



Arbeidsnotat
2023:4

Evaluering av Utdanningsløftet 2020

Tilleggsnotat basert på registerdata for 2021/2022

Håkon Høst, Otto Sevaldson Lillebø og Asgeir Skålholt

NIFU

Arbeidsnotat
2023:4

Evaluering av Utdanningsløftet 2020

Tilleggsnotat basert på registerdata for 2021/2022

Håkon Høst, Otto Sevaldson Lillebø og Asgeir Skålholt

Arbeidsnotat 2023:4

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 978-82-327-0593-1
ISSN 1894-8200 (online)



Copyright NIFU: CC BY 4.0

www.nifu.no

Forord

NIFU evaluerer tiltakene i Utdanningsløftet 2020 rettet mot videregående opplæring på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet i perioden 2020–2024. Dette er et tilleggsnotat til NIFU-rapport 2022:5. Basert på nye registerdata har NIFU oppdatert analysene av virkningene av fire av fem tiltak i Utdanningsløftet rettet mot videregående opplæring. Otto Lillebø og Asgeir Skålholt har stått for tilrettelegging og analyse av registerdata, mens Håkon Høst har vært prosjektleder.

Oslo 7. februar 2023

Vibeke Opheim
direktør

Cay Gjerustad
forskningsleder

Innhold

Sammendrag	7
1 Introduksjon	11
1.1 Problemstillinger	15
1.2 Datakilder	16
2 Tiltak 1 rettet mot voksne som har mistet retten til videregående opplæring.....	17
3 Tiltak 2 rettet mot de i avgangskullet som ikke fullfører eller består vg3.....	27
4 Tiltak 3 og 4 for å stimulere til nye lærekontrakter.....	31
5 Oppsummering og konklusjoner	35
5.1 Tiltak 1.....	35
5.2 Tiltak 2.....	36
5.3 Tiltak 3 og 4.....	37
5.4 Konklusjoner.....	38
Referanser.....	40

Sammendrag

Dette notatet, som er et tillegg til NIFU-rapport 2022:5, har undersøkt mulige virkninger av fire av tiltakene i Utdanningsløftet 2020 på deltakelsen i videregående opplæring. Notatet er basert på registerdata om utviklingen i antall elever over 20 år, med og uten rett, i videregående opplæring i 2020/21 og 2021/22. I tillegg bygger notatet på registerdata over antall elever i avgangskullet 2021/22 som ikke besto, men som fortsatte i opplæring høsten 2022, og til slutt tall for nye læreplasser i 2021 sammenlignet med tidligere år.

Notatet bidrar i hovedsak til å støtte opp om funnene i NIFU-rapport 2022:5:

- Det har vært få deltakere i opplæringstiltakene gjennom Utdanningsløftet 2020 i forhold til hva det var bevilget penger til.
- Med et visst forbehold om svakheter i datagrunnlaget, har Utdanningsløftet ikke kunnet forhindre at antallet deltakere i videregående opplæring har gått ned. Det gjaldt for 2020 og 2021, og det gjelder også for 2022.
- Når registerdata viser at tiltakenes målgrupper, voksne og ungdom som har mistet retten, har gått ned som andel og i antall elever, er det grunn til å tro at fylkeskommunenes registrerings-, inntaks- og rapporteringspraksiser kan være en del av forklaringen.
- Hovedrapporten konkluderte med at de fylkeskommunalt utformede tilskuddene i beste fall hadde en moderat virkning på antallet lærekontrakter i 2020, som det året gikk noe ned. I 2021 var det en rekordstor vekst i antall lærekontrakter. Den ligger også over det konjunkturoppgangen og den generelle veksten i lærlingordningen skulle tilsi. Vi har imidlertid ikke tilstrekkelige data til å kunne si noe om en eventuell effekt av læreplassiltakene i fylkeskommunene.

Ingen økning i verken antall eller andel elever uten rett

Tiltak 1 i Utdanningsløftet 2020 var i utgangspunktet rettet mot ledige og permitterte som ikke hadde fullført videregående opplæring, og som samtidig var uten

rett til slik utdanning. Tiltaket fikk, som NIFU-rapport 2022:5 viser, en vanskelig start. Den spesifiserte målgruppen var ressurskrevende å finne fram til og vanskelig å tiltrekke, ikke minst som følge av at ledigheten som fulgte av covid-19-krisen gikk raskt tilbake.

Tiltaket fortsatte med nye statlige bevilgninger til fylkeskommunene i 2021. Notatet benytter registerdata som ikke var tilgjengelige da NIFU-rapport 2022:5 ble utarbeidet, til å undersøke videre virkninger av Utdanningsløftet. Ettersom kriteriet om at tiltaksmottakere måtte være ledige eller permitterte, ble fjernet i 2021, har vi i denne rapporten sett bort fra deltakernes sysselsettingsstatus og i stedet undersøkt utviklingen i antall elever over 20 år i videregående opplæring. Blant disse har vi skilt mellom de med og de uten rett, på grunnlag av fylkeskommunenes registrering i VIGO.

Analysen av registerdata viser at det totalt er en nedgang i elever i videregående opplæring over 20 år, i skoleåret 2021/2022. Størst er nedgangen blant elever som i VIGO-statistikken er registrert uten rett. Nedgangen blant de uten rett, som representerer målgruppen for tiltaket, er paradoksal og ikke så enkel å forklare. Stramt arbeidsmarked burde tilsi lavere etterspørsel etter videregående opplæring blant voksne, men dette forklarer ikke den synkende andelen uten rett. Fylkeskommunene har meldt om lav etterspørsel blant de som har mistet retten, men heller ikke dette forklarer at deres andel synker samtidig med at de har fått egne tiltaksmidler. En forklaring på tallene, basert også på evalueringen som helhet, kan være at fylkeskommunene, dels også av grunnene nevnt over, etter hvert har brukt mindre ressurser og oppmerksomhet på å avklare rettighetsstatus. Dette kan ha fått betydning både for hvem som ble tatt inn på tiltakene i Utdanningsløftet, og kanskje også hvor nøye rettighetsstatus har blitt registrert i VIGO.

Hindret ikke nedgang i videre opplæring for de fullførte uten å bestå

Tiltak 2 i Utdanningsløftet 2020 rettet seg mot elever i avgangskullet som fullførte, men ikke besto. Disse skulle, selv om de da hadde mistet retten til videregående opplæring, gis tilbud om å fortsette i videregående. Man håpet at dette skulle gi en rask økning i andelen med fullført og bestått videregående opplæring. Tiltaket viste imidlertid ikke økning, men nedgang i antall elever i avgangskullene 2019/2020 og 2020/2021 som ikke hadde bestått, og som fortsatte i videregående opplæring. Dette forklarte vi i NIFU-rapport 2022:5 med et stort hopp i andelen elever i de to avgangskullene som hadde bestått avgangsåret under koronakrisen, noe som medførte lavere etterspørsel etter fortsatt skolegang.

Registerdataene viser det samme mønsteret, med en lav andel elever i avgangskullet 2021/2022, som har mistet retten, men som fortsatt deltar i videregående

opplæring høsten etter. Også i 2021/2022 var gjennomføringen for avgangskullet langt høyere enn før koronakrisen, og det var dermed langt færre i kategorien fullført, men ikke bestått.

Rekordvekst i antall læreplasser i 2021 – hva betyr ekstratilskuddene?

Tiltak 3 og 4 i Utdanningsløftet skulle stimulere bedriftene til økt lærlinginntak, for på denne måten å motvirke en nedgang som følge av covid-19-krisen. NIFU-rapport 2022:5 konkluderte med at tiltak 3, en generell økning i lærlingtilskuddet, neppe hadde noen effekt på lærlinginntaket for 2019/2020. Vi konkluderte med at tiltak 4, tilskudd fylkeskommunene selv sto relativt fritt til å utforme, trolig hadde en moderat effekt. Vurderingene bygger på en analyse av læreplassutviklingen over mange år, fylkeskommunenes egne vurderinger, og ikke minst svarene fra de 6500 som deltok i NIFUs bedriftsundersøkelse i 2021.

Stortinget ønsket fortsatt å prioritere betydelige ressurser til fylkeskommunale tiltak for å øke antall læreplasser også i 2021. Hvordan fylkeskommunene benyttet disse midlene, og hva de selv, bedrifter og opplæringskontor mener effekten av tilskuddene i 2021 var, har ikke vært en del av denne begrensede tilleggsundersøkelsen. Vi har likevel gått gjennom Utdanningsdirektoratets samlerapport for fylkeskommunenes egne rapporter om hva de har brukt de ekstra midlene til. Rapportene er ikke av en slik karakter at de gir grunnlag for noen kvantifisering. Sammenlignet med 2020 bærer rapportene preg av at tilskuddene i større grad er brukt til å premiere en vekst i lærekontrakter, men også til å formidle søkere som har vanskeligheter med å få læreplass.

Vi ser at det lange mønsteret, hvor antallet læreplasser beveger seg i motfase til utviklingen i arbeidsledigheten, men langs en voksende trend, videreføres i 2020 og 2021. Økningen i læreplasser i 2021 er imidlertid større en konjunkturforbedringen skulle tilsi, og også større en veksttrenden slik den har artet seg over tid. Det er primært i privat sektor, hvor lærlinginntaket er knyttet til rekruttering, at veksten er kommet. En mulig forklaring er at bedrifter som nølte med å ta inn lærlinger i 2020, kompenserte dette ved et større inntak i 2021. Kampen om arbeidskraften i et stramt arbeidsmarked kan også ha spilt inn, ved at en del bedrifter ser at de vil ha rekrutteringsbehov fremover som kan bli utfordrende å dekke.

Til slutt er det spørsmålet om, og i hvilken grad ekstra tilskudd kan ha hatt betydning. Bidro fylkeskommunenes erfaringer fra 2020 til at de endret sine tilskudds-praksiser, slik vi kan se antydninger til i rapportene? Har bedriftene i større grad aktivisert seg for å få ekstratilskudd? Hvilken betydning mener aktørene selv ekstratilskuddene hadde i 2021, som var et år med generell oppgang?

Også for 2022 og 2023 er fylkeskommunene over statsbudsjettet tilført betydelige ekstramidler for å bidra til at flere kommer ut i lære. Til sammen har dette satt fylkeskommunene i en helt ny økonomisk situasjon med hensyn til å kunne treffe tiltak for å øke antall læreplasser. Vi vet enda lite om i hvilken grad dette virker, og eventuelt hvorfor.

1 Introduksjon

Utdanningsløftet 2020 ble vedtatt av Stortinget da covid-19-krisen rammet Norge våren 2020. Det ble iverksatt ulike tiltak for å hindre skadevirkninger på utdanningssystemet, hvorav fem var rettet mot videregående opplæring. Tiltakene rettet mot videregående opplæring var også offensive på den måten at de hadde som mål å øke deltakelsen og gjennomføringen. Disse tiltakene evalueres av NIFU i perioden 2020–2024. Dette notatet inngår i evalueringen, som et tillegg til evalueringens hovedrapport fra januar 2022. Notatet presenterer oppdaterte registerdata, om antall deltakere i videregående opplæring skoleåret 2021/2022, og vurderer disse opp mot tiltakene og de tidligere analysene.

Nærmere om de fem tiltakene

- Tiltak 1 skulle gi ledige og permitterte som manglet videregående opplæring, et tilbud om dette
- Tiltak 2 skulle gi de i avgangskullet som ikke fullførte og bestod, ytterligere opplæring slik at de kunne bestå
- Tiltak 3 og 4, ekstratilskudd til lærebedrifter, skulle bidra til å hindre en nedgang i antall læreplasser
- Tiltak 5 skulle bidra til at flere, som ikke hadde fått læreplass, gjennomførte vg3 fagopplæring som elev

Samtidig som tiltakene hadde som mål å dempe negative virkninger av pandemien på opplæringsystemet, ble det også understreket at de måtte ses i sammenheng med innføringen av fullføringsreformen, som blant annet innebærer at retten til videregående opplæring utvides fra 2024 gjennom revisjonen av opplæringsloven¹.

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

¹ [Sak - stortinget.no](https://stortinget.no)

eksisterende tilbud til voksne, fordi de ikke har rett til videregående opplæring. Begrunnelsen for tiltaket var å hindre at personer uten videregående opplæring blir værende arbeidsledige i et arbeidsmarked som er blitt trangere. Fylkeskommunene skulle samarbeide med NAV om å rekruttere til tilbudene. Tiltak 1 beløp seg første året til 300 millioner kroner og var beregnet å kunne gi et tilbud til 5 000 i målgruppen ledige uten videregående, med utgangspunkt i en beregning som tilsa at de manglet i snitt 4,5 fag.

Alle som ikke har fullført tre år videregående opplæring har rett på videregående opplæring. Det er imidlertid mange som ikke har bestått videregående skole, som ikke har rett til mer videregående opplæring. Dette gjelder både de som har strykkarakterer eller ikke vurdert, og de som har vært elever et stykke ut i vVg3Vg3 før de har sluttet. Det gjelder også de som har gjennomført læretiden sin, men som ikke har bestått eller ikke gått opp til fagprøve. Alle disse gruppene var dermed i målgruppen for tiltaket.

Målet med *tiltak 2* var å gi elever i avgangskullet 2019–2020 i videregående opplæring som fullførte, men ikke bestod, et opplæringstilbud slik at de kunne oppnå sluttkompetanse. Målgruppen inkluderte også elever som hadde sluttet i løpet av Vg3Vg3. De fleste som har fullført Vg3Vg3 uten studie- eller yrkeskompetanse mangler kun få fag for å få vitnemål.² Erfaringen fra årene før reformen var at dette utgjør rundt 5 500 personer, og tiltaket hadde som mål å omfatte 2500 av disse.

Både *tiltak 3 og 4* hadde som mål å motvirke at antall læreplasser gikk ned som følge av covid-19-krisen slik at færre fikk 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 generelt og utformet i sin helhet av staten. Tiltak 4 skulle innrettes mot særlig hardt rammede lærefag. Dette tilskuddet, som totalt utgjorde omtrent like mye som økningen i basistilskuddet (170 millioner), skulle forvaltes av fylkeskommunene og benyttes ut fra deres kjennskap til den lokale situasjonen. De ekstraordinære tilskuddene for å ha lærlinger ville derfor kunne bli langt høyere enn økningen i det generelle tilskuddet for de fagene og bedriftene som ble valgt ut.

Tiltak 5 omfattet iverksetting av utvidet, og kvalitetsmessig hevet, tilbud om vg3 i skole for elever som ikke har fått læreplass, men som sikter mot fagbrev. Dersom tilstrekkelig mange ikke fikk læreplass skulle vg3settes inn som et kompensierende tiltak. Tiltaket ble iverksatt, men først fra høsten 2021. Det ble bevilget 150 millioner kroner til fylkeskommunene for å styrke kvaliteten på vg3 fagbrev som elev. Etter drøftinger med partene i arbeidslivet ble tanken om et

² NOU 2018: 15

standardisert vg3-løp oppgitt. Det ble derfor overlatt fylkeskommunene å utforme tiltaket, men med noen sentrale føringer fra staten Tilskuddet skal dekke merkostnadene for fylkeskommunene for å iverksette et vg3 fagopplæring som elev av høyere kvalitet.

Evalueringen til nå

NIFU har evaluert de fem tiltakene siden høsten 2020 og har foreløpig rapportert resultatene i tre notater og en hovedrapport:

- NIFU arbeidsnotat 2021:1
- NIFU arbeidsnotat 2021:9
- NIFU-rapport 2022:5 (hovedrapport evalueringen)
- NIFU-rapport 2022:16

Hovedrapporten fra januar 2022 oppsummerte at evalueringen, generelt sett, har funnet svært moderate resultater av tiltakene, både i form av deltakere og læreplasser:

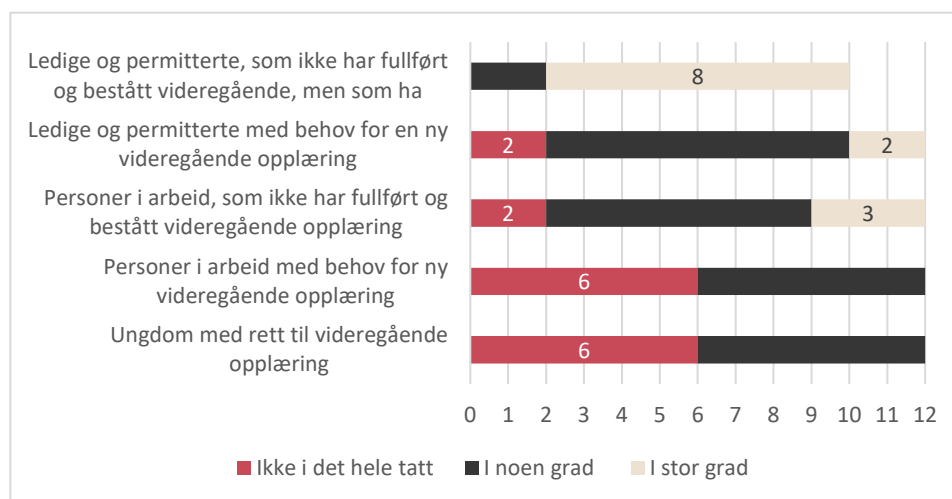
- Det har vært få deltakere i opplæringstiltakene i forhold til hva det var bevilget penger til.
- Med et visst forbehold om svakheter i datagrunnlaget, har antallet deltakere i videregående opplæring innenfor tiltakenes målgrupper, voksne og ungdom som har mistet retten, gått ned i 2020 og 2021.
- Selv 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.

Etter dette tilleggsnotatet (NIFU Arbeidsnotat 2023:1) gjenstår det i evalueringen en sluttrapport om tiltaket med å heve kvaliteten på vg3 fagopplæring som elev for de som ikke får læreplass.

Evaluering av tiltak i utvikling

Tiltakene gjaldt i utgangspunktet for skoleåret 2020/2021, men ble senere utvidet til å gjelde også skoleåret 2021/2022, med like mye midler som for året før. En utfordring for evalueringen har vært at både målgrupper og kriterier for bruk av tiltaksmidlene er blitt endret underveis.

Praktiseringen av tiltak 1, rettet mot ledige og permitterte uten videregående, ble helt fra høsten 2020 og gjennom 2021 gradvis endret av fylkeskommunene slik at det ikke lenger ble stilt krav om at deltakerne måtte være ledige eller permitterte³. I juni 2021 ble dette formelt endret av Stortinget gjennom revidert budsjett, hvor man inkluderte de sysselsatte uten rett.



Figur 1.1: Hvilke kategorier søkere har blitt inkludert i tiltak 1? Survey til fylkeskommunene sommeren 2021

Vår survey til fylkeskommunene i 2021, gjengitt i NIFU-rapport 2022:5, viste at fylkeskommunene ikke bare inkluderte sysselsatte uten rett til videregående, men også både sysselsatte og ledige med rett (Figur 1.1).

På samme måte ble praktiseringen av tiltak 2 endret ved at fylkeskommunene fikk anledning til å bruke midlene, ikke bare på de i avgangskullet som ikke hadde bestått, men også på elever tidligere i opplæringsløpet som sto i fare for ikke å fullføre. Dette fikk konsekvenser for evalueringen, fordi det på dette tidspunkt verken var tid eller ressurser til å lage et nytt design som kunne fange denne utvidelsen.

Om notatet

Det ble i juni 2021 inngått en avtale, basert på utløsningen av en opsjon, om at NIFU skulle levere et tillegg til hovedrapporten basert på oppdaterte registerdata, i januar 2023. I dette notatet følger vi opp denne delen av evalueringsoppdraget. Notatet omfatter registerdata som skal belyse alle tiltakene med unntak av tiltak 5 som er rettet mot vg3 fagopplæring som elev, som rapporteres høsten 2024.

Registerdataene i dette notatet skal belyse virkningen av tiltak 1, opprinnelig rettet mot ledige og permitterte uten bestått videregående opplæring. Ettersom

³ Se NIFU-rapport 2022-5.

målgruppen er endret omfatter dataene i denne rapporten generelt *voksnes deltakelse* i videregående opplæring i skoleåret 2021/2022, selv om vi også skiller mellom de med og uten rett etter opplæringsloven.

Derneft skal registerdataene belyse virkningen av tiltak 2, opprinnelig rettet mot de i avgangskullet som ikke fullførte med studie- og yrkeskompetanse. Det omfatter i denne rapporten de i *avgangskullet 2020/2021* som ikke fullførte og besto vg3, og som deltok i videregående opplæring i skoleåret 2021/2022.

Registerdataene dekker i tillegg tiltakene 3 og 4 rettet mot flere læreplasser, og notatet omfatter en vurdering av utviklingen i *nye lærekontrakter* tegnet 1.10.2020–30.09.2021.

Notatet er først og fremst en oppdatering av registerdataundersøkelsene presentert i NIFU-rapport 2022:5, og er således et supplement til hovedrapporten. Vi starter med en gjennomgang av hvilke problemstillinger evalueringen skal belyse med registerdata, for deretter å beskrive våre datakilder. Etter dette ser vi etter tur på tiltak 1 rettet mot voksne som har mistet retten til videregående opplæring, tiltak 2 rettet mot de i avgangskullet som ikke fullførte og besto, og tiltak 3 og 4 for å stimulere til tegning av nye lærekontrakter. Alle analysene er forlengelser av analyser beskrevet i hovedrapporten. Avslutningsvis diskuterer vi resultatene i dette notatet opp mot konklusjonene i hovedrapporten.

1.1 Problemstillinger

Evalueringen av Utdanningsløftet 2020 omfatter et knippe problemstillinger rettet mot prosessen med å gjennomføre tiltakene, samt problemstillinger rettet mot resultatene av tiltakene. I dette notatet avgrensner vi oss til å belyse sentrale problemstillingen på resultatsiden:

I hvilken grad har tilskuddene bidratt til flere opplæringsplasser enn fylkeskommunene ellers ville hatt for målgruppene i Utdanningsløftet 2020?

Målgruppen for tiltak 1 var opprinnelig ledige og permitterte uten rett til videregående opplæring, men ble senere utvidet til også å gjelde sysselsatte. Evalueringen følger denne endringen.

For tiltak 2 var målgruppen de i avgangskullet som ikke besto med studie- eller yrkeskompetanse, men ble senere utvidet til å gjelde også frafallsforebyggende tiltak. Vi har likevel sett på utfall for den opprinnelige målgruppa.

For tiltak 3 og 4 var målgruppen de som trengte læreplass, mens tiltaket var rettet mot lærebedrifter.

1.2 Datakilder

Analysene i dette notatet baserer seg utelukkende på data fra VIGO. For å se på skoleåret 2021/2022 har vi fått tilgang til oppdaterte registre per 1.10.2022, mens vi for skoleårene 2017/2018–2020/2021 baserer oss på de samme tallene som er vist og diskutert i hovedrapporten. Dette vil dermed gi et helhetlig bilde av gjennomføringen til avgangskullet fra skoleåret 2017/2018 til og med 2021/2022, og voksne registrert i videregående opplæring de samme årene. I analysen av læreplassutvikling er analysene basert på Utdanningsdirektoratets (Udir) statistikk over nye lærekontrakter, som er tilgjengelig fra 2008 til 2021⁴. Udir definerer en ny lærekontrakt for 2021 som at lærlingen/lærekandidaten har en kontrakt som begynte i perioden fra 1. oktober 2020 til 30. september 2021. For å vise en helhetlig utvikling har vi lagt til historiske data fra 1996 til og med 2007 samlet inn i forbindelse med analysene i Høst, Gitlesen og Michelsen (2008).

⁴ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-fag-og-yrkesopplaring/antall-larlinger/larekontrakter-utdanningsprogram/>

2 Tiltak 1 rettet mot voksne som har mistet retten til videregående opplæring

Tiltak 1 var opprinnelig rettet mot personer som var permittert eller hadde mistet jobben sin, og som ikke hadde rett til videregående opplæring. NIFU-rapport 2022:5 evaluerte tiltaket på grunnlag av både kvalitative data og registerdata. Kravet om at deltakere i tiltaket skulle være permittert eller arbeidsledig ble allerede fra starten i varierende grad fulgt opp av fylkeskommunene. Dette må forstås som et resultat av at den koronarelaterte arbeidsledigheten sank raskt utover høsten 2020. I 2021 ble arbeidsledighet fjernet som et vilkår for å være omfattet av tiltaket også fra statens side.

Allerede tidlig i evalueringen observerte vi at heller ikke alle fylkeskommuner praktiserte et like strengt skille mellom de med rett til opplæring etter opplæringsloven, og de uten rett, når det gjaldt adgang til opplæring gjennom tiltaket⁵. Utdanningsløftet 2020 er også en opptrapping til fullføringsreformen, som skal gi utvidet rett til videregående opplæring, og vi må anta at fylkeskommunene gradvis flytter sin oppmerksomhet bort fra rettighetskategoriene og over mot det å få flere til å gjennomføre videregående opplæring.

Ettersom tiltaket fra 2021 ikke lengre var forbeholdt ledige og permitterte, gir det ikke mening å gjøre den samme analysen som i NIFU-rapport 2022-5, nemlig å søke å identifisere deltakere i videregående opplæring som både er ledige og permitterte og som ikke har rett til videregående opplæring. I stedet skal vi se på utviklingen i antallet elever over 20 år i videregående opplæring, men skille mellom de med og de uten rett.

Begrunnelser for avgrensninger og valg av datakilder

I NIFU-rapport 2022:5 brukte vi data fra NUDB til å forsøke å sannsynliggjøre om elevene var med eller uten rett. Dette gjorde vi ved å se på utdanningshistorikken.

⁵ Se Høst mfl. (2021a)

Alternativet ville vært å benytte VIGOs egen rettighetskategorisering som vi så hadde en del svakheter. Det å benytte NUDB viste seg imidlertid også å gi en del problemer⁶. I denne rapporten har vi derfor valgt i stedet å basere oss på VIGOs kategorisering.

Vi inkluderer i hovedsak ikke opplæring som privatist i analysene, ettersom det er vanskelig ut fra statistikken å se om de som tar eksamen som privatister har deltatt i noen form for organisert opplæring eller ikke. I hovedrapporten diskuterte vi utfordringer med å ta vekk privatister blant voksne i VGO. Det skjer mye opplæring av voksne i og utenfor videregående skoler som ender opp i privatisteksamener. Dette er aktivitet som fører til kompetanseheving, men det registreres ikke som opplæringsaktivitet. Intervjuene med fylkeskommunene viser at det *kan* ha vært opplæring før en privatisteksamen er gjennomført. Dette gjelder spesielt ulike forberedende kurs for praksiskandidater. I den grad fylkeskommunene har registrert praksiskandidatkurs i VIGO er de med i våre tall.

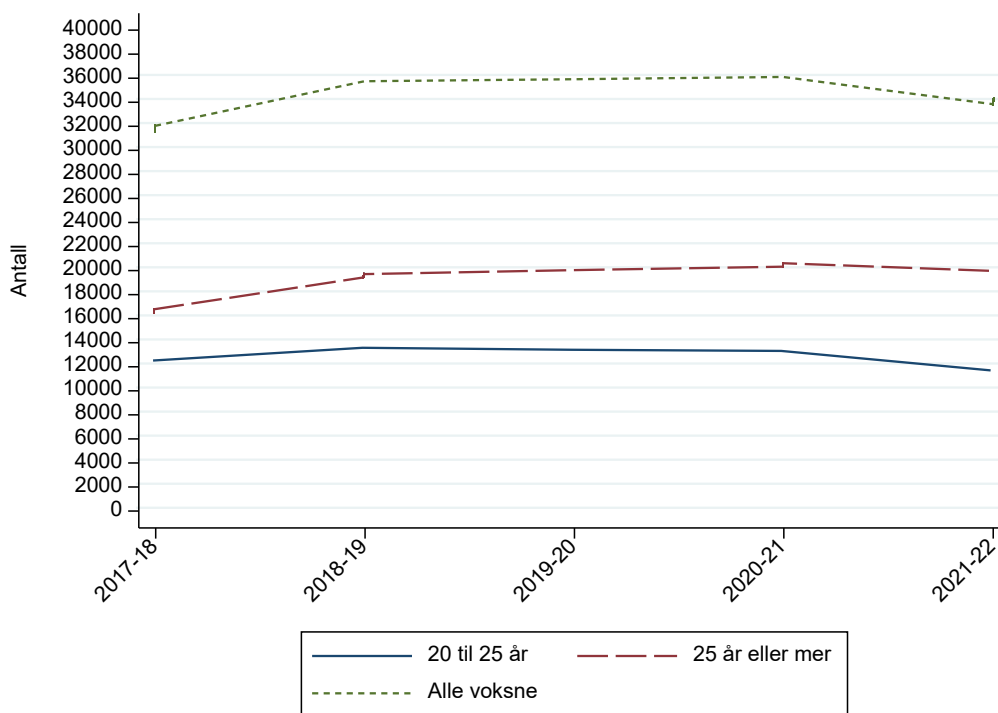
Vi inkluderer heller ikke lærekontrakter for voksne i denne analysen. De analyseres innenfor tiltak 3 og 4, på grunnlag av egne tall for lærekontrakter. Vi inkluderer likevel vg3 fagopplæring som elev. Om vi er opptatt av opplæring i videregående skole for voksne gir det mening å se disse som elever, selv om vg3-elevene faktisk er registrert med lærekontrakt.⁷

Utviklingen i antall voksne over 20 år i videregående opplæring

I figur 2.1 definerer vi voksne som over 20 og yngre enn 70 år. Vi synes likevel det er interessant å skille mellom de som er mellom 20 og 25 år og de som er over 25 år i analysene, fordi de viser ulike mønstre. Historisk har det også variert hvorvidt man har benyttet 20 eller 25 år som grense for hvem som er voksne i videregående opplæring.

⁶ Se NIFU-rapport 2022:5

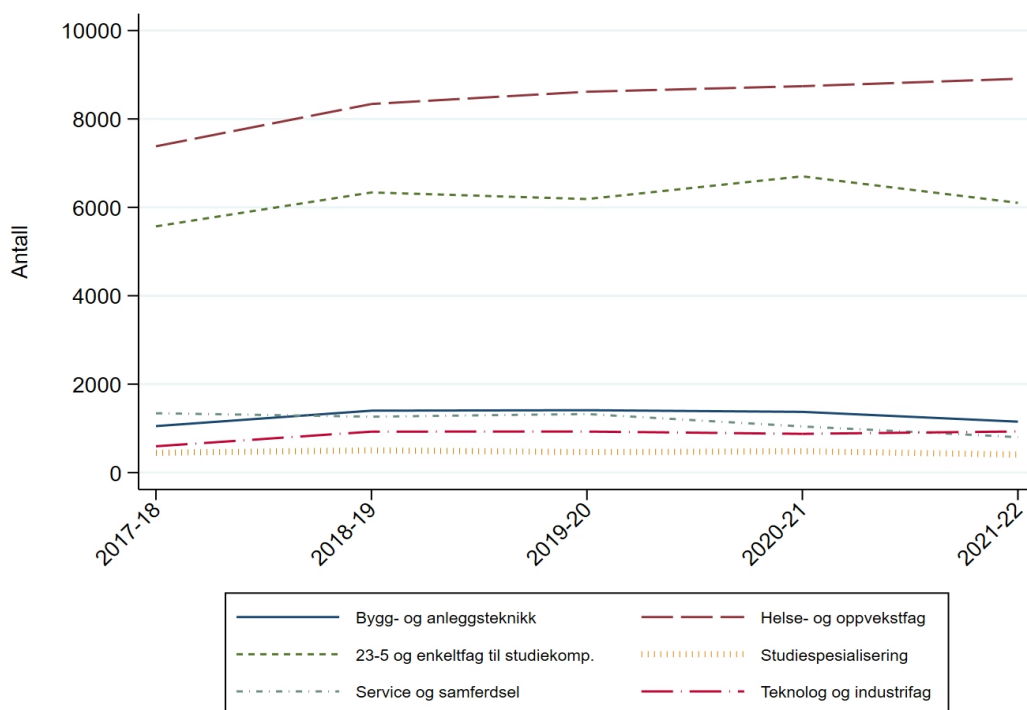
⁷ I Utdanningsdirektoratets statistikk over voksne i vgo inkluderes ikke vg3 i skole. Våre tall vil derfor være noe høyere



Figur 2.1 Antall voksne i videregående opplæring

Figur 2.1 viser utviklingen i antall voksne i videregående opplæring i perioden 2017/18 til 2021/22, fordelt på personer som er 20–24 år, og 25 år eller eldre. Mens det var en viss økning fra 2017/18 til 2018/19, er antallet elever helt stabilt fra 2018/19-2020/21. Fra skoleåret 2020/21 til 2021/22 er imidlertid utviklingen svakt negativ for de voksne, størst for gruppen 20-24 år. Ut fra disse tallene har ikke Utdanningsløftet 2020 ført til at antall deltakere i videregående opplæring for de over 20 år har økt.⁸ I stedet er det en liten nedgang.

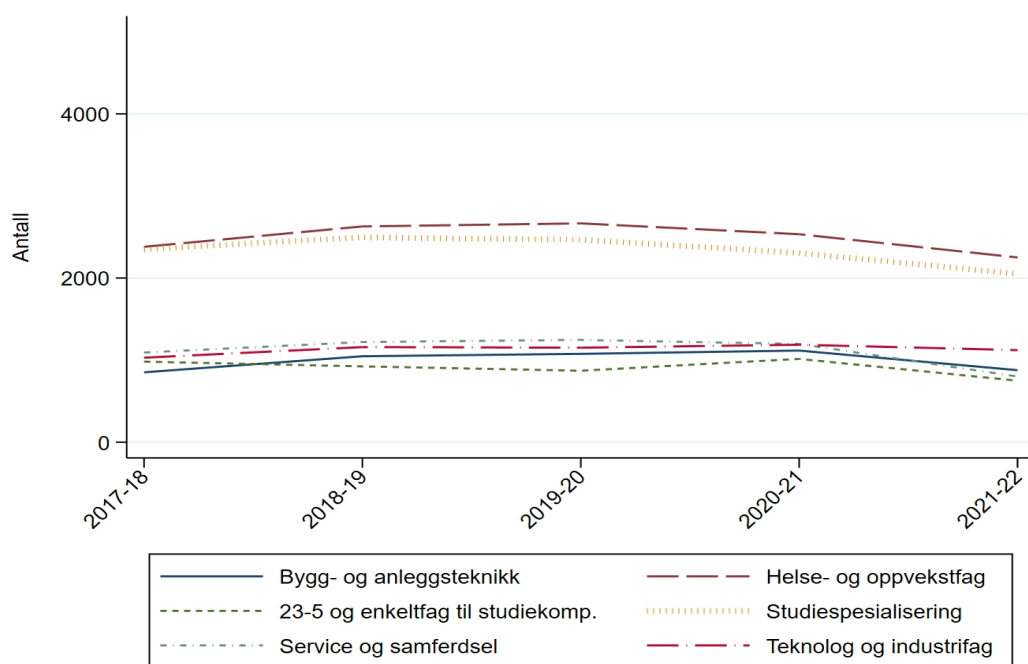
⁸ Vi merker oss at tallene skiller seg fra SSB tabell 13586: Voksne 25 år og eldre i videregående opplæring, etter statistikkvariabel, region og år. Her viser SSB en økning i voksne (dvs personer som er 25 år eldre) fra 2020 til 2021 på rundt 2500 personer. Samtidig viser UDIR en liten nedgang i samme periode i sin statistikk <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/analyser/voksne-i-videregaende/>. Tallene fra UDIR samsvarer i stor grad med det vi har rapportert, bortsett fra at UDIR ikke teller med vg3 i skole eller annen aktivitet på lærefag som skjer i skolen. Ved rapportens ferdigstillelse januar 2023 har vi ikke fått en god forklaring fra SSB på hvorfor deres statistikk skiller seg såpass fra hva både vi og UDIR rapporterer, selv om datagrunnlaget er det samme.



Figur 2.2: Antall over 25 i VGO – etter utdanningsprogram 2017/18 – 2021/22

Når vi fordeler elevene på de største utdanningsprogrammene, ser vi at de aller fleste voksne er registrert på et yrkesfag, og at det er helse og oppvekstfag som er desidert størst. I dette programmet er det en klar økning i antall elever blant de over 25 år helt fram så langt vi har tall, til 2021/22 (figur. 2.2). Vi ser også at det er mange over 25 år som tar studiekompetanse etter 23-5 regelen, eller fyller på med enkeltfag for å oppnå studiekompetanse.⁹ Til sammen representerte disse to gruppene de dominerende kategoriene i fylkeskommunenes rapporterte tiltak gjennom Utdanningsløftet. For kategorien 23-5 og enkeltfag til studiekompetanse er det imidlertid en nedgang blant de over 25 år for skoleåret 2021/2022, noe som gjør antallet er lavere enn før Utdanningsløftet.

⁹ Dette er strengt tatt ikke et utdanningsprogram, men elever på studiespesialiserende med koder PBPBY4: Elever, voksne og privatister som tar enkeltfag for å oppfylle kravene til generell studiekompetanse. Se https://regbok.udir.no/felt/?A03_Programomr%C3%A5dekode&Id=1014307



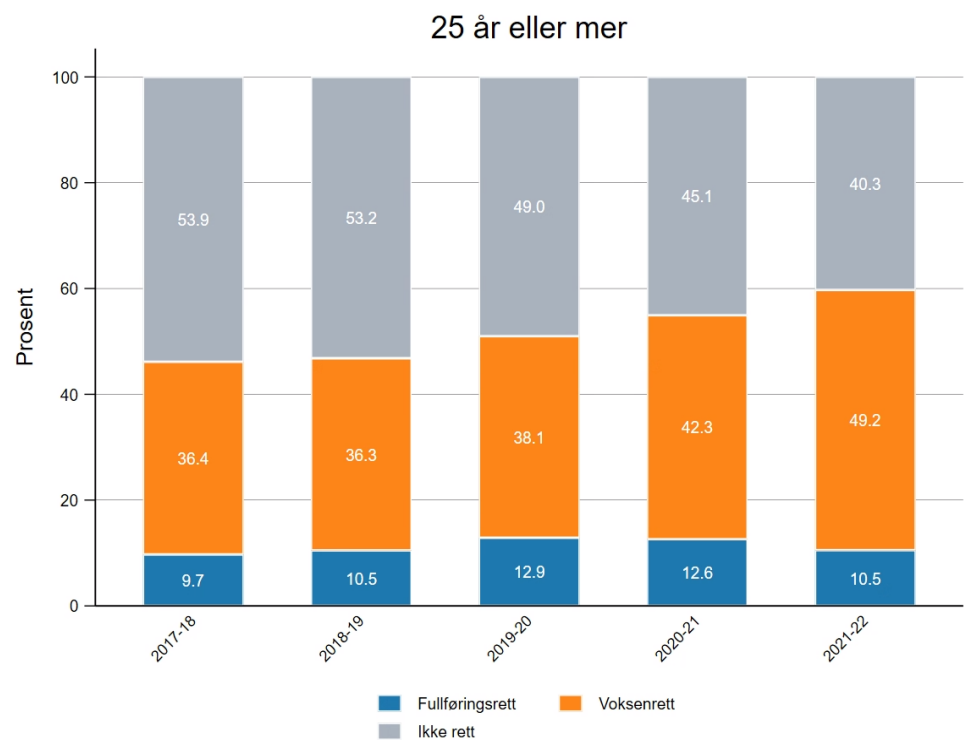
Figur 2.3: Antall over 25 i VGO – etter utdanningsprogram 2017–18/2021–22

Blant elever 20 og 24 er ikke helse- og oppvekst like dominerende (figur 2.3). Her ser vi en fordeling som ligner mer den vi finner i ordinær videregående opplæring. De fleste fagkategorier følger imidlertid den generelle utviklingsbanen for 20-24 åringene med en flat kurve som avløses av nedgang skoleåret 2021/2022.

Fordelingen av elever med og uten rett

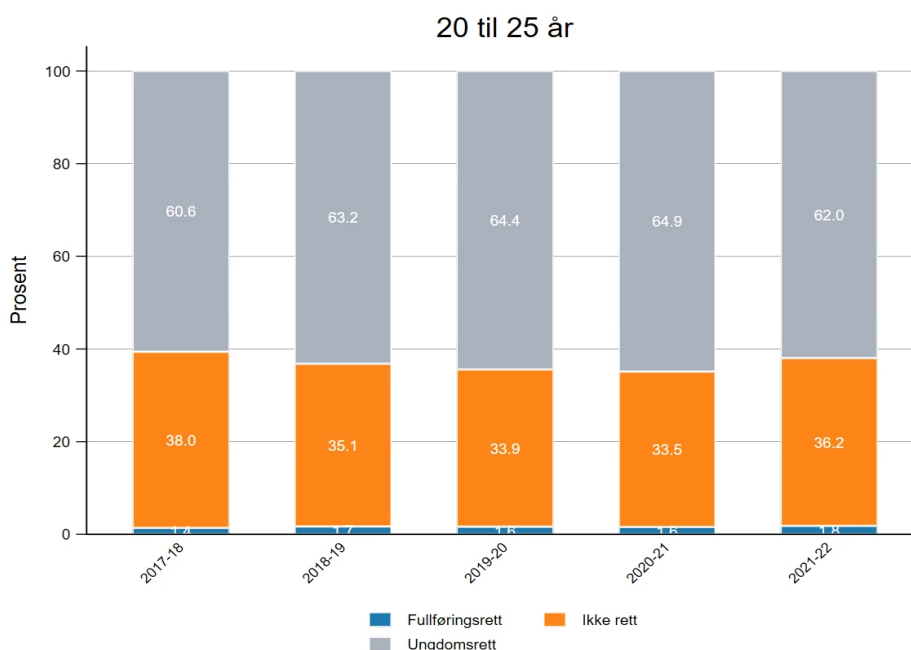
Det vi ønsket å undersøke var hvorvidt vi kan se tegn til at Utdanningsløftet har betydd at elever uten rett hadde økt prioritet i fylkeskommunene, og om dette i så fall ser ut til å ha skjedd på bekostning av de med rett. Figur 2.4 og 2.5 viser voksne i videregående opplæring etter rettstyper, fordelt i to figurer etter alder¹⁰.

¹⁰ Ungdomsrett er enkelt forklart retten til tre års videregående opplæring fra du er 16. Voksenrett gir de over 25, som ikke har videregående opplæring rett til slik, mens fullføringsretten gir voksne som er tatt inn, rett til tre års opplæring, uavhengig av rettsstatus.



Figur 2.4: Voksne i VGO – etter rettstype 2017/18 – 2021/22. 25 år og eldre

Fram til og med skoleåret 2021–22 ser vi at andelen elever over 25 år uten rett hvert år har gått ned, mens andelen med rett har økt tilsvarende, sammenlignet med situasjonen før Utdanningsløftet (figur 2.4). Dette til tross for at Utdanningsløftet bevilget egne tiltaksmidler til de uten rett, og det her ikke ble rapportert at det var vanskelig å komme inn. Vi fikk også inntrykk gjennom intervjuene i fylkeskommunene av at de som ble klarert for tiltaket ofte ville få et tilbud vel så raskt som voksnelever med rett, som ofte sto i kø om de søkte fag der det var kapasitetsproblemer.

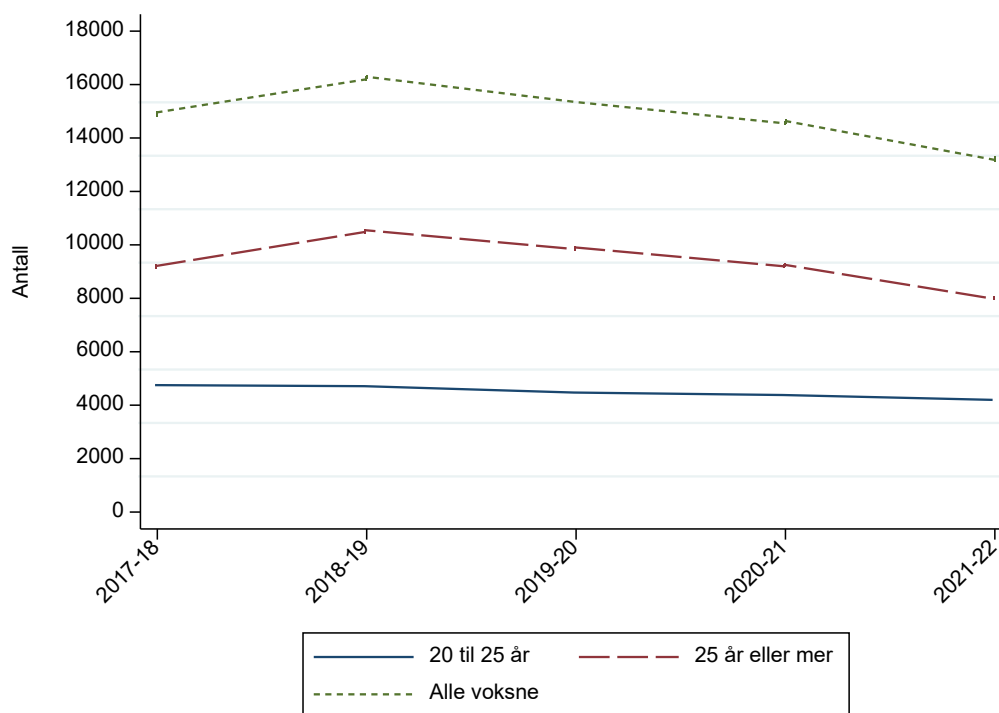


Figur 2.5: Voksne i VGO – etter rettstype 2017/18–2021/22. 20–25 år

For elever mellom 20 og 24 år (figur 2.5) ser vi at de med ungdomsrett har en stabil dominans over tid, og at Utdanningsløftet ikke ser ut til å ha betydd noen særlig forskyvning mellom rettighetskategoriene.

Utviklingen i antallet voksne elever uten rett

Voksne elever uten rett har altså, ifølge registerdata, totalt sett svekket sin andel i en synkende voksenopplæring. Hvordan fordeler dette seg på aldersgruppene, og hva kan være forklaringer?



Figur 2.6: Elever i videregående uten rett, fordelt på 20-24 år og over 25 år

Figur 2.6 viser at det altså har vært en nedgang i antall elever uten rett i 2020, 2021 og 2022, på tross av tiltakene i Utdanningsløftet 2020, som skulle øke deltakelsen.

Nedgangen er betydelig for gruppen over 25 år. Det er ikke lett å forklare denne utviklingen noenlunde sikkert uten flere undersøkelser. Ut fra det vi vet fra kvalitative undersøkelser tidligere i evalueringen, samt rapporteringen fra fylkeskommunene til Kompetanse Norge/HK-dir, kan vi fremme noen antakelser. For det første kan det skyldes at fylkeskommunene ikke har vært så strikte på kriteriene for tiltakene og inntakspraksisene sine slik at også elever med rett har nytt godt av Utdanningsløftets tiltak. Dette kan begrunnes med at det ikke har vært så stor etterspørsel fra søkere som har mistet retten. Det kan også hende at utfasingen av rettighetskategoriene gjør at oppmerksomhet og ressurser rettet mot det å fastslå og registrere elever og rapportere etter rettighetsstatus, gradvis er blitt mindre. Det svekker statistikken.

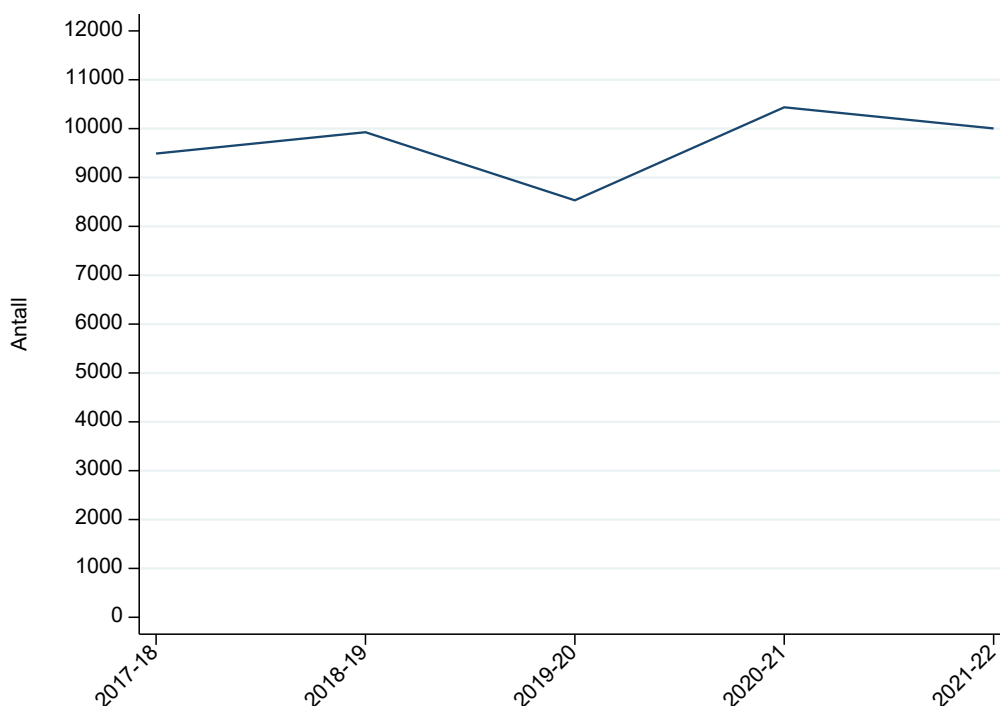
For gruppen 20–24 år uten rett er tallene mer stabile, men med en svak nedgang under Utdanningsløftet og også i 2021/2022. Tilsvarende forklaringer som de vi har benyttet for gruppen over 25 år, nemlig at rettighetsstatus er blitt mindre viktig både ved registrering, inntak og rapportering, kan tenkes når registerdataene viser at heller ikke de uten rett blant 20-24 åringene har fått noe løft. I tillegg har økt fullføring i avgangskullene 2020, 2021 og 2022 ført til at det for de to siste

årene faktisk er en nedgang i antallet personer i gruppen 20 – 24 år som har fullført, men ikke bestått.

Praksiskandidater

Som omtalt i NIFU-rapport 2022:5 viste fylkeskommunene i sine rapporter til Kompetanse Norge/HK-dir at praksiskandidatkurs var den største enkeltaktiviteten på yrkesfagsiden i Utdanningsløftet 2020, med rundt 1000 deltakere. Vi fant ikke igjen denne økningen i deltakere i praksiskandidatkurs i VIGO-dataene, som viste nedgang. Det gjorde at vi stilte spørsmål både ved rapporteringspraksisene, og ved om økningen i praksiskandidatkurs gjennom Utdanningsløftet egentlig innebar en «kannibalisering» av den etablerte kursvirksomheten på området, enten denne har foregått i regi av fylkeskommunene eller var satt ut til andre kursarrangører. Fylkeskommunenes egne svar på NIFUs survey, hvor 7 av 11 mente Utdanningsløftets tiltak ikke hadde økt kursaktiviteten på dette området, gir støtte til antakelsen om at Utdanningsløftet ikke ga noen netto økning i praksiskandidatkurs.

Tallene for avlagte praksiskandidatfagprøver (figur 2.7), som normalt vil komme i etterkant av praksiskandidatkurs, må antas å ha en bedre kvalitet enn tall for kursdeltakere. Endinger i disse kan si noe om antatt aktivitet i form av praksiskandidatkurs i forkant. Samtidig vil fagprøvetallene inneholde kandidater som ikke har gjennomført kurs, og også kandidater fra satsingen på fagbrev på jobb.



Figur 2.7: Antall avlagte fagprøver for praksiskandidater – 2017/18–2021/22

Figur 2.7 viser at det var en nedgang i antallet fagprøver for voksne praksiskandidater i 2019–20, det første året av koronakrisen. Denne var forventet og kan ut fra våre undersøkelser i fylkeskommunene særlig forklares med at fylkeskommunene i 2020 brukte mye av sin kapasitet på læreplass-søkere og permitterte lærlinger. I 2020–21 ser vi en klar økning i avlagte fagprøver, som kan tyde på at etterslepet er tatt inn. Det finner også støtte i våre undersøkelser i fylkeskommunene. Men i 2021-22 er tallet på fagprøver for praksiskandidater igjen litt lavere, og nivået er ikke høyere enn det var i 2018–19. Vi finner med andre ord heller ikke her noen spor av den økningen i fagprøvekursene for praksiskandidater fra fylkesrapportene om Utdanningsløftet til Kompetanse Norge/HK-dir. Dette styrker antakelsen om at kursene finansiert gjennom Utdanningsløftet i betydelig grad fortrenget eksisterende kursaktivitet, og at det dermed ikke førte til noen netto økning i antall kursdeltakere. Samtidig kan man selvfølgelig ikke helt utelukke at resultater av en eventuell økning i kursdeltakelsen først vil vise seg i årene som kommer.

3 Tiltak 2 rettet mot de i avgangskullet som ikke fullfører eller består vg3

Målet med tiltak 2 var å gi elever 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. De fleste fylkene rapporterte at dette ble en for smal målgruppe for de midlene de hadde fått bevilget og at det følgelig ble vanskelig å rekruttere et tilstrekkelig antall deltakere til (Høst m.fl. 2020).

Tiltak 2 i Utdanningsløftet fikk i statsbudsjettet for 2021 nye statlige bevilgninger og ble samtidig utvidet til å være et frafallsforebyggende tiltak også for de som er i ordinære opplæringsløp i videregående, fra vg1 til vg3 (Høst m.fl. 2021). I statsbudsjettet for 2022 ble det, med ny regjering, bevilget 284,5 mill. kroner for at personer uten rett til videregående opplæring skal kunne få mulighet til å oppnå studie- eller yrkeskompetanse. Utdanningsløftet videreføres dermed ikke som tiltak i 2022, og det er nå i større grad opp til fylkeskommunene hva de prioriterer pengene til.

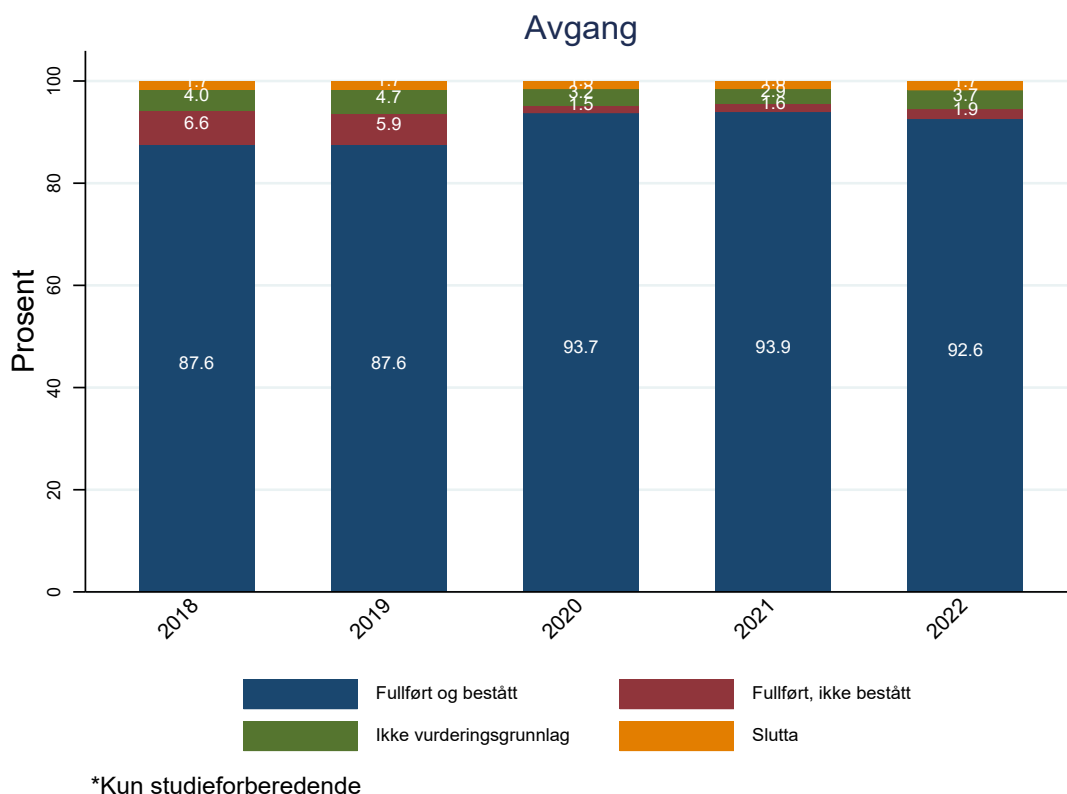
Noen valg vedrørende målgruppe og analyseutvalg

Til tross for endringen i målgruppe allerede i det andre året av Utdanningsløftet, valgte vi i NIFU-rapport 2022:5, å fortsatt studere utfall for den opprinnelige målgruppen, nemlig de i avgangskullet som ikke hadde fullført og bestått. Å se på utfall for elever i hele opplæringsløpet ville ikke vært realistisk innenfor denne evalueringen. Formålet med dette kapitlet er på samme måte å gi en oversikt over fortsatt deltakelse i videregående opplæring for de i avgangskullet i 2021/22 som fullførte uten å bestå. Vi avgrenser oss til å se på studiespesialisering. Dette er også en videreføring av det som ble gjort i rapport 2022:5.

Som i hovedrapporten er analyseutvalget konstruert slik at vi følger elevene som starter på Vg1 uten forsinkelser fra grunnskolen. Vi gjør denne avgrensningen

for å sammenligne gjennomføringen over flere år.¹¹ Som utfall velger vi å se på alle som startet Vg3 det året de fylte 18, det vil si høsten to år etter avgang fra grunnskolen. Figur 3.1 viser utfallet til alle personene som startet på Vg3 i skoleårene 2017/2018 til og med 2021/2022.

Mens disse var en kategori i NIFU-rapport 2022:5, skiller vi nå mellom personer som ikke har vurderingsgrunnlag og personer som aktivt har sluttet i løpet av vg3.



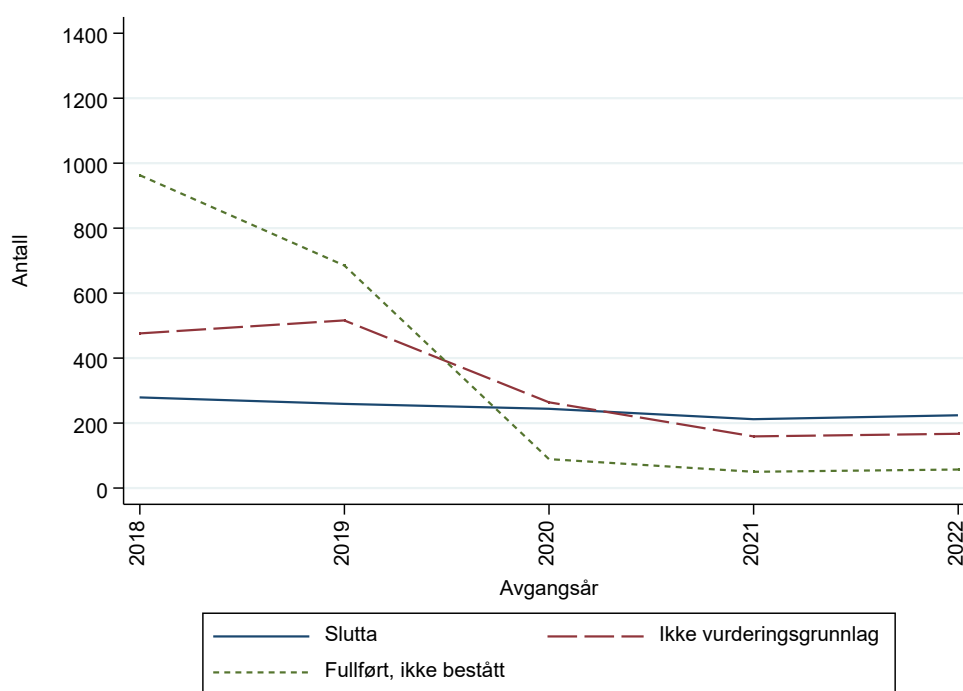
Figur 3.1: Gjennomføring av VG3 studieforberedende 2018–2022

Vi ser i figur 3.1 at avgangskullet i 2021/22 har omtrent samme, høye gjennomføring som i de andre korona-kohortene langt høyere enn i årene før pandemien. Vi kan imidlertid observere en viss nedgang i gjennomføringen, med rundt ett prosentpoeng, i forhold til skoleåret 2020/21, selv om gjennomføringen fortsatt er langt høyere enn i årene før korona. Det er særlig gruppen uten vurderingsgrunnlag som har økt.

¹¹ SSB definerer fullført på normert tid innen fem og seks år etter fullført grunnskole avhengig av studieretning. Det vil si at slike tall først vil være mulig å analysere høsten 2023. For 2020-kullet har vi sett på fullført innen 4 år etter fullført grunnskole og vi ser at trenden er den samme som det vi diskuterte i både hovedrapporten og som vises i dette notatet.

Som vi konkluderte med i rapport 2022:5, har den opprinnelige målgruppen for tiltaket rettet mot avgangskullet som følge av bedre gjennomføring, blitt vesentlig mindre enn hva som var tilfellet før koronakrisen.

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.¹² Det er langt færre som er registrert med dette i de tre kullene som kom etter koronaen.¹³ Evalueringen av Utdanningsløftet 2020 handlet i utgangspunktet om de tiltakene som ble gitt til de som fullførte, men ikke besto, siden disse mister retten til videregående opplæring. I analysen av andelen som gjennomførte før og etter korona ser vi kun på ungdomskullet, det vil si de som startet i videregående direkte etter ungdomsskolen. 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, inkluderer vi derfor alle som har gått på Vg3 studieforbereende med ungdomsrett det året de ikke besto.



Figur 3.2: Antall registrert i VGO høsten etter avgang 2018–2022¹⁴

¹² 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.

¹³ Det kan komme etterregistreringer og korreksjoner utover høsten. Endelige tall blir presentert av på et senere tidspunkt.

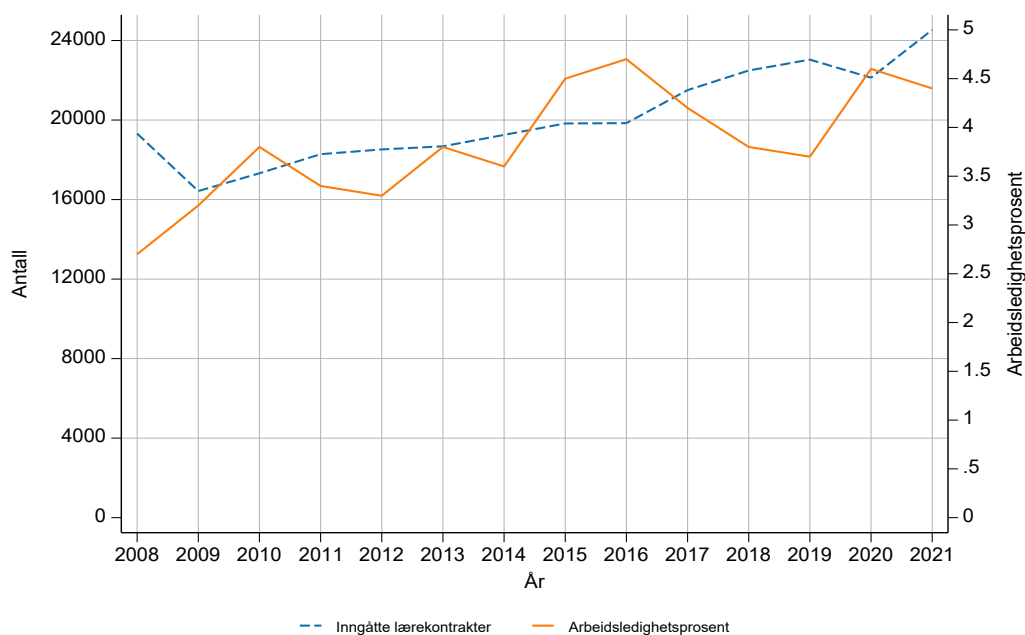
¹⁴ Inkluderer kun de som hadde startet på vgo innen 1.oktober hver høst

Figur 3.2 viser antall elever som var registrert på et Vg3 tilbud høsten etter at de ikke hadde bestått Vg3 studieforberedende. Vi ser at det i høsten 2022, som i de to foregående årene, er langt færre som er i videregående opplæring blant de fra avgangskullet som ikke fullførte og besto. Som i NIFU-rapport 2022:5 antar vi at dette i stor grad forklares ut fra at det var mange færre som ikke besto, mest sannsynlig som følge av koronatiltakene med suspensjon av eksamen og fraværs- grense. Det vi imidlertid ikke vet så mye om, er i hvilken grad det i 2021 også kan skyldes andre tiltak for å øke gjennomføringen gjennom Utdanningsløftet 2020. Men det kan ikke forklare hele nedgangen. I NIFU-rapport 2022:5 så vi også på karakterene til de som ikke fullførte og bestod i 2019–20, og fant at disse hadde langt dårligere karakterer på de fagene de hadde bestått sammenlignet med tidligere år. I denne analysen har vi ikke tilgang til karakterdata og følgelig har det ikke vært mulig å analysere om sammensetningen av gruppen har endret seg.¹⁵ Vi kan likevel anta at vi finner samme tendens her som i 2020, nemlig at gruppen som ikke fullførte og besto avgangsåret hadde svakere karakterer, og dermed sto lengre unna å fullføre. Dermed er de kanskje heller ikke like motiverte til å ta opp igjen fag kort tid etter eksamen. Samtidig ser vi at gruppen uten vurderingsgrunnlag, som totalt har hatt en økning (figur 3.1), ikke øker blant de som fortsatt er i videregående høsten 2022 (figur 3.2).

¹⁵ Det er også noen elever som ikke er registrert med avgang fra VGO, det vil si hverken fullført eller bestått, fullført ikke bestått eller sluttet. Denne andelen er

4 Tiltak 3 og 4 for å stimulere til nye lærekontrakter

Til slutt i notatet ser vi på tiltakene som skulle stimulere til nye lærekontrakter. For en mer helhetlig diskusjon rundt den langsiktige tendensen for utvikling i antall nye lærekontrakter henvises det til NIFU-rapport 2022:5. Vi beskriver her utviklingen fra 2008 til 2021. For beskrivelse av utviklingen før 2008 henvises det til side 92 i den nevnte NIFU-rapporten, samt Michelsen mfl. (1998) og Høst m.fl. (2008).



Figur 4.1: Sammenhengen mellom nye kontrakter og arbeidsledighetsprosent – 2008 til 2021

Figur 4.1 viser utviklingen i antall nye lærekontrakter fra 2008 til og med 2021. Det store bildet viser at antall læreplasser beveger seg i motfase i forhold til ledigheten, men langs en stigende trend, noe som tidligere er beskrevet blant annet i forbindelse med evalueringen av Reform 94 (Michelsen mfl. 1998 og Høst mfl.

2008). Som en konsekvens av finanskrisen var det fra 2008 til 2009 en 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. Etter 2014 økte antall nye lærekontrakter fra rundt 19 200 i 2014 til 23 000 i 2019. I koronaåret 2020 var det en nedgang på 900 kontrakter sammenlignet med året før. Nedgangen i 2020 viser seg imidlertid ikke å være langvarig, og fra 2020 til 2021 økte antall nye lærekontrakter med omtrent 2400. Dette er den største økningen noe enkeltår siden 1996 som var første år med lærlinger etter Reform 94-modellen.

For å studere sammenhengen mellom konjunkturer og antall lærekontrakter nærmere, brukte vi i NIFU-rapport 2022:5 en tidsserieanalyse som så på utviklingen av antallet læreplasser kontrollert for relevante forklaringsvariabler. Hovedkonklusjonen fra den analysen var at nedgangen i nye lærekontrakter var litt mindre enn det en skulle forvente, og utviklingen i nye lærekontrakter var litt mindre konjunktursensitiv etter covid-19-krisen enn før. Vi har gjennomført samme analyse med ett år til med nye registerdata, og det vi finner er at økningen i antall kontrakter i fra 2020 til 2021 er større enn konjunkturforbedringen og den generelle veksttenden i systemet skulle tilsi.

Det er likevel verdt å presisere at det kan være ulike faktorer som påvirker utfallene. For det første kan det i 2021 være en effekt av et oppdemmet behov for lærlinger, ettersom mange bedrifter var tilbakeholdne med å ta inn lærlinger i 2020. Det kan også være en effekt av hvordan tiltaksmidlene ble fordelt på fylkesnivå. I tillegg kommer effekten av den generelle veksten i systemet, ved at det fortsatt blir rekruttert nye lærebedrifter, og det er bedrifter som tar inn flere lærlinger, eller lærlinger i nye fag.

I 2021 gjennomførte NIFU en bedriftsundersøkelse som en del av evalueringen, gjengitt i rapport 2022:5. Hele 6500 bedrifter svarte her på spørsmål om tilskudd og lærlinginntak i 2020. I underkant av tre prosent av alle lærebedriftene i undersøkelsen svarer at stimuleringstilskuddene førte til at de tok inn flere lærlinger enn de ellers ville ha gjort. Omregnet på totalpopulasjonen gir det 500 læreplasser. Vi gjennomførte også intervjuer i fylkeskommunene, samt gjennomgikk rapportene fra fylkeskommunene om læreplasztiltakene. Fylkeskommunene selv anslo effekten til å være 7-800 nye lærekontrakter som ellers ikke ville ha kommet. Både intervjuene og rapportene viste voldsomme sprik i hva fylkeskommunene brukte tiltaksmidlene på, og det er svært vanskelig, uten langt mer inngående undersøkelser å kunne si noe veldig eksakt om effektene av disse. I noen fylker ble det for eksempel brukt mye ekstratilskudd på nye lærebedrifter, mens andre fylker ikke premierte nye lærebedrifter ekstratilskudd. Den samme variasjonen gjaldt tilskudd for å forebygge nedgang. Totalt sett var vår konklusjon at tiltakene gjennom Utdanningsløftet så ut til å ha hatt en moderat effekt på antall nye læreplasser.

For vurderingen av lærlinginntaket 2021 kan vi ikke bygge på undersøkelser i fylkeskommunene av hvordan de håndterte tiltaksmidlene rettet mot læreplasser, og se dette opp mot utviklingen i antall lærekontrakter. Vi har heller ingen undersøkelser av lærebedriftenes vurderinger av tilskuddene, slik vi hadde i 2020. Dette svekker mulighetene for å gjøre kvalifiserte analyser av læreplassutviklingen.

Rapporter fra fylkeskommunene om læreplasstiltak i 2021

Vi har imidlertid gjort en gjennomgang av samlerapporten om Utdanningsløftets læreplasstiltak som Utdanningsdirektoratet sendte Kunnskapsdepartementet, basert på rapporter fra fylkeskommunene våren 2022¹⁶. Denne gir et visst innblikk i praksisene for bruk av tilskuddene i 2021/22. Det er vanskelig å bruke rapporten til kvantifisering, fordi hvert enkelt tiltak ikke er knyttet til en økning på en lærekontrakt. Rapportene inneholder noen ganger flere tiltak enn lærlinger i et fag, noe som må forstås som at en fylkeskommune har brukt flere tiltak på en lærling. For restaurantfagene er det en svært høy andel av kontraktene som har tiltak, selv om det i de fleste fylkeskommunene dreide seg om støtte under nedstengningene en begrenset periode før jul i 2021. Rapporten inneholder også tiltak som vg3 i skole for de uten lærekontrakt, språkopplæring og utplasseringer i forsøk på å få tegnet lærekontrakt.

Som omtalt blant annet i NIFU-notat 2021:9 sprikte tildelingsprofilene mellom fylkeskommunene i 2020. Det samme ser vi i 2021, men uten at fylkeskommunene nødvendigvis har videreført sine tilskuddspraksiser fra 2020. Med unntak av restaurantfagene er det ikke lett å se noen tydelige mønstre på tvers av fylker, for eksempel på fagområder, noe vi ellers ofte vil finne (se f.eks. Høst og Smedsrud 2022).

Rapportene bærer likevel preg av at korona-krisen er avløst av oppgang. I restaurantbransjen er det ikke lengre mangel på læreplasser, men mangel på lærlinger. I et fylke er det brukt midler fra Utdanningsløftet 2020 til å rekruttere lærlinger til kokkefaget. I et annet fylke begrunnes et tiltak med behov for ekstra midler som følge av innføringen av fagfornyelsen. I et tredje begrunnes tiltak med at det er et ekstra behov for opplæring i bilbransjen. Flere fylkeskommuner rapporterer at de mottar søknader fra og premierer bedrifter som tar inn flere lærlinger i 2021 enn de gjorde i 2020. Om ikke fylkeskommunen garderer seg mot dette, kan det åpne for at bedrifter som valgte å ikke ta inn lærlinger i 2020 på grunn av korona-krisen, men i 2021 tok inn lærlinger som normalt igjen, kan bli belønnet med ekstratilskudd. Det kan se ut til at stadig flere bedrifter enn i 2020 har oppdaget

¹⁶ Sluttrapportering om tilskudd til læreplasser fra Utdanningsdirektoratet til Kunnskapsdepartementet 05.04.2022

de ekstra tilskuddsmulighetene, og et fylke advarer mot å offentliggjøre tilskuddsordningen for tidlig, for å unngå at bedriftene tilpasser seg.

5 Oppsummering og konklusjoner

Rapportene fra fylkeskommunene illustrerer to ting, slik vi ser det. For det første at det ikke lengre er mangel på læreplasser som preger situasjonen, men gjerne heller mangler på lærlinger, og for det andre at fylkeskommunene har fått såpass romslig med tilskuddsmidler at de har muligheter til å dele de ut til svært mange typer tiltak som tidligere neppe ville ha fått midler. Hvert enkelt tiltak kan isolert sett ha en god begrunnelse, men effekten tilskuddene har på tilbudet av læreplasser er høyst usikker.

Dette notatet, som er et tillegg til NIFU-rapport 2022:5, har undersøkt mulige virkninger av fire av tiltakene i Utdanningsløftet 2020 på deltakelsen i videregående opplæring. Notatet er basert på registerdata om utviklingen i antall elever over 20 år, med og uten rett, i videregående opplæring i 2020/21 og 2021/22, og antall nye læreplasser i 2021. I tillegg bygger notatet på registerdata over antall elever i avgangskullet 2021/22 som ikke besto, men som fortsatte i opplæring høsten 2022.

5.1 Tiltak 1

Tiltak 1 i Utdanningsløftet 2020 var i utgangspunktet rettet mot ledige og permitterte som ikke hadde fullført videregående opplæring, og som samtidig var uten rett til slik utdanning. Tiltaket fikk, som NIFU-rapport 2022:5 viser, en vanskelig start. Den spesifiserte målgruppen var ressurskrevende å finne fram til og vanskelig å tiltrekke, ikke minst som følge av at ledigheten som fulgte av covid-19-krisen gikk raskt tilbake. Det var få spor etter Utdanningsløft-tiltaket i registerdata for korona-året 2020.

Tiltaket fortsatte med nye statlige bevilgninger til fylkeskommunene i 2021. Notatet benytter registerdata som ikke var tilgjengelige da NIFU-rapport 2022:5 ble utarbeidet til å undersøke videre virkninger av Utdanningsløftet. Ettersom kriteriet om at tiltaksmottakere måtte være ledige eller permitterte, ble fjernet i 2021, har vi i denne rapporten sett bort fra deltakernes sysselsettingsstatus og i stedet undersøkt utviklingen i antall elever over 20 år i videregående opplæring.

Blant disse har vi skilt mellom de med og de uten rett, på grunnlag av fylkeskommunenes registrering i VIGO.

Analysen av registerdata viser at det totalt er en nedgang i elever i videregående opplæring over 20 år, i skoleåret 2021/2022. Størst er nedgangen blant elever som i VIGO-statistikken er registrert uten rett. Disse utgjør en synkende andel av deltakerne i videregående opplæring. Nedgangen blant de uten rett, som representerer målgruppen for tiltaket, kan virke paradoksalt og ikke så enkel å forklare gitt at de har fått egne tiltak de ikke hadde tidligere. Et veldig stramt arbeidsmarked gjorde det trolig mindre interessant å søke seg til skolen for voksne, men det er vanskelig å se at det skulle gjelde de uten rett mer enn de med rett. En annen forklaring, basert på evalueringen som helhet, kan være at det ikke er så stor etterspørsel etter videregående opplæring blant de som har mistet retten. Samtidig forklarer heller ikke dette at deres andel synker når de får egne tiltak. Mer sannsynlig er det at fylkeskommunene etter hvert bruker mindre ressurser og oppmerksomhet på å avklare rettighetsstatus, noe som har fått betydning både for hvem som ble tatt inn på tiltakene i Utdanningsløftet, og kanskje også hva som er blitt registrert i VIGO.

Fylkeskommunene har selv tidligere rapportert kurs for praksiskandidater som det viktigste yrkesfagtiltaket under Utdanningsløftet 2020, med rundt 1000 nye deltakere. Samtidig svarte de fleste fylkeskommunene, i NIFUs survey, at de mente det ikke var noen netto økning i antallet deltakere i praksiskandidatkurs. Tallene for fagprøver for praksiskandidater er i 2021/22 på samme nivå som de var før pandemien. Det betyr at Utdanningsløftets tiltak så langt ikke har ført til noen netto økning i antall praksiskandidater. Fagprøve som praksiskandidat har aldri vært regulert av rettighetssystemet i videregående opplæring, men er i stor grad drevet av arbeidslivets behov. Dermed vil vi tro at heller ikke opptak til fagprøvekursene har fokusert så mye på rettsstatus, men heller på hvem som har tilstrekkelig arbeidslivspraksis til å kunne gå opp til fagprøven innen nærmeste fremtid.

5.2 Tiltak 2

Tiltak 2 i Utdanningsløftet 2020 rettet seg mot elever i avgangskullet som fullførte, men ikke besto. Disse skulle, selv om de da hadde mistet retten til videregående opplæring, gis tilbud om å fortsette i videregående. Man håpet at dette skulle gi en rask økning i andelen med fullført og bestått videregående opplæring. Tiltaket viste imidlertid ikke økning, men nedgang i antall elever i avgangskullene 2019/2020 og 2020/2021 som ikke hadde bestått, og som fortsatte i videregående opplæring. Dette forklarte vi i NIFU-rapport 2022-5 med et stort hopp i andelen

elever i de to avgangskullene som hadde bestått avgangsåret under koronakrisen, noe som medførte lavere etterspørsel etter fortsatt skolegang.

Registerdataene viser at antall elever i avgangskullet 2021/2022, som har mistet retten, men som fortsatt deltar i videregående opplæring høsten 2022, er på samme, lave nivå som høsten 2020 og 2021. Også i 2021/2022 var gjennomføringen for avgangskullet langt høyere enn før koronakrisen, og det var dermed langt færre i kategorien fullført, men ikke bestått. Vi mangler data på dette, men vil anta at kategorien fullført ikke bestått, som i de to foregående år, i gjennomsnitt har langt lavere karakterer enn i årene før koronakrisen. Det betyr trolig at det også i 2022 var færre fra avgangskullet som var motivert for umiddelbart å ta opp igjen fag de ikke har bestått.

Igjen er det nærliggende å forklare den høye ordinære gjennomføringen med koronatiltakene i skolen, som suspensjon av eksamen og fraværsgrensen, men uten at vi har hatt rom for å undersøke dette nærmere. Ettersom det opprinnelige tiltak 2 i Utdanningsløftet allerede i 2021 ble vridd slik at det nå også kunne omfatte tiltak for å støtte de som står i fare for ikke å fullføre, kan vi heller ikke utelukke at dette i seg selv også kan ha bidratt til at flere fullfører og består på ordinær tid. Fullføringsandelen i studieforberedende vg3 er rimelig lik i alle koronaårene, med en viss nedgang i 2021/2022. Dersom tiltak i regi av Utdanningsløftet 2020 skal ha hatt effekt på fullføringsandelen, må samtidig de eventuelle effektene av suspensjon av fraværsgrense og eksamen, og andre endringer under koronakrisen ha blitt mindre. Men vi kan ikke, på grunnlag av registerdata alene, si noe mer enn at det er langt færre enn før Utdanningsløftet, som ikke har bestått, og det er langt færre av disse igjen som fortsetter i videregående opplæring direkte etter vg3.

5.3 Tiltak 3 og 4

Tiltak 3 og 4 i Utdanningsløftet skulle stimulere bedriftene til økt lærlinginntak, for på denne måten å motvirke en nedgang som følge av covid-19-epidemien og smittevernstiltakene. Tiltak 3 var et generelt tiltak som besto av en økning i lærlingtilskuddet for alle nye lærekontrakter, mens tiltak 4 besto av tilskudd og tiltak fylkeskommunene selv sto relativt fritt til å utforme.

NIFU-rapport 2022:5 konkluderte med at tiltak 3 neppe hadde noen effekt på lærlinginntaket for 2019/2020. Vi konkluderte med at tiltak 4 trolig hadde en moderat effekt. Dette bygget på en analyse av læreplassutviklingen over mange år, fylkeskommunenes egne vurderinger, og ikke minst svarene fra de 6500 som deltok i NIFUs bedriftsundersøkelse i 2021.

Stortinget ønsket fortsatt å prioritere betydelige ressurser til fylkeskommunale tiltak for å øke antall læreplasser i 2021. Hvordan fylkeskommunene benyttet disse midlene, og hva de selv, bedrifter og opplæringskontor mener effekten av

tilskuddene i 2021 var, har ikke vært en del av denne tilleggsundersøkelsen. Vi har likevel gått gjennom Utdanningsdirektoratets samlerapport for fylkeskommunenes egne rapporter om hva de har brukt de ekstra midlene til. Rapportene er ikke av en slik karakter at de gir grunnlag for noen kvantifisering. Sammenlignet med 2020 bærer rapportene preg av at tilskuddene i større grad enn året før er brukt til å premiere en vekst i lærekontrakter, men også til å formidle søkere som har vanskeligheter med å få læreplass. Fylkeskommunene har imidlertid ikke forsøkt å beregne eller sannsynliggjøre hvor stor effekt tilskuddene eventuelt har hatt.

Vi ser at det lange mønsteret, hvor antallet læreplasser beveger seg i motfase til utviklingen i arbeidsledigheten, men langs en voksende trend, gjentar seg. Dette var vurderingen for 2020 i NIFU-rapport 2022:5, og det er også vurderingen for 2021. Økningen i læreplasser i 2021 er imidlertid større en konjunkturforbedringen skulle tilsi, og også større en veksttrenden slik den har artet seg over tid. Det er primært i privat sektor at veksten er kommet. En mulig forklaring er at bedrifter som nølte med å ta inn lærlinger i 2020, kompenserte dette ved et større inntak i 2021. Kampen om arbeidskraften i et stramt arbeidsmarked kan også ha spilt inn, ved at en del bedrifter ser at de vil ha rekrutteringsbehov for fremover som kan bli utfordrende å dekke.

Til slutt er det spørsmålet om, og i hvilken grad ekstra tilskudd kan ha hatt betydning. Bidro fylkeskommunenes erfaringer fra 2020 til at de endret sine tilskudds-praksiser, slik vi kan se antydninger til i rapportene? Har bedriftene i større grad aktivisert seg for å få ekstratilskudd? Hvilken betydning mener aktørene selv ekstratilskuddene har hatt i 2021, som var et år med generell oppgang? Det har vi ikke hatt anledning til å undersøke i denne omgang.

Også for 2022 og 2023 er fylkeskommunene tilført betydelige midler for å bidra til at flere kommer ut i lære. Til sammen betyr dette at fylkeskommunene er satt i en helt ny økonomisk situasjon med hensyn til å kunne treffe tiltak for å øke antall læreplasser. Vi vet enda lite om i hvilken grad dette virker, og eventuelt hvorfor.

5.4 Konklusjoner

Notatet i hovedsak bidrar til å støtte opp om funnene i NIFU-rapport 2022:5:

- Det har vært få deltakere i opplæringstiltakene gjennom Utdanningsløftet 2020 i forhold til hva det var bevilget penger til.
- Med et visst forbehold om svakheter i datagrunnlaget, har Utdanningsløftet ikke kunnet forhindre at antallet deltakere i videregående opplæring har gått ned. Det gjaldt for 2020 og 2021, og det gjelder også for 2022.
- Når registerdata viser at tiltakenes målgrupper, voksne og ungdom som har mistet retten, har gått ned som andel og i antall elever, er det grunn til å tro at

fylkeskommunenes registrerings-, inntaks- og rapporteringspraksiser kan være en del av forklaringen.

- Hovedrapporten konkluderte med at de fylkeskommunalt utformede tilskuddene i beste fall hadde en moderat virkning på antallet lærekontrakter i 2020, som det året gikk noe ned. I 2021 var det en rekordstor vekst i antall lærekontrakter. Den ligger også over det konjunkturoppgangen og den generelle veksten i lærlingordningen skulle tilsi. Vi har imidlertid ikke tilstrekkelige data til å kunne si noe om en eventuell effekt av læreplasstiltakene i fylkeskommunene.

Referanser

- Michelsen, S., H. Høst og J. P. Gitlesen (1999): Mot en ny fagopplæringsordning? I Kvalsund, R., T. Deichmann-Sørensen og P. O. Aamodt (red.): *Videregående opplæring - ved en skillevei? Forskning fra den nasjonale evalueringen av Reform 94*. Tano Aschehoug.
- 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*. Oslo. NIFU.
- Høst, Håkon; Lillebø, Otto Sevaldson; Vika, Karl Solbue; (2021) *Evaluering av Utdanningsløftet 2020: Resultater av tiltakene rettet mot mangel på læreplasser*. (83). Arbeidsnotat. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning 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*. (107). Arbeidsnotat. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning NIFU.
- Høst, H., O. S. Lillebø, A. Skålholt og K.S. Vika (2022) *Evaluering av Utdanningsløftet 2020. Tiltakene rettet mot videregående opplæring*. NIFU-rapport 2022:5. Oslo. NIFU.

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic institute for Studies in
Innovation, Research and Education

www.nifu.no