til hjelpeleier og omsorgsarbeider*. Bergen: Rokkansenteret. Rapport 4 – 2004.
- Høst, Håkon (2001): *Yrkesdanningsprosess i krise? Rapport fra en studie av utdanningene til hjelpeleier og omsorgsarbeider etter Reform 94*. AHS Serie B 2001–1. Universitetet i Bergen.
- Høst, Håkon og Ove Skarpenes (2000): "Fagopplæring i småbedrifter under nye vilkår". AHS – gruppe for flerfaglig arbeidslivsforskning. Universitetet i Bergen.
- Høst, Håkon, Svein Michelsen og Jens P. Gitlesen (1997): *Modernisering, fagopplæring, styring. Evaluering av Reform 94. Årsrapport 1997/1*. AHS. Universitetet i Bergen.
- Høst, Håkon (1997): *Konstruksjonen av omsorgsarbeideren – i spenningsfeltet mellom utdanningspolitikk, kommunalisering og interesseorganisering*. AHS – gruppe for flerfaglig arbeidslivsforskning, Universitetet i Bergen.

- Høyland, Ingvild (2008): "En bruksanvisning på livet hadde ikke vært feil..." Jenters valg av utdanning og orientering mot arbeid og familieetablering. Masteroppgave. Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen
- Jahnsen, Bjørn Ragnar (1977): Fra faglig tilsyn til statlig kontroll. Lærlingelovens organer 1950 – 1976, Hovedoppgave ved sosiologisk institutt (off.adm.), UiB.
- Jonsdottir, Erla (2008), Grunnkompetanse. Powerpointpresentasjon av Grunnkompetanse.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1994) Utredning av delkompetanse i arbeidsliv og opplæring. Innstilling fra en arbeidsgruppe.
- Kjelle videregående skole (2008), [http://www.kjelle.vgs.no/index.php?page\\_id=828](http://www.kjelle.vgs.no/index.php?page_id=828)
- Kunnskapsdepartementet (2006a), Tiltak for bedre gjennomføring i videregående opplæring. Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Kunnskapsdepartementet. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- Korsnes, Olav (1997): *Industri og samfunn. Framlegg til program for studiet av norsk arbeidsliv*, Avhandlingserie, Sosiologisk institutt, Universitet i Bergen
- Kunnskapsdepartementet (2006), *Tiltak for bedre gjennomføring i videregående opplæring*. Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Kunnskapsdepartementet. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet (2007): *Tilstandsrapport om livslang læring i Norge. Status, utfordringer og innsatsområder*.
- Larsen, Knut Arild og Andreas Hompland (1999) *Trender i arbeidslivet* Oslo: Econ senter for analyse.
- Lave, J. (1999) "Læring, mesterlære, sosial praksis." I K. Nielsen & S. Kvale (red.), *Mesterlære. Læring som sosial praksis*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Lave, J., & Wenger, E. (2003) *Situert læring - og andre tekster*. København: Reizel.
- Lov 17.06.98 nr 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova). Sist endret 14. desember 2007, med virkning fra 1. januar 2008  
<http://www.lovdata.no/all/nl-19980717-061.html>
- Lødding, Berit (1998), Gjennom videregående opplæring? Evaluering av reform 94: Sluttrapport fra prosjektet Etniske minoriteter. Oslo: NIFU Rapport 19/98.
- Lutz, Burkart (1976): "Bildungssystem und Beschäftigungsstruktur in Deutschland und Frankreich. Zum Einfluss des Bildungssystems auf die Gestaltung betrieblicher Arbeitskräftestrukturen", i ISF München: *Betrieb - Arbeitsmarkt - Qualifikation I*. Frankfurt: Aspekte.
- Maurice, Marc et al. (1986): *The Social Foundation of Industrial Power. A Comparison of France and Germany*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Maurice, Marc og Arndt Sørge (red.) (2000): *Embedding Organizations*. Amsterdam: John Benjamin.
- Markussen, Eifred, (2000) Særskilt tilrettelagt opplæring i videregående - hjelper det? Om segregering, inkludering og kompetanseoppnåelse i det første Reform 94-kullet. Fafo-rapport-341.
- Markussen, Eifred (1996) Delkompetanse - hemmeligheten i Reform 94. Kronikk Aftenposten 28. mars 1996
- Markussen, Eifred (1995) Dokumentert delkompetanse: sesam, sesam eller en ny illusjon? I: Haug, Peder (red.) *Spesialpedagogiske utfordringer* Universitetsforlaget
- Markussen, Eifred, Mari Wigum Frøseth, Berit Lødding og Nina Sandberg (2008), Bortvalg og kompetanse. Gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlan-

- det våren 2002. Hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner fem år etter. Rapport 13/2008. Oslo: NIFU STEP.
- Markussen, Eifred, Berit Lødding, Nina Sandberg og Nils Vibe (2006), *Forskjell på folk – hva gjør skolen? Valg, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002. Hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner tre og et halvt år etter*. Rapport 3/2006. Oslo: NIFU STEP.
- Markussen Eifred & Nina Sandberg (2005), *Stayere, sluttere og returnerte. Om 9756 ungdommer på Østlandet, deres vei gjennom, ut av, eller ut og inn av videregående opplæring, og om deres prestasjoner to år etter avsluttet grunnskole*. NIFU STEP skriftserie 6/2005.
- Michelsen, Svein (1995): *Yrkesosialisering, biografi og organisasjon*. Rapport nr. 38 Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Michelsen, Svein (1991): Yrkesopplæringspolitikens forvaltning, *AHS Serie B*, 1991–6
- Michelsen, Svein og Håkon Høst (1996): "Fagopplæringen i det kommunale sjølstyret", I: Blichfeldt J.F. m.fl. *Utdanning for alle?* Oslo: Tano-Aschehoug
- Michelsen, Svein og Håkon Høst, i samarbeid med J.P. Gitlesen (1997): Modernisering av fagopplæringens styringsinstitusjoner. Evaluering av Reform94 (årsrapport 96/1), *AHS Serie B* 1997-1. Universitetet i Bergen.
- Michelsen, Svein, Håkon Høst, J.P. Gitlesen (1998): *Fagopplæring og organisasjon mellom reform og tradisjon Evaluering av Reform-94. Sluttrapport*, AHS Serie B 1998-3, Universitetet i Bergen
- Michelsen, Svein, Håkon Høst, J.P. Gitlesen (1999): "Mot en ny fagopplæring?", i Rune Kvalsund et al. (eds): *Videregående opplæring - ved en skillevei?* Oslo: Tano Aschehoug.
- Michelsen; Svein og Ole J. Olsen (2007): VET-LSA (International Comparative Large Scale Assessment in Vocational Education and Training). En forstudie. Universitetet I Bergen. Upubl.
- Michelsen, Svein og Håkon Høst (1997): Opplæringskontorene i det nye fagopplæringssystemet. I Lødding, Berit og Kristin Tornes (red.): *Idealer og paradokser. Aspekter ved gjennomføringen av Reform 94*. Oslo. Tano Aschehoug.
- Michelsen, Svein, Håkon Høst og Jens P. Gitlesen (1998): Fagopplæring og organisasjon mellom reform og tradisjon. En evaluering av Reform 94. Sluttrapport. AHS. Universitetet i Bergen.
- Mjelde, Liv (2002): *Yrkenes pedagogikk, fra arbeid til læring – fra læring til arbeid*, Oslo: Yrkeslitteratur
- Mjelde, Liv (1993): *Apprenticeship. From Practice to Theory and Back Again*. Dissertation. University of Joensuu Publications in social Sciences, No 19
- Müller, Detlef K. (1989) "The process of systematization: The case of German secondary education." I Müller, Ringer og Simon (red.) *The Rise of the Modern Educational System*. Cambridge University Press.
- Myklebø, Sigrid (2008): Ungdom på arbeidsmarknaden. SSB  
NOU 1991:4 *Veien videre til studie- og yrkeskompetanse for alle*  
NOU 1997:25 Ny kompetanse  
NOU: 2003:16, *I første rekke*.
- Normann, Tor Morten (red.) (2007): Ungdoms levekår, Oslo: Statistisk sentralbyrå. Statistiske analyser.

- OECD (1994): *Apprenticeship: Which Way Forward?* OECD
- OECD. (2002), Information, Guidance, Counselling. OECD Review of Career Guidance Policies. Norway, Country Note (<http://www.oecd.org>)
- Olsen, Ole Johnny (2008): Institusjonelle endringsprosesser i norsk fag- og yrkesopplæring. Fornyelse eller gradvis omdannelse? Bergen: Rokkansenteret. Notat 7 – 2008
- Olsen, Ole Johnny (2002): A different perspective on equity – the case of vocational education, i K.J. Solstad (ed): *Equitable Education. Utopia or Realism?*, Bodø: NF-report no 7
- Olsen, Ole Johnny (1994): Facharbeiter oder Techniker? Neue Qualifikationstypen und Gewerkschaftspolitik am Beispiel Chemieindustrie in Norwegen, i Ingrid Drexel (Hg.): *Jenseits von Individualisierung und Angleichung. Die Entstehung neuer Arbeitnehmergruppen in vier europäischen Ländern*, Campus
- Olsen, Ole Johnny (1989): Utviklingstrekk ved norsk yrkesutdanning og fagopplæring, *AHS serie B* 1989:3
- Olsen, Ole Johnny (1987): Prosessarbeid og fagopplæring. Om framveksten av nye lærefag i prosessindustrien. Tyske og norske erfaringer. Arbeidsnotat. Sosiologisk institutt/AHS - gruppe for flerfaglig arbeidslivsforskning
- Olsen, Ole Johnny og Lars Ove Seljestad (1999): Opplæring i bedrift etter Reform 94 – nye krav og utfordringer for fagopplæringen, i Rune Kvalsund et al. (eds): *Videregående opplæring - ved en skillevei?* Oslo: Tano Aschehoug.
- Olsen, Ole Johnny og Lars Ove Seljestad (1996): Utdanning som utvikling - ambisjoner og erfaringer i yrkesfaglig opplæring, in Blichfeldt J.F. et al.: *Utdanning for alle?* Oslo: Tano-Aschehoug.
- Olsen, Ole Johnny, Ellen Cathrine Arnesen, Lars Ove Seljestad, Ove Skarpenes (1998): *Fagopplæring i omforming. Evaluering av Reform 94. Sluttrapport*, AHS Serie B 1998-4, Universitetet i Bergen.
- Payne, Jonathan (2005): "What progress is Norway making with lifelong learning? A study of the Norwegian Competence Reform". Research Paper 55. June 2005. SKOPE. Oxford and Warwick Universities.
- Pape, Arne (1999): *Paragraf 20 – Fagbrev gjennom dokumentasjon av realkompetanse i Norge*. Oslo. Fafo.
- Raabe, Mona (red.)(2007): *Utdanning 2007: muligheter, mål og mestring*. SSB.
- Ringer, Fritz (1989) "On segmentation in modern European educational systems: the case of French secondary education, 1865–1920." I Müller, Ringer og Simon (red.) *The Rise of the Modern Educational System*. Cambridge University Press.
- Ringer, Fritz (1993) *Fields of Knowledge. French Academic Culture in comparative perspective, 1890–1920*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rommetveit, Hilmar (1982) *Karakterer - Inngangsbillett til arbeidslivet?* Universitetsforlaget: Stavanger – Oslo - Bergen - Tromsø
- Røstad, Sigrun og Randi Storli (2006): *Realkompetanse i praksis*. Oslo. Vox.
- Røste, Rannveig & Jorunn Spord Borgen (2008), *Erfaringsanalyse av Partnerskap for karriereveiledning i Telemark*. Oslo: NIFU STEP.
- Raabe, Mona (2007): Hovedtall for utdanning 2007. SSB
- Sakslind, Rune (2002): Utdannings sosiologiens tideverv. Et kunnskapssosiologisk tilbakeblikk, *Sosiologisk tidsskrift*, nr. 2, 2002 (112–141)
- Sosial- og helsedirektoratet (2003):  *Rett person på rett plass*, Rapport nr. 3, mars 2003

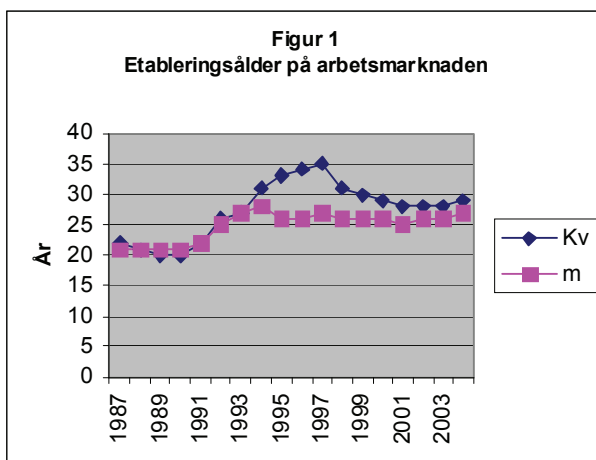
- St.meld. nr. 30 (2003–2004): *Kultur for læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 16 (2006–2007): ... *og ingen stod igjen. Tidlig innsats for livslang læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- St.meld.nr.42 (1997–98): *Kompetansereformen*
- St.meld. nr. 16 (2006–2007), ... *og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- Streeck, Wolfgang og Philippe C. Schmitter (1985): "Community, market, state – and associations? The prospective contribution of interest governance to social order." I Streeck og Schmitter (reds) *Private Interest Government. Beyond Market and State. SAGE-series in Neo-corporatism*. Sage Publications: London.
- Streeck, Wolfgang og Kathleen Thelen (2005): *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, New York: Oxford University Press
- Streeck, Wolfgang (1992): *Social Institutions and Economic Performance. Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*. London: Sage.
- Stølen, Nils Martin (2001), Tilbud og etterspørsel for ulike typer arbeidskraft. Økonomiske analyser 6/2001. SSB, p.52–58.
- Støren, Liv, S. Skjersli og P. Aamodt (1998): I mål? Evaluering av Reform 94: Sutt-rapport fra NIFUs hovedprosjekt. Norsk institutt for studier av forskning og utdanning. NIFU-rapport 18/98. Oslo
- Støren, Liva A, Håvard Helland og Jens B. Grøgaard (2007): *Og hvem stod igjen? Sluttrapport fra prosjektet Gjennomstrømning i videregående opplæring blant elever som startet i videregående opplæring i årene 1999–2001*. Oslo. NIFU STEP.
- Støren, Liva A, Håvard Helland og Jens B. Grøgaard (2007): *Og hvem stod igjen? Sluttrapport fra prosjektet Gjennomstrømning i videregående opplæring blant elever som startet i videregående opplæring i årene 1999–2001*. Oslo. NIFU STEP.
- Thelen, Kathleen (2004): *How Institutions Evolve. The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*, New York: Cambridge University Press
- Teig, Alv (2000), *Skolerådgivning – Status og utdanningsbehov*. Oslo: Høgskolen i Oslo. Rapport: 1/2000.
- Telhaug, Alfred Oftedal (1979) *Vår nye videregående skole*. Oversikt over og kommentarer til reformarbeidet." Didakta norsk Forlag. Oslo.
- Ure, Oddbjørn (2007): *Lifelong Learning in Norway. A deflating Policy Balloon or an Act of Piecemeal Implementation?* Oslo. Fafo.
- Vassnes, Eivind (1978) *Et glimt inn i yrkesskolen*. Hovedoppgave Pedagogisk seminar for yrkeslærere. Oslo.
- Vibe, Nils (2006), *Bedre grunnlag for valg*. Evaluering av prosjektet Rett førstevalg. Oslo: NIFU STEP arbeidsnotat 28/2006.
- Vibe, N. (1995): *En snubla, en brøt og seks løp videre. Rekruttering og gjennomstrømning i videregående opplæring etter Reform 94*. Norsk inst. for studier av forskning og utdanning. NIFU-rapport 3/95. Oslo.
- Vogt, Kristoffer Chelsom (2007): Gutter i mannsdominerte yrkesfag: valg av utdanning og arbeid. Masteroppgave. Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen
- Vogt, Kristoffer Chelsom (2008): "Er frafall i videregående opplæring et kjønnsproblem?" *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 2–2008
- Wærness, Jarl I. og Yngve Lindvig (2005): *Analyse av lærlingsinspektørene*. Læringslaben.



# Kapitel 6 Arbetslinje eller utbildningslinje? Om övergången från skola till arbete i Sverige.

*Lars Pettersson*

I Sverige, som i Norden i övrigt, har arbetsmarknadsinträdet förskjutits allt längre upp i åldrarna. Utgår vi från den så kallade etableringsåldern, den ålder då 75 procent av årsklassen är sysselsatt, så låg den 1987–1990 på cirka 21 år (Arbetslivsfakta 2006). Under första hälften av 1990-talet steg den till mellan 27 och 28 år för män och än mer för kvinnor, för att år 2001 ha stabiliserats vid 26 år för män och 28,5 år för kvinnor (SOU 2008:27). Därefter kan en svag ökning noteras för båda könen (figur 1).



Källa: Arbetslivsfakta, AMS m. fl., 2/2006.



Utvecklingen var tydlig redan under 1960-talets utbildningsexpansion. Under 1970-talet samverkade ett antal strukturellt betingade mekanismer till att framförallt lågutbildade unga fick ökade problem med arbetsinträdet. Detta trots att ungdomsårskillarna sjönk under 1970-talet. Förutom att en svår industriell strukturkris pågick, som slog ut en hel del av näringslivet, fortsatte teknik och organisation att förändras inom kvarvarande delar av ekonomin. Båda företeelserna medförde ändrade utbildningskrav och senareläggning av arbetsinträdet. Under 1980-talets överhettning planade nedgången i ungdomars sysselsättning ut, liksom ökningen i etableringsålder. Under det tidiga 1990-talets ekonomiska kris, då drygt en halv miljon arbetstillfällen försvann, krympte emellertid arbetsmarknaden för ungdomar ytterligare. Då ersatte många ungdomar arbete med utbildning och hamnade i gymnasieskolan, som i den vevan kommunaliserades och fick sina 2-åriga yrkeslinjer ersatta av treåriga program, som dessutom gav högskolekompetens. Införandet av de treåriga yrkesförberedande gymnasieprogrammen kan ses som ett sent inslag i den utbildningsexpansion som fortgått under större delen av 1900-talet. Så befann sig en avsevärt större andel av tonåringarna i skolbänk 1995 jämfört med 1990, samtidigt som en större andel av den minoritet som stod utanför skolan registrerades som arbetslösa. Arbetsmarknaden för tonåringar försvann väl inte helt men ändrade karaktär. Deltidsarbete vid sidan av studier samt feriearbete kom att ingå som en allt större andel.

Överhuvudtaget förefaller många olika mekanismer ligga bakom förändringarna i etableringsålder. Bland annat de som förklarar den allmänna utbildningsexpansionen. Så har teknisk och organisatorisk förändring gjort studier på minst gymnasial nivå allt viktigare för ungdomar som vill klara kraven på arbetsmarknadens mera krävande segment. Förbättringen av finansieringsmöjligheterna, med studiestödssystemet som viktig ingrediens, är en annan faktor. Delar av utbildningsexpansionen kan för övrigt även ha bestämts av att olika aktörer och intressen - stora ungdomsskullar, det organiserade näringslivet, kommuner, m. fl. – drivit fram utbildning av skäl som inte i första hand har med teknisk och organisatorisk förändring i arbetslivet och med efterfrågan att göra.

En annan delförklaring till det sena arbetsinträdet handlar emellertid inte alls om utbildningsexpansionen, utan om att tiden mellan skolvslutning och arbetsinträde förlängts, framförallt från mitten av 1990-talet. En

relativt stor andel unga vuxna har kommit att tillbringa mycket tid i arbetslöshet, inaktivitet och/eller sjukdom.<sup>55</sup>

Vi ska återkomma till unga vuxnas arbetslöshet mm. För att förstå hur den här situationen har uppkommit, har vi anledning att ta upp övergångsregimen i sin helhet. Det vill säga, det knippe av organisationer och institutioner som kan antas ha skapat och skapar villkoren för unga vuxnas etablering på arbetsmarknaden i Sverige.

## En svensk regim för övergången från skola till arbete

Ett sätt att karaktärisera den svenska övergångsregimen kan vara att relatera de institutioner och organisationer som ingår i den till andra länders.<sup>56</sup> Yrkesutbildningen på gymnasial nivå och dess karaktär och innehåll är naturligtvis ett viktigt inslag i en sådan regim. Den svenska yrkesutbildningen sker, om vi jämför med den i Danmark eller Tyskland, i högre grad i skolbänk. Överhuvudtaget fungerar både det officiella och det inofficiella regelsystemet i Sverige så att – bortsett från elevers ferie- och extraarbete – ungdomar hålls borta från arbetslivet. Till och med den relativt korta arbetsplatsförlagda praktiken har varit svår att genomföra på många gymnasieprogram. I exempelvis Danmark har ungdomar på ett helt annat sätt fått kontakt med arbetslivet. Framförallt via den omfattande lärlingsutbildningen, men också via speciella avtal för ungdomar under 18 år. Företeelsen har ibland benämnts ”halva lönen före 18”. De här särdragen har sannolikt varit viktiga för de danska framgångarna vad gäller ungdomars arbetsinträde, framförallt i samspel med andra danska institutioner. Vi ska utveckla tanken:

I olika sammanhang har alltså regimbegreppet använts för att beskriva ett knippe institutioner och organisationer som efterhand kommit att kännetecknas av hög grad av komplementaritet; av att de efterhand anpassats till varandra och lärt sig fungera tillsammans. En störning, exempelvis

---

<sup>55</sup> Inaktiva unga är ej i studier, ej registrerade som arbetslösa och ej i någon annan känd systerställning.

<sup>56</sup> Vi följer här Douglass North, som skiljer mellan institution och organisation. Institutioner är samhällets officiella och inofficiella regler: lagar, ideologier, konventioner m fl. Organisationer är grupper av individer som hålls tillsammans av en gemensam strävan att uppnå vissa mål. Han exemplifierar med företag, klubbar, politiska partier etc. “Institutions in combination with the usual limitations of economic theory decide the possibilities which exist in a society. Organisations are created in order to exploit those possibilities” (1990, s 29).

införandet av ytterligare en institution, kan väl initiera något nytt och effektivare, men åtminstone initialt får vi tänka oss att problem uppstår och troligt är att implementeringen misslyckas. Så har visats att sentida lärlingsutbildning i England givit sämre avkastning än i Danmark och Tyskland, beroende på uppsättningen institutioner i övrigt i respektive land. Lärlingsutbildning passade inte in i en engelsk ”skill regime” (Dieckhoff, 2008, s 103). Det kan antas att flera tidigare svenska experiment med lärlingsutbildning misslyckats av liknande skäl.

Den svenska övergångsregimen kan antas ha växt fram historiskt och bestämt villkoren för ungas övergång från skola till arbete. Den bör för Sveriges del ha bestått av bland annat följande element:

Initialt - stor andel industriella storföretag.<sup>57</sup> Vilket bidrog till: Dominerande socialdemokrati, Blockpolitik, Stark stat med planeringsambitioner. Fackliga branschförbund. Breda, offentligt finansierade, yrkesutbildningar inriktade på branscher eller områden och med dominerande skolbänksutbildning. Yrkesutbildningen inordnas i ”manskapsplanering”.<sup>58</sup> Omfattande program för att låta ungdomar som misslyckats ”mogna” till gymnasiestudier. Yrkesutbildning som ger högskolebehörighet. Studiebidrag (16-20) eller studiemedel för i stort sett alla ungdomar som vill studera. Relativt små summor till arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar. Lagfäst trygghetslagstiftning. Relativt höga begynnelselöner. En ”late exit-norm”.

Danmark initialt: Stor andel små och mellanstora företag som förlitade sig på lokala arbetsmarknader. Vilket bidragit till: Relativt svag socialdemokrati. Statsmakten i högre grad än den svenska ett knippe av kompromissande intressen. Fackliga yrkesförbund. Arbetsmarknadsparter med relativt hög grad av autonomi vad gällde regleringen av yrkesutbildningen. Omfattande lärlingsskap, arbetsgivarna betalar lärlinglöner. Gradvisa förändringar i utbildningssystemet. Decentraliserad partsförhandlad trygghetslagstiftning, ”flexicurity”. Relativt stora summor till arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar. Låglönesystem för extraarbetande tonåringar. En ”early exit-norm”.

De här institutionerna och organisationerna, som antas efterhand ha kommit att bekräfta och förstärka varandra, betraktas här som respektive

---

<sup>57</sup> Den svenska yrkesutbildningens karaktär kom i hög grad att bestämmas av villkoren inom industrin.

<sup>58</sup> För en närmare beskrivning av sambanden (Pettersson, 2006).

lands övergångsregim. De antas ha bestämt de villkor som styr aktörernas beteende mellan utbildning och arbete. Det innebär att exempelvis en implementering av dansk typ av lärlingsutbildning i Sverige skulle springa på problem. Den skulle "sakna" flera andra institutioner som den växt fram och lärt sig fungera i samklang med. Dessutom är den sannolikt okompatibel med en hel del särdrag i den svenska institutionella miljön. En framgångsrik import av dansk "vekseluddannelse" skulle sannolikt kräva fler samtidiga ändringar i den svenska regimen.

### *Några olika samband inom den svenska regimen*

Vi kan utveckla några av de ovan skissade sammanhangen: Så har svensk fackföreningsrörelses hållning till lärlingsutbildning varit ambivalent. Ibland har man sett den som en exploateringsform – ett sätt att utnyttja ungdomar för låg lön. Å andra sidan; när ett lärlingsavtal slöts 1938 ledde det till att många företag, framförallt små och medelstora, tappade intresset. Lönen ansågs för hög. Och på den vägen har det varit. I Sverige har parterna haft problem med att komma överens om villkoren för en lärlingsutbildning, bland annat om lärlingars lön, trots olika överenskommelser och avtal som skulle reglera frågan om lärlingsutbildning (Olofsson, 2005).

En tolkning kan vara följande: I storföretagens Sverige blev facket organiserat i branschförbund. Kompromisser mellan branschförbund och en centraliserad arbetsgivarorganisation, dominerad av storföretag, leder gärna till hög och jämn lönenivå - till långtgående solidarisk lönepolitik och till standardisering av arbetskraften. Parterna kom, åtminstone under 1940-, 1950- och 1960-talen, att slå vakt om den solidariska principen (Swenson, 2002). I hantverkets och småföretagens Danmark kom fackets verksamhet i högre grad att gå ut på att skydda de olika yrkenas identitet och särdrag, vilket man kunde göra med hjälp av lärlingssystemet. Det svenska facket blev efterhand, om man får tro ett standardverk om lärlingsutbildningens ekonomi, negativt till lärlingsutbildning för att den bröt mot principen om solidarisk lönepolitik. Denna grundbult för svensk fackföreningsrörelse kunde inte utan vidare anpassas till ett system, i vilket lärlingar hade status som anställda och betalades under minimilön. Hållningen levde kvar även efter det att den solidariska lönepolitiken börjat brytas upp. Därtill bröt lärlingsutbildning mot en annan omhuldad

princip - att var och en skulle ges en utbildning av lika värde. Att låta de med sämre förmåga välja en mindre krävande utbildning, vore det ett brott mot den principen. ”Av båda dessa skäl föreslår fackföreningsrörelsen yrkesutbildning kontrollerad och finansierad av staten och enligt vilken skolor köper sina elevers praktik från arbetsgivare” (Smiths & Stromback, 2001, s 149).

Lite hårddraget skulle alltså starka krafter vilja ha kvar alla ungdomar i lång skolutbildning på grund av att de, som lågproduktiva på arbetsmarknaden, kunde hota den höga och relativt jämna lönenivån. Arbetsgivarna blev sannolikt negativa till lärlingsutbildning för att de efterhand vände sig vid att få sin arbetskraft utbildad helt med skattemedel. De har även uttryckt farhågor för att lärlingsutbildning skulle bli otillräcklig – att utbildningen måste möta företagets behov.

I de länder som kännetecknades av kombinationen lärlingsystem och yrkesförbundsprincip blev yrkesutbildningen ett betydelsefullt instrument för parternas egen reglering av arbetsmarknaden. Utbudet kunde i viss mån regleras på respektive delarbetsmarknad av parterna själva. Så har den danska ”vekseluddannelsen”, såväl lokalt som centralt, i hög grad definierats av arbetsmarknadens parter. Staten har detaljreglerat och till stor del finansierat verksamheten, men har i hög grad expedierat parternas kompromisser. Själva konstruktionen liknar en kompromiss. Parterna har i hög utsträckning fått bestämma inriktning, omfattning och innehåll i den yrkesförberedande utbildningen. Facket fick emellertid acceptera lärlingslöner som stred mot solidariska principer. Arbetsgivarna fick betala lärlingslöner – även under de skolförlagda perioderna av utbildningen.

I Sverige, med relativt bred inriktning på flera yrkesförberedande gymnasieprogram, blev spridningen av de examinerade på olika yrken större. Parterna fick svårare att, med hjälp av utbildningen, reglera utbudet på respektive delarbetsmarknad – med undantag för byggsektorn. Överhuvudtaget har parternas spel kännetecknas av lägre grad av autonomi. Ätminstone i frågor som gällde yrkesutbildningens omfattning och inriktning. I stället inordnade staten tidigt (1950 och 1960-talen) yrkesutbildningen i samhällsplaneringen. Uttryck som manskapsplanering och humankapital blev modeord i statliga planerings- och utredningssammanhang. Ett annat uttryck för den svenska statens överordnade roll var att den tidigt kom att finansiera den gymnasiala yrkesutbildningen i sin helhet.

Ytterligare inslag i den svenska övergångsregimen finner vi i den så kallade trygghetslagstiftningen. Den kan ses som ett utslag av svensk blockpolitik. En dominerande socialdemokrati i nära allians med LO kunde på 1970-talet lagfästa lagen om anställningstrygghet. En svagare och mera kompromissinriktad socialdemokrati gjorde en dansk motsvarighet till LAS otänkbar. I stället uppstod det som kallats flexicurity; ett flexibelt och generöst arbetslöshetsunderstöd kombinerat med låg grad av anställningstrygghet. Därtill hade arbetsmarknadspolitiken gentemot ungdomar gjorts mycket aktiv, decentraliserats och involverat de lokala parterna. Danmarks näringsliv var dessutom i hög grad uppbyggt kring små och mellanstora företag, där dynamiken och rörligheten var omfattande. Landet hade ett "...flexibelt och generöst system för arbetslöshetsunderstöd, som gör hög rörlighet och en föreställning om relativ ekonomisk säkerhet möjlig på samma gång" (Plougman & Madsen, 2002, s 12).

Flera av de ovan nämnda elementen i regimerna kom naturligtvis att efterhand armeras av olika ideologiska inslag. Så finns, enligt en modern sociologisk inriktning, visst empiriskt stöd för förekomsten av vitt omfattade normer som påverkat aktörernas beteende. En "early-exit-norm" ska exempelvis ha uppstått i länder som Tyskland och Danmark. Den handlade helt enkelt om att de äldre lämnade plats för yngre på arbetsmarknaden. När arbetslöshet blev ett periodiskt återkommande problem, kom policyåtgärderna att fokuseras antingen på dem som var på väg in på arbetsmarknaden eller på dem som stod i tur att lämna den. Fanns en lärlingstradition så tycks den ha stärkt en moralisk skyldighet bland äldre arbetskraft att ge plats för den nya generationen. Något liknande gällde arbetsgivarna. "...countries within the apprenticeship tradition may foster a comparatively strong sense of moral obligation for companies to employ younger workers, which in turn may promote a societal norm supportive of early retirement" (Hult & Edlund, 2008, s 115). Framförallt skulle det här ha gällt typiskt manliga segment på arbetsmarknaden.

I Sverige, som inte har lärlingstraditionen, skulle i stället en "late-exit-norm" ha skapats. Policyåtgärderna kom att inriktas på att skapa möjligheter för de äldre att stanna på arbetsmarknaden. Stämmer påståendet, så innebär det sannolikt också att arbetsgivarnas känsla av "moralisk skyldighet att anställa unga arbetssökande", varit relativt svag i Sverige, vilket stärkt utbildningslinjen – ansträngningarna att hålla ungdomarna i skola.

De inslag i en svensk övergångsregim som skissades ovan lever vi fortfarande med, även om exempelvis reträtten från yrkesutbildning som ett inslag i statlig långtidsplanering satte in redan under 1970-talet. Under krisen i början/mitten av 1990-talet kan vi dessutom se hur staten retireerade från sitt planeringsansvar och lät kommuner och privata intressen bli betydelsefullare aktörer än tidigare. Å andra sidan kan vi se hur staten återtagit initiativ, vad avser arbetsmarknadsåtgärder för unga. Och även om den solidariska lönepolitiken av 1950-talssnitt efterhand krakelerade, så är den svenska lönespridningen fortfarande relativt liten.

I formuleringen av den svenska övergångsregimen förutsattes att trygghetslagar och höga lönekostnader för ungdomar verkade hindrande för ungdomars arbetsinträde. Antagandet är kontroversiellt. Bland annat har framförts att uppluckringen av LAS, med införandet av visstidsanställningar mm, gjort att just för ungdomar föreligger numera inga större problem (Erikson, Nordström Skans, Sjögren & Åslund, 2006). En omfattande och vildvuxen forskning föreligger som försökt testa olika effekter av såväl låga begynnelselöner som av olika inslag i trygghetslagar. Här ska bara kort nämnas resultaten från en nyligen gjord översikt av forskningen om de senare:

Anställningsskyddet har minskat risken att bli uppsagd från en anställning. Arbetsgivarna har inte kringgått regelsystemet i nämnvärd utsträckning. Men det har skett till priset av att trösklarna till arbetsmarknaden höjts för personer med svag förankring där – ofta ungdomar. ”Dessutom visar forskningen att de produktivitetshöjande effekter som ett strikt anställningsskydd kan medföra, i form av större investeringar i företags-specifikt kunnande, inte verkar ha varit tillräckligt starka för att motverka de negativa produktivitetseffekterna i form av långsammare strukturomvandling och minskad arbetsintensitet” (Skedinger, 2008, s 111–117). Båda effekterna torde påverka just ungdomars arbetsinträde mer än de äldres.

När det gäller lönekostnaderna är forskningsläget än svårare. Åtskilliga försök har gjorts att mäta exempelvis minimilönerna i olika länder, varefter man försökt testa eventuella samband mellan minimilön och olika sysselsättningsvariabler med hjälp av internationella jämförelser. Resultatet har varit blandat (Skedinger, 2006). Utöver mätproblemen – de olika skattningarna av den svenska minimilönen spretar avsevärt – kan vi notera ytterligare ett problem med internationella jämförelser. Om exempelvis

trygghetslagar och lönebildningsregler ingår som delar i en övergångsregim, där delarna väl passats in mot varandra – uppvisar hög grad av komplementaritet – så är det hela regimen, som borde jämföras med andra länders; inte det enskilda inslaget som kan förväntas ge högst olika effekt beroende på hur de andra delarna ser ut och fungerar. Det innebär bland annat att lika höga lönekostnader som de svenska kan ha givit helt andra effekter i ett annat institutionellt sammanhang. Att, utifrån enkla internationella jämförelser, säga något generellt om just lönekostnadernas roll är svårt.

Vilket inte hindrat ett svensk forskarlag, som analyserat just det första arbetsinträdet, att argumentera för brantare löneutveckling över ålder i stället för ”trubbiga särlösningar i lagstiftningen” för att underlätta för ungdomarna. De ifrågasätter egentligen inte det solidariska inslaget i den svenska lönesättningen. De argumenterar alltså inte för generellt större lönespridning mellan olika yrkesgrupper och yrkesområden, ”utan för en omfördelning av inkomsten över tiden i arbete” (Erikson et al, 2006, s 154). Alltså för lägre begynnelselöner och högre slutlöner, för att ge de yngre bättre möjligheter på arbetsmarknaden relativt de äldre.

Resonemanget är naturligtvis i viss mening naivt. En grundbult i den svenska modellen har varit att produktiviteten ska höjas genom en lönesättning som får företagen att investera i produktivitetshöjande utrustning, som efterhand kan skötas av de ungdomar som stannat i utbildning, eftersom det inte funnits arbete för lågutbildade. Kombinationen av högproduktiv arbetskraft och högproduktiv utrustning tänks sedan ge den svenska ekonomin ett försteg, så att bland annat sysselsättningen kan hållas hög. Ett problem är emellertid att alla ungdomar vill eller kan inte spela den roll de tilldelats. Modellen har gällt i ganska många år nu och ungdomarnas situation på arbetsmarknaden gentemot de äldres har snarast försämrats.

Överhuvudtaget talar mycket för följande för svensk del: Att marknadsinskränkande institutionella arrangemang som höga lönekostnader för ungdom, höga transaktionskostnader på arbetsmarknaden på grund av trygghetsregler, relativt små insatser till arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar, ett utbildningssystem som hållit ungdomarna borta från arbetsmarknaden och givit ringa kontakt mellan arbetsgivare och presumtiva rekryter m. fl., samverkat och förstärkt varandra. Att resultatet av den här, på många sätt välfungerande, regimen blivit generellt låg relativ ung-



domssysselsättning och sent arbetsinträde. Att, när ekonomisk kris slår, ungdomarna får ta en stor del av sysselsättningsminskningen.

Yrkesutbildningssystemet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder för unga är naturligtvis betydelsefulla inslag i en övergångsregim. Vi ska ge de inslagen lite extra utrymme:

## Yrkesutbildningssystemet

Med yrkesutbildning menar vi här ”en utbildning som tar sikte på att ge kunskaper och färdigheter som efterfrågas på arbetsmarknaden” (Olofsson, 2003, s. 8). I detta avsnitt tar vi framförallt upp yrkesutbildning för ungdomar på gymnasial nivå, som i Sverige ofta benämns yrkesförberedande, eftersom den inte alltid varit så distinkt inriktad på visst yrke. Den har också tenderat att bli bredare, med ökande inslag av allmänteoretiska ämnen, under efterkrigstiden. Man har talat om konvergens, om en allmän tendens mot breddutbildningar som blir allt mer lika varandra.

De program som under senare år dragit flest elever är inte de yrkesförberedande programmen, utan det Samhällsvetenskapliga (SP) och det Naturvetenskapliga (NV), följda av Teknikprogrammet (TE) (tabell 1). Därefter följde det Estetiska programmet (ES), Elprogrammet (EC) Hotell och restaurang (HR) och Barn och fritid (BF). Räkna vi in de elever som gick med Estetisk inriktning på Specialutformat program (SM), Individuellt program (IV) och i fristående skolor, blev det Estetiska programmet större än både det Tekniska och Elprogrammet. Tilläggas kan att under senare år har möjligheterna varit stora att sätta samman en egen individualiserad inriktning med element från flera olika program. Redan här kan vi notera att unga kvinnors val till gymnasieprogram skiljt sig avsevärt från unga mäns.

IV var det program som i början av 1990-talet tänktes ta hand om den anspråkslösa lärlingsutbildning som fanns kvar – bortsett från de inslag som fanns i byggrelaterade utbildningar och på Hantverksprogrammet.

**Tabell 1. Programgymnasiet. Elever på program samt elever anknutna till program fördelade efter kön, läsåret 2006/7.<sup>59</sup>**

|                              | Nationellt program |               | Totalt antal Elever |               |
|------------------------------|--------------------|---------------|---------------------|---------------|
|                              | Kv                 | Män           | Kv                  | Män           |
| <b>Gymnasieskolan totalt</b> | <b>125747</b>      | <b>127876</b> | <b>183004</b>       | <b>193083</b> |
| Därav                        |                    |               |                     |               |
| Barn och Fritid (BF)         | 10350              | 3730          | 11985               | 4430          |
| Bygg (BP)                    | 593                | 11458         | 722                 | 12728         |
| EI (EC)                      | 286                | 12434         | 833                 | 21179         |
| Energi (EN)                  | 43                 | 2241          | 80                  | 2874          |
| Estetiska (ES)               | 12251              | 5231          | 16244               | 7129          |
| Fordon (FP)                  | 958                | 12020         | 1153                | 14500         |
| Handels och adm (HP)         | 8759               | 4328          | 10858               | 6114          |
| Hantverk (HV)                | 5534               | 998           | 6918                | 1348          |
| Hotell & rest. (HR)          | 8892               | 5189          | 10176               | 5980          |
| Industri (IP)                | 422                | 4751          | 934                 | 7799          |
| Livsmedel (LP)               | 1163               | 423           | 1285                | 498           |
| Medie (MP)                   | 6417               | 3879          | 9455                | 7506          |
| Naturbruk (NP)               | 5200               | 2745          | 7108                | 3607          |
| Naturvetenskap (NV)          | 15307              | 18227         | 20292               | 22952         |
| Omvårdnad (OP)               | 8050               | 1267          | 10315               | 1951          |
| Samhällsvetensk. (SP)        | 37204              | 23256         | 54656               | 36521         |
| Teknik (TE)                  | 2666               | 14781         | 2954                | 16609         |

Källa: SOU 2008:27.

<sup>59</sup> Elever kan även vara anknutna till nationellt program via specialinriktat program (SM) eller via individuellt program (IV). De eleverna, liksom elever som går i fristående gymnasieskolor, finns med under rubriken "totalt antal elever". Det finns dessutom elever i gymnasieskolan utan programinriktning eller anknytning (Tabell 2).

**Tabell 2. Programgymnasiet. Elever på specialutformat och på individuellt program med eller utan anknnytning till nationellt program fördelade efter kön, läsåret 2006/7**

|                              | Specialutformat program (SM) |              | Individuellt program (IV) |              |
|------------------------------|------------------------------|--------------|---------------------------|--------------|
|                              | Kv                           | Män          | Kv                        | Män          |
| <b>Gymnasieskolan totalt</b> | <b>19085</b>                 | <b>18228</b> | <b>12472</b>              | <b>16132</b> |
| Därav                        |                              |              |                           |              |
| Barn och Fritid (BF)         | 762                          | 346          | 488                       | 156          |
| Bygg (BP)                    | 91                           | 575          | 11                        | 301          |
| EI (EC)                      | 15                           | 472          | 0                         | 58           |
| Energi (EN)                  | 4                            | 105          | 0                         | 19           |
| Estetiska (ES)               | 1062                         | 505          | 195                       | 146          |
| Fordon (FP)                  | 25                           | 422          | 35                        | 515          |
| Handels och adm (HP)         | 541                          | 413          | 358                       | 250          |
| Hantverk (HV)                | 268                          | 106          | 70                        | 73           |
| Hotell & rest. (HR)          | 191                          | 50           | 178                       | 194          |
| Industri (IP)                | 74                           | 863          | 5                         | 228          |
| Livsmedel (LP)               | 36                           | 21           | 104                       | 60           |
| Medie (MP)                   | 217                          | 366          | 50                        | 51           |
| Naturbruk (NP)               | 294                          | 91           | 65                        | 73           |
| Naturvetenskap (NV)          | 2033                         | 1842         | 78                        | 50           |
| Omvårdnad (OP)               | 750                          | 214          | 401                       | 58           |
| Samhällsvetensk. (SP)        | 8081                         | 6400         | 223                       | 199          |
| Teknik (TE)                  | 190                          | 1142         | 8                         | 52           |
| <b>utan anknnytning</b>      | <b>4451</b>                  | <b>4295</b>  | <b>10247</b>              | <b>13665</b> |
| IV                           |                              |              | 9064                      | 12374        |
| IVIK                         |                              |              | 1183                      | 1291         |
| SM utan spec. inriktn.       | 3686                         | 3716         |                           |              |
| Riksrekryterande SM          | 765                          | 579          |                           |              |

Källa: SOU 2008:27. IVIK: Individuellt program för nyanlända invandrare mellan 16 och 20 år gamla.

Några statliga stödpengar utgick dock inte för detta. Inslaget av reellt lärlingskap kom att förbli blygsamt. Gy08 räknade till ca 30 stycken egentliga lärlingar (SOU 2008:27). I själva verket hade IV i hög grad blivit just det som skollagen uttrycker: Ett program som först och främst ska förbereda elever för studier på nationellt eller specialinriktat program. Det hindrar inte att IV under senare år även använts för experimentverksamhet av olika slag, bland annat med lärlingsliknande inslag. Tilläggas kan att gymnasieutredningen funnit att IV fungerat relativt bra, i den me-

ningen att många ungdomar trivts och varit nöjda med sin utbildning; att den generellt negativa bilden av programmet inte alltid varit rättvisande (SOU 2008:27).

Utsagorna om de treåriga programgymnasiet och dess effekter på arbetsinträdet har skiftat. Går vi till forskningsöversikten från år 2006 får vi omdömet: ”Mycket litet tyder på att reformen hade positiva effekter på ungdomars arbetsmarknadssituation. Den har inte lett till att nämnvärt fler går vidare till högre utbildning och reformen verkar snarast ha haft negativ inverkan på flödet från gymnasiet till arbete” (Eriksson, et al, 2008, s 60). Forskarlaget antyder helt enkelt att det varit bättre om reformen inte genomförts.

Utän att helt ifrågasätta deras utsaga kan vi ändå problematisera den genom att göra vissa uppdelningar. Utbildningsformen kan ha fungerat olika bra för olika grupper. Om vi, till att börja med, fördelar yrkes eleverna vid antagningen ht 2003 efter social bakgrund, finner vi att eleverna från socialgrupp I i hög grad befolkade de studieförberedande programmen. Elever från socialgrupp III fanns i hög grad på de yrkesförberedande. Även om den sociala snedrekryteringen till de studieförberedande programmen minskat något sedan tidigare mätningar, dominerades de fortfarande av socialgrupp I (tabell 3). Hade de som fördröjts före sitt gymnasieinträde varit med i materialet och de utrikes födda varit fullt representerade, skulle skillnaderna mellan socialgrupp I och socialgrupp III i tabellen ovan ha förstärkts. På de specialutformade programmen var såväl köns- som socialgruppskillnader små, medan den största andelen på det Individuella programmet kom från socialgrupp III (Svensson, 2007).

**Tabell 3. Elevernas fördelning över programkategorier vid antagningen ht 2003 (procent).<sup>60</sup>**

|       | Samtliga | Kv  | Kön |     | Socialgrupp |     |
|-------|----------|-----|-----|-----|-------------|-----|
|       |          |     | Män | I   | II          | III |
| S-NT  | 18       | 12  | 23  | 29  | 18          | 12  |
| S-SV  | 25       | 31  | 19  | 34  | 28          | 19  |
| Y-NT  | 19       | 9   | 29  | 8   | 18          | 24  |
| Y-Öv  | 25       | 35  | 15  | 19  | 24          | 29  |
| Spec  | 7        | 8   | 6   | 9   | 7           | 6   |
| IV    | 7        | 6   | 8   | 2   | 4           | 10  |
| SUMMA | 100      | 100 | 100 | 100 | 100         | 100 |

Källa: Svensson, 2007. Beräkningen byggde på ett stickprov bestående av nära 9000 elever

Har med andra ord de yrkesförberedande programmen framförallt fungerat som ett sorteringsinstrument för reproduktion av en underklass över generationerna?

Går vi till ytterligare undersökningar får vi emellertid en mer komplicerad bild. Så har undersökts om "...den gymnasiala yrkesutbildningen har underlättat arbetsmarknadsetableringen och försörjningen för ungdomar som kommer från socialt och utbildningsmässigt mindre privilegierade hemförhållanden" (Olofsson & Östh, 2008, s. 24). Det hade den, enligt forskarna:

Med hjälp av SCB:s Lisa-databas och Skolverksstatistik, delades 20–24-åringarna och 25–30-åringarna in i andelar med A) högst grundskoleutbildning B) fullbordad yrkesförberedande gymnasieutbildning och C) studieförberedande gymnasieutbildning. Sedan räknades motsvarande andelar med A, B och C fram bland dem som förvärvsarbetade, levde på a-kassa, på ekonomiskt bistånd etc. Därifrån kunde de bedöma i vilken utsträckning exempelvis A var över- eller underrepresenterad (hade en kvot som översteg 1) bland exempelvis de förvärvsarbetande. En siffra under 1 betydde att utbildningsgruppens andel av de förvärvsarbetande understeg dess andel av det totala antalet personer i de aktuella åldrarna. En siffra över 1 betydde att utbildningsgruppen var överrepresenterad

<sup>60</sup> Naturvetenskapliga och tekniska programmet (S-NT). Samhällsvetenskapliga programmet (S-SV). Yrkesinriktade tekniska program, Bygg-, El-, Energi-, Fordon m. fl. (Y-NT). Övriga yrkesinriktade program, Barn- och fritid, Hotell-, Omvårdnad m fl (Y-Öv). De elever i stickprovet som fördröjts i grundskolan eller inte gått direkt till gymnasieskolan är inte med i materialet. Ej heller elever som invandrat efter 10-årsåldern.

bland de förvärvsarbetande, i förhållande till sin storlek i åldersgruppen som helhet.

Ett antal beräkningar gjordes för åren 1993–2004 och en rad utsagor kunde göras: De yrkesutbildade 20–24-åringarna hade under samtliga år från 1993 och framåt utgjort en betydligt mindre andel av antalet socialbidragstagare än utbildningsgruppens storlek motsvarade. Även representationen i gruppen av låginkomsttagare (med årsinkomster under ett prisbasbelopp) var lägre än de yrkesutbildades andel av den totala populationen. Överhuvudtaget hamnade de yrkesutbildade som förvärvsarbetade och huvudsakligen försörjde sig på löneinkomster bättre ut än som svarade mot gruppens andel av totala populationen.

Dessutom: Yrkesutbildningsgruppen och jämförelsegruppen med högst grundskola hade liknande social bakgrund. Men yrkesutbildningsgruppen hade avsevärt högre sysselsättning, högre inkomstnivå och lägre andel på permanent försörjningsstöd, vilket talar för att yrkesutbildningen spelat en icke alltför negativ roll för individers möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden (Olofsson & Östh, 2008). Framförallt tycks den ha underlättat etablering och försörjning för individer med bakgrund i familjer med lägre inkomster och låg utbildning. Sannolikt har den motverkat tidig social marginalisering. När motsvarande övningar gjordes för 25–30-åringarna bestod i stora drag resultaten.

Materialet gällde till stor del individer med examen från det gamla linjegymnasiet med 2-åriga yrkeslinjer. Dessutom har utsagorna så långt gällt den genomsnittliga utvecklingen. När analysen delades upp på olika utbildningsinriktningar, blev resultatet högst skiftande. Bäst hade det gått för dem som gått på tekniskt inriktade utbildningar med väldefinierade yrkesprofiler och tydliga certifieringsregler (Olofsson & Östh, 2007). Vilket leder oss in på frågor om manligt och kvinnligt.

Vi har redan sett att fördelningen unga kvinnor/unga män har varierat avsevärt mellan de olika programmen. Störst andel unga kvinnor fanns på Hantverksprogrammet och Omvårdnadsprogrammet, medan Energi-programmet och Elprogrammet befolkades huvudsakligen av unga män (tabell 1). Männerna var överhuvudtaget starkt överrepresenterade på de tekniska och yrkestekniska utbildningarna, medan kvinnorna var i stark majoritet på de utbildningar som var inriktade mot humaniora, samhällsvetenskap, ekonomi, vård och omsorg. På individuellt program fanns

något flera unga män än unga kvinnor. Olikheterna bör innebära att unga kvinnor och unga män haft olika möjligheter på arbetsmarknaden.

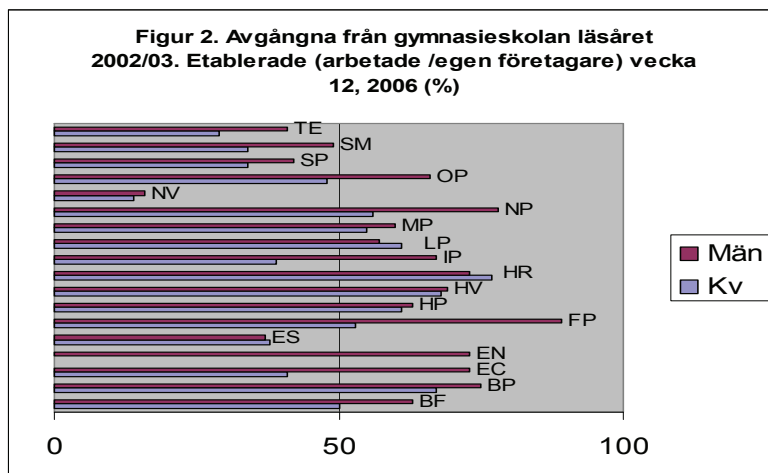
Ett sätt att beskriva de olika programmens verkningsgrad, vad avser etablering på arbetsmarknaden, är att undersöka de examinerades sysselsättning tre år efter examen (figur 2). Vi finner då att på 14 av 18 program var andelen kvinnor som etablerat sig på arbetsmarknaden lägre än männens andel. Det var överlag så att de unga kvinnorna etablerade sig i lägre omfattning än de unga männen. Undantag var Estetiskt program, Hotell och restaurang samt Livsmedelsprogrammet. Även här kan vi se att etableringstalen var högst bland dem som gått tekniskt yrkesförberedande program, som Fordons-, Industri-, Bygg-, Energi- och Elprogrammen. De programmen hade en manlig majoritet och det var också männen som inom tre år lyckats bäst.

Det - lilla - Livsmedelsprogrammet uppvisade för övrigt ett något speciellt mönster med en etableringsgrad endast något under medeltalet, men med ytterligt få som gick vidare till andra studier. De kvarvarande, framförallt de manliga, uppvisade i stället hög arbetslöshet och hög andel i arbetsmarknadspolitisk åtgärd (SCB 2008).

Räknar vi på män och kvinnor tillsammans representerade kategorin ”arbetande/egen företagare” över 70 procent för Fordons-, Bygg-, Hotell och restaurang, El- samt Energiprogrammet. Genomsnittet för yrkesförberedande program var 61 procent. Sämst etableringsgrad – 37 procent – uppvisade det Estetiska programmet, ungefär lika för manliga och kvinnliga examinerade. Här gick en hög procentandel vidare till högskolestudier.

Sannolikt är det för enkelt att påstå att yrkesprogrammen reproducera de en underklass över generationerna. Med mera rätt kan påstås att de yrkesförberedande programmen reproducerat kvinnligt underläge. I stort sett är det bara att hålla med gymnasieutredningen. Unga män fanns i hög grad i attraktiva yrkesförberedande program som ledde till goda arbetslivskontakter och god anställningsbarhet (SOU 2008:27). De få kvinnorna från dessa program uppvisade lägre etableringsgrad. Utsagan mildras något av de omfattande avhoppet av pojkar från de treåriga yrkesförberedande programmen under senare år. Men unga kvinnor – framförallt från socialgrupp I och II – har i alltför hög grad hamnat i program med illa fungerande direkta länkar till arbetslivet. Vilket kan ses som en anledning till att en ökande andel kvinnor hamnat i högskoleutbildning. Speciellt det

estetiska programmet har efterhand etablerat sig som högskoleförberedande. Det kan emellertid ifrågasättas, och bör undersökas, om högskoleutbildning, som bygger på exempelvis Medie- eller det Estetiska programmet, givit god länkning till arbetslivet.



Källa: SCB 2008.

### *Programgymnasiet och arbetsmarknaden*

I Sverige har en diskussion förts om över- alternativt underutbildning (Olofsson 2003). Enligt ett – dominerande – sätt att se har arbetsmarknaden kännetecknats av underutbildning, det vill säga otillräcklig utbildning i förhållande till de kvalifikationskrav som ställts. Dessutom har svenska ungdomar varit för lågutbildade för att komma in på arbetsmarknaden. De har inte hunnit med i den snabba uppgraderingen av kompetenskraven (Oscarsson & Grannas, 2002).

Mot den hållningen står en som hävdar motsatsen. Att en växande grad av överutbildning förelegat sedan 1970-talets mitt (Thålin, 2007). De sysselsattas utbildningsnivå har stigit klart snabbare än kvalifikationskraven – åtminstone mellan 1974 och 2000. Framförallt berodde problemet på att den cirka fjärdedel av alla jobb, som kring år 2000 kunde betecknas som okvalificerade, till stor andel besatts med individer med högre utbildning. Lågutbildade individer, bland annat ungdomar, har trängts ut från ”sina” jobb av individer med högre utbildning.



Att överutbildningshypotesen har en poäng på gymnasienivå får visst stöd av de arbetsmarknadsforskare som iakttagit att en del arbetsgivare egentligen inte bryr sig om betygen. ”Men de vill att de sökande ska ha gått igenom gymnasieskolan, därför att det visar att de kan lära sig något” (Gustavsson & Murray, 2003, s. 7). I själva verket har en hel del ungdomar anställts utan gymnasiebetyg. Framförallt i områden med välfungerande sociala nätverk används i viss mån informella kontakter vid rekrytering. Men huvuddelen av Sverige fungerar inte som en liten ort i Småland; eller som ett etniskt nätverk från Mellanöstern. Då tar man till gymnasiebetyg som sällningsinstrument.

Båda sidor i diskussionen är överens om att en avsevärd obalans funnits på ungdomars arbetsmarknad, men är oense om obalansens karaktär. Vi kan knappast slita den tvisten. En undersökning på yrkesnivå skulle sannolikt visa att överutbildning förekommit vad gällde vissa yrken och underutbildning vad gällde andra. Och att, även om utbildningen var rätt i nivå, avsevärd mismatch, fanns vad gällde innehållet. Enligt SCB hade sju av tio av dem som avgick från yrkesförberedande program år 2000/2001 ett arbete i mars 2004. Av dessa återfanns endast drygt hälften inom det yrkesområde som utbildningen var inriktad mot (SCB, 2006). Framförallt kvinnorna hade hamnat snett i förhållande till sin gymnasiala utbildning. Det är sannolikt fruktbarare att tala om felutbildning än om över- eller underutbildning. Vilken benämning som än är den riktiga, så finns anledning att fundera över matchningsprocessen utbildning/arbetsliv. Om hur näringsliv och utbildningsorganisation på bästa sätt har anpassats och ska anpassas till varandra.

En genomgång av de yrkesförberedande programmen ger överhuvudtaget ett starkt intryck av att varken utbildningssökande individer eller utbildningsplanerare tagit tillräcklig hänsyn till de långsiktiga utbuds- respektive efterfrågeöverskott som faktiskt förelegat på arbetsmarknaden. Hur ska man annars förklara det stora elevantalet på exempelvis media-programmet, vars examinerade under en lång period till mycket liten andel fått arbete inom media? Mindre än 3 procent av de examinerade har under senare år fått arbete inom det yrke som lockat så många till programmet – journalistens (Erikson et al, 2006). Såväl de samhällliga som privata felinvesteringarna har varit omfattande och såväl utbildningsordnare som individer förefaller ha saknat tillräckliga incitament och/eller andra styrande signaler. Eller har de struntat i dem. Av en nyligen genom-

förd intervjuundersökning får vi reda på att ”någonting har hänt”, åtminstone i Göteborg. Intervjupersonerna - centralt placerade tjänstemän inom arbetsförmedling, utbildningsförvaltning och socialtjänst – ansåg att eleverna inte längre hade intresse för kopplingen mellan utbildning och arbete. Intervjuaren sammanfattar deras hållning: ”Idag vill ungdomarna att utbildningen ska ligga nära egna kunskapsintressen även om utbildningen inte leder till anställning (här nämns det estetiska programmet och medieprogrammet) Ungdomarna bekymrar sig inte för anställningen, det finns en optimism inför framtida möjligheter att hitta ett jobb.....en anställning betyder inte längre endast lön. Ungdomarna är intresserade av schyssta arbetskamrater, de vill ha roligt på arbetsplatsen. Det är en ny syn på arbetslivet” (Olofsson, Panican, Pettersson, 2008). Samtidigt hävdades att målmedvetenheten kommer med åldern. Många avvaktar flera år innan de inleder studier på högskolenivå.

Det är svårt att veta i vilken utsträckning de här utsagorna gäller generellt, men liknande inställningar har rapporterats från andra undersökningar (Hill, 2007). En slags i åldern utsträckt infantilisering om man så vill. Och vad den än berott på; den har påverkat möjligheten att få arbete och tiden mellan skolavslut och arbetsinträde.

Ytterligare en synpunkt på ungdomars eventuella nya löneökänslighet är att lönesystemet får än svårare att fylla sin uppgift att underlätta anpassningen mellan utbud och efterfrågan. Det blir än svårare att, med hjälp av höga relativlöner, dra ungdomar till ett arbetsområde med långsiktigt underskott på arbetskraft. Överhuvudtaget finns anledning att se närmare på de planerings- och marknadsmekanismer som konstituerar anpassningen mellan utbud och efterfrågan på unga vuxnas arbetsmarknader.

En intressant fråga är, vilken roll spelade parterna på arbetsmarknaden, när det gällde att få utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden att matcha? Vi tänker nu inte på lönesättningen, utan på den mer eller mindre inofficiella reglering av olika utbildnings omfattning och innehåll som parterna varit inblandade i.

*Parternas inflytande*

Yrkesutbildning på gymnasial nivå är alltså i Sverige organiserad inom ramen för en sammanhållen gymnasieskola. Ett etablerat och institutionaliserat partssamarbete om yrkesutbildningen finns sedan lång tid tillbaka. Redan under kriget skapades exempelvis ett centralt och inflytelserikt organ för dialog och beredning av partsgemensamma angelägenheter, Arbetsmarknadens Yrkesråd (Olofsson, 2005).

I samband med decentraliseringen av skolväsendet under 1990-talet decentraliserades även parternas inflytande. AY blev efterhand ett samverkansorgan utan egen budget och utan egen verksamhetsplan. I stället utövade arbetsmarknadens parter sitt inflytande framförallt via parternas deltagande i yrkesnämnder och lokala yrkesråd. De centrala yrkesnämnderna, som skulle finnas en för varje bransch, ersatte delvis AY. En enkät från år 2000 avslöjade dock att flera av AY:s styrelseledamöter hade centrala funktioner inom olika yrkesnämnder (Möller, Nilsson & Pettersson, 2000).

Yrkesnämnderna har till uppgift att bevaka den eller de yrkesutbildningar som är relevanta för den egna branschen. De är sammansatta av arbetsmarknadens parter på ungefär samma sätt som AY. Yrkesnämnderna har en expertfunktion vid revidering av kurser och program, är remissinstans för frågor som berör det egna branschområdet osv. Framförallt har de branscher som verkar inom traditionell industriproduktion väl utbyggda yrkesnämnder. En yrkesnämnd, exempelvis byggsektorns, kan ha regionala yrkeskommittéer under sig. Byggsektorns yrkesnämnd presenterar sig för nuvarande som följer:

BYN, Byggnadsindustrins Yrkesnämnd, är ett partsammansatt organ. Det innebär att det i vår styrelse finns representanter från båda arbetsgivar- sidan och arbetstagar sidan.

Byggnadsindustrins Yrkesnämnds uppgift är bland annat att:

- Öva tillsyn över och främja utvecklingen av yrkesutbildningen
- Utarbeta riktlinjer för yrkesutbildningens bedrivande
- Verka för utveckling och framställning av utbildningsmaterial
- Upprätthålla kontakt med berörda utbildningsgivare

I övrigt handlägga de frågor som finns angivna yrkesutbildningsavtalet.

Din närmaste kontakt för frågor om ditt arbete eller utbildning är RYK, din regionala yrkeskommitte, men du är naturligtvis välkommen att kontakta oss om du vill (BYNs hemsida).

Lokala yrkesråd har funnits sedan år 1955, men förde en tynande tillvaro under linjegymnasiets tid. Under 1990-talet kvicknade de till i åtskilliga kommuner. De skulle finnas för varje yrkesprogram vid varje gymnasieskola. Enligt en undersökning 2005 förekom sådana för två tredjedelar av de yrkesförberedande programmen (SOU 2008:27). Den viktigaste av de frågor råden ägnade sig åt i början av 1990-talet var att ordna fram APU-platser (Möller et al, 2000). Efter gymnasiereformen har yrkesråden i ökande utsträckning fått ägna sig åt mera övergripande uppgifter. Framförallt var det de program som gav en någorlunda utmejslad yrkesidentitet som hade väl fungerande lokala yrkesråd. För Medie-, Handels- och administrations- samt Hotell- och restaurangprogrammen var det klenst beställt med yrkes- eller programråd. Här kan vi knappast vänta oss att en reglering av utbud och efterfrågan på respektive delarbetsmarknader genomförts av parterna. Däremot fanns och finns viss reglering via avtalsbunden lärlingsutbildning inom bygg-, el-, fordons-, hantverks-, livsmedels, och faktiskt även inom restaurangsektorn. Det har bland annat handlat om eftergymnasial färdigutbildning. Mest omfattande har sannolikt parternas roll varit för verksamheter knutna till byggsektorn. Här har yrkesnämnder och programråd varit väl utbyggda. Ofta har det arbetsplatsförlagda inslaget varit avsevärt större än vanlig APU. Dessutom har

här, som nämnts, funnits ett inslag av lärlingsutbildning, dock huvudsakligen som eftergymnasial påbyggnad, under cirka två år. Inslag av klassisk lärlingsutbildning har funnits som lärlingslön, slutligt prov m. fl. Speciella utbildningsavtal har reglerat lön mm. Parterna (Byggnadsarbetarförbundet och Sveriges Byggindustrier) har säkerställt och garanterat utbildningen och utfärdat yrkesbevis. I praktiken innebar det att medlemskap i facket krävdes av lärling. Det här innebär även att parterna har viss kontroll över utbudet på olika delarbetsmarknader inom byggsektorn. Denna parternas egen reglering på olika nivåer har emellertid inte klarat av att hindra de relativt långsiktiga och stora utbudsöverskott, följda av dito underskott, som kännetecknat flera av dessa delarbetsmarknader. En tydlig och realistisk yrkesinriktning och omfattande inblandning av parterna i utbildningsplaneringen kanske ger hög etableringsgrad bland de nyutbildade, men det löser inte hela matchningsproblemet. En nackdel med en tydlig yrkesprofil i en utbildning kan vara ovilja och/eller svårigheter att byta inriktning, när situationen så kräver.

#### *Kritik mot programgymnasiets yrkesförberedande utbildning*

Vi har nämnt de undersökningar som noterat den relativt höga etableringsgraden och de relativt höga inkomsterna för de unga män som gått på program med klar yrkesinriktning. De visar att utbildningstypen har vissa möjligheter. Det hindrar inte att den kritiserats på flera grunder. Vi har redan nämnt diskussionen om över- under- respektive felutbildning i förhållande till arbetsmarknadens efterfrågan. Man har också noterat att det finns alltför många alternativ, som har alltför dålig anknytning till arbetsmarknaden, som framförallt de unga kvinnorna väljer i alltför stor utsträckning.

Överhuvudtaget har vissa programs otydlighet i förhållande till arbetsmarknadens och branschernas krav kritiserats. I själva verket kunde ett programs innehåll variera stort. Exempel på väldefinierade inriktningar var sjöfartsutbildningen inom Energiprogrammet och flygmekanikerutbildningen inom Fordonsprogrammet. Här fanns internationella konventioner som låg till grund för kraven. Även inom bygg- fordons- och delar av elutbildningen fanns väldefinierade krav, även på den färdigutbildning som skulle ske efter gymnasiet (SOU 2008:27). Men så fanns program med varierande grad av otydlighet, bland andra Handels- och

administrationsprogrammet som saknade uppbackning av en väldefinierad bransch. Dessutom fanns utbildningar som på olika sätt kombinerar studie- och yrkesförberedande program, vilket av många uppfattats som en otydlighet. ”Gymnasieskolans utbildningar har överhuvudtaget blivit alltmer homogena. Skillnaderna mellan olika program har minskat och omfattningen av de teoretiska kurserna har ökat. Kärnämneskurserna är till stor del styrda av ett akademiskt perspektiv...Många program med yrkesinriktade karaktärsämnen har blivit alltför teoretiserade med för liten tid för yrkesämnen” (SOU 2008:27, s. 2). Även den ökade teoretiseringen har alltså givit upphov till kritik.

I övrigt har man skjutit in sig på den illa fungerande praktiken. En undersökning år 2000 visade att endast cirka 40 procent av eleverna haft arbetsplatsförlagd utbildning (APU) de föreskrivna 15 veckorna (Arnell Gustafsson, 2000).

Dessutom har en relativt liten andel elever klarat att få fullständigt slutbetyg och grundläggande högskolebehörighet på tre år. De naturvetenskapliga och samhällsvetenskapliga programmen har, inte oväntat, uppvisat högre andel än flertalet yrkesförberedande (SOU 2008:27). De senares misslyckande härvidlag var en av orsakerna till att gymnasieskolan sattes under utredning: ”Sammantaget bidrar detta till allt senare inträde på arbetsmarknaden. Det finns därför ett stort behov av att se över vilka förändringar som krävs i gymnasieskolans utformning för att fler elever ska klara utbildningen i avsedd tid” (Dir 2007:8, s 2).

Själva omfattningen av det individuella programmet har också varit en källa till kritik. Det ökade avsevärt sin andel av eleverna från år 1997 till år 2000. Programmet har dessutom inte kunnat leverera de olika typer av stöd som många elever på IV behövt. Det har i alltför liten grad fungerat som trappsteg till nationellt program eller liknande.

En annan kritik utgick från jämförelser med länder med omfattande lärlingssystem. De kunde visas generellt ha lägre ungdomsarbetslöshet än Sverige. Här togs bland annat upp yrkesutbildnings förmåga att minska det så kallade insider/outsider-problemet.<sup>61</sup> Eleven får god information om arbetslivets krav och arbetsgivaren blir välinformerad om ett antal presumtiva rekryter, vilket sänker rekryteringskostnaderna och underlättar

---

<sup>61</sup> I enlighet med den teori som innebär att den anställde alltid skyddas av ett slags transaktionskostnader (labour turnover costs) på arbetsmarknaden (kostnader för rekrytering och utbildning). Skyddet kan på olika sätt förstärkas av kontrakt och lagstiftning som ytterligare ökar transaktionskostnaderna (Lindbäck & Snower, 2002).

anställning av unga (Van der Velden & Wolbers, 2003). Speciellt lärlingsutbildning bör ha den effekten. I det sammanhanget har även tagits upp att lärlingsskap på olika sätt kan bli en del av vuxenblivandet. Lärlingarna arbetar mer än i Sverige tillsammans med vuxna och hamnar i mindre utsträckning i åldershomogena sammanhang, vilket minskar problemet med olika motkulturer.

I den här kritiken förelåg dock ett problem. Den bortsåg ibland från att lärlingar kategoriserades som sysselsatta i officiell statistik, vilket något tog udden av argumentet om ungdomsarbetslösheten. Lärlingar i exempelvis Danmark fanns ju åtminstone tidvis i skolbänk. De var emellertid delvis insiders – hade bland annat kontrakt med en arbetsgivare. Det var inte helt fel att se dem som sysselsatta.

Diskussionen om lärlingsutbildningen kan med fördel föras i sammanhang med diskussionen om situerat lärande. En rad teoretiker har, med lite olika förtecken, pläderat för att yrkeslärandet generellt bör vara förlagt till arbetsplatser. ”Att lära sig ett yrke är inte bara att lära sig det som yrket formellt består av. Det innebär också att bli medlem av en praxisgemenskap, som till stor del är socialt konstruerad och det innebär att tillägna sig en yrkesidentitet” (SOU 2008:27, s 250). Klart är väl att här räcker inte några veckors APU. Så menar gymnasieutredningen att den svenska lärlingsutbildning som nu implementeras ska innebära ungefär halva tiden i arbete.

En lite speciell svensk forskningsinriktning, den ”om yrkesbaserat lärande”, hävdar verkligen att den svenska yrkesutbildningen kännetecknats av grundläggande fel. En slags tredje ståndpunkt formuleras mellan nuvarande yrkesförberedande program och klassisk lärlingsutbildning. Den pågående yrkesutbildningen kritiseras för att vara alltför förankrad i skolkulturen och alltför teoretisk (Höghielm 2008). Lärarna har en mental bild av hur lärare ska uppträda från sin egen skoltid och är alltför lite handledare. I ivern att anpassa utbildningen till högskolebehörighet, har utbildningsplaneringen dessutom släppt på den relativt nära anknytning till arbetslivet som en gång funnits. Man närmar sig nu arbetslivet genom att se efter var praktiken ska passa in i de teoretiskt inriktade kurserna som skolan har. Att så stor andel elever inte lyckats få slutbetyg på de yrkesförberedande programmen beror just på det här innehållet och den här pedagogiken. Teori behövs emellertid men den borde i högre grad utgå från praktiken. Det vill säga handla om hur praktiken kan förklaras

med hjälp av teoretiska kurser? ”När yrkesbaserat lärande tillämpas står yrkesutövningen i fokus och bestämmer när skolan lämpligen ska tillhandahålla teorikurser – inte bara yrkesteori utan även kärnämnen” (Yrkesläraren nr 4/2006). Det innebär bland annat att näringslivets inflytande över utbildningen måste öka och yrkesutbildningen ”avskolifieras”.

Diskussionen om teorins plats i yrkesutbildningen är nog inte avslutad med detta. En hel del talar för att just den frågan är central i en förklaring av den yrkesförberedande utbildningens problem.

### *Finansiering*

Före år 1994 stod kommunerna för driften av skolorna, även av de 2-åriga yrkesförberedande delarna. Men staten bestämde innehållet och öronmärkte pengarna till verksamheten. Ibland har uttrycket den statsdirigerade modellen använts, när staten står för huvuddelen av yrkesutbildningens organisering och finansiering. Med kommunaliseringen av skolan och programgymnasiets genomförande i början av 1990-talet, blev benämningen lite oegentlig för Sveriges del. Finansieringen av bland annat gymnasieskolan kom att delas mellan stat och kommun. En lång trend mot ökad statlig kontroll och reglering bröts och ersattes med övergripande målstyrning och decentraliserat ansvar. Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna upplöstes. Trots det statliga bidraget är det kommunen som organiserar och allokerar resurserna till olika program och ändamål. Om en kommun struntar i skollagens och dess regelsystem har dock staten rätt att intervensera.

Samtidigt revs gärdet gentemot friskolor, som delvis finansieras med privata medel. Familjerna får hjälp med finansieringen av barnens utbildning via ett studiebidrag, som närmast är att betrakta som en förlängning av barnbidraget för ungdomar från 16 år. Drygt tusen kronor/år och elev betalas ut 10 månader om året. Olika typer av tillägg kan sökas för särskilda behov. Studiebidraget kan dras in, exempelvis vid omfattande frånvaro. Vid fyllda 20 år upphör det, vilket gör att man för vidare utbildning får ansöka om studiemedel istället.



### *Några experiment inom gymnasieskolans ram*

Programgymnasiets införande möjliggjorde omfattande experimentverksamhet. Så framträdde på 1990-talet en rad halvstora och stora industriföretag som entreprenörer i gymnasial yrkesutbildning. Experimenten innefattade ofta lärlingsliknande inslag och olika belöningar fanns ofta att hämta för eleverna. Perstorp AB var ett av pionjärföretagen (Olofsson et al, 2008). Skolan drevs till en början som en del av personalavdelningen och i nära anslutning till verksamheten. Kommunen bidrog med skolpeng fast företaget var huvudman. Företaget hyrde in lärare från Komvux och från olika närliggande gymnasieskolor. Man ville ge alla elever goda kunskaper i svenska, engelska och matematik och därefter sätta in de yrkesutbildande inslagen. Efterhand tonades praktikens roll ner. Utbildningen blev snarast ett specialutformat kemitekniskt program med internationell profil. Utöver 10 veckors inhemska APU ingick några veckor på Perstorps anläggningar utomlands. Den som klarade utbildningen kunde räkna med åtminstone provanställning.

Perstorp AB fick många efterföljare bland företag som ville åstadkomma ett lokalt flöde av välutbildad arbetskraft. Liksom Perstorp gymnasiet har också många av dem förvandlats till ett mer eller mindre vanliga yrkesförberedande utbildningar. Många företag har på senare tid satsat på regionala lösningar typ Teknik College som nyligen implementerats på en rad platser.

Även lite andra typer av experiment har förekommit. Så har i Malmö, inom ramen för kommunens gymnasieskola, förekommit en del experiment med lärlingsliknande utbildningar. Så kunde de elever på Media-programmet, som efter ett år valt profilen ”Grafisk produktion”, varva teoretiska studier med lärande på företag. Närmare hälften av utbildningen skedde på olika grafiska företag (Edico, 2007). Den lokala branschen var aktiv vid tillskapandet, eftersom pensionsavgångarna varit omfattande.

Ett annat försök där gymnasieskolan var inblandad och näringslivet tog initiativet: Hösten 2007 samverkade fyra Malmöföretag med Lernia och utbildningsförvaltningen kring start av en utbildning kallad Malmö Industrial Trainee. Eleverna läser en grundkurs på Lernia första året och söker sedan till MIT. De intagna läser en komplett utbildning motsvarande Industriprogrammet, men utbildningen följer vanliga arbetstider. År 2

tillbringas två dagar i veckan på företagen, år 3 blir det tre dagar i veckan (Olofsson et al, 2008).

Med viss anknytning till gymnasieskolan genomförs ytterligare ett experiment i Malmö. Det är NCC, Malmö stad och Länsarbetsnämnden som har startat en lärlingsliknande verksamhet för personer i 20–30-årsåldern med invandrarbakgrund (Olofsson et al, 2008). Under de kommande två åren ska 34 elever studera till bland annat murare, betongarbetare och anläggningsarbetare. Praktik anordnas på byggprojekt i Malmötrakten. Praktiken varvas med studier i bygg- och anläggningstekniska ämnen på ett Malmögymnasium.

I Lund och Malmö ledde ett politikerinitiativ till ett kommungemensamt arbete med att skapa ett lärlingsalternativ år 2003 (Spens 2007; Olsson 2007). Man tog kontakt med företrädare för fyra lämpliga branscher: Hotell och restaurang, livsmedel, verkstadsindustri och vård och omsorg. I den process som följde ställde sig de lokala parterna positiva, utom de som representerade vård och omsorg. Vare sig fack eller arbetsgivare såg här något behov av utbildningsalternativ.

Erfarenheter hämtades från såväl tidigare försök med lärlingsutbildning som från lärlingsutbildning i andra länder – bland annat från Danmark. Så fick eleverna lärlingslön, åtminstone under de två sista åren. Alla började med ett preparandår, huvudsakligen skolförlagt, men med arbetsplatsinslag. För varje elev/lärling fastställdes en individuell studieplan som skrevs under av elev/vårdnadshavare, skola och företag. Efter preparandåret bedömde ett partssammansatt lärlingsråd, huruvida eleven var lämplig att gå vidare (Utbildningsförvaltningen). Om så var fallet anställdes eleven som lärling av företaget. Ett anställnings/lärlingsavtal utifrån de tre olika branschernas yrkesutbildningsavtal (visstidsanställning) upprättades mellan elev och företag. Kommunen var huvudman och hade uppföljningsansvar för eleverna.

Stora ansträngningar från skolledning och lärlingsråd gjordes för att sålla fram de lämpliga bland de sökande. De skulle dessutom vara lämpliga just för någon av de branscher som utbildningen gällde. Det här visade sig vara en kritisk del av verksamheten. Avhopp har inte varit ovanliga. I övrigt kan nämnas att det utbildande företaget får viss ersättning för sin insats och förväntas utse en handledare för eleven. Skolans rektor utfärdar slutbetyg eller samlat slutdokument efter att skolans kontaktlärare betygsatt kurserna i samråd med handledaren. Företaget utfärdar yr-

kesbevis, om sådana förekommer inom branschen. För nuvarande berör experimentet mellan 15 och 20 elever. Det är sannolikt erfarenheterna från denna utbildning som gjort Malmö till en bland flera så kallade fokuskommuner. Det vill säga gymnasieutredningen skulle kunna bolla tankar och idéer mot praktikerna inom Malmös skolväsende.

I Hässleholms kommuns näringslivsprogram av år 2005, uttrycktes att yrkesutbildning och lärlingsplatser skulle utvecklas (Dnr 2005.399/140). Snart drog några eldsjälarna inom skolförvaltningen, tillsammans med Hässleholms Hantverks- och Industriförening, igång ett experiment inom ramen för vuxenutbildningen, kallat ”Lärling över Sundet”. Verksamheten tänktes främst korrigerera en illa fungerande lokal arbetsmarknad (Karlsson, 2006). Närmare bestämt var den ägnad unga som fyllt 20 år och som tyckte att de hamnat fel eller blivit arbetslösa efter gymnasiet. Den varade i 40-50 veckor med ungefär 8 veckors orienteringskurs och mellan 32 och 42 veckors praktik. Hittills har det framförallt handlat om VVS och kursen motsvarar nu ungefär utbildningsmålen på den gymnasiala VVS-inriktningen minus kärnämnen. Nyligen har emellertid Målarernas Yrkesnämnd gått med på att utvidga verksamheten till måleriområdet. Eleven är berättigad till studiebidrag. Lön utgår ej. För elever med förkunskaper finns möjligheten att utsättas för validering och bli inplacerad på ”rätt” utbildningsnivå. Ersättning kan utgå till mindre företag efter överenskommelse. Arbetet bedrivs i samarbete med några närliggande kommuner – och i samarbete med en teknisk skole (TEC) i Fredriksberg, Danmark. Bland annat har nordskånska VVS-elever genomfört ett smärre kursmoment på TEC. Det arbetas på att skapa en nisch i norra Skåne som kan locka danska elever. Tanken med det danska samarbetet är att efterhand en kultur och ett gemensamt sätt att se ska uppstå kring utbildningen. Slutprov har genomförts på svensk gymnasieskola. Samtliga godkända (7 stycken) fick arbete inom VVS. Experimentet används nu som avstamp för vidare utvecklingsarbete och expansion av verksamheten till andra branscher (Karlsson 2007; Gisby 2007).

Verksamheten har genomförts av Göinge utbildningscenter och av förvaltningen för Arbetsmarknad och Kompetensutveckling. En annan inblandad institution var ”Regionalt Yrkescentrum för Innovation och Utveckling”, olika yrkesnämnder osv. Lärling över Sundet liknar rätt mycket de korta arbetsmarknadsutbildningar – rekryteringsutbildningar – som dykt upp under senare år, men med annan finansiering. Det handlar med

andra ord inte om ”riktig” lärlingsutbildning, vilket möjligen komplicerat samarbetet över sundet. Kommunala igångsättningspengar har erhållits, dessutom stöd från Nordiska ministerrådet. Även pengar från Europeiska socialfonden har varit inblandade.

Många ytterligare exempel hade kunnat tas upp, ägnade att visa att en hel del varit möjligt inom ramen för programgymnasiet. Näringslivsinitiativ har kunnat bejakas, samarbete mellan olika utbildningsnivåer och huvudmän har kunnat genomföras och blandad finansiering har förekommit. Vad Lärling över Sundet beträffar, kan en betraktare utifrån förvåna sig över hur många individer och organisationer som varit engagerade i en verksamhet som gett relativt liten avkastning i antal examine-rade. Men expansion är påtänkt och som experiment förefaller det hela intressant. Delvis på grund av samarbetet med den danska skolan men även på grund av likheten med de kortare lärlingsliknande rekryteringsutbildningar, som används inom arbetsmarknadsutbildningen för äldre arbetslösa. Möjligen är det den här typen av utbildningar som borde ersätta en del pågående arbetsmarknadsåtgärder för ungdomar. Ett problem som tydliggjordes i det här experimentet är facketes starka intresse av att reglera – begränsa – verksamheten.

### *Fristående skolor*

Trots de möjligheter som funnits har ett starkt intresse för fristående utbildningar växt fram, såväl inom näringslivet som bland föräldrar och elever. Utvecklingen har gått snabbt sedan kommunala bidrag till friskolor infördes år 1992. Av tabell 1 ser vi att cirka 15 procent av gymnasie-eleverna gick på fristående alternativ läsåret 2006/2007. Året därpå hade andelen ökat till 17 procent. Även yrkesförberedande program fanns väl representerade. Här finns många olika modeller och affärsidéer representerade. Vi kan, som exempel, nämna det praktiska gymnasium som nyligen öppnades i Helsingborg. 55 elever antogs, fördelade på 8 specialinriktade yrkesprogram. Just den här skolan tillhörde Baggium AB och var deras 23:e gymnasieskola i Sverige. Till hösten 2008 öppnar ytterligare sju. Expansionen är alltså avsevärd och man tycks ha funnit något som passar såväl näringsliv som elever. Företaget har en egen yrkesmodell för yrkesförberedande utbildningar som innebär att en avsevärt större del av utbildningen är arbetsplatsförlagd, än vanligt är i de offentliga skolorna.

Skolan tar inte ut några elevavgifter, men uppbär understöd för friskola. ”40-60 procent av den treåriga utbildningen sker på arbetsplats – rejält utvidgad APU alltså. På arbetsplatsen finns handledare som följer elevens arbete. Handledaren har ett nära samarbete med den yrkeslärare som kontinuerligt besöker arbetsplatsen” (Baggioms AB hemsida). Handledaren betalas ej av skolan. En individuell utbildningsplan görs efterhand upp för varje elev. Skolan säger sig vilja förena ”de bästa tankarna kring den gamla lärlingsutbildningen med den moderna skolans krav på internationell konkurrenskraft” (Johansson, 2007). Programråd och fackliga avtal betraktas som viktiga element i verksamheten. Eleverna får dock inte kallas lärlingar och de uppbär inte lärlingslön.

Ovanstående var exempel på samarbete och samfinansiering mellan offentligt och privat. Även mer renodlat privata lösningar finns. Så har, sedan mitten av 1990-talet, en rad företagsgymnasier dykt upp. Ett exempel är Scantias industrigymnasium i Södertälje. Skolan tar inte emot någon skolpeng. Scania står för alla kostnader (Olofsson & Wadensjö, 2006). Sannolikt för att kunna göra en noggrann gallring bland de sökande och lägga upp undervisningen på det sätt man finner lämpligt. Man anställer dessutom eleverna från första året. Ingångslönen, som regleras i utbildningsavtal mellan facket och företaget, uppgick år 2006 till cirka 5000 per månad under det första halvåret. Därefter steg den brant. Andra storföretag, eller grupper av mindre företag, har startat liknande verksamheter, oftast dock med större inslag av offentlig finansiering. De flesta accepterar exempelvis skolpeng.

En annan expanderande verksamhet är de, oftast eftergymnasiala, korta, privata och avgiftsfinansierade, utbildningar som växt upp på områden där efterfrågan är stor men det offentliga inte vill satsa, eller satsar otillräckligt i förhållande till efterfrågan (Pettersson, 2008). Det handlar oftast om serviceyrken, sprungna ur narcissistisk ungdomskultur och nya livsstilar. Det typiska fallet är ägaren till ett par hårvårdssalonger, som kompletterar verksamheten med att utbilda hårfrisörskor, frisörer, hårstylist och ”hårologer”. Det går även att få avgiftsfinansierad utbildning till friskvårdsterapeut, hälsocoach, nagelteknolog, hudterapeut, bartender, sommelier m. fl. En del av de här utbildningarna är studiemedelsberättigade, andra inte.

De många experimenten och den omfattande entreprenörsverksamheten i gymnasial, ofta lärlingsliknande, utbildning visar att verksamheten

varit och är utsatt för ett omfattande omvandlingstryck. I den meningen har 2008 års gymnasieutredning hamnat rätt.

## De nya gymnasiala yrkesprogrammen

I den nya yrkesutbildning som kommer att implementeras, finns föreställningen om en kommande obalans mellan generationerna med som en utgångspunkt. Det gäller att stärka och påskynda de ungas möjligheter till anställning. Bland annat därför tänks utbildningen avslutas med en yrkesexamen som ska ge erkänd kompetens och anställningsbarhet (SOU 2008:27). I stället för benämningen yrkesförberedande program föreslås ”yrkesprogram”. Dessutom föreslås yrkesexamen kunna uppnås med, såväl en inriktning som är i huvudsak skolförlagd, som en som är huvudsakligen arbetsplatsförlagd - lärlingsutbildning. Allt det här innebär ett visst närmande till den tyska respektive den danska modellen för yrkesutbildning. Inom lärlingsutbildningen ska minst halva utbildningstiden arbetsplatsförläggas. I stället för det kontrakt mellan lärling och arbetsgivare som är typiskt för egentlig lärlingsutbildning, föreslås här ett kontrakt mellan skolhuvudmannen och den eller de arbetsplatser som tar emot lärlingen. De lokala programråden blir obligatoriska.

Frågan om de teoretiska inslagens roll hanteras delvis så att fem högskoleförberedande program planeras, som tänks ge bättre förberedelse för högskolestudier. Samtidigt ska de 14 yrkesprogrammen i första hand leda till anställningsbarhet. Genom aktiva val ska eleven inom de programmen även kunna få grundläggande högskolebehörighet. Här har man alltså släppt på kravet att den gymnasiala yrkesutbildningen alltid ska vara högskoleförberedande, vilket innebär ett avsevärt avsteg från utbildningslinjen. Det blir överhuvudtaget en tydligare skillnad mellan studieförberedande och yrkesförberedande program.

Däremot sker inte någon grundläggande administrativ uppdelning mellan de två delarna. Yrkesutbildningen ska fortfarande administreras av samma gymnasieorganisation som administrerar de studieförberedande programmen.

En generell kritik mot utbildningar med tydlig yrkesprofil är att strukturomvandling och teknisk förändring kan göra dem obsoleta. Att de kommer att fungera som återvägsgränder. Enligt vårt sätt att se är emel-

lertid det viktiga att komma in på arbetsmarknaden. Väl där finns möjligheter att utvecklas och förändras genom internutbildning, arbetsbyten m.m. Och så vitt vi kan se föreligger inga hinder mot att börja om och ändra inriktning senare i livet; exempelvis läsa in högskolebehörighet. Dessutom ger de avsevärt ökade resurserna till yrkesprogram inom komvux ytterligare möjligheter till omprövning av det egna livsprojektet.

### *I stället för individuellt program*

Det Individuella programmet betraktades av gymnasieutredaren som otillräckligt för den mångfald av problem som olika grupper av elever har visat upp. Flera alternativ behövdes (SOU 2008:27). För elever som inte uppnått behörighet till nationellt program, men bedöms klara av det om de får ytterligare ett år, föreslås inrättandet av ett preparandår som grundskolan får ansvara för. Det ska kunna innehålla såväl vägledning som undervisning och praktik. Eftersom målet är gymnasiebehörighet på ett år, torde dock praktikelementet bli ringa.

För de elever som inte bedöms klara behörighet på ett år eller är i behov av särskilt stöd, föreslås utbildning inom individuellt alternativ. Verksamheten kan komma att kräva omfattande resurser och ska innehålla den uppsättning vård och undervisning som bedöms bäst gynna respektive elevs kunskapsutveckling. Arbetsplatsförlagt lärande eller yrkespraktik kan alltså ingå. Kostnaderna tänks fördelade mellan skola, sociala myndigheter och vårdgivare.

Elever som kommer från utlandet bör få en programintroduktion, som innebär att deras kunskaper snabbt valideras och att de så snabbt som möjligt får lära sig svenska. Allt för att de så snabbt som möjligt ska kunna placeras på lämplig nivå i lämplig utbildningsform.

En kritikpunkt mot IV var att så stor andel lämnade skolan – hoppade av. Här föreslås nu utvidgad utrednings- och stödverksamhet kring potentiella avhoppare. Möjligheten att läsa reducerat gymnasieprogram utvidgas, liksom möjligheten att förlänga gymnasietiden.

Det gamla IV innefattade en möjlighet till lärlings- eller lärlingsliknande utbildning, även om det inte blev så mycket av den varan. Framförallt tycks det ha gällt att få in IV-eleverna på nationellt program. Så lyckades en framgångsrik verksamhet, den på Marielundsgymnasiet i Norrköping med cirka 450 IV-elever (2006), slussa 75 procent av elever-

na vidare till sådant program (Olofsson & Wadensjö, 2007). Gy08s perspektiv är endast delvis annorlunda. En genomläsning av utredningstexten ger ett fortsatt intryck av utbildningslinje för de här elevkategorierna. Begreppet lärling ska inte längre få användas i det här sammanhanget. Arbetsplatsförlagt lärande och praktik nämns som möjligheter, men någon diskussion om hur sådan kan anskaffas, finansieras och sättas in i ett sammanhang som kan ge arbete, förs egentligen inte.

Nytt är att unga med speciella, ofta psykiska, problem ska ges den vård och undervisning som bäst gynnar respektive elev. Att begreppet vård kommit in i beskrivningen speglar en växande insikt om den psykiska ohälsans betydelse i dagens skola.

## Dropoutproblemet

En av utgångspunkterna för den senaste svenska gymnasieutredningen var att avhoppet blivit så många: ”Det måste ses som ett allvarligt misslyckande att en av fyra pojkar respektive en av fem flickor inte får slutbetyg inom fyra år, trots att utbildningen är treårig” (Dir. 2007:8, s 2).

Studieavbrotten har alltså varit vanligare bland män. Särskilt bland män från lägre socialgrupp (III) och framförallt bland dem med låga betyg från grundskolan (Svensson, 2007). Delar vi upp gymnasiet i studie- och yrkesförberedande program var situationen värst på de yrkesförberedande. Förutom de 25 till 30 procent som överhuvudtaget inte fått slutbetyg fyra år efter studiestarten under senare år, hade cirka 40 procent inte uppnått kraven för allmän högskolebehörighet (Olofsson och Östh, 2008).

Gymnasiereformen i början/mitten av 1990-talet har uppenbarligen spelat någon slags roll för den uppkomna situationen. Det är först efter reformen som avhoppet tar fart på allvar. En hel del händer redan ett år efter gymnasieinträdet. Gör vi som gymnasieutredningen, det vill säga följer upp dem som började på hösten 2005, hade nära 7 procent försvunnit ur gymnasieskolan totalt efter ett år (tabell 4). På de studieförberedande programmen låg andelen avsevärt lägre. Sannolikt ligger något i påståendet att ”denna grupp, som tidigare bestod av personer som lämnade utbildningssystemet efter grundskolan, nu består av personer som påbör-



jar gymnasiestudier men sedan hoppar av dessa studier” (Erikson et al, 2006). Förklaringen kan emellertid utvecklas:

Delar vi upp problemet programvis, uppstår en högst varierad bild. Inte oväntat drog det Individuella programmet upp medeltalet för gymnasieskolan i sin helhet (tabell 4). Nära 27 procent var försvunna ur skolan redan året efter starten – flickor i något högre utsträckning än pojkar och elever med utländsk bakgrund i något högre grad än svenska elever. Fyra av fem som påbörjat IV uppnådde inte fullständigt slutbetyg från nationellt eller specialutformat program. Ser vi till avhopp/studieuppehåll på andra program än IV finner vi att Barn och fritid (BF), Omvårdnad (OP) och Industri (IP) hade relativt höga avhopsandelar. På BF och OP hade pojkarna något högre avhopsandel än flickorna. På IP var det tvärtom. Flickor på Fordons- och pojkar på Barn- och fritidsprogrammet hade de högsta avhopsandelarna (7,7 och 7,5 procent). Inte minst på Barn och fritids- var det pojkar med utländsk bakgrund som drog upp de andelarna.

**Tabell 4. Programgymnasiet. Avbrott/Studieuppehåll efter 1 år.**

|                               | Totalt antal<br>elever 1e<br>okt. 2005 | Elever som ej återfanns i gymnasieskolan i okt. 2006 (avbrott/studieuppehåll) |                 |          |                   |          |
|-------------------------------|----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-----------------|----------|-------------------|----------|
|                               |                                        | Totalt<br>%                                                                   | svensk bakgrund |          | utländsk bakgrund |          |
|                               |                                        |                                                                               | kv<br>%         | män<br>% | Kv<br>%           | män<br>% |
| Gymnasie-skolan<br>totaltdärv | 142900                                 | 6,9                                                                           | 5,8             | 5,8      | 11,6              | 12,9     |
| BF                            | 5161                                   | 6,5                                                                           | 5,2             | 7,5      | 9,2               | 17,9     |
| BP                            | 4115                                   | 2,1                                                                           | 3,2             | 2        | 0                 | 3,6      |
| EC                            | 4510                                   | 2,3                                                                           | 2,1             | 2        | 0                 | 4,7      |
| EN                            | 165                                    | 2,1                                                                           | 0               | 2,1      | 0                 | 3,6      |
| ES                            | 6395                                   | 3,3                                                                           | 2,9             | 3,5      | 5,1               | 5,2      |
| FP                            | 4764                                   | 4,2                                                                           | 7,7             | 3,5      | 17,6              | 6,9      |
| HP                            | 4798                                   | 5,1                                                                           | 3,6             | 6        | 6,2               | 10       |
| HV                            | 2363                                   | 2,2                                                                           | 2               | 2,8      | 1,5               | 7        |
| HR                            | 5196                                   | 4,9                                                                           | 3,9             | 5,2      | 6,9               | 11       |
| IP                            | 1771                                   | 5,7                                                                           | 6,5             | 5,5      | 7,7               | 7        |
| LP                            | 584                                    | 4,5                                                                           | 4,5             | 4        | 6,3               | 6,3      |
| MP                            | 3734                                   | 3,6                                                                           | 2,5             | 5        | 3,9               | 5,9      |
| NP                            | 2926                                   | 3,2                                                                           | 3,2             | 2,8      | 7,4               | 5,9      |
| NY                            | 12040                                  | 2,3                                                                           | 2,6             | 2        | 2,3               | 2,2      |
| OP                            | 3282                                   | 6,3                                                                           | 6,4             | 6        | 5,5               | 7,7      |
| SP                            | 21370                                  | 2,7                                                                           | 2,5             | 2,8      | 2,9               | 3,6      |
| TE                            | 6306                                   | 1,9                                                                           | 1               | 1,9      | 3,7               | 2,5      |
| SM                            | 11 902                                 | 2,1                                                                           | 2,1             | 2,1      | 2,3               | 3,9      |
| IV                            | 20791                                  | 26,8                                                                          | 28,2            | 24       | 28,7              | 28,4     |
| Friskolor                     | 19144                                  | 4,3                                                                           | 4,3             | 4,1      | 5,2               | 5        |

Källa: SOU 2008:27. Programbeteckningar.

Ett skäl till avhopp kan ha varit att arbetsmarknaden lockat och att avhopparna har ersatt skola med arbete. Med tanke på hur arbetsmarknaden i Sverige faktiskt såg ut under de här åren är det inte så troligt. I en undersökning från år 2007, då ett urval nybörjare från hösten 2000 som inte fullföljt gymnasiestudierna tillfrågades om orsakerna, angav endast fem procent som huvudorsak att de fått arbete. Den största gruppen – 41 procent – angav alternativet ”trött på att studera”. Här dominerade de unga männen (49 procent). Därefter kom ”fysiskt eller psykiskt sjuk en längre

tid” – 13 procent (SCB, 2007). Här dominerade de unga kvinnorna (17 procent). Det har uppenbarligen inte varit ett gott arbetsmarknadsläge som lockat ungdomarna från skolan. Det har varit mer ”push” än ”pull”.

Ytterligare en undersökning, bestående av djupintervjuer av 16 elever, kan möjligen kvalificera kategorin ”trött på att studera” något. Intervjuarna ansåg sig kunna identifiera en hållning ”att skolan inte är riktiga livet”. Avhopparna beskrev skolan som en lekstuga: ”Skolan är inte på riktigt jämfört med arbetslivet” (Skolverket, 2007, s. 73). Att inte få känna sig nyttig här och nu tycks ha passat just de här individerna illa.

1990-talets gymnasiereform har alltså beskyllts för en hel del av avhoppet. Bland annat eftersom kurserna blev alltmer teoretiska. Stora grupper ansågs varken ha haft förutsättningar för eller intresse av att tillgodogöra sig undervisningen, vilket väl är förenligt med påståendena ovan. Den orsaksförklaringen har emellertid inte stått oemotsagd. I en undersökning jämfördes de som antogs 1993 och 1998 och 2003. De som antogs 1998 hade mycket riktigt avsevärt högre andel avhopp än de som antogs 1993 (tabell 5). Problemet var bara att de olika årgångarna varit underkastade olika betygssystem. De som startade 1993 fick relativa betyg. Samtliga som lämnade gymnasieskolan efter årskurs 3 ansågs då ha fullföljt gymnasieskolan (Svensson, 2007). De som startade 1998 fick däremot kursrelaterade betyg. De kunde få betyget ”icke godkänd” på kurser. Vidare skulle de ha godkänt på kurser som omfattade minst 90 procent av kurspoängen för att få grundläggande behörighet till att studera vidare, vilket innebar att många elever avbröt i årskurs tre, eftersom deras poäng skulle bli alltför låg. Därav den höga ökningen från 1993 till 1998. En stor del av ökningen i avhopp skulle alltså ha betystämms av en tillfällig förändring i betygssystemet. Bland dem som antogs 2003 hade den negativa utvecklingen i viss mån brutits (tabell 5). Bland annat utifrån de här beräkningarna menade undersökaren att situationen har fel-tolkats – att en drastisk minskning av de teoretiska inslagen på de yrkesförberedande programmen inte var nödvändig. I själva verket avrådde han från det. Forskaren tycks mena att problemen till stor del bör härledas till avgränsade grupper. Vill man komma åt problemen för de grupperna, är det i själva verket förstärkningsåtgärder i grundskolan som krävs – och ett extra alternativ: ”Genom förstärkning och förbättring av undervisningen i grundskolan bör andelen elever öka, som har behörighet för gymnasieskolans nationella program. Det är emellertid orealistiskt att tro, att alla

elever kan nå detta mål. För dem som inte lyckas kan regeringens förslag om en lärlingsutbildning, med begränsade inslag av teoretiska moment, vara ett alternativ” (Svensson, 2007, s. 322). Dessutom behöver ytterligare några grupper uppmärksammas. Unga kvinnor på tekniskt inriktade yrkesprogram är en sådan. Liksom elever från arbetarhem som går på naturvetenskapliga och tekniska program. Det är alltså riktade åtgärder mot speciella grupper som krävs; inte generellt mindre teori i de yrkesförberedande programmen.

Även några ytterligare karaktäristika för avhoppare presenterades i undersökningen: De som avbryter har i mindre utsträckning kommit in på det program de sökt i första hand. Deras utbildningsplaner efter gymnasiet har spelat relativt liten roll för programvalet. De uppfattar sin skolsituation mer negativt än kvarstannarna.

**Tabell 5. Elever som antogs till gymnasieskolan ht 1993, ht 1998 respektive ht 2003. Andelen som fullföljt respektive inte fullföljt inom någon programkategori efter tre år (Procent).**

|      |                  | Fullföljt påbörjad | Fullföljt annan | Ej fullföljt någon | Summa |
|------|------------------|--------------------|-----------------|--------------------|-------|
| 1993 | Studiestart S-NT | 79                 | 4               | 17                 | 100   |
|      | S-SV             | 83                 | 1               | 16                 | 100   |
|      | Y-NT             | 81                 | 0               | 19                 | 100   |
|      | Y-Öv             | 81                 | 0               | 19                 | 100   |
| 1998 | Studiestart S-NT | 70                 | 7               | 23                 | 100   |
|      | S-SV             | 70                 | 3               | 27                 | 100   |
|      | Y-NT             | 65                 | 1               | 34                 | 100   |
|      | Y-Öv             | 65                 | 2               | 35                 | 100   |
| 2003 | Studiestart S-NT | 76                 | 5               | 19                 | 100   |
|      | S-SV             | 76                 | 4               | 20                 | 100   |
|      | Y-NT             | 68                 | 3               | 28                 | 100   |
|      | Y-Öv             | 69                 | 4               | 27                 | 100   |

Källa: Svensson, 2007. För beteckningar på olika programkategorier, se Tabell 3. De som fördröjts i grundskolan och de som invandrat efter 10 års ålder fanns ej representerade i materialet.

De uppger i högre grad koncentrationssvårigheter under lektionerna, något mer uttalat för övrigt bland elever på de yrkesförberedande programmen. Avbrytarna på de programmen är också de som oftast uppgivit att de

haft svårt att hinna med på lektionerna och att de fått otillräcklig hjälp av lärarna.

Undersökningen har helt klart devalverat teoretiseringsargumentet. Men många hoppade av redan inom ett år, inte under det tredje; och visst kan sägas att den negativa utvecklingen från antagna 1998 till antagna 2003 brutits. Men det var en liten förbättring, som sannolikt berodde på de ändrade antagningsregler som infördes 1998. Elever som inte hade godkänt i svenska, engelska och matematik fick inte längre börja på nationellt program (Skolverket, 2008). En hel del av den elevkategori som tidigare skulle ha valt ett yrkesförberedande program hamnade i stället i IV, som hade mycket höga avhoppstal. Dessutom, som forskaren själv nämner, så ingick inte i materialet de 7 procent som 2003 antogs vid Individuellt program. Inte heller de 6 procent av stickprovet som av någon anledning inte började det året, ej heller de som invandrat till Sverige efter 10-årsåldern. (Den första datainsamlingen gjordes när eleverna gick i grundskolans trea). De här grupperna skulle ha dragit upp andelarna ”ej fullföljt” i tabell 4 om de varit med.

En annan iakttagelse i undersökningen: Eleverna från socialgrupp III fullföljde mera sällan än eleverna från I och II påbörjad utbildning. (Svensson, 2007). Det gällde såväl S-NT, S-SV, Y-NT, som Y-Öv (tabell 4).

### *Effekterna av avhopp från gymnasieskolan*

Avhoppet skärpte med andra ord den sociala snedheten i gymnasieskolan och, kan tilläggas, i samhället i sin helhet. Enligt en SCB-undersökning gällande år 2005, så hade 90 procent av dem som fullföljt gymnasiestudier inkomst av arbete. 40 procent hade en inkomst på minst 100 000 kr. Motsvarande andelar för dem som inte slutfört gymnasieskolan var 72 respektive 32 procent (SCB, 2007). Personer med svensk bakgrund hade, i större utsträckning än de med utländsk bakgrund, haft inkomst av arbete.

I en intervjuundersökning, gällande 26–30-åringar som haft socialbidrag under en längre tid, kunde konstateras att endast cirka 60 procent av dem hade en avslutad gymnasieutbildning (Angelin, 2007).

Dessutom har långa arbetslöshetsperioder varit vanliga efter avhopp. Så hade, av dem som var nybörjare år 2000 och senare hoppat av, 75 procent av kvinnorna och 70 procent av männen år 2006 varit arbetslösa

någon gång efter avhoppet. Kvinnorna hade dessutom varit långtidsarbetslösa i högre utsträckning än männen. I genomsnitt hade 18 procent av kvinnorna och 11 procent av männen varit arbetslösa i sammanlagt mer än två år (Karlsson, 2008). Den höga avhoppandelen var med andra ord inte bara ett uttryck för de mekanismer som skapar ojämlikhet i det svenska samhället. Den är också en betydelsefull byggsten i en förklaring av det sena arbetsinträdet – och i en förklaring av hur ett proletariats skapas, där män med utländsk härstamning är överrepresenterade.

## Arbetsmarknadspolitik

Även den administrerade matchningsprocess som pågår mellan ungdomsutbildning och arbete – arbetsmarknadspolitiken – är inslag i en svensk övergångsregim. Den kan vara värd ett eget kapitel. Så nämndes ovan att arbetsmarknadspolitik för ungdomar har dragit relativt små summor i Sverige. Det behöver inte innebära att den varit meningslös. Så, låt oss se lite närmare på arbetsmarknadspolitiken som förändrats avsevärt sedan 1970-talet. Har förändringarna utmanat utbildningslinjen?

Börjar vi med de bakomliggande doktrinerna, så dominerade länge uppfattningen att arbetslöshet berodde på faktorer som låg utanför individens eget inflytande. Vid arbetslöshet skulle det offentliga träda in och kompensera med aktivitet eller ersättning. Strukturkrisen och stagflationen på 1970-talet skapade förutsättningar för en annan syn: ”Allt för generösa offentliga trygghetssystem hämmade rörligheten och benägenheten att söka arbete. Reglerade och höga ingångslöner gjorde det svårare för de mest utsatta grupperna – lågutbildade, unga och invandrare – att få fäste på arbetsmarknaden..... Dessa nya problembeskrivningar fick kraftfullt genomslag på politisk nivå från 1990-talet och har i stort sett präglat de arbetslöshetspolitiska insatserna oavsett politiska förhållanden...Individen skulle inte skyddas utan förberedas för marknaden” (Olofsson & Wadensjö, 2007, s. 45). Arbetslösa och bidragsberoende skulle nu aktiveras, inte ges passivt understöd. Ville man inte ta emot erbjuden sysselsättning kunde någon slags sanktion tänkas. Av vikt för vår framställning är att ungdomarna kom att stå i fokus för den aktiveringspolitik som framförallt expanderade efter det tidiga 1990-tales kris,

även om inslag av sådan funnits även tidigare. Det nya handlade mycket om incitament – om såväl morötter som piskor.

Parallellt med framväxten av aktiveringssyner, skedde en kontinuerlig decentralisering. I och för sig hade lokala samarbetsorgan funnits inom arbetsmarknadspolitiken sedan 1970-talet. För att stärka kommunernas roll reformerades de organen 1996. Man skapade arbetsförmedlingsnämnder, som efterhand kom att kallas arbetsmarknadsnämnder, som skulle finnas i alla kommuner. Förhoppningen var att en kombination av lokala kunskaper och statliga resurser skulle ge en bättre och mer kostnadseffektiv hantering av arbetslösheten. För ungdomarna blev resultatet att de fick lägre ersättning än förut för deltagande i åtgärd. Dessutom gjorde en lagändring 1998 det möjligt att villkora ungdomars socialbidrag. De som fick socialbidrag/försörjningsstöd av arbetsmarknadsskäl skulle delta i arbetsmarknadsprogram.

Speciella arbetsmarknadspolitiska program för ungdomar har funnits sedan 1984, men nådde större omfattning först under 1990-talets krisår (Ungdomspraktiken). I mitten av 1990-talet formulerades även en utvecklingsgaranti för ungdomar, enligt vilken ungdomar under 25 skulle placeras i program inom 100 dagar i följd av aktivt arbetssökande. Det något speciella med ungdomsåtgärderna var att arbetslösa tonåringar ej togs omhand av Arbetsmarknadsverket utan av kommunerna. För 20–24-åringarna var situationen mer komplex. I de flesta kommuner hanterades vissa av 20–24-åringarna av kommunen (Ungdomsgarantin), medan andra hamnade i AMV-program.

Sedan tidigt 1990-talet har svenska kommuner haft ansvar för att erbjuda alla ungdomar under 20 år gymnasieutbildning. Efter det att Kommunalt Ungdomsprogram (för 18–20 år) införts 1995 fick kommunerna dessutom ett uppföljningsansvar för de (16–20 år) som inte gick i skolan. KUP byggde på att kommun och länsarbetsnämnd hade tecknat ett avtal, där kommunens ansvar reglerades. Kommunen ersattes dock av staten för verksamheten. KUP skulle ge utbildnings- eller yrkeserfarenhet och även motivera fortsatta studier. Såväl praktiska som teoretiska delar kunde ingå. Verksamheten skulle motivera till antingen arbete eller vidare studier. Liksom för KUP var det en förutsättning för Ungdomsgarantin att kommun och länsarbetsnämnd tecknat avtal. UG erbjöds alltså 20–24-åringar och syftet var ”att utveckla ungdomarnas kompetens så att deras möjlighet till arbete och studier förbättras” (Forslund & Nordström

Skans, 2006). Avtalet innebar att kommunen blev skyldig att erbjuda ungdomar ”som stod till arbetsmarknadens förfogande” en aktiverande och utvecklande verksamhet. I motsats till KUP engagerade UG långt under 100 procent av dem som var ”valbara”. Även andra arbetsmarknadsprogram och praktikprogram användes för 20–24-åringarna (figur 4 & 5).

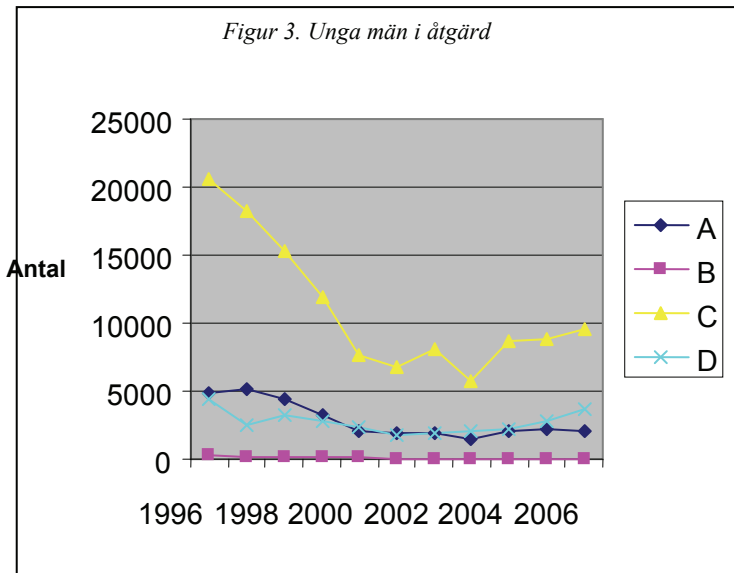
Av principiellt intresse är att Ungdomsgarantin inte självklart skulle betraktas som en ungdomarnas rättighet. Den kunde också betraktas som en skyldighet. Så kunde den långtidsarbetslöse som vägrade att delta förlora sin ekonomiska ersättning eller få den reducerad. Det kunde gälla såväl a-kasseersättning som socialbidrag eller utvecklingsersättning. Utvecklingen har beskrivits som en ”förstärkning av piskan i arbetslinjen” (Johansson, 2006).

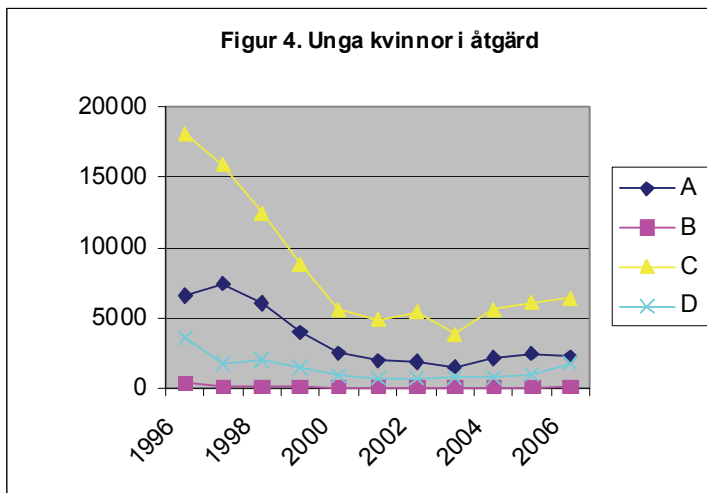
### *Ökningen av det kommunala inflytandet stärkte sannolikt utbildningslinjen*

I en enkätundersökning från 2007 ställdes några frågor om KUP. Bland annat om det fanns en ”karriärväg” från det individuella programmet till KUP (Olofsson et al, 2008). De flesta som lämnade IV tog dock andra vägar därefter. Däremot kunde vissa likheter mellan KUP och IV noteras. I båda situationerna var en kombination av studier och praktik möjlig. I en hel del kommuner användes KUP helt enkelt till inläsning av gymnasie- och komvux-kurser. Även på IV försökte de ansvariga att i första hand få in, ofta motvilliga, elever i studier igen. Elever som hade godkänt i behörighetsämnena erbjöds ofta att läsa gymnasiekurser. Och även om praktik ordnades hägrade – eller hotade – oftast ett nationellt gymnasieprogram framöver. Direkt till arbete gick en mycket liten andel. ”Heltidspraktik var ofta en möjlighet för de ungdomar som avbrutit studierna vid ett gymnasieprogram att följande läsår påbörja ett nytt” (Skolverket, 2005, s 21). I praktiken innebar det här att skoltrötta tonåringar huvudsakligen varit hänvisade till skolan eller till någon aktivitet i kommunal regi – som även den ofta innefattade gymnasiekurser. En delförklaring kan vara att, trots att gymnasieskolan formellt varit frivillig, försörjnings- och trygghetssystemet delvis har byggt på att ungdomar mellan 16 och 20 ägnat sig åt gymnasiestudier (Olofsson & Wadensjö, 2006). En annan mekanism kan ha varit att kommunerna oftast hade mer kompetens inom



utbildnings- än inom arbetsmarknadsområdet. Dessutom kan kommunerna ha haft starka incitament att verka för att överföring från t. ex. kommunalt finansierat försörjningsstöd till statligt finansierade CSN (Lundin, 2008). Ökningen av det kommunala inflytandet stärkte sannolikt utbildningslinjen.





Källa: Arbetsförmedlingens statistik.

A) Sökande i program med aktivitetsstöd 18–19 år. B) Sökande i arbete med stöd 18–19 år. C) Sökande i program med aktivitetsstöd 20–24 år. D) Sökande i arbete med stöd 20–24 år. Under rubriken Sökande i program med aktivitetsstöd döljer sig i första hand Kommunalt ungdomsprogram och Ungdomsgarantin – numera ersatta av jobbgarantin. Ett inte oväsentligt antal ungdomar togs även om hand inom traditionell arbetsmarknadsutbildning. Lärlingsplatser kom som kategori efter i januari 2006.

Under rubriken Sökande i arbete med stöd döljer sig i första hand olika typer av särskilda bidrag för funktionshindrade, främst lönebidrag samt olika anställningsstöd, numera främst plusjobben. Nystartjobben ligger utanför ovanstående kategorier.

Tabell 6. Andel i åldern 18–24 år som har fått arbete respektive reguljär utbildning 30, 90 samt 180 dagar efter avslutat program, januari-april 2005 och 2006 (procent).

| Dagar | Arbete |      |      |      | Utbildning |      |      |      |
|-------|--------|------|------|------|------------|------|------|------|
|       | 2005   |      | 2006 |      | 2005       |      | 2006 |      |
|       | Män    | Kv   | Män  | Kv   | Män        | Kv   | Män  | Kv   |
| 30    | 30,2   | 30,3 | 26,7 | 30,1 | 2,7        | 4,7  | 2,8  | 4,8  |
| 90    | 31,5   | 32,5 | 31,5 | 35,5 | 4,4        | 8,0  | 4,0  | 7,2  |
| 180   | 33,5   | 32,5 | 36,8 | 36,3 | 8,3        | 12,6 | 7,3  | 11,5 |

Källa: Ungdomsstyrelsen, 2007.

Ändå tycks den andel som gick vidare från åtgärdsprogram till annan utbildning än AMU varit liten (Forslund & Sibbmark, 2005). Men målet fanns där. Det har funnits starka krafter ägnade att leda ovilliga tonåringar tillbaka till skolbänken. Avhopp från gymnasieskolan blev lösningen för många. Ungdomsstyrelsens sammanställning ovan visar i någon mån hur man lyckats under senare år (tabell 6). Andel ungdomar som var i arbete 90 dagar efter avslutat arbetsmarknadspolitiskt program låg på drygt 30 procent. Uppställningen tog dock inte hänsyn till hur många som hade fått arbete även utan åtgärd. Ju närmare arbetsmarknaden programmet låg desto bättre resultat (Ungdomsstyrelsen, 2007). Värt att notera är att unga kvinnor gick till arbete respektive till reguljär utbildning i något högre utsträckning än män inom 90 dagar.

#### *Samarbete mellan olika institutioner*

Det ökande kommunala inflytandet kan problematiseras ytterligare. Vi har nämnt det danska exemplet med påstått flexibelt och framgångsrikt lokalt samarbete mellan olika inblandade institutioner. Bland annat har samarbetet mellan arbetsmarknadsutbildning och vanlig yrkesutbildning tagits upp (Olofsson & Wadensjö, 2006). Många arbetslösa hänvisas till lärlingsutbildning och arbetsmarknadsmedel används till finansiering av reguljär yrkesutbildning.

Nu kan institutionell komplementaritet vara något annat än rent samarbete mellan myndigheter. Man kan föreställa sig hur framtvingat samarbete - på gott eller ont - kan förstöra en historiskt framvuxen komplementaritet. I Sverige har statsmakten på olika sätt stött samarbete som en del i en aktiv arbetsmarknadspolitik. Försäkringskassa, arbetsförmedling och kommuners socialtjänst förväntas samarbeta på ett resursbesparande sätt. I de olika kommunerna har, som nämnts, växt upp egna arbetsmarknadsenheter för att hantera de olika arbetsmarknadspolitiska frågorna, bland andra just samarbetsfrågor. Ibland har speciella "Utvecklingsnämnder", "Vägledningscentra" m. fl. växt fram för att hantera samordningen. I olika lokala utvärderingar har emellertid framskyntat att sådant samarbete inte alltid flutit problemfritt. Som exempel kan nämnas en sydsvensk kommun, där ett Vägledningscentrum skulle inrättas. Alla inblandade myndigheter skulle arbeta tillsammans under ett tak. De kunde emellertid inte enas om hur organisationen skulle se ut. Detta trots att en viss rund-

gång, som ungdomar fastnat i, hade förmärkts mellan de olika myndigheterna (Norling, 2006).

Samarbetet har även varit föremål för forskning. En fråga som ställts är: Förbättras implementeringen av arbetsmarknadsåtgärder om Arbetsförmedlingen samarbetar med kommunen? (Lundin, 2007). Ett tänkbart problem är att en kommun kan ha ”lokala” mål, som inte nödvändigtvis är samma som arbetsförmedlingens, exempelvis vilja föra över personer som går på bistånd (kommunens budget) till aktivitetsersättning av något slag (statens budget). Åtminstone en undersökning har indikerat en sådan effekt (Lundin & Skedinger, 2006).

I en annan undersökning gick man igenom två typer av policyåtgärder. En; åtgärder för arbetslös ungdom, antogs inte vara så komplex att genomföra. Den andra; åtgärder för individer med speciellt långa arbetslöshetsperioder, ansågs mer intrikat och svår att hantera. Graden av samarbete infördes som en förklarande variabel tillsammans med ett antal ”traditionella” variabler (finansiella resurser, antal klienter/tjänsteman, icke-nordiska klienter m. fl.) i ett OLS-test. Resultatet visade att viss skepsis vore nyttig vid uppskattningen av institutionellt samarbete på det här området. Framförallt när det gällde de enklare åtgärderna för ungdomar. ”...when the policy is not complex cooperation adds very little value, but still involves some costs”. I stället för att, som vanligt är bland forskare och politiker, prisa samarbetsmodellen generellt, vore bättre att ta reda på när samarbete förbättrar läget (Lundin, 2007).

### *Ungdomsprogrammen feltänkta?*

Sysselsättningseffekterna av de kommunala ansträngningarna tycks alltså ha varit små. De utvärderingar som under årens lopp gjorts av arbetsmarknadspolitiska insatser överhuvudtaget för ungdomar har i allmänhet varit kritiska. Så ägnade för ett antal år sedan en välrenommerad tidskrift ett nummer åt ett antal artiklar som granskat den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Slutsatserna var inte uppmuntrande. De sammanfattades som följer: ”The effects of labour market training and youth programmes on individual employment performance do not seem impressive and may not pass cost benefit tests” (Holmlund, 2001). På den vägen har det i stort sett varit. En IFAU-rapport från 2002 sammanfattade sin översikt över 1990-talets arbetsmarknadspolitik med utsagan: ”Den typ av

åtgärder där materialet är mest negativt gäller ungdomsprogrammen. Här förefaller det både finnas stora undanträngningseffekter och vara oklart om det finns positiva individeffekter” (Calmfors, Forslund & Hemström, 2002). En annan, senare, utsaga: ”...kommunalt tillhandahållna ungdomsprogram fungerar sämre än normala AMS-program, vad gäller sysselsättning på både kort och lång sikt men leder i stället till fler övergångar till reguljär utbildning” (Forslund & Nordström Skans, 2006). ”Det verkar som att programmen genomförs ganska bra, samtidigt som de inte har någon effekt. En möjlig tolkning är således att programmen är feltänkta och att de inte bygger på en ’adekvat kausalteori’”. En uppsättning undersökningar som försökt utvärdera resultatet för de försörjningsstöds-mottagare som gått på kommunala program har inte heller funnit positiva effekter.

En iakttagelse man kan göra är att programmen ibland hade kortsiktiga effekter, som inte stod sig långsiktigt. En delförklaring kan vara att just ungdomsprogrammen varit ”billiga” och att relativt låga summor har satsats på arbetsmarknadsåtgärder riktade mot ungdomar (SOU 2007:18). Åtgärderna har helt enkelt inte blivit tillräckligt effektiva. Ett annat sätt att förklara saken kan vara att spridningen av ungdomars prestationsförmåga, trots extra insatser, förblivit större än lönekostnadsspridningen. På kort sikt kan jobb skapas för de lägst presterande. På lite sikt konkurreras de ut.

Från några länder, exempelvis från England och Danmark, rapporteras emellertid vissa positiva effekter av den här typen av arbetsmarknadspolitik. Det öppnar ytterligare för att problemet i Sverige ligger, inte så mycket i arbetsmarknadspolitikens innehåll som i dess förenlighet med andra delar av övergångsregimen. Så har hävdats att den mycket aktiva arbetsmarknadspolitikerna i Danmark i samspel med andra institutioner, var åtminstone en del av hemligheten bakom Danmarks överlägsenhet vad gäller ungdomars sysselsättning (Plougman & Madsen, 2002). Att dansk flexicurity var betydelsefull. Det vill säga, ”hire and fire”, plus mycket aktiv, decentraliserad arbetsmarknadspolitik riktad mot ungdomar plus dynamisk sektor av små och mellanstora företag. Allt detta innebar bland annat att en, jämfört med svenska, liten andel danska arbetstagare var rädda för att förlora sitt arbete och därför kunde utveckla en viss rörlighet på arbetsmarknaden. I själva verket utgjorde flexicurity en betydel-

sefull del av den danska övergångsregimen, i vilken även lärlingsinstitutet och relativt låga ungdomslöner sannolikt bör inordnas.

Enligt det här sättet att se har de senare årens svenska arbetsmarknadsåtgärder riktade mot ungdomar inte givit sysselsättningseffekter, eftersom åtgärderna inte fungerat väl i samklang med andra delar i övergångsregimen, exempelvis med lönesättningsmodellen. Den bygger mer eller mindre på att lågproduktiva ungdomar befinner sig någon annanstans än i arbete. En justering i flera av delarna samtidigt skulle sannolikt ge bättre resultat.

### *Förändringar efter maktskiftet*

Efter maktskiftet 2006 har ett visst förändringsarbete satt igång. Den 1/12 2007 avskaffades det kommunala ungdomsprogrammet och ungdomsgarantin och staten övertog det operativa ansvaret för ungdomsinsatserna genom jobbgarantin. Det är länsarbetsnämnden som anvisar till jobbgaranti, vilken ger rätt till aktivitetsstöd (högst fem dagar/vecka) eller utvecklingsersättning. Försäkringskassan beräknar och betalar ut ersättningen. Den innebär i korta drag att ungdomarna ska vara på arbetsförmedlingen 30 timmar i veckan och få mera hjälp med att hitta ett arbete. De som har rätt till a-kassa ska få 80 procent av sin tidigare lön de första 100 dagarna. Nästa 100 dagar ska de få 70 procent av lönen och sedan 65 procent. Utvecklingsgarantin är för dem som inte har rätt till akasseersättning (Försäkringskassan, 2008).

Statens ökande engagemang och kontroll hindrar inte att kommunerna även i fortsättningen, via uppdrag från Arbetsförmedlingen, kan komma att bedriva verksamhet inom ramen för programmen Jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar (Lundin, 2008). Det är för nuvarande osäkert i vilken utsträckning detta kommer att ske. Ett tydligare exempel på den kommunala försvagningen är att de lokala arbetsmarknadsnämnderna har ersatts av lokala arbetsmarknadsråd, som inte upprättas per kommun utan för respektive arbetsmarknadsområde (68 stycken).

Den som ingår i jobb- eller utvecklingsgaranti kan få tillgång till Nystartsjobb, som implementerades 1 januari 2007. Det innebär att arbetsgivare kan ansöka hos den lokala arbetsförmedlingen om att få anställa en person och slippa stå för arbetsgivaravgifterna. Personen ska ha varit

borta från arbetsmarknaden i sex månader. Är den anställde under 25 år gäller möjligheten högst ett år. Den som anställs ska vara anmäld på arbetsförmedlingen och kunna uppvisa de intyg som behövs för att styrka sin rätt till nystartsjobb. Migrationsverket, Samhall och kommunerna har rutiner för nödvändiga intyg. Från 1 januari 2008 kan man få nystartsjobb även i offentlig sektor. Åtgärderna är emellertid inte problemlösa. Så innebär subventionerade arbeten viss utträngning av andra. Dessutom kan många, som skulle få arbete ändå, bli subventionerade. Arbetsförmedlare ansåg, enligt en enkätundersökning, att mellan 5 och 7 av 10 anställningar skulle ha tillkommit ändå och att, i ungefär vart tredje fall, samma person skulle ha anställts även utan subvention (Lundin & Liljeberg, 2008).

Det handlar med andra ord om en än aktivare arbetsmarknadspolitik. Man försöker öka incitamenten för ungdomar att söka och ta arbete, samtidigt som man ökar incitamenten för arbetsgivaren att anställa. Man bör för övrigt se de här åtgärderna i samband med nyligen genomförda förändringar i sjukförsäkringssystemet, i a-kassan och i skattepolitiken. Så kom 1 juli 2007 ett riksdagsbeslut på att arbetsgivaravgifterna, utom ålderspensionsavgiften, halveras för ungdomar som fyllt 18 men ej 25 år. Motsvarande sänkning infördes även för enskilda näringsidkare i samma ålder. Förslag föreligger om ytterligare sänkning av avgifterna (från 21,3 procent till 15,7 procent). Med lock och pock ska ungdomarna i arbete.

### *Arbetsmarknadsutbildning*

Ett särdrag i den svenska arbetsmarknadspolitik har varit skarp gränsdragning mellan utbildning och arbetsträning. Grunduppfattningen har varit att arbetsmarknadsutbildning ska eliminera tillfälliga flaskhalsar och ge kvalifikationer som kan tillgodoses inom högst ett år (Lundin & Liljeberg, 2008). Så är det i huvudsak fortfarande.

Arbetsmarknadspolitiska program för ungdomar har alltså betraktats som misslyckade av utvärderare. Drygt 30 procent av dem som gått igenom ett sådant befann sig trots allt i arbete 90 dagar efter avslut. Det kan jämföras med dem som gått i arbetsmarknadsutbildning. Här befann sig drygt 70 procent i arbete efter 90 dagar (Ungdomsstyrelsen, 2007).

En rad olika åtgärder har funnits för ungdomar med olika blandning av utbildning och praktik. Redan i KUP och UG ingick varierande inslag av utbildning. Därutöver fanns olika slag av Förberedande insatser, An-

ställningsstöd, traditionell Arbetsmarknadsutbildning m. fl.. Som exempel kan vi ta upp de Lärlingsplatser för arbetslösa ungdomar som introducerades den 1 januari 2006. Utformningen var inspirerad av olika initiativ som tagits lokalt (Värmlandsmodellen, Vaggerydsmodellen m. fl.). Platserna skulle gälla 20- till 24-åringar med ofullständig grundskole- eller gymnasieutbildning. Platserna var riktade mot den privata sektorn och skulle utformas efter den lokala arbetsmarknadens behov. Verksamheten planerades av Arbetsförmedlingen, utbildningsanordnaren, företagen samt lokala fackliga organisationer tillsammans. Den skulle pågå i sex månader, eller tills målet med utbildningen uppnåts. Länsarbetsnämnden upphandlade lärlingsplatserna och lärlingen erhöll aktivitetsstöd (AMS, 2007). Ungdomarna intervjuades och lämpliga anvisades till utbildningen. Tanken var sedan att lärlingen skulle rotera mellan flera företag i en ”arbetsgivarring”, omfattande två till fem företag. Handledare ansvarade för att alla lärlingar fick den praktik som var lämplig. Ett relativt stort antal lärlingsplatser anordnades i början. Ett år efter introduktionen fanns 577 stycken i Sverige – att jämföra med 4373 stycken platser på KUP och UG. I april 2008 fanns 39 stycken lärlingsplatser kvar. Verksamheten hade avletts till andra åtgärdsprogram. Däremot kvarstod tendensen att staten i högre grad än tidigare köpte tjänster av privata entreprenörer. En expanderande marknad har uppstått, där företag säljer kortare utbildnings- och åtgärdsprogram till framförallt arbetsförmedlingarna. Överhuvudtaget fortsätter en hel del verksamhet som mycket liknar de ovan nämnda lärlingsplatserna – men avviker på någon eller några punkter och därför rubriceras som arbetsmarknadsutbildning.

Tar vi verksamheten i en sydsvensk kommun som exempel, så kallades verksamheten för ”Hälsingborgslärling” när den drogs igång årsskiftet 2005/2006. Den användes framförallt till rekrytering till mindre och mellanstora företag. Det handlade mycket om att ”matcha företagets behov av arbetskraft mot arbetslösa som uppstår försörjningsstöd” (Olofsson et al, 2008, s. 38). Verksamheten sorterade då under Helsingborgs stads Utvecklingsnämnd, i samarbete med Företagarna, LO, Arbetsförmedlingen och ett privat företag Lernia. Arbetsförmedlingen stod som huvudfinansierare. Grundtanken var att företag som anmält ett rekryteringsbehov fick hjälp på så sätt att en 20–40 veckors lärlingsutbildning skräddarsyddes efter företagets behov och lärlingarnas förkunskaper. En kravprofil för lärlingsplatser gjordes i samråd med projektgruppen. Intressera-



de arbetslösa över 20 år kunde därefter söka platsen. De uppbar ingen lön från företaget under utbildningstiden, utan gick över från försörjningsstöd till aktivitetsstöd – det vill säga hamnade i arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Idag har arbetsförmedlingen och Lernia blivit mera dominerande aktörer inom verksamheten, samtidigt som utbildningstiden dragits ner. Bland annat har den obligatoriska introduktionsutbildningen kortats ner. I stället hamnar eleven relativt snabbt på arbetsplatsen, vanligtvis ett verkstadsföretag. Någon på företaget påtar sig rollen som handledare och erbjuder handledarutbildning. Lernia följer och stöder sedan verksamheten på olika sätt under de 4–20 veckor som kursen pågår. Arbetsförmedlingen ska godkänna både lärling och företag.

Tilläggas bör att när man i arbetsmarknadspolitiska sammanhang talar om lärlingar är det inte lärlingar i danskt eller tyskt avseende som menas. I stället handlar det om avsevärt kortare utbildningar, där man ofta utgått från den så kallade Värmlandsmodellen. Benämningen varierar dock. Här handlade det alltså om lokal arbetsmarknadsutbildning med lärlingsliknande inslag. Ändå är beteckningen lärling svårutrotad. Hälsingborgsmodellen har många motsvarigheter i Sverige i övrigt och kallas numera ”Rekryteringslärling”.

### *Bortom traditionell arbetsmarknadspolitik*

Fortsätter vi med exemplet Hälsingborg kan vi nämna Accessprogrammet. När det startade hade det finansiering från ungdomsstyrelsen. Efterhand har även andra källor använts. 2006 och 2007 pågick ett projekt finansierat av EUs socialfond – Acces till Skåne – som riktade sig till arbetslösa mellan 18 och 30 år. Access finansierade trainees vistelse på ett företag upp till fem månader och det handlade om att anpassa personen efter företaget och företaget efter personen. Även här handlade det alltså om att på kort tid skapa balans på en lokal arbetsmarknad i obalans.

Accessprogrammet för oss över till ett något annorlunda förändringsarbete för ungdomar mellan skola och arbete. Flera statliga institutioner än AMV/Arbetsförmedlingen har alltså varit inblandade. År 2005 skärptes kommunernas uppföljningsansvar. Det tänktes leda till att kommunerna skulle erbjuda individuellt anpassade insatser. Ett annat uttryck för den nya situationen var Ungdomsstyrelsens verksamhet. US fick utbildnings-

departementets uppdrag att bland annat samordna försöksverksamhet med så kallad Navigatorcentra, som skulle byggas upp i samverkan mellan kommun, arbetsförmedling, det lokala näringslivet och ideella organisationer. Målgruppen var ”unga utanför” under 25 år. Organisationen tänktes fungera som komplement till arbetsförmedlingens, gymnasieskolans och socialtjänstens arbete. Verksamheten skulle dessutom utveckla nya arbetsmetoder i arbetet med unga och verka som en motor för samverkan mellan myndigheter (SOU 2007:18). Målet tolkades lite olika i olika kommuner. I en kommun hette det: ”Störst vikt lades vid att ungdomarna skulle ges möjlighet till arbetspraktik för att slutligen erbjudas en lärlingsplats”.

Även andra typer av samordningsprojekt fick stöd (Ungdomsstyrelsen, 2006). Under en treårsperiod avsattes 40 miljoner, som framförallt emamerade från Allmänna Arvsfonden, till program som Navigator, Access, Basement school, Kickstarter m. fl.. Satsningen utgick från ett integrationsperspektiv och riktade sig till ungdomar med utländsk bakgrund eller med ett socioekonomiskt utanförskap.

Några exempel ur floran: I Malmö startades, delvis eller helt utifrån finansierade, projekt som det ESF-finansierade ”Dream Team” vid Hyllie AUC och ”New City”, som startades på initiativ av ”Drömmarnas hus”, en ideell organisation som sedan 1990 huserat i Rosengård och vars syfte var att främja integration. Medarbetarna på Drömmarnas hus sökte finansiering från såväl Ungdomsstyrelsens navigatorsatsning som från svenska ESF-rådet. Pengarna beviljades och de fick även ekonomiskt stöd genom ”Välfärd för alla – det dubbla åtagandet”, som var en organisation sammansatt av olika förvaltningar inom Malmö stad. Totalt handlade det om 24 miljoner kronor från maj 2005 till december 2007 (Kristoffersson & Nilsson, 2006). En idé var att samarbeta med många partners för att få erfarenheter – företag och organisationer. En annan idé var att koncentrera verksamheten på ”unga som coachar unga” (Kristoffersson & Nilsson, 2006). Ett av projekten kallades Puzzel. Målgruppen var ungdomar i åldern 19–27 år och som av egen kraft inte hade förmågan att komma vidare till arbete. I projektet samverkade stadsdelskontoren, skolor, lokala föreningar och volontärer. Även med företagsorganisationer förekom samverkan. Många liknande projekt kom igång över hela Sverige.

Ungdomsstyrelsen beviljade 19 av de projekt som fått bidrag medel för utvärdering. Utvärderingar utfördes ibland av projekten själva och de

ansåg – inte oväntat – att de lyckats uppfylla sina mål. En del av de här programmen har dock utvärderats av utomstående. Så var fallet med New City i Malmö. Utvärderaren var både kritisk och positiv: Partnerskapet hade fungerat dåligt. Det har brustit i dialog och kommunikation. Det fanns alltför få exempel på att idéer tagits upp från partners som sedan implementerats i den egna organisationen. Dessutom föreföll arbetets organisering och arbetsfördelningen mellan coacherna till stor del ha varit upp till varje coachs intresse och val (Ramböll Management, 2007). Med tydligare arbetsledning hade flera coacher kunnat arbeta uppsökande på ett effektivt sätt. Dessutom visade sig drygt 50 procent av de ca 1000 unga som ingått i programmet egentligen inte tillhöra målgruppen. De var mer etablerade än så. Ändå avslutar utvärderaren positivt: ”New City har dock inneburit att många centrala samhällsaktörer trots allt lyckats åstadkomma någon form av strukturell förändring, samt att ett stort antal ungdomar fått hjälp med att bryta sitt utanförskap. Detta har ett betydande värde” (Ramböll Management, 2007, s. 4).

Ungdomsstyrelsens verksamhet sammanfattades som följer av en svensk utredning: ”De projekt som fått stöd har arbetat utifrån likartade synsätt. Grundläggande var en bejakande och öppen inställning inom projekten, att deltagarnas behov skulle vara i fokus, att alla deltagarna skulle ges tid till individuell utveckling samt att man alltid skulle utgå från frivillighet, flexibelt tänkande och samsyn kring målgruppen....I den utvärdering som genomförts utkristalliserades fyra olika metoder, Coaching, Lärande, Personligt entreprenörskap och Praktik-lärling-traineé” (SOU 2007:18, s. 162).

En vid variation av program och åtgärder har alltså åstadkommit under senare år. Förutom att ungdomar gått på statlig aktivitetsgaranti och kommunalt försörjningsstöd, vars inriktning och organisatoriska ram nu förändrats, har elever och verksamheter försörjts via olika blandningar av statliga och kommunala förvaltningar, ideella organisationer och privata företag som samarbetat och kanaliserat finansiellt stöd. Även EU och nordiska ministerrådet har mobiliserats till olika projekt. Inte minst på grund av viss ryckighet i AMVs ekonomi, som försvårat samarbetet mellan arbetsförmedling och kommuner, har de senare under senare år skjutit till avsevärda summor för arbetsmarknadsåtgärder av olika slag.

Gemensamt för många av projekten är att man med hjälp av ”aktiv matchning”, coaching, praktik och lärlingsliknande utbildning, ofta i små

grupper, försökt hitta en personlig väg för var och en som efterhand leder till anställning. De stora obalanserna på ungdomars arbetsmarknad efter 1990-talets kris har utan tvivel resulterat i en ”experiment och förnyelseperiod”, gällande arbetsmarknadspolitik och arbetsmarknadsutbildning. En hel del har åstadkommit och erfarenheter har erhållits. Men samtidigt kan man se att många förvaltningar och organisationer, och en arme av kommunal och annan förvaltningspersonal, producerat mycket arbete och stora volymer papper – planeringsdokument, utredningar, rapporter, kvalitetsbedömningar, utvärderingar mm, kring väglednings- och utbildningsprojekt, som ibland gällt ett fåtal elever. Några iakttagelser: Den administrerade matchningsprocessen har blivit arbetsintensiv. Utvärdering har växt till en ”bransch”.

Den svenska ekonomisk-historiska erfarenheten är att efter en experimentperiod, då ”tusen blommor blommat”, vad avser finansiering, produktionsmetoder och färdig produkt, finns anledning att diskutera vilka inslag som varit livskraftiga. Stora rationaliserings- och standardiseringsvinster brukar finnas att göra efter en sådan period. Frågan är alltså, vad bör finnas kvar om några år, om målet är att få ut så stor andel av ungdomarna som möjligt i arbete per insatt miljon kronor?

Frågan är inte lätt. Visserligen föreligger mängder av så kallade utvärderingar och kvalitetsbedömningar, men oftast inte av den karaktären av vi kan se vilken av en rad åtgärder eller utbildningar som skapat mest och/eller bäst sysselsättning. Vare sig man vill utvärdera inslag i den offentliga stödregimen – KUP, UG eller jobbgarantin, eller de andra satsningarna, hamnar man i problem. Varje insatt summa har en alternativ användning, varför den första självklara frågan är kontrafaktisk: Vad hade hänt om summan inte förbrukats? Om åtgärden inte blivit av och trycket på skattebasen därför mildrats? Det testet är svårt att göra? Det allmänna intrycket är att omdömet om arbetsmarknadspolitiska ungdomsåtgärder från 2001 står sig fortfarande och dessutom även för ungdomsåtgärder i bredare mening. ”De torde inte klara kostnads-intäktstester” (Holmlund, s 6).

### *Ungdomars normer och värderingar*

Vi har redan nämnt att inofficiella institutioner kan ingå i ett lands övergångsregim. Ungdomars normer och värderingar kring utbildning har

sannolikt spelat och spelar fortfarande en betydelsefull roll för vårt problem – ungdomars arbetsinträde.

Så har, i olika sammanhang, förts fram att ungdomar idag har ”post-materiella” värderingar som sätter individualism och frihet framför kollektivism och trygghet. Hur det än är med detta; klart är att ungdomstiden förlängts, det vill säga den tid då man vill känner sig fri att vänta med livsavgörande beslut. Man prövar sig fram med tillfälliga jobb och med resor som ofta sträcker sig avsevärt utöver en solsemester vid Medelhavet. Att ha bott utomlands anses numera som en naturlig del av ungdomars livskarriärer. Det här förhållningssättet, som skiljer sig från deras föräldrageneration, påverkar naturligtvis tidpunkten för arbetsinträdet i Sverige.

Det senare arbetsinträdet bestäms emellertid inte enbart av de fria val som välfärdssamhällets vällyckade barn kan kosta på sig. Alla gör inte den här typen av ”sitt livs resa”. Vi kan identifiera grupper som, med helt andra förutsättningar, har skaffat sig värderingar och hållningar som också verkat förlängande på perioden mellan skola och arbetsinträde.

Vi kan börja redan i skolan. När allt större andel unga vuxna ska tillbringa sin tid i skolbänk, uppstår attityder och värderingar som kan vara betydelsefulla för vårt problem. I olika sammanhang har förts fram att vuxensocialisationen försvåras i åldershomogena ungdomsmiljöer (Arnell Gustavsson, 2007). Ungdomskulturer med speciella normer och värderingar utvecklas lätt, som inte alltid stämmer överens med dem som är gångbara i skolan eller i arbetslivet. Så har i forskning kring tonåringar, just på yrkesförberedande program, beskrivits värderingar och hållningar som försvårat för många att klara gymnasieskolan och sannolikt ibland gjort dem ”icke-anställningsbara”. Skolan har inte fungerat som förberedelse för arbetsinträde. Inte för att skolan undervisat i ämnen som är irrelevanta för arbetsmarknaden, utan för att elever inte kunnat få skolans verksamhet att stämma med det egna livsprojektet. De visste att gymnasiebetyg var nära nog ett måste för inträde på arbetsmarknaden. Samtidigt upplevde de ständiga motsägelsefulla budskap från media och populärkultur, varav vissa plockades upp och fick ingå i en ”manlig motkultur” (Hill, 2007, s. 163). Det var emellertid inte enbart genus som bestämde hållningen. Klass och etnicitet spelade också en roll.

I en undersökning, presenterades de här pojkarna som följer: De ser sig som förlorare i relation till de krav på teoretiskt kunnande de uppfattar

från skolan och näringslivet. De kommer inte att kunna konkurrera genom utbildning om det som de tycker är livets goda: Roliga och värlönade jobb, status och valfrihet. ”Det är de få ’plugghästarna’ på de egna programmen som kommer att lyckas i detta avseende och pojkarna på de studieförberedande programmen, som ofta kommer från en annan samhällsklass” (Hill, 2007, s. 161). Men förlorarna kreerade inte självklart en offerroll. Tillsammans formulerade de en ny rationalitet som återupprättade självförtroendet och låg till grund för motståndet. I den fanns en tilltro till nyttan av praktisk kunskap och misstro mot teoretiska studier. Sådana uppfattades för övrigt som något mera kvinnligt. Samtidigt var arbete – även skolarbete – något i första hand socialt. Alla arbeten var trista. Det var arbetskompisarna och kontakten med dem genom humor och lojalitet som gjorde att man härdade ut.

En annan lite äldre grupp, som riskerar att heller aldrig komma att ingå i arbetsutbudet, är de långvarigt bidragsberoende. Under det tidiga 1990-talets kris nära nog fördubblades antalet bidragsberoende ungdomar. Vi tror oss veta att socialbidragsdebut i tidig ålder ökat risken för utanförskap. Senare studier har stärkt den insikten. Enligt en studie fick de som föddes i mitten av 1970-talet och blev bidragsberoende i början/mitten av 1990-talet, levnadsförhållanden som genomsnittligt var markant sämre än normalpopulationens. Var fjärde blev kvar i bidragssystemet så länge att deras ekonomiska och sociala ställning präglades av det (Angelin, 2007). Även här spelade tiden i gymnasieskola en roll. När ett urval mellan 26 och 30 år, av dem som haft socialbidrag under större delen av sin arbetstid, intervjuades upptäcktes att 25 procent var dropouts. 60 procent hade avslutade gymnasiestudier bakom sig. Resterande 15 procent hade aldrig påbörjat gymnasiestudier.

Dessutom utkristalliserades andra särdrag. 73 procent saknade körkort. Majoriteten hade socialbidrag som huvudsaklig försörjning. 18 procent hade dock skaffat svartjobb och 9 procent hade viss förankring på den vita arbetsmarknaden. 75 procent hade fått inkassokrav, närmare 60 procent hade kronofogdeskulder och nästan 40 procent hade tvingats vända sig till en pantbank. ”Man känner sig oerhört begränsad i sin möjlighet att delta i fritidsaktiviteter och socialt umgänge” (Angelin, 2007, s. 218). Gruppen var dessutom betydligt mer utsatt för psykisk och fysisk ohälsa än normalpopulationen. 3 procent erkände drogproblem. En

rad negativa kumulativa effekter kunde identifieras. Fattigdom hade fött fattigdom och utanförskap hade fött utanförskap.

Två tredjedelar av de intervjuade ville inte läsa vidare. Förklaringen till detta var å ena sidan oviljan att skuldsätta sig ytterligare. Men även tidigare studiemisslyckanden upplevdes som hinder. 70 procent var dessutom negativt inställda till socialtjänsten. Många upplevde socialtjänstens insatser som repressiva och polisiära snarare än kurativa och kände sig kränkta. Ungefär hälften av intervjupersonerna hade en problematik bakom sig som just då hade hindrat dem från att söka och få arbete. För de flesta gällde att de lagt den problematiken bakom sig men att det initiala utanförskapet permanentats.

Vill vi förklara den stora andel pojkar, som inte fått slutbetyg på de yrkesförberedande programmen, är den första här nämnda gruppen intressant. Därmed inte sagt att de var den enda urskiljbara gruppen som strulade i gymnasieskolan. Inte heller att de alla kom att befolka bidragskulturen. Där dominerade för övrigt kvinnor. Men om yrkesutbildningen fortsätter att teoretiseras och traditionella arbetaryrken fortsätter att trängas ut, hamnar den här typen av pojkar i en svår situation, framförallt om de hoppar av. Avhopparnas problem förstärks dessutom av att ungdomar som inte klarar av gymnasieutbildning, i takt med ökande andel gymnasieutbildade, blir en alltmer selekterad grupp som lätt förknippas med en rad andra egenskaper som försvårar anställning (Olofsson, 2008).

Att merparten av problempojkarna ändå sannolikt hamnade på arbetsmarknaden beror på att det som händer i skolan inte är allt. Så finns inom arbetsmarknadsforskningen en växande kunskap om de informella kontakternas roll, framförallt för det första arbetet. Om att sociala nätverk erbjuder viktiga ingångar till de första jobben. Intrycket förstärks av att var elfte ungdom, med eller utan utländsk bakgrund, får sitt första jobb på en arbetsplats där någon av föräldrarna arbetar (Erikson et al, 2006).

För såväl de långvarigt bidragsberoende, som för de pojkar som genomförde något slags existensiellt uppror på de yrkesförberedande programmen, gällde emellertid att de inte utan vidare kom att ingå i arbetsutbudet. Det går att hitta fler grupper eller ”kulturer” som inte heller varit kompatibla med skolans eller arbetslivets krav. Överhuvudtaget har ungdomars långa vistelse i väntsal innan de klev på arbetståget inte bestämts av en enkel och ensartad mekanism. Bland andra har flera olika och högst disparata kulturella hållningar bidragit till skolavhopp eller på

andra sätt försenat eller hindrat arbetsinträde. ”Det handlar inte längre om en kort övergångstid utan alltmer om en utsträckt och särpräglad fas i livet. Ungas etableringsmönster är också differentierade och det går inte att tala om en ungdomsgeneration som en homogen grupp” (Ungdomsstyrelsen, 2005).

De institutioner, organisationer och mekanismer vi tagit upp är betydelsefulla, om man vill förklara svenska ungdomars nuvarande situation som, enligt en ny rapport från Ungdomsstyrelsen, blivit allt besvärligare: ”Var femte ungdom (20–29 år) har idag låg ekonomisk standard, jämfört med var tionde i början av 2000-talet. Andelen unga som beviljas sjukpenning ökar och unga är kraftigt överrepresenterade bland dem som har socialbidrag” (Ungdomsstyrelsen, 2008). Återgår vi så till det vi började med, det sena arbetsinträdet, framförallt till den del som består av tiden mellan skolavslutning och arbetsinträde, så antyder alltså Ungdomsstyrelsens rapport att situationen förvärrats. Det bör finnas ganska stor samstämmighet mellan låg ekonomisk standard (under 60 procent av medianstandard för hela gruppen) och arbetslöshet/inaktivitet/sjukdom. Vi ska försöka förtydliga bilden något.

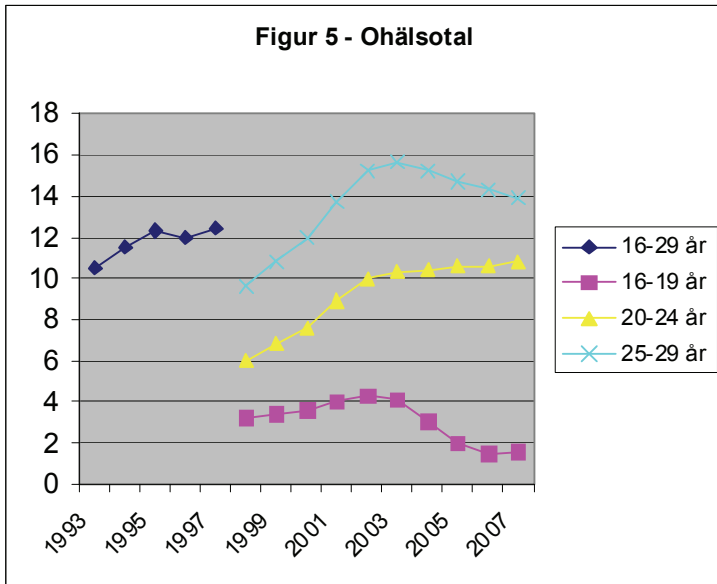
## Ungdomar mellan skola och arbetsmarknad

Svenska ungdomar har, åtminstone sedan 1970-talet, haft relativt besvärligt att komma in på arbetsmarknaden. Oberoende av gott eller dåligt allmänt konjunktur- och arbetsmarknadsläge har deras relativa arbetslöshet - deras arbetslöshet i förhållande till vuxnas - varit högre än exempelvis danska ungdomars under hela perioden (Pettersson, 2006). Den har även legat över EU-medeltalet. Någon strukturell mekanism tycks ha spelat in som missgynnat just unga svenskar – och, för den delen, norrmän och finnar. De ungas situation tydliggjordes under och efter 1990-talskrisen. Just ungdomarna fick ta en stor del av anpassningen. I början framförallt genom att de bytte arbete mot utbildning. Den relativa försämringen för ungdomar har emellertid fortsatt. År 1995 hade ungdomar (15–24 år) 2,5 gånger så hög arbetslöshet som 25–54-åringar. År 2005 hade relationen växt till 3,5 (SOU 2007:18). Flertalet av de tonåringar som trots allt var sysselsatta efter 90-talskrisen kom dessutom att arbeta ett mycket begränsat antal timmar i veckan.



Efterhand steg även andelen inaktiva – en statistiskt svår fångad grupp. En statlig utredning, ”Unga Utanför”, fann dock att andelen hade ökat under 1990-talet och att cirka 27000 personer mellan 16 och 24 år var inaktiva både 2000 och 2001 (SOU 2003:92). Bland 20–24-åringarna var situationen mest bekymmersam. ”De som varit utan känd sysselsättning under en tid löpte också stora risker att stå utanför arbetsmarknaden under en lång tid framöver” (Franzén & Kassman, 2007, s. 195). Dessutom var de här ungdomarna överrepresenterade när det gällde olika typer av ohälsa. Av de 27000 var cirka 11 000 utrikes födda och nästan 7000 av dem hade bott mindre än 5 år i Sverige.

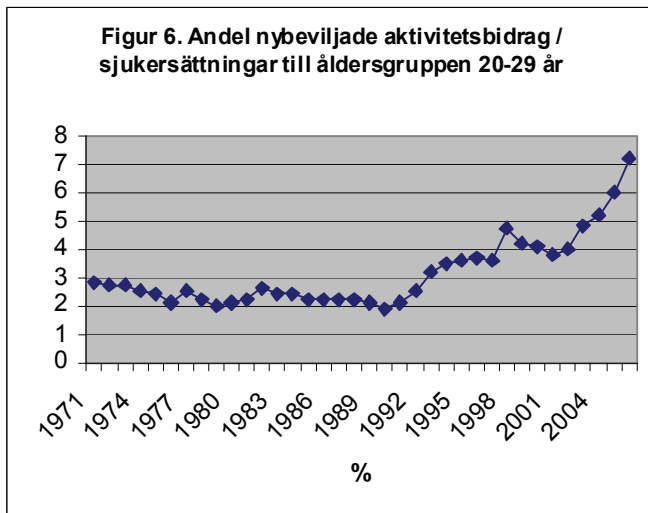
Använder vi OECD:s uppgifter finner vi att 2005 var av svenska ungdomar mellan 20 och 24 år 4,7 procent varken i utbildning, anställda eller registrerade som arbetslösa, vilket skulle motsvara cirka 25000 individer. (Att jämföra med 4,5 procent i Danmark, 6,1 procent i Finland, 5,4 procent på Island och 5,2 procent i Norge). I OECD:s uppgifter ingår emellertid några smärre grupper som utredningen rensat bort. Sannolikt har andelen inaktiva sjunkit något under 2000-talet (OECD, 2007). Tilläggas kan att inaktiviteten är svår att avgränsa och svår att tolka som indikator på ungdomars situation. Den bestäms inte enbart av ekonomiska kriser och illa fungerande arbetsmarknadsinstitutioner eller av vilshenhet, bristande livsmod och psykisk obalans. Den kan även vara ett uttryck för välstånd och för ungdomars postmaterialistiska värderingar. Man reser i stället för att arbeta exempelvis.



Källa: Försäkringskassan, Statistik & Analys. Ohälsotalet efter ålder 1990–2007.

Till och med 1997: Antal utbetalda dagar med sjukpenning, arbetsskadepening, rehabiliteringspenning, förtidspension och sjukbidrag från socialförsäkringen per sjukpenningförsäkrad samt försäkrad med hel förtidspension eller helt sjukbidrag. Fr.o.m. 1998: Samma, men andelen nu räknad per registrerad försäkrad i åldern 16–64. Förtidspension och sjukbidrag kallas från 2003 sjukersättning och aktivitetsersättning.

En annan indikator på ungdomars situation är deras hälsoläge. Ser vi till ohälsotalen, finner vi att de sjönk från 1990 till 1993, steg mellan 1993 och 2003, varefter en viss sänkning skett – utom för 20–24-åringarna (figur 5). I gruppen 20–29 år var ohälsotalet 35 procent högre för kvinnor och 42 procent högre för män i april 2006 jämfört januari 2000. Framförallt är det förtidspensioner – numera aktivitetsbidrag – som stått för utvecklingen (figur 6). Det är främst psykiska diagnoser som ökat och det är framförallt de yngre som står för ökningen (Ossowicki, s 13).



Källa: Ossowicki 2007.

Det är svårt att avgöra hur mycket av ökningen i förtidspensioner/aktivitetsersättningar faktiskt bestäms av ett sämre hälsoläge och hur mycket som speglar förändringar i diagnostisering eller i förändrad syn på framförallt de psykiska sjukdomarna. Diskussion pågår.

Tidsspannet mellan skola och arbete kan alltså beskrivas i termer av arbetslöshet, inaktivitet och sjukdom bland ungdomar. Ofta sammanfaller de här karaktäristika, i den meningen att samma personer har vandrat mellan olika typer av frånvaro från skola och arbetsmarknad och mellan olika former av samhällsstöd. Så var 26–30-åriga bidragsberoende betydligt mer utsatta för psykisk och fysisk ohälsa än den genomsnittlige svenska unga personen i samma ålder (Angelin, 2007). Och unga män, som beviljats aktivitetsersättning, hade i allmänhet en omfattande erfarenhet av arbetslöshet (Ossowicki, 2007). Dessutom fanns ett starkt samband mellan ungdomars beroende av ekonomiskt bistånd och arbetslöshet. ”Ungefär hälften av de ungdomar som fick ekonomiskt bistånd var arbetslösa eller i arbetsmarknadspolitisk åtgärd utan att vara kvalificerade för någon arbetslöshetsersättning (dvs. ersättning från arbetslöshetsförsäkring eller aktivitetsstöd). Den andra hälften fick ekonomiskt bistånd som komplement till annan arbetslöshetsersättning” (Olofsson, 2008, s. 21).

Det har, sedan början/mitten av 1990-talet, funnits en stor och sannolikt växande grupp unga vuxna, med en personhistoria som inte gör sig på

en CV. Bakom deras problem kan många faktorer och mekanismer spåras, som ingår i det vi kallat övergångsregimen. Förändringar i den, exempelvis i regelsystemet på arbetsmarknaden, kan ha spelat in. Faktorer som har med socioekonomisk bakgrund, genus, etnicitet och utbildning att göra finns också med i bilden. Så saknar en mycket stor andel av de individer som huvudsakligen försörjt sig på ekonomiskt bistånd fullbordad gymnasieutbildning. Och unga vuxna utan fullbordad gymnasieutbildning har, jämfört med de examinerade unga vuxna, föräldrar med låg inkomst och låg utbildning (Olofsson et al, 2008).

## Sammanfattning och slutsatser

Ungdomarna fick ta en oproportionerligt stor del av anpassningen under och efter den ekonomiska krisen i början/mitten av 1990-talet. Ett uttryck för det var att etableringsåldern på arbetsmarknaden försköts uppåt och blev kvar på en relativt hög nivå, jämfört med 1980-talet. Under första delen av 1990-talet berodde det i hög grad på att ungdomarna blev kvar i studier längre. Efterhand ökade dessutom deras såväl arbetslöshet som inaktivitet och ohälsa. Tidsspännat mellan skolavslutning och arbetsinträde ökade genomsnittligt. Inte enbart kris- och konjunkturförloppet förklarar emellertid de svenska ungdomarnas situation. Såväl under goda som dåliga tider har deras ställning på arbetsmarknaden varit relativt besvärlig. Så har deras arbetslöshet jämförd med de äldres varit hög sedan 1980-talet.

Sedan 1990-talets kris har en relativt stor grupp utsatta unga vandrat mellan olika former av samhällsstöd och figurerat i arbetslöshets- inaktivitets- och ohälsotal. De har inte varit särskilt mottagliga för olika former av arbetsmarknadspolitik. Inte minst förtidspensioner / aktivitetsersättningar fortsatte att stiga efter 1990-talet. Psykisk ohälsa har utgjort ett växande inslag i den här gruppens problembild, särskilt unga kvinnors.

Vi menar att en grundläggande orsak till den här gruppens stora omfattning är att i Sverige utvecklats en speciell övergångsregim, ett knippe av sinsemellan komplementära institutioner och organisationer, som spelat en viktig roll för ungdomars situation. Här ingick bland andra en stor andel storföretag, efterhand hårt rationaliserade, modellen för lönesättning, de relativt låga utgifterna för arbetsmarknadsåtgärder för ungdomar,

trygghetslagarna, de kommunala ungdomsätgårdernas och yrkesutbildningens, inklusive det Individuella programmets, alltför stora inriktning på studier i stället för på arbetspraktik. Regimen har mycket handlat om att hålla ungdomarna borta från arbetslivet och i skolbänk - ända fram till högskolebehörighet. Det har snarare handlat om en utbildnings- än om en arbetslinje.

Utbildningslinjen är problematisk av flera skäl. Så uppstår lätt, om unga vuxna hålls för länge i skolbänk, åldershomogena ”kulturer”, med intressen, hållningar och aktiviteter som blir oförenliga med skola och arbetsliv. Inte en utan flera högst disparata ungdomskulturer och hållningar till samhällets institutioner kan identifieras, som försvårat arbetsinträde. Bristen på alternativ till skolbänksutbildning förklarar sannolikt en hel del avhopp, ungdomsarbetslöshet och inaktivitet.

Sannolikt har utbildningen dessutom teoretiserats alltför mycket för alltför många och alienerat ungdomar från gymnasieskolans yrkesutbildning. Mot argumentet om överteoretisering har svenska forskare framfört att: Teorin behövs men 1) det är avgränsade grupper, som kan identifieras, som har problem och på dem kan extra resurser sättas in. 2) praktiken på verkliga arbetsplatser bör bestämma när och hur den ska komma in. Många fler skulle då klara de teoretiska inslagen.

Frågan om de yrkesförberedande programmets verkningsgrad, avseende ungdomars etablering som företagare eller arbetstagare, är inte helt lätt. Det går att visa att utbildningen genomsnittligt underlättat etablering och försörjning för många med underprivilegierad bakgrund. Etableringsgraden var generellt hög för pojkar på Fordons-, Industri-, Energi-, El- och Byggprogrammen och för flickor på Omvårdnadsprogrammet. Det har funnits en stor grupp, företrädesvis unga män, som kunnat använda den yrkesförberedande utbildningen till tidig etablering på relativt goda villkor.

Å andra sidan hade, bland före detta yrkeselever, mellan 25 och 30 procent inte fått slutbetyg fyra år efter inträdet. Ca 40 procent hade inte uppnått allmän högskolebehörighet. Barn och fritids-, Omvårdnads- och Industriprogrammen hade höga avhoppssandelar och endast fem procent av avhopparna angav (2007) att orsaken var arbete. Studieavbrott var vanligare bland pojkar – särskilt bland pojkar från socialgrupp III och framförallt bland dem med låga grundskolebetyg. Här fanns ett inslag av social reproduktion av en underklass.

De unga kvinnorna uppvisade ett annat mönster. De hoppade av i något lägre utsträckning än männen, men gick i stor utsträckning på program med dålig direkt länkning till arbetsmarknaden. De sökte sig i avsevärt högre utsträckning till högskolestudier. Avgörande för frågan ovan är hur det gått på arbetsmarknaden för de unga kvinnor som, från relativt oteoretiska, yrkesförberedande program eller inriktningar, gått till vidare studier.

Gymnasial yrkesförberedande utbildning har ändå spelat en positiv roll för att hindra framförallt unga män från marginalisering. Utbildningstypen har med andra ord vissa möjligheter. Framförallt om utbildning och arbetsmarknad bättre kunde mötas om väl definierade utbildningsmål och yrkesbeskrivningar. Det finns anledning att bejaka gymnasieutredningens förslag härvidlag. Liksom att den kommunala vuxenutbildningen får avsevärt större resurser till yrkesprogram. Överhuvudtaget utmanar Gy08 i någon mån utbildningslinjen. Så ska inte yrkesprogrammen självklart leda till högskolebehörighet. Obligatoriska lokala programråd ska förbättra kontakten med arbetslivet och man utlovar längre och bättre fungerande arbetspraktik än den gamla APU. Dessutom öppnas möjligheter för en svensk variant av lärlingsutbildning. Ökade anslag till yrkesprogram på komvux kan förbättra möjligheterna, när ungdomar upptäcker att de valt fel eller när utbildningar blir obsoleta.

Ändå inställer sig frågan, vad händer med den svagaste gruppen; den som tidigare hoppat av, gått på IV eller ”softat” på ett ”mjukt” program. Den avsevärda tillströmningen till sådana program antyder för övrigt att de i viss mån behövts. Att alternativet för många har varit individuellt program och/eller avhopp till arbetslöshet eller inaktivitet. Yrkesprogrammets effektivisering är inte självklart en lösning för just den här gruppen; inte heller ersättningen av IV med andra alternativ. Om inte ett visst mått av sjukförklaring av elever ska ses som en delösning. I det individuella alternativet talas om vård och kostnaderna ska fördelas mellan skola, sociala myndigheter och vårdgivare. Men ingen av alternativen gör utan vidare möjligt det som i många länder vore det självklara alternativet: En möjlighet på arbetsmarknaden med hjälp av enklare lönearbete.

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar har inte fungerat väl i Sverige. Framförallt inte för den grupp som cirkulerat mellan olika stödformer och har sjukdoms-, arbetslöshets- och inaktivitetsperioder bakom

sig. Sannolikt för att även arbetsmarknadspolitiken för ungdomar uppvisat starka inslag av utbildningslinje. Inte minst den ökande kommunala inblandningen tycks ha bidragit till att möjlig arbetspraktik ersatts med utbildning. Men också för att andra delar av övergångsregimen motverkat eventuella positiva effekter av arbetsmarknadspolitiken.

Olika former av arbetsmarknadsutbildning tycks ha lyckats bättre, även om den ibland är svår att skilja från arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Vi tänker här bland annat på de kortare lärlingsliknande utbildningar som genomförts i samarbete mellan Arbetsförmedlingen och näringslivet. Svårare är att bedöma är den omfattande experimentverksamhet som förekommit ibland annat Ungdomsstyrelsens regi. Många kommuner har uppvisat stor kreativitet, när det gällt att hitta finansiering till lokala lärlingsliknande utbildningar. Några iakttagelser: Verksamheten har varit relativt arbetsintensiv. Utvärdering har växt till en ”bransch”. Dock oftast utvärderingar som inte använt sig av kontrollgrupp eller ställt frågan: Vad hade hänt om åtgärden inte implementerats? Vi vet med andra ord rätt lite om deras effektivitet, när det gällt att få ungdomar i arbete.

Det finns många skäl att underlätta och påskynda ungdomars arbetsinträde. Så kan man ta upp de samhällsekonomiska konsekvenserna av att den genomsnittliga etableringsåldern fortsätter att ligga högt. Speciellt om det sena arbetsinträdet bestäms av arbetslöshet, inaktivitet eller sjukdom. En är att det verkar höjande på försörjningskvoten. Vi tror oss veta att vi står inför en avsevärd uppgång i denna, framförallt bestämd av att en allt äldre befolkning (Ds 2008:36). Eftersom en åldrande befolkning, med omfattande förbrukning av skattefinansierade tjänster, alltmer kommer att belasta statsbudgeten, kan situationen bli besvärlig. Så kommer andelen 60–75-åringar att vara ”onormalt” stor kring år 2015, medan andelen 30–40-åringar kommer att vara ”onormalt” liten (Olsson & Broomé, 2002). Det generationsproblemet kommer väl delvis att kompenseras av olika anpassningsmekanismer. Så kommer såväl marknads- som planeringskrafter att såväl pressa som locka de äldre att arbeta längre, samtidigt som liknande mekanismer sannolikt kommer att påverka ungdomarna att tidigare komma i arbete. Incitamenten för dem som arbetar att arbeta flera timmar/vecka kan dessutom komma att förbättras. Ändå kommer relationen mellan unga och äldre att finnas kvar som en underliggande strukturell påfrestning på ekonomin. Speciellt som vi bör räkna med den så kallade justerade försörjningskvoten. Det vill säga den som tar hänsyn till att

även de som är frånvarande från arbetet ska försörjas (Ds 2008:36, s 54). Det blir med andra ord än mer intressant att se närmare på allt som kan tänkas påverka arbetsutbudet i framtiden – inte minst på de ungas beteende och villkor inför arbetsinträdet.

Ett sätt att kompensera för den stigande försörjningskvoten är naturligtvis att öka de arbetandes produktivitet, vilket bland annat kräver omställning och förnyelse. Överhuvudtaget har förmåga till nytänkande och omställning blivit en allt viktigare egenskap hos arbetskraften. Förekomsten av experimentlusta, entusiasm, förmåga att tänka nya tankar med flera liknande egenskaper, är i någon mån förbunden med ålder. När ungdomars arbetsinträde av olika skäl skjuts upp kommer de i allt senare ålder i sådana positioner att de kan påverka utvecklingen. Sannolikt ser vi här en mekanism som verkar försvagande på förnyelsekraften.

### *Åtgärder*

Sinsemellan komplementära institutioner och organisationer har förstärkt och bekräftat varandra på ett sätt som snarast har skapat en utbildningslinje i stället för en arbetslinje. En bestående förändring mot högre grad av arbetslinje, skulle sannolikt kräva samtidig förändring i flera av de olika delarna i regimen.

Det som nu sker är ändå viss förändring mot en arbetslinje för ungdomar. En del av förändringarna i gymnasiet kan räknas dit, liksom de nya möjligheterna till en omstart med yrkesprogram i kommunal vuxenutbildning, liksom förstärkningen av såväl piska som morot i arbetsmarknadspolitiken, liksom minskningarna av löneskatten för ungdomar. Det här är åtgärder som knappast låter sig utvärdera på kort sikt. Men sannolikt krävs mer för att inte de här förändringarna ska gå samma öde till mötes som många tidigare. De är fortfarande så oförenliga med så mycket annat i den svenska institutionella uppsättningen att de riskerar att få endast marginella effekter.

Dessutom, frågan är hur mycket de här åtgärderna har hjälpt den cirka femtedel som kan benämnas de utsatta? Saknas inte det mest grundläggande inslaget i en arbetslinje, nämligen lönesättningsprinciper som gör att ungdomar, som efter olika åtgärder kommer ut på ordinarie arbetsmarknad, inte blir utkonkurrerade? Det är möjligt att ungdomars värdering av inkomst och lön har minskat under senare år; att annat bestäm-



mer beteendet inför arbetsinträdet. Några undersökningar tyder på det. Men ingenting säger att arbetsgivarna har gått igenom samma postmaterialistiska utveckling. Det går inte att bortse från kostnaderna, när en långsiktig obalans på en delarbetsmarknad ska åtgärdas. Man kan naturligtvis fortsätta att sänka löneskatterna för ungdomar, exempelvis genom att gradera pensionsavgifterna över ålder - ju yngre, desto lägre pensionsavgifter. Men än bättre vore sannolikt om de solidariska principerna kunde justeras så att löneutvecklingen blev brantare över ålder. Det skulle ge även de utsatta – de lågproduktiva – ungdomarna bättre chanser att komma i arbete. Det skulle även, efterhand, skapa en arbetsmarknad för unga och icke-yrkesutbildade. Vissa arbetsintensiva och lågproduktiva segment kunde överleva med en sådan kostnadsstruktur. Det danska systemet, med speciella avtal för tonåringar i vissa branscher, är intressant även för svenska förhållanden. Kanske knutarna kan lösas av parterna på arbetsmarknaden?

Diskussionen har mycket gällt om den yrkesförberedande utbildningen varit för teoretiserad. Så har sannolikt varit fallet till en del. En fortsatt avskolning av yrkesutbildningen, med en större roll för näringslivet avseende finansiering och utbildningsplanering, vore sannolikt betydelsefull. Överhuvudtaget utgör ett välfungerande näringsliv en stor utbildningsmöjlighet. Problemet är att få in ungdomar in den miljön i mycket större utsträckning och på andra villkor än som varit vanligt. En större roll för näringslivet i utbildningsplanering och finansiering skulle sannolikt i högre utsträckning ge teorin en roll där den behövdes. Så skulle sannolikt införandet av en fungerande lärlingsutbildning underlättas om yrkesutbildningen samtidigt skildes från gymnasieorganisationen, så att läroplan och schema i högre utsträckning kunde bestämmas av produktionens aktörer. Kunde dessutom de unga samtidigt erhålla lärlingslön och överhuvudtaget tidigt bli insiders på arbetsmarknaden, vore än mer vunnet. Lärlingslön skulle innebära att arbetsgivarna deltog i finansieringen, vilket kunde skapa ansvar för kvalitet i utbildningen. Möjligheten att exempelvis ett industriföretag skulle hålla igen på utbildningskostnaderna, på grund av risken att förlora sin investering till andra företag, skulle minska om det hela organiserades och finansierades som ett clearingsystem mellan företag.

Generösare och mer flexibel arbetsmarknadspolitik gentemot ungdomar vore också värt att pröva. Så vore intressant att släppa in unga i korta

rekryteringsutbildningar, typ de som AF och Lernia under senare år genomfört. Hässleholmsexperimentet lär oss emellertid att de lokala fackföreningarna kan vara mycket försiktiga med att släppa fram sådana.

De som tidigt varnade för stigande försörjningskvot varnade samtidigt för att de förde ett mekanistiskt resonemang, som inte tog hänsyn till de dynamiska processer som ständigt pågår. Det handlade alltså inte enbart om att rent statistiskt förstå hur generationsväxlingen kommer att slå under de närmaste 10–15 åren. Det gällde även ”att man ökar rörligheten och utvecklingsförmågan i arbetskraften, så att de dynamiska krafterna kan verka mera effektivt för att undvika negativa effekter av generationsväxlingen” (Olsson & Broomé, 2002, s. 38–39). Det gäller med andra ord att reglera utbildnings- och arbetsmarknad så att arbetsutbudet bättre anpassar sig till efterfrågan – och efterfrågan bättre anpassar sig till arbetsutbudet. Även detta handlar om lönekostnader och flexibilitet.

## Litteratur- och källförtecken

- Angelin, Anna, ”Utanförskapets kris – effekter av långvarig arbetslöshet och bidragsberoende hos unga vuxna i Malmö”, i Olofsson, Jonas, (red.), *Utbildningsvägen – vart leder den?* SNS, Stockholm 2007.
- Arnell Gustafsson, Ulla, ”Marknad eller utbildningspolitik? Om ungdomars extrajobb och den arbetsplatsförlagda utbildningen som väg in i arbetslivet”, *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årgång 6, 2000, nr 3.
- Arnell Gustafsson, Ulla & Murray, Åsa, *Unga utanför – vilka, varför, vad göra?* Intervju i *Equal*, 2003.
- Arnell Gustafsson, Ulla, ”Ungdomars inträde i arbetslivet – följer för individen och arbetsmarknaden”, i von Otter Carsten, (red.), *Ute och inne i svenskt arbetsliv. Forskare analyserar och spekulerar om trender i svenskt arbetsliv*, Arbetsliv i omvandling 2003:8, Arbetslivsinstitutet, 2003.
- Calmfors, Lars, Forslund, Anders & Hemström, Maria, *Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?* IFAU-Rapport 2002:8.
- Dieckhoff, Martina, ”Skills and occupational attainment: a comparative study of Germany, Denmark and the UK”, *Work, Employment & Society* 2008, 22; 89.
- Edico*, Utbildningsförvaltningens personaltidning, 1/2007, Malmö stad.
- Ericsson, Stefan, Hallberg, Daniel & Hemström, Maria, Ds 2008:36 *Fler i arbete: Grunden för framtidens välfärd*.
- Erikson, Robert, Nordström Skans, Oskar, Sjögren, Anna & Åslund, Olof, *Fritt inträde? Ungdomars och invandrades väg till det första arbetet*, Välfärdsrådets rapport 2006, SNS.
- Forslund, Anders & Nordström Skans, Oskar, *(Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga?* IFAU-Rapport 2006:5.

- Forslund, Anders & Sibbmark, Kristina, *Kommunala arbetsmarknadsinsatser riktade till ungdomar mellan 18-24 år*, IFAU-Rapport, 2005:9, s 27.
- Franzén, Eva & Kassman, Anders, ”Unga vuxna utan känd sysselsättning – är det ett problem?” i Olofsson, Jonas, (red.), *Utbildningsvägen – vart leder den?* SNS, Stockholm 2007.
- Hill, Margreth, ”Coola killar pluggar inte”, i Olofsson, Jonas, (red.), *Utbildningsvägen – vart leder den?* SNS, Stockholm 2007.
- Holmlund, Bertil, “What are the Effects of Active Labour Market Policy? An Introduction”, *Swedish Economic Policy Review*, No 2, 2001.
- Hult, Carl & Edlund, Jonas, “Age and labour market commitment in Germany, Denmark, Norway and Sweden”, *Work, Employment & Society* 2008, 22.
- Höghjelm, Robert, Intervju i *Yrkesläraren* 4/06.
- Karlsson, Anders, ”Studietrötta avbryter gymnasiestudier”, *Välfärd* nr 1, SCB, 2008.
- Karlsson, Curt-Erik, *Lokal samverkan för unga vuxna i arbete*, Förvaltningen Arbetsmarknad och Kompetensutveckling, Hässleholm, 2006.
- Kristoffersson, Ann & Nilsson, Åsa, *New City. En inbjudan till innanförskap*, Examensarbete, Malmö Högskola, 2006.
- Lindbäck, Assar & Snower, Dennis, *The Insider-Outsider Theory: A Survey*, Discussion Paper No 534, IZA, 2002.
- Lundin, Daniela & Liljeborg, Linus, *Arbetsförmedlingens arbete med nystartsjobben*, IFAU-Rapport 2008:9.
- Lundin, Martin & Skedinger, Per, “Decentralisation of active labour market policy: The case of Swedish local employment service committees”, *Journal of Public Economics* 90, 2006.
- Lundin, Martin, “When Does Cooperation Improve Public Policy Implementation?” *The Policy Studies Journal*, Vol 35, 2007.
- Lundin, Martin, *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken*, IFAU-Rapport 2008:13.
- Möller, Kristian, Nilsson, Anders & Pettersson, Lars, *Social Dialogue on Training – Sweden*, 2000. Cedefop.
- Norling, Mattias, *Granskning av insatser för arbetslösa ungdomar – Klippans kommun*, Revisionsrapport, ÖhringsPricewaterhouseCoopers, 2006.
- North, Douglass, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.
- Olofsson, John, Panican, Aleksandru & Pettersson, Lars, *Lärlingsutbildning – något för Sverige? En studie av tillkortakommanden*, Manuskript, 2008.
- Olofsson, Jonas & Wadensjö, Eskil, *Lärlingsutbildning – ett återkommande bekymmer eller en oprövad möjlighet?* Rapport till ESS, 2006.
- Olofsson, Jonas & Wadensjö, Eskil, *Ungdomar, utbildning och arbetsmarknad i Norden – lika men ändå olika*, FAS-rapport, 2007.
- Olofsson, Jonas & Östh, John, ”Yrkesutbildning – ett effektivt socialpolitiskt instrument?” i Olofsson, Jonas, (red), *Utbildningsvägen – vart leder den?* SNS, 2007.
- Olofsson, Jonas & Östh, John, ”Yrkesutbildningens sociala betydelse – en deskriptiv analys”, *SOU 2008:27*, bil 4.
- Olofsson, Jonas, *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*, SOU 2008:27, Bilaga 5.
- Olofsson, Jonas, *Grundläggande yrkesutbildning och övergången skola – arbetsliv – en jämförelse mellan olika utbildningsmodeller*, IFAU-Rapport 2003:8,

- Olofsson, Jonas, *Svensk yrkesutbildning – Vägval i internationell belysning*, SNS, 2005.
- Olsson, Rolf & Broomé, Per, ”Kompetensförsörjningen inför 2015 – ett demografiskt perspektiv”, i Abrahamsson, Kenneth, m. fl., (red.), *Utbildning, kompetens och arbete*, Studentlitteratur, 2002.
- Oscarsson, Eva & Grannas, Dan, ”Under och överutbildning på 2000-talets arbetsmarknad”, Abrahamsson Kenneth, m. fl., (red.), *Utbildning, kompetens och arbete*, Studentlitteratur, 2002.
- Ossowicki, Mattias, *Nya sjuk- och aktivitetsersättningar / förtidspensioner – med fokus på yngre med psykiska diagnoser under åren 1995-2005*, Försäkringskassan analyserar, 2007:11
- Pettersson, Lars, *Unga vuxna inför arbetsinträdet – finns en skånsk modell? Arbetspaper*, Hemsidan för forskningsprogrammet Yrkesutbildning, arbetsmarknad och försörjning – framtida vägval. 2008 (<http://www.soch.lu.se/o.o.i.s/10758>).
- Pettersson, Lars, *Är Danmark bättre än Sverige – Om dansk och svensk yrkesutbildning sedan industrialiseringen*, ØI-förlag, 2006.
- Plougman, Peter & Madsen, Per K., *Flexibility, Employment Development and Active Labour Market Policy in Denmark and Sweden in the 1990s*, CEPA Working Paper, s 12, 2002.
- Ramböll Management, *Utvärdering av utvecklingspartnerskapet New City*, Slutrapport 2007.
- Skedinger, Per, *Effekter av anställningsskydd – Vad säger forskningen?* SNS, Stockholm 2008.
- Skedinger, Per, *Svenska minimilöner i den globaliserade ekonomin*, Ekonomisk Debatt, nr 4, 2006.
- Smiths, Wendy & Stromback, Torsten, *The Economics of the Apprenticeship System*, Edward Elgar Publishing Lmt, 2001.
- Svensson, Allan, *Dagens gymnasieskola – bättre än sitt rykte?* Pedagogisk forskning i Sverige, nr 4, 2007.
- Swenson, Peter, *Capitalists against Markets – The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*, Oxford University Press, 2002.
- Thålin, Michael, ”Överutbildningen i Sverige – utveckling och konsekvenser”, i Olofsson, Jonas, (red.), *Utbildningsvägen – vart leder den?* SNS, Stockholm 2007.
- Van der Velden, Rolf K. W. & Wolbers, Marten, H. J., “The Integration of Young People into the Labour Market. The Role of Training Systems and Labour Market Regulation”, i Müller, Walter & Gangl, Markus, (red.), *Transitions from Education to Work in Europe – The Integration of Youth into EU Labour Markets*, Oxford University Press, 2003.
- Otryckta intervjuer och föredrag*
- Höghjelm, Robert, Om yrkesbaserat lärande, föredrag på konferensen Ungdomar och yrkesutbildning i Nordiska länder, Landskrona, 8-9 maj 2008.
- Intervju med Margareta Spens, Lunds kommun och med Anders Olsson, Malmö kommun. 2007.
- Intervjuer med några av initiativtagarna till ”Lärling över sundet”, Curt-Erik Karlsson och Arvid Gisby. Hässleholm 2007.
- Intervju med rektor Palle Johansson, Baggiums Gymnasium, Helsingborg 2007.
- Diverse offentligt tryck*
- AMS, Lärlingsplatser, information till arbetsgivare, Faktablad, AMS 2007.

Arbetslivsfakta 2006, AMS m. fl., nr 2.

Finansdepartementet, Svensk aktiveringspolitik i nordiskt perspektiv, ESS 2006:3. Försäkringskassan, *Jobbgarantin för Ungdomar*, Faktablåd från Försäkringskassan, 2008.

Hässleholms kommun, Näringslivsprogram, Dnr 2005.399/140.

IFAU:s Remissvar på Kraftfullare nedsättning av socialavgifter för ungdomar, 2008-05-26.

OECD, Education at a Glance 2007, Indicators.

SCB, På tal om utbildning, 2006.

SCB, Ungdomar utan fullföljd gymnasieutbildning, Befolkning & Välfärd, 2007, nr 4.

SCB, Utbildningsstatistik årsbok 2008.

SOU 2008:27 *Bilaga 3 till Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*.

SOU 2007:18 *Arbetsmarknadsinsatser för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar*.

SOU 2003:92 *Unga Utanfö*.

Skolverket, Information om icke-skolpliktiga ungdomar – det kommunala uppföljningsansvaret, dnr 2005:3341.

Skolverket, *Varför hoppade Du av...?* Skolverksrapport, 2007, Skolverkets hemsida.

Skolverket (2008) *Studieresultat i gymnasieskolan – avbrott och slutbetyg utan grundläggande behörighet*, Skolverkets hemsida.

Ungdomsstyrelsen, Focus 05 *En analys av ungas etablering och egen försörjning*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2005:1.

Ungdomsstyrelsen, *Arbetsmarknadssatsningen – Att bryta ungdomars utanförskap på arbetsmarknaden*, Ungdomsstyrelsens skrifter, 2006:6.

Ungdomsstyrelsen, *Ung Idag 2007 – en beskrivning av ungdomars villkor*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2007:6.

Ungdomsstyrelsen, *Presentation av Ung i dag 2008*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2008:5, Ungdomsstyrelsens hemsida.

Utbildningsdepartementet, *En reformerad gymnasieskola*, Direktiv, Dir 2007:8.

Utbildningsförvaltningen i Lund respektive i Malmö, Informationsbroschyr, *Försöksverksamhet med ny lärlingsutbildning Malmö-Lund*. 2007.

#### Internet

Baggium ABs hemsida (<http://www.baggiu.se>).

Byggnadsindustrins yrkesnämnds (BYN) hemsida (<http://www.byn.se/byn/om-byn/default.asp>).

# Kapitel 7. Framåtblickande slutsatser.

*Jonas Olofsson*

De nordiska länderna har olika system för att reglera ungdomars övergång från skola till arbetsliv. Variationerna är stora i utformningen av yrkesutbildning och arbetsmarknadspolitiska insatser. De länderstudier som har presenterats i denna rapport bekräftar den bilden. Studierna bekräftar också bilden av att systemens utformning har betydelse för ungdomars etableringsförutsättningar. Skillnader i utformningen av yrkesutbildning och arbetsmarknadspolitik förklarar rimligen en del av de stora variationer som kan utläsas i genomströmning, sysselsättningsgrad och relativa arbetslöshetstal bland unga och unga vuxna i de nordiska länderna.

I detta avslutande kapitel kommer blicken att riktas framåt. I kapitlet ges en summarisk forskningsöversikt om ungdomars etableringsvillkor på arbetsmarknaden, en översikt som förhoppningsvis kan fungera som utgångspunkt för diskussioner om framtida forskningsbehov. Vidare kommer vi att fråga oss hur man kan tolka skillnaderna i övergångssystemen mellan de nordiska länderna. Hur kan de förstås ur ett vidare rättviseperspektiv? Samtliga länder eftersträvar ökad jämlikhet i termer av likvärdiga förutsättningar. Hur låter sig sådana strävanden förenas med önskemål om ökad samhällsekonomisk effektivitet och ett ökat arbetskraftsutbud? I vilken utsträckning lever övergångssystemens utformning upp till dessa intentioner? Kan vi säga något med utgångspunkt från de nationsstudier som har presenterats här? Vad kan länderna lära av varandra i perspektivet av gemensamma effektivitets- och rättvisemål?

Inledningsvis diskuteras några slutsatser av innehållet i rapporten.

## Sammanfattande slutsatser

Även om de nordiska länderna visar påtagliga likheter är det mycket som skiljer dem åt. De välfärdspolitiska ambitionerna kan vara likartade, men när vi studerar förutsättningarna för ungdomars arbetsmarknadsetablering och försörjning är variationerna stora. Arbetsmarknadsvillkoren för ungdomar har på senare år varit mindre gynnsamma i Finland och i Sverige än i de andra nordiska länderna (se kapitel 1). Den bilden står sig fortfarande även om förhållandena i Finland förbättrats påtagligt. Ser vi enbart till arbetslöshetstal och andelen sysselsatta är förhållandena för unga mest gynnsamma på Island. Men det innebär också att Island fortfarande har en relativt stor andel unga vuxna som inte har fullföljt en utbildning på gymnasial nivå, vilket kan skapa problem på sikt (se kapitel 4).

I den här rapporten har vi belyst och analyserat ungas etableringsförhållanden i de nordiska länderna mot bakgrund av olikheter i institutionella förhållanden på utbildningsområdet och inom arbetsmarknadspolitiken. Hur utformas yrkesutbildningen på gymnasial nivå? Vilka insatser görs för ungdomar som har problem i skolan och som ett resultat av detta också har särskilda svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden? Vilka systemskillnader kan urskiljas?

Vi har främst tagit fasta på olikheterna, men ska inleda avsnittet med att peka på några gemensamma drag.

Likheter i yrkesutbildning och arbetsmarknadspolitik

- Andelen ungdomar som går vidare till studier på efterobligatorisk nivå är hög i samtliga nordiska länder. Det gäller också andelen som har fullbordat en gymnasial utbildning vid 24 års ålder. Spännvidden är emellertid ganska stor. Från 90 procent i Finland till drygt 60 procent på Island.
- I samtliga länder är unga kvinnor mer framgångsrika inom utbildningen än unga män. Unga kvinnor har högre betyg och är mer benägna att söka längre utbildningar.
- Unga män är överrepresenterade inom gymnasial yrkesutbildning. Inom yrkesutbildningen följer också könsfördelningen ett traditionellt mönster.
- Problemen med genomströmningen är i samtliga länder större inom yrkesutbildningen än inom studieförberedande utbildning. Detta

återspeglar också socioekonomiska förhållanden. Barn till lågutbildade föräldrar med låga inkomster presterar i allmänhet sämre i skolan samtidigt som de är överrepresenterade inom yrkesinriktad utbildning.

- Unga vuxna utan fullbordad gymnasieutbildning är, med undantag för Island, kraftigt överrepresenterade bland arbetslösa och inaktiva.
- I de nordiska länderna har arbetsmarknadspolitiken utvecklats i aktiveringspolitisk riktning. Fokus har i allt högre grad legat på att bryta långvarigt bidragsberoende och erbjuda yrkesutbildning för dem som saknar sådan sedan tidigare. Understöd har i högre utsträckning villkorats. Så kallade ungdomsgarantier med utfästelser om maximala arbetslöshetsperioder och insatsskyldigheter har etablerats i samtliga nordiska länder med undantag för Island.

Men trots dessa likheter kan vi alltså konstatera att skillnaderna är desto mer framträdande.

### *Skilnader i yrkesutbildning och arbetsmarknadspolitik*

\* Utbildningen på gymnasial nivå visar påtagliga olikheter mellan länderna. I Finland och Sverige dominerar skolförlagda yrkesutbildningar som leder till allmän högskolebehörighet, även om också lärlingsutbildning förekommer i begränsad utsträckning. De andra länderna har lärlingsutbildningar som knyter an till ett reglerat system för yrkeslegitimationer. I Danmark och Norge har lärlingsutbildningen en mycket stark ställning, men är som har framgått i rapporten uppbyggd enligt väldigt olika modeller. På Island har lärlingsutbildningen liksom yrkesutbildningen generellt sett en betydligt svagare ställning.

\* Lärlingsutbildning är ingen garanti för hög genomströmning. Vi kan t.ex. notera att genomströmningsproblemen inom den danska ungdomsutbildningen är större än inom gymnasieutbildningen i Finland, trots att Finland har en skolförlagd och akademiskt mer krävande yrkesutbildning (se kapitel 2 och 3). I Sverige är problemen med genomströmningen i gymnasiet betydande (se kapitel 6). Den höga andelen elever med invandrarbakgrund påverkar sannolikt resultaten negativt relativt de andra nordiska länderna, men det är långt ifrån den enda förklaringen till att genomströmningsproblemen tycks vara särskilt stora i Sverige. Vad som



tycks bidra till att mildra problemen i Danmark, Finland och Norge, jämfört med Sverige, är att det finns ett mer mångfasetterat utbud av utbildningar på olika nivåer. Det finns inte heller någon övre åldersgräns – eller tidsgräns – för gymnasiestudier utan utgångspunkten är att alla har rätt att fullborda en utbildning. Det görs mer omfattande insatser för att förbereda elever för gymnasiestudier, bland annat genom frivilliga påbyggnadsår i grundskolan, samtidigt som uppföljningen av dem som hoppar av skolan är mer omfattande och åtgärdsinriktad. Den norska modellen för uppföljningsansvaret (oppfølgingstjenesten) framstår som särskilt intressant och löftesrik i sammanhanget (se kapitel 5).

\* Detta hänger också samman med arbetsmarknadspolitikens inriktning och omfattning. Sverige avsätter reellt ganska små resurser för särskilda ungdomsinsatser inom arbetsmarknadspolitikens ram. Detta återspeglas emellertid inte bara i högre ungdomsarbetslöshet utan också i en ganska stor andel inaktiva bland unga vuxna. Medan t.ex. Danmark och Norge har aktiverat arbetslösa och lågutbildade via olika utbildningar har långtidsarbetslöshet och långvarigt bidragsberoende bland unga varit mer vanligt förekommande i Sverige. Det bör också noteras att Sverige, till skillnad från de andra nordiska länderna, med undantag av Island, skiljer sig åt genom att i högre grad dra en gräns mellan det reguljära utbildningssystemet och de arbetsmarknadspolitiska insatserna. Reguljär utbildning får i princip inte förekomma inom arbetsmarknadspolitikens ram. Det minskar det arbetsmarknadspolitiska handlingsutrymmet samtidigt som möjligheterna att erbjuda grundläggande yrkesutbildning för unga vuxna begränsas.

### *Ett rättviseperspektiv*

Skillnaderna mellan länderna kan diskuteras utifrån ett rättviseperspektiv. Det övergripande målet i samtliga nordiska länder är att skapa likvärdiga förutsättningar för unga och unga vuxna, oavsett bakgrundsförhållanden som klass, kön och etnicitet. En översiktlig betraktelse av utbildningsresultat och segregering av elever inom utbildningssystemet visar att inget land lyckas nå detta övergripande mål, även om de nordiska länderna lyckats bättre än flertalet andra länder. Vi kan också konstatera att länderna tycks ha mycket olika uppfattningar om hur målen ska nås; rättvisestrategierna varierar med andra ord.

De tydligaste skillnaderna kan urskiljas mellan Danmark och Sverige. Yrkesutbildningen och arbetsmarknadspolitiken i Danmark baseras på samordning, individanpassning och relativt generösa finansieringsvillkor. Utbildningsinsatserna och arbetsmarknadspolitiken i Sverige präglas däremot av en ansvarsuppdelning mellan skola, arbetsförmedling och socialtjänst, starka gränsdragningar mellan reguljär utbildning och ungdomsinsatser och en betoning på generellt eller akademiskt inriktad utbildning på gymnasial nivå. Även i Finland och i Norge finns mer av samordningssträvanden, i Finland t.ex. via så kallade service center (se kapitel 3) och i Norge genom samfälliga insatser inom ungdomsgarantin (se kapitel 5).

Frågan är då om man kan säga något om effektiviteten i dessa olika strategier. Här finns naturligtvis inte underlag för några säkra bedömningar, men några iakttagelser med utgångspunkt från de nordiska förhållandena kan ändå lyftas fram:

- Insatser för ungdomar som redan har lämnat eller riskerar att lämna skolan, för unga arbetslösa och inaktiva vinner på en närmare samordning mellan olika aktörer: skolan, arbetsförmedling och socialtjänst. En otydlig ansvarsfördelning minskar effektiviteten i insatserna.
- I flera nordiska länder finns ett uppföljningsansvar för ungdomar som riskerar att ramla ut från gymnasieskolan. Erfarenheterna visar emellertid att det inte räcker med att göra kommunerna skyldiga att hålla sig informerade om ungdomars verksamhet. Uppföljningsansvaret bör vara förknippat med aktiverande insatser.
- Grundläggande yrkesutbildning i olika former och på olika nivåer bör erbjudas inom gymnasieskolans ram. Allmän högskolebehörighet behöver inte vara ett självklart mål för alla utbildningar och alla elever.
- Det borde finnas större möjligheter för unga vuxna (över 20 år) att delta i grundläggande yrkesutbildning. Den möjligheten saknas i flera nordiska länder. Merparten av de yrkesutbildningar som erbjuds denna åldersgrupp ligger på eftergymnasial nivå.
- Gränsdragningen mellan arbetsmarknadspolitik och reguljär utbildning bör omprövas. Fördelningsrättvisan såväl som starka effektivitetsmotiv talar för en mer flexibel användning av de resurser som står till arbetsmarknadspolitikens förfogande.

Forskning om ungdomars etablering på arbetsmarknaden stärker bilden av utbildningens avgörande betydelse. Otillräcklig utbildning i betydelsen oavslutad gymnasieutbildning ökar sannolikheten för långvarig arbetslöshet och försörjningsproblem. Forskningen visar också att arbetslösheten har en rad olika negativa följdverkningar, bland annat på hälsoområdet. Samtidigt pekar ett antal nordiska studier på att arbetslöshet långt ifrån behöver leda till social exkludering. De offentliga trygghetsystemen och de politiska insatser som görs för att motverka exkludering tycks – framför allt jämfört med de anglosaxiska länderna – vara relativt framgångsrika. Det är inte de arbetslösa i allmänhet utan en grupp av långtidsarbetslösa som har störst problem. Detta kan i sin tur härledas till en kombination av olika sociala riskfaktorer: låg utbildning, familj med svag ekonomi, boende i socialt utsatta områden, etc. Vi ska nu fördjupa oss lite kring dessa frågor.

## Forskning om ungdomsarbetslöshet och övergången från skola till arbetsliv

I vårt projekt har vi fokuserat starkt på yrkesutbildning och arbetsmarknadspolitiska insatser. Hur förhåller sig våra studier till ungdomsforskningen i bredare bemärkelse? I flera kapitel i rapporten har författarna anknutit till internationell ungdoms-, utbildnings- och arbetslivsforskning. I följande avsnitt berörs några av de teman som tas upp i forskningen om ungdomars övergång från skola till arbetsliv. Det vore lite pretentiöst att tala om en heltäckande översikt. Förhoppningsvis blir det ett någorlunda representativt urval.

Forskningen handlar i hög grad om de etablerings- och försörjningssvårigheter som följer av låg utbildning. Men det finns också andra teman. För det första handlar det om effekter på individnivå av långvarig arbetslöshet. I vilken utsträckning påverkar arbetslöshet faktorer som social isolering, psykisk ohälsa och benägenheten att begå kriminella handlingar? Vilken betydelse har deltagande i utbildning och arbetsmarknadspolitiska program för unga arbetslösas välbefinnande? Det är två teman som kommer att behandlas i detta avsnitt. För det andra handlar det om effekter på samhällsnivå. Hur påverkas förhållanden som social sammanhållning och förtroende för offentliga institutioner av ar-

betslöshet och utbildning? Till att börja med diskuteras ett begrepp som ständigt återkommer i forskningen om utsatta ungdomars etableringsproblem, nämligen social exkludering.

### *Social exkludering*

Det finns en lång tradition av sociologiskt och psykologiskt inriktad forskning som berör negativa effekter av arbetslöshet på individnivå. Studierna går tillbaka till Marie Jahodas klassiska undersökningar om effekterna av arbetslöshet sedan 1930-talet och framåt (Jahoda, Lazarsfeld & Zeisel, 1974). Med utgångspunkt från dessa undersökningar utvecklade Jahoda en teori om arbetslöshetens negativa verkningar. Det handlade då inte i första hand om de privatekonomiska effekterna av arbetslöshet utan om arbetslöshetens effekter på livsrytm och levnadsvanor. Hon formulerade fem faktorer som hade särskilt stor betydelse för människors livskvalitet: tidsstruktur, sociala kontakter, identifiering med kollektiva strävanden, social status och regelbundna aktiviteter. I samtliga fem fall menade hon att arbetslösheten hade påtagligt negativa effekter. Utgångspunkten var att arbetslösheten hade negativ inverkan på levnadsförhållanden och självupplevd livskvalité, något som i förlängningen bidrog till förstärkt social marginalisering och tilltagande ohälsa.

Den här beskrivningen har bekräftats av sentida forskning. Arbetslöshet har inte bara negativa privatekonomiska effekter utan också, som har noterats i rapporten, en rad andra negativa återverkningar. Under senare år har intresset för att undersöka dessa olika och mångfasetterade effekter av arbetslöshet ökat. Den renodlade fattigdomsforskningen har utvidgats till att handla om vad som brukar kallas social exkludering. Den tyske socialforskaren Martin Kronauer har framhållit en rad olika dimensioner i begreppet (1998). Det handlar om allt från objektiva välfärdspåverkande förhållanden till mer subjektiva faktorer och frågor om personliga resurser. Den första viktiga ingrediensen är, enligt Kronauer, exkludering från arbetsmarknaden som leder till resignation eller uppgivenhet när det gäller möjligheterna att någonsin få ett arbete. Den andra faktorn är ekonomisk exkludering som leder till lägre materiell standard, ett ökat beroende av offentliga trygghetssystem och/eller släkt och vänner. Den tredje faktorn utgörs av en institutionell exkludering. Med detta avses allt från utestängning från bostadsmarknaden och möjligheter att få konsumtionskre-

diter till höga inträdeströsklar i utbildningssystemet och svårigheter att hantera kontakter med offentliga myndigheter. Ett fjärde inslag som Kronauer tar upp berör social exkludering, dvs. den utsatthet som följer av försvagade sociala nätverk. En femte faktor utgörs av så kallad kulturell exkludering. Här avses en oförmåga att leva upp till de dominerande normerna för livsstil och levnadsvanor, något som i sin tur leder till stigmatisering. Den sjätte och sista faktorn som nämns berör så kallad rumslig exkludering. Härmed avses den segregation som leder till att de mest socialt utsatta tenderar att koncentreras till särskilda bostadsområden med en svagare social infrastruktur, vilket i sin tur kan förstärka upplevelser av isolering och stigmatisering.

Utbildningen har en avgörande betydelse för att förekomma och motverka tendenser till social exkludering. En yrkesutbildning minskar inträdehindren på arbetsmarknaden. Men utbildning påverkar också individens resurser och handlingsmöjligheter i andra avseenden. Bättre utbildning förbättrar förmågan att hantera kontakter med myndigheter. Dessutom visar studier att utbildning tenderar att underlätta för individen att planera sin ekonomi.

Det är viktigt att se hur de olika exkluderande faktorerna hänger ihop och förstärker varandra. De med ofullständig utbildning har ofta vuxit upp i miljöer som kännetecknas av en mångfald sociala problem. Ekonomisk exkludering är ofta kopplad till låg utbildning via rumslig exkludering, dvs. via uppväxt i en socialt eftersatt boendemiljö.

### *Betydelsen av motverkande insatser*

Frågan är då i vilken utsträckning utbildning och arbetsmarknadspolitiska insatser förmår mildra negativa effekter av arbetslöshet. Det var en fråga som berördes i ett stort EU-finansierat projekt om ungdomsarbetslöshet och social exkludering i slutet av 1990-talet (Gallie, 2000). Projektet omfattade också en rad studier av förhållandena i de nordiska länderna (Hammer, 2003). Studierna baserades på enkätundersökningar och intervjuer.

Studierna visar att det inte finns något enkelt eller omedelbart samband mellan ungdomsarbetslöshet och social exkludering, vilket delvis tillskrivs positiva effekter av trygghetssystemen i de nordiska länderna. I alla länder framgick det att de arbetslösa ungdomarna fick stöd av föräld-

rar och vänner. En minoritet uppgav att de kände sig isolerade på grund av arbetslöshet. Dessutom var de privatekonomiska återverkningarna inte så allvarliga som i andra europeiska länder. Ca 35 procent uppgav att de inte upplevde några umbäranden överhuvud taget. Här var emellertid spännvidden större. Danmark var det land där de arbetslösa uppgav att de påverkas minst negativt av arbetslöshet. I den refererade studien framgick också att andelen som uppgav ekonomiska svårigheter var högre i samtliga andra nordiska länder, men långt ifrån så hög som i t.ex. Storbritannien och Tyskland.

Studierna omfattade också frågor om de arbetslösas hälsostatus, framför allt med avseende på psykiska hälsa (Hammer, 2000). Det finns ett påtagligt samband mellan privatekonomiska bekymmer å ana sidan och besvär som ångest och depression. I Danmark uppgav de arbetslösa relativt små ohälsobesvär. Det tolkas som ett uttryck för frånvaron av ekonomiska problem, men också som ett resultat av genomsnittligt korta arbetslöshetsperioder och det förhållandet att Danmark har en förhållandevis lång historia av hög arbetslöshet. Det sistnämnda talar för att arbetslöshet inte behöver upplevas som lika skambelagt som i länder med en historia av låga arbetslöshetstal. Uppgifterna visar att Island är ett land där unga arbetslösa i högre grad upplever psykiska besvär, något som då förklaras med att arbetslöshetstalen där är betydligt lägre och att förmånerna för arbetslösa är mindre generösa. En annan hypotes är att gruppen arbetslösa i länder med låg arbetslöshet är mer selekterad. Ohälsa kan vara en orsak till arbetslöshet lika väl som en följd av arbetslöshet.

Studierna visar också att ohälsobesvären som följer av arbetslöshet mildras av deltagande i arbetsmarknadspolitiska program. Den norska sociologen Torild Hammer har gjort en studie på grundval av erfarenheter i Norge från slutet av 1980-talet och början av 1990-talet som visar att arbetslösa ungdomar som deltog i särskilda utbildningsinsatser var mindre drabbade av ohälsa (1993). En svensk studie på grundval av uppgifter från 1990-talet visar samma sak (Hallsten, Grossi & Westerlund, 1999).

Det är intressant att notera att det ovan nämnda europeiska forskningsprojektet inte gav stöd åt hypotesen att generös inkomstersättning under arbetslöshet tenderar att minska intresset för att söka arbete. Tvärtom visade undersökningarna, som baserades på intervjuer av arbetslösa, att sökintensiteten var högst i länder med generösa ersättningssystem, dvs. i de nordiska länderna. Man fann heller inga belegg för att arbetets

betydelse påverkades negativt av höga ersättningar. De arbetslösa ansåg genomgående att förvärvsarbete var av stor betydelse, och då inte bara av privatekonomiska skäl (Gallie, 2000). En svensk studie av långtidsarbetslösa och socialbidragsberoendes villkor bekräftar också detta (Angelin, 2007). De som har varit utan arbete och varit beroende av försörjningsstöd under långa perioder är angelägna att få ett arbete. Däremot är erfarenheten att de som har en svag utbildningsbakgrund och saknar en fullbordad gymnasieutbildning är mindre benägna att påbörja studier, något som förmodligen beror på såväl dåligt självförtroende som knappa studieekonomiska villkor.

Den svenske socialforskaren Bengt Starrin har deltagit i ett annat EU-finansierat projekt som omfattade sex länder, där Sverige var det enda nordiska landet.<sup>62</sup> Även denna studie utgick från förhållandena på 1990-talet. Resultaten visade att arbetslöshet är förknippat med försämrad psykisk och fysisk hälsa, bland annat på grund av skadliga konsumtionsvanor (rökning och alkoholkonsumtion). Ofullständig utbildning framstår som en faktor som i mycket hög grad ökar risken för social exkludering (Starrin, Rantakeisu, Forsberg & Kalander-Blomqvist, 2000). Arbetslösa som har fullständig utbildning är oftast arbetslösa under kortare perioder samtidigt som de genom större personliga resurser kan parera arbetslöshetssituationen på ett effektivare sätt både ekonomiskt och känslomässigt. Lågutbildade är oftare arbetslösa under längre perioder, bor oftare i socialt utsatta områden och påverkas negativt av vad vi tidigare kallade institutionell exkludering. Studierna visade emellertid också att relativt omfattande institutionella och sociala stödinsatser, t.ex. i form av ekonomiskt understöd och sysselsättningsskapande verksamhet, mildrar risken för social exkludering. Sverige framstod i sammanhanget som ett land med relativt omfattande institutionellt stöd jämfört med de undersökta länderna på kontinenten.

### *Förändrade övergångsmönster ställer nya krav*

Ett annat tema som väckt stor uppmärksamhet bland ungdomsforskare både i de nordiska länderna och i andra europeiska länder berör nya över-

---

<sup>62</sup> Targeted Socio-Economic Research Programme (TSER): "Youth unemployment and Social Exclusion: Objective Dimensions, Subjective Experiences, and Innovative Responses in Six European Countries". I projektet deltog forskare från Belgien, Grekland, Italien, Spanien, Tyskland och Sverige.

gångs- och etableringsmönster bland unga vuxna i spåren av det så kallade senmoderna samhällets framväxt. Samtidigt som välbästandets utvecklingen i de gamla industriländerna gett individer större möjligheter att forma sina liv har nya riskbilder uppstått. Sociologer som Ulrich Beck (2005) och Anthony Giddens (1999) har beskrivit hur decennierna med hög ekonomisk tillväxt och full sysselsättning på 1950- och 60-talen präglades av en tro på att vetenskapens landvinningar i kombination med det politiska systemets rationalitet skulle möjliggöra etableringen av ett fulländat samhälle, en effektiv ekonomi och social harmoni. Många ser nu den tekniska utvecklingen som ett hot. Den ekonomiska tillväxten har inte motsvarat förväntningarna om universell välfärd och gamla klasskillnader har ersatts av nya sociala marginaliseringsmönster.

Giddens har framhållit en tilltagande motsättning mellan unga individers motivation och identitetsskapande å ena sidan och de offentliga institutionerna kopplade till övergången från ungdoms- till vuxenliv å andra sidan. Just denna aspekt har intresserat en rad ungdomsforskare. Man har pekat på att övergångsmönstren från utbildning till förvärvsarbete och egenförsörjning ser helt annorlunda ut i dag än för bara 25-30 år sedan. Processen är inte alls lika linjär som tidigare. Om etableringsprocessen tidigare kännetecknades av stabila övergångar från utbildning till arbete, egenförsörjning och familjebildning är mönstret mycket mer ojämnt idag. Perioder av studier varvas med återkommande faser av arbetslöshet och förvärvsarbete. Boendemönster och familjeförhållanden är generellt sett mindre stabila. Anspråken på att själv få vara med att påverka grundläggande livsval är större. Utbildningsinstitutioner, yrkesutbildning och arbetsmarknadspolitiska insatser är, menar många forskare, dåligt anpassade till dessa realiteter (Stauber & Walther, 1999).

I ett komparativt projekt där bland annat den danska psykologen och ungdomsforskaren Svend Mørch ingick studerades ungdomars etableringsvillkor i Danmark och åtta andra europeiska länder (Walther, Mørch, Bechmann, Jensen & Hayes, 2002). Kritik riktades mot att de aktiveringspolitiska insatserna i flera länder var för endimensionella. Genom att enbart fokusera på arbete förbisågs många andra viktiga orsaker till utsatthet och social exkludering. Dessutom framhölls behovet av större inflytande och delaktighet för deltagarna. Tvång och behandling av arbetslösa som ett slags klientel riskerade att leda till kontraproduktiva resultat. De danska ungdomsinsatserna framhölls i stora stycken som



fördömen för andra europeiska länder, just genom sin mångdimensionella karaktär och betoningen på individanpassning.

### *Förtroende och social sammanhållning*

Det finns en rad studier som pekar på att en relativt jämn utbildningsstandard i ett samhälle tenderar att minska utbredningen av kriminalitet, underlätta samverkan och bidra till delaktighet i olika samhällsinstitutioner. Robert Putnams begrepp socialt kapital ligger nära till hands. Bidrar yrkesutbildning och aktiva ungdomsinsatser till starkare social sammanhållning?

I en forskningsrapport för Cedefops räkning försökte Andy Green, John Preston och Lars-Erik Malmberg (2004) behandla denna fråga.<sup>63</sup> De pekade bland annat på betydelsen av lärlingsutbildningen i länder med starka traditioner på området, t.ex. Danmark och Tyskland. Lärlingsutbildningen har inte bara varit av stor betydelse för att upparbeta och sprida kvalifikationer utan har också haft viktiga socialiserande funktioner. Utbildningen har haft ett relativt brett innehåll med utrymme för så kallad medborgerlig bildning. Kontakterna med vuxna på arbetsplatser har bidragit till att förankra arbetslivets och vuxenlivets normer. Studierna visar också att kunskaper och färdigheter är mer jämt spridda i länder med utvecklade yrkesutbildningssystem, bland annat de nordiska länderna, än i de anglosaxiska länderna med svagt utvecklad yrkesutbildning. Det sistnämnda är förmodligen en viktig förklaring till att inkomstklyftorna är så mycket mindre i de nordiska länderna men också i länder som Tyskland och Österrike med starka inslag av yrkesutbildning på gymnasial nivå.

Enligt författarna till Cedefop-rapporten är det just via effekterna på inkomstfördelning som man kan urskilja utbildningens positiva effekter på förtroende (trust) och social sammanhållning. Men det kan också finnas ett samband som går i motsatt riktning. Flera internationella studier visar att det finns ett samband mellan inkomstfördelning och val av yrkesutbildning (Estevez-Abe, Iversen & Soskice, 2001). I länder med jämnare inkomstfördelning ökar benägenheten att välja yrkesutbildning framför allmänvetenskaplig utbildning. Det kan förklaras utifrån ett försäkringsperspektiv. Den osäkerhet som är förknippad med en innehållsmässigt smalare yrkesspecifik utbildning minskar, relativt sett, om löne-

---

<sup>63</sup> Cedefop är EU:s samarbetsorgan för yrkesutbildningsfrågor.

skillnaderna mellan olika yrkesgrupper är små. Osäkerheten reduceras ytterligare om det finns sociala trygghetssystem som täcker en betydande del av inkomstförlusten vid arbetslöshet.<sup>64</sup> Givet att personer från mindre socialt gynnsamma hemförhållanden brukar vara överrepresenterade i yrkesutbildning och att yrkesutbildning ger dessa grupper en säkrare väg till etablering på arbetsmarknaden, är också det förenat med vinster ur fördelningssynpunkt.

## Rättvisa och likvärdiga förutsättningar

I ekonomisk forskning värderas främst avkastningen av utbildningsinvesteringar för individen och samhället. Utbildning är ett slags investering med lång och osäker avkastningshorisont, något som talar för att staten måste ta ett finansieringsansvar om utbildningen ska uppnå samhälls-ekonomiskt önskvärd omfattning. Även arbetsmarknadspolitiska insatser har motiverats med utgångspunkt från ekonomiska teorier. Arbetsmarknadspolitiska insatser, bland annat riktade till unga, har uppfattats som medel för att underhålla humankapital, förbättra enskildas information om villkoren på marknaden och underlätta matchningen på arbetsmarknaden.

Återknyter vi till de tidigare diskussionerna om ungas etableringsförhållanden kan vi konstatera att erfarenheterna i de nordiska länderna tycks vara ganska delade. Utbildningen på gymnasial nivå organiseras på olika sätt och erbjuder dessutom eleverna olika finansieringsvillkor, även om en lagstadgad rätt till utbildning finns i samtliga länder. De insatser som görs för särskilt utsatta ungdomar, bland annat för dem som inte fullföljer gymnasieutbildningen, inom arbetsmarknadspolitikens ram skiljer sig också åt. I grunden verkar dessa skillnader botten i olika uppfattningar om yrkesutbildningens respektive arbetsmarknadspolitikens effektivitet, särskilt vad avser ungdomar och unga vuxna. För att peka på ytterligheterna: Sverige har sedan 1990-talets början tenderat att tona ned yrkesutbildningens betydelse på gymnasial nivå till förmån för studieförberedande utbildning, även om en omorientering kan vara på gång.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Och som också ger generösa möjligheter till utbildning för vuxna.

<sup>65</sup> Läringsutbildning kommer t.ex. att introduceras som ett valbart alternativ inom den svenska gymnasieskolan.

Danmark har istället förstärkt lärlingsutbildningen. I Sverige har erfarenheterna av arbetsmarknadspolitiska insatser för unga beskrivits som negativa, medan Danmark gjort omfattande satsningar för att skapa särskilt anpassade och förberedande yrkesutbildningar för unga arbetslösa både inom och utanför det reguljära utbildningsväsendet. I båda länderna handlar det om att försöka utforma en politik med sikte på både rättvisa och effektivitet. Men man bedömer uppenbarligen förutsättningarna för att nå målen mycket olika.

### *Grunderna för en rättvis utbildningspolitik*

Begreppsparen rättvisa och effektivitet återkommer i politiska sammanhang. Ofta talas det om effektivitet och rättvisa som motsatspar, dvs. som mer eller mindre oförenliga storheter. Särskilt rättvisa är ett svårhanterligt begrepp som kan definieras på olika sätt beroende på värderingsmässiga och sociala utgångspunkter (Panican, 2007), men de flesta är trots detta överens om att politik måste tjäna definierade rättvisemål. Inom utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken har det handlat om att insatserna ska kompensera för olika förutsättningar, t.ex. efter social bakgrund och födelseland. Insatserna ska inte bara vara könsneutrala utan sträva efter att bryta den traditionella könsuppdelningen på arbetsmarknaden.

I Europa har de flesta länder på egen hand utformat mål av dessa slag. EU har också inom ramen för Lissabonprocessen definierat tydliga och uppföljningsbara mål för hur länderna ska minska vad som betraktas som brister ur rättvisesynpunkt när det gäller andelen ungdomar som inte fullbordar en gymnasieutbildning, arbetslöshet, etc. En forskningsgrupp inom Europeiska kommissionen tog för några år sedan fram en rapport som innehöll 29 indikatorer på rättvisa med anknytning till utbildningssystemen i EU:s medlemsländer (Equity of the European Educational Systems, 2005). Flera av dessa indikatorer är relaterade till de så kallade PISA-undersökningarna.<sup>66</sup> OECD:s PISA-undersökningar mäter effektiviteten i utfallet av olika länders utbildningssystem. Man bedömer både kunskaper och färdigheter, t.ex. utvecklingen av läs- och skrivförmåga

---

<sup>66</sup> PISA står för *Programme for International Student Assessment*. Den första PISA-undersökningen presenterades år 2000 och fokuserade på läskunnighet. Den andra undersökningen var från år 2003 berörde framför allt elevers kunskaper och färdigheter i matematik. Den senaste PISA-undersökningen avser år 2006 och fokuserar på elevers färdigheter i naturvetenskap.

och matematikkunskaper bland 15-åringar i olika länder i relation till en uppsättning socioekonomiska bakgrundsvariabler.

Utgångspunkten för dessa målbeskrivningar och indikatorer är att skapa rättvisa i betydelsen likvärdiga förutsättningar till utveckling. Det handlar ytterst om att påverka individers försörjningsvillkor. Utbildning är en av de faktorer som har störst betydelse för att påverka levnadsvillkor och inkomstfördelning inom ett land. Utbildningsstandarden har enligt forskare positiva effekter på hälsan, på människors samarbets- och omställningsförmåga. Studier visar att merparten av skillnaderna i inkomstfördelning mellan olika länder kan hänföras till varierande utbildnings- och kvalifikationsnivåer (Nickell, 2004).<sup>67</sup>

### *Vad betyder likvärdiga förutsättningar?*

Diskussionen har i hög grad inspirerats av forskare som Amartyaya Sen och John Rawls. Det gäller också operationaliseringen av rättvisebegreppet i specifika mål och indikatorer, t.ex. inom FN och EU. Ekonomen och filosofen Sen är förmodligen vår tids mest inflytelserika välfärdsteoretiker. Han har argumenterat för ett närmande mellan välfärdsbegreppets objektiva och subjektiva innebörd. Han skiljer mellan funktioner och förmågor (*capabilities*) (Grusky & Kanbur, 2006). Med funktioner avses basala välfärdsaspekter som inkomstnivå och hälsa. Med förmågor avses individens möjligheter att tillgodose sina egna subjektivt upplevda anspråk. Det handlar alltså både om tillgången på resurser och om inkomstfördelningen och maktrelationerna i samhället – kort sagt om hur människor kan påverka sin livssituation. Förmågan att tillgodose grundläggande funktioner beror bland annat i hög grad på tillgången på och utformningen av utbildningen.

Enligt Sen ska rättvis inkomstfördelning förstås i anknytning till begreppet *proportionalitet*, dvs. en fördelning av inkomsterna som går att motivera sakligt med utgångspunkt från olika medborgares bidrag till samhällsekonomin. En inkomstfördelning som i betydande grad påverkas av ärvda förmögenheter, ojämlika genusrelationer, diskriminering av etniska minoriteter och tillfälliga knapphetsvärden kan inte betraktas som

---

<sup>67</sup> En några år äldre studie än Nickell (2004) av förhållandena i USA och Tyskland gav likartade resultat. Se Freeman & Schettkatt (2000). Den betydligt större ojämlikheten i inkomstfördelningen i USA än i Tyskland förklaras främst av en jämnare utbildningsstandard hos arbetskraften i Tyskland.

rättvis i denna bemärkelse. En socialpolitik och utbildningspolitik som motverkar sådana effekter på inkomstfördelningen höjer fördelningsrättvisan, men reducerar välfärden för vissa individer genom att de måste avstå från konsumtionsutrymme på grund av höjda skatter.

Rättvisa och fördelning hänger ihop. Om förhållanden som strider mot proportionalitetsprincipen ska åtgärdas krävs något slags omfördelning av resurser. Det innebär att några som i utgångsläget har mindre resurser får mer medan andra som har mer får mindre. Här närmar vi oss en tidlös fråga om relationen mellan rättvis fördelning och individuell frihet. Förutsätter fördelningsrättvisa allt för långtgående inskränkningar av den enskildes frihet?

En av dem som ingående undersökt denna fråga är välfärdsteoretikern och filosofen John Rawls (2005). Utgångspunkten för Rawls var att rättvisan inte kan skiljas från frihetsbegreppet. En optimal fördelningsrättvisa kan bara uppstå om vi bortser från de faktorer som påverkar dagens inkomstfördelning som etnicitet, kön, arv, förmögenheter, utbildning och begåvning. Om vi istället utgår från en situation där alla kan forma sina livsval oberoende av nuets restriktioner, om vi föreställer oss att vi gör valen under en slöja av okunskap (*in the veil of ignorance*), hur skulle samhället se ut då? För det första talar Rawls om frihetsprincipen. Vi skulle välja att leva i ett samhälle som är öppet och garanterar tillträde till olika samhällspositioner. Dessutom skulle vi vilja leva i ett samhälle som garanterar de svagaste grupperna bästa möjliga sociala trygghet, främst därför att vi inte vet om vi själva skulle hamna i gruppen med sämst försörjningsvillkor. Här finns alltså enligt Rawls ett fullt rationellt och egoistiskt motiv för att minimera inkomstspridningen.

Men Rawls talade också om olikhetsprincipen. Han utgick ifrån att skillnader i inkomstvillkor och förmögenhetsfördelning kan rättfärdigas så länge de bidrar till en hög ekonomisk tillväxt och bättre materiella förutsättningar för de fattigaste grupperna i samhället. Liksom Sen argumenterade Rawls för jämlika förutsättningar snarare än jämlikt utfall eller absolut jämlik inkomstfördelning. Men Rawls teorier kan naturligtvis användas som ett stöd för en långtgående utjämning av inkomsterna. Huvudprincipen är återigen att olikheter i inkomstfördelning enbart kan motiveras och försvaras så länge de förbättrar levnadsstandarden för den del av befolkningen som är fattigast.

Flera andra nutida och liberalt orienterade välfärdsteoretiker har brottats med frågor om vad som kan betraktas som grundläggande mänskliga behov å ena sidan, och hur långt inkomstjämnningen bör drivas å andra sidan. Går det över huvudtaget att definiera några mänskliga behov som överskrider tid och rum? Ja, om vi talar om t.ex. husrum, frisk luft, hälsa, individuell frihet och stimulerande sysselsättning som förutsättningar för meningsfullt liv. Utan hälsa och personlig frihet är det svårt att föreställa sig ett drägligt liv. Enligt Ian Gough, en brittisk välfärdsforskare, kan dessa välfärdsaspekter betraktas som universella och alla nationer som gör anspråk på att tillgodose sina medborgares välfärd måste därför ägna all kraft åt att skapa förutsättningar för att tillfredsställa dessa behov. Det handlar då om allt från aktiv miljöpolitik till arbetsmarknads- och utbildningspolitik (Gough, 2000). Utgångspunkten är följaktligen att välfärden förutsätter att vissa grundläggande och universella behov tillgodoses. Och för att detta ska bli möjligt måste också medlen för att tillgodose behoven betraktas som universella.

### *Uppnås rättvisemålen?*

I det följande ska vi diskutera i vilken utsträckning utbildningsinstitutionerna i de nordiska länderna kan betraktas som effektiva när det gäller att uppnå rättvisemålen. En basal aspekt, som har berörts i de föregående kapitlen, handlar om i vilken utsträckning man lyckas uppnå en låg andel arbetslösa och inaktiva oavsett utbildningsnivå. Inget av länderna lyckas med detta, möjligen med undantag för Island (se kapitel 4), något som också framgår av tabell 1.

**Tabell 1. Procentuell andel arbetslösa och inaktiva efter kön, ålder och utbildning enligt OECD.**

|           | Enbart grundskola |      | Gymnasieutbildade |     |
|-----------|-------------------|------|-------------------|-----|
|           | Kvinnor           | Män  | Kvinnor           | Män |
| Danmark*  |                   |      |                   |     |
| 20–24     | 6,8               | 5,4  | 4,2               | 5,3 |
| 25–29     | 6,7               | 14   | 7,5               | 5,3 |
| Finland** |                   |      |                   |     |
| 20–24     |                   | 9,6  | 4,6               | 8,9 |
| 25–29     |                   | 10,3 | 5,2               | 5,1 |
| Norge*    |                   |      |                   |     |
| 20–24     | 5,9               | 13,2 | 3,6               | 4,4 |
| 25–29     | 8,7               | 11,1 | 4,7               | 6,6 |
| Sverige*  |                   |      |                   |     |
| 20–24     | 11,6              | 12,2 | 6,5               | 9,7 |
| 25–29     | 12,8              | 12,9 | 6,9               | 7,1 |

Källa: *Education at a Glance 2006, 2007 och 2008*. Tyvärr saknas uppgifter helt om Island och delvis när det gäller Finland. \* Avser år 2004. \*\* Avser år 2006.

Som har noterats tidigare är arbetslöshetstalen högst i Finland och Sverige, även om avståndet mellan länderna har minskat på senare år. Bilden blir emellertid inte riktigt den samma när vi bryter ner arbetslöshets- och inaktivitetstalen per utbildningsnivå. Sverige och Finland har en högre andel inaktiva och arbetslösa bland gymnasieutbildade i åldrarna 20–24 år, men skillnaderna bland dem som saknar gymnasieutbildning och bland dem som har fyllt 25 år är inte lika stor. Norge har t.ex. höga arbetslöshets- och inaktivitetstal bland män i åldern 20–24 år utan fullbordad gymnasieutbildning, men det ska då betonas att denna grupp rymmer en mindre andel av det totala antalet individer i den aktuella åldern än i Finland och Sverige.

I samtliga länder, utom Island, gäller alltså att de som inte har avslutat en gymnasieutbildning är kraftigt överrepresenterade bland arbetslösa och inaktiva. Samtidigt är det uppenbart att nivåerna för åldersgrupperna som helhet skiljer sig avsevärt mellan länderna. Danmark har en relativt låg andel arbetslösa och inaktiva både bland dem som saknar gymnasieutbildning och bland gymnasieutbildade i åldrarna 20–24 år. Norge har relativt låga andelar arbetslösa och inaktiva bland gymnasieutbildade och bland dem som saknar gymnasieutbildning i åldrarna 25–29 år. Skillnaderna mellan Danmark och Norge, å ena sidan, och Finland och Sverige, å den andra, kan delvis förklaras av skillnader i konjunkturförhållanden. Men institutionerna spelar också en viktig roll. Exakt hur stor betydelse uppläggningsen av gymnasieutbildningen har är det emellertid svårt att

uttala sig om med någon definitiv säkerhet. Vi saknar fortfarande tillräckligt med forskning på området. Dessutom tycks inte, som noterats tidigare, den vanliga uppfattningen om ett positivt samband mellan lärlingsutbildning och genomströmning i gymnasieskolan hålla för närmare granskning (Ryan, 2001). En hypotes är att det totala utbudet av utbildningsinsatser, på olika nivåer och med olika inriktning, både inom och utanför det reguljära utbildningssystemet, underlättat strävandena att få ner arbetslöshets- och inaktivitetstalen i Danmark och i Norge, och då framför allt i Danmark.

En fundamental fråga när vi talar om utbildning och ungdomars etableringsmöjligheter ur ett rättviseperspektiv är hur utbildningsprestationerna påverkas av skillnader i bakgrundsförhållanden. Men detta räcker inte. Vi måste också studera hur olikheter i social bakgrund påverkar utbildningsvalen. Det gäller såväl klassrelaterade bakgrundsförhållanden som kön och etnicitet.

På detta område finns mer forskning, både i de nordiska länderna och utanför Norden. Den tidigare omtalade europeiska undersökningen om jämlikheten i utbildningssystemet ger också en viktig bakgrundsbild (Equity of the European Educational Systems, 2005). Indikatorerna avser således 15 åriga elevers skolprestationer. Socioekonomiska bakgrundsfaktorer påverkar enligt kartläggningen elevernas skolprestationer i mycket hög grad i samtliga länder. Här är alltså de nordiska länderna inget undantag. De socioekonomiska bakgrundsfaktorerna har också ett starkare genomslag än etnisk bakgrund när man mäter elevers förmågor och färdigheter. Skillnaden mellan könen är genomgående ganska liten, till de unga kvinnornas förmån. I tabell 2 nedan anges resultaten för år 2000. I den första kolumnen anges skillnader i prestationer mellan de elever vars föräldrar har den svagaste socioekonomiska ställningen – definierade som de 25 procenten med lägst utbildning – jämfört med övriga 15-åringar i respektive land. Ett värde på 0,8 innebär t.ex. att de som tillhör den privilegierade gruppen med avseende på föräldrarnas status har resultat med en positiv standardavvikelse på 0,8 jämfört med den mindre privilegierade gruppen. En standardavvikelse på 0 innebär följaktligen att det inte finns någon skillnad mellan grupperna. Andra kolumnen mäter avståndet mellan elever vars föräldrar är inrikes födda och elever vars familjer har utländsk bakgrund. I den tredje kolumnen



redovisas skillnaden mellan unga kvinnors och unga mäns kunskaper och färdigheter.

**Tabell 2. Variationer i 15-åriga grundskoleelevers förmågor och färdigheter i relation till föräldrars socioekonomiska position och etniska bakgrund och mellan unga män och unga kvinnor.**

|                | Socioekonomisk position | Etnicitet | Kön  |
|----------------|-------------------------|-----------|------|
| Danmark        | 0,80                    | 0,32      | 0,01 |
| Finland        | 0,54                    | 0,28      | 0,20 |
| Norge          | 0,61                    | 0,37      | 0,12 |
| Sverige        | 0,71                    | 0,21      | 0,11 |
| Tyskland       | 0,98                    | 0,38      | 0,07 |
| Storbritannien | 0,93                    | 0,09      | 0,05 |

Källa: Equity of the European Educational Systems. A set of indicators. C.1.1. Table 2. Tyvärr saknas uppgifter för Island.

I tabell 2 har uppgifter för Tyskland och Storbritannien tagits med för att ge perspektiv på resultaten för de nordiska länderna. Som framgår av första kolumnen i tabellen har föräldrarnas socioekonomiska bakgrund enligt definitionen ovan mycket stor inverkan på elevernas prestationer. De nordiska länderna, särskilt Finland och Norge, uppvisar något mindre ojämlikhet på denna punkt, men ojämlikheten är fortfarande mycket stor. När det gäller variationerna i prestationer relaterat till etnicitet är skillnaderna mellan länderna större. Sverige faller bättre ut än Danmark, Finland och Norge. Vi ska dock komma ihåg att sammansättningen av invandrarna skiljer sig markant åt mellan de nordiska länderna. En betydligt större andel av invandrarna i Sverige kommer från grannländerna än vad som är fallet i de andra nordiska länderna. Skillnaderna i prestationer mellan unga kvinnor och unga män tycks vara relativt stora i de nordiska länderna, med undantag för Danmark.

En slutsats är att utbildningssystemen i de nordiska länderna liksom i andra länder uppvisar betydande olikheter i resultat beroende på elevers sociala bakgrund. Vi har också konstaterat att utbildningsvalen skiljer sig åt beroende på social bakgrund. Personer med mindre privilegierad socioekonomisk bakgrund väljer som påtalats tidigare i högre grad grundläggande yrkesutbildning än studieförberedande utbildning direkt efter grundskolan. Vi kan också konstatera att arbetslöshet och inaktivitet fördelas mycket ojämnt mellan unga vuxna med olika utbildningsnivåer. I de nordiska länderna liksom i andra jämförbara länder är unga utan fullbordad gymnasieutbildning kraftigt överrepresenterade bland arbetslösa och

inaktiva. Vi kan dra slutsatsen att varken utbildning eller andra ungdomsinsatser tycks uppnå målet att kompensera fullt ut för skillnader i ungdomars sociala bakgrund, i etnicitet och könstillhörighet.

### *Olika rättvisestrategier*

Mycket talar för att Danmark och Sverige kan ses som två ytterligheter bland de nordiska länderna vad gäller utbildningssystem på gymnasial nivå och utformning av kompletterande insatser för ungdomar som är arbetslösa och har svårt att klara den reguljära utbildningen. Förhållandena i Finland och Norge hamnar mittemellan, medan Islands erfarenheter i hög grad avviker från erfarenheterna i de övriga nordiska länderna. Islands särprägel förklaras som framgått tidigare i rapporten bland annat av en senare modernisering av den ekonomiska strukturen och en relativt sen utbildningsexpansion, något som bland annat har lett till ett betydligt högre arbetskraftsdeltagande i yngre åldrar.

I Sverige har rättvisestrategin gått ut på att alla ungdomar ska uppnå jämlika förutsättningar genom att i största möjliga utsträckning studera samma sak, dvs. genom att uppnå en allmän behörighet för eftergymnasiala studier. I Danmark har man istället bejakat flera alternativa utbildningsvägar på olika nivåer. Den svenska strategin tycks ha bidragit till att en större andel har svårt att fullborda en gymnasieutbildning. Strategin har genererat flera långtidsarbetslösa och ökat socialbidragsberoendet. I Danmark har insatserna av alternativa utbildningar möjliggjort för en större andel ungdomar och unga vuxna att undvika arbetslöshet och inaktivitet. Andelen långtidsarbetslösa och långvarigt bidragsberoende är lägre. Men frågan är om den danska strategin har ett högre pris på sikt. Bidrar politiken till segmentering, minskad rörlighet och större sociala klyftor? Är det också så som det ibland hävdas att grundläggande yrkesutbildning i traditionella former förlorat sin relevans i den moderna teknik- och kunskapsintensiva ekonomin? Förändras yrkesfunktioner och färdighetskrav så snabbt att det knappast går att planera en meningsfull yrkesutbildning ens på några års sikt (Kreuger & Lindahl, 2001)? Det skulle i så fall tala för den svenska strategin, åtminstone som den hittills har varit utformad, dvs. att hålla utbildningarna på gymnasial nivå så breda som möjligt för att hålla alla dörrar öppna vad gäller studie- och yrkesval i framtiden.

Den empiriska forskningen som berör dessa frågor är begränsad (Crouch, Finegold & Sako, 1999). Diskussionerna utgår från olika bedömningar och framtidsscenarier. Utifrån ett socialt fördelningsperspektiv skulle man ändå kunna hävda att yrkesutbildning ger ungdomar från mindre privilegierade hemförhållanden större möjligheter att få ett arbete och en positiv inkomstutveckling.<sup>68</sup> Erfarenheterna i flera nordiska länder, framför allt i Danmark, tyder på att så är fallet. Som tidigare konstaterats kommer elever i yrkesorienterade utbildningar oftare från familjer med låga inkomster utan erfarenhet av högre utbildning än vad elever i studieförberedande utbildningar gör. Dessutom har dessa elever betydligt sämre betygsresultat från grundskolan än elever på studieförberedande program.

### *Insatser som öppnar dörrar*

Ungdomsforskarna verkar ganska ense om att övergångsmönstren från ungdomsliv till vuxenliv liksom från skola till arbetsliv har förändrats under senare decennier. Mönstret är inte bara mer utdraget. Övergången är som berörts tidigare inte så linjär och utstakad som tidigare. Processen är fylld av hopp uppåt och nedåt. Problemet är att de insatser som görs inom utbildningssystemet liksom arbetsmarknadspolitiken inte är tillräckligt anpassade till dessa förändringar. Aktiveringspolitik präglad av tvång och fokus på jobb är exempel på en ensidig politik som inte ger utrymme för individanpassade åtgärder och inte heller låter den enskilde individen vara med och påverka insatsens karaktär. Jobb behöver inte heller alltid vara det mest eftersträvarsvärda målet för individen. Tvärtom kan en insats som leder till ett okvalificerat jobb minska individens möjligheter att utvecklas och klara egenförsörjningen på längre sikt.

Det gäller alltså att hålla många dörrar öppna. Snäva insatser och snäv utbildning stänger dörrar och begränsar möjligheterna. Ofta framhålls t.ex. att lärlingsutbildning knappast ger de förutsättningar som krävs idag. Men man bör inte hårdra argumenten. En slutsats av vår studie är att det behövs många insatser. Individanpassningen är central. En grundläggande yrkesutbildning av mindre akademiskt kvalificerad karaktär kan mycket

---

<sup>68</sup> För internationella översikter om sambandet mellan yrkesutbildning, välfärdspolitiska regimer och inkomstfördelning, se Estevez-Abe, Iversen & Soskice (2001) samt Ashton & Green (1996).

väl öppna möjligheter. Kontakten med arbetslivet erbjuder en första väsentlig erfarenhet, något som kan ha stor betydelse för självförtroendet. Dessutom erbjuder lärlingsutbildningen en försörjningsmöjlighet för grupper som ofta kommer från mindre socialt privilegierade miljöer. Det behövs insatser som öppnar dörrar och som ger ett första fotfäste.

Yrkesutbildning och arbetsmarknadspolitik kan ha en avgörande betydelse för att kompensera för skillnader i ungdomars och unga äldres sociala bakgrund. Spännvidden är stor i de nordiska ländernas erfarenheter. De olika erfarenheterna utgör i sig en rik källa för mer policyinriktade diskussioner om vilka insatser som är mest effektiva och rättvisa.

Vi inledde rapporten med att betona att institutioner gör skillnad. Det gäller alla områden. Inte minst ungas etableringsmöjligheter. Det är i sig en lovande utgångspunkt för det politiska arbetet.

## Litteraturlista

- Angelin, Anna, "Utanförskapets pris – effekter av långvarig arbetslöshet och bidragsberoende hos unga vuxna i Malmö", i Olofsson, Jonas (red), *Utbildningsvägen – vart leder den?*, Stockholm 2007
- Ashton, David & Green, Francis, *Education, Training and the Global Economy*, Cheltenham 1996.
- Bechmann Jensen, Torben, Mørch-Hejl, Mørch, Sven & Os Stolan, Liv, "YoYo. Youth transitions, youth policy and participation. National report from Denmark", Department of Psychology. University of Copenhagen.
- Beck, Ulrich, *Power in the Global Age. A New Global Political Economy*, Cambridge 2005.
- Crouch, Colin, Finegold, David, & Sako, Mario, *Are Skills the Answer? The Political Economy of Skill Creation in Advanced Industrial Countries*, New York 1999.
- Education at a Glance*, 2006, 2007 och 2008. OECD.
- Equity of the European Educational Systems. A set of indicators. European Group of Research on Equity of the Educational Systems.* A Project supported by the European Commission Directorate General of Education and Culture (2005).
- Estevez-Abe, M., Iversen, Torben, & Soskice, David, "Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State", i Hall, Peter A. & Soskice, David, (red.), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundation of Comparative Advantage*, Oxford 2001.
- Freeman, Richard B. & Schettkatt, Ronald, "Skill Compression, Wage Differentials and Employment: Germany versus the US", *NBER Working Paper Series W 7610*, 2000..
- Gallie, Duncan, "Unemployment, Work and Welfare. A Preliminary Assessment of the Implications of the EU's Framework Programme Research", paper presented to the seminar "Towards a Learning Society: Innovation and Compe-

- tence Building with Social Cohesion for Europe”, Quinta de Marinha, Guincho, Lisbon, 28th-30th May 2000.
- Giddens, Anthony, *Modernitet och självvidentitet. Självet och samhället i den senmoderna epoken*, Göteborg 1999.
- Gough, Ian, *Global Capital, Human Needs and Social Policies. Selected Essays, 1994-99*, Basingstoke, 2000.
- Green, Andy, Preston, John & Malmberg, Lars-Erik, “Non-material benefits of education, training and skills at a macro level”, 2004 ([www.cedefop.eu.int](http://www.cedefop.eu.int)).
- Grusky, David B. & Kanbur, Ravi (red.), *Poverty and Inequality*. Essays by Amartya Sen et al., Stanford, Calif., 2006.
- Hallsten, Lennart, Grossi, Giorgio & Westerlund, Hugo, “Unemployment, labour market policy and health in Sweden during years of crisis in the 1990s”, *International Archives of Occupational and Environmental Health*, 1999.
- Hammer, Torild, (red.), *Youth Unemployment and Social Exclusion in Europe. A Comparative Study*, Bristol 2003.
- Hammer, Torild, “Mental Health and social exclusion among unemployed youth in Scandinavia. A comparative study”, i *International Journal of Social Welfare*, 2000.
- Hammer, Torild, “Unemployment and mental health among young people: a longitudinal study”, i *Journal of Adolescence*, 1993.
- Hans, Marienthal, *The Sociography of an Unemployed Community*, London 1974.
- Jahoda, Marie, Lazarsfeld, Paul F. & Zeisel, Hans, *Marienthal: The sociography of an unemployed community*, London 1974.
- Jonsson, Jan O., ”Gymnasiets yrkesutbildningar efter reformen – mer valvärda alternativ?”, i Olofsson, Jonas (red.), *Utbildningsvägen – vart leder den?*, Stockholm 2007.
- Kreuger, Alan B. & Lindahl, Mikael, “Education for Growth: Why and for Whom?”, i *Journal of Economic Literature*, vol. 39, 2001.
- Kronauer, Martin, “‘Social exclusion’ and ‘underclass’ – new concepts for the analysis of poverty”, i Andress, H.-J., (red.), *Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective*, Aldershot 1998.
- Nickell, Stephen, “Poverty and Worklessness in Britain”, i *Economic Journal*, vol. 114, 2004.
- Panican, Alexandru, *Rättighet och rättvisa. Användbarhet av rättighet och rättvisa i sociala projekt*. Lund Dissertation in Social Work. Lund 2007.
- Rawls, John, *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass., 2005.
- Ryan, Paul, “The School-to-work Transition: A Cross Country Perspective”, i *Journal of Economic Literature*, vol. 39, 2001.
- SOU 1993:85 *Ursprung och utbildning – social snedrekrytering till högre studier* (av Robert Erixon och Jan O. Jonsson).
- SOU 2004: 43 *Den könsuppdelade arbetsmarknaden: Könsssegregeringen inom utbildningssystemet. Förändringar och förklaringar* (av Jan O. Jonsson).
- Starrin, Bengt, Rantakeisu, Ulla, Forsberg, Erik & Kalandar-Blomkvist, Marina, “International Debate on Social Exclusion”, i Kieselbach, Thomas (red.), *Youth Unemployment and Social Exclusion. A Comparison of Six European Countries*, Budrich 2000.
- Stauber, Barbara & Walther, Andreas, *Avoiding Misleading Trajectories: Transition Dilemmas of Young Adults in Europe*, 1999.
- Walther, Andreas, Hejl Gry, Mørch, Jensen, Torben Bechmann & Hayes, Amanda, *Youth Transitions, Youth Policy and Participation*. Research Project YOYO. Working Paper 1. IRIS, Tübingen February 2002.

# Abstract

This report highlights the conditions for young people trying to establish themselves in the labour market in the Nordic countries. The aim has been to examine similarities and differences with regard to specific aspects of the welfare systems with a focus on upper secondary school level and political initiatives in the labour market. The passage of students through upper secondary school, transition, has been at the forefront in the study of the countries.

In several chapters, the authors have referred to international youth research and working life research.

The aims of welfare policy in the Nordic countries are similar. However, the report shows that conditions for young people to be able to support themselves and establish themselves in the labour market are different. The Nordic countries have different systems to regulate the transition of young people from school to working life. There are large variations in both the design of vocational education at upper secondary school level and political initiatives in the labour market. The report shows that the design of the systems has an impact on the conditions for young people to establish themselves in the labour market. Some of the large variations that can be seen in transition, employment rates and relative rates of employment among young people and young adults in the Nordic countries can be reasonably explained by differences in the design of vocational education at upper secondary school level and labour market policy.

Labour market conditions for young people are less favourable in Finland and Sweden than in the other Nordic countries, although the situation in Finland has improved significantly in recent years. Conditions for young people are most favourable in Iceland, if only the unemployment rates and proportion of employed are taken into account. However, in Iceland there are still a relatively high proportion of young adults who

have not completed upper secondary education and this can create problems in the future.

## Similarities in vocational education and employment policy

The proportion of young people who go on to study after the compulsory level is high in the Nordic countries. This also applies to the proportion of young people who have completed an upper secondary school education at the age of 24. But the range is quite large, from 90 percent in Finland to over 60 percent in Iceland.

In the Nordic countries young women are more successful in the educational system than young men. Young women achieve higher grades and are more likely to seek higher education. Young men are over-represented in upper secondary vocational education. In vocational education the distribution according to gender follows a traditional pattern.

In all countries there were greater transition problems in vocational education than in the theoretical education. This also reflects socio-economic conditions. Children of parents with a lower level of education and lower incomes generally perform less well in school and are over-represented in vocational education.

Young adults who have not completed upper secondary school education are heavily over-represented among the unemployed and inactive, with the exception of those from Iceland.

Labour market policy has been influenced by activation policy. The focus has increasingly been to break long-term dependency and provide vocational education for those who lack it. Subsidies have increasingly been made conditional. Youth Guarantees with promises of maximum unemployment periods and obligations to take action have been established in all Nordic countries except Iceland.

## Differences in vocational education and employment policy

In Finland and Sweden vocational education located in schools and designed to give general eligibility to higher education is the dominant form, even though apprenticeship programmes exist to a limited degree.

The other countries have apprenticeship programmes that are connected to a regulated system for professional qualifications. In Denmark and Norway apprenticeship programmes have a very strong position, but are constructed according to very different models. In Iceland apprenticeship programmes as well as the vocational education located in schools generally have a much weaker position.

Apprenticeship programmes are no guarantee for high transition. Transition problems within the Danish youth education are greater than those in Finland, for example, although Finland has a school located vocational education that is more academically demanding. In Sweden, problems with the transition in upper secondary school are significant. The high proportion of pupils with immigrant backgrounds are likely to affect the results negatively relative to the other Nordic countries, but it is far from the only explanation as to why the transition problems seem to be particularly high in Sweden. What seems to help alleviate the problems in Denmark, Finland and Norway, compared to Sweden, is that there is a more diverse range of educational programmes at various levels. There is no upper age limit - or time limit- for upper secondary education, the fundamental idea is that everyone has the right to complete an education. More extensive efforts are made to prepare pupils for upper secondary education, including voluntary supplementary years, while the follow-up of those who drop out of school is more comprehensive and action-oriented. The Norwegian model for the responsibility of following-up those who drop out stands out as particularly interesting.

The conditions for young people to establish themselves in the labour market are also related to the size and alignment of labour market policy. Sweden spends relatively little real resources on specific youth activities within the framework of labour market policy. This is reflected not only in higher rates of youth unemployment, but also in a fairly large proportion of inactive young adults. Whilst in Denmark and Norway the unemployed and low skilled have been activated through various educational courses, long-term unemployment and long-term dependency on benefits has been more common amongst young people in Sweden. It should also be noted that Sweden stands out by differentiating to a greater degree between the regular educational system and political initiatives in the labour market. Regular education will not in principle be present within the framework of labour market policy. This reduces the discretion of



labour market policy, at the same time the possibility of providing basic education for young adults is limited.

## Conclusions

From the analysis of the study of the countries, we can present some preliminary conclusions:

- Initiatives aimed at young people who have dropped out or are at risk of dropping out of school and for young unemployed and inactive people, benefit from a closer coordination between different participants such as: schools, employment agencies and social services. A vague division of responsibility reduces the effectiveness of the initiatives.
- In several Nordic countries there is a responsibility at the municipal level to follow-up young people who have dropped out of upper secondary school. However, experience has shown that it is not sufficient that municipalities are obliged to keep themselves informed of the activities of the young. This responsibility should be linked with activation initiatives.
- Basic vocational education in various forms and at different levels should be offered within the framework of the upper secondary school. General eligibility for higher education need not be an obvious target for all courses and all students.
- There should be more opportunities for young adults (about 20-29 years old) to participate in basic vocational education. This possibility is absent in several Nordic countries. Most of the vocational education offered to this age group is at post secondary level.
- The distinction between employment policies and regular education should be reviewed. The fair division as well as powerful motivations for effectiveness justifies a more flexible use of those resources available to labour market policy.