

Vuxenutbildning för arbetsmarknaden

Jonas Olofsson och Eskil Wadensjö

*Underlagsrapport till
Utredningen om en moderniserad arbetsrätt*

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Innehåll

1	Varför räcker det inte med bara ungdomsutbildning?	5
1.1	Varför vuxenutbildning?	7
1.2	En förändrad sammansättning av arbetskraften – behov av och önskan om rörlighet.....	9
1.3	Vem ska betala för utbildningen och vem kan anordna den?.....	11
1.4	När ska utbildningen ske?	12
2	Vuxenutbildning och kompetensutveckling i Sverige.....	17
2.1	Betydelsen av livslångt lärande – några utgångspunkter	18
2.1.1	Lärande ur organisationers och individers synpunkt	21
2.1.2	Lärande organisationer och lean production	22
2.1.3	Utbildningsbehov och sociala risker	23
2.2	Forskning om informellt och arbetsplatsförlagt lärande.....	24
2.2.1	Den moderna ekonomin och det informella lärandet.....	26
2.2.2	Tyst kunskap.....	27
2.2.3	Utvecklingsinriktat och anpassningsinriktat lärande	29
2.2.4	Förutsättningar för informellt lärande.....	30
2.3	Vuxnas lärande i Sverige – i går och i dag.....	32
2.3.1	Vuxenutbildningens historia – en översikt	33
2.3.2	Ansvar för vuxenutbildningen samlas	34
2.3.3	Ansvar delat åter upp	36
2.4	Vuxnas lärande i Sverige och andra nordiska länder	38

2.4.1	Deltagande i formellt och icke-formellt lärande.....	39
2.5	Den kommunala vuxenutbildningen.....	45
2.5.1	Kunskapslyftet på 1990-talet.....	45
2.5.2	Utvecklingen efter Kunskapslyftet.....	47
2.5.3	Samverkan med Arbetsförmedlingen.....	48
2.5.4	Utbildningens uppläggning och elevsammansättning	50
2.5.5	Etableringsmönster efter utbildningen.....	52
2.6	Överenskommelser om kompetensutveckling i arbetslivet.....	54
2.6.1	Utvecklingsavtalet.....	54
2.6.2	De ursprungliga utbildningsavtalen för arbetare	56
2.6.3	Andra exempel på utbildningsavtal för arbetare – vård och omsorg samt tillverkningsindustrin.....	59
2.6.4	Validering av yrkeskompetens	64
2.6.5	Avtal om kompetensutveckling för tjänstemän	66
2.6.6	Fackliga organisationer erbjuder insatser för kompetens- och karriärutveckling	68
2.6.7	Omställningsavtalens regler om kompetensutveckling.....	68
2.6.8	Förutsättningar för kompetensutveckling i mindre företag.....	73
3	Andra länders erfarenheter av vuxenutbildning.....	83
3.1	Internationella jämförelser av omvandling och vuxenutbildning.....	85
3.2	Olika former av politik för att uppmuntra till vuxenutbildning.....	88
3.3	Danmark	90
3.4	Norge	92
3.5	Frankrike.....	93
3.6	Lära av andra länder.....	93

1 Varför räcker det inte med bara ungdomsutbildning?¹

Den grundläggande utbildningen sker i det allmänna utbildningssystemet. I den sker också merparten av utbildningen till ett yrke. Den sker främst dels genom yrkesutbildning på gymnasiet, dels inom den högre utbildningen. Inom båda dessa utbildningsnivåer är utbildningen ofta kombinerad med kortare eller längre praktikperioder. Ett annat exempel på en utbildning där lärandet på arbetsplats har stor betydelse är lärlingsutbildningen. Praktikperioder kan i olika utbildningar förutom att ge kunskaper i yrket också ge eleven kunskap om den passar för det yrke utbildningen är avsedd för och kan i det fall den finner att den inte gör det avbryta utbildningen på ett tidigt stadium, för att i stället gå vidare till annan utbildning.

Att ha genomgått en utbildning räcker inte för att vara färdigutbildad. Det behövs kortare eller längre perioder av arbete efter examen för att bli färdig, till exempel att få sin läkarlegitimation, bli en auktoriserad revisor eller bli advokat för att nämna några exempel. Det finns många reglerade yrken i Sverige och antalet ökar kontinuerligt. Se UHR:s hemsida för en aktuell förteckning som också innehåller hänvisningar till de myndigheter som ansvarar för legitimationer i de olika yrkena. Yrken som regleras är både sådana som kräver akademisk utbildning som många yrken inom hälso- och sjukvården (23 olika yrken) och undervisning men också flera arbetaryrken som elinstallatörer och taxiförare.

Att fler yrken regleras (kräver legitimation) är en stark trend internationellt, till exempel från under 5 procent av arbetskraften i USA under 1950-talet tills för närvarande ungefär en fjärdedel av arbetskraften. Se till exempel många arbeten av Morris M. Kleiner

¹ Vi vill tacka Anders Stenberg för värdefulla synpunkter och till Villy Hovard Pedersen för information om det danska systemet. Rapporten har skrivits på uppdrag av Utredningen om en moderniserad arbetsrätt, men författarna ansvarar själva för innehållet.

för studier av utvecklingen av yrkesregleringen i olika länder. En del av dessa arbeten finns med i referensförteckningen. Att fler yrken och en ökande andel av arbetskraften täcks av reglerade yrken gör att rörligheten försvåras.² Det blir mer komplicerat att byta yrke; mer utbildning krävs för att byta yrke. Inom EU finns en betydande variation i omfattningen av regleringen. Lägst andel hade år 2015 Danmark med 15 procent av arbetskraften i reglerade yrken och högst andel hade Tyskland med 32 procent. I Sverige var 16 procent av arbetskraften i reglerade yrken år 2015. Se Kleiner (2017). Regleringen gäller inte bara att yrken kräver legitimation utan också vilka arbetsuppgifter som måste utföras av en person med legitimation för ett visst yrke. Ett exempel är vilka uppgifter som måste utföras av en läkare och vilka uppgifter som även kan utföras av en sjuksköterska. Om regleringen av ett yrke skiljer sig mellan länder kan det försvåra arbetskraftens rörlighet mellan till exempel olika EU-länder och det kan försvåra för dem som migrerat till Sverige att arbeta i det yrke de arbetat inom och för vilket de har legitimation från hemlandet.

För utrikesfödda som kommit till Sverige är det viktigt att få den utbildning de har när de kommer till Sverige validerad. Det kan möjliggöra att de kan få arbete i det yrke de är utbildade för. För dem och även för andra är det viktigt att få sina kunskaper validerade även om det inte alltid är fråga om en hel yrkesutbildning. Se Valideringsdelegationens slutbetänkande (SOU 2019:69).

Att ha genomfört en utbildning med godkända resultat och efterföljande meritering genom arbete ledande till behörighet eller tillräcklig kompetens för att utöva ett yrke innebär inte att ha den högsta kompetensen i yrket. Vid skattningar av löneekvationer ingår som standard att som förklarande variabler inte bara ha med uppnådd utbildningsnivå utan också år med erfarenhet av arbete och år med erfarenhet av arbete i kvadrat. Den senare termen ingår för att kunna undersöka hur betydelsen av extra erfarenhetsår efterhand förändras med antalet år med erfarenhet.

Det visar sig att produktiviteten mätt med ersättningen för utfört arbete ökar med utbildningsnivå men också med antalet år med arbetslivserfarenhet men avtagande per extra år med arbetslivserfarenhet (det indikerar att man lär sig mest under de första åren i arbetslivet). Det kan delvis stå för att man lär sig av att arbeta ("learning by doing"), men också av att det förekommer olika for-

² Se Kleiner (2017) för en genomgång av fördelar och nackdelar med reglering av olika yrken.

mer av utbildning som leder till ökad produktivitet som dock inte innebär att personen klassificeras som att ha en högre utbildningsnivå än tidigare. Det är inte minst sådan utbildning som vi behandlar i vår genomgång av vuxenutbildningen i Sverige. En alternativ förklaring till att lönen stiger med anställningstid hos en arbetsgivare är att arbetsgivaren på detta sätt vill stimulera till ökade arbetsinsatser. Se olika studier av Edward Lazear, som är bra sammanfattade i kapitel 11 i Lazear (1998).

1.1 Varför vuxenutbildning?

Varför är då inte den utbildning som uppnås under ungdomsåren tillräcklig? Det finns flera orsaker. En är den som vi framhöll ovan, det vill säga att ungdomsutbildningen inte ger en kompetens att fullt ut utöva det yrke som utbildningen siktar till. Det behövs tid i arbete och också olika former av mer praktiskt inriktade utbildningsinsatser för att kunna utföra arbetsuppgifterna på ett tillfredsställande sätt. Sådan kompletterande utbildning kan ofta men inte alltid ske på arbetsplatsen.

Utbildning kan ofta vara viktig även när inskolningen och upplärningen i dess första fas är genomgången. Det gäller även för dem som stannar kvar i yrket. Arbetsuppgifterna förändras med behov av ny kunskap och krav på kompetens att hantera ny utrustning. För att bara ta ett par exempel: 1) Inom vården kommer ständigt nya behandlingsformer och nya mediciner. De som arbetar inom vården behöver få kunskap om detta. 2) Lärare som undervisar i olika ämnen i gymnasieskolan behöver ha kunskap som baseras på aktuell forskning inom sina ämnesområden för att undervisningen ska kunna hålla en tillräckligt hög standard.

Men det behövs inte bara utbildning för att hålla sig uppdaterade i de yrken man har. Samhällsekonomin och arbetsmarknaden förändras ständigt och med det förändras efterfrågan på arbetskraft i väsentliga avseenden. På längre sikt är förändringarna dramatiska.

Vi har gått från ett samhälle där i början av förra seklet en betydande majoritet arbetade i jordbruket via en stark ökning av antalet som arbetade inom industrin (andelen var som störst under 1960-talet) till en ekonomi där arbeten inom servicesektorn brett definierad är klart dominerande. Från att en majoritet hade arbetaryrken

har nu en mycket klar majoritet tjänstemannayrken. Och sådana tjänstemannayrken som kräver högre utbildning ökar allra mest.

Den ekonomiska utvecklingen präglas av tillväxt men också av svängningar över tiden. De långa svängningarna kan i mycket ses vara innovationsstyrda, där viktiga innovationer kommer gruppvis vid olika tidpunkter.³ Dessa innovationer ger dels negativa effekter för vissa verksamheter och branscher som använder äldre teknik, dels tillväxt i verksamheter och branscher som bygger på de nya innovationerna. I regel är det först en period med långsammare tillväxt i ekonomin när verksamheter som använder föråldrad teknik läggs ner ("creative destruction") och sedan en period med snabbare tillväxt i de delar som bygger på de nya innovationerna ("creative construction"). Vi har nu en period som präglas av innovationer bland annat vad gäller digitalisering och robotisering.⁴ Olika innovationer påverkar olika delar av arbetsmarknaden. Robotiseringen kan troligen i det inledande skedet främst ha negativa konsekvenser för arbetare inom tillverkningsindustrin.⁵ Den kan därmed ha betydande negativa effekter för olika grupper på denna del av arbetsmarknaden som till exempel negativa effekter för arbetskraftsinvandrare som ofta har okvalificerade arbeten inom tillverkningsindustrin. Se Borjas och Freeman (2019) för en analys.

Omvandlingen av näringslivet påverkar arbetsmarknadens efterfrågesida.⁶ Till en del sker anpassningen till denna omvandling genom att de som pensioneras lämnar vikande delar av arbetsmarknaden och att unga efter utbildningen kommer till de expanderande delarna av arbetsmarknaden, men detta är i regel inte tillräckligt. Det behövs en rörlighet mellan sektorer och mellan yrken för de som är på arbetsmarknaden. För den typen av rörlighet behövs ofta utbildningsinsatser oavsett om det är yrkesrörlighet på en arbetsplats eller yrkesrörlighet som samtidigt innebär ett byte av arbetsgivare. Rörlighet från ett yrke till ett annat yrke som är reglerat kan ofta kräva lång tid i utbildning.

³ På detta forskningsområde var Joseph Schumpeter pionjär. Se t.ex. Schumpeter (1934).

⁴ Se t.ex. Acemoglu och Restrepo (2019) för hur utvecklingen leder till att vissa arbetsuppgifter försvinner men också till att nya arbetsuppgifter tillkommer. Se också Bakardjieva Engelbrekt, Michalski och Oxelheim (red) (2020) för analyser relaterade till utvecklingen i Sverige och EU.

⁵ Se Gustavsson (2019) för en kartläggning och analys av utvecklingen mot en ökad jobbpolarisering på den svenska arbetsmarknaden.

⁶ Enligt OECD (2019) är andelen jobb som riskerar att försvinna på grund av automatisering låg i Sverige i likhet med i Norge, Nya Zeeland och Finland bland OECD-länderna.

Yrken förändras i en del fall dramatiskt – även om yrkestiteln består så krävs nya kunskaper och utbildning för att förvärva dessa kunskaper och kunna vara kvar i yrket. En del yrken försvinner samtidigt som andra tillkommer och det är ofta förenat med utbildningskrav att kunna röra sig mellan yrken.

1.2 En förändrad sammansättning av arbetskraften – behov av och önskan om rörlighet

Befolkningens sammansättning förändras ständigt. Två demografiska förändringar som för närvarande är mycket tydliga är att en ökande andel av såväl befolkningen som arbetskraften är äldre och att en ökande andel av arbetskraften är född i ett annat land än i Sverige.⁷ Båda dessa förändringar har konsekvenser för behovet av vuxenutbildning, såväl dess omfattning som dess utformning. Vi ska behandla frågan om vilka konsekvenser det har för de båda grupperna i tur och ordning.

En allt större del av befolkningen är äldre och bland dem som är i aktiv ålder blir gradvis en större andel äldre. De ekonomiska konsekvenserna av att en ökande andel av befolkningen är äldre ligger bakom olika åtgärder som syftar till att höja åldern vid utträdet ur arbetslivet som reformeringar av pensionssystemet och höjning av LAS-åldern. Det är inte unikt för Sverige – i flera länder är det än mer påtagligt. I några länder möts förslag eller beslut om höjningar av pensionsåldern av ett mycket starkt motstånd. Frankrike är ett aktuellt exempel på att politiska beslut om höjningar av pensionsåldern leder till demonstrationer och strejker.

Det land i vilket andelen äldre nu är störst är Japan, men inom några år blir den troligare än högre i Sydkorea.⁸ Det kan vara bra att lära sig av hur dessa länder möter utvecklingen mot en äldre arbetskraft. Ökningen av äldre som andel av befolkningen förväntas bli relativt låg i Sverige dels genom att fertiliteten är relativt hög (näst högst i EU efter Frankrike), dels genom att invandringen (som mest består av yngre) är omfattande. Men en relativt sett stor andel av arbetskraften i Sverige är äldre då arbetskraftsdeltagandet i åldersgruppen 55–64 är hög, högre i Sverige än i andra EU-länder. Bland

⁷ För en allmän diskussion av demografi och arbetsmarknad se t.ex. Forslund och Åslund (2016).

⁸ Se till exempel The Bank of Korea (2017).

OECD-länder har endast Island och Nya Zeeland ett högre arbetskraftsdeltagande än Sverige i denna åldersgrupp.

En höjning av pensionsåldern förstärker ytterligare tendensen till att en större andel av arbetskraften är äldre än vad som varit fallet tidigare. Ålder kan påverka möjligheterna att utföra olika arbetsuppgifter; möjligheterna skiljer sig åt mellan olika yrken. Det är i många fall en förutsättning med anpassning av arbetsuppgifterna, byte av arbetsuppgifter eller byte av yrke för att en person ska kunna vara kvar i arbetslivet upp till pensionsåldern. Sådana förändringar och relaterad utbildning bör planeras och genomföras innan det är för sent i den meningen att personen då inte redan kan klara av sina nuvarande arbetsuppgifter. I en del fall kräver bytet till nya och möjliga arbetsuppgifter också byte av arbetsgivare. En annan möjlighet att kunna klara av att arbeta till högre ålder är genom kortare arbetstid, till exempel genom deltidspensionering.

En ökande andel av arbetskraften i Sverige är född i annat land än Sverige. Också den utrikesfödda delen av befolkningen får en förändrad sammansättning vad gäller ålder; många har kommit när de varit unga, men de blir ju också efter hand äldre. En allt större andel av de utrikes födda kommer under kommande decennier att vara äldre. Många av arbetskraftsinvandrarerna har kommit till fysiskt krävande arbeten och det gäller också i inte så få fall de som kommit som flyktingar eller som anhöriga till arbetskraftsinvandrare eller flyktingar.⁹ Även bland utrikesfödda finns det och kommer det att finnas allt fler som behöver byta arbetsuppgifter eller yrke. För de som tillhör denna grupp finns det också ett behov av utbildning, vilket i en del fall kan kräva extra insatser beroende på vilken som är deras bakomliggande grundutbildning och vilka kunskaper i svenska de med utländsk bakgrund har.

Det är naturligtvis inte bara äldre som behöver eller önskar byta yrke. En del yngre har yrken som minskar eller försvinner. Andra vill komma vidare till yrken och arbetsuppgifter som är mer utmanande, medan ytterligare andra önskar byta yrken för att de inte trivs eller känner att de inte passar för sitt yrke eller sina arbetsuppgifter. Att det finns en rörlighet från yrken även när det finns en stark efter-

⁹ Vad gäller arbetskraftsinvandrarens arbetsmiljö, se Wadensjö (1976) och olika bidrag i Rauhut och Broström (red.) (2019) och vad gäller vilka arbeten ensamkommande unga får, se Çelikaksoy och Wadensjö (2018).

frågan på arbetskraft i yrket beror inte bara på att löner och andra förmånsrelaterade faktorer är högre inom andra yrken. En viss rörlighet från yrket är vad man kan förvänta sig i alla yrken. En del känner att inte passar för det yrke de har¹⁰, andra vill pröva på ett nytt även om de trivs med sitt yrke. En sådan rörlighet kan underlättas av vuxenutbildning.

1.3 Vem ska betala för utbildningen och vem kan anordna den?

Utbildningar kan vara inriktade på arbetsuppgifter och färdigheter som är aktuella för just den arbetsgivare som personen är anställd hos och där de inte är efterfrågade av andra arbetsgivare. Arbetsgivaren har en monopsonställning. Det gör att avkastningen av sådan arbetsgivarspecifik utbildning tillfaller den arbetsgivare som utbildar personen. Det är i sådana fall naturligt att det är arbetsgivaren som bekostar utbildningen.

Men det finns också många utbildningar som leder till färdigheter som är efterfrågade också av andra arbetsgivare, generell utbildning. Om arbetsgivaren bekostar sådan utbildning kan denne inte vara säker på att få avkastningen av utbildningen, det vill säga i de fall då arbetsgivaren inte har en monopsonställning till exempel på en lokal arbetsmarknad.¹¹ I ett sådant fall är annan finansiering mer realistisk. Det kan vara personen själv och/eller stat, region eller kommun, branschorganisationer och också branschspecifika organisationer som trygghetsråd. Branschorganisationer är en möjlig lösning om utbildningen och färdigheterna är branschspecifika (branschen har en monopsonställning). Utbildningar kan också finansieras i samma form som socialförsäkringar är finansierade, det vill säga den försäkrade har rätt till att dra från sitt tillgodohavande i en försäkring avsedd att finansiera ny utbildning.

Vem som ska anordna och vem som ska finansiera utbildning är två olika frågor.¹² Ju mer generell en utbildning är, desto mer är det

¹⁰ Studie- och yrkesvägledning under skoltiden och praktikperioder tidigt i yrkesutbildningen är åtgärder som kan bidra till att färre väljer att utbilda sig till yrken som de inte passar för.

¹¹ Se Autor (2001) för en analys av vad som kan förklara att även företag som är på en konkurrensmarknad som den för bemanningsföretag väljer att finansiera generell utbildning av sina anställda.

¹² För olika inlägg och underlag till frågan om organisation av vuxenutbildning se t.ex. Bender och Mörtvik (2019), Oscarsson och Regné (2017) och Svensk Näringsliv (2019).

specialiserade utbildningsorganisationer som är aktuella. När det gäller vidareutbildningar i akademiska yrken ligger det nära till hands att det är universitet och högskolor som svarar för utbildningen. Det kan dock finnas andra utbildningsanordnare för mer specifika utbildningsinsatser även för yrken som kräver högre utbildning. För andra typer av utbildningar kan den kommunala vuxenutbildningen, folkhögskolor och studieförbund¹³ vara aktuella. Många utbildningar kan ske hos arbetsgivaren. Det gäller framför allt större arbetsgivare. Men många arbetar hos mindre arbetsgivare eller är egenföretagare. De har i regel inte förutsättningar för att anordna utbildning för sig eller sina anställda. Det är i sådana fall inte realistiskt att förvänta sig att dessa företag ska klara av att organisera sådan utbildning.¹⁴

Det finns olika vägar för försöken att bredda yrkesutbildningen för vuxna. En sådan väg är lärlingsutbildning för vuxna i en form som tar hänsyn till de kunskaper de som börjar en sådan utbildning redan har och den situation vuxna har. Se till exempel European Commission (2019).

1.4 När ska utbildningen ske?

Utbildning riktad till de som av åldersrelaterade skäl inte längre kan ha samma arbetsuppgifter/yrke bör ske i god tid innan det är mycket svårt eller omöjligt för personen att fortsätta att arbeta som tidigare. Detsamma gäller de som arbetar i näringsgrenar och yrken som präglas av nedgång i efterfrågan. De bör kunna få ett erbjudande om utbildning vid varsel eller allra helst innan varsel om uppsägningar.

Även i branscher och yrken som inte präglas av nedgång är som nämnts vuxenutbildning ofta ett värdefullt inslag. Det kan i sådana fall vara av värde för såväl arbetsgivare som arbetstagare att förlägga utbildning till tider där arbetsbelastningen är mindre på grund av säsongsvariationer (vissa delar av servicesektorn), konjunkturvariationer (kanske mest inom tillverknings- och byggindustrin), variationer som de som är beroende av demografiska variationer (som inom skolundervisning med variationer i storleken av årskullar) och speciella händelser som Corona-epidemin.

¹³ Se Sörlin (2019) som förespråkar en utökad roll för studieförbunden.

¹⁴ För en aktuell översikt över den internationella forskningen om "soloföretagare", se Boeri m.fl. (2020). Se också Crouch (2019) för en analys av "the gig economy" och Conen och Shippers (red.) (2019).

Referenser

- Acemoglu, Daron och Pascual Restrepo (2019), "Automation and New Tasks: How Technology Displaces and Reinstates Labor", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 33(2), s. 3–30.
- Autor, David (2001), "Why do temporary help firms provide free general skills training?", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 116(4), s. 1409–1448.
- Bender, German och Roger Mörtvik (2019), "Kompetenspyramiden. Fler som jobbar ska kunna studera", Arenaidé, Stockholm.
- Bakardjieva Engelbrekt, Antonina, Anna Michalski och Lars Oxelheim (red.) (2020), *EU och teknologiskiftet. Europaperspektiv 2020*, Santérus Förlag, Stockholm.
- Boeri, Tito, Giulia Giupponi, Alan Krueger och Stephen Machin (2020), "Solo Self-Employment and Alternative Work Arrangements: A Cross-Country Perspective on the Changing Composition of Jobs", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 34(1), s. 170–195.
- Borjas, George J. och Richard B. Freeman (2019), "From Immigrants to Robots: The changing Locus of Substitutes for Workers", *The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, Vol. 5(5), s. 22–42.
- Çelikaksoy, Aycan och Eskil Wadensjö (2018), *Ensamkommande barns och ungas väg in i det svenska samhället*, Delegationen för migrationsstudier (DELMi), Rapport 2018:3.
- Conen, Wielieke och Joop Shippers (red.) (2019), *Self-Employment as Precarious Work. A European Perspective*, Edward Elgar, Cheltenham.
- European Commission (2019), "Apprenticeships for adults: How can we make apprenticeships a lifelong opportunity?" 15 October 2019.
- Forslund, Anders och Olof Åslund (2016), "Migration, demografi, arbetsmarknad och ekonomi", Underlagsrapport från analysgruppen Arbetet i framtiden.
- Gittleman, Maury och Morris M. Kleiner (2016), "Wage effects of unionization and occupational licensing coverage in the United States", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 69(1), s. 142–172.

- Grouch, Colin (2019), *Will the Gig Economy Prevail?* Polity Press, Bristol.
- Gustavsson, Magnus (2019), *Jobbpolariseringen på svensk arbetsmarknad*, Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2019, SOU 2019:47.
- Kleiner, Morris M. (2006), *Licensing Occupations: Ensuring Quality or Restricting Competition?* Upjohn Institute Press, Kalamazoo, MI.
- Kleiner, Morris M. (2017), "The influence of occupational licensing and regulation", *IZA World of Labor*, 2017:392.
- Kleiner, Morris M., Robert Gay och Karen Greene (1982), "Barriers to labor migration: The case of occupational licensing", *Industrial Relations*, Vol. 21(3), s. 383–391.
- Kleiner, Morris M. och Alan B. Krueger (2010) "The prevalence and effects of occupational licensing", *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 48(4), s. 676–687.
- Kleiner, Morris M. och Alan B. Krueger (2013), "Analyzing the extent and influence of occupational licensing on the labor market", *Journal of Labor Economics*, Vol. 31(S1), s. 173–202.
- Kleiner, Morris M. och Robert T. Kudrle (2000), "Does regulation affect economic outcomes? The case of dentistry", *Journal of Law and Economics*, Vol. 43(2), s. 547–582.
- Lazear, Edward P. (1998), *Personnel Economics for Managers*, John Wiley & Sons, New York.
- OECD (2019), *Employment Outlook 2019*, Paris.
- Oscarsson, Eva och Håkan Regnéér (2017), "Vägar till ny kunskap", SACO, Stockholm.
- Rauhut, Daniel och Lovisa Broström (red.) (2019), *Med öppna armar? Om integration och invandringen till Sverige 1945–1970*, Daidalos, Göteborg.
- Schumpeter, Joseph (1934), *The Theory of Economic Development*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- SOU 2019:69, *Valideringsdelegationens slutbetänkande*.
- Svenskt Näringsliv (2019), "Kompetensutveckling i arbetslivet. Företagen är Sveriges största utbildningsaktör för vuxna", Stockholm.
- Sörlin, Sverker (2019), *Till bildningens försvar*, Natur & Kultur, Stockholm.

The Bank of Korea (2017), *Population Aging: Impacts and Policy Imperatives*, September 2017.

Wadensjö, Eskil (1976), "Occupational Segregation of Migrant Workers in Sweden", Växjö Migration Studies 5.

2 Vuxenutbildning och kompetensutveckling i Sverige

Begreppet livslångt lärande återkommer allt som oftast i samhällsdebatt och politiska tal. Det framhålls att snabba förändringar i arbetslivet, globaliseringen och de demografiska utmaningarna ställer stora krav på individers kvalifikationer och omställningsförmåga. Inom ramen för Europeiska Unionen poängteras också betydelsen av att fler ges möjligheter att delta i livslångt lärande. I den sociala pelaren, som antogs 2017, anges i anslutning till den första av 20 principiella rättighetsförklaringar att det livslånga lärandet har en avgörande betydelse för att medborgarna ska kunna ”behålla och tillägna sig färdigheter som gör att man kan delta fullt ut i samhället och klarar omställningar i arbetslivet”.¹ Till detta kommer också ett intresse för att utveckla och förankra instrument för att definiera kvalifikationer, validera kompetens och möjliggöra jämförelser av utbildningar över nationsgränserna, till exempel inom ramen för European Qualifications Framework (EQF).

Sverige och de nordiska länderna har traditionellt utmärkt sig som ett slags ”föredömen” när det gäller vuxnas deltagande i formellt, icke-formellt och informellt lärande. De uppgifter som Eurostat presenterar, och som baseras på arbetskraftsundersökningarna, visar att 29 procent av befolkningen i Sverige i åldern 25–64 år deltog i något slags lärandeaktiviteter år 2018. Det innebar att Sverige kom på första plats bland de redovisade länderna.²

Den specifika välfärdspolitiska modell som utvecklades i Sverige och de andra nordiska länderna efter andra världskriget brukar anses vara en starkt bidragande förklaring till att utbildningsinsatser för

¹ Europeiska kommissionen. *20 principer i den sociala pelaren för sociala rättigheter*. 1. Utbildning och livslångt lärande (www.europa.eu).

² Eurostat. *Education and training. Adult learning*.

vuxna har värderats högt. En stor offentlig servicesektor i kombination med en relativt jämn inkomstfördelning förutsatte hög produktivitet och omställningsförmåga på arbetsmarknaden.³ De senaste decenniernas förändringar av ekonomi och arbetsliv, med allt starkare betoning på informationshantering och tjänsteproduktion inom decentraliserade och flexibla arbetsorganisationer, har bidragit till ett än starkare utbildningsfokus inom välfärdspolitiken.⁴ Den sociala tryggheten garanteras inte bara via generösa sociala trygghetsförsäkringar utan förutsätter i allt högre grad att individer fortlöpande utrustas med kvalifikationer som gör det möjligt att möta återkommande anpassnings- och omställningskrav.⁵ Yrkesvalet i unga år i samband med övergången från skola till arbetsliv uppfattas inte längre som ett slutgiltigt val. Allt fler ställs inför krav på omställning på de arbetsplatser där man verkar, i samband med att arbetsuppgifter förändrar karaktär, och på omställning i arbetslivet i samband med så kallad yrkesväxling.

I den här delen av underlagsrapporten berör vi frågor om vuxenutbildning och kompetensutveckling i arbetslivet med särskilt fokus på svenska erfarenheter. Vi inleder emellertid med att ge lite historiska och övergripande perspektiv på betydelsen av livslångt lärande och kompetensutveckling i arbetslivet. Hur stor andel av den vuxna befolkningen deltar i olika slags lärande i Sverige jämfört med förhållandena inom EU och andra nordiska länder? Vad säger utbildnings- och arbetslivsforskning om betydelsen av arbetsplatsförlagt lärande? Därefter behandlar vi den kommunala vuxenutbildningens utveckling och betydelse i dag med särskild tyngdpunkt på de yrkesutbildningar och möjligheter till yrkesväxling som vuxenutbildningen erbjuder. Resten av underlaget ägnas åt frågor om partssamverkan kring och former för kompetensutveckling i arbetslivet.

2.1 Betydelsen av livslångt lärande – några utgångspunkter

Uttrycket *livslångt lärande* syftar på behovet av fortlöpande kompetensutveckling under hela livet, från barndomen till hög ålder. Utgångspunkten är att utbildning under livets olika faser hänger ihop. En god

³ Se bland annat Esping-Andersen m.fl. (2002) och Hagen och Skule (2008).

⁴ Boudard och Rubenson (2003).

⁵ Desjardins och Rubenson (2013).

förskola lägger en grund för grundskoleutbildningen. Grundskolans kvalitet är avgörande för utfallet av gymnasieskolan, etcetera. Men individens behov av lärande tar inte slut efter ungdomsåren, efter gymnasie- och eventuella universitetsstudier. Det måste finnas möjligheter till fortsatt lärande. Detta förutsätter bland annat ett flexibelt utbud av vuxenutbildning och möjligheter till lärande i arbetslivet.

Man brukar skilja mellan olika slags lärande. Se till exempel Karlson och Ronquist (2016) och Eurostat (2016). För det första talas det om *formellt lärande*. Det är det lärande som sker inom ramen för formella utbildningsinstitutioner och som resulterar i nationellt erkända betyg och examina. För det andra diskuteras *icke-formellt lärande*. Med begreppet *icke-formellt lärande* avses till exempel kurser och studiecirklar som inte är kopplade till det reguljära utbildningssystemet. Det betyder att lärandet inte är nivåbestämt och resulterar i erkända utbildningsbevis. För det tredje talas det om *informellt lärande*. Det informella lärandet avser studier som individen organiserar på egen hand, till exempel genom att läsa böcker och delta i föreningsmöten. Det kan också handla om ett mer strukturerat och handlett lärande som sker i anslutning till arbetsuppgifter. Avslutningsvis, för det fjärde, förekommer ett slumpvist eller oavsiktligt lärande. Detta handlar alltså om sådant vi lär oss i vardagen, till exempel när vi jobbar med något på arbetsplatsen, lyssnar på radion eller läser tidningen. Poängen är att det alltid sker ett lärande – i olika omfattning – utan att det alltid är avsikten.

I slutet av 2006 antog Europaparlamentet en referensram för livslångt lärande som omfattade åtta huvudpunkter (*Nyckelkompetenser för livslångt lärande*). I dokumentet betonas ett brett syfte med lärandet. Målet är att höja medborgares kompetens. Med kompetens avses kunskaper, färdigheter och attityder som är anpassade till olika områden. Det handlar då inte bara om möjligheterna att hävda sig på arbetsmarknaden utan om personlig utveckling och inflytande i samhällslivet i bredare mening. I grunden anläggs ett slags maktresursperspektiv på livslångt lärande. De åtta nyckelkompetenserna ska stärka individen ekonomiskt och socialt i olika avseenden. De åtta nyckelkompetenser som utpekats är kunskaper i modersmål, kunskaper i främmande språk, kunskaper i matematik och naturvetenskap, digital kompetens, en förmåga att lära nytt, social kompetens, entreprenörskap och slutligen kulturellt engagemang. Dessa nyckel-

kompetenser ska, enligt referensramen, genomsyra all utbildning från ungdomsskolan till fortbildning och vuxenutbildning.

Föreställningarna om det livslånga lärandets betydelse kan härledas till rapporter från 1950- och 60-talen, bland annat inom FN-organet Unesco. I de nordiska länderna har det politiska intresset för frågorna traditionellt varit mycket stort. I Sverige talade till exempel fackföreningsekonomerna Gösta Rehn mycket om betydelsen av återkommande utbildning och ”vingarnas trygghet” redan under de första decennierna efter andra världskriget.

I den internationella debatten om livslångt lärande var till en början det fördelningspolitiska perspektivet helt dominerande. Efter utbyggnaden av utbildningen på grundläggande och högre nivå i flera länder i Västeuropa från 1950- och 60-talen och framåt kunde man konstatera att skillnaderna mellan olika generationer i utbildningsavseende hade tilltagit, vilket tvärt emot de ursprungliga intentionerna med reformerna riskerade att bidra till ökade sociala klyftor. Dessutom pekade erfarenheterna på att utbyggnaden av utbildningssystemet på efterobligatorisk nivå, allt från gymnasieutbildningar till högre utbildningar, hade tenderat att stärka grupper i samhället med en stark socioekonomisk ställning. Även om volymerna i utbildningssystemet således ökade skedde en reproduktion av socioekonomiska skillnader efter meritokratiska linjer. För att motverka dessa tendenser rekommenderades insatser som skulle göra det möjligt för flera att kontinuerligt delta i lärande under olika faser av livet.

Från 1980-talet tillkom ytterligare en dimension i diskussionen om det livslånga lärandet. Det handlade om det livslånga lärandets betydelse för att möjliggöra en förändring i arbetslivet, bort från standardiserad produktion av varor och tjänster till ett flexibelt och kundanpassat system för kvalitetsproduktion. Tekniska förutsättningar i spåren av datoriseringen och mer decentraliserade arbetsorganisationer ställde helt nya krav på arbetskraftens kompetensmässiga och fysiska omställningsförmåga. Arbetskraftens kunskaper och färdigheter framstod alltmer som nyckeln till konkurrenskraft ur såväl ett företagsekonomiskt som ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det talade i sin tur för att en infrastruktur för lärande måste byggas upp både på och utanför arbetsplatserna.

2.1.1 Lärande ur organisationers och individers synpunkt

Den allt starkare betoningen på livslångt lärande går således igen i internationella utbildningssammanhang, inte minst inom EU och OECD, och har följaktligen i hög grad också präglat den svenska diskussionen på senare år. Även om de historiska rötterna går ganska långt tillbaka i tiden är det uppenbart att en tydligare och en bredare uppslutning bakom begreppet kan urskiljas från början av 1990-talet och framåt. Frågan är då vilka mer specifika argument som har framförts för ett livslångt lärande.

Diskussionen tar alltså ofta sin utgångspunkt i de förändringar av ekonomi och arbetsliv som har skett sedan 1980-talet. I grunden handlar det om att företagen, såväl inom industrin som inom tjänsektorn, organiserar sitt arbete på ett nytt sätt för att underlätta utveckling och högre kundanspråk på produktanpassning och kvalitet. Se bland annat Ellström (2005), Lundh (2010) och Schön (2007). Det tidigare tayloristiska mönstret lever förvisso kvar, och utvecklingen i arbetslivet är inte entydig, men den generella bilden är att företagens sätt att organisera arbetet i dag ställer större krav på omställning och lärande hos de anställda. Arbetet förutsätter en bredare kunskapsbas initialt, men också förmåga att hela tiden lära nytt.

Både nya och äldre studier talar för ett påtagligt samband mellan organisationers förmåga att ta fram nya varor och tjänster och anställdas kompetens. Man talar ibland om tre centrala kompetensområden ur företagets perspektiv. Den första utgörs av en *marknadsmässig kompetens* och avser förutsättningarna för att förutse och anpassa verksamheterna till förändrade efterfrågemönster hos nuvarande och potentiella kunder. Den andra utgörs av en *teknologisk kompetens* och avser verksamhetens förmåga att tillgodogöra sig och använda den mest effektiva tekniken och de bästa arbetsmetoderna. Den tredje avgörande faktorn är den *organisatoriska kompetensen*. Med det sistnämnda avses att innovativa verksamheter och företag ofta tillämpar plattare arbetsorganisationer, med självstyrande arbetslag och varierade arbetsuppgifter.

Studier bekräftar att produktivitetsökningen i företag i hög grad baseras på förändringar på verksamhetsnivå. OECD (1998) har pekat på att mer än hälften av produktivitetsökningarna hänger samman med förändringar på verksamhetsnivå. Mer specifikt handlar det om en anpassning av kvalifikationer och organisationsformer till nya

förutsättningar kopplade till ny teknik. Satsningar på management-principer i anslutning till kvalitetscirklar, *just in time* och *lean production* kan ses i ljuset av detta.

2.1.2 Lärande organisationer och lean production

Bengt-Åke Lundvall (1999) formulerade för två decennier sedan fyra grundläggande kännetecken för *lärande organisationer*:

- Organisationerna har sett över en treårsperiod genomfört grundläggande organisatoriska och teknologiska förändringar.
- Man tillämpar delegering av ansvar som omfattar minst 50 procent av medarbetarna.
- Minst 50 procent av medarbetarna deltar i intern eller extern utbildning.
- Det finns en långsiktigt inriktad utbildningsplanering som har betydelse för att garantera att medarbetarna har önskvärda kvalifikationer.

I dagens arbetsliv är strävandena att etablera lärande organisationer ofta kopplade till *lean production* – eller mager produktion på svenska. *Lean* syftar till att skapa ökade värden i produktionen genom att minimera slöseri oavsett om det handlar om onödig lagerhållning, bristande produktkvalitet eller outnyttjad arbetskraft (Sterling och Boxall 2013). Det som skiljer *lean* från de tidigare principerna för massproduktion är fokus på kvalitet, kontinuerligt förbättringsarbete, teamarbete, *just in time* och kundstyrd tillverkning. För att möjliggöra förbättringar uppmuntras samverkan över professionsgränser, mellan olika avdelningar och självstyrande arbetslag. *Lean* har utvecklats inom tillverkningsindustrin men den grundläggande organisationsfilosofin har spritts till all slags verksamhet, tjänsteproducerande organisationer och myndigheter. Ofta används uttrycket processtyrd verksamhet i stället för *lean*. Processtyrningen handlar då om att tydliggöra sambanden mellan uppdrag, mål och aktiviteter. Kompetensutveckling uppfattas som ett viktigt medel för att förverkliga verksamhetens mål.

2.1.3 Utbildningsbehov och sociala risker

En grundläggande förutsättning för framsteg och förändringsmöjligheter i företag och organisationer är alltså att de anställda har en bred kompetens – och dessutom en förmåga att hela tiden lära nytt. Företags konkurrens- och marknadsstrategier baseras i hög grad på den tillgängliga arbetskraftens kunskaper och färdigheter.⁶ Forskningen visar att utvecklingen av lärande organisationer inte bara underlättar innovationer och företagsekonomiska framsteg utan också har positiva sysselsättningseffekter; fokus blir mer på ökad förädlingsgrad och expansion, mindre på personalbesparande rationaliseringar (Nielsen och Lundvall 2004). Studier talar också för betydande positiva produktivitets- och lönsamhetseffekter av företags investeringar i personalens humankapital (Wright och McMahan 2011). Investeringar i generellt inriktat lärande tycks ge högre avkastning än satsningar på mer företagsanknutet lärande (Hanson 2007).

Den kraftiga utbildningsexpansionen i flera länder under senare decennier har bidragit till att möjliggöra mer effektiva och flexibla arbetsorganisationer (Baker 2009). Återigen, det finns ett samband mellan arbetskraftens utbildningsnivå och arbetets innehåll och organisering – och indirekt förutsättningarna för informellt lärande. Den amerikanska forskaren David Baker har pekat på den professionalisering och uppkvalificering av arbetet som har möjliggjorts i många organisationer, både privata och offentliga, genom att arbetskraftens generella utbildningsnivå har höjts. Längre utbildningar – från grundskolan upp till högskolenivå – ger kompetenser och utvecklar egenskaper som skapar utvecklingsmöjligheter i arbetslivet: kritiskt tänkande, en utvidgad förmåga till kommunikation och samarbete. Kreativa förmågor och fallenhet för social interaktion är ovärderliga vid sidan av rent yrkesmässiga kunskaper och färdigheter.

Forskare pekar på att det snabba omställningstempot i ekonomin ställer stora krav på baskunskaper och färdigheter som lägger en grund för interaktivt lärande i arbetslivet, det vill säga informellt lärande. Det sker en formalisering av kunskapsunderlaget för produktionen av varor och tjänster som ökar kraven på att anställda har mer än grundläggande färdigheter i att läsa, skriva, räkna och nyttja IT-verktyg. Här finns det naturligtvis betydande sociala risker förknippade med att stora grupper av unga, bland annat i Sverige, har

⁶ Se Acemouglu och Pischke (1999), Acemouglu (2002) och Hall och Soskice (red.) (2001).

problem att uppnå vad som krävs för formell gymnasiekompetens. De riskerar inte bara att få svårigheter att möta samhällets ökade krav mer generellt utan förlorar successivt i attraktivitet på arbetsmarknaden i takt med att andra i jämförbara åldrar förädlar och bygger på sin kompetens via informellt lärande i arbetslivet.

2.2 Forskning om informellt och arbetsplatsförlagt lärande

Det lärande som sker utanför reguljära utbildningsinstitutioner uppmärksammas som framhållits mer än tidigare. Men perspektiven har ändå ofta varit ganska begränsade. I såväl ekonomisk som sociologisk forskning hanteras lärandet inte sällan som en ”svart låda” (Guile och Young 1998). Både innehåll och former osynliggörs.

Det lärande som sker utanför utbildningssystemet betraktas som ett slags restpost. Det icke-formella lärandet sker till exempel i samverkan med lärare från utbildningsinstitutioner, men följer inte nödvändigtvis etablerade kursplaner och resulterar inte i erkända utbildningsbevis. Det informella lärandet uppfattas ofta som ett lärande som sker utan anknytning till utbildningsinstitutioner, inte sällan på utbildningsdeltagarnas initiativ. Det karakteriseras ibland som socialisation, ett omedvetet tillägnande av normer och handlingsregler som dominerar i den miljö där individen befinner sig. Det handlar också om ett lärande som utvecklas i direkt anslutning till konkreta arbetsuppgifter. Enskilda anställda eller arbetslag löser uppkomna problem och testar nya idéer (Manuti m.fl. 2015). Formerna för lärandet kan vara mer eller mindre reglerade, allt från helt oreglerade till organiserad vägledning i form av mentorskap och coaching.

I praktiken är det mycket som talar för att definitionerna behöver kvalificeras. I ett arbetslivsperspektiv handlar det i första hand om det så kallade icke-formella och informella lärandet. I offentlig statistik kan man hitta uppgifter om omfattningen på det icke-formella lärandet medan det informella lärandet är svårare att mäta. Det sistnämnda är också naturligt med tanke på hur lärandet definieras. Men inte heller i forskningen finns någon tydlig bild av former och förutsättningar för det informella lärandet. Det informella lärandet antas ofta ske utan bestämda intentioner och förväntas därför inte heller förutsätta någon medveten pedagogisk praktik (Livingstone

2001). Detta innefattar också ofta en föreställning om att det handlar om en överföring av tyst kunskap, något som antas ske mer eller mindre förutsättningslöst.

Det successivt ökade intresset för det lärande som sker i arbetslivet har emellertid bidragit till ett ökat antal teoretiska och empiriska studier där man försöker kvalificera förutsättningarna för och formerna för det informella lärandet. Det handlar bland annat om att lärandet uppfattas mer som en social process än som en ensidig överföring av kunskaper och färdigheter. Betydelsen av förankring i en särskild arbetsplats- och yrkeskultur formulerad i termer av praktikgemenskaper framhålls av Jean Lave och Etienne Wenger (1991). Men det handlar också om lärandets innehåll. Yrjö Engeström (2010) formulerar en teori om expansivt arbetsplatsförlagt lärande som har inspirerat till flera empiriska studier. Här handlar det om att betona den komplexitet som präglar förutsättningarna för arbetsplatsers verksamhet i den moderna ekonomin. Nya konkurrensvillkor i kombination med en föränderlig teknisk och social omvärld försvårar kontroll och överblick, vilket nödvändiggör mer prövande och utvecklingsorienterade strategier. Standarder för såväl yrken som enskilda jobb blir allt svårare att upprätthålla. Om lärandet tidigare syftade till att minimera variationer i sysselsattas arbetskapacitet i relation till en väldefinierad standard, blir syftet nu i högre grad att möjliggöra omställning i förhållande till kontinuerligt skiftande jobbkrav. Engeström talar om behovet av ett förändringsinriktat och expansivt lärande som är socialt och inte individorienterat till sin karaktär. Lärandet har samtidigt bestämda förutsättningar kopplat till en arbetsplatskultur som medger reflektion och kritiskt ifrågasättande. Detta lärande kontrasteras mot ett renodlat reproduktivt lärande. Kännetecknande för detta lärande är också att de inblandade aktörerna själva formar innehållet och att det bygger på en bredare kunskapsbas. Det handlar inte om någon överföring av på förhand givna kunskaper och färdigheter utan om att deltagarna själva formar det nya, givet de konkreta utmaningar och behov de ställts inför.

Det finns en starkt förankrad uppfattning om att informellt lärande i arbetslivet har en betydelse som överstiger det formella och icke-formella lärandets betydelse. Lärandet sker i ett naturligt sammanhang, har ett verksamhetsrelevant innehåll och är mindre ekonomiskt betungande att organisera. Informellt lärande har en omedelbar koppling till verksamhetens villkor och det underlättar praktisk

användning av nya kunskaper och en kontinuerlig omprövning av arbetsmetoder med utgångspunkt från vardagliga erfarenheter.

Manuel Eraut (2004) har behandlat förutsättningar för informellt lärande. Han menar att det till skillnad från kursorganiserat lärande erbjuder betydligt större flexibilitet. Informellt lärande baseras i hög grad på ett socialt lärande från andra människor utan att därför kunna betraktas som ren socialisation. Resultatet av lärandet är ofta svårt att omedelbart definiera. Deltagarna är inte alltid medvetna om att det pågår ett lärande. Mycket framstår som ”osynligt”, som något självklart och uppfattas inte som lärande i egentlig mening. Resultatet av lärandet utgör ofta ett slags tyst eller förkroppsligad kunskap och ses som en del av individens allmänna förmåga.

Sammanfattningsvis kan det informella lärandet åskådliggöras med tre begrepp. För det första omfattar det ett *implicit lärande* som sker utan några medvetna ambitioner att lära och utan några explicita kunskaper. För det andra omfattar det ett *reaktivt lärande* som sker i direkt anslutning till att individers ställs inför konkreta uppgifter och utmaningar i arbetet. För det tredje talas det om ett *avsiktligt lärande* där det förekommer uttalade lärandemål och där nya kunskaper och färdigheter blir explicita. I praktiken sker ett informellt lärande i samtliga former, men en lärande organisation kännetecknas av en högre grad av avsiktligt lärande.

2.2.1 Den moderna ekonomin och det informella lärandet

Den starka betoningen på informellt lärandet kan som framhålls i förra avsnittet ses i ljuset av villkoren i den moderna ekonomin och det föränderliga arbetslivet. Det som kännetecknar den moderna ekonomin är de snabba förändringarna i kunskapsbehoven och behovet av redskap för att bearbeta information, inte så mycket mängden information eller behovet av på förhand definierade kunskaper. Detta får konsekvenser för hur vi ser på utbildning och lärande. Kunskaper relaterade till fakta och färdigheter föråldras snabbt. En dansk undersökning visade att kunskapsinnehållet för den genomsnittlige högskoleingenjören har devalverats till hälften redan ett år efter examen. Halveringstiden för övriga utbildningar var åtta år (Lundvall, Rasmussen och Lorenz 2008). Detta ställer stora krav på möjligheter

till nytt lärande och ligger bakom det stora intresset för livslångt lärande och informellt lärande.

I forskningen skiljer man ibland på *klass 1-kunskap* (mode 1 knowledge) och *klass 2-kunskap* (mode 2 knowledge), och menar att den sistnämnda kunskapsstypen har blivit allt viktigare (Williams 2008). Klass 1-kunskap återspeglar den traditionella typen av kunskap med systematiserade påståenden om omvärlden, som brukar förmedlas i skolliknande miljöer. Klass 2-kunskap handlar däremot mer om färdigheter och kompetenser, det vill säga om förmågor att omsätta kunskap i handling, om att behärska oväntade utmaningar och om en förmåga att hela tiden lära nytt. Den sistnämnda typen av kunskap är ”kunskap i handling” snarare än kodifierad kunskap (Lee m.fl. 2004). Kunskapen utvecklas i anslutning till konkreta uppgifter och arbetssituationer och bidrar till en mer avancerad problemlösningsförmåga, till en social förmåga (samarbetsförmåga) och till en förmåga att hantera oväntade utmaningar. De sistnämnda förmågorna är av central betydelse i ett föränderligt och lärandeintensivt arbetsliv. Samtidigt förutsätter alla dessa nyckelkompetenser – både hårda och mjuka kompetenser – en grund i skolförlagd utbildning.

2.2.2 Tyst kunskap

Begreppet *tyst kunskap* (*tacit knowledge*) antyder en mer komplex syn på kunskap än den som oftast tas för given. Med uttrycket explicit eller formell kunskap avses kunskap och förmågor som kan synliggöras, beskrivas och dokumenteras – och därmed lätt överförs från en lärare till en elev i en skolmiljö.⁷ Begreppet tyst kunskap används för att belysa att mycket av den kunskap och den förmåga som en individ besitter inte så enkelt låter sig tydliggöras. Mycket av kunskapen är informell och baserad på erfarenheter, känslor och normer som inte alltid kan beskrivas i ord. Vi simmar och cyklar, men inte alla av oss kan förklara de exakta mekanismerna bakom dessa förmågor.

Ibland använder man uttrycken ”veta att” och ”veta hur” för att illustrera skillnaden mellan explicit och tyst kunskap. ”Veta att” syftar på faktakunskap. ”Veta hur” syftar på förmågan att utföra arbetsuppgifter. Båda dimensionerna är naturligtvis viktiga. Men betydelse-

⁷ Se Evans, Kersh och Kontiainen (2004) och Sanchez (2005).

sen av faktakunskap har förändrats givet att omsättningen av information har ökat och att vi har datorer och tekniska hjälpmedel som gör det lätt att snabbt och till låg kostnad ta fram relevant information. Den tysta erfarenhetsbaserade kunskapen hjälper individer och organisationer att hantera stora informationsmängder och förändringar. Den gör det möjligt att urskilja mönster och utveckla rutiner som vägleder och möjliggör effektiva handlingar i en miljö präglad av osäkerhet. Informationsmängden och de snabba förändringarna i den moderna ekonomin bidrar till att den erfarenhetsbaserade och tysta kunskapen får en mer central betydelse än tidigare på både individuell och organisatorisk nivå.

Begreppet tyst kunskap har ofta knutits till praktiska arbetsmoment bland yrkeskunniga arbetare. I praktiken går det att urskilja betydelsen av tyst kunskap på många olika områden. Man blir inte en framstående forskare genom att läsa ett oändligt antal avhandlingar lika lite som en fulländad kock kan nöja sig med att lära sig ett stort antal matlagningsböcker utantill. Kännetecknande för expertkunskap är inte så mycket mängden kunskap som förmågan att använda kunskap. Det handlar återigen om att utveckla en erfarenhetsbaserad förmåga att urskilja mönster, att identifiera det bästa handlingsalternativet i en ny situation och via snabb och effektiv informationshantering.

Tyst kunskap handlar följaktligen i hög grad om rutiner. Vi hanterar olika uppgifter utan att behöva medvetandegöra för oss själva eller omgivningen exakt hur vi gör. Det här är självklart och nödvändigt. Det är omöjligt att tänka sig ett privatliv eller arbetsliv där vi som individer inte i hög grad kan förlita oss på rutiner. Samtidigt ligger det en fara i detta. Rutiner som är baserade på skicklighet och god överblick över ett visst arbetsområde leder till ökad effektivitet och produktivitet, medan rutiner som handlar mer om att man ska hantera svår tidspress kan leda till ökad produktivitet och lägre kvalitet. I det sistnämnda fallet blir kunskaper och förmågor också svårare att förmedla till andra. Tyst kunskap av det här slaget kan förlora i värde när förutsättningar för arbetet förändras. Vanor är också svåra att förändra. Samtidigt som rutiner sparar tid och möjliggör rationella handlingar kan de leda till konservatism och bristande förändringsbenägenhet.

2.2.3 Utvecklingsinriktat och anpassningsinriktat lärande

Per-Erik Ellström (2010a och b) har i olika studier utvecklat en begreppsram för att studera förutsättningar, former och betydelsen av det lärande som sker i arbetslivet. Utgångspunkten är att det finns dels ett mera rutinmässigt och anpassningsinriktat lärande, dels ett förändringsinriktat och utvecklingsorienterat lärande. Det förstnämnda lärandet syftar till att anställda ska tränas till att så effektivt som möjligt utföra givna uppgifter, medan det sistnämnda utvecklingsorienterade lärandet syftar till att förändra metoder och innehåll i arbetet. I det sistnämnda fallet förändras normer och arbetsprocesser inom en given organisation, i det förstnämnda fallet förstärks normer och arbetsprocesser. Ellström betonar att båda formerna behövs och utvecklas parallellt. Problemet är emellertid att de ekonomiska tidshorisonterna i arbetslivet tenderar att hämma investeringar i ett utvecklingsorienterat lärande. Avkastningen på det utvecklingsorienterade lärandet är mer långsiktigt samtidigt som avkastningen på det anpassningsinriktade lärandet är snabbare och mera överblickbart. Lärandeformerna dikteras av olika horisonter och logiker: utvecklingens logik respektive produktionens logik.

Ofta framhålls tre aspekter för att urskilja *olika nivåer på lärande*, där de två första karakteriseras som anpassningsinriktat lärande och de två sista som utvecklingsinriktat. Det handlar om att karakterisera lärandet utifrån givna arbetsuppgifter, metoder och resultat. Den första nivån, som i enlighet med Engeströms terminologi kallas för reproduktivt lärande, kännetecknas av att samtliga tre aspekter är givna och alltså inte kan påverkas av individen eller gruppen som deltar i lärandet. På den andra lärandenivån, som utgör en mer avancerad form av anpassningsinriktat lärande, är arbetsuppgifter och metoder givna, men deltagaren/deltagarna kan i viss mån påverka arbetet med hänsyn till resultaten. Den tredje lärandenivån motsvarar ett produktivt arbetsplatslärande och innebär att metoder kan påverkas och att resultaten kan föranleda justeringar av arbetet. Den mest avancerade och kreativa lärandenivån innebär att arbetsuppgifter och metoder kan påverkas samt att resultaten kan leda till förändringar.

Per-Erik Ellström har i högre grad än andra forskare behandlat förutsättningarna för lärande, både anpassningsinriktat och utvecklingsinriktat lärande. I grunden handlar det om organisationens (företagets, arbetsplatsens) lärande och hur denna tar sig uttryck i de

anställdas villkor och förutsättningar att delta i lärande. Några avgörande faktorer framhålls:

- Arbetsuppgifternas karaktär. Här handlar det om ett samspel mellan jobbets kvalifikationskrav eller strukturella förhållanden och individens resurser (utbildning, erfarenheter, sociala förhållanden, självförtroende, etcetera).
- Balansen mellan självständighet och standardisering avseende arbetets utförande och resultat.
- Anställdas delaktighet i beslut om arbetets utformning.
- Verksamhetens kultur (öppenhet för ifrågasättande kritik, förändring).
- Ledningsstöd för lärande (tillgången på tid och arenor för reflektion samt tillgång till andra läranderesurser).

2.2.4 Förutsättningar för informellt lärande

Vi ska nu sammanfatta översikten. Förutsättningarna för det informella lärandet på arbetsplatser påverkas av både strukturella faktorer och individers resurser. Det betyder att individers möjligheter att delta i lärande bland annat bestäms av den rådande arbetsfördelningen, arbetstempo, tillämpningen av mer eller mindre restriktiva arbetsbeskrivningar samt av traditioner och kulturmönster på arbetsplatsen. Samtidigt är individrelaterade faktorer betydelsefulla. Det sistnämnda innebär att individers utbildningsbakgrund, tidigare arbetserfarenheter och självförtroende i hög grad påverkar förutsättningarna för lärande.

Det är i samspelet mellan strukturella förhållanden och individers resurser som förutsättningarna för lärandets nivå, innehåll och inriktning bestäms. En snävare arbetsfördelning, brist på tid och mer restriktiva arbetsbeskrivningar i kombination med att berörda individer har begränsade arbets- och utbildningserfarenheter, försvårar ett utvecklingsinriktat lärande. Samtidigt finns det mycket som talar för att det även i ”restriktiva miljöer” pågår ett kreativt och utvecklingsinriktat lärande, helt enkelt därför att detta är nödvändigt för att upprätthålla effektiviteten i ett längre perspektiv. Verksamheter ställs inför oväntade utmaningar och problem, kopplat till för-

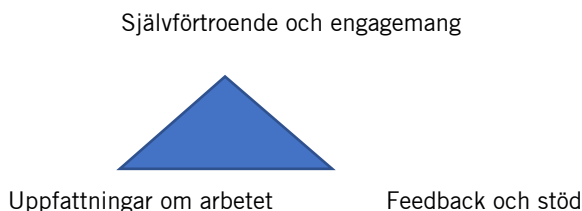
ändrade marknadsvillkor och förändrad produktionsteknik, och då räcker det inte med ett rutinmässigt eller anpassningsinriktat lärande. Det kreativa lärande som då nödvändiggörs dokumenteras emellertid inte och syns därför inte i formella arbetsbeskrivningar.

Tidigare forskning visar att arbetsplatser som skapar goda förutsättningar för informellt lärande kännetecknas av att det finns höga förväntningar på prestationer, men också av att medarbetarna har ett beslutsutrymme som gör att de kan hantera stora krav. Där det finns beslutsutrymme och inflytandemöjligheter behöver inte höga krav leda till en destruktiv psykologisk press, något som annars kan bidra till uppgivenhet. Amanda Sterlig och Peter Boxall (2013) talar i sammanhanget om *aktiva* i motsats till *passiva jobb*. De förstnämnda kännetecknas av höga krav i kombination med inflytande. De sistnämnda kännetecknas av att medarbetare ges ett begränsat inflytande över arbetet, vilket i kombination med såväl höga som låga prestationskrav begränsar möjligheterna till lärande och kan leda till minskat engagemang, lägre ansvarstagande och negativa hälsoeffekter.

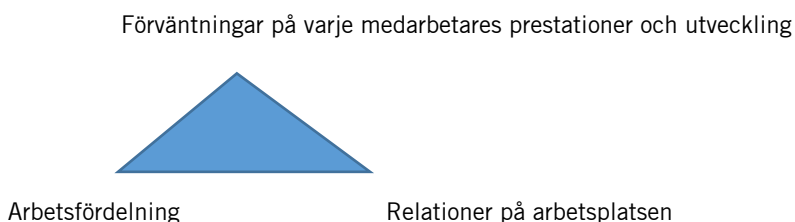
Den tidigare omnämnde forskaren Michael Eraut (2004, s. 269) har illustrerat förutsättningarna för lärande med två trianglar, där den första illustrerar förhållanden som är relaterade till individen och den andra är relaterad till kontextuella faktorer:

Figur 2.1 Faktorer av betydelse för arbetsplatsförlagt lärande

Individrelaterade faktorer



Kontextuella faktorer



Illustrationerna sammanfattar erfarenheter från studier kopplade till lärande på en rad olika arbetsplatser. En central slutsats var att medarbetarens *självförtroende* hade en avgörande betydelse för lärande och utvecklingsmöjligheter, det gällde både anställda med kort och lång erfarenhet inom en organisation. Ett effektivt lärande förutsätter att medarbetare är proaktiva och medvetet söker möjligheter att utveckla sin kompetens – och detta förutsätter självförtroende. Självförtroendet stärks i sin tur när individer framgångsrikt hanterar utmaningar i arbetet samtidigt som benägenheten att söka utmaningar beror på det *stöd* som medarbetare upplever att de får från överordnade. Michael Eraut sammanfattar därför sina studier med att det finns ett avgörande samband mellan självförtroende, utmaningar och stöd.

2.3 Vuxnas lärande i Sverige – i går och i dag

Går det att få något närmare grepp på omfattningen av det livslånga lärandet i Sverige? Svaret på den frågan är nog nej. Det livslånga lärandet är en för mångfacetterad verksamhet för att låta sig fångas i något enkelt och entydigt mått. Vad vi kan göra är att försöka spegla

enskilda byggstenar i lärandeaktiviteterna. I det följande ska några beståndsdelar i vuxnas lärande belysas. Fokus ligger på vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå, arbetsmarknadsutbildning och möjligheter till lärande i arbetslivet. Innan vi gör det presenteras emellertid lite historik.

2.3.1 Vuxenutbildningens historia – en översikt

Vuxenutbildning i organiserade och skolförlagda former har sina historiska rötter i folkhögskolornas framväxt under 1800-talets senare hälft.⁸ På 1860-talets etablerades de första folkhögskolorna. Syftet var dels att erbjuda utbildningsmöjligheter för de något bättre bemedlade på landsbygden, dels att sprida kunskaper om effektivare bruksmetoder i jordbruket. Under 1900-talets första decennier breddades skolornas bildningsambitioner och rekryteringsunderlag i samband med att folkrörelserna började bedriva folkhögskoleutbildning i större omfattning. Folkhögskolorna var redan då – och har i hög grad förblivit – ett utbildningsalternativ för grupper som har stått långt ifrån det offentliga utbildningssystemet.

Folkhögskolorna blev en del av det som brukar kallas folkbildningen och har tillsammans med studieförbunden under senare år sorterat under Folkbildningsrådet. Folkbildningen har utgjort en mycket väsentlig del av vuxenutbildningen i Sverige. Det framgår till exempel av att folkbildningen 1975 samlade ca 45 procent av det totala antalet deltagare i vuxenutbildningsaktiviteter i Sverige.⁹ Vi har då räknat samman deltagare i allt från kommunal vuxenutbildning (komvux) till organiserad utbildning för anställda (personalutbildning). Men andelen har minskat påtagligt på senare decennier. Redan under 1990-talets första hälft hade andelen minskat till 25 procent.

Behovet av särskilda utbildningsformer för att möjliggöra för vuxna att komplettera tidigare utbildningar och uppnå behörighet för högre studier började uppmärksammas redan på 1930- och 40-talen. Skolkommissionen föreslog i sitt huvudbetänkande från 1946 särskilda gymnasier som skulle erbjuda kompetensgivande utbildning för vuxna.¹⁰ Några omedelbara effekter fick emellertid inte detta förslag. Istället var det studieförbunden som i allt större omfattning erbjöd

⁸ Höghielm (2006) och Olofsson (2009).

⁹ Rubenson, Tuijnman och Wahlgren (1999).

¹⁰ Johansson och Salin (2007).

möjligheter till utbildning vid så kallade kvällsgymnasier. Kurserna var avgiftsbelagda och gavs på kvällstid för elever som oftast förvärvsarbetade parallellt med studierna.

Under 1960-talet pågick en kraftig omgestaltning av utbildningssystemet på alla områden – och reformerna berörde även vuxenutbildningen. Grundskolan etablerades och beslut togs om den integrerade gymnasieskolan. Staten fick en styrande och reglerande funktion, medan kommunerna fick huvudmannaskap för utbildningen. I början av 1960-talet infördes generösare statsbidrag till kvällsgymnasierna och eleverna fick möjligheter att finansiera studierna med räntefria studielån. 1960-talet var också ett skede då arbetsmarknadsutbildningen utvidgades. Arbetsmarknadsutbildningen fungerade i första hand som en bristyrkesutbildning och skulle underlätta rörligheten och matchningen på arbetsmarknaden. De som studerade inom arbetsmarknadsutbildningen fick aktivitetsstöd. Ansvaret för arbetsmarknadsutbildningen delades mellan Skolöverstyrelsen (som hade det innehållsliga och pedagogiska ansvaret) och dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen.

2.3.2 Ansvaret för vuxenutbildningen samlas

1967 beslutade riksdagen om en stor vuxenutbildningsreform som bland annat innebar att komvux etablerades. Kommunerna fick huvudmannaskapet för utbildningen och utbildningarna på grundskole- och gymnasienivå organiserades i huvudsak på samma sätt som inom ungdomsutbildningen. Den kompetensgivande utbildningen, det vill säga möjligheterna att komplettera tidigare utbildning för att läsa vidare på högre nivåer, stod i fokus. Det poängterades att komvux i första hand skulle erbjuda utbildningsmöjligheter för vuxna med ofullständig utbildning, till exempel enbart folkhögskoleutbildning.

Men samtidigt innebar reformen 1967 att staten etablerade ett bredare grepp om vuxenutbildningen. De olika ingredienserna i det som räknades till vuxenutbildningen – folkbildningen, arbetsmarknadsutbildningen och den kommunala vuxenutbildningen – samlades inom ett politikområde. Statsbidragsregler och styrning standardiserades och hanterades inom en myndighet, Skolöverstyrelsen. Därmed lades en grund för en kraftig tillväxt av vuxenutbildningen.

Utbildningsreformerna på 1960-talet motiverades utifrån ett utbildningsekonomiskt synsätt; via större samhällsinvesteringar i humankapital och generösare möjligheter till återkommande utbildning skulle individernas omställningsförmåga stärkas och företagens investeringar och rationaliseringar underlättas.

På 1970-talet förändrades motiven bakom satsningarna på vuxenutbildning. Fördelningspolitiska synpunkter blev alltmer framträdande. Vid sidan av utbildningens samhällsekonomiska betydelse betonades flera aspekter: utbildningens betydelse för att minska de sociala och kulturella skillnaderna mellan olika grupper i samhället, utbildningens betydelse för ett demokratiskt engagemang, för delaktighet, etcetera.¹¹

En annan aspekt som framhölls alltmer var utbildningens betydelse för att möjliggöra förändringar i arbetslivet, mer flexibla arbetsorganisationer och ett större inflytande för löntagarna på arbetsplatserna. Dessa synsätt ledde både till större satsningar på komvux och på den traditionella folkbildningen. Dessutom genomfördes flera reformer av studiemedelssystemet som underlättade villkoren för vuxenstudier, bland annat genom ett särskilt vuxenstudiestöd (SVUX) och ett riktat vuxenstudiestöd för arbetslösa (SVUXA). 1974 tillkom den så kallade studieledighetslagen (SFS 1974:981). Lagen gjorde arbetsgivare skyldiga att bevilja löntagare rätt till studier efter en viss anställningstid (sex månader eller tolv månader under de senaste två åren). Det fanns inget krav på att studierna skulle ha omedelbar relevans för löntagarens pågående anställning. Lagen gäller fortfarande.

Under 1980-talet presenterades ytterligare reformer som i ett historiskt perspektiv kan ses som ett slags kulmen för vuxenutbildningen som fristående politikområde. Ett av de främsta uttrycken för detta blev införandet av en särskild läroplan för komvux 1982 (Lvux82). Läroplanen innebar att komvux formellt och reellt erkändes en fristående status vad gällde utbildningens organisation och pedagogik i relation till ungdomsskolan. Linjesystemet på komvux avvecklades till förmån för ett nivåbestämt utbildningssystem (grundnivå och gymnasienivå) och särskilda avgångsbetyg utformades. 1984 tillkom en särskild vuxenutbildningslag som gjorde kommunerna skyldiga att erbjuda vuxna utbildning på grundskolenivå samtidigt som det

¹¹ Se Abrahamsson (2008) och Rubenson (2005).

tydligt markerades att kommunerna skulle uppmuntra vuxna som saknade gymnasieutbildning att komplettera sin utbildning.

Det utbildningsekonomiska perspektivet på vuxenutbildning betonades återigen starkare på 1990-talet. På många håll framhölls att det nya kunskapssamhället ökade behoven av utbildningssatsningar för alla åldersgrupper. En av de största vuxenutbildningssatsningarna i Sveriges historia, *Kunskapslyftet* åren 1997–2002, kan ses i ljuset av dessa föreställningar. Arbetslösheten var fortfarande hög efter den svåra ekonomiska krisen under 1990-talets inledande år. Man kunde se att individer som saknade gymnasieutbildning drabbades särskilt hårt. Kunskapslyftet innebar att staten finansierade cirka 100 000 utbildningsplatser på komvux per år. På folkhögskolorna var motsvarande antal 10 000 platser. Totalt omfattade satsningen närmare 800 000 personer till en kostnad av cirka 19 miljarder kronor. Utbildningen riktades i första hand till arbetslösa som saknade en utbildning på gymnasial nivå. De som utbildade sig fick ett särskilt utbildningsbidrag som motsvarade aktivitetsstödet.

Under 1990-talet påbörjades också en pedagogisk omorientering. Begreppet ”utbildning” ersattes allt oftare med uttrycket ”lärande”. Ordet lärande antyder en mer aktiv och ömsesidig relation än utbildning där eleven ibland kan uppfattas som en passiv konsument av färdigpaketerade kunskaper. Men övergången till lärandeperspektivet innebar också något annat. Betydelsen av det informella lärandet och lärandet vid sidan av de traditionella utbildningsmiljöerna framhölls allt starkare. Detta framkom bland annat i det ökade intresset för kompetensutveckling i arbetslivet, både i de former som förknippas med organiserad personalutbildning och i samband med det lärande som sker mer informellt via det dagliga arbetet, problemlösning och erfarenhetsuppbyggnad på arbetsplatserna (*learning by doing*). Frågor om möjligheterna att validera erfarenheter och kunskaper som förvärvats i arbetslivet – eller via informell utbildning i andra sammanhang – fick allt större uppmärksamhet.

2.3.3 Ansvaret delas åter upp

Kommunaliseringen av skolan på 1990-talet innebar en väsentlig förändring för vuxenutbildningen som politikområde. Successivt skedde en uppluckring av vuxenutbildningen som ett fristående po-

litikområde. Övergången från statlig reglering till övergripande målstyrning innebar bland annat att det riktade statliga stödet till vuxenutbildningen avskaffades. Kommunerna fick finansiera komvux inom ramen för det generella bidrag som skulle täcka alla kostnader för vård, skola och omsorg. Dessutom utvecklades i princip komvux särart i förhållande till ungdomsskolan. I den proposition som låg till grund för programgymnasiets införande från 1991 betonades att komvux utbildningar, både på grundskole- och på gymnasienivå, skulle motsvara ungdomsskolornas uppläggning och innehåll (Prop.1990/91:85). Den särskilda vuxenutbildningslagen upphävdes. Dessutom frikopplades de olika beståndsdelarna i vuxenutbildningen från varandra. Arbetsmarknadsutbildningen hade fram till och med 1980-talet styrts av Skolöverstyrelsen och Arbetsmarknadsstyrelsen i samverkan. Nu överfördes ansvaret för arbetsmarknadsutbildningen helt på AMS, Arbetsförmedlingens föregångare. Dessutom etablerades Folkbildningsrådet som fristående intresseorganisation med uppgift att fördela statligt stöd till folkbildningen. Det här innebar att ansvaret för vuxenutbildningen delades upp på flera olika departement, myndigheter och fristående organisationer.

Det förekom också strävanden efter att utforma en politik för att uppmuntra kompetensutvecklingen i arbetslivet och jämställa denna med de utbildningar som skedde i separata vuxenutbildningsorganisationer. Ett uttryck för detta var försöket med förnyelsefonder från 1985. Modellen byggde på att företag med en årsvinst över en viss nivå, närmare bestämt en halv miljon kronor, skulle avsätta minst 10 procent av vinsten för utbildning och annan utvecklingsorienterad verksamhet. Parterna skulle lokalt få ett inflytande över hur medlen användes.

Ett annat uttryck för strävandena att stärka lärandet i arbetslivet var den särskilda kompetensutvecklingsutredning som tillsattes 1990. Utgångspunkten var att parterna på nationell nivå skulle utforma riktlinjer i ett huvudavtal som sedan preciseras i överenskommelser på lokal nivå. Parternas överenskommelser skulle sedan kunna backas upp med offentliga medel ungefär enligt den modell som i dag finns för stöd från europeiska socialfonden (ESF).

Det slutbetänkande som presenterades 1992 – *Kompetensutveckling – en nationell strategi* (SOU 1992:7) – följdes emellertid inte upp i någon större utsträckning. SAF ställde sig avvisande till såväl lagstiftning som avtal. En annan förklaring till svårigheterna att få ge-

hör kan naturligtvis vara den ekonomiska krisen, den höga arbetslösheten och det försämrade statsfinansiella läget i krisens spår.

2.4 Vuxnas lärande i Sverige och andra nordiska länder

I dag är det inte mycket som talar för några omedelbara förutsättningar för att återetablera ett sammanhållet politiskt och administrativt ansvar för vuxenutbildningen. Frågan har återkommit med jämna mellanrum utan att leda till några resultat.¹² Myndigheter som skulle kunna ha haft en strategisk betydelse ur vuxenutbildningspolitisk synpunkt, som Myndigheten för skolutveckling och Nationellt centrum för flexibelt lärande, avvecklades för drygt tio år sedan. De initiativ som togs för att med hjälp av statliga medel uppmuntra en infrastruktur för flexibelt vuxenlärande genom satsningar på kommunala lärcenter, valideringsrättigheter och distansutbildningar har förlorat i kraft och betydelse. Samtidigt kommer det nya propåer om en bättre samordning av vuxenlärandet och kompetensförsörjningen, bland annat från Valideringsdelegationen (SOU 2017:18) och Arbetsmarknadsutredningen (SOU 2019:3). Valideringsdelegationen tillsattes 2015 och levererade sitt slutbetänkande i januari 2020. Bakgrunden var bland annat Europeiska unionens råds rekommendation från 2012 om att alla medlemsländer senast till 2018 skulle ha inrättat ett system som ger tillgång till validering ”...och gör det möjligt för individen att erhålla en fullständig eller partiell kvalifikation baserad på det validerade lärandet”. Valideringsdelegationen pekade i sitt delbetänkande från 2017 på att det återstod en hel del arbete innan Sverige levt upp till rekommendationen:

Trots att validering är ett viktigt uppdrag för hela utbildnings- och arbetsmarknadspolitikerna är den faktiska tillgången fortfarande låg. Den varierar också mellan olika regioner, yrkesområden och kvalifikationsnivåer. Därtill finns det behov av att ytterligare förbättra kvaliteten i den validering som genomförs. Ytterligare åtgärder behövs för att få effektiva och långsiktigt hållbara strukturer för validering på plats (SOU 2017:18, s. 20–21).

Valideringsdelegationens uppgift var att tillsammans med andra myndigheter, branschorganisationer och parter på arbetsmarknaden bi-

¹² Se bland annat Abrahamsson (2008).

dra till att skapa större enhetlighet, likvärdighet och kvalitet i valideringsarbetet. Myndigheten för yrkeshögskolan har nu ansvaret för myndighetssamordningen. Skolverket har också på uppdrag av regeringen tagit fram riktlinjer för kommunernas arbete med validering, ett arbete som framför allt sker inom ramen för vuxenutbildningen.

Den senaste arbetsmarknadspolitiska utredningen föreslog alltså också åtgärder för en bättre samordning av ”kompetensförsörjningspolitiken” på nationell och regional nivå. I utredningen pekade man bland annat på växande flaskhalsproblem när det gäller tillgången på arbetskraft med yrkeskompetenser på gymnasial och eftergymnasial nivå. Man pekade också på behovet av ett helhetsperspektiv på kompetensförsörjningen som omfattade både arbetsmarknadspolitiken och utbildningspolitiken samt socialpolitiken. Kompetensförsörjningspolitiken omfattade, enligt utredningen, olika typer av lärande; såväl det formella och icke-formella som det informella lärandet.

2.4.1 Deltagande i formellt och icke-formellt lärande

Eurostats uppgifter belyser deltagandet i formellt och icke-formellt lärande i olika åldersgrupper från 1990-talets början och framåt. Sverige tillhör, som framgick i inledningen, de länder som har legat i toppskiktet. Uppgifterna bygger på arbetskraftsundersökningar i respektive land, det vill säga urvalsundersökningar, och belyser den genomsnittliga andelen av en viss åldersgrupp som anger att de har deltagit i lärandeaktiviteter under den senaste fyraveckorsperioden. Uppgifterna får – som alltid när det gäller internationella jämförelser – tolkas med försiktighet. Det är högst osäkert om mätmetoderna är fullt jämförbara mellan länderna och dessutom förändras sätten att mäta över tid. Men uppgifterna ger ändå ett grovt mått på omfattningen av lärandet i olika länder.

Tabell 2.1 Andel av befolkningen i åldrarna 25–64 år som uppger att de har deltagit i lärandeaktiviteter under den senaste fyraveckorsperioden

År 2018

	Procent
EU 28	11
Danmark	24
Finland	28
Island	22
Norge	20
Sverige	29

Källa: Eurostat. Life-long learning. Uppgifterna har avrundats till närmaste heltal.

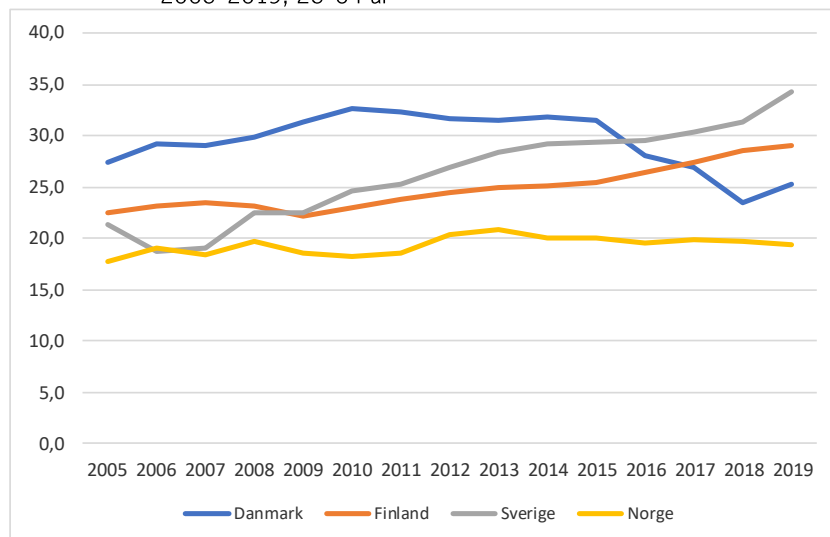
Uppgifterna i tabellen bekräftar att de nordiska länderna generellt sett har ett högt deltagande i lärandeaktiviteter. Genomsnittet för länderna inom EU är betydligt lägre. Sverige ligger som framhålls inledningsvis i topp i Norden och kommer på andra plats efter Schweiz i Europa. Danmark har traditionellt haft en mycket hög andel av den vuxna befolkningen i lärande, men andelen har minskat under senare år. Danmark har kombinerat ett flexibelt vuxenutbildningssystem med mycket generösa villkor för studiefinansiering.

Både förvärvsarbetande och arbetslösa har rätt att studera utbildningar med både generell och yrkesinriktad inriktning. De studerande erbjuds ett särskilt vuxenstudiestöd som motsvarar den ersättning som erbjuds via arbetslöshetsförsäkringen.¹³ Dessutom är omfattningen av det icke-formella lärandet mycket omfattande. En förklaring till detta är, precis som i Sverige, folkbildningstraditionen i kombination med arbetslivsanknuten utbildningsverksamhet, i anslutning till enskilda företag och mer generella utbildningar.

¹³ Det finns flera olika slags bidrag för vuxna som deltar i studier i Danmark. För det första finns det så kallad *VEU godtgørelse* (voksen- og efteruddannelsesgøtgørelse) för dem som deltar i yrkesinriktad utbildning. VEU godtgørelsen riktar sig till personer som har en anställning och som förlorar löneinkomster under tiden de deltar i en utbildning. Ersättningen kan betalas ut direkt till individen som deltar i utbildningen eller förmedlas till arbetsgivaren. Den högsta ersättningen uppgår år 2019 till 4355 danska kronor per vecka (borger.dk. VEU godtgørelse til erhvervsretted voksen- og videreuddannelse). Sedan finns det något som kallas för *Statens voksenuddannelsesstøtte* (SVU) för personer på andra utbildningar. Ersättningen ges för utbildningar på grundskole- och gymnasienivå, med högre belopp per vecka för studier på lägre nivå och lägre belopp för studier på högre nivå. SVU erbjuds under som längst 40 veckor. Det finns också andra ersättningar, men dessa båda dominerar bland vuxenstudierande med anställning.

Figur 2.2 Andel i lärande i de skandinaviska länderna

2005–2019, 25–64 år



Källa: Eurostat. Participation rate in education and training (last 4 weeks) by sex and age.

Ett intressant inslag i detta sammanhang är de partsorganiserade kompetensutvecklingsfonder som finns på flera branschområden i Danmark. Dessa fonder finansieras genom att företagen betalar avgifter i förhållande till antalet anställda. Anställda har rätt till sammanlagt minst två veckors ledighet för fritt valda studier per år. Under studieledigheten får de inkomstbortfallsersättning från kompetensfonden. Dessutom täcks kursavgifter, utgifter för studiematerial och resor via fonden.

Tittar vi närmare på uppgifterna från Eurostat kan vi följaktligen konstatera att Sverige utmärker sig genom att ha en relativt hög andel vuxna i både formellt och icke-formellt lärande. Enligt uppgifterna för 2018 uppgav i genomsnitt 24 procent av de tillfrågade i Sverige i åldern 25–64 år att de hade deltagit i icke-formellt och informellt lärande de senaste fyra veckorna (Eurostat/Life-long learning Non-formal). 8 procent hade deltagit i formellt lärande. Det kan vara värt att notera att det är betydande skillnader mellan kvinnor och män. Kvinnor uppger i högre grad att de har deltagit i lärandeaktiviteter. Samma mönster gäller i alla nordiska länder. 10 procent av kvinnorna i Sverige i de aktuella åldrarna uppgav år 2018 att de hade deltagit i

formellt lärande. 29 procent uppgav att de hade deltagit i icke-formellt eller informellt lärande. Bland männen var motsvarande uppgifter 6 procent respektive 18 procent. Det finns flera förklaringar till skillnaderna mellan kvinnor och män. En förklaring är att kvinnor generellt sett är mer studiebenägna, vilket bland annat yttrar sig i att man i högre grad deltar i studiecirkel. En annan förklaring är att en större andel kvinnor arbetar inom offentlig sektor. Det är vanligare med utbildningsinsatser av anställda i offentlig sektor än i det privata näringslivet.

En lite annorlunda bild framkommer emellertid om man utgår från uppföljningar som tar fasta på hur stor andel av lönesumman som avsätts för kompetensutveckling och hur många dagar som en anställd i genomsnitt ägnar åt kompetensutveckling. Ett exempel är de jämförande studier som tas fram inom ramen för *Cranfield Network on International Strategic Human Resource Management* (Cranet). Studierna täcker 35 medverkande länder.¹⁴ I den senaste publicerade rapporten framkommer att Sverige inte är ett av de länder inom EU där företagen avsätter störst andel av lönesumman för att finansiera utbildningsrelaterade aktiviteter.¹⁵ De undersökta företagen avsätter ungefär 3,5 procent av lönesumman för kompetensutvecklande insatser i Sverige jämfört med 3,3 procent inom EU. I Danmark och Norge är andelarna högre än i Sverige. I Finland är däremot andelen lägre. Även om man tittar på antalet kompetensutvecklingsdagar i genomsnitt per år framkommer alltså en något annorlunda bild. I Sverige är det 5 dagar per år jämfört med drygt 6 dagar som genomsnitt för hela EU. Sverige ligger här en bra bit efter Danmark och Norge (6,6 respektive 6,8 dagar). Däremot är antalet kompetensutvecklingsdagar lägre i Finland (4,2 dagar). Resultaten baseras på en webbaserad enkätundersökning som genomfördes åren 2014–15. I Sverige skickades enkäten till drygt 2 000 privata företag och offentliga verksamheter med minst 100 anställda. Svarsfrekvensen var låg, cirka 14 procent. Det går därför inte att dra några säkra slutsatser på grundval av denna undersökning.

¹⁴ Undersökningen genomförs av 40 medverkande universitet.

¹⁵ Cranet (2017). En svaghet i undersökningen är emellertid att det inte görs någon distinktion mellan formellt och informellt lärande.

Tabell 2.2 Deltagande i formellt lärande

Åldrarna 25–64 år

	2009	2012	2015	2018
EU	3,3	3,3	3,3	3,1
Danmark	5,4	5,9	6,8	6,6
Finland	8,0	8,7	9,1	9,7
Norge	5,7	6,4	6,5	6,6
Sverige	6,4	7,2	7,6	8,2

Källa: Eurostat.

Tabell 2.3 Deltagande i icke-formellt och informellt lärande

Åldrarna 25–64 år

	2009	2012	2015	2018
EU	6,7	6,6	8,1	8,5
Danmark	27,5	27,3	26,1	18,3
Finland	15,6	17,4	18,0	20,7
Norge	13,6	15,1	14,6	14,1
Sverige	17,6	21,9	24,2	23,6

Källa: Eurostat.

Tidigare undersökningar av både formellt och informellt lärande på arbetsplatser talar liksom Eurostats uppgifter för att en relativt stor andel av de anställda i Sverige deltar i lärande på arbetsplatsen.

Eurofound gör återkommande företagsundersökningar. Den senaste publicerade undersökningen – *3rd European Company Survey (2015)* – visade att spridningen mellan medlemsländerna i hur stor andel av företagen som erbjuder anställda formell utbildning liksom lärande i arbetet (on-the-job-training/informellt lärande) var betydande. Bland de företag som uppgav att de erbjöd anställda möjligheter till såväl formellt som informellt lärande menade flertalet att det viktigaste motivet var att anställda skulle utveckla färdigheter kopplade till ordinarie arbetsuppgifter, det näst viktigaste skälet var träning i hälso- och säkerhetsfrågor och det tredje vanligaste motivet var att anställda skulle ges bättre möjligheter att växla mellan olika arbetsuppgifter. Även i denna undersökning, som baserades på standardiserade telefonintervjuer med tusentals medverkande företag i olika EU-länder, framkom att svenska företag i mycket hög utsträckning erbjuder möjligheter till såväl formellt som

informellt lärande. Över 85 procent av de medverkande svenska företagen erbjöd anställda möjligheter till betald utbildning vid sidan av arbetet. Över 90 procent organiserade någon form av lärande i arbetet. Enbart Finland redovisade en högre andel företag som organiserade lärande för anställda.

Vartannat år genomförs detaljerade intervjubaserade undersökningar av medborgares attityder, värderingar och beteenden i 30 europeiska länder inom ramen för *European Social Survey* (ESS). I ESS för 2010 lyftes flera frågor kopplade till lärande i arbetslivet. En fråga handlade om i vilken utsträckning arbetsuppgifterna upplevs som varierande. 43 procent av de svenska deltagarna instämde helt i att de upplevde sitt arbete som varierande, jämfört med ett genomsnitt på 32 procent för samtliga länder. En hög andel instämde också i påståendet att de nuvarande arbetsuppgifterna förutsätter att man kontinuerligt lär sig nya saker, närmare bestämt 48 procent i Sverige jämfört med ett genomsnitt på 28 procent. Resultatet av undersökningen talar för att det svenska arbetslivet omfattar betydande inslag av både formellt och informellt lärande.

2012 genomförde OECD den första riktigt omfattande kartläggningen av vuxnas kognitiva förmågor inom ramen för *Programme for the International Assessment of Adult Competencies* (PIAAC). PIAAC är ett slags parallellstudie till PISA-undersökningarna, som mäter likartade förmågor hos 15-åriga ungdomar. I undersökningen mäts främst läsförmåga, räkneförmåga och problemlösningsförmåga. Även i PIAAC från 2012 ges en bild av att Sverige och de övriga nordiska länderna utmärker sig positivt när det gäller lärande i arbetslivet. Över 50 procent i de undersökta årskullarna menade att de lärde sig nya saker i arbetet varje vecka (Myrberg 2014). Matchningen mellan tidigare utbildning och arbetets innehåll framstod också som relativt god. Två tredjedelar menade att arbetsuppgifternas svårighetsgrad motsvarade deras utbildningsnivå. Matchningen var emellertid något sämre för de yngre. Endast var sjunde i den yngre populationen (under 25 år) menade att det arbete de hade kräver mer än ett års efterobligatorisk utbildning. Möjligheterna till lärande i arbetet tycktes också genomgående sämre för de yngsta, något som rimligen kan förklaras av att inträdesjobben på arbetsmarknaden är mindre kvalificerade samtidigt som det tar viss tid innan unga vuxna får ett jobb som motsvarar individuella kvalifikationer och intressen.

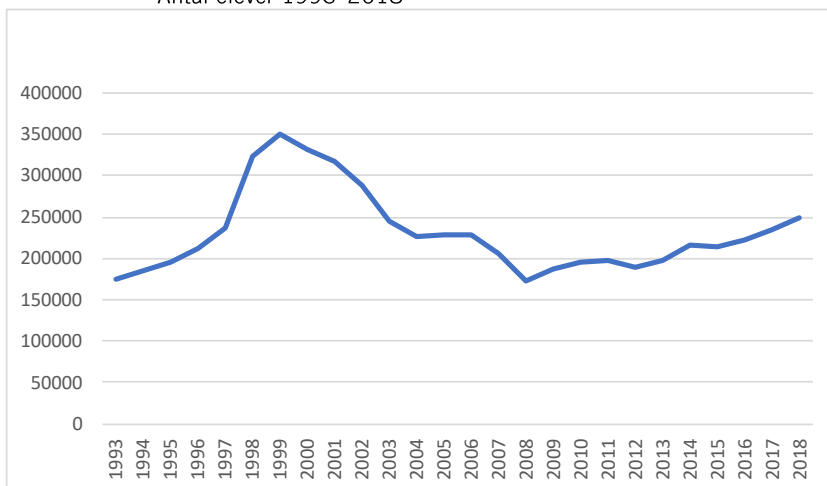
2.5 Den kommunala vuxenutbildningen

Antalet elever på komvux har varierat över tid. Från starten av komvux i slutet av 1960-talet fram till 1990-talets första hälft fluktuerade antalet elever runt 150 000 per år. Därefter, under 1990-talets senare hälft, mer än fördubblades elevantalet. Som framgår av figuren nedan toppade antalet elever under 1999 i samband med det dåvarande Kunskapslyftet. Då studerade som mest 350 000 personer på komvux.

2.5.1 Kunskapslyftet på 1990-talet

Kunskapslyftet var en femårig satsning under åren 1997 till och med 2002. Staten sköt till extra medel för att öka antalet utbildningsplatser inom vuxenutbildningen, på både komvux och folkhögskolor. Kunskapslyftsreformen måste ses mot bakgrund av den ekonomiska krisen under 1990-talets första hälft och de höga arbetslöshetstal som följde i krisens spår. Kunskapslyftet skulle göra det möjligt för fler lågutbildade arbetslösa att uppnå gymnasiekompetens samtidigt som resurserna skulle bidra till att utveckla vuxenutbildningen innehållsligt och pedagogiskt. Deltagarna kunde välja att studera såväl allmänteoretiskt inriktade kurser som mer yrkesinriktade kurser. I samband med reformen infördes ett särskilt studiebidrag (UBS) som innebar att arbetslösa fick studera med en ersättning som motsvarade nivån i arbetslöshetsförsäkringen. Som mest hade 61 500 komvuxstuderande särskilt utbildningsbidrag.

Figur 2.3 Komvux
Antal elever 1993–2018



Källa: Skolverket. Komvux exklusive sfi. Elever och kursdeltagare.

Det har i efterhand gjorts en rad utvärderingar av Kunskapslyftet. I en rapport från Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS), som presenterades 2005, konstaterades att de som hade deltagit i Kunskapslyftet hade haft en bättre utveckling av arbetsinkomster efter avslutade studier jämfört med arbetslösa som inte påbörjade några studier (Axelsson m.fl. 2005). Samtidigt noterade man att resultaten pekade i än mer positiv riktning för dem som hade deltagit i arbetsmarknadsutbildning.

I en annan uppföljning som presenterades av IFAU 2014 konstaterades också att Kunskapslyftet tycktes ha gett positiva effekter på deltagarnas inkomster efter avslutade studier (Stenberg och Westerlund 2014). Huvudmönstret var emellertid att deltagande i yrkesinriktade kurser och arbetsmarknadsutbildning gav mer positiva effekter på inkomsterna än allmäninriktade studier, åtminstone under de närmast efterföljande åren. I ett lite längre tidsperspektiv kunde man urskilja positiva effekter även av allmänteoretisk utbildning, något som man menade kunde tillskrivas utbildningens effekter i form av ökad flexibilitet och rörlighet. Arbetslösa kvinnor tycktes också få större avkastning på teoretisk utbildning jämfört med den för arbetslösa män.

2.5.2 Utvecklingen efter Kunskapslyftet

När Kunskapslyftet fasades ut minskade elevvolymerna påtagligt. Nedgången pågick som framgår av figuren ovan till 2008. Därefter har volymerna ökat igen. 2018 uppgick antalet elever i komvux, exklusive sfi-undervisningen, till 250 000. Det motsvarar cirka 4 procent av befolkningen i åldrarna 20–64 år.

Finansieringsvillkoren för eleverna som studerar på komvux varierar. Huvudregeln är att studerande finansierar studierna med studiemedel. Det betyder att den studerande vid heltidsstudier (år 2020) erbjuds 10 860 kronor var fjärde vecka varav bidragsdelen utgör knappt 3 300 kronor. Resten är lån. Men studerande med låg utbildning får ofta högre bidrag än så. Regeringen har till exempel föreslagit att systemet med studiestartsstöd ska förlängas och gälla även under 2020. Individer i åldrarna mellan 25 och 56 år, som saknar fullbordad gymnasieutbildning och som har varit arbetslösa minst sex månader under den senaste tolv månadersperioden, kan få ett bidrag som uppgår till knappt 9 000 kronor var fjärde vecka. Man får inte kombinera studiestartsstöd med studiemedel, men kan däremot uppbära ekonomiskt bistånd och bostadsbidrag parallellt med stödet. Syftet med studiestartsstödet är precis som med UBS under Kunskapslyftet åren 1997–2002 att motivera lågutbildade arbetslösa att påbörja utbildning som leder fram till gymnasiekompetens. Men volymerna är lägre. För år 2020 har regeringen avsatt medel som täcker kostnaderna för 7 500 till 10 000 studiestartsstödmottagare.

Det har gjorts flera satsningar på komvux efter 1990-talet och det talas med jämna mellanrum om nya kunskapslyft. Yrkeskurserna inom komvux, det som brukar kallas *yrkesvux*, har väckt särskilt intresse. I samband med budgetpropositionen hösten 2015 fastslogs inom ramen för en utbildnings-satsning som totalt omfattade 51 000 studieplatser, att komvux och yrkesvux skulle tillföras närmare 20 000 nya utbildningsplatser. Dessutom beslutades att medborgare som saknade fullständig gymnasieutbildning eller som behövde komplettera tidigare utbildning för att uppnå behörighet för studier på eftergymnasial nivå skulle garanteras rätt till utbildning på komvux. Kommunerna är alltså skyldiga att erbjuda medborgarna utbildning på komvux. Om kommunen inte kan erbjuda utbildningen på egen hand är kommunen skyldig att betala för utbildningen via någon annan huvudman.

Även i den senaste budgetpropositionen från september 2019 talades det om ett nytt kunskapslyft som bland annat skulle omfatta drygt 40 000 utbildningsplatser i komvux under en treårsperiod från 2020 till och med 2022. Skolverket fördelar medlen till utbildningarna i relation till så kallade årsstudieplatser, där en årsstudieplats motsvarar 800 verksamhetspoäng eller fulltidsstudier under ett år. Ersättningen varierar beroende på kurstyp. 2019 motsvarade ersättningen för yrkeskurser relaterade till bygg och anläggning, el och energi och industriteknik 75 000 kronor per årsstudieplats. Vård och omsorg liksom barn och fritid ersattes med 35 000 kronor per årsstudieplats. Ersättningen för allmänt inriktade kurser som svenska, matematik och samhällskunskap ersattes med 30 000 kronor per årsstudieplats. Beroende på kursens omfattning fördelas årsstudieplatserna på flera elever.

2.5.3 Samverkan med Arbetsförmedlingen

Det ligger också i linje med sentida politiska strävanden att Arbetsförmedlingen utvecklat ett tätare samarbete med kommunerna och vuxenutbildningen. Tidigare var gränsdragningen mellan den statliga arbetsmarknadspolitiken och det reguljära utbildningssystemet mer uttalad.

Ett exempel är Arbetsförmedlingens arbete med så kallade *utbildningskontrakt* som riktar sig till unga arbetslösa som saknar fullbordad gymnasieutbildning. Unga under 25 år ges möjlighet att läsa in kurser på gymnasienivå för att uppnå fullbordad gymnasiekompetens, till exempel på komvux eller en folkhögskola. Totalt har volymerna i insatsen omfattat ett genomsnitt på cirka 3 500 deltagare per månad sedan hösten 2017.

Arbetsförmedlingen har också utvidgat samarbetet med folkhögskolorna genom att arbetslösa inom jobb- och utvecklingsgarantin och deltagare i etableringsuppdraget kan erbjudas möjligheterna att följa en bristyrkesutbildning på en folkhögskola på upp till två år.¹⁶ Utbildningarna är främst inriktade på sociala och pedagogiska yrken som lärarassistenter, elevassistenter, behandlingsassistenter och boendestödjare. Under 2017 omfattade utbildningarna cirka 500 delta-

¹⁶ Arbetsförmedlingen (2018).

gare.¹⁷ Volymerna kommer möjligen att öka framöver, men med samma inriktning på sociala och pedagogiska yrken. Andelen utrikes födda är i dag mycket stor bland folkhögskolornas deltagare, framför allt på den allmänna kursen. Samtidigt saknas yrkesutbildningstraditioner, förutom för estetiska och sociala yrken som till exempel journalister och fritidsledare. Deltagare med långa inskrivningstider i jobb- och utvecklingsgarantin med låg utbildning kan också studera andra utbildningar på folkhögskolor, liksom på komvux, med aktivitetsstöd från Arbetsförmedlingen.

Sedan 1 januari 2018 råder *utbildningsplikt* för nyanlända inom Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag. Utbildningsplikten gäller för personer inom etableringsprogrammet som har låg utbildning och inte bedöms kunna matchas mot ett arbete. Huvudalternativet ska då vara studier inom reguljär utbildning, på i första hand komvux eller folkhögskola. Enligt en redovisning från Arbetsförmedlingen var det drygt hälften, eller närmare 7 400 personer, som var inskrivna i etableringsprogrammet och som saknade fullbordad gymnasiekompetens i slutet av april 2018. Av dessa bedömdes i sin tur hälften kunna matchas mot jobb medan hälften bedömdes omfattas av utbildningsplikten. Totalt handlade det om 3 335 individer.¹⁸ Uppföljningen visade emellertid att få av dessa deltog i reguljär utbildning, färre än 50 individer.¹⁹ Flertalet deltog i stället i förberedande insatser på Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen har sedan 2017 fått ett mer uttalat uppdrag att arbetssökande med låg utbildning ska erbjudas möjligheten att uppgradera sin utbildning på grundskole- och gymnasienivå.²⁰ Utbildning har lyfts fram som ett uttalat verksamhetsmål. Fler deltagare, inte minst inom etableringsuppdraget, ska hänvisas till reguljära studier. Utbildningsplikten är ett uttryck för detta. Även det särskilda studiestartsstödet för arbetslösa som saknar gymnasiekompetens som omnämndes ovan kan ses i detta perspektiv. Men enligt en uppföljning förbrukades endast 5 procent av de avsatta medlen under 2017. Den övergripande strategin ”matchning till jobb genom

¹⁷ Folkbildningsrådet (2018).

¹⁸ Arbetsförmedlingen (2018).

¹⁹ Enligt Arbetsförmedlingen finns det en rad utmaningar kopplat till utbildningsplikten. Det handlar om kommunernas och folkhögskolornas beredskap att erbjuda en utbildning för individer som inte enbart har mycket begränsade kunskaper i svenska utan som också ofta har mycket begränsade erfarenheter av utbildning sedan tidigare. Till detta kommer behovet av insatser och vägledning för att höja studiemotivationen hos de enskilda individerna.

²⁰ SOU 2019:3.

utbildning” har också gått trögt. Enligt uppgifter i senaste Arbetsmarknadsutredningen (SOU 2019:3) var det bara 0,7 procent av de inskrivna utan fullständig gymnasieutbildning som gick över till reguljära studier 2017. Av de långtidsarbetslösa som var inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin var det 2,8 procent som övergick till reguljära studier samma år, något fler kvinnor än män.

Generellt sett har alltså ambitionen att uppmuntra mer av reguljär utbildning inom arbetsmarknadspolitiken, bland annat via komvux, stött på betydande svårigheter, något som alltså också behandlas utförligt i den Arbetsmarknadsutredning som presenterades i början av år 2019. Utredningen förespråkar en tydligare samordning av kompetensförsörjningspolitiken, bland annat föreslås en ny myndighet med ansvar för kompetensförsörjningspolitiken och ett tydligare mandat för regionalt utvecklingsansvariga att samordna arbetet med kompetensförsörjning och arbetsmarknadsutveckling.

2.5.4 Utbildningens uppläggning och elevsammansättning

Kvinnorna har länge utgjort en majoritet av de som studerar på komvux, andelen var drygt 60 procent 2018 och allra störst bland eleverna på gymnasiekurser (Skolverket 2019). Andelen utrikes födda har ökat påtagligt. Under den senaste tioårsperioden har andelen utrikes födda elever på komvux ökat med 13 procentenheter. Komvux består av kurser på både grundskolenivå och gymnasienivå. Drygt 75 procent av eleverna studerar enligt Skolverkets statistik på gymnasienivå. 96 procent av eleverna på grundvux och 40 procent av dem som studerar på gymnasial nivå är utrikes födda.

Utbildningarna på komvux är inte organiserade på samma sätt som i gymnasieskolan. Utbildningen är kursorganiserad och inte programorganiserad. Eleverna väljer kurser med utgångspunkt från en individuell studieplan. Däremot är det möjligt att kombinera kurser som tillsammans motsvarar något av gymnasieskolans nationella program, men man måste alltså söka in på varje enskild kurs.

Skolverket redovisar också uppgifter om komvuxelever efter studieinriktning, det gäller exempelvis de elever som valt att läsa yrkesinriktade kurser. 2018 var det 35 554 elever som studerade på yrkeskurser som sammantaget omfattade minst 400 poäng och som hade en inriktning som motsvarade gymnasieskolans yrkesprogram. Den

helt dominerande inriktningen var och har alltid varit vård och omsorg. Strax under 16 000 elever studerade kurser med den inriktningen. Därefter kom barn och fritid med drygt 6 300 elever. I kurser med inriktning mot fordon och transport deltog strax över 1 600 elever, i restaurang och livsmedel 1 500 och el och energi 1 100. Det är bara några exempel. Yrkesvux har en tydlig slagsida mot kommunernas egna verksamheter.

Den genomsnittliga åldern på elever som följer yrkeskurser är något högre jämfört med elever på komvux generellt. Genomsnittsåldern bland studerande på komvux är 31 år, 29 år för inrikes födda och 33 år för utrikes födda. 43 procent av de inrikes födda eleverna är under 25 år. Andelen elever som är födda i ett annat land är lägre på yrkeskurser än på allmänteoretiska kurser. Runt 65 procent av eleverna på yrkeskurser är inrikes födda.²¹

²¹ Skolverket (2018).

Tabell 2.4 Fördelning av elever i yrkeskurser på komvux år 2018

Utbildningsinriktning och ålderssammansättning
på respektive inriktning

	Andel av samtliga i yrkeskurser	Andel under 30 år	Andel 30–34 år	Andel 35–44 år
Vård och omsorg	47,4	44	17	22
Barn och fritid	18,9	34	19	31
Fordon och transport	4,9	52	15	21
Restaurang och livsmedel	4,4	40	16	26
El och energi	3,3	56	18	20
Bygg och anläggning	3,3	61	18	15
Industri teknisk	2,9	59	17	17
VVS och fastighet	2,8	55	18	18
Hantverk	2,6	52	18	17
Handel och administration	2,3	40	24	23
Naturbruk	1,1	40	18	20
Hotell och turism	0,2	46	12	22
Övriga kombinationer	5,9	52	16	20

Källa: Skolverket. Elever och kursdeltagare. Riksnivå.

2.5.5 Etableringsmönster efter utbildningen

Skolverket har gjort uppföljningar avseende etableringsmönstret för elever som avslutat utbildningar på komvux. Nyligen presenterades en uppföljning om eleverna som avslutade studierna på komvux 2015 (Skolverket 2018). I uppföljningen urskildes etableringsstatus med utgångspunkt från individernas inkomstnivåer från förvärvsarbete och utbildningsdeltagande åren 2016 och 2017.

Etableringsgraden på arbetsmarknaden definieras enligt tre nivåer: etablerad ställning, svag ställning och osäker ställning. Med etablerad ställning avses att individen hade en förvärvsinkomst på minst 197 100 kronor (år 2016). Enligt sysselsättningsregistret var individen förvärvsarbetande i november det aktuella året och det fanns inga uppgifter som indikerade öppen arbetslöshet eller deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Med osäker ställning på arbetsmarknaden avses att individen hade en förvärvsinkomst under året som hamnade i spannet mellan 168 800 kronor och 197 100 kronor. Individer som hade inkomster överstigande 197 100 kronor räknades också till kategorin ”osäker etablering” om de hade varit öppet arbetslösa och/eller

deltagit i arbetsmarknadspolitiska program under året. Svag ställning på arbetsmarknaden indikerar att individen har haft inkomster under 168 800 kronor alternativt inkomster över den nivån men samtidigt en registrerad arbetslöshet som överstigit 274 dagar. Man urskiljer också en särskild redovisad kategori med personer som helt saknar registrerad arbetsinkomst och som inte heller studerar.

Av det totala antalet individer som avslutade studierna på komvux 2015 var det 24 procent som bedrev andra studier året efter, år 2016. 18 procent studerade på högskolenivå. 43 procent hade en etablerad ställning på arbetsmarknaden. Andelen med en osäker ställning på arbetsmarknaden var 11 procent och andelen med en svag ställning 14 procent. 8 procent tillhörde kategorin som saknade registrerade arbetsinkomster och som inte heller deltog i utbildning.

När det gäller de som avslutade studierna på komvux år 2015 och som hade deltagit i yrkesvux såg mönstret något annorlunda ut. Andelen som var studerande året efter, det vill säga 2016, var av naturliga skäl lägre, enbart 5 procent. Tittar vi speciellt på elever som studerat yrkeskurser om minst 800 verksamhetspoäng var det 61 procent som hade uppnått en etablerad ställning på arbetsmarknaden.²² 15 procent hade en osäker ställning och 14 procent en svag ställning. 5 procent tillhörde kategorin som saknade registrerade arbetsinkomster och inte heller bedrev några studier.

Spridningen i etableringsmönstret var ganska stor beroende på yrkesinriktning. Bland dem som studerat med inriktning mot vård och omsorg hade 68 procent en etablerad ställning. På andra plats kom elevgruppen som hade studerat kurser inom VVS och fastighet. 58 procent av dessa elever hade en etablerad ställning 2016. Bland eleverna som studerat kurser med inriktning på el och energi, som kom på tredje plats, hade 56 procent en etablerad ställning.

Etableringsgraden ökade över tid. För hela elevgruppen som läst yrkeskurser utgjorde andelen med etablerad ställning 67 procent år 2017, två år efter avslutade studier. För dem med inriktning mot vård och omsorg hade 71 procent uppnått en etablerad ställning. 69 procent av dem som deltagit i kurser inom VVS och fastighetsområdet hade en etablerad ställning jämfört med 71 procent bland elever som läst kurser med inriktning mot el och energi. 47 procent av samtliga elever som avslutat sina studier på komvux år 2015 hade en etablerad ställning på arbetsmarknaden år 2017. 24 procent stu-

²² 800 verksamhetspoäng motsvarar ett års heltidsstudier på komvux.

derade och 8 procent tillhörde gruppen som inte hade några registrerade arbetsinkomster och inte heller deltog i någon utbildning.

2.6 Överenskommelser om kompetensutveckling i arbetslivet

Kompetensutveckling i arbetslivet regleras och genomförs på olika sätt. Det finns skiftande traditioner på olika delar av arbetsmarknaden och varierande lösningar kopplade till olika grupper av löntagare som påverkar förekomsten av och formerna för kompetensutveckling. Syftet här är att ge några exempel på överenskommelser om kompetensutveckling mellan arbetsmarknadens parter samt att synliggöra olika former för den kompetensutveckling som grundas på avtal mellan parterna. Dessutom behandlas frågor om branschvalidering och den kompetensutveckling som initieras av de trygghetsorganisationer som har etablerats via parternas omställningsavtal.

2.6.1 Utvecklingsavtalet

Huvudorganisationerna på svensk arbetsmarknad formulerade under början av 1980-talet några gemensamma utgångspunkter för arbetet med kompetensutvecklingsfrågor. Utgångspunkten då var bland annat den medbestämmandelag (MBL) som riksdagen beslutat om 1976. Utvecklingsavtalet som antogs av SAF, LO och PTK 1982 täckte större delen av den privata sektorn.²³ Det var ett allmänt hållet huvudavtal där man bland annat behandlade hur ett ökat personalinflytande i företagen skulle kunna medverka till ökad konkurrenskraft och lönsamhet. En bärande utgångspunkt var att teknisk utveckling och förändrade konkurrensförhållanden också återspeglas i förändringsbehov gällande arbetsorganisationer och arbetsuppgifter. Det framhölls som angeläget att arbetsgivare medverkade till att de anställda utbildades för de nya arbetsuppgifter som aktualiserades av förändringarna på arbetsplatserna.

²³ *Utvecklingsavtal SAF-LO-PTK*. Förhandlingsprotokoll 1982-04-15.

Kompetensutvecklingen knöts till frågor om medinflytande:

De anställda bör ges möjligheter att medverka i planering av det egna arbetet. Diskussioner och överväganden med chef och arbetskamrater kring det gemensamma arbetet samt kring möjligheter till delegering inom klart avgränsade områden är ett viktigt inslag i detta sammanhang (§ 3 MOM 3).

Omväxlande och utvecklande arbetsformer borde eftersträvas och ökade kunskaper och rikare erfarenheter skulle möjliggöra mer krävande och ansvarsfulla arbetsuppgifter. När man preciserade vilka typer av kompetensberikande åtgärder som kunde genomföras och som också förväntades bidra till ökad produktivitet, framhölls bland annat lagarbete, gruppbaseade arbetsorganisationer, arbetsväxling och arbetsutvidgning. Man betonade alltså behovet av arbetsplatsförlagt och verksamhetsanknutet lärande. Externt organiserat och skolförlagt lärande berördes inte. Det uppfattades rimligen (underförstått) som medarbetarnas eget ansvar.

Några av de bakomliggande synsätten i detta utvecklingsavtal går också igen i sentida avtal om kompetensutvecklingsfrågor. Det gäller bland annat uppfattningen att kompetensutvecklingen i första hand är ett lokalt ansvar. Det är upp till de lokala parterna att komma överens om konkreta insatser. Avtalen på förbunds- och huvudorganisationsnivå anger viljeinriktning och intentioner, inte så många tvingande insatser. En annan vägledande utgångspunkt är att det är de lokala verksamhetsbehoven som ska avgöra former och innehåll för kompetensutvecklande insatser. Medarbetarnas behov av personlig utveckling och karriärutveckling framhålls visserligen, men de är sekundära i förhållande till verksamhetsbehoven. Den tredje utgångspunkten är att kontinuerlig och verksamhetsnära kompetensutveckling ska göra det möjligt för anställda att ställa om till nya förutsättningar på arbetsplatsen i samband med förändringar av teknik och arbetsorganisation. Det betyder att man kan undvika uppsägningar och minska kostnaderna för omskolning av personalen (kompetensväxling).

2.6.2 De ursprungliga utbildningsavtalen för arbetare

Regleringarna gällande utbildningskrav och kompetensutveckling varierar mellan olika kollektivavtalslutande förbund inom LO. Historiskt sett har det funnits mycket detaljerade anvisningar gällande grundläggande utbildning och en påbyggnad i form av arbetsplatsförlagd utbildning bland de förbund som representerar äldre hantverksyrken. Lärlingsutbildningen inom vissa branscher, till exempel inom byggnadsverksamheten, har sekellånga traditioner. Lärlingsutbildningen var fram till näringsfrihetsförordningarna vid 1800-talets mitt statligt reglerad, det vill säga ett grundläggande krav för att en person skulle få rätt att utöva ett hantverksyrke. Men även efter näringsfrihetsförordningarna levde systemet med lärlingsutbildning vidare på många yrkesområden, som ett sätt att kontrollera tillträdet till marknaderna, ordna kompetensförsörjningen och garantera kvalitetsstandarden.

De historiska rötterna till dagens överenskommelser mellan arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer om kompetensutvecklingsfrågor kan spåras tillbaka 1930-talet och utbytet mellan huvudorganisationerna, dåvarande LO och SAF, i anslutning till Salt-sjöbadsavtalet. Organisationerna tillsatte en gemensam utredning om yrkesutbildningsfrågor som resulterade i att man inrättade samrådsorganet Arbetsmarknadens yrkesråd år 1944.²⁴

Yrkesrådets huvudlinje var att den skolförlagda yrkesutbildningen skulle byggas ut. Men samtidigt menade man att den yrkesutbildning som erbjöds via yrkes- och verkstadsskolor – och senare inom gymnasieskolan – enbart utgjorde en grund som måste kompletteras med färdigutbildning på arbetsplatserna. Arbetsmarknadens yrkesråd skulle bistå företrädarna för de olika branscherna att ingå avtal och utveckla former för den lärlingsutbildning som skulle följa på den skolförlagda grundutbildningen.

Detta system lever vidare och det finns flera sådana avtal på dagens arbetsmarknad. Här ska bara ett av många exempel lyftas fram. Exemplet är hämtat från plåtslageri och ventilationsbranschen och utgörs av ett utbildningsavtal mellan Plåt & Ventföretagen och

²⁴ Arbetsmarknadens yrkesråd fanns kvar fram till 1980, men hade då i stort sett spelat ut sin roll. Däremot finns det kvar en rad olika yrkesnämnder inom enskilda branscher som hanterar frågor om yrkesutbildning och arbetsplatsförlagt lärande, till exempel Byggnadsindustrins yrkesnämnd (BYN) och VVS-Branschens yrkesnämnd.

Svenska Byggnadsarbetareförbundet.²⁵ Enligt avtalet ska utbildningsfrågorna hanteras av en särskild yrkesnämnd på nationell nivå, Plåt- och Vent-Yrkesnämnden, och lokala yrkeskommittéer i varje enskilt län. I avtalet regleras två olika utbildningsformer. För det första färdigutbildningen av dem som har gått en grundutbildning i gymnasieskolan eller hos en annan utbildningsanordnare som är godkänd av branschen. För det andra handlar det om utbildning av så kallade företagslärlingar, det vill säga de som saknar grundutbildning sedan tidigare och därför ska erbjudas både grundutbildning och färdigutbildning via det företag där de är anställda.

Förutsättningarna för utbildningen vad gäller former, omfattning och innehåll regleras av yrkesnämnden. Särskilda krav ställs på de företag som anställer och utbildar lärlingar.²⁶ De ska erbjuda handledning, introduktion och särskilda kursmoment. Progressionen i lärlingens yrkeskunnande ska dokumenteras och redovisas för yrkesnämnden. Omfattningen på utbildningen varierar för olika yrkesgrupper, men kan motsvara mellan ett och ett halvt och två år.²⁷ Utbildningen leder fram till en examen som genomförs i yrkesnämndens regi. Den som klarar examensproven erhåller ett yrkesbevis. Yrkesbeviset bekräftar en inom branschen erkänd status som färdigutbildad yrkesarbetare.

Inom vissa branschområden har utbildningsavtalen knutits till modellen för yrkesintroduktionsanställningar. Yrkesintroduktionsanställningarna administreras via Arbetsförmedlingen och erbjuder arbetsgivare en ersättning motsvarande procentsatsen för arbetsgivaravgifter upp till ett visst tak.²⁸ Den anställde garanteras en utbildningstid på minst 15 procent inom ramen för tjänsten och lönen uppgår till 75 procent av den avtalsenliga lönen. Arbetsgivarna er-

²⁵ 2017-05-01 – 2020-04-30. *Plåt- och ventilationsavtalet. Kollektivavtal och allmänna bestämmelser. Plåt & Ventföretagen och Svenska Byggnadsarbetareförbundet.* Se bilagan *Utbildningsavtal*.

²⁶ Observera att vi inte avser lärlingsutbildning som erbjuds som alternativ till skolförlagda yrkesprogram i gymnasieskolan. Det handlar i stället om den lärlingsutbildning som regleras via avtal mellan parterna på arbetsmarknaden och som genomförs utanför gymnasieskolan i branschernas egen regi.

²⁷ Lärlingen ska uppnå ett visst antal timmar där grundutbildningen i gymnasieskolan sägs motsvara 4000 timmar och färdigutbildningen i företaget minst 2800 timmar. Inom många yrken är utbildningsperioderna mycket långa. För VVS- och industrimontörer är utbildningstiden 9–11 perioder, vilket motsvarar 4,5 till 5,5 år. För isoleringsmontörer är utbildningstiden 7–9 perioder, vilket motsvarar 3,5 till 4,5 år. Varje utbildningsperiod omfattar 850 timmar. Se *VVSYN. Jobbinfo. Utbildningsavtal*.

²⁸ Hösten 2019 erbjöds ett stöd motsvarande 31,42 procent av lönekostnaden upp till ett tak på 18 750 kronor per månad. Arbetsförmedlingen (2019). *Faktablad för arbetsgivare – Stöd för Yrkesintroduktionsanställning*.

bjuds också extra ersättning för handledning om 115 kronor per dag. En särskild utbildningsplan ska tas fram och den anställde ska efter yrkesintroduktionsanställningen, som varar mellan sex månader och ett år, få sin kompetens dokumenterad i någon form. Unga och unga vuxna i åldern 16–24 år kan erbjudas en yrkesintroduktionsanställning om de varit arbetslösa i minst tre månader. Även de som är äldre och varit långtidsarbetslösa eller tillhör gruppen nyanlända kan få stöd för en yrkesintroduktionsanställning. Antalet individer i yrkesintroduktionsanställningar har inte varit särskilt stort och har också minskat de senaste åren, från ett genomsnitt på cirka 700 per månad 2017 och 2018 till cirka 500 år 2019.

Det saknas uppdaterade sammanställningar av hur många som är anställda via utbildningsavtal inom de branscher där sådana existerar. Det mesta talar emellertid för att det handlar om ett relativt blygsamt antal individer. Konjunkturinstitutet (2014) genomförde en enkätbaserad kartläggning för några år sedan. Den visade hur det såg ut i ett urval branscher hösten 2013. Det framkommer inte oväntat att det var inom byggnadsverksamhet som det var vanligast att unga i åldern 15–24 år var anställda via utbildningsavtal. Här var knappt 32 procent anställda via sådana avtal. Därefter kom tillverkning där 3,6 procent var anställda via ett utbildningsavtal. Inom detaljhandeln var mindre än 1 procent anställda enligt villkoren i ett utbildningsavtal och i kommuner och landsting förekom det knappt att unga erbjöds särskilda utbildningsanställningar. Andelen var enbart 0,1 procent.

Konjunkturinstitutet uppskattade att den totala volymen anställningar kopplade till ett utbildningsavtal uppgick till mellan 8 000 och 16 000. Bedömningen kan vara i underkant. Undersökningen täckte inte hela arbetsmarknaden och studien avsåg enbart unga och unga vuxna i åldrarna under 25. Det finns också äldre som är anställda enligt villkoren i ett utbildningsavtal, så kallade traditionella företagslärlingar, men det mesta talar för att det handlar om ganska få personer. Enligt en uppgift från Byggnadsindustrins yrkesnämnd (2018) avseende 2017 fanns det 999 företagslärlingar i nämndens yrkesregister, varav 280 var lärlingar inom ställningsbyggaryrket.

2.6.3 Andra exempel på utbildningsavtal för arbetare – vård och omsorg samt tillverkningsindustrin

Regleringarna gällande kompetensutveckling för arbetare på andra delar av arbetsmarknaden som inte omfattats av lärlingsutbildningstraditionen har en annorlunda inriktning. Det första av två exempel som ska anföras här är hämtat från vård- och omsorgssektorn.

Kompetensutveckling för undersköterskor

Bedömningarna av kompetensutvecklingsbehoven inom vård- och omsorgssektorn tar oftast sin utgångspunkt i den brist på undersköterskor som råder och som förväntas tillta framöver. Fram till 2035 kommer det, enligt SCB:s prognoser, att saknas cirka 161 000 undersköterskor. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)²⁹ och Svenska Kommunalarbetareförbundet (SKAF) har dessutom påtalat att utbildningsstandarden både behöver höjas och bli mer enhetlig. Flertalet som rekryteras som undersköterskor har inte gått gymnasieskolans vård- och omsorgsprogram utan kommer till yrket via den kommunala vuxenutbildningen och arbetsmarknadsutbildningen. Även om man använder en gemensam yrkestitel kan utbildningsinnehållet vara väldigt varierande. Parterna pekar på generella kompetensbrister kopplat till viktiga funktioner som omvårdnad och omsorg, medicin, diagnoser och personligt bemötande.

I en avsiktsförklaring mellan SKL och SKAF bedöms kompetensutvecklingsbehoven i hög grad med utgångspunkt från rekryteringsbehoven inom yrket.³⁰ En förbättrad rekrytering förutsätter, enligt parterna, att man synliggör vilka utvecklingsmöjligheter som finns inom yrket, att utbildningssystemet blir mer enhetligt och att undersköterskeyrkets status höjs.

Parterna är överens på följande punkter:

- En modell för yrkesutveckling bör tas fram där de olika nivåerna vårdbiträde, undersköterska och undersköterska med specialistutbildning tydliggörs.

²⁹ SKL har bytt namn till Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

³⁰ *Avsiktsförklaring mellan Svenska Kommunalarbetareförbundet och Sveriges Kommuner och Landsting om kompetensförsörjning i äldreomsorg och hälso- och sjukvård.* 2017-03-09.

- Det bör införas ett nationellt reglerat utbildningsinnehåll för vårdbiträden, undersköterskor och undersköterskor med specialistkompetens.
- Yrket vårdbiträde bör definieras och det ska fastslås vilken utbildningsnivå och vilket utbildningsinnehåll som behövs för yrket.
- Parterna vill verka för en nationell valideringsmodell. Kurserna i gymnasieskolans vård- och omsorgsprogram ska utgöra utgångspunkten. Vårdbiträdenas och undersköterskornas kunskaper och färdigheter ska valideras mot de fastställda kurserna i vård- och omsorgsprogrammet för respektive yrke.
- Det behövs fler utbildningsplatser för undersköterskor med specialinriktning på yrkeshögskolan.
- En skyddad yrkestitel för undersköterskor bör introduceras.

Den sistnämnda punkten innebär alltså att man förordar en yrkeslegitimation för undersköterskor. Frågan har också behandlats i en offentlig utredning som presenterades i april 2019: *Stärkt kompetens inom vård och omsorg. Betänkande av Utredningen Reglering av yrket undersköterska* (SOU 2019:20). I utredningen beskrivs yrkesregleringen på följande sätt:

Med ett reglerat yrke avses yrkesverksamhet där det genom lag, förordning eller andra föreskrifter, direkt eller indirekt, krävs bestämda yrkeskvalifikationer för att få tillträde till eller utöva verksamheten eller någon form av denna eller använda en viss yrkestitel. Att införa en ny yrkesreglering av någon form innebär att lagstiftaren samtidigt accepterar att vissa hinder uppstår på arbetsmarknaden – det är inte möjligt att få jobb av ett visst slag utan att först genomgå särskild utbildning, eller det är inte möjligt att använda en viss titel som är förbehållen den som har genomgått särskild utbildning (SOU 2019:20, s. 9).

I utredningen föreslås alltså en lagreglerad yrkeslegitimation för undersköterskor. Syftet är att höja yrkets status och öka kvaliteten och likvärdigheten på utbildningen. Man går däremot inte så långt som SKAF hade förordat, att yrkeslegitimationen skulle kompletteras med detaljregler som förbehåller vissa arbetsuppgifter för undersköterskor.

Det kan noteras att uttrycket skyddade yrken här syftar på en lagreglering av yrket, det vill säga en juridisk definition. När vi i före-

gående avsnitt berörde reglerna gällande kompetensutveckling på yrkesområden med äldre lärlingsutbildningstraditioner, till exempel inom byggnadsverksamheten, handlar det om regleringar som parterna inom branschen själva tar fram och som inte regleras lagstiftningsvägen. Det är alltså arbetsgivarföreträdare och fackliga organisationer inom branschen som definierar utbildningskraven och vilka kunskaper och färdigheter som ska gälla för att en individ ska betraktas som ”färdigutbildad” och därmed ha tillgång till en viss yrkestitel.

En annan väsentlig skillnad, om vi återigen jämför med branscherna med lärlingsutbildningstraditioner, är att mindre vikt läggs vid lärandet på arbetsplatserna. I de branscher som upprätthåller lärlingstraditionen betraktas den skolförlagda utbildningen som en grund för det yrkeslärande som sedan vidareutvecklas och förädlas på arbetsplatserna. Det är också därför som det ställs krav på arbetsplatsförlagt lärande av viss omfattning och med visst innehåll för att man ska erhålla ett yrkesbevis som till exempel VVS-montör. Det yrkesbevis som diskuteras i anslutning till undersköterskeyrket definieras i huvudsak med utgångspunkt från skolförlagt lärande. Det finns inga krav på en påbyggnad av arbetsplatsförlagt lärande efter det att man har uppnått en kompetensnivå som motsvarar vad vård- och omsorgsprogrammet i gymnasieskolan erbjuder.

Kompetensutveckling för arbetare inom tillverkningsindustrin

Det andra exemplet som ska behandlas här utgår från Teknikavtalet mellan IF Metall och Teknikarbetsgivarna.³¹ I en särskild bilaga i avtalet behandlas villkoren för kompetensutvecklingen i företagen. Avtalet berör mål, ansvarsfördelning och former för kompetensutveckling.

Inledningsvis fastslås att ansvaret för kompetensutvecklingen är delat mellan arbetsgivare och anställda. Företagen har ett ”grundläggande ansvar” för att kompetensutvecklingsbehoven hos medarbetarna tillgodoses samtidigt som anställda har ett ansvar för att kontinuerligt utveckla sin kompetens i enlighet med de krav som uppkommer. Det fastslås också att formerna för kompetensutveckling måste utgå från

³¹ *Kollektivavtal. Teknikavtalet IF Metall. 1 april 2017–31 mars 2020.* Se bilaga: Avtal om kompetensutveckling i företagen.

varje enskilt företags förutsättningar och att kompetensutvecklingen ska vägledas av företagets affärsidé och verksamhetsinriktning. Här står alltså verksamhets- och avkastningsbehoven i de enskilda företagen i fokus, inte ambitionen att upprätthålla en viss yrkesstandard. Insatser för att höja medarbetarnas kompetens beskrivs som ett utvecklingsarbete som syftar till ”förbättrad konkurrenskraft” och ökad lönsamhet. Men det handlar också om att öka de anställdas anställningstrygghet, skapa en bättre arbetsmiljö och förutsättningar för en god löneutveckling. Dessutom framhålls att de kompetenshöjande insatserna kan bidra till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män på arbetsplatserna.

I avtalet står det att parterna, om man finner det lämpligt, kan upprätta lokala kommittéer för arbetet med kompetensutvecklingsfrågor. Kommittéerna skulle kunna vara ansvariga för arbetet med individuella utvecklingsplaner. Om en anställd begär det, ska en utvecklingsplan tas fram. Man ska särskilt beakta behoven hos anställda med kort och ofullständig utbildning liksom medarbetare som varit föräldralediga eller sjukskrivna under längre perioder. Som exempel på kompetensutvecklingsinsatser anges intern och extern utbildning, projektarbeten och arbetsrotation. Det framhålls att kompetensutveckling kan handla om att man får möjlighet att pröva olika arbetsuppgifter inom företaget. Generellt sett lägger man tonvikten vid lärande på arbetsplatsen i anslutning till konkreta arbetsuppgifter, det vill säga vid informellt lärande, snarare än lärande i organiserade och skolförlagda former.

På central nivå har parterna också ett ansvar för att kompetensutvecklingsfrågorna prioriteras högre i företagets verksamhet. Man hänvisar till att IF Metall och Teknikföretagen har inrättat Verkstadsindustrins nämnd för kompetensfrågor. Nämnden ska bidra till ett erfarenhetsutbyte och till att initiera utvecklingsprojekt. Den ska följa och analysera kompetensutvecklingsbehoven inom branschen och påverka dimensioneringen av teknikutbildningar inom det reguljära utbildningssystemet.

Ett exempel på utvecklingsprojekt kopplat till kompetensutvecklingsfrågor var *Den svenska flaggskeppsfabriken* som bedrevs i samverkan mellan IF Metall och Teknikföretagen under åren 2012–2015 med finansiellt stöd från Vinnova. Tio globalt etablerade svenska industriföretag medverkade i projektet. Projektet var uppdelat i två faser och flera arbetsseminarier organiserades i anslutning

till varje fas. Projektet har dokumenterats av Birgitta Södergren i boken *Flaggskeppsmetodiken. En arbetsmetod för industriellt erfarenhetsutbyte* (2016).

Ett återkommande tema i anslutning till de seminarier som arrangerades var följaktligen att kompetensutveckling uppfattades som ett verktyg för ökad konkurrenskraft. I Sverige har de stora industri-företagen inte någon draghjälp av en stor hemmamarknad, låga löner eller någon fördelaktig geografisk position. Konkurrenskraften måste förstärkas via kompetens och utvecklingsförmåga. De deltagande företagen och partsföreträdarna menade dessutom att man inte enbart kan förlita sig på den kompetens som redan finns i företagen. Det är kompetens*utveckling* som måste till. Det handlar om ”förmågan att växla upp, anpassa och förnya kompetensen, utifrån verksamhetens utmaningar”.³² Kompetens betraktas som ”en färskvara” och den går förlorad om den inte underhålls.

Samtliga medverkande företag framhöll fyra centrala utgångspunkter för arbetet med kompetensutveckling:

- Kompetensutveckling uppfattas som en strategisk fråga som förutsätter ett långsiktigt arbete. Utgångspunkten måste vara verksamhetens behov, aktuella utmaningar och kundernas krav. Främst inriktar man sig på så kallade kärnkompetenser, det vill säga kunskaper och färdigheter som skapar exklusiva konkurrensfördelar. Via arbetet med kompetensutveckling befrämjas förbättringar och förändringar.
- Kompetensutvecklingen syftar till både bredd och djup. Avsikten är att bidra till flexibilitet och multikompetens. Med multikompetens avses just möjligheter till fördjupning inom ett visst arbetsområde, såväl som breddning och möjligheter till arbetsrotation. Tyngdpunkten i arbetet med kompetensutveckling ligger på lärandet i vardagen i anslutning till det dagliga arbetet.
- Kompetensutvecklingen befrämjas genom att man använder beprövade verktyg och arbetsmetoder. I projektet delade företagen med sig av erfarenheter av hur man arbetar med kompetensmatriser och utbildningsstationer. Alla företag arbetar systematiskt med individuella utvecklingssamtal liksom arbetsbeskrivningar, som medarbetarna kan och förväntas vara med och påverka.

³² Flaggskeppsfabriken. Delrapport 4. Projektomgång 2. *Kompetensutveckling som styrkeområde*, s. 4.

- Kompetensutveckling syftar till bredd, ökat engagemang och mer utvecklande arbetsuppgifter. Man talar om betydelsen av ”både yrkeskunnande och helhetssyn”. Det handlar om allt från omvärldsförståelse och processkunnande till produkt- och kundkännedom. Det framhålls som viktigt att skapa intressanta och varierande arbetsuppgifter, både för att öka medarbetares engagemang och för att motverka risken för förslitningsskador och arbetsolyckor. Ansvar för kompetensutveckling ligger i huvudsak hos medarbetarna, drivkraften och motivationen måste finnas där. Men det måste samtidigt finnas en etablerad infrastruktur för lärandet och ett starkt stöd från arbetsledningen. Samarbetet med de fackliga organisationerna framhålls som viktigt.

2.6.4 Validering av yrkeskompetens

Frågor om möjligheterna att validera kompetens har under många år rönt stort politiskt intresse. Det var också ett av skälen till att regeringen år 2015 tillsatte en särskild nationell delegation med uppgift att följa, stödja och driva på ett samordnat utvecklingsarbete inom valideringsområdet, den så kallade Valideringsdelegationen 2015–2019. Delegationen har pekat på att det är ett problem att ansvaret för valideringen är splittrat mellan olika aktörer och olika myndigheter.

Förbättrade möjligheter till validering kan ha positiva effekter på kompetensförsörjningen och samtidigt innebära väsentliga effektiviseringar inom utbildningssystemet. Valideringen kan underlätta yrkesväxling genom att korta vägen mellan olika yrkesområden. Valideringsdelegationen definierar validering och fördelarna med validering på följande sätt:

Validering syftar till att synliggöra och erkänna en persons kunskaper och kompetenser, oavsett hur de har förvärvats. Validering kan underlätta kompetensförsörjningen i arbetslivet och bidra till en effektivare utbildning. I samtliga fall handlar det om att säkerställa att individens kompetens motsvarar fastställda kriterier. Efter validering ska individen kunna erhålla en kvalifikation med legitimitet och värde för fortsatt utbildning eller på arbetsmarknaden (Valideringsdelegationens årliga redovisning 2018, s. 7).

Syftet med valideringen kan följaktligen variera. Det kan handla om att en individ vill komma vidare i utbildningssystemet eller att en-

skilda företag vill säkerställa och dokumentera anställdas kvalifikationer. Det kan handla om att de som invandrat behöver få kompetenser från ursprungslandet dokumenterade i Sverige. Men det kan alltså också handla om att individer som befinner sig i olika omställningssituationer behöver få kompetenser säkerställda och erkända enligt branschernas yrkeskriterier. Validering kan ske inom ramen för utbildningsinstitutioner, inom kommunal vuxenutbildning, inom ett arbetsmarknadspolitiskt program och också genomförs i branschernas regi.

Här ska vi uppmärksamma branschvalideringen, det vill säga den validering som sker mot arbetslivets kvalifikationer. Den bygger på de kompetenskriterier och valideringsmodeller som utvecklats i olika branscher, ofta i samverkan mellan arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer. Branscherna sluter avtal med olika ”godkända” validerare som är spridda över landet. Det kan vara allt från företag inom branschen med utbildade testledare och privata utbildningsföretag till gymnasieskolor med yrkesprogram. En validering omfattar olika moment, från kompetenskartläggning till praktiska och teoretiska test. Valideringen kan också ske på olika kvalifikationsnivåer. Den som klarar de olika testen får ett intyg eller kompetensbevis som är giltigt inom branschen.

Valideringen är avgiftsbelagd. Enligt bestämmelserna i måleri-branschen uppgår till exempel kostnaderna för kompetenskartläggning till 5 000 kronor exklusive moms.³³ Därefter är kostnaden 2 000 kronor per dag. Tidsåtgången för en validering varierar naturligtvis, beroende på yrkesanknytning och validandens tidigare erfarenheter, men uppgår inom måleri-branschen till i genomsnitt 10 till 15 dagar. Kostnaden kan bäras av en enskild arbetsgivare eller Arbetsförmedlingen, men i princip kan vem som helst anmäla intresse av att få sin yrkeskompetens validerad givet att hen kan betala för tjänsten.

Möjligheterna till validering enligt branschmodell har enligt Valideringsdelegationen ökat under senare år.³⁴ Det finns enligt delegationen 21 modeller för validering mot arbetslivets kvalifikationer som omfattar 56 yrkesroller. Flera av dessa modeller har tillkommit de allra senaste åren. Samtidigt menar delegationen att många återfinns

³³ Se hemsidan för Måleri-branschens yrkesnämnd (malare.nu): *Valideringsintyg*.

³⁴ Valideringsdelegationen 2015–2019 (2018). *Valideringsdelegationens årliga redovisning*. Maj 2018.

inom traditionellt mansdominerade yrkesområden, som väg- och anläggningsarbetare, golvläggare, CNC-tekniker och installationselektriker. Men validering sker också kopplat till kvinnodominerade yrken som vårdbiträden och städare. Det finns betydande luckor i redovisningen av antalet branschvalideringar, men Valideringsdelegationen kunde identifiera 11 907 genomförda valideringar under åren 2015–2017. I dessa uppgifter ingår inte valideringar inom områdena bygg- och anläggning liksom vård- och omsorgsverksamhet, där det förmodligen genomförs ett ganska betydande antal valideringar årligen.

2.6.5 Avtal om kompetensutveckling för tjänstemän

Kollektivavtalen rörande kompetensutveckling för tjänstemän har, jämfört med avtalen för arbetare, ett starkare fokus på banden mellan individens möjligheter till lärande och företags omställningsförmåga och långsiktiga produktivitetsutveckling. Det finns också en tydligare koppling mellan enskilda tjänstemäns ambitioner och prestationer vad gäller kompetensutveckling och löneutvecklingen. Eftersom individuell lönesättning är en bärande princip är kompetensutvecklingen en viktig bedömningsgrund när löneökningstrymmet, den så kallade lönepotten, fördelas individuellt mellan medarbetarna.

TCO-förbundet Unionens avtal kan anföras som ett exempel på hur kompetensutvecklingsfrågorna kan hanteras i kollektivavtal för tjänstemän. Unionens kollektivavtal på olika avtalsområden innehåller ett standardavsnitt om ”Företagens utveckling och medarbetarnas kompetensutveckling”. I det här fallet utgår vi från avtalet med Almega tjänsteförbunden, avtalsområde Utbildningsföretagen (Avtal om löner 2017–2019). I avtalet anges inledningsvis att parternas utgångspunkt är att den individuella löneutvecklingen ska baseras på medarbetarens prestationer och kompetens. Medarbetarnas utbildning och kompetensutveckling uppfattas som viktiga för företagens ”värdeskapande förnyelse”. Motivet för de insatser som görs för att höja medarbetarnas kompetens är ytterst att stärka företagets konkurrenskraft.

Avtalstexten är ganska allmänt formulerad och innehåller inte många konkreta anvisningar, mest intentioner. Med utgångspunkt från Utvecklingsavtalet hänvisas till att det är viktigt att beakta en-

skilda medarbetares idéer om sina egna liksom företagets utvecklingsbehov. Samråd av det här slaget kan bidra till både personlig utveckling och till att stärka utvecklingskraften i företagen.

När det gäller ansvaret för kompetensutveckling framhålls att företagen ansvarar för att tillräckliga resurser avsätts. Samtidigt förväntas den enskilde medarbetaren känna ansvar för sin egen kompetensutveckling, visa initiativkraft och engagemang. Utgångspunkten för kompetensutvecklingen är företagets verksamhetsbehov, företagets affärsidéer och långsiktiga planer.

De mest konkreta delarna i avtalet handlar om dialogen mellan medarbetare och chefer gällande kompetensutveckling. Minst ett utvecklingssamtal ska genomföras per år. Utvecklingssamtalen kan bland annat handla om medarbetares individuella utvecklingsplanering. Om en medarbetare begär det ska en särskild utvecklingsplan utarbetas. De insatser man kommer överens om inom ramen för utvecklingsplanen ska dokumenteras och följas upp. Och som framhållits ska insatserna ytterst ta sin utgångspunkt i verksamhetsbehoven i företagen.

Avtalen på förbunds nivå är alltså ganska allmänt formulerade. På lokal nivå kan det finnas mer specificerade kompetensutvecklingsavtal. SACO-förbundet Sveriges Ingenjörer har till exempel i många fall överenskommelser mellan lokala fackliga organisationer och företag som omfattar regler om att en viss summa ska avsättas per anställd och år för kompetensutveckling och att ett visst antal timmar ska ägnas åt lärande eller praktik.³⁵ Förbundet driver kravet att alla företag inom dess avtalsområden ska ha särskilda kompetensutvecklingsavtal. Det finns inga exakta uppgifter om hur pass vanligt förekommande dessa är, men det finns uppskattningar. Sveriges Ingenjörer genomför enkätundersökningar som riktas till förtroendevalda i lokala akademikerföreningar. Hösten 2018 framgick det till exempel av en sådan undersökning att 60 procent av de berörda företagen saknade sådana avtal.³⁶ I 59 procent av företagen fanns det indikationer på allvarliga brister vad gällde den tekniska kompetensen hos medarbetarna, något som inte bara ansågs hämma möjligheterna till innovationer och produktutveckling utan också ledde till hård arbetsbelastning och omfattande övertidsarbete.

³⁵ Sveriges Ingenjörer. *Kompetensutveckling – en god affär.*

³⁶ Sveriges Ingenjörer. *Kompetensutveckling ger attraktiva arbetsplatser. Innovations- och konkurrensrapport hösten 2018.*

2.6.6 Fackliga organisationer erbjuder insatser för kompetens- och karriärutveckling

Det kan vara värt att notera att tjänstemannafackliga organisationer som Unionen och Sveriges Ingenjörer också avsätter en del resurser för egna insatser för att stötta medlemmar som är i behov av kompetensutveckling eller som behöver stöd för karriärutveckling. Unionen har till exempel tagit fram ett omfattande stödmaterial för medlemmarna om individuella utvecklingssamtal. Man erbjuder också medlemmar som vill gå en kortare eller längre utbildning ett studiestöd som kan uppgå till 3 425 kronor per termin. Totalt kan en individ beviljas 13 700 kronor. Stödet är avsett att täcka kostnader för kursavgifter, litteratur och annat kursmaterial. Förutsättningen för att man ska kunna beviljas stödet är att man har varit medlem minst sex månader och att den aktuella kursen bedöms stärka individens yrkesutveckling och anställningsbarhet.

Även Sveriges Ingenjörer erbjuder särskilt stöd för medlemmar i syfte att förbättra förutsättningarna för kompetensutveckling och karriärutveckling. Det handlar om allt från CV-granskning till intervjuträning. Alla medlemmar erbjuds tre karriärcoachningssamtal. Medlemmar kan få 15 procents rabatt på avgifter för att gå olika kurser och det finns också möjligheter att följa ett mentorsprogram med inriktning på ledarskapsutveckling, som förbundet driver i samverkan med ett utbildningsföretag. Dessutom arrangeras seminarier och studiebesök med relevant innehåll för förbundets medlemmar.

2.6.7 Omställningsavtalens regler om kompetensutveckling

En väsentlig del av den kompetensutveckling som arbetsmarknadens parter reglerar och som är direkt kopplad till omställningssituationer i samband med uppsägningar sker via det omställningsstöd som omställningsavtalen erbjuder. De första omställningsavtalen tillkom i början av 1970-talet och efter hand som fler har tillkommit täcker de i dag större delen av svensk arbetsmarknad. Omställningsavtalen kan ses som komplement till socialförsäkringarna och kompetensförsörjningspolitiken.³⁷ Gemensamt för avtalen är att de innehåller regler om ett ekonomiskt stöd för personer som är uppsagda och

³⁷ För översikter se bland annat Sjögren Lindquist och Wadensjö (2005) och Walter (red.) (2015).

dessutom föreskriver olika stödinsatser som kan erbjudas under uppsägningstiden och under viss tid efter uppsägningen. Här ska vi beröra två trygghetsorganisationer som är knutna till omställningsavtal för arbetare respektive tjänstemän i den privata sektorn: Trygghetsfonden TSL och TRR Trygghetsrådet.

Trygghetsfonden TSL baseras på ett avtal mellan Svenskt Näringsliv och LO som ingicks år 2004. TSL ska ge stöd till uppsagda och på så sätt underlätta för parterna på arbetsmarknaden att hantera strukturomvandlingen. Omställningsförsäkringen finansieras via en avgift på lönesumman och gäller på alla arbetsplatser som har ett avtal med ett LO-förbund. Totalt omfattas 70 000 arbetsgivare och 2 000 000 medarbetare av TSL:s omställningsförsäkring. I genomsnitt 15 000 personer per år har fått del av omställningsstödet.³⁸

Förutsättningen för att en person ska få del av stödet är att hen har varit tillsvidareanställd under en sammanhängande period motsvarande minst 12 månader på ett eller flera företag före uppsägningen. Ytterligare en förutsättning är att personen ska ha arbetat i genomsnitt minst 16 timmar per vecka. Det är inget villkor att personen är medlem i någon facklig organisation. Personer som är äldre än 64 år och 11 månader har ingen rätt till stöd.

Förutom omställningsstödet omfattas personer som blir uppsagda av ett avgångsbidrag (AGB) som hanteras av AFA Försäkring. Det handlar om ett engångsbelopp som år 2019 uppgår till mellan 35 736 kronor och 51 972 kronor, beroende på den uppsagdes ålder och arbetstid. För att få del av AGB ska personen bland annat ha uppnått 40 års ålder och arbetat minst 50 månader under en femårsperiod i företag med omställningsförsäkring.³⁹

Omställningsstödet sätts in redan under uppsägningstiden och varar upp till ett år efter sista anställningsdag. Stödet ska vara individuellt anpassat och utvecklas i ett samspel mellan coachen från TSL och den uppsagde. Vägledaren eller coachen ska hjälpa med råd och information i samband med arbetssökandet. Samtalen ska leda till en förbättrad utsikt, insikt och framsikt, allt enligt vägledarjargong. Individen ska uppnå större klarhet om var hen står kompetensmässigt och vad hen vill och samtidigt få en välgrundad bild av hur möjligheterna ser ut på arbetsmarknaden. I den inledande fasen genomförs

³⁸ Trygghetsfonden TSL (2019).

³⁹ Se AFA Försäkrings hemsida (www.afaforsakring.se): *Försäkring vid arbetsbrist – läs mer och anmäl.*

en kompetenskartläggning. Tidigare erfarenheter från arbetslivet, liksom informellt och formellt lärande, dokumenteras i ett CV. Det finns också möjligheter att validera informellt och icke-formellt lärande. I processen i anslutning till kompetenskartläggningen skapas en ökad klarhet om vilka vägar individen vill pröva framöver liksom insikter om både möjligheter och hinder i anslutning till vägvägen.

Om det uppfattas som att individen har kompetensbrister som försvårar möjligheterna att få ett jobb kan TSL erbjuda tillträde till kortare yrkesutbildningar. Tyvärr redovisas inga uppgifter om hur många individer det är som deltar i yrkesutbildningar inom ramen för en omställningsinsats. Inte heller framgår det hur många det är som har erbjudits möjligheter till validering. Uppgifter från Valideringsdelegationen talar emellertid för att trygghetsorganisationerna i begränsad utsträckning upphandlar valideringstjänster.

Syftet med TSL:s verksamhet är att underlätta omställning, i första hand till ett nytt jobb eller övergång till längre studier. Flertalet av dem som är föremål för stöd har också funnit annan sysselsättning ett år efter uppsägningen. Enligt TSL:s redovisning för helåret 2018 hade mer än 80 procent nytt jobb. 4 procent hade gått vidare till längre utbildning. Av dem som hade fått jobb hade drygt hälften en tillsvidareanställning. 27 procent av dem som fått ny anställning menade att jobbet var mer kvalificerat än deras tidigare jobb, medan 13 procent menade att det var mindre kvalificerat.⁴⁰

TRR Trygghetsrådet, den andra trygghetsorganisationen som vi ska beröra, etablerades via ett avtal mellan organisationerna inom SAF och PTK år 1974. Det senast gällande avtalet är från 1998. I samband med att avtalet slöts gjordes också en överenskommelse om att turordningsreglerna vid uppsägning skulle kunna kringgåås får att göra det möjligt för företagen att behålla medarbetare med särskilt värdefull kompetens. Samma sak skulle gälla vid återanställning. Tidigare medarbetare med en specialkompetens som arbetsgivare uppfattade som särskilt eftertraktad skulle kunna ges förtur vid återanställning.⁴¹ En viktig intention med avtalet är rimligen att öka flexibiliteten för arbetsgivare genom att underlätta omställning för arbetstagare.

⁴⁰ Trygghetsfonden TSL (2019). *Kvartalsrapport 2018:4*.

⁴¹ *Svenskt Näringsliv – PTK Omställningsavtal 1998-01-01*. Underbilaga A.

Cirka 35 000 företag med 950 000 anställda tjänstemän är anslutna till TRR. Verksamheten finansieras via en avgift motsvarande 0,3 procent på lönesumman i medverkande företag. Stödet har precis som när det gäller TSL två huvudkomponenter. Till att börja med handlar det om ett ekonomiskt stöd till uppsagda, så kallad avgångsersättning (AGE). AGE riktas till personer som har blivit uppsagda på grund av arbetsbrist eller sjukdom. AGE är konstruerad som en påfyllnad på arbetslöshetsförsäkringen för personer som har en månadsinkomst på minst 27 100 kronor.⁴² Riktmärket är att individen ska få behålla en inkomst motsvarande minst 70 procent av tidigare bruttolön. Förutsättningen för att den berörde individen har uppnått 40 års ålder och arbetat minst fem år i ett TRR-anslutet företag.

Den andra komponenten handlar om att en person som beviljats stöd från TRR tilldelas en personlig rådgivare. Det innebär att man får stöd i form av regelbundna samtal, hjälp med kompetenskartläggning och information om förutsättningarna på olika delar av arbetsmarknaden. Man får också stöd och information om man vill studera vidare. Inom ramen för TRR erbjuds möjligheter att gå kortare kurser. Syftet med rådgivningen är att underlätta för individen att komma vidare till ett arbete eller, för den som vill, testa möjligheterna att starta ett eget företag.

Genom en uppgörelse mellan Svenskt Näringsliv och Förhandlings- och Samverkansrådet PTK från januari 2019 har TRR:s möjligheter att bistå personer som vill studera och delta i längre utbildningar stärkts avsevärt. Sådana möjligheter fanns tidigare, men avvecklades på grund att det ansågs för dyrt. Nu har man konstaterat att TRR:s kapital överstiger de långsiktiga kapitalbehoven och sänker därför medlemsavgifterna för företagen samtidigt som man utvidgar möjligheterna för de individer som omfattas av TRR:s verksamhet att få ett mer generöst studiestöd.⁴³

De nya reglerna ger den som är berättigad till omställningsstöd möjligheter att studera på en studiemedelsberättigad utbildning med studiestöd upp till fyra terminer. TRR:s studieersättning ska, enligt överenskommelsen, kombineras med studiemedel från CSN och ge ekonomisk utfyllnad upp till 70 procent av tidigare lön under termin

⁴² Mer detaljerad information finns på TRR:s hemsida (www.trr.se): *Avgångsersättning (AGE)*.

⁴³ *Förhandlingsprotokoll Svenskt Näringsliv och Förhandlings och Samverkansrådet PTK 2019-01-08. Avgift för TRR Trygghetsrådet (TRR) m.m.*

1 och 2, därefter upp till 50 procent under termin 3 och 4. De som av åldersskäl inte har rätt att få studiemedel från CSN ska kompenseras fullt ut via TRR:s studiestöd. Enligt CSN:s regler kan man inte få studiemedel, varken bidrag eller lån, när man har uppnått 57 års ålder.

TRR publicerar inga årsrapporter som ger en samlad bild av verksamhetsinriktning och utfall för dem som omfattats av omställningsstödet under respektive år. Det presenteras kvartalsvisa uppgifter i form av pressmeddelanden som talar för att många som fått stöd också får jobb. 2018 fick mer än 80 procent jobb. Tre fjärdedelar fick en tillsvidareanställning. Vi vet inte hur många det är som deltar i kurser eller går vidare till utbildning. Det återstår att se hur många som kommer att utnyttja möjligheterna till kompletterande studiestöd för utbildningar på eftergymnasial nivå.

Utfallet för både TSL och TRR framstår som positiva, även om underlagen för några mer grannliga bedömningar är begränsade. Vi behöver mer kunskap om vad det är för slags kompetenshöjande verktyg man arbetar med. Hur vanligt är det att uppsagda går vidare till utbildning och i så fall vilka kurser och utbildningar? Hur vanligt är det att stödberättigade erbjuds möjligheter till validering?

Trygghetsorganisationer som TSL och TRR är viktiga pusselbitar i en samlad kompetensförsörjningspolitik. De kan bidra till en ökad rörlighet på arbetsmarknaden och underlätta kompetensförsörjningen. De kan också stärka enskildas möjligheter till livslångt lärande och underlätta förutsättningarna för yrkesväxling för personer som kommit upp i högre ålder. Samtidigt kan det naturligtvis finnas risker förknippade med stödsystem som byggs upp för individer som är relativt väl etablerade på arbetsmarknaden. Det kan förstärka tudelningen mellan insiders och outsiders. Arbetsförmedlingen får i allt högre grad ägna sig åt individer som står långt från arbetsmarknaden medan trygghetsorganisationerna och de företag de anlitar kan inrikta sig på personer som har mer gynnsamma etableringsförutsättningar.

2.6.8 Förutsättningar för kompetensutveckling i mindre företag

Synen på kompetensutvecklingsfrågor varierar mellan fackliga organisationer liksom mellan arbetsgivarorganisationer. Skillnaderna kan tillskrivas branschtillhörighet och olika yrkesutbildningstraditioner, men också strukturella förutsättningar som företagens marknadsvillkor och storlek. Arbetsgivare som representerar större företag har helt andra förutsättningar att erbjuda anställda kompetensutveckling än arbetsgivare i mindre företag.

Organisationen Företagarna har genomfört undersökningar som visar att arbetsgivare i mindre företag, jämfört med arbetsgivare i medelstora och stora företag, i högre utsträckning menar att kompetensutveckling måste betraktas som den enskilde medarbetarens ansvar.⁴⁴ Samtidigt redovisar organisationen att medlemsföretagen i Företagarna har stora svårigheter att rekrytera arbetskraft med rätt kompetens. Enligt småföretagarbarometern uppgav knappt 30 procent av företagen som medverkade i undersökningen att problemen att rekrytera arbetskraft med rätt utbildningsbakgrund utgjorde det främsta expansionshindret.⁴⁵

Företagarna avvisar alla tankar på en ordning där det ställs krav på att arbetsgivare ska erbjuda mer av kompetenshöjande insatser för anställda. Den principiella utgångspunkten är, återigen, att omställningsförmågan i första hand bör vara den enskildes ansvar, inte företagarens. Företagarna förordar förändringar i den arbetsrättsliga lagstiftningen och i lönebildningen som kan bidra till ökade möjligheter för arbetsgivare att beakta särskilt värdefull personal vid uppsägningar och som kan minska trösklarna in på arbetsmarknaden för personer med en svagare utbildningsbakgrund. Men man förordar också en rad reformer som syftar till att öka de ekonomiska incitamenten för både arbetsgivare och enskilda individer att satsa på mer av kompetensutveckling. Organisationen har till exempel föreslagit förändringar av skattesystemet som skulle ge företagen samma rätt till avdrag vid investeringar i personalens humankapital som vid materiella investeringar. Organisationen förordar också en utvidgning av systemet med affärsutvecklande checkar, som i dag erbjuds via Tillväxtverket, till att också omfatta inköp av tjänster som avser

⁴⁴ Företagarna (2019a).

⁴⁵ Företagarna (2019b).

kompetenskartläggning, vägledning och stöd vid validering. Privatpersoner borde erbjudas möjligheter till RUT-avdrag vid inköp av liknande tjänster. Dessutom förespråkar man ett mer generöst studiemedelssystem med lån och bidrag även för dem som passerat 57 års ålder. Utgångspunkten är att man ska kunna erhålla studiemedel upp till riktåldern i pensionssystemet. Avslutningsvis menar Företagarna att lärlingar i vuxen ålder, som är lärlingar enligt den traditionella ordningen som vi redogjorde för inledningsvis, det vill säga utanför det reguljära utbildningssystemet, borde kunna beviljas studiemedel. Många som är sysselsatta i hantverksyrken arbetar inom små företag och där är alltså lärlingstraditionen högst levande.

En särskild utmaning för de mindre företagen är naturligtvis att anställningar, liksom investeringar i medarbetares kompetens, kan te sig mer riskfyllda jämfört med motsvarande åtaganden i större företag. Utbildningskontrakt där anställda förbinder sig att fortsätta att arbeta inom företaget en viss tid efter genomgången utbildning kan vara ett sätt att överbrygga mindre arbetsgivares osäkerhet och därmed öka benägenheten att investera i personalens kompetensutveckling.

Referenser

- Abrahamsson, Kenneth (2008), *En ny infrastruktur för vuxnas lärande*, i Kenneth Abrahamsson, Jan Edling och Carl Holmberg (red.), *Det nya läroriket. Från formell vuxenutbildning till lärande regioner*, Premiss förlag, Stockholm.
- Acemoglu, Daron (2002), "Technical Change, Inequality, and the Labor Market", *Journal of Economic Literature*, Vol. 40(1), s. 7–72.
- Acemoglu, Daron och Jörn-Steffen Pischke (1999), "Beyond Becker: Training in Imperfect Labour Markets", *Economic Journal*, Vol. 109(453), s. 112–142.
- AFA Försäkring, *Försäkring vid arbetsbrist – läs mer och anmäl* (www.afaforsakring.se).
- Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2018. Prognos för arbetsmarknaden 2018–2019* (www.arbetsformedlingen.se).
- Arbetsförmedlingen (2018), *Fler erbjuds yrkesutbildning på folkhögskola* (www.arbetsformedlingen.se).
- Arbetsförmedlingen (2019), *Faktablad för arbetsgivare – Stöd för Yrkesintroduktionsanställning* (www.arbetsformedlingen.se).
- Avsiktsförklaring mellan Svenska Kommunalarbetsförbundet och Sveriges Kommuner och Landsting om kompetensförsörjning i äldreomsorg och hälso- och sjukvård*. 2017-03-09 (www.skl.se).
- Axelsson, Roger, Olle Westerlund, Åsa Bjelkeby, Åsa Linder, Anders Stenberg och Johanna Åström (2005), *Vuxenutbildningens betydelse för inkomster, rörlighet och övergång till högskolestudier. Sammanfattning av projektets fyra delstudier*, ITPS, Östersund.
- Baker, David P. (2009), "The educational transformation of work: towards a synthesis", *Journal of Education and Work*, Vol. 22(3), s. 163–191.
- Boudard, Emmanuel och Kjell Rubenson (2003), "Revisiting major determinants of participation in adult education with a direct measure of literacy skills", *International Journal of Educational Research*, Vol. 39(3), s. 191–204.
- Byggnadsindustrins yrkesnämnd (2018), *Årsrapport 2017* (www.byn.se).

- Cranet (2017), *Cranet Survey on Human Resource Management. International Executive Report 2017* (www.fdv.uni-lj.si).
- Desjardins, Richard och Kjell Rubenson (2013), "Participation patterns in adult education. The role of institutions and public policy frameworks in resolving coordination problems", *European Journal of Education*, Vol. 48(2), s. 193–199.
- Ellström, Per-Erik (2005), "Rutin och reflektion. Förutsättningar och hinder för lärande i dagligt arbete", i Per-Erik Ellström, Bernt Gustavsson och Staffan Larsson (red.), *Livslångt lärande*, Studentlitteratur, Lund.
- Ellström, Per-Erik (2010a), "Practice-based innovation: a learning perspective", *Journal of Workplace Learning*, Vol. 22(1/2), s. 27–40.
- Ellström, Per-Erik (2010b), "Forskning om kompetensutveckling i företag och organisationer" i Henrik Kock (red.), *Arbetsplatslärande – att leda och organisera kompetensutveckling*, Studentlitteratur, Lund.
- Engeström, Yrjö (2010), "Activity Theory and Learning at Work", i Margret Malloch, Karen Evans, Len Cairns och Bridget O'Connor (red.), *The SAGE Handbook of Workplace Learning*, SAGE, London.
- Eraut, Manuel (2004), "Informal learning in the workplace", *Studies in Continuing Education*, Vol. 26(2), s. 247–273.
- Esping-Andersen, Gøsta, Gallie Duncan, Anton Hemerijck och John Myles (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Eurofound (2015), *3rd European Company Survey. Workplace innovation in European companies* (www.eurofound.europa.eu).

- Europeiska kommissionen, *20 principer i den sociala pelaren för sociala rättigheter*. 1. Utbildning och livslångt lärande (www.europa.eu).
- Eurostat (2016), *Classification of learning activities (CLA). Manuals and guidelines* (www.ec.europa.eu/eurostat).
- Eurostat, *Education and training. Adult learning*.
- Evans, Karen, Natasha Kersh och Seppo Kontiainen (2004), "Recognition of tacit skills: outcomes in adult learning and work re-entry" *International Journal of Training and Development*, Vol. 8(1), s. 54–72.
- Folkbildningsrådet (2018), *Återrapportering Yrkeskurser inom bristyrken 2017* (www.folkbildningsradet.se).
- Företagarna (2019a), *När arbetsrätt blir fel – Företagens syn på LAS* (www.foretagarna.se).
- Företagarna (2019b), *Småföretagarbarometern 2019. Optimistiska småföretag upplever en allt svagare konjunktur* (www.foretagarna.se).
- Förhandlingsprotokoll Svenskt Näringsliv och Förhandlings och Samverkansrådet PTK 2019-01-08. Avgift för TRR Trygghetsrådet (TRR) m.m.* (www.ptk.se).
- Guile, David och Michael Young (1998), "Apprenticeship as a conceptual basis for a social theory of learning", *Journal of Vocational Education & Training*, Vol. 50(2), s. 173–193.
- Hagen, Anna och Sveinung Skule (2008), *Kompetansereformen og livslang læring*. Status 2008, Fafo-rapport 2008:07, Oslo.
- Hall, Peter A. och David Soskice (red.) (2001), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford.
- Hansson, Bo (2007), "Company-based determinants of training and the impact of training on company performance. Results from an international HRM survey", *Personnel Review*. Vol. 36(2), s. 311–331.
- Höghielm, Robert (2006), *Komvux rötter och framtida vägval*, i Lena Borgström och Petros Gougoulakis (red.), *Vuxenantologin. En grundbok om vuxnas lärande*, Atlas akademi, Stockholm.

- Johansson, Kjell och Sven Salin (2007), *Formell vuxenutbildning. Utveckling och förutsättningar*. Nationellt centrum för flexibelt lärande. <http://lllis.wordpress.com/2008/09/19/formell-vuxenutbildning-utveckling-och-forutsattningar-2007-kjell-johansson-och-sven-salin-cfl/>.
- Karlson, Nils och Filippa Ronquist (2016), *Yrkesutbildningens irrvägar: En systemanalys av svensk yrkesutbildning*, Rapport nr 20 februari 2016, Ratio, Stockholm.
- Kollektivavtal. Teknikavtalet IF Metall. 1 april 2017–31 mars 2020.*
Bilagan Avtal om kompetensutveckling i företagen
(www.verkstadsklubben.se).
- Konjunkturinstitutet (2014), *Avtalsvillkor i några utbildningsavtal och ungdomars arbetsmarknadsetablering*. Specialstudier Nr 40. Maj 2014 (www.konj.se).
- Lave, Jean och Etienne Wenger (1991), *Situated Learning. Legitimate peripheral participation*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Lee, Tracey, Alison Fuller, David Ashton, Peter Butler, Alan Felstead, Lorna Unwin och Sally Walters (2004), *Workplace Learning: Main Themes & Perspectives*. Learning as Work Research Paper, No. 2 June 2004, University of Leicester.
- Livingstone, David W. (2001), *Adults' Informal Learning: Definitions, Findings, Gaps and Future Research*. WALL Working Paper No. 21, University of Toronto.
- Lundh, Christer (2010), *Spelets regler. Institutioner och lönebildning på den svenska arbetsmarknaden 1850–2010*, SNS Förlag, Stockholm.
- Lundvall, Bengt-Åke (1999), *Det danske innovationssystem – DISKO-projektet: Rapport nr. 9, Sammenfattende rapport*.
- Lundvall, Bengt-Åke, Palle Rasmussen och Edward Lorenz (2008), ”Education in the Learning Economy: a European Perspective”, *Policy Futures in Education*, Vol. 6(6), s. 681–700.
- Manuti, Amelia, Serafina Pastore, Anna F. Scardigno, Maria L Giancaspro och Daniele Morciano (2015), ”Formal and informal learning in the workplace: a research review”, *International Journal of Training and Development*, Vol. 19(1), s. 1–17.
- Myrberg, Mats (2014), ”Ungdomsutbildningens betydelse för utvecklingen av kognitiva färdigheter och arbetsmarknadsetablering senare i livet”, i Jan-Eric Gustafsson, Patrik Lind, Erik

- Mellander och Mats Myrberg, *Lära för livet? Om skolans och arbetslivets avtryck i vuxnas färdigheter*, SNS Förlag, Stockholm.
- Måleribranschens yrkesnämnd, *Valideringsintyg* (www.malare.nu).
- Nielsen, Peter och Beng-Åke Lundvall (2004), "Innovation, organisatorisk läring och jobbskapelser i danske virksomheter", i John Johansen och Ove Jens Riis (red.), *Fremtidens Produktion i Danmark. Antologi*, Dansk Industri (DI), Köpenhamn.
- OECD (1998), *Science, Technology and Industry Outlook*, OECD, Paris.
- Olofsson, Jonas (2009), *Ungdomsarbetslösheten och folkhögskolorna*, TCO/Folkbildningsrådet, Stockholm.
- Plåt- och ventilationsavtalet. Kollektivavtal och allmänna bestämmelser. Plåt & Ventföretagen och Svenska Byggnadsarbetareförbundet. 2017-05-01 – 2020-04-30. Bilagan Utbildningsavtal* (www.byggnads.se).
- Prop. 1990/91:85 *Växa med kunskaper – om gymnasieskolan och vuxenutbildningen*, Utbildningsdepartementet, Stockholm.
- Rubenson, Kjell (2005), *Livslångt lärande: Mellan utopi och ekonomi*, i Per-Erik Ellström, Bernt Gustavsson och Staffan Larsson (red.), *Livslångt lärande*, Studentlitteratur, Lund.
- Rubenson, Kjell, Albert Tuijnman och Bjarne Wahlgren (1999), *Från kunskapslyftet till en strategi för livslångt lärande. Ett perspektiv på svensk utbildningspolitik*, SOU 1999:141.
- Sanchez, Ron (2005), "Tacit Knowledge' versus 'explicit knowledge'. Approaches to knowledge management practice" i David Rooney, Greg Hearn och Abraham Ninan (red.), *Handbook of the Knowledge Economy*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Schön, Lennart (2007), *En modern svensk ekonomisk historia. Tillväxt och omvandling under två sekel*, SNS Förlag, Stockholm.
- SFS 1974:981, *Lag om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning*.
- Sjögren Lindquist, Gabriella och Eskil Wadensjö (2005), *Inte bara socialförsäkringar – kompletterande ersättningar vid inkomstbortfall*, Rapport till ESO 2005:2. Finansdepartementet, Stockholm.
- Skolverket (2018), *PM Etableringen på arbetsmarknaden och fortsatta studier år 2015–2016 efter avslutad kommunal vuxenutbildning* (www.skolverket.se).

- Skolverket (2019), *PM Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2018* (www.skolverket.se).
- SOU 1992:7, *Kompetensutveckling – en nationell strategi. Slutbetänkande från kompetensutredningen.*
- SOU 2017:18, *En nationell strategi för validering. Delbetänkande av Valideringsdelegationen 2017–2019.*
- SOU 2019:3, *Effektivt, tydligt, träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. Slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen.*
- Stenberg, Anders och Olle Westerlund (2014), *Gav yrkesinriktad eller teoretisk utbildning störst framtida inkomst för arbetslösa deltagare?* Rapport 2014:4. IFAU, Uppsala.
- Sterling, Amanda och Peter Boxall (2013), "Lean production, employee learning and workplace outcomes: a case analysis through the ability-motivation-opportunity framework", *Human Resource Management Journal*, Vol. 23(3), s. 227–240.
- Studiernas omfattning och inriktning för olika elevgrupper som avslutat komvux 2015, tabell 1* (www.skolverket.se).
- Svenskt Näringsliv – PTK Omställningsavtal 1998-01-01. Underbilaga A* (www.ptk.se).
- Sveriges Ingenjörer, *Kompetensutveckling – en god affär* (www.sverigesingenjorer.se).
- Sveriges Ingenjörer, *Kompetensutveckling ger attraktiva arbetsplatser. Innovations- och konjunkturrapport hösten 2018* (www.sverigesingenjorer.se).
- Södergren, Birgitta (2016), *Flaggskeppsметодiken. En arbetsmetod för industriellt erfarenhetsutbyte.* Vinnova, Stockholm.
- Teknikföretagen (2015), *Flaggskeppsfabriken. Delrapport 4. Projektomgång 2. Kompetensutveckling som styrkeområde* (opublicerad rapport).
- Tjänsteförbunden Almega & Unionen, *Lönebildning i företagen. Utbildningsföretag. Unionen. Giltighetstid 2017-04-01 – 2020-03-31* (www.unionen.se).
- TRR Trygghetsrådet, *Avgångsersättning (AGE)* (www.trr.se).
- Trygghetsfonden TSL (2019), *Hjälp till jobb* (www.tsl.se).

- Trygghetsfonden TSL (2019), *Kvartalsrapport 2018:4* (www.tsl.se).
Utvecklingsavtal SAF-LO-PTK, Förhandlingsprotokoll 1982-04-15
(www.sef.se).
- Valideringsdelegationen 2015–2019 (2018), *Valideringsdelegationens
årliga redovisning*. Maj 2018 (www.valideringsdelegationen.se).
- VVSYN. *Jobbinfo. Utbildningsavtal* (www.vvsyn.se).
- Walter, Lars (red.) (2015), *Mellan jobb. Omställningsavtal och stöd
till uppsagda i Sverige*, SNS Förlag, Stockholm.
- Williams, Peter (2008), "Assessing context-based learning: not only
rigorous but also relevant", *Assessment & Evaluation in Higher
Education*, Vol. 33(4), s. 395–408.
- Wright, Patrick M. och Gary C. McMahan (2011), "Exploring hu-
man capital: putting human back into strategic human resource
management", *Human Resource Management Journal*, Vol. 21(2),
s. 93–104.

3 Andra länders erfarenheter av vuxenutbildning

Det är viktigt för oss att lära av andra länders erfarenheter av vuxenutbildning, att lära sig av såväl deras positiva som deras negativa erfarenheter. Det är dock samtidigt viktigt att inte allt för lättvindigt använda sig av resultaten från undersökningar från andra länder som underlag för utformningen av en politik för vuxenutbildning i Sverige. Länder har olika struktur vad gäller ekonomi, arbetsmarknad och ungdomsutbildning och deras konjunkturläge skiljer sig i många fall från det som är aktuellt i Sverige. Vad gäller arbetsmarknaden bör till exempel såväl konjunkturläge som regleringen av arbetsmarknaden beaktas vid tolkning av resultat. För att nämna ett exempel, vissa länder har betydligt större andel av arbetskraften i reglerade yrken än vad Sverige har. Ett annat exempel är att en del länder har en betydligt mer omfattande lärlingsutbildning än vad Sverige har, medan andra har större omfattning på utbildningen i yrkeshögskolor. Ytterligare en skillnad mellan Sverige och andra länder är att det är betydligt vanligare i Sverige att äldre arbetar. Det kan påverka hur utformningen av vuxenutbildningen bör utformas. De här beskrivna skillnaderna mellan Sverige och andra länder betyder att en och samma utformning av vuxenutbildningen kan ge andra resultat i Sverige än vad den ger i länder sådana som de från vilka vi har utvärderingar och med vilka vi gärna vill jämföra oss med.

En jämförelse av ungdomarnas utbildning och arbetsmarknadsinträde i olika länder kan ge oss en del väsentlig kunskap.¹ Många ungdomar lämnar utbildningssystemet utan en fullständig gymnasieutbildning. I EU är andelen 10,6 procent och i Sverige är andelen ungefär en procent lägre. Det finns stora variationer mellan länder bland

¹ Uppgifterna är hämtade från Eurostat (2019). För en ny sammanställning och analys av vuxenutbildning i Europa, se Cedefop (2020). Den innehåller också en bedömning av utvecklingen fram till 2035.

annat beroende på om gymnasieutbildningen är obligatorisk eller inte. Ett annat mått av intresse är om ungdomarna lyckas etablera sig eller är utanför både arbete och utbildning, det vill säga tillhör NEET-gruppen. I hela EU är andelen 10,5 procent i åldern 15–24 år, medan den är 6,1 procent i Sverige (den är lägre i endast några få länder). Den relativt stor variation som finns mellan länder pekar på att utmaningarna för vuxenutbildningen är olika stora i olika länder.

Något annat som utmärker Sverige är att en relativt stor andel av arbetskraften har utländsk bakgrund vad gäller utbildning och arbetslivserfarenhet. Det kan påverka hur vuxenutbildningen bör utformas.

När vi ser på resultat från utvärderingar som avser andra länder är det också av andra skäl viktigt att kritiskt granska resultaten för att se i vilken mån de går att tillämpa på svenska förhållanden. För det första är det en fråga om dimensionering. Om en viss typ av vuxenutbildning drivs i stor skala, kan den ha andra resultat än om den drivs i mindre skala. Den kan om den är mer riktad till grupper som har nytta av den i sitt yrke ha andra effekter och mer positiva sådana än när den omfattar många där alla inte har samma nytta av den i yrket eller på arbetsmarknaden. För det andra är effekterna inte desamma för alla som deltar i en utbildning. Det finns en spridning i resultat. De kan till exempel variera beroende på flera olika faktorer – resultaten kan vara positiva för vissa grupper men negativa för andra grupper. Det är viktigt att inte bara se på det genomsnittliga resultatet av att delta i vuxenutbildning utan också se på spridningen i resultat och hur effekterna är för olika grupper av deltagare.

I denna del av vår studie ska vi se på dels jämförelser av olika länder, dels uppgifter från några länder avseende vuxenutbildning både för de som är i arbete och för de som är arbetslösa när de deltar i vuxenutbildning. Vi koncentrerar oss på studier som avser några länder som ekonomiskt ligger på ungefär samma nivå som Sverige och där den allmänna institutionella ramen är ungefär densamma.

3.1 Internationella jämförelser av omvandling och vuxenutbildning

Näringslivet och arbetsmarknaden genomgår ständigt förändringar såväl vad gäller sammansättning efter sektor som vad gäller innehållet av arbetsuppgifterna i olika sektorer. En undersökning av utvecklingen inom EU för dels perioden 2008–2013, dels perioden 2013–2017 (Eurofound 2018) visar tydligt på utvecklingen av sammansättningen efter sektor. I båda perioder minskar sysselsättningen i jordbruk, skogsbruk och fiske samt gruvindustrin. I den senare perioden minskar också sysselsättningen i byggnadsverksamhet, tillverkningsindustri och transport. De sektorer som framför allt ökar är några inom tjänstesektorn som sjukvård, finans och hotell/restaurang. Denna omvandling har betydelse för sysselsättningens sammansättning, kraven på utbildning i ungdomsåren men också kraven på vuxenutbildning. Här ska betonas att det finns betydande konjunkturvariationer i vissa sektorer. En jämförelse av utvecklingen i de olika EU-länderna visar att omvandlingen av näringslivet är snabbast i Danmark, Finland och Sverige. Dessa tre länder har också större omstrukturering på arbetsplatser än andra länder i EU. Det finns anledning att se närmare på denna utveckling med en snabb omvandling och på de krav den kan ställa på vuxenutbildning.

Vi ska börja med att se på några internationella jämförelser som genomförts och starta med *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*, och då främst ta fasta på de jämförelser som återges i kapitel 6 av den studien.

En utgångspunkt är frågan om hur stor del av de anställda som arbetar på arbetsplatser som genomgår omfattade förändringar i den meningen att deras arbete och arbetsuppgifter har genomgått betydande förändringar under de senaste tre åren. Resultaten är från en EU-undersökning och omfattar EU-länderna men även Norge och Schweiz. I genomsnitt svarar något över 20 procent ja på frågan. I Sverige är andelen som svarar ja betydligt högre med något över 40 procent; endast i Danmark anger de anställda att en än större andel, mer än 45 procent, att så är fallet. Sverige är enligt denna undersökning ett av de länder som kännetecknas av den snabbaste utvecklingen vad gäller krav på nya yrkeskunskaper i arbetslivet inom EU.

Hur vanligt är det då att delta i utbildning bland vuxna? En bearbetning av PIAAC-data² pekar på att det är något vanligare bland män än bland kvinnor, betydligt vanligare bland yngre än bland äldre, vanligare ju högre utbildningsnivå den anställde har och vanligare bland anställda än bland övriga redovisade grupper nämligen de som är egenföretagare (med eller utan anställda), är arbetslösa eller inte är i arbetskraften. Ser vi endast till de anställda visar bearbetningar att de som arbetar i större företag oftare deltar i utbildning än de som arbetar i företag med färre anställda. Det finns betydande skillnader mellan olika branscher vad gäller deltagande i utbildning. Högst är andelarna för anställda inom finans- och försäkringsbranschen samt för de som är verksamma inom utbildningssektorn. Lägst är andelarna för anställda inom jordbruk, hotell och restaurang samt inom byggnadsindustrin.

En jämförelse mellan olika länder i EU/EES visar på stora skillnader mellan länder. Svaren på frågan om man deltagit i utbildning eller träning för arbetsuppgifter under de senaste fyra veckorna före undersökningen (arbetskraftsundersökning) visar att andelen var högst i Sverige (Cedefop 2019a). De fem nordiska länderna låg som topp fem och därefter kom några andra länder i Västeuropa. Lägst låg en del länder i Central- och Östeuropa. I tabellen redovisas talen för en del av länderna – de nordiska, några länder i Västeuropa och EU28 (genomsnitt för EU).

² PIAAC står för Programme for the International Assessment of Adult Competences. OECD svarar för undersökningen som mäter vuxnas kompetens. PIAAC kan sägas vara en PISA-undersökning för vuxna i åldern 16–65 år.

Tabell 3.1 Andel som deltagit i utbildning eller träning de senaste fyra veckorna

Land	Andel i procent
Sverige	30,4
Finland	27,4
Danmark	26,8
Island	23,6
Norge	19,9
Nederländerna	19,1
Frankrike	18,7
Storbritannien	14,3
EU28	10,9
Belgien	8,5
Tyskland	8,4

Källa: Cedefop (2019a).

Ett annat sätt att jämföra Sverige med andra länder är att utnyttja Cedefops skills index ESI (European Skills Index) som jämför medlemsländerna i EU vad gäller arbetskraftens kompetens i olika avseenden. Den senaste publicerade undersökningen avser förhållandena år 2016 (Cedefop, 2019b). I den görs också en jämförelse mellan undersökningarna 2014, 2015 och 2016. Den visar på betydande stabilitet över de tre åren.

Indexet som är sammanvägning av nio olika komponenter visar på att Sverige ligger bland topp tre, något lägre än Tjeckien och Finland. Övriga länder som ligger i toppskiktet är Luxemburg, Slovenien, Estland och Danmark. De länder som ligger lägst är tre länder i Sydeuropa: Italien, Grekland och Spanien. I gruppen med låga indexvärden ingår också Rumänien, Bulgarien och Cypern. Övriga EU-länder tillhör mellangruppen.

Sverige ligger högt eller allra högst i de flesta av de nio kriterierna, dock inte vad gäller skills matching och skills mismatch. Sverige tillhör på dessa båda kriterier mellangruppen. I dessa två kriterier ligger Tjeckien främst. På de båda varandra närliggande områden finns uppenbart mer att göra för Sverige enligt vad indexvärdena anger. Av delkomponenterna för skills mismatch ligger Sverige lågt speciellt på ett område, qualification mismatch.

Undersökningen pekar på att de länder som har höga värden i ESI-rankingen också har höga tal för arbetskraftsdeltagande. Vad

gäller arbetskraftsdeltagande är det högst i Sverige, högre än i Tjeckien och Finland. Även Danmark, Tyskland och Nederländerna uppvisar högre arbetskraftsdeltagande än Tjeckien och Finland. Sverige ligger även bra till vad gäller andelen unga (18–24 år) som tillhör NEET-gruppen, dvs andelen som varken är i arbete eller utbildning bland unga är låg i Sverige. Det gör Sverige tillsammans med bland annat Nederländerna, Tjeckien, Luxemburg och Danmark.

Mycket av vuxenutbildningen sker organiserad av arbetsgivarna. Brunello och Wruuck (2020) redovisar och analyserar omfattningen av sådan utbildning inom EU. Deras undersökning pekar på att den finns betydande skillnader inom Europa, där Sverige har en relativt stor omfattning på sådan utbildning. De analyserar vilka faktorer som leder till olika nivåer på vuxenutbildning i företagsregi i olika länder.

I en relaterad studie, Brunello m.fl. (2020), undersöks hur finansiella hinder (financial constraints) påverkar omfattningen av vuxenutbildning i företags egen regi. Undersökningen visar på betydande effekter. Sverige är enligt undersökningen det land i EU där andelen företag som har sådana finansiella hinder är lägst.

3.2 Olika former av politik för att uppmuntra till vuxenutbildning

Det är uppenbart att det finns ett starkt behov av vuxenutbildning och att det också finns flera typer av åtgärder som vidtagits i olika länder för att stimulera sådan utbildning. Vi ska här nämna åtgärder som har införts i några länder och sedan se på resultat från en översikt av utvärderingar av sådana åtgärder.

En första sådan åtgärd är skattelättnader eller subventioner till de arbetsgivare som genomför utbildning. Utformningen av sådant stöd skiljer sig starkt åt mellan olika länder. Företag fick frågan om de ansåg denna typ av åtgärder var effektiva. Svaren gav ett genomsnitt inom EU-länderna på 17 procent för att subventioner och 10 procent för att skattelättnader var effektiva. För Sverige var andelarna i båda fallen 10 procent. Svaren på frågorna visar dock inte om åtgärderna faktiskt är effektiva eller inte. Se Müller och Behringer (2012) för en redovisning av undersökningen, som också innehåller en genomgång av olika utvärderingar av främst skattelättnader.

En annan metod är inrättande av individuella utbildningskonton, finansierade delvis genom offentligt stöd men delvis också genom arbetsgivar- och egenfinansiering. Det förekommer många olika typer av kostnadsfördelning mellan den offentliga sektorn, arbetsgivare och de berörda individerna. Det är också olika grupper som täcks av programmen – anställda, egenföretagare, arbetssökande och inaktiva. Några program täcker all fyra grupperna, andra täcker en, två eller tre av grupperna. OECD (2019b) innehåller en genomgång av sådana åtgärder i ett antal länder – USA, Belgien, Tyskland, Italien, Portugal, Frankrike, Storbritannien, Österrike, Schweiz och Singapore. Inget av länderna i Norden ingår i denna genomgång, då det ännu inte finns någon sådan åtgärd i de nordiska länderna som går att undersöka. Rapporten diskuterar fördelar och nackdelar med denna typ av politik, bl.a. frågan om vilka grupper av anställda som använder sig av utbildning finansierad av sådana konton. Analysen bygger till stor del på fallstudier hämtade från sex länder – Frankrike, Österrike, Storbritannien (Skottland), USA, Italien och Singapore. Programmen i dessa sex länder är med ett undantag finansierade genom skattemedel. Undantaget är Frankrike där finansieringen sker genom arbetsgivaravgifter.

Det är en sak att redovisa förekomsten av olika åtgärder, en annan är att utvärdera dessa åtgärder. Det är ofta komplicerat, inte minst då det kan vara svårt att hitta ett realistiskt jämförelsealternativ. Arendt m.fl. (2017) har gjort en genomgång av utvärderingar av vuxenutbildning i sex länder – fyra länder i Norden, Danmark, Finland, Norge och Sverige, samt dessutom Schweiz och Tyskland. Utvärderingarna avser såväl effekter för arbetslösa (merparten av utredningarna) som för personer som har arbete. Översikten avser 31 studier från Danmark, 25 från Sverige, 7 från Norge, 4 från Finland, 27 från Tyskland och 7 från Schweiz.

För Danmark visar undersökningarna att utbildningsinsatser för arbetslösa på kort sikt innebär lägre sysselsättning men på längre sikt inte har någon effekt på sysselsättningen. Det finns olika effekter beroende på kursernas karaktär – negativa effekter för allmänna kurser och svagt positiva effekter vad gäller arbetslöshet bland de som deltagit i kurser vad gäller mer yrkesinriktade kurserna. För de sysselsatta finns det ett svagt belägg för en viss positiv effekt för yrkesinriktade kurser. Yrkesutbildning kan enligt vad undersökningarna visat ge ett visst bidrag till yrkesörklighet.

För de övriga nordiska länderna är resultaten lite starkare vad gäller de mer långsiktiga effekterna. Undersökningar redovisar som för Danmark negativa konsekvenser för de arbetslösa vad gäller sysselsättning och löner på kort sikt men å andra sidan klart positiva effekter vad gäller såväl sysselsättning som löner på längre sikt. För de sysselsatta som genomgår yrkesutbildning är effekterna oklara.

Undersökningarna avseende Schweiz och Tyskland pekar på positiva effekter för lite längre kurser men oklara effekter för de kortare kurserna (under tre månaders varaktighet) för arbetslösa. Tyska studier pekar på att det kan finnas positiva effekter för anställda som genomgår yrkesinriktad utbildning på lite längre sikt. Längre men inte kortare kurser verkar öka yrkesmobiliteten enligt de i översikten redovisade undersökningarna.

Ett generellt problem med undersökningarna är att de följer de som genomgår utbildning under relativt få år. Utbildning kan ju effekter också på längre sikt.

Vi ska nu redovisa resultat vad gäller utformningen av vuxenutbildning för några länder som kan vara av speciellt intresse.³

3.3 Danmark

Danmark är känt som ett land kännetecknat av flexicurity med vilket menas att anställningstryggheten är låg men att det finns ett säkerhetsnät genom rätt till att få ersättning direkt vid inträffad arbetslöshet och sedan under längre tid än vad som är vanligt i andra länder samt dessutom en aktiv arbetsmarknadspolitik med bland annat olika typer av utbildning.⁴ Det finns enligt debatten i Danmark fyra olika typer av flexibilitet på arbetsmarknaden: 1) numerisk (att arbetsgivare kan variera antalet anställda genom uppsägningar), 2) arbetstid, 3) funktion/arbetsuppgifter och 4) lön, och också fyra olika typer av trygghet 1) sin anställning (sitt jobb), 2) att vara sysselsatt, 3) inkomst och 4) säkerhet i att kunna kombinera arbete med annat (för-

³ För ett mycket omfattande verk om olika former av vuxenutbildning se Mulder (red.) (2015). Det består av 50 kapitel på totalt 1142 sidor. Ett antal av dessa kapitel innehåller studier av olika länder i Europa (Storbritannien, Tyskland, Frankrike, Italien, Litauen och Estland), Nordamerika (USA och Kanada), Asien (Kina, Vietnam och olika länder i Sydasiens) samt Afrika (Rwanda). Andra kapitel innehåller analyser av olika aspekter av vuxenutbildning.

⁴ För en detaljerad genomgång och analys av flexicurity i Danmark se Bredgaard och Kongshøj Madsen (red.) (2015). För en genomgång och ingående analys av den danska arbetsmarknadspolitiken se Arbejdsmarkedskommissionen (2009). För en kortfattad och pedagogisk översikt av utbildningssystemet i Danmark se Cedefop (2019, s. 24–25).

åldraledighet, nedtrappning av arbetstid vid ålder, andra aktiviteter). Det danska systemet för flexicurity kombinerar numerisk flexibilitet med inkomstrygghet (olika former av stöd vid arbetslöshet) och sysselsättningstrygghet (aktiv arbetsmarknadspolitik och vuxenutbildning)

Det är dock delvis en överdrift att framhålla den danska modellen som unik – det finns till exempel en viss anställningstrygghet även i Danmark, dock olika utformad för arbetare och tjänstemän. Det har också skett en del förändringar under det senaste båda decennierna. Den maximala perioden med arbetslöshetsersättning har blivit kortare även om den internationellt sett fortfarande är lång. Den är nu två år från att tidigare ha varit sju år och senare blev fyra år. Kompensationsgraden är relativt hög för dem med låga inkomster, men den är relativt låg för dem med högre inkomster (det finns ett lågt tak för högsta ersättning).

Vuxenutbildningen är omfattande i Danmark och har störst omfattning av länderna i Europa tillsammans med Schweiz. Störst omfattning i Danmark har den arbetsmarknadsutbildning (AMU) som riktar sig till arbetare (såväl yrkesarbetare som andra arbetare). Men det finns också vidareutbildning i två former dels en allmän (Almen VEU), dels vidaregående utbildning (Videregående VEU) på olika nivåer. De båda nämnda formerna av vidareutbildningar har ökat under det senaste decenniet medan arbetsmarknadsutbildningen minskat i omfattning, men den omfattar dock fortfarande betydligt fler personer än de som deltar i de båda andra utbildningsformerna.⁵

En utvärdering av en stor satsning på vuxenutbildning, Bolvig, Kristensen och Skipper (2017), består av separata studier av olika typer av vuxenutbildning för både arbetslösa och sysselsatta. Utvärderingen avser effekter på deltagarnas sysselsättning och löneinkomst men också andra effekter. Det görs också separata cost-benefitanalyser för de olika typerna av utbildning. Den allmänna vuxenutbildningen visar sig ge negativa effekter vad gäller såväl sysselsättning och löneinkomst men också att fler går vidare till annan utbildning. Cost-benefitanalyserna visar på negativa resultat. För andra former av utbildning som arbetsmarknadsutbildning finns positiva resultat vad gäller sysselsättning och löneinkomster men fortfarande i de flesta fall negativa resultat från cost-benefitanalyserna, där ju hänsyn också tas till kostnaderna för utbildningen. Ett problem med

⁵ Se Undervisningsministeriet (2019 a, b, c, d) för de olika komponenterna i systemet.

uppföljningarna och utvärderingarna är att uppföljningsperioden är så pass kort (mindre än fyra år). Åtgärder sådana som utbildningsinsatser skulle ju kunna ha betydligt mer långsiktiga effekter för de personer som deltar i dem.

Det träffades i 2017 ett avtal om en förstärkt och mer flexibel vuxen-, efter- och vidareutbildning mellan staten och arbetsmarknadens parter omfattande åren 2018–2021. Förslaget innehåller en lista på sammanlagt 81 förändringar jämfört med det tidigare systemet. En del av förändringarna syftar till att styrka basala färdigheter (PIAAC-undersökningen gav negativa resultat för Danmarks del). Förstärkningar av AMU, som är en viktig del av den danska flexicuritypolitiken, syftar till den ska finnas för alla branscher. Stödet till de som deltar ska ökar. Finansieringen ska delvis förändras. De många förändringarna pekar på att det inte är okomplicerat att träffa uppgörelser på området. Det är naturligtvis ännu för tidigt att utvärdera denna mycket omfattande satsning. Se Trepartsförhandlingar 2017 III.

3.4 Norge

Det norska utbildningssystemet på gymnasienivå har förändrat under de senast decennierna med introduktion av lärlingsutbildning som har blivit omfattande.⁶ För de som är 25 eller äldre finns en rätt till yrkesutbildning (om personen har fem år eller längre arbetslivserfarenhet). Fackföreningsrörelsen har ett starkt engagemang i yrkesutbildning för vuxna. De har bland annat ett utbildningsstöd- och stipendiesystem för utbildning av medlemmar. Se LO (2019a och 2019b). Det omfattar dels stöd till heltidsstudier på olika nivåer från grundskola till universitet inom det allmänna utbildningssystemet och också andra former av utbildningar, dels stipendier för deltagande i utbildningar av kortare varaktighet.

En norsk offentlig utredning pekar på framtida kompetensbehov och med det behov av utbildning för vuxna som svarar mot detta behov. Se NOU 2018:2 för det första betänkandet. Detta betänkande, som lägger grunden för det fortsatta arbetet i utredningen, ger en noggrann bild av arbetsmarknadsläget i Norge inom olika sektorer och för olika utbildningsgrupper. Utredningen redovisar också

⁶ För en kortfattad och pedagogisk översikt av utbildningssystemet i Norge se Cedefop (2019, s. 54–55).

framskrivningar av den förväntade framtida utvecklingen på den norska arbetsmarknaden. Det görs med avancerade ekonometriska modeller (gjorda vid den statistiska centralbyrån i Norge) där hänsyn tas till befolkningsutvecklingen, arbetskraftens sammansättning och förändringar av dessa storheter i olika avseenden, det framtida kompetensbehovet på arbetsmarknaden och den aktuella utformningen av vuxenutbildningen i Norge. Det andra betänkandet, NOU 2019:2 behandlar i mer detalj företagets och också individernas kompetensbehov. Det är till viss del en uppdatering av den tidigare rapporten. Den fördjupar också analysen om varför det saknas arbetskraft i vissa yrken och inte bara tillfälligt utan också på längre sikt. I det tredje betänkandet från utredningen NOU 2020:2 behandlas i mer detalj bristen på arbetskraft på tre områden: hälso- och sjukvården, byggnadsindustrin och IT. Den diskuterar också vilka konsekvenser digitalisering och grön omställning kan få för arbetsmarknaden och dess krav på olika typer av kompetens.

3.5 Frankrike

I Frankrike uppmärksammades kompetensbrister på arbetsmarknaden redan under 1980-talet och 31 december 1991 fattades beslut om att införa en rätt till kompetensutbildning för vuxna. Se Le Deist (2017) för detaljerna i utvecklingen.⁷ Kompetens består enligt reglerna av tre komponenter: 1) kunskaper, 2) yrkesfärdighet och 3) social kompetens. Rätten till utbildning är alltså lagstiftad och det finns en rätt att få sin kompetens bedömd. Det är inte minst viktigt i ett land som Frankrike där många arbeten kräver legitimation eller certifiering.

3.6 Lära av andra länder

Länder kan lära av varandras politik och av deras erfarenheter av politiken. Det gäller Sverige liksom för alla andra länder. Sverige har en mycket omfattande utbildning av vuxna. De undersökningar som är genomförda för länderna som ingår i EU/EES visar att den är mest omfattande i Sverige. Det passar väl in i att Sverige enligt undersök-

⁷ För en kortfattad och pedagogisk översikt av utbildningssystemet i Frankrike se Cedefop (2019, s. 34–35).

ningar som omfattar samma grupp av länder har en av de snabbaste strukturomvandlingarna av näringsliv och arbetsplatser. Detta att Sverige ligger i framkant hindrar inte att det finns mycket att lära av andra länders erfarenheter. En sådan erfarenhet är rätt till kompetensbedömning och en utbildning avpassad till en sådan kompetensbedömning.⁸ En annan lärdom är att det är viktigt att kontinuerligt göra bedömningar av förändringar på arbetsmarknadens efterfrågesida så att utbildningspolitiken i tid kan anpassas till denna.

⁸ Se *Valideringsdelegationens slutbetänkande* (SOU 2019:69) för en aktuell genomgång.

Referenser

- Andersson, Josefine (2018), ”Tidiga insatser till varslade arbetare. Effekter av kollektivavtalade omställningsinsatser”, IFAU Rapport 2018:26.
- Arbetsmarkedskommissionen (2009), *Velfærd kræver arbejde*, Köpenhamn.
- Arendt, Jacob Nielsen, Rasmus Trap Wolf och Mette Werner (2017), ”Litteraturreview af effektanalyser om voksen- og efteruddannelsesindsatsen”, KORA, Köpenhamn.
- Bolvig, Iben, Nicolai Kristensen och Lars Skipper (2017), ”Effekt-evaluering af voksen- og efteruddannelsesindsatsen”, KORA, Köpenhamn.
- Borghouts-van de Pas, Irmgard (2012), *Securing job-to-job transitions in the labour market: A comparative study of employment security systems in European countries*, Wolf Legal Publishers (WLP), Nijmegen.
- Bredgaard, Thomas och Per Kongshøj Madsen (red.) (2015), *Dansk flexicurity – fleksibilitet og sikkerhed på arbejdsmarkedet*, Hans Reitzels Forlag, Köpenhamn.
- Bratti, Massimiliano, Maurizio Conti och Giovanni Sulis (2019), ”Employment Protection and Firm-Provided Training: Quasi-Experimental Evidence from a Labour Market Reform”, IZA DP No. 12773.
- Brunello, Giorgio och Patricia Wruuck (2020), ”Employer Provided Training in Europe: Determinants and Obstacles”, IZA DP No. 12981.
- Brunello, Giorgio, Aron Gereben, Christoph Weiss och Patricia Wruuck (2020), ”Financing Constraints and Employers’ Investment in Training”, IZA DP No. 13067.
- Cedefop (2019a), Spotlight on VET – 2018 compilation: Vocational Education and training systems in Europe, Publication Office of the European Union, Luxembourg.
- Cedefop (2019b), *2018 European Skills Index*, Cedefop reference series 111, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

- Cedefop (2020), *Vocational education and training in Europe, 1995–2035. Scenarios for European vocational education and training in the 21st century*, Cedefop reference series 114, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurofound (2018), *ERM Report 2018: Impact of restructuring on working conditions*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurostat (2019), *Key Figures on Europe*, 2019 edition, Publication Office of European Union, Luxembourg.
- Le Deist, Françoise (2017), "The Competence Development Agenda in France", kapitel 17 i Martin Mulder (red.), *Competence-based Vocational and Professional Education*, Springer International Publishing, Switzerland.
- LO (2019a), Hovedavtalen LO–NHO 2018–2021.
- LO (2019b), Retningslinjer (for opplæringstiltak og kompetanseutvikling for medlemmer og tillitsvalgte som har rettigheter i fondet).
- Mulder, Martin (red.) (2015), *Competence-based Vocational and Professional Education*, Springer International Publishing, Switzerland.
- Müller, Normann och Friederike Behringer (2012), "Subsidies and Levies as Policy Instruments to Encourage Employer-Provided Training", OECD Education Working Papers No. 80.
- NOU 2018:2, Fremtidige kompetansebehov I, Kunnskapsgrunnlaget.
- NOU 2019:2, Fremtidige kompetansebehov II. Utfordringer for kompetansepolitikken.
- NOU 2020:2, Fremtidige kompetansebehov III. Læring og kompetanse i alle ledd.
- OECD (2019a), *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2019b), *Individual Learning Accounts; Panacea or Pandora's Box?*, OECD Publishing, Paris.
- SOU 2016:85, *Modeller för vuxnas kompetensutveckling*.
- SOU 2019:69, *Valideringsdelegationens slutbetänkande*.

Trepartsförhandlingar (2017 III), Trepartsavtalet om styrket och mer flexibel vuxen-, efter- och vidareutbildning (2018–2021), oktober 2017.

Undervisningsministeriet (2019a), "Lifelong learning", nedladdat november 2019.

Undervisningsministeriet (2019b), "Self-governance", nedladdat november 2019.

Undervisningsministeriet (2019c), "The General Adult Education Programme", nedladdat november 2019.

Undervisningsministeriet (2019d), "The taximeter system", nedladdat november 2019.