



***Dags att utveckla yrkeshögskolan – förslag till
utgångspunkter***

Skrivelse den 7 oktober 2013

Denna skrivelse är framtagen av Per Tryding, PhD, Sydsvenska Industri- och Handelskammaren och granskad av Stefan Gustavsson, Västsvenska Handelskammaren och Magnus Åkerman Stockholms Handelskammare.

Handelskamrarna har under lång tid haft en bred diskussion om yrkeshögskolan som den är utformad idag. Detta har skett både genom systematiskt arbete och engagemang i skolor, regionala kompetensföretag och genom samverkan direkt med företag.

I grunden är handelskamrarna positiva till Yrkeshögskolan och det grundläggande koncept den erbjuder. Yrkeshögskolan svarar delvis mot de krav som under lång tid ställts från näringslivet på en arbetslivsinriktad mellannivå mellan gymnasium och högskola. Yrkeshögskolorna är viktiga aktörer för näringslivets kompetensförsörjning. Vår bedömning är att YH kan lämna ett betydligt större bidrag till sysselsättningen än idag. Genom att bygga vidare på dagens modell kan YH bidra betydligt bättre och mer långsiktigt till näringslivets konkurrenskraft.

De positiva inslag vi ser och vill förstärka handlar om kopplingen mellan företagets behov och utbildningarnas innehåll, företagets medverkan i ledningsgrupper och utformning av utbildningarna, Kopplingen utbildning-praktik-arbete, kvalitetsaspekterna och en behovsbaserad dimensionering av YH-utbildningarna

Vi tror att dagens modell bör ges en snabb översyn och att omprövningen bör fokusera på förändringar på i synnerhet tre områden.

1. Modellen behöver mer stabil långsiktighet för aktörerna så att kvaliteten i enskilda utbildningar kan öka.
2. Rollfördelningen bland annat avseende stat (myndighet) och företag bör därför justeras så att detta kan åstadkommas.
3. Därtill bör antalet platser utökas och behovet av kostnadskontroll kan tillmötesgåas genom bättre koppling till medverkan från företag i utbildningarna.

Nedan utvecklas var och ett av dessa

1. Stabil långsiktighet ger kvalitet

Det finns en svår avvägning mellan flexibilitet och stabilitet när det gäller längre vidaregående utbildning. Kompetens skall helst både vara ”varaktig” och framtidsäker samtidigt som den skall vara aktuell och tillämplig i dagens arbetsmarknad.

Frågan är hur detta löses bäst på systemnivå. Idag kan YH-systemet sägas vara präglad av ett försök att skapa flexibilitet genom ”institutionell konkurrens” mellan skolorna. Ett sätt att beskriva det är att skolor får konkurrera om möjlighet att driva en viss utbildning med tillgång till ekonomiskt stöd under viss tid, ofta tre år. På detta sätt är tanken att framgångsrika utbildningar överlever och blir modell för andra, medan mindre lyckade försvinner. Sammanfattningsvis är modellen en blandning av ”friskolemodellen”, där det är fritt att starta skolor och tillstånd till program ges tills vidare, och ”högskolemodellen” där det finns ett strikt antal skolor, men programverksamheten numera prövas ur kvalitetsynpunkt regelbundet. Men det finns en helt central skillnad och det är att tillstånden som ges per program är extremt kortsiktiga och sedan måste förnyas löpande.

Det finns flera tänkbara skäl för denna ordning. Eftersom staten har satt ett tak för vad YH-systemet kan kosta maximalt så finns behov av någon mekanism för budgetreglering. Det kan hanteras genom att en myndighet delar ut platser och godkänner program tills pengarna tar

slut. Kortsiktiga åtaganden gör att systemet vid behov kan bantas snabbare eftersom staten inte är bunden mer än ett fåtal år in i framtiden maximalt. Övriga argument är behovet av att systemet skall hänga med i förnyelseprocessen hos yrken och arbetsmarknad och tanken att konkurrensen stimulerar kvalitet. Men inget av dessa behov uppfylls idag.

Dagens modell ger en kortsiktighet som gör att den ibland påminner om arbetsmarknadspolitiska korta insatser snarare än en modell som långsiktigt skall leverera kvalitet. Långsiktig kvalitet inom utbildning är mycket dyrbar och tar tid att skapa, i synnerhet när det gäller postgymnasial och specialiserad utbildning.

Systemet med korta tillstånd innebär stor osäkerhet kring förnyat förtroende hos enskilda skolor och har visat sig skapa stora svårigheter och så stora risker att det är negativt för utveckling av bra utbildningar. Faktum är att både skolor, lärare och studenter tar mycket stora risker i denna modell.

- Skolan måste lära sig att bedöma kvalitet i utbildningsprocessen och i vissa fall bära kostnader för lärverktyg. Eftersom ansökningsprocessen är dyrbar innebär detta en stor investering med mycket hög risk. Detta har fått stora kompetenta aktörer att överge eller minska sitt engagemang.
- Läraren delar denna risk med skolan och har svårt att kompensera sig för den höga risken kring nedläggning av utbildningen.
- Den studerande riskerar att få en utbildning i en institution som har lågt signalvärde eftersom den kan läggas ner. Skolans behov av att hålla nere riskerna kan också påverka kvaliteten i utbildningen negativt.

Detta är risker som alltid finns inom utbildning, men YH systemet har skapat en modell där riskerna blir mycket stora i förhållande till utfallet genom den korta framförhållningen. Modellen uppnår alltså inte kvalitet genom institutionell konkurrens.

Vidare bör balansen mellan flexibilitet och stabilitet troligen hanteras inom utbildningarna och deras design, snarare än genom hög omsättning av program. I ett utbildningssystem som är nära anpassat till företagens aktuella efterfrågan på kompetens hanteras denna balans mycket bättre. Detta kan uppnås genom design av program och sådana lösningar gör att det dessutom saknas behov av att prognostisera efterfrågan på arbetskraft och att fördela medel därefter.

2. Rollfördelning stat och näringsliv

Ett vanligt sätt att förstå utmaningen i yrkesutbildning är att se det som en balans mellan att å ena sidan ha generella kunskaper och färdigheter som ger bredd och å den andra att lära sig hantera behoven just nu på en konkret arbetsplats. De generella kunskaperna ger – när det fungerar som bäst - viss framtidssäkring och flexibilitet eftersom de delvis är en plattform för att snabbare lära nya saker.

Därför bör det ingå en del generellt i en utbildning, som exempelvis beräkning och säkerhetskunskap. Detta är användbart i många yrken och värdefullt för många företag.

Men en yrkesutbildning innehåller alltid olika inslag som är specifika för ett yrke. Till det kommer att det alltid finns specifika sätt att tillämpa kunskaper i ett företag. Det kan röra sig om maskinuppsättning, rutiner och ibland helt unika lösningar. Även sociala förhållanden bidrar till behov av specifik kompetens på arbetsplatser.

I humankapitalteorin görs en viktig distinktion efter kunskapens användbarhet för arbetsgivare. Generella färdigheter är sådana som alla arbetsgivare har nytta av (läskunnighet exempelvis) och specifika färdigheter är sådana som bara en enda arbetsgivare har nytta av (exempelvis hur man hanterar en patenterad maskin). Det går att visa att företag bara kan investera i specifika kunskaper, aldrig i renodlat generella. Detta är förklaringen till att utbildning nästan alltid i olika grad hanteras eller finansieras offentligt eller gemensamt av offentlig sektor eller stora grupper företag i en bransch. Men det är också detta förhållande som gör lärlingsmodeller som den tyska attraktiva eftersom det innebär ett sätt att hanteraföretagens intresse av specifika färdigheter. Detta gäller även om det inte alltid är självklart tydligt var gränsen går för vad som är generell och specifik kunskap i ett visst arbetsmoment eller en yrkespersons dagliga arbete.

De olika modeller som finns på olika håll internationellt kan ses som olika sätt att hantera problemet att kunskapen är föränderlig. Tekniska lösningar blir föråldrade och företag konkurreras ut med mera. Det finns både ekonomiska och tekniska orsaker till detta och det är relativt vanligt.¹ En bedömning som gjorts är att närmare en tredjedel av både generella och specifika färdigheter i tertiär utbildning blir obsolet på sju år.² Samtidigt verkar det inte vara så att denna åldrandeprocess för färdigheter och kunskap är relaterad till möjligheterna att förvärva nya kunskaper, löner eller utbildningsinvesteringar.

Att försöka hantera systemiska utmaningar som balansen mellan specifik och generell kunskap och utträngning av färdigheter genom att reglera skolornas utbud av program på kort sikt har stora nackdelar.

- För det första är det mycket svårt, för att inte säga omöjligt att styra kvalitet centralt genom denna typ av utvärderingar.
- För det andra är det inte rättssäkert som det nu har gestaltats
- För det tredje är det dyrt eftersom det förutsätter omfattande kontroll.

Ett sådant system måste i så fall hanteras långsiktigt som i övriga skolsystem, där tillstånd ges tills vidare och bara kan dras in vid tydligt definierade förseelser.

¹ De Grip, Van Loo, 2002, *The Economics of Skills Obsolescence, a review*, The Economics of Skills Obsolescence, Vol 21, pp 1-26

² Allen, van der Velden, 2002, *When Do Skills Become Obsolete and when does it matter?*, The Economics of Skills Obsolescence, Vol 21, pp 27-50

Det finns tre aktörer med intressen och ansvar som behöver beaktas.

Eleven, den yrkesutbildade

Att yrkeskunskaper förändras är en utmaning för den anställda som byggt upp ett värde genom sitt specifika kunnande, eftersom detta minskar i värde succesivt. Tanken är då att de mer generella delarna i grundutbildningen och annan erfarenhet skall underlätta omställning. Till det kommer att en skolbakgrund har signalvärde, genom skolans, skolformen, eller själva programmets rykte. De som studerar bär en stor del av både nytta och kostnader för en viss yrkesutbildning. I dagens svenska YH system kan eleverna kan sägas bära hela den långsiktiga risken.

Skolan, utbildningsanordnaren

Den stora kortsiktiga risken bärs idag av skolan genom att det ofta krävs en stor investering i personella och administrativa resurser och ofta även andra läroverktyg. Dessa kostnader måste tas utan garantier för mer än kortsiktiga intäkter. Följden blir en obalans som skapar stora problem och har lett till att seriösa aktörer helt lämnat YH-formen.

Företaget, den eventuella framtida arbetsgivaren

I dagens svenska system bär det enskilda företaget begränsad risk under utbildningens förlopp. Ställer företaget upp med praktik innebär detta en viss kostnad, men primärt bygger systemet på att företaget tar risk efter det att utbildningen är avklarad, när den examinerade studenten skall få anställning. Eftersom dagens system inte alltid kan leverera den yrkeskompetens som efterfrågas uppkommer sökkostnader och ibland behov av att skola helt på egen hand. I praktiken har det dock blivit så att företag engagerat sig som utbildningsanordnare, alltså genom att driva egna skolor, och bär som sådana i praktiken ofta en betydande risk i den rollen.

Dagens system har alltså en väldigt ojämn viktning av risker. Staten finansierar systemet och har tagit på sig ansvaret för att kvalitetssäkra hela systemet, vilket främst sker genom reglering av skolornas verksamhet. Staten hanterar olika risker i systemet, som kvalitet och inriktning, bland annat genom att försöka bedöma kvalitet ex ante och genom att försöka bedöma efterfrågebehov av kompetenser i framtiden.

- Vi föreslår att rollfördelningen förändras så att kvaliteten säkras genom att den kopplas mer till företagets faktiska engagemang i utbildningar. Detta kan ske genom att de processer som skapar resultat i exempelvis det tyska systemet används på olika sätt³. Det kan ske på många sätt, men det måste bygga på företagets starka intresse av specifik kompetens.
- Det betyder att företagets medverkan i praktikmoment avgör om finansiering erhålls.
- Detta kombineras med en modell där skolor sedan får tillstånd att arrangera programmen *tills vidare* (givet såklart att de inte missköter kriterier och mister tillstånd). Alternativet är att peka ut ett antal skolor som är stabila institutioner för att garantera långsiktighet enligt ”högskolemodellen”.

³ Bilaga 1 beskriver mer i detalj varför detta kan förväntas fungera.

- Statens roll blir mindre operativ i detta system och systemet mindre beroende av myndighetsbedömningar som i praktiken är svåra att utföra. YH-myndigheten kvarstår dock givetvis som central aktör.

3. YHs omfattning

Slutligen finns en volymfråga. Dagens system är ytterst tillkommet eftersom det finns behov av att hantera urval när intresset är större än regeringens bedömning av utrymmet för tillgängliga anslag. Yrkesutbildningarna leder till jobb i mycket hög grad. Redan idag finns starka skäl att ytterligare öka volymerna. Genomförs de justeringar av modellen som föreslås, tror vi att de bidrar till ökad sysselsättning och därför bör också de resurser som satsas ge god avkastning och ökas väsentligt. Vi tror att kapaciteten på kort sikt kan öka med 50% utan att kvaliteten påverkas negativt. I klartext innebär det nära nog en motsvarande volymökning av sysselsättningen.

Ett argument för att som i dagens modell styra medelstillelning via skolor är att staten vill begränsa kostnaden för systemet i absoluta termer (oaktat eventuella effektivitetsfrågor) genom att sätta ett tak på vad hela systemet får kosta. Ur kortsiktigt fiskalt perspektiv är ett enkelt sätt att låta en myndighet fördela en definierad pott enligt något system, likande som sker på högskolorna. Under antagande att utbildningen faktiskt höjer relevant kompetens och bidrar till produktivitet är detta system dock också ett sätt att begränsa samhällets totala intäkter. Den höga andelen som snabbt får jobb inom YH antyder att systemet idag är kraftigt underdimensionerat.

För att komma åt dessa är ett system som utnyttjar den faktiska efterfrågans storlek att föredra. Statens modell med kortsiktiga åtaganden bidrar idag till kortsiktighet och ryckighet i systemet.

En modell som bygger på deltagande från företag i utbildningen och som knyter resurstillelningen till detta ger flera fördelar. Det innebär att statens kostnad kopplas tydligt till arbetsmarknadens behov. Så länge det finns intresse att dela kostanden i någon omfattning är det en stark indikation på äkta efterfrågan på kompetens, vilket ökar möjligheterna att utgiften balanseras av en intäkt genom ökad sysselsättning. Till detta kommer att flera pedagogiska incitament förstärks. Detta kan lösas på ett flertal sätt.

4. Utgångspunkter för översyn.

Vi föreslår att en snabb översyn av YH-systemet genomförs och i samband med denna bör följande beaktas

- Det är bättre med antingen en modell med löpande tillstånd att bedriva programutbildningar eller i andra hand ”högskolemodellen” där förnyelsen sker på programnivå, men skolorna i sig är stabila aktörer som är möjliga att investera i. I båda alternativen sker förnyelse, men på ett mer förutsägbart sätt som medger att aktörer kan investera i kvalitet och därmed framgång för programmen. Dagens modell med korta tillstånd skapar en ryckighet som skrämmer bort duktiga aktörer och sänker kvaliteten.
- Det bästa måttet på om en yrkesutbildning är relevant är hur involverad dagens arbetsplatser/arbetsgivare är i utbildningsförloppet. Ett sådant kriterium är enkelt, mätbart och har fördelen att det är sakligt relevant för kompetens och sysselsättning efter examen.
- YH är resurseffektivt och blir sannolikt mer effektivt om dessa enkla justeringar görs. Finansieringen bör därför vara mer efterfrågestyrd, baserad på intresse från organisationer/företag som kriterium. Eftersom systemet har en tydlig och kortsiktig intäktssida bör budgeten ta höjd för fler startade platser.

Om YH förändras i denna riktning kommer det att kunna bidra betydligt bättre till företagens kompetensförsörjning. Detta innebär ökad konkurrenskraft för företagen och ökad sysselsättning.

Bilaga 1. Yrkesutbildning med företagsförlagd praktik.

Modeller för yrkesutbildning där praktiken är förlagd helt till företag är vanliga och har visat sig mycket effektiva. De kallas ofta för lärlingssystem, men denna term väcker mycket olika associationer hos olika betraktare. Det viktiga är att förstå vad det är i modellerna med företagsförlagda praktiska moment som levererar resultat.

Det mest kända systemet är den så kallade dubbla (duala) modellen som finns i Tyskland och Österrike och som vänder sig till ungdomar direkt efter grundskolan. Tysk yrkesutbildning har av många bedömare utpekats som det mest effektiva för att matcha kompetensutbud, skolning och efterfrågan på arbetskraft. Systemet kännetecknas av att det effektivt hanterar balansen mellan specifik och generell kunskap och den dynamiska utvecklingen av yrkeskompetens som alltid sker. Det är just denna hantering som levererar effektiviteten i modellen.

Konceptuellt ser man inte utbildningen som en del av skolsystemet, utan som ett partnerskap mellan privata och offentliga aktörer på arbetsmarknaden. För att få diplom för ett visst yrke går man i skolan och pluggar teori, men alla praktiska moment sker ute på en faktisk arbetsplats.

Det som gör att modellen fungerar är framför allt två saker.

- För det första att den utnyttjar skillnaden mellan företagets förmåga att engagera sig i specifik respektive generell kunskap. Som även kan visas teoretiskt kan företag egentligen bara engagera sig ekonomiskt i kunskap som är unikt specifik för företaget. Detta demonstrerades först av nobelpristagaren Gary Becker.⁴ Kostnader för generell kunskap, som är användbar hos alla företag, kan inte bäras av ett enda företag. Men genom att stor del av utbildningen sker hos ett företag har detta företag likväl skäl att ta kostanden för att lägga tid och resurser på elevens utveckling. Eleven får nämligen en stor dos företagsspecifik kunskap. Men detta måste sedan kompletteras med mer generell kunskap. Så t ex en elektriker på Airbus i Hamburg lär sig å enda sidan Airbus speciella lösningar i olika flygplansmodeller, men också viktig generell kunskap som beräkning, ellära, säkerhetsfrågor med mera i skolbänken.
- För det andra vilar modellen som helhet på en beprövad pedagogisk insikt som idag ofta kallas *action learning*. Detta är ett brett fält men som kort och gott bygger på att mycket lärande sker bäst genom att elever själva utför de uppgifter de skall bemästra. Detta kan läggas upp på olika sätt, ofta strukturerat eller kontrollerat och med möjlighet till reflektion, koppling till teori med mera. Till detta kommer att modellen utnyttjar ett faktum som är centralt i allt lärande hos vuxna, nämligen elevernas motivation att lära sig. Detta är inbäddat i hela upplägget och fungerar därför i genomsnitt bra.

Detta gör att processen fungerar och ur dessa faller några komponenter ut naturligt. Det ger tre fördelar. Det innebär ett naturligt sätt att lösa finansieringen av modellen. Här är alla aktörer med som bärare och finansiärer av risk, nämligen företag, elev och skola/samhälle. De inblandade får skäl att nå ett resultat som slutar i jobb. Och det innebär en inbyggd kompetensuppgrädering som gör styrning genom arbetsmarknadsprognoser överflödiga.

⁴ Becker, Gary S. Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education. 2d ed. New York: Columbia University Press for NBER, 1975.

Finansieringen kan därmed byggas på medverkan från företagen. I Tyskland bär företagen två kostnader. De betalar ett ekonomiskt studiebidrag varje månad till eleverna. Typiskt några tusen kronor, men branscher som har svårt att få folk kan betala mer. Denna kostnad är tänkt att balanseras under studietiden. I början bidrar eleven inte alls (tittar på), sedan kan eleven göra enklare insatser (som underhåll) och sista tiden gör man i princip allt som ingår i yrket. Sammanlagt är idén att elevens insats motsvarar företagets kostnad under hela perioden.

Därtill kommer den tid man lägger ner och en deltagaravgift. Den offentliga sektorn betalar huvudsakligen kostnaderna för den teoretiska delen, alltså skoldelen. Hela systemets dimensionering blir aldrig större än arbetsmarknaden kan sysselsätta.

Att företagen medfinansierar har pedagogiska vinster. De har starka skäl att se till att praktkanten blir så bra att företaget vill anställa dem vilket sker i åtta fall av tio.

Utmaningarna ligger främst i att näringslivets efterfrågan på elever är större än utbudet av elever som vill söka yrkena.

Genom att de praktiska läromomenten sker på ett verkligt företag blir utbildningarna anpassade till den faktiska moderna teknologiska nivån i yrkeslivet. Sammantaget gör detta att spekulation om framtida efterfrågan för yrken genom prognoser blir mindre intressanta. Modellen bygger i stället på att man ligger i dagens teknologiska framkant och följer den teknologiska utvecklingen. I stället för att försöka gissa framtiden försöker man anpassa sig till ständiga justeringar. Omskolning till andra yrken är vanligt och då måste inte olika moment dupliceras.

I den duala/dubbla modellen finns en tydlig intressentmodell där ”risker och belöningar” hanteras pragmatiskt. De olika konkreta yrkesprogrammen tas fram av en grupp med företag, lärare och andra relevanta personer. Finansieringen delas mellan företag och stat. Fördelningen under utbildningen är ungefär två tredjedelar praktik och en tredjedel teori. Examination sätts av en jury och utförs av Handelskammaren som för övrigt övervakar och sköter systemet som helhet.

Nu diskuteras positivt om Sverige kan införa det tyska systemet. Det viktiga är dock inte att kopiera alla delar, utan att utnyttja de inslag som skapar resultaten och värdet i den tyska modellen. Sedan kan det behövas mindre justeringar av regelverk, som att företag kan få betala ut studiebidrag under den tid utbildningen pågår. Denna möjlighet bör vara lagstadgat generell även om nivåerna såklart är en förhandlingsfråga. Alternativt bär staten merparten av denna kostnad, men det finns en viktig poäng i att företagen får lov att vara med på finansieringen. Som ett minimum skall tydliga roller skapas för vad företagen skall bidra med och den tidsåtgång som det innebär att leva upp till detta är också en betydande faktisk kostnad som innebär medfinansiering. Det är också rimligt eftersom det finns en tydlig uppsida för företagen. Missas den delen av ekvationen, kommer utfallet inte att bli lika bra som i Tyskland.

De svenska handelskamrarna är privata, medan de i Tyskland har ett helt annat system som enklast kan beskrivas som företagens public service-organisationer, kanske som BBC eller SVT. Om de svenska handelskamrarna skall ha en större roll i en förändrad modell i Sverige ska inte uteslutas, men det är inte poängen med vårt engagemang i dessa frågor, utan en vilja att medverka till bättre och mer uthållig kompetensförsörjning.