

Forprosjekt – evaluering av Kompetansepluss

Rapport 2020 - 13

Proba-rapport nr. 2020-13, Prosjekt nr. 20039

ISSN: 1891-8093

HB/AG/SEA, OMH, 28.10.2020

--

Offentlig

--

Forprosjekt – Evaluering av Kompetansepluss

Utarbeidet for Kompetanse Norge

Rapport 2020 - 13

Forord

På oppdrag for Kompetanse Norge har vi vurdert og anbefalt ulike evalueringsdesign for tilskuddsordningen Kompetansepluss.

Prosjektet er gjennomført av Proba samfunnsanalyse i samarbeid med Øystein M. Hernæs ved Frischsenteret. Helene Berg har vært prosjektleder, Audun Gleinsvik og Saliha El-Amrani prosjektmedarbeidere. Øystein M. Hernæs har fungert som veileder og kvalitetssikrer.

Oslo, oktober 2020

Proba samfunnsanalyse

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 INNLEDNING	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Oppdraget/problemstillinger	8
2 OM KOMPETANSEPLUSS	10
2.1 Innretning	10
2.2 Omfang og sammensetning	12
2.3 Intervjuer med etterspørrere og tilbydere	13
2.4 Tidligere evalueringer	15
3 ULIKE TYPER EVALUERINGSDESIGN	18
3.1 Innledning	18
3.2 Kvalitative og kvantitative data	20
3.3 Analysemetoder	23
3.3.1 Effektstudier med kvantitative data og kontrollgruppe	23
3.3.2 Analyse av resultater med kvantitative data uten kontrollgruppe	26
3.3.3 Casestudier, process tracing og metodetriangulering	27
3.4 Utvalgte evalueringer fra andre land	27
4 AKTUELLE METODER FOR EVALUERING AV KOMPETANSEPLUSS	31
4.1 Effektevalueringer basert på registerdata	31
4.1.1 A: Effektanalyse basert på registerdata på individnivå	32
4.1.2 B: Effektanalyse basert på registerdata på virksomhetsnivå	36
4.2 C: Måloppnåelse og selvrapportert effekt basert på spørreundersøkelse	38
4.3 D. Måloppnåelse ved hjelp av tester	41
4.4 Kombinasjon av flere datakilder/metoder	43
4.4.1 Kopling av flere datakilder på individnivå	43
4.4.2 Metodetriangulering – casestudie	44
5 PRAKTISKE IMPLIKASJONER OG OPPSUMMERING	46
5.1 Kostnader/ressursbruk	46
5.2 Personvern hensyn	49
5.3 Oppsummering av forslagene	50
LITTERATUR	53
VEDLEGG 1: DELTAKERE I KOMPETANSEPLUSS ARBEID – UTDANNINGSNIVÅ OG MINORITETSSPRÅK	55
VEDLEGG 2: VARIABLER I KOMPETANSEPLUSS	56

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Kompetansepluss er en ordning hvor arbeidsgivere, frivillige organisasjoner og opplæringstilbydere kan søke om midler til å gjennomføre opplæring i grunnleggende ferdigheter. Målet for programmet er at flere skal kunne ta del i opplæring og utdanning og at færre faller ut av arbeidslivet på grunn av manglende ferdigheter.

På oppdrag for Kompetanse Norge har vi gjennomført et forprosjekt for å evaluere Kompetansepluss. Vi drøfter fordeler og ulemper med ulike metoder og foreslår flere aktuelle evalueringsdesign. Forslagene inkluderer både kvantitative og kvalitative metoder, samt en anbefaling om å kombinere flere metoder.

Bakgrunn

Kompetanse Norge forvalter tilskuddsordningen Kompetansepluss, der arbeidsgivere, frivillige organisasjoner og opplæringstilbydere kan søke om midler til å gjennomføre opplæring i grunnleggende ferdigheter. Målet for programmet er at flere skal kunne ta del i opplæring og utdanning og at færre faller ut av arbeidslivet på grunn av manglende ferdigheter.

Det er tre varianter av Kompetansepluss. I den største ordningen, *Kompetansepluss arbeid*, er målgruppa ansatte på en arbeidsplass. I *Kompetansepluss frivillighet* kan frivillige organisasjoner søke om midler, og det er ingen formelle krav til hvem som kan delta. *Kompetansepluss fagopplæring* er en prøveordning der målgruppa er ansatte som vil ta fagbrev som praksiskandidat. For å søke om tilskudd innenfor Kompetansepluss skal det være etablert et samarbeid mellom arbeidsgiver/frivillig organisasjon og en opplæringstilbyder.

I 2019 la Kunnskapsdepartementet frem en kompetansereform (Kompetansereformen – Lære hele livet)¹. Blant satsningsområdene er voksne med svak tilknytning til arbeidslivet, og det legges opp til en forsterket satsning på Kompetansepluss-ordningene.

Det er tidligere gjennomført flere evalueringer av Kompetansepluss og av forløperne til ordningen, men det mangler kunnskap om langtidseffekter. Det er også behov for kunnskap som er hentet fra andre kilder enn de involverte aktørene. Dette er bakgrunn for at Kompetanse Norge har ønsket en vurdering av hvordan måloppnåelse av Kompetansepluss bør evalueres.

Problemstilling

I prosjektet vurderer vi

- hvordan måloppnåelse i Kompetansepluss kan evalueres og måles
- hva som kan og bør evalueres
- eventuelle målingsvariabler eller annen informasjon som ikke innhentes i dag, og som er nødvendig for å gjennomføre en slik evaluering

¹ Meld. St. 14 (2019–2020)

I rapporten drøfter vi ulike metoder, gjør rede for hva de kan og ikke kan belyse og hvilke ressurser og hvor lang tid som vil kreves for å gjennomføre dem. Vi konkluderer med anbefalinger om flere aktuelle evalueringsdesign.

Om valg av evalueringsdesign

Valg av evalueringsdesign avhenger av kunnskapsbehovet eller de problemstillingene man ønsker å evaluere, egenskaper ved ordningen man skal evaluere, tilgang til data og ulike praktiske implikasjoner (for eksempel kostnader).

Kompetanse Norge har primært et behov for å belyse effekter av å delta i Kompetansepluss, å kunne generalisere resultatene til alle opplæringstilbudene og å tallfeste effektene. Det er behov for å undersøke måloppnåelse både på kort og lang sikt, som for eksempel sysselsetting (å komme i jobb og/eller beholde jobb), mestring og andre endringer i dagliglivet, holdninger til egen kompetanse og behov for opplæring, samt senere deltagelse i andre etter- og videreutdanningstiltak.

Det er ikke mulig å undersøke og tallfeste effekter av deltakelse i Kompetansepluss på alle disse målsettingene ved hjelp av én metode. Det er heller ikke mulig å undersøke effekter av alle de tre ordningene med samme metode. Vi har derfor vurdert og foreslått flere metoder. De skiller seg fra hverandre ved å benytte ulike datakilder som er egnet til å undersøke ulike utfallsmål (måloppnåelse), og har forskjellig ambisjonsnivå når det gjelder å kunne fastslå årsakssammenhenger.

Relevante typer data og metoder

Dersom man ønsker å generalisere funnene i statistisk forstand er det behov for kvantitative data for et representativt utvalg av den populasjonen man vil generalisere til. Slike data kan hentes fra spørreundersøkelser eller registerdata.

En vanlig fremgangsmåte for å måle effekter av et tiltak er å benytte kvantitative data og en sammenlikningsgruppe/kontrollgruppe av personer eller enheter som ikke blir berørt av tiltaket. Deretter sammenlikner man utfall (måloppnåelse) for de to gruppene. Imidlertid er det ofte ikke tilfeldig hvem som deltar i et tiltak, og deltakerne kan ha egenskaper eller kjennetegn som påvirker utfallet uavhengig av tiltaket – dette kalles seleksjonsproblemer.

Den beste måten å håndtere denne utfordringen er ved randomisering: Dersom personer trekkes tilfeldig til tiltaks- og kontrollgruppa, skal gruppene i prinsippet bestå av deltakere med samme egenskaper, og vi kan tolke forskjeller i utfall etter tiltaket som en effekt av tiltaket. Ofte er imidlertid ikke randomisering mulig eller det er lite aktuelt. Det finnes alternative analysemetoder, og vi har vurdert hvor anvendelige de er for analyser av Kompetansepluss. Alle de kvantitative metodene har visse svakheter som gjør at vi ikke med sikkerhet kan forstå sammenhengen mellom tiltak og utfall som en årsakssammenheng.

Bruk av kvalitative data eller dybdestudier i et begrenset antall case er bedre egnet enn kvantitative analyser til å undersøke årsakssammenhenger og belyse «hvordan» og «hvorfor» Kompetansepluss eventuelt virker. Kvalitative data kan for eksempel hentes fra individuelle intervjuer eller gruppeintervjuer, og/eller ved observasjon. Det vil ikke være mulig å generalisere funnene til å gjelde alle i målgruppa, men man får belyst prosesser, årsakssammenhenger og betingelser for effekt.

Forslag til evalueringsdesign

Vi presenterer fire hovedforslag til evalueringsdesign. Forslagene bygger både på vurderingen av fordeler og ulemper med ulike metoder og på egenskaper ved

Kompetansepluss. Blant annet har det betydning hvordan deltakere og virksomheter velges ut (seleksjon), antall virksomheter og deltakere i ordningen og omfanget av opplæringen.

A Analyse av registerdata for deltakere, med kontrollgruppe

Det første forslaget har som ambisjon å undersøke effekter for den enkelte av å delta i Kompetansepluss: Oppnår de som deltar bedre resultater enn de som ikke deltar, og er dette i så fall forårsaket av deltakelsen i opplæringsaktivitetene? Med denne metoden/designet kan vi tallfeste effektene, og generalisere resultatene til alle potensielle deltakere i ordningen.

Forslaget innebærer å benytte sysselsatte i virksomheter som ikke har Kompetansepluss som kontrollgruppe. Det egner seg bare til å undersøke effekter av *Kompetansepluss arbeid* og *fagopplæring*, der deltakerne er ansatte. Kontrollgruppa konstrueres ved bruk av *matching*, det vil si at man bruker kjent informasjon om personene til å finne ikke-deltakere som ligner mest mulig på deltakerne.

Vi foreslår å benytte registerdata med en rekke variabler på individnivå, som dels kan benyttes til å konstruere kontrollgruppa, dels i analysen av effekter på utfallet: Informasjon om sysselsetting, yrke og næring, utdanningsnivå og pågående utdanning, kjønn, alder, sivilstatus/barn, bosted og innvandrerstatus, arbeidsledighet og trygdeytelser. Fra rapportering til Kompetanse Norge hentes informasjon om kjennetegn ved opplæringen. Videre foreslår vi å sammenlikne utviklingen i måloppnåelse blant deltakerne og kontrollgruppa over tid (det vil si en *forskjeller-i-forskjeller*-tilnærming).

Med dette datagrunnlaget og med denne metoden kan vi analysere effekter på sysselsetting og utdanningsaktiviteter. Vi kan ikke belyse effekter på andre mål, som for eksempel mestring i dagliglivet eller holdninger til egen kompetanse. Vi får heller ikke kunnskap om årsaksmekanismene som ligger bak: Hva er det som gir eller ikke gir en effekt, og hva er betingelsene for at det skal skje?

En forutsetning for å gjennomføre denne analysen er at det blir registrert og lagret personnummer til deltakerne, noe som ikke blir gjort i dag.

Den største svakheten ved metoden er faren for seleksjonsskjevhet. Det er trolig egenskaper ved ansatte som avgjør om de deltar eller ikke deltar i Kompetansepluss, som også har betydning for måloppnåelse, men som ikke fanges opp av registerdata. For eksempel: Dersom de som i utgangspunktet er mest motivert for å ta videre utdanning er de som ønsker å delta i Kompetansepluss, vil vi med denne metoden overvurdere effektene av opplæringen på videre utdanningsaktiviteter.

B Analyse av registerdata for virksomheter, med kontrollgruppe

Det andre forslaget er en tilpasning av forslag A, der vi forsøker å redusere seleksjonsproblemet. Vi foreslår her å gjøre en analyse av effekter *på virksomhetsnivå*. Grunnlaget for forslaget er en antakelse om at det er mindre seleksjonsskjevhet knyttet til utvelgelsen av virksomheter enn til utvelgelsen av deltakere til ordningen.

Dette forslaget har som ambisjon å undersøke hvilke effekter det har for virksomhetene som helhet av at de har et tilbud om Kompetansepluss: Oppnår de ansatte i de virksomhetene som har Kompetansepluss til sammen bedre resultater enn ansatte i virksomheter som ikke har Kompetansepluss, og er dette i så fall forårsaket av at virksomheten har tilbud om Kompetansepluss? Vi vil kunne tallfeste effektene, og generalisere resultatene til alle potensielle virksomheter i ordningen.

Forslaget innebærer å benytte en kontrollgruppe av virksomheter som ikke har Kompetansepluss. Kontrollgruppa kan konstrueres ved hjelp av *matching*, eller velges

blant virksomheter som har søkt, men ikke fått, midler. Denne metoden egner seg kun for å undersøke effekter av *Kompetansepluss arbeid*, siden *Kompetanse fagopplæring* foreløpig er en liten ordning.

Analysen kan gjennomføres med det samme datagrunnlaget som forslag A. Ettersom metoden ikke krever at deltakerne identifiseres, bare hvilke virksomheter de arbeider i, kan metoden også brukes på data bakover i tid. Kjennetegn ved de ansatte aggregeres på virksomhetsnivå (for eksempel andel av de ansatte som har lav utdanning) og i tillegg kan vi benytte kjennetegn ved virksomhetene som bedriftsstørrelse og lønnsomhet. Videre foreslår vi også her å sammenlikne utviklingen i tiltaks- og kontrollgruppa over tid (det vil si en *forskjeller-i-forskjeller*-tilnærming).

Med dette datagrunnlaget og med denne metoden kan vi analysere og tallfeste effekter på samlet sysselsetting og utdanningsaktiviteter blant de ansatte. I tillegg kan vi undersøke endringer i indikatorer som for eksempel virksomhetenes lønnsomhet eller turnover. Vi kan ikke belyse effekter på andre relevante mål, og får ikke informasjon om årsaksmekanismer.

Til forskjell fra forslag A kan vi ikke konkludere med at en eventuell effekt (eller mangel på effekt) gjelder for *deltakerne* i *Kompetansepluss*. Effekten kan være knyttet til *andre* eller *alle* ansatte i virksomheten fordi det skjer andre endringer i virksomhetene på grunn av at de har *Kompetansepluss*, for eksempel at de reduserer annen opplæring.

Den største utfordringen med denne metoden er trolig å identifisere statistisk sikre effekter. Siden de langsiktige effektene for deltakerne i *Kompetansepluss* trolig er små, kan det være vanskelig å påvise dem når de fordeles på alle ansatte i en virksomhet.

C Spørreundersøkelse til deltakere uten kontrollgruppe

For å kunne undersøke virkningen av *Kompetansepluss* for andre målsettinger enn de som finnes i registerdata, foreslår vi å gjennomføre en spørreundersøkelse til deltakere. Denne metoden har den fordelen at den kan brukes for å undersøke alle de tre variantene av ordningen.

Vi anser det som lite aktuelt å sammenlikne med en kontrollgruppe av ikke-deltakere i andre virksomheter fordi vi anser det som urealistisk å oppnå en god nok svarprosent fra en slik gruppe. Vi foreslår derfor en før-etter-analyse blant deltakerne. Analysen vil dermed belyse om deltakernes resultater er bedre etter opplæringen enn de var før. Vi kan tallfeste resultatene, og hvis svarprosenten er tilstrekkelig høy, kan konklusjonene generaliseres til alle deltakere i *Kompetansepluss*. I tillegg kan vi analysere variasjoner i måloppnåelse avhengig av ulike kjennetegn ved opplæringen, deltakerne og virksomhetene.

Vi foreslår å sende ut en spørreundersøkelse på tre tidspunkter: Ved oppstart av kurs, ved avslutning, og ett år etter avslutning. Svarene ved de tre tidspunktene koples sammen, slik av vi kan undersøke endringer på individnivå. En slik undersøkelse kan gjennomføres løpende, for alle deltakere, og man kan følge utviklingen i resultater av ordningen over tid.

Vårt forslag innebærer primært å stille de samme spørsmålene om måloppnåelse på tre tidspunkter, og undersøke utviklingen i svarene, ikke å vurdere effekter på grunnlag av deltakernes egen subjektive vurdering av hvor stor betydning opplæringen har hatt. Eksempelvis kan vi spørre om motivasjon for videre opplæring, eventuell senere deltakelse i videre opplæring, sysselsettingssituasjon/jobbtrygghet og konsekvenser av grunnleggende ferdigheter for mestring av jobb og dagligliv. Data kan koples med informasjon om kursene fra rapportering til *Kompetanse Norge*.

En fordel med denne metoden er at vi kan analysere virkninger av å delta i Kompetansepluss på forhold som mestring i dagligliv og arbeid, samt holdninger til egen kompetanse. Den største svakheten med en før-etter-analyse er at den gir et dårligere grunnlag enn forskjeller-i-forskjeller-metoden for å konkludere med at endringer er forårsaket av opplæringen. Man kan imidlertid sannsynliggjøre konklusjonene ved hjelp av annen informasjon.

D Bruk av tester for deltakerne (uten kontrollgruppe)

Utforming av Kompetansepluss bygger på en antakelse om at opplæringen fører til forbedring av grunnleggende ferdigheter som igjen vil resultere i at flere deltar i videre opplæringsaktiviteter og at færre faller ut av arbeidslivet. Det fjerde forslaget vårt har derfor som ambisjon å undersøke hvorvidt og i hvilken grad opplæringsaktivitetene fører til bedre grunnleggende ferdigheter. Dette kan gjøres for alle de tre variantene av ordningen.

En del av opplæringstilbyderne benytter i dag tester av ferdigheter ved oppstart og avslutning av kurs. Disse kan benyttes i en løpende evaluering. Dersom man innfører obligatoriske standardtester, kan vi både fastslå om det skjer en resultatforbedring i hvert enkelt kurs og for alle kurs som bruker samme test. Vi kan også tallfeste resultatforbedringen, og følge utviklingen over tid.

En ulempe er at bruk av tester kan virke demotiverende for noen deltakere og at det kan hindre deltakelse. Dersom man velger å la det forbli frivillig å bruke tester, kan vi likevel samle inn og bruke resultatene, men disse vil da ha mindre verdi.

Metodetriangulering – casestudie

Alle de kvantitative metodene vi har foreslått har svakheter. Først og fremst er det vanskelig å konkludere med om en eventuell sammenheng mellom deltakelse i Kompetansepluss og måloppnåelse er forårsaket av ordningen. Vi anbefaler derfor å supplere en kvantitativ analyse med en casestudie.

Casestudier er særlig relevant for å belyse årsakssammenhenger. Ved å utnytte ulike typer data og bruk av *process tracing* kan man validere resultater fra kvantitative analyser. Process tracing er en teknikk hvor man leter etter sosiale mekanismer som kan forklare hvordan en årsak kan føre til en virkning. Dersom vi finner (eller ikke finner) effekter av Kompetansepluss i de kvantitative analysene – hva er årsakene, og hvordan skjer det? Hva er betingelsene for at Kompetansepluss skal ha effekt?

Vi foreslår å betrakte én virksomhet kombinert med ett opplæringstilbud som case. Dette designet egner seg for analyse av *Kompetansepluss arbeid* og *fagopplæring*, men kan også tilpasses til *Kompetansepluss frivillighet*. Vi kan undersøke hvilken betydning opplæringstilbudet har for ansatte som deltar, ansatte som ikke deltar, for det sosiale og faglige arbeidsmiljøet og for virksomhetens produksjon. Slike analyser vil kunne være særlig nyttige for å vurdere mulige endringer i tiltakets innretning.

I en casestudie innhenter vi informasjon fra og/eller om alle relevante aktører og deres samhandling. De relevante aktørene i Kompetansepluss er opplæringstilbydere, virksomhetsledere på relevante nivåer, ansatte som har deltatt og ansatte som ikke har deltatt. Det er særlig relevant å bruke individuelle intervjuer og gruppeintervjuer av kurstilbydere, ansatte og ledere, observasjon i opplærings- og arbeidssituasjonen og dokumenter/tallmateriale fra virksomheten og opplæringstilbyderen.

Kostnader og tidsramme

Det er store forskjeller mellom forslagene i hvor ressurskrevende de er og hvor mye tid som kreves for å gjennomføre dem. Forslag A og B er de mest kostnadskrevende. Forslag A vil ikke kunne ferdigstilles før etter flere år, mens forslag B kan påbegynnes umiddelbart, men krever også noe tid å gjennomføre. Forslag C har moderate årlige kostnader og kan igangsettes relativt raskt. Forslag D er trolig lite kostnadskrevende, og kan også igangsettes relativt raskt. En casestudie kan påbegynnes relativt raskt, men bør gjennomføres parallelt med en kvantitativ analyse, slik at vi kan dra nytte av begge analysene i tolkninger og konklusjoner. Kostnadene er avhengig av antall case. I vårt forslag med fire case vil de være moderate.

1 Innledning

Kompetanse Norge er direktoratet som har ansvar for kompetansepolitikken i Norge, og forvalter en rekke tilskuddsordninger knyttet til livslang læring. Kompetansepluss, som er en ordning for opplæring i grunnleggende ferdigheter, er den største tilskuddsordningen. Frem til mars 2020 har Kompetanse Norge samlet sett delt ut over 1,8 milliarder kroner, og vel 90 000 deltakere har gjennomført kurs og opplæring som er finansiert gjennom Kompetansepluss.

Målet for programmet Kompetansepluss er at flere kan ta del i opplæring og utdanning og at færre faller ut av arbeidslivet på grunn av manglende ferdigheter. Ordningen er evaluert flere ganger tidligere, men det er ikke undersøkt om ordningen har positive langtidseffekter.

Kompetanse Norge initierte derfor dette forprosjekt for å få vurdert

- hvordan måloppnåelse i Kompetansepluss kan evalueres og måles
- hva som kan og bør evalueres
- eventuelt målingsvariabler eller annen informasjon som ikke innhentes i dag, og som er nødvendig for å gjennomføre en slik evaluering.

1.1 Bakgrunn

I et arbeidsliv som er i rask endring blir krav til kompetanse og evne til omstilling stadig viktigere. Kompetanseinvesteringer er viktig både for enkeltindivider, virksomheter og for samfunnet som helhet. Skal vi opprettholde et produktivt arbeidsliv, gode velferdstjenester og høy sysselsetting, er det behov for at alle arbeidstakere utvikler sin kompetanse gjennom yrkeskarrieren. Et sentralt mål i kompetansepolitikken i Norge er at alle parter bidrar til læring i arbeidslivet, og at det legges til rette for at voksne som står utenfor arbeidslivet på grunn av mangelfull kompetanse får muligheter og incentiver til å skaffe seg den nødvendige kompetansen for å komme inn i arbeidslivet eller bedre sin posisjon i arbeidsmarkedet.

Voksne med svake grunnleggende ferdigheter har vært en prioritert målgruppe i kompetansepolitikken gjennom en rekke initiativ. Regjeringen har de senere årene satt i gang flere tiltak for å gjøre utdanningssystemet mer tilpasset voksne som har behov for grunnskoleopplæring, fag- og yrkesopplæring, opplæring i grunnleggende ferdigheter eller norskopplæring. I 2017 la regjeringen frem en nasjonal strategi for kompetansepolitikken i Norge (2017-2021) som har som mål å «bidra til at mennesker og virksomheter har en kompetanse som gir Norge konkurransedyktig næringsliv, en effektiv og god offentlig sektor, og gjør at færrest mulig står utenfor arbeidslivet».² Et av strategiens hovedinnsatsområder er å styrke kompetansen til voksne med svake grunnleggende ferdigheter, svake norskkunnskaper og/eller samiskferdigheter og lite formell kompetanse. Dette er i kjernen av Kompetansepluss-ordningene.

I tillegg til strategien har det vært og blir gjennomført en rekke andre prosesser på det kompetansepolitiske feltet. EVU-utvalget, eller ekspertutvalget for etter- og videreutdanning (NOU 2019:12), vurderte fremtidig behov for etter- og videreutdanning, utdanningssystemets evne til å imøtekomme dette behovet, og om rammebetingelsene for investering er tilstrekkelig gode. Utvalget berørte imidlertid ikke tiltak for personer som mangler grunnleggende ferdigheter eller videregående skole. Utvalgets rapport

² Nasjonal kompetansepolitisk strategi 2017-2021

understreker at livslang læring er blitt viktigere enn før og foreslår en rekke tiltak som skal bidra til at utdanningssystemet er bedre tilpasset dette. Tiltakene handler i hovedsak om å utvide og styrke tilbudene, gjøre tilbudene mer tilgjengelig, og styrke finansieringen, både til enkeltindivider (for eksempel via Lånekassen) og virksomhetene gjennom program for arbeidslivsdrevet utdanning.

I 2019 la Kunnskapsdepartementet frem en kompetansereform (Kompetansereformen – Lære hele livet).³ Blant satsningsområdene er voksne med svak tilknytning til arbeidslivet, og det legges opp til en forsterket satsning på Kompetanseplussordningene. Det er også en rekke andre tilsvarende initiativ fra Kunnskapsdepartementet eller på andre departementers områder som berører målgruppen for Kompetansepluss. Vi nevner her Inkluderingsdugnaden og Sysselsettingsutvalget, med stortingsmeldingen om livslang læring og utenforskap, arbeidet til ekspertutvalget om livslang karriereveiledning, etablering av et system for kompetanseframskrivninger, og oppfølgingen av Produktivitetskommisjonen.⁴

Parallelt med EVU-utvalget har også Kompetansebehovsutvalget vurdert Norges fremtidige kompetansebehov. Utvalget har i alt lagt frem tre rapporter (siste våren 2020) som skal gi faglig grunnlag for kompetansepolitikken fremover. Kompetansebehovsutvalget trekker blant annet frem at deltakelse i læringsaktiviteter er høy blant sysselsatte i Norge i internasjonal målestokk. De med svakest ferdigheter og lavest utdanning deltar imidlertid minst. Deltakelsen er spesielt lav blant eldre deltakere og noen grupper innvandrere. Kompetansepluss blir trukket frem som et eksempel på en ordning det bør måles effekt av for å ta lærdom av hvordan man kan stimulere til mer læringsaktiviteter blant de med lav kompetanse.

1.2 Oppdraget/problemstillinger

Prosjektet belyser hvordan Kompetansepluss kan evalueres, både løpende/regelmessig og i form av enkeltstående analyser. Oppdraget vårt har vært å utarbeide forslag til aktuelle forskningsdesign for å belyse effekter for deltakerne av eksisterende ordning.

Hovedmålet med Kompetansepluss er å forhindre frafall fra arbeidslivet, men tiltaket har også et bredere formål. I kravspesifikasjonen fra Kompetanse Norge heter det:

Ordningen har som mål at flere kan ta del i opplæring og utdanning og gjennom dette få styrket sine muligheter for å delta i arbeids- og samfunnsniv. Ordningen skal bidra til at voksne i arbeidslivet og frivilligheten skal få den nødvendige kompetansen de trenger for å mestre krav og omstilling i arbeidslivet og samfunnet.

Vi har vurdert hvordan man kan belyse effekter av ordningen for deltakernes:

- Sysselsetting (inn i jobb og/eller beholde jobb)
- Jobbutførelse, produktivitet (endrede arbeidsoppgaver/ansvar)
- Holdninger til egen kompetanse og behov for opplæring

³ Meld. St. 14 (2019-2020)

⁴ Jf, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tekst-som-skal-inn-i-supplerende-tildelingsbrev-for-2018---inkluderingsdugnaden-og-5-malet/id2605115/>, Meld. St. 14 (2019-2020) Kompetansereformen – Lære hele livet, NOU 2016:7 Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn., Vox (udatert) Kompetanseframskrivninger i Norge - Utvikling av et system og NOU 2016: 3 Ved et vendepunkt – Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi.

- Senere deltagelse i andre etter- og videreutdanningstiltak
- Mestring og andre endringer i hverdagslivet

Forprosjektet konkluderer med anbefalinger om flere evalueringsdesign, og gjør rede for hva ulike metoder kan og ikke kan belyse og hvilke ressurser og hvor lang tid de vil kreve å gjennomføre. Vi har også vurdert om de ulike ordningene kan og/eller bør evalueres med samme metode.

Grunnlag for valg av analysemetoder

Ved evaluering av et tiltak må valg av design og analysemetoder bygge på en helhetlig vurdering ut fra følgende forhold:

1. Hvilket kunnskapsbehov har man? Eksempler er:
 - a. Effekt av tiltaket
 - b. Tallfesting av effektene
 - c. Resultater/måloppnåelse
 - d. Hvordan og hvorfor tiltaket virker
2. Hvilke egenskaper har tiltaket som vi må ta hensyn til i valg av metode?
3. Hvilke data finnes og hva slags data kan innhentes?
4. Hvilken tids- og ressursramme har man for evalueringen?

For å utarbeide forslag til evalueringsdesign har vi:

- Gjennomgått dokumenter og tidligere evalueringer av Kompetansepluss (/BKA)
- Gjennomført en litteraturgjennomgang av forskning på EVU-tilbud i andre land
- Intervjuet opplæringstilbydere og etterspørrere
- Kartlagt eksisterende data

I kapittel 2 beskriver vi Kompetansepluss når det gjelder regelverk, statistikk og informasjon fra intervjuene, samt gjengir resultater fra tidligere evalueringer. I kapittel 3 gjør vi rede for hvilke metoder som kan brukes for å dekke ulike kunnskapsbehov og hvordan ulike typer data kan utnyttes. I kapittel 4 skisserer og drøfter vi noen forslag til metoder for evaluering av Kompetansepluss. Til slutt, i kapittel 5, anslår vi ressursbruk for hver av hovedforslagene, gjør en overordnet redegjørelse for personvern vurderinger, og oppsummerer sentrale kjennetegn ved forslagene.

2 Om Kompetansepluss

2.1 Innretning

Det finnes tre ulike varianter av Kompetansepluss:

1. Kompetansepluss arbeid (KPA) ble etablert i 2016 som en videreføring av Basiskompetanse i arbeidslivet (BKA). Målgruppen er ansatte ved en arbeidsplass.
2. Kompetansepluss frivillighet (KPF) ble etablert i 2016 som en videreføring av Basiskompetanse i frivilligheten (BKF). Frivillige organisasjoner kan søke. Det er ikke formelle krav knyttet til hvem som kan delta.
3. Kompetansepluss fagopplæring (KPFag) startet som en prøveordning i 2018. Ordningen gjelder for personer som vil ta fagbrev som praksiskandidat.

Både arbeidsgivere, opplæringstilbydere og arbeidslivsorganisasjoner kan søke om tilskudd til KPA, men det er et krav at opplæringstilbyder har en rolle, enten som leder av opplæringstiltaket eller som leverandør. Ett krav for å få støtte er at det foreligger en avtale mellom opplæringstilbyder og arbeidsgivere eller arbeidslivsorganisasjonen(e). Tilsvarende gjelder for KPFag.

Det er bare frivillige organisasjoner som kan søke om tilskudd til KPF.

Hvert år er det én ordinær utlysning av Kompetansepluss-midler innenfor de tre ordningene. I tillegg har flere årganger en eller flere utlysninger knyttet til spesielle satsninger.

Krav til søknader og søkere

Før en aktør søker om tilskudd, må det foreligge en plan for antall deltakere og type opplæring.

For å søke om tilskudd til KPA, må det foreligge en samarbeidsavtale mellom en opplæringstilbyder, på den ene siden, og én eller flere arbeidsgivere/bedrifter og/eller en arbeidslivsorganisasjon, på den andre. Tilsvarende gjelder også ved søknad om KPFag, men til denne ordningen må man også rekruttere deltakere på forhånd.

Før man søker om tilskudd til KPF, må det enten foreligge en samarbeidsavtale mellom en opplæringstilbyder og en frivillig organisasjon eller organisasjonen må ha etablert kapasitet som opplæringstilbyder.

Avgrensning av deltakergruppen

Bortsett fra kravene til arbeidstilknytning for KPA og KPFag, er det ingen klare, entydige avgrensninger av deltakergruppen. Det heter at⁵

Deltakerne skal primært være voksne med lav formell utdanning, som trenger å styrke sine grunnleggende ferdigheter eller kunnskaper i norsk og/eller samisk.

Innholdet i opplæringen kan være viktig for å avgrense deltakergruppen. Det heter at

⁵ Jf. retningslinjer for Kompetansepluss arbeid:

<https://www.kompetansenorge.no/globalassets/kompetansepluss/retningslinjer-kompetansepluss-arbeid-rev-2018-06-07.pdf>

Opplæringen i grunnleggende ferdigheter skal ta utgangspunkt i læringsmålene for grunnleggende ferdigheter. Norsk-/samiskopplæring skal ta utgangspunkt i utdrag av læreplan i norsk for voksne innvandrere.

Opplæringen i norsk/samisk og regning ligger på et lavere nivå enn de høyeste grunnskoletrinnene.

Krav til arbeidsgiver (KPA og KPFAg)

Det er ikke utformet krav til arbeidsgiverne, bortsett fra krav om egenandel. Egenandel kan bestå av lønn til deltakerne i opplæringstiden, ressurser til faglig oppfølging på arbeidsplassen, lokaler, mat, e.l.

Krav til opplæringen

Opplæringen skal omfatte minst en av ferdighetene grunnleggende lese-, skrive-, regne-, muntlige- og digitale ferdigheter, eller opplæring i norsk og/eller samisk. I mange tilfeller inneholder de en kombinasjon av flere av disse ferdighetene.

Opplæringen skal sikte mot læringsmålene for grunnleggende ferdigheter, basert på Utdanningsdirektoratets rammeverk og læreplanene i Kunnskapsløftet eller ta utgangspunkt i Utdrag fra Læreplanen i norsk for voksne innvandrere.

Det er satt krav til omfang, regnet i timer som hver deltaker tilbys. Videre skal opplæringen være praksisnær, dvs. at den skal være relevant for deltakerens arbeids- og øvrige livssituasjon.

Det er krav om at det legges opp til minst 5 deltakere i hver deltakergruppe, og det anbefales å ha grupper på 10-12. Det er adgang for opplæringstilbyder å sette sammen deltakergrupper fra flere ulike virksomheter. Det er derfor ikke noe formelt i veien for at arbeidsgivere med bare én eller noen få aktuelle deltakere kan delta.

Behandling av søknader

Kompetanse Norge har utformet tildelingskriterier som søknadene vurderes etter. Det gis poeng basert på hvor godt søknaden oppfyller det enkelte kriterium. Poengene summeres opp i en totalscore som brukes i tildelingen. Kriteriene det har blitt gitt poeng for og vektningen av disse varierer noe fra år til år, men kan oppsummeres med følgende stikkord:

- Søkernes erfaring med Kompetansepluss (gjelder KPFAg)
- Kompetanse hos tilbyder (har tatt kurs i undervisning i grunnleggende ferdigheter og har minst 30 studiepoeng i voksenpedagogikk)
- Andel av deltagende virksomheter som er små (<50 ansatte)
- Andel av planlagte deltakere som ikke har fullført videregående utdanning
- Minst ett kurs kombinerer opplæring i digitale ferdigheter med språk eller regning
- Andel av opplæring som skjer i deltakernes arbeidstid
- Opplæringens tilknytning til deltakernes arbeidsoppgaver
- Bruk av egnede læringsressurser

Samarbeidsavtalen som skal vedlegges søknaden skal inneholde planer for antall deltakere, og partene skal ha en plan for sammensetning av deltakergruppen, men de enkelte deltakerne skal ikke identifiseres i søknaden og det kan derfor være avvik mellom planlagt og faktisk deltagelse, både når det gjelder antall og sammensetning.

Innenfor ordningene har Kompetanse Norge også prioriteringer basert på målgrupper, geografi, sektor, mv.

Rapportering fra opplæringsansvarlige

Mottakerne av tilskudd skal rapportere til Kompetanse Norge. I tilskuddsbrevet skal formatet på rapporteringen spesifiseres. Det er utarbeidet en mal for rapportering fra tilskuddsmottakerne.

Rapporteringen er elektronisk og gjelder deltakerregistrering, regnskap og gjennomføring av opplæringstiltaket. Rapporteringen gjelder aktiviteter og ressursbruk samt bakgrunnskjennetegn ved deltaker. Det registreres ikke informasjon om deltakerens ferdighetsnivå før eller etter opplæringen eller annen informasjon om resultater. Data fra rapportene kan utgjøre et aktuelt datagrunnlag i en evaluering, noe vi drøfter i kapittel 4.

2.2 Omfang og sammensetning

Basert på rapporteringen fra tilskuddsmottakerne, sammenstiller Kompetanse Norge statistikk for Kompetansepluss. Vi gjengir her noen tall for BKA og Kompetansepluss arbeid (KPA) samlet.

BKA/KPA har lenge hatt et betydelig omfang. De siste 10 årene har antall deltakere ligget over 5 000 per år, og nær 15 000 de siste fem årene. Vi har ikke tall for antall deltakende virksomheter før 2013. De siste tre årene har antall deltagende virksomheter ligget over ett tusen.

I perioden 2013-2015 ble 80-90 prosent søknadene innvilget. Denne andelen har sunket, til i overkant av 50 prosent i 2019.

Tabell 2.1 *Antall virksomheter og deltakere i Kompetansepluss arbeid 2008-2020*

	Antall virksomheter		Antall deltakere
	I søknadene	I innvilgede	
2020*	1 675	1 046	
2019*	2 240	1 136	
2018	1 740	1 049	10 802
2017	1 391	890	13 761
2016	1 230	972	14 793
2015	938	833	11 291
2014	873	749	10 853
2013	715	584	7 781
2012			8 737
2011			7 617
2010			6 999
2009			5 091
2008			2 095

Kilde: Kompetanse Norge

* Antall deltakere er ikke ferdig rapportert og kvalitetssikret

I Vedlegg 1 viser vi fordelingen av deltakerne på utdanningsnivå og andelen minoritetspråklige fra 2006 til 2018. Vi ser at deltakerne har variert utdanningsbakgrunn. Andelen uten fullført grunnskole ligger i gjennomsnitt rundt 5 prosent. Andelen med grunnskole som høyeste fullførte utdanning har siden 2007 stort sett vist en synkende trend, fra vel

30 til vel 20 prosent, mens andelen med fullført videregående utdanning de fleste år har ligget mellom 40 og 45 prosent. I tillegg kommer at om lag en fjerdedel har uoppgitt utdanning.

I gjennomsnitt har deltakerne betydelig lavere utdanningsnivå enn befolkningen som helhet. Men sett i lys av at nivået for opplæringen i norsk/samisk og regning er lavere enn høyeste grunnskolenivå, vurderer vi utdanningsnivået blant deltakerne som relativt høyt. Mange av deltakerne har fullført utdanning over grunnskolenivå.

Andelen med minoritetsspråklig bakgrunn har økt sterkt over tid, fra 11 prosent i 2007 til 56 prosent i 2018. Hvis man ønsker å bruke historiske data i evalueringen, bør en være spesielt oppmerksom på denne økningen, og hvordan det eventuelt spiller sammen med utdanningsnivå.

2.3 Intervjuer med etterspørrere og tilbydere

I forbindelse med dette prosjektet har vi gjennomført 14 intervjuer med:

- Tilbydere av opplæring knyttet til alle de formene for Kompetansepluss
- Arbeidsgivere som deltar i KPA
- Frivillige organisasjoner som deltar i KPF

Målet med intervjuene var å få bedre innsikt i hvordan ordningen fungerer, særlig med hensyn til rekruttering av arbeidsgivere og deltakere. Dette kan legge føringer på valg av metode for evaluering.

Seleksjon av arbeidsgivere (KPA)

Selv om individuelle arbeidsgivere kan arrangere KPA sammen med en opplæringstilbyder, er det vanligste blant de vi har intervjuet at opplæringstilbyderne lager et opplegg som de «selger inn» til arbeidsgivere. Ofte vil opplegget være kjent blant arbeidsgivere i et område/segment (bransje innenfor et geografisk område) og opplæringstilbyderne får direkte henvendelser.

Enkelte etterspørrere forteller at de tar kontakt med opplæringstilbydere som deres ansatte har erfaring med fra før. I noen tilfeller må opplæringstilbyderne avvise arbeidsgivere pga. kapasitet, og en formidlet at de kun velger å samarbeide med virksomheter de anser som «seriøse», mens enkelte tilbydere prioriterer store virksomheter, siden disse da «fyller» opp kurset.

Flere av opplæringstilbyderne vi har intervjuet formidler at mange arbeidsgivere er gjengangere, dvs. at de er med over flere år. Det kan ha flere årsaker. Noen kan ha hatt begrenset kapasitet i «første» runde, og søker kurs for nye ansatte året etter. Andre kan søke på «viderekomne» kurs for de samme ansatte.

Opplæringstilbyderne oppgir at bransje er viktig for om virksomheter velger å delta. Men de vi intervjuet oppgir ikke de samme bransjene. Det ser derfor ut til å være et mønster hvor ulike tilbydere får en sterk stilling i én eller noen få bransjer, men ikke klarer å få med seg virksomheter fra andre bransjer.

Noen av tilbyderne mener at solid økonomi er viktig for at arbeidsgivere skal melde seg på. De som «lever fra hånd til munn» har ikke rom for å delta. Videre ser flere en tendens til at større virksomheter deltar mer enn små. Størrelse knyttes også opp mot virksomhetens «fleksibilitet» når det gjelder å tilpasse arbeidstider og turnus slik at ansatte får delta på kurs, samtidig som virksomheten opprettholder normal drift. Det siste gjelder særlig i de tilfellene opplæringen foregår helt eller delvis i arbeidstiden, eller for virksomheten som har døgnkontinuerlig drift (for eksempel et sykehjem).

Enkelte informanter har en teori om at bransjer eller virksomheter med høyt gjennomtrekk ikke ønsker å benytte seg av ordninger som Kompetansepluss, selv om de har en høy andel ansatte som har behov for opplæring.

Vi spurte om arbeidsgiverne som melder seg på har en annen personalpolitikk enn de som ikke deltar. Bak spørsmålet ligger en tanke om at de ansatte i deltakende virksomheter også uten KPA kunne fått en annen utvikling enn ansatte i andre virksomheter fordi arbeidsgiverne deres i større grad er opptatt av at de ansatte skal kunne utvikle seg faglig. Riktignok var det noen få av opplæringstilbyderne som svarte at arbeidsgiverne som deltar er mer opptatt av de ansattes velferd enn andre arbeidsgivere, men det var lite støtte for slike forskjeller mellom deltagende og ikke-deltagende arbeidsgivere.

Seleksjon av deltakere

Det viktigste seleksjonskriteriet er selvsagt at deltakerne har behov for opplæring i grunnleggende ferdigheter.

Intervjuene tyder på at de fleste som har behov ønsker å delta. En barriere for deltagelse kan være tid. Særlig personer med små barn kan mangle tid og overskudd til å delta. En annen barriere kan være reisevei. Ifølge enkelte informanter i virksomhetene er geografisk nærhet til opplæringsstedet særlig avgjørende for deltagelse og oppmøte.

Når det er begrenset antall plasser på kursene vil ikke alle som ønsker opplæring få delta. Noen av informantene vi intervjuet sier at de prioriterer ansatte med størst behov. I en av virksomhetene ble for eksempel yngre ansatte nedprioritert, fordi «de tar ting raskere og får til mer på egenhånd».

Flere av informantene i virksomhetene mener ansattes motivasjon for å delta på opplæring påvirkes av deres planer om botid i Norge. Informantene trekker særlig frem arbeidsinnvandrere med familie i hjemlandet som eksempel på personer som har svake insentiver for å delta.

Enkelte nevnte at deltagelsen kan oppleves som stigmatiserende. Dette gjelder særlig opplæring i lesing og skriving for norskspråklige. Det er derfor ikke uvanlig at opplæringstilbyderne «skjuler» slik opplæring under andre navn, herunder digitale ferdigheter eller mer yrkesspesifikke temaer.

Det er også en del ansatte som har såpass dårlig forhold til skole og/eller opplæring at de ikke ønsker å delta selv om de har behov for opplæring.

Virkninger av Kompetansepluss

Vi spurte alle informantene om hva de mener er de viktigste virkningene av Kompetansepluss for deltakerne, og hvilken nytte arbeidsgiverne har av at de ansatte får opplæring. Arbeidsgiverne mener at deltagelsen bidrar til at de ansatte blir mer motiverte og lojale. En del av informantene framholdt at Kompetansepluss fører til bedre kvalitet i arbeidet, herunder færre feil som følge av misforståelser. Færre misforståelse og bedre kommunikasjon bidrar også til at arbeidsgiver lettere kan identifisere utfordringer på arbeidsplassen og iverksette tiltak tidligere. Noen informanter mener opplæringen, særlig når den er yrkesrettet, bidrar til at de ansatte får bedre kunnskap om arbeidslivet. Dette kan bidra til at arbeidsgivere bruker mindre tid og ressurser på å forklare ting som for eksempel lønn, rutiner og regler i forbindelse med sykefravær osv. Videre kan bedre språkferdigheter gjøre at de ansatte blir bedre integrert i arbeidsmiljøet.

For en del ansatte innebærer opplæringen at de for første gang begynner å bruke digitale verktøy som gir effektivisering. En del får nye oppgaver og ny formell rolle etter

opplæringen. Kompetansepluss-kurs vil ofte være første steg i et lengre opplæringsløp, gjerne med fagbrev som mål.

I tillegg til de virkningene som er nevnt i forrige avsnitt, trakk flere av informantene fram at deltakerne ofte får bedre selvtillit og blir mer villige til å delta i andre former for læring, noe som gjør dem mer anvendbare på arbeidsplassen.

Flere informanter mener at opplæringen har betydning for de ansatte også utenfor arbeidsplassen. Bedre språkferdigheter bidrar til å redusere terskelen for deltakelse på andre samfunnsarenaer. Eksempler som trekkes frem er deltakelse i ulike frivillige lag, dugnader, og at de opplever større trygghet i møte med andre instanser som for eksempel helsevesenet eller skole.

Bruk av kartleggingsverktøy/tester

Vi spurte også opplæringstilbyderne om i hvilken grad de benyttet kartleggingsverktøy/tester, siden resultatene av slike tester kunne være aktuelt å benytte i en evaluering.

Mange bruker kartleggingsverktøy som grunnlag for å sikre at deltakerne plasseres i riktig opplæringsgruppe eller får opplæring tilpasset ferdighetsnivå. I tillegg testes mange av deltakerne også ved avsluttet opplæring. Noen av opplæringsinstitusjonene bruker tester som Kompetanse Norge har gjort tilgjengelig på sin hjemmeside⁶, mens andre bruker egne tester eller tester utviklet av tredjeparter. Enkelte av tilbyderne sier at Kompetanse Norges tester er blitt forbedret over tid, slik at flere tilbydere har tatt dem i bruk. Men fortsatt er det en del som bruker egne tester eller som ikke bruker tester.

Enkelte av opplæringstilbyderne synes at testene som Kompetanse Norge tilbyr er for vanskelig for deltakerne med de svakeste forutsetningene. Det kan virke demotiverende for deltakerne å oppleve at testen ligger over deres ferdighetsnivå. Andre tilbydere sier at de er forsiktige med å bruke formelle tester. Grunnen er at en del aktuelle deltakere har så dårlig forhold til skole at krav om avleggelse av formell test kan føre til at de avstår fra å delta i opplæringen. En tilbyder sier de tilpasser testene i norsk til deltakernes arbeidssituasjon. Deltakerne blir da ikke testet i generelle språkferdigheter, men hvor godt de behersker "arbeidsspråket".

2.4 Tidligere evalueringer

BKA og Kompetansepluss er evaluert flere ganger tidligere med ulike metoder og omfang.

- ECON evaluerte BKA i to faser i 2007-08 (Econ, 2007 og 2008).

Den første gjaldt gjennomføringen av ordningen og var basert på søknader om deltakelse og andre dokumenter knyttet til tildelinger samt en spørreundersøkelse blant virksomhetene som hadde søkt om støtte i 2006. Blant funnene var at arbeidsgivernes motivasjon for å delta bl.a. var at de ønsket å styrke de ansattes evne til å utføre visse oppgaver, men også at de ville hjelpe de ansatte til å mestre livet utenfor arbeidsplassen. En stor andel av arbeidsgiverne la vekt på behovet for å styrke digitale ferdigheter.

Den andre evalueringen omhandlet virkningene på grunnleggende ferdigheter og bygget bl.a. på fokusgrupper med deltagelse fra virksomheter, leverandører og

⁶ <https://www.kompetansenorge.no/kompetansepluss/tester-og-kartlegging/#>

deltakere, spørreundersøkelser blant deltakere og leverandører samt kvalitative intervjuer blant forvaltere og leverandører. Blant konklusjonene var at kursene ga bra læringsutbytte. Det var kursene i digitale ferdigheter som var mest etterspurt. Deltakerne oppga godt læringsutbytte i norsk. VOX testet deltakerne før og etter opplæringen og fant en bedring hos mange. Arbeidsgiverne la ikke så sterk vekt på det konkrete læringsutbyttet, men mer indirekte virkninger i form av mestringfølelse o.l. samt lyst og vilje til å lære mer.

Resultater fra spørreundersøkelsen viser at de som deltok på kurset opplevde at de fikk bedre ferdigheter, bedre selvtillit, mv. Dessuten oppga de økt lesing, skriving og bruk av digitale verktøy etter kurset. Mange av deltakerne oppga at de hadde hatt nytte av opplæringen de fikk også på fritiden og at de hadde fått lyst til å lære mer.

- Proba samfunnsanalyse evaluerte BKA i 2012 (Proba, 2012). Evalueringen omhandlet i hovedsak effekter av ordningen på utvikling av grunnleggende ferdigheter, men ikke virkninger for arbeidsmarkedstilknytning, mv. Den var basert på spørreundersøkelser blant arbeidsgivere og deltakere, samt kvalitative intervjuer.

Mange av arbeidsgiverne oppgir at deres motivasjon for å delta er økte krav til skriftliggjøring og bruk av digitale løsninger i arbeidslivet. Andre ønsker å få flere av de ansatte til å ta fagbrev eller annen yrkesrettet utdanning og at en del trenger bedre basisferdigheter for å delta. Blant deltakerne oppga to tredjedeler at motivasjon for å delta var å mestre arbeidet bedre. Ønske om å hjelpe barn med skolearbeidet, å få andre arbeidsoppgaver samt å ta videre utdanning, ble oppgitt av mange. Det var få av arbeidsgiverne som oppga at det var vanskelig å få ansatte til å melde seg på. utfordringer med å kombinere kursdeltagelse og jobb var en viktig faktor både for å ikke melde seg på og for å slutte underveis.

Flertallet både av arbeidsgiverne og deltakerne oppgir at deltakerne har hatt relevant læringsutbytte. Mange av arbeidsgiverne oppga at deltakerne var blitt bedre til å utføre sine arbeidsoppgaver, at de hadde fått mer selvtillit, mv.

- VOX gjennomførte i årene 2011-15 en evaluering av BKA i Posten og Bring. Evalueringen belyste virkninger på grunnleggende ferdigheter og livssituasjonen ett år etter opplæringen samt ulike aspekter ved gjennomføringen (Hansen m.fl., 2015). Den bygget på spørreundersøkelser blant deltakerne og i en kontrollgruppe av ikke-deltakere. Spørreundersøkelsen ble gjennomført på tre ulike tidspunkter – ved oppstart og avslutning av opplæringen og ett år etter. I tillegg ble det gjennomført dybdeintervjuer med deltakernes nærmeste leder og fokusgruppeintervjuer med utvalgte «klasser».

Resultatene tydet på at deltakerne opplevde at de forbedret sine ferdigheter. Videre rapporterte de økt bruk av digitale løsninger og medier etter opplæringen samt økt selvtillit og motivasjon for videre læring. Svarene fra deltakerne både i spørreundersøkelsen og intervjuene tydet på at virkningene for sysselsetting og arbeidsmarkedstilpasning for øvrig kan være ganske begrenset på kort sikt, men større å lang sikt. Effektene ser ut til å være sterkest blant minoritetsspråklige.

- Opinion evaluerte KPF i 2017 (Opinion, 2018). Evalueringen omhandler i hovedsak tilskuddsmottakernes organisering av kursene og Kompetanse Norges forvaltning. Det er ikke lagt vekt på å fange opp virkninger for deltakerne. Analysen bygger på kvalitative intervjuer med Kompetanse Norge, opplæringstilbydere og frivillige organisasjoner samt en spørreundersøkelse til de samme gruppene. I hovedsak viser evalueringen at tiltaket fungerer godt. KPF (og tidligere Basiskompetanse

Frivillige) var en relativt fersk ordning på evalueringstidspunktet. I evalueringen anbefales det tiltak for å øke kjennskap til ordningen. Det framgår at det vanligvis er opplæringstilbyderne, og ikke de frivillige organisasjonene, som tar initiativ til å etablere et opplegg og søke tilskudd. Opplæringstilbyderne og organisasjonene gir også i all hovedsak positive vurderinger av Kompetanse Norges forvaltning.

- NIFU evaluerte KPFAg i 2019 (Skålholt og Olsen, 2019). Ordningen var ganske nyetablert, og evalueringen omhandler derfor rekruttering, forvaltning, deltakernes planer og/eller ambisjoner og vurdering av opplegget. Analysen er basert på statistikk, dokumentanalyse, casestudier av to opplegg med KPFAg samt intervjuer med kurstilbydere og Kompetanse Norge. Evaluator konkluderer med at ordningen ser ut til å dekke et kompetansebehov, særlig i de deler av arbeidslivet hvor tilbud om opplæring og formalisering av kompetanse er svakt utviklet. Mange av deltakerne svarte at de først etter at de fikk tilbud om KPFAg begynte å planlegge å ta fagbrev. I hovedsak tyder evalueringen på at ordningen fungerer godt, men det er behov for å gjøre den mer kjent, å sikre kvalitet i det enkelte opplegg og til å knytte ordningen bedre til det øvrige fagopplæringssystemet.

Tidligere evalueringer av BKA tyder på at ordningen har fungert godt: Både deltakerne og deres arbeidsgivere mener at bedre grunnleggende ferdigheter har positive virkninger bl.a. for de ansattes rolle på arbeidsplassen. Det gjelder både bidrag til produksjon og arbeidsmiljø.

Kompetanse Norge etterspør imidlertid undersøkelser som kan måle effekter mer presist, og ikke kun basert på egenrapportering fra deltakerne og/eller virksomhetene.

3 Ulike typer evalueringsdesign

Formålet med prosjektet er å utarbeide forslag til forskningsdesign for å måle effekter eller måloppnåelse av den eksisterende ordningen.

I dette kapitlet gjennomgår vi ulike typer metoder som kan oppfylle målene med evalueringen av Kompetansepluss. Vi gjør rede for noen overordnede spørsmål og valg som er relevante for en effektevaluering av en slik ordning, men tar ikke hensyn til den konkrete utformingen av Kompetansepluss og hvilke data som er tilgjengelige eller som er realistisk å samle inn. I kapittel 4 trekker vi inn de muligheter og begrensninger som gjelder konkret for Kompetansepluss, og foreslår noen konkrete metoder.

Egenskaper ved et evalueringsdesign inkluderer overordnede modeller/undersøkellesstrategi, typer data (kvantitative/kvalitative), datakilder, datainnsamlingsmetode, måleenheter (variabler/operasjonaliseringer) og analysemetoder. I noen tilfeller følger disse av hverandre, i andre tilfeller kan man for eksempel benytte en og samme type data, men ulike analysemetoder, eller en og samme undersøkelsesstrategi med ulike datakilder.

3.1 Innledning

En evaluering bygger implisitt eller eksplisitt på en programteori for tiltaket eller ordningen – det vil si kvalifiserte antakelser eller hypoteser om hvordan den kan antas å virke. Utarbeidelse av en programteori innebærer å identifisere:

- hvilke elementer tiltaket består av
- hvilke mellomliggende virkningsmekanismer den antas å ha
- hvilke effekter det antas å ha på målgruppen(e)
- de viktigste aktørene som påvirker og påvirkes av intervensjonen
- aktørenes interesser og rammebetingelser

Etablering av en slik programteori tydeliggjør de ulike avveiningene som må gjøres i utformingen av en evaluering og hva slags data som er nødvendig. I figuren nedenfor illustrerer vi en overordnet programteori for Kompetansepluss.⁷

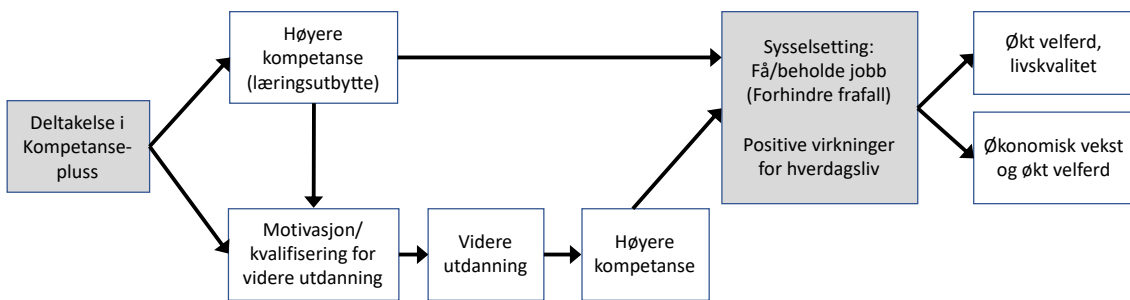
Tiltaket/prosjektene består av opplæring i grunnleggende ferdigheter – som beskrevet i avsnitt 2.1. Hovedmålet eller den antatte effekten er at deltakerne skal få eller beholde jobb, og at bedre ferdigheter også vil gi positive virkninger for hverdagslivet. Som illustrert i figuren er hypotesen at effektene vil oppnås ved at deltakelse gir deltakerne bedre ferdigheter og/eller stimulere til videre læringsaktiviteter som i sin tur forhindrer frafall fra arbeidslivet.

De sentrale aktørene er tilbydere og etterspørrere av opplæringsaktiviteter, samt deltakere (og potensielle deltakere).

⁷ Vi tar her utgangspunkt i at det er de eksisterende prosjektene som skal evalueres, og ikke tilskuddsordningen. En evaluering av tilskuddsordningen måtte inneholdt flere evalueringsspørsmål, herunder om tilskuddene fortrenger eller supplerer annen finansiering og om ordningen er godt forvaltet.

Figur 3.1

Programteori for Kompetansepluss



I det følgende tar vi utgangspunkt i at det primære målet med en evaluering er å undersøke hvordan deltakelse i ordningen gir måloppnåelse for den enkelte. Det kan imidlertid også være aktuelt å evaluere bare *deler* av denne årsakskjeden. For eksempel: Dersom det er vanskelig å undersøke effekter på sysselsetting, kan man bygge på eksisterende kunnskap om hvordan kompetanse påvirker sysselsetting, og evaluere i hvilken grad ordningen gir læringsutbytte/øker deltakernes kompetanse. Ett viktig skille mellom ulike evalueringsstrategier er altså hvilken del av årsakskjeden man vil undersøke.

Et annet skille handler om ambisjonsnivået når det gjelder å identifisere den antatte kausaleffekten: Dersom man finner en positiv korrelasjon mellom deltakelse i Kompetansepluss og *måloppnåelse*, er det en *effekt* av deltakelse i opplæringsaktivitetene, eller kan det være andre årsaker?

Et tredje skille går mellom ulike typer data og datakilder. Dette er et sentralt skille, siden ulike typer data er egnet til å belyse ulike problemstillinger og med varierende mulighet til å tallfeste og generalisere funnene.

Programteorien illustrerer også at det kan være av stor betydning hvor lang oppfølgingsperiode man benytter i en evaluering. Dersom viktige effekter antas å komme som et resultat av videre utdanningsaktiviteter vil dette først kunne observeres etter lang tid.

I tabellen nedenfor har vi satt opp noen aktuelle kombinasjoner av problemstillinger og typer data, samt muligheten for generalisering og tallfesting av effekter. I det følgende gjennomgår vi noen egenskaper og muligheter og begrensninger ved bruk av ulike typer data. I kapittel 3.3 ser vi på ulike teknikker og analysemetoder som kan benyttes få å belyse de ulike problemstillingene. I kapittel 3.4 presenterer vi et utvalg evalueringer av liknende tiltak fra andre land.

Tabell 3.1 *Kombinasjon av problemstillinger og typer data*

	Typer data		
	Kvantitative, registrert («objektive»)	Kvantitative, selvrapportert opplevelse («subjektive»)	Kvalitative
Generalisering	Statistisk generalisering		«Teoretisk generalisering», gyldighet
Problemstilling			
Effekter?	X	(X)	X
- Hvor store effekter?	X	(X)	
Måloppnåelse?	X	X	X
- Hvor stor måloppnåelse?	X	X	
Hvorfor/hvorfor ikke effekt?		(X)	X
Tiltaket egnet for å nå målene?		X	X

3.2 Kvalitative og kvantitative data

Ulike typer data har ulike styrker og svakheter, og egner seg til å belyse ulike problemstillinger og trekke ulike typer konklusjoner, som illustrert i tabellen over.

Skillet mellom kvalitative og kvantitative data og metoder handler først og fremst om mulighet til statistisk generalisering versus dybdekunnskap. Ideelt sett ville vi ønske *dybdekunnskap* om *mange* enheter/personer. Et slikt datamateriale ville være svært ressurskrevende å samle inn og i praksis ikke mulig å analysere. I realiteten er det en trade-off mellom muligheten til statistisk generalisering og til å få dybdekunnskap. Hvis vi skal kunne utnytte informasjon om mange enheter må det være mulig å kvantifisere dataene for å analysere dem, og man fanger dermed ikke opp like mye informasjon om hver enkelt. Hvis man studerer få enheter er det mulig å gå i dybden, men vi kan på den annen side ikke vite om de resultatene vi finner også gjelder andre enheter som vi ikke har studert.

Kvantitative data gir et bedre utgangspunkt for å generalisere funnene til en større populasjon. Under visse betingelser kan vi konkludere med at ikke-deltakere i den relevante populasjonen ville oppnådd samme resultat som deltakere dersom de hadde deltatt. Dersom disse betingelsene om årsakssammenhenger er oppfylt, er mulig både å gjennomføre statistiske analyser for å undersøke *om* et tiltak har ønsket effekt på målgruppen, og *estimere* størrelsen på effekten.

Med bruk av kvalitative metoder kan vi påvise årsakssammenhenger i de enhetene vi har studert, og slike metoder gir dybdeforståelse om virkningsmekanismer, nyanser, og/eller variasjon i fenomenet som studeres. Kvalitative metoder kan gi informasjon om et tiltak har ønsket effekt for *de vi har studert*, og gi informasjon om *hvordan* tiltaket bidrar

til disse resultatene, og eventuelt under hvilke *forutsetninger* og *rammebetingelser* resultatet kan oppnås.

Kunnskap fra kvalitative studier kan likevel gi grunnlag for å drøfte generaliserbarheten av resultatene. Muligheten til generalisering fra få studieobjekter eller case er dessuten et tema som diskuteres kontinuerlig i samfunnsvitenskapen. Et vanlig standpunkt er at selv om funnene fra kvalitative undersøkelser ikke er generaliserbare i statistisk forstand, kan de være teoretisk generaliserbare på den måten at samme sammenhenger kan gjenfinnes hos andre individer eller virksomheter (overførbarhet).

Én teori sier at representativitet i utvalget kan bygge på andre teknikker enn sannsynlighetsutvalg: Ved å bruke tilgjengelig informasjon om populasjonen som helhet og de enhetene man studerer, kan man vurdere på hvilken måte enhetene er typiske *på relevante måter*. I tillegg bør man velge enheter på en systematisk måte for å tilnærme seg representativitet (se f. eks. Nadim, 2015).⁸ De fleste foretrekker imidlertid å ikke bruke begrepet representativitet i forbindelse med kvalitative studier. Bryman (2012) skriver om representativitet eller typiske case: «I prefer to call this an exemplifying case, because notions of representativeness and typicality can sometimes lead to confusion.» Ofte velger man dessuten case av andre hensyn enn å belyse det «typiske», for eksempel for å sikre variasjon eller å belyse ekstreme tilfeller av et fenomen.

I mange tilfeller kan det være hensiktsmessig å benytte en kombinasjon av kvantitative og kvalitative data (metodetriangulering). Kvalitative data kan benyttes i forkant av en kvantitativ studie for å sikre god definisjonsmessig validitet, det vil si å sikre at man måler det man ønsker å måle (Bryman, 2012; Jacobsen, 2015). Gjennom intervjuer har man gode muligheter for å forsikre seg om at evaluator og informantene forstår begrepene som brukes på samme måte (Bryman, 2012). Dette er særlig relevant i utformingen av en spørreundersøkelse.

Å kombinere kvalitative og kvantitative data kan og være nyttig for å få kunnskap om hvilke årsaksmekanismer som gjør seg gjeldende når man ved hjelp av kvantitative data påviser korrelasjoner. Kvalitative data samles da gjerne inn etter at man har gjennomført en kvantitativ analyse, for å sikre at de kan bidra i tolkningen og validering av funnene.

Kilder for kvantitative data

Både kvalitative og kvantitative data kan hentes fra ulike kilder, og er da mer eller mindre egnet til å belyse ulike problemstillinger.

Registerdata

En type kvantitative data som ofte brukes i effektanalyser er data fra *administrative registre*. Vi har rik tilgang til registerdata med relativt god kvalitet i Norge, som dekker hele befolkningen og alle virksomheter.

Slike data har den fordelen at man kan analysere hele populasjonen, og ikke har problemer med utvalgsskjevhet. De har ofte også lang historikk. De kan betegnes som objektive i den forstand at de ikke kan påvirkes av den enkeltes egne preferanser eller oppfatninger. Eksempler er data om arbeidsforhold fra AA-registeret, data om utdanningsaktiviteter fra NUDB (nasjonal utdanningsdatabase), osv. Slike store registre regnes å ha god kvalitet, det vil si relativt få feilregistreringer. En årsak er at mange av opplysningene har betydning for økonomiske overføringer (skatt, trygd, osv).

⁸ Nadim gjør rede for ulike posisjoner i denne debatten.

For å kunne utnytte denne typen registerdata i en evaluering må man kunne kople informasjon ved hjelp av person- og/eller organisasjonsnummer.

En annen type registerdata består av informasjon fra rapportering av informasjon om gjennomføringen av tiltakene man studerer.

En ulempe med registerdata er at de fanger opp en begrenset mengde opplysninger, gjerne ikke alle forhold som man trenger for å belyse de spørsmål man skal besvare. Registerdata er etablert for andre formål (se avsnitt 3.3.1).

Kostnadene knyttet til registerdata er i stor grad avhengig av hvor mange datakilder/registre som koples sammen. Tilrettelegging av dataene for analyse er ressurskrevende.

Spørreundersøkelser

En annen kilde til kvantitative data er *spørreundersøkelser*. Det finnes ulike metoder for gjennomføring av slike undersøkelser, herunder ved utsendelse av papirskjemaer, gjennom telefonintervjuer med faste spørsmål eller ved elektroniske spørreskjemaer distribuert via nettsider, epost, sms, el. Kostnadene for den som gjennomfører undersøkelsen varierer mye etter valgt format. Utsendelse og bearbeiding av elektroniske spørreundersøkelser er lite ressurskrevende for den som gjennomfører. Innsamlingsmetoden krever at man har relevant kontaktinformasjon for å nå ut til dem man ønsker å nå.

En stor fordel ved bruk av spørreundersøkelser er at forskeren kan styre hva slags informasjon som skal samles inn. Man kan undersøke effekter på mål med tiltaket som det ikke er informasjon om i registre, og stille spørsmål som er egnet til å måle faktorer som motivasjon, preferanser, holdninger, osv. Man kan i tillegg spørre om respondentenes egen opplevelse av et tiltak og effektene av tiltaket.

At dataene er subjektive utgjør den største ulempen. Respondentene kan påvirkes av mange faktorer når de svarer. Det kan for eksempel være personlige egenskaper, relasjoner o.l. som gjør at noen har en tendens til å svare mer positivt eller negativt enn andre.

En annen vesentlig ulempe med spørreundersøkelser er dessuten faren for systematiske utvalgsskjevheter. Dersom man bruker en lite kostnads-krevende metode (for eksempel web-basert undersøkelse) kan man sende undersøkelsen til *alle* i populasjonen. Alle vil likevel ikke svare. Frafall skaper en usikkerhet om de som svarer er representative for hele den relevante populasjonen, og kan derfor redusere muligheten til statistisk generalisering.

Kilder for kvalitative data

Intervjuer

Intervjuer er en vanlig metode for å samle kvalitative data. Slike intervjuer kan skje i ulik form og med bruk av ulike teknikker. De kan gjennomføres med enkeltpersoner eller i grupper og med ulik grad av struktur.

Fordelen med intervjuer er at de gir mulighet for refleksjon, at den som intervjues kan velge sine egne ord – istedenfor lukkede svaralternativer – og at intervjueren eller andre i en gruppe kan stille oppfølgingsspørsmål eller komme med innspill som stimulerer til refleksjon og som kan bidra til å belyse påliteligheten i tidligere utsagn. Data samlet inn gjennom intervjuer kan bidra til å forstå personen/virksomheten man vil kartlegge og gjerne hvordan og hvorfor det har skjedd en utvikling, herunder om rollen til ulike tiltak og andre faktorer.

Observasjon

Observasjon er en annen type metode med en viss relevans for evaluering av Kompetansepluss, dersom man ønsker å vurdere det pedagogiske innholdet i opplæringen. Ved bruk av intervjuer blir man i noen grad prisgitt informantenes egne vurderinger, gjengivelser og selvpresentasjoner. Ved selv å observere kan man supplere utsagnsdataene med (sam-)handlingsdata, der man kan observere hva aktører faktisk gjør og hvordan et fenomen eller undervisning i praksis foregår. Ved å kombinere observasjoner med intervjuer kan man i tillegg stille spørsmål om elementer man selv har observert, noe som kan bidra til gode diskusjoner og større informasjonstilfang. Det ikke er gitt at lærerne eller informantene selv har observert det samme, eller har hatt fokus på det samme i sin dialog og undervisning av elevene.

Dokumenter

Vi nevner dokumentstudier under kvalitative data, selv om det er mulig å kode tekst og analysere det som et kvantitativt materiale. Det finnes mange former for dokumenter, og de kan analyseres på en rekke ulike måter. Herunder kan man lage statistikk basert på tekster (f.eks. søknader), og man kan bruke tekstanalyse som tilsvarende metoder som brukes for å analysere intervjumateriale. Vi oppfatter at det er lite aktuelt å bruke dokumentanalyse for å analysere de aktuelle spørsmålene knyttet til Kompetansepluss.

3.3 Analysemetoder

3.3.1 Effektstudier med kvantitative data og kontrollgruppe

Som vi har gjort rede for over kan kvantitative data analyseres med statistiske metoder. Under visse forutsetninger kan man konkludere med at sammenhengene man finner er kausale. Slike analyser vil også kunne gi anslag på styrken i sammenhengene og kunne generaliseres til andre og tilsvarende populasjoner og tiltak.

Effekt av et tiltak som er gjennomført innebærer at man sammenligner situasjonen henholdsvis med og uten tiltaket. Hva ville skjedd med deltakerne i fravær av tiltaket? Man kan selvsagt ikke observere den kontrafaktiske situasjonen uten tiltaket.

Kontrollgruppe

En vanlig fremgangsmåte er å sammenligne utfallet for personer som blir utsatt for et tiltak (f.eks. deltakere på Kompetansepluss-tiltak) med utfallet for en sammenligningsgruppe bestående av personer som ikke har vært utsatt for tiltaket. Dersom de to gruppene på andre måter er like og de ellers blir utsatt for andre påvirkningsfaktorer på samme måte/i like stor grad, kan det gi grunnlag for en kontrafaktisk analyse: Om man observerer en endring i den ene gruppen og ikke i den andre, er dette en endring som kan tilskrives tiltaket.

For å sikre at gruppene er så like som mulig, kan man velge tilfeldig hvem som får tilgang til tilskuddsmidlene (virksomheter) og/eller hvilke personer som får tilgang til opplæringstilbudene. Slike randomiserte studier er den beste tilnærmingen vi har til å studere årsakssammenhenger. I samfunnsvitenskapen er det ofte vanskelig å gjennomføre randomiserte eksperimenter ut fra juridiske, etiske, økonomiske og eller praktiske hensyn, men det er blant metoder som kan vurderes.

Et alternativ er å «simulere» en kontrollgruppe som antas å være noenlunde lik deltakergruppa. Da benytter man statistiske metoder (f.eks. en regresjonstilnærming) for

å kontrollere for flest mulig kjennetegn som kan tenkes å ha betydning for utfallet for personer i de to gruppene.

Dersom man ønsker å identifisere effekter på individnivå bør enheten i analysen være individer innenfor målgruppen for ordningen(e). Alternativt kan det også være hensiktsmessig å gjøre analysene på aggregert nivå. For Kompetansepluss betyr det at man bruker virksomhet som enhet, og for eksempel analyserer endringer i ferdigheter eller sysselsettingsresultater blant summen av ansatte ved virksomheter som har opplæringstilbud gjennom Kompetansepluss med resultater for ansatte i lignende virksomheter som *ikke* har opplæringstilbudet. Da vil det ikke være mulig å identifisere effekten på individnivå, men aggregerte effekter for den samlede målgruppen på virksomhetsnivå. Kontrollgruppen vil da bestå av virksomheter som er mest mulig «like» med hensyn til for eksempel størrelse, bransje/næring, geografi, eller kompetanse-sammensetning blant ansatte.

Ofte kan det være muligheter for at tilstanden i tiltaksgruppen ville endret seg uansett som følge av faktorer som påvirker alle. F.eks. vil utviklingen i økonomien totalt sett påvirke utviklingen i sysselsetting og lønn. En metode som forsøker å ta høyde for dette er å sammenlikne forskjeller i utviklingsbaner. Vi omtaler denne metoden, kjent som forskjeller-i-forskjeller-metoden nedenfor.

Seleksjonsproblemet

I kvantitative analyser av effekter av tiltak er det ofte usikkerhet knyttet til om statistiske forskjeller mellom deltakere og andre kan skyldes uobserverte forskjeller mellom de to gruppene. Deltagelse i Kompetansepluss er ikke tilfeldig, men et resultat av valg både blant potensielle deltakere og dels blant deres arbeidsgivere. Man står da overfor det såkalte seleksjonsproblemet. De egenskapene ved potensielle deltakere som avgjør om vedkommende deltar i tiltaket kan ofte også antas å påvirke de utfallsvariablene vi skal måle (f.eks. forbedring i ferdigheter eller sysselsetting), uavhengig av deltagelsen i Kompetansepluss. Observerte forskjeller i utfall mellom deltakere og ikke-deltakere kan dermed fange opp en kombinasjon av tiltakseffekt og eventuelle andre systematiske, men uobserverte, forskjeller i personlige egenskaper eller andre forutsetninger.

Det kan for eksempel være at de virksomhetene som søker tilskudd og de virksomhetene som ikke søker skiller seg systematisk fra hverandre på måter som har betydning for de ansattes forutsetninger og muligheter for opplæring og kompetanseutvikling. Man kan tenke seg at virksomheter som etter hvert søker tilskudd i gjennomsnitt legger bedre til rette for kompetanseutvikling blant sine ansatte enn virksomheter som aldri søker. Under en slik antakelse vil ansatte ved disse virksomhetene sannsynligvis ha en relativt bedre utvikling enn ansatte ved andre virksomheter, uavhengig av Kompetansepluss. Det kan også være seleksjon blant ansatte i tildeling av tiltak, for eksempel i arbeidsgivers prioritering av ansatte til kurs. Til slutt kan også systematiske forskjeller oppstå som følge av individuell seleksjon (selvseleksjon). Personer med relativt gode forutsetninger og motivasjon for suksess kan være mer tilbøyelig til å melde seg på kurs, og vil også i fraværet av Kompetansepluss kunne ha større sannsynlighet for å oppnå bedre resultater enn personer som ikke har disse egenskapene.

Seleksjonsproblemet gjør det vanskelig å isolere effekten av Kompetansepluss i kvantitative effektstudier, og man vil få skjeve estimater dersom man ikke kontrollerer for det i tilstrekkelig grad.

Det finnes en rekke metoder for å løse eller snarere minimere seleksjonsproblemet. Randomisering av deltakelse, som omtalt over, er det best egnede. Når dette ikke er aktuelt er de mest brukte metodene, utover regresjonsanalyse, forskjeller-i-forskjeller-

analyser og matching. Metodene er omtalt nedenfor. Fullstendige innføringer kan finnes i Angrist og Pischke (2008) og Imbens og Wooldridge (2009).

Randomiserte eksperimenter

Som nevnt er randomiserte studier den beste tilnærmingen vi har til å studere årsakssammenhenger. I et tilstrekkelig stort utvalg vil randomisering av deltakere til et tiltak fra målgruppa gjøre at man kan forvente at gruppen som allokeres til tiltaket er lik den gruppen som ikke allokeres til tiltaket. Dette gjør at en sammenlikning av gjennomsnittlige resultater (f.eks. jobbfastholdelse) i de to gruppene gir den gjennomsnittlige kausale effekten av programmet. Man kan forvente at det er tilstrekkelig å sammenligne gjennomsnittlige resultater i de to gruppene for å identifisere effekten av tiltaket.

Forskjeller-i-forskjeller-analyser

I denne metoden sammenligner man utviklingen i utfall før og etter en hendelse, med fokus på om *utviklingen* har vært annerledes for personer eller virksomheter som ble berørt av hendelsen sammenlignet med de som ikke ble berørt. Forskjeller-i-forskjeller undersøker om en før-etter-ændring er forskjellig i de to gruppene.

En forutsetning i forskjeller-i-forskjeller-analyser er antakelsen om parallell trend. Det betyr at vi antar at kontrollgruppa vil påvirkes av de samme (uobserverbare) forholdene over tid som deltakergruppa. En vanlig test av forutsetningen er å se på utviklingen i den avhengige variabelen før tiltaket ble innført. Hvis trenden før tiltaket er noenlunde parallell for tiltaks- og kontrollgruppa, styrker det antakelsen om at det er sannsynlig at denne trenden ville ha fortsatt som parallell i fravær av Kompetansepluss. Dersom utviklingen etter innføring av Kompetansepluss-tiltak endrer seg, kan det dermed skyldes at tiltaket har hatt en effekt. Vi kan likevel ikke være sikre, for eksempel kan en slik endret utvikling skyldes andre ting som endrer seg samtidig, enten hos den enkelte eller virksomheten.

Metoden kan utvides ved å benytte flere tidsintervaller og eventuelt flere undergrupper i analysen.

Matching

Med matching-strategien antar vi at seleksjon fanges opp av de observerbare variablene. Her tar man hensyn til seleksjon ved at man venter observasjonene i kontrollgruppen slik at kontroll- og deltakergruppe i gjennomsnitt er like på variablene man tror fanger opp seleksjonen. En matching-prosedyre innebærer å konstruere en sammenligningsgruppe av personer som ikke deltar som er «lik» deltakere i opplæringstilbudene.

Andre metoder for å håndtere seleksjon

Instrumentvariabelmetoden forsøker å finne en variabel som påvirker seleksjonen inn i tiltaket, men som ikke påvirker utfallet direkte annet enn gjennom instrumentet. Hvorvidt en variabel oppfyller forutsetningene for å fungere som en instrumentvariabel må testes på det konkrete datamaterialet.

Hvis det er en terskelverdi i tilgangen til et tiltak, for eksempel i form av en aldersgrense, kan det utnyttes i effektanalyser – kjent som Regression Discontinuity Design (RDD). Dette forutsetter at det virker rimelig å anta at personer som ligger rett under og rett over terskelen har mye av de samme egenskapene og er i om lag samme situasjon. Man kan da sammenligne utviklingen blant personer som ligger like under og like over terskelverdien. Forskjellene mellom de to gruppene kan tilskrives at bare den ene har tilgang til tiltaket.

Kartlegging av «uobserverbare» kjennetegn ved deltakerne

Dersom man bruker spørreundersøkelser i en effektevaluering kan man kartlegge en rekke forhold som registerdata ikke gir informasjon om. Ved å gjøre dette både for en deltaker- og en kontrollgruppe kan man dermed redusere faren for seleksjonsproblemer. Det gjelder særlig forhold som holdninger, motivasjon og vurdering av egne ferdigheter.

Slike kjennetegn som man ofte tenker på som kvalitative egenskaper ved personene kan kvantifiseres, for eksempel ved hjelp av svarskalaer i en spørreundersøkelse. Fordi slike faktorer vanskelig lar seg fange opp ved hjelp av ett spørsmål, er en vanlig metode å bruke spørsmålsbatterier som settes sammen til indekser. For eksempel kan «motivasjon for å delta i opplæringsaktiviteter» måles ved hjelp av flere spørsmål, der hver av dem er tenkt å belyse ulike sider ved den enkeltes motivasjon for å delta. For å validere indeksene kan man benytte faktoranalyse.

Validering ved hjelp av flere datakilder

Andre typer data enn det man bruker som hovedkilde kan også være verdifulle for å sannsynliggjøre en kausaleffekt. Shadish m.fl. (2002) peker på flere tiltak for å unngå å trekke feil slutninger om årsakssammenhenger. Én av dem er å ta for seg andre mulige plausible forklaringer på en observert effekt én etter én, og eventuelt utelukke dem. Dette gjøres ved hjelp av andre data enn de man måler i selve evalueringen, og kvalitative data kan være spesielt verdifulle. Selv om alternative forklaringer ikke kan måles, kan man vurdere *retningen* på en eventuell forklaring. Dette kan bidra til å øke validiteten av konklusjonene, og til bruk i tolkningen av resultatene.

3.3.2 Analyse av resultater med kvantitative data uten kontrollgruppe

I mange tilfeller er det ikke mulig eller hensiktsmessig å etablere en kontrollgruppe. Det kan være tilfeller hvor alle aktuelle kandidater for et tiltak får det, eller at det er vanskelig å avgrense målgruppa. I noen tilfeller kan hensynet til ressursbruk eller personvernet gjøre det vanskelig å samle data om personer/virksomheter som ikke deltar.

Hvordan kan man da utforme en studie som likevel kan gi et grunnlag for å trekke konklusjoner om effekt?

Før-etter-analyse

En vanlig metode er å gjøre en før-etter-analyse av de ulike utfallene man er interessert i å måle effekten på. Metoden følger det samme prinsippet som forskjeller-i-forskjeller, men uten at man sammenlikner utviklingen med en kontrollgruppe. I enkelte tilfeller kan man sannsynliggjøre en effekt basert på deskriptiv analyse av utviklingen over tid.

I evaluering av Jobbsjansen for hjemmeværende innvandrerkvinner undersøker for eksempel Lerfaldet m.fl. (2017) utviklingen i arbeidsmarkedstilknytningen til kvinnene som har deltatt i ordningen. Utviklingen i arbeidsmarkedstilknytning endrer seg drastisk, og viser et klart brudd på tidspunkt for deltakelse i Jobbsjansen. Før deltakelse tyder statistikken på at gruppen var utenfor eller på vei ut av arbeidslivet, mens etter deltakelse er sysselsettingsratene tydelig på vei opp. Utviklingen bidrar til å sannsynliggjøre en kausaleffekt.

En slik kvantitativ før-etter-analyse kan gjøres ved hjelp av registerdata eller spørreundersøkelser. Med bruk av spørreundersøkelser til denne typen analyser bør man etablere paneler av respondenter, slik at de samme respondentene får undersøkelsen flere ganger. Til forskjell fra å spørre respondentene om deres vurdering av effekt, stiller man spørsmål om de utfallene man ønsker å måle. For eksempel om de

er i jobb/føler seg utrygg for å miste jobben, o.l. Det er da forskeren som står for tolkningen av effekter, og kan eventuelt bruke andre datakilder for å sannsynliggjøre dette.

Egenrapportert effekt

En metode som er mye brukt for å vurdere virkningen av et tiltak er spørreundersøkelser der man ber deltakerne selv vurdere hvilken betydning tiltaket har hatt for dem. En fordel med denne metoden er som tidligere nevnt at forskeren har mulighet til å spørre om flere resultatmål/utfall enn de som er registrert i registerdata. Når det gjelder Kompetansepluss kan dette for eksempel være mål som betydning av tiltaket på hverdagslivet eller motivasjon for videre utdanning.

Et problem knyttet til å be respondenter selv om å vurdere om de har oppnådd et mål *på grunn av deltakelse* i et tiltak, er at få er i stand til å vurdere den kontrafaktiske situasjonen: Hadde de fått høyere kompetanse også dersom de ikke deltok i Kompetansepluss? Hadde de i så fall gjort noe annet som ville hevet deres kompetanse? Eller har det skjedd noe annet i tillegg til deltakelse i Kompetansepluss som er den egentlige årsaken til kompetanseheving? Det kan også være at de som har deltatt i et tiltak er fornøyde med eller takknemlige for tiltaket av andre grunner enn at det har effekt, og at de derfor blir tilbøyelige til å oppgi at det har effekt.

3.3.3 Casestudier, process tracing og metodetriangulering

Som nevnt tidligere, egner kvalitative data og/eller kombinasjoner av kvantitative og kvalitative data seg godt til å påvise en eventuell kausaleffekt (intern validitet).

Bruk av *process tracing* eller analyse av sosiale mekanismer i casestudier er en mye brukt metode for å belyse årsakssammenhenger. Process tracing innebærer kort fortalt at man leter etter sentrale *kausalmekanismer* (sosiale mekanismer) som kan forklare hvordan en årsak kan føre til en virkning, og ikke bare *at* årsak og virkning henger sammen.

I slike studier benyttes ofte en kombinasjon av ulike typer data – kvantitative data, dokumenter, kvalitative data, osv. (Gerring, 2007; George og Bennett, 2005). Metoden likner mye på etterforskning, idet man sporer forbindelser mellom mulige årsaker og observerte utfall, identifisere årsaksprosesser, årsakskjeder og mekanismer.⁹

I en evaluering av Kompetansepluss kan det være aktuelt med metodetriangulering ved å kombinere kvalitative undersøkelser med kvantitative data (spørreundersøkelse eller registerdata). En spørreundersøkelse og analyse av registerdata kan gi grunnlag for *statistisk* generalisering, mens man ved bruk av kvalitative data kan styrke den interne validiteten. I kapittel 4 drøfter vi også hvorvidt det er aktuelt å gjennomføre en casestudie i evaluering av Kompetansepluss.

3.4 Utvalgte evalueringer fra andre land

Vi vil her kort referere til et utvalg studier fra andre land. Studiene er blant de som er listet opp i EVU-utvalget (2018) som eksempler på studier som «kan brukes til å si noe sikkert om effekten av EVU». Vi har lagt vekt på studier av grunnleggende kompetanse.

⁹ Se for eksempel Bennett & Checkel, 2015; George og Bennett, 2005; Gerring, 2007; Collier, 2011; Steel, 2004; Hedström & Ylikoski, 2010

Disse har undersøkt effekter på ulike resultatmål, som lønn, sysselsetting og/eller deltagelse i videre opplæring. Gjennomgangen kan tjene minst to formål:

- De kan identifisere mulige metodevalg for analyse av Kompetansepluss
- Resultatene kan brukes for å gjøre forutsetninger om ulike ledd i en programteori (jf Figur 3.1)

Bolvig m.fl. (2017) har undersøkt effekter av det den store EVU-ordningen (på dansk: VEU) de har i Danmark. Ordningen gjelder opplæring på mange ulike nivåer, fra forberedende voksenopplæring for «lesesvake» til kurs på masternivå. I Danmark er ordningen tariffestet og arbeidslivets organisasjoner deltar i forvaltningen. I tillegg er det tilbud for uorganiserte, inkludert personer uten arbeid. Kursene er utformet slik at de er tilpasset det ordinære utdanningssystemet ved at de bygger på ordinære formelle utdanninger og kan inngå som moduler i formelle utdanninger. Analysen er basert på registerdata. De har brukt matching for å redusere seleksjonsproblemet. De har brukt tester basert på Ichino m.fl. (2008) for – i noen grad – å kontrollere at forutsetningene som metoden bygger på, er oppfylt.

I studien omtales grunnleggende ferdigheter som «allment nivå» og det skilles videre mellom

- Forberedende voksenundervisning (FVU, fra 3. klasses nivå og opp til 9. klasse)
- Ordblindeundervisning
- Allmenn voksenutdannelse (AVU, på nivå med 9. klasses avgangsprøve)
- Enkeltfag på videregående og suppleringskurser (studieforberedende)

Analysene tyder på at deltagelse i opplæringen på allment nivå reduserer sysselsetting og lønnsinntekt blant deltakerne. Dette gjelder selv når de måler virkningene på sysselsetting og lønn seks år etter deltagelsen i opplæring på allment nivå, finner de negative virkninger. Dette kan - i hvert fall delvis – tilskrives at deltakerne bruker opplæringen for å ta videre utdanning.

I studien finner de positive sysselsettingseffekter av EVU på høyere nivå.

Vi vil i tilknytning til denne studien peke på at opplæringen som er evaluert skiller seg betydelig fra Kompetansepluss. Mens den danske opplæringen på allment nivå retter seg inn mot å gi deltakerne formell studiekompetanse, er KPA og KPF langt sterkere rettet mot å bedre deltakernes evne til å mestre den jobben de har eller dagliglivet for øvrig. Ut fra ordningenes innretning, mener vi det er grunn til å tro at virkningene på deltagelse i videre utdanning er svakere i Norge enn i Danmark, men kanskje også virkningene på sysselsetting er mer positiv eller mindre negativ.

Leuven og Oosterbeek (2008) er en studie fra Nederland, som undersøker effekter av opplæring (uspesifisert EVU for sysselsatte). Den er basert på en spørreundersøkelse blant et representativt utvalg av befolkningen. Blant spørsmålene var om vedkommende hadde meldt seg på EVU-kurs, om kurset var blitt gjennomført og årsak til eventuell manglende gjennomføring. Ideen er at hvis vedkommende hadde meldt seg på, men blitt forhindret av en uforutsett hendelse (f.eks. sykdom hos respondenten eller barn eller andre) ville man kunne finne to grupper med samme motivasjon og behov for å delta. I studien måles resultater i form av lønnsnivå inntil 6 måneder etter kurset. Konklusjonen er at det ikke kan identifiseres statistisk sikre virkninger på lønn av å ha deltatt.

Vi vil peke på følgende:

- Gruppen som var blitt forhindret fra å delta var ganske liten (77 personer). Dette reduserte sjansene for statistisk sikre funn.

- Flere studier som karakteriseres som «godt forskningsdesign» av EVU-utvalget og som finner positive effekter på produktivitet og/eller sysselsetting, finner ingen sikre virkninger på lønn. Dette kan ha sammenheng med at selv om økt kompetanse gir økt produktivitet, vil det ikke nødvendigvis slå ut i økt lønn, særlig kort tid etter opplæring.

Også Görlitz (2011) ser på lønnsforskjeller mellom de som har deltatt i opplæringen og de som er blitt forhindret. Studien er fra Tyskland. Det er ingen klar virkning av deltagelse på lønn. Resultatene måles på lønnsinntekt samme år, noe som også åpner for at trekk i lønn under opplæring er en mulig feilkilde.

Görlitz og Tamm (2015) er en tredje studie basert på sammenligning av deltakere med personer som er blitt forhindret (antall=178). I denne studien er det definert flere ulike resultatvariable: lønn, (omfang av) sysselsetting, arbeidsoppgaver og vurdering av egen arbeidstilknytning. Heller ikke i denne studien finner de noen effekt på lønn. Det samme gjelder sysselsetting og arbeidsoppgaver. Men de finner en positiv effekt på trygghet for stillingen.

Fouarge m.fl. (2013) er en undersøkelse som belyser hvorfor lavt utdannede deltar mindre enn høyt utdannede i EVU. De mener at dette ikke skyldes at arbeidsgiverne er mindre villige til å tilby opplæring til lavt utdannede. I studien stiller de opp to hypoteser:

1. Avkastningen (i form av økt inntekt) er lavere for dem med lav utdanning
2. Det er ikke-økonomiske grunner som gjør at lavt utdannede deltar mindre

Analysen er basert på flere nederlandske undersøkelser om EVU og arbeidsmarkeds-tilknytning. Blant annet inneholder undersøkelsene spørsmål om preferanser (for fritid, deltagelse i EVU, mv). De med lav utdanning er mindre motivert for deltagelse enn de med høy. Svarene på disse spørsmålene brukes for å kontrollere for individenes personlige egenskaper og for seleksjon til EVU-deltagelse. Studien tyder på at både lavt og høyt utdannede har positiv avkastning (innen 2 år) av å delta i EVU og at avkastningen er omtrent lik for begge.

Picchio og van Ours (2013) er en analyse av EVU på sysselsetting. Undersøkelsen er basert på en spørreundersøkelse fra Nederland med bruk av paneler (tilsvarende AKU/LFS). De benytter en avansert økonometrisk modell for å ta hensyn til seleksjonseffekter. De finner at EVU gir økt sysselsetting blant deltakerne i etterkant (inntil 2 års oppfølgingstid). Dette gjelder også blant eldre arbeidstakere, som de studerer særskilt.

Hidalgo m.fl. (2014) er en analyse basert på et eksperiment i Nederland. Vel 1 200 sysselsatte fikk en «voucher» («kupong») i form av 1 000 Euro som bare kunne benyttes på EVU. I studien sammenlignes en rekke utfallsvariable for de som fikk voucher med de som ikke fikk. De finner at mye av den ekstra opplæringsaktiviteten kom i form av generell (og ikke yrkesspesifikk) opplæring. Forskerne fant ingen sikre virkninger på lønn, men påpeker selv at omfanget av opplæringen og oppfølgingstiden var for begrenset til at man kunne forvente målbare effekter. De finner derimot sterke virkninger for individenes planer om å delta i ytterligere opplæring.

Schwerdt m.fl. (2011) har mye til felles med Hidalgo m.fl. (2014) ved at studien er basert på et eksperiment med utdeling av vouchere som kunne brukes til å dekke opplæringsutgifter. Studien er fra Sveits. Det ble brukt tre ulike vouchere, med verdi på henholdsvis 1 500, 5 000 og 10 000 kroner. Resultatene viser få statistisk sikre virkninger av eksperimentet på inntekt og sysselsetting, men sikker positiv virkning for videre deltagelse i opplæring. Videre finner de signifikant positiv virkning for personer i gruppen med lavest utdanning og for kvinner. I drøftingen pekes det på at beregnede

effekter var positive også for forsøksgruppen som helhet, men at metoden ga usikre estimater, noe som gjorde at effektene ikke var statistisk sikre.

Oppsummert er det en del forskning som finner effekter av opplæringsaktiviteter, men det er også mange som ikke finner sikre effekter. Videre har vi inntrykk av at det er lettere å finne effekter på deltagelse i videre opplæring enn på lønn eller sysselsetting. Vi mener at en hovedgrunn til at det er vanskelig å finne effekter på lønn, kan være både at opplæringstiltakene som er undersøkt er såpass lite omfattende at lønnseffektene uansett måtte forventes å bli svært begrensede, men også at positive virkninger for produktivitet, rolle i arbeidsmiljøet, mv, ikke nødvendigvis gir utslag i høyere lønn. Det at omfanget av opplæring for hver deltaker er lite, gjør også at forventede effekter på sysselsetting ikke kan forventes i bli særlig store. I tillegg kommer at eventuelle effekter på økt deltagelse videre opplæring – isolert sett – reduserer omfanget av deltagelse i arbeid på kort sikt.

4 Aktuelle metoder for evaluering av Kompetansepluss

I dette kapitlet beskriver og drøfter vi ulike evalueringsstrategier som vi mener er aktuelle og realistiske for en evaluering av Kompetansepluss. Hovedforslagene er basert på bruk av kvantitative data. Bakgrunnen er at Kompetanse Norge ønsker innspill til hvordan måloppnåelse kan evalueres og måles, og også se på langtidseffekter. Som vi har gjort rede for i kapittel 3 har imidlertid alle de kvantitative metodene svakheter og begrensninger. De kan derfor med fordel kombineres med andre metoder, som beskrevet i avsnitt 4.4.

I utformingen av evalueringsstrategier har vi tatt hensyn til den konkrete utformingen og gjennomføringen av Kompetansepluss, samt tilgangen på data og muligheten til å samle inn nye data.

Strategiene skiller seg fra hverandre ved at de belyser ulike deler av årsakskjeden (jf programteorien i Figur 3.1), benytter ulike datakilder som er egnet til å undersøke ulike utfallsmål, og har forskjellig ambisjonsnivå når det gjelder å kunne fastslå kausalitet (se Tabell 3.1).

Vi tar utgangspunkt i at det er relevant å undersøke effekter på ulike typer resultater eller utfallsmål. De ulike forskningsdesignene vi foreslår er i forskjellig grad egnet til å undersøke hver av disse:

- Jobbfastholdelse/sysselsetting (inn i jobb og/eller beholde jobb, turnover)
- Produktivitet/arbeidsinntekt
- Jobbutførelse (mestring, endrede arbeidsoppgaver/ansvar)
- Holdninger til egen kompetanse og behov for opplæring
- Senere deltagelse i andre etter- og videreutdanningstiltak
- Mestring og andre endringer i hverdagslivet

4.1 Effektevalueringer basert på registerdata

Som beskrevet i forrige kapittel har registerdata de klare fordelene at de dekker hele populasjonen, har lang historikk, og kan anses som objektive, det vil si uavhengig av den enkeltes subjektive vurderinger.

Vi ser to aktuelle strategier for å undersøke effekt av Kompetansepluss ved hjelp av registerdata, begge med bruk av kontrollgruppe.

I kapittel 3.3 drøftet vi noen metoder for en kvantitativ effektanalyse som vi ikke anbefaler, fordi vi mener de er lite aktuelle for evaluering av Kompetansepluss:

- *Kontrollert eksperiment*: Slik tiltakene er i dag, tildeler Kompetanse Norge midler til opplæringstilbydere/etterspørrere før de individuelle deltakerne er identifisert (gjelder ikke KPFag). Dette gjør det praktisk vanskelig å gjennomføre en tilfeldig trekning av deltakere. Å trekke deltakere internt i virksomhetene vil også trolig bli oppfattet som urettferdig.

Det er mulig å erstatte dagens vurdering av søknadene med trekning blant søkerne. Gitt at dagens vurdering av søknader gjør at de som får tilskudd i gjennomsnitt har et kvalitativt bedre opplegg enn de som ikke får, vil imidlertid en trekning blant søkerne kunne gi noe dårligere kvalitet på gjennomføringen (også fordi kunnskap om at det vil skje trekning kan gjøre at søkerne anstrenger seg

mindre for å sikre god kvalitet). Dersom man likevel ønsker å gjennomføre en randomisering blant søkerne, kan man sette minstekravene til å få tilskudd høyere enn i dag.

Det er likevel usikkert om trekning blant søkerne faktisk vil redusere seleksjonsproblemet når det gjelder virksomheter: Trolig har egenskaper ved opplæringstilbyderne og deres opplegg større betydning for hvem som får tilskudd enn egenskaper ved virksomhetene eller deres ansatte.

- Regression Discontinuity Design (RDD): Denne metoden forutsetter at det er rigide avgrensninger (terskler) i tilgangen til tiltaket, gjerne i form av en aldersgrense. Da kan man sammenligne utfall for personer like over og like under terskelverdien. Det er ikke noen slike terskler i reglene for Kompetansepluss, og metoden kan derfor ikke anvendes.
- Instrumentvariable: Dette er en metode som forutsetter at man kan finne en faktor (et instrument) som påvirker rekrutteringen til tiltaket, men som ikke påvirker utfallet (f.eks. sannsynligheten for å være i arbeid). Ettersom Kompetansepluss er en ordning individer og virksomheter kan melde seg på, men der faktisk deltagelse primært avhenger av egenskaper ved den tilknyttede opplæringsvirksomheten og opplegget som er etablert, kan vi ikke se at det finnes noe aktuelt instrument som vi har eller kan skaffe data for. Vi kan derfor ikke se at metoden kan brukes.

4.1.1 A: Effektanalyse basert på registerdata på individnivå

Det første forslaget har som ambisjon å undersøke effekter for den enkelte av å delta i Kompetansepluss: Oppnår de som deltar bedre resultater enn de som ikke deltar, og er dette i så fall forårsaket av deltakelsen i opplæringsaktivitetene?

Metoden bygger på at man etablerer en form for kontrollgruppe av ikke-deltakere. En utfordring er at vi ikke kan avgrense målgruppen for Kompetansepluss etter forhåndsdefinerte kjennetegn. Målgruppen er ikke skarpt definert når det gjelder kjennetegn som for eksempel utdanningsnivå, alder eller andre observerbare variabler. Vi kan derfor ikke på forhånd identifisere en kontrollgruppe av ikke-deltakere i populasjonen av potensielle deltakere.

Vårt forslag er å benytte informasjon om deltakerne i Kompetansepluss til å konstruere en kontrollgruppe ved hjelp av matching. Det betyr at vi finner ikke-deltakere som ligner mest mulig på deltakerne, og sammenligner utviklingen for disse to gruppene. Denne metoden ble brukt av Bolvig m.fl. (2017) og i et stort antall studier av andre tiltak.

Registerdata gir tilgang til en rekke variabler som kan benyttes til å konstruere kontrollgruppa. I AA-registeret finner vi for eksempel informasjon om sysselsetting og yrkeskoder som følger en hierarkisk oppbygging og grupperer enkeltyrker etter likhet i arbeidsoppgaver basert på kompetansekrav og spesialisering. I Utdanningsregisteret finner vi informasjon om utdanningsnivå, og i folkeregisteret finner vi informasjon om innvandrerstatus, i tillegg til kjønn, alder, sivilstatus/barn og bosted. Det kan også være aktuelt å benytte informasjon om personenes historikk som sysselsatte og arbeidssøkere til å matche mest mulig like deltakere.

For KPA og KPFAg kan vi benytte alle sysselsatte som grunnlag for å konstruere en kontrollgruppe. I analysen kan det også være aktuelt å inkludere informasjon om hvorvidt arbeidsgiver for personene i kontrollgruppa har søkt om midler (men ikke fått). For KPFA er det ikke krav om at deltakerne skal være med eller uten jobb, og vi anser at det er for komplisert og kostnadskrevenende å inkludere dem i denne analysen.

Datakilder og variabler

Vi foreslår at analysen baseres på sammenkoblede data fra følgende kilder:

Rapportering fra opplæringsansvarlige:

- Personnummer for å identifisere deltakere
- Kjennetegn ved kursene: Virksomhet, oppstartdato, type kurs og eventuelt andre kjennetegn ved kursene
- Organisasjonsnummer (nødvendig for å identifisere virksomheter som har søkt, men ikke fått midler)

AA-registeret:

- Historikk for alle sysselsatte: Arbeidsforhold i aktuell og andre virksomheter, med næring, yrke, arbeidstid

Data om arbeidssøkerstatus og trygd fra NAVs registre:

- Registrert arbeidssøker, med arbeidssøkerstatus/innsatsgruppe
- Trygdeytelser

Historikk fra utdanningsregisteret (NUDB):

- Igangværende utdanning og kurs
- Høyeste fullførte utdanning

Fra folkeregisteret:

- Kjønn
- Alder/aldersgruppe
- Innvandrerstatus
- Bosted (kommune)
- Sivilstatus og antall barn

Utfallsvariabler

I registerdata har vi altså informasjon om sysselsetting og utdanningsaktiviteter.

Å forhindre frafall fra arbeidslivet kan måles ved å undersøke (fortsatt) sysselsetting en tid etter kurs/ikke-kurs. Man kan om ønskelig skille mellom sysselsetting hos samme eller ny arbeidsgiver. Man kan også måle overgang til trygd eller langvarig arbeidsledighet.

Som omtalt i kapittel 3.4 finner man i en del studier ingen effekter av deltagelse i opplæring på sysselsetting eller lønn, men på videre deltagelse i opplæring. Dette er derfor et utfall som er viktig å inkludere i analysen. Videre deltagelse i formell utdanning kan identifiseres i Utdanningsregisteret.

Både intervjuene vi har gjennomført og tidligere evalueringer tyder på at Kompetansepluss også har andre virkninger, som det kan være ønskelig å undersøke, for eksempel

- økt produktivitet/effektivitet
- økt lojalitet til arbeidsgiver

Det finnes ikke registerdata som belyser individers produktivitet. Det finnes metoder for å anslå produktivitet for virksomheter, men de har svakheter. På teoretisk grunnlag er det grunn til å anta at økt individuell produktivitet vil slå ut i lønn, men det er mange

forhold som kan gjøre at sammenhengen mellom produktivitet ikke er helt systematisk og ofte langt fra hverandre i tid. På tross av de grunner som finnes for at økt produktivitet ikke slår ut i lønn, kan det vurderes å inkludere lønn som en utfallsvariabel i analyse av registerdata, men dette krever ekstra ressurser.

Økt lojalitet vil kunne gi flere typer utslag, f.eks. ved hvor langt man strekker seg for å bidra til virksomheten. Dette kan ikke måles. Lojalitet kan også påvirke hvor lenge man blir hos samme arbeidsgiver. Varighet av ansettelsesforhold kan måles, men det vil være feilkilder knyttet bl.a. til at man ikke skille mellom frivillig og ufrivillig avslutning av arbeidsforholdet. Vi anbefaler å belyse «lojalitet», ved å analysere andel som skifter arbeidsgiver etter deltagelse i Kompetansepluss. Metoden vil være å sammenligne deltakere med kontrollgruppen (ikke-deltakere).

Forutsetninger

Med den strategien vi foreslår her benyttes kun eksisterende data, med unntak av personnummer for deltakere i Kompetansepluss.

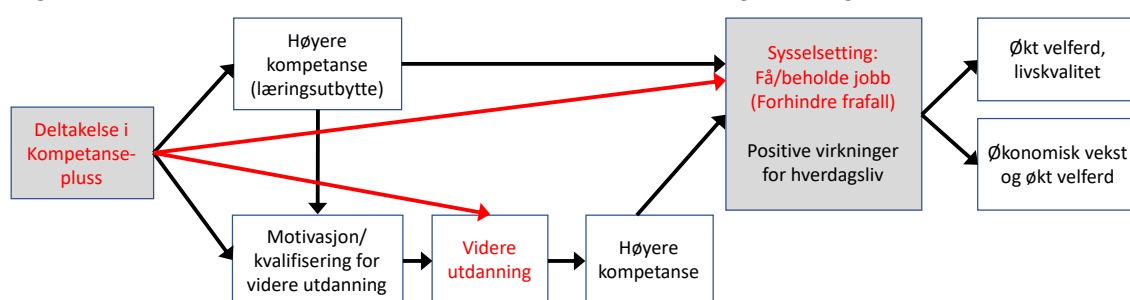
I dag registreres det hvilke virksomheter og organisasjoner som deltar i Kompetansepluss, men man har ikke informasjon om deltakernes personidentitet. I forslaget legger vi til grunn at det vil kunne registreres personnummer i fremtiden, og at dette kan oppbevares i tilstrekkelig tid til å gjennomføre evalueringen etter en hensiktsmessig oppfølgingsperiode.

Analyse

Figuren nedenfor gir en oppsummering av hvilke deler av programteorien som kan analyseres med denne metoden: Vi undersøker hvordan sysselsetting/fracfall og videre utdanning varierer mellom deltakere og ikke-deltakere i Kompetansepluss, og har som ambisjon å konkludere med at resultatene er en effekt av deltakelsen. Vi belyser altså de årsakssammenhengene som er illustrert med røde piler, og kan i prinsippet konkludere uten å trekke inn informasjon om de mellomliggende årsaksmekanismene.

Figur 4.1

Elementer som undersøkes i evalueringsstrategi A



Analysen kan gjennomføres ved å undersøke tidsserier med arbeidsmarkedsdata og utdanningsdata for personer i deltaker- og kontrollgruppa, med forløp både før og etter deltagelse i Kompetansepluss. På den måten kan man studere forskjeller i utviklingen i arbeidsmarkedstilpasning og deltagelse i utdanning for de som etter hvert deltar i Kompetansepluss-tiltak og de som ikke deltar.

Man kan gjennomføre slike analyser med for eksempel månedlige data over en 2-3 årsperiode. En eventuell effekt kan ikke forventes å komme umiddelbart etter gjennomført opplæring, og det er av interesse å undersøke langtidseffekter. I tillegg

ønsker man å inkludere flere årganger av deltakere, noe som gir større datamengder og mer presise anslag.

I tillegg til å undersøke forskjeller i utfall mellom deltakere og ikke-deltakere kan vi med denne metoden undersøke hvilke opplæringstilbud som gir best resultater og/eller hvilke deltakergrupper som får best resultater.

I prinsippet kan dette evalueringsdesignet brukes for alle variantene av Kompetansepluss i en og samme analyse. På grunn av kort historikk og få deltakere, vil man neppe kunne identifisere virkninger av KPFag, men disse deltakerne kan likevel inngå i analysen og vil bidra positivt til omfanget av datamaterialet for analysen av ordningen som helhet. Dersom antall deltakere øker i framtida, kan man gjøre separate analyser også for denne ordningen, og undersøke effekter på deltakelse i fagbrevløp. Når det gjelder KPF er målgruppa bredere, noe som gjør det lite hensiktsmessig å inkludere ordningen i en felles analyse med kontrollgruppe. Med en klarere avgrensning (for eksempel registrerte arbeidssøkere), kunne det være aktuelt å benytte samme metode for disse.

Svakheter

Svakheten med metoden er primært at man ikke kan slå fast med sikkerhet at man klarer å finne en kontrollgruppe som har de samme egenskaper som deltakerne, f.eks. når det gjelder motivasjon for å delta eller motvilje mot å delta i formell opplæring.

Intervjuene tyder ikke på at manglende motivasjon («gidder ikke») er en vanlig grunn for å ikke delta. Derimot kan motvilje mot skolegang og andre negative følelser overfor opplæring spille en rolle. Til en viss grad kan slike forhold manifestere seg i utviklingen før deltagelse, slik at kontroll for ulike kjente personkjennermer kan beregne og nøytralisere slike seleksjonsfaktorer, men dette vil man ikke kunne fastslå med sikkerhet. Slike faktorer kan undersøkes ved hjelp av kvalitative metoder, men det vil i så fall være et supplement, og ikke inngå direkte i analysen.¹⁰

En annen svakhet ved metoden er at den bare kan belyse forhold som det finnes registerdata for. For eksempel kan utfall i form av selvtillit, rollen på arbeidsplassen (utover yrke), mestring av oppgaver i hverdagslivet ikke belyses.

Vi mener dessuten at muligheten til å finne målbare effekter er små. Grunnen er dels at vi forventer små observerbare effekter på kort sikt (jf forskning fra andre land – kapittel 3.4). Opplæringen tilsvarer maksimalt 200 timer per deltaker. Dette tilsvarer litt over 10 prosent av et årsverk. Forskningsresultater kan tyde på at opplæringstiltak kan gi en avkastning på 10 prosent per år. Dette tilsier at effekten på hver deltaker tilsvarer en økning i produktivitet på 1 prosent. Det vil variere hvordan denne virkningen fordeles på virksomheten (bedre lønnsomhet) og deltakeren (høyere lønn). I tillegg vil det være stor usikkerhet knyttet til estimatene på grunn av faren for seleksjon. Som nevnt i gjennomgangen av studier fra andre land, er det trolig mest sannsynlig at man finner sikre effekter for videre deltagelse i utdanning.

I tillegg kommer at det vil ta lang tid fra tilskuddene tildeles til man kan beregne effekter ved hjelp av denne metoden. Siden det ikke er registrert personnummer på deltakere i dag, må man vente flere år før denne analysen kan gjennomføres.

¹⁰ Informasjon fra en spørreundersøkelse ville kunne koples til registerdata og inngå i analysen, men vi anser det som urealistisk å oppnå en tilstrekkelig høy svarprosent i en kontrollgruppe til å unngå stor utvalgsskjevhet.

4.1.2 B: Effektanalyse basert på registerdata på virksomhetsnivå

En strategi for å unngå problemer med seleksjon på individnivå, er å gjennomføre en analyse på virksomhetsnivå. Dette forslaget har som ambisjon å undersøke effekter for arbeidsstokken av at arbeidsgivere har et tilbud om Kompetansepluss. De beregnede effektene vil kunne tolkes som kausale, men ikke uten forbehold.

Forlag B gjennomføres med en kontrollgruppe av virksomheter. Vi kan identifisere virksomheter med Kompetansepluss-midler på grunnlag av informasjon fra Kompetanse Norge, og velger ut en kontrollgruppe av virksomheter fra AA-registeret.

Dette er en metode som kun kan brukes på KPA. Også deltakere i KPF kan være sysselsatt, men det vil ikke være mange nok KPF-deltakere fra samme virksomhet til at man vil kunne identifisere effekter på virksomhetsnivå. Tilsvarende gjelder også KPFAg. Dette kan endre seg i framtida (se forslag A).

Vi ser to alternative måter å konstruere en kontrollgruppe av virksomheter:

- Ved matching av virksomheter med og uten Kompetansepluss
- Alle virksomheter som har søkt/deltatt i søknader om Kompetansepluss, men som har fått avslag

Ved hjelp av registerdata kan man kontrollere for i analysen, eller bruke som matching-variabler, forhold som type virksomhet, næring, bedriftsstørrelse, lokalisering, lønnsomhet, de ansattes utdanningsnivå, innvandringsbakgrunn, alder, familiesituasjon, mv.

Variabler/datakilder

Analysen kan gjennomføres med utgangspunkt i de samme datakildene og variablene som i forslag A, men når det gjelder kjennetegn ved arbeidsstokken må disse aggregeres. Det kan for eksempel være andelen med innvandrerbakgrunn, andel med lav utdanning, osv.

Det er ikke nødvendig å identifisere deltakere i opplæringsaktivitetene, og derfor ikke behov for personnummer. En fordel er at denne analysen kan gjennomføres nå, på historiske data.

Utfallsvariabler

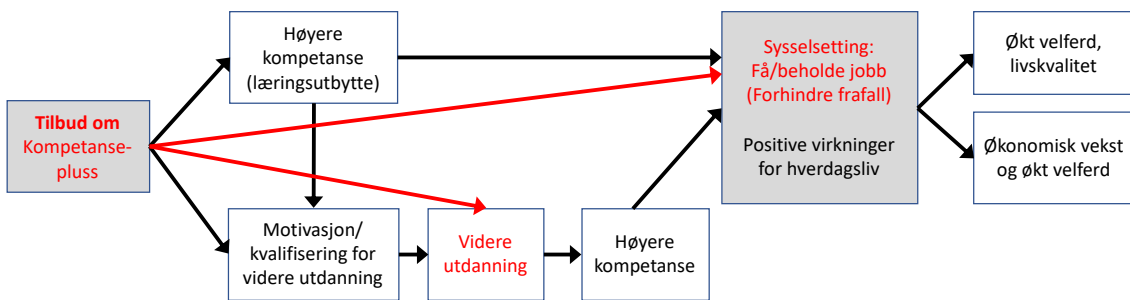
På virksomhetsnivå kan vi tenke oss flere resultatmål. For det første kan vi se på de samme utfallene som i forslag A, men på aggregert nivå: Andelen av de ansatte som forblir sysselsatt, andelen av de ansatte som tar videre utdanning, osv. I tillegg kan man vurdere å undersøke måloppnåelse for virksomhetene, for eksempel produktivitet/effektivitet. Man kan også bruke lønnsomhet som en indikator for dette, men da bare for markedsrettet virksomhet.

Analyse

I dette forslaget analyserer vi altså effekten av et tilbud om Kompetansepluss for arbeidsstokken i virksomheter som deltar (og eventuelt for virksomheten som sådan – for eksempel lønnsomhet). Dette kan illustreres med figuren nedenfor. Den avviker fra Figur 4.1 bare ved at vi undersøker effekten (for alle ansatte) av at det er et tilbud om tiltaket, og ikke effekten av at de deltar.

Figur 4.2

Elementer som undersøkes i evalueringsstrategi B



I analysen sammenligner man utviklingen for virksomhetene som deltar og deres ansatte med tilsvarende utvikling for kontrollgruppen av virksomheter.

I tillegg til å se på utfall for hele arbeidstokken kan man analysere utfall for segmenter av sysselsatte (f.eks. basert på utdanningsnivå og innvandringsbakgrunn) og studere de ulike segmentene hver for seg. Kanskje finner man ikke noen effekt for alle ansatte i deltagende virksomheter, men hva med ansatte med innvandringsbakgrunn eller ansatte som ikke har fullført videregående utdanning?

Oppfølgingsperiode for denne analysen bør være tilsvarende som for evaluering av data på individnivå: Man må følge de ansatte en periode etter kurset for å undersøke effekt. I tillegg ønsker vi å inkludere flere årganger. En fordel med denne varianten er at det ikke er behov for personnummer på deltakerne. Analysen kan derfor gjennomføres nå, med eldre årganger av deltakere.

Svakheter

Vi ser særlig tre svakheter ved dette forslaget.

For det første kan vi ikke konkludere med at en eventuell effekt (eller mangel på effekt) gjelder for deltakerne i Kompetansepluss, effekten kan være knyttet til andre eller alle ansatte. Dersom vi finner at arbeidstokken i virksomheter med Kompetansepluss har bedre (eller dårligere) resultater enn arbeidstokken i andre (like) virksomheter, kan dette ha flere forklaringer enn endringer hos de som deltar i Kompetansepluss. Opplæringsvirksomheten kan også ha konsekvenser for ansatte som ikke deltar. Dette kan være både i positiv og i negativ retning: For eksempel kan virksomheten redusere andre kompetanseutviklingstiltak fordi de har Kompetansepluss, eller kompetanseutvikling som deltakerne får kan ha ringvirkninger til kollegaer. Disse forholdene kan likevel ikke anses som svakheter ved metoden dersom det er effekter av ordningen for sysselsatte totalt sett man ønsker å måle.

For det andre kan det være seleksjonsproblemer også knyttet til hvilke *virksomheter* som deltar. Problemet er eventuelt knyttet til at virksomhetene har egenskaper vi ikke klarer kontrollere for og som både påvirker viljen til deltagelse og utfallsvariablene (de ansattes framtidige sysselsetting, mv). Intervjuene tyder ikke på at dette er et stort problem. For eksempel var det nesten ingen som antydte at deltagende virksomhet har en annen personalpolitikk, driver mer med andre opplæringstiltak, mv. enn virksomheter som ikke deltar. Problemet kan i hovedsak elimineres hvis man bruker en kontrollgruppe av virksomheter som har ønsket å delta, men har fått avslag på søknaden. Ulempen ved å bruke denne kontrollgruppen er at antall virksomheter som har fått avslag er relativt lavt, noe som gjør det vanskeligere å identifisere statistisk sikre effekter.

For det tredje er vår vurdering at sannsynligheten for å finne statistisk sikre effekter er svært lav. Som omtalt under forslag A over, forventer vi at effekten for den enkelte

deltaker vil være vanskelig å påvise. Trolig er det en såpass liten andel av de ansatte i hver virksomhet som deltar at det er enda vanskeligere å påvise en effekt når den måles på virksomhetsnivå.

4.2 C: Måloppnåelse og selvrapportert effekt basert på spørreundersøkelse

Vi anser en undersøkelse av resultater av Kompetansepluss basert på en spørreundersøkelse til deltakere som en svært aktuell strategi. En årsak er at det er mulig å belyse flere elementer i årsakskjeden enn i de andre strategiene: Vi kan måle måloppnåelse på andre områder enn det som finnes i registerdata – for eksempel motivasjon for videre kompetanseutviklingsaktiviteter, jobbutførelsen og mestring i hverdagslivet. Vi kan i tillegg måle læringsresultater på flere måter, for eksempel ved å stille spørsmål om konsekvensene av de grunnleggende ferdighetene man har.

Videre kan vi stille spørsmål om kjennetegn ved deltakerne som ikke dekkes av registerdata, herunder om motivasjon, holdninger, osv., som potensielt kan ha stor betydning for både deltakelse i Kompetansepluss og for måloppnåelse.

Dersom man benytter en kontrollgruppe og følger opp respondentene på flere tidspunkter (før-etter kurs), kan man gjennomføre en effektevaluering tilsvarende det vi beskrev i forslag A for registerdata. Vi mener at dette i prinsippet ville være en god strategi. Vi ser imidlertid store problemer knyttet til å etablere en kontrollgruppe. I tillegg til de samme utfordringene vi har beskrevet med valg av kontrollgruppe i en registerdata-analyse, vil det erfaringsmessig være svært vanskelig å få personer som ikke har deltatt til å svare på en undersøkelse. Ved bruk av en kontrollgruppe fra *de samme* virksomhetene som har deltakere vil det være stor fare for utvalgsskjevhet og dermed problematisk å konkludere med hensyn til effekt. I tillegg kan vi få et lite (absolutt) antall respondenter, noe som gjør det vanskelig å finne statistisk signifikante effekter selv om tiltaket faktisk har en effekt.

Et liknende design ble likevel brukt av Hansen m.fl. (2015) i en evaluering av BKA i Posten og Bring. Her var imidlertid arbeidsgiveren aktiv i å velge ut en kontrollgruppe av «liknende» ansatte, og det dreier seg om store stabile virksomheter hvor det er en viss mulighet til matching av deltakere i deltaker- og kontrollgruppa. Dette er ikke realistisk for alle deltakende virksomheter. En strategi som kan vurderes er at alle virksomheter som deltar i en søknad om tilskudd først må tilrettelegge for at alle ansatte som er aktuelle for kurs besvarer en spørreundersøkelse, og at forskerne matcher utvalgene i ettertid basert på svarene. Da kan ansatte i virksomheter som ikke fikk tilskudd delta i kontrollgruppa, og vi kunne gjennomført en forskjeller-i-forskjeller-analyse basert på svar fra før og etter kurs.

Vi er usikre på realismen i denne metoden, og foreslår primært en *før-etter-evaluering* av deltakere i Kompetansepluss, uten kontrollgruppe. Vi vil i hovedsak stille deltakerne spørsmål om status for relevante forhold som motivasjon, ønske om kompetanseutvikling, sysselsettingsforhold og konkrete utslag av grunnleggende ferdigheter i arbeids- og hverdagslivet, men kan i tillegg spørre deltakerne om deres egen vurdering av effekt.

Undersøkelsen kan brukes på alle tre ordninger, men det er en fare for at målte resultater har lav statistisk signifikans i de mindre ordningene.

Datakilde/variabler

Vi foreslår å gjennomføre undersøkelsen elektronisk ved hjelp av e-postadresser. Siden dette er en lite kostbar metode for datainnsamling, kan den gjennomføres løpende for *alle* deltakere i kompetansepluss. Vi foreslår en undersøkelse som besvares i forbindelse med kursstart, kort tid etter kursavslutning og med en oppfølging ett år etter avsluttet kurs. Hver av dem bør være relativt enkle og ikke for omfattende.

Nedenfor viser vi en oversikt over variabler vi foreslår å dekke i en slik spørreundersøkelse. I tillegg til disse kan vi kople noe informasjon fra rapporteringen fra prosjektene. Data fra de tre tidspunktene koples sammen på individnivå slik at vi får et panel og kan måle eventuelle *endringer* på individnivå.

Tabell 4.1 Variabler i en spørreundersøkelse

	Ved oppstart	Etter avslutning	Oppfølgingsundersøkelse
Kontroll	Personkjennetegn		
	Motivasjon for å delta		
	Arbeidsorientering/ motivasjon for å være i arbeid		
Tiltakets egnethet		Vurdering av kursinnhold	
Endringer = mål-oppnåelse/effekt	Motivasjon for andre kompetanseutviklings-tiltak/videre utdanning	Motivasjon for andre kompetanseutviklings-tiltak/videre utdanning	Motivasjon for og deltakelse i andre kompetanseutviklings-tiltak/videre utdanning
	Sysselsettingssituasjon (inkl vurdering av framtidig sysselsettingssituasjon)	Sysselsettingssituasjon (inkl vurdering av framtidig sysselsettingssituasjon)	Sysselsettingssituasjon
	Grunnleggende ferdigheter, målt ved konsekvenser for jobbutførelse og hverdagsliv	Grunnleggende ferdigheter, målt ved konsekvenser for jobbutførelse og hverdagsliv	Grunnleggende ferdigheter, målt ved konsekvenser for jobbutførelse og hverdagsliv
Mål-oppnåelse /effekt - subjektivt	Egne mål med deltakelse	Egen vurdering av måloppnåelse	Egen vurdering av måloppnåelse
		Egen vurdering av betydning av kurs for måloppnåelse	Egen vurdering av betydning av kurs for måloppnåelse

I tillegg til spørsmålene bør det registreres type kurs og andre kjennetegn ved opplæringen som type kurs, antall timer, om opplæringen skjer i arbeidstiden mv.

Noen av variablene som er listet opp i tabellen kan undersøkes ved spørsmålsbatterier som settes sammen til indikatorer. Endringer i disse indikatorene for hver enkelt person kan tallfestes. Vi foreslår å gjennomføre en pilot for å validere spørsmålene.

Utfallsmål

I variabeloversikten over vises tre utfallsmål: 1) Motivasjon for og deltakelse i andre kompetanseutviklings-tiltak/videre utdanning, 2) sysselsetting/fracfall og 3) betydning for hverdagslivet. Det er mulig å spørre om måloppnåelse på en rekke andre områder, men vi vil anbefale å holde undersøkelsen så kort som mulig.

Forutsetninger

Gjennomføring av undersøkelsen krever at man har tilgang til e-postadresser til alle deltakerne. Det er også mulig å bruke SMS dersom dette er vanskelig.

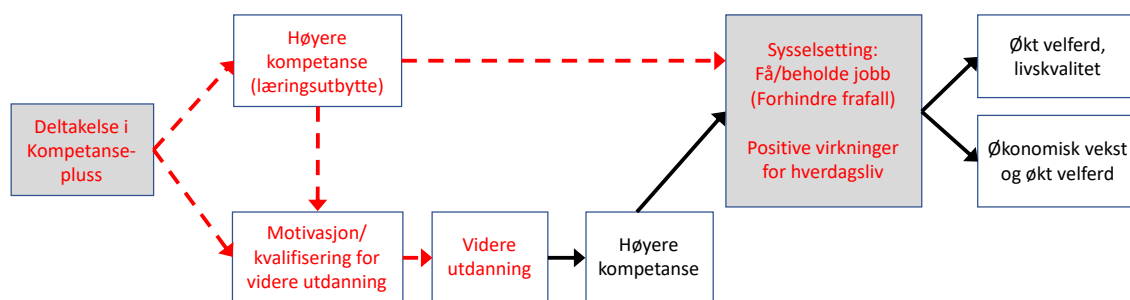
Det forutsettes også at kurstilbyderne kan tilrettelegge for besvarelser ved oppstart og avslutning av kurs. Vi mener at dette er viktig for å få en god svarprosent.

Analyse

Nedenfor illustrerer vi hvordan dette designet relaterer seg til programteorien. Rød tekst og piler angir hva vi måler i dette designet. Vi får belyst deltakelse, læringsutbytte, motivasjon for videre opplæring og faktisk deltakelse i videre opplæring, sysselsetting og andre resultater. Stiplede piler illustrerer at kausalitet må sannsynliggjøres med mer informasjon enn fra spørreundersøkelsen alene.

Figur 4.3

Elementer som undersøkes i evalueringsstrategi C



Analysen gjennomføres i hovedsak ved å undersøke endringer i variablene fra runde 1 til runde 2 og 3, for eksempel: Har motivasjonen til å delta i videre utdanning økt? Deltar de faktisk i andre utdanningsaktiviteter senere? Har sysselsettingssituasjonen endret seg? Har mestring i hverdagslivet endret seg?

Ved å spørre deltakerne om ulike bakgrunnskjenetegn og motivasjon i runde 1 kan vi også analysere i hvilken grad resultater av opplæringsaktivitetene er ulike for ulike grupper. Vi kan også undersøke om endringene varierer avhengig av type kurs, og andre kjente kjennetegn ved kurset.

Ved at spørreundersøkelsene gjennomføres løpende, vil det være naturlig å gjennomføre analyser regelmessig, og måle utviklingen i resultater (for eksempel årlig).

Svakheter

Som tidligere nevnt er frafall en utfordring ved alle spørreundersøkelser. For de som faktisk får delta i opplæringsaktiviteter antar vi imidlertid at motivasjonen for å svare er relativt høy. Motivasjonen vil falle etter ett år, men vi antar at den likevel vil være relativt høy.

Den største svakheten er at før-etter-analysen alene gir et svakere grunnlag for å konkludere når det gjelder kausalitet enn en forskjeller-i-forskjeller-analyse. Vi kan undersøke endringer i utfallsvariablene, men ikke fastslå om de er et resultat av Kompetansepluss. Med å kombinere tilnærmingen med annen informasjon kan man imidlertid validere resultatene.

Dersom vi spør om deltakernes egen mening om dette kan det være et problem at de overvurderer effektene av opplæringen. Blant annet kan man tenke seg at de har hatt et ønske om å bedre sin kompetanse, men ikke har rukket å kartlegge alle mulighetene. Uten Kompetansepluss ville en del deltakere funnet andre veier til bedre kompetanse, men det er de ikke bevisste på. I tillegg kan man tenke seg en form for takknemlighet: De gir positive tilbakemeldinger på en ordning de har fått tilgang til.¹¹

4.3 D. Måloppnåelse ved hjelp av tester

En sentral forutsetning i programteorien for Kompetansepluss er at opplæringen må gi en relevant læringseffekt hvis den skal kunne ha de ønskede effektene på arbeidsdeltakelse (jf Figur 3.1).¹²

Hvis man kan etablere forskningsmessig grunnlag for at bedring i grunnleggende ferdigheter faktisk påvirker sysselsetting og eventuelt hvor sterk denne effekten er, kan man bruke resultater av opplæringen for å sannsynliggjøre og i prinsippet beregne sysselsettingseffekter.

Det er derfor høyst relevant å undersøke om ordningen faktisk har læringseffekt, og hvor sterk denne er. Vi foreslår en undersøkelse som ser på læringseffekter for de som deltar. Det er lite realistisk å inkludere en kontrollgruppe i denne analysen. Forslaget er derfor en før-etter-evaluering tilsvarende forslag C.

Bruk av ferdighetstester før og etter deltakelse i opplæringen gjør det mulig å vurdere om opplæringen har hatt betydning for deltakernes ferdighetsnivå ut fra endringer i skår fra pre-test til post-test, selv om vi ikke kan konkludere sikkert med at resultatet ville vært annerledes uten opplæringen.

Datakilder/variabler

Kompetanse Norge tilbyr noen verktøy for testing av ferdigheter innenfor de ulike områdene opplæringen omfatter, men det er ikke krav om at opplæringstilbyderne skal benytte disse.

Som beskrevet i kapittel 2.3, er det mange av opplæringstilbyderne som benytter tester som grunnlag for å sikre at opplæringen er tilpasset behovet, og mange bruker også en test ved avsluttet opplæring. Noen av opplæringsinstitusjonene bruker testene som tilbys

¹¹ Falk (2004) finner at en spørreundersøkelse overvurderte effektene av en tilskuddsordning og hun drøfter årsaker til dette.

¹² Det kan riktignok også forekomme at det å få delta i et opplæringstiltak i seg selv har positiv effekt, for eksempel via mestring/selvtillit, uavhengig av hva man lærer.

av Kompetanse Norge, mens andre bruker egne tester eller tester utviklet av tredjeparter.

Utfallsmål

I dette forslaget må man benytte utfall av de testene som er aktuelle. Resultatene kan settes sammen til skåre/indekser for hver av de aktuelle ferdighetstemaene.

Forutsetninger

For å kunne gjennomføre denne evalueringen på alle prosjektene kreves enten.

- at det gjøres obligatorisk å benytte tester ved oppstart og avslutning av kurs (uavhengig av hva slags test), eller
- at det gjøres obligatorisk å bruke bestemte standardiserte tester ved oppstart og avslutning av kurs

Det er fordeler og ulemper ved de to strategiene, som beskrevet nedenfor. Det er også mulig å gjennomføre tilsvarende analyser begrenset til de tilbyderne som gjennomfører før-etter-tester allerede i dag, men resultatene lar seg da ikke generalisere til alle kurs.

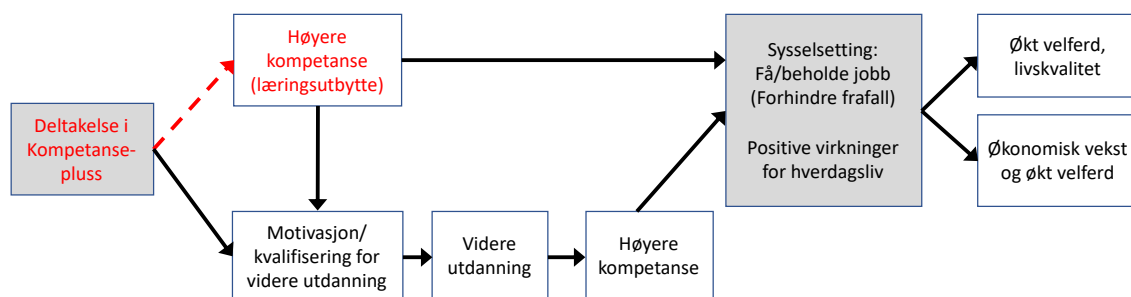
Analyse

Dersom man benytter resultater fra ulike (ikke-standardiserte) tester kan man fastslå om det skjer en resultatforbedring eller ikke for det enkelte kurs og for summen av de kursene som bruker samme test. Det er imidlertid ikke mulig å aggregere resultatene til alle kurs (eller alle innenfor hver kurstype), siden en tallfesting av endringen i ferdigheter ikke vil være sammenliknbar mellom tester. Det er mulig å tallfeste andelen som opplever forbedring i ferdigheter, men siden det trolig gjelder de alle fleste vil det gi lite ny kunnskap.

Dersom alle deltakere eller alle innenfor en kurstype bruker samme test kan man tallfeste resultatforbedring for ordningen samlet sett, og undersøke utviklingen fra år til år. Dette er derfor den beste av de to strategiene.

I figuren illustrerer vi hvilken del av årsakskjeden som blir belyst med dette forslaget. Stiplet pil markerer at vi ikke kan fastslå kausalitet med høy grad av sikkerhet.

Figur 4.4 Elementer som undersøkes i evalueringsstrategi D



Metoden kan brukes på alle de tre variantene av Kompetansepluss, og gjennomføres løpende.

Svakheter

En ulempe med å måle resultater ved hjelp av ferdighetstester er at en noen deltakere, ifølge opplæringstilbyderne, oppfatter slike tester som demotiverende og eventuelt et hinder for deltakelse. Tilbydernes erfaringer bør kartlegges nærmere for å vurdere dette.

En annen ulempe er det er stor variasjon i sammensetningen av kursene med hensyn til temaer/moduler. Dette kan være kompliserende, men ikke nødvendigvis et hinder dersom testene ikke er for omfattende.

Den største svakheten forskningsmessig er at metoden ikke gir oss sikker informasjon om virkninger på målene for tiltaket (arbeidsmarkedstilknytning, mv), og gir ikke informasjon om den videre årsakskjeden hvis den ikke kombineres med flere datakilder.

4.4 Kombinasjon av flere datakilder/metoder

Ved å kombinere flere datakilder – enten ved å kople dem sammen til ett datamateriale som man analyserer på individnivå, eller med metodetriangulering hvor de utfyller hverandre – vil man både kunne evaluere flere elementer i årsakskjeden og kunne konkludere med større sikkerhet om kausalitet i de kvantitative analysene vi har foreslått. Mulighetene for å kombinere metoder og datagrunnlag er mange, og vi kan ikke her drøfte alle. Vi vil peke på enkelte kombinasjoner som vi mener kan være lovende.

4.4.1 Kopling av flere datakilder på individnivå

Utnyttelse av data fra rapportering

Som nevnt tidligere registreres det en del informasjon fra prosjektene, både fra søknadene og opplysninger som mottakerne av tilskudd skal rapportere til Kompetanse Norge.

Vi har allerede beskrevet hvordan informasjon fra rapporteringen kan eller bør utnyttes i hvert av de foregående forslagene. Opplysningene må minimum brukes til å identifisere tilbyder og/eller etterspørter, hvilken av de tre ordningene det gjelder og tidspunkt for oppstart/avslutning av kurs. I forslag A må i tillegg personnummer registreres for å kunne identifisere deltakerne.

I tillegg til å undersøke om kursene har effekt/gir bedre måloppnåelse og tallfeste disse, kan man ved hjelp av informasjon fra rapporteringen undersøke om resultatene/effekten varierer med kjennetegn ved kursene. Det kan for eksempel gjelde type kurs (hvilke ferdigheter det inneholder), timer, målgruppe, beløp, om kurset foregår i arbeidstiden, og hvor det foregår.

Fullstendig oversikt over variabler som lagres i en database hos Kompetanse Norge er gjengitt i vedlegg 2.

Kombinasjon av registerdata og tester

Som vi har illustrert i programteorien for Kompetansepluss, bygger ordningen på en hypotese om at tilskudd til opplæring leder til økt opplæringsaktivitet, som leder til bedre kompetanse hos deltakerne, som i sin tur gir effekter på bl.a. sysselsetting. Men hva hvis et ledd i denne kjeden svikter? Hva hvis deltakerne får lite eller ikke noe læringsutbytte av kurs? Dette kan man undersøke ved å kombinere data om tester (ved oppstart og avslutning av kurs) med registerdata som beskrevet i 4.1.1. Man kan analysere om læringsutbytte er en forutsetning for virkning og om virkningene øker med læringsutbyttet.

Med en slik analyse kan man vurdere om det er nok i fremtiden å undersøke læringsutbytte: Årsakssammenhengen mellom læringsutbytte og de videre ledd i resultatkjeden er da allerede dokumentert.

Kombinasjon av tester og data fra spørreundersøkelse

Ved å kople resultater av tester til informasjon fra spørreundersøkelser (forslag C), vil man kunne undersøke/validere sammenhengen mellom læringseffekter og opplevd måloppnåelse i arbeids- og hverdagsliv. På denne måten får man en god vurdering av opplæringens kvalitet og relevans med hensyn til å oppnå målene med Kompetansepluss.

Kombinasjon av spørreundersøkelse og registerdata

Et større evalueringssprosjekt kan inkludere analyse av registerdata (som i forslag A) med data fra spørreundersøkelse (som i forslag C).

Med denne metoden får man mer informasjon om variasjoner i resultater avhengig av kjennetegn ved deltakerne, siden spørreundersøkelsen inneholder rikere informasjon om deltakerne enn registerdataene.

4.4.2 Metodetriangulering – casestudie

Uavhengig av kopling av flere datakilder, kan metodetriangulering være en god strategi for å evaluere effekt av Kompetansepluss. De metodene vi har skissert i forslagene A-D belyser hver sine deler av årsakskjeden, og har ulike fordeler og ulemper. Både på grunn av egenskaper ved ordningen, tilgangen til data og mer generelle metodiske utfordringer har de rene kvantitative metodene særlig begrensninger når det gjelder å konkludere med kausalitet. Mål som økt mestring i arbeidet eller hverdagslivet er dessuten forhold som best lar seg undersøke med mer kvalitative metoder.

Et mer omfattende og ambisiøst prosjekt ville derfor være å kombinere ett eller flere av disse forslagene med en kvalitativ undersøkelse eller en casestudie. Her kan man belyse hele årsakskjeden i programteorien.

Casestudier er som nevnt særlig relevant for å belyse årsakssammenhenger eller kausalmekanismer. Ved å utnytte ulike typer data og bruk av process tracing kan man validere resultater fra kvantitative analyser. Dersom man finner (eller ikke finner) effekter av Kompetansepluss i de kvantitative analysene – hva er årsakene, og hvordan skjer det? Hvilke sosiale mekanismer og prosesser finner sted? Er det fordi Kompetansepluss ikke har betydning for deltakerne? Er det fordi det er en «mismatch» mellom virksomhetens behov og opplæringens innhold/form? Mellom deltakernes behov og opplæringens innhold/form? Står man i fare for å konkludere med en effekt fordi de som deltar er de som i utgangspunktet har størst motivasjon, og derfor ville sett en utvikling uansett? Er det fordi det skjer andre ting i virksomhetene som styrker eller svekker betydningen av Kompetansepluss? Hva slags ringvirkninger har det eventuelt at noen av de ansatte deltar?

Disse spørsmålene berører to elementer i programteorien, ofte kalt *handlingsteori* og *endringsteori* (se f.eks. Funnell og Rogers, 2011). Handlingsteorien dreier seg om hvordan en intervensjon er konstruert for å utløse en endring, mens endringsteorien dreier seg om de prosessene som skaper endring. Begge deler kan være relevant i en evaluering av Kompetansepluss, og vil bli belyst i en casestudie.

Case-tilnærmingen er særlig relevant i kombinasjon med en registerdataanalyse på virksomhetsnivå (forslag B). Som nevnt gir denne registerdataanalysen ikke informasjon om hvordan en eventuell effekt fordeler seg mellom de som deltar og andre/

virksomheten som helhet, og til forskjell fra en spørreundersøkelse gir den ikke informasjon om effekter på mål som selvtillit, holdninger til egen kompetanse og motivasjon for videre opplæringsaktiviteter eller mestring av oppgaver i hverdagslivet.

Vi foreslår at man betrakter en (kombinasjon av) én virksomhet – ett opplæringstilbud som case. Dette designet egner seg for analyse av KPA og KPFAg, men kan også tilpasses til KPF. Man kan undersøke hvilken betydning opplæringstilbudet har for ansatte som deltar, ansatte som ikke deltar, det sosiale og faglige arbeidsmiljøet og virksomhetens produksjon.

I en casestudie innhenter man informasjon fra og/eller om alle relevante aktører og deres samhandling. De relevante aktørene i Kompetansepluss er opplæringstilbyderne, virksomhetsledere på relevante nivåer, ansatte som har deltatt og ansatte som ikke har deltatt.

Det er særlig relevant å bruke individuelle og gruppeintervjuer, observasjon og dokumenter/tallmateriale fra virksomheten og opplæringstilbyderen.

I intervjuer av ansatte kan man undersøke motivasjon, mestring, holdninger til kompetanseutvikling, og hvordan grunnleggende ferdigheter slår ut i jobbutførelse og hverdagsliv – på jobbarenaen og hjemmearenaen. Videre kan man undersøke hvordan deltakerne har opplevd opplæringen, og hvordan kollegaer har opplevd samhandlingen før og etter opplæringen. Intervjuformen gir god anledning til refleksjon rundt slike temaer.

I intervjuer med ledere kan man få kunnskap om virksomhetens produksjon, behov, utfordringer, økonomiske forhold og suksesskriterier og hvordan dette utvikler seg over tid. Videre er bakgrunnen for og prosessen hvor virksomheten deltok i søknad om Kompetansepluss-midler viktig.

Videre kan man observere opplæringssituasjonen: samhandlingen som skjer mellom lærer og elever og mellom elever, herunder hvordan lærer aktiviserer og involverer elevene i aktiv læring og hvordan gruppediskusjoner, samarbeid og forstyrrelser virker inn. Observasjon kan videre gi innsikt i pedagogiske undervisningsmetoder (slik som visuelle, auditive, taktile og kinestetiske), hva som synes å opprettholde konsentrasjon og har læringsmobiliserende virkning på elevene, hvilke læringsstrategier læreren vektlegger i undervisningen og hvilke strategier elevene tar i bruk.

Vi får gjennom denne metoden belyst hele årsakskjeden som er illustrert i programteorien i Figur 3.1, seleksjonsmekanismene som utgjør utfordringer i en kvantitativ analyse, alle målsettingene og årsaksmekanismene. En svakhet med metoden er at det er utfordrende å belyse langtidseffekter, og vi ikke kan kvantifisere effektene. Slike forhold må belyses ved bruk av registerdata.

5 Praktiske implikasjoner og oppsummering

I dette kapitlet anslår vi nødvendig ressurs- og tidsbruk for forslagene til evalueringsdesign, gjør rede for personvern vurderinger og oppsummerer de fire hovedforslagene.

5.1 Kostnader/ressursbruk

Kompetansepluss er et offentlig tiltak. I prinsippet bør man da legge til grunn et samfunnsøkonomisk perspektiv i beslutning om evalueringsmetode, herunder ved beregning av kostnader. Våre tallfestede anslag gjelder bare kostnader til å gjennomføre analysene. I tillegg kommer mulige kostnader i form av:

- Anskaffelse av tjenester, hvis evalueringene skal gjennomføres av andre enn Kompetanse Norge
- Opplæringstilbydernes kostnader knyttet til kontaktinformasjon, tilrettelegging for at deltakerne kan besvare spørreundersøkelser, samt gjennomføring av tester (gjelder tester som de ikke ellers ville gjennomført)
- Deltakernes tidsbruk på å besvare spørreundersøkelser og å gjennomføre tester

Vi vil kommentere mulige kostnader for deltakere og opplæringstilbydere nedenfor.

Registerdata – forslag A og B

Selv om analysene beskrevet i avsnittene 4.1.1 og 4.1.2 er ulike i metodisk tilnærming, vil de kreve omtrent samme datagrunnlag og være omtrent like komplekse å gjennomføre. Begge metodene krever at man kobler data fra en rekke registre og for flere årganger av data. Data må bestilles fra SSB.

De mest kostnadskrevenne delene av evalueringen vil være:

- Personvernklaringer og bestilling av data: Det er viktig at man tenker nøye gjennom på forhånd hva slags informasjon fra de ulike registrene man vil kunne ha nytte av og at dette beskrives presist i bestilling til SSB. Dette krever gjerne flere runder med kvalitetskontroll med flere prosjektmedarbeidere og SSB.
- Tilrettelegging av data: Data som blir utlevert fra SSB er ikke sammenstilt i det formatet som kreves for analysene. For eksempel kan det være behov for å sammenstille alle data som en historikk med en enhetlig periodisering. Det er en rekke avgrensninger og definisjoner som må gjøres for de ulike variablene og utvalgene man vil bruke i analysen. Som hovedregel vil antall registre man henter informasjon fra, øke kompleksiteten i tilrettelegging av data.
- Analyse: Dette inkluderer både å lage deskriptiv statistikk og ulike typer regresjonsanalyser. Selv om man starter med en hypotese eller modell som peker mot én måte å analysere data på, vil man likevel prøve med ulike spesifikasjoner for å se hvilken som best beskriver virkningene av tiltaket.

I tillegg er det tidkrevende å skrive rapport fra evalueringen. En utfordring ved å skrive rapport på grunnlag av avanserte statistiske analyser er at rapporten helst skal kunne fungere godt både for spesialister på metodene som brukes, slik at de kan vurdere metodevalgene, og for lesere som kan mye om temaet (etter- og videreutdanning og arbeidsmarkedstilknytning), men ikke de aktuelle analysemetodene.

Vi oppfatter de to forslagene som i utgangspunktet å fungere som enkeltstående evalueringer. Dersom man ser for seg å gjennomføre den samme analysen et par år

senere, kan man allerede ved oppstart søke om å få oppdaterte data på et senere tidspunkt, og en ny analyse vil da være mindre ressurskrevende. Vi har ikke anslått kostnader for en gjentakelse.

Kostnadene for forsker er anslått i Tabell 5.1.

Tabell 5.1 Anslag på kostnader ved effektanalyser av Kompetansepluss basert på registerdata

	Timer	Kroner
Administrasjon, referansegruppe mv	50	70 000
Spesifikasjon av databestilling	50	70 000
Personvernkonsekvensvurdering, søknader data	50	70 000
Kjøp av data		200 000
Tilrettelegging av data	200	280 000
Analyser	350	490 000
Rapport	200	280 000
Sum	900	1 460 000

I tillegg kan det komme kostnader i Kompetanse Norge knyttet til kjøp av tjenester. Det vil ikke være kostnader for deltakere og opplæringstilbydere ved disse metodene.

Spørreundersøkelser – forslag C

Vi ser for oss at hver deltaker i opplæringsaktivitetene får spørreundersøkelser på tre tidspunkter:

- Ved oppstart
- Ved avslutning
- Ett år etter avslutning

Siden vi foreslår at undersøkelsen skal gjentas på tre tidspunkter, og gjennomføres løpende over lenger tid, må det legges betydelig arbeid i utarbeidelsen av spørreskjemaet. En endring av spørsmålene underveis vil redusere verdien av undersøkelsen betydelig. Man må sikre at spørsmålene har høy grad av begrepsmessig validitet, og er tydelige og enkle å forstå for alle.¹³ Vi anslår derfor relativt mye ressurser til dette, samt å teste ut skjemaet på et mindre antall deltakere (piloting).

Undersøkelsene kan distribueres ved at forsker får epostadresser til deltakerne og sender elektronisk undersøkelse til disse. Det må også etableres et opplegg for at deltakere uten epost og deltakere som ikke har nødvendig kompetanse og utstyr får hjelp til å besvare undersøkelsen. Opplæringstilbyder bør tilrettelegge for besvarelse ved oppstart og avslutning av kurs.

Hvis forsker, mot formodning, ikke skulle få tilgang til epostadresser, kan opplæringstilbyderne sende ut undersøkelsen til deltakerne sine. Dette gjør at det ikke er mulig å sende ut påminnelse til de som ikke svarer, noe som er en klar ulempe.

I Tabell 5.2 har vi anslått ressursbruk til undersøkelsen for forsker. Dette er årlige kostnader ved en løpende undersøkelse

¹³ Det kan vurderes å oversette spørreskjemaet for deltakere med svake norskkunnskaper.

Tabell 5.2 Anslag på kostnader ved effektanalyser av Kompetansepluss basert på spørreundersøkelser

	Første år		Senere år	
	Timer	Kroner	Timer	Kroner
Utarbeidelser spørreskjema	70	98 000	20	28 000
Pilotering, revidering av skjema	50	70 000	10	14 000
Administrasjon, referansegruppe mv	50	70 000		
Administrasjon e-postadresser, utsendelser, purring	100	140 000	100	140 000
Analysar	120	168 000	80	112 000
Rapport	120	168 000	100	140 000
Sum	510	714 000	310	434 000

Det påløper høyere kostnader den første tiden undersøkelsen gjennomføres enn senere. For det første bør spørreskjemaet endres minst mulig etter de første rundene, for det andre vil analyse og rapportering kreve mindre tid fordi man kan følge et etablert format.

I tillegg til kostnadene som er anslått kan komme kostnader for Kompetanse Norge knyttet til innkjøp av tjenesten. Dessuten vil deltakerne bruke tid på å besvare undersøkelsene og opplæringstilbyderne må formidle kontaktinformasjon/administrere samtykke og tilrettelegge for å svare på undersøkelsene.

Tester for å måle læringsutbytte – Forslag D

Hvis man får standardiserte tester med «score» for ferdighetsnivå før og etter kurs, vil det være enkelt å analysere materialet. Det er mulig at Kompetanse Norge og opplæringstilbyderne vil se behov for å tilpasse eksisterende tester hvis de skal bli obligatoriske og brukes til denne typen evaluering. Videre vil man kunne velge å videreutvikle testene på bakgrunn av erfaringene med dem. Dette er arbeid som kan gjøres internt, eller med bruk av ekstern bistand. Vi har ikke grunnlag for å anslå merkostnader ved dette arbeidet.

Vi har ikke oversikt over hvor mange opplæringstilbydere som bruker tester i dag og hvor mange av disse som bruker de testene som tilbys fra Kompetanse Norge. Derfor har vi heller ikke grunnlag for å lage tallfestede anslag for økt tidsbruk blant deltakere og opplæringstilbydere.

Vi antar at opplæringstilbydere som ikke bruker tester i dag, vil ha et visst utbytte av testresultatene. Dette er relevant i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Hvis krav om tester gjør at enkelte deltakere unnlater å delta, vil vi også dette være en relevant kostnad.

Casestudie

Kostnadene ved en casestudie er avhengig av antall case. I anslaget nedenfor regner vi med 4 case med en relativt omfattende datainnsamling i hvert case.

Tabell 5.3 Anslag på kostnader ved evaluering av Kompetansepluss basert på en casestudie med fire case

	Timer	Kroner
Administrasjon, referansegruppe mv	50	70 000
Utarbeide plan for datainnsamlingen, inkl valg av case, endringsteori, intervjuguiden mv	80	112 000
Datainnsamling i og fra casene	100	140 000
Analyse	100	140 000
Rapport	150	210 000
Sum	480	672 000

5.2 Personvern hensyn

Enhver behandling av personopplysninger skal ha et lovlig grunnlag, det vil si et hjemmelsgrunnlag i personvernforordningen (inntatt i Lov om behandling av personopplysninger). Behandlingen skal videre følge alle prinsippene i artikkel 5 i personvernforordningen, blant annet når det gjelder formålsbegrensning, dataminimering, datasikkerhet osv.

Vi angir her kort hvordan de ulike forslagene våre må vurderes ut fra personvern hensyn. Dette er en helt overordnet vurdering, siden enhver behandling av personopplysninger må vurderes konkret.

Registerdata – forslag A og B

De to forslagene som er basert på registerdataanalyser har om lag den samme personvernrisiko. I begge metodene vil det behandles et stort omfang av personopplysninger. Behandling av personopplysninger bør primært skje etter samtykke fra den registrerte, noe som ikke er mulig i de foreslåtte prosjektene.

Vi mener imidlertid at det er grunnlag for å gjennomføre begge analysene etter artikkel 6, nr. 1, bokstav e), eller artikkel 9, nr. 2 bokstav j) i personvernforordningen. Artikkel 9 gjelder dersom det skal behandles særlige kategorier personopplysninger. I dette tilfellet kan det være snakk om informasjon om helse relaterte ytelser som uførepensjon. Dersom man vurderer at det ikke er behov for denne informasjonen er det snakk om alminnelige personopplysninger (artikkel 6).

De to bestemmelsene lyder:

Artikkel 6, nr. 1 om alminnelige personopplysninger:

Behandlingen er bare lovlig dersom og i den grad minst ett av følgende vilkår er oppfylt...

e): behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt.

Artikkel 9, nr. 2 om særlige kategorier personopplysninger:

j): Behandlingen er nødvendig for arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål i samsvar med artikkel 89 nr. 1 på grunnlag av unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som skal stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser.

I et evalueringssoppdrag er det forskningsinstitusjonen som er behandlingsansvarlig og dermed ansvarlig for å gjøre de nødvendige personvernkonsekvensvurderinger og gjennomføre tiltak for å sikre personvernet. Kompetanse Norge vil ikke ha tilgang til det koplede datamaterialet.

Dersom forslag A skal gjennomføres, må imidlertid Kompetanse Norge registrere og oppbevare personnummer for deltakerne i en tid (noen år) etter gjennomført kurs med formål at det skal evalueres. Kompetanse Norges personvernombud må gjøre de konkrete vurderingene av lovligheten og vilkår/krav for å sikre personvernet ved slik lagring. Vi mener at dette bør kunne gjennomføres.

I praksis må koblingen av data skje ved at SSB får en liste med personnumre (A) eller organisasjonsnumre (B) og kjennetegn ved kursene, kobler dette til de ulike registrene, og erstatter personnummer med et id-nummer før utlevering av data til forsker. Kopplingsnøkkelen oppbevares av SSB inntil prosjektet er ferdigstilt.

Spørreundersøkelser – forslag C

I vårt forslag C vil behandlingsgrunnlaget være basert på samtykke fra de som svarer på undersøkelsen. Dersom svarene skal koples med annen informasjon, må dette framgå tydelig i informasjonen de får. Behandlingen vil ha hjemmel i artikkel 6 nr. 1 bokstav a), eventuelt artikkel 9 nr. 2 bokstav a).

Det beste er hvis en ekstern leverandør av evalueringen kan sende ut undersøkelsen direkte til deltakerne. I så fall må deltakerne samtykke til at forsker kan få tilgang til e-postadresse. Sekundært kan undersøkelsen sendes ut av opplæringstilbyder.

Tester – forslag D

Også i forslag D vil behandlingsgrunnlaget være basert på samtykke fra deltakerne. Dersom testresultatene skal koples med annen informasjon, må dette framgå tydelig i informasjonen de får.

5.3 Oppsummering av forslagene

I Tabell 5.4 oppsummerer vi ulike kjennetegn og implikasjoner av de fire hovedforslagene til evalueringer. Casestudien er ikke med i denne oversikten.

Tabell 5.4 Oppsummering av kjennetegn ved ulike metoder for evaluering av Kompetansepluss

	A Registerdata individ	B Registerdata virksomhet	C Spørreundersøkelser	D Tester
Problemstilling	Effekter for deltakerne av å delta i Kompetansepluss - Hvor store? Måloppnåelse for deltakerne i Kompetansepluss - Hvor stor?	Effekter for virksomheter som har KP og deres ansatte - Hvor store? Måloppnåelse for virksomheter med KP og deres ansatte - Hvor stor?	Måloppnåelse for deltakerne i Kompetansepluss - Hvor stor? (Drøfting av effekter)	Måloppnåelse (<u>delmål</u>) for deltakerne i Kompetansepluss - Hvor stor? (Drøfting av effekter)
Typer utfall	Sysselsettingsstatus (arbeid, ledighet/trygd) Videre utdanning (Lønn)	Sysselsettingsstatus (arbeid, ledighet/trygd) Videre utdanning Lønn Lønnsomhet, turnover	Sysselsetting, jobbtrygghet Motivasjon for og gjennomføring av videre utdanning Ferdigheter, konsekvenser i arbeids- og hverdagsliv	Grunnleggende ferdigheter (læringseffekt)
Analysemetoder	Kontrollgruppe, matching, forskjeller-i-forskjeller	Analyse på virksomhetsnivå. Kontrollgruppe, matching (eventuelt avslag på søknad), forskjeller-i-forskjeller	Før-etter-evaluering (med oppfølging ett år senere)	Før-etter-evaluering
Statistisk generalisering	Ja	Ja	Ja - Vilkår: Høy svarprosent	Ja - Vilkår: Høy testandel, standardiserte tester
Styrker	Kan tallfeste virkninger for individene Kan vise sammenheng mellom ulike typer opplæring for ulike mål på individnivå	Kan tallfeste virkninger for virksomhetene Reduserer faren for seleksjon av deltakere Kan gjennomføres umiddelbart	Mulig å måle måloppnåelse på en rekke områder Kan undersøke flere kjennetegn ved deltakerne og betydning for resultatene	Mulig å belyse effekter på mål dersom resten av årsakskjeden er fastslått Resultatene kan brukes til flere formål: Forbedring av tilbudet

	A Registerdata individ	B Registerdata virksomhet	C Spørreundersøkelser	D Tester
Svakheter	Fare for seleksjon av deltakere som vi ikke kan kontrollere for i registerdata Begrenset hvilke utfall som kan studeres Lang tid før gjennomføring	Fare for seleksjon av virksomheter som vi ikke kan kontrollere for i registerdata Kan ikke konkludere med effekt av å delta Lav sannsynlighet for å finne statistisk sikre effekter	Kan ikke konkludere med kausalitet, men drøfte det, og validere konklusjonen med annen informasjon Fare for lav svarprosent etter ett år	Noen deltakere opplever tester som demotiverende/hinder for deltakelse Kan ikke konkludere med kausalitet, men drøfte det, og validere konklusjonen med annen informasjon
Behov for nye data	Registrering av personnummer (Koblede data fra SSB)	(Koblede data fra SSB)	Gjennomføring av spørreundersøkelser	Innsending av testresultater til Kompetanse Norge Eventuelt innføring av obligatoriske, standardiserte tester
Tidshorisont /regelmessig?	2-3 år før det kan gjennomføres Enkeltstående evaluering	Kan gjennomføres innen ett år Enkeltstående evaluering	Kan startes opp innen kort tid Løpende/regelmessig	Kan startes opp innen kort tid Løpende/regelmessig
Personvern	Gjennomføres DPIA av Kompetanse Norge og forsker Høye krav til datasikkerhet	Gjennomføres DPIA av forsker Høye krav til datasikkerhet	Basert på samtykke	Basert på samtykke
Kostnader	Høye	Høye	Moderate	Relativt lave
Egner seg for alle tre ordningene?	KPA (KPFag – men ikke alene)	KPA (KPFag – men ikke alene)	KPA KPF KPFag	KPA KPF KPFag

Litteratur

- Angrist J.D. & Pischke J.S. (2008). *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press
- Bennett, A. & Checkel, J.T. (Red.) (2015). *Process tracing. From Metaphor to Analytical Tool* Cambridge University Press.
- Bolvig, I., Kristensen N., & Skipper L. (2017). *Effektevaluering af voksen-og efteruddannelsesindsatsen*. KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4th Ed). Oxford: Oxford University Press.
- Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *Political Science & Politics*, 44(4), 823-830.
- ECON (2007). *Evaluering av Program for Basiskompetanse for Arbeidslivet (BKA)*. Rapport 2007-077
- ECON (2008). *Program for basiskompetanse i arbeidslivet*. ECON-rapport 2008-074
- EVU-utvalget (2018). *Kunnskapsgrunnlaget – effekter av EVU*. <https://www.kompetansenorge.no/contentassets/fa28bad139ce4bf4ae5f2b0e0d3c2884/effekter-av-evu.pdf>
- Falk, R. (2004). *Behavioural Additionality Effects of R&D-Subsidies. Empirical Evidence from Austria*. Austrian Institute of Economic Research
- Fouarge, D., Schils, T., & De Grip, A. (2013). Why do low-educated workers invest less in further training? *Applied Economics* 45.18 (2013): 2587-2601.
- Funnell, S.C. & Patricia J.R (2011). *Purposeful Program Theory: Effective use og theories of change and logic models*. Jossey-Bass.
- Gerring, J. (2007). *Principles and practices*. Cambridge University Press
- George, A.L. & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge
- Görlitz, K. (2011). Continuous training and wages: An empirical analysis using a comparison-group approach. *Economics of Education Review* 30.4 (2011): 691-701.
- Görlitz, K., & Tamm, M. (2015). *The pecuniary and non-pecuniary returns to voucher-financed training*. Ruhr Economic Paper 553 (2015).
- Hansen, Ø. L., Lønvik, K. & Larsen, M. F. (2015). *Basiskompetanse i Posten og Bring. Endelig rapport om effekter av opplæring i grunnleggende ferdigheter*. Vox
- Hedström, P. & Ylikoski, P. (2010). Causal mechanisms in the social sciences. *Annual review of sociology*, 36, 49-67
- Hidalgo, D., Oosterbeek, H. & Webbink, D. (2014). The impact of training vouchers on low-skilled workers." *Labour Economics* 31 (2014): 117-128.
- Imbens, G.W., Wooldridge, J.M. (2009). Recent developments in the econometrics of program evaluation. *J. Econ. Lit.* 47(1): 5–86
- Ichino, A., Mealli, F. & Nannicini, T. (2008). From temporary help jobs to permanent employment: what can we learn from matching estimators and their sensitivity? *Journal of Applied Econometrics*, 23: 305–327.

- Jacobsen, D.I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Lerfaldet, H., Wold, L.K., Høgestøl, A. (2017). *Flere i arbeid med Jobbsjansen. En kunnskapsoppsummering av Jobbsjansen i perioden 2005-2016.* Ideas2Evidence-rapport 07:2017
- Leuven, E. & Oosterbeek, H. (2008). An alternative approach to estimate the wage returns to private-sector training. *Journal of applied econometrics* 23.4 (2008): 423-434.
- Meld. St. 14 (2019-2020). *Kompetansereformen – Lære hele livet*
- Nadim, M. (2015). Generalisering og bruken av analytiske kategorier i kvalitativ forskning. *Sosiologisk tidsskrift*, nr. 3 2015.
- NOU 2016:7. *Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn*
- NOU 2016: 3. *Ved et vendepunkt – Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*
- NOU 2019:12. *Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurransevne.* EVU-utvalget
- Opinion (2018). *Evaluering av Kompetansepluss frivillighet 2017.* Rapport januar 2018.
- Picchio, M. & Van Ours, J.C. (2013). Retaining through training even for older workers. *Economics of Education Review* 32 (2013): 29-48.
- Proba (2012). *Evaluering av Program for basiskompetanse i arbeidslivet.* Proba-rapport 2012 – 08
- Shadish, W.R., Cook, T.D. & Campbell D.T. (2002). *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference.* Boston: Houghton Mifflin
- Schwerdt, G., Messer D., Woessmann L. & Wolter S.C. (2011). *Effects of adult education vouchers on the labor market: Evidence from a randomized field experiment.* IZA, Discussion Paper No. 5431
- Skålholt, A. & Olsen, D.S. (2019). *Forberedt for fag. En undersøkelse av prøveordning med fagopplæring i Kompetansepluss arbeid.* NiFU, Arbeidsnotat 2019:20
- Steel, D. (2004). Social mechanisms and causal inference. *Philosophy of the social sciences*, 34(1), 55-78.
- Vox (udatert) *Kompetanseframskrivinger i Norge - Utvikling av et system*

Vedlegg 1: Deltakere i Kompetansepluss arbeid – utdanningsnivå og minoritetsspråk

	Nivå							Andel minoritets- språklige
	Alle nivåer	Grunnskole	Yrkesfaglig videregående	Allmennfaglig videregående	Universitet/ høyskole	Ingen fullført utdanning	Uoppgitt	
2018	100	21	26	17	8	6	21	56
2017	100	21	26	15	7	3	28	51
2016	100	21	32	11	7	2	26	58
2015	100	19	33	11	9	3	25	45
2014	100	24	31	13	8	3	22	42
2013	100	22	31	14	11	3	19	24
2012	100	23	29	11	8	1	26	30
2011	100	23	31	8	9	2	27	25
2010	100	22	33	10	10	2	23	20
2009	100	30	33	8	7	3	19	16
2008	100	32	42	5	11	6	3	26
2007	100	32	32	7	9	2	18	11
2006	100	15	44	3	22	-	17	0

Vedlegg 2: Variabler i Kompetansepluss

Følgende variabler finnes registrert i Kompetanse Norges database.

Om søker:

- Org.nr
- Virksomhetsnr
- Virksomhet
- Adresse
- Postnr
- Poststed
- Kommune
- Epost
- Navn daglig leder
- Epost daglig leder
- Telefon nummer
- Navn kontaktperson
- Stilling/tittel
- Epost kontaktperson
- Telefon kontaktperson
- Søkersrolle
 - Tilbyder
 - Etterspørter
 - Arbeidstaker-/arbeidsgiverorganisasjon eller næringsforening

Om samarbeidspartner og antall deltakere

- Tilbyder
 - Org. Nr
 - Navn
 - Kontaktperson
 - Epost
- Etterspørter
 - Org.nr
 - Navn
 - Kontaktperson
 - Epost
 - Antall ansatte i virksomheten
 - Antall ansatte på kurs
 - Antall deltakere som er innvandrere
 - Fylke hvor opplæring skal skje

- Sum antall deltakere

Tilbyders kompetanse

- Registrert i Brønnøysundregister med næringskode som viser at de har opplæring som formål
- Godkjent Kompetansepluss tilbyder
- Underviser har minimum 30 studiepoeng relevant videreutdanning
 - Ja, forpliktelsen gjelder for alle kurstimer i søknaden
 - Ja, forpliktelsen gjelder for halvparten eller mer av kurstimene
 - Ja, forpliktelsen gjelder for under halvparten av kurstimene i søknaden
 - Nei, søker forplikter seg ikke til dette
- Underviser har fullført kurs i å undervise i grunnleggende ferdigheter utviklet av Kompetanse Norge

Om kursene

- Antall kurs
- Timer per ferdighet per kurs
- Sum antall timer
- Totalt søknadsbeløp
- Beløp per kurs
- Prioriterte ferdigheter
 - Ja, søknaden inneholder kun opplæring i prioriterte ferdigheter
 - Ja, halvparten eller mer av det totale kursantallet i søknaden er opplæring i prioriterte ferdigheter
 - Ja, mindre enn halvparten av det totale kurstimeantallet i søknaden er opplæring i prioriterte ferdigheter
 - Nei, søknaden inneholder ikke opplæring i prioriterte ferdigheter
- Kursoppstart
- Kursavslutning

Mål og målgruppe

- Målgruppens utdanningsnivå
 - Ingen fullført utdanning
 - Grunnskole
 - VGS studiespesialisering/allmennfag
 - Videregående yrkesfag/fagbrev
 - Høyere utdanning
 - Annet
- Hvor stor andel av deltakerne som er prioritert målgruppe
 - Alle
 - Halvparten eller mer
 - Under halvparten

- Ingen
- Om etterspørre er innenfor det samiske språkforvaltningsområdet
- Søk om ekstra midler til rekrutteringsarbeid

Opplæringens innhold, metode og læringsressurser

- Om kurset er innenfor deltakers arbeidstid
 - Ja, alle timene
 - Ja, mer enn halvparten av timene
 - Nei
- Læringsressurser er tilpasset voksne
 - Ja, alle kurstimene
 - Ja, for halvparten eller mer
 - Ja, for under halvparten
- Skjer opplæringen på arbeidsplassen
- Skjer opplæringen i tilknytning til fagopplæring/fagbrev?
- Skjer opplæringen i tilknytning til annen arbeidsrelevant opplæring?
- Gjennomføres kurset som nettundervisning?
- Antall kurs med nettundervisning i søknad

