



Rapport
2022:5

Evaluering av Utdanningsløftet 2020

Tiltakene rettet mot videregående opplæring

Håkon Høst, Otto Sevaldson Lillebø, Asgeir Skålholt, Karl Solbue Vika

NIFU

Rapport
2022:5

Evaluering av Utdanningsløftet 2020

Tiltakene rettet mot videregående opplæring



Håkon Høst, Otto Sevaldson Lillebø, Asgeir Skålholt, Karl Solbue Vika

Rapport 2022:5

Utgitt av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU)
Adresse Postboks 2815 Tøyen, 0608 Oslo. Besøksadresse: Økernveien 9, 0653 Oslo.

Prosjektnr. 21189

Oppdragsgiver Kunnskapsdepartementet
Adresse Postboks 8119 Dep, 0032 Oslo

Fotomontasje NIFU

ISBN 978-82-327-0548-1
ISSN 1892-2597 (online)



Copyright NIFU: CC BY 4.0

www.nifu.no

Forord

Dette er hovedrapporten fra evalueringen av tiltakene rettet mot videregående opplæring i Utdanningsløftet 2020, som NIFU gjennomfører på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Et tilleggsoppdrag basert på å følge registerdata ett år til, samt å evaluere Vg3 fagopplæring i skole, vil imidlertid bli rapportert senere.

Vi takker informanter i fylkeskommunene, på skoler, i opplæringskontor og lærebedrifter for deres velvillighet i forhold til mange henvendelser fra evalueringen. Rapporten er utarbeidet av Håkon Høst, som også har vært prosjektleder, samt av forskerne Otto Sevaldson Lillebø og Asgeir Skålholt, mens Karl Solbue Vika har gjort en stor innsats for å tilrettelegge registerdata.

Oslo, 26. januar 2021

Vibeke Opheim
direktør

Roger André Federici
forskningsleder

Innhold

Sammendrag	9
1 Introduksjon	14
1.1 Nærmere om tiltakene.....	16
1.2 Kunnskapsstatus og perspektiver	17
1.2.1 Arbeidsledige uten fullført og bestått videregående opplæring.....	17
1.2.2 Elever fra avgangskullet som har fullført uten å bestå	19
1.2.3 Lærlingordningens konjunkturavhengighet.....	21
1.3 Problemstillinger	25
1.4 Metoder og datakilder.....	26
2 Tiltak for at arbeidsledige og permitterte skal fullføre videregående opplæring.....	29
2.1.1 Undersøkelse av tre fylkeskommuner	29
2.1.2 Oslo.....	30
2.1.3 Innlandet.....	33
2.1.4 Rogaland	35
2.1.5 Oppsummering casefylker	37
2.1.6 Fylkeskommunenes rapporter til Kompetanse Norge på tiltak mot permitterte og ledige.....	38
2.1.7 Survey rettet mot fylkeskommunene høsten 2021.....	40
2.1.8 Oppsummering fylkeskommunesurvey	44
2.2 Registerdataanalyse.....	45
2.2.1 Innledning	45
2.2.2 Datagrunnlag	46
2.2.3 Arbeidsledige og permitterte.....	47
2.2.4 Ledige og permitterte uten videregående opplæring og som startet på videregående opplæring.....	50
2.2.5 Personer uten rett, som tidligere har startet på Vg3	51
2.2.6 Voksne i videregående opplæring, skole	53
2.2.7 Oppsummering og diskusjon av registerdataundersøkelse	56

3	Fullføringstiltak for avgangskullet	57
3.1.1	Oslo.....	58
3.1.2	Innlandet.....	60
3.1.3	Rogaland	62
3.1.4	Oppsummering fylkeskommunenes tiltak mot avgangskullet.....	64
3.2	Rapporter fra fylkeskommunene til Kompetanse Norge.....	64
3.3	Survey til fylkeskommunene.....	65
3.4	Registerdataanalyse.....	68
3.4.1	Innledning	68
3.4.2	Datagrunnlag	69
3.4.3	Oversikt over avgangskullet på studieforbereende programmer.....	70
3.4.4	Aktivitet året etter ikke fullført studieforbereende Vg3	73
3.4.5	Utfall og kjennetegn for personer uten fullført Vg3 studieforbereende.....	76
3.4.6	Oppsummering og diskusjon av virkningene av tiltaket sett i lys av registerdata	77
4	Tiltak for å hindre nedgang i antall læreplasser.....	79
4.1.1	Oslo.....	79
4.1.2	Organisering og samarbeid.....	80
4.1.3	Utformingen av tiltakene	80
4.1.4	Resultatet av tilskuddsfordelingen	81
4.1.5	Formidlingen.....	82
4.1.6	Innlandet.....	83
4.1.7	Organisering og samarbeid.....	83
4.1.8	Tiltakene	84
4.1.9	Resultatet av tiltakene	84
4.1.10	Formidlingen.....	85
4.1.11	Oppsummering	85
4.1.12	Rogaland	85
4.1.13	Organisering og samarbeid.....	85
4.1.14	Tiltakene	86
4.1.15	Resultatet av tilskuddsfordelingen	87
4.1.16	Formidlingen.....	87
4.1.17	Oppsummering av tre fylkers tiltak for å motvirke nedgang i antall læreplasser.....	87
4.1.18	Hva forteller fylkeskommunenes rapportering om betydningen av ekstratilskudd til læreplasser?	88
4.2	Utvikling i antall lærekontrakter i forhold til trend og konjunkturer.....	90
4.2.1	Datagrunnlag	90

4.2.2	Utvikling i nye lærekontrakter.....	91
4.2.3	Økonomiske konjunkturer.....	94
4.2.4	Regresjonsanalyse.....	97
4.2.5	Oppsummering registerdataanalyse læreplassutvikling.....	100
4.3	Survey om læreplass-tiltak.....	101
4.4	Lærebedriftenes vurdering av Covid-19-krisen og tiltakene.....	105
4.4.1	Oppsummering av spørreundersøkelsen til lærebedrifter.....	113
5	Oppsummering og vurderinger av tiltakene i Utdanningsløftet 2020.....	115
5.1	Tiltaket rettet mot ledige og permitterte: ga det flere opplæringsplasser?	115
5.1.1	Fylkeskommunestudien.....	115
5.1.2	Rapportene fra fylkeskommunene.....	116
5.1.3	Survey til fylkeskommunene.....	117
5.1.4	Registerdataanalyse.....	117
5.1.5	Utfordrende målgruppe - få synlige effekter av tiltak.....	118
5.2	Tiltaket rettet mot avgangskullet.....	120
5.2.1	Fylkeskommunestudien.....	120
5.2.2	Rapporter fra fylkeskommunene til Kompetanse Norge.....	121
5.2.3	Survey til fylkeskommunene.....	121
5.2.4	Registerdataanalyse.....	121
5.2.5	Var tiltaket rettet mot avgangskullet mislykket?	122
5.3	Gir ekstratilskudd mindre læreplassfall under lavkonjunktur?	124
5.3.1	Registerdataundersøkelsen.....	124
5.3.2	Lærebedriftsundersøkelsen	124
5.3.3	Fylkeskommunestudien.....	125
5.3.4	Rapporter fra fylkeskommunene.....	126
5.3.5	Store variasjoner i tilskudsprofil, moderat effekt på læreplasser.....	126
5.3.6	Andre lands erfaringer	128
5.3.7	Et langsiktig arbeid bak det å øke antall læreplasser.....	128
5.4	Utdanningsløftet 2020: Stor satsing – få synlige effekter.....	128
	Referanser.....	131
	Tabelloversikt.....	132
	Figuroversikt.....	133

Sammendrag

Utdanningsløftet 2020 ble vedtatt av Stortinget da Covid-19-krisen rammet Norge våren 2020. Det ble iverksatt fire tiltak rettet mot videregående opplæring:

- Ett tiltak som skulle gi ledige og permitterte som manglet videregående opplæring, et tilbud om dette
- Ett tiltak for å gi de i avgangskullet 2019/2020 som ikke fullførte og bestod, ytterligere opplæring slik at de kunne bestå
- To tiltak med ekstratilskudd til lærebedrifter for å søke å hindre en fryktet nedgang i antall læreplasser

NIFU har evaluert disse fire tiltakene gjennom ved bruk av ulike metoder og datakilder: casestudier av utvalgte fylkeskommuner, rapporter fra fylkeskommunene, analyser av registerdata, og en egen survey rettet mot lærebedriftene. Vi oppsummerer her hovedresultatene fra evalueringen.

Svært moderate effekter av tiltakene

Gjennom de ulike undersøkelsene i evalueringen finner vi, generelt sett, svært moderate resultater av tiltakene, både i form av deltakere og læreplasser:

- Få deltakere i opplæringstiltakene i forhold til hva det var bevilget penger til.
- Med et visst forbehold om svakheter i datagrunnlaget, har antallet deltakere i videregående opplæring innenfor tiltakenes målgrupper, voksne og ungdom som har mistet retten, gått ned i 2020 og 2021.
- Selv om våre casestudier viser at det gradvis er satt i verk mange tiltak, så viser evalueringen også at særlig det første Covid-19-året, da ledigheten var størst, slet fylkeskommunene med å omsette midlene de hadde fått, i tiltak.
- Våre undersøkelser tyder på at de fylkeskommunalt utformede tilskuddene i beste fall hadde en svært moderat virkning på antallet lærekontrakter. Det generelle ekstratilskuddet til bedriftene ser ikke ut til å ha hatt effekt.

Snever målgruppedefinisjon, uforutsigbar utvikling

Utdanningstiltakene hadde første året en målgruppedefinisjon som trolig var for snever og som dermed gjorde det utfordrende for fylkeskommunene å få benyttet tiltaksmidlene. Samtidig som vi kunne observere fylkeskommunenes problemer med å nå frem til målgruppene, har evalueringen selv slitt med å identifisere disse gjennom bruk av registerdata.

Tiltakene ble vedtatt i en ekstrem situasjon med nedstenging av samfunnet som følge av pandemien. En viktig ytre forklaring på de svake resultatene av tiltakene er at Covid-19-krisens forløp og dens virkning på både utdanningssystemet og arbeidslivet relativt raskt skulle komme til å endre de opprinnelige forutsetningene for tiltakene radikalt. Ledigheten sank nesten like raskt som den hadde steget, med unntak av i noen veldig få næringer. Dermed forsvant en stor del av de ledige og permitterte som skulle rekrutteres til videregående opplæring. Det var en rekordstor forbedring i gjennomføringen i avgangskullet i den videregående skolen (studiespesialisering) under Covid-19, noe som fjernet store deler av rekrutteringsgrunnlaget for reparasjonstiltakene. Et arbeidsmarked i rask innhenting etter spurte igjen lærlinger i stort omfang, og fjernet behovet for stimuleringsstøtte til lærebedriftene. Staten har fra 2021 gradvis forsøkt å tilpasse tiltakene til denne endrede situasjonen.

Få synlige effekter av tiltak rettet mot ledige og permitterte (kapittel 2)

Myndighetene har lenge hatt et stort fokus på å øke andelen i befolkningen som har gjennomført videregående opplæring. Tiltaket rettet mot de som var blitt ledige og permitterte under Covid-19-krisen ble koplet til denne politikken. Ved å la de ledige få beholde ledighetstrygden, skulle de oppmuntres til å benytte tiden til å oppnå studie- eller yrkeskompetanse. Det skulle vise seg langt vanskeligere enn antatt å nå fram til denne målgruppen.

Samlet peker våre ulike datakilder i en retning, nemlig at de 600 millionene som i 2020 og 2021 til sammen ble bevilget til dette formålet, foreløpig har kastet langt mindre av seg enn man hadde håpet. I 2020, som var året med stor ledighet, var det bare noen få hundre som fikk tilbudet. I 2021, hvor ledigheten var sunket ned mot normale nivåer igjen, har antallet rapporterte deltakere økt til 2000, kanskje etter hvert 3000 deltakere totalt. Det er likevel godt under 10 000 utdanningsplasser (over to år) som lå til grunn for beregningene bak bevilgningen. Tallene for nye utdanningsplasser er basert på fylkeskommunenes egne rapporteringer, som har vist seg å inneholde mange feilkilder og derfor må behandles med forsiktighet.

Økningen i deltakelse kom parallelt med at tiltakets opprinnelige målgruppedefinisjon ble utvidet, først og fremst ved at den ikke lengre er begrenset til ledige. Tiltaket er derfor i stadig større grad blitt et tiltak for folk i arbeid. En stor gruppe

minoritetsspråklige ser i noen fylker ut til å bli definert ut av tiltaket, fordi de trenger andre og lengre opplæringsløp enn kursene som har blitt prioritert i Utdanningsløftet 2020.

Et forsøk på å spore aktiviteten i tiltaket gjennom analyse av registerdata har foreløpig ikke gitt tydelige svar, samtidig som det er avdekket at også disse dataene har ujevn kvalitet. I den grad vi kan bruke registerdataene til å si noe om virkningene av tiltaket i et større bilde, så har det ikke klart å hindre en nedgang i antallet voksne i videregående opplæring, og nedgangen er først og fremst blant voksne uten rett til videregående opplæring.

Noen har gjennom tiltaket fått muligheter til å fullføre en videregående opplæring, og vi kan ikke utelukke muligheten for at tiltaket har hindret en enda større nedgang. Samtidig er det også usikkert hvorvidt tiltakene har fortrenget annen aktivitet på området. Et eksempel er teorikurs for voksne som skal gå opp til fagbrev på grunnlag av praksis, som har blitt det største enkelttiltaket med opp mot 1000 deltakere. Et flertall av fylkeskommunene svarer imidlertid at Utdanningsløftet ikke har gitt noen økning totalt sett i antall deltakere på praksiskandidatkurs.

Allerede høsten 2020 var det klare tegn til at utdanningstilbudene til ledige og permitterte ikke kom i gang. Dette som følge av at fylkeskommunene i stedet brukte kapasiteten i tiltaket på å finne frem til og selektere ut de som tilhørte den definerte målgruppen. Dette er senere bekreftet ved at fylkeskommunene i vår survey oppgir nettopp dette som viktigste forklaring på et stort underforbruk av tiltaksmidlene. De få som oppnådde raske resultater la til grunn en lokal iverksetting og en fleksibel tilnærming til både målgruppedefinisjon og tiltak.

Avgangskullet: Langt færre som trengte tiltaket (kapittel 3)

Tiltaket mot de i avgangskullet som ikke fullførte helt til målstreken eller strøk var det andre store tiltaket for å få opp gjennomføringsandelen i videregående opplæring. Også her så man for seg at en konsertert innsats mot målgruppa skulle bidra til en signifikant bedring av gjennomføringen. Tiltaket, som fikk bevilget 144 millioner i 2020 og det samme i 2021, var utformet med utgangspunkt i at omtrent like mange i avgangskullet ville fullføre uten å bestå som i de foregående årene, slik at rundt 5500 ville befinne seg i denne målgruppen. Denne forutsetningen skulle vise seg ikke å stemme. Som følge av rekordstor gjennomføring i 2020 og 2021 var gruppen som ikke fullførte og besto mer enn halvert. Vi må anta at den gruppen som ikke besto i 2020 samlet sett sto lengre fra å fullføre og bestå enn hva som hadde vært tilfellet med samme gruppa i de foregående år. Dette kan trolig være en av forklaringene på at fylkeskommunene og skolene slet voldsomt med å få tak i og motivere avgangselever som ikke besto til å komme tilbake til skolen.

Både skolene og fylkeskommunene stilte seg spørrende til størrelsen på bevilgningene de hadde fått til tiltaket, som de opplevde ikke sto i forhold til hvordan de

ellers bruker penger på frafallsbegrensende tiltak. Dette tok staten også hensyn til ved bevilgningen i 2021 når man utvidet tiltaket til å omfatte frafallsforebyggende arbeid for elevene både i avgangskullet og tidligere.

Ut fra de endrede forutsetningene er det ikke mulig å gjøre effektanalyser av tiltaket. Fylkene selv rapporterer om nesten 800 flere med sluttkompetanse som følge av tiltakene. I registerdata finner vi bare rundt 400 som hadde vært registrert i opplæring og fullført året etter at de hadde vært avgangselever, noe som er en nedgang fra 1000 året før. For øvrig var det vårt inntrykk fra fylkeskommunene at de opplevde tiltaket som for dårlig forberedt, og at de i tillegg til å utvide målgruppen kunne tenkt seg et veldig annerledes tiltak. Mange elever ser ut til å ha falt fra underveis i tiltaket.

Beskrivelsene fra casefylkene gir likevel grunn til å anta at mange av de som deltok ikke hadde gjenopptatt fag uten tiltaket. Slik sett er det grunn til å anta at det har hatt en viss betydning når det gjelder å heve gjennomføringsandelen for avgangskullet 2019-20 enda et lite hakk, selv om mye av potensialet trolig var tatt ut. I retrospektivt perspektiv er det ikke vanskelig å se at tiltaket var smalt og også feil proporsjonert, grunnet den store økningen i ordinær gjennomføring.

Store variasjoner i tilskuddsprofil, moderat effekt på læreplasser (kapittel 4)

Tiltakene rettet mot lærebedriftene hadde til hensikt å hindre en nedgang i antall læreplasser som følge av covid-19-krisen. Det ble bevilget 170 millioner kroner til et generelt ekstratilskudd til alle lærebedrifter på 700 kroner måneden, og 175 millioner til tilskudd fylkeskommunene selv skulle utforme. Oppsummeringsvis kan vi si at de ulike undersøkelsene samlet peker i retning av at tilskuddene bare har hatt en svært moderat effekt på antall læreplasser. Effekten er for liten til at vi gjennom vår registerdataanalyse finner noen signifikant modifikasjon av lærlingordningens konjunkturavhengighet. Evalueringen viser ellers store variasjoner i tilskuddsformer mellom fagområder og mellom fylker.

To fagområder kan illustrere ulikhetene. Restaurantfagene har i perioder vært rammet av full nedstengning og det har nærmest vært umulig å unngå permitteringer. Løsningen for kokkefaget har vært opplæring i permitteringsperioden, enten på et opplæringskontor, en skole, eller til og med hjemme på eget kjøkken. I elektrikerfaget har man derimot ikke funnet denne løsningen anvendbar. Her er vurderingen de fleste steder at uten oppdrag er det ikke grunnlag for å ha lærlinger, heller ikke i opplæring, annet enn eventuelt i svært kort tid, i regi av opplæringskontorene. I noen fylker har lærebedrifter i elektrobransjen søkt og fått stimuleringstilskudd, med begrunnelse i at de for i en periode kunne ha noe flere lærlinger enn oppdragsmengden skulle tilsi. I andre fylker har man ikke gitt elektrobedrifter tilskudd i særlig omfang.

Fylkene har vært ulikt rammet av læreplannedgangen, noe som har sammensatte og ikke helt oversiktlige forklaringer. Dels handler det om at de har ulikt omfang av arbeidsplasser innenfor de særlig nedstengte næringene, som reiseliv og servering. Dels handler det om at nedstengningstiltakene hadde ulike ringvirkninger for andre næringer. Men også måten fylkeskommunene har utformet tiltakene på varierer mye, uten at dette kan forklares bare ved at de er rammet av krisen i ulik grad. De elleve fylkeskommunene er delt når de blir bedt om å vurdere effekten av tilskuddene under Covid-19-krisen, men uttrykker fortsatt tro på at stimuleringstilskudd forvaltet av fylkeskommunene er viktig i krisesituasjoner.

Ubesvarte spørsmål

Evalueringen kan si og har sagt en god del om tiltakene under den særegne Covid-19-krisen. Men den reiser også mange nye spørsmål. Selv om vi ikke har gjort egne undersøkelser rettet mot potensielle søkere i forhold til etterspørselen, er det tydelig at det ikke har vært så enkelt for fylkeskommunene å rekruttere deltakere til opplæringstiltakene. Noe av dette kan skyldes en for snever innretning på tiltakene, men dette er neppe hele forklaringen. Det kan se ut til at det nå er politikerne og utdanningsmyndighetene som sterkest presser på for å få flere til å gjennomføre videregående opplæring, og ikke utålmodige søkere. De tilløp vi ser til køer av søkere som ikke får tilbud, er dominert av minoritetspråklige. De anses imidlertid ofte ikke som klare for korte videregående utdanningsløp tilpasset voksne. Politikken med ulike rettighets kategorier og køer basert på videregående opplæring som et knapt gode er kanskje blitt mindre relevant. Inntrykket fra fylkeskommunene kan tyde på det i større grad enn å sortere køer er behov for å bruke ressursene på å kartlegge og utvikle opplæringstilbud som er etterspurte blant voksne som har behov for videregående opplæring.

Det er også grunn til å spørre hva det voldsomme hoppet i gjennomføring for avgangskullet under pandemien skyldes, og ikke minst hva det betyr? Kan en lære noe av dette for det videre arbeidet med gjennomføring i videregående? Vil de «nye gruppene» som besto videregående i 2020 og 2021 velge annerledes og få en annen karriere med hensyn til videre utdanning og arbeid, enn tidligere kull?

Nedgangskonjunkturer vil komme også i fremtiden, og skape problemer i læreplassmarkedet i privat sektor. Kan man lære noe av læreplassutviklingen og ulikhetene i utvikling og tiltak mellom fylker og fag i fagopplæringen under denne krisen, for å stå bedre rustet før neste konjunkturedgang? Også andre land med lærlingordninger har ytet til dels store summer i tilskudd til lærebedrifter under Covid-19. Her bør det i etterkant ligge rike muligheter for å sammenligne tiltak og resultater.

1 Introduksjon

Smittevernstiltakene mot Covid-19-epidemien rammet videregående opplæring gjennom at skolene ble stengt, og mange lærlinger ble permittert. Ikke minst ble dette ansett som kritisk for avgangskullet i skolen og de som skulle avlegge fagprøve denne sommeren og høsten. Det ble ansett som sannsynlig at nedstengningen kunne bidra til at en del elever i avgangskullet 2019/2020 ikke ville fullføre eller bestå i alle fag, og at noen lærlinger ikke fikk gått opp til eller ikke ville bestå fagprøven. I tillegg ble det antatt at bedriftene i flere bransjer vil være mer tilbakeholdne med å tilby lærekontrakter dette året enn de ellers ville ha vært. Dette vil kunne føre til at mange søkere ikke fikk lære plass.

Det ble i mars 2020 registrert nesten 90 000 permitterte og arbeidsledige uten fullført og bestått videregående opplæring¹, en oppgang fra 23 000 i november 2019. Det ble registret en enda høyere økning i ledigheten blant personer med videregående og høyere utdanning, men det ble antatt at disse ville komme raskere i arbeid igjen enn dem uten videregående.

På det meste var 4400 lærlinger permittert. Pr. 1. juli 2020 var tallet redusert til rundt 1500.² Nedstengninger og andre konsekvenser av Covid-19-situasjonen har rammet enkelte bransjer i arbeidslivet hardere enn andre. Verst har det gått utover områder som reiseliv, transport, restauranter og frisørvirksomheter. Men også bransjer som industri og bygg og anlegg doblet en periode arbeidsledigheten sammenlignet med situasjonen for et år tidligere.³ Sammenlignet med de store permitteringsstallene i mars og april 2020, hentet enkelte næringer seg raskere inn enn andre. Det er også stor forskjell fylkene imellom, hvor Viken og Oslo ble hardest rammet.

Myndighetenes tiltak rettet mot videregående opplæring gjennom Utdanningsløftet 2020 har hatt som formål å gjøre skadevirkningene av Covid-19 minst mulige, og de ble derfor målrettet mot grupper man antok kan ha blitt hindret eller fått en vanskeligere situasjon som følge av nedstengningstiltakene. Før Covid-19-krisen var gjennomføringen i videregående på vei opp, og antall lærekontrakter

¹ SSB Statistikkbanken

² Udir statistikk

³ NAV, juli 2020

nådde en foreløpig rekord i 2019 med rundt 23 000 nye lærekontrakter, og hvor nesten 78 prosent av søkerne fikk læreplass.⁴ Man fryktet krisen ville kunne snu denne positive utviklingen.

Måten de ulike delene av videregående opplæring styres på satte sitt preg på utformingen av tiltakene. Selv om staten har den overordnede styringen av videregående opplæring, er det fylkeskommunene som har hatt ansvaret for utforming og iverksetting av de konkrete utdanningstiltakene på skolesiden. Dette gjelder også de ekstraordinære utdanningstiltakene for å få elever og arbeidsledige til å gjennomføre videregående. Fylkeskommunene ble derfor gitt ekstrabevilgninger avhengig av hvor mange de hadde i de ulike målgruppene, men skulle selv stå ansvarlig for utformingen av disse skoletiltakene.

Til tross for at antall læreplasser er avgjørende for at dagens system for videregående opplæring i Norge skal fungere, ligger det utenfor statens autoritet å styre dette direkte. Staten kan påvirke egne virksomheter og foretak hvor de er på eiersiden når det gjelder lærlinginntak,⁵ og må antas å ha indirekte innflytelse også på kommunesektoren. I de private bedriftene, som fortsatt representerer nesten tre av fire lærekontrakter, ligger imidlertid lærlinginntaket under bedriftens styringsrett. Staten har likevel en rekke politiske virkemidler de kan benytte for å forsøke å påvirke bedriftene til å ta inn flere lærlinger. Ekstraordinære tilskudd til lærebedriftene er ett av disse. Utover en generell økning i basistilskuddet for lærlinger, ble fylkeskommunen gitt ansvaret for å utforme tilskudd og tiltak også når det gjelder læreplasser, ut fra sin kjennskap til lokale forhold.

NIFUs evaluering omfatter fem tiltak i Utdanningsløftet rettet mot videregående opplæring:

- Tiltak 1 rettet mot ledige og permitterte uten rett til videregående, men som ble ansett å være nære på, ved at de hadde fullført uten å bestå.
- Tiltak 2 rettet mot de i avgangskullet som hadde fullført uten å bestå.
- Tiltak 3 og 4 rettet mot lærebedrifter
- Tiltak 5 rettet mot Vg3 i skole for de uten læreplass

Evalueringen ser på hvordan fylkeskommunene har utformet og iverksatt tiltakene lokalt, og i hvilken grad de har lyktes i å øke antall deltakere i videregående opplæring innenfor de definerte målgruppene, og i den grad det finnes data, om gjennomføringen har økt. De fire første tiltakene har vært gjenstand for en omfattende evaluering som gjennomgås i denne rapporten. Evalueringen av tiltak 5 startet opp sent på høsten 2021 og vil ikke bli omtalt i denne rapporten.

⁴ Udir statistikk

⁵ Høst & Skålholt (2020): Potensialet for lærlinger i statlige virksomheter (Oslo: NIFU)

1.1 Nærmere om tiltakene

Målet med tiltak 1 var å gi permitterte og ledige uten fullført videregående opplæring muligheten til å oppnå studie- eller yrkeskompetanse, mens de fortsatt gikk på ledighetstrygd. Tiltaket var rettet mot å gi et tilbud til de som faller utenfor eksisterende tilbud til voksne, fordi de ikke har rett til videregående opplæring. Hensikten med tiltaket var å hindre at de uten videregående blir værende arbeidsledige i et arbeidsmarked som er blitt trangere. Fylkeskommunene skulle samarbeide med NAV om å rekruttere til tilbudene. Tiltak 1 beløp seg til 300 millioner kroner og var beregnet å kunne gi et tilbud til 5 000 i målgruppen ledige uten videregående, med utgangspunkt i at de mangler i snitt 4,5 fag.

Alle som ikke har fullført tre år videregående opplæring har rett på videregående opplæring. Det er en del som ikke har bestått videregående skole, men som regnes som fullført etter kravene i loven. Dette gjelder både de som har strykarakterer og de som har vært elever et stykke ut i Vg3 før de sluttet. Det gjelder også de som har gjennomført læretiden sin, men ikke bestått eller ikke gått opp til fagprøve. Disse vil dermed være i målgruppen.

Målet med tiltak 2 er å gi de avgangskullet 2019-2020 i videregående opplæring som fullførte, men ikke oppnådde studie- eller yrkeskompetanse et opplæringstilbud slik at de kunne oppnå sluttkompetanse. Målgruppen inkluderte i tillegg elever som sluttet i løpet av Vg3. De fleste som har fullført Vg3 uten studie- eller yrkeskompetanse mangler kun få fag for å få vitnemål.⁶

Erfaringsmessig utgjør dette rundt 5 500 personer, og tiltaket hadde som mål å omfatte 2500 av disse. Samtidig antok man at Covid-19-tiltakene kunne bidra til at kunne svinge begge veier.

Både tiltak 3 og 4 har som mål å motvirke at antall læreplasser går ned som følge av Covid-19-krisen slik at færre får gjennomført sin yrkesopplæring. Tiltak 3 ga en ekstraordinær økning i basistilskuddet for lærlinger med 700 kroner måneden til alle lærebedrifter de seks siste månedene av 2020. Tiltaket var således utformet i sin helhet av staten. Tiltak 4 skal innrettes mot særlig hardt rammede lærefag. Dette tilskuddet, som totalt utgjør omtrent like mye som økningen i basistilskuddet (170 millioner), forvaltes av fylkeskommunene og skal benyttes ut fra deres kjennskap til den lokale situasjonen. De ekstraordinære tilskuddene for å ha lærlinger vil derfor kunne bli langt høyere enn økningen i det generelle tilskuddet for de fagene som velges ut.

⁶ NOU 2018: 15

Tiltak 5 omfatter iverksetting av utvidet vg3 i skole for elever som ikke har fått læreplass, men som sikter mot fagbrev. Dersom tilstrekkelig mange ikke fikk læreplass skulle dette settes inn som et kompenserende tiltak. Tiltaket ble iverksatt fra høsten 2021, da i form av 150 millioner kroner til fylkeskommunene for å styrke kvaliteten på Vg3 for fagbrev i skole. Etter drøftinger med partene i arbeidslivet ble tanken om et standardisert Vg3-løp oppgitt. Det er derfor opp til fylkeskommunene å utforme tiltakene. Tilskuddet skal dekke merkostnadene utover kostnadene fylkeskommunenes tidligere kostnader for Vg3 i skole.

1.2 Kunnskapsstatus og perspektiver

1.2.1 Arbeidsledige uten fullført og bestått videregående opplæring

Målet med tiltaket er å gi permitterte og ledige uten fullført videregående opplæring mulighet til å oppnå studie- eller yrkeskompetanse. Det vil si at målgruppa er definert av tre faktorer. De er 1) uten videregående 2) uten rett til videregående opplæring, og 3) de var permitterte eller ledige. Vi skal her kort gjøre rede for kunnskapsstatusen knyttet til disse ulike gruppene.

Rett og ikke rett

I Prop. 127 S (2019–2020), samt i presiseringer i oppdragsbrevet til Kompetanse Norge, understreker Kunnskapsdepartementet at tiltaket er rettet mot de som ikke har rett til videregående utdanning. I en analyse av mottakere av dagpenger gjort rett etter nedstengningen, finner man at de med lav utdanning har større risiko for oppsigelse etter at koronaen kom (Bratsberg mfl. 2020).

Alle som ikke har fullført tre år videregående opplæring har i utgangspunktet rett på videregående opplæring. Det er likevel viktig å merke seg at «fullført» og «bestått» ikke er det samme⁷. Det er en del som ikke har bestått videregående skole, men som regnes som fullført etter kravene i loven. Dette gjelder både de som har strykkarakterer og de som har vært elever et stykke ut i Vg3 før de sluttet. Det gjelder også de som har gjennomført læretiden sin, men ikke bestått eller ikke gått opp til fagprøve.

Utfordringer rundt definisjonen av voksenrett ble diskutert i Liedutvalget (NOU 2018: 15). Det er en utfordring å avgjøre hvor skjæringspunktet mellom fullført og ikke fullført går (se for eksempel side 204, ibid.). Også kompetansebehovsutvalget har diskutert denne problemstillingen. De så at manglende rett på videregående opplæring kan være et unødig hinder for deltakelse i videre utdanning (NOU 2019:

⁷ <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Voksne/Udir-2-2008/2.-rett-til-videregaende-opplaring-for-voksne/hva-ligger-i-fullfort-videregaende-opplaring/>

2). Det har med andre ord vært en del oppmerksomhet rundt denne «blindsonen» i norsk utdanningspolitikk de siste årene. Dette tiltaket kan slik sett ses på som et nytt tiltak for å bøte på problematikken rundt rett/ikke rett.

Permitterte og ledige

Et siste krav til målgruppen er at de er permitterte eller ledige. I Prop. 127 S (2019–2020) vises det til at tiltaket skal gjøre at man kan ta utdanning mens man går på dagpenger (6.1). I tildelingsbrevet fra Kompetanse Norge er det presisert at tiltaket skal være et tilbud til permitterte og ledige, uavhengig av om de går på dagpenger eller ikke.

Utfordringer ved å kombinere dagpenger og utdanning har vært et tilbakevendende tema i diskusjoner om hvordan perioder med økt arbeidsledighet skal håndteres. Dette var for eksempel oppe til diskusjon under finanskrisen, hvor arbeidspartene gikk ut og ville gi tilbud om opplæring til fagbrev for permitterte industriarbeidere (Nilsen & Skålholt, 2010). Problematikken har også blitt diskutert i ekspertutvalget for etter- og videreutdanning, hvor det blant annet ble foreslått å lette på kravene for å ta utdanning for gruppa uten fullført videregående (NOU 2019:12).

Tilbudet vil ikke bare være til de som går på dagpenger. Noen vil i løpet av perioden ha kommet tilbake i jobb, og noen vil være de som går på andre former for livsoppholdsstøtte fra NAV. Av de 180 000 som var registrert arbeidsledige i 2. kvartal 2020, var 67 000 innvandrere. Ettersom innvandrere er overrepresentert blant dem uten videregående opplæring, vil de trolig utgjøre en vesentlig del av målgruppen for tiltaket, gitt at de ikke har rett på videregående opplæring. Livsopphold har generelt blitt løftet fram som avgjørende i analyser av voksnes tilgang til etter- og videreutdanning generelt, og videregående opplæring spesielt. En undersøkelse NIFU gjennomførte i 2017 på oppdrag fra NAV om fagopplæring for voksne innvandrere viste blant annet at midler til livsopphold var helt avgjørende for deltakelse og gjennomføring (Høst & Reymert, 2017). To av tre innvandrere registrert som ledige i AKU, er imidlertid ikke registrert hos NAV, noe som betyr at de ikke har rett til dagpenger.

Tilgang til videregående utdanning for voksne

Videregående opplæring for voksne er ikke noe nytt. Før Reform 94 var for eksempel yrkesfagutdanningen på mange områder dominert av voksne. Etter reformen ble resursene til videregående opplæring i stor grad konsentrert om ungdom i alderen 16-19, mens voksne ble kraftig nedprioritert.³⁰ I forbindelse med Kompetansereformen rundt årtusenskiftet ble det igjen fokus på voksne, og etter hvert ble den såkalte voksenretten innført.³¹ Fremdeles står imidlertid mange voksne uten

fullført og bestått videregående opplæring. Fullføring som begrep brukes generelt for å vise til gjennomført og bestått videregående.

Av de 180 000 som var registrert arbeidsledige i 2. kvartal 2020, var 67 000 innvandrere. Ettersom innvandrere er overrepresentert blant dem uten videregående opplæring, vil de trolig utgjøre en vesentlig del av målgruppen for tiltaket rettet mot arbeidsledige uten fullført og bestått videregående opplæring. Livsopphold har generelt blitt løftet fram som avgjørende i analyser av voksnes tilgang til etter- og videreutdanning generelt, og videregående opplæring spesielt³⁶. Hele to av tre innvandrere registrert som ledige i AKU, er imidlertid ikke registrert hos NAV, noe som betyr at de ikke har rett til dagpenger. Denne gruppen og andre som ikke har opparbeidet seg dagpengerettigheter, vil fylkeskommunen ikke nå gjennom NAV.

1.2.2 Elever fra avgangskullet som har fullført uten å bestå

Fullføring av videregående opplæring

Norge utgjør en interessant case i internasjonal sammenheng, da vi har relativt høy frafallsrate, selv om den har sunket noe siden 2007-kullet (SSB, 2020) og samtidig relativt lav andel ungdom som står helt utenfor opplæring og arbeid. Det impliserer at det norske ungdomsarbeidsmarkedet (fortsatt) absorberer en stor andel ungdom uten formelle kvalifikasjoner i heltids- eller deltidsarbeid. Videre er det mange ungdommer som bruker lenger tid på å fullføre videregående opplæring. Dersom man måler gjennomføring etter ti år, fremfor fem og seks år slik som dagens frafallsdefinisjon⁸, ser vi at gjennomføringsraten stiger med 10 prosentpoeng, og 14 prosentpoeng for yrkesfag. Det er guttene som i størst grad tjener på mer tid (NOU 2018: 15). Nyere studier viser også at «fracfalt» ungdom i stor grad er i arbeid eller i utdanning (Vogt, Lorentzen & Hansen, 2020).

Vi kan identifisere to «fortellinger»; for det første, «myndighetsrasjonalen» om at ungdom må raskt og effektivt fullføre videregående opplæring for å unngå negative utfall og for det andre, at det går bra med majoriteten av ungdom som (etter en femårsdefinisjon) har falt fra. En tredje fortelling kan finnes blant ungdommene selv. Selv om studier viser at ungdom i stor grad internaliserer «myndighetsrasjonalen» om viktigheten av formell utdanning, og vi finner økt oppslutning om utdanning blant ungdom, finnes også ungdom som hverken ønsker eller makter mer skole (Reegård & Rogstad, 2016). Ungdoms subjektive perspektiv og hva de opplever som meningsfullt har ikke vært gjort til gjenstand for studier her, men perspektivet er sentralt å inkludere i studiet av tiltak for å få flere til å fullføre

⁸ Fra 2020 er normen når det måles gjennomføring blitt seks år for yrkesfagene, før var det fem år for begge grupper. [Gjennomføring i videregående opplæring - SSB](#).

videregående opplæring, både kunnskap om deres utfordringer, men også ønsker og oppfatninger om veien til et godt liv.

Personer uten bestått videregående opplæring møter større utfordringer med å få fotfeste i arbeidslivet. Tiltak for å bekjempe frafall og utforme gode tilbud til voksne uten videregående utdanning har derfor stått høyt på den politiske dagsorden i en årrekke. Til tross for dette har frafallsraten vært relativt stabil de siste 25 årene, selv om gjennomføringen har økt noe de siste årene – en utvikling som følger en internasjonal trend blant OECD-land.

Tiltak mot frafall rettet mot avgangskullet

For 2020 er det til sammen bevilget 150 millioner kroner til fylkeskommunene for at årets avgangskull (skoleåret 2019/2020) som ikke har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse får en mulighet til å fortsette og bestå den videregående opplæringen⁹. Målgruppen er ungdom som mangler karakter i ett eller flere fag, som har sluttet i løpet av Vg3 eller som av ulike årsaker ikke har oppnådd fagbrev. Tidligere år har denne gruppen utgjort rundt 5 500 personer, og tiltaket er, ifølge KD, anslått å omfatte 2 500 av disse.

Det er Utdanningsdirektoratet (nå HK-dir) som forvaltet tilskuddet til fylkeskommunene ut 2020. Tilskuddet fordeles til fylkeskommunene basert på delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring i inntektssystemet for kommunesektoren.¹⁰ Fylkeskommunene rapporterte til Utdanningsdirektoratet på antall søkere til tiltaket, antall personer som er tatt inn i tiltaket, hvilke og hvor mange fag den enkelte person tar samt gjennomføringsstatus (f.eks. antall som har nådd studie- eller yrkeskompetanse, antall som har strøket, antall som har sluttet underveis).

Tidlig innsats og forebygging har stått sentralt i den norske frafallstilnæringen. Vi vet derfor lite om spesifikke frafallsbekjempende tiltak rettet inn mot avgangskullet eller effekter av slike typer tiltak, og hva som er årsakene til at 8,8 prosent av kullet kun nesten kommer i mål. Det vil si at de har med seg stryk, eller har strøket eller sluttet siste halvåret, og har dermed ikke bestått videregående opplæring, men har brukt opp ungdomsretten. 36 prosent av disse mangler enten ett eller to fag¹¹.

Målgruppen for tiltaket overlapper med Oppfølgingstjenestens målgruppe; ungdom mellom 16 og 21 år som, med noen unntak, har rett til videregående opplæring, og som står utenfor utdanning og arbeid. Målgruppen i dette tiltaket er ungdom som har brukt opp ungdomsretten, men som vi skal se inkluderes også noen steder ungdom med rett, som har droppet ut av videregående.

⁹ Innst. 360 S (2019-2020), Prop. 127 S (2019-2020)

¹⁰ Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2020 Berekningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2019-2020), Grønt hefte

¹¹ NOU 2018: 15

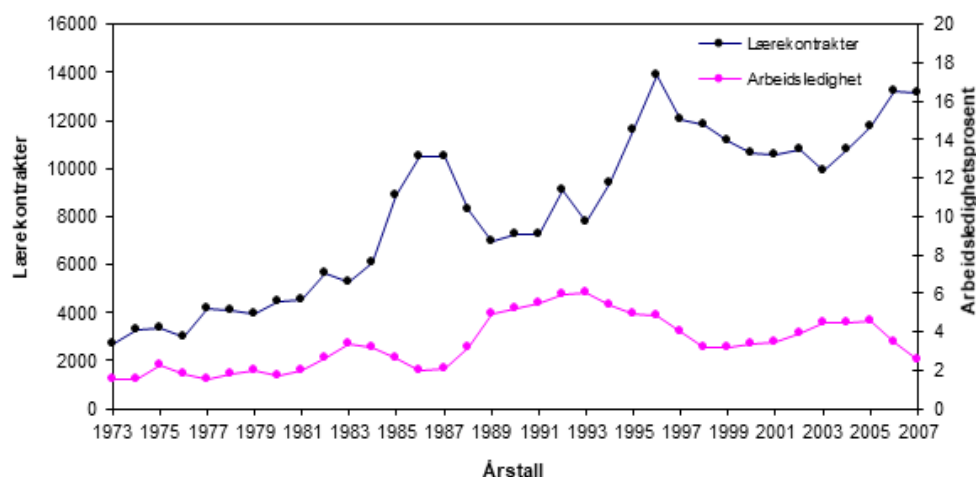
1.2.3 Lærlingordningens konjunkturavhengighet

Lærlingordningen: Fra rekruttering til opplæring

Reform 94 representerer på flere måter et avgjørende skisma i norsk fag- og yrkesopplæring. Gjennom denne ble lærlingordningen endret fra å være bedriftenes egen rekrutteringsordning til å bli en del av det offentlige systemet for videregående opplæring. Staten tok en større styring overfor lærlingordningen, som også ble utvidet fra industri og håndverk til også å omfatte store deler av servicesektoren, staten, kommunene, og primærnæringene. Det ble lagt stor vekt på at lærlingordningen nå primært skulle være en opplæringsordning, ikke rekrutteringsordning. Normen skulle være at en lærekontrakt bare er å anse som en midlertidig ansettelse, og ikke nødvendigvis starten på en fast ansettelse. Dette antok man ville bidra til at bedriftene ble mindre engstelige for å ta inn for mange lærlinger. Dette ville igjen gjøre lærlinginntaket mindre følsomt overfor konjunktursvingninger og mer tilpasset elevenes behov for læreplasser.

Læreplassutviklingen viser fortsatt sterk konjunkturavhengighet

Den forskningsbaserte evalueringen av Reform 94 viste imidlertid en fortsatt sterk samvariasjon mellom antall læreplasser i privat sektor og konjunkturutviklingen, noe som pekte i retning av at lærlingordningen i privat sektor hadde beholdt sitt tradisjonelle preg av rekrutteringsordning for bedriftene. (Michelsen mfl. 1998). Undersøkelsen ble gjentatt 10 år senere og viste ingen tegn til nedgang i konjunkturavhengigheten, snarere tvert om (Høst mfl. 2008).



Figur 1.1 Utviklingen i antall nye lærekontrakter innen industri og håndverksfag versus utviklingen i arbeidsledighet 1973-2007.¹²

¹² Høst mfl. 2008

Figur 1.1 viser hvordan antall nye læreplasser og konjunkturutviklingen, her målt gjennom antall arbeidsledige, beveger seg motsatt: Jo større arbeidsledighet, dess færre læreplasser, og vice versa.

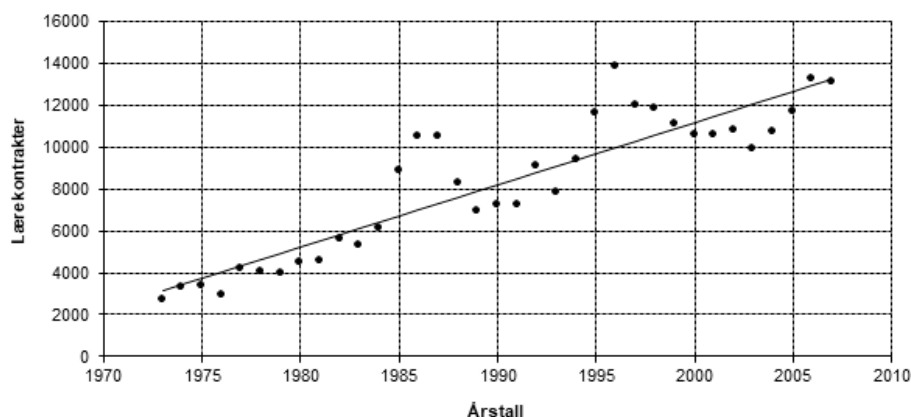
At lærlingordningen i privat sektor er tett knyttet til bedriftenes behov for arbeidskraft, støttes også av funn som viser at majoriteten av lærlingene i privat sektor fortsetter i samme bedrift etter læretiden (Høst, Skålholt og Nyen 2012). Normen om at lærlinginntaket er en integrert del av rekrutteringen ser dermed ikke ut til å være svekket.

Også de fleste undersøkelser internasjonalt finner at inntaket av lærlinger er konjunkturavhengig, om enn i noe ulik grad (Mühleman og Wüest 2009). Variasjonene kan knyttes til mange forhold, som de ulike lærlingordningenes status og posisjon, deres kopling til ulike deler av arbeidsmarkedet, lengden på læretiden, og ungdoms øvrige valgmuligheter.

Også i Norge er det interne variasjoner. I offentlig sektor er lærlinginntaket ikke konjunkturavhengig. En læreplass representerer her normalt ikke rekruttering, men en midlertidig praksisplass.

Den økende trenden

Bak konjunktursvingningene finner vi en gradvis økende trend i antall læreplasser i Norge. Figur 1.2 viser dette fra begynnelsen av 1970-tallet og frem til 2007. Den økende trenden har fortsatt fram til 2019 hvor det ble tatt inn rekordmange lærlinger.



Figur 1.2 Utvikling i antallet nye lærekontrakter pr. år 1973-2008 i privat sektor. Absolutte tall og trend.

Kilde: Høst, Michelsen og Gitlesen 2008.

Forskningen har vist at økningen er knyttet til systemets utbygging både geografisk, i form av nye fagområder og flere fag, og disse fagenes videre utvikling i ulike deler av landet (Høst, Michelsen og Gitlesen 2008). Først i 1980 ble fagopp-

læringen landsomfattende. Etter dette har det foregått en gradvis geografisk utjevning. Denne pågår fortsatt. For eksempel har antall lærlinger de siste årene vokst relativt sett sterkest i Nord-Norge, aller sterkest i Finnmark, som lenge var et svakt fagopplæringsfylke¹³. Det kan også identifiseres ulikheter knyttet til fagopplæringens styrke i ulike fylker. Dette kan forklares med at fylkeskommunene i ulik grad har lyktes i å bygge relasjoner til arbeidslivet, og at arbeidslivet i ulik grad har klart å koordinere seg og forplikte seg kollektivt på lærlingordningen (Høst, Seland, Sjaastad og Skålholt 2013). Mens et fylke som Rogaland normalt formidler rundt 8 av 10 søkere til lære plass, klarte det tidligere Østfold fylke aldri å formidle mer enn 5 - 6 av 10.

Figur 2.5 beskriver hovedtrekk ved utviklingen i antall lærekontrakter i privat sektor som helhet, men internt vil det være ulike utviklingstrekk som følge av at ulike bransjer og fagområder kan ha ulike utviklingsbaner ettersom de er underlagt ulike konjunkturelle og strukturelle endringer. I offentlig sektor er det annerledes, men dennes andel av læreplassene utgjør bare rundt en fjerdedel av det totale antall læreplasser. De statlige virksomhetenes egne vurderinger peker i retning av at potensialet for å øke lærlinginntaket ikke lenger er like stort (Høst og Skålholt 2020).

Hvordan responderer bedriftene på økte lærlingtilskudd?

Til tross for at antall læreplasser er avgjørende for at dagens system for videregående opplæring i Norge skal fungere, ligger det utenfor statens autoritet å styre dette direkte. Staten kan påvirke lærlinginntaket i egne virksomheter og foretak der de er på eiersiden (ibid.), og de må antas å ha innflytelse også på kommunesektoren. I de private bedriftene, som fortsatt representerer rundt tre av fire lærekontrakter, ligger imidlertid lærlinginntaket under bedriftens styringsrett. Staten må gjennom ulike virkemidler forsøke å påvirke bedriftene til å ta inn lærlinger. Tilskudd til lærebedriftene er ett av disse.

Det finnes begrenset med internasjonal forskning på betydningen av statlige lærlingtilskudd. Årsaken er at statlige lærlingtilskudd i stor grad er et norsk velferdsstatlig fenomen. I de såkalte DACH-landene, Tyskland, Østerrike og Sveits, hvor lærlingordningene historisk har hatt en sterk posisjon og omfatter majoriteten av ungdomskullet, er det et viktig prinsipp at bedriftene selv skal finansiere lærlingene, ikke staten. Dette er en politikk også arbeidslivets organisasjoner i disse landene stiller seg bak. Unntak fra dette skjer bare under spesielle omstendigheter, som under gjenforeningen i Tyskland, under finanskrisen og nå under Covid-19-krisen.

¹³ Udir statistikk

Danmark har hatt ulike ordninger, perioder uten tilskudd, og perioder med statlige tilskudd. Primært har tilskuddene dekket lønn mens lærlingene er i skole, ettersom Danmark har en vekslingsmodell. I dag har Danmark en fondsordning, finansiert av alle virksomhetene, inkludert de offentlige. Denne gir lønnsrefusjon til lærebedriftene i lærlingenes skoleperioder. En dansk undersøkelse fant en effekt av tilskuddsordningene på antall læreplasser i noen bransjer, men ikke andre, men uten at man har kunnet forklare disse ulikhetene (Westergaard-Nielsen og Rasmussen 1999). I Danmark har man i trepartsforhandlinger under Covid-19-krisen blitt enige om å bruke 5 milliarder danske kroner på ekstra lærlingtilskudd fra mai til desember i 2020. Nå dekkes ikke bare lønnsutgifter for skoleperioden, men også bedriftsperioden. For nye lærlinger gis en lønnsrefusjon på hele 90 prosent¹⁴. Det er for tidlig å si hva resultatet av denne politikken vil bli.

I Norge har man hatt en gradvis økning i de statlige tilskuddene fra 1970-tallet. Partene i arbeidslivet har vært en sterk pådriver og har historisk argumentert for at lærlingtilskuddet skal opp på nivå med hva et skoleår koster, ut fra en likeverdighetsbetragtning (Michelsen and Høst 2018). Samtidig har vi den særegne situasjonen i Norge at rundt halvparten av tilskuddene, etter bedriftenes eget ønske, går til å drifte opplæringskontorene, som har ansvaret for rundt 80 prosent av alle lærekontraktene (Høst, Skålholt, Reiling og Gjerustad 2014).

Generelle ekstratilskudd for å motvirke fall eller bidra til økning i antall lærekontrakter har vært gitt også tidligere, blant annet fra 1997 til 1998, og fra 2009 og noen år framover som tiltak under finanskrisen. I 1997 var tiltakene innrettet mot å bygge opp lærlingordningen, ved å stimulere bedriftene til å opprette nye læreplasser og ta inn lærlinger direkte fra skolene. Det ble i etterkant gjennomført en spørreundersøkelse blant lærebedriftene om betydningen av tilskuddet.²⁴ De fleste bedriftene svarte at hovedgrunnen til å ta inn flere lærlinger var behovet for arbeidskraft. En mindre andel svarte at stimuleringstilskuddene var viktigste grunn. Det ble ikke gjort forsøk på å kvantifisere virkningen av tiltakene.

Fylkeskommunene har siden 1997 hatt anledning til å gi ekstratilskudd til enkeltbedrifter med ulike begrunnelser, som premiering av nye lærebedrifter eller bedrifter som tar inn vanskelig formidlingsbare søkere, men midlene brukt på dette har vært relativt beskjedne.

Nyere spørreundersøkelser viser at egen rekruttering, og reproduksjon av fagene er de viktigste begrunnelsene private bedrifter gir for å ta inn lærlinger. Også ansvar for å gi ungdom opplæring er viktig for mange. Samtidig sier ikke bedriftene nei til å få mer tilskudd, og de svarer i stor grad også positivt på spørsmål om dette vil kunne gi flere læreplasser (Høst, Skålholt og Nyen 2012). I statlige virksomheter er det ansvaret for å gi ungdom opplæring og det statlige

¹⁴ OECD 2021

styringsvedtaket om å ta inn minst en lærling som er de viktigste begrunnelsene for å ta inn lærlinger (Høst og Skålholt 2020).

1.3 Problemstillinger

Med utgangspunkt i utlysningen og gjennomgangen ovenfor, formulerte vi følgende problemstillinger for prosjektet:

Prosess:

- Hvordan har fylkeskommunene benyttet de tildelte midlene på de ulike tiltakene?
- I hvilken grad er fylkeskommunenes læreplasztiltak og utvidet Vg3-tilbud i skole utformet i samarbeid med arbeidslivets organisasjoner og opplæringskontorene? Hvilken rolle har disse aktørene spilt i arbeidet for å motvirke nedgang i antall læreplasser?
- Hvordan har samarbeidet mellom fylkeskommunene og NAV om opplærings tiltak og deltakere til disse vært?
- Hva kan forklare ulike tilbud i ulike fylkeskommuner?
- I hvilken grad har tiltakene truffet målgruppene? Hva karakteriserer etterspørselen?
- I hvilken grad er de ulike tilskuddene benyttet etter intensjonene, og hva kan være forklaringer på at de eventuelt ikke er det?
- Hva mener aktørene lokalt om statens utforming av tiltakene?

Resultat:

- Hvilken betydning mener bedriftene og opplæringskontorene tiltakene og tilskuddene har hatt for lærlinginntaket?
- I hvilken grad har tilskuddene, og eventuelt andre tiltak, totalt sett bidratt til flere læreplasser enn man ellers skulle ha forventet, gitt utviklingstrenden i antall kontrakter og den aktuelle konjunktursituasjonen?
- Er det de generelle eller spesifikke tilskuddene til læreplasser som ser ut til å ha størst effekt?
- I hvilken grad har tilskuddene bidratt til flere opplæringsplasser enn fylkeskommunene ellers ville hatt for målgruppene, avgangskullet, voksne arbeidsledige og søkere uten læreplass?
- I hvilken grad har de ulike tiltakene bidratt til bedre gjennomføring?
- Hva kan være eventuelle forklaringer på at tiltakene ikke har gitt effekt?

1.4 Metoder og datakilder

Vår metodiske tilnærming er preget av et såkalt mixed methods design, hvor vi har benyttet ulike kvantitative og kvalitative metoder for å belyse de samme problemstillingene. Dette skal få frem ulike aspekter ved disse, men også i noen tilfeller belyse de samme aspekter og dermed oppnå større tyngde bak de enkelte funn som følge av metode- og datatriangulering. De kvalitative data skal bidra både til forståelse av både prosesser og resultat, samt som grunnlag for å utforme de kvantitative undersøkelsene. Noen av undersøkelsene har omfattet alle tiltakene, mens andre er spesifikke for ett eller flere av tiltakene.

For å belyse *prosesser*, hvordan tiltak utformes og hvorfor de settes i verk slik de gjør, aktørens egne intensjoner og vurderinger, og samarbeid mellom ulike aktører har vi primært benyttet kvalitative data basert på intervjuer eller dokumentstudier, i noen grad også surveyer. For å vurdere *måloppnåelse* har vi basert oss på registerdata og rapporter fra fylkeskommunene, men også i noen grad på aktørens egne vurderinger som vi får gjennom intervjuer og spørreundersøkelser.

Casestudie rettet mot tre fylkeskommuner

For å undersøke fylkeskommunenes utforming, iverksetting og resultat av tiltakene basert på Covid-19-tilskuddene undersøkte vi gjennom en casetilnærming tre utvalgte fylkeskommuner. Det innebar å gjøre dokumentstudier og intervjuer representanter for den enkelte fylkeskommune som har vært ansvarlig for arbeidet med de ulike tiltakene, men også i noen grad med samarbeidende aktører rundt fylkeskommunen, primært NAV, i noen grad også opplæringskontor. Gjennom dette har målet vært å belyse både prosess og resultat i hver av fylkeskommunene: hva de har iverksatt innenfor de enkelte tiltakene, hvorfor de har valgt enkelte typer tiltak eller tilskudd fremfor andre, hvordan disse har blitt utformet, i hvilken grad dette har skjedd i samarbeid med andre aktører, hvilke problemer de har støtt på, og hvordan de selv vurderer tiltakene og måloppnåelsen. Dataene vi har samlet, har blitt fortolket på grunnlag av tidligere forskning og statistikk som belyser utviklingen på de ulike feltene. Vi har også bedt de ulike aktørene vurdere tiltakenes utforming fra statens side.

Casestudier tillater forskerne å gå i dybden og dermed belyse spørsmålene mer inngående enn kvantitative metoder. Målet med casestudiene er å etablere et bilde av mønstre, likheter og ulikheter i tiltakenes iverksetting, utforming og resultater. Casestudiene har vært gjennomført i to omganger. Den første og mest omfattende, høsten 2020, omfattet organisering og utforming av tilbud, definisjon av målgrupper og fylkeskommunenes samarbeid med andre sentrale aktører som NAV og representanter for arbeidslivet.

Den andre omgangen fant sted våren 2021 og omfattet en oppdatering, samt en vurdering av hvor vellykket tiltakene hadde vært, primært med tanke på å rekruttere og fastholde deltakere, i veldig begrenset grad også foreløpige tall på gjennomføring.

I hver av de undersøkte fylkene har vi intervjuet rundt 10 informanter, noen av dem i to omganger. Det omfatter representanter for fylkeskommunenes opplæringsavdelinger, opplæringskontor, og NAV-kontor.

Survey rettet mot alle fylkeskommunene

Selv om casestudier i noen tilfeller kan åpne for analytisk generalisering, vil det være begrenset i hvilken grad det vi finner kan generaliseres til å gjelde alle fylkeskommuner. Casestudiene vil i like stor grad belyse variasjon. Vi gjennomførte i tillegg en spørreundersøkelse rettet mot alle fylkeskommunene høsten 2021. Den inneholdt noen hovedspørsmål rundt prosess og måloppnåelse på de ulike tiltakene, samt vurderinger av tiltakene. Undersøkelsen, som ble besvart av samtlige fylkeskommuner, var web-basert og ble gjennomført ved bruk av SurveyXact. Vi fulgte opp med purringer på e-post og til slutt telefon for å sikre at alle fylkeskommuner deltok.

Registerdata

For alle tiltakene har vi benyttet registerdata som grunnlag for å analysere utviklingen i antall læreplasser og opplæringsplasser og tiltakenes betydning.

- For tiltak 1 (arbeidsledige og permitterte) har vi basert oss på mikrodata fra A-ordningen (arbeidsmarkedsdata) for å finne permitterte og ledige, og koble disse til utdanningsdata fra Nasjonal utdanningsdatabase (NUDB), for å finne de som ikke har fullført videregående opplæring. For å beskrive utviklingen i antallet voksne i videregående har vi også brukt detaljerte data fra VIGO.
- For tiltak 2 (avgangskullet) bruker vi data for fagprøver, vitnemål og karakterer fra videregående opplæring for våren 2020 gjøre oss i stand til å finne elever som skulle ha fullført, men ikke gjorde det. NUDB og VIGO for høsten 2020 gjør at vi kan identifisere de som fortsatt er i videregående opplæring. Vi sammenligner dermed data for deltakelse for de som fullførte, men ikke bestod i 2020, med samme gruppe for tidligere år.
- For tiltak 3 og 4 (læreplasser) vil vi basere oss på NIFUs data om læreplassutviklingen i ulike fag og fagområder, som for de senere år er hentet fra VIGO, men for tidligere år er hentet fra årsberetningene til det tidligere Rådet for fagopplæring i arbeidslivet (RFA) eller Kunnskapsdepartementet (tidligere Kirke- og undervisningsdepartementet). For å beskrive konjunkturutviklingen har vi

basert oss på arbeidsledighetstall fra SSB (AKU), samtidig som vi også har vurdert disse opp mot registerbaserte ledighetstall (NAV).

Bedriftssurvey

Vi utarbeidet en survey rettet mot lærebedriftene for å kartlegge deres vurdering av covid-19-krisens betydning for lærlinginntaket og de ulike tilskuddenes betydning for deres inntak. Undersøkelsen var web-basert og ble gjennomført i Surveyxact. Den gikk til alle bedrifter med lærlinger basert på deres mailadresser som vi hentet fra VIGO. Rundt 6500 bedrifter svarte, noe som utgjør rundt 45 prosent av alle lærebedrifter med mailadresse.

Rapporteringer til Kompetanse Norge og Utdanningsdirektoratet

Det ble lagt opp til en relativt detaljert rapportering fra fylkeskommunene til Kompetanse Norge/Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse og Utdanningsdirektoratet om tiltakene og resultater av disse. Vi har benyttet oss av disse rapportene i den grad de kan belyse de enkelte problemstillinger. Dette gjelder særlig rapportering på antall deltakere og læreplass-tiltak.

I kapittel 2, 3 og 4 gjennomgår vi resultatene av evalueringens ulike undersøkelser av tiltakene mot henholdsvis ledige og permitterte, avgangskullet og læreplasser. I kapittel 5 sammenfattes og drøftes resultatene av evalueringen av tiltakene.

2 Tiltak for at arbeidsledige og permitterte skal fullføre videregående opplæring

Tiltaket rettet mot permitterte og ledige kombinerte åpningen for å kombinere ledighetstrygd med utdanning med å yte tiltak rettet mot de som hadde brukt opp retten til videregående, men som ikke hadde oppnådd yrkes- eller studiekompetanse. I NIFUS evaluering har vi belyst tiltaket med ulike metoder og data. For det første har vi gjennomført en casestudie rettet mot tre fylkeskommuner, Oslo, Innlandet og Rogaland, for å se nærmere på hvordan de har utformet tiltakene, og hvilken respons de har fått. For det andre har vi benyttet oss av fylkeskommunenes egne rapporter om antall deltakere. For det tredje har vi sendt ut en survey til samtlige fylkeskommuner om erfaringer og vurderinger av tiltaket. For det fjerde har vi gjennomført en registerdataanalyse. Nedenfor oppsummerer vi de ulike undersøkelsene. Surveyen til fylkeskommunene og registerdataanalysen ble gjennomført høsten 2021, mens undersøkelsene av de tre fylkeskommunene ble gjennomført høsten 2020 og våren 2021, og også har vært omtalt i to tidligere arbeidsnotater (Høst mfl. 2021A og Høst mfl. 2021b). I disse notatene er de enkelte undersøkelsene gjort tidligere mer utførlig omtalt.

2.1.1 Undersøkelse av tre fylkeskommuner

Vi undersøkte tre fylkeskommuner, Oslo, Innlandet og Rogaland, høsten 2020, med en oppfølging våren 2021. Det vi finner illustrerer både typiske trekk og variasjoner i bildet på landsbasis. Fylkeskommunene valgte litt ulike organisatoriske modeller for tiltaket, og har også definert målgruppa på litt forskjellige måter.

Tiltaket rettet mot ledige og permitterte fikk en svært treg start sommeren og høst 2020. De fleste fylker hadde, ifølge deres egen rapportering til Kompetanse Norge (nå Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse), knapt deltakere høsten 2020, og den viktigste forklaringen ser ut til å ha vært utfordringer med å nå fram til og klarere deltakere som tilfredsstilte definisjonen av målgruppen slik

denne ble forstått. Vi ser også at målgruppa har vært litt ulikt definert, og ikke minst at tiltaket har vært noe ulikt organisert.

Tiltak 1 fortsatte i 2021 uten at det i tilskuddsbrevet fra Direktoratet for høgare utdanning og kompetanse (HK-dir), som forvalter tilskuddet rettet mot permitterte og ledige, ble signalisert noen endring i innretningen på tilskuddet i forhold til 2020, og beløpet var også det samme. Det som var nytt, var at det ble åpnet for større muligheter til å omdisponere mellom de ulike tilskuddstypene. I tilskuddsbrevet heter det at målgruppen for ordningen fortsatt er permitterte og arbeidsledige uten fullført videregående opplæring som har brukt opp retten til videregående opplæring. Samtidig ble det vedtatt en egen bevilgning til fylkeskommunene for å dekke rekvalifisering, dvs. søkere som ønsker en ny videregående utdanning, forutsatt at denne er yrkesfaglig. Dette er ikke en del av tiltaket vi evaluerer, men er et tilgrensende tiltak som kan ha en viss betydning også for tiltaket rettet mot ledige og permitterte. Vi har tidligere sett at et av våre casefylker inkluderte rekvalifisering allerede i 2020.

Ledige som har rett til videregående opplæring, fordi de ikke tidligere har brukt opp denne retten, skal allerede være omfattet av fylkeskommunens tilbud. Intenjonen med tiltaket rettet mot permitterte og ledige er at fylkeskommunene skal gi et tilbud til de som faller utenfor, fordi de ikke har rett til videregående opplæring.

Det er ingen nedre aldersgrense for målgruppen, tiltaket er for eksempel ikke begrenset til voksne over 25 år. Årets avgangskull fra videregående opplæring er imidlertid ikke en del av målgruppen. Disse er omfattet av et eget tilskudd. Det samme gjelder de som har sluttet i videregående uten å gjennomføre alle årene. De er omfattet av ungdomsrett eller voksenrett.

2.1.2 Oslo

Oslo er den fylkeskommunen som trolig har de største utfordringene knyttet til voksenopplæring. Samtidig har de også den lengste og bredeste erfaringen med voksenopplæring, noe som blant annet kan forstås som en følge av Oslos rolle historisk som mottaker av voksen arbeidskraft, både fra landet for øvrig og fra andre land, som ofte har hatt behov for mer utdanning. Likevel valgte de å organisere tiltaket mot permitterte og ledige som et prosjekt utenfor Oslo voksenopplæring. Begrunnelsen var at en omorganisering i utdanningsetaten gjorde dette nødvendig. Prosjektet kunne slik sett ikke basere seg på den erfaring og ekspertisen voksenopplæringen representerer, men måtte i stedet bestille tjenester herfra. Ingen tilbud rettet mot permitterte og ledige i Oslo kom i gang i løpet av 2020. I stedet gikk tiden og ressursene til å informere, ta imot og sortere søknader for å finne fram til de som kom inn under tiltakets definerte målgruppe.

Vinteren og våren 2021 endret situasjonen seg gradvis ved at prosjektet fikk knyttet til seg nye medarbeidere med bakgrunn fra voksenopplæringen. Fra å være en prosjektorganisasjon som strevde litt på utsiden av Oslo Voksenopplæring, opplevde prosjektet rundt tiltaket mot permitterte og ledige i Oslo at de også hadde noen komparative fordeler, både i forhold til den ordinære voksenopplæringen og i forhold til de private gymnasene. Prosjektet hadde mye penger, de kunne skreddersy komprimerte løp og legge til rette for mindre grupper med elever.

Frem til mai 2021 var det tatt opp 465 deltakere, hvorav 162 allerede på samme tidspunkt var registrert sluttet igjen. 90 prosent av tiltakene omfattet på dette tidspunktet studieforbereende kurs. Oslo hadde i tillegg 34 deltakere på praksiskandidatkurs, hvorav halvparten i kokk- og servitørfag.

Samarbeidet med NAV bestod innledningsvis av at prosjektet utformet et informasjonsskriv til NAV sentralt, som basert på dette utformet en presentasjon til de lokale NAV-veilederne om tiltaket mot permitterte og ledige.

Målgruppe

Oslo definerte høsten 2020 målgruppen strengt etter oppdragsbrevet fra Kompetanse Norge, det vil si ledige og permitterte uten bestått videregående opplæring, men som hadde brukt opp opplæringsretten. Denne avgrensningen holdt de fast ved våren 2021. Det skjedde likevel en viss glidning, ettersom det ikke lengre ble lagt fullt så strenge føringer på hvem som defineres som permitterte og ledige. Det ble for eksempel åpnet for at personer som hadde blitt tatt tilbake i jobb etter permittering, eller hadde fått ny jobb, skulle få fullføre tiltaket. Dessuten fikk søkere, som var i jobb, adgang til kurs der det var ledige plasser.

Etterspørsel

Tiltaket har til sammen mottatt langt over 1000 søkere, men en stor andel er sortert ut. Mange er tatt ut fordi de mangler dokumentasjon eller finnes ikke i VIGO-registeret. Dette kan skyldes at de har tatt videregående opplæring i andre fylker eller utlandet, at søknadsskjemaet var fylt ut feil, eller de har bostedsadresse i en annen fylkeskommune. Mange er også avvist fordi de har ordinær voksenrett og dermed ikke hører inn under tiltaket. Det er uklart i hvilken grad disse har fått et tilbud gjennom voksenopplæringen.

Oslo har mange minoritetsspråklige søkere, som ofte kan holde et godt faglig nivå innenfor sitt fagområde, men som ikke kommer inn på videregående opplæring, fordi de ikke tilfredsstillt kravet om B1 i norsk og dermed ikke anses å kunne gjennomføre. Selv om det ikke er anledning til å stille språkkrav ved inntak til utdanning, praktiseres det slik at voksne som ikke har dette nivået i norsk blir

henvist til å gjennomføre mer norskopplæring før de starter i videregående opplæring (se også Høst og Reymert 2017, Høst og Homme 2008).

Med tanke på de mange tusen som ble ledige under Covid-19-krisen i hovedstaden, og at Oslo fikk midler til å dekke rundt 1300 deltakere, kan verken søker- eller inntakstallene karakteriseres som høye. Oslo har i 2021 markedsført tiltaket gjennom NAV.no, nettsidene til Oslo kommune, LO, NHO og frivillige organisasjoner.

Tilbud

Oslo satte en maksimal grense for varighet av tilbudene på 1,5 år for å oppnå sluttkompetanse, og de holdt våren 2021 foreløpig fast ved at tiltak som startet fra sommeren 2021 skulle ha løp som avsluttes innen utgangen av 2022. Det innebærer at søkere som trenger fagopplæring og læretid i bedrift må avvises. I stedet satser man på korte praksiskandidatkurs.

De eller fleste tilbudene som er satt i gang i Oslo under tiltak 1 har imidlertid omfattet korte studieforberedende kurs. I den grad prosjektet i Oslo har satt i gang egne kurs, har de også erfart at det er en tiltakende kamp om ressurser i Oslo, både lærere og lokaler. Covid-19-krisen har også vært en ekstra påkjenning for mange lærere. En annen barriere er at sentralgitte eksamener er lagt til faste dager og tider på året, noe som forsinker gjennomføringen av de komprimerte kursoppleggene.

Økonomi og effektivitet i tiltakene

Oslo ble i 2020 tildelt 38,5 millioner, og for 2021 et like stort beløp. I 2020 ble det estimert at 38,5 millioner skulle dekke 640 plasser, og med nye midler i 2021 skulle dette i utgangspunktet dekke rundt 1300 plasser. Per mai 2021 var det registrert 460 deltakere, fratrukket frafall ca. 300, i det igangsatte tiltak. At deltakerantallet ikke var høyere ble forklart med at man ikke kom i gang med kurs før i januar 2021, og kapasitetsutfordringer både med lærere og plasser gjennom voksenopplæringens tilbud. En del av tiltakspengene ble brukt til frikjøp av lærere for å sette i gang egne kurs.

Oslo oppgir selv at de i 2020 og fortsatt våren 2021 bruker mye ressurser på å sortere personer etter hvorvidt de har rett til dette tiltaket, men dette gjøres nå i større grad innad i prosjektet. Over 600 søkere er til nå sortert ut. Oslo har i 2021 revidert søknadsskjemaet, noe som i større grad skal bidra til i større grad å sile ut de som ikke har krav på tiltaket, før de kommer inn i søknadsprosessen. Gjennom dette har også de mange søkerne som trenger mer generell norskopplæring før de kan nyttiggjøre seg videregående opplæring, blitt redusert til nesten null.

NAV-veiledere har oppmuntret kandidater som de mener kan passe til dette tiltaket til å søke. Veilederne vet imidlertid ikke om en søker har rett eller ikke rett til videregående opplæring og fikk til å begynne med heller ikke i oppdrag å forsøke å kartlegge om aktuelle søkere har dette. Det er også viktig å merke seg at enkeltindivider NAV har kontakt med ofte ikke selv vet om de har rett eller ikke til videregående opplæring. Gjennom intervju med NAV kom det frem at veilederne i stor grad har formidlet tiltaket til andre brukere enn de som mottar dagpenger, for eksempel personer som mottar sosialhjelp eller går på arbeidsavklaringspenger. Det vil si at en del av søkerne trolig har vært uten jobb siden før lenge før Covid-pandemien, og ofte har andre utfordringer, blant annet helsemessige. Mange antas å ha en lengre vei tilbake til videregående opplæring enn den primære målgruppen i Utdanningsløftet, som ble oppfattet å være de som kun manglet få fag på å fullføre.

2.1.3 Innlandet

Innlandet skiller seg fra samtlige andre fylkeskommuner, ved at de klarte å rekruttere et betydelig antall deltakere til tiltaket rettet mot permitterte og ledige i perioden Covid-19-krise rammet arbeidslivet som hardest. Dette må i utgangspunktet oppfattes som en hovedhensikt med tiltaket. Sommeren 2020 valgte fylkeskommunen å allokere alle midlene de hadde fått til tiltaket gjennom sin desentraliserte modell for voksenopplæring. Denne måten å fordele midlene på holdt de fast på i 2021. Dette ser ut til å ha vært en viktig suksessfaktor. I tillegg kommer at de lokalt ser ut til å ha basert seg på en pragmatisk, konsekvensorientert tilnærming, det vil si at det å få i gang tiltak var viktigere enn rigid selektering av deltakere. Denne praksisen åpnet tilbudene for alle søkere, uavhengig av rettighetskategori. I etterkant ble det foretatt en viss sortering av deltakerne på budsjetter.

Totalt hadde Innlandet høsten 2020 registrert 300 deltakere, og våren 2021 hadde de 481 deltakere, hvorav 176 er registrert som praksiskandidater. De største fagområdene for praksiskandidatene var helse og oppvekst, og teknologi og industrifag, mens det er få i de kriserammede næringene. Per mai 2021 rapporterte de om 35 personer som hadde bestått yrkes- eller studiekompetanse. Det tyder på at de fleste deltakerne har opplæringsløp på minimum ett år. Ved utgangen av 2020 var det foreslått et relativt stort kutt i Voksenopplæringen i Innlandet, men dette ble avvist av fylkestinget. Det antyder en stor politisk velvilje i fylkeskommunen overfor voksenopplæringen.

Målgruppe

Innlandet definerte målgruppa som alle som har fullført, men ikke bestått videregående opplæring, uavhengig av om de er eldre eller yngre enn 25 år. I tillegg ble personer med ungdomsrett inkludert i tiltaket. I den pragmatiske tilnærmingen

lokalt ble i praksis også personer som ønsket en rekvalifisering inkludert i tiltaket, dersom opplæringen ble ansett som nødvendig i det lokale arbeidsmarkedet. Denne gruppen ble finansiert over andre koronamidler fylkeskommunen hadde mottatt. Ved flere av de lokale voksenopplæringsenhetene var de til å begynne med av den oppfatning at den primære målgruppen var de som var blitt ledige under Covid-19-krisen. Denne avgrensingen gikk man etter hvert bort fra.

Desentral organisering, pragmatisk og fleksibel tilnærming

Hvordan fikk Innlandet fylke i 2020 til mer enn resten av landet på tiltak rettet mot arbeidsledige uten fullført og bestått videregående opplæring? Et dykk ned i et distrikt for voksenopplæring i Innlandet viste følgende eksempel på praksis:

- En forutsetning av at midlene fra Utdanning 2020 umiddelbart ble fordelt ut til 10 lokale voksenopplæringsentre, som fikk ansvaret for videre utforming av tiltak
- Det lokale voksenopplæringscenteret har fra tidligere opparbeidet et tett samarbeid med det lokale NAV-kontoret og arbeidslivet i distriktet
- Sentrene er vant til å være fleksible i sin organisering
- De har en pragmatisk tilnærming til hvordan definere målgruppen

Det lokale voksenopplæringscenteret vi undersøkte er lite, med to heltidsstillinger som veiledere. De har kontor på en videregående skole og lærere leies inn fra skolen etter hvert som tiltak skal settes i verk. De har 160 voksne i videregående opplæring, de fleste på ulike yrkesutdanninger. Senterets ansatte kjenner de ansatte på det lokale NAV-kontoret godt fra før. De har gode kontakter inn mot arbeidslivet og får fort kjennskap til bedrifter som har problemer, men også nyetableringer. Fra sommeren og fram til oppstart 10. september klarte senteret å informere, rekruttere og plassere 16 kandidater i utdanningstiltak.

Deltakerne var permitterte eller ledige. For øvrig fordelte de seg slik:

- Noen hadde brukt opp utdanningsretten uten å bestå
- Noen hadde en videregående opplæring, men trengte en ny for å få jobb
- Noen var under 25, hadde droppet ut av videregående

Hovedtiltaket er plassert under praksiskandidatordningen og retter seg mot bilfag. Det beskrevne tiltaket er en slags miks av praksiskandidatordningen og vekslingsløp. I realiteten er det skreddersøm, og deltakerne fordeler seg på litt ulike ordninger.

Finansieringen er basert på midler fra Utdanningsløftet 2020, med unntak av de voksne med bestått videregående fra før, som ble finansiert av «tredje krisepakke». NAV betaler midler til livsopphold, men målet er at flest mulig raskest mulig skal få en lærekontrakt så bedriften kan overta lønnsansvaret.

Etterspørsel

Etterspørselen etter tiltaket opplyses å variere mellom regionene, og i noen regioner er det få søkere. Områdene med få søkere kjennetegnes av at det har vært få permitterte gjennom hele pandemien. Det har i tillegg ved enkelte voksenopplæringsentre i Innlandet vært for få personer til å følge opp de som har blitt permitterte eller har mistet jobben.

Innlandet ser en stor økning i antallet minoritetsspråklige søkere som ikke har tilstrekkelig kompetanse i norsk og/eller digitale ferdigheter, og flere av sentrene kjører nå forkurs i yrkesnorsk og digitale ferdigheter. Dette er midler som dekkes av Utdanningsløftet så lenge det anses som sannsynlig at deltakerne går over i et videregående opplæringsløp i etterkant.

Økonomi og effektivitet i tiltakene

Innlandet oppnådde resultater langt tidligere enn andre fylkeskommuner, og den pragmatiske, desentraliserte tilnærmingen ser ut til å være den viktigste forklaringen. Innlandet rapporterer at de fleste som søker også får plass på et tiltak, som så blir satt i gang så raskt som mulig. Det gjelder også personer som har voksenrett. Likevel kan det også i Innlandet ta litt lengre tid for personer for voksenrett å få et tilbud enn personer som faller inn under tiltaket for Utdanningsløftet. Dette henger sammen med at de med voksenrett har rett til å velge hvilket program de skal få opplæring i, noe som kan bety at de må stå i kø og vente på at de får plass på dette utdanningstilbudet.

Innlandet legger realkompetansevurderingen til grunn for hvor lange kurs søkere får, og tar utgangspunkt i at midlene som er knyttet til Utdanningsløftet kan brukes til og med 2023.

Til tross for at Innlandet var den eneste fylkeskommunen som ser ut til å ha kommet ordentlig i gang med tiltaket i 2020, var de langt fra å få benyttet alle de tildelte midlene. I mai 2021 hadde fylkeskommunen fortsatt bare benyttet en mindre del av de tildelte midlene for 2020 og 2021.

2.1.4 Rogaland

Rogaland fylkeskommune har organisert tiltaket rettet mot permitterte og arbeidsledige sentralt i fylkeskommunen gjennom utdanningsavdelingens seksjon for veiledning og livslang læring. I denne seksjonen ligger videregående opplæring for voksne, karrieresentrene, fagskole og integreringstiltak. Rogaland hadde i 2020 også et sentralt inntak til tiltaket. Bare unge med ikke vurdert eller karakteren 1 kunne søke og bli tatt opp lokalt. I 2021 har de flyttet all kurssøking til lokalnivået, det vil si til de seks voksenopplæringsentrene i fylket. Fylkeskom-

munens samarbeid med NAV i dette tiltaket begrenser seg i stor grad til å sende informasjon om tilbudet gjennom NAVs apparat, noe som skal bidra til at NAV-veiledere rekrutterer søkere.

Rogaland satte ikke i gang noen tilbud under Utdanningsløftet i 2020. Fylkeskommunen hadde våren 2021 satt i verk 125 tiltak (for enkelt deltakere), hvorav 75 i studiespesialiserende og 50 i yrkesfagkurs. I tillegg kommer 80 deltakere på praksiskandidatkurs.

Målgruppe

Rogaland holdt fast på den samme definisjonen av målgruppa fra 2020 til våren 2021. Den omfatter ledige og permitterte voksne og ungdom som har brukt opp retten, men ikke bestått videregående opplæring, samt ungdom med rett som står utenfor videregående. Rogaland har imidlertid ikke vært strenge på kriteriet arbeidsledighet, både fordi de ikke har tilgang til registre over ledige, og fordi de antar at de som er i jobb og har behov for dette tiltaket, er sårbare for arbeidsledighet. Rogaland har i 2021 satt i gang kurs for 80 praksiskandidater. Bare 10-12 av disse var arbeidsledige, mens resten var i arbeid.

Etterspørsel

I 2020 var hovedbegrensningen for Utdanningsløftets satsing mot permitterte og ledige i Rogaland den lave etterspørselen. Det var bare rundt 60 søkere under dette Covid-19-tiltaket i Rogaland. Med erfaringen fra 2015-krisen i bakhodet hadde fylkeskommunen regnet med en langt større etterspørsel fra ledige som ønsket utdanning. Det de har erfart gjennom Covid-19-krisen er et nytt mønster, som de tolker som at folk i mye større grad sitter på gjerdet og venter på å komme tilbake i jobb. Dette forklarer de særlig med den forlengede permitteringsperioden.

I februar og mars 2021 kjørte fylkeskommunen en aktiv informasjonskampanje rundt sine tilbud, noe de mener kan forklare en betydelig økning i søkningen. De har nå 270 søkere som faller inn under Utdanningsløftets tiltak mot permitterte og ledige, slik Rogaland fortolker målgruppen. Søkerne sorterer seg selv rettighetskategori på søknadsskjemaet de får på voksenopplæringssettene, men endelig kategorisering avgjøres av fylkeskommunen sentralt.

Mens søkningen til videregående opplæring for voksne har falt år for år blant norsk-språklige søkere, har den blitt mer enn doblet blant de som i statistikken defineres som minoritetsspråklige. De utgjør snart halvparten av søkerne.

Tabell 2.1 Søkningen til videregående opplæring for voksne i Rogaland 2016–2020

	2016	2017	2018	2019	2020	Endring 2019-20	Endring 2016-2020
Søkere med rett	689	878	752	642	569		
Søkere uten rett	609	561	501	476	453		
Søkere - rett ikke avgjort	43	103	218	300	335		
Søkere totalt	1 341	1 542	1 471	1 418	1 357	-4,3 %	+0,1 %
Mino.språklige søkere	466	664	729	667	1 040	+ 56 %	+123 %
Realkompetansevurdert	294	295	302	279	325	+16,5 %	+10,5 %

Kilde: Rogaland fylkeskommune, politisk sak 2021/24192-1

Fylkeskommunene opplyser om at søkningen til voksenopplæring i 2021 i første kvartal lå 40 prosent over tilsvarende kvartal i 2020. Dette kan forstås som at oppmerksomheten rundt voksenopplæringen gjennom blant annet Utdanningsløftet 2020 kan ha virket mobiliserende, også for grupper av voksne som ikke er reformens målgruppe.

Økonomi og effektivitet i tiltakene

Rogaland benyttet i 2020 nesten ingenting av midlene de fikk bevilget til tiltak rettet mot ledige og permitterte. I 2021 hadde de dermed dobbelt opp med midler, rundt 45 millioner kroner. Fylkeskommunen regner med å få brukt opp disse midlene, men ikke i løpet av 2020 og 2021. Foreløpig har fylkeskommunen tolket sentrale utdanningsmyndigheter dithen at Utdanningsløftet 2020 er en del av den langsiktige satsingen på området, og slik sett danner en opptakt til fullføringsreformen. Dette mener de også er godt tilpasset Rogaland fylkeskommunes strategi, som legger vekt på at det å lage opplæringsløp for voksne som mangler videregående opplæring, ikke er noen «quick fix». Fylkeskommunen stiller ikke krav til kandidatene om å basere seg på tidligere utdanning for å gjøre veien til å fullføre videregående kortest mulig, men legger i stedet vekt på at kandidatene skal ta en utdanning de er motivert for.

2.1.5 Oppsummering casefylker

I våre tre fylker finner vi klare variasjoner i måten tiltaket organiseres på. Innlandet fordelte pengene ut til sine lokale voksenopplæringsentre, og lot dem stå for utforming og opptak av deltakere. I Rogaland ble utforming og opptak til å begynne med gjort sentralt i fylkeskommunens opplæringsavdeling, mens de etter hvert overlot utforming av tiltak til sine lokale voksenopplæringsentre. De beholdt imidlertid i hovedsak sentral søkning og opptak. I Oslo ble utlysning, utforming og inntak gjort sentralt, ikke av voksenopplæringen, men av en egen prosjektorganisasjon. Innlandet er den eneste av de tre fylkeskommunene hvor vi fant eksempler på at samarbeidet med NAV fungerte ikke bare ved utlysning, men også

ved utforming og iverksetting av tilbud, noe som trolig kan forklares med at deres desentraliserte modell la bedre til rette for samarbeid.

Innlandet hadde den mest pragmatiske og åpne tilnærmingen til utplukking av deltakere, mens Oslo fulgte de sentralt utformede retningslinjer tettest. Innlandet kom i gang med tiltak tidlig høsten 2020, mens Oslo og Rogaland om i gang med tiltak først i januar 2021.

Rogaland gikk lengst i å tilby tiltaket også for søkere uten videregående opplæring som var i arbeid. I Innlandet var det ved oppstarten i enkelte lokale sentre en rådende oppfatning om at tiltaket primært skulle gjelde de som var blitt ledige som følge av Covid-19-krisen.

Alle de tre fylkene har mange minoritetsspråklige søkere til videregående opplæring som anses å mangle norskferdigheter for å kunne starte på og gjennomføre videregående opplæring. Innlandet hadde allerede i 2020 etablert forkurs til videregående for denne gruppen med midlene bevilget gjennom Utdanningsløftet.

Innlandet hadde registrert 300 deltakere under tiltaket høsten 2020, mens de to andre ikke hadde noen. Våren 2021 hadde Innlandet økt til 481, hvorav 176 var deltakere på praksiskandidatkurs. Oslo hadde økt til 465, hvorav 162 allerede var falt fra. De hadde i tillegg 34 på praksiskandidatkurs. Rogaland hadde våren 2021 økt til 125, og i tillegg 80 på praksiskandidatkurs. Mens Rogaland og Innlandet hadde en relativt lik fordeling på studiespesialiserende fag og yrkesfag, hadde Oslo 90 prosent på studiespesialiserende.

2.1.6 Fylkeskommunenes rapporter til Kompetanse Norge på tiltak mot permitterte og ledige

Fylkeskommunenes rapporteringer til tidligere Kompetanse Norge, nå Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HKdir), er en sentral kilde til data om deltakere i tiltaket rettet mot permitterte og ledige. Rapportene er imidlertid av svært vekslende kvalitet. Det synes å være manglende konsistens mellom de enkelte fylkeskommunenes rapporteringer på ulike tidspunkt. Ikke alle fylkeskommuner rapporterer hver gang, noen rapporterer samme antall deltakere som ved tidligere rapportering, eller de rapporterer ikke på alle kategorier deltakere. Det er også i noen tilfeller uklart om tallene fra de ulike fylkeskommunene er akkumulerte, eller om det dreier seg om bare nye deltakere. Dette skyldes ikke bare at fylkeskommunene kan rapportere ulikt, men også fordi fylkeskommunene mottar sine tall igjen fra skoler som også rapporterer ulikt. I HKdir sin rapport om tiltaket 15.10.2021 står det således:

Trøndelag har gitt en kommentar til registrering av deltakertall som kan være relevant for flere fylker. De erfarer at de ulike skolene som deltar i tiltaket rapporterer ulikt og at tallene derfor ikke blir sammenlignbare. For eksempel har

noen skoler rapportert om "oppnådd yrkes/studiekompetanse" på elever som har bestått faget de har deltatt i, mens andre har rapportert dette kun på de som faktisk har oppnådd studie/yrkeskompetanse. Noen har ikke rapportert de som har fått IV under "sluttet/strøket", mens andre har valgt å ta med IV her. I tillegg er det uklart om skolene har rapportert de samme tiltakene som de rapporterte forrige gang, eller om de kun har tatt med nye tiltak.

Om tiltaket i 2020

Stortinget bevilget 300 millioner kroner til Utdanningsløftets tiltak rettet mot permitterte og ledige under Covid-19-krisent i 2020. Dette var stipulert å kunne gi rundt 5000 deltakere videregående opplæring i 2020. I desember 2020 ble det fra fylkene rapportert om 800 deltakere på tiltaket. De fleste fylkene rapporterte ingen deltakere. To fylker sto for nesten alle deltakerne, nemlig Innlandet med 350 og i tillegg det nyfusjonerte Viken med 400. Tallet fra Viken fremstår i ettertid framstår som alt for høyt¹⁵. De fleste ble i 2020 rapportert som deltakere på praksiskandidatkurs, mens en noe mindre andel er rapportert på studiespesialiserende.

Om tiltaket våren 2021

I 2021 bevilget Stortinget nye 300 millioner kroner til tiltaket. De fleste fylkeskommunene overførte i tillegg det aller meste av midlene fra 2020 til 2021. I mai 2021 er det rapportert 2204 deltakere i tiltaket totalt fra oppstart. 171 av disse er rapportert sluttet eller strøket, men det er nesten bare Oslo som har rapportert på dette punktet. 28 deltakere er rapportert fullført, nesten alle i Innlandet.

Deltakerne fordeler seg relativt likt på studieforberedende og yrkesfaglige kurs. På den yrkesfaglige siden er tre av fire tiltak praksiskandidatkurs, normalt et 160 timers teorikurs før den tverrfaglige prøven for de som skal ta fagbrev som praksiskandidater. Det er rapportert 779 på praksiskandidatkurs, men tall fra Rogaland, Troms og Agder er ikke med i rapporten. Nordland, et fylke med en sterk tradisjon for voksenopplæring, har rapportert nesten 300 deltakere på praksiskandidatkurs. Noen få av disse er rettet mot de kriserammede næringene, for eksempel mot permitterte restaurantansatte. Helse og oppvekst er imidlertid det desidert største området, noe som tyder på at kursaktiviteten for praksiskandidater først og fremst er økt i de bransjene den var stor fra tidligere.

¹⁵ Senere rapporteringer fra fylkeskommunen indikerer at tallet er alt for høyt

Om tiltaket høsten 2021

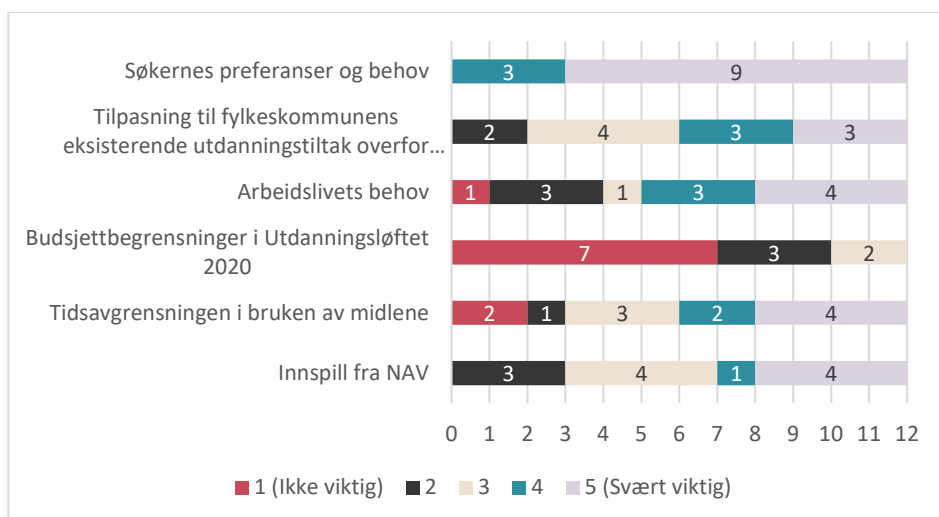
I revidert budsjett våren 2021 ble det vedtatt å utvide målgruppen for tiltaket rettet mot permitterte og ledige uten fullført og bestått videregående, til også å omfatte sysselsatte. Dermed har tiltaket endret karakter. I oktober 2021 rapporterte fylkeskommunene på ny. Antall deltakere har økt til 3300 mens det rapporteres om 195 som har fullført. Fortsatt er det en ganske lik fordeling mellom deltakere på studiespesialisering og yrkesfag. De fleste tiltakene på yrkesfag er fortsatt praksiskandidatkurs.

2.1.7 Survey rettet mot fylkeskommunene høsten 2021

Høsten 2021 gjennomførte NIFU en web-basert survey til fylkeskommunene, hvor de ble stilt en del generelle spørsmål rundt tiltakene i Utdanningsløftet 2020. Når det gjelder tiltaket mot ledige og permitterte, bekrefter undersøkelsen på mange måter det vi fant gjennom casestudiene, men den gir også et noe mer utfyllende bilde. Alle fylkeskommunene svarte, og i tillegg besvarte Troms og Finnmark hver for seg, noe som forklarer at det er 12 respondenter på mange av spørsmålene. Begrensningen i svarene ligger spesielt på spørsmål om søkertall og vurdering av andeler. På disse spørsmålene er kvaliteten på svarene så ujevn at vi har valgt å ikke inkludere de i rapporten.

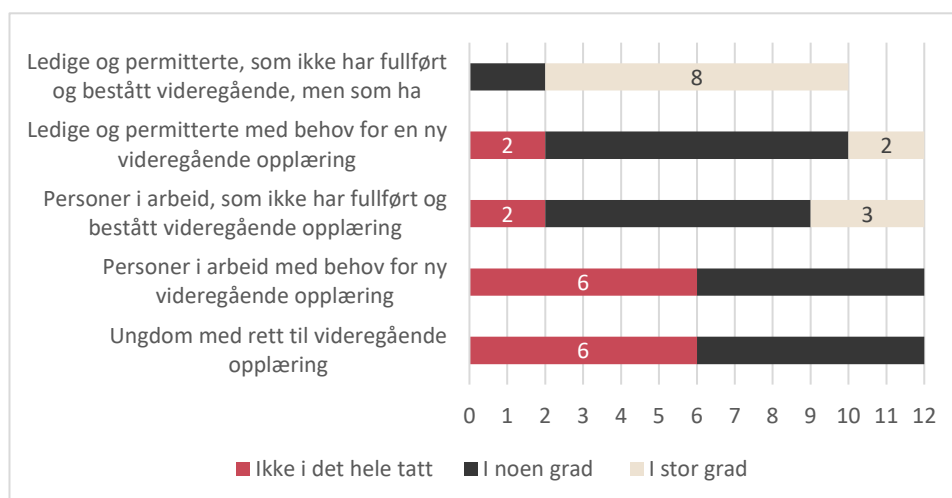
De aller fleste fylkeskommunene (9) har utformet utdanningstiltakene rettet mot permitterte og ledige sentralt i fylkeskommunen. Selve utvelgelsen av deltakere har vært desentralisert til lokale voksenopplæringsentra i et knapt flertall av fylkeskommunene. Et flertall av fylkeskommunene svarer også at kontakt med enkeltfylkeskommuner, eller fellesarenaer med de andre fylkeskommunene, som for eksempel møter i regi av Kompetanse Norge/Direktoratet for høyere utdanning og kvalitet, *i noen grad* har hatt betydning for utformingene av lokale tiltak.

Det viktigste utgangspunktet for å etablere utdanningstiltak rettet mot ledige og permitterte har vært søkerens behov (figur xx), noe som også er det vanlige i voksenopplæringen generelt. Voksne med rett kan imidlertid selv bestemme hvilken type utdanning de skal starte på, noe deltakerne i Utdanningsløftet 2020 ikke kan. Andre viktige faktorer bak utformingen av tilbud til ledige og permitterte har ifølge de fleste fylkeskommunene vært arbeidslivets behov, tidsavgrensningen i bruken av midlene og tilpasning til fylkeskommunenes eksisterende utdanningstiltak for voksne. Budsjettbegrensninger er ikke et aktuelt problem.



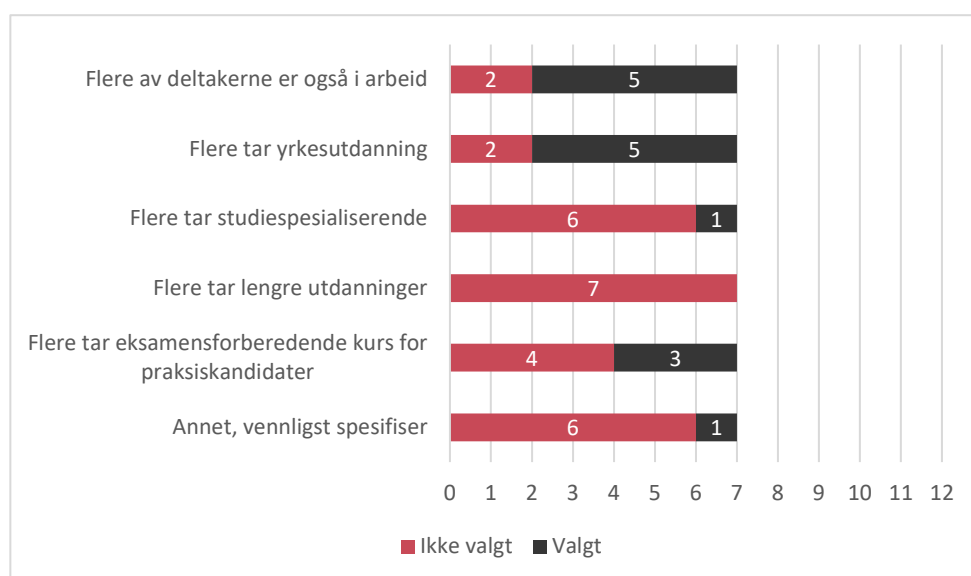
Figur 2.1 Hvor viktig har følgende hensyn vært ved utforming av utdanningstilbudene?

Vi spurte også fylkeskommunene om hvilke kategorier deltakere de har tatt opp på disse tilbudene (figur 2.2). Målgruppen for tiltaket var (fram til sommeren 2021) ledige og permitterte som ikke har fullført og bestått, men som har mistet retten til videregående opplæring. Dette var også den viktigste kategorien fylkeskommunene oppga å ha tatt opp. I tillegg var også personer *i arbeid* som ikke har fullført videregående en viktig deltakerkategori i et flertall av fylkeskommunene. Det samme gjelder ledige og permitterte med *behov for en ny* videregående opplæring. Dette er i tråd med hva vi observerte, i litt ulik grad, i våre casefylker allerede høsten 2020 og våren 2021. Søkere med ungdomsrett til videregående opplæring, og sysselsatte med behov for rekvalifisering har i noen grad blitt omfattet av tiltaket i over halvparten av fylkeskommunene. Fra 2021 har fylkeskommunene blitt tilført egne midler til rekvalifisering.



Figur 2.2 Hvilke grupper har deltatt i tilbudene?

Arbeidsmarkedet tok seg raskt opp igjen i de fleste bransjer etter Covid-19-krisen. Om det hadde vært vanskelig for mange fylkeskommuner å rekruttere arbeidsledige deltakere til dette tiltaket i utgangspunktet, ble det ikke lettere nå. I de fylkeskommunene vi undersøkte var det praksis fra starten av å la deltakere i tiltaket, som kom seg i arbeid før utdanningen var over, få fortsette utdanningen. Etter hvert som det ble færre ledige, økte også fylkeskommunene opptaket av nye deltakere som var i arbeid. 7 fylkeskommuner svarte således at sammensetningen av deltakere hadde endret seg gjennom det første året av Utdanningsløftet 2020. De fleste av disse svarer at de utover i perioden inkluderte en økt andel sysselsatte, og en større andel deltakere på yrkesfaglige kurs (figur xx). Stortinget vedtok i revidert budsjett før sommeren 2021 å inkludere de sysselsatte uten rett, men her lå nok utviklingen i fylkeskommunene foran den formelle utvidelsen i sin praktisering av tiltaket.



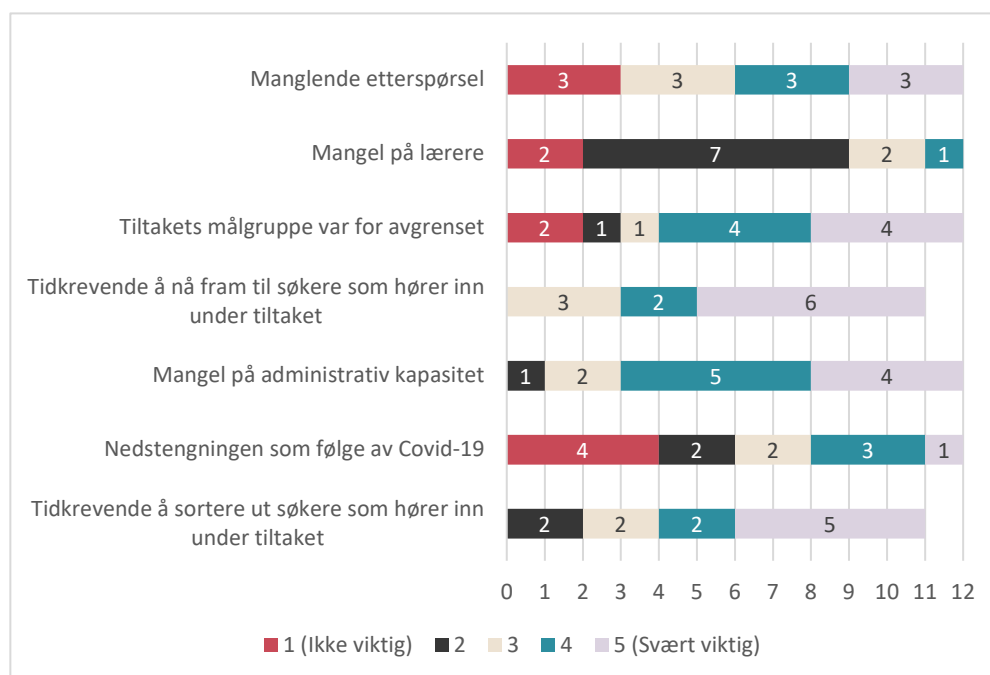
Figur 2.3 På hvilken måte har sammensetningen av deltakerne i prosjektet endret seg gjennom året?

Praksiskandidatkurs er det viktigste yrkesfaglige tiltaket i Utdanningsløftet. Dette er ikke et obligatorisk kurs for de som skal ta fagprøve som praksiskandidat og deltakerne regnes ikke som elever. Fylkeskommunenes rapportering ser ut fra registerdata (VIGO) ut til å være av varierende kvalitet. Når fylkeskommunen rapporterer stadig flere på disse kursene gjennom Utdanningsløftet, vet vi ikke i hvilken grad disse representerer en økning, eventuelt hvor stort det totale antallet som deltar på praksiskandidatkurs er. Vi stilte derfor følgende spørsmål:

«Ifølge fylkeskommunenes rapporteringer på Utdanningsløftet 2020 er praksiskandidatkurs det mest benyttede enkelttiltaket. Hvordan er antall deltakere på praksiskandidatkurs finansiert av fylkeskommunen sammenliknet med tidligere år?». På

dette svarte syv fylkeskommuner at antall deltakere er som tidligere år, mens bare fire svarte at antall deltakere har økt.

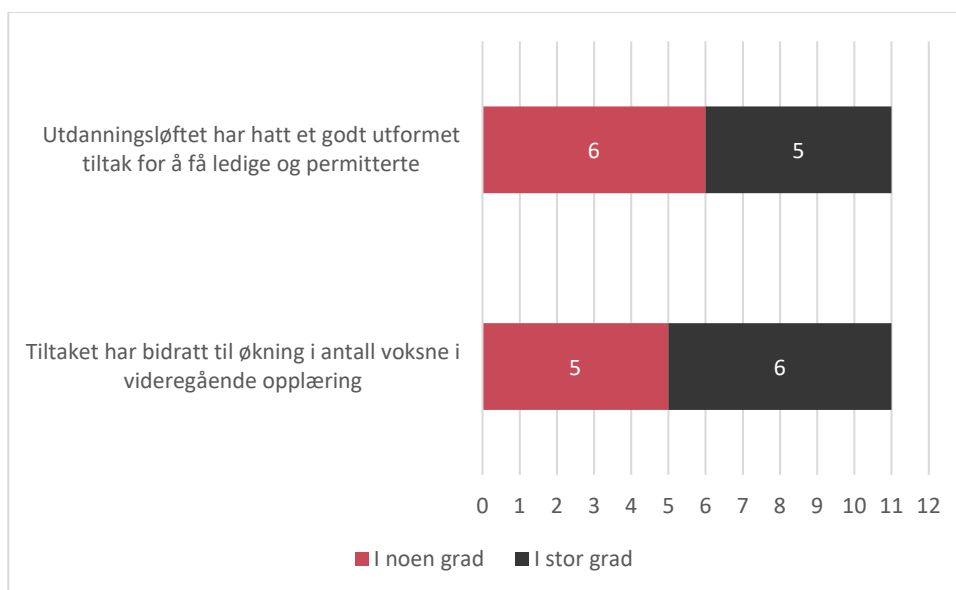
Bare en av fylkeskommunene svarte at de brukte mer enn 25 prosent av de bevilgede midlene til Utdanningsløftets tiltak for ledige og permitterte i 2020. Tall rapportert til HK-dir viser at under 10 prosent av de totalt bevilgede midlene ble benyttet.



Figur 2.4 Hva var de viktigste årsakene til at fylkeskommunen ikke klarte å benytte de tildelte midlene i 2020?

Som de viktigste årsakene til at fylkeskommunene ikke klarte å benytte de tildelte midlene, krysser flest av på at det skyldtes at det var tidkrevende å nå fram til søkere som hører inn under tiltaket, og dernest at det var tidkrevende å sortere ut søkere som hører inn under tiltaket. Andre viktige årsaker til at de ikke fikk tiltaket bedre i gang, var mangel på administrativ kapasitet, og at tiltakets målgruppe var for avgrenset. Halvparten av fylkeskommunene svarte at manglende etterspørsel var svært eller noe viktig.

Litt over halvparten av fylkeskommunene svarer at de mener Utdanningsløftet 2020 bare i noen grad har vært et godt utformet tiltak for å få ledige og permitterte til å fullføre videregående opplæring under Covid-19-krisen, mens litt under halvparten mener at det i stor grad har vært et godt utformet tiltak. Litt mer positive er fylkeskommunene i sine svar på spørsmålet om tiltaket mot ledige og permitterte har bidratt til en økning i antall voksne i videregående opplæring. Her svarer et knapt flertall at de mener det har skjedd «i stor grad», mens litt under halvparten krysser av for at dette bare har skjedd «i noen grad».



Figur 2.5 I hvilken grad har Utdanningsløftet hatt et godt utformet tiltak for permitterte og ledige, og i hvilken grad har det bidratt til en økning i antall voksne i videregående opplæring?

2.1.8 Oppsummering fylkeskommunesurvey

De fleste fylkeskommunene utformet tiltaket rettet mot ledige og permitterte sentralt i utdanningsadministrasjonen. Det viktigste hensynet ved utformingen av tilbud var søkeres egne preferanser. Alle fylkeskommuner krysser av for å ha hatt deltakere som har brukt opp retten til videregående, men uten å oppnå kompetanse, som viktigste deltakerkategori. Nesten alle fylkeskommunene har imidlertid samtidig tatt inn deltakere utenom denne målgruppen. Særlig har fylkeskommunene åpnet for deltakere som har vært ledige, og som har behov for en ny videregående opplæring (rekvalifisering), samt søkere som er i arbeid og som mangler videregående opplæring. Noen har også tatt inn søkere med ungdomsrett og søkere som både har arbeid og har fullført videregående opplæring. I løpet av den perioden tiltaket har vart har det vært en tendens til at det rekrutteres stadig flere deltakere som er i arbeid. Disse tilhørte ikke den opprinnelige målgruppen, men ble inkludert først gjennom revidert budsjett i juni 2021.

Veldig lite av de midlene staten bevilget til fylkeskommunene for tiltaket ble benyttet i 2020, som var det året Covid-19-krise skapte størst problemer på arbeidsmarkedet. De viktigste årsakene var ifølge fylkeskommunene at det var tidkrevende å finne fram til søkere som tilfredsstilte kriteriene for å omfattes av tiltaket, og å sortere søkermassen ut fra disse kriteriene, samt at dette krevde stor administrativ kapasitet.

Praksiskandidatkurs er det dominerende yrkesfaglige tiltaket rettet mot ledige og permitterte. Bare fire fylkeskommuner mener imidlertid de har hatt en økning totalt sett i antall praksiskandidatkurs.

Fylkeskommunene er veldig delt på hvor godt utformet tiltaket mot ledige og permitterte har vært. Et lite flertall mener det bare i noen grad har vært det, mens de øvrige mener det i stor grad har vært et godt utformet tiltak. Et knapt flertall mener tiltaket i stor grad har bidratt til flere voksne i videregående opplæring.

2.2 Registerdataanalyse

2.2.1 Innledning

Tiltaket rettet mot at arbeidsledige og permitterte skal fullføre videregående opplæring, ble satt i verk sommeren 2020 (Høst m.fl. 2020). Målet med tiltaket var å gi permitterte og ledige uten fullført videregående opplæring, og uten rett, mulighet til å oppnå studie- eller yrkeskompetanse.

Personer som har brukt opp retten til videregående opplæring har som regel fullført videregående etter kravene i loven, det vil si gjennomført tre år i et videregående opplæringsløp. Men selv om personer fullfører videregående opplæring, vil stryk i enkeltfag, eksamen eller fagprøve medføre at elevene ikke får bestått. Disse personene har dermed brukt opp retten sin til videregående opplæring. Før mars 2020 ble voksenopplæringen sortert etter hvorvidt en person hadde rett eller ikke rett, og kun de som hadde rett til videregående opplæring var fylkeskommunene lovpålagt å gi et tilbud. Det var heller ikke mulig å kombinere ledighetstrygd med utdanning. Denne begrensningen ble fjernet. Samlet sett var det beregnet at tiltaket kunne gi et tilbud til 5 000 personer, med utgangspunkt i at de mangler i snitt 4,5 fag.

De som deltar i tiltaket blir ikke registrert etter hvorvidt de deltar på tiltaket gjennom offentlige registre, og vi kan derfor ikke sammenligne denne gruppen med tidligere deltakere i videregående opplæring. I dette kapittelet ser vi derfor på de som går inn under målgruppa slik den er definert i tiltaket, og i hvilken grad de har gjennomført utdanning i tiltaksperioden – vi vet ikke om disse har vært en del av dette tiltaket.

Det er ikke nødvendigvis enkelt å definere om en voksen har rett eller ikke rett til videregående opplæring. Det finnes ikke gode data på dette for eldre personer, eller på personer med annen landbakgrunn, som utgjør en økende andel av de utdanningssøkende, eller på personer som har utdanning fra et annet fylke enn der de søker utdanning. Dette er også eksemplifisert gjennom Oslo, som har brukt store ressurser på å sortere søkere til tiltaket etter hvorvidt personer har rett eller ikke (se s 39-40 i Høst m.fl. 2020). Den enkelte kjenner nødvendigvis heller ikke

selv sin status med hensyn til utdanningsrett, noe NAV ikke gjør ettersom personer i kontakt med NAV må selv oppføre hvilken utdanning de har. Man får med andre ord vurdert dette først når det er behov for det.

Vi beskriver derfor personer som ble arbeidsledig eller permittert 12. mars eller senere i 2020 etter utdanningsbakgrunn, og undersøker i hvilken grad permitterte eller ledige uten fullført og bestått videregående opplæring starter i et utdanningsløp i løpet av 2020.

Videre ser vi på den samlede deltakelse blant voksne i videregående opplæring. Alt annet likt, skal en adgang for flere til å fullføre en sluttkompetanse i videregående resultere i at også flere voksne er registrert i videregående opplæring. Her gjør vi også et skille ut fra VIGO-data på om de voksne er registrert med rett eller ikke. Avslutningsvis diskutere vi funnene opp mot det som i utgangspunktet var formålet med tiltaket.

2.2.2 Datagrunnlag

I denne analysen bruker vi to datakilder. Fra SSB bruker vi A-meldingen koblet med NUDB. Datamaterialet vi har tilgjengelig fra NUDB inneholder opplysninger om studenter og elever per 1. oktober, avsluttede utdanninger det foregående skoleåret, og høyeste fullførte utdanning per 1. oktober hvert år. Vi har også informasjon om igangværende utdanninger tilbake til skoleåret 2015-16, slik at vi også kan identifisere om personer har startet, men ikke fullført et videregående opplæringsløp. NUDB er ved rapportens ferdigstilling tilgjengelig til og med 1.10.2020. Det vil si at for SSB-data har vi med de som var registrert med tilbud i videregående opplæring før første oktober 2020.

For å få en mer detaljert beskrivelse av voksne i videregående opplæring, har vi fått data direkte fra VIGO. Fordelen med denne type data er at vi får detaljert informasjon om voksnes forløp i videregående opplæring, men ulempen er at denne informasjonen ikke kan kobles med informasjon om man er ledig eller ikke. Vi kan heller ikke se på hva som kandidaten har av eventuell tidligere utdanning. Samlet sett vil de to datakildene beskrive hvem av de ledige og permitterte som startet i videregående opplæring høsten 2020, og voksne i videregående opplæring. Kapittel 1.3 benytter seg av datamateriale fra A-meldingen og NUDB, mens i kapittel 1.4 bruker vi registerdata fra VIGO.

2.2.3 Arbeidsledige og permitterte¹⁶

I analysene av arbeidsledige og permitterte bruker vi informasjon fra A-meldingen, som inneholder informasjon om personers arbeidssituasjon, og NUDB, hvor vi henter ut informasjon om personers høyeste fullførte utdanning og tidspunkt for oppstart av nye utdanninger. Utvalget er i utgangspunktet alle i arbeidsfør alder (15-74 år) som er registrert i A-meldingen for mars 2020¹⁷.

Vi har videre definert arbeidsledige og permitterte som personer som hadde minst ett arbeidsforhold som opphørte, eller som ble permittert fra minst ett arbeidsforhold, i perioden 12. mars til 1. oktober 2020, som er siste dato vi har oppdatert informasjon om utdanningsløp.¹⁸ Dette omfatter perioden hvor ledigheten var på sitt høyeste. Tabell 2.2 viser antall og prosent som defineres som ledig og permittert i løpet av perioden.

Tabell 2.2 Antall og prosent arbeidsledige og permitterte mellom 12. mars og 1. oktober 2020

	Arbeidsledige		Permitterte		Totalt	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Ledig/permittert	640 945	15,6	150 987	3,7	747 742	18,2
Totalt i utvalget	4 111 718	100	4 111 718	100	4 111 718	100

Tabellen viser at 15,6 prosent av de som er i et arbeidsforhold, mistet minst ett arbeidsforhold i perioden, mens 3,7 prosent ble permittert. Dette utgjør til sammen 747 742 personer, som vil være gruppen vi tar for oss i analysene av arbeidsledige og permitterte. Merk at dette antallet er noe lavere enn summen arbeidsledig og permitterte, siden det finnes personer som i perioden har vært begge deler.

Vi skal videre se på hvorvidt de som ble ledige eller permitterte startet i videregående opplæring i denne perioden. Før vi gjør dette må vi imidlertid skille ut de som allerede var i et studieløp. Til sammen defineres¹⁹ 4,6 prosent (34 744

¹⁶ Datagrunnlaget for denne delen av analysen er aidentifiserte administrative data på utlån fra Statistisk Sentralbyrå (SSB). Aidentifiserte løpenumre gjør det mulig å koble disse registrene. A-ordningen samler data fra Skatteetaten, NAV og SSB. Vi har informasjon om alle sine høyeste fullførte utdanning, og forløp i A-ordningen og NUDB fra 2015.

¹⁷ Totalt dreier dette seg om 4 147 659 personer. Av disse har 35 941 personer kun arbeidsforhold som er registrert med arbeidsmarkedsstatus «Ikke-relevante lønnstakerforhold (holdes utenfor syss statistikk)». Disse har vi tatt ut. Vi sitter da igjen med et utvalg på 4 111 718 personer.

¹⁸ Det er utallige kombinasjoner av hva som defineres som i arbeid, både lønn, sysselsettingsprosent, avtalte timesverk mm. Vi har valgt en så bred definisjon som mulig, det vil si en person som går fra lønnstaker i registrene til helt ledig. Se definisjon på <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/161>
¹⁹ Å være i et studieløp defineres her som å gå fra grunnskole til videregående eller å fortsette på videregående opplæring dersom personen var i videregående opplæring i 2019. Det samme gjelder om man fortsetter på samme fag på en fagskole, eller på samme bachelor- eller masterutdanning.

personer) av de ledige og permitterte å allerede være i et studieløp, og tas derfor ut av de påfølgende analysene.

Av de ledige og permitterte finner vi igjen totalt 1,1 prosent (8175 personer) som startet i videregående opplæring. Nesten 91 prosent startet ikke noen utdanning, mens resten startet på enten høyere utdanning, folkehøyskole eller fagskole. Resten av analyse omhandler gruppen som ble ledig eller/og permittert i den angitte perioden og som startet et nytt opplæringsløp i videregående opplæring, med et sideblikk de som ble ledig eller/og permittert og som ikke startet på noe nytt opplæringsløp.

Vi ser først på hva som kjennetegner disse to gruppene, og starter med alder, vist i tabell 2.3. Alder er målt i mars 2020.

Tabell 2.3 Gjennomsnitt- og medianalder per utdanningskategori

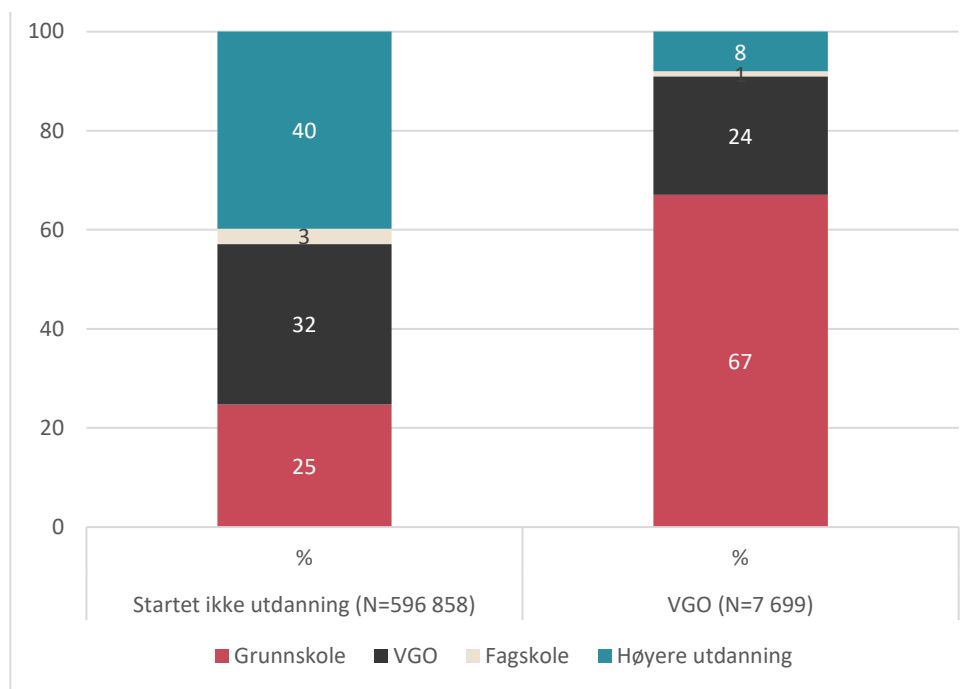
Kategori	Gjennomsnitt	Median	Standardavvik	N
Startet ikke utdanning	39,7	38	14,6	644 637
videregående opplæring	25,2	21	8,8	8 175

Gjennomsnittsalderen er klart høyest blant de som ikke startet på en utdanning, selv om det også er i denne gruppen variasjonene i alder er størst. De som starter på videregående opplæring har en gjennomsnittsalder på ca. 25 år, som er rundt 14 år lavere enn for gruppen som ikke startet noen utdanning.

Vi har også undersøkt sammenhengen mellom hvilken utdanning de starter på og hva som er den arbeidsledige eller permittertes høyeste utdanning.²⁰ Fordeelingen vises i figur 2.6.

Denne definisjonen av å være i et studieløp inkluderer også personer som har hatt et opphold i sin utdanning på mindre enn ett år, fordi de for eksempel sluttet på videregående opplæring i løpet av høstsemesteret og startet igjen etter sommeren påfølgende år. I tillegg defineres også personer som starter på en master i 2020 innenfor samme fagfelt (operasjonalisert som siffer 2 og 3 av nus2000-koden) som de tok bachelor i året før.

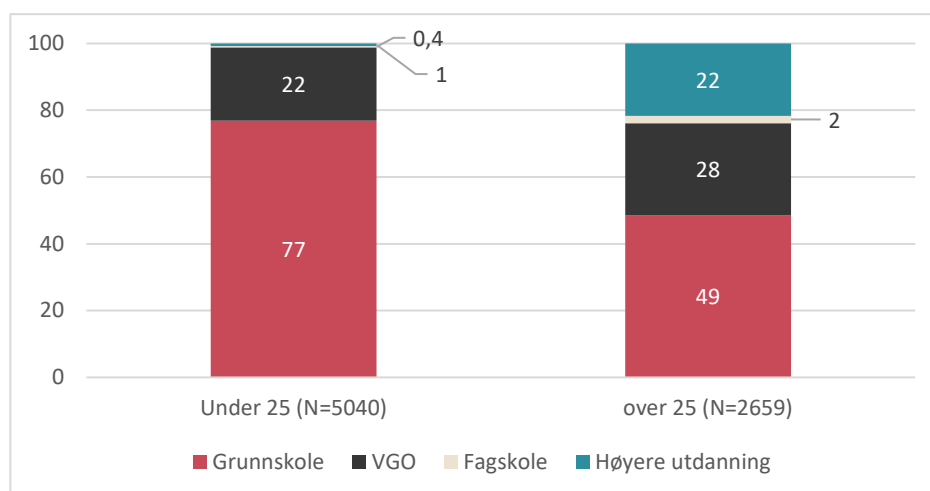
²⁰ Høyeste utdanning er definert som personens høyeste fullførte utdanning i 2019. Merk at N er noe lavere her, ettersom vi ikke har informasjon om utdanningsbakgrunn for hele utvalget.



Figur 2.6 Oppstart av utdanning og utdanningsbakgrunn, prosent

Figuren viser at det er store forskjeller i utdanningsbakgrunnene til ledige og permittert. Et viktig funn her er at 33 prosent av de som starter i et opplæringsløp i videregående opplæring, hadde videregående opplæring eller høyere utdanning fra før. Vi ser videre at av de som ble ledige eller permitterte, men som ikke startet på noen utdanning, var det 25 prosent som mangler videregående opplæring. Det dreier seg om 150 000 personer.

Vi har også sammenliknet høyeste fullførte utdanning mellom ledige og permitterte over og under 25 som starter på videregående opplæring, vist i figur 2.7.

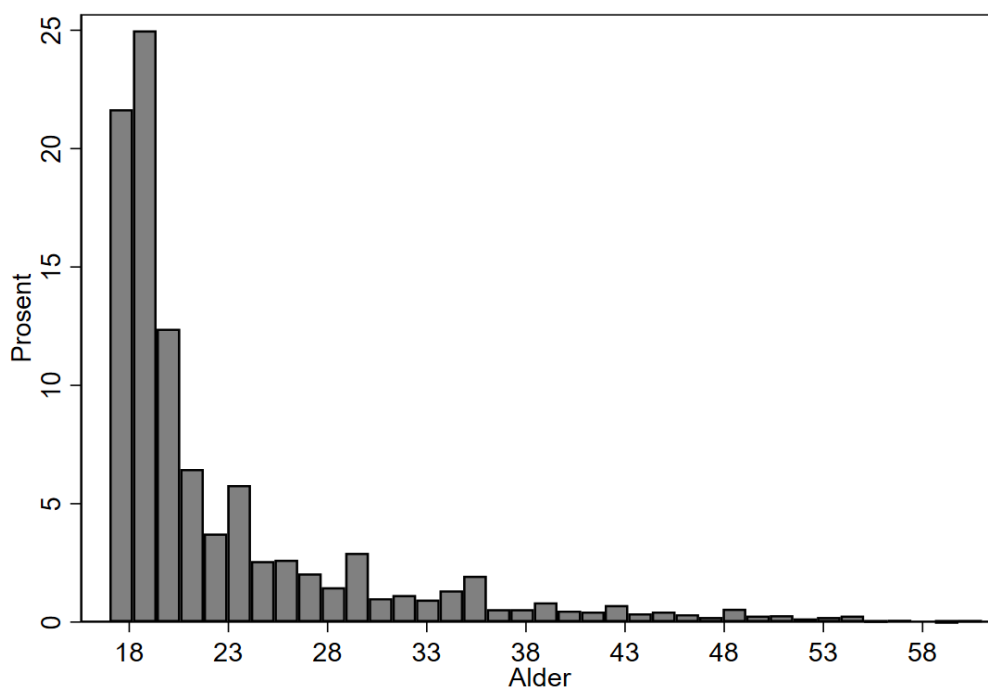


Figur 2.7 Høyeste fullførte utdanning for ledige og permitterte over og under 25 som startet på videregående opplæring, prosent

Figuren viser at blant de ledige og permitterte som startet på videregående opplæring, var det langt flere i gruppen over 25 som gjorde dette som en rekvalifisering, det vil si de hadde videregående utdanning eller mer fra før. Blant de under 25 er det 77 prosent som har grunnskolen som sin høyeste fullførte utdanning, mens det samme gjelder 49 prosent blant personer over 25.

2.2.4 Ledige og permitterte uten videregående opplæring og som startet på videregående opplæring

Til nå har vi sett at 1,1 prosent av de ledige og permitterte startet på videregående, at 67 prosent av disse har grunnskolen som sin høyeste fullførte utdanning, og at gjennomsnittsalderen er 25 år. Et gjennomsnitt kan imidlertid skjule mye. Figur 2.8 viser derfor aldersfordelingen blant ledige og permitterte som starter på videregående opplæring, men som bare har fullført grunnskolen. Den yngste aldersgruppen er dominerende blant de ledige og permitterte som startet på videregående opplæring og har grunnskolen som sin høyeste fullførte utdanning. 17 til 19 åringer er totalt 60% av denne gruppen.



Figur 2.8 Aldersfordeling for ledige og permitterte som startet på videregående opplæring med grunnskolen som høyeste fullførte utdanning, prosent (N=5 166)

Figur 2.8 viser at vi identifiserer veldig mange personer i alderen 17-19 år med de utvalgsrestriksjonene vi har sett. Vi tror likevel at disse er i et opplæringsløp, men av ulike grunner er de ikke registrert som dette i NUDB. Dette kan det være flere

grunner til. For det første kan personer ha utenlandsopphold, for det andre kan det være at noen elever velger å ta fag som privatist og for det tredje kan det være feil i registreringene.

Til slutt ser vi om det er forskjeller i andelen som startet på videregående opplæring i de ulike fylkene (Tabell 2.4). Klart flest ledige og permitterte som startet på videregående opplæring bor i Viken. Samtidig er Viken også fylket med flest ledige og permitterte. Dette gjør Viken, til fylket hvor den nest laveste andelen ledige og permitterte startet på videregående opplæring. Oslo er fylket med den aller laveste andelen ledige og permitterte som startet på videregående opplæring. I motsatt ende finner vi Innlandet, hvor relativt flest ledige og permitterte startet på videregående opplæring, tett fulgt av Agder og deretter Rogaland.

Tabell 2.4 Ledige og permitterte som startet på videregående opplæring etter bostedsfylke

Kategori	Startet på videregående opplæring %	Totalt (N)
Oslo	0,7	113 383
Rogaland	1,5	59 380
Møre og Romsdal	1,2	34 190
Nordland	1,6	30 036
Viken	1,0	151 076
Innlandet	1,6	41 698
Vestfold og Telemark	1,3	47 738
Agder	1,5	34 724
Vestland	1,3	80 833
Trøndelag	1,4	56 888
Troms og Finnmark	1,4	34 317
Utlandet	0,1	26 558
Uoppgitt	10,5	36
Totalt (%)	1,1	710 857

2.2.5 Personer uten rett, som tidligere har startet på Vg3

Tiltakets målgruppe var ledige og permitterte uten rett, og i beregningen som lå bak bevilgningen var disse anslått i snitt å mangle 4,5 fag for å fullføre videregående opplæring. Det er derfor særlig interessant å forsøke å identifisere ledige og permitterte som har mistet retten til videregående opplæring, som har startet i videregående opplæring i perioden etter 12. mars 2020. Datamaterialet vi har tilgjengelig fra SSB gjør det mulig å skille ut personer som har startet på, men ikke fullført Vg3 mellom 2015 og 2019 og som er under 24 år. Vi vet imidlertid ikke, basert på de registerdata vi har fra SSB, hvor mye de har gjennomført av Vg3, og dermed om de har mistet retten. Et alternativ er derfor å se hvor langt personene hadde kommet i opplæringsløpet.

Vi har informasjon om oppstart av Vg3 for totalt 3 726 personer som er ledige og permitterte, startet på videregående opplæring i 2020, ikke er i et studieløp fra

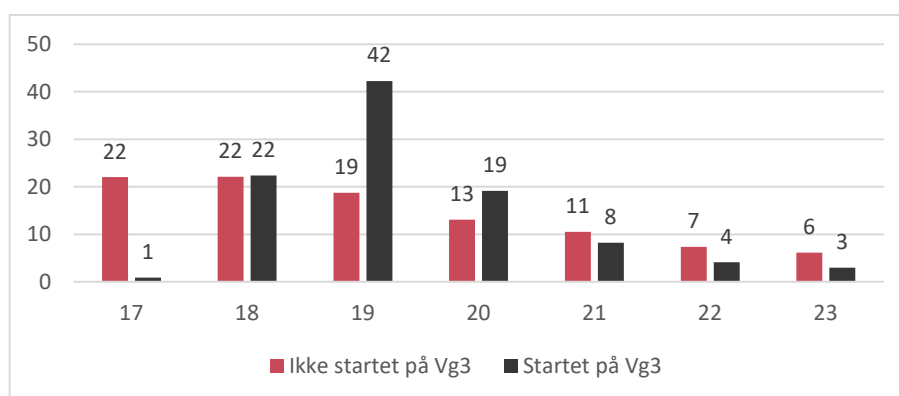
før, har grunnskole som høyeste fullførte utdanning i 2019 og er under 24 år. Vi kan altså fastslå hvorvidt en person som startet på videregående opplæring etter 12. mars i 2020, tidligere har startet på Vg3 for 72 prosent av de 5166 vi vet at har grunnskolen som høyeste fullførte utdanning. Dette bruker vi som en approksimasjon til å anslå om en person har mistet retten eller ikke. Vi ser nærmere på disse på i tabell 3.4.

Tabell 2.5 Andel av de med grunnskole som høyeste fullførte utdanning, som startet på videregående opplæring, som Startet på Vg3 mellom 2015 og 2019

Ikke startet på Vg3	32,4
Startet på Vg3	67,6
Totalt (N)	3 726

Tabellen viser at 67 prosent har startet på Vg3 tidligere, mens 32,4 prosent ikke har startet på Vg3. For gruppen som har startet på Vg3 tidligere, er disse trolig nært en sluttkompetanse, mens den resterende tredjedelen stod lenger unna en sluttkompetanse.

Vi har også sett på andelen som har startet på Vg3 tidligere fordelt på alder. Fra figur 3.8 kan vi se at andelen som startet på Vg3 er klart høyest blant 19-åringer, det vil si personer som nylig har sluttet på videregående opplæring.²¹ Deretter følger 18-åringer og 20-åringer.



Figur 2.9 Startet på Vg3 mellom 2015 og 2019 hvis personen startet på videregående opplæring i 2020, ikke er i et studieløp og har grunnskolen som høyeste fullførte utdanning etter alder

Som diskutert ovenfor var gruppen av 17-19 åringer trolig i et opplæringsløp, men av ulike grunner gitt den definisjonen vi har så er de ved permittering eller ledighet blitt registrert som at de ikke er i et opplæringsløp.

²¹ Merk at det er noen 17-åringer med i figuren. Vi har sjekket alle disse, og det viser seg at de er registrert med Vg3 og senere sluttet. Alle disse ser ut til å ha startet på et skoleløp et år tidligere.

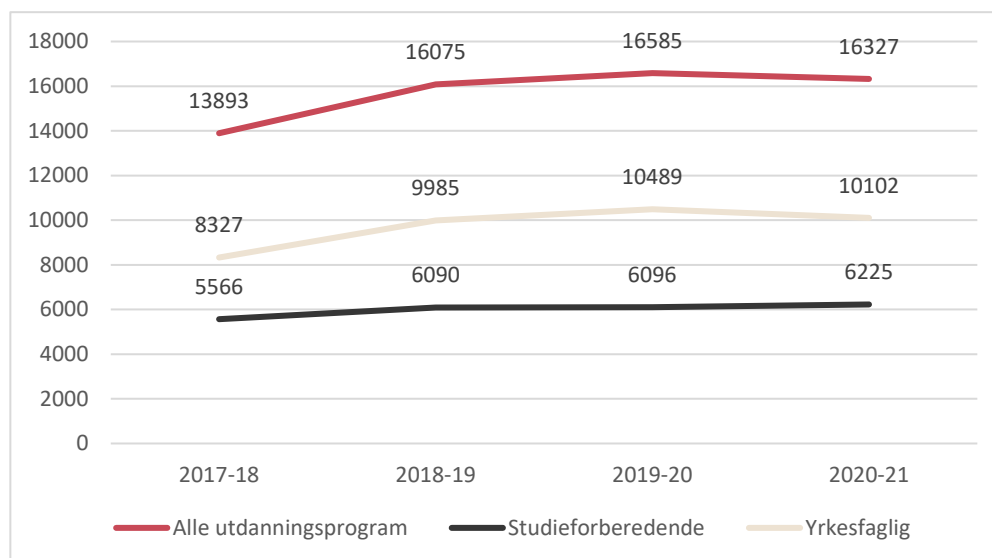
2.2.6 Voksne i videregående opplæring, skole

Selv om målgruppen for tiltaket i utgangspunktet var voksne uten fullført videregående, som hadde brukt opp retten, og som også var ledige, har tiltakene i praksis vist seg å få en videre innretting i løpet av tiltaksperioden. En samlet telling av voksne i videregående er derfor interessant i en vurdering av tiltaket. Siden tiltakets målgruppe har blitt utvidet ser vi først på antallet voksne totalt, før vi ser nærmere på grupper som i VIGO er definert uten rett.

Vi bruker her registerdata fra VIGO/UDIR for å si noe om endringer i antallet som tar videregående opplæring for voksne, og hvilke typer utdanning voksne tar, med mer oppdaterte tall enn det som var mulig på de andre analysene, som var basert på data fra SSB. Vi har fullstendige tall for hele skoleåret 2020-21. Men vi kan altså ikke sjekke om de er ledige eller permittert.

Voksne elever i videregående opplæring

Utdanningsdirektoratet (Udir) har vist at antallet voksne i videregående opplæring gikk noe ned i skoleåret 2020-21, det første skoleåret det er rapportert med aktivitet i tiltaket, sammenlignet med året før. Dette er vist i figur 2.10.



Figur 2.10 Antall voksne i videregående, tall fra Udir²²

Tallene inkluderer ikke voksne med lærekontrakt, men skal ellers gi et godt bilde på opplæringsaktivitet for voksne i videregående opplæring. Ut fra disse tallene ser vi at tiltaket ikke har bidratt til en generell vekst i antallet voksne i videregående, selv om vi selvsagt ikke kan utelukke at tiltaket har hindret en større nedgang.

²² Hentet fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/analyser/voksne-i-videregaende/>

Vi vet fra kapittel 2.1 at mange av de som fikk tilbud gjennom tiltaket fikk tilbud om kurs for forberedelse til praksiskandidateksamen. Får man slike kurs tilbudt på offentlige godkjente videregående skoler eller voksenopplæringssentra skal det i utgangspunktet registreres i VIGO.²³ Vi finner likevel ikke en økning i antallet som er registrert med slik aktivitet, tvert imot en liten *nedgang* i antallet registrerte elever/voksne som har fått slikt tilbud i 2020-21 sammenlignet med årene før. Her ser vi store forskjeller i antallet som er rapportert inn fra fylkene til Kompetanse Norge, og det som vi finner i VIGO, som også er basert på fylkeskommunenes rapportering. Den formelle registreringen av deltakelse i dette tilbudet varierer, og vi har fått eksempler på fylkeskommuner som kun registrerer deltakerne (i VIGO) som privatister i det de tar eksamen. Vi finner likevel ikke noen økning i antallet privatister som tar teoretisk eksamen som praksiskandidater i 2020-21.²⁴ Dette kan forklares med at en del av de som gjennomgikk kurs våren 2021 først tok eksamen høsten 2021. Det har heller ikke vært en økning i antallet som tar *fagprøve* i 2020-21 som praksiskandidat om vi sammenligner med 2018-19 eller tidligere – det var en midlertidig nedgang i 2019-20.

Personer med og uten opplæringsrett

I VIGO, i motsetning til i NUDB, har vi tilgang til elevens opplæringsrett.²⁵ Tiltaket rettet mot ledige og permitterte var i utgangspunktet ment for voksne som ikke hadde voksenrett. Vi viser derfor på utviklingen i antallet voksne som var registrert i videregående opplæring uten en definert opplæringsrett.²⁶ Dette er vist i tabell 2.6, fordelt etter aldersgrupper.

Tabell 2.6 Antall i videregående opplæring med og uten opplæringsrett. Unike personer.

		2017-18	2018-19	2019-20	2020-21
Under 20	Ikke rett	2695	2360	2181	1390
	Rett	179285	176733	175245	176857
20-24	Ikke rett	5185	5105	4836	4615
	Rett	8649	9735	9808	9553
25 eller mer ²⁷	Ikke rett	9767	10581	9567	8172
	Rett	8238	10002	11255	11675

²³ Bekreftet i dialog med Utdanningsdirektoratets statistikkavdeling.

²⁴ Vi har kun tilgang til kursdata, ikke fagdata, fra VIGO. Det har ikke vært en økning i antallet privatister eller ikke-privatister registrert med koden 3Y.

²⁵ Men vi understreker usikkerheten med disse dataene, som diskutert tidligere i kapittelet

²⁶ Definert i VIGO med rett «I». Ekskludert privatister. Fylkene har ulike registreringsrutiner. Definisjonen i VIGO: <https://www.vigoiks.no/content/download/233/921/version/12/file/Rett.pdf>

²⁷ Vi har her en videre definisjon av voksne i opplæring enn det Udir har. Vi har derfor et noe høyere tall for de over 25 enn Udir.

Her ser vi også at tallet på personer under 20 år i 2020-21 er langt lavere enn det antallet vi fant i registerdata som har påbegynt Vg3. Mye tyder derfor på at mange av de unge faktisk hadde rett. Uavhengig av alder ser vi at det har vært en nedgang i antall personer uten opplæringsrett i videregående opplæring fra 2018-19 til 2019-20 og 2020-21. Ser vi på utviklingen for voksne fordelt etter fylke er det kun Oslo og Innlandet som har en økning fra 2019-20 til 2020-21. Blant voksne uten rett har begge fylkene hatt en vekst fra 19-20 til 20-21, henholdsvis rundt 43 i Innlandet og 102 i Oslo. De aller fleste fylkene har en moderat til markant nedgang. For eksempel er det over 200 færre i Hordaland og Rogaland i 20-21 i forhold til det foregående skoleåret. Vi sjekket Rogaland nærmere (vist i tabell 2.7), og finner at de har hatt en økning i deltakere uten rett blant aldersgruppen 20-24, men en nedgang i aldersgruppen 25 eller mer.

Tabell 2.7 Voksne i videregående opplæring, uten rett

	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21
Oslo	701	808	756	858
Rogaland	765	1018	824	593
Møre og Romsdal	458	384	335	240
Nordland	932	958	884	708
Viken	1515	1684	1503	1407
Innlandet	851	1032	1007	1050
Vestfold og Telemark	797	786	659	609
Agder	876	1063	860	581
Vestland	1427	1310	1139	937
Trøndelag	653	737	839	535
Troms og Finnmark	434	440	396	325
Totalt	9409	10 220	9202	7518

Generelt finner vi to ting i denne analysen. For det første har antallet voksne i videregående opplæring gått ned i skoleåret 2020-21, sammenlignet med tidligere år. I tillegg har også antall voksne uten rett i videregående opplæring gått noe ned i skoleåret 2020-21, i forhold til de foregående årene. Dette forsterker inntrykket at tiltaket rettet mot voksne ledige ikke har vært med å bidra til vekst i antallet voksne som er registrert i videregående opplæring, noe som også gjelder for personer uten rett. Men vi vet ikke om tiltaket har hindret enn større nedgang. Som vi så over, er det en del som har fått kurs gjennom dette tiltaket som kun registreres som privatister – dette gjelder spesielt praksiskandidatforberedelse, men kan også gjelde andre tiltak. Generelt har vi sett en stor vekst i antallet privatister i 2020-21 sammenlignet med tidligere år, men altså ikke vekst i privatisteksamen for praksiskandidater. Størst av alt var veksten i påbygg – som i utgangspunktet ikke kan sies å være relevant for tiltaket.

2.2.7 Oppsummering og diskusjon av registerdataundersøkelse

Vi finner at svært få av de som ble ledig eller permittert i perioden 12 mars til 1 oktober 2020 startet i et videregående opplæringsløp, rundt en prosent eller 8 175 personer. Av disse hadde litt over 1/3 fullført videregående eller høyere tidligere, mens resten manglet videregående opplæring. De drøyt 5000 som startet uten videregående opplæring fra før var også en svært ung gruppe, med en gjennomsnittsalder på rundt 25 år. For alle under 24 år (3 726 personer) har vi i tillegg informasjon om hvorvidt de tidligere har startet på Vg3 eller ikke. Dette brukte vi som en approksimasjon til å definere hvorvidt en person har rett eller ikke rett. Vi finner at rundt 2500 personer som tidligere har startet på Vg3, og som i perioden 12 mars til 1 oktober 2020 ble ledig eller permittert, startet på et videregående opplæringsløp etter at de ble ledig eller permittert. Nesten alle disse er 20 år eller yngre, mens svært få var i aldersgruppen 21 til 24. Ut fra alderen var trolig de fleste av disse allerede i et opplæringsløp, selv om data fra NUDB tilsier at de ikke var det.

Utfordringene med å identifisere personer som er ledige eller permitterte uten videregående opplæring og som ikke har rett til det har vært stor for fylkeskommunene. Paradoksalt nok rammer det samme utfordringene også evalueringens forsøk på å gjenfinne disse i registerdata. Vi må anta at en stor andel av de vi har beskrevet som ledige eller permitterte og uten rett til videregående, i stedet befinner seg i videregående - med rett. VIGO-data viser at det ikke skal være mer enn 1300 under 20 år uten rett, mens vi gjennom NUDB-data fant langt flere ledige i samme aldersgruppe som var i utdanning. NUDB-dataene skulle hjelpe oss å identifisere ledige og permitterte uten rett, men har vist seg å være lite brukbare til dette.

For å si noe om addisjonalitet har vi derfor valgt å se på det samlede antallet voksne i videregående opplæring. I datamaterialet fra VIGO er det definert en variabel som beskriver hvorvidt en person har rett eller ikke rett. Det er en stor usikkerhet ved denne kategoriseringen, men denne usikkerheten er lik både før og etter utdanningsløftet. En eventuell økning eller nedgang i tallene kan således gi oss en indikasjon på utviklingen. Uavhengig av alder finner vi at det i 2020-21 var en nedgang i antall personer uten opplæringsrett i videregående opplæring. Vi vet imidlertid ikke om tiltaket har hindret en større nedgang.

3 Fullføringstiltak for avgangskullet

Bakgrunnen for tiltaket rettet mot avgangskullet er beregninger som viser at rundt 5500 elever mister opplæringsretten hvert år ved at de ikke gjennomfører og består siste året i videregående. Disse utgjorde målgruppen for tiltaket rettet mot avgangskullet, og det ble bevilget 144 millioner kroner som skulle dekke at rundt halvparten i målgruppa fikk et tilbud om å fullføre de fagene de ikke hadde bestått. I 2020 var dette tiltaket i Utdanningsløftet 2020 strengt avgrenset til de i avgangskullet som gikk ut av videregående samme år. Fylkeskommunene klarte bare å bruke en del av de tildelte midlene, og en ganske entydig respons fra de fylkene vi følger, var at målgruppen ble for smal. De fylkene vi har sett nærmere på, Oslo, Innlandet og Rogaland, opplevde også en relativt lav respons på og motivasjon for tiltakene i 2020. Fylkeskommunene ønsket at det ble åpnet for å nytte tiltaksmidlene i bredere frafallsforebyggende tiltak.

I Prop. 79 S (2020-2021) som ble lagt frem for Stortinget 29. januar 2021 signaliserte regjeringen åpning for en noe videre bruk av tiltaksmidlene. Samtidig ble fylkeskommunene tildelt 144 millioner til tiltaket for 2021, tilsvarende sum de hadde mottatt i 2020. I tilskuddsbrevet fra Kompetanse Norge til fylkeskommunene heter det:

Målgruppen for tilskuddet er personer fra kullet som gikk ut av videregående opplæring i 2020 og avgangskullet i 2021, som har mistet retten til videregående opplæring, uten å ha oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. Midlene kan også brukes til å gi kompensierende opplæring for tapt undervisning som følge av pandemien for elever og lærlinger slik at de fullfører videregående opplæring i størst mulig grad.

Den siste setningen ble av våre tre casefylker tolket som klarsignal til å utvide målgruppen.

Den følgende gjennomgangen av hvordan tiltakene ble fortolket og utformet i fylkeskommunene baserer seg på intervjuer høsten 2020 og våren 2021. For en mer utfyllende beskrivelse vises til NIFUs arbeidsnotat 2021:1 og 2021:9.

3.1.1 Oslo

Oslo har historisk hatt en noe høyere gjennomføringsrate, 79,4 prosent for 2013-kullet, enn det nasjonale gjennomsnittet på 78,1 (SSB, 2020). Utdanningsetaten var høsten 2020 også av den oppfatning at gjennomføringen for avgangskullet 2019/2020 hadde økt sammenlignet med året før. Informantene i Oslo mente dette hang sammen med avlyst eksamen for avgangskullet våren 2020 grunnet COVID-19. Også informanter på skolenivå mente at den økte gjennomføringen har sammenheng med avlyst eksamen i vår, men i tillegg med lettelser i håndheving av fraværsgrensen.²⁸ Disse vurderingene finner støtte i den forskningsbaserte evalueringen av fraværsgrensen (Drange, Gjefsen, Kindt & Rogstad, 2020). Man mente ellers elevene som var ekstremt skoleleie klarte seg bedre under pandemien enn tidligere da de hadde krav om oppmøte (eller dokumentasjon på fravær). Det ble også spekulert i om mindre sosialt samvær og vanskeligheter med å få tak i narkotiske midler førte til at flere med rusproblemer kom seg gjennom opplæringsløpet.

Oslo opprettet en egen prosjektkoordinatorstilling i utdanningsetaten for å koordinere tiltaket i Utdanningsløftet rettet mot avgangskullet. Skoleadministrasjonen sentralt samarbeidet med sine videregående skoler om rekruttering av deltagere og organisering av kurs.

Målgruppe

I tilskuddsbrevet heter det at målgruppen for tiltaket er personer i avgangskullet skoleåret 2019/2020 som har brukt opp sin utdanningsrett, men som mangler ett eller flere fag for å få vitnemål eller bestå fagprøven. I Oslo ble målgruppen høsten 2020 tolket som Vg3-avgangselever med stryk på studieforbereende og yrkesfagelever med stryk i fellesfag, totalt 351 elever. 79 lærlinger med stryk ble også definert som en del av målgruppa.

Målgruppen for tiltaket rettet mot avgangselevne ble fra våren 2021 utvidet i begge ender. Det innebærer at Oslo nå retter tiltaket inn også mot elever som er i Vg3 våren 2021, men også mot avgangskullene fra 2015-2020, det vil si alle under 25 år, som har fullført videregående uten å bestå.

Tiltakene

Skolene fikk ansvar for å kontakte «sine» elever høsten 2020, men det viste seg å være en tung jobb å få tak i disse. Mange var i arbeid, i militæret, eller på folkehøgskole, og var derfor ikke interessert i å delta på kurs denne høsten. Det krevdes ofte flere forsøk for å oppnå kontakt og få elevene til å takke ja til tilbudet. Det var

²⁸ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/midlertidige-fravarsregler-er-fastsatt/id2736940/>

imidlertid også en stor utfordring å få elevene til å møte opp på kursene. De ansvarlige for tiltaket i Oslo fortalte høsten 2020 at oppmøtet på kursene varierte, men at det gjennomgående var lavt. Videre ble mange kursdeltakere borte fra undervisningen like før eksamen.

Kursene ble sentralisert til en skole. Oslo brukte mye ressurser på å følge opp elevene underveis, med både lærer, miljøarbeider og tilsynsvakt på kursene. Det ble satset på skreddersøm i forhold til lengde og intensitet på kursene, samt fjernundervisning. Det ble også arrangert ukeskurs for lærlinger med stryk på fagprøven.

I 2021 bestemte man i Oslo at halvparten av midlene skulle benyttes til forebyggende tiltak rettet mot elever mens de er Vg3. Oslo ønsker også etter hvert å kunne starte med forebyggende arbeid før Vg3. Det ble lagt opp til en større desentralisering av tiltaket enn i 2020. I 2020 fikk skolene ansvar for å kontakte og følge opp sine tidligere elever som ikke hadde bestått. I 2021 har de også blitt tildelt egne midler til kompensatoriske tiltak for sine avgangselever, og de skal rapportere tilbake på hva de benytter midlene til.

Tiltaket skal i 2021 i større prioritere grad tid og ressurser på å kartlegge hva de unge egentlig ønsker, noe de oppsummerer å ha undervurdert i arbeidet med tiltaket i 2020. For de som fullfører uten å bestå i 2021 ble det også etablert et nytt påmeldingssystem for kurs som skulle settes i gang fra høsten. Her skulle elevene i samarbeid med skolens rådgivere aktivt melde seg på selv. Det vil gjøre det enklere å dimensjonere tilbudene. Oslo-prosjektet ønsker å dreie tiltakene mot et mer langsiktig utviklingsarbeid, noe de opplever de har til felles med mange andre fylkeskommuner og også fullføringsreformen. Samtidig oppleves dette som krevende ettersom varigheten av midlene foreløpig er uforutsigbar.

Resultater

Status for Oslos tiltak mot avgangskullet i 2020, slik de selv har oppgitt det, var at 351 elever som ikke hadde bestått, ble invitert inn, hvorav ca. 170 ble med, i all hovedsak på studieforberedende kurs. Rundt 100 var oppe til eksamen, hvorav 87 bestod. Man var overrasket over at mange bestod med relativt gode karakterer. Oslo har tilbudt rundt 60 personer som ikke bestod eller ikke møtte til eksamen, å fortsette på kurs, med sikte på å gå opp til eksamen våren 2021.

De ansvarlige for tiltaket i Oslo opplyser om at de mottok 12,4 millioner for 2021 til tiltaket rettet mot avgangselever og overførte 9 millioner i ubrukte midler fra 2020 til 2021.

3.1.2 Innlandet

Tidligere Hedmark og Oppland ble slått sammen til Innlandet fylkeskommune fra 1.1.2020. Fylkeskommunen oppgir at 91 prosent av avgangskullet 2019/2020 på studieforberevende utdanningsprogram hadde fullført og bestått. Det er omkring tre prosent forbedring sammenlignet med året før. De ansvarlige oppsummerer at dette skyldes arbeid skolene har gjort over tid, samt det forhold at det ikke ble avholdt eksamen og tillatt utvidet rett til egenmelding. Man regner med gode fullføringstall også for 2020/2021-kullet. Det impliserer samtidig at de som ikke fullfører og består er en mindre og trolig mer krevende gruppe enn tidligere når det gjelder tiltak for å lykkes med fullføring.

I Innlandet har tiltaket rettet mot avgangskullet blitt lagt til seksjon for skoleutvikling, som ligger under avdeling for Regional kompetanseutvikling, igjen underlagt avdelingen Kompetanse og tannhelse.

Fylkeskommunen forsøkte seg i 2020 med en regionsvis organisering av tiltak, på samme måte som for tiltakene rettet mot permitterte og ledige, men fant at det var enkeltskolene som måtte ha ansvaret for å følge opp sine elever. Tilsvarende som for Oslo og Rogaland, valgte også Innlandet en modell der lærerne selv først kontaktet sine tidligere elever. Dette ble begrunnet med at lærerne kjenner ungdommene best, og har dermed best forutsetninger for å følge dem opp.

Målgruppe

Innlandet opplevde ikke at målgruppen, de med stryk i avgangskullet 2019/2020, var helt klart definert. De valgte å avgrense målgruppen til å være avgangskullet på studieforberevende program og yrkesfagelever i avgangskullet som har strøket i fellesfag. Det var også mest nærliggende for skolene å konsentrere seg om studieforberevende og fellesfagkandidater. En annen vurdering i fastleggingen av målgruppen handlet om hvem av elevene som manglet fag, som var mottakelige for kursing og ny eksamen høsten 2020. Etter lærernes kartlegging var mange av ungdommene på listen i en eller annen form for aktivitet. Mange var i arbeid, andre i militæret eller på folkehøgskole. Målgruppen ble dermed videre avgrenset til de som *ikke* var i annen aktivitet.

De som går ut som lærlinger har ikke skolene lengre den samme nærheten til og det samme ansvaret for. Det er også relativt få yrkesfagelever som stryker på fagprøven, men mange av dem har stryk i fellesfagene, særlig i matematikk. Innlandet har også innarbeidede og velfungerende rutiner for å følge opp de som skal ta ny fagprøve. De har også hatt egne midler øremerket til dette. Disse lærlingene blir fulgt opp av Seksjon for fagopplæring og skoletilbud.

Fra 2021 tolket Innlandet tilskuddsbrevet slik at det var aksept for å utvide målgruppen til ikke bare å omfatte avgangskullet, men å gjelde elever på alle trinn

i videregående. De satser derfor hovedsakelig på forebygging, som de har gjort lenge før Utdanningsløftet 2020. De har imidlertid ikke, som Oslo, inkludert de gjenværende, ikke-fullførte fra avgangskullet fra 2019/2020 og tidligere år, i 2001-satsingen. Det er heller ikke noe samarbeid om denne gruppen med de ansvarlige for tiltaket rettet mot ledige og permitterte.

Tiltakene

Personene i målgruppen ble beskrevet som sammensatt med hensyn til utgangspunkt, og mange har behov for skreddersøm i tilretteleggingen. Videre oppga informantene at mange i målgruppen har ulike hjelpebehov, og at det ikke kun er faglig påfyll som er nødvendig. Dette kompliserer både det å få kontakt, samt oppfølgingen og motivasjonen for å få de tidligere elevene til å møte opp.

Skolene hadde stor frihet i hvordan de innrettet kursene. Det ble skreddersydd et opplegg for de fleste, med kurs enten ettermiddag eller kveld.

Våren 2021 er rektorene samstemte i at det er forebygging som må prioriteres. Fylkeskommunen har derfor i stor grad dreid innsatsen i retning av å styrke igangværende tiltak mot frafall gjennom systemet for informasjon, kartlegging, oppfølging (IKO). I tillegg arrangeres sommerskole, og gis det et eget nettilbud til elever med diagnoser som tilsier at dette kan egne seg. Et eksempel på styrking av det frafallsforebyggende arbeidet kan være å sette en egen lærer på en sårbar gruppe elever. Tiltakene må settes inn på dagtid, ettersom motivasjonen for å delta på kvelden er lav. Et område hvor utfordringene er store gjelder minoritetsspråklige elever. Her trengs forsterket innsats, og man er på jakt etter bedre tiltak enn de man har hatt til nå.

Resultater

Innlandet opplevde det som krevende å motivere avgangselever med stryk til å komme tilbake høsten 2020. Oppmøtet var lavt, særlig på kveldstid. Mange av elevene manglet såpass mye at det ikke var tilstrekkelig med enkle tiltak. Av de 225 som ble inkludert i den avgrensede definisjonen av målgruppen, oppgis 54 å ha opp på ulike tiltak. Innlandet har ikke rapportert noen tall på fullføring.

Innlandet fikk 10,8 millioner til tiltaket i 2020, og det samme i 2021. Fylkeskommunen brukte svært lite av midlene de fikk tildelt rettet mot avgangskullet i 2020. De har lagt inn 13,5 millioner i tiltaket for budsjettåret 2021. Det er vanskeligere å oppskalere frafallstiltakene enn tiltakene rettet mot permitterte og ledige. De opplever det derfor ikke som forsvarlig å benytte alle midlene de har fått gjennom Utdanningsløftet i løpet av 2021.

3.1.3 Rogaland

Rogaland har tradisjonelt ligget høyt på gjennomføring, og fylkeskommunen rapporterte om over to prosent bedre gjennomføring i 2019/2020 enn i 2018/2019. Informanter i utdanningsadministrasjonen mente at dette hadde sammenheng med at alle avsluttende eksamener ble avlyst våren 2020. I tillegg var det noen som klarte å bestå eksamen i fag som de manglet gjennom intensivopplæringen som ble gitt i sommerskolen 2020. Det ble vurdert som svært lite sannsynlig at noen elever i studieforberedende program strøk på grunn av COVID-19. Derimot har de en lavere andel yrkesfagelever på Vg2 som har bestått avsluttende fag. Dette er en gruppe som har blitt negativt påvirket av COVID-19, da de normalt skal ha en del praksis i løpet av skoleåret, noe som er mindre egnet for nettundervisning. Rogaland fylkeskommune har en egen pågående satsing kalt «Nullvisjonen mot frafall». Et av tiltakene her har vært å tilby et opplegg for de som mangler fra ett til tre fag, som ender med privatisteksamen. Dette har gitt svært gode resultater.

Målgruppe

Målgruppen ble i 2020 oppfattet som klart definert for elever i studieforberedende program, men mer uklart for yrkesfag. De fra yrkesfag som ble inkludert, var de med stryk i fellesfag, de med stryk i programfag, samt de med stryk i alternativ Vg3 i skole.

Fylkeskommunen sendte først brev til skolene hvor de også inkluderte elever som hadde strøket i avsluttende fag på Vg2 yrkesfag. Disse kan hindres i sin gjennomføring av læretid. Har man to stryk eller færre kan man riktignok få en læreplass, men skolen får disse tilbake i løpet av læretiden, fordi de må ta opp igjen fagene. Rogaland mente derfor at disse også burde omfattes av denne tiltakspakken, uten at de fikk forståelse for dette hos Kompetanse Norge.

I Rogaland erfarte man høsten 2020 at det var en del av ungdommene i målgruppen som ikke var i posisjon til, eller klare til, å ta den typen opplæring som man tilbød gjennom Utdanningsløftet. Fylkeskommunen opplevde også at tiltaket mot avgangskullet var rettet mot en for snever målgruppe.

Da tilskuddsbrevet for 2021 kom, tolket de det dithen at det nå er åpning for å inkludere forebyggende tiltak, ikke vare på Vg3, men også for elever på Vg1 og Vg2. Tiltaket gir, slik fylkeskommunen opplever det, langt mer mening når målgruppen kan utvides. Særlig er de opptatt av Vg2-elevene som har vært hardt rammet av Covid-19-smitteverntiltakene. De anslår at den nye, utvidede målgruppen omfatter rundt 1800 elever på Vg1, Vg2 og Vg3 som har karakteren 1 eller ikke vurdert. Det er langt enklere å jobbe med ungdom som er på skolen, sammenlignet med at de befinner seg ulike steder på utsiden, som på folkehøyskole, i militæret,

eller hjemme. Samtidig har man i Rogaland bedt skolene forsøke å kontakte de fra avgangskullet 2020 som ikke svarte på tilbudet om tiltak det året, med det som mål å inkludere disse 2001-tiltaket.

Tiltakene

Etter en innledende kartlegging ble det ved oppstarten av skoleåret høsten 2020 sendt en formell henvendelse til rektorene ved alle de 24 videregående skolene i fylket med oversikt over elevene registrert med karakteren 1 eller IV. Skolene ble vurdert som best egnet til å kontakte sine gamle elever. Planen var først å sentralisere kursene med flest deltakere, men oppmøtet ble såpass lavt at skolene selv arrangerte alle kursene.

Tilbudet ble gitt fagvis, og ikke tilpasset den enkeltes forutsetninger og behov, eller utfordringer med hensyn til bosituasjon, økonomi, psykisk helse eller rus. En utfordring var da at de som mangler ett fag, og de som mangler syv fag eller flere, har behov for ulike tiltak. Rogaland har rapportert 217 deltakere, hvorav 147 skal ha sluttet underveis eller strøket. Av 71 som gikk opp til eksamen var det 49 som tok ett fag, 17 som tok to fag og fem som tok tre fag, enten under studieforberedende eller yrkesfag. Bare 8 er rapportert å ha deltatt i egne yrkesfagkurs.

For våren 2021 brukte fylkeskommunen midlene i frafallsforebyggende tiltak rettet mot alle trinn, og det var ikke registrert deltakere i tiltaket.

Hovedbudskapet er at Rogaland fylkeskommune integrerer nye tiltak med eksisterende tiltak i fylkeskommunen for elever som er i ferd med å falle fra. De har også før Utdanningsløftet hatt tiltak mot avgangskullet, som tilbud om gratis privatisteksamen rettet mot elever som manglet fra ett til tre fag for å bestå. Dette er en del av «null-visjonen» som det har vært satt av 10 millioner kroner til årlig. Fylkeskommunen tilbyr tiltak som sommer- og høstskole, og nettskole.

Resultater

Av de som deltok fra avgangskullet 2019/2020, oppnådde 70 studiekompetanse og en yrkeskompetanse²⁹. Rogaland oppgir at 217 deltok på kurs, men at 147 sluttet underveis eller sterk.

Rogaland fylkeskommune ble tilført 14 millioner kroner til dette tiltaket i 2020, og det samme i 2021. De opplevde at dette var alt for mye penger rettet mot en litt for snever målgruppe. De brukte svært lite av midlene de fikk tildelt i 2020, og hadde ca. 10-11 millioner igjen som ble overført til 2021. Nå som tiltaket er utvidet til å omfatte forebyggende arbeid rettet mot alle trinn, mener fylkeskommunen det skal være mulig å anvende midlene på en god måte.

²⁹ Rogalands rapport til Kompetanse Norge mai 2021.

3.1.4 Oppsummering fylkeskommunenes tiltak mot avgangskullet

Våre case-fylker opplevde at tiltaket mot avgangskullet i 2020 ble for smalt. Bevilgningen til tiltaket, som også kunne tolkes som en slags målsetting, var beregnet til å kunne dekke rundt halvparten av de som ikke fullførte og bestod. Fylkene vi har undersøkt har slitt med å rekruttere deltakere og var langt unna å benytte den bevilgede summen for 2020. Det var vanskelig å nå fram til, og motivere ungdom i målgruppen til å delta i og fullføre kurs for å bestå fag de manglet. De tre fylkene ser ut til å ha organisert tiltaket relativt likt, men med noe større grad av individuell oppfølging i Oslo.

Alle de tre fylkeskommunene definerte målgruppa primært som elever med stryk i studiespesialiserende fag og lærlinger med stryk i fellesfag. Innlandet avgrenset målgruppa enda mer ved at de definerte ut alle med stryk som var i annen aktivitet høsten 2020.

Både Rogaland og Oslo hadde også kurstiltak rettet mot lærlinger med stryk i programfag eller på fagprøven, organisert av fylkeskommunen sentralt. I Innlandet var dette et ansvar for de som arbeider med tiltak rettet mot læreplaner.

Det er foreløpig usikkert hvor mye Utdanningsløftet bidro til å redusere akkumuleringen av nye voksne uten videregående i 2020. Det hefter en del uklarerhet ved resultatene fra våre fylker, selv om de er rapportert dels i intervjuer, dels i statistikk. Oslo oppgir å ha hatt 350 i målgruppen, 170 som deltakere på kurs og 87 bestått i. Innlandet oppgir 225 i målgruppen, sli de forsto den, og med 54 oppmøtte. De har ikke rapportert antall bestått. Rogaland oppgir ikke tall for målgruppen, men 217 deltakere, hvorav 70 skal ha bestått. Med alle forbehold innebærer det at de tre fylkene til sammen fikk rundt 200 flere elever til å bestå gjennom dette tiltaket. Ingen av fylkene oppfattet dette tiltaket som en god måte å drive frafallsbegrensende tiltak på.

Det ser ut til at utdanningsmyndighetene tok disse signalene, som kom fra mange fylkeskommuner. De undersøkte fylkeskommunene tolket tilskuddsbrevet for 2021 dithen at det åpnet for forebyggende tiltak rettet mot elever i skolen, ikke bare tiltak for de som hadde gjennomført og ikke bestått. I Rogaland og Innlandet har de utvidet tiltaket til å gjelde elever i Vg3, Vg2 og Vg1, mens Oslo har utvidet tiltaket til å gjelde forebyggende tiltak for elever i Vg3, samt tiltak for at elever som har fullført uten å bestå de siste fem årene kan ta opp manglende fag

3.2 Rapporter fra fylkeskommunene til Kompetanse Norge

Som omtalt under tiltaket rettet mot permitterte og ledige, er rapportene fra fylkeskommunene problematiske å basere seg på. For tiltak rettet mot avgangskullet ble det i mai 2021 rapportert 2218 deltakere, hvorav 471 ble rapportert sluttet og 781 ble rapportert å ha bestått enten studie- eller yrkeskompetanse. I hvilken grad

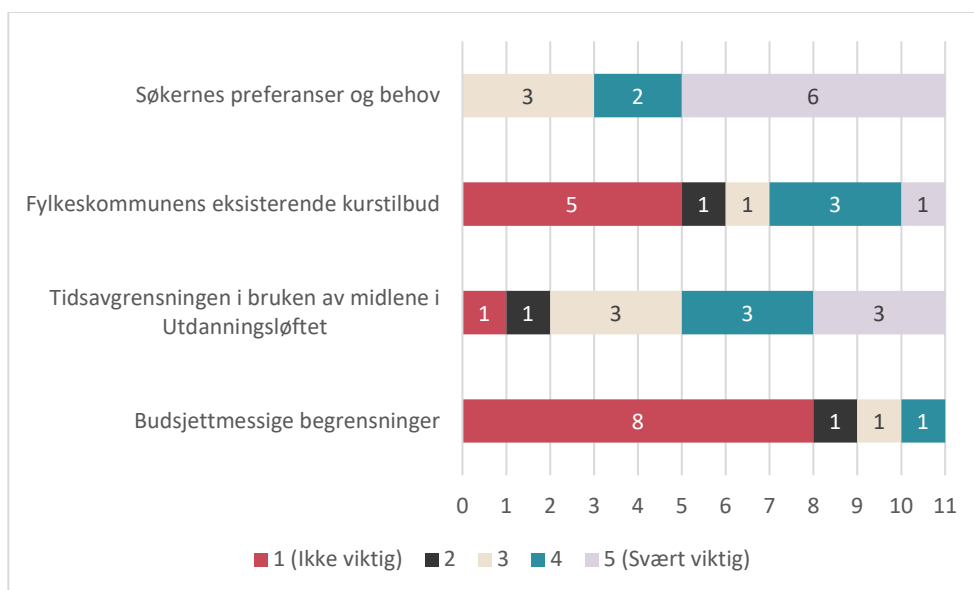
dette inkluderer flere enn de i avgangskullet 2019/2020 er ikke klart. Det er også i kommentarer til rapportene om noen skoler og dermed også fylkeskommuner har summert enkeltksamener og studie- eller yrkeskompetanse. Fordelingen er sterkt i favør av studiespesialiserende, med over 70 prosent av de rapporterte deltakerne.

Høsten 2021 var det rapporterte antallet som er omfattet av tiltaket mot avgangskullet steget til 3604. Nå rettes imidlertid tiltaket ikke lengre bare mot de som har gjennomført uten å bestå, slik de gjorde høsten 2020, men også elever i både Vg3, Vg2 og Vg1. Tallene er derfor ikke sammenlignbare med tall i de tidligere rapportene. Samtidig bemerker HK-dir i sin rapport til Kunnskapsdepartementet at seks fylker rapporterer det samme antallet som våren 2021, dvs. de har ikke hatt noen ny telling. Innlandet har ikke rapportert. Det er verd å merke seg at Trøndelag, som har rapportert nesten halvparten av antall deltakere totalt i alle fylker, selv mener tallene ikke er til å stole på. Slik sett kan ikke disse tallene danne grunnlag for veldig sterke slutninger.

3.3 Survey til fylkeskommunene

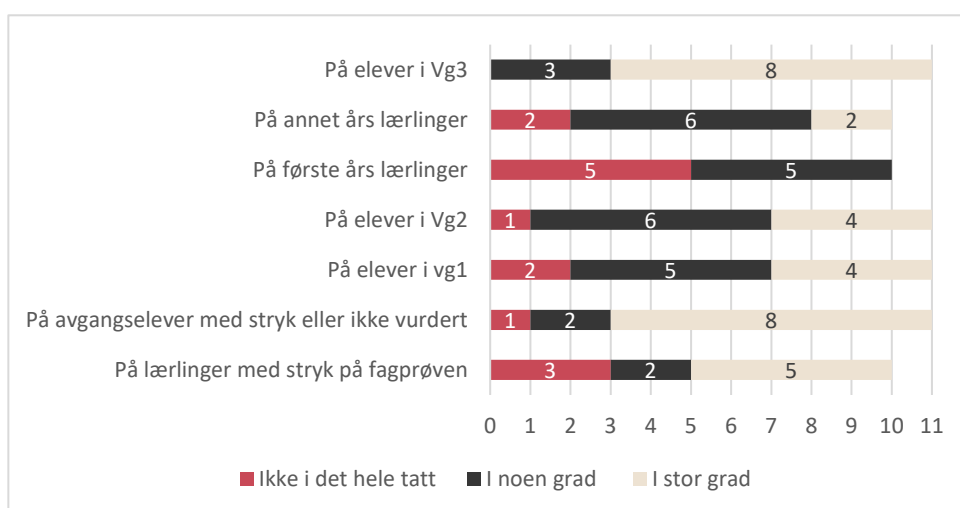
I den tidligere omtalte surveyen til fylkeskommunene ble de ansvarlige for tiltakene rettet mot avgangselevne stilt en del spesifikke spørsmål for dette tiltaket. Også her har alle fylkeskommuner besvart. Vi går gjennom svarene, men de som gjelder tall og andeler er av såpass ujevn kvalitet at vi valgte å ikke inkludere dem.

I mindre grad enn på tiltaket rettet mot permitterte og ledige mener fylkeskommunene at fellesarenaer med andre fylkeskommuner hadde betydning for utformingen av tiltakene rettet mot avgangskullet. I svarene fremkommer det at tiltaket første og fremst var styrt av hva søkerne hadde behov for (se figur 3.1). Det andre hensynet som var viktig var tidsavgrensningen i bruken av midlene i Utdanningsløftet slik fylkeskommunene oppfattet denne. Det innebærer at man la vekt på relativt korte undervisningstilbud i de fagene kandidatene manglet. Fylkeskommunene la ellers noe vekt, men ikke stor vekt på den eksisterende kursstrukturen når de etablerte tilbudene.



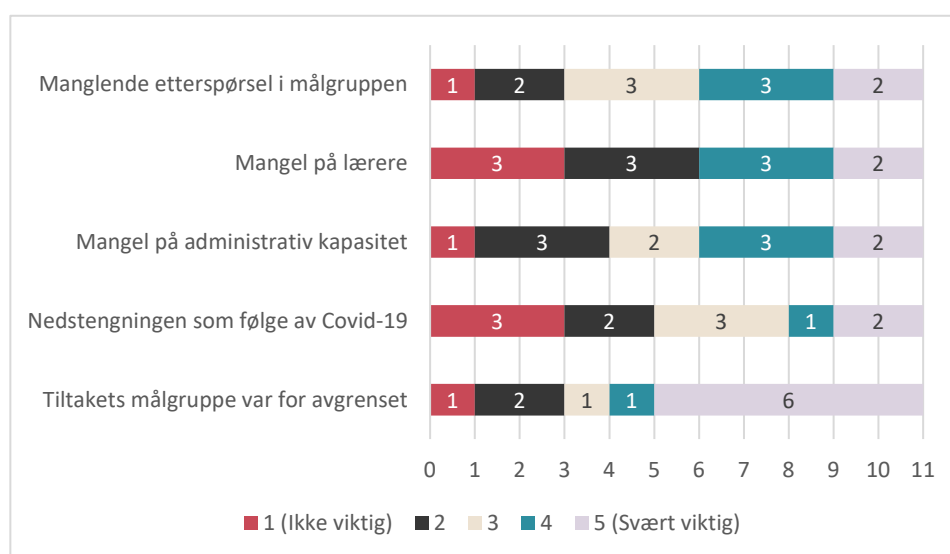
Figur 3.1 Hvor viktig har følgende hensyn vært ved utforming av tilbud høsten 2020?

Høsten 2020 rettet alle fylkeskommunene tiltakene mot elever i og i noen grad lærlinger i avgangskullet som ikke hadde fullført og bestått alle fag. I tilskuddsbrevet for 2021 åpnes det for en videre tolkning av målgruppen. Det betyr at fylkeskommunene ikke ventet til høsten for å konsentrere innsatsen mot avgangselever og lærlinger som ikke bestod. De satte i verk tiltak allerede på vinteren og våren 2021, først og fremst mot elever i Vg3, men også i stor grad mot elever i vg2 og Vg1 de mente hadde behov for dette. I noen grad ble det også iverksatt tiltak rettet mot lærlinger, da primært de på andreåret. I tillegg er det en viss tendens til at skolene får økt myndighet til å utforme tiltakene.



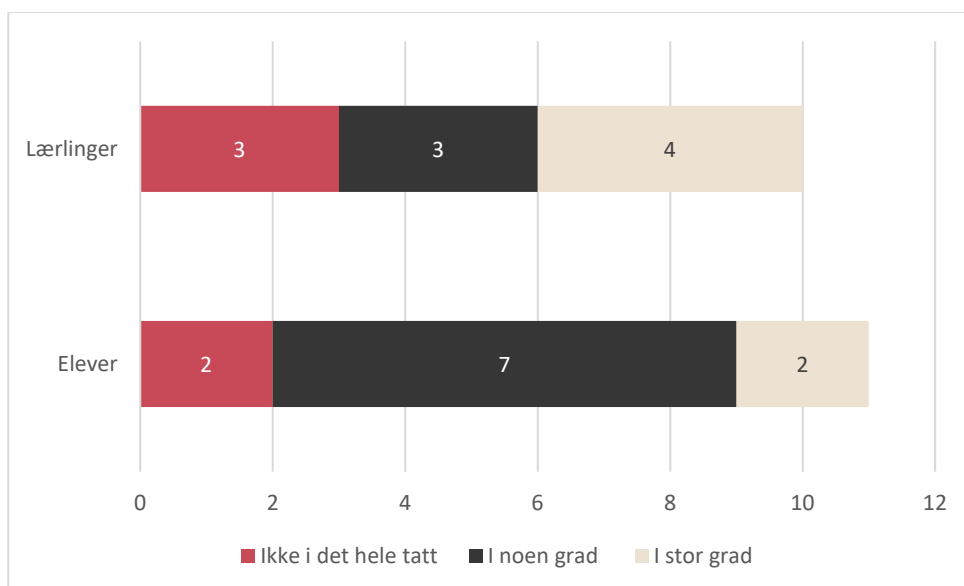
Figur 3.2 I 2021 ble det signalisert at midlene til avgangskullet kunne brukes også på tiltak før avsluttende eksamen eller fagprøve. Hvordan blir midlene benyttet i 2021?

Både surveyen og tall sendt HK-dir fra fylkeskommunene viser at de fleste fylkeskommunene var svært langt unna å benytte de midlene de ble tilført av staten på dette tiltaket i 2020. De fleste mener dette særlig skyldtes at målgruppen for tiltaket var for avgrenset, noe staten tok hensyn til da nye midler ble tilført for 2021 (figur 3.3). Manglende etterspørsel i målgruppen var en annen grunn som oppgis til at de ikke klarte å bruke de tilførte midlene, og i tillegg kommer årsaker som mangel på lærere, mangel på administrativ kapasitet og nedstengninger som følge av Covid-19.



Figur 3.3 Hva var årsaken til at fylkeskommunen ikke klarte å bruke de tilførte midlene til tiltaket i 2020?

Når vi spør om hvordan de vurderer effekten av tiltaket, er det bare to fylkeskommuner som mener det i stor grad bidro til en økt bestått-andel blant elevene i studiespesialiserende fag (figur 3.4). Syv mener det bidro i noen grad, mens to mener det ikke bidro. Fire fylkeskommuner mener tiltaket i stor grad bidro til økt bestått-andel blant lærlingene, mens tre mener det bidro i noen grad og tre at det ikke bidro. Ettersom tiltakene rettet mot lærlingene i all hovedsak handlet om tidligere ikke-beståtte fellesfag, antar vi at de er disse fagene fylkeskommunene her primært sikter til. Disse vurderingene kan holdes opp mot de rapporterte 781 med bestått studie- eller yrkeskompetanse, men da med et stort forbehold at noen fylkeskommuner her kan ha rapportert på beståtte enkeltfag og andre på bestått studie- eller yrkeskompetanse.



Figur 3.4 I hvilken grad tror du tiltaket rettet mot avgangskullet bidro til en økt bestått-andel i 2020?

Samlet sett gir disse svarene ikke så mye nytt, men de bidrar i stor grad til å støtte opp under det vi tidligere har funnet i våre caseundersøkelser. Fylkeskommunene svarer de ikke fikk brukt midlene fordi tiltaket var rettet mot en for avgrenset gruppe, og i noen grad også fordi etterspørselen var svak. De er også veldig delt på spørsmålet om i hvilken grad tiltaket bidro til en økt bestått-andel.

3.4 Registerdataanalyse

3.4.1 Innledning

Målet med tiltaket var å gi de i avgangskullet i videregående opplæring som hadde brukt opp retten til videregående uten å oppnå studie- eller yrkeskompetanse, et opplæringstilbud som skulle resultere i en sluttkompetanse. Målgruppen var i 2020 avgrenset til avgangskullet samme år, noe de fleste fylkene rapporterte ble for smalt og følgelig for vanskelig å rekruttere deltakere til (Høst m.fl. 2020). Tiltaket har senere blitt utvidet til å være et frafallsforebyggende tiltak også for de som er i eksisterende løp (Høst m.fl. 2021).

I denne analysen beskriver vi avgangskullet i 2020, hvem det var som ikke fullførte et videregående opplæringsløp i avgangskullet, og hvilken aktivitet denne gruppen var i ved utgangen av 2020. Senere har tiltaket blitt utvidet til et frafallsforebyggende tiltak, men basert på registerdata alene er det vanskelig å beskrive hvem vi tror står i fare for å ikke fullføre videregående opplæring.

Fra Høst m.fl. (2020,2021) vet vi at det var et skille i hvordan fylkene jobbet mot avgangskullet for henholdsvis studieforbredende og yrkesfag, noe som

påvirker denne analysen. Der hvor studieforbereidende har et klart avgangstidspunkt våren i tredje klasse, er det på ingen måte like klart for yrkesfagene. Lærekontrakter blir inngått på ulike tidspunkt, noen lærefag har 2,5 års læretid, og i tillegg vet vi fra tidligere forskning at det er en pragmatisk tilnærming til når kandidaten går opp til fagprøve. Det er ikke uvanlig at lærebedrifter i dialog med kandidat og eventuelt opplæringskontor finner ut at man skal vente litt med å gå opp til fagprøve, uten at det gir mening å si at man ikke har fullført. Analysen konsentrerer seg derfor avgangskullet i studieforbereidende kurs. De som går på påbygg tredje året er naturlig nok med i utvalget av studieforbereidende løp.

Formålet med dette kapitlet er å gi en oversikt over fortsatt deltakelse i videregående opplæring for de i avgangskullet 2019-20 som fullførte uten å bestå. Vi velger spesifikt å fokusere på elever som følger et normalt løp i videregående opplæring og som startet på Vg3 det året de fylte 18. Dette er elever som er nær fullføring av et videregående løp og som må regnes som en gruppe som dette tiltaket var ment å hjelpe. Dette kapitlet forsøker derfor å gi en forklaring på hvorfor fylkeskommunene i liten grad klarte å rekruttere deltakere til tiltaket, og er ikke en effektevaluering i seg selv. Det vil si at økt gjennomføring i videregående for denne gruppen ikke nødvendigvis er et resultat av økt innsats rettet mot avgangskullet, men mer en kombinasjon av ulike faktorer. Kapitlet starter med en beskrivelse av datagrunnlaget før vi beskriver gjennomføringen på videregående. For elever som ikke fullfører det videregående opplæringsløpet beskriver vi hva som kjennetegner denne gruppen elever rent faglig sett, og om de fortsatt er i et videregående opplæringsløp eller er i gang med andre aktiviteter som arbeid. Vi beskriver også avgangskullet på yrkesfag.

Avslutningsvis diskuterer vi hvorvidt tiltaket har bidratt til addisjonalitet, det vil si om tiltaket har bidratt til at flere elever har fått en sluttkompetanse. Vi argumenterer for at dette ikke er mulig, og at dette skyldes en kombinasjon av at avgangskullet 2019-20 ikke hadde de samme kravene og vilkårene for å få fullført og bestått som de foregående avgangskullene, og at målgruppen blant elever med fullført, ikke bestått, rent faglig sett stod lengre fra en sluttkompetanse i avgangskullet 2019-20 enn foregående avgangskull.

3.4.2 Datagrunnlag

Basert på data fra NUDB og VIGO kan vi beskrive avgangskullene 2019/2020 og 2020/2021, og identifisere elevene som ikke fullfører og består videregående opplæring. For elever som ikke fullfører og består, beskriver vi om de fortsatt er i videregående opplæring i oktober høsten etter de i utgangspunktet skulle vært ferdig med videregående opplæring, og sammenligne med elever i de to foregående avgangskullene før pandemien.

I denne analysen bruker vi to datakilder. Fra SSB bruker vi NUDB koblet med informasjon fra A-meldingen. NUDB inneholder opplysninger om studenter og elever per 1. oktober, avsluttede utdanninger det foregående skoleåret, og høyeste fullførte utdanning per 1. oktober hvert år. Vi har i tillegg informasjon om det karaktermessige opptaksgrunnlaget til Vg3. For å se på skoleåret 2020/2021 har vi fra VIGO fått tilgang til oppdaterte registre per 1.10.2021. Til sammen vil dette gi et helhetlig bilde av gjennomføringen til avgangskullet fra skoleåret 2017/2018 til og med skoleåret 2020/2021.

I analysen vil avgangskullet bli kategorisert basert på sist registrerte månedlig status:

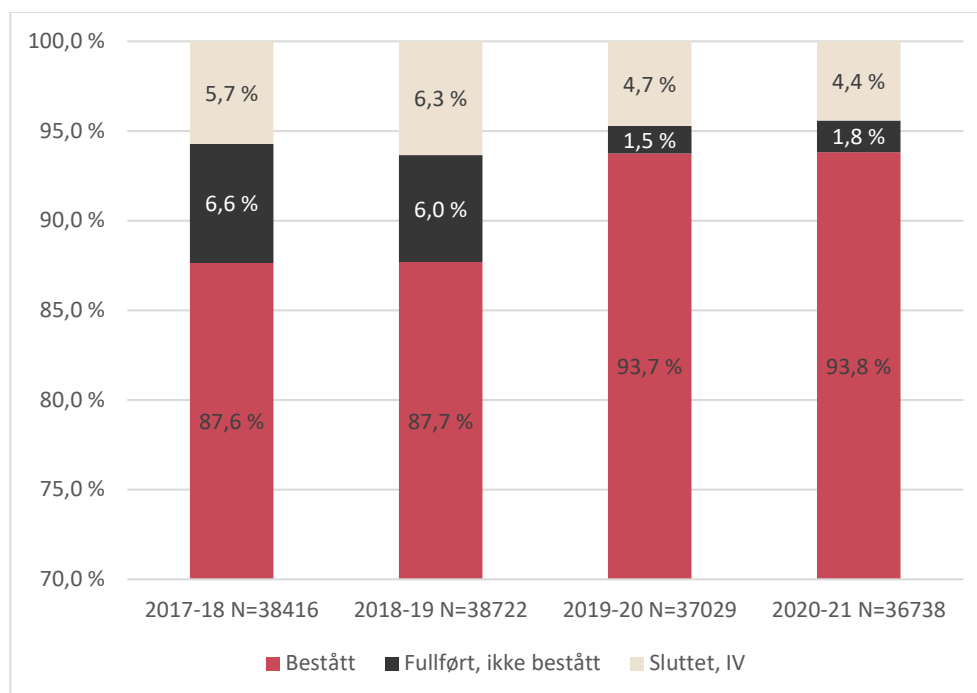
- Fullført og bestått videregående opplæring
- Startet i Vg3, men ikke bestått videregående opplæring

For personer som ikke bestod videregående opplæring vil individene bli kategorisert etter hvorvidt de fortsetter videregående opplæring eller ikke. For personer som ikke fortsetter videregående opplæring sjekker vi også hvorvidt de er registrert i noen andre aktiviteter.

For å se på utviklingen over tid inkluderer vi de to foregående avgangskullene som *ikke* ble påvirket av pandemien, det vil si avgangskullet i skoleårene 2017/2018 og 2018/2019.

3.4.3 Oversikt over avgangskullet på studieforbereende programmer

Analyseutvalget er konstruert slik at vi velger å følge elevene som starter på Vg1 uten forsinkelser fra grunnskolen. Dette gjør det lettere å sammenligne forløp over flere år. For å bli inkludert i analyseutvalget må de ha startet på studieforbereende Vg3 høsten det året de fyller 18 år, det vil si høsten to år etter avgang fra grunnskolen. Figur 1 viser utfallet til alle personene som startet på Vg3 i skoleårene 2017/2018 til og med 2020/2021.



**Figur 3.5 Andel fullført og bestått, og ikke fullført og bestått, Vg3 studieforbere-
dende kurs, etter skoleår.³⁰**

Figur 3.5 viser at en vesentlig høyere andel er registrert med fullført og bestått Vg3 for skoleåret 2019/2020, sammenlignet med de to foregående skoleårene. Mens nesten 88% i skoleåret 2017/2018 og 2018/2019 er registrert med fullført og bestått, var det nesten 94% som var registrert med fullført og bestått for 2019/2020 og 2020-21 kullet. Andelen med ikke fullført og bestått er med andre ord over halvparten fra 2018/2019 til 2019/2020. Bakgrunnen for tiltaket var beregninger som viser at rundt 5500 elever mister opplæringsretten hvert år ved at de ikke gjennomfører og består siste året i videregående. Tallet som mister opplæringsretten her vil være lavere ettersom vi *kun* ser på elever som starter på et videregående opplæringsløp det året de fyller 16, og som starter på Vg3 det året de fyller 18.

Siden det viste seg å være langt færre som ikke fullførte og bestod i 19-20 og 20-21 i forhold til de to foregående årene, har målgruppen som ellers ville vært aktuell for tiltaket rettet mot avgangskullet blitt vesentlig mindre enn hva som var tilfellet korona. Elevene som ikke består, blir i VIGO kategorisert på forskjellige måter. De som får «fullført, ikke bestått» skal ha fullført det tredje året, men ikke bestått.³¹³² Det er langt færre som er registrert med dette i de to kullene som kom etter koronaen.

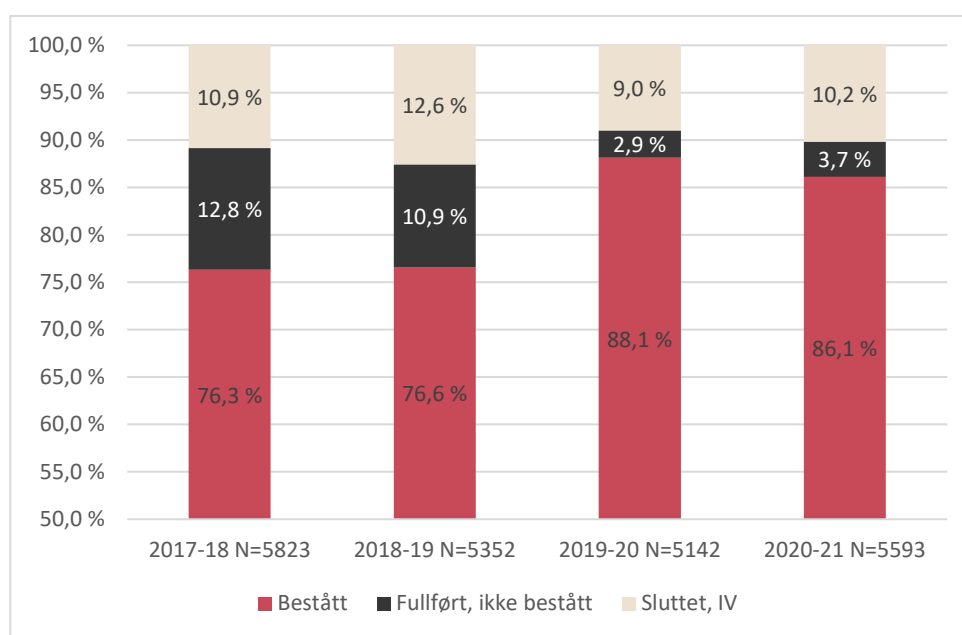
³⁰ Vi viser her fullført og bestått vg3

³¹ Det vil si de som har gått hele skoleåret uten å ha sluttet, og uten å ha møtt så lite at det ikke er grunnlag for karakter, men likevel ikke bestått i ett eller flere fag

³² Det kan komme etterregistreringer og korreksjoner utover høsten. Endelige tall blir presentert av på et senere tidspunkt. Det er også viktig å presisere at når man gjør analyser av fullføring følger man

Evalueringen av utdanningsløftet handlet i utgangspunktet om de tiltakene som ble gitt til de som fullførte, men ikke besto, siden disse mister retten til videregående opplæring. Men som vi ser er det langt færre i denne kategorien. Det er ikke tema for denne evalueringen å analysere årsaker til denne store nedgangen, men det er naturlig å vise til noen mulige forklaringer på nedgangen. Det første er fraværet av eksamen for disse to kullene. Tidligere forskning har vist at lærere strekker seg langt for å legge til rette for at elever skal kunne stå på standpunkt (Lødding, Seland og Prøitz 2016) – flere stryker på eksamen enn på standpunkt. Det andre er at færre trolig har mistet karaktergrunnlag på grunn av stort fravær, siden fraværs grensa ble midlertidig opphevet. En tredje grunn, som blant annet Fafo har pekt på i sin analyse av Korona i videregående opplæring har hatt et positivt utbytte av å være hjemme (Andersen mfl. 2021).³³ Den store endringen i gjennomføring bør forskes videre på, både kvalitativt og gjennom grundigere kvantitative analyser.

Vi har i tillegg sjekket de ulike programområdene innen studieforbereidende, og her er det påbygging til generell studiekompetanse som skiller seg ut med størst endring etter 2020, vist i figur 3.6.



Figur 3.6 Andel fullført og bestått, og ikke fullført og bestått, etter skoleår. Påbygg

De i ungdomskullet som tok påbygg i sitt tredje år på videregående opplæring opplevde den største relative og absolutte økningen i fullføring av Vg3. Spesielt i 2019-20, men det er også langt flere som består i 2020-21. For påbygg har andelen

kullet fem og seks år etter start av vg1. Vi presenterer bare rene tall for de som startet på Vg3 i normalt tid og deres fullføring samme skoleår.

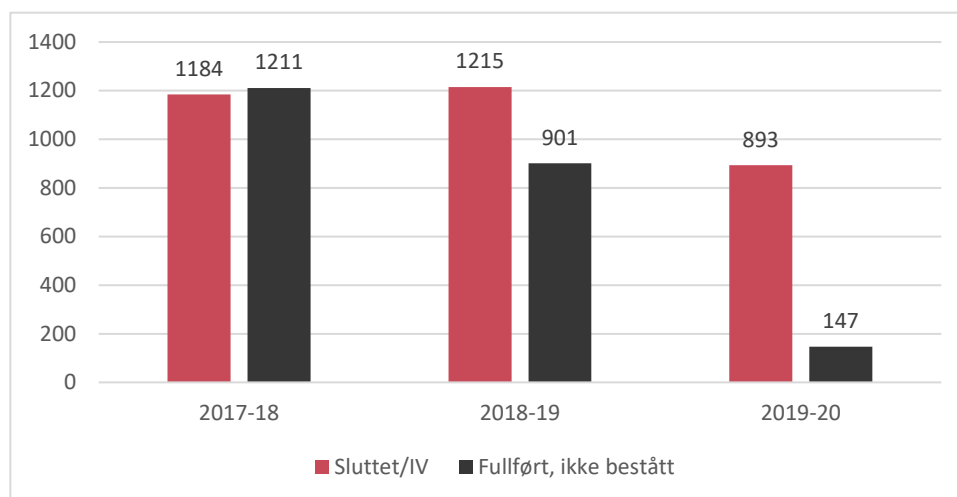
³³ <https://www.fafo.no/images/pub/2021/20776.pdf> side 73

bestått økt med rundt ti prosentpoeng, sammenlignet med rundt 5 prosentpoeng for alle på studieforberedende Vg3. Figur 1.2 viser utviklingen for avgangskullene 2017-2018 til og med 2020-2021. For de to kullene som ikke ble påvirket av korona fullførte rundt 3 av 4 elever, mens tilsvarende andel var 88 prosent i 2019-2020 kullet og 86 prosent i 2020-2021 kullet.

3.4.4 Aktivitet året etter ikke fullført studieforberedende Vg3

Denne delen av analysen viser hvilken aktivitet elevene som ikke besto Vg3 er i på høsten det året de ikke bestod. Oversikten over de som fortsatt er elever i videregående er basert på at de er registrert i VIGO i skoleåret etter at de ikke fullførte. Vi tar ikke med privatister her. Disse utgjør en stor gruppe blant de som tar opp igjen fag året etter Vg3, men har ikke fått formaliserte kursopplegg utført på godkjente videregående skoler eller voksenopplæringssentra. Siden vi her skal se på de som får ulike typer for formalisert oppfølging gjennom tiltaket inkluderer vi ikke privatister i denne analysen.

I analysen av andelen som gjennomførte før og etter korona så vi kun på ungdomskullet, dvs. de som startet i videregående direkte etter ungdomsskolen. Dette gjorde vi for å få sammenlignbare gjennomføringstall over år. Men det er klart at det ikke var kun ungdomskullet som var målgruppa for tiltaket. Når vi ser på overgangen fra ikke bestått Vg3 til eventuell aktivitet i videregående opplæring skoleåret etter, ser vi nå på alle som gikk på Vg3 studieforberedende med ungdomsrett det året de ikke besto.



Figur 3.7 Antall i videregående opplæring året etter ikke bestått studieforberedende Vg3. Etter skoleår de ikke besto Vg3.

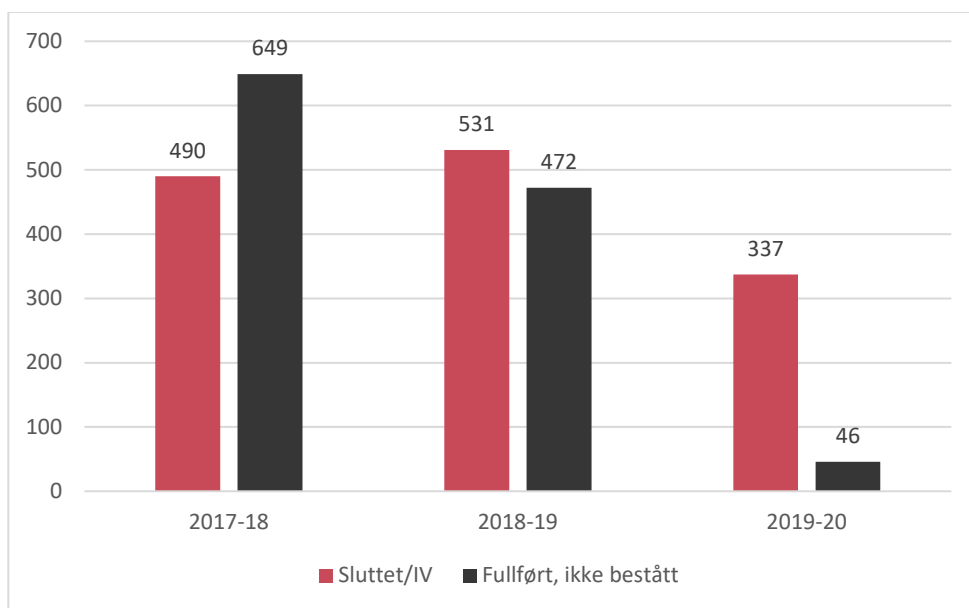
Det vi ser i figuren over er det absolutte antallet som var registrert på ett eller annet Vg3 tilbud etter at de ikke hadde bestått Vg3 studieforbereende.³⁴ Vi ser at det er langt færre som er i videregående opplæring året etter for de som ikke fullførte i 2019-20. Men dette kan i veldig stor grad forklares ut fra at det var svært mange færre som ikke besto i 2019-20. Men det kan ikke forklare hele nedgangen. Om vi ser på andelen som går videre er også den noe lavere, fra rundt 50 prosent av de som fikk fullført ikke bestått til ca. 30 prosent. Som vi skal se nærmere på senere har de som ikke fullførte og besto i 2019-20 langt dårligere karakterer enn tidligere år. Det vil si at de må antas å være *lenger* unna å få bestått enn før. Dette betyr dermed ikke at man nødvendigvis har mislykkes med tiltaket, men at de som man ville rekruttere til tiltaket i 2020-21 var lenger unna enn det man kunne anta ut fra tidligere kull.

Det er også interessant å se hvilket program elevene tok året etter å ikke ha fullført videregående opplæring. De aller fleste tar fag på studieforbereende program, og kan dermed antas å ta enkeltfag for å få bestått det programmet man gikk på tidligere, men det er også en del som går over til yrkesfag. Det var i perioden før korona omtrent 15 prosent av de som tok videregående opplæring året etter å ha ikke bestått studieforbereende som gikk over til yrkesfag. For 2019-20 kullet er dette økt til 24 prosent. Vi har ikke noen god forklaring på dette, men kan igjen være et uttrykk for den noe annerledes seleksjonen blant de som ikke fullførte i 2019-20.

Én ting er om de går videre med videregående opplæring, noe annet er om de består. Om vi ser på andelen som har bestått kurset de startet på året etter ikke å ha fullført, får vi følgende oversikt.³⁵

³⁴ Vi teller kun de som er registrert i opplæring. Det er en langt større andel som er registrert som privatister. Som vist i kapittel 2 kan det tenkes at noen i dette tiltaket ikke er registrert som elev, men kun er registrert som privatist. Om vi ser på privatister er omtrent like mange i videregående opplæring året etter for de som ikke besto i 2019-20 som tidligere.

³⁵ Vi ser på fullføring innen samme skoleår. Andelen som fullfører, ville økt om vi så på flere år.



Figur 3.8 Antall som fikk bestått Vg3. Året etter ikke å ha bestått studieforberedende Vg3³⁶

For de som fortsatt var i videregående opplæring året etter å ikke ha bestått Vg3 studieforberedende i 2017-18 besto 490 stykker (41 %) av de som hadde sluttet og 649 (54 %) av de som hadde «fullført, ikke bestått» kurset de hadde startet i skoleåret 2018-19. Dette holdt seg relativt likt for neste kull, men som vi ser er tendensen ulik for det første «koronakullet», 2019-20. Her er det langt flere som fullfører blant de som sluttet enn blant «fullført, ikke bestått», og som vi ser er antallet som består langt lavere enn årene før. Igjen handler dette dels om at det er langt færre som ikke besto i 2019-20 kullet, og at disse ser ut til å ha dårligere faglige forutsetninger. I alt bidrar de som deltok i videregående opplæring til at fullføringsgraden for ungdomskullet steg med 0,7 prosentpoeng for 2019-20-kullet.

I analysene hittil har vi sett på overgang til videregående opplæring etter at de ikke har bestått. Vi har også sett på hva denne gruppen gjør av andre aktiviteter, og det viser seg at hvert år er rundt halvparten av de som ikke besto er i en jobb som hovedaktivitet i løpet av høsten. Det er med andre ord flere som går ut i jobb etter å ha ikke bestått, enn det er som går tilbake til videregående opplæring.

³⁶ Viser antall som besto kurset. Om man har tatt enkeltfag på andre skoler blir ikke nødvendigvis kurset registrert som bestått. Oversikt over det vises i vitnemålsdatabasen som er

3.4.5 Utfall og kjennetegn for personer uten fullført Vg3 studieforberedende

For elever som ikke besto Vg3 har vi sett på karaktergrunnlaget for opptak til Vg3. Karaktergrunnlaget er registrert som videregående-poeng, og er vist for de ulike aktivitetene i tabell 1.

Samlet sett er karaktergrunnlaget for inntak til Vg3 lavere for gruppen som ikke besto i 2019-20, sammenlignet med de to foregående skoleårene.³⁷ Differansen er særlig stor for elever som ikke er registrert med noen aktivitet høsten etter de i utgangspunktet skulle være ferdig med videregående opplæring.

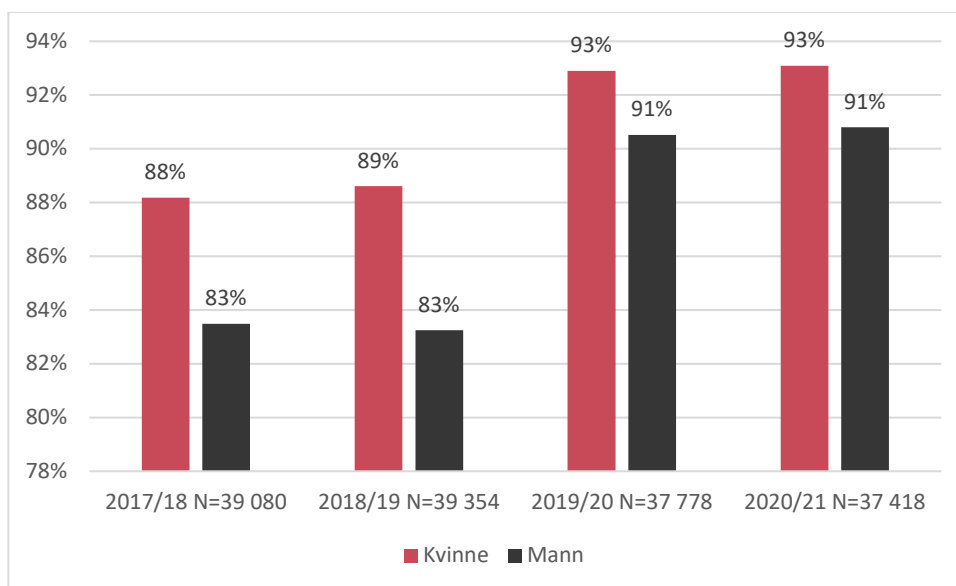
Tabell 3.1 Opptaksgrunnlag til VG3 for de som ikke bestod, etter aktivitet og skoleår

Skoleår	Samlet	I jobb høsten	Folkehøyskole	Fortsatt i videregående opplæring	Ingen av delene
2017/2018	25,4	26,1	28,3	23,1	25,3
2018/2019	26,6	27,1	29,0	25,9	26,0
2019/2020	23,1	24,2	23,6	23,1	22,3

Tabell 3.1 viser altså at elever uten bestått i 2019/2020 samlet sett er faglig svakere stilt sett ut fra karakterene, sammenlignet med de to foregående avgangskullene. Dette kan også forklare hvorfor fylkeskommunene har hatt vanskeligheter med å rekruttere deltakere til tiltakene. Et lavere karaktergjennomsnitt kan antyde at elevene stod lengre unna fullføring enn det som var antatt i begrunnelsen for tiltaket

Gutter har i snitt dårligere karakterer enn jenter, så det er naturlig at vi finner noe av det samme mønsteret på bestått om vi ser på kjønnsforskjeller. Dette er vist i figur 3.9.

³⁷ Vi hadde ikke data om dette for 2020-21 kullet da vi skrev rapporten



Figur 3.9 Gjennomføring Vg3 studieforeberedende. Etter kjønn.

Forskjellene mellom kjønnene er redusert betydelig i de to siste årskullene, sammenlignet med de to foregående. Dette står seg også om vi kontrollerer for utdanningsprogram, karakterer og fylke. Dette handler i stor grad om at guttene er i flertall i den delen av karakterfordelingen som har nytt godt av ikke å eksamen. Denne forskjellen kan heller ikke forklares av at gutter i større grad stryker på eksamen..

3.4.6 Oppsummering og diskusjon av virkningene av tiltaket sett i lys av registerdata

Tiltaket skulle altså gi de i avgangskullet som hadde brukt opp retten til videregående, men ikke hadde oppnådd studie- eller yrkeskompetanse, opplæring med mål om sluttkompetanse. Vi har i dette kapittelet analysert gjennomføringen i videregående opplæring blant elever som følger et løp uten forsinkelser, det vil si elever som startet på Vg3 det året de fylte 18. Konsekvensen av Covid-19 på gjennomføringen har vist seg å være betydelig. Mens henholdsvis 6,6% og 6% fikk fullført, ikke bestått i de to skoleårene forut for Covid-19, var denne andelen nede i 1,5% for det første avgangskullet som ble påvirket av pandemien. I tillegg var det 1,5 prosentpoeng færre som sluttet i skoleåret 2019-20 i forhold til det foregående skoleåret. Dette er trolig den viktigste forklaring på hvorfor fylkeskommunene rapporterte at de slet med å finne deltakere til tiltaket.

Det neste spørsmålet er om tiltakets utforming har gjort at elever uten fullført og bestått, likevel fikk en sluttkompetanse som følge av at de fortsatt var i opplæring høsten samme år som de i utgangspunktet skulle være ferdig med videregående opplæring. En slik analyse er derimot ikke mulig basert på utformingen av tiltaket, og hva som samtidig påvirket elevenes gjennomføring av videregående

opplæring. For det første ble eksamen avlyst for avgangskullet 2019-20, for det andre ble også fraværsgrensen fjernet, og for det tredje erstattet hjemmeundervisning skole i stor grad. Dette kan være forklaringer på at andelen fullført, ikke bestått, sank kraftig for avgangskullet 2019-20 i forhold til de to foregående avgangskullene. For avgangskullet 2018-19 var 901 elever med fullført og ikke bestått i opplæring samme høst. Dette tallet var redusert til 147 for avgangskullet 2019-20.

I tillegg har vi vist at opptaksgrunnlaget til Vg3 for alle de som ikke fullførte og bestod i avgangskullet 2019-20, var langt lavere enn for de to foregående skoleårene. Det betyr at de elevene som havnet i målgruppen for tiltaket trolig stod lenger fra fullføring rent faglig sett, enn det som tidligere har vært tilfellet.

Basert på denne registerdatanalysen kan vi dermed ikke tilegne tiltaket noen effekt, altså si om tiltaket har bidratt til addisjonalitet. For å isolere en effekt av tiltaket må vi være sikre på at ingen andre endringer som påvirker målgruppen samtidig skjedde. Dette er ikke tilfellet ettersom 2019-20 ikke hadde de samme kravene for å oppnå fullført og bestått som tidligere avgangskull. Ikke bare medførte dette at en langt høyere andel fullførte og bestod videregående opplæring, det medførte også at gruppen med fullført, ikke bestått, rent faglig sett stod lengre fra en sluttkompetanse enn tidligere. Så kan en jo spørre seg om de elevene som fortsatt er i videregående opplæring høsten det året de fikk fullført ikke bestått, ville vært der uavhengig av tiltaket. Basert på det vi har tilgang til av registerdata og utforming av tiltaket, vet vi ikke svaret på dette.

4 Tiltak for å hindre nedgang i antall læreplasser

Utdanningsløftets tiltak for som følge av Covid-19-krisen bestod for det første i at alle lærebedrifter ble gitt et ekstratilskudd på 700 kroner måneden for siste halvår av 2020, totalt ca. 170 millioner kroner. Tilskuddet ble senere også forlenget til å gjelde første halvår 2021. I tillegg fikk fylkeskommunene tildelt stimuleringsmidler til lokal bruk for å hindre nedgang i lærekontrakter og bidra til at lærlingene kunne fullføre sin læretid. Totalt sett ble det bevilget 175 millioner kroner til dette tiltaket i 2020. I 2021 fikk fylkeskommunene ytterligere 100 millioner kroner til dette tiltaket.

NIFU har evaluert virkningen av disse tiltakene ved hjelp av ulike metoder og data. Vi har som overfor de øvrige tiltakene i Utdanningsløftet 2020, gjort casestudier av tre fylkeskommuner Oslo, Innlandet og Rogaland høsten 2020, med oppfølging våren 2021. Hensikten har vært å undersøke hvordan de har utformet tilskudd til lærebedriftene. Dernest har vi gjennomført en survey rettet mot alle lærebedrifter vinteren 2020 for å undersøke deres vurdering av tiltakenes betydning for inntaket av lærlinger. I tillegg har vi gjort en registerdataanalyse for å undersøke i hvilken grad lærlinginntaket er konjunkturstyrt i samme grad som tidligere, og om ekstratilskuddene ser ut til å ha noen effekt for å motvirke dette. Vi har også i evalueringen av dette tiltaket gått gjennom fylkeskommunenes egne rapporteringer til Utdanningsdirektoratet, og også stilt alle fylkeskommunene spørsmål til gjennomføringen av tiltaket og vurderinger av virkningen. Casestudiene og registerdataundersøkelsene er tidligere omtalt mer utførlig i NIFU arbeidsnotat 2021:1 og 2021:9.

Vi skal nedenfor gi en sammenfattende gjennomgang av de ulike undersøkelsene.

4.1.1 Oslo

Oslo, er ved siden av Bergen, det stedet i Norge der lærlingordningen har lengst historie. At disse var tidligst ute med fagopplæring henger sammen med deres tidlige utvikling som byer med grunnlag for laugsvesen. Etter at

lærlingordningen ble gjort landsomfattende i 1980 og landsbygda ble inkludert, har antall lærlinger vokst langsommere i Oslo relativt til landet for øvrig. Den relative nedgangen henger også sammen med avindustrialiseringen av Oslo. De nye offentlige fagene har i noen grad kompensert for bortfallet av læreplasser i tradisjonelle fag.

Et annet historisk særtrekk ved Oslo er at en stor del av læreplassmarkedet, som arbeidsmarkedet for øvrig, besettes av personer som i utgangspunktet ikke er bosatt i Oslo. For arbeidslivet kompenseres utenbys lærlinginntak blant annet for en relativt svak interesse for lærlingordningen blant byens egen ungdom, som er langt mer orientert mot høyere utdanning enn landsgjennomsnittet. Slik sett kan en si at lærlingordningen i Oslo er svakere koblet til den videregående skolen i fylket enn det som er tilfellet i andre fylkeskommuner. Det er derfor mer begrenset hvor mye fagopplæringsmyndighetene i Oslo kan påvirke utviklingen i antall lærekontrakter bare ved å fokusere på formidling av egne ungdoms- eller voksensøkere.

I Oslo var på det meste 700, eller nesten 20 prosent av alle lærlinger, permitterte. Flest var det innenfor restaurant- og frisør-bransjen, hvor det en periode var nesten 100 prosent permittering. Utover høsten gikk tallet på permitterte først kraftig ned, og var pr. oktober 2020 på bare 47 permitterte, de aller fleste knyttet til restauranter og reiseliv. Etter dette har tallet på permitterte igjen økt dramatisk, først og fremst i restaurantbransjen, i perioder med oppblussing av smitten. Dette som følge av innstrammingene i smitteverns-regimet med blant annet skjenkeforbud.

4.1.2 Organisering og samarbeid

Utforming av tilskuddstyper og kriterier for å få disse ble i Oslo utformet administrativt av avdeling for fagopplæring, som ligger under divisjon for videregående opplæring og fagopplæring i Utdanningsetaten. Kriteriene ble i tillegg behandlet i yrkesopplæringsnemnda. Man har også hatt dialog med Viken fylkeskommune, ettersom en betydelig andel av Oslos lærlinger kommer fra dette fylket. Opplæringskontorene ble ikke trukket inn i utformingen av tiltakene. Fagopplæringsavdelingen oppgir å ha løpende kontakt med kontorene, og mener derfor selv at tilskuddene er søkt utformet i tråd med hva lærebedriftene har behov for.

4.1.3 Utformingen av tiltakene

Fagopplæringsavdelingen i Oslo er i hovedsak tilfreds med utformingen av tiltaket fra staten sin side, og rommet for lokale løsninger for å opprettholde tallet på læreplasser. De tror ikke den midlertidige økningen i det generelle tillegg vil gi

flere læreplaner. Den siste vurderingen støttes av de opplæringskontorene vi har intervjuet.

For å være aktuell for stimuleringsstilskudd, må en lærling være folkeregisterregistrert i Oslo. Bedrifter som tar inn utenbys lærlinger, må søke støtte i den aktuelle lærlingens hjemfylke. De bedriftene som skal motta stimuleringsstilskudd må også rekruttere lærlinger fra fylkeskommunens formidlingssystem, dvs. de må ha søkt gjennom VIGO innen 1. mars i formidlingsåret. Det er opplæringskontorene som søker tilskudd på vegne av medlemsbedriftene, men det er en omforent oppfatning at stimuleringsstilskuddene skal gå uavkortet til de bedriftene som har søkt og fått innvilget tilskudd. Opplæringskontorene skal altså ikke kunne beregne seg en andel for å dekke eget arbeid, slik de normalt gjør med lærlingstilskudd. Yrkesopplæringsnemnda har behandlet og støttet Oslos kriterier for å gi støtte til bedrifter, men understreket samtidig at fagopplæringsavdelingen måtte være tilbakeholdne med å betale ut stimuleringsstilskudd til bedrifter som står i fare for å permittere lærlinger. Man var redd dette kunne åpne for misbruk.

Det var i utgangspunktet ikke anledning til å bruke tilskuddsmidlene på Vg3-opplæring i skole som alternativ til læreplan. Etter at fylkeskommunene hadde tatt dette opp i møte med Kunnskapsdepartementet, ble det likevel åpnet for å finansiere Vg3-opplæring med tilskuddsmidlene. I Oslo ble det opprettet Vg3-klasser i en rekke fag, med til sammen rundt 175 elever. Dette er en økning på rundt 70 fra 2019.

4.1.4 Resultatet av tilskuddfordelingen

Oslo mottok i 2020 14,9 millioner kroner i statlige midler til stimuleringsstilskudd for læreplaner. Fagopplæringsavdelingen var preget av stor tilbakeholdenhet når det gjaldt å dele ut stimuleringsstilskudd i 2020, ut fra en vurdering om at mer penger ikke nødvendigvis er en løsning på det å sikre flere lærekontrakter. Et eksempel er stimuleringsstilskuddet for nye lærebedrifter som tar inn lærling. Det har under perioden for Utdanningsløftet 2020 kommet til 36 nye lærebedrifter i Oslo, men kun tre av disse søkte og fikk ekstratilskudd. Fagopplæringsmyndighetene sier rekruttering av nye lærebedrifter er en kompleks og ofte langvarig prosess, som ikke nødvendigvis kan forseres gjennom ekstratilskudd.

I elektrikerfaget anses faktiske arbeidsoppdrag som en forutsetning for at lærlingene skal kunne få god opplæring. I elektrikerfaget har det vært få permitteringer, men noe færre lærlinger ble tatt inn. På den annen side var det også i 2020 færre søkere til læreplan. Det ble likevel igangsatt Vg3-klasser for fagbrev i skole med noe flere elever i elektrikerfaget enn året før.

Utbetalingene av stimuleringsstilskudd fra Oslo var veldig lave høsten 2020. Utover vinteren 2021 kom det en ny nedstengning som førte til at flere næringer måtte permittere, noe som førte til større utbetalinger, de største til restaurant-

fagene, der det har vært gitt stimuleringsstøtte til 135 lærekontrakter. Midlene har vært benyttet til opplæring av permitterte lærlinger i regi av opplæringskontoret og den kommunale Etterstad videregående skole. Hensikten har vært at lærekontraktene ikke skulle avbrytes, men løpe som normalt, fordi man anså permitteringen for å være av begrenset varighet.

4.1.5 Formidlingen

Formidlingen av læreplasser gikk i 2020 bedre enn man fryktet for Oslo. En viktig årsak, som de formidlingsansvarlige viser til, er at man har veldig få søkere fra Oslo, og desto flere utenbys fra, til de hardest rammede fagene innen restauranter, hoteller og reiseliv for øvrig. Totalt var nedgangen i inntaket av lærlinger i Oslo-bedrifter i 2020 på rundt 160 sammenlignet med 2019³⁸. En nedgang i privat sektor ble i stor grad oppveid av en økning i de offentlige fagene som retter seg særlig mot kommunen. Disse har ikke mottatt stimuleringsstøtte. I stedet er oppgangen et resultat av Oslo kommunes gradvise opptrapping av lærlinger i helse- og oppvekstfagene. Nedgangen rammet i stor grad voksne, utenbys søkere. Dette er en gruppe det ikke er så lett å nå med ekstrastøtte i det fylkesvis organiserte fagopplæringsystemet. Alle fylker sørger for søkere med hjemmeadresse i eget fylke, de fleste fylker sørger da primært for egne søkere med ungdomsrett, deretter de med voksenrett.

Oppsummering

Oslo la seg på en relativt restriktiv praksis når det gjelder stimuleringsstøtte. Det var basert på oppfatninger om at en ikke skal betale ut mer støtte enn nødvendig, fordi man vil unngå lærebedrifter som primært er motivert av offentlige støtte, ikke det å drive opplæring av god kvalitet. Fagopplæringsmyndighetene oppfatter rekruttering av nye lærebedrifter som en kompleks og ofte langvarig prosess, som ikke nødvendigvis kan forseres gjennom ekstrastøtte. Om dette også har bidratt til at relativt få lærebedrifter har søkt støtte, er vanskelig å si sikkert. De største utbetalingene har Oslo hatt til restaurantfagene. Midlene har vært benyttet til opplæring av permitterte lærlinger i regi av opplæringskontoret og den kommunale videregående skolen.

Nedgang i antall læreplasser i privat sektor ble i stor grad oppveid av økning i offentlige fag. Læreplassnedgangen i Oslo rammet i hovedsak voksne og utenbys søkere. Den svake koplingen lærlingordningen har til den videregående skolen i Oslo gjør at det er begrenset hvor mye antall lærlinger kan påvirkes gjennom bedre overganger og fylkeskommunal formidling.

³⁸ Udir statistikk

4.1.6 Innlandet

De to tidligere innlandsfylkene Hedmark og Oppland har en kortere historie innenfor fagopplæring en for eksempel Oslo og Rogaland, noe som særlig skyldes at lærlingordningen først i 1980 ble gjort landsomfattende og også utvidet til å gjelde ikke-bymessige områder. I Hedmark og Oppland ble det i 1981 til sammen ikke tegnet mer enn 127 nye lærekontrakter³⁹. Til sammenligning ble det i Oslo i 1981 tegnet 927 kontrakter. Det som i dag er Innlandet har etter dette hatt en sterkt stigende kurve i lære plasser, og var i 2020 nesten på nivå med Oslo som har nesten dobbelt så mange innbyggere. Det nye fylket profilerer seg sterkt på fag- og yrkesopplæring. Nesten tre av fire lærekontrakter er inngått for ungdom i eget fylke, mens det i Oslo til sammenligning ikke er mer enn en av fire. Det er små endringer i formidlingsmønsteret etter fylkessammenslåingen. De fleste opplæringskontor er intakte, men noen har også slått seg sammen. Fylket har noen veldig store opplæringskontor, mens de fleste er mindre. Mange av kontorene er tverrfaglige og dekker geografiske områder, ofte i kombinasjon med at de er spesialisert i noen bestemte fag.

Under krisen våren 2020 hadde fylket på det meste 342 lærlinger permittert, men nesten alle de permitterte var tilbake i arbeid i oktober. Ingen av lærlingene hadde avbrudd i sine kontrakter på mer enn 3 måneder. Opplæringskontorene har i stor grad gjennomført opplæringsaktiviteter for de permitterte i ledighetsperioden. Noen få bedrifter har benyttet anledningen til å forkorte læretiden slik det ble gitt dispensasjon for. Mye ekstraarbeid har tæret på ressursene, men fagopplæringsavdelingen har valgt å ikke ansette nye fordi opplæringstiden på dette feltet er lang.

4.1.7 Organisering og samarbeid

Fylkeskommunen har en felles seksjon for fagopplæring og skole, som har hatt ansvaret for tiltakene for lære plasser. Innad i seksjonen har de en egen avdeling med 22 medarbeidere som arbeider spesielt med fag- og yrkesopplæring. De hatt et løpende samarbeid med de største opplæringskontorene, samt med rektorene om innrettingen av stimuleringsstilkuddene. Tiltakene har også vært behandlet som orienteringssaker i utvalg for opplæring og i Y-nemnda. Fylkeskommunen har for øvrig samarbeidet særlig med Oslo, men i liten grad med nabofylket Viken.

³⁹ Årsmelding Rådet for fagopplæring 1981.

4.1.8 Tiltakene

Innlandet har fått 12.8 millioner til stimuleringstilskudd for å hindre nedgang i lærekontrakter. Allerede i begynnelsen av juli 2020 ble det informert om tilskuddene. Innlandet prioriterte nye lærebedrifter, som fikk 25 000 kroner. I tillegg fikk de 25.000 kroner per lærling de tok inn i 2020. Eksisterende lærebedrifter som blir godkjent i et nytt lærefag, regnes også som ny læredrift i denne sammenhengen. Tidligere godkjente lærebedrifter som ikke har hatt lærling siste to årene, kan ved inntak av en lærling i 2020, får bedriften 30 000 kroner i stimuleringstilskudd. Lærekontrakter i særlig hardt rammede lærefag utløser 35 000 kroner pr lærling. Som Oslo har heller ikke Innlandet valgt å inkludere søkekriterier som skal stimulere inntak av voksne lærlinger.

Lærekontrakter som skal gis støtte må tegnes med en søker bosatt i fylket, ha oppstartsdato i 2020, og må være opprettet og elektronisk signert når bedriften søker tilskudd. For medlemsbedrifter i opplæringskontor, er det opplæringskontoret som søker. Kandidaten må ha søkt læreplass gjennom VIGO, eller være elev på alternativt Vg3 fagopplæring for å få støtte. Fylkeskommunen har bekjentgjort mulighetene til å søke tilskudd ved å henvende seg til opplæringskontorene og lærebedriftene, men også blant annet ved reklame på bussene, i et forsøk på å nå nye bedrifter. Den midlertidige økningen i generelt lærlingstilskudd tror ikke fylkeskommunen har hatt noen virkning på antall lærekontrakter.

Begge de sammenslåtte fylkene i Innlandet har hatt en del elever i Vg3 fagopplæring de senere årene, i fjor 67. I år har antall øk til rundt 80. Vg3 har tidligere vært tilbudt som toårig løp, men ble i 2020 forkortet til ett år. Som et eget tiltak for å bøte på læreplassmangelen, har fylket i år også tilbudt flere plasser i påbygging til generell studiekompetanse.

4.1.9 Resultatet av tiltakene

Innlandet delte ut rundt 8 millioner kroner i ekstratilskudd i 2020. Både profilene på stimuleringstilskuddene og også den store bredde i fag som fikk tilskudd viser at man i mindre grad har gitt støtte til kriserammede fag, som man i liten grad hadde. I større grad har man gitt støtte til fagområder i Innlandet som har vekst. Innlandet har registrert hele 135 nye lærebedrifter i 2020, hvorav de aller fleste i opplæringskontor, noe som viser at disse har en sentral rolle også i å rekruttere lærebedrifter. Utvidelser i lærlinginntak i nye og eksisterende virksomheter ga ca. 200 nye kontrakter.

4.1.10 Formidlingen

Totalt sett ble det i Innlandet inngått 60 færre lærekontrakter i 2020 enn det ble i 2019⁴⁰. I dette fylket er det få søkere i restaurant- og reiselivsfagene, noe som ikke gjør krisen i denne bransjen så merkbar. Det er tatt inn noe færre lærlinger i industrien på Raufoss, spesielt den som leverer til bilindustrien. Dette har samtidig ført til at mindre industribedrifter som har slitt med å få tak i lærlinger, nå har kommet i posisjon til å rekruttere. Elektro har ikke nedgang i antall læreplasser i dette fylket.

4.1.11 Oppsummering

I Innlandet har det i mindre grad blitt gitt støtte til kriserammede virksomheter og fag, men i stedet støtte til nye lærebedrifter og økning i antall kontrakter i eksisterende lærebedrifter. Det illustrerer et fylke med vekst i fag- og yrkesopplæringen. Fylket var også svært tidlig ute med å annonsere overfor bedrifter og opplæringskontor muligheter for ekstramidler. Opplæringskontorene har spilt en viktig rolle under krisen, ikke minst for å opprettholde opplæringen av permitterte lærlinger.

4.1.12 Rogaland

Rogaland fylkeskommune er preget av en sterk lærling-kultur, noe som gir seg utslag i at en større andel av bedriftene her enn i andre fylker har lærlinger (Høst mfl. 2013). Rogaland formidler vanligvis også en høyere andel av søkerne til læreplass enn andre fylker. Etter å ha hatt en nedgang i lærlinginntaket rundt 2015 som følge krisen som fulgte nedgangen i oljeprisen, nådde lærlinginntaket i 2019 en «all time high» med 2760 nye lærekontrakter. Som i Innlandet inngås tre av fire lærekontrakter med ungdommer fra fylket.

Krisen har rammet stort sett de samme bransjene som i andre fylker, som restauranter og reiseliv, og også elektrobransjen, hvor mange store prosjekter er satt på vent. I salgsfaget er det problemer, men da bare innenfor noen nisjer. I tillegg kommer helt særegne utfordringer som at de som skulle ha læretiden sin offshore, ikke fikk komme ut på plattform av smittevern hensyn.

4.1.13 Organisering og samarbeid

I Rogaland valgte man å la seksjon for fagopplæring i opplæringsavdelingen styre stimuleringsstilskuddene. Tilskuddsordningen ble ikke behandlet politisk, fordi

⁴⁰ Udir statistikk

man oppfattet at de var såpass styrt fra staten sentralt at det holdt med en administrativ behandling. De mest sentrale opplæringskontorene var med i drøftingen av profilen på stimuleringstilskuddene. For å diskutere kriterier og støtteordninger, etablerte man i Rogaland tre arbeidsgrupper rettet mot tre ulike regioner. I hver av gruppene satt en formidlingsansvarlig, to opplæringskontor og en representant fra y-nemnda.

4.1.14 Tiltakene

Representanter for fagopplæringen i Rogaland mener staten kom for sent med tilskuddene, egentlig etter at formidlingen var over hos dem. Noen bedrifter som kunne kanskje ha vært hjulpet med en kombinasjon av ekstraordinære koronatilskudd og ekstra lærlingtilskudd, kan dermed allerede ha kommet bakpå med å skaffe oppdrag. Når de ikke har oppdrag, er det heller ikke mulig for bedriftene å ta inn lærlinger. Rogaland har, i likhet med andre fylkeskommuner, liten tro på noen effekt av den midlertidige hevingen av det generelle lærlingtilskuddet. Man oppfatter at det generelt ikke er tilskudd i seg selv som gjør at bedriftene tar inn lærlinger, men behovet for opplæring av egen eller bransjens arbeidskraft. Det betyr ikke at lærlingtilskuddet ikke har en generell betydning, men at dette er noe man har vent seg til.

Rogaland lyste ut muligheter for tilskudd i begynnelsen av september, med svarfrist i midten av september. Utlysningen ble sendt opplæringskontorene og frittstående lærebedrifter, i tillegg til at den ligger på fylkeskommunens nettsider. Opplæringskontorene var ansvarlig for å sende det videre ut til sine medlemmer. Rogaland har lagt seg vesentlig høyere når det gjelder maksimale tilskudd enn de andre fylkeskommunene vi har undersøkt. I hardt rammede fag kunne man motta 80 000 kroner pr kontrakt, eller for å ta en lærling tilbake. Nye lærebedrifter som tok inn lærling kunne få 30 000 kroner. Fylkeskommunen stilte krav om at lærekontrakten skal inngås med søkere fra fylket, i noen tilfeller også at det skal være lærekontrakter for ungdom med utdanningsrett.

Av egne læreplass-tiltak har Rogaland tidligere etablert kryssløp etter det de kaller Rogalandsmodellen, fra fag med for mange søkere til fag med for få søkere, i dette tilfellet fra reiseliv til salg og fra elektro til mekaniske fag. Tiltaket bidrar til å løse læreplassproblemet for ungdommer i noen fagområder, ved å få de til å akseptere overgang til andre fagområder med mangel på lærlinger.

Rogaland brukte i liten grad Vg3 fagopplæring i skole før de tok det i bruk under krisen som fulgte av oljeprisnedgangen i 2014-2015. Totalt hadde Rogaland rundt 100 elever i Vg3 fagopplæring i 2020/2021. Dette innebærer litt over en dobling fra 2019.

Fylkeskommunen har etablert en modell for Vg3 hvor tre skoler er ansvarlig for vg3 i hver sin region. Intensjonen er at disse skal legge skolen tettest mulig opp mot lokalt næringsliv, eller det de kaller skreddersøm. Innenfor denne ordningen har man for eksempel hatt Aarbakkeskolen, X-rig og Stavanger sykehus som har en klasse i portørfaget.

VG3-klassen i elektro er utfordrende å gjennomføre. Her vil ikke bransjen samarbeide om praksis i Vg3 og den er også negativ til å ansette elektrikere med fagbrev fra skolen.

4.1.15 Resultatet av tilskuddsfordelingen

De fikk inn rundt 100 søknader på til sammen 30 millioner kroner, altså rundt 300 000 pr søknad. Av disse ble om lag halvparten innvilget, og det ble i 2020 delt ut rundt 13 millioner kroner til rundt 300 lærekontrakter. Noen av midlene ble holdt tilbake slik at man kan sette inn tiltak om ting endrer seg. Søknader har kommet fra enkeltbedrifter, i noen grad også fra opplæringskontor. I kontrast til Oslo var man i Rogaland ikke så tilbakeholdne med å betale ut tilskudd for å forebygge permitteringer. Som i Innlandet er tilskuddene gitt etter at lærekontraktene var inngått. Bedriftene visste dermed ikke om de fikk ekstratilskudd eller ikke i det de inngikk kontrakten. Dette gjør det svært vanskelig å si noe om effekten av tilskuddene.

Størstedelen av tilskuddspotten ble gitt under kriteriet økt lærlingtilskudd til hardt rammede lærefag og hindre permitteringer av lærlinger. De fagene som mest stimuleringsstilskudd var elektrikerfaget, hvor det ble gitt støtte til nesten 70 lærekontrakter, de fleste begrunnet i at det er et hardt rammet fag. Dernest følger kokkefaget med støtte til nesten 50 lærekontrakter. Opplæringskontoret i restaurantfagene har fått særskilt støtte til å drive praktisk opplæring i lærebedrifter med lav aktivitet, i en lignende som i Oslo.

4.1.16 Formidlingen

Rogaland fikk en nedgang i antall nye lærekontrakter på 275, betydelig mer enn de hadde forventet. Nedgangen kom ikke bare i restaurant- og elektrofag, men over et bredt spekter av programområder, både i privat og i offentlig sektor.

4.1.17 Oppsummering av tre fylkers tiltak for å motvirke nedgang i antall lære plasser

De tre fylkene vi har undersøkt har alle overlatt til fagopplæringsavdelingen i fylkeskommunen å håndtere stimuleringsstilskuddene. Mens Innlandet og Rogaland

har hatt et visst samarbeid med opplæringskontorene i utformingen av tilskudd, valgte Oslo å ikke gjøre dette. Kriteriene har i alle fylkene fått støtte av yrkesopplæringsnemndene. For øvrig har fylkene valgt svært ulike måter å bruke stimuleringsstilskuddene på. Oslo skiller seg ut ved en restriktiv tildelingspraksis. Man ønsker ikke å bruke mer penger enn nødvendig og heller ikke tiltrekke seg de som vil være lærebedrifter på grunn av gunstige offentlige tilskudd. Nye lærebedrifter har i liten grad søkt om ekstratilskudd. Både Rogaland og Innlandet hadde i begynnelsen av desember 2020 betalt ut nesten ti ganger så mye i tilskudd som det Oslo foreløpig har gjort. I innlandet er det meste av støtten er gitt til nye lærebedrifter og økt lærlinginntak i eksisterende lærebedrifter, altså vekst i systemet. Rogaland har betalt ut mest. Her er det særlig utbetalt støtte til bedrifter som har lærlinger, dels for å forebygge permitteringer og dels for å få permitterte lærlinger tilbake i arbeid.

Totalt representerer disse tre fylkene rundt 25 prosent av lærekontraktene på landsbasis. Stimuleringsmidlene de har betalt ut er knyttet til rundt 520 lærekontrakter, eller i underkant av 10 prosent av lærekontraktene i fylkene. Imidlertid er det ingen enkel sammenheng mellom tilskudd og resultat i antall læreplasser. Både i Rogaland og i Innlandet er støtten betalt ut, og til dels også avgjort, etter at lærekontraktene er inngått. Man vet ikke hvor mange av disse kontraktene som ville vært inngått uansett. I Oslo er mye av støtten betalt ut til et opplæringskontor og en skole for at de skal stå for opplæring av permitterte lærlinger.

Alle de tre fylkene fikk nedgang i antallet nye lærekontrakter i 2020 sammenlignet med 2019. Minst er nedgangen i Innlandet, med rundt 4 prosent. Fylket skiller seg ut, noe som ser ut til å skyldes at de er i en generell vekstfase innenfor lærlingordningen. Både Oslo og Rogaland fikk imidlertid en nedgang på over 10 prosent fra 2019 til 2020. De to fylkene ligger således i landstoppen når det gjelder nedgang. Men fylkene har hatt en nesten diametralt motsatt tilnærming til bruk av stimuleringsmidler. Der Oslo har vært påholden, har Rogaland delt ut mye i ekstratilskudd for å forebygge. Det peker i retning av at andre faktorer er viktigere enn tilskuddspolitikken.

4.1.18 Hva forteller fylkeskommunenes rapportering om betydningen av ekstratilskudd til læreplasser?

Fylkeskommunene har rapportert til Utdanningsdirektoratet i flere runder, de to siste gangene i januar 2021 og i mai 2021, om hvordan de har benyttet midlene de har fått til stimuleringsstilskudd for å hindre nedgang i antall læreplasser. Utdanningsdirektoratet ga i sine tildelingsbrev noen relativt vide og generelt formulerte forslag til kriterier for stimuleringsstilskudd. Fylkeskommunene har i stor grad benyttet disse, men det er store variasjoner fra fylke til fylke i hvordan de samme

kriteriene er operasjonalisert og hvilke de har prioritert. Samtidig har fylkeskommunene også definert egne kriterier. Dermed er det ingen enkel oppgave å finne noe mønster i tiltaksutformingen, det er ikke så enkelt som bare å telle opp antall tiltak under hvert kriterium.

I rapporteringen i januar 2021, om tilskuddene i gitt i 2020, meldte fylkeskommunene om i alt over 2790 tilskudd til enkeltlæringer⁴¹. I rapporteringsskjemaet ber også Utdanningsdirektoratet fylkeskommunene om å tallfeste hvor mange nye lærekontrakter de antar tilskuddene har ført til. Summert for 11 fylker utgjør dette 767 læreplasser. I tillegg oppgir fylkeskommunene samlet at de anslår at tilskuddene har bidrat til å forlenge 166 lærekontrakter og hindre permittering av 411 lærlinger. Som vi har skrevet tidligere, bygger fylkeskommunene her på skjønn, så dette er ikke eksakte størrelser. Flere fylkeskommuner har i rapporteringen til Utdanningsdirektoratet selv opplyst at det er vanskelig å svare eksakt på spørsmålene de har fått. Noen betrakter alle lærekontrakter med ekstratilskudd som nye lærekontrakter som følge av tilskuddene, i et 1:1-forhold, mens andre anslår at bare enkelte av disse kan knyttes direkte til tilskuddene.

Rapporteringen til Utdanningsdirektoratet i mai 2021 viser for eksempel at to tredjedeler av midlene til nå i 2021 er benyttet på «Tiltak som bidrar til at lærlinger, praksisbrevkandidater eller lære kandidater får fullført læreløpet sitt i bedrift». Men ordlyden i rapporteringen dekker over store variasjoner i hva fylkeskommunene definerer under dette kriteriet. Dette kommer frem i de tilfellene der man har mer informasjon enn opptellingen i kategorier å forholde seg til. I Oslo, som representerer den klart største andelen av tiltakene under dette kriteriet, vet vi fra intervjuene at tiltaket blir benyttet til å støtte opplæring av lærlinger som allerede er permittert, ikke til å hindre permittering eller sikre opplæring i bedrift. I Viken sin rapport opplyses det om at tilskuddet er gitt til opplæring ved opplæringskontor for å unngå permittering. I Møre og Romsdal sin rapport heter det at tilskuddet er betalt til lærebedrifter der det er fare for permittering som følge av redusert aktivitet.

For de fleste fylkeskommunenes del, vet vi mindre om hvordan de har brukt kriteriene. Rapportene fra fylkeskommunene kan således gi en pekepinn, men ikke veldig presise svar på hva de har benyttet tilskuddene til, eller hvilken eventuell effekt de har hatt.

Et fellestrekk mellom fylkeskommuner som har mange lærlinger i restaurantbransjen er modellen med å la lærekontrakten og lærlingtilskuddet løpe for permitterte lærlinger, og legge et ekstratilskudd på toppen for å finansiere opplæring gjennom opplæringskontor eller skole. Dette er en ordning som egentlig ligner mye på Vg3 i skole, men da med kortere varighet. Samtidig er dette en ordning

⁴¹ Dette er basert på beregninger basert på fylkenes egen rapportering

som ikke passer like godt for alle fag, fordi det i mange fag er vanskeligere å legge opp en produksjonslignende opplæring når det ikke foregår faktisk produksjon.

4.2 Utvikling i antall lærekontrakter i forhold til trend og konjunkturer

Denne delen av kapittelet beskriver den langsiktige tendensen for utvikling i antall nye lærekontrakter, og sammenhengen mellom antall nye lærekontrakter og konjunkturer. I NOU 2008:18 står følgende om læreplasser og konjunkturer:

Selv om tilgangen på læreplasser alltid vil påvirkes av konjunktursvingninger, bidrar offentlige tilskudd til å redusere betydningen av slike svingninger for læreplassstilgangen.

Spørsmålet er hvorvidt Covid19-situasjonen har påvirket antall nye lærekontrakter, eller om offentlige tilskudd har bidratt til å redusere betydningen av pandemien. For å besvare dette ser vi først på utviklingen i læreplasser siden finanskrisen i 2008, før vi gjennomfører en regresjonsanalyse for å undersøke hvorvidt antallet nye lærekontrakter er påvirket av endringer i arbeidsledigheten. Analysene i dette kapittelet baserer seg på de samme analysene gjennomført i to tidligere publikasjoner av Høst, Michelsen og Gitlesen (1999 og 2008).

4.2.1 Datagrunnlag

Tallgrunnlaget for dette kapittelet er basert på Utdanningsdirektoratet sin statistikk over nye lærekontrakter, som er tilgjengelig fra 2008 til 2020.⁴² Udir definerer en ny lærekontrakt som at lærlingen/lærekandidaten har en kontrakt som begynte i perioden fra 1. oktober ett gitt år til 30. september året etter.⁴³ Vi har også lagt til historiske data fra 1996 til og med 2007, men det er verdt å nevne at det er usikkert hvorvidt tallene fra 1996 til og med 2007 er talt per kalenderår, eller for perioden 1. oktober året i forveien til 30. september inneværende år. For de fleste analysene i dette kapittelet velger vi derfor å bruke datamaterialet som er åpent tilgjengelig fra Udir sine hjemmesider⁴⁴.

⁴² <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-fag-og-yrkesopplaring/antall-larlinger/larekontrakter-utdanningsprogram/>

⁴³ Merk at dette er forskjellig fra SSB sin tellemåte som kun ser på om en person er lærling den 1.10. Tallene Udir rapporterer er også forskjellig fra det SSB rapporterer i tabell 05364 ettersom SSB også inkluderer fagopplæring i skole og fagbrev på jobb i sine tellinger. For vårt, og de fleste andre formål, er Udir sin måte å kategorisere lærlinger på mest relevant. UDIR teller også løpende lærekontrakter, men i denne analysen ser vi på nye lærekontrakter og inntaket av lærlinger.

⁴⁴ Udir publiserer i tillegg statistikk over andel søkere som har fått lærekontrakt (med talletidspunkt per desember), som er laget for å vise forholdet mellom hvor mange som ønsker seg læreplass og hvor mange som får ønsket sitt oppfylt, og ikke er en fulltelling av antall nye lærekontrakter for et år. Det

For å kunne beskrive sammenhengen mellom utviklingen i antall nye lærekontrakter og konjunkturer benytter vi oss av arbeidsledighetsdata fra arbeidskraftsanalysen (AKU), som indikator på konjunkturedringer. Ettersom tallene for nye kontrakter i et gitt år er målt mellom 1.oktober året i forveien og 30. september inneværende år, bruker vi gjennomsnittlig arbeidsledighet for samme periode.

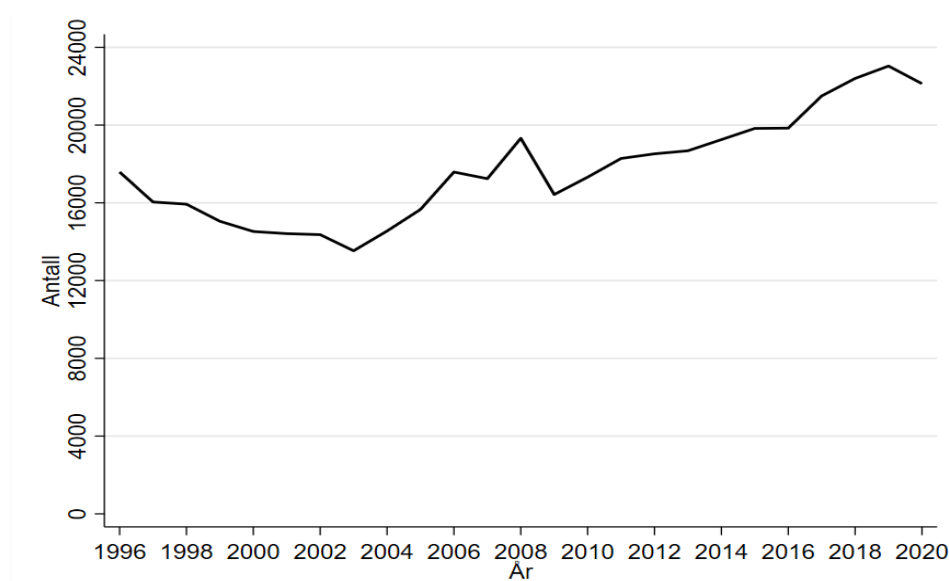
I tillegg er det verdt å nevne et annet aspekt. Det er en skjevhet i søkertallene i VIGO ettersom de også teller et betydelig antall personer som har fått lærekontrakter gjennom å oppsøke bedrifter selv, og som først etter at de har fått læreplass blir registrert i VIGO, da også som «søkere». Denne gruppen har således 100 prosent læreplassoppnåelse. Dette er personer som ikke er søkere i samme forstand som de som er registrert i VIGO pr. 1. mars, og ettersom de trolig kan representere mellom en tredjedel og en fjerdedel av søkerne, påvirker de utviklingen i andel av søkere som får læreplass⁴⁵. Andel søkere med lærekontrakt kan bare være et godt mål på læreplassutviklingen hvis andelen personer som etterregistreres er den samme i 2019 som i 2020, noe det trolig ikke er. Vi mener derfor at antall nye lærekontrakter gir det mest helhetlige bilde på læreplass-situasjonen i bedriftene.

4.2.2 Utvikling i nye lærekontrakter

Figur 4.1 viser utviklingen i nye lærekontrakter fra 1996 til og med 2020, ettersom de første lærekandidatene som ble tatt inn etter Reform 94 inngikk lærekontrakt i 1996. For en beskrivelse av utviklingen før Reform 94 henvises det til Michelsen mfl. (1998) Høst m.fl. (2008).

er brudd i denne statistikken i 2019, noe som gjør at det ikke er mulig å sammenligne utviklingen med tidligere år.

⁴⁵ Dette kan ha påvirket funnene i evalueringen av lærlingklausulen, hvor en har brukt søkerens læreplassoppnåelse som mål (Oslo Economics, 2020). Et annet og potensielt større problem med nevnte studie er at regresjonsanalysen vektet på en måte som baserer seg på en antakelse om at effekten er størst første året etter at lærlingklausulen ble innført, men dette er ikke begrunnet i data.

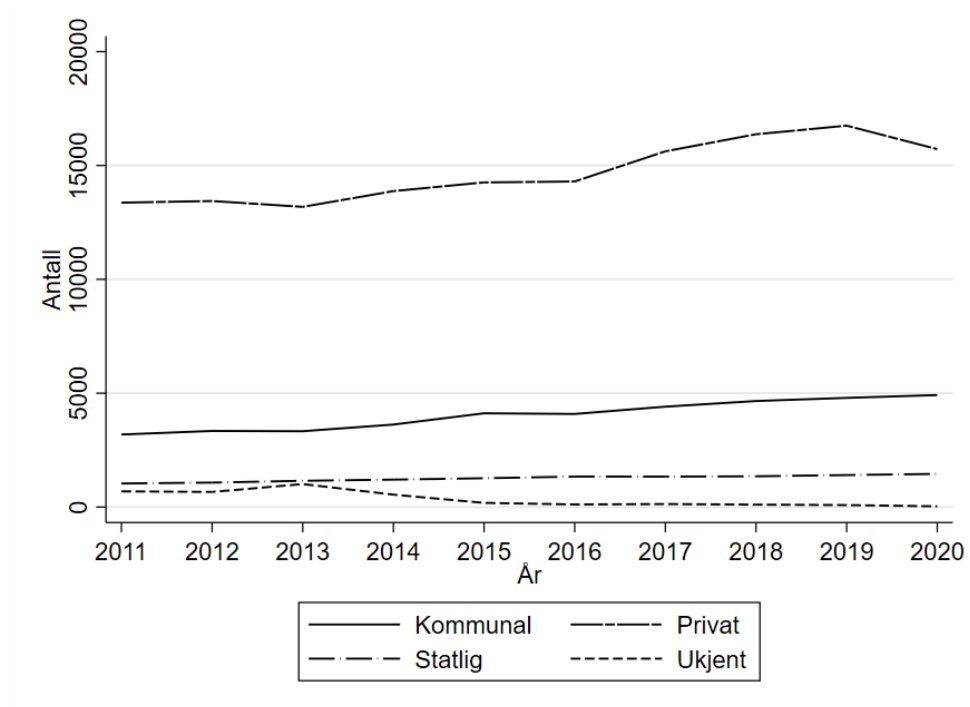


Figur 4.1 Utvikling i antall nye kontrakter – 1996 til 2020.

Fra 1996 til 2003 falt antall nye lærekontrakter fra rundt 17 500 kontrakter i 1996 til rundt 13 500 i 2003. Fra og med 2004 økte antallet nye lærekontrakter til en toppnotering på 19 321 i 2008. Som en konsekvens av finanskrisen var det fra 2008 til 2009 en markant reduksjon i antall nye lærekontrakter med nesten 3000. Etter finanskrisen tok det flere år før antall nye lærekontrakter var tilbake på 2008 nivå, og først i 2014 var antall nye lærekontrakter høyere enn i 2008. Siden 2014 har antall nye lærekontrakter økt fra rundt 19 200 i 2014 til 23 000 i 2019, mens det i 2020 var en nedgang på 900 kontrakter sammenlignet med året før.⁴⁶

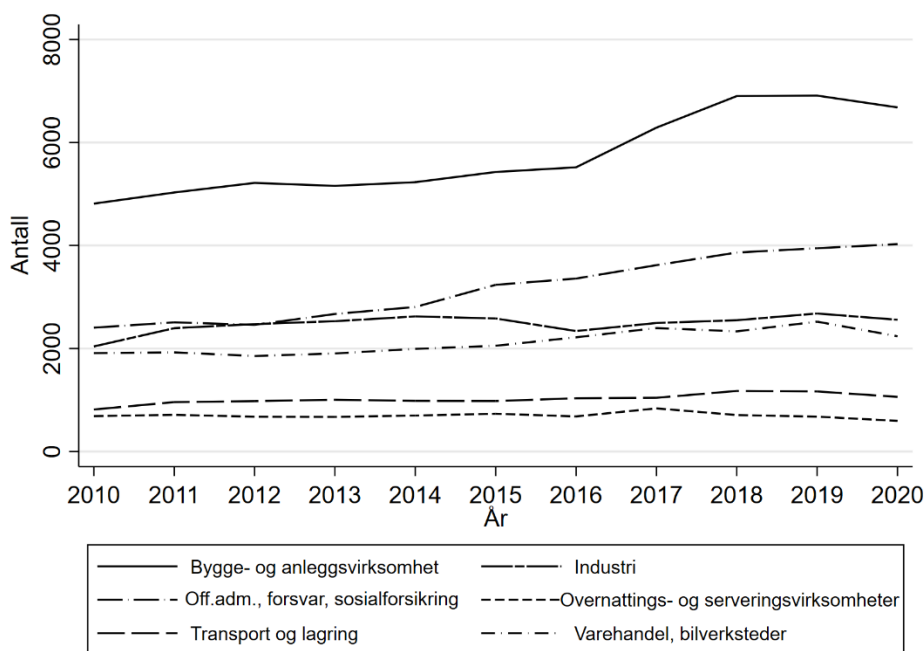
Figur 4.2 viser utviklingen i antall læreplasser fordelt etter sektor. Data er kun tilgjengelig fra Udir fra 2011 til og med 2020. Figuren viser at fallet i nye lærekontrakter fra 2019 til 2020 utelukkende skjedde i privat sektor, mens nye lærekontrakter i statlig og kommunal sektor stort sett hadde en lik utvikling i 2020 som i 2019. Kommunal sektor har vokst med nesten 2000 kontrakter fra 2011 til 2020, og økningen i antall nye kontrakter fra 2019 til 2020 (123 nye kontrakter) var nesten like stor som fra 2018 til 2019 (139 nye kontrakter). Det var også en økning i antall nye kontrakter på rundt 50 i statlig sektor fra 2019 til 2020. I privat sektor falt imidlertid antall nye kontrakter med totalt 1031 fra 16 749 i 2019 til 15 718 i 2020.

⁴⁶ Tallene fra 1996 til og med 2007 ble hentet fra Udir.no i 2016 og er således ikke tilgjengelig på Udir sine sider lenger.



Figur 4.2 Utvikling i antall nye kontrakter - 2011 til 2020. Fordelt etter sektor

Figur 4.2 viser at fallet i antall nye lærekontrakter fra 2019 til 2020 utelukkende skjedde i det private. Fra Udir har vi fått data om nye lærekontrakter, fordelt på næringsområde i perioden 2010 til 2020. Figur 4.3 viser at det er bygge- og anleggsvirksomhet som har høyest antall nye lærekontrakter, med en økning fra 4813 i 2010 til 6681 i 2020.



Figur 4.3 Nye lærekontrakter i enkelte næringer

Bygge- og anleggsvirksomhet hadde også størst fall i antall nye lærekontrakter fra 2019 til 2020, fra 6910 i 2019 til 6681 i 2020, et fall på 229 kontrakter. I tillegg viser figur 4.3 at overnattings- og serveringsvirksomheter har opplevd en reduksjon i nye kontrakter, fra 677 i 2019 til 595 i 2020. Industrifag opplevde en reduksjon på 121 nye lærekontrakter fra 2019 til 2020. Offentlig administrasjon, forsvar og sosialforsikring har økt jevnt og trutt siden 2010 og har den største prosentvise veksten, med 2404 nye kontrakter til 4027 i 2020. I tillegg økte antallet nye kontrakter fra 2019 til 2020 med 80.

4.2.3 Økonomiske konjunkturer

Selv om det i perioden etter finanskrisen har vært en økende trend i antall nye lærekontrakter, er det på det rene at antallet nye lærlingkontrakter også har vist store variasjoner. Som nevnt over ble det inngått like mange kontrakter i 2008 som i 2014. Selv om antallet nye lærlingkontrakter øker per år, er det også årlige variasjoner. Dette har vært gjenstand for tidligere forskning gjennomført av Høst, Gitlesen og Michelsen, som både i 1998 og 2008 viste at arbeidsledigheten og antallet nye lærekontrakter beveger seg i motfase rundt en voksende trend. Det vil si at vi i perioder med fallende arbeidsledighet vil observere en vekst i antall nye lærekontrakter utover den veksten vi ellers ville hatt. Det motsatte skjer når arbeidsledigheten øker. Da vil veksten bli redusert eller snudd til nedgang.

Mål på konjunkturer

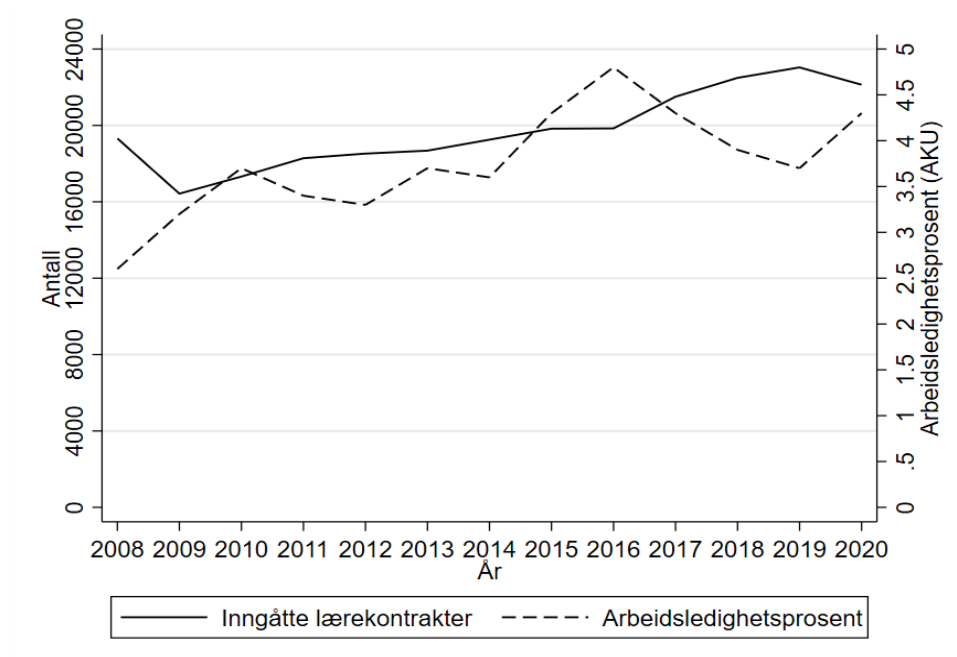
Det er flere måter å måle økonomiske konjunkturer på, men vi velger her å bruke arbeidsledighet som et mål på konjunkturer. Spørsmålet da er om vi skal bruke registrert NAV-ledighet eller informasjon fra arbeidskraftsundersøkelsen (AKU). AKU er en intervjuundersøkelse basert på et utvalg av rundt 24.000 personer som alle kontaktes en gang i kvartalet, mens arbeidsledighet fra NAV er en tilnærmet fulltelling ettersom tallene baserer seg på hvor mange som er registrert som arbeidssøkere ved NAV-kontorene ved utgangen av hver måned. Forskjellen mellom de to statistikkene baserer seg på at AKU teller permitterte som «midlertidig fraværende» og ikke arbeidsledige, mens i NAV telles permitterte som arbeidsledige fra dag en. Dette fordi man må registrere seg som arbeidssøker og få innvilget søknad om dagpenger, selv om de bare er permittert.⁴⁷ Derfor vil NAV-ledigheten være høyere i 2020. Imidlertid har NAV tidligere undervurdert den faktiske arbeidsledigheten ettersom ikke alle arbeidssøkere registrerer seg hos NAV og fornyer registreringen hver 14.dag, noe som er kravet for å bli registrert som arbeidsledig. Covid-19-krisen hadde høye permitteringstall, men permitteringsbølgen blant lærlinger var nesten over da nye lærlinger skulle tas inn sommeren og høsten 2020.⁴⁸ Samlet sett er begge tallene et godt mål på konjunkturer og begge målene har både positive og negative sider. Vi velger å bruke tall fra AKU som mål på konjunkturer ettersom dette ble brukt i Høst, Gitlesen og Michelsen (1998 og 2008), noe som gjør det enklere å sammenligne vår analyse med tidligere analyser. Vi gjorde likevel samme analysene med NAV-tallene, men dette påvirker ikke resultatene og følgelig ikke konklusjonen. I analysen har vi tatt snittet av ledigheten for samme periode som måleperioden for antall lærekontrakter.

Konjunkturutvikling

Høst, Gitlesen og Michelsen (1998) viser at mye av økningen i antallet nye lærlingkontrakter rundt Reform 94 kunne tilskrives nye fag og lærlingkontrakter som er inngått i kommunesektoren. Sistnevnte ser vi også antydninger til i figur 4.2.

⁴⁷ Merk også at NAV-tallene er situasjonen ved utgangen av måneden, mens AKU gjennomføres løpende – men hver respondent intervjues bare en gang i kvartalet.

⁴⁸ [Konsekvenser av koronapandemien for lærlingene \(udir.no\)](#)



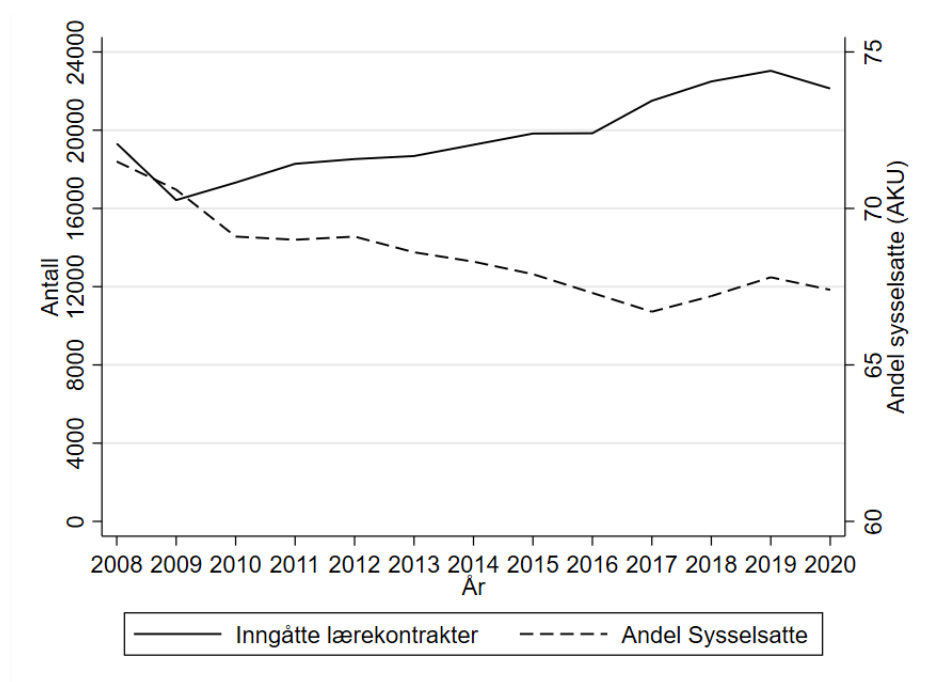
Figur 4.4 Sammenhengen mellom nye kontrakter og arbeidsledighetsprosent - 2008 til 2020

Figur 4.4 viser sammenhengen mellom inngåtte lærekontrakter og arbeidsledighet. Da ledigheten økte som følge av nedgangen i oljeprisen i 2014 virker det ikke som om dette hadde noen stor innvirkning på antallet nye kontrakter⁴⁹. Fra 2016 til og med 2019 økte imidlertid antall nye lærekontrakter fra 19 083 i 2016 til 22 249 i 2019, noe som sammenfaller bra med funnene til Høst, Michelsen og Gitlesen fra både 1999 og 2008.

Figur 4.5 viser utviklingen i nye lærekontrakter og andel sysselsatte fra 2008 til og med 2020. Andelen sysselsatte falt betraktelig som følge av finanskrisen, men har også etter 2011 falt gradvis. Noe av reduksjonen kan forklares med demografiske endringer, men figuren viser likevel at da andel sysselsatte økte litt igjen fra 2017 til 2019 økte også antallet nye lærekontrakter mer enn hva som var tilfellet i årene før 2018. Det er verdt å merke seg at dette målet i større grad inkluderer demografiske endringer ettersom det er i prosent av befolkningen.⁵⁰

⁴⁹ Dette kan trolig forklares ved at nedgangen rammet en avgrenset del av økonomien, nemlig virksomheter knyttet opp mot oljenæringen. Andre områder hadde vekst.

⁵⁰ Et annet moment med andel sysselsatte er at fra og med 2015 bygger statistikken på a-ordningen, mens den før 2015 ble samordnet med AKU. Årgangene fra og med 2015 blir følgelig ikke sammenlignbare med tidligere årganger, noe som gjør at vi ikke inkluderer denne statistikken i videre analyser.



Figur 4.5 Sammenhengen mellom nye lærekontrakter og andel sysselsatte

Uavhengig av hvilket mål man bruker på konjunkturer synes det å være en sammenheng mellom forholdene i arbeidsmarkedet og variasjonen i antall nye lærekontrakter. Det kan imidlertid være andre strukturelle former som kan forklare denne samvariasjonen, noe som må studeres nærmere i en regresjonsanalyse.

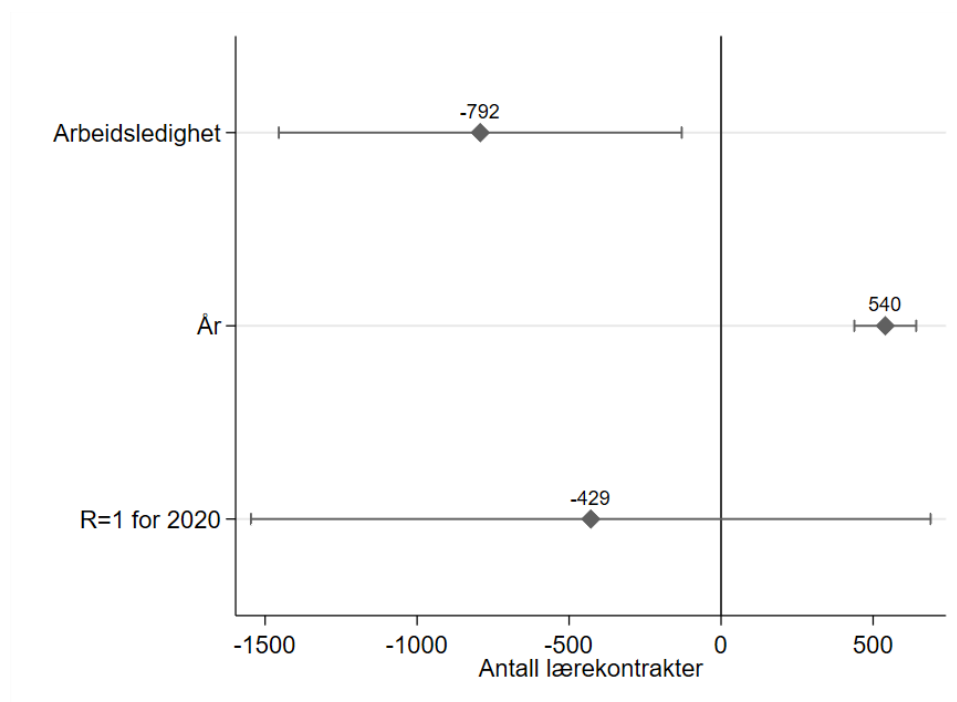
4.2.4 Regresjonsanalyse

For å studere sammenhengen mellom konjunkturer og antall lærekontrakter nærmere, bruker vi en såkalt «interruptet time series analysis», altså en tidsserieanalyse som ser på utviklingen av antallet læreplasser kontrollert for relevante forklaringsvariabler.⁵¹ Resultatet fra regresjonen vises i figur 4.6.

⁵¹ Sammenhengen mellom nye lærekontrakter og konjunkturutviklingen målt som endring i arbeidsledighet kan skrives på følgende måte

$$Y_t = \alpha + \Delta L_t + \Delta L_{t-1} + \text{År} + R \quad (1)$$

Ligning (1) er tilsvarende det som settes opp i Høst, Michelsen og Gitlesen (2008). Sammenhengen mellom antall nye lærlingkontrakter (Y_t) kan forklares av endring i arbeidsledighetsprosent i et gitt år notert med ΔL_t , hvor t markerer alle år mellom 2008 og 2020, endring i arbeidsledighetsprosent året i forveien, notert med ΔL_{t-1} ,⁵¹ en variabel som indikerer hvilket av årene 2008 til 2020 det gjelder, og en variabel R som tar verdien 1 i år 2020 og 0 ellers. En slik modell vil kunne kontrollere for langsiktige trender i data, samtidig som vi ser på effekten av korona-året 2020 på antallet læreplasser. Datagrunnlaget i denne analysen er det samme som ble diskutert innledningsvis i kapittelet.

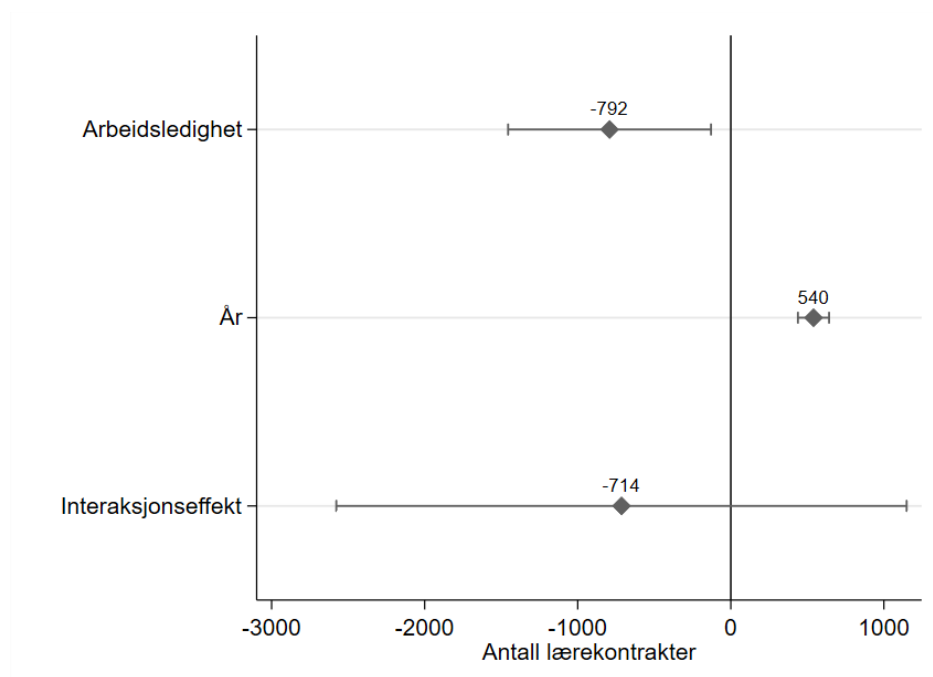


Figur 4.6 Resultater av regresjonsmodell (1)

Variabelen av interesse er R , som viser en reduksjon på 429 nye læreplasser i 2020, sammenlignet med perioden 2008 til og med 2019. Selv om det er stor usikkerhet knyttet til dette estimatet, det vil si at det ikke er signifikant, er det likevel en antydning til at fallet i antall nye lærekontrakter er mindre enn det som man i snitt skulle forvente. For når det gjelder endring i arbeidsledighetsprosent, er koeffisientestimatet for ΔL_t på minus 792. Alt annet likt kan denne variabelen tolkes som en snitteffekt over alle de 9 årene i modellen. Det vil si at en økning i arbeidsledigheten på 1 prosentpoeng medfører en reduksjon på 792 lærekontrakter i snitt for perioden mellom 2008 og 2020. Variabelen År viser gjennomsnittlig økning i nye lærekontrakter for perioden, kontrollert for konjunkturer.

En hypotese er at tiltak gjennom Utdanningsløftet 2020 har motvirket fallet i antall nye lærekontrakter, det vil si at uten tiltak i 2020 ville reduksjonen i antall nye lærekontrakter vært vesentlig høyere. For å kunne si noe om hvorvidt dette er tilfellet, må vi se på interaksjonseffekten mellom variabelen R og arbeidsledighet. Det betyr at vi sammenligner betydningen av arbeidsledighet i 2020, med perioden 2008 til 2019.⁵² Resultatene vises i figur 4.7.

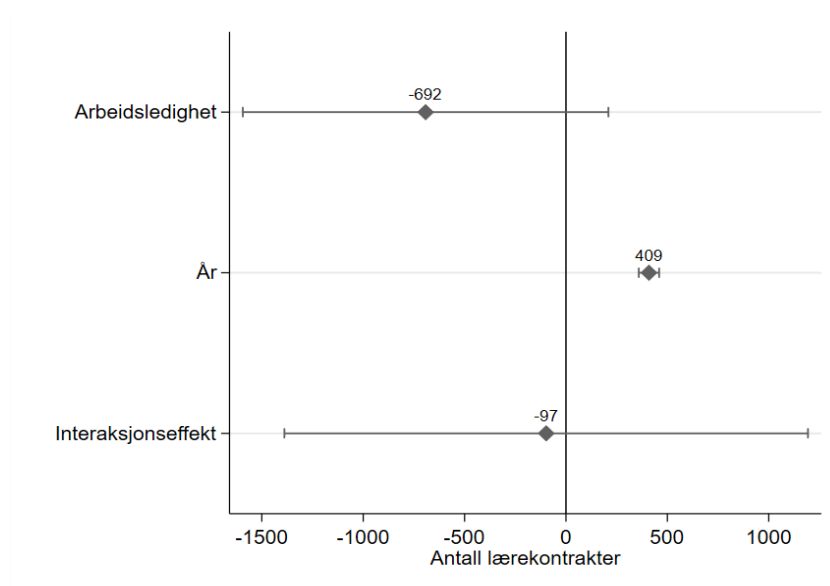
⁵² Det vil si at vi ser på hvorvidt endringen på en variabel (arbeidsledigheten) varierer med verdiene på en annen variabel (i denne sammenhengen om året er 2020 eller ikke). Koeffisienten for interaksjonsleddet kan tolkes som forskjellen i betydningen av en 1%-økning i arbeidsledigheten før og etter Koronapandemien.



Figur 4.7 Test av konjunkturpåvirkning

Tolkningen av resultatet er følgende; ettersom koeffisienten er negativ, men ikke signifikant, er påvirkningen av konjunktursvingningene (her målt i AKU-ledighet) den samme i 2020 som i 2008-2019. En signifikant og negativ koeffisient hadde vist en mindre konjunktursensitiv læreplassutvikling. Ettersom koeffisienten er negativ er det antydning til at så er tilfelle, men dette er noe vi ikke kan si med sikkerhet ettersom den ikke er signifikant. Det er i tillegg viktig å merke seg at det kan være andre viktige variabler vi ikke plukker opp i en slik regresjon som kan påvirke utfallet, spesielt lokale forhold. Et eksempel er at krisen har rammet næringene med en lav andel lærlinger særlig hardt. Resultatene er likevel en god indikasjon på at antallet nye lærekontrakter fortsatt er relativt konjunktursensitive, men muligens i litt mindre grad i 2020 kontra 2008-2019.

Til slutt kan en spørre seg om inntaket av nye lærekontrakter har blitt mer eller mindre konjunkturavhengig siden innføringen av Reform 94. Dette kan vi teste med å se på perioden før og etter finanskrisen i 2008. Vi tester samme modell som i figur 2.2.7, men denne gangen inkluderer vi data på nye lærekontrakter fra 1996 til og med 2020. Hypotesen vi tester er hvorvidt arbeidsledigheten påvirker lærlingeinntaket i større eller mindre grad i perioden 2009 til og med 2020, sammenlignet med perioden 1996 til og med 2008. Figur 4.8 viser resultatene.



Figur 4.8 Sammenheng mellom arbeidsledighet og nye læreplasser før og etter 2008

Figuren viser at det ikke er noen forskjell i sammenhengen mellom konjunkturer og arbeidsledighet før og etter finanskrisen, og vi har allerede vist at det i perioden 2008 til 2019 ikke er noen forskjell sammenlignet med 2020. Det vil si at vi, basert på analysene gjort i dette kapittelet, ikke kan konkludere på hvorvidt sammenhengen mellom nye lærekontrakter og konjunkturer (her målt med AKU-ledighet) har blitt mindre eller større. Trolig har det vært en ganske lik sammenheng i perioden 1996 til 2020. Det er likevel verdt å merke seg at det kan være andre momenter som påvirker utfallene, som for eksempel tiltak på fylkesnivå, hvordan tiltaksmidlene er fordelt o.l. Dette er ikke noe vi kan kontrollere for i dette kapittelet.

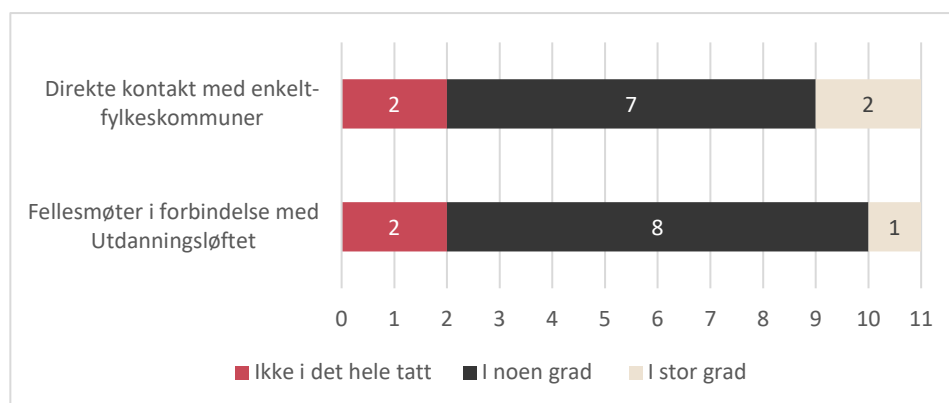
4.2.5 Oppsummering registerdataanalyse læreplassutvikling

Dette kapittelet dokumenterer at det fortsatt er sykliske variasjoner i antall nye lærekontrakter. Det er en systematisk samvariasjon, om enn i ulik grad over år, mellom antall nye lærekontrakter og konjunkturer. Det innebærer at antallet nye lærekontrakter beveger seg i en motfase rundt en voksende trend. Det neste spørsmålet i denne rapporten er hvorvidt motkonjunkturtiltak har klart å stabilisere tilgangen på læreplasser i en situasjon med økende arbeidsledighet. Resultatet viser at det trolig har vært en liten reduksjon i konjunktursensitivitet i 2020 sammenlignet med 2008-2020, men resultatene er ikke signifikant. Vi gjorde i tillegg en analyse som skulle sammenligne konjunkturfølsomheten i 2020 sammenlignet med 2008-2019. Vi finner det fortsatt er en sterk konjunkturfølsomhet i 2020 sammenlignet med 2008 til 2019, men om ikke annet er det antydninger til at den er litt mindre i 2020. Til slutt viser vi at for perioden etter 1996 også kjennetegnes

av en relativt konstant konjunkturavhengighet. Med denne måten å måle utviklingen på finner vi således ingen effekt av ekstratilskuddene, uten at dette i seg selv gir tilstrekkelig grunnlag for å konkludere om tiltakenes betydning.

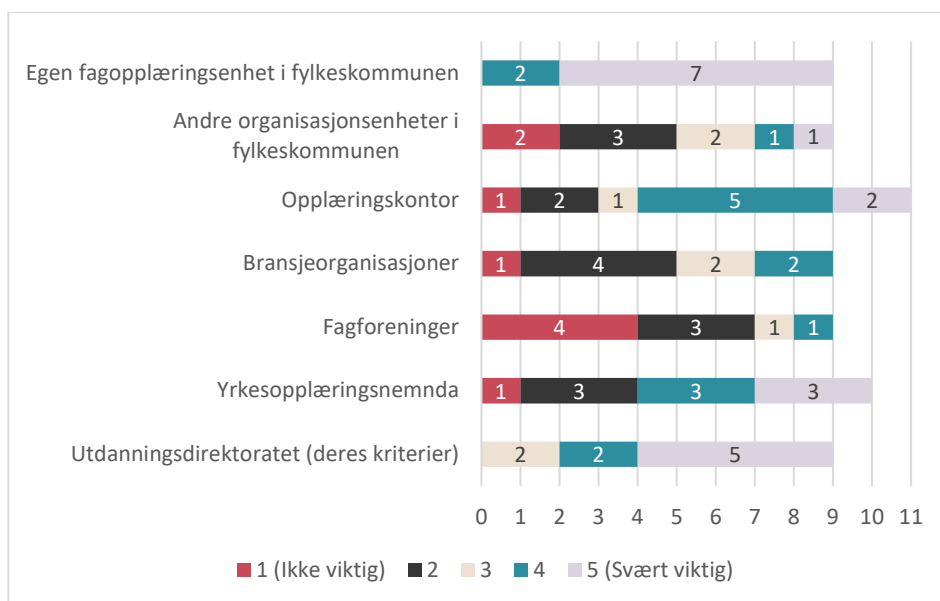
4.3 Survey om lærepass-tiltak

I surveyen til fylkeskommunene var det også noen spørsmål om håndteringen av og vurderingen av stimuleringstilskuddene til lærebedrifter for å hindre nedgang i antall læreplasser. I likhet med på tiltaket mot permitterte og ledige, svarer de fleste fylkeskommunene at kontakt med andre fylkeskommuner og fellesarenaer i forbindelse med Utdanningsløftet i noen grad har hatt betydning for hvordan de arbeidet med tiltaket (figur 4.9). For et par fylkeskommuner har det hatt betydning i stor grad, mens i den andre enden har det for to fylkeskommuner ikke hadde betydning for tiltaksutformingen i det hele tatt.

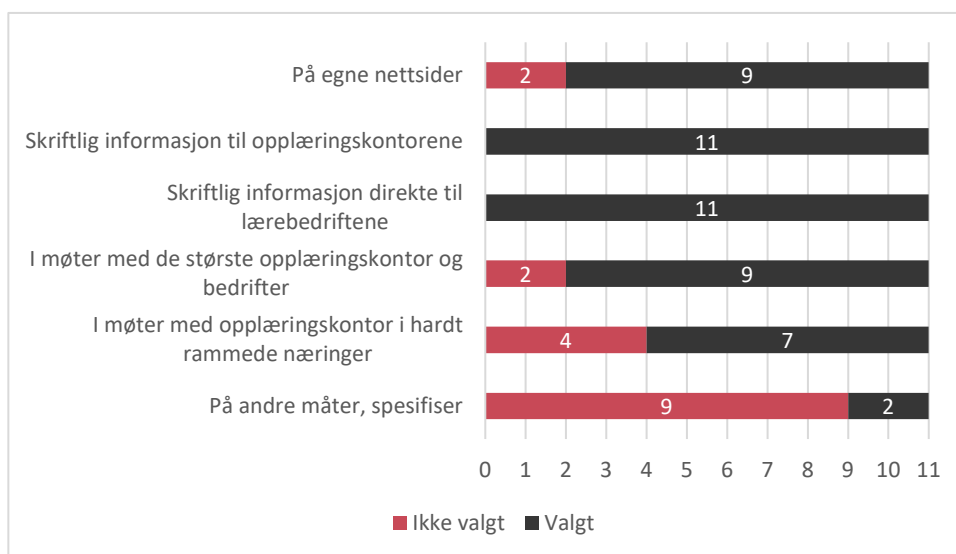


Figur 4.9 I hvilken grad har kontakt og fellesarenaer hatt betydning for utformingen av tiltak?

Fylkeskommunene ble spurt om hvem som var de viktige aktørene i utformingen av kriterier for tilskudd. Her svarer de fleste at deres egen fagopplæringsenhet var viktigst (figur 4.10). Dernest kommer Utdanningsdirektoratet, som utformet forslag til kriterier. Et flertall av fylkeskommunene mente også at yrkesopplæringsnemndene og opplæringskontorene var viktige aktører. For de fleste fylkeskommuner var det opplæringskontorene i de hardt rammede næringene som var viktige aktører.



Figur 4.10 Hvor viktige har følgende aktører vært i arbeidet med å utforme kriterier for stimuleringstilskudd til lærebedrifter under Covid-19-krisen?

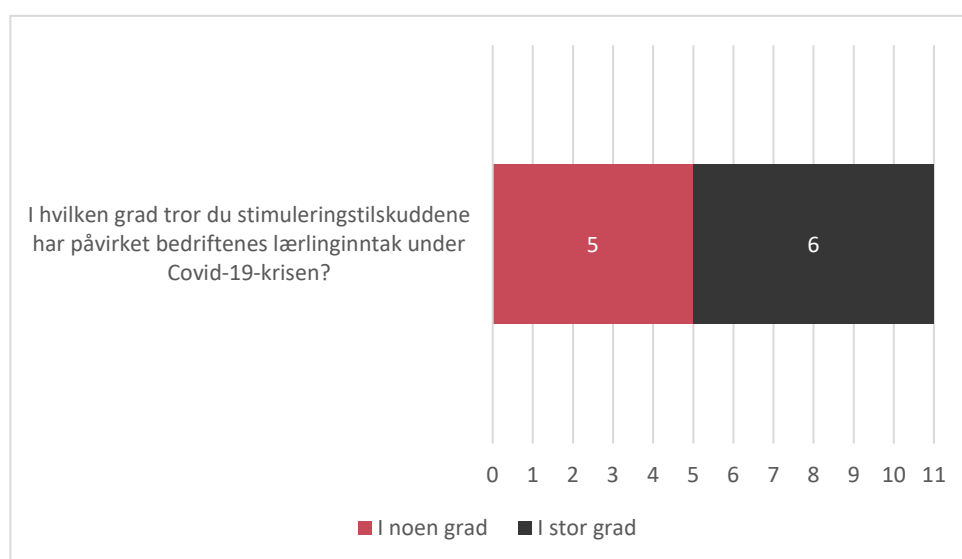


Figur 4.11 Hvordan har fylkeskommunene kommunisert mulighetene for å søke stimuleringstilskudd? (flere kryss mulig)

Alle fylkeskommunene har informert skriftlig om tiltakene til både opplæringskontorene og lærebedriftene, og et flertall har også informert om tiltaket i møter med de største opplæringskontorene og bedriftene. Til tross for dette, har flertallet av lærebedrifter, som vi skal se, ikke fått med seg informasjonen (se figur 4.20). På spørsmål om hvordan det ble søkt om stimuleringstilskudd, oppgir seks fylkeskommuner at både opplæringskontor og lærebedrifter søkte, mens fire at opplæringskontorene søkte. De fylkeskommunene som har svart på spørsmålet, syv stykker, svarer at det ble presisert at stimuleringstilskuddet skulle gå uavkortet til

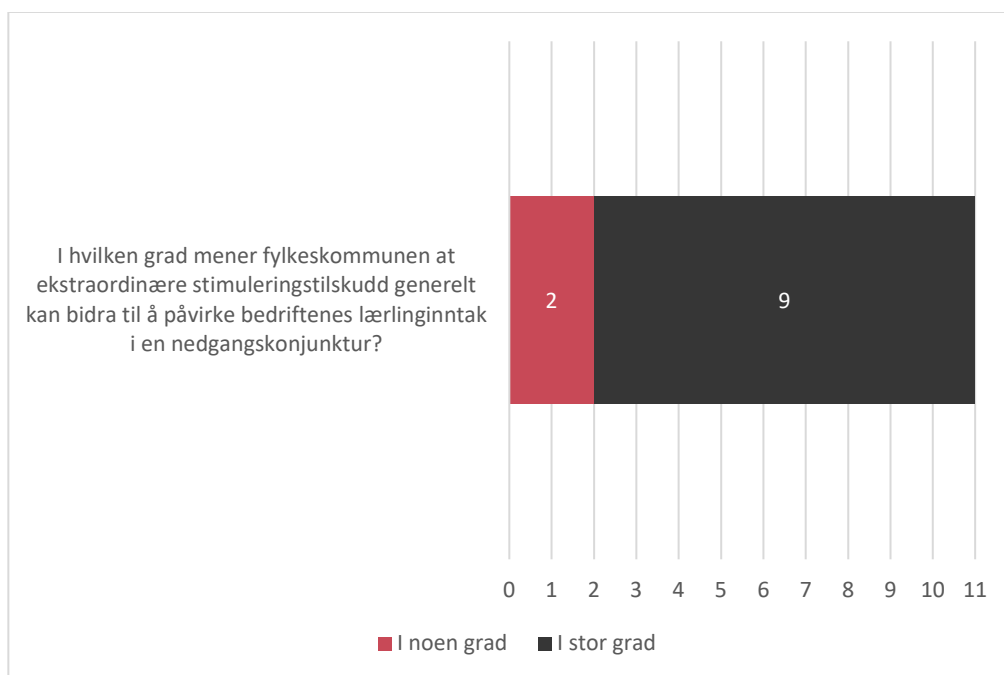
lærebedriftene. Bare to fylkeskommuner valgte å utbetale tilskuddet direkte til bedriftene, også de som er medlemmer av opplæringskontor. De øvrige betalte det ut via opplæringskontorene, som er den normale prosedyren. Som omtalt tidligere ble det også betalt tilskudd som opplæringskontorene beholdt i sin helhet, fordi de tok over opplæringen av permitterte lærlinger. I forslaget til ny opplæringslov ligger det at opplæringskontorene ikke lengre skal ha status som lærebedrifter, og de vil i så fall ikke lengre kunne motta lærlingtilskuddene, slik de gjør i dag.

På spørsmålet om stimuleringstilskuddenes betydning for lærlinginntaket er fylkeskommunene veldig delt. Litt over halvparten tror tilskuddene har påvirket bedriftenes lærlinginntak i stor grad, mens litt under halvparten bare tror de har påvirket lærlinginntaket i noen grad.



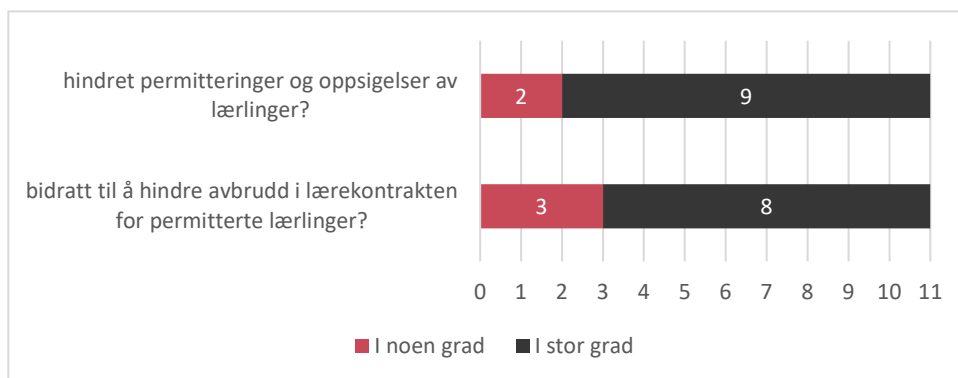
Figur 4.12 I hvilken grad tror fylkeskommunen stimuleringstilskuddene har påvirket bedriftenes lærlinginntak under Covid-19-krisen?

Det interessante er at fylkeskommunene sett under ett har større tro på at stimuleringstilskudd generelt sett kan påvirke bedriftenes lærlinginntak i nedgangskonjunktur, enn de har tro på Covid-tilskuddene (figur 4.13). Ni av elleve har svart dette.



Figur 4.13 I hvilken grad mener fylkeskommunen at ekstraordinære stimuleringstilskudd generelt kan bidra til å påvirke bedriftenes lærlinginntak i en nedgangskonjunktur?

Fylkeskommunene mener også i større grad at Covid-19-tilskuddene har hindret permitteringer og avbrudd i lærekontraktene, henholdsvis ni og åtte av elleve har svart dette.

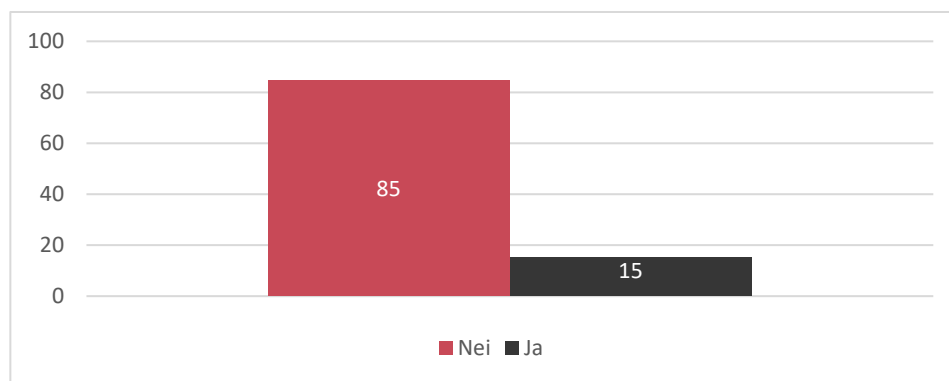


Figur 4.14 I hvilken grad tror fylkeskommunen stimuleringstilskuddene har

Samlet sett gir surveyen god støtte til de øvrige dataene vi har når det gjelder hvordan fylkeskommunene har arbeidet med tiltaket for å hindre nedgang i antall læreplasser. Det er interessant at fylkeskommunene er delt i synet på hvor effektivt stimuleringstilskuddene de selv har utformet har virket. Samtidig må vi ta høyde for at noen også kan være påvirket av hva evalueringens tidligere publikasjoner har sagt om dette.

4.4 Lærebedriftenes vurdering av Covid-19-krisen og tiltakene

Som en del av evalueringen av Utdanningsløftet 2020 gjennomførte NIFU en survey rettet mot lærebedriftene i Norge. Undersøkelsen var web-basert og ble sendt alle lærebedrifter i Norge som har registrert mailadresse i VIGO. Av rundt 13 800 lærebedrifter som fikk undersøkelsen svarte nesten 6500, eller 46 prosent, noe som må sies å gi et meget solid grunnlag for å kunne si noe om bedriftenes egne vurderinger. Undersøkelsens hovedtema er lærebedriftenes vurderinger av lærlingtilskuddenes betydning, i denne forbindelse primært stimuleringstilskuddene som ble gitt i 2020 for å få lærebedriftene til å ta inn flere lærlinger under Covid-19-krisen. Det ble gitt en omfattende presentasjon av undersøkelsen i NIFU arbeidsnotat 2021:9. Her gjengir vi kun noen av de sentrale funnene.



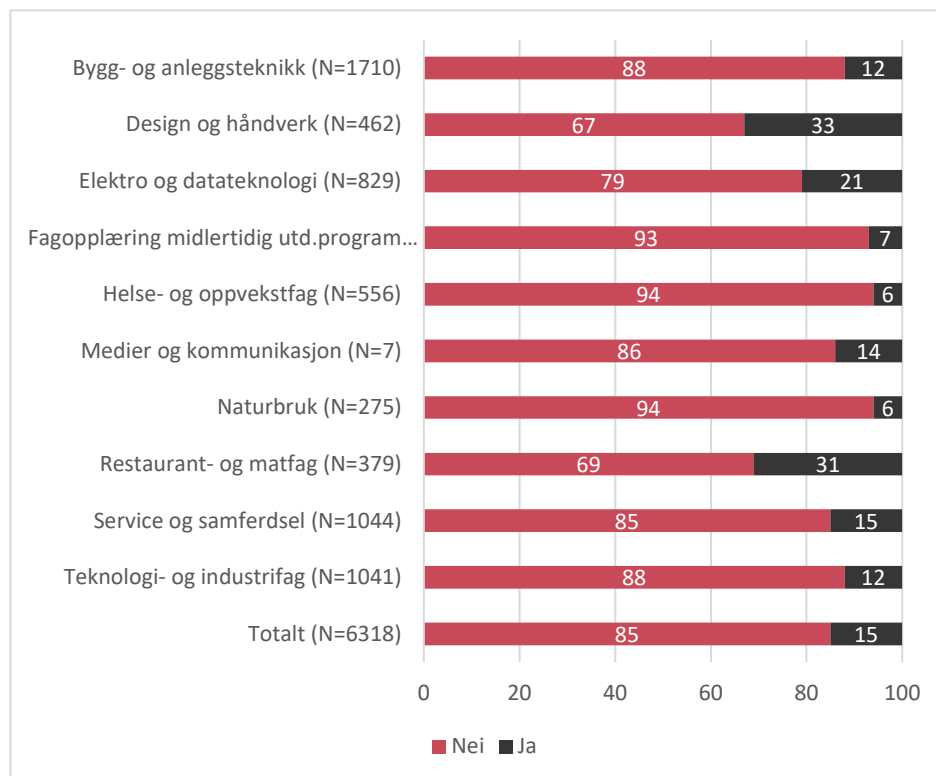
Figur 4.15 Ble inntaket av nye lærlinger i 2020 påvirket av Covid-19-krisen? N=6318

15 prosent av bedriftene oppgir at lærlinginntaket ble påvirket av Covid-19-krisen, og de aller fleste sier det førte til reduksjoner. Det er veldig liten forskjell i svar ut fra bedriftsstørrelse. I privat sektor, som har de fleste lærebedriftene, oppgir 16 prosent at lærlinginntaket ble påvirket, i statlig sektor 10 prosent, mens det i kommunal sektor bare er 6 prosent som oppgir at lærlinginntaket ble påvirket.

Dersom vi ser på fordelingen på fylker, er det ett fylke som skiller seg særlig ut, nemlig Oslo, hvor 26 prosent av lærebedriftene oppgir at lærlinginntaket ble rammet. Dette er ikke overraskende ut fra hvilke bransjer som ble hardest rammet og ut fra hva vi vet om rekrutteringen av lærlinger i hovedstaden. I de øvrige fylkene er det 11-17 prosent av bedriftene som oppgir at lærlinginntaket ble påvirket.

Vi ser av figur 4.16 at rundt hver tredje lærebedrift innen programmene design og håndverk (med frisørfaget) og restaurant- og matfag svarer at lærlinginntaket ble påvirket. Det tredje programmet som skiller seg ut ved å ligge godt over gjennomsnittet er elektrofag, hvor 21 prosent av lærebedriftene sa inntaket ble påvirket. Dette bildet stemmer godt med hva vi fant i casestudiene av tre

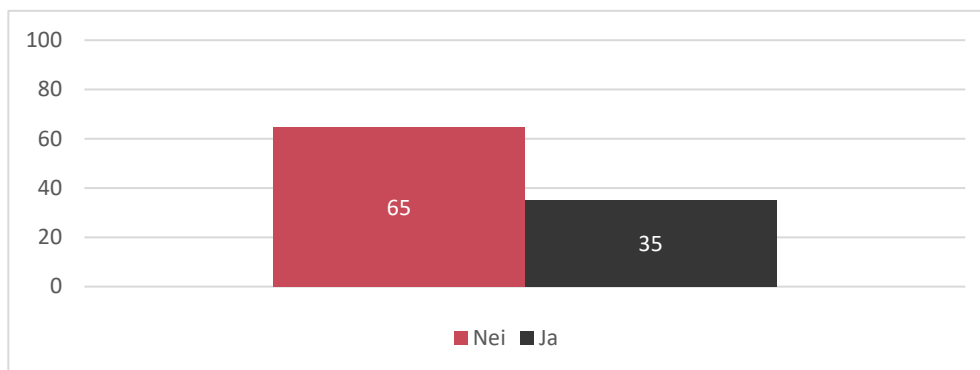
fylkeskommuner, og hva vi ellers vet om hvor krisen har rammet hardest (Høst mfl. 2021). Av programområder som ble lite rammet skiller helse- og oppvekstfag og naturbruk seg ut.



Figur 4.16 Ble inntaket av nye lærlinger påvirket av Covid-19-krisen? Etter utdanningsprogram (N=6318)

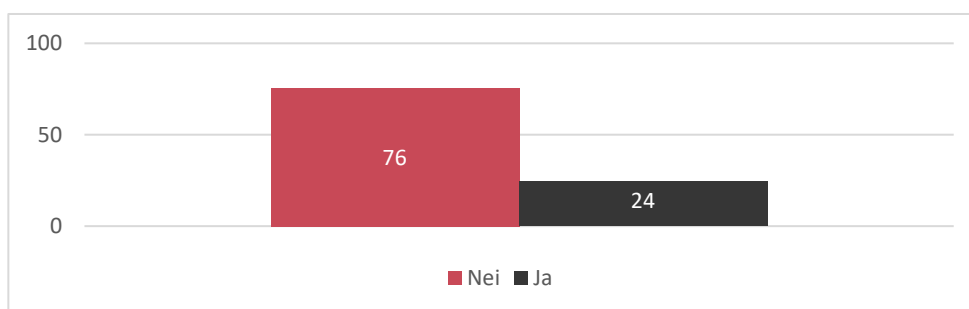
Konsekvenser for sysselsettingen

Vi spurte også lærebedriftene om Covid-19-krisen hadde hatt konsekvenser for bemanning og rekruttering generelt i virksomheten. Her svarte hele 35 prosent, en av tre bedrifter, at så hadde vært tilfellet (figur 4.17). For de fleste av disse dreide det seg om oppsigelser, for halvparten ansettelsesstopp, og for 15 prosent permitteringer.



Figur 4.17 Har Covid-19-krisen hatt konsekvenser for bemanning og rekruttering generelt i virksomheten? (N=6295)

På spørsmål om lærlingenes sysselsetting hadde blitt påvirket (figur 4.18), var det færre, 24 prosent som svarte ja, hvorav det for øvrig var stort sammenfall med de bedriftene som også hadde hatt reduksjoner i antall ansatte.



Figur 4.18 Ble lærlingenes sysselsetting påvirket av Covid-19-krisen? (N=6281)

Halvparten av bedriftene hvor lærlingenes sysselsetting hadde blitt berørt, hadde permittert lærlinger, mens bare tre prosent av disse igjen hadde måttet si opp lærekontrakter i 2020. På det meste var 4 400 lærlinger permitterte⁵³. For de fleste ble dette av relativt kortvarig karakter, mens permitteringene har blitt et mer langvarig fenomen innenfor restaurant og reiseliv. Hele 61 prosent av bedriftene som hadde problemer med å sysselsette lærlingene, oppgir å ha gitt dem alternative oppgaver og opplæring i bedriften, mens 9 prosent oppgir at lærlingene ble sysselsatt gjennom et opplæringskontor.

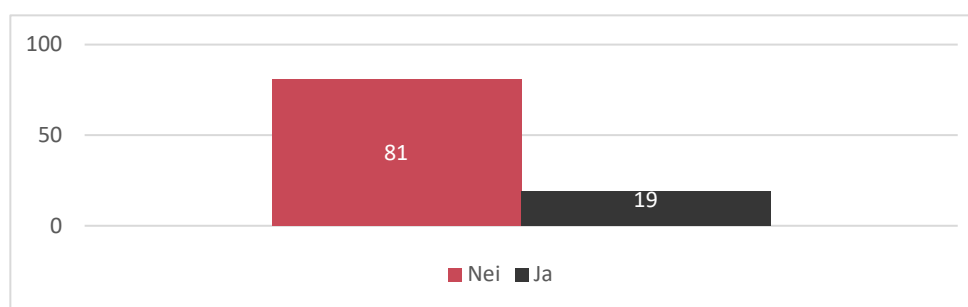
Svarene over gir indikasjoner på at lærlingene totalt sett har vært bedre beskyttet enn ordinært ansatte under Covid-19-krisen. I undersøkelsen svarte nesten 1500 lærebedrifter at de hadde måttet permittere ansatte, men bare 732, rundt halvparten, svarte at de hadde permittert lærlinger. 300 av bedriftene i utvalget hadde måttet si opp ansatte, mens bare 38 hadde sagt opp lærekontrakter. For hele populasjonen av lærebedrifter blir tallet omtrent det dobbelte.

⁵³ [Permitterte lærlingar \(udir.no\)](https://udir.no)

De fleste som endret lærlinginntaket og knytter dette til Covid-19-krise, reduserte, mens ganske mange også stanset inntaket helt. Fem prosent sier de økte lærlinginntaket som følge av krisen. Dette kan være de, trolig relativt få bedrifter som stilte opp for å kompensere for andre nedgang i inntaket, eller næringer som fikk økt aktivitet som følge av at forhold knyttet til denne spesielle krisen.

Tilskuddenes betydning

På spørsmål om de mottok stimuleringsstilskudd eller annen ekstraordinær støtte svarer 19 prosent ja og 81 prosent nei (figur 4.19).



Figur 4.19 Mottok virksomheten stimuleringsstilskudd eller annen støtte for å ta inn lærlinger i 2020? (N=6236)

Det er altså litt flere som svarer at de har mottatt ekstraordinær støtte enn det er som svarer at de har problemer som følge av Covid-19. Men i hvilken grad var det de samme bedriftene som svarte at lærlinginntaket ble påvirket av Covid-19-krise, som også oppga at de fikk støtte? Ved å krysse svarene på disse to spørsmålene, ser vi at sammenfallet er relativt lavt (tabell 4.1). Andelen av bedrifter som ikke hadde problemer som følge av Covid-19, men som likevel fikk stimuleringsstilskudd for å ta inn lærlinger, er nesten like stor som andelen av bedrifter med problemer som mottok tilskudd.

Tabell 4.1 Mottok virksomheten stimuleringsstilskudd eller annen ekstraordinær støtte? Etter om inntaket av nye lærlinger i 2020 ble påvirket av Covid-19-krise.

	Inntaket ble ikke påvirket av Covid-19	Inntaket ble påvirket av Covid-19	Totalt
	%	%	%
Mottok ikke støtte	82	78	81
Mottok støtte	18	22	19
Totalt (N)	5281	939	6220

Innretningen av stimuleringsstilskuddene kan langt på vei forklare dette. I tilskuddsbrevet fylkeskommunene mottok fra Utdanningsdirektoratet var det listet opp en del veiledende eksempler på hva tilskuddene kunne brukes til, og de fleste av disse var innrettet mot følgene av Covid-19-krise. Det var imidlertid

også foreslått tiltak som ikke hadde med krisen å gjøre, men som kunne bidra til å øke antall læreplasser. Det var til syvende og sist helt opp til fylkeskommunene selv å bestemme sine kriterier ut fra den lokale situasjonen.

Et annet påfallende trekk er at bedriftene i kommunal sektor i like stor, eller litt større grad som i privat sektor oppgir å ha fått ekstrastøtte under Covid-19-krisen, 20 prosent (tabell 4.2). Også i staten er det en del virksomheter som oppgir å ha fått støtte. Bare seks prosent av de kommunale lærebedriftene oppga imidlertid at lærlinginntaket ble påvirket av krisen. Relativt få fylker oppgir å ha gitt stimuleringsstilskudd fra Covid-19-tiltakene til kommunale og statlige lærebedrifter. Her tror vi den viktigste forklaringen ligger i at disse lærebedriftene har mottatt annen type støtte, som de ikke har klart å skille fra Covid-19-tilskuddene. Skoler i Oslo har for eksempel svart på oppfordringen fra Utdanningsetaten i Oslo om å ta inn lærlinger under krisen, og for dette har de mottatt et ekstra tilskudd fra etaten, men de har ikke søkt stimuleringsstilskudd gjennom tiltakspakken forvaltet av fylkeskommunene (Høst mfl. 2021).

Tabell 4.2 Mottok virksomheten stimuleringsstilskudd eller annen ekstraordinær støtte? Etter sektor

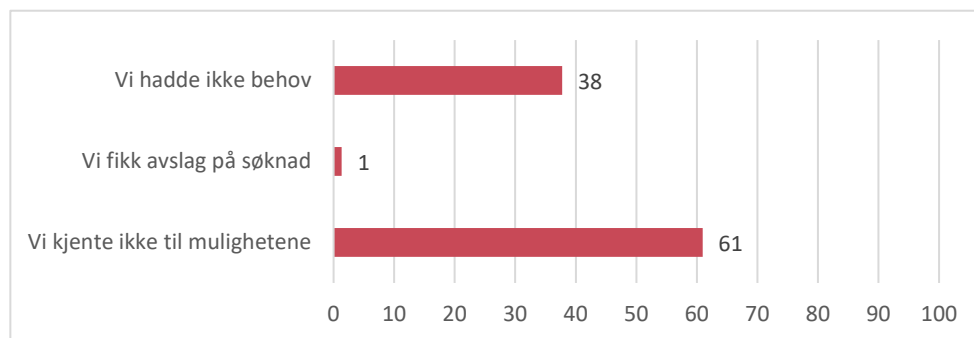
	Privat sektor	Kommunal sektor	Statlig sektor	Totalt
	%	%	%	%
Mottok ikke støtte	81	80	89	81
Mottok støtte	19	20	11	19
Totalt (N)	5444	598	194	6236

Flertallet av lærebedriftene kjente ikke tilskuddene i Utdanningsløftet

Lærebedriftene har også fått to typer ekstratilskudd som følge av Utdanningsløftet 2020, et generelt tilskudd på 4250 kroner, samt individuelle stimuleringsstilskudd. I surveyen svarte bare 11 prosent av lærebedriftene at de kjente til dette tilskuddet, mens 89 prosent svarte at de ikke gjorde det. Det betyr at dette tilskuddet ikke kan ha hatt særlig effekt, og det er nok heller ikke dette de tenker på når de svarer at de har mottatt stimuleringsstilskudd. Selv blant de få bedriftene som kjente til dette tilskuddet, svarer da også bare en forsvinnende liten del (20 av 557 bedrifter) at de mente det hadde vært avgjørende for deres lærlinginntak, enten ved at de tok inn flere lærlinger eller lot være å permittere. Både fylkeskommunene selv og opplæringskontorene har i intervjuer fortalt at de vurderte effekten av det generelle ekstratilskuddet på antall læreplasser som lav (ibid.).

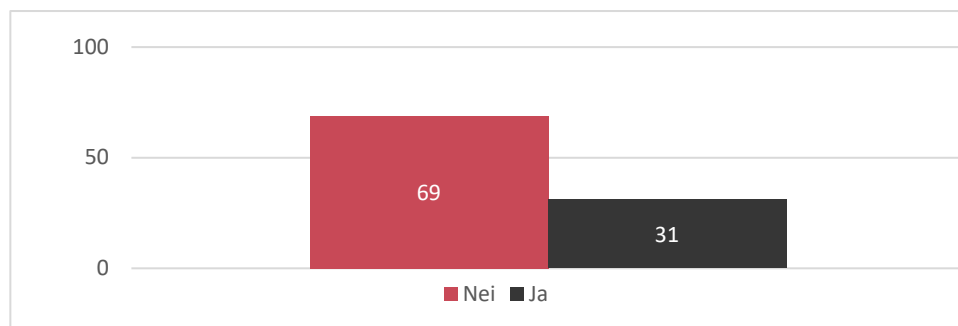
Mer overraskende er det at blant bedriftene som ikke mottok støtte, svarer hele 6 av 10 at årsaken er at de ikke kjente til mulighetene for å søke stimuleringsstilskudd (figur 4.20). Dersom man ser på undergrupper av lærebedrifter, er det liten forskjell fra fylke til fylke, men det er en viss tendens til at de største

lærebedriftene er best informert. Blant lærebedrifter med over 100 ansatte svarer 48 prosent av de som ikke mottok støtte at de ikke kjente til mulighetene til å søke stimuleringsstøtte, mens det blant lærebedrifter med under 50 ansatte var 64 prosent av de som ikke mottok støtte som ikke kjente til stimuleringsstøtte.



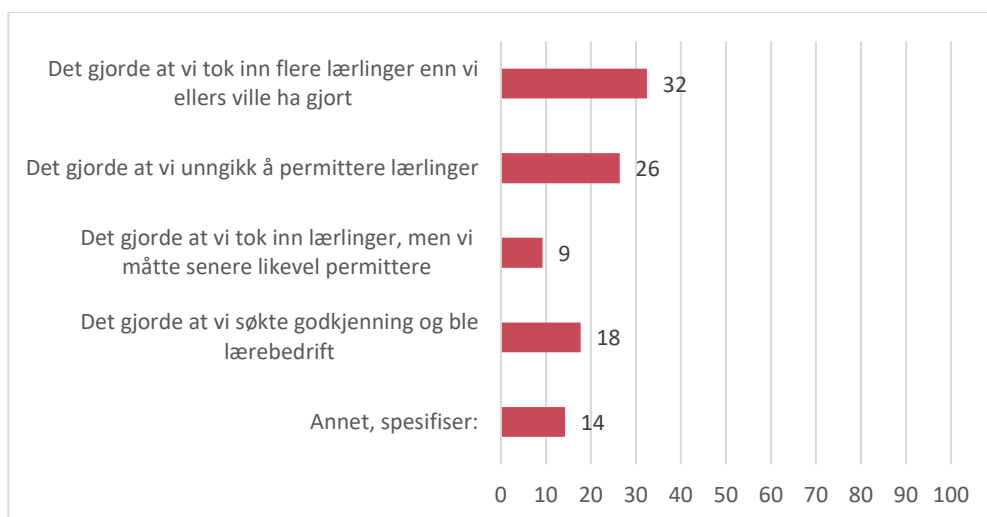
Figur 4.20 Hvorfor mottok ikke bedriften ekstraordinært lærlingstilskudd? (N=4946)

Når vi spør de lærebedriftene som mottok stimuleringsstøtte gjennom Utdanningsløftet om denne var avgjørende for at de tok inn lærlinger i 2020, svarer litt under en av tre bekreftende på dette (figur 4.21). Bedriftene som svarer at stimuleringsstøttene var avgjørende utgjør mellom fem og seks prosent av alle lærebedriftene i undersøkelsen.



Figur 4.21 Var stimuleringsstøttet avgjørende for at bedriften tok inn lærlinger i 2020? (N=1155)

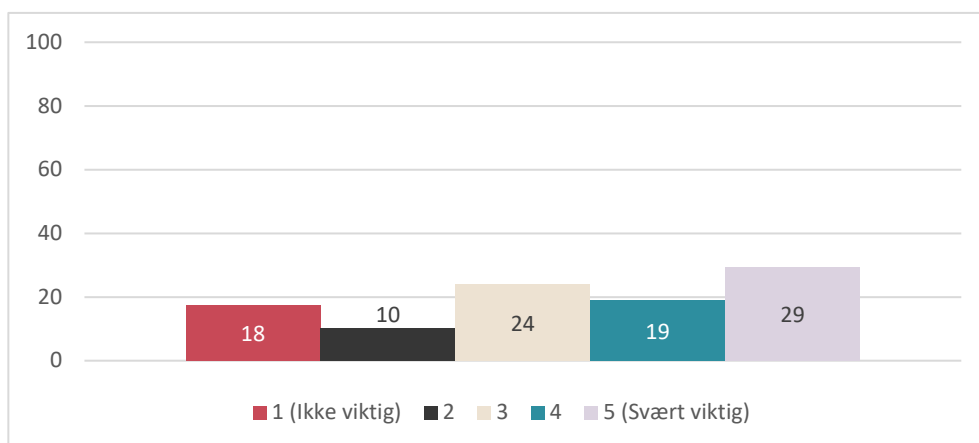
Blant de som svarer Utdanningsløft-tilskuddene hadde betydning (figur 4.22), svarer 32 prosent at det gjorde at de tok inn flere lærlinger enn de ellers ville ha gjort, mens litt færre, 26 prosent, svarte at stimuleringsstøttet gjorde at de unngikk å permittere. 18 prosent svarte at ekstrastøtten hadde ført til at de søkte om godkjenning for å bli lærebedrift. Omregnet på hele populasjonen antyder det at tilskuddene bidro til at rundt 300 bedrifter tok inn flere lærlinger, rundt 250 lot være å permittere og rundt 180 søkte godkjenning som lærebedrift. Svarene fra bedriftene antyder altså en svært moderat effekt av stimuleringsstøttene.



Figur 4.22 Hvilken betydning hadde stimuleringstilskuddet eller støtten dere fikk for lærlinginntaket? (N=345)

Bedriftene delte i synet på lærlingtilskudd

Lærebedriftene er veldig delt i synet på hvor avgjørende det generelle lærlingtilskuddet er. Selv om klart flere, 48 prosent (figur 4.23), heller til at det er viktig, er det verdt å legge merke til at 28 prosent heller til at det ikke er viktig, og 24 prosent mener det verken er viktig eller ikke viktig.



Figur 4.23 I hvilken grad vil du si det ordinære lærlingtilskuddet er avgjørende for at din virksomhet tar inn lærlinger? (N=6133)

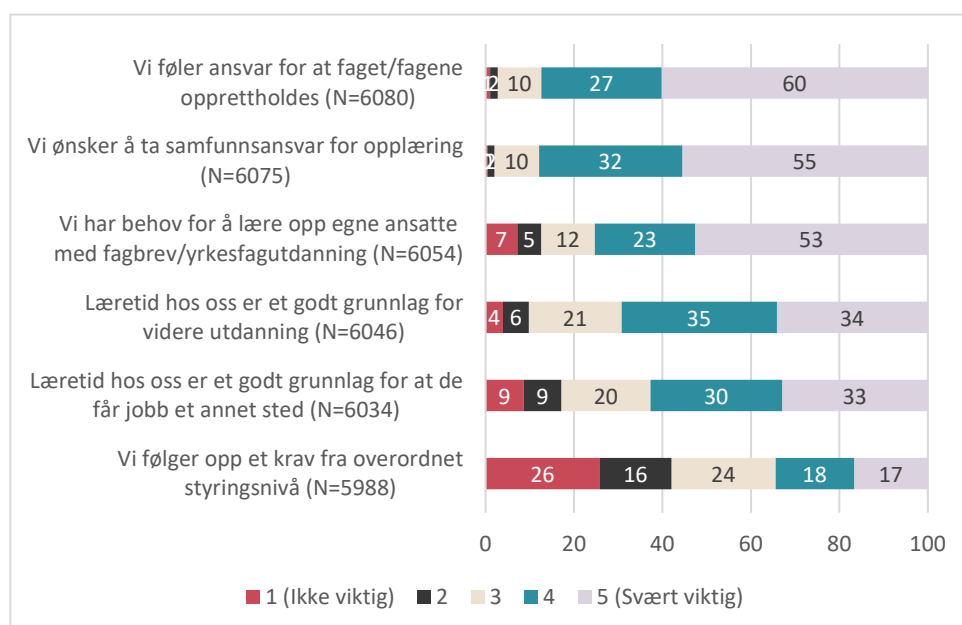
Ser vi på utdanningsprogram, skiller design og håndverk (hvor frisørfaget er dominerende), helse- og oppvekstfag (kommunesektoren), medier og kommunikasjon og restaurant- og matfag seg ut, som de områdene lærebedriftene synes lærlingtilskuddet er viktigst⁵⁴. At det er viktigere i frisørbransjen og

⁵⁴ I design og håndverk var det 53 prosent, i helse og oppvekst 48, i medier og kommunikasjon 43 og i restaurant- og matfag 37 prosent av bedriftene som oppfattet lærlingtilskuddet som svært viktig

restaurantbransjen kan forklares med at disse i mindre grad enn andre bransjer rekrutterer lærlinger ut fra et langsiktig rekrutteringsbehov (Høst mfl. 2012), og at utgiftene til lærlinger således må avskrives over kortere tid. Det er en viss tendens til at små bedrifter tillegger lærlingtilskuddet større betydning enn hva store bedrifter gjør.

Hvorfor og hvordan rekrutterer bedriftene lærlinger?

De fleste lærebedrifter rangerer det å opprettholde faget som den viktigste begrunnelsen for at de tar inn lærlinger, med samfunnsansvaret for ungdoms utdanning og eget behov for rekruttering like bak (figur 4.24). Det er stor variasjon mellom fagområder.



Figur 4.24 Ta stilling til påstandene ovenfor om hvorfor virksomheten tar inn lærlinger

Lærebedrifter innenfor tre tradisjonelle programmer skiller seg ut ved å legge klart mest vekt på lærlinginntak begrunnet i egen rekruttering. Det gjelder bygg- og anleggsgfag, elektrofag og teknologi- og industrifag. To av tre bedrifter innenfor disse områdene legger mest vekt på rekruttering. Figuren som viser hva fagområdene samlet mener påvirkes av at svarprosenten er lavere innenfor disse fagområdene enn i de nye, særlig helse- og oppvekstfag. Virksomhetene her legger liten vekt på egen rekruttering som begrunnelse for å ta inn lærlinger, og svarer i større grad at samfunnsansvaret for opplæring er viktigst. Lærebedrifter i to programområder legger mest vekt på hensynet til opprettholdelse av faget, nemlig restaurant- og matfag og design- og håndverksfag. Samtidig vektlegger disse også

økonomien i ordningen mer enn andre fagområder. I disse bransjene er det mindre vanlig at lærlingene fortsetter i lærebedriften etter læretiden.

4.4.1 Oppsummering av spørreundersøkelsen til lærebedrifter

I undersøkelsen, som er besvart av rundt 6500 lærebedrifter, går det fram at Covid-19-krisen har påvirket bemanning og rekruttering i en av tre lærebedrifter, i de fleste tilfeller i form av permitteringer. I noe færre, rundt en av fire lærebedrifter, ble også lærlingenes sysselsetting påvirket. Dette skjedde enten i form av permitteringer, i form av alternativ sysselsetting i bedriften, eller sysselsetting i regi av opplæringskontoret, men i veldig liten grad i form av oppsigelser.

15 prosent av lærebedriftene sier Covid-19-krisen påvirket lærlinginntaket deres i 2020, men 19 prosent oppgir å ha mottatt stimuleringsstilskudd eller ekstraordinær støtte for å ta inn lærlinger. I tillegg er det bare en delvis overlapp mellom de lærebedrifter som har problemer og de som har fått støtte. Det var nesten like stor sannsynlighet for at en bedrift som ikke hadde problemer som følge av Covid-19-krisen, fikk ekstratilskudd, som at en bedrift med problemer fikk stimuleringsstilskudd. Dette skyldes både innretningen av tilskuddene ved at man ikke trengte å være kriserammet for å få tilskudd, det kunne også gis stimuleringsstilskudd om man var ny som lærebedrift, eller økte inntaket av lærlinger. Mange lærebedrifter har også problemer med å skille ulike tilskudd fra hverandre når de svarer. Dette gjør det vanskelig å vurdere tilskuddenes effekt.

Når vi spør bedriftene om betydningen av tilskuddene gjennom Utdanningsløftet 2020, svarer bare hver tredje bedrift som har mottatt tilskudd, at disse var avgjørende for at de tok inn lærlinger. Det betyr at mellom fem og seks prosent av alle lærebedriftene mener tilskuddene var avgjørende for lærlinginntaket. Bare halvparten av disse igjen, i underkant av tre prosent av alle lærebedriftene i undersøkelsen, svarer stimuleringsstilskuddene førte til at de tok inn flere lærlinger enn de ellers ville ha gjort. Halvparten så mange, dvs. mellom en og to prosent av alle lærebedriftene i undersøkelsen svarer at tilskuddene gjorde at de ikke brukte permitteringer. Dette tyder på at de ekstraordinære tilskuddene i seg selv har hatt en svært begrenset effekt. Mange bedrifter har nytt godt av ekstratilskudd som følge av at de har havnet innenfor en støttekategori, og søkt, men uten at tilskuddet i seg selv er ut til å ha vært utløsende for lærlinginntaket. På den annen side ser vi at bedriftene som har hatt problemer som følge av krisen, nesten ikke har sagt opp lærlinger, og at de, uavhengig av ekstratilskudd, har vært mer tilbakeholdne med å permittere lærlinger enn andre ansatte. Dette peker i retning av at lærlingene som allerede er ansatt er bedre beskyttet ved nedgangskonjunkturer enn andre ansatte, og at dette i stor grad skyldes normative vurderinger.

Nedgangen i lærlinginntaket i de lærebedriftene som har vært rammet av Covid-19-krisen har til en viss grad vært modifisert ved at lærlingordningen fortsatt er i vekst, det blir rekruttert nye lærebedrifter, eller bedrifter tar inn lærlinger i nye fag.

Undersøkelsen viser at bedriftene er delt i synet på viktigheten av det generelle lærlingtilskuddet. Det er under halvparten av bedriftene som oppfatter lærlingtilskudd som avgjørende for sitt lærlinginntak. Her er det også betydelige ulikheter mellom sektorer og fagområder. I helse- og oppvekst, design og håndverk og restaurant og matfag, oppfatter nesten to av tre lærebedrifter det ordinære lærlingtilskuddet som avgjørende, mens i bygg- og anlegg, elektro og teknologi- og industrifag er det langt under halvparten som oppfatter det som avgjørende for lærlinginntaket. Skillene går langs to akser, mellom tradisjonelle og nye fag, og mellom bedrifter som investerer mer langsiktig i egen rekruttering, og bedrifter som har lærlingene først og fremst gjennom læretiden.

5 Oppsummering og vurderinger av tiltakene i Utdanningsløftet 2020

5.1 Tiltaket rettet mot ledige og permitterte: ga det flere opplæringsplasser?

Fylkeskommunene fikk i 2020 tilført 300 millioner kroner til å få ledige og permitterte inn i videregående opplæring. Den samme summen ble bevilget for 2021. Hvordan har fylkeskommunene utformet tiltaket, hvilke barrierer har de støtt på, i hvilken grad har de truffet målgruppen, hvordan kan variasjoner mellom fylkeskommunene forklares, og i hvilken grad har tiltaket bidratt til flere opplæringsplasser? Vi har gjennom bruk av ulike metoder og data forsøkt å kartlegge og vurdere tiltaket rettet mot ledige og permitterte som ikke har fullført og bestått videregående opplæring, men som har mistet utdanningsretten. Vi har undersøkt hvordan tre fylkeskommuner har gjort dette, vi har gjennomgått fylkesrapportene til Kompetanse Norge, senere Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, vi har gjennomført en survey til fylkeskommunene og vi har analysert registerdata. Nedenfor oppsummerer og drøfter vi det vi har funnet.

5.1.1 Fylkeskommunestudien

Undersøkelsen av hvordan tiltaket er iverksatt i henholdsvis Oslo, Innlandet og Rogaland ga et godt innblikk i utfordringene fylkene møtte og hvordan de løste dem ved iverksettelsen av tiltaket rettet mot ledige og permitterte. Ytterpunktene representeres ved Oslo og Innlandet, noe som kan forklares både ved hvordan de valgte å organisere tiltaket og hvordan de definerte målgruppen. Rogaland befinner seg et sted i midten. Oslo valgte å organisere tiltaket gjennom en prosjektorganisasjon under den sentrale utdanningsadministrasjon. Oslo inngikk også et sentralt arbeid med NAV Oslo, som også er en stor organisasjon. Innlandet valgte en desentralisert modell, hvor ti lokale voksenopplæringssentra fikk tildelt alle tiltakets midler og i samarbeid med NAV lokalt iverksatte disse tiltakene. Oslo valgte å følge definisjonen av tiltakets målgruppe, de som var berettiget et utdannings-

tilbud skulle være ledige eller permitterte, de skulle ha gjennomført, men ikke bestått videregående opplæring, og således være uten rett til utdanning. Å få «riktige» søkere til disse tilbudene, primært gjennom NAV lokalt, skulle vise seg å være en så omfattende jobb for den nedsatte prosjektgruppen, at ikke et eneste tiltak kom i gang i løpet av det store kriseåret, som var 2020. Innlandets tilnærming, eksemplifisert gjennom noen lokale voksenopplæringssentra, var veldig annerledes. Her gjaldt det, i samarbeid med det lokale NAV å finne ut hva stedets arbeidsledige ønsket av utdanning, og hvilke behov og muligheter som lå i det lokale arbeidsmarkedet. Sortering etter rettigheter var litt underordnet, og kunne løses i etterkant ved hvordan kostnadene ble fordelt mellom voksenopplæringens ulike budsjettposter, NAV-kontorets tilskudd og det lokale næringslivs bidrag. Innlandet kom i gang med utdanningstiltak allerede på ettersommeren 2020, totalt sett omfattet de 300 personer. Rogaland organiserte tiltaket gjennom seksjonen i utdanningsadministrasjonen som har ansvar for voksenopplæring. De var mest uenige i kriteriet som sa at tiltaket skulle forbeholdes ledige og permitterte, og begrunnelsen var at ledigheten gikk raskt ned gjennom sommeren og høsten 2020. Dessuten oppfattet de at også mange sysselsatte hadde behov for å fullføre videregående opplæring for å sikre sin posisjon i arbeidslivet. Både søkningen og riggingen av tiltak tok tid i Rogaland, og de første tilbudene ble etablert først i januar 2021.

Ingen av de tre fylkene brukte noen stor andel av bevilgningene i 2020, som var året pandemien rammet arbeidslivet særlig hardt. I stedet ble det meste av midlene overført til 2021. Det ble ikke åpnet for noen endring i definisjonen av målgruppen for tiltaket i 2021. Først i revidert budsjett ble det åpnet for at tiltaket også kunne omfatte de som var i jobb. Da hadde fylkeskommunene allerede i stor grad begynt å praktisere dette. I Rogaland var for eksempel de fleste som fikk tilbud om praksiskandidatkurs, i arbeid. Alle de tre fylkene har mange minoritetspråklige søkere som mangler videregående opplæring, men som anses å ha for svake språkkunnskaper til å starte. Innlandet har forsøkt å løse dette ved å bruke tiltaket til forkurs i språk, og hvor de forutsetter at de går derfra til videregående opplæring. I Oslo har denne søkerkategorien blitt avvist, fordi man mener det er urealistisk å gi disse videregående opplæring gjennom dette tiltaket i Utdanningsløftet.

5.1.2 Rapportene fra fylkeskommunene

Fylkeskommunene skulle rapportere til Kompetanse Norge, nå HK-dir, om tiltak og deltakere. Rapporteringen er av alt for vekslende kvalitet til at tallene kan brukes mer enn å se noen tendenser. Ikke alle fylkeskommuner rapporterer hver gang, eller de rapporterer samme tall fra gang til gang, og det er reist usikkerhet

ved i hvilken grad fylkeskommuner kan telle samme tilbud to ganger, eller summerer enkeltfag og sluttkompetanse.

For 2020 ble det rapportert utdanningstilbud av noen størrelsesorden bare fra to fylkeskommuner, og for den ene av disse er tallene karakterisert for å være svært usikre. Det befester uansett inntrykket av at tiltaket i liten grad fikk noen effekt det første året.

For første halvår 2022 viser rapportene at fylkeskommunene har kommet i gang med tiltaket, men noen rapporterer fortsatt ikke. Kursene som er opprettet fordeler seg relativt likt mellom studiespesialiserende kurs og yrkesfaglige kurs, hvorav de siste i hovedsak er kortvarige kurs før tverrfaglig eksamen for praksiskandidater. Det er veldig store ulikheter mellom fylkeskommunene, om en skal ta utgangspunkt i rapportene. Nordland har få på studiespesialisering, men ligger svært høyt på yrkesfag. Fylket har alene over 300, nesten en tredjedel av alle praksiskandidater, mens andre fylkeskommuner ikke har rapportert noen. Oslo har nesten 90 prosent på studiespesialisering, og bare 25 på praksiskandidatkurs.

Samlet er det rapportert 2200 deltakere på kurs våren 2021, mens tiltaket har fått midler til 10 000 deltakere for 2020 og 2021.

5.1.3 Survey til fylkeskommunene

For å få et bredere bilde har vi også spurt alle fylkeskommuner noen spørsmål om tiltaket mot permitterte og ledige. Svarene understøtter mye av det vi har funnet i evalueringen ellers. Fylkeskommunene brukte bare en liten del av midlene de fikk til ledige og permitterte i 2020, året ledigheten virkelig eksploderte. De viktigste årsakene til dette var ifølge fylkeskommunene at det var tidkrevende å finne fram til søkere som tilfredsstilte kriteriene for å omfattes av tiltaket, og tidkrevende å sortere søkermassen ut fra disse kriteriene, samt at dette krevde stor administrativ kapasitet. Fylkeskommunene bekrefter også at de gradvis har utvidet målgruppen for tiltaket, først og fremst med personer som er i arbeid. Praksiskandidatkurs er det dominerende yrkesfaglige tiltaket rettet mot ledige og permitterte. Tross dette, mener bare fire av elleve fylkeskommuner at de har hatt en økning totalt sett i antall praksiskandidatkurs. Fylkeskommunene er delt omtrent på midten når det gjelder spørsmålene om tiltaket i noen grad eller i stor grad er godt og har bidratt til at flere fullfører videregående.

5.1.4 Registerdataanalyse

NIFU har bestilt og anvendt registerdata fra både SSB/NUDB og VIGO i et forsøk på å kartlegge effekter av tiltaket rettet mot permitterte og ledige. Hensikten var å krysse data om ledige og permitterte med data og deltakere i videregående

opplæring. Gjennom SSB/NUDB-dataene fant vi blant de 750 000 som var registrert som ledige eller permitterte etter 12. mars 2020, 150 000 som manglet videregående opplæring. Blant disse var 5000 registrert i videregående opplæring uten tidligere å ha fullført. En aldersfordeling av disse viser at de fleste var under 20 år. Blant de 5000 forsøkte vi å skille ut de som hadde mistet retten uten å bestå, ved å trekke ut de som tidligere hadde fullført Vg1, Vg2 og deler av Vg3. Aldersfordelingen på den gruppen vi fant, tyder på at de fleste i denne kategorien må være feilrapportert, enten når det gjelder arbeidsmarkedsstatus eller utdanningsstatus, eller begge deler. Vi antar at de i stedet allerede kan ha vært i et utdanningsløp, og at de kan ha mistet en deltidsjobb under Covid-19-krisen. Ut fra alderen kan en stor andel av de 5000 være personer var omfattet av Utdanningsløft-tiltaket rettet mot avgangskullet. Denne delen av registerdataundersøkelsen illustrerer paradoksalt nok at det evalueringen har påpekt som en stor utfordring for fylkeskommunene, nemlig å finne fram til de som hører til under tiltaket rettet mot ledige og permitterte, også har blitt en stor utfordring for evalueringen selv.

Tall fra Utdanningsdirektoratet/VIGO viser at det var en nedgang i antall voksne i videregående opplæring i 2020-2021. Ved å bruke VIGO-dataenes kategorisering av elever med og uten utdanningsrett, finner vi at det er nedgang også i antall voksne uten utdanningsrett i 2020-21. Kategoriseringen etter rett er beheftet med usikkerhet, men denne skulle ikke være større enn ved de foregående år vi sammenligner med. Ut fra disse tallene har Utdanningsløftet ikke bidratt til at verken antall utdanningsplasser for voksne generelt eller for voksne uten rett, har økt. Samtidig kan vi ikke utelukke at tiltaket har bidratt til å hindre en større nedgang.

Vi har også innhentet data fra VIGO over antall deltakere i praksiskandidatkurs. Også disse viser nedgang. På samme måte viser VIGO-dataene at antall som har avlagt fagprøve som praksiskandidater i 2019-20 og 2020-21 har gått ned sammenlignet med tidligere år. Det utelukker ikke at kursene vil gi seg utslag i økt antall fagprøver neste år.

En fylkesfordeling av antallet i praksiskandidatkurs viser for øvrig store forskjeller mellom de dataene fylkeskommunene har rapportert til Kompetanse Norge/HKdir og de tallene de har rapportert til VIGO. Dette er i seg selv problematisk.

5.1.5 Utfordrende målgruppe - få synlige effekter av tiltak

Myndighetene har lenge hatt et stort fokus på å øke andelen i befolkningen som har gjennomført videregående opplæring. Tiltaket rettet mot de som var blitt ledige og permitterte under Covid-19-krisen ble koplet til denne politikken. Ved å la de ledige få beholde ledighetstrygden, skulle de oppmuntres til å benytte tiden til

å oppnå studie- eller yrkeskompetanse. Ettersom denne gruppen ble ansett å ha kort vei til full kompetanse, håpet man ved målrettet innsats over en begrenset tidsperiode få relativt mange frem til sluttkompetanse, og dermed øke andelen i befolkningen med gjennomført videregående. Det skulle vise seg langt vanskeligere enn antatt å nå fram til denne målgruppen.

Samlet peker våre ulike datakilder i en retning, nemlig at de 600 millionene som i 2020 og 2021 til sammen ble bevilget til dette formålet, foreløpig har kastet langt mindre av seg enn man hadde håpet. I 2020, som var året med stor ledighet, var det bare noen få hundre som fikk tilbudet. I 2021, hvor ledigheten var sunket ned mot normale nivåer igjen, har antallet rapporterte deltakere økt til 2000, kanskje etter hvert 3000 deltakere totalt. Det er likevel godt under 10 000 utdanningsplasser som lå til grunn for beregningene bak bevilgningen. Tallene for nye utdanningsplasser er basert på fylkeskommunenes egne rapporteringer, som har vist seg å inneholde mange feilkilder og derfor må behandles med forsiktighet.

Økningen i deltakelse kom parallelt med at tiltakets opprinnelige målgruppedefinisjon er utvidet, først og fremst ved at det ikke lengre er forbeholdt ledige, men at det er åpnet også for deltakere som er i arbeid. Det ser dermed ut til at tiltaket i stadig større grad er blitt et tiltak for folk i arbeid, noe som trolig var nødvendig for å få flere deltakere, ettersom det var vanskelig å fylle opp kursene med ledige. En stor gruppe minoritetsspråklige ser i noen fylker ut til å bli definert ut av tiltaket, fordi de trenger andre og lengre opplæringsløp enn de kortvarige kursene som har blitt prioritert i Utdanningsløftet 2020.

Et forsøk på å spore aktiviteten i tiltaket gjennom analyse av registerdata har foreløpig ikke gitt tydelige svar, samtidig som det er avdekket at også disse dataene har ujevn kvalitet. En stor andel av de vi identifiserte som å tilhøre målgruppa for tiltaket i videregående opplæring, var svært unge, og trolig verken uten rett til videregående eller å anse som ledige. I den grad vi kan bruke registerdataene til å si noe om virkningene av tiltaket i et større bilde, så har det ikke klart å hindre en nedgang i antallet voksne i videregående opplæring, og den er først og fremst blant voksne uten rett til videregående opplæring.

Noen har gjennom tiltaket fått muligheter til å fullføre en videregående opplæring, selv om antallet er usikkert. Vi kan derfor ikke utelukke muligheten for at tiltaket har hindret en enda større nedgang. Samtidig er det også usikkert hvorvidt tiltakene har fortrent annen aktivitet på området. Det som har blitt det største enkelttiltaket er teorikurs for voksne som skal gå opp til fagbrev på grunnlag av praksis, hvor det er rapportert opp mot 1000 deltakere. Et flertall av fylkeskommunene svarer imidlertid at det ikke er noen økning totalt sett, og registerdata fra VIGO viser til og med nedgang i antall deltakere på praksiskandidatkursene. Her er det imidlertid grunn til å være ekstra varsom. Fylkeskommunenes rapportering

om Utdanningsløftet 2020 spriker veldig i forhold til registerdata fra VIGO, til tross for at begge er basert på fylkeskommunenes egen rapportering.

Allerede høsten 2020 var det klare tegn til at utdanningstilbudene til ledige og permitterte ikke kom i gang som følge av at fylkeskommunene i stedet brukte kapasiteten i tiltaket på å finne frem til og selektere ut de som tilhørte den definerte målgruppen. Dette er senere bekreftet ved at fylkeskommunene i vår survey oppgir nettopp dette som hovedgrunn til et stort underforbruk av tiltaksmidlene. De få som oppnådde raske resultater la til grunn en lokal iverksetting og en fleksibel tilnærming til både målgruppedefinisjon og tiltak.

5.2 Tiltaket rettet mot avgangskullet

Bakgrunnen for tiltaket rettet mot avgangskullet er beregninger som viser at rundt 5500 elever mister opplæringsretten hvert år ved at de ikke gjennomfører og består siste året i videregående. Disse utgjorde målgruppen for tiltaket rettet mot avgangskullet, og det ble bevilget 144 millioner kroner som skulle dekke at rundt halvparten i målgruppa fikk et tilbud om å fullføre de fagene de ikke hadde bestått. I Prop. 79 S (2020-2021) som ble lagt frem for Stortinget 29. januar 2021 signaliserte regjeringen åpning for en noe videre bruk av tiltaksmidlene. Samtidig ble fylkeskommunene tildelt nye 144 millioner til tiltaket for 2021. Evalueringen har sett på utforming og resultater av dette tiltaket gjennom en casestudie av tre fylkeskommuner, vi har gått gjennom rapportene fra fylkeskommunene til Kompetanse Norge/HKdir, vi har sendt en kort survey til alle fylkeskommunene, og vi har analysert registerdata for å undersøke mulige virkninger av tiltaket.

5.2.1 Fylkeskommunestudien

Våre case-fylker, Oslo, Innlandet og Rogaland, opplevde at tiltaket mot avgangskullet i 2020 ble for smalt. Bevilgningen til tiltaket, som også kunne tolkes som en slags målsetting, var beregnet til å kunne dekke rundt halvparten av de som ikke fullførte og bestod. Fylkene vi har undersøkt har slitt med å rekruttere deltakere og var langt unna å benytte den bevilgede summen for 2020. Det var vanskelig å nå fram til, og motivere ungdom i målgruppen til å delta i og fullføre kurs for å bestå fag de manglet. De tre fylkene ser ut til å ha organisert tiltaket relativt likt, men med noe større grad av individuell oppfølging i Oslo.

Alle de tre fylkeskommunene definerte målgruppa primært som elever med stryk i studiespesialiserende fag og lærlinger med stryk i fellesfag. Innlandet avgrenset målgruppa enda mer ved at de definerte ut de med stryk som var i annen aktivitet høsten 2020. Både Rogaland og Oslo hadde også kurstilltak rettet mot lærlinger med stryk i programfag eller på fagprøven, organisert av fylkeskommunen

sentralt. I Innlandet var dette et ansvar for de som arbeider med tiltak rettet mot læreplasser.

Ingen av de vi intervjuet i fylkeskommunene oppfattet dette tiltaket som en spesielt god måte å drive frafallsbegrensende tiltak på. Det ser ut til at utdanningsmyndighetene tok signalene, som også kom fra mange fylkeskommuner. De undersøkte fylkeskommunene tolket tilskuddsbrevet for 2021 dithen at det åpnet for forebyggende tiltak rettet mot elever i skolen, ikke bare tiltak for de som hadde gjennomført og ikke bestått. De utvidet derfor tiltaksporteføljen til å inkludere elever i skole fra vinteren/våren 2021.

5.2.2 Rapporter fra fylkeskommunene til Kompetanse Norge

Som omtalt under tiltaket rettet mot permitterte og ledige, er rapportene fra fylkeskommunene problematiske å basere seg på, i hvert fall alene. For tiltak rettet mot avgangskullet ble det i mai 2021 rapportert 2218 deltakere, hvorav 471 ble rapportert sluttet og 781 ble rapportert å ha bestått enten studie- eller yrkeskompetanse. Dette kan inkludere deltakere utover avgangskullet 2019/2020, og bestått-tallene kan inkludere noen opptellinger av enkeltfag. Fordelingen er klart i favør av studiespesialiserende, med over 70 prosent av de rapporterte deltakerne.

5.2.3 Survey til fylkeskommunene

Surveyen til fylkeskommunene bekrefter i stor grad det vi fant i casestudiene. Det kommer fram at det viktigste hensynet ved utforming av tilbud var elevenes behov, og tiltakets avgrensede periode. Fylkeskommunene oppgir at den viktigste årsaken til at de ikke klarte å bruke de tildelte midlene i 2020 var at målgruppen var for avgrenset, og dernest manglende etterspørsel. Flertallet av fylkeskommunen mente tiltaket bare i noen grad bidro til at flere elever fullførte. Når det gjelder lærlinger, delte fylkeskommunene seg i tre, hvor tiltakene ble vurdert enten å bidra til fullføring i stor grad, i noen grad eller ikke i det hele tatt.

5.2.4 Registerdataanalyse

Tiltaket rettet mot de i avgangskullet som ikke fullførte og besto ble av fylkeskommunene definert primært som rettet mot avgangselever i de studieforberedende kurs, og i noe mindre grad lærlinger som hadde stryk i fellesfag. For lærlinger er situasjonen svært annerledes enn for avgangselever i skolen ettersom de ikke har en fast dato for avslutning og fagprøveavleggelse. Dels er det lærefag som har ulik lengde, dels starter og slutter lærekontraktene til litt ulike tidspunkter. En lærling som stryker på fagprøven vil også i mange tilfeller fortsette i lærebedriften som

ufaglært, og forsøke å avlegge fagprøve på ny senere. I registerdataanalysen valgte vi således å avgrense utvalget til elever i studieforberedende kurs i årskullet 2019-20 som fullførte uten å bestå, og følge deres deltakelse i utdanningstiltak og eventuell oppnåelse av studiekompetanse i skoleåret 2020-21.

Tiltaket hadde som utgangspunkt at det normalt er 5500 i avgangskullet som hvert år bruker opp retten til videregående uten å oppnå sluttkompetanse. Registerdata for 2019-20-kullet viser et dramatisk hopp i fullføringen for elever i Vg3 studieforberedende kurs, fra 87.7 prosent i 2018-2019-kullet til 93.7 prosent i 2019-2020. Dermed ble elevgruppen som manglet sluttkompetanse mer enn halvert til snaut 2300. Dette er trolig den viktigste forklaringen på at fylkeskommunene opplevde det som tungt å rekruttere til tiltaket for å få flere i avgangskullet til å bestå. Antallet i avgangskullet fra studieforberedende kurs som er registrert i videregående opplæring også i skoleåret 2020-21 er på litt over 1000, en reduksjon fra over 2000 året før.

Det neste spørsmålet er om tiltakets utforming har gjort at elever uten fullført og bestått, likevel fikk en sluttkompetanse som følge av at de fortsatt var i opplæring høsten samme år som de i utgangspunktet skulle være ferdig med videregående opplæring. En slik analyse er derimot ikke mulig basert på utformingen av tiltaket, og hva som samtidig påvirket elevenes gjennomføring av videregående opplæring. For det første ble eksamen avlyst for avgangskullet 2019-20, for det andre ble også fraværs grensen fjernet, og for det tredje erstattet fjernundervisning i stor grad skole. I tillegg har vi vist at opptaksgrunnlaget til Vg3 for de som ikke fullførte og bestod i avgangskullet 2019-20, var lavere enn for tilsvarende gruppe de to foregående skoleårene. Det betyr at de elevene som havnet i målgruppen for tiltaket trolig stod lenger fra fullføring rent faglig sett, en det som tidligere har vært tilfellet.

Basert på denne registerdatanalysen kan vi dermed ikke tilegne tiltaket noen effekt, det vil si om tiltaket har bidratt til addisjonalitet. For å isolere en effekt av tiltaket må vi være sikre på at ingen andre endringer som påvirker målgruppen samtidig skjedde. Dette var ikke tilfellet. Så kan en jo spørre seg om de elevene som fortsatt er i videregående opplæring høsten det året de fikk fullført ikke bestått, ville vært der uavhengig av tiltaket. Basert på det vi har tilgang til av registerdata og utforming av tiltaket, vet vi ikke svaret på dette.

5.2.5 Var tiltaket rettet mot avgangskullet mislykket?

Tiltaket rettet mot de i avgangskullet som ikke fullførte helt til målstreken eller strøk var det andre store tiltaket for å få opp gjennomføringsandelen i videregående opplæring. Også her så man for seg at en konsentrert innsats mot målgruppa skulle bidra til en signifikant bedring av gjennomføringen. Tiltaket, som fikk

bevilget 144 millioner i 2020 og det samme i 2021, var utformet med utgangspunkt i at omtrent like mange i avgangskullet ville fullføre uten å bestå som i de foregående årene, slik at rundt 5500 ville befinne seg i denne målgruppen. Denne forutsetningen skulle vise seg ikke å stemme. Som følge av rekordstor gjennomføring i 2020 og 2021 var gruppen som ikke fullførte og besto mer enn halvert. Vi må anta at den gruppen som ikke besto i 2020 samlet sett sto lengre fra å fullføre og bestå enn hva som hadde vært tilfellet med samme gruppa i de foregående år. Dette kan trolig være en av forklaringene på at fylkeskommunene og skolene slet voldsomt med å få tak i og motivere avgangselever som ikke besto til å komme tilbake til skolen.

Både skolene og fylkeskommunene stilte seg spørrende til størrelsen på bevilgningene de hadde fått til tiltaket, som de opplevde ikke sto i forhold til hvordan de ellers bruker penger på frafallsbegrensende tiltak. I en av de undersøkte fylkeskommunene kom det fram at tidligere lokale tiltak, med langt mindre midler, hadde hatt god effekt. Registerdata bekrefter at det også tidligere år, uten denne typen statlig initierte tiltak, har vært mange avgangselever fra foregående år som har fått opplæringstilbud og bestått året etter. Slik sett er det berettiget når fylkeskommunene peker at de fikk romslige midler til en altfor avgrenset målgruppe. Dette tok staten også hensyn til ved bevilgningen i 2021 når man utvidet tiltaket til å omfatte frafallsforebyggende arbeid for elevene både i avgangskullet og tidligere.

Ut fra de endrede forutsetningene er det ikke mulig å gjøre effektanalyser av tiltaket. Fylkene selv rapporterer om nesten 800 flere med sluttkompetanse som følge av tiltakene. I registerdata finner vi bare rundt 400, som hadde vært registret i opplæring og fullført året etter at de hadde vært avgangselever, noe som er en nedgang fra 1000 året før. For øvrig var det vårt inntrykk fra fylkeskommunene at de opplevde tiltaket som for dårlig forberedt, og at de i tillegg til å utvide målgruppen kunne tenkt seg det veldig annerledes tiltak. Mange elever ser ut til å ha falt fra underveis i tiltaket.

Ut fra beskrivelsene fra casefylkene, er det likevel grunn til å anta at mange av de aktuelle elevene ikke hadde gjenopptatt fag uten tiltaket. Slik sett er det grunn til å anta at det har hatt en viss betydning når det gjelder å heve gjennomføringsandelen for avgangskullet 2019-20 enda et lite hakk, selv om mye av potensialet trolig var tatt ut. I retrospektivt perspektiv er det ikke vanskelig å se at tiltaket var smalt og også feil proporsjonert, grunnet den store økningen i ordinær gjennomføring. For øvrig kan det bare konstateres at det har vært og er ulike oppfatninger om hva som er de beste fullføringsstrategier, både mellom staten og fylkeskommunene, og fylkeskommunene imellom.

5.3 Gir ekstratilskudd mindre læreplassfall under lavkonjunktur?

Stortinget bevilget 345 millioner kroner i tilskudd i 2020 med mål om å hindre nedgang i antall læreplasser som følge av Covid-19-krisen. Rundt halvparten av dette ble gitt som et generelt tilskudd til alle lærebedrifter, mens resten ble fordelt til fylkeskommunene som selv skulle bestemme hva slags tiltak som skulle iverksettes lokalt. Vi har konsentrert oss om å diskutere de fylkeskommunalt utformede stimuleringsstilskuddene. Den ekstraordinære hevingen av det generelle lærlingtilskuddet på drøyt 700 kroner måneden kjenner få til. Dessuten blir den i de aller fleste tilfeller betalt til opplæringskontorene, og så videreført i den samlede potten som går videre til medlemsbedriftene på slutten av året. Den oppfattes ikke av noen av våre informanter, og svært få i spørreundersøkelsen til bedriftene å ha hatt noen effekt på lærlinginntaket i 2020.

5.3.1 Registerdataundersøkelsen

Vår registerdataundersøkelse viser at det fortsatt er en systematisk samvariasjon, om enn i litt ulik grad fra år til år, mellom antall nye lærekontrakter og konjunkturutviklingen, målt i arbeidsledighet (AKU). Det innebærer at når ledigheten vokser, går antall kontrakter ned. Dette viser at lærlingordningen fortsatt er knyttet til produksjonen og sysselsettingen i lærebedriftene, og for mange bedrifter er den fortsatt en rekrutteringsordning. Samtidig har det vært en langsiktig, voksende trend i lærlingordningen helt siden begynnelsen av 1970-tallet og fram til i dag.

Til tross for de 345 millioner som er bevilget i motkonjunkturtiltak, har man ikke klart å stabilisere tilgangen på læreplasser i en situasjon med økende arbeidsledighet. Den voksende trenden skulle forventes å gi en økning i antall kontrakter også i 2020. I stedet ble det en nedgang. Vi har gjort en analyse for å sammenligne konjunkturfølsomheten i 2020 med 2008-2019, og finner at konjunktursammenhengen er nesten like sterk i 2020 som i årene 2008-2019. Man kan riktignok se en svak tendens til lavere konjunkturfølsomhet, men dette er ikke en signifikant endring. Med denne måten å måle utviklingen på finner vi således ingen tydelig effekt av ekstratilskuddene, uten at dette i seg selv gir tilstrekkelig grunnlag for å konkludere om tiltakenes betydning.

5.3.2 Lærebedriftsundersøkelsen

Vi gjennomførte en mailbasert spørreundersøkelse rettet mot alle lærebedrifter som var registrert med lærlinger høsten 2020. Av rundt 13 500 lærebedrifter vi

hadde mailadresse på, svarte nesten 6500. Svarprosenten er svært høy for denne typen undersøkelser, 46 prosent, noe som kan forstås som at lærebedriftene er engasjerte og føler en forpliktelse til lærlingordningen. Undersøkelsen viser at lærebedriftene generelt skjærer lærlingene mer enn andre ansatte under en nedgangskonjunktur, noe som må anses som positivt. Nesten hver femte lærebedrift oppga å ha fått stimuleringsstilskudd, også bedrifter vi vet ikke var omfattet av ordningen. Dette illustrerer at lærebedriftene har tilgang på flere typer tilskudd, at tilskudd legger seg over tilskudd, og at bedriftene selv ikke riktig vet hva som er hva. Det gjør det ekstra vanskelig å måle effekter.

Andelen som oppga å ha fått støtte var nesten like høy blant bedrifter som ikke hadde hatt problemer som følge av Covid-19-krisen eller nedstengningene, som den var blant de som oppga å ha hatt problemer. Dette viser at tilskuddene langt fra bare gikk til bedrifter som trengte dem. Premiering av nye lærebedrifter er et eksempel på det siste. Noen fylker premierer disse, andre ikke, uten at det er så lett å avgjøre hvilken betydning ekstratilskuddet har. Når det gjelder effekten av stimuleringsstilskuddene svarte imidlertid færre enn en av tre lærebedrifter som hadde mottatt tilskudd at disse hadde vært avgjørende for lærlinginntaket. I underkant av tre prosent av alle lærebedriftene i undersøkelsen svarer at stimuleringsstilskuddene førte til at de tok inn flere lærlinger enn de ellers ville ha gjort. Omregnet på totalpopulasjonen gir det 500 lære plasser. Mellom en og to prosent av alle lærebedriftene i undersøkelsen, svarer at tilskuddene gjorde at de unngikk permitteringer. Det gir 2-300 færre permitteringer. Dette gjør at ekstratilskuddene må anses som å ha hatt svak effekt, totalt sett.

5.3.3 Fylkeskommunestudien

Det er en stor variasjon i hvordan fylkeskommunene anvendte tiltaksmidlene, men i motsetning til midlene de fikk til tiltakene rettet mot avgangskullet, og ledige og permitterte, ble midlene til lærebedriftene i stor grad benyttet i 2020. Våre tre casefylker representerer her ulike profiler. Mens Rogaland satset på en forebyggende linje, ved å gi bedrifter i utsatte bransjer ekstrastøtte for å unngå permitteringer, premierte Innlandet nye lærebedrifter og bedrifter som tok inn flere lærlinger enn før. Begge kan betraktes som offensive i sin tilskuddspolitik. Oslo var på sin side meget tilbakeholdne med å gi stimuleringsstilskudd og brukte mest på midlertidige opplæringstiltak for allerede permitterte lærlinger, slik at disse ikke fikk avbrutt læretiden. For Oslo, og andre fylkeskommuner som benyttet dette tiltaket, bidro det ikke til nye lærekontrakter, men til at allerede inngåtte lærekontrakter ikke ble hevet for de lærlingene som var permittert. Dersom lærlingene på denne måten kunne gå tilbake til sin lærebedrift etter nedstengning, og slik sett fikk fullført læretiden, må det vurderes om et håndfast resultat. Både Rogaland og

Innlandet betalte ut tilskudd til lærekontrakter som allerede var inngått, og dermed blir det vanskelig å gjøre en kontrafaktisk vurdering av betydningen. Innlandet er et fylke med vekst i lærekontrakter. De belønnet nye og nygodkjente lærebedrifter, samt økt antall lærekontrakter i eksisterende lærebedrifter med stimuleringstilskudd. Oslo gjorde ikke dette, men har relativt sett like mange nye lærebedrifter. Mens Oslo var påholdne, var Rogaland rause med stimuleringstilskudd. De to fylkene troner likevel på «topp» med 10 prosent nedgang i antall læreplasser i 2020.

5.3.4 Rapporter fra fylkeskommunene

Heller ikke fylkeskommunenes rapporter til Utdanningsdirektoratet gir noen enkle svar. De bekrefter en stor variasjon i måten tilskuddene er anvendt på, hvor noen kan vurderes å ha vært mer effektive enn andre i å bidra til flere lærekontrakter. Fylkenes egne anslag, som flere understreker er usikre, var at 2800 tiltak ga 767 nye kontrakter, og hindret 411 permitteringer. Mens noen fylkeskommuner opererer med et 1:1-forhold mellom enkelttiltak og lærekontrakter, er andre fylkeskommuner langt mer varsomme med sine anslag. Om vi skal legge vekt på bedriftenes egne svar tilsier det at fylkeskommunenes tall er litt for optimistiske, men at de ikke er vesensforskjellige fra lærebedriftenes.

I **fylkessurveyen** deler fylkeskommunene seg nesten på midten i vurderingen av om tilskuddene påvirket bedriftenes lærlinginntak i *stor* grad eller i *noen* grad. Samtidig svarer nesten alle fylkeskommunene på generelt grunnlag at slike tiltak kan ha stor effekt. Det antyder at de selv ikke er helt fornøyd med tiltakene under denne krisen. Samtidig mener langt flere fylkeskommuner at tiltakene i stor grad hindret permitteringer eller at permitterte fikk læretiden sin avbrutt.

5.3.5 Store variasjoner i tilskudsprofil, moderat effekt på læreplasser

Tiltakene rettet mot lærebedriftene hadde til hensikt å hindre en nedgang i antall læreplasser som følge av covid-19-krisen. Det ble bevilget 170 millioner kroner til et generelt ekstratilskudd til alle lærebedrifter på 700 kroner måneden, og 175 millioner til tilskudd fylkeskommunene selv skulle utforme. Oppsummeringsvis kan vi si at de ulike undersøkelsene samlet peker i retning av at tilskuddene bare har hatt en svært moderat effekt på antall læreplasser. Effekten er for liten til at vi gjennom vår registerdataanalyse finner noen signifikant modifikasjon av lærlingordningens konjunkturavhengighet. Evalueringen viser ellers store variasjoner i tilskudsformer mellom fagområder og mellom fylker.

To fagområder kan illustrere ulikhetene. Restaurantfagene har i perioder vært rammet av full nedstengning og det har nærmest vært umulig å unngå permit-

teringer. Løsningen for kokkefaget har vært opplæring i permitteringsperioden, enten på et opplæringskontor, en skole, eller til og med hjemme på eget kjøkken. Tilskudd til slike ordninger har trolig gitt det mest håndfaste og udiskutable resultatet av tiltakene for å holde lærlingtallene oppe, men tiltaket retter seg ikke primært mot bedriftene. Ordningen ligger i stedet nær løsningen med Vg3 i skole, men har den fordelen at lærlingene ikke får avbrudd i læretiden og fortsatt har kontrakt med en bedrift når virksomheten igjen starter opp. Lignende løsninger som i restaurantbransjen vært forsøkt i noen andre fag, som frisør og anleggsmaskinfører, uten at vi kan si noe mer om hvordan dette har fungert.

I elektrikerfaget har man derimot ikke funnet denne løsningen anvendbar. Her er vurderingen de fleste steder at uten oppdrag er det ikke grunnlag for å ha lærlinger, heller ikke i opplæring, annet enn eventuelt i svært kort tid, i regi av opplæringskontorene. I noen fylker har lærebedrifter i elektrobransjen søkt og fått stimuleringsstilskudd, med begrunnelse i at de for i en periode kunne ha noe flere lærlinger enn oppdragsmengden skulle tilsi. I andre fylker har man ikke gitt elektrobedrifter tilskudd i særlig omfang. Til tross for at det ble gitt stimuleringsstilskudd til totalt rundt 500 lærekontrakter i elektrikerfaget, var nedgangen i nye lærekontrakter på 300 i 2020 sammenlignet med 2019. Om alle de 500 lærekontraktene fylkeskommunene har rapportert med ekstratilskudd skal anses å ha hindret bortfall av en lærekontrakt, skulle dette ha betydd en nedgang på 800 læreplasser bare i elektrofag, noe vi finner lite sannsynlig. Det indikerer at stimuleringsstilskuddene har en moderat effekt.

Fylkene har vært ulikt rammet av læreplassnedgangen, noe som har sammenstøtt og ikke helt oversiktlige forklaringer. Dels handler det om at de har ulikt omfang av arbeidsplasser innenfor de særlig nedstengte næringene, som reiseliv og servering. Dels handler det om at nedstengningstiltakene hadde ulike ringvirkninger for andre næringer. Men også måten fylkeskommunene har utformet tiltakene på varierer mye, uten at dette kan forklares bare ved at de er rammet av krisen i ulik grad. Rogaland og Oslo er fylkene med størst nedgang i antall lærekontrakter. Oslo opplevde en større økning i ledigheten, men denne rammet særlig næringer med relativt sett få lærlinger. De to fylkene hadde imidlertid en svært ulik tilskuddspolitik. Litt forenklet kan vi si Rogalands var preget av raushet og det å forsøke å være i forkant av problemene, mens Oslos var mer gjerrig og avventende. Nedgangen i lærekontrakter ble likevel prosentvis den samme, noe som antyder at andre forhold enn tilskuddspolitikken har større betydning. Det tredje av våre casefylker, Innlandet, er det som ser ut til å ha kommet best ut av situasjonen. Hovedforklaringen ser ut til å være at de i mindre grad ble rammet av krisen, og at fagopplæringen i dette fylket er i sterk vekst, noe som i mindre grad er tilfellet i de to andre undersøkte fylkene. Fylkeskommunen prioriterte da også å belønne vekst med ekstratilskudd. De elleve fylkeskommunene er delt når de

vurderer effekten av tilskuddene under Covid-19-krisen, men uttrykker fortsatt tro på at stimuleringstilskudd forvaltet av fylkeskommunene er viktig i krisesituasjoner.

5.3.6 Andre lands erfaringer

Norge var ikke det eneste landet der staten gikk inn med støtteordninger i et forsøk på å opprettholde antall læreplasser. Den mest offensive støtteordningen sto Danmark for. Der betalte det felles fondet, eid av alle lærebedriftene, ut nesten 7 milliarder kroner og dekket 90 prosent av lønna til lærlingene fra mai 2020⁵⁵. I Tyskland kunne lærebedrifter med færre enn 250 ansatte, søke om støtte på 2000 euro pr. læreplass i 2020 dersom de tilbød samme antall som i 2019, og 3000 Euro om de tilbød flere, eller tok over lærlinger fra bedrifter som gikk konkurs (Mühlemann 2021). Østerrike, som har en sterkere skoletradisjon, valgte en annen tilnærming, og økte antall skoleplasser med 30 prosent (ibid.). Det foreligger enda ingen evalueringer av disse støtteordningene, men tidligere støtteordninger i Tyskland har blitt kritisert for å være lotteripregede og lite effektive (ibid.). Her bør det imidlertid i etterkant ligge rike muligheter for å sammenligne læreplass-tiltak og resultater.

5.3.7 Et langsiktig arbeid bak det å øke antall læreplasser

Som det har blitt påpekt av noen ligger det normalt en lang prosess bak en bedrifts avgjørelse om å bli lærebedrift. I en slik avgjørelse bør sannsynligvis ikke økonomiske tilskudd, eller ekstratilskudd være det sentrale. Lærlingordningen har vokst jevnt og trutt i over 50 år. Man må anta at potensialet for rekruttering av nye lærebedrifter er størst i fag og i geografiske områder lærlingordningen har en kortere tradisjon og er mindre utbygd. Mye tyder på at det heller ikke er tilskuddene i seg selv, men en gradvis utbredelse av normer for rekruttering og opplæring av lærlinger som har vært det viktigste bidraget til å øke og stabilisere lærlinginntaket. Utvidelse av lærlingordningen til å omfatte både privat og offentlige sektor, og bransjer med ulike sykluser, bidrar også til stabilisering på den måten at ikke alle bransjer går ned på lærlinginntaket samtidig.

5.4 Utdanningsløftet 2020: Stor satsing – få synlige effekter

Tiltakene gjennom Utdanningsløftet 2020 ble til på kort tid i en ekstrem situasjon. Denne konteksten er viktig når en skal vurdere dem. Det som preget alle de tre (fire) tiltakene var at fylkeskommunene fikk relativt kort tid på seg til å gi dem en

⁵⁵ OECD (2020)

lokal utforming og sette dem i verk. Tiltakene ble fra mange hold beskrevet som i overkant raust finansiert fra statens side, noe som er en litt uvanlig kritikk. Det kan innvendes at fylkeskommunene ikke behøvde å benytte alle midlene. Samtidig var det jo en forventning om at de skulle omsettes til nyttige tiltak på sine områder, ikke minst som følge av situasjonen.

Det er større grad til å legge vekt på innvendingene om at tiltakene, særlig de rettet mot ledige og permitterte og mot avgangskullet, ble for spesifiserte med hensyn til målgruppe, og at selve utformingen sentralt fra, slik sett skapte noen utfordringer med hensyn til en effektiv anvendelse lokalt. I de to første tiltakene klarte ikke fylkeskommunene på langt nær å bruke opp midlene de hadde fått tilført. I læreplass-tiltakene var det enklere å få benyttet midlene, fordi målgruppen var langt videre og også lettere å nå. Ekstratilskuddet var generelt, men stimuleringsstilskuddene var fylkeskommunalt utformede. Det ser ikke ut til at de siste tiltakene hatt større effekt i det store bildet.

Basert på kvalitative data og fylkeskommunenes egne rapporteringer ser vi at det er skapt opplæringsplasser gjennom tiltakene, men registerdata gir ikke noen holdepunkter for å konkludere med at tiltakene har gitt særlig utslag på antallet i videregående opplæring eller antallet som har fått studie- eller yrkeskompetanse. Både antallet voksne og ungdom uten rett som deltar i videregående opplæring har gått ned i 2020 og 2021. Vi kan ikke, ut fra registerdataene, konkludere med at antall læreplasser i 2020 var signifikant høyere enn det ville vært uten tiltakene.

Uventet utvikling reduserte målgruppene dramatisk

Covid-19-krisens forløp og dens virkning på både utdanningssystemet og arbeidslivet endret de opprinnelige forutsetningene for tiltakene radikalt. Ledigheten sank nesten like raskt som den hadde steget, med unntak av i noen veldig få næringer. Dermed forsvant de ledige og permitterte som skulle rekrutteres til videregående opplæring. Gjennomføringen i avgangskullet i den videregående skolen forbedret seg voldsomt under Covid-19, og fjernet mye av rekrutteringsgrunnlaget for reparasjonstiltakene. Et arbeidsmarked i rask innhenting etterspurte igjen lærlinger i stort omfang, og fjernet behovet for stimuleringsstilskudd. Staten tilpasset seg disse endringene gjennom gradvis å endre tiltakenes målgruppedefinisjon i 2021.

Mange ubesvarte spørsmål

Evalueringen kan si og har sagt en god del om tiltakene under den særegne Covid-19-krisen. Men den reiser også mange nye spørsmål. Selv om vi ikke har gjort egne undersøkelser rettet mot potensielle søkere i forhold til etterspørselen, er det tydelig at det ikke har vært så enkelt for fylkeskommunene å rekruttere deltakere til

opplæringstiltakene. Noen av dette kan skyldes en for snever innretning på tiltakene, men dette er neppe hele forklaringen. Det kan se ut til at det nå er politikerne og utdanningsmyndighetene som sterkest presser på for å få flere til å gjennomføre videregående opplæring, og ikke utålmodige søkere. De tilløp vi ser til køer av søkere som ikke får tilbud, er dominert av minoritetspråklige. De anses imidlertid ofte ikke som klare for korte videregående utdanningsløp tilpasset voksne. Politikken med ulike rettighets kategorier basert på videregående opplæring som et knapt gode er kanskje blitt mindre relevant. Inntrykket fra fylkeskommunene kan tyde på det i større grad er behov for å bruke ressursene på å kartlegge og tilrettelegge opplæringstilbud som er etterspurte.

Det er også grunn til å spørre hva det voldsomme hoppet i gjennomføring for avgangskullet under pandemien skyldes og ikke minst hva det betyr? Kan en lære noe av dette for det videre arbeidet med gjennomføring i videregående? Vil de «nye gruppene» som besto videregående i 2020 og 2021 velge annerledes og få en annen karriere mht til videre utdanning og arbeid, enn tidligere kull?

Nedgangskonjunkturer vil komme også i fremtiden, og skape problemer i læreplassmarkedet i privat sektor. Kan man lære noe av læreplassutviklingen og ulikhetene i utvikling og tiltak mellom fylker og fag i fagopplæringen under denne krisen, for å stå bedre rustet før neste konjunkturedgang?

Flere land det er naturlig for Norge å sammenligne seg med innførte offentlige støtteordninger til lærebedrifter under pandemien. Det foreligger enda ingen evalueringer av disse støtteordningene, men tidligere støtteordninger i Tyskland har blitt kritisert for å være lotteripregede og lite effektive (ibid.). Her bør det imidlertid i etterkant ligge rike muligheter for å sammenligne læreplass tiltak og resultater.

Referanser

- Culpepper, P. D. (2003) *Creating cooperation. How states develop human capital in Europe*. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Høst, H., Gitlesen, J. P., & Michelsen, S. (2008). *Læreplasser mellom politikk og konjunkturer*. i Høst, Håkon (red.) *Fag-og yrkesopplæringen i Norge–noen sentrale utviklingstrekk*. Rapport, 20.
- Høst, H., A. Skålholt og T. Nyen (2012): *Om potensialet for å få bedriftene til å ta inn flere lærlinger*. Oslo. NIFU
- Høst, H. og I. Reymert (2017): *Modeller for fagopplæring for voksne innvandrere*. Oslo. NIFU.
- Høst, H. og A. Skålholt (2020) *Potensialet for læreplasser i statlige virksomheter*. Oslo. NIFU.
- Høst, Skålholt, Reiling & Gjerustad (2014) *Opplæringskontorene i fag- og yrkesopplæringen – avgjørende bindeledd eller institusjon utenfor kontroll? (Rapport 51)*. NIFU
- Høst, H., O. S. Lillebø, R. B. Myklebust, K. Reegård og A. Skålholt (2021) *Evaluering av Utdanningsløftet 2020. Iverksettingen av fire tiltak rettet mot videregående opplæring høsten 2020*. Arbeidsnotat. Oslo. NIFU
- Markussen, E., M. W. Frøseth, B. Lødding og N. Sandberg (2008) *Bortvalg og kompetanse*. Oslo. NIFU Step.
- Michelsen & Høst (2018) *Norwegian VET and the ascent and decline of social democracy 1945-2015*. I S. Michelsen & M.-L. Stenström (Red.), *Vocational Education in the Nordic Countries: The Historical Evolution* (s. 146-171). London/New York: Routledge.
- Muehleemann, S. (2021). 'The impact of COVID-19 on apprenticeship markets', EENEE Ad hoc report no. 01/2021.
- OECD (2020). *OECD indicators on employment protection*. OECD, Paris.
<https://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm>, retrieved: 12 May 2021.
- Oslo Economics (2020) *Evaluering av lærlingklausulen*. OE-rapport 2020-66. Oslo. Oslo Economics
- Westergaard-Nielsen & Rasmussen (1999) *The Impact of Subsidies on the Number of New Apprentices*. *Research in Labor Economics* 18, 359-375.

Tabelloversikt

Tabell 2.1 Søkningsen til videregående opplæring for voksne i Rogaland 2016–2020	37
Tabell 2.2 Antall og prosent arbeidsledige og permitterte mellom 12. mars og 1. oktober 2020	47
Tabell 2.3 Gjennomsnitts- og medianalder per utdanningskategori.....	48
Tabell 2.4 Ledig og permitterte som startet på videregående opplæring etter bostedsfylke.....	51
Tabell 2.5 Andel av de med grunnskole som høyeste fullførte utdanning, som startet på videregående opplæring, som Startet på Vg3 mellom 2015 og 2019 Kategori.....	52
Tabell 2.6 Antall i videregående opplæring med og uten opplæringsrett. Unike personer.	54
Tabell 2.7 Voksne i videregående opplæring, uten rett.....	55
Tabell 3.1 Opptaksgrunnlag til VG3 for de som ikke bestod, etter aktivitet og skoleår.....	76
Tabell 4.1 Mottok virksomheten stimuleringstilskudd eller annen ekstraordinær støtte? Etter om inntaket av nye lærlinger i 2020 ble påvirket av Covid-19-krisen.	108
Tabell 4.2 Mottok virksomheten stimuleringstilskudd eller annen ekstraordinær støtte? Etter sektor	109

Figuroversikt

Figur 1.1 Utviklingen i antall nye lærekontrakter innen industri og håndverksfag versus utviklingen i arbeidsledighet 1973-2007.....	21
Figur 1.2 Utvikling i antallet nye lærekontrakter pr. år 1973-2008 i privat sektor. Absolutte tall og trend.....	22
Figur 2.1 Hvor viktig har følgende hensyn vært ved utforming av utdanningstilbudene?	41
Figur 2.2 Hvilke grupper har deltatt i tilbudene?	41
Figur 2.3 På hvilken måte har sammensetningen av deltakerne i prosjektet endret seg gjennom året?	42
Figur 2.4 Hva var de viktigste årsakene til at fylkeskommunen ikke klarte å benytte de tildelte midlene i 2020?	43
Figur 2.5 I hvilken grad har Utdanningsløftet hatt et godt utformet tiltak for permitterte og ledige, og i hvilken grad har det bidratt til en økning i antall voksne i videregående opplæring?.....	44
Figur 2.6 Oppstart av utdanning og utdanningsbakgrunn, prosent	49
Figur 2.7 Høyeste fullførte utdanning for ledige og permitterte over og under 25 som startet på videregående opplæring, prosent.....	49
Figur 2.8 Aldersfordeling for ledige og permitterte som startet på videregående opplæring med grunnskolen som høyeste fullførte utdanning, prosent (N=5 166)	50
Figur 2.9 Startet på Vg3 mellom 2015 og 2019 hvis personen startet på videregående opplæring i 2020, ikke er i et studieløp og har grunnskolen som høyeste fullførte utdanning etter alder	52
Figur 2.10 Antall voksne i videregående, tall fra Udir	53
Figur 3.1 Hvor viktig har følgende hensyn vært ved utforming av tilbud høsten 2020?	66
Figur 3.2 I 2021 ble det signalisert at midlene til avgangskullet kunne brukes også på tiltak før avsluttende eksamen eller fagprøve. Hvordan blir midlene benyttet i 2021?.....	66

Figur 3.3 Hva var årsaken til at fylkeskommunen ikke klarte å bruke de tilførte midlene til tiltaket i 2020?	67
Figur 3.4 I hvilken grad tror du tiltaket rettet mot avgangskullet bidro til en økt bestått-andel i 2020?.....	68
Figur 3.5 Andel fullført og bestått, og ikke fullført og bestått, Vg3 studieforbereidende kurs, etter skoleår.	71
Figur 3.6 Andel fullført og bestått, og ikke fullført og bestått, etter skoleår. Påbygg	72
Figur 3.7 Antall i videregående opplæring året etter ikke bestått studieforbereidende Vg3. Etter skoleår de ikke besto Vg3.....	73
Figur 3.8 Antall som fikk bestått Vg3. Året etter ikke å ha bestått studieforbereidende Vg3.....	75
Figur 3.9 Gjennomføring Vg3 studieforeberedende. Etter kjønn.	77
Figur 4.1 Utvikling i antall nye kontrakter – 1996 til 2020.....	92
Figur 4.2 Utvikling i antall nye kontrakter - 2011 til 2020. Fordelt etter sektor	93
Figur 4.3 Nye lærekontrakter i enkelte næringer.....	94
Figur 4.4 Sammenhengen mellom nye kontrakter og arbeidsledighetsprosent - 2008 til 2020	96
Figur 4.5 Sammenhengen mellom nye lærekontrakter og andel sysselsatte	97
Figur 4.6 Resultater av regresjonsmodell (1)	98
Figur 4.7 Test av konjunkturpåvirkning.....	99
Figur 4.8 Sammenheng mellom arbeidsledighet og nye læreplasser før og etter 2008	100
Figur 4.9 I hvilken grad har kontakt og fellesarenaer hatt betydning for utformingen av tiltak?	101
Figur 4.10 Hvor viktige har følgende aktører vært i arbeidet med å utforme kriterier for stimuleringstilskudd til lærebedrifter under Covid-19-krisen?.....	102
Figur 4.11 Hvordan har fylkeskommunene kommunisert mulighetene for å søke stimuleringstilskudd? (flere kryss mulig).....	102
Figur 4.12 I hvilken grad tror fylkeskommunen stimuleringstilskuddene har påvirket bedriftenes lærlinginntak under Covid-19-krisen?.....	103
Figur 4.13 I hvilken grad mener fylkeskommunen at ekstraordinære stimuleringstilskudd generelt kan bidra til å påvirke bedriftenes lærlinginntak i en nedgangskonjunktur?.....	104
Figur 4.14 I hvilken grad tror fylkeskommunen stimuleringstilskuddene har	104

Figur 4.15 Ble inntaket av nye lærlinger i 2020 påvirket av Covid-19-krisen? N=6318	105
Figur 4.16 Ble inntaket av nye lærlinger påvirket av Covid-19-krisen? Etter utdanningsprogram (N=6318)	106
Figur 4.17 Har Covid-19-krisen hatt konsekvenser for bemanning og rekruttering generelt i virksomheten? (N=6295)	107
Figur 4.18 Ble lærlingenes sysselsetting påvirket av Covid-19-krisen? (N=6281).....	107
Figur 4.19 Mottok virksomheten stimuleringstilskudd eller annen støtte for å ta inn lærlinger i 2020? (N=6236).....	108
Figur 4.20 Hvorfor mottok ikke bedriften ekstraordinært lærlingstilskudd? (N=4946).....	110
Figur 4.21 Var stimuleringstilskuddet avgjørende for at bedriften tok inn lærlinger i 2020? (N=1155)	110
Figur 4.22 Hvilken betydning hadde stimuleringstilskuddet eller støtten dere fikk for lærlinginntaket? (N=345).....	111
Figur 4.23 I hvilken grad vil du si det ordinære lærlingstilskuddet er avgjørende for at din virksomhet tar inn lærlinger? (N=6133)	111
Figur 4.24 Ta stilling til påstandene ovenfor om hvorfor virksomheten tar inn lærlinger	112

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic institute for Studies in
Innovation, Research and Education

www.nifu.no