Yrkesutbildningens formering i Sverige 1940–1975

Peter Håkansson
&
Anders Nilsson (red.)

Nordic Academic Press

NORDIC ACADEMIC PRESS

Kopiering eller annat mångfaldigande av denna inlaga
kräver förlagets särskilda tillstånd.

Nordic Academic Press
Box 1206
221 05 Lund
info@nordicacademicpress.com
www.nordicacademicpress.com

© Nordic Academic Press och författarna 2013
Sättning: Stilbildarna i Mölle, www.sbmolle.com
Omslag: Fugazi form
Omslagsfoto: Sömnadselever vid Malmö stads yrkesskolor, 1960-tal
Foto: Malmö stads yrkesskolor/Malmö Stadsarkiv
Tryck: ScandBook, Falun 2013
ISBN 978-91-87351-29-7

Innehåll

Förord 7

1. Introduktion 9
Yrkesutbildningen och den ekonomiska historien
Peter Håkansson & Anders Nilsson

2. Yrkesutbildningens utveckling 1940–1975 21
Anders Nilsson

3. De specialiserade yrkesutbildningarna 39
Exemplet skoglig utbildning
Fay Lundh Nilsson

4. Lärlingsutbildning – ett alternativ i yrkesutbildningen 1940–1970 87
Anders Nilsson

5. Övergångsregim och förändring 121
Om ungdomars övergång från skola till arbetsmarknad
Peter Håkansson

6. Därför valde Sverige en annan väg än Danmark 155
Historien bakom 1950-talets reformer av yrkesutbildningen
Lars Pettersson

Om författarna 185

Förord

Yrkesutbildningen i gymnasieskolan debatteras ständigt och det riktas ofta kritik mot den. Det är egentligen inte så konstigt, eftersom den ska uppfylla flera olika krav som inte alltid är så lätta att förena. Alla elever på ett yrkesprogram har möjlighet att uppnå grundläggande högskolebehörighet under gymnasieutbildningen, samtidigt som de ska vara väl förberedda för yrkeslivet. Utbildningen ska också underlätta övergången från skola till arbetsliv. Det svenska sättet att organisera yrkesutbildning, som kännetecknas av likställdhet mellan teoretiska och yrkesinriktade program, skolförlagd utbildning och en ganska svag kontakt med arbetslivet, är unikt i ett internationellt perspektiv. Denna ”svenska modell” för yrkesutbildning infördes för mer än fyrtio år sedan och har, trots många reformer, i allt väsentligt behållit sina kännetecken. Hur och varför kom den svenska yrkesutbildningsmodellen att skapas och utvecklas? För att förstå den svenska modellen måste även dess ursprung och framväxt förstås, något som debatten om yrkesutbildningen ofta missar. Bokens syfte är att ge kunskap om den yrkesutbildning som föregick den svenska modellen, men också att ge nya insikter i de processer som ledde fram till att en helt ny modell etablerades.

Boken är en projektantologi, vilket innebär att vi här presenterar de viktigaste resultaten från forskningsprojektet *Formeringen av den svenska yrkesutbildningen 1940–1975*. Forskningsprojektet har finansierats av Vetenskapsrådet (projektnr. 721-2009-4672) och vi vill här passa på att tacka VR för det ekonomiska stödet. Tidigare versioner av kapitlen har presenterats vid vetenskapliga konferenser: kapitel 3 (skoglig utbildning) presenterades vid den femte nordiska utbildningshistoriska konferensen i Umeå 26–28 september 2012 och vid ”Seminar for Research in Universities of Applied Sciences and Vocational Education” i Tammerfors 7–8 november 2012, kapitel 4

(om lärlingsutbildningen) vid Svenska Historikermötet i Göteborg 5–7 maj 2011, medan kapitlen 5 (övergången skola–arbetsliv) och 6 (jämförelse Sverige–Danmark) presenterades vid den femte nordiska utbildningshistoriska konferensen i Umeå 26–28 september 2012. Vi är tacksamma för de konstruktiva diskussioner, kommentarer och synpunkter som deltagarna vid konferenserna fört fram.

Lund i juni 2013
Författarna

KAPITEL 1

Introduktion

Yrkesutbildningen och den ekonomiska historien

Peter Håkansson & Anders Nilsson

Gymnasiereformen år 2011, Gy11, innebar stora förändringar för den svenska yrkesutbildningen. Större vikt skulle nu läggas på de yrkesförberedande inslagen i utbildningen och en reformerad lärlingsutbildning fanns med som viktig komponent i reformen. Den grundläggande yrkesutbildningen hade under lång tid varit skolförlagd med en svag anknytning till arbetslivet. Undervisningen hade kännetecknats av såväl en hög andel allmänna ämnen (t.ex. svenska, engelska, matematik och samhällskunskap) som att undervisningen i yrkesämnen i stor utsträckning präglats av ett teoretiskt förhållningssätt. Detta upplägg hade av många bedömare uppfattats som alltför dåligt anpassat till arbetslivet.

Varför hade den svenska yrkesutbildningen sådana särdrag? Detta är den centrala frågan i projektet ”Formeringen av den svenska yrkesutbildningen 1940–1975”. Vår utgångspunkt har varit att de avgörande besluten för den traditionella svenska yrkesutbildningsmodellen togs på 1950- och 1960-talen. Det skedde emellertid med en hel del paradoxala förtecken. Lärlingsutbildning var aktuell som ett viktigt inslag in på 1960-talet, men försvann sedan ganska obemärkt. Ett annat paradoxalt inslag är hur ställningen för arbetsmarknadens parter försvagades. Parterna hade skaffat sig en stark position i förhållande till yrkesutbildningen i början av 1940-talet. Trots detta byggdes yrkesskolorna från 1960-talet upp efter helt andra utgångspunkter, där staten var den kraftfulle aktören. Ett nytt steg togs med 1971 års gymnasieskola, som bland annat innebar att yrkesskolan integrerades med (det teoretiska)

gymnasiet och med fackskolan. Då försvagades parternas ställning ytterligare, samtidigt som de direkt yrkesförberedande inslagen i utbildningen tunnades ut.

Vi menar att yrkesutbildningen både *påverkat* och *påverkats av* den ekonomiska historien och det finns åtminstone två olika teoretiska perspektiv som kan användas. Det ena är det strukturanalytiska perspektivet som utgår från att ekonomin förändras i cykler. En insikt och förståelse som projektet har gett är att yrkesutbildningen inte alltid entydigt följt dessa cykler, och framförallt inte för alla branscher samtidigt. Skogsindustrin, som exempel, påbörjade sin mekanisering mycket senare än många andra branscher i Sverige. Däremot kom behovet av utbildning (i stort sett) att följa branschens mekanisering.

Det andra perspektivet är det nyinstitutionella. Detta perspektiv har delvis andra utgångspunkter där utvecklingen av en institution inte alltid motsvaras av vad som tycks mest rationellt. Istället är det uppfattningar, normer, risk och värdesystem som spelar in när institutioner skapas och upprätthålls (North 2005). I det följande presenterar vi dessa teoretiska perspektiv för att undersöka deras relation till yrkesutbildningens formering 1940–1975.

Ekonomins strukturella förändring

Den period som antologin omfattar, 1940–1975, är motiverad av att det skapades nya förutsättningar för yrkesutbildningen såväl i början av 1940-talet som under åren kring 1970. Detta sammanfaller nästan, men inte helt, med en period när den ekonomiska tillväxten var hög i Sverige. Mellan 1930 och 1975 ökade bruttonationalprodukten per capita med i genomsnitt drygt 3 procent per år, vilket få om ens några andra länder uppnådde (Schön 2007). Det finns flera olika delförklaringar till den gynnsamma ekonomiska utvecklingen, som exempelvis att en lyckosam monetär politik bidrog till att Sverige klarade 30-talskrisen relativt väl; att landet hade råvaror och industriprodukter som det rådde stor efterfrågan på under Europas återuppbyggnad efter det andra världskriget; eller att Sverige lyckades hämta in mycket av USA:s teknologiska försprång bättre än många andra länder under 1950- och 1960-talen. Sådana delförklaringar kan

i stor utsträckning föras tillbaka på en mer grundläggande omständighet, nämligen att de strukturella förutsättningarna i ekonomin var gynnsamma för ekonomisk tillväxt.

Varför var det så? För att närma oss ett svar på den frågan ska vi stödja oss på en generalisering av den svenska ekonomiska utvecklingen som framförallt Lennart Schön arbetat fram. Den utgår från att ekonomisk tillväxt har två huvudkomponenter: förnyelse och effektivisering. Förnyelse handlar om att göra något annorlunda och bättre, medan effektivisering består i att förbättra det redan existerande. Förnyelse leder till strukturell omvandling och nya tillväxtmönster, men för att tillväxten ska bestå krävs rationalisering och effektivisering. Det kan också uttryckas så att under förnyelsefaser förekommer det ett omfattande nyföretagande där nya idéer förverkligas, medan perioder av effektivisering kännetecknas mer av konsolideringar med stora och stabila företag. Den uppnådda effektiviteten och stabiliteten medför emellertid också stelheter och ett fasthållande vid den etablerade strukturen. När nya produkter, metoder och konkurrentländer dyker upp utlöses en djup så kallad strukturkris, där mycket av den gamla strukturen rensas ut. Samtidigt skapas nya förutsättningar för nyföretagande och nya idéer, dvs. ännu en förnyelsefas. Schön har identifierat stora kriser som uppträtt med viss regelbundenhet (40–50 år) och två av dessa kriser avgränsar den period som antologin omfattar. Den höga tillväxten 1930–1975 inleds med den djupa 30-talskrisen och avslutas med den utdragna 70-talskrisen. Åren däremellan utgör en strukturperiod som kan benämnas det industriella samhällets höjdpunkt (Schön 2007). Det är därför helt naturligt att både den dåtida diskussionen och antologibidragen domineras av yrkesutbildning för industrin.

Den strukturanalytiska modellen är relevant för studierna i den här antologin av ytterligare två skäl. Ett är att under effektiviseringsperioder förlängs planeringshorisonten. De produkter och metoder som introducerades under förnyelsefasen har blivit välkända och både företagare och samhällsplanerare har skaffat sig en god uppfattning om vilken kompetens som behövs. Då blir det lättare att fatta långsiktiga beslut om utbildningsväsendets inriktning, något som var mycket påtagligt åren kring 1960 (Waldow 2008). Det andra skälet är att olika slags kunskap och kompetens efterfrågas i de skilda faserna

(Svensson 1995, Pettersson 1983, Olofsson 2010). Under faser där förnyelse är det dominerande inslaget är efterfrågan på arbetskraft med hög kompetens relativt stark. Efterfrågan gäller i första hand yrkesspecifik kompetens kring nya produkter och processer, men antalet individer med sådan kompetens är inledningsvis ganska litet och det kommer att råda stor konkurrens om dem på arbetsmarknaden. Efterfrågan är därför hög även på individer med hög generell kompetens, eftersom dessa kan förväntas ha lätt att tillgodogöra sig företagsspecifik utbildning på nya tekniker och metoder. Osäkerhet om vilka nya produkter och processer som kommer att lyckas medför att det är svårt att avgöra exakt vilken kompetens som kommer att efterfrågas framöver, vilket bidrar till hög efterfrågan på individer med hög generell kompetens, men också till att många företag är beredda att ta på sig betydande utbildningskostnader. När kännedomen om de nya produkterna och processerna sprider sig alltmer, både inom landet och internationellt, ökar konkurrensen. För att hävda sig i den ökande konkurrensen måste företagen effektivisera sin produktion. Det innebär ökad mekanisering och specialisering där allt fler arbetsuppgifter kan utföras av arbetskraft utan specialkompetens (och som därmed är relativt billig). Då ökar, relativt sett, efterfrågan på arbetskraft som kan ges en avgränsad kompetens genom korta, specialiserade utbildningar. Yrkesskolans heltidskurser, som expanderade mycket kraftigt från slutet av 1950-talet, var av just sådan karaktär. De var i allmänhet ett eller två år långa och inriktade på att ge en grundläggande yrkesutbildning för ett specifikt yrke. Företagen kan ytterligare minska sina kostnader om samhället kan förmås ta ansvaret och kostnaden för sådana utbildningar, vilket var vad som skedde från slutet av 1950-talet (se kapitel 6).

Ny institutionell teori

Begreppet ny institutionell ekonomi (New Institutional Economics, NIE) slog igenom i början av 1990-talet och brukar kopplas till namn som Douglass North, Ronald Coase och Oliver Williamson. Skillnaden mot ”gammal” institutionell teori, som brukar få företrädas av t.ex. Thorstein Veblen och John R. Commons, brukar sägas vara att man har inkorporerat en institutionell teori med den neoklassiska

ekonomiska teorin genom att använda transaktionskostnader, risk och begränsad rationalitet (Williamson 2000). Genom att introducera dessa begrepp ges existensen av institutioner en förklaring.

En fråga som skapat en viss diskussion har handlat om hur man ska definiera en institution. Douglass North menar att en institution är betydligt mer än vad man kanske i dagligt tal brukar mena. En institution bör istället definieras som ”spelets regler” och kanske inte först och främst som ”spelaren”. Genom att definiera en institution som spelets regler förstår vi dessutom att vi kan tänka oss en taxonomi med formella institutioner (dvs. lagar och skrivna regler) och informella institutioner (normer, värderingar, tradition) (North 1990). Synen på institutionen som spelets regler är användbar när det gäller yrkesutbildningen 1940–1975. Yrkesutbildningen under den här perioden är inte *en* aktör, utan kan uppfattas som ett väldigt heterogent system, där flera parallella utbildningsmodeller existerar samtidigt. Däremot kan man troligen hävda att dessa olika modeller var tvungna att förhålla sig till varandra i vad vi kan kalla för ett institutionellt ramverk.

Det finns flera gemensamma drag i den nyinstitutionella teorin och den strukturanalytiska modellen. Båda poängterar den centrala roll innovationer spelar. I strukturanalysen är viktiga innovationer (Dahmén 1950) eller General Purpose Technologies (Bresnahan & Trajtenberg 1995) av avgörande betydelse när nya utvecklingsblock som kan bära en hel strukturcykel etableras. Exempel är utvecklingsblocken kring ångmaskinen eller mikroprocessorn, eller för den period som här studeras, kring elektriciteten och bilismen (Schön 2007). På ett liknande sätt har ny kunskap och innovationer en mycket central roll i Douglass Norths modell för att förklara institutionell förändring. På en konkurrensutsatt marknad måste organisationer sträva efter bättre lösningar, dvs. innovationer. Implementeringen av framgångsrika innovationer medför, möjligen med viss fördröjning, institutionell förändring. De båda synsätten har kopplats samman på ett fruktbart sätt i en analys av institutionell förändring på den svenska arbetsmarknaden med den talande titeln *Spelets regler*. Christer Lundh hävdar att det är ”slående att även den institutionella utvecklingen på den svenska arbetsmarknaden tycks uppvisa ett cykliskt mönster som delvis följer strukturcykelns förlopp” (Lundh

2010, s. 36). Det handlar inte om något deterministiskt samband och utvecklingen av det som brukar kallas för ”den svenska arbetsmarknadsmodellen” visar både på kopplingar mellan strukturell och institutionell förändring och avvikelser från strukturcykeln. Det skulle föra alldeles för långt att gå in på detaljer, men för yrkesutbildningens del är det viktigt att peka på det huvudavtal, Saltsjöbadsavtalet, som slöts mellan LO och SAF 1938. Det bildade utgångspunkt för avtal inom flera områden, bland annat gällande yrkesutbildning (se kapitel 2). Samordnade löneförhandlingar blev emellertid reguljära först efter 1956 (Lundh 2010) och därmed ökade också pressen på företagen att rationalisera och effektivisera.

Det är alltså möjligt att förena strukturmodellen med institutionell teori men det finns också skillnader mellan de båda synsätten, främst Norths fokus på värderingar (beliefs) och människans uppfattningsförmåga (cognition). Det är våra värderingar som styr både vilka formella regelverk som skapas och de normer som utvecklas. Våra värderingar är i sin tur en funktion av vår uppfattningsförmåga. Som exempel kan nämnas synen på barnet som ett skolbarn. Under 1800-talet var den allmänna uppfattningen att barn skulle jobba. Från slutet av 1800-talet förändras detta synsätt och under början av 1900-talet sprider sig istället synen på det moderna barnet som ett skolbarn. Med detta synsätt var den naturliga platsen för ett barn att vara på dagarna inte längre arbetsplatsen, utan skolan (Schrumpf 1997). Även våra uppfattningar när det gäller vad som är lämpligt för tonåringar har förändrats över tid. Idag kan det snarast uppfattas som ”naturligt” att tonåringen befinner sig i utbildning under hela tonårsperioden. Tidigare i historien har det inte varit så.

Människans mentala förmåga skapar därigenom begränsningar för vilka utvecklingar som är möjliga. Vi får vad man skulle kunna kalla en ”mental spårbundenhet” – det måste vara möjligt att *tänka*, för att det ska vara möjligt att *göra*. Yrkesutbildningens historia 1940–1975 visar det med tydlighet. De första stegen mot en skolförlagd yrkesutbildning togs redan 1918 då lärlingsskolan och yrkesskolan etablerades. Därefter kom verkstadsskolans olika former; först kommunala verkstadsskolan och därefter verkstadsskolan för arbetslös ungdom. Införandet av centrala verkstadsskolan i början på 1940-talet och enhetsskolan i början på 1950-talet innebar troligen

att det blev möjligt att tänka sig skolförlagd yrkesutbildning i stor skala. Fram till 1950-talet var annars den gängse uppfattningen att yrkesutbildningen bäst sköttes ute på företagen.

Om vi då tänker oss yrkesutbildningen som ett institutionellt ramverk, vad skulle då detta ge? En sak som skulle framkomma tydligare är att det inom det institutionella ramverket finns ett organisatoriskt ramverk. Som exempel kan nämnas att det inom yrkesutbildningen 1940–1975 fanns många aktörer (organisationer). Även om yrkesutbildningen som system kan sägas ha varit relativt heterogent, till skillnad från den struktur som införs i och med 1971 års linjegymnasium, var aktörerna trots allt tvungna att förhålla sig till det institutionella ramverket. Detta ramverk bestod av både formella institutioner och informella restriktioner. De formella delarna är relativt enkla att se. Det är de lagar och instruktioner som styr de olika verksamheterna. Det handlar om formellt undertecknade avtal, som t.ex. skollagen, instruktioner från myndigheter eller arbetsmarknadens parters avtal, som på ett formellt och explicit plan reglerar verksamheterna. Men en verksamhet styrs ju inte bara av formella regler. Även informella restriktioner, t.ex. normer, värderingar och tradition, har betydelse för hur institutionen fungerar. Nilsson tar upp att intresset bland ungdomarna är ganska begränsat när det gäller lärlingsutbildning (se kapitel 4). Det är förmodligen ungdomarnas informella restriktioner som påverkar deras intresse för en lärlingsutbildning. Även ett allt större intresse för teoretisk utbildning bland ungdomarna under 1960-talet kan tolkas som en normförändring. Denna normförändring har stor betydelse för framväxten av den integrerade gymnasieskolan i början av 1970-talet.

Om vi sammanfattar vad det är som förändrar *institutionen* yrkesutbildning 1940–1975 utifrån Douglass Norths perspektiv blir två faktorer viktiga att peka på. Det första är att Sverige går igenom en teknisk förändring under perioden som genererar ny kunskap. Denna nya kunskap förändrar synen på utbildning och framförallt synen på utbildningens *betydelse*. Som Nilsson pekar på (se kapitel 2) går yrkesutbildningsfrågan under perioden från att ha varit en fråga för arbetslivet till att bli en samhällsfråga med staten som huvudansvarig. Detta förändrade fokus framträder även i flera statliga utredningar samt i den förändrade synen på lärlingsutbildningen.

Den andra faktorn är vad vi vill kalla för ”mental spårbundenhet”. Fram till 1950-talet var det den frivilliga lärlingsmodellen som dominerade i yrkesutbildningsmedvetandet. Tanken på en lärlingslag, lik den i Danmark, hade visserligen sedan länge avskrivits från agendan, men kvar i ett slags kollektivt medvetande var en frivillig lärlingsmodell. Modellen hade visserligen fått mycket kritik, men andra storskaliga alternativ tycktes inte möjliga. Olika former av skolförlagd utbildning hade dittills varit en ganska marginell företeelse, men de existerade. Med sin blotta existens visade de att det var möjligt att bedriva skolförlagd yrkesutbildning på heltid och de bidrog till andra uppfattningar om hur det var möjligt att bedriva yrkesutbildning. De uppfattningarna fick genomslag när de yttre förutsättningarna ändrades under 1950-talet.

Yrkesutbildningens formering och förändring

Frågan om förändring bör vara central inom all historisk forskning och den har, som sagt, varit helt central i det här projektet. Frågan om förändring genomsyrar också samtliga kapitel i antologin. Man kan dock se på förändring på olika sätt och med olika perspektiv. En fråga som kan diskuteras är huruvida historiska förlopp och förändringsprocesser kan förklaras genom förenklade modeller eller om det är helt omöjligt att förklara förändring då historien innehåller ett så stort antal oförutsägbara variabler. Om det senare skulle gälla går det ju inte att hitta generella förklaringar, utan istället måste varje historisk berättelse förstås utifrån sina speciella förutsättningar.

Utgångspunkten i det här projektet ligger mitt emellan dessa ytterligheter. Visst krävs det förenklingar och modeller för att förstå förändring – för vi vill ju nå generella förklaringar. Samtidigt krävs det en ingående historisk kunskap om processerna. Verkligheten är mer komplicerad än att ett fåtal variabler skulle kunna förklara stora och viktiga förändringsprocesser. Antologibidragen innehåller både en vilja att förklara förändring i mer generella termer genom att använda modeller och teorier, och en vilja att beskriva och berätta en historia.

I kapitel 2 görs en mer översiktlig beskrivning av yrkesutbildningens förändring. Det visas med tydlighet i kapitlet att marschen mot den skolförlagda yrkesutbildningen var en ganska lång marsch

på över 50 år; från 1918 års beslut om lärlings- och yrkesskola till 1971 års beslut om en integrerad gymnasieskola. Som kapitel 2 visar har vägen inte varit spikrak, utan istället varit delvis krokig. Kapitel 2 berättar således historien om svensk yrkesutbildning och denna berättelse ligger sedan till grund för de kapitel som kommer därefter.

Lundh Nilsson använder i kapitel 3 den skogliga utbildningen som en fallstudie på en yrkesutbildning i en specifik bransch. Yrkesutbildningarna ser inte likadana ut och det finns stora skillnader mellan olika branscher. Därför är det viktigt att mer i detalj kunna gå in och studera yrkesutbildningen inom en speciell bransch, annars riskerar vi att beskriva ett ”medelvärde” som kanske inte finns. Vidare är det även viktigt att fokusera på en särskild bransch då yrkesutbildningen ska placeras i ett ekonomisk-historiskt sammanhang. I kapitel 3 använder Lundh Nilsson ett strukturanalytiskt perspektiv för att placera in yrkesutbildningen inom branschen i ett sådant sammanhang. Det blir tydligt att det finns omvandlings- och rationaliseringsfaser inom branschen som även påverkar yrkesutbildningen. Genom att använda ett strukturanalytiskt perspektiv kan vår förståelse för yrkesutbildningens relation till branschens förutsättningar öka.

Kapitel 4 beskriver lärlingsutbildningens uppgång och fall. Lärlingsutbildningen var ett högst levande och reellt alternativ till skolförlagd yrkesutbildning fram till 1960-talet och den avgörande stöten mot lärlingsutbildningen kom först med beslutet om 1971 års integrerade gymnasieskola. Även lärlingsutbildningens långsamma avsomnande kan placeras i ett strukturanalytiskt sammanhang. Från 1950-talet förändrades industristrukturerna och det fordistiska produktionssättet gjorde sitt intåg. Sverige var särskilt väl anpassat till denna typ av produktionsstruktur som krävde stora produktionsenheter. Detta innebar även att den typ av specialkunskap som en lärlingsutbildning gav inte längre efterfrågades på samma sätt. Istället fanns det ett större behov av en mer homogen arbetskraft med generella kunskaper. Detta var kunskaper som troligen bättre kunde förmedlas av skolförlagd yrkesutbildning på heltid.

Kapitel 5 och kapitel 6 använder båda en modell med spårbundenhet och punkterad jämvikt för att förklara förändringar. I båda kapitlen används Kathleen Thelens perspektiv att det visserligen

existerar en spårbundenhet, men att denna spårbundenhet kan brytas vid vissa avgörande punkter (*critical junctures*) (Thelen 2004). Utfallet vid dessa avgörande punkter avgörs av kontrahenternas styrkeförhållande vid detta tillfälle.

Kapitel 5 vidgar perspektivet något utanför yrkesutbildningen och diskuterar även andra faktorer som har betydelse för ungdomars övergång från skolan till arbetsmarknaden. Det som kan anses vara speciellt för den svenska arbetsmarknaden, förutom den skolförlagda yrkesutbildningen, är en sammanpressad lönestruktur och omfattande trygghetslagstiftning. En sammanpressad lönestruktur var ett mindre problem med ett fordistiskt produktionssätt då det fanns en större efterfrågan på en homogen arbetskraft. Även en skolförlagd yrkesutbildning och omfattande trygghetslagstiftning kan tänkas ha varit fördelaktigt i ett fordistiskt produktionssätt. Däremot har dessa komponenter troligen inneburit problem när efterfrågan i allt större utsträckning istället gått mot en alltmer diversifierad arbetskraft. I kapitel 5 ställs frågan varför den speciella svenska övergångsregimen utvecklas som den gör och slutsatsen är att det är en rad olika exogena och endogena faktorer. Det går således inte att peka på en ensam faktor för att förklara den svenska övergångsregimens utveckling.

I kapitel 6 ställer Lars Pettersson frågan varför Danmark och Sverige utvecklade helt olika typer av yrkesutbildning. Tidigare forskning har fokuserat mycket på vad som hände under 1950-talet, men Pettersson menar att denna skillnad uppstod långt tidigare. Han kan visa, på grundval av en dansk och en svensk utredning som genomfördes under 1870-talet, att det fanns tydliga skillnader redan då. Det gällde både synen på yrkesutbildning och förhållandet till hantverket respektive storindustrin. Genom att hantverksföreningarna var en tydlig maktfaktor i Danmark och även fick gehör för sina synpunkter, blev också lärlingsutbildningen en reglerad utbildningsform av betydelse. I Sverige, däremot, hade storindustrin en större maktposition och för storindustrin var en lagreglerad lärlingsutbildning inte önskvärd. De olika maktpositioner som olika spelare hade under en tidigare period av historien kom att få betydelse under lång tid framöver. Det är från de utgångspunkterna fullt logiskt att Danmark har en lärlingsbaserad och Sverige

en skolbaserad yrkesutbildning. Det anmärkningsvärda är enligt Pettersson att det tog så lång tid för den skolförlagda yrkesutbildningen att slå igenom i Sverige.

Referenser

Bresnahan, T. & Trajtenberg, M. (1995), ”General purpose technologies ‘Engines of growth’”, *Journal of Econometrics*, vol. 65.

Dahmén, E. (1988), ”Development Blocks in Industrial Economics”, *The Scandinavian Economic History Review*, vol. 36.

Lundh, C. (2010), *Spelets regler. Institutioner och lönebildning på den svenska arbetsmarknaden 1850–2000* (andra upplagan). Stockholm: SNS Förlag.

North, D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge: Press Syndicatee of the University of Cambridge.

North, D. C. (2005), *Understanding the process of economic change.* Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Olofsson, J. (2010), *Krisen i skolan. Utbildning i politiken och i praktiken*. Umeå: Borea bokförlag.

Pettersson, L. (1983), *Ingenjörsutbildning och kapitalbildning 1933–1973*. Skrifter utgivna av Ekonomisk-historiska föreningen, vol. XXXIX, Lund.

Schrumpf, E. (1997). ”From full-time to part-time: Working children in Norway from the nineteenth to the twentieth century” i de Coninck-Smith, N., Sandin, B. & Schrumpf, E. (red.) *Industrious children: work and childhood in the Nordic countries 1850–1990.* Odense: Odense Univ. Press.

Schön, L. (2007), *En modern svensk ekonomisk historia: tillväxt och omvandling under två sekel* (andra upplagan). Stockholm: SNS Förlag.

Svensson, L. (1995), *Closing the Gender Gap; determinants of change in the female-to-male blue collar wage ratio in Swedish manufacturing*. Skrifter utgivna av Ekonomisk-historiska föreningen, vol. LXXI, Lund.

Thelen, K. (2004), *How institutions evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan.* Cambridge: Cambridge University Press.

Waldow, F. (2008), *Utbildningspolitik, ekonomi och internationella utbildningstrender i Sverige 1930–2000*. Stockholm: Stockholms universitets förlag.

Williamson, O. E. (2000), ”The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead”, *Journal of Economic Literature*, s. 595–613.

KAPITEL 2

Yrkesutbildningens utveckling 1940–1975

Anders Nilsson

Under perioden förändrades systemet för yrkesutbildning i grunden. Det här kapitlet ger en översikt av de viktiga reformerna och behandlar kortfattat deras konsekvenser. Det bygger på offentliga utredningar, offentlig statistik och tidigare forskningsresultat. Syftet är att ge ett underlag för framställningarna i de följande mer specialiserade kapitlen.

Yrkesutbildningen kring 1940

Den yrkesutbildning som fanns 1940 bestod av två huvuddelar. Den första och viktigaste utgjordes av ett lärlingssystem inom industri och hantverk samt inom vissa serviceyrken. Det hade sina rötter i det förmoderna skråsystemet, men de särskilda lagar och regler som hade kringgärdat lärlingsinstitutionen hade avskaffats tillsammans med de sista skråprivilegierna 1864. Flera andra länder införde en modern form av lärlingslagstiftning i slutet av 1800- och början av 1900-talet, men detta skedde aldrig i Sverige. Här hade i stället parterna på arbetsmarknaden sedan tidigt 1900-tal börjat sluta kollektivavtal gällande lärlingar inom industrin. Antalet lärlingar som berördes av sådana avtal i början av 1920-talet var cirka 40 000 och kring 1950 handlade det om ungefär 15 000 lärlingar. På lång sikt var alltså lärlingsutbildningen på nedgång men utvecklingen var långt ifrån rätlinjig. Lärlingsutbildningen behandlas i kapitel 3.

Yrkesutbildningens andra huvuddel hade i allt väsentligt kommit på plats efter ett riksdagsbeslut 1918. Då infördes ett system med lärlings- och yrkesskolor som i första hand var avsedda för ungdomar med anställning inom industri, hantverk, handel eller husligt

arbete. Den grundläggande utbildningen skedde i lärlingsskolorna som var avsedda för minderåriga, det vill säga ungdomar under 18 år. Undervisningen i lärlingsskolan var begränsad till 10–12 timmar per vecka och bedrevs i allmänhet på sena eftermiddagar eller under kvällar för att det skulle vara möjligt för de yrkesverksamma ungdomarna att delta i undervisningen. Ålderskravet mjukades upp 1921 så att även äldre personer kunde delta i undervisningen vilket fick stora konsekvenser för utbildningsvolymen. Redan 1926 var antalet kursdeltagare i kurser avsedda för äldre (dvs. över 18 år) större än antalet i den egentliga lärlingsskolan och den ojämna (och oavsedda) åldersfördelningen förstärktes framöver. Läsåret 1934/35 var antalet kursdeltagare i de kommunala lärlingsskolorna som var över 18 år dubbelt så många som de yngre och 1943/44 var de äldre nästan fyra gånger så många som de yngre (SCB 1984, tabell 12). Yrkesskolan var en slags påbyggnad till lärlingsskolan, där anställda med längre praktisk erfarenhet fick teoretisk undervisning med praktiskt ändamål. Undervisningen kunde bedrivas i olika former och med stor variation i antal timmar per vecka och veckor per år. Yrkesskolorna blev aldrig särskilt omfattande. Under 1920-talet handlade det om ett par tusen kursdeltagare per år. Dock ökade verksamheten med den stigande arbetslösheten under 1930-talet till 6 000–8 000 kursdeltagare (SCB 1984, tabell 10 och 12).

Verksamheten i lärlings- och yrkesskolorna byggde på att deltagarna var yrkesaktiva och den var avsedd som ett komplement till det lärande som skedde (eller borde ha skett) på arbetsplatsen. Men det var inte alltid så enkelt för ungdomar att få arbete direkt efter folkskolan och 1921 infördes en ny skolform, verkstadsskolan, som var avsedd för just denna kategori. Verkstadsskolorna bedrevs på heltid och omfattade både praktisk och teoretisk undervisning. Utbildningstiden varierade från ett till fyra år. I det senare fallet gav verkstadsskolan en fullständig yrkesutbildning. Från 1936 inrättades särskilda verkstadsskolor för arbetslös ungdom i de regioner som drabbades särskilt hårt av 1930-talskrisen (Blekinge, Bohuslän och Västernorrland).

Den avtalsreglerade lärlingsutbildningen i kombination med lärlings/yrkesskolorna och verkstadsskolorna kan sägas ha utgjort kärnan i det svenska yrkesutbildningssystemet under mellankrigs-

tiden, men det fanns en stor mängd andra inrättningar för yrkesutbildning, ofta inom ett ganska snävt område. Inom ”de areella näringarna” fanns trädgårds-, skogsbruks- och lantbruksskolor. Dit bör även lantmanna- och lanthushållsskolorna räknas. Dessa båda skolformer hade ofta stark anknytning till folkhögskolorna där det även fanns andra former av yrkesinriktad utbildning (Lundh Nilsson 2010). Vidare fanns det navigationsskolor, särskilda tekniska skolor (som varken ska förväxlas med lärlings/yrkesskolorna eller med de tekniska gymnasierna) och särskilt inom handelsområdet ett flertal privata institut som inte stod under överinseende av någon statlig myndighet. I den fortsatta framställningen kommer vi emellertid att i allt väsentligt begränsa oss till den ovan nämnda ”kärnan”.

De omdömen som finns om yrkesutbildningen under mellankrigstiden är inte fördelaktiga. En sentida bedömare som Anders Hedman hävdar i sin avhandling att kvaliteten generellt sett var låg och att lärlingsskolan snarast blev en marginell företeelse, inte minst på grund av bristfällig finansiering (Hedman 2001). Den samtida kritiken var inte heller nådig. Rationaliseringsutredningen som hade tillsatts 1938 hävdade att den existerande yrkesutbildningen inte tillgodosåg näringslivets behov av arbetskraft. Kravet på yrkesskicklighet hade, särskilt inom industrin, förskjutits i riktning mot högre kvalifikationer än vad den existerande utbildningen försåg ungdomarna med. Förutom ökade krav på teknisk skicklighet hade också kraven på ”intelligens, vakenhet och påpasslighet” ökat (SOU 1939:14, s. 384–385). Utredningen hävdade att en effektivare organisation för yrkesutbildningen behövde skapas. Även Verkstadsskoleutredningen hade kritiska synpunkter och man föreslog, bland annat mot den bakgrunden, att en särskild myndighet för yrkesutbildning skulle bildas (SOU 1938:54).

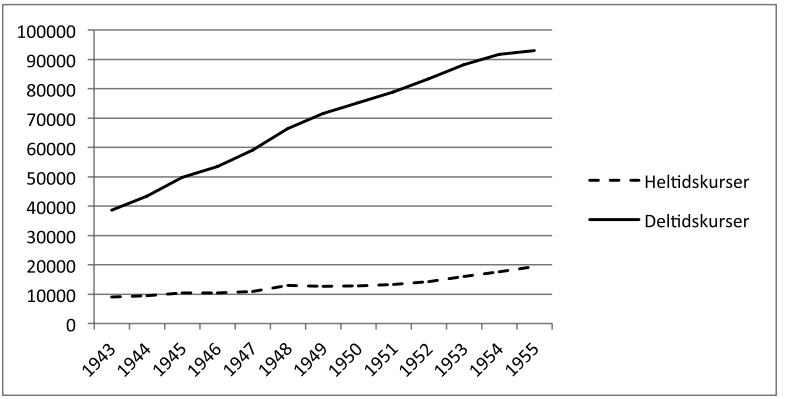
Nya förutsättningar för yrkesutbildningen

Redan innan den nya myndigheten bildades hade en ny skolform etablerats 1941, de centrala verkstadsskolorna, med omfattande heltidsutbildning. Verkstadsskolor hade funnits sedan tidigt 1920-tal men de fanns nästan undantagslöst i de större städerna och försåg enbart det lokala näringslivet med kvalificerad arbetskraft. De nya

skolorna gav ökade möjligheter till yrkesutbildning för ungdomar på landsbygden och många elever var inackorderade under studietiden (Statens arbetsmarknadskommission 1947).

Beslutet om den särskilda myndigheten togs av Riksdagen 1943 och den 1 januari 1944 inledde Kungl. överstyrelsen för yrkesutbildning (KÖY) sin verksamhet. I den var arbetsmarknadens parter väl representerade (Olofsson 1997). Tillkomsten av KÖY innebar också att yrkesutbildningsstatistiken blev mer kontinuerlig (SCB 1984). Något förvånande medförde inte den organisatoriska förändringen att 1921 års stadga för yrkesutbildningen ändrades. Trots det kom yrkesutbildningen under 1940- och 1950-talen att präglas av en helt ny dynamik, med nya samarbetsformer mellan näringsliv och skola och en kraftig kvantitativ ökning av antalet elever i yrkesutbildning.

Utvecklingen berodde delvis på att den nya myndigheten kunde driva frågor på ett annat sätt än tidigare, men den främsta anledningen till den nya dynamiken var att de dominerande parterna på arbetsmarknaden engagerade sig djupt i yrkesutbildningsfrågorna. LO och SAF slöt 1938 ett huvudavtal, det så kallade Saltsjöbadsavtalet, som blev grunden för avtal inom olika områden. Ett av de viktigaste var yrkesutbildningen eftersom parterna ansåg att bristen på yrkesutbildad arbetskraft var ett hot mot industrins utveckling. En särskild kommitté, Arbetsmarknadsorganisationernas yrkesutbildningskommitté, tillsattes 1939. Dess arbete försenades av kriget (Arbetsmarknadens yrkesråd 1994) men 1944 presenterades kommitténs förslag i ett betänkande. Detta kom att bilda utgångspunkt för parternas samarbete under ett antal år framöver. Förslaget sammanfattades på följande sätt: ”Målet för yrkesutbildningen är att tillgodose näringslivets behov av utbildad arbetskraft genom en lärlingsutbildning” (AY 1944:109). I första hand skulle näringslivets egna utbildningsmöjligheter utnyttjas, kompletterad med teoretisk undervisning på deltid i enskilda eller kommunala skolor. Kommittén konstaterade emellertid också att samarbetet mellan skola och näringsliv inte fungerade på ett önskvärt sätt och föreslog flera åtgärder för att förbättra detta, till exempel att inrätta särskilda yrkesskolnämnder där arbetsmarknadens parter kunde ha flera ledamöter och att lärarna vid yrkesskolorna skulle ges möjligheter att praktisera vid olika företag för att uppdatera sig inom yrket. Kommittén underströk



Figur 2.1. Antalet elever vid kommunala och enskilda yrkesskolor samt centrala verkstadsskolor 1943–1955. Källa: SCB 1984, tabell 17.

även betydelsen av en utbyggd yrkesvägledning och förespråkade en kraftigt utökad upplysningsverksamhet om yrkesutbildningen ”för att övervinna det motstånd, som på olika håll kan förefinnas i dessa frågor” (AY 1944:107).

Den del av yrkesutbildningen som expanderade mest var deltidsundervisningen. Denna var avsedd för yrkesverksamma ungdomar och undervisningen sågs som ett viktigt komplement i upplärningen till yrkesskickliga arbetare. Antalet deltidselever vid kommunala och enskilda yrkesskolor mer än fördubblades mellan 1943 och 1955, från 38 000 till 93 000 (se figur 2.1). Det skulle kunna tolkas som att komplementet till lärlingsutbildning expanderade kraftigt och att därför även huvuddelen, själva lärlingsutbildningen, gjorde det.

Men kommitténs förslag syftade framför allt till att tillgodose *industrins* behov av arbetskraft och om man bryter ner elevantalet på olika inriktningar blir bilden delvis annorlunda. År 1947, första året då en sådan nedbrytning kan göras, utgjorde eleverna inom industri och hantverk inte mer än 26 procent av samtliga deltidselever och 1955 hade andelen sjunkit till 21 procent. Det var inom de andra inriktningarna, husligt arbete respektive handel, som de stora ökningarna hade skett (SCB 1984, tabell 19). Överhuvudtaget var intresset för den husliga undervisningen stort, inte minst sömnadskurser, men det existerade knappast något samarbete mellan näringslivet och denna del av yrkesutbildningen (SOU 1954). Dessutom hade