

Opdaterede effekter af Brobygning til uddannelse

- Af Michael Rosholm og Mai Mikkelsen



Indholdsfortegnelse

Opsummering af analysen.....	3
Indledning, målsætning og baggrund.....	3
Datagrundlag	4
Metode	4
Effektmåling.....	6
Litteraturliste.....	11

Opsummering af analysen.

Denne rapport indeholder opdaterede effektmålinger af Brobygning til uddannelse med henblik på at vurdere, om de positive effekter fra Görlich, Katznelson, Hansen, Rosholm & Svarer (2015) kan fastholdes. I den oprindelige analyse kunne de unge følges i ca. 1½ år efter påbegyndelse af brobygningsindsatsen, mens vi i den opdaterede analyse kan følge dem i næste 2½ år.

Opsamlende kan følgende konstateres vedrørende de opdaterede effektmålinger af Brobygning til uddannelse:

- De positive effekter af Brobygning til uddannelse på uddannelsestilbøjeligheden, som blev dokumenteret i Görlich, Katznelson, Hansen, Rosholm & Svarer (2015) findes også på lidt længere sigt.
- Effekterne på fuldførte uddannelser er vokset siden ovennævnte analyse.
 - For fuldførte grundforløb på erhvervsuddannelserne er effekterne fordoblet.
 - For igangværende hovedforløb er effekterne næsten tredoblet.
 - For fuldførte hovedforløb er der endnu gået så lidt tid, at meget få har kunnet nå at fuldføre et forløb. Derfor finder vil heller ingen effekt på fuldførte hovedforløb endnu. De positive effekter på igangværende hovedforløb kan dog indikere, at der på sigt vil opstå positive effekter herpå.
- På kort sigt er der negative fastlåsnings effekter på beskæftigelsesomfanget, som efter godt 1½ år bliver signifikant positive.

Indledning, målsætning og baggrund

Denne rapport indeholder opdaterede effektmålinger af Brobygning til uddannelse med henblik på at vurdere, om de positive effekter fra Görlich, Katznelson, Hansen, Rosholm & Svarer (2015) kan fastholdes.

Målgruppen for Brobygning til uddannelse er uddannelses- og aktivitetsparate unge på uddannelseshjælp, det vil sige uden erhvervskompetencegivende uddannelse. Et yderligere udvælgelseskriterium er, at de skal have faglige eller personlige/socialt udfordringer.

Det primære mål med Brobygning til uddannelse er at flere af de unge påbegynder og gennemfører en ordinær uddannelse. Det sekundære mål er, at flere af de unge opnår ordinær beskæftigelse.

Danmark er et af verdens rigeste lande og samtidig et af de lande, som har størst indkomstlighed, lige som der anvendes mange ressourcer på indsatser rettet mod børn og unge på grund af velfærdsstatens stærke præference for at sikre alle unge lige muligheder i livet. Ikke desto mindre får 13% af hver ungdomsårgang ikke en ungdomsuddannelse (Jensen & Nielsen, 2010), mere end 20% af 15-årige har utilstrækkelige kundskaber i dansk og matematik (Skolerådets formandskab, 2011), og udsatte børn er stærkt overrepræsenterede i denne gruppe (Gustafsson, Rusmann, Juhler-Larsen & Rosholm, 2015). Faktisk er effekten af socioøkonomisk status på PISA resultater større i Danmark end i noget andet nordisk land (OECD, 2010).

Mange af disse unge ender op på offentlig forsørgelse og bliver en del af gruppen af NEET's (youth Not in Employment, Education or Training). Denne gruppe har stor bevågenhed internationalt, og adskillige aktiveringsstrategier har været forsøgt, både traditionelle arbejdsmarkedspolitiske redskaber og intensiv rådgivning, men indtil nu uden store effekter hverken internationalt (Kluve, Puerto, Robalino, Romero, Rother, Stöterau, Weidenkaff & Witte, 2016) eller i Danmark (Maibom, Rosholm & Svarer, 2014; Svarer, Rosholm, Havn & Høeberg, 2014). Disse unge har ofte dårligt fysisk og psykisk helbred, lave faglige

kundskaber, lavt selvværd, lav selvkontrol – manifesteret i stofmisbrug, overvægt, kriminalitet, gæld osv. – mestringsproblemer med mere (Finn, 1989; Rodriguez-Planas, 2012). Heckman & Mosso (2014) viser, at tidlige indsatser virker bedst, men dokumenterer også, at interventioner rettet mod unge kan give god effekt, hvis de er intensive og bl.a. retter sig mod de unges personlige og sociale færdigheder, og benytter sig af ingredienser som mentorer, 'surrogate parenting', vejledning og opkvalificering. Tilsvarende konkluderer Heckman & Kauth (2014) at programmer, som støtter den unge på flere områder og adresserer flere af den unges problematikker (scaffolding), samtidig med at det foregår 'ude i virkeligheden', kan have god effekt (se også Battering & Baker, 2011; Carrell & Sacerdote, 2013; Cook, Dodge, Farkas, Fryer Jr., Guryan, Ludwig, Mayer, Pollack & Steinberg, 2014).

Datagrundlag

Analyserne tager udgangspunkt i fire forskellige kilder til data, som allerede findes på projektområdet 703502 hos Danmarks Statistik:

1. Det fulde DREAM-datasæt opdateret til og med uge 34, 2016.
2. Uddannelsesdata med detaljerede oplysninger om igangværende og fuldførte uddannelsesforløb; uddannelsen, start- og slutdato, fuldført/afbrudt, mv.
3. Projektdatasæt med oplysninger om deltagerne i Brobygning til uddannelse; identifikation og startuge i projektet.
4. Register med baggrundsvariable leveret til Danmarks Statistik. Der er benyttet registre vedrørende
 - Helbred (The International Classification of Diseases, 10. udgave; ICD-10)
 - Registreret alkohol- og narkotika misbrug
 - Folkeskolens afgangskarakterer

Metode

I notatet foretages en opdateret effektmåling på uddannelse og beskæftigelse for deltagerne i Brobygning til uddannelse. Analysen afdækker samlede effekter for gruppen på følgende succeskriterier: Det primære succeskriterium er, at den unge påbegynder og/eller gennemfører en ordinær uddannelse. Dette måles på flere måder; dels om den unge er indskrevet på en uddannelse med udgangspunkt i data fra uddannelsesregistrene, og dels om den unge modtager SU. Endvidere foretages en analyse af effekten på en række indikatorer:

- Afslutning af grundskoleforløb
- Afslutning af gymnasial uddannelse
- Afslutning af grundforløb på en erhvervsuddannelse
- Påbegyndelse af hovedforløb på en erhvervsuddannelse
- Afslutning af hovedforløb på en erhvervsuddannelse

Det sekundære succeskriterium er, at den unge kommer i job, hvilket også belyses.

Effektmålingen forudsætter, at der er en sammenlignelig gruppe, som kan benyttes til at konstruere det kontrafaktiske udfald; hvad ville der være sket med deltagerne, hvis de ikke havde deltaget i et brobygningsforløb? Vi anvender en propensity score matching strategi, hvor den tilgængelige register-

information anvendes til at konstruere en gruppe af individer, som er sammenlignelige med deltagerne på alle *målbare* karakteristika. De unge i den potentielle sammenligningsgruppe har ikke noget starttidspunkt for indsatsen. Dette problem løses ved at simulere en startdato for hver person i den potentielle sammenligningsgruppe – et tilfældigt træk af en af de mulige startuger med lige stor sandsynlighed. Herefter slettes de unge, som ikke er på uddannelseshjælp i startugen, fra den potentielle sammenligningsgruppe, og tilsvarende slettes de unge, som allerede har en erhvervskompetencegivende uddannelse på starttidspunktet og de unge, som var i matchgruppe 3.

Som i den oprindelige analyse af Brobygning til uddannelse matches i denne analyse på variablerne for

- køn
- alder
- civilstand
- etnicitet
- hvorvidt den unge har en gymnasial uddannelse
- andelen af de forudgående 52 uger på SU – målt ved indsatsstart
- antal uger på kontanthjælp siden 2008 – målt ved indsatsstart
- dansk og matematik standpunkts- og afgangsprøve-karakterer fra 9. klasse (og indikatorer for disse variables tilstedeværelse)
- sygdomsdiagnoser (baseret på ICD-10; WHO, 1993)
- registreret stof- og alkoholmisbrug
- match-kategorisering
- jobcenter (en indikator for hvert jobcenter)
- kalenderuge (en indikator for hver kalenderuge efter indsatsstart)

Alle variable er målt enten ugen eller året før start i brobygningsforløbet (i kontrolgruppen målt i ugen før den simulerede startuge).

I data vil man observere, at der tilsyneladende er flere unge i deltagergruppen, som allerede har effekt på tilbøjeligheden til at være indskrevet på en uddannelse i startugen for brobygningsforløbet. Dette anser vi for usandsynligt, og vi matcher derfor, som noget nyt i denne analyse, på tilbøjeligheden til allerede at være indskrevet på en uddannelse i startugen for brobygningsforløbet. Dette har dog ikke nogen indflydelse på størrelsen af de estimerede effekter – som altså er robust overfor dette.

En "nearest neighbour"-matching estimation med et antal kontrolpersoner pr. deltager anvendes for at undgå estimationsskævheder grundet selektionsproblemer. Denne estimationsteknik tager højde for udvælgelsen ind i Brobyg1 på de variable, som er angivet ovenfor – kaldet "selection on observables".

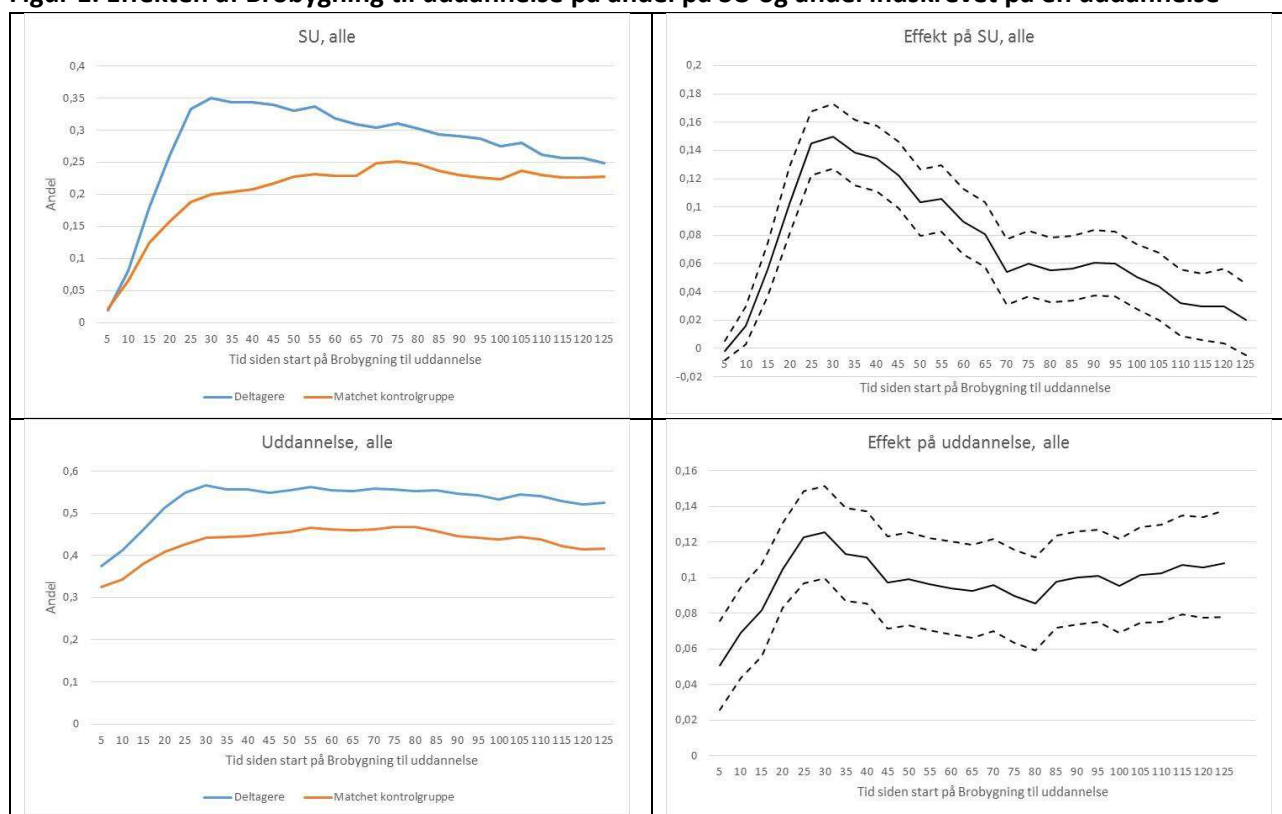
Effektmåling

Effekten af Brobygning til uddannelse estimeres ved hjælp af propensity score matching, som redegjort for i metode afsnittet ovenfor. Balancetesten viser ingen signifikante forskelle på de inkluderede baggrundsfaktorer i deltagergruppen og den matchede kontrolgruppe i de overordnede analyser. Ud over de variable, som der blev kontrolleret for i den oprindelige evaluering, kontrolleres som nævnt denne gang også for hvorvidt den unge står registreret som indskrevet i et grundskoleforløb, grundforløb eller hovedforløb på en erhvervsuddannelse, eller en videregående uddannelse, i den uge, hvor brobygningsforløbet påbegyndes. Dette har dog ingen betydende indflydelse på de estimerede effekter.

De unge, der deltog i Brobygning til uddannelse, kan følges indtil udgangen af august 2016. De sidste påbegyndte indsatsen i slutningen af 2014, hvilket indebærer at de alle kan følges i godt 1,5 år. Vi har valgt at følge dem i 125 uger, idet ca. 80% af de deltagende unge kan følges så langt frem i tid. Alle unge indgår dog i analysen så lang tid som vi kan følge dem.

Figur 1 viser effekten af at deltage i Brobygning til uddannelse på tilbøjeligheden til at modtage SU og til at være indskrevet på en uddannelse i uddannelsesregisteret.

Figur 1. Effekten af Brobygning til uddannelse på andel på SU og andel indskrevet på en uddannelse



Figurerne til venstre viser andelen på SU eller indskrevet på en uddannelse blandt deltagerne og i den matchede kontrolgruppe, mens figurerne i højre side viser den estimerede effekt (svarende til forskellen mellem deltagerne og kontrolgruppen) og et 95% stiplede konfidens-interval. Det ses, ganske som i den oprindelige evaluering, at Brobygning til uddannelse har en positiv effekt på uddannelsestilbøjeligheden.

Sandsynligheden for at være på SU er definatorisk nul i uge 1, hvor deltagerne er på kontanthjælp (eller senere uddannelseshjælp). Herfra stiger andelen på en SU-berettiget uddannelse til omkring 20% efter 25 uger i den matchede kontrolgruppe, mens den i samme periode vokser til 35% i deltagergruppen. Det giver sig udslag i en effekt på 15%-points flere på SU, som efterfølgende aftager og efter 1 år ligger på ca. 10%-points, efter 2 år på ca. 4%-points, mens effekten efter 125 uger (knap 2½ år) ikke længere er statistisk signifikant. Det er bemærkelsesværdigt, at størstedelen af faldet i effekten skyldes, at andelen på SU i deltagergruppen aftager ret hurtigt. Hvorvidt dette skyldes frafald eller færdiggørelse vil i et vist omfang blive belyst senere, men det må formodes, at en stor del af skyldes frafald.

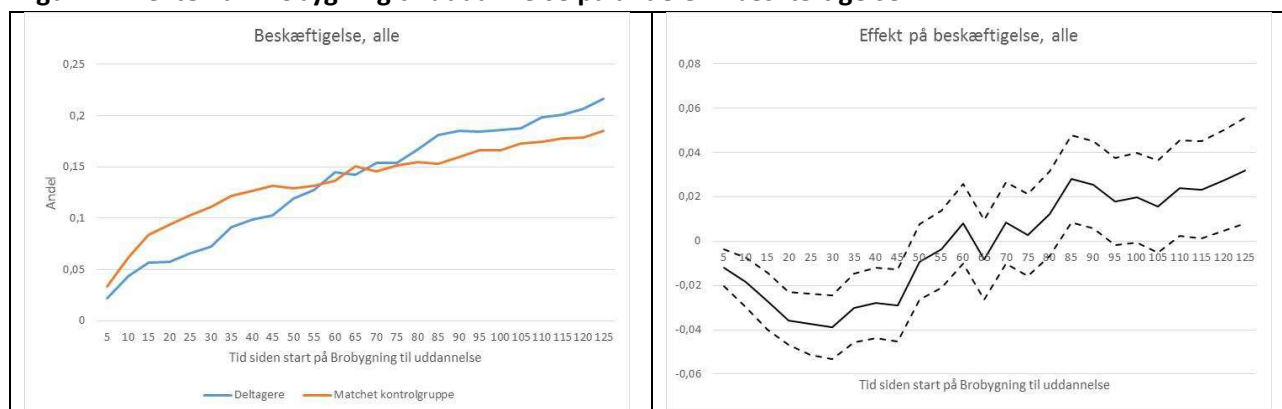
Sandsynligheden for at være indskrevet på en uddannelse er ikke nul, og derfor er den også noget større i uge 5, nemlig 32% i kontrolgruppen og 38% i deltagergruppen. Dette giver en meget hurtigt opstået effekt på 6%-points allerede efter 5 uger. Bemærk dog, at da vi matcher på at være indskrevet på en uddannelse i uge 1, så er der altså tale om en opstået effekt, ikke en initialt eksisterende forskel.¹ Langt størstedelen af de, som i uge 1 står registreret som indskrevne på en uddannelse, er indskrevet på et grundskoleforløb. Effekten på sandsynligheden for at være indskrevet på en uddannelse vokser til godt 12%-points efter 25 uger, hvorefter den falder en anelse og stabiliserer sig omkring 10%-points. Her ser vi ikke, som med SU modtagelse, et stort fald, hvilket kan skyldes at nogen fejlagtigt ikke er blevet udskrevet fra en

¹ Vi kan dog ikke udelukke, at deltagerne er udvalgt/selv-selekeret på baggrund af at de allerede er indskrevet på en uddannelse.

uddannelse, eller at de fortsat er studie-aktive, men blot ikke modtager SU – fx fordi de er i lære og får lærlingeløn.

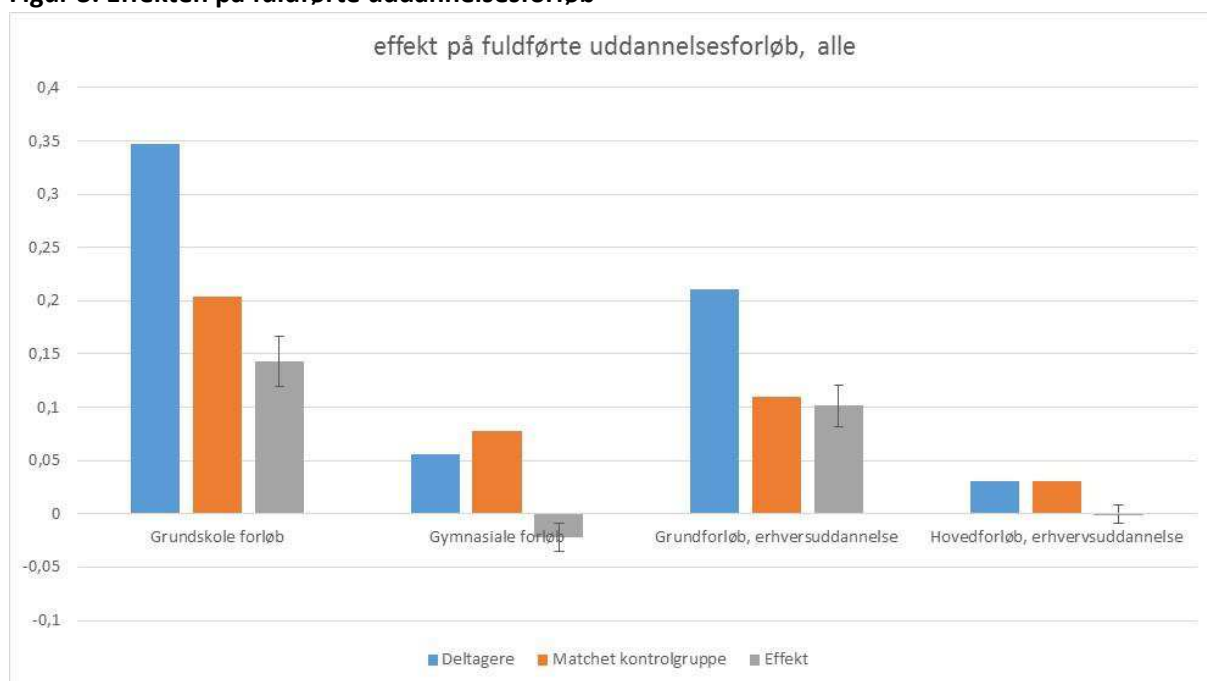
I figur 2 vises effekten af deltagelse i Brobygning til uddannelse på andelen i ordinær beskæftigelse. Det ses, at effekten initialt er signifikant negativ, hvilket kan tolkes som en fastlåsnings-effekt. Efter omkring 1 år bliver effekten på beskæftigelsesomfanget nul, og efter godt 1½ år opstår der en signifikant positiv effekt på beskæftigelsesandelen, som ligger mellem 2 og 3%-points. Eftersom ca. 18% i kontrolgruppen kommer i ordinær beskæftigelse svarer dette til en stigning på 17% 125 uger efter starten på brobygningsforløbet.

Figur 2. Effekten af Brobygning til uddannelse på andelen i beskæftigelse



I figur 3 vises effekterne på fuldførte uddannelsesforløb, opdelt på grundskoleforløb, gymnasiale forløb, grundforløb på erhvervsuddannelserne og hovedforløb på erhvervsuddannelserne. De blå søjler viser andelen som har fuldført et forløb af en given type i deltagergruppen, de orange viser den tilsvarende andel i den matchede kontrolgruppen, mens de grå søjler viser effekten på andelen af fuldførte forløb. Den lodrette bar øverst i den grå søjle viser et 95% konfidens-interval for effekten.

Figur 3. Effekten på fuldførte uddannelsesforløb



Note: Den lodrette bar foroven i de grå søjler angiver 95% konfidens-intervaller på effekten.

For grundskoleforløb har Brobygning til uddannelse en positiv effekt på andelen af fuldførte forløb. Effekten er på 14%-points. Givet at godt 20% i den matchede kontrolgruppe gennemfører et grundskoleforløb svarer dette til en relativ forøgelse på knap 70%.

Der er en signifikant negativ effekt på tilbøjeligheden til at fuldføre en gymnasial uddannelse på godt 2%-points, svarende til en relativ effekt på ca. 25%.

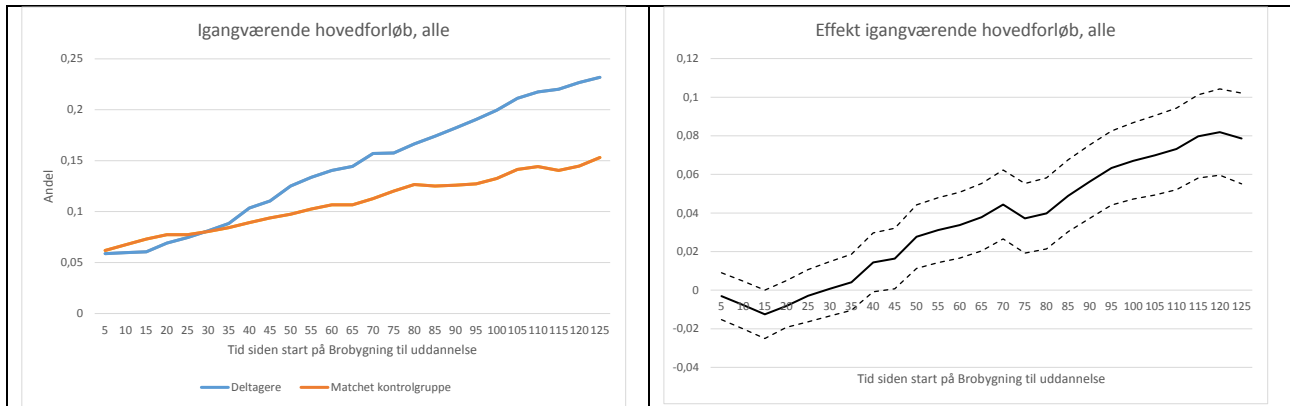
Ser vi på fuldførte grundforløb på erhversuddannelserne finder vi overordnet en positiv effekt. I deltagergruppen fuldfører 21%, svarende til 506 unge, et grundforløb, mens det i den matchede kontrolgruppe er knap 11% (263 unge), hvilket giver en effekt på godt 10 %-points (243 unge), svarende til knap en fordobling i forhold til den matchede kontrolgruppe. Det er også en fordobling i forhold til den effekt, som blev fundet af Görlich, Katznelson, Hansen, Rosholm & Svarer (2015), givetvis på grund af, at vi nu kan observere de unge i en længere periode og flere af dem dermed har haft tid til at fuldføre et forløb.

Endelig må det konstateres, at det er meget svært at nå at fuldføre et hovedforløb inden for knap 2½ år, med mindre man allerede er i gang på tidspunktet for starten på brobygningsforløbet. Derfor findes heller ikke nogen effekt på andelen, som fuldfører et hovedforløb på erhversuddannelserne. For at vurdere perspektiverne i forhold til at opnå effekt på fuldførte hovedforløb vises i figur 4 effekten på andelen som er i gang med et hovedforløb på en erhversuddannelse.

Figuren viser, at der efter knap et år efter påbegyndelse af Brobygning til uddannelse opstår en signifikant positiv effekt på igangværende hovedforløb på en erhversuddannelse, som efter knap 2½ år er vokset til 8%-points, svarende til at 192 ekstra unge er i gang med et hovedforløb. Set i forhold til at 15% af den matchede kontrolgruppe er i gang med et hovedforløb – og godt 5% af dem allerede var i gang på starttidspunktet for deltagelse i Brobygning til uddannelse, så er den reelle relative effekt på 80% (8%-point mod en tilvækst på 10%-points i den matchede kontrolgruppe). Det kunne indikere, at der kan forventes en

positiv effekt på andelen af fuldførte hovedforløb, når gruppen har haft tilstrækkeligt med tid til at gennemføre dette.

Figur 4. Igangværende hovedforløb på en erhvervsuddannelse



Litteraturliste

- Bettinger, E., and R. Baker (2011). "The effects of student coaching in college: An evaluation of a randomized experiment in student mentoring," NBER Working Paper #16881.
- Carrell, S. E. & B. Sacerdote (2013). "Late interventions matter too: The case of college coaching New Hampshire," NBER Working Paper #19031.
- Cook, P. J., K. Dodge, G. Farkas, R. G. Fryer Jr., J. Guryan, J. Ludwig, S. Mayer, H. Pollack & L. Steinberg (2014), The (surprising) efficacy of academic and behavioral intervention with disadvantaged youth: Results from a randomized experiment in Chicago. NBER Working Paper No. 19882.
- Finn, J. (1989), *Withdrawing From School*. Review of educational research, 59, 117–142.
- Görlich, A., N. Katznelson, N.-H. M. Hansen, M. Rosholm & M. Svarer (2015), *Hvad virker? Ledige unges vej til uddannelse og arbejde. Evaluering af Brobygning til uddannelse*. Center for Ungdomsforskning, Aalborg Universitet.
- Gustafsson, L. R., K. Rusmann, M. Juhler-Larsen & M. Rosholm (2015), *Registeranalyse og vidensopsamling: Satspuljeprojektet, styrket faglighed blandt udsatte børn i Folkeskolen*. Rapport for Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, Århus: Rambøll.
- Heckman, J. J. & T. Kautz (2014), *Fostering and Measuring Skills: Interventions that Improve Character and Cognition*. NBER Working Paper 19656.
- Heckman, J. J. & S. Mosso (2014), *The Economics of Human Development and Social Mobility*. The Annual Review of Economics, Vol. 6, 689–733.
- Jensen, V.M. & L.P. Nielsen (2010), *Veje til ungdomsuddannelse (paths to secondary education)*, København: SFI - Det nationale forskningscenter for velfærd.
- Klue, J., O. S. Puerto, D. A. Robalino, J. M. Romero, F. Rother, J. Stöterau, F. Weidenkaff & M. Witte (2016), *Do Youth Employment Programs Improve Labor Market Outcomes? A Systematic Review*. IZA Discussion Paper 10263, IZA Bonn.
- Maibom, J., M. Rosholm & M. Svarer (2014), *Can active labour market policies combat youth unemployment?* Nordic Economic Policy Review, No. 1, 2014, p. 217-256
- OECD (2010), *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do - Student Performance in Reading, Mathematics and Science*. (Volume I). OECD.
- Rodriguez-Planas, R. (2012), *Mentoring, educational services, and incentives to learn: What do we know about them?* Evaluation and Program Planning, 35, 4, 481-490.