

Foreløpig effektevaluering av modulstrukturert forberedende voksenopplæring (FVO)

Astrid Oline Ervik

SNF



SNF

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS

- er et selskap i NHH-miljøet med oppgave å initiere, organisere og utføre eksternt-finansiert forskning. Norges Handelshøyskole og Stiftelsen SNF er aksjonærer. Virksomheten drives med basis i egen stab og fagmiljøene ved NHH.

SNF er ett av Norges ledende forskningsmiljø innen anvendt økonomisk-administrativ forskning, og har gode samarbeidsrelasjoner til andre forskningsmiljøer i Norge og utlandet. SNF utfører forskning og forskningsbaserte utredninger for sentrale beslutningstakere i privat og offentlig sektor. Forskningen organiseres i programmer og prosjekter av langsiktig og mer kortsiktig karakter. Alle publikasjoner er offentlig tilgjengelig.

SNF

CENTRE FOR APPLIED RESEARCH AT NHH

- is a company within the NHH group. Its objective is to initiate, organize and conduct externally financed research. The company shareholders are the Norwegian School of Economics (NHH) and the SNF Foundation. Research is carried out by SNF's own staff as well as faculty members at NHH.

SNF is one of Norway's leading research environment within applied economic administrative research. It has excellent working relations with other research environments in Norway as well as abroad. SNF conducts research and prepares research-based reports for major decision-makers both in the private and the public sector. Research is organized in programmes and projects on a long-term as well as a short-term basis. All our publications are publicly available.

ISBN 978-82-491-1064-3 (Trykt versjon)

ISBN 978-82-491-1065-0 (Elektronisk versjon)

ISSN 0803-4036

Innhold

Forord	i
Sammendrag	iii
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn for oppdraget	1
1.2 Metodisk tilnærming og datagrunnlag	1
1.3 Rapportens innhold	3
2 Målgruppen for FVO-forsøket	3
2.1 Hva kjennetegner målgruppen?	3
2.2 Arbeidsmarkedsstatus	6
2.3 Igangværende og fullført voksenopplæring på grunnskolenivå	7
2.4 Oppsummering	10
3 Effekter av forberedende voksenopplæring	10
3.1 Beskrivende statistikk	11
3.1.1 Gjennomføring av grunnskole for voksne med lavt kompetansenivå	11
3.1.2 Beskrivende data for målgruppen før forsøksstart	14
3.2 Forventede effekter av FVO-forsøket	15
3.3 Estimeringsmetode	17
3.4 Effekter av FVO-forsøket på gjennomføring av voksenopplæring på grunnskolenivå	18
3.5 Effekter av FVO-forsøket på månedslønn for voksne med lav kompetanse	21
3.6 Effekter av FVO-forsøket på overgang til videregående opplæring	22
3.7 Effekter av FVO-forsøket på heltidsarbeid	24
3.8 Effekter av FVO-forsøket på utenforskap	25
3.9 Effekter av FVO-forsøket på mottak av Nav-ytelser	27
4 Konklusjoner	28

Forord

Rapporten er skrevet på oppdrag for Kunnskapsdepartementet. Forfatteren takker for faglig diskusjon med Kjell G. Salvanes, Julian Vedeler Johnsen, deltakere på SNFs forskerlunsj og Gaute Losnegard, samt gode og grundige kommentarer fra Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse og Kunnskapsdepartementet.

Sammendrag

Forberedende voksenopplæring (FVO) er en del av modulforsøket og erstatter i forsøksperioden fra 2017 til 2023 ordinær grunnskole for voksne i deltakende kommuner. FVO startet opp ved 28 forsøkssteder, fordelt på 26 kommuner, høsten 2017. Forsøket ble høsten 2019 utvidet, og det er i dag 43 skoler og voksenopplæringssentre som tilbyr FVO i Agder, Innlandet, Nordland, Oslo, Rogaland og Viken. Målet med modulforsøket er å prøve ut fleksible, effektive og tilpassede opplæringsløp for voksne deltakere og å samordne opplæringstilbud på tvers av sektorene. På nasjonalt nivå har Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse hovedansvaret for å gjennomføre forsøket, i samarbeid med Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet. På lokalt nivå samarbeider kommunale og fylkeskommunale opplæringssteder med bedrifter, Nav og flyktningetjenesten. FVO-forsøket forventes å gi effekter på kort sikt i form av raskere overgang til videregående opplæring, arbeidsliv og redusert avhengighet av overføringer fra det offentlige, og på lang sikt i form av varig tilknytning til arbeidslivet og kanskje også flere som tar videre utdanning.

Denne rapporten estimerer effekter av tilbud om FVO på resultater for voksne uten kompetanse tilsvarende fullført norsk grunnskoleopplæring. Det gjøres ved å sammenligne resultater for voksne i målgruppen i kommuner med pågående forsøk, med tilsvarende effekter for målgruppen av tilbud om ordinær grunnskole for voksne. Vi sammenligner altså resultater for målgruppen i perioden før og etter forsøket startet opp i forsøkskommunene og i kommuner med og uten forsøk. Dette er en foreløpig effektevaluering på et tidlig stadium, og det vil gjennomføres nye effektevalueringer av FVO i 2023 og 2026.

FVO har i hovedsak samme målgruppe som ordinær grunnskoleopplæring for voksne, men FVO inkluderer ifølge Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse en større andel deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn enn det som kjennetegner ordinær grunnskole for voksne¹. Dette forventes å påvirke progresjon og gjennomføring på kort sikt, men på lang sikt kan dette føre til at flere av de som er bosatt i forsøksområdene og har behov for kompetanse på grunnskolenivå vil gjennomføre slik opplæring i forsøksområdene. Det er imidlertid litt tidlig å forvente at vi finner en slik effekt på dette stadiet i forsøket, når vi fokuserer på fullføring i perioden fra oppstart av FVO i 2017 til 2019. FVO åpner dessuten for mer fleksibilitet i opplæringen, og deltakere kan ta pauser i opplæringsløpet og kombinere FVO med arbeid. Denne fleksibiliteten kan derfor gjøre opplæring tilgjengelig for flere, men den

¹ Det er ikke mulig å observere forskjeller i skolebakgrunn mellom deltakere i ordinær grunnskole for voksne og deltakere i FVO i registerdata, men Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse rapporterer at FVO har flere deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn, sammenlignet med ordinær grunnskole for voksne.

innebærer også at det kan ta tid før vi observerer effekter på økt andel med grunnskoleopplæring i målgruppen.

Vi benytter norske registerdata med demografisk informasjon, utdanningsinformasjon, månedlige arbeidsmarkeds- og lønnsdata, sysselsettingsinformasjon og trygdeinformasjon fra perioden 2014 til 2020. I tillegg benytter vi data fra deltakerrapporteringer, innhentet fra deltakerne i forberedende voksenopplæring (FVO) i perioden 2017 til 2020. Ikke alle typer registerdata er tilgjengelige før 2015, eller i hele eller deler av 2020, og dette legger noen begrensninger på analysen. Det er dessuten relativt få observasjoner av personer som har gjennomført FVO og deretter kan følges i registerdata for å lære mer om arbeidsmarkedskonsekvenser og konsekvenser på kompetansenivå av å tilby FVO, med modulstrukturert opplæring og læreplaner tilpasset voksne. Dette fører også til begrensninger i analysen.

Vi har estimert en rekke reformeffekter av FVO-forsøket. Vi anvender *forskjell-i-forskjell*² som estimeringsmetode til å finne gjennomsnittseffekten av å ha tilgang til FVO-forsøket. Dette innebærer at vi estimerer gjennomsnittseffekter for alle som har tilgang til forsøket og er i målgruppen for forsøket, uavhengig av om de tar del i forsøket. På denne måten reduserer vi problemer med seleksjon, f.eks. ved at bare de flinkeste vil delta i forsøket og at vi dermed overestimerer effekter av forsøket. Dermed er det lite trolig at vi ser helt andre effekter når forsøket omgjøres til permanent ordning og skaleres opp. Med unntak av den svakt signifikante og negative effekten på utenforskap, er de estimerte forsøkeffektene enten ikke signifikante eller de går i motsatt retning av effektene vi på sikt forventer av forsøket. Alle effektene bør tolkes med forsiktighet, siden dette er en foreløpig effekt-evaluering på et tidlig stadium i forsøket.

Vi finner følgende effekter av FVO-forsøket:

- Vi finner at FVO-forsøket kan ha redusert utenforskap noe. Vi definerer utenforskap som å ikke ha lønnsinntekt og ikke være i opplæring, og effekten vi estimerer er negativ og svakt signifikant. Dette tyder på at FVO-forsøket kan ha redusert andelen i målgruppen som både står utenfor arbeidsmarkedet og ikke er i opplæring.
- FVO ser ikke ut til å ha ført til økt gjennomføring av grunnskole for voksne ennå. Vi estimerer en negativ og signifikant effekt av forsøket på gjennomføring av opplæring på grunnskolenivå for målgruppen. Evalueringen inkluderer imidlertid bare de som fullførte innen 2019, og forsøket er derfor på et tidlig stadium for å fange opp om en høyere andel med kompetanse-

² Se Angrist, J. and S. Pischke (2009): *Mostly Harmless Econometrics*, Princeton University Press.

behov i forsøksområdene vil fullføre grunnskoleopplæring på sikt. Flexibiliteten i opplæringsløpet kan også bidra til at det tar noe tid før det kan være mulig å observere slike effekter.

- Vi estimerer en svak negativ og for noen spesifikasjoner signifikant effekt av FVO-forsøket på månedslønn for målgruppen for forsøket. Igjen kan det ta noe tid før FVO-forsøket gir positive effekter, og det er for tidlig å konkludere at forsøket vil ha en negativ effekt på sikt. Hvis en del i målgruppen reduserer sin arbeidsaktivitet for å ta opplæring, vil dette også kunne bidra til en negativ effekt på lønn for målgruppen. På sikt er imidlertid målet at flere i målgruppen hever sitt kompetansenivå og at dette skal gi uttelling på lønn. Det kan også være noe usikkerhet i markedet knyttet til verdsettelsen av kompetansen fra FVO, siden forsøket kanskje ikke er så godt kjent blant arbeidsgivere ennå.
- Vi estimerer en signifikant og negativ effekt på overgang til videregående opplæring, men igjen er forsøket på et tidlig stadium for en slik evaluering og fleksibiliteten i opplæringsløpene kan virke negativt.
- For andel i heltidsarbeid i målgruppen finner vi ingen forsøkseffekt og heller ikke på mottak av Nav-ytelser. Igjen er det veldig tidlig å forvente effekter på heltidsarbeid, og om andel i målgruppen som deltar i opplæring øker er det naturlig å forvente ingen eller en negativ effekt på deltakelse i heltidsarbeid.

Dette er en tidlig evaluering av FVO. Den kan gi en pekepinn på mulige effekter av FVO-forsøket, men det er fortsatt for tidlig å konkludere klart hvilke effekter det har for målgruppen å tilby denne formen for opplæring for voksne, da datagrunnlaget er begrenset, det kan ta litt tid for forsøket å finne sin form og det er relativt få som har gjennomført. Det vil også være noen voksne som begynte i ordinær grunnskole for voksne og fullfører i forsøksperioden i kommuner med pågående forsøk, og dermed får vi ikke en helt ren FVO-effekt. Alle estimerte effekter bør derfor tolkes med forsiktighet.

1 Innledning

Denne rapporten studerer effekter av forsøket med modulstrukturert forberedende voksenopplæring (FVO) og sammenligner effekter fra forsøket for målgruppen av voksne med lavt kompetansenivå i forsøksområder med effekter fra områder med ordinær voksenopplæring, samt sammenligner effekter før og etter innføring av FVO.

1.1 Bakgrunn for oppdraget

Denne underveisrapporten er en tidligevaluering av FVO. Den vil gi en pekepinn på mulige effekter av FVO-forsøket, men det er fortsatt for tidlig å konkludere klart hvilke effekter det har for målgruppen å tilby denne formen for voksenopplæring, da datagrunnlaget er begrenset.

Rapporten er skrevet på oppdrag for Kunnskapsdepartementet og inngår som en del av en mer omfattende prosess- og effektevaluering av forsøk med modulstrukturert voksenopplæring. Den fulle prosess- og effektevalueringen gjennomføres i samarbeid med Ideas2evidence og Høgskolen i Innlandet, parallelt med forsøket og etter at forsøket er avsluttet. FAIR Insight Team ved Samfunns- og næringslivsforskning AS har hovedansvar for effektevalueringer av forsøket.

I forsøk med modulstrukturert voksenopplæring inngår forberedende voksenopplæring (FVO), dvs. opplæring tilpasset voksne på grunnskolenivå, modulstrukturert fag- og yrkesopplæring (MFY) og kombinasjonsforsøket, som gjør det mulig å kombinere FVO-opplæring og MFY-opplæring parallelt. Denne rapporten fokuserer utelukkende på effekter av å innføre FVO. Som en del av evalueringen av forsøk med modulstrukturert voksenopplæring har Ideas2evidence publisert to rapporter om forsøk med forberedende voksenopplæring. Rapporten fra 2019 har kvantitativt fokus og presenterer en grundig gjennomgang av to år med data fra deltakerrapporteringen fra første pulje av skoler og voksenopplæringscentre i forsøket, før utvidelsen høsten 2019.³

1.2 Metodisk tilnærming og datagrunnlag

Vi benytter norske registerdata med demografisk informasjon, utdanningsinformasjon, månedlige arbeidsmarkeds- og lønnsdata, sysselsettingsinformasjon og trygdeinformasjon fra perioden 2014 til 2020. I tillegg benytter vi data fra deltakerrapporteringer, innhentet fra deltakerne i forberedende voksenopplæring (FVO) i perioden 2017 til 2020. Ikke alle typer registerdata er tilgjengelige før 2015 eller i hele eller deler av 2020, og dette legger noen begrensninger på analysen.

³ H. Jones og J. Ryssevick: Deltakere, opplæringsløp, resultater. Erfaringer fra to år med forberedende voksenopplæring, Ideas2evidence rapport 8/2019.

Det er relativt få observasjoner av personer som har gjennomført FVO og deretter kan følges i registerdata for å lære mer om arbeidsmarkedskonsekvenser og konsekvenser på kompetansenivå av å tilby forberedende voksenopplæring, med modulstrukturert opplæring og læreplaner tilpasset voksne. Dette fører også til begrensninger i analysen. Dette er et forsøk som pågår over seks år, og det kan være variasjon i rekruttering og erfaringsbasert læring i løpet av forsøksperioden, som gjør at resultater fra forsøket kan variere, avhengig av når analysen gjennomføres. Dette er med andre ord en underveisevaluering, og det planlegges nye effektevalueringer med registerdataanalyser i 2023 og 2026. Disse effektevalueringene vil ha et betydelig bedre datagrunnlag og være mer omfattende. Vi kan da følge målgruppen i de første deltakende kommunene over lengre tid, og deltakertallet i FVO har også økt betydelig som følge av utvidelsene i forsøket fra og med høsten 2019. Denne effektevalueringen inkluderer ikke deltakere som har fullført FVO i kommuner som først kom med i utvidelsen i 2019.⁴

En utfordring i arbeidet med denne evalueringen, som var tenkt å spesielt studere gjennomføringsgrad og forløp i opplæringsperioden, har vist seg å være at vi ikke har informasjon om deltakelse i opplæring på grunnskolenivå i registerdata, kun informasjon om avslutning. Dette innebærer at vi blant annet ikke har informasjon om når voksne begynner i grunnskoleopplæring, når de eventuelt faller fra, hvem som avbryter uten å fullføre og hvor lang tid de bruker på å fullføre grunnskole for voksne. For FVO har vi innhentet denne informasjonen fra deltakerrapporteringen. Mangelen på registerdata for påbegynt grunnskole for voksne betyr imidlertid at det ikke er mulig å sammenligne forløp og gjennomføringsgrad i ordinær grunnskole for voksne, basert på registerdata, med forløp og gjennomføringsgrad i FVO. Gjennom arbeidet med registerdata i forbindelse med utarbeidelse av rapporten og i dialog med Statistisk sentralbyrå har det blitt klart at Norsk utdanningsdatabase (NUDB) ikke inkluderer individdata for elever i grunnskolen og voksenopplæring på grunnskolenivå og at igangværende utdanning, tilgangs-, avgangs- og utfallsdata ikke finnes på dette utdanningsnivået. Individdata på grunnskolenivå baserer seg på informasjon fra nasjonale prøver og avsluttet grunnskole. Altså er det kun ved avslutning av grunnskole at individer registreres i kurstabellene i NUDB, mens for voksenopplæring på videregående nivå registreres også igangværende utdanning. Dermed har vi ikke gode nok tall for deltakere i ordinær voksenopplæring i analyseperioden, og dette gjør at det er svært begrenset mulighet til å sammenligne ordinær voksenopplæring og FVO med fokus på resultater knyttet til gjennomføring eller karakterer underveis.

⁴ Ved utvidelsen i 2019 ble nye kommuner pålagt å gi tilbud om FVO som tiltak i introduksjonsprogrammet fra "første dag". Dette betyr at deltakerne ikke får norskopplæring først. Dette fører til ulikheter i rekruttering. Dette er det viktig å være klar over for de senere effektevalueringene, men det har ikke betydning for denne foreløpige effektevalueringen.

1.3 Rapportens innhold

Kapittel 2 definerer og beskriver målgruppen i forsøket, basert på rike registerdata. Vi presenterer også beskrivende statistikk om voksne som har fullført voksenopplæring på grunnskolenivå i analyseperioden. Kapittel 3 presenterer beskrivende statistikk for forsøks- og kontrollområder. Kapittelet beskriver også forventede effekter og forklarer hva slags effekter som er mulige å identifisere i denne tidligevalueringen. Deretter presenteres metodisk tilnærming, fulgt av effektestimater for FVO-forsøket, for ulike utfallsvariabler. Kapittel 4 konkluderer.

2 Målgruppen for FVO-forsøket

Målgruppen for FVO-forsøket er voksne med lite eller ingen formell skolegang og som derfor har behov for opplæring på grunnskolenivå. Dette kapittel presenterer litt beskrivende statistikk for å avdekke hvem som befinner seg i målgruppen for forsøket, samt presenterer litt informasjon om hvilke voksne som i perioden 2014 til 2019 har gjennomført voksenopplæring.

2.1 Hva kjennetegner målgruppen?

Det er flere muligheter for målgruppedefinisjon, men vi har i effektevalueringen valgt å fokusere på de som ifølge Norsk utdanningsdatabase ikke har gjennomført grunnskoleopplæring på ungdomsskolenivå i Norge eller i utlandet.⁵

Tabell 1 viser statsborgerskap for voksne i alderen 18 til 59 år, som er bosatt i Norge. I denne tabellen er ikke de som har gjennomført innføringskurs for fremmedspråklige inkludert. Vi ser at det er en betydelig andel med norsk statsborgerskap i denne gruppen, men at gruppen minker over analyseperioden. Det er også relativt mange med statsborgerskap fra Asia inkl. Tyrkia i denne gruppen, og antallet i denne gruppen har økt fra år til år i analyseperioden vår. Gruppen fra EU/EØS inkl. Storbritannia og gruppen med afrikansk statsborgerskap er også relativt store, mens det er relativt få med statsborgerskap fra andre regioner.

⁵ I målgruppen inkluderer vi også de som er registrert med gjennomført innføringskurs for fremmedspråklige i utdanningsstatistikken (dette klassifiseres som opplæring på ungdomsskolenivå), men som står uten annen gjennomført grunnskole på ungdomsskolenivå i Norge eller utlandet.

SNF-rapport nr. 14/21

Tabell 1: Personer 18-59 år uten fullført utdanning på ungdomsskolenivå i Norsk utdanningsdatabase, fordelt på region for statsborgerskap.

År	Norge	EU/EØS og Storbritannia	Resten av Europa	Afrika	Asia inkl. Tyrkia	Nord-Amerika	Sør- og Mellom-Amerika	Andre	Antall
2013	15765	1955	208	1737	3050	36	112	20	22 883
2014	14909	2203	213	2411	3197	36	129	26	23 124
2015	13827	2408	219	2842	3424	29	118	34	22 901
2016	13070	2561	226	3180	3893	28	123	53	23 134
2017	12326	2560	241	3118	4548	26	129	67	23 015
2018	11690	2518	247	2899	4789	36	129	79	22 387
2019	11072	2453	264	2729	4912	38	139	82	21 689

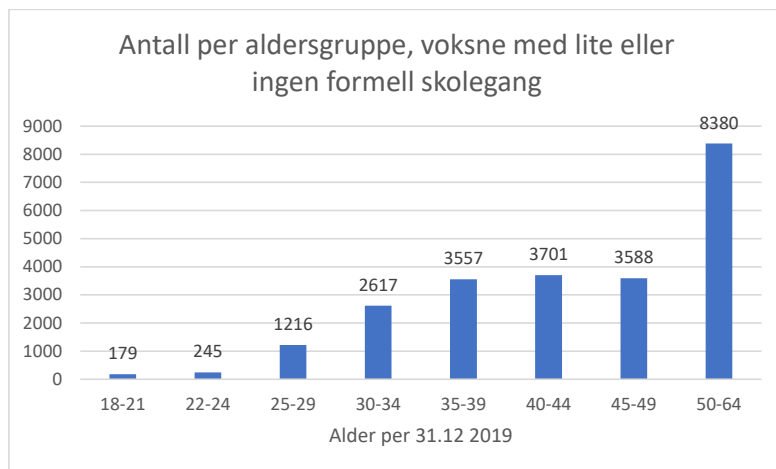
Det finnes også et svært stort antall bosatte uten informasjon om høyeste fullførte utdanning. Hvis vi inkluderer de med manglende eller mangelfull informasjon om høyeste fullførte utdanning, samt de som ikke har fullført grunnskoleutdanning på ungdomsskolenivå, så vokser målgruppen for voksenopplæring betydelig, se Tabell 2. Det er imidlertid en svært høy andel fra EU/EØS og Storbritannia i denne gruppen, og siden disse landene har et svært godt utbygd utdanningssystem kan det tyde på mangelfull registrering av utdanningsinformasjon for en del av denne gruppen, framfor manglende utdanning. Det er imidlertid svært mange fra Asia inkl. Tyrkia, spesielt i de siste årene, og det er mulig at en del av disse har lite eller ingen formell skolegang. Det samme kan også forventes for gruppen med statsborgerskap fra Afrika, som er en god del mindre enn gruppen fra Asia, men likevel relativt stor.

Tabell 2: Personer 18-59 år uten fullført utdanning på ungdomsskolenivå eller med manglende informasjon om høyeste fullførte utdanning i Norsk utdanningsdatabase og årsinntekt under kr 80.000, fordelt på region for statsborgerskap.

År	Norge	EU/EØS og Storbritannia	Resten av Europa	Afrika	Asia inkl. Tyrkia	Nord-Amerika	Sør- og Mellom-Amerika	Oseania	Statsløse	Antall
2015	30.3 %	49.8 %	1.9 %	5.5 %	9.9 %	1.2 %	1.0 %	0.3 %	0.1 %	162 555
2016	27.5 %	50.5 %	2.1 %	6.4 %	10.9 %	1.2 %	1.0 %	0.3 %	0.1 %	172 937
2017	25.0 %	48.8 %	2.3 %	6.6 %	14.5 %	1.2 %	1.0 %	0.3 %	0.3 %	186 852
2018	23.5 %	47.8 %	2.5 %	6.2 %	16.9 %	1.3 %	1.1 %	0.3 %	0.4 %	199 161
2019	23.6 %	43.2 %	2.6 %	7.4 %	20.1 %	1.1 %	1.2 %	0.2 %	0.5 %	153 066

Gjennomsnittsalderen for voksne med ingen eller lite formell skolegang stiger noe gjennom analyseperioden, fra 41,6 år i 2013 til 45,4 år i 2019. I 2019 fantes det få i denne gruppen under 25 år, noe flere mellom 25 og 29 år, se Figur 1. Hvis vi fokuserer på femårsintervaller ser vi av figuren at det er spesielt mange med lite eller ingen formell skolegang i aldersgruppen 30-49 år. Disse har lenge igjen før de når pensjonsalder og burde derfor ha behov for å tilegne seg mer opplæring.

Figur 1: Aldersfordeling per 31.12.2019 for voksne uten fullført grunnskole på ungdomsskolenivå og voksne med gjennomført innføringskurs for fremmedspråklige, men uten fullført grunnskole.



Det er dessuten en overvekt av kvinner i målgruppen i alle år i analyseperioden, se Tabell 3. Kvinneandelen er på hele 58 % i 2013 og har sunket til 56 % i 2019.

Tabell 3: Kjønnfordeling ved fødsel, voksne med lite eller ingen formell skolegang. Inkluderer voksne med innføringskurs for fremmedspråklige, men uten fullført grunnskoleopplæring.

År	Menn	Kvinner	Sum
2013	42 %	58 %	33 815
2014	43 %	57 %	35 454
2015	44 %	56 %	36 265
2016	44 %	56 %	37 327
2017	44 %	56 %	37 774
2018	44 %	56 %	37 629
2019	44 %	56 %	36 163

2.2 Arbeidsmarkedsstatus

I målgruppen med lite eller ingen formell skolegang er hele 50 % utenfor arbeidsstyrken. Andelen har vært ganske stabil over perioden, men ligger et par prosent lavere de siste årene, sammenlignet med 2014. Det er imidlertid også rundt 40 % som er lønnstakere i denne gruppen, og denne andelen har økt noe over perioden. 3 % er selvstendig næringsdrivende, og denne andelen har ligget helt stabilt gjennom perioden. Mellom 4 og 6 % i målgruppen er dessuten helt ledige.

Tabell 4: Arbeidsmarkedsstatus, voksne 18-59 år med høyeste fullførte utdanning på lavere nivå enn ungdomsskolenivå.

År	Utenfor arbeidsstyrken	Lønnstaker	Selvstendig næringsdrivende	Helt ledig	Ikke lønsmottaker	Antall
2014	51 %	41 %	3 %	6 %	0 %	22 968
2015	52 %	39 %	3 %	6 %	1 %	23 051
2016	51 %	40 %	3 %	5 %	1 %	23 294
2017	51 %	41 %	3 %	5 %	1 %	23 207
2018	49 %	43 %	3 %	5 %	1 %	22 550
2019	49 %	44 %	3 %	4 %	0 %	21 720

Hvis vi utvider målgruppen til å inkludere voksne med manglende utdanningsinformasjon synker andelen som står utenfor arbeidsmarkedet, andelen lønnstakere øker, andel som er ledige går også litt ned, mens andelen selvstendig næringsdrivende ligger fast på et høyere nivå. Dette tyder på at denne gruppen er svært sammensatt, med en del voksne med høyere kompetansenivå enn den målgruppedefinisjonen vi benytter over.

Tabell 5: Arbeidsmarkedsstatus for voksne 18-59 år uten registrert fullført utdanning på ungdomsskolenivå eller høyere nivå. Inkluderer personer med manglende eller mangelfull utdanningsinformasjon.

År	Utenfor arbeidsstyrken	Lønnstaker	Selvstendig næringsdrivende	Helt ledig	Ikke lønsmottaker	Antall
2014	38 %	56 %	3 %	3 %	0 %	144 304
2015	37 %	52 %	3 %	4 %	4 %	163 350
2016	36 %	53 %	3 %	3 %	4 %	173 826
2017	37 %	54 %	3 %	3 %	3 %	187 798
2018	36 %	56 %	3 %	2 %	2 %	200 340
2019	35 %	58 %	3 %	3 %	1 %	210 178

2.3 Igangværende og fullført voksenopplæring på grunnskolenivå

I perioden fra 2015 til 2020 vet vi at det var mellom 7.500 og i underkant av 10.000 deltakere i voksenopplæring på grunnskolenivå fra data fra Grunnskolens informasjonssystem.

Tabell 6: Deltakere i voksenopplæring på grunnskolenivå.

År	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Antall	7 468	9 280	9 807	10 260	10 574	9 603

Kilde: Grunnskolens informasjonssystem (GSI) via SSB.

Det finnes, som før nevnt, ikke individdata for elever i grunnskolen, kun tall for nasjonale prøver og avsluttet grunnskole. Altså er det kun ved avslutning for grunnskole at de kommer inn i kurstabellen i NUDB og dermed er tilgjengelige i registerdata på individnivå. Dermed finnes det ikke tilstrekkelig informasjon på individnivå om deltakere i grunnskole for voksne.

For avsluttet grunnskole har vi ikke en egen elevstatus for voksenopplæring, men man kan se på næringskoden til skolen, dvs. «85.594 er Voksenopplæringsssentre». Imidlertid vil dette ikke få frem de voksne elevene som går på en «ordinær» grunnskole. Ved å benytte karakterdata koblet til individuelle karakteristika for avdekke alder ved avsluttet grunnskole kan vi også identifisere voksne som fullførte grunnskole i analyseperioden, se Tabell 7. Disse er i all hovedsak registrert med fullført «grunnskoleutdanning på ungdomsskoletrinnet» (NUS-kode 201103) i Norsk utdanningsdatabase. I overkant av hundre voksne med karakterdata for avsluttet grunnskole er dessuten registrert med fullført «grunnskoleutdanning på ungdomsskoletrinnet, uspesifisert, ungdomsskoleutdanning» (NUS-kode 201199) i samme periode.

Tabell 7: Voksne som fullførte grunnskoleutdanning på ungdomstrinnet og fylte 18 til 59 år i fullføringsåret, basert på karakterdata fra grunnskolen.

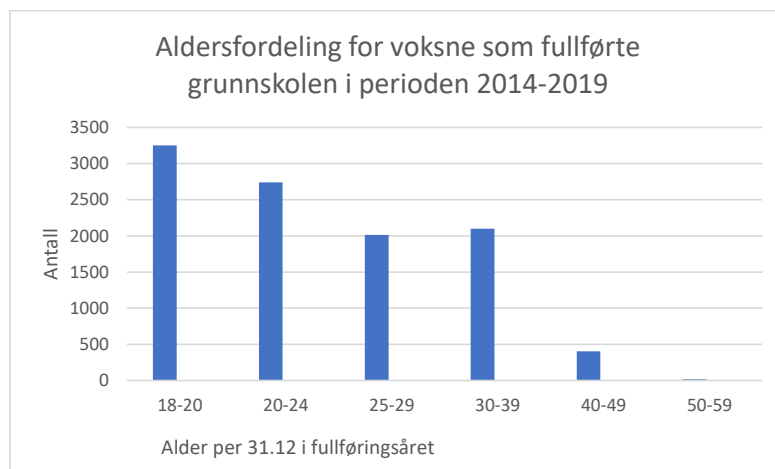
År	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Totalt
Antall	1 056	1 223	1 361	1 877	2 533	2 480	10 530

Vi ser at antallet som fullførte voksenopplæring på grunnskolenivå, basert på karakterdata, er betydelig lavere enn antallet deltakere i voksenopplæring på grunnskolenivå, basert på aggregerte tall fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI), se Tabell 6. Det er naturlig at mange av deltakerne i grunnskole for voksne bruker flere år for å gjennomføre og inngår i deltakerdata fra GSI over flere år, og det er også sannsynlig at en del av deltakerne som rapporteres av GSI ikke fullfører grunnskole for voksne og dermed ikke blir registrert i Norsk utdanningsdatabase. Hvor mange som inngår i GSI-data i

Tabell 6 i flere år og hvor mange som ikke fullfører, har vi ingen informasjon om, på grunn av mangel på individdata for igangværende voksenopplæring på grunnskolenivå i Norsk utdanningsdatabase.

Figur 2 viser aldersfordeling for voksne som fullførte opplæring på ungdomsskolenivå i perioden 2014-2019. Vi ser at svært mange var relativt unge på fullføringstidspunktet, men at det er et betydelig antall voksne som også fullfører grunnskoleutdanning, voksenopplæring på grunnskolenivå og i de siste årene også forberedende voksenopplæring.

Figur 2: Antall voksne som fullførte opplæring på ungdomsskolenivå, fordelt på alder per 31.12 i fullføringsåret. n=10.530.



Det er dessuten langt flere menn enn kvinner som fullfører opplæring på ungdomsskolenivå, se Tabell 8, selv om kjønnsfordelingen i målgruppen er relativt lik.

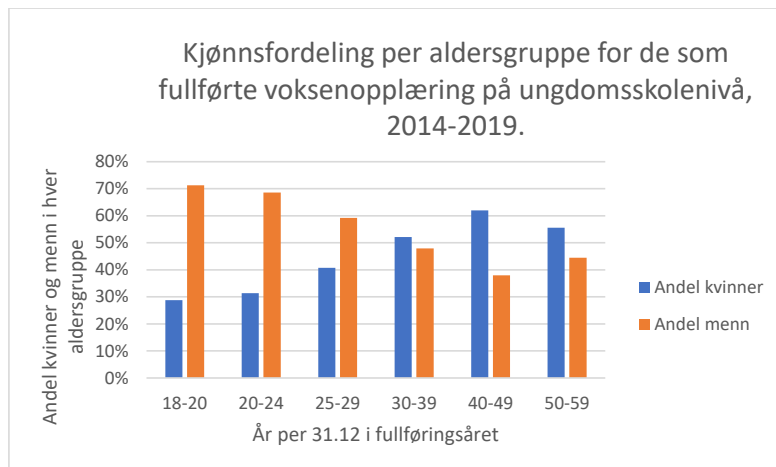
Tabell 8: Antall voksne som fullførte opplæring på ungdomsskolenivå i perioden 2014-2019, fordelt på kjønn ved fødsel.

Kjønn ved fødsel	Antall	Prosentandel
Mann	6 559	62.29
Kvinne	3 971	37.71
Total	10 530	100

Kvinneandelen blant de som fullfører er også langt lavere for de yngste aldersgruppene og stiger med økende alder, se Figur 3. Av de som er 18 år når de fullfører grunnskole er 35 % kvinner, men i aldersgruppen 18-20 år per 31.12 i fullføringsåret utgjør kvinner kun 29 %. Prosentandelen kvinner i hver aldersgruppe øker med økende alder i fullføringsåret. Av de som fullførte som 32-åring eller eldre

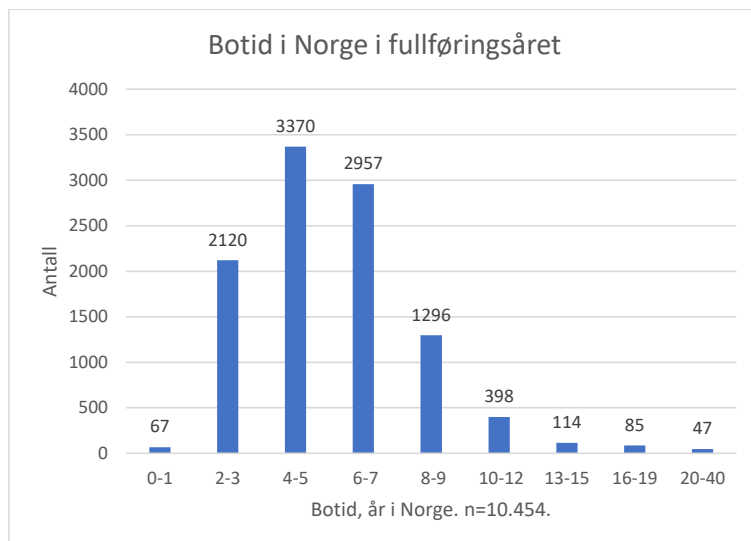
er andelen kvinner høyere enn andelen menn, med unntak av de som fullførte i året de fylte 47 år, der menn er i overtall.

Figur 3: Prosentvis andel kvinner og menn (kjønn ved fødsel) for voksne som fullførte opplæring på ungdomskolenivå, fordelt på alder per 31.12 i fullføringsåret. n=10.530.



Av de 10.530 voksne i alderen 18 til 59 år som har fullført grunnskolen og dermed er registrert med karakterdata i perioden 2014 til 2019, har 10.454 utenlandsk bakgrunn. Vi kan derfor se hvor lang botid de har i Norge før de fullfører grunnskoleopplæring. Vi ser at de aller fleste har fra to til ni års botid i Norge i fullføringsåret.

Figur 4: Voksne som har fullført opplæring på ungdomsskolenivå i 2014-2019, fordelt på botid i Norge i fullføringsåret.



2.4 Oppsummering

Denne gjennomgangen av koblede registerdata med informasjon om utdanning, demografi, velferds- og arbeidsmarkedsinformasjon viser at i overkant av 20.000 personer i alderen 18 til 59 år i Norge er registrert med høyeste fullførte utdanning på lavere nivå enn ungdomsskolenivå. Dette innebærer at de har lite eller ingen formell skolegang og defineres å være i målgruppen for enten ordinær grunnskole for voksne eller FVO. Hvis vi inkluderer personer bosatt i Norge med manglende informasjon om høyeste fullførte utdanningsnivå, ville antallet voksne i alderen 18 til 59 år uten fullført utdanning på ungdomsskolenivå mer enn dobles, men det kan være at en god del av disse har høyere utdanningsnivå enn grunnskole, selv om dette ikke er registrert i Norsk utdanningsdatabase.

Vi ser også at antallet som har fullført grunnskolen som voksen har økt i perioden 2014 til 2019, fra 1053 i 2014 til 2480 i 2019. Totalt fullførte 10.530 voksne grunnskolen i perioden, og av disse hadde hele 10.454 utenlandsk bakgrunn, de fleste med botid fra to til sju år i Norge i fullføringsåret. Av de som fullførte er 62 % menn, og det er flest som fullførte i aldersgruppen 18-24 år. Det er imidlertid også en betydelig andel som fullfører når de er eldre, men få etter fylte 40 år.

3 Effekter av forberedende voksenopplæring

Forberedende voksenopplæring erstatter i forsøksperioden ordinær grunnskole for voksne i forsøksområdene. I dette kapitlet viser vi estimater for effekter av FVO-forsøket på sannsynlighet for å fullføre voksenopplæring på grunnskolenivå, på månedslønn, på tilstrømming til videregående utdanning, grad av heltidsarbeid, utenforskap og mottak av Nav-ytelser. Vi inkluderer kun fullføring fram til og med 2019, og dette innebærer at vi ikke ennå har FVO-deltakere som har fullført FVO i kommuner som først kom med i utvidelsen høsten 2019.

Forsøk med modulstrukturert forberedende voksenopplæring gjennomføres i kommuner med variasjon i størrelse, befolknings sammensetning og geografi. Det er et noe stratifisert utvalg av kommuner som ble tilbudt å delta i forsøket. I den grad dette er randomisering, så er den altså ikke på individnivå, men i grupper. Grupper av individer innenfor et geografisk område får tilbud om opplæring. Dette innebærer at utvalgsstørrelsen er relativt liten.

Vi benytter områder med tilgang til FVO-forsøk som forsøksgruppe, observert før og etter forsøket starter opp, og kommuner som ligger utenfor forsøksområdene som kontrollgruppe. Forsøks- og kontrollgruppen inkluderer alle personer i målgruppen i disse områdene, dvs. voksne med lite eller ingen formell skolegang.

3.1 Beskrivende statistikk

I registerdata er deltakere i FVO-forsøket synlige på grunn av karakterdata fra avsluttet grunnskole på ungdomsskolenivå, hvor de tilhørende fagkodene er unike for FVO-forsøket. Det første året med karakterdata for FVO-deltakere som har avsluttet grunnskole på ungdomsskolenivå er 2018. Forsøket startet jo opp i 2017, men det finnes ingen i registerdata med karakterdata fra FVO i 2017. Ikke alle som fullfører grunnskole for voksne etter 2017 og er bosatt i områder med FVO-forsøk har karakterer fra FVO-moduler. I 2018 var bare 32 % av de voksne som fullførte grunnskole i forsøksområdene deltakere i FVO-forsøket, men allerede året etter var det flere av de voksne fullførende som kom fra FVO-forsøket enn fra ordinær grunnskole for voksne. Dette kan selvsagt forklares med at mange av de som avslutter i forsøksområdene i de aller første årene av forsøket sannsynligvis begynte i opplæring før oppstart av FVO-forsøket. Som diskutert i avsnitt 2.3 har vi ikke informasjon om starttidspunkt for ordinær grunnskole for voksne i registerdata, utover at det benyttes andre fagkoder ved registrering av karakter for FVO enn for ordinær voksenopplæring. Dette viser at vi må tolke estimerte effekter av FVO-forsøket med stor forsiktighet på dette tidlige stadiet. Vi estimerer altså ikke en helt ren FVO-effekt.

3.1.1 Gjennomføring av grunnskole for voksne med lavt kompetansenivå

I denne analysen identifiserer vi målgruppen i forsøket til å være voksne mellom 18 og 59 år, som ikke har fullført grunnskole på ungdomsskolenivå eller grunnskole for voksne. Vi har imidlertid inkludert voksne som har fullført innføringskurs for fremmedspråklige (NUS-kode 201104) i målgruppen.

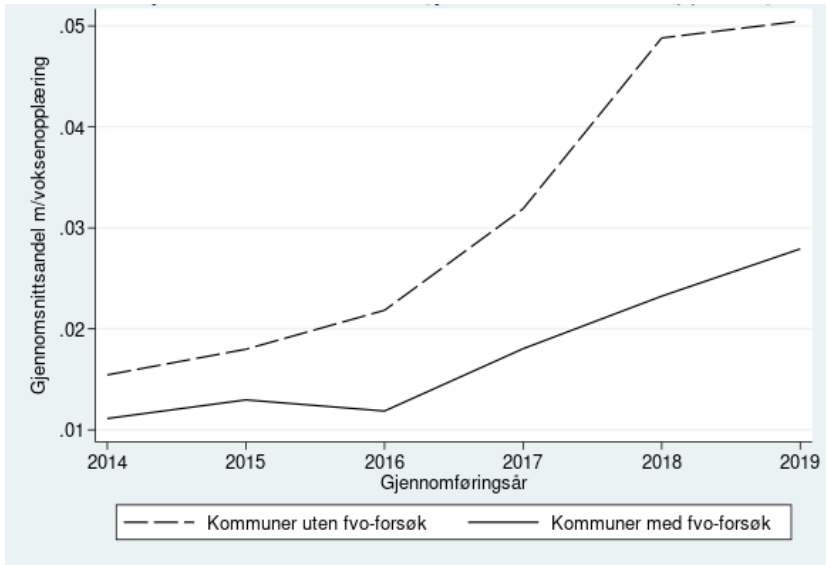
I målgruppen finner vi en økende andel voksne som fullfører grunnskolen, definert basert på karakterdata, se Figur 5. Av figuren ser vi et hopp i andel voksne som har fullført grunnskolen utenfor forsøksområdene i 2018. Merk at fullføring av grunnskoleopplæring for voksne i forsøkkommuner inkluderer både voksne som har vært deltakere i ordinær grunnskole for voksne og deltakere i FVO. Mange av deltakerne i forsøkkommunene avsluttet opplæring etter ordinære læreplaner for grunnskolen (LK06) i en overgangsfase, og det var ingen som gjennomførte eksamen etter forsøkslæreplanene høsten 2017. Når vi estimerer effekter, vil disse inkluderes i tallene for fullføring i FVO-områdene fra 2018. Vi estimerer med andre ord ikke en helt ren FVO-effekt, men dette er unngåelig fordi vi fokuserer på gjennomsnittseffekter for målgruppen i forsøksområdene, ikke bare effekter for deltakere i FVO.

Nesten alle voksne som er deltakere i forberedende voksenopplæring eller grunnskole for voksne har utenlandsk bakgrunn. Hvor mange flyktninger som kommer til Norge, deres landbakgrunn, alder, utdanningsbakgrunn og hvor de bosettes i Norge, kan gi kortvarige variasjoner i tilstrømming og fullføring av grunnskoleopplæring. Fra figuren ser det imidlertid ut som trendene før forsøksstart ikke

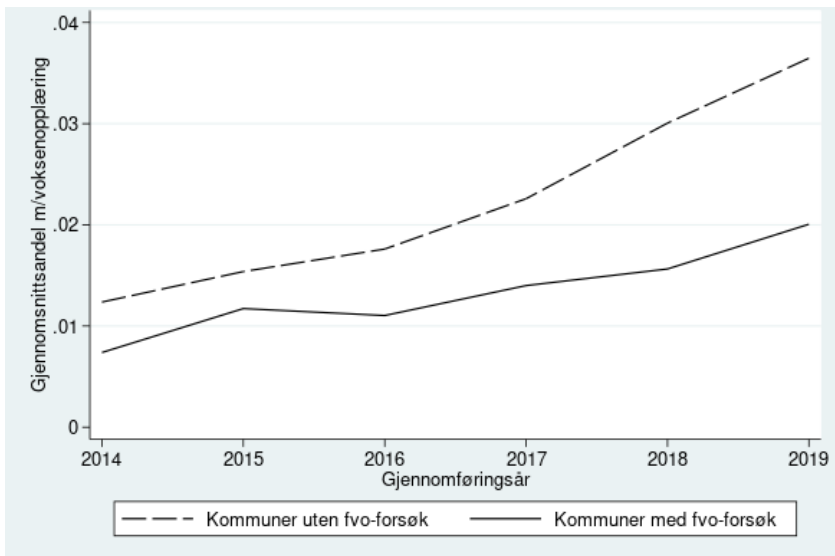
er veldig ulike i forsøks- og kontrollområdene, og dette er en viktig forutsetning for estimeringsmetoden vår. Andelen voksne i målgruppen som fullfører grunnskoleopplæring ligger for øvrig noe høyere for alle år i kontrollområdene, men dette har ikke betydning for effektevalueringen. Trendene før forsøksstart bør imidlertid være relativt like. For de senere og mer omfattende effektevalueringene vil det være fornuftig å sammenligne trendutviklingen i gjennomføring av utdanning på grunnskolenivå for voksne i målgruppen over en lengre periode i forsøksområdene og kontrollområdene. Ved behov kan vi benytte en syntetisk kontrollgruppe ved å vekte deler av utvalget forskjellig, for å gjøre målgruppene og områdene vi sammenligner så like som mulig. Slik det ser ut av figurene er imidlertid ikke trendutviklingen før forsøksstart en indikasjon på at det er en fare for å overestimere effekter av forsøket, siden trendutviklingen heller går i retning av å være flatere i forsøksområdene enn i kontrollområdene. Den eneste faren er nedgangen i fullføringer i områder med forsøk, rett før forsøksstart. Dette kan være et eksempel på «Ashenfelter's dip», som refererer til at fallet i andel som gjennomfører i forsøksområdene rett før forsøksstart kan være en årsak til at noen kommuner deltar i forsøket, og om det er slik kan det føre til at vi overestimerer forsøkseffekten fordi andel i målgruppen som gjennomfører uansett ville gått opp, også uten forsøket. Her begynner kurven imidlertid å gå opp igjen i 2017, og det er derfor mindre sannsynlig at vi overestimerer forsøkseffekten.

Figur 6 og Figur 7 viser utvikling i gjennomføring av grunnskoleopplæring for voksne kvinner og menn. Det kan se ut til trendutviklingen i andel kvinner med lavt kompetansenivå som fullfører grunnskoleopplæring flater noe ut for forsøksområdene før FVO-forsøket starter opp, men at dette ikke skjer i kontrollområdene. Hoppet vi så i 2018 i kontrollområdene i Figur 5 finner vi ikke igjen i denne figuren, og den er altså drevet av menn, som Figur 7 illustrerer.

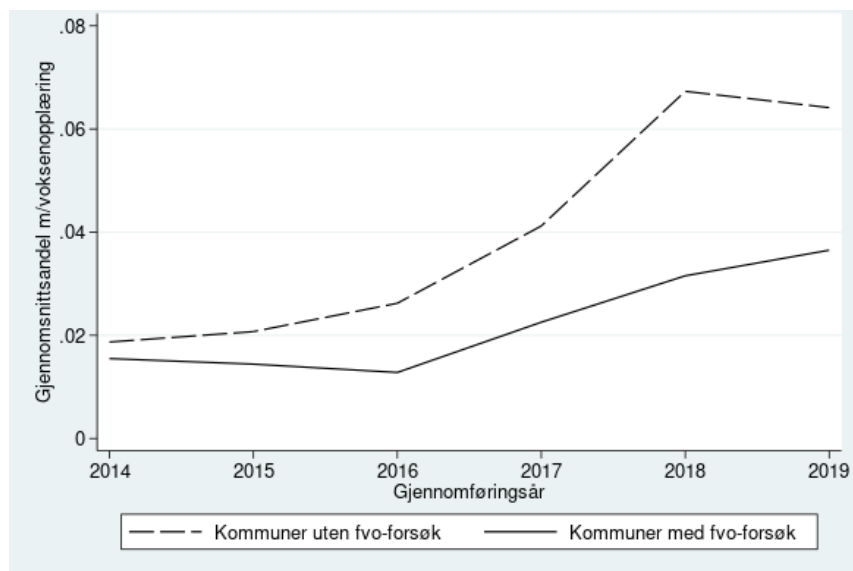
Figur 5: Gjennomsnittandel voksne med ingen eller lite formell skolegang som gjennomfører ordinær grunnskole for voksne og/eller FVO per år.



Figur 6: Andel voksne kvinner med ingen eller lite formell skolegang som gjennomfører ordinær grunnskole for voksne og/eller FVO per år.



Figur 7: Andel voksne menn med ingen eller lite formell skolegang som gjennomfører ordinær grunnskole for voksne og/eller FVO per år.



3.1.2 Beskrivende data for målgruppen før forsøksstart

For å danne oss et bilde av om sammensetningen av målgruppen av voksne med ingen eller lite formell skolegang i forsøks- og kontrollområdene er det nyttig å se på litt beskrivende statistikk før forsøket starter opp, se Tabell 9. Vi ser at gjennomsnittsalderen er litt høyere i kontrollområdene enn i forsøksområdene, selv om standardavvikene er store. Det er også litt færre kvinner i målgruppen i kontrollområdene. Botid i Norge er imidlertid i gjennomsnitt betydelig høyere i målgruppen i forsøksområdene, selv om standardavviket er stort. Dette kan bety at forsøksområdene har noe flere voksne i målgruppen som har vært lenge i Norge, men også mange unge siden gjennomsnittsalderen er litt lavere for målgruppen i forsøksområdene. Denne sammenligningen gir imidlertid ingen klare indikasjoner på store forskjeller i sammensetning i kontroll- og forsøksområdene.

Tabell 9: Deskriptiv informasjon om målgruppen i kontroll- og forsøksområder, 2013-2017.

Variabler	Kontrollområder, 2013-2017			Forsøksområder, 2013-2017		
	Ant. obs.	Gjennomsnitt	Standardavvik	Ant. obs.	Gjennomsnitt	Standardavvik
Alder	209 381	43.83618	15.5313	177 088	42.89599	14.28445
Kjønn	209 381	0.5114409	0.4998703	177 088	0.5356715	0.4987273
Botid	132 386	13.74679	8.758205	135 308	17.23203	9.842302
Mottaker av Nav-ytelser	124 793	0.0077168	0.087506	105 026	0.007998	0.0890737
Ikke bosatt	209 381	0.0005349	0.023122	177 088	0.0007567	0.0274976
Permittert	124 793	0.0000801	0.0089514	105 026	0.0000476	0.0068997
Årsinntekt	124 793	5124.269	11911.49	105 026	5493.956	12362.15

Målgruppens sammensetning av landbakgrunn, i form av statsborgerskap, varierer noe mellom kontrollområdene og forsøksområdene. Vi ser at det er en noe høyere andel med norsk statsborgerskap i forsøksområdene, som ikke er unaturlig gitt at flere har lang botid i forsøksområdene. I kontrollområdene er det en høyere andel med statsborgerskap fra Afrika. Dette kontrollerer vi for i noen av regresjonene, og det kan være hensiktsmessig i senere, mer omfattende effektanalyser der vi har et større datagrunnlag å eksperimentere med syntetiske kontrollgrupper for å se om denne sammensetningen av landbakgrunn og variasjon i botid har betydning for effektestimaterne.

Tabell 10: Prosentvis andel av ulike statsborgerskap i målgruppen med ingen eller lite formell skolegang i forsøks- og kontrollområdene.

Statsborgerskap	Prosentandel	
	Kontrollområder	Forsøksområder
Norge	69.31	73.45
EU/EØS med Storbritannia	6.99	7.31
Europa utenfor EU og UK	1.12	1.24
Afrika	11.56	7.6
Asia med Tyrkia	10.25	9.6
Nord-Amerika	0.13	0.14
Sør- og Mellom-Amerika	0.47	0.52
Oseania	0.02	0.02
Statsløse	0.14	0.11
Uoppgitt	0.02	0
Sum	100	100

3.2 Forventede effekter av FVO-forsøket

FVO-forsøket forventes å gi effekter på kort sikt i form av at flere i målgruppen får økt kompetanse, raskere overgang til arbeidsliv, videregående opplæring og redusert avhengighet av ytelser fra Nav og på lang sikt i form av varig tilknytning til arbeidslivet og overgang til videre utdanning.

Både måloppnåelse og bærekraft er relevante evalueringskriterier for å evaluere effekter. Mens måloppnåelse handler om i hvilken grad forsøkene bidrar til å nå målene, handler bærekraft i henhold til OECD sin definisjon om i hvilken grad disse effektene vedvarer etter at forsøket er fullført. Dette er en problemstilling som først kan undersøkes en viss tid etter at prosjektet er avsluttet, noe effektstudien som skal gjennomføres i etterkant av forsøket vil se på.

Raskere overgang til arbeidslivet kan måles ved å se på tidsintervallet fra deltakerne avslutter opplæring til de registreres i arbeidsstatistikken. Dette kan skje både underveis i løpet og etter avsluttet løp. Det kan også måles ved å se på tid i arbeidsledighet eller som mottaker av annen trygd etter forsøksoppstart, gjerne med tidsforsinkelser. Tilsvarende kan raskere overgang til videre opplæring eller utdanning måles ved å se på tidsintervallet fra deltakelsen i modulisert opplæring er fullført til deltakerne registreres i utdanningsstatistikken under nye utdanningskoder. Dessverre er det noe begrensede muligheter til slike overgangsanalyser for utdanningsstatistikken på nåværende stadium, på grunn av begrensninger i tilgjengelige registerdata.

Varig tilknytning til arbeidslivet kan måles på flere måter. Samlet sett handler varig tilknytning om deltakernes posisjon på arbeidsmarkedet over tid. Vi forventer for det første at forsøkene vil føre til at en større andel deltakere i målgruppen kommer inn i arbeidsmarkedet og etter hvert også får varig tilknytning til arbeidsmarkedet. Dette kan testes ved å se på samlet arbeidsmarkedsdeltakelse i målgruppen over en periode på flere år, der både perioden under opplæring og etter fullført opplæring inngår. Av dette kan vi trekke slutninger om at opplæringsløpene blir mer effektive, hvis forsøkene muliggjør en økning i gjennomsnittlig arbeidsmarkedsdeltakelse over noen år for voksne i målgruppen for forsøkene, sett i forhold til sammenlignbare voksne i kontrollgruppen. Tilknytningen til arbeidsmarkedet kan også testes ved å se på andelen deltakere som kommer inn i heltids- og deltidsstillinger, ved bruk av arbeidsstatistikk. Hvis flere begynner i opplæring i forsøksområder kan imidlertid opplæringen føre til redusert heltidsarbeid, hvis noen av disse arbeider mindre på grunn av opplæring. Til sist kan deltakerens posisjon på arbeidsmarkedet måles ved å se på lønn for målgruppen. På kort sikt kan lønnen gå ned, hvis flere deltar i opplæring og arbeidsmarkedsdeltakelsen reduseres, men gitt at flere i målgruppe oppnår en kompetanseheving forventer vi at gjennomsnittseffekten på lang sikt er positiv.

Forsøkene skal på den ene siden bidra til at flere fullfører opplæringsmoduler og får kompetansebevis og på den annen side at flere fullfører opplæring på grunnskolenivå og får vitnemål. Bruk av kompetansebevis ved pause i utdanningen øker muligheten for at deltakerne kan fortsette med utdanningen senere eller ved et annet opplæringssted, noe som kan føre til at de verdsettes høyere i arbeidsmarkedet. På den annen side skal forsøkene bidra til at deltakerne får en mer relevant

opplæring, noe som kan reflekteres i bedre matchkvalitet mellom jobb og kompetanse/ferdigheter. Både økt kompetanse og bedre matching mellom jobb og ferdigheter, vil kunne resultere i høyere arbeidsproduktivitet og dermed høyere verdsettelse i arbeidsmarkedet. Dette kan testes ved å se om gjennomsnittslønnen for voksne i målgruppen blant deltakerne i «cluster» øker, i forhold til sammenlignbare «cluster» av voksne i kontrollgruppen. I denne rapporten benytter vi månedslønn, der månedslønn for 2020 er basert på månedslønn fra første halvår i 2020.

Et annet mulig mål på arbeidsmarkedstilknytning er arbeidsledighet eller trygd, og dette kan testes ved å undersøke hvorvidt arbeidsledighetsraten eller andel trygdede går ned for målgruppen i forsøksområdene, sammenlignet med kontrollgruppen.

3.3 Estimeringsmetode

Vi anvender *forskjell-i-forskjell*⁶ som estimeringsmetode til å finne gjennomsnittseffekten av å bli invitert til deltakelse i forsøkene om modulstrukturert forberedende voksenopplæring. Dette innebærer at vi estimerer gjennomsnittseffekter for alle som har tilgang til forsøket og er i målgruppen for forsøket, uavhengig av om de tar del i forsøket. På denne måten reduserer vi problemer med seleksjon, f.eks. ved at bare de flinkeste vil delta i forsøket og at vi dermed overestimerer effekter av forsøket. Dermed er det lite trolig at vi ser helt andre effekter når forsøket omgjøres til permanent ordning og skaleres opp. Forsøket er imidlertid på et tidlig stadium for en effektevaluering, og det er relativt få i våre data som har fullført FVO. Vi estimerer heller ikke en helt ren FVO-effekt fordi det fortsatt er mange i målgruppen i forsøksområdene som fullfører ordinær grunnskole for voksne. Siden vi estimerer gjennomsnittseffekter av FVO-forsøket for hele målgruppen i forsøksområdene og ikke bare de som deltar i FVO, er dette ikke mulig å unngå.

Estimeringsligning for individdata ser slik ut, der Y er utfallsvariabelen, f.eks. fullføring av voksenopplæring eller årslønn eller andre variabler som beskriver forventede utfall, som diskutert over, og i indikerer individ, g indikerer grupper som er nivået eksperimentet foregår på (kommuner) og t er observasjonsår:

$$Y_{igt} = \alpha_t + \alpha_g + \alpha_2 \text{Forsøk}_t + \alpha_3 \text{Forsøksområde}_i + \alpha_4 \text{Forsøk}_t * \text{Forsøksområde}_i + \alpha_{igt} X_{igt} + \alpha_5 t + \alpha_6 t^2 + v_g + \epsilon_{igt}$$

Indikatorvariabelen *Forsøk* er null før forsøket starter opp og 1 når forsøket har startet og skiller på denne måten mellom perioden før og etter forsøket. Indikatorvariabelen *Forsøksområde* har verdien 1 om individet befinner seg i et forsøksområde, X er kontrollvariabler som kjønn, alder, opprinnelses-

⁶ Se Angrist, J. and S. Pischke (2009): *Mostly Harmless Econometrics*, Princeton University Press.

område og botid i Norge, og ν og ϵ er støyledd, det ene på gruppenivå og det andre på individnivå. I tillegg kontrollerer vi for tidstrender, her illustrert ved t og t^2 . Dette gjør vi for å sikre at vi ikke estimerer en annen utvikling, forårsaket av andre faktorer, som en forsøkseffekt. Vi bruker også en alternativ spesifisering for å kontrollere for tidstrend, med indikatorvariabler for hvert observasjonsår.

Vi er primært interessert i å måle effekten av forsøket ved differensen i utfall for de som er påvirket av forsøket og de som ikke er det, dvs. forskjell i forskjell. Dette måles ved koeffisienten α_4 , som estimerer gjennomsnittseffekten av forsøket på utfallsvariabelen Y .

Vi fokuserer på såkalte *intensjon-om-å-behandle-effekter* («intention-to-treat»). Det betyr at vi ser på samlede effekter av å bli invitert til deltakelse i forsøkene, både for de som faktisk deltar og de som ikke har befatning med forsøkene etter at de blir invitert til deltakelse. Dette gjør vi fordi de som ikke velger å delta kan være systematisk forskjellige i atferd eller karakteristika, slik at vi ellers ville kunne stå igjen med en positiv seleksjon av deltakere og dermed overestimere effektene av forsøkene.

Forutsetningen for at vi identifiserer effekten av forsøket og ikke noe annet, som for eksempel andre forandringer som skjedde samtidig, er at vi har felles trend i utfall for f.eks. deltakelse i arbeidsstyrken i områder med tilgang til forsøket og tilgangen i områder som ikke har det. Vi legger derfor inn tidstrender i regresjonene, som beskrevet over.

3.4 Effekter av FVO-forsøket på gjennomføring av voksenopplæring på grunnskolenivå

Vi bruker forskjell-i-forskjell til å estimere effekter for målgruppen av forsøket på gjennomføring av grunnskoleopplæring på ungdomsskolenivå. Vi måler altså forskjell-i-forskjell ved å estimere differensen i gjennomføring for de som er påvirket av forsøket og de som ikke er det. Dette måles ved koeffisienten for *Pågående forsøk # Områder m/FVO*. Denne koeffisienten estimerer gjennomsnittseffekten av forsøket på utfallsvariabelen Y , og i Tabell 11 er dette gjennomføring av voksenopplæring. I denne tabellen presenterer vi fem separate regresjoner i fem ulike kolonner, med litt ulike kontrollvariabler. Kryssene viser hvilke forklaringsvariabler vi har inkludert i hver av regresjonene. Tre stjerner ved estimatet viser at det er estimert med høy presisjon.

Den estimerer en negativ effekt av FVO-forsøket på gjennomføring av grunnskole for målgruppen, og tre stjerner ved estimatet indikerer at effekten er estimert med høy presisjon. Gitt trenden i gjennomføring av grunnskole for voksne i kontrollområdene, som presentert i Figur 5, er dette kanskje ikke så overraskende. Som nevnt er dette heller ikke en ren FVO-effekt, og forsøket hadde kun pågått i to år på evalueringstidspunktet. Til forskjell fra i figuren kontrollerer vi her for trendutvikling ved å inkludere indikatorvariabler for hvert enkelt år og dessuten inkluderer en rekke andre forklarings-

variabler og bruke clustering på kommunenivå. Ved å inkludere botid ekskluderer vi observasjoner for nordmenn i målgruppen, da denne variabelen måler hvor mange år personene har bodd i Norge, hvis de har utenlandsk bakgrunn. Vi ser imidlertid at effekten holder seg ganske stabil, uavhengig av hvilke kontrollvariabler vi benytter. De estimerte koeffisientene for andre forklaringsvariabler er også negative, dvs. kvinner i målgruppen har lavere sannsynlighet for å gjennomføre grunnskoleopplæring på ungdomsskolenivå og alder og botid virker også negativt.

Forventningen for forsøket er at FVO gjør opplæringen mer attraktiv for voksne, med tilpassede læreplaner utviklet spesielt for voksne og med andrespråksperspektiv. I tillegg har FVO moduler og mer fleksible løp, bedre tilpasset voksnes liv. Vi estimerer ikke en positiv effekt på andel som fullfører grunnskoleopplæring her, men dette betyr ikke at effekten vil forbli negativ når vi gjennomfører den neste effektevalueringen av FVO-forsøket. Det kan være mange årsaker til at vi finner en negativ effekt. FVO åpner samtidig for mer fleksible opplæringsløp, og det kan føre til at en del deltakere bruker mer tid på å fullføre fordi de kombinerer opplæring med jobb eller omsorgsoppgaver, mens andre som kun trenger noen moduler kan fullføre raskere. Totaleffekten vil være usikker på kort sikt, men på lang sikt forventes flere i målgruppen å fullføre. Det kan også ta litt tid fra forsøksoppstart til modulbasert forberedende voksenopplæring blir kjent i målgruppen, slik at rekrutteringen og dermed gjennomføringen øker. Videre kan det være begrensninger i kapasitet på grunn av finansiering som hindrer rekrutteringen å øke, og noen i målgruppen er kanskje også usikre på hvordan FVO fungerer. Kanskje har oppstartsfasen vært krevende i en del forsøksområder og kanskje foregår det også en god del erfaringsbasert læring i forsøket, som kan bidra til at FVO-forsøkets effekt på gjennomføring av voksenopplæring for målgruppen skifter retning. Effekten kan selvsagt også skyldes spesielle forhold i kontrollområdene, som kontroller for tidstrend og kontroller for individuelle karakteristikk ved målgruppen og clustering på bokommune ikke greier å filtrere vekk.

Tabell 11: Effekt av FVO-forsøket på gjennomført opplæring på grunnskolenivå. Lineære forskjell-i-forskjell-regresjoner med kontroll for kvadratisk tidstrend og gruppering (clustering) på bokommune.

Gjennomføring av voksenopplæring	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Pågående forsøk	0.0340*** (0.00385)	0.0329*** (0.00341)	0.0327*** (0.00341)	0.0396*** (0.00446)	0.0324*** (0.00416)
Områder m/FVO	-0.0082** (0.00361)	-0.00998** (0.00405)	-0.00975** (0.00405)	-0.00537 (0.00414)	-0.00358 (0.00359)
Pågående forsøk # Områder m/FVO	-0.01592*** (0.00566)	-0.01299*** (0.00471)	-0.01302*** (0.00471)	-0.01721*** (0.00597)	-0.01575*** (0.00565)
Gruppering/cluster på bokommune	X	X	X	X	X
Alder		X	X	X	X
Kjønn			X	X	X
Botid				X	X
Statsborgerskap, del av verden					X
Tidstrend - indikatorvariabler	X	X	X	X	X
R^2	0.007	0.045	0.046	0.049	0.065
Observations	438 999	438 999	438 999	324 066	324 066

Standard errors in parentheses

* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

I Tabell 12 presenterer vi fire tilsvarende regresjoner som i tabellen over, men her kontrollerer vi for en kvadratisk tidstrend. Dette ser ut til å gjøre liten forskjell på effektens retning og størrelse, og forklaringskraften er omtrent den samme.

Tabell 12: Effekt av FVO-forsøket på gjennomført voksenopplæring på grunnskolenivå. Lineære forskjell-i-forskjell-regresjoner med kontroll for kvadratisk tidstrend og gruppering (clustering) på bokommune.

Gjennomføring av voksenopplæring	(1)	(2)	(3)	(4)
Pågående forsøk	0.015296*** (0.003116)	0.012775*** (0.003145)	0.017229*** (0.004621)	0.016865*** (0.004251)
Områder u/FVO	0.0 (.)	0.0 (.)	0.0 (.)	0.0 (.)
Områder m/FVO	-0.008202** (0.003609)	-0.009971** (0.004050)	-0.005376 (0.004138)	-0.003582 (0.003587)
Pågående forsøk # Områder m/FVO	-0.015950*** (0.005668)	-0.013011*** (0.004714)	-0.017208*** (0.005966)	-0.015741*** (0.005646)
Gruppering/cluster på bokommune	X	X	X	X
Alder		X	X	X
Kjønn			X	X
Botid			X	X
Statsborgerskap, del av verden				X
Kvadratisk tidstrend	X	X	X	X
R^2	0.007	0.045	0.049	0.065
Observations	438 999	438 999	324 066	324 066

Standard errors in parentheses

* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

3.5 Effekter av FVO-forsøket på månedslønn for voksne med lav kompetanse

Vi estimerer effekter av FVO-forsøket på månedslønn, målt i faste 2015-kroner ett år senere. Estimeringsmetodene er fremdeles de samme. For de tre første spesifikasjonene i Tabell 13 finner vi ingen effekt, og for de to siste spesifikasjonene i kolonne 4 og 5 finner vi en negativ effekt. Dette er igjen det motsatte av det vi forventer på lang sikt, hvis en større andel av målgruppen får økt kompetanse, men FVO-forsøket er på et tidlig stadium for en effektevaluering og på kort sikt kan det bety at flere begynner i opplæring og dermed reduserer sin arbeidsinnsats for å kunne delta i opplæringen.

Tabell 13: Effekter av FVO-forsøket på månedslønn, målt i faste 2015-kroner ett år senere. Lineære forskjell-i-forskjell-regresjoner med kontroll for tidstrend ved bruk av indikatorvariabler for år og gruppering (clustering) på bokommune.

Månedslønn, t+1	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Pågående forsøk	-440.7091*** (87.1913)	-392.1505*** (78.5740)	-424.2541*** (77.8215)	694.6209*** (95.5174)	1,053.6079*** (95.2818)
Områder m/FVO	345.6177* (203.7042)	422.9191* (218.1038)	470.5473** (223.0177)	448.6294* (232.6704)	372.8228* (218.4436)
Pågående forsøk # Områder m/FVO	31.1786 (111.4341)	-99.1789 (132.8708)	-102.3697 (133.8340)	-358.2792** (168.4630)	-431.9433** (176.6321)
Gruppering/cluster på bokommune	X	X	X	X	X
Alder		X	X	X	X
Kjønn			X	X	X
Botid				X	X
Statsborgerskap, del av verden					X
Tidstrend - indikatorvariabler	X	X	X	X	X
R^2	0.000	0.017	0.023	0.025	0.037
Observations	433493	433493	433493	320307	320307

Standard errors in parentheses

* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Det gjør liten forskjell om vi kontrollerer for kvadratisk tidstrend, se Tabell 14, framfor ikke-parametriske som i tabellen over. Igjen er effektene av forsøket enten ikke signifikante eller negative.

Tabell 14: Effekt av FVO-forsøket på månedslønn, målt i faste 2015-kroner ett år senere. Lineære forskjell-i-forskjell-regresjoner med kontroll for kvadratisk tidstrend og gruppering (clustering) på bokommune.

Månedslønn, t+1	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Pågående forsøk	202.0186** (94.6020)	314.7337 (.)	316.9385*** (114.1748)	466.1048*** (97.8163)	493.3467*** (97.4052)
Områder m/FVO	345.6714* (203.6708)	423.1080* (218.0995)	470.7424** (223.0158)	448.5344* (232.5983)	372.7373* (218.3858)
Pågående forsøk # Områder m/FVO	30.4050 (111.4942)	-100.4712 (133.0723)	-103.6561 (134.0362)	-358.1744** (168.4527)	-431.7270** (176.5825)
Gruppering/cluster på bokommune	X	X	X	X	X
Alder		X	X	X	X
Kjønn			X	X	X
Botid				X	X
Statsborgerskap, del av verden					X
Tidstrend - kvadratisk	X	X	X	X	X
R^2	0.000	0.017	0.023	0.025	0.037
Observations	433493	433493	433493	320307	320307

3.6 Effekter av FVO-forsøket på overgang til videregående opplæring

Vi estimerer også effekter på overgang til opplæring til videregående nivå, målt ved igangværende utdanning. Her har vi begrenset målgruppen i estimeringene til voksne som har fullført voksenopplæring, enten i kontroll- eller forsøksområdene og i perioden før og etter innføring av FVO-forsøket. Dette reduserer selvsagt antall observasjoner betydelig, fordi vi nå fokuserer på en positivt selektert gruppe både i forsøks- og kontrollgruppene, som både har begynt og fullført voksenopplæring i analyseperioden. Det er også mulig at gruppen som fullfører FVO ikke er direkte sammenlignbar med gruppen som fullfører ordinær grunnskole for voksne.

Over halvparten av de som har fullført FVO og finnes i registerdata er i gang med videregående opplæring, dvs. opplæring med utdanningskoder på nivå for videregående skole eller høyere, men vi måler her forskjell-i-forskjell-effekten. Da estimerer vi signifikante, men negative effekter for alle spesifikasjoner, se Tabell 15. Effektene er også relativt stabile, uavhengig av spesifisering. Vi finner altså en negativ effekt på overgang til videregående opplæring, men det har gått litt kort tid for å kunne identifisere klare effekter og resultatene må tolkes med forsiktighet, også fordi utvalget vi bruker til å estimere denne effekten kan være systematisk forskjellig fra kontrollgruppen, selv om vi kontrollerer for ulike karakteristika.

Tabell 15: Effekter av FVO-forsøket på overgang til videregående opplæring, målt som igangværende utdanning ett år etter fullført voksenopplæring. Lineære forskjell-i-forskjell-regresjoner med kontroll for tidstrend ved bruk av indikatorvariabler for år og gruppering (clustering) på bokommune.

Videregående opplæring	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Pågående forsøk	0.3753*** (0.0120)	0.4075*** (0.0114)	0.4106*** (0.0114)	0.4492*** (0.0130)	0.4533*** (0.0129)
Områder m/FVO	0.0321 (0.0293)	0.0274 (0.0206)	0.0262 (0.0203)	0.0124 (0.0183)	0.0099 (0.0175)
Pågående forsøk # Områder m/FVO	-0.0777** (0.0329)	-0.0751** (0.0308)	-0.0750** (0.0308)	-0.0733** (0.0305)	-0.0729** (0.0305)
Gruppering/cluster på bokommune	X	X	X	X	X
Alder		X	X	X	X
Kjønn			X	X	X
Botid				X	X
Statsborgerskap, del av verden					X
Tidstrend - indikatorvariabler	X	X	X	X	X
R ²	0.049	0.085	0.086	0.093	0.097
Observations	45367	45367	45367	45026	45026

Standard errors in parentheses

* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Vi estimerer også med tilsvarende spesifikasjoner, men med kontroll for kvadratisk tidstrend. Dette gir også effekter av tilsvarende størrelse og med negativt fortegn. Estimatenes er altså lite sensitive for valg av spesifikasjon.

Tabell 16: Effekter av FVO-forsøket på overgang til videregående opplæring, målt som igangværende utdanning ett år etter fullført voksenopplæring. Lineære forskjell-i-forskjell-regresjoner med kontroll for kvadratisk tidstrend og gruppering (clustering) på bokommune.

Videregående opplæring	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Pågående forsøk	0.0726*** (0.0159)	0.0700*** (0.0154)	0.0699*** (0.0155)	0.0700*** (0.0159)	0.0689*** (0.0156)
Områder m/FVO	0.0320 (0.0292)	0.0274 (0.0205)	0.0261 (0.0202)	0.0123 (0.0182)	0.0099 (0.0175)
Pågående forsøk # Områder m/FVO	-0.0775** (0.0328)	-0.0749** (0.0307)	-0.0748** (0.0307)	-0.0731** (0.0304)	-0.0727** (0.0304)
Gruppering/cluster på bokommune	X	X	X	X	X
Alder		X	X	X	X
Kjønn			X	X	X
Botid				X	X
Statsborgerskap, del av verden					X
Tidstrend – kvadratisk tidstrend	X	X	X	X	X
R ²	0.048	0.085	0.085	0.093	0.097
Observations	45367	45367	45367	45026	45026

3.7 Effekter av FVO-forsøket på heltidsarbeid

FVO-forsøket forventes å ha effekter på tilknytning til arbeidsmarkedet og arbeidets kvalitet. Her fokuserer vi på andel voksne som er i heltidsarbeid. Denne informasjonen er kun tilgjengelig for de som enten er i deltids- eller heltidsarbeid i målgruppen, og dette begrenser igjen observasjonsantallet. Reformeffektene presenteres i raden for *Pågående forsøk # Områder m/FVO*, se Tabell 17 og Tabell 18. Vi finner på dette stadiet ingen signifikant effekt av FVO-forsøket på andel voksne i målgruppen som er i heltidsarbeid, uavhengig av spesifikasjon og hvordan vi kontrollerer for tidstrender.

Tabell 17: Effekter av FVO-forsøket på andel voksne med lav kompetanse som er i heltidsarbeid. Lineære forskjell-i-forskjell-regresjoner med kontroll for tidstrend ved bruk av indikatorvariabler for år og gruppering (clustering) på bokommune.

Heltidsarbeid	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Pågående forsøk	-0.1020*** (0.0161)	-0.0495*** (0.0121)	-0.0825*** (0.0113)	-0.0432*** (0.0151)	0.0158 (0.0152)
Områder m/FVO	0.0520** (0.0259)	0.0588** (0.0283)	0.0578** (0.0258)	0.0518*** (0.0199)	0.0513*** (0.0195)
Pågående forsøk # Områder m/FVO	-0.0069 (0.0109)	-0.0122 (0.0130)	-0.0120 (0.0127)	-0.0176 (0.0118)	-0.0220* (0.0127)
Gruppering/cluster på bokommune	X	X	X	X	X
Alder		X	X	X	X
Kjønn			X	X	X
Botid				X	X
Statsborgerskap, del av verden					X
Tidstrend - indikatorvariabler	X	X	X	X	X
R^2	0.011	0.019	0.089	0.084	0.096
Observations	151003	151003	151003	115613	115613

Standard errors in parentheses

* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Tabell 18: Effekter av FVO-forsøket på andel voksne med lav kompetanse som er i heltidsarbeid. Lineære forskjell-i-forskjell-regresjoner med kontroll for kvadratisk tidstrend og gruppering (clustering) på bokommune.

Heltidsarbeid	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Pågående forsøk	0.0637*** (0.0088)	0.0561*** (0.0086)	0.0587*** (0.0085)	0.0534*** (0.0106)	0.0442*** (0.0119)
Områder m/FVO	0.0521** (0.0258)	0.0588** (0.0283)	0.0579** (0.0258)	0.0517*** (0.0199)	0.0514*** (0.0195)
Pågående forsøk # Områder m/FVO	-0.0069 (0.0108)	-0.0124 (0.0130)	-0.0121 (0.0126)	-0.0177 (0.0117)	-0.0222* (0.0128)
Gruppering/cluster på bokommune	X	X	X	X	X
Alder		X	X	X	X
Kjønn			X	X	X
Botid				X	X
Statsborgerskap, del av verden					X
Tidstrend - indikatorvariabler	X	X	X	X	X
R^2	0.011	0.018	0.088	0.084	0.095
Observations	151003	151003	151003	115613	115613

Standard errors in parentheses

* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

3.8 Effekter av FVO-forsøket på utenforskap

Vi estimerer også en sammensatt effekt av FVO-forsøket på andel som står utenfor både utdanning og arbeidsliv, se Tabell 19 og Tabell 20. Her finner vi faktisk en svakt negativ effekt, og effekten er svakt signifikant. Dette tyder på at FVO-forsøket kan ha redusert utenforskap noe, målt ved å ikke være i opplæring/utdanning i perioden og ikke være lønnsinntaker.

Tabell 19: Effekter av FVO-forsøket på utenforskap, i form av å ikke være lønsmottaker eller i opplæring/utdanning. Lineære forskjell-i-forskjell-regresjoner med kontroll for tidstrend ved bruk av indikatorvariabler for år og gruppering (clustering) på bokommune.

Ikke i arbeid eller skolegang, t+1	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Pågående forsøk	0.0481*** (0.0057)	0.0389*** (0.0046)	0.0390*** (0.0046)	0.0378*** (0.0048)	0.0227*** (0.0039)
Områder m/FVO	-0.0067 (0.0043)	-0.0098** (0.0048)	-0.0098** (0.0048)	-0.0058 (0.0053)	-0.0046 (0.0051)
Pågående forsøk # Områder m/FVO	-0.0103** (0.0047)	-0.0066* (0.0038)	-0.0066* (0.0038)	-0.0073* (0.0042)	-0.0030 (0.0036)
Gruppering/cluster på bokommune	X	X	X	X	X
Alder		X	X	X	X
Kjønn			X	X	X
Botid				X	X
Statsborgerskap, del av verden					X
Tidstrend - indikatorvariabler	X	X	X	X	X
R ²	0.013	0.039	0.039	0.044	0.066
Observations	142346	142346	142346	108563	108563

Standard errors in parentheses

* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Tabell 20: Effekter av FVO-forsøket på utenforskap, i form av å ikke være lønsmottaker eller i opplæring/utdanning. Lineære forskjell-i-forskjell-regresjoner med kontroll for kvadratisk tidstrend og gruppering (clustering) på bokommune.

Ikke i arbeid eller skolegang	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Pågående forsøk	-0.0323*** (0.0075)	-0.0382*** (0.0072)	-0.0382*** (0.0072)	-0.0457*** (0.0097)	-0.0483*** (0.0089)
Områder m/FVO	-0.0067 (0.0043)	-0.0098** (0.0048)	-0.0098** (0.0048)	-0.0057 (0.0053)	-0.0044 (0.0050)
Pågående forsøk # Områder m/FVO	-0.0103** (0.0048)	-0.0066* (0.0038)	-0.0066* (0.0038)	-0.0074* (0.0043)	-0.0032 (0.0037)
Gruppering/cluster på bokommune	X	X	X	X	X
Alder		X	X	X	X
Kjønn			X	X	X
Botid				X	X
Statsborgerskap, del av verden					X
Tidstrend – kvadratisk	X	X	X	X	X
R ²	0.012	0.038	0.038	0.043	0.065
Observations	142346	142346	142346	108563	108563

Standard errors in parentheses

* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

3.9 Effekter av FVO-forsøket på mottak av Nav-ytelser

Vi estimerer også effekter av FVO-forsøket på mottak av Nav-ytelser, se Tabell 21 og Tabell 22. Vi benytter her en indikatorvariabel for mottak av Nav-ytelser, som er 1 hvis personen er mottaker av Nav-ytelser og 0 hvis ikke. Tabellene viser at vi ikke finner noen effekt av forsøket på mottak av Nav-ytelser, uavhengig av hvilke kontrollvariabler vi benytter og hvordan vi kontrollerer for tidstrender. Det er en forventning om at forsøket, med tilpasset opplæring for voksne, skal redusere avhengighet av overføringer, men det kan ta noe tid før vi er i stand til å plukke opp disse effektene. På kort sikt kan man også tenke seg at mange som tar opplæring i målgruppen vil ha behov for ytelser fra Nav til livsopphold. Forsøkseffekten på mottak av Nav-ytelser er derfor noe vi vil studere mer i detalj i senere effektevalueringer av forsøket.

Tabell 21: Effekter av FVO-forsøket på mottak av Nav-ytelser. Lineære forskjell-i-forskjell-regresjoner med kontroll for tidstrend ved bruk av indikatorvariabler for år og gruppering (clustering) på bokommune.

Mottak av Nav-ytelser	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Pågående forsøk	-0.0048*** (0.0008)	-0.0043*** (0.0008)	-0.0043*** (0.0009)	-0.0044*** (0.0011)	-0.0022** (0.0010)
Områder m/FVO	0.0003 (0.0005)	0.0003 (0.0005)	0.0003 (0.0005)	0.0007 (0.0006)	0.0005 (0.0006)
Pågående forsøk # Områder m/FVO	0.0007 (0.0006)	0.0007 (0.0006)	0.0007 (0.0006)	0.0003 (0.0006)	0.0002 (0.0006)
Gruppering/cluster på bokommune	X	X	X	X	X
Alder		X	X	X	X
Kjønn			X	X	X
Botid				X	X
Statsborgerskap, del av verden					X
Tidstrend - indikatorvariabler	X	X	X	X	X
R^2	0.000	0.000	0.000	0.001	0.002
Observations	370751	370751	370751	281425	281425

Standard errors in parentheses

* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Tabell 22: Effekter av FVO-forsøket på mottak av Nav-ytelser. Lineære forskjell-i-forskjell-regresjoner med kontroll for kvadratisk tidstrend og gruppering (clustering) på bokommune.

Mottak av Nav-ytelser	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Pågående forsøk	0.0016** (0.0006)	0.0015** (0.0006)	0.0015** (0.0006)	0.0017** (0.0008)	0.0013* (0.0008)
Områder m/FVO	0.0003 (0.0005)	0.0003 (0.0005)	0.0003 (0.0005)	0.0007 (0.0006)	0.0005 (0.0006)
Pågående forsøk # Områder m/FVO	0.0007 (0.0006)	0.0006 (0.0006)	0.0006 (0.0006)	0.0002 (0.0006)	0.0001 (0.0007)
Gruppering/cluster på bokommune	X	X	X	X	X
Alder		X	X	X	X
Kjønn			X	X	X
Botid				X	X
Statsborgerskap, del av verden					X
Tidstrend - kvadratisk	X	X	X	X	X
R^2	0.000	0.000	0.000	0.001	0.001
Observations	370751	370751	370751	281425	281425

Standard errors in parentheses

* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

4 Konklusjoner

Denne gjennomgangen av koblede registerdata med informasjon om utdanning, demografi, velferds- og arbeidsmarkedsinformasjon viser at i overkant av 20.000 personer i alderen 18 til 59 år i Norge er registrert med utdanning på lavere nivå enn ungdomsskolenivå som høyeste fullførte utdanning. Denne gruppen øker til rundt 35.000 hvis vi inkluderer voksne som har fullført innføringskurs for fremmedspråklige, men ikke annen grunnskole tilsvarende ungdomsskolenivå. En stor gruppe personer bosatt i Norge har dessuten manglende eller mangelfull utdanningsinformasjon, men denne gruppen ser ut til å være mer sammensatt, med mange med statsborgerskap i EU/EØS-land og med en høyere andel sysselsatte. Vi har derfor valgt å ikke inkludere disse i målgruppen for forsøket.

Vi ser også at antallet som har fullført grunnskole for voksne eller FVO har økt i perioden 2014 til 2019, fra 1053 i 2014 til 2480 i 2019. Totalt fullførte 10.530 voksne grunnskolen i perioden, og av disse hadde hele 10.454 utenlandsk bakgrunn, de fleste med botid fra to til sju år i Norge i fullføringsåret. Av de som fullførte er 62 % menn, og det er flest som fullførte i aldersgruppen 18-24 år. Det er imidlertid også en betydelig andel som fullførte grunnskole i de eldre aldersgruppene, men få etter fylte 40 år.

FVO-forsøket prøver ut en ny ordning for grunnskoleopplæring for voksne. Forventningen for FVO-forsøket er at det gjør opplæring mer attraktiv for voksne, med tilpassede læreplaner utviklet spesielt for voksne, andrespråksperspektiv. I tillegg er opplæringen delt opp i moduler og legger til rette for mer fleksible løp, bedre tilpasset voksnes liv.

Vi har estimert en rekke reformeffekter av FVO-forsøket, men med unntak for den svakt signifikante effekten på redusert utenforskap i målgruppen, er de estimerte forsøkseffektene ikke signifikante eller de går i motsatt retning av det vi ville forventet av forsøket. FVO-forsøket er imidlertid på et tidlig stadium for en effektevaluering, noen av resultatene kan også på kort sikt være et resultat av utnyttelse av den nye fleksibiliteten i opplæring og redusert deltakelse i arbeidsmarkedet hvis flere tar opplæring. Det er dessuten relativt få som har fullført opplæring og fått vitnemål fra FVO i 2018 og 2019 og dermed er inkludert i denne analysen. I disse årene var det også mange som fullførte ordinær grunnskole for voksne i forsøksområdene, og dette innebærer at vi ikke estimerer en «ren» FVO-effekt. Det er viktig å merke at vi anvender forskjell-i-forskjell som estimeringsmetode og dermed estimerer effekten av forsøket ved differensen i utfall for de som er påvirket av forsøket og de som ikke er det. Vi estimerer dessuten gjennomsnittseffekter for alle som har tilgang til forsøket og er i målgruppen for forsøket, uavhengig av om de tar del i forsøket.

Effekten av FVO-forsøket på fullføring av grunnskole estimerer vi til å være negativ og signifikant. Det kan være mange årsaker til at vi finner en negativ effekt. For eksempel kan det ta litt tid fra forsøksoppstart til modulbasert forberedende voksenopplæring blir kjent i målgruppen, slik at rekrutteringen og dermed gjennomføringen øker. Flexibiliteten i forsøket kan også innebære at det tar tid før mange fullfører, selv om fleksibilitet også kan åpne for raskere progresjon. Kanskje foregår det også en god del erfaringsbasert læring i forsøket, som kan bidra til at effekten av FVO-forsøket på gjennomføring av grunnskole vil skifte retning på et senere evalueringstidspunkt? Forsøket åpner dessuten opp for at flere voksne med ingen eller lite skolegang tar opplæring enn det som er tilfellet i ordinær grunnskole for voksne, og det er derfor naturlig å forvente at det tar tid før vi ser en positiv effekt på økt fullføring av grunnskole for voksne i målgruppen.

Vi estimerer også en negativ og for noen spesifikasjoner signifikant effekt av FVO-forsøket på månedslønn for målgruppen for forsøket. Igjen kan det ta noe tid før FVO-forsøket gir positive effekter, og selv om vi på lang sikt forventer en forsøkseffekt av kompetanseheving for målgruppen er det på kort sikt mulig at høyere deltakelse i opplæring fører til redusert deltakelse i arbeidsmarkedet i målgruppen. Det er altså for tidlig å konkludere at forsøket vil ha en negativ gjennomsnittseffekt på lønnsinntekt for målgruppen, hvis vi studerer dette over lengre tid. Vi estimerer også en signifikant og negativ effekt på overgang til videregående opplæring, men igjen er forsøket på et tidlig stadium og fleksibilitet i opplæringsløpet kan bety at det vil ta litt tid før vi ser en positiv effekt, selv om fleksibilitet åpner for at noen voksne kan fullføre raskere. For andel i heltidsarbeid finner vi ingen effekt av FVO-forsøket og heller ikke på mottak av Nav-ytelser.

Den eneste positive effekten av FVO-forsøket vi identifiserer er effekten på utenforskap. Vi definerer utenforskap som å ikke ha lønnsinntekt og ikke være i opplæring, og effekten vi estimerer er negativ og svakt signifikant. Dette tyder på at FVO-forsøket kan ha redusert andelen i målgruppen som både står utenfor arbeidsmarkedet og heller ikke er i opplæring. Igjen må vi tolke effekten med forsiktighet. Dette er en foreløpig effektevaluering, på et relativt tidlig stadium, og studien inkluderer relativt få som har gjennomført FVO. Vi har dessuten hatt noe begrensede muligheter til å følge målgruppen over tid i registerdata etter forsøksoppstart. Effekter av FVO-forsøket kan dermed se helt annerledes ut i de neste effektevalueringene, som gjennomføres i 2023 og 2026.

Forberedende voksenopplæring (FVO) er en del av et nasjonalt modulforsøk og erstatter i forsøksperioden fra 2017 til 2023 ordinær grunnskole for voksne i deltakende kommuner. Denne rapporten estimerer effekter av tilbud om FVO på resultater for voksne uten kompetanse tilsvarende fullført norsk grunnskoleopplæring. Vi benytter norske registerdata fra perioden 2014 til 2020 og data fra deltakerrapporteringer fra forsøket og estimerer en rekke reformeffekter av FVO-forsøket. Vi anvender forskjell-i-forskjell som estimeringsmetode til å finne gjennomsnittseffekten av å ha tilgang til FVO-forsøket for målgruppen. Med unntak av den svakt signifikante og negative effekten på utenforskap, som innebærer at færre både står utenfor arbeidsmarkedet og opplæring som følge av forsøket, er de estimerte forsøkeffektene enten ikke signifikante eller de går i motsatt retning av effektene vi på sikt forventer av forsøket. Alle effektene bør tolkes med forsiktighet, siden dette er en foreløpig effektevaluering på et tidlig stadium. FVO har i hovedsak samme målgruppe som ordinær grunnskoleopplæring for voksne, men det er et mål å gjøre opplæring mer tilgjengelig og attraktiv for voksne med liten eller ingen skolebakgrunn. På lang sikt kan dette føre til at flere med behov for kompetanse på grunnskolenivå vil gjennomføre slik opplæring, selv om vi ikke finner en slik effekt nå. FVO åpner også for mer fleksibilitet i opplæringen, og deltakere kan ta pauser i opplæringsløpet og kombinere FVO med arbeid. Denne fleksibiliteten kan også innebære at det kan ta tid før vi observerer effekter på økt andel med fullført grunnskoleopplæring i målgruppen.

SNF



Samfunns- og næringslivsforskning AS

Centre for Applied Research at NHH

Helleveien 30
NO-5045 Bergen
Norway

P +47 55 95 95 00
E snf@snf.no
W snf.no

Trykk: Allkopi Bergen