

Afdækning af mulighederne for at inkludere investeringer i EUD, FGU og VEU i REFUD

Hovedresultater



Hovedresultater

Vi har i rapporten afdækket muligheder for at inkludere erhvervsuddannelse (EUD), forberedende grunduddannelse (FGU) og voksen- og efteruddannelse (VEU) i Regnemodel for Uddannelsesinvesteringer (REFUD). Dette er gjort på baggrund af en systematisk litteratursøgning samt faglige vurderinger af datagrundlag og metodiske korrektionsmuligheder.

Beregningsmodulet i REFUD er udviklet til – i videst mulig udstrækning – at drage nytte af tilgængelig data og evidens. Troværdigheden af de estimerede konsekvenser beror derfor primært på kvaliteten af de to typer modelinput (evidens og data). En grundantagelse i modellen er, at viden fra forskningsmæssig evidens altid prioriteres over viden baseret på egne estimationer på tilgængelige datakilder. Omfang og kvalitet af tilgængelig evidens er derfor en helt central parameter for at vurdere muligheden for at inkludere nye indsatsområder i beregningsmodulet. Derfor har vi i denne rapport prioriteret litteratursøgning højt.

En REFUD-relevant indsats er en indsats, der har til formål at forbedre indholdet i et uddannelsesforløb og dermed den studerendes udvikling, trivsel eller faglige læring inden for en given uddannelse.

I det følgende præsenteres viden fra litteraturgennemgangen af evidensbaseret viden om investeringer i EUD, VEU og FGU og dernæst faglige vurderinger af mulighed for at udvide REFUD med disse områder.

Der mangler evidensbaseret viden om effekten af investeringer i erhvervsuddannelserne

Vores litteraturgennemgang af evidensbaseret viden om EUD viser, at der mangler studier, som undersøger effekten af skoleressourcer på frafald og elevpræstationer i erhvervsuddannelser. Der er heller ikke tilstrækkelig viden om, hvordan disse ressourcer bruges (lærerbonusser vs. undervisningstimer) samt viden om institutionernes nøglekarakteristika såsom klassestørrelse, indskrivning, lærerkvalifikationer og -erfaring samt elevsammensætning og -mobilitet. Desuden mangler der effektstudier af vejledning og rådgivning samt systematisk evaluering af indsatser vedrørende rekruttering og fastholdelse.

Der findes til gengæld omfattende litteratur om afkastet af EUD. Dog er det meste af forskningen i afkastet af EUD korrelationsbaseret og tager dermed ikke på en robust måde højde for selektionsproblemer. Samlet set er resultaterne af denne litteratur ikke entydige. Men flere nyere kvasi-eksperimentelle studier finder en positiv effekt af erhvervsuddannelse på indtjening.

Empiriske undersøgelser viser tydeligt, at unge med en erhvervsuddannelse har en mere glidende overgang til arbejdsmarkedet og en fastere tilknytning: De finder hurtigere et job, er mindre tilbøjelige til at være arbejdsløse i starten af deres karriere, har mere stabile ansættelsesforhold, har længere kumulative ansættelsesperioder og får adgang til faste fuldtidsjob tidligere i deres karriere.

Der ser ud til at være en afvejning mellem de kort- og langsigtede fordele ved erhvervsuddannelse: Det kan hjælpe med at komme ind på arbejdsmarkedet, men almen uddannelse bidrager til en højere sandsynlighed for at blive ansat i en ældre alder (sammenlignet med personer med erhvervsuddannelse). Færdigheder erhvervet gennem erhvervsuddannelse kan blive forældet hurtigere på grund af begrænset tilpasningsevne til strukturelle og teknologiske ændringer.

Der mangler evidensbaseret viden om effekten af investeringer i voksen- og efteruddannelse

Hovedkonklusionen af danske studier om effekter af VEU-deltagelse er, at effekterne afhænger af typen af VEU kombineret med målgruppen for indsatsen. Eksempelvis fremgik det, at almen VEU medfører øget deltagelse i det ordinære uddannelsessystem, men en reduktion i beskæftigelse og løn, mens AMU-kurser har en positiv effekt på beskæftigelsesgraden, der er større hos ufaglærte end hos faglærte. Opdelt på typer af AMU-kurser findes endvidere, at tværgående og branchespecifikke kurser giver positivt afkast, mens certifikatkurser og grundlæggende kurser giver negativt afkast. Endelig viser et studie opdelt på fag, at efteruddannelser inden for erhvervsøkonomi, administration og jura giver omkring dobbelt så store løngevinsten som løngevinsten inden for andre fagområder, samt at deltagere under 35 år opnår op til fire gange større løngevinsten end deltagere over 35 år.

I den internationale litteratur om efteruddannelse af beskæftigede fandt vi fire væsentlige temaer: To omhandlende effekten af deltagelse i arbejdsmarkedsrettet efteruddannelse, et om effekten af at fremme deltagelse i efteruddannelse og et om effekten af udgifter pr. elev i almen voksenuddannelse. Det sidste tema omhandler, som det eneste, direkte *investeringer* i voksen- og efteruddannelse og er på den måde det eneste tema, der direkte kan anvendes som input til en udvidet REFUD med samme design som på grundskoleområdet.

Små positive eller ingen effekt af arbejdsmarkedsrettet træning på løn og beskæftigelse

Det første tema om effekten af arbejdsmarkedsrettet træning på løn og beskæftigelse inkluderede flertallet af de medtagne studier. Studierne finder små positive eller ingen signifikant effekt.

Arbejdsmarkedstræning kan være gavnligt for andet end beskæftigelse

Det andet tema så på effekten af arbejdsmarkedsrettet træning på andre outcomes. Studierne fandt positive effekter på eksempelvis type af arbejdsopgaver, forfremmelser, deltagelse i politiske/civile/kulturelle aktiviteter og opnået uddannelse. Dette peger på, at arbejdsmarkedstræning kan være gavnligt for andet end blot beskæftigelse.

Positive effekter af voucher-programmer, men ingen effekter af informationskampagner som tiltag til at fremme brugen af efteruddannelse

Det tredje tema undersøgte effekten af tiltag, der skal fremme brugen af efteruddannelse. Disse studier, der enten var baseret på voucher-programmer eller informationskampagner, viste positive effekter af voucher, men ingen effekter af informationskampagner. Det er dog begrænset, hvor relevant voucher-programmer er i en dansk kontekst, da efteruddannelse i Danmark allerede er subsidieret via statens VEU-godtgørelse.

En reduktion i investering i efteruddannelse medfører lavere chance for at gennemføre efteruddannelsen

Det fjerde tema undersøger effekten af en reduktion i investering i efteruddannelse, der medførte en forringelse af efteruddannelseskvaliteten for unge under 25 år. Studiet viste positive effekter på drop-ud raten (11 %) og negative effekter på at bestå minimum en kursuseksamen (6 %), hvilket førte til konklusionen, at en forringelse af uddannelsesinput medfører lavere chance for at gennemføre efteruddannelsen.

Der er på nuværende tidspunkt ikke tilgængelig evidens på VEU-området, der kan danne grundlag for REFUD implementeret på VEU-området. Der er dog et perspektiv i at implementere REFUD på specifikke dele af VEU-området på sigt. Derfor bør en evt. fremtidig implementering baseret på ny viden koncentrere sig om udvalgte områder af VEU, da området samlet er for bredt og komplekst til, at en bred model vil være mulig. Således kan man forestille sig REFUD, der fx dækker ordblindekurser, specifikke AMU-kurser eller diplomuddannelser. Kun inden for specifikke uddannelsesområder vil det nemlig være realistisk at estimere effekter af relevante investeringer, der vil kunne indgå i en modelberegning.

Ingen effektstudier om forberedende grunduddannelse

Den 1. august 2019 erstattede den forberedende grunduddannelse en række forskellige forberedende tilbud. Det er således en meget ny uddannelsesindsats, der på grund af den omfattende struktur-, institutions- og indholdsreform i perioden frem til i dag har været præget af, at det tager tid at implementere – og at institutionerne stadig efter 2 år ikke er i mål med denne proces. Derfor er der endnu ikke lavet egentlige

effektstudier på FGU – hverken på programmet overordnet som indsats eller på investeringer i programmet i form af kvalitet af undervisning eller ressourcer pr. elev.

Der er på nuværende tidspunkt ikke tilgængelig evidens, der gør det muligt at inkludere FGU-området i REFUDs beregningsmodul, men hvis det lykkes at gennemføre en effektmåling af deltagelse i FGU, er der på sigt et potentiale. En sådan model vil alene være baseret på danske analyser, da denne type uddannelse ikke findes i samme form i andre lande.

Data er til rådighed for at udvikle REFUD

I modsætning til tilgængeligheden af relevant forskningsmæssig evidens så vurderes det, at der i udgangspunktet er tilgængelige datakilder, både i form af konsekvensmål og i form af link-outcomes, der kan understøtte en REFUD-beregning.

Der er fundet potentielle link-outcomes for alle tre områder

Det vurderes, at der eksisterer potentielle link-outcomes, der kan benyttes til at indfange effekter af indsatser rettet mod såvel læring (fx karaktergennemsnit og gennemførelse af uddannelse) som trivsel (trivselsmåling og fravær fra undervisning). Kvaliteten af grundlaget for målene bør dog afsøges empirisk, før der tages endelig stilling til, om målene kan benyttes som link-outcomes i REFUD, herunder mængden af variation og selektion i data.

Listen af konsekvensmål bør opdateres for de tre områder

Da REFUD er udviklet til grundskole- og daginstitutionsområdet, vil der være behov for at opdatere listen af konsekvensmål. Det er nødvendigt at frasortere mål fra grundskole og specialundervisning, sociale foranstaltninger til børn og unge under 18 år, personalefravær i grundskolen og konsekvensmål for forældre. Vi anbefaler en enkelt tilføjelse til listen af konsekvensmål. Det er meningsfuldt at tilføje antal uger indskrevet i videregående uddannelse som konsekvensmål.

Det vil være nødvendigt med metodiske korrektioner af REFUD, hvis modellen skal baseres på tilgængelig evidens

REFUD-relevant evidens er ikke tilgængelig i tilstrækkeligt omfang eller af tilstrækkelig kvalitet på nuværende tidspunkt. Der er derfor to retninger, hvis man ønsker at inkludere områderne i beregningsmodulet. Disse er:

- Udvikl modelrelevant viden
- Lav en revideret modelstruktur.

REFUD kan udvides, hvis der tilvejebringes ny evidens

Hvis man ikke ønsker at gå på kompromis med REFUDs nuværende kvalitetsparametre, anbefales det, at der udvikles modelrelevant viden om EUD, FGU og VEU, før man udvider beregningsmodulet med disse områder. Hvis der udvikles evidens ved brug af en retvisende empirisk metode på grundlag af nyere dansk data, vil dette, alt andet lige, forventes at være tilstrækkeligt til at udvide REFUD med det pågældende område. Dette giver sig bl.a. til udtryk ved, at modelrelevant evidens af denne type vil modtage en stor vægt i REFUDs vægtningsmodul, der har til formål at give et pejlemærke på vidensgrundlaget for modellen inden for et givet område. Rapporten skitserer mulige tilgange til at opnå denne evidens.

REFUD kan udvides via metodiske korrektioner

Rapporten illustrerer et modeldesign inden for rammen af REFUD, der alene baserer sig på datainput og dermed ikke er afhængig af tilgængelig forskningsmæssig evidens. Idéen i designet er, at modellen alene tilbyder et estimat på sammenhængen mellem link-outcome og konsekvensmålene. Det er dermed op til den pågældende bruger, der er interesseret i de budgetøkonomiske konsekvenser af en given indsats, at vurdere den kortsigtede konsekvens af indsatsen på et relevant link-outcome. Man kan hjælpe brugeren på vej til et godt estimat ved at tilbyde en forskningsdatabase, som det er tilfældet i REFUD-version 1.1. Beregningsmodulet, der sættes til rådighed, er dermed mindre ambitiøst i den forstand, at det alene tilbyder et estimat på konsekvensen af en given indsats betinget på brugens input. Denne modelversion vil kunne bruges til tankeeksperimenter såsom: Givet, at min indsats sænker frafaldet med 10 %, så vil de budgetøkonomiske konsekvenser være følgende.

Rapporten skitserer desuden et alternativt REFUD-design, hvor modellen benyttes til at evaluere rekrutteringsstrategier.

De metodiske korrektioner kan have betydning for modeltroværdighed og brugervenlighed

En væsentlig problemstilling ved at benytte de skitserede metodiske korrektioner er, at modellen vil afvige væsentligt fra REFUD-version 1.1 med hensyn til fortolkning af output, modelbrug (brugervejledning) og ikke mindst troværdighed af output. Det vil være en kommunikativ udfordring at vejlede i brug af model og fortolkning af output fra de to typer af modelvarianter. Man bør desuden gøre sig klart, i hvor høj grad tilgængeligheden af en model, der alene beror på data, devaluerer troværdigheden af versionen af modellen, der inddrager forskningsmæssig evidens. Hvis man er villig til at acceptere disse begrænsninger, vurderes det, at modellen udvikles på baggrund af eksisterende viden og datakilder.

Den fundne evidens kan med fordel gøres offentligt tilgængelig

Inden for EUD og VEU foreligger der evidensbaseret viden, der vurderes at være relevant for beslutningstagere. Dette gør sig i mindre grad gældende for FGU, da uddannelsen er nyoprettet og i mindre grad er sammenlignelig med indsatser i andre lande. Den tilvejebragte evidensbaserede viden om uddannelserne kan med fordel gøres offentligt tilgængelig, eksempelvis via REFUDs hjemmeside

Hovedresultater: Afdækning af mulighederne for at inkludere investeringer i EUD, FGU og VEU i REFUD
VIVE/2024
HR_302804