



Rapport
2019:17

Tverrsektorielt samarbeid i skolen

Effekt av NAV-veileder i videregående skole på
deltakelse i videregående opplæring og inaktivitet



Kari Vea Salvanes, Rune Borgan Reiling og Astrid Marie Jorde Sandsør

NIFU

Rapport
2019:17

Tverrsektorielt samarbeid i skolen

Effekt av NAV-veileder i videregående skole på
deltakelse i videregående opplæring og inaktivitet



Kari Veia Salvanes, Rune Borgan Reiling og Astrid Marie Jorde Sandsør

Rapport 2019:17

Utgitt av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU)
Adresse Postboks 2815 Tøyen, 0608 Oslo. Besøksadresse: Økernveien 9, 0653 Oslo.

Prosjektnr. 20708

Oppdragsgiver Arbeids- og velferdsdirektoratet

Fotomontasje NIFU

ISBN 978-82-327-0417-0
ISSN 1892-2597 (online)



Copyright NIFU: CC BY-NC 4.0

www.nifu.no

Forord

Formålet med denne rapporten er å analysere effekten av forsøksordningen med NAV-veileder i videregående skole – både når det gjelder deltakelse i videregående opplæring og inaktivitet. Ettersom ordningen er forsøkt i skolen såpass nylig kan vi kun følge et par elevkull som ble omfattet av ordningen. Det betyr at elevene ikke kan følges lenge nok til at man kan undersøke effekten på andel som fullfører videregående opplæring. I tillegg har ordningen blitt pilotert på en måte som gjør det vanskelig å dra tydelige konklusjoner om hvilken effekt den har hatt. For å kaste ytterligere lys over hvordan slike tverrsektorielle ordninger kan fungere evaluerer vi også ordningen med sosialfaglig rådgiver i videregående skoler i Østfold. Denne ordningen har klare likhetstrekk til ordningen med NAV-veileder, men vi kan følge flere årskull og den har vært mulig å evaluere på en mer troverdig måte.

Rapporten er skrevet av Kari Veia Salvanes (prosjektleder), Rune Borgan Reiling og Astrid Marie Jorde Sandsør. Salvanes, Reiling og Sandsør ønsker å takke arbeidsgruppa for prosjekt NAV-veileder i videregående skole for gode innspill i arbeidet med rapporten, skoleledelsen ved de videregående skolene som rapporterte inn reell oppstarts- og evt. sluttdato for ordningen med NAV-veileder samt Torstein Wroldsen i Østfold fylkeskommune. Prosjektet er finansiert med FoU-midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Oslo, august 2019

Sveinung Skule
direktør

Roger André Federici
forskningsleder

Innhold

Sammendrag	6
1 Innledning.....	7
1.1 Om forsøksordningene	8
1.2 Tidligere studier – hva kan vi forvente?.....	9
2 Datagrunnlag, utvalg og definisjoner	12
2.1.1 Utvalg	12
2.2 Utfallsmål.....	15
2.3 Bakgrunnsvariabler	17
3 Empirisk tilnærming.....	19
4 Analyser.....	22
4.1 NAV-veileder.....	22
4.2 Sosialfaglig rådgiver.....	33
5 Oppsummering og konklusjon	44
Referanser.....	46
Vedlegg A: Detaljert om «Forsøk med NAV-veileder» og «Østfoldmodellen»....	48
Vedlegg B: Oversikt over deltakende skoler.....	54
Vedlegg C: Beskrivende statistikk for skoler med sosialfaglig rådgiver.....	56
Vedlegg D: Utvikling i utfallsmål, NAV-veileder – 2013/2014 og 2015/2016	57
Vedlegg E: Resultat sosialfaglig rådgiver når utvalget holdes fast	59
Tabelloversikt.....	60
Figuroversikt.....	61

Sammendrag

NAV-veileder i videregående skole er en forsøksordning som gjennom tverrsektorielt samarbeid skal bidra til å øke andelen som fullfører videregående opplæring. Formålet med denne rapporten har vært å analysere effekten av dette forsøket på deltakelse i videregående opplæring, og hvorvidt elever som slutter i større grad fanges opp av NAV eller kommer over i arbeid. Resultatene viser at ordningen har blitt pilotert på en måte som gjør den utfordrende å evaluere på en troverdig måte. Basert på våre analyser er det lite som tyder på at tilstedeværelsen av NAV-veileder påvirker de utfallsmålene vi har studert. Samtidig er det usikkerhet knyttet til disse analysene som gjør at vi ikke kan dra tydelige konklusjoner.

Vi inkluderer derfor analyser av ordningen med sosialfaglig rådgiver på videregående skoler i Østfold som startet opp betydelig tidligere – en ordning med klare likhetstrekk med ordningen med NAV-veileder, men som har vært mulig å evaluere på en mer troverdig måte, og hvor vi kan følge flere årskull.

Resultatene tyder på at ordningen med sosialfaglig rådgiver i Østfold førte til at flere elever ble værende lengre i videregående opplæring, og dette kan forklares med at de i større grad følger normert progresjon – registrert i Vg2 og Vg3 henholdsvis ett og to år etter oppstart. Imidlertid finner vi ikke tegn til at ordningen påvirket andelen som fullfører videregående opplæring i løpet av fem år, og heller ikke at andelen som blir registrert som arbeidsledig hos NAV eller som kommer i arbeid øker. Resultatene viser også at effekten er større for elever med minoritetsbakgrunn.

Denne type tverrsektorielt samarbeid kan altså bidra positivt til at flere blir værende lengre i videregående opplæring, i det minste på kort sikt. Men resultatene fra Østfold er ikke nødvendigvis direkte overførbare til ordningen med NAV-veileder grunnet forskjeller i implementering. Blant annet jobbet de sosialfaglige rådgiverne i Østfold tettere sammen, noe som var mulig ettersom de jobbet i relativ nærhet til hverandre. NAV-veilederne, derimot, var spredt over hele landet. Ettersom det er usikkerhet knyttet til evalueringen av ordningen med NAV-veileder bør man, om ordningen skal oppskaleres, undersøke om det er noe å lære av implementeringen av sosialfaglig rådgiver som kan heve implementeringskvaliteten. Dette for å øke sannsynligheten for at ordningen fungerer etter hensikten. Videre forskning bør også prøve å belyse hvorfor sosialfaglig rådgiver kun påvirker utfall på kort sikt, men ikke andelen som fullførte videregående opplæring i løpet av fem år.

1 Innledning

En betydelig andel av norske ungdomskull fullfører ikke videregående opplæring eller gjennomfører på lengre tid enn normert, og denne andelen har vært relativt stabil siden midten av 1990-tallet.¹ Samtidig viser forskning at kostnadene ved å falle utenfor utdanning kan være betydelige, både for den enkelte og samfunnet som helhet (se f.eks. Barth, 2005; Oreopoulos & Salvanes, 2011). Det er derfor stor politisk interesse for å utvikle tiltak som forhindrer frafall fra videregående opplæring. Mange unge som står i fare for å slutte i videregående opplæring har psykiske vansker eller sosiale og økonomiske utfordringer av ulik art (Markussen & Seland, 2012). Mynighetene har derfor ønsket å rette en særlig innsats mot denne gruppen for å forhindre frafall (Meld. St. 46 (2012-2013)). Tverrsektorielle samarbeid og tett individuell oppfølging ansees som viktige redskap for å øke fullføringsgraden blant disse ungdommene. Imidlertid finnes lite kunnskap om betydning av dette på fullføringsgraden blant ungdom i videregående opplæring.

Formålet med denne rapporten er å øke innsikten på dette området ved å evaluere effekten av NAV-veileder i videregående opplæring – en forsøksordning med tverrsektorielt samarbeid. Hovedfokuset ligger i å se på effekten på deltakelse og fullføring av videregående opplæring. I tillegg undersøker vi i hvilken grad denne type ordninger påvirker andelen som starter Vg1 som etter hvert blir inaktive – verken registrert i utdanning, arbeid eller som arbeidsledig hos NAV.

Forsøksordningen med NAV-veileder i videregående skole startet opp ved utvalgte videregående skoler rundt om i landet i 2013–2016. På grunn av databegrensninger er det begrenset antall år vi kan følge de kullene som deltok i ordningen. Dette gjør at vi bare kan følge de første kullene som omfattes av ordningen, og kun kan følge dem over i Vg2. I tillegg har det vist seg at ordningen pilotert på en måte som gjør at den er vanskelig å evaluere på en troverdig måte. Vi inkluderer derfor analyser av ordningen med sosialfaglig rådgiver i Østfold som startet opp betydelig tidligere, og hvor det har vært mulig å finne en mer troverdig sammenligningsgruppe. Disse to ordningene har klare likhetstrekk, og ved å inkludere denne ordningen i analysene kan vi kaste lys over hvordan ordningen med NAV-veileder potensielt

¹ Se SSBs nettside: <https://www.ssb.no/vgogjen> for fullføringstall for 2012-kullet og Reiling & Strøm (2015) for den historiske utviklingen fra 1980–2002.

fungerer samt at vi kan si noe om effekten på lengre sikt – andel som fullfører videregående opplæring på normert tid – og vi kan følge senere kull som ble påvirket av ordningen etter at rollen var mer etablert.

1.1 Om forsøksordningene

Forsøk med NAV-veileder i videregående skole (heretter kalt «Forsøk med NAV-veileder») var et prosjekt som ble startet opp av Utdanningsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2012. Hensikten var å undersøke om en samarbeidsmodell, der NAV-veileder ble en del av elevtjenesten i den videregående skolen, kunne føre til økt fullføring av videregående opplæring. Målgruppen for prosjektet var ungdom mellom 15 og 21 år som hadde avsluttet grunnskolen, og enten sto i fare for å falle ut av videregående opplæring eller allerede sto utenfor videregående opplæring og arbeidsliv (NAV, 2017). Ideen var at en NAV-veileder, ved å være utplassert på en videregående skole, tidlig kunne sikre oppfølging av ungdom som hadde behov for tjenester etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltning. Prosjektet startet som en pilotering på utvalgte videregående skoler i tre fylker (Akershus, Rogaland og Troms), og ble siden utvidet, slik at det fra høsten 2015 var minst ett tre-årig forsøk på en skole i alle landets fylker.

Utformingen av forsøket bygget på tidligere prosjekter som hadde vist gode erfaringer med å plassere ungdomskontakter i den videregående skolen for oppfølging av elever som sto i fare for å falle ut (Schafft & Mamelund, 2016). I tillegg hadde prosjektet klare likhetstrekk med forsøksordningen i Østfold fylkeskommune (heretter kalt Østfoldmodellen). Østfoldmodellen har sitt utspring i et toårig forsøksprosjekt som startet opp i år 2000 på Halden videregående skole, der en medarbeider fra sosialkontoret i Halden ble utplassert på skolen. Intensjonen var å lage et lett tilgjengelig tilbud som kunne hjelpe elever med problemer som «ikke var skolerelatert».² Basert på en oppsummering av sosialkonsulentens eget arbeid, skriftlige uttalelser fra samarbeidspartnere, en spørreundersøkelse blant klassestyrere ved Halden VGS og intervjuer med rådgivere, inspektør og ansatte ved sosialkontoret i Halden, ble forsøket evaluert i 2002 (Holt, 2002). Denne evalueringen og gode erfaringer med forsøket førte til at ordningen ble videreført på Halden VGS, og i perioden 2009 til 2012 ble den også implementerte på de andre videregående skolene i Østfold.

Selv om «Forsøk med NAV-veileder» og Østfoldmodellen har noe ulik innretning, er det flere fellestrekk som gjør det naturlig å se de to ordningene i sammenheng. I Østfoldmodellen er stilingstittelen *sosialfaglig rådgiver*, og stillingen krever en 3-årig sosialfaglig høgskoleutdanning. Den sosialfaglige rådgiveren arbeider med skolens elever, jobber ved skolen 5 dager i uka og har møter med NAV ved behov. Rådgiveren

² <https://docplayer.me/23382334-Samarbeid-for-a-motvirke-fracfall.html>

arbeider i hovedsak innenfor sosialtjenestelovens område, den kommunale delen av NAV, som omfatter sosialhjelp, bostøtte og kvalifiseringsprogrammet.³ NAV-veiledere arbeider i tillegg innenfor den statlige delen av NAVs tiltaksportefølje – herunder arbeidsrettede tiltak og tiltaksstøtte.⁴ NAV-veilederne i denne forsøksordningen har tilsvarende utdannings- og yrkesbakgrunn som NAV-veiledere som arbeider ved NAV-kontor, dvs. minimum en bachelorgrad innenfor relevant fagområde. De jobber 4 dager i uken ved skolen og 1 dag i uken ved et NAV-kontor. Både NAV-veiledere og sosialfaglig rådgivere har et felles mål om å bidra til at ungdom i videregående opplæring gjennomfører opplæringen (Høringsbrev, 2017), mens NAV-veileders målgruppe også inkluderer ungdom utenfor skolen.⁵

1.2 Tidligere studier – hva kan vi forvente?

Det finnes noe forskning som studerer effekten av skolebaserte rådgivningstjenester på elevene. De internasjonale studiene av rådgivningstjenester kan i hovedsak deles inn i to kategorier: (1) studier som undersøker betydningen av bedre tilgang på rådgivningstjenester (i hovedsak målt som antall elever per rådgiver i skolen) og (2) studier som fokuserer på betydningen av å implementere spesifikke rådgivningsprogrammer i skolen.

Studiene i den første kategorien finner typisk at bedre tilgang på rådgivningstjenester både har en positiv effekt på elevenes adferd (Carrell & Carrell, 2006) og på elevprestasjoner (Carrell & Hoekstra, 2014). Eksempler på studier i den andre kategorien er Cook et al. (2014) og Oreopoulos, Brown, & Lavecchia (2017) sine evalueringer av henholdsvis programmene «Becoming a Man» i USA og «Pathways to education» i Canada. «Becoming a Man» fokuserer, blant annet, på trening i sosiale og emosjonelle ferdigheter som skal bidra til at utsatte elever opplever bedre selvregulering og interaksjon med andre. «Pathways to education» retter seg mot en sårbar elevgruppe i Canada – skolene som omfattes av tiltaket ligger i bydeler som huser noen av de største sosialboligområdene i Toronto. Programmet inneholder en rekke tiltak for å øke andelen som fullfører *high school* og bedre overgangen til *college*,

³ Kvalifiseringsprogrammet er et tilbud om oppfølging og arbeidstrening for å hjelpe en person å komme i arbeid eller aktivitet. Dette gjelder for personer mellom 18 og 67 år med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold (Sosialtjeneste loven § 29). For å kunne få dette tilbudet må søkeren har gjennomgått arbeidsevneevaluering.

⁴ Ungdom over 16 år kan ha rett til ulike arbeidsmarkedstiltak, mens stønader mens de deltar på tiltak - tiltakspenger eller kvalifiseringsstønad – kun er for de over 18 år. Arbeidspraksis er det vanligste arbeidsrettede tiltaket benyttet overfor ungdom. Se <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Samarbeid/For+kommunen/Relatert+informasjon/arbeidsrettede-tiltak>.

⁵ Se Vedlegg A: Detaljert om «Forsøk med NAV-veileder» og «Østfoldmodellen» for en detaljert beskrivelse av organisering av forsøket og rådgiverne/veiledernes rolle.

herunder rådgivningstjeneste, akademisk, sosial og finansiell støtte.⁶ Felles for begge programmene er at de består av flere tiltak utenom rådgivningstjenesten, noe som gjør at de ikke kan skille mellom betydningen av rådgivning og andre aspekter ved programmene. Cook et al. (2014) finner en positiv effekt av deltakelse i «Becoming a man» på skoleprestasjoner og Oreopoulos et al. (2017) finner at deltakelse i «Pathways to education» har en betydelig effekt på elevprestasjoner.

Det finnes flere norske studier av de ordinære rådgivningstjenestene i grunnopplæringen.⁷ Studiene baserer seg på kvalitative analyser og analyser av surveydata. Slike undersøkelser kan være nyttig med tanke på å beskrive aktørenes opplevelse av kvaliteten på og betydning av tjenestene, men er ikke tilstrekkelig for å kunne si noe om den faktiske effekten av rådgivningstjenester på elevenes prestasjoner. Studiene omfatter både rådgivningstjenestens betydning for utdanningsvalg og som tiltak for å forhindre frafall,⁸ og konkluderer i hovedsak med at rådgivningstjenester spiller en nøkkelrolle med tanke på å forebygge frafall. Imidlertid er det noe mer variasjon med tanke på hvor stor betydning rådgivningstjenestene har for utdanningsvalg mellom de ulike studiene. Mens Nyhus & Fauske (1998) og Grov (1998) finner at rådgivningstjenester har stor betydning for utdanningsvalg, oppgir nesten 60 prosent av elevene, som ble omfattet av Sintefs evaluering av «Delt rådgivningstjeneste» (Buland & Havn, 2003), at rådgiver i ungdomskolen hadde liten betydning for deres utdanningsvalg. I Hatlevik (2002) sin studie av rådgivningen i videregående skole var 72 prosent av guttene og 79 prosent av jentene som mente at rådgiver ikke hadde hatt noen betydning for deres valg av utdanning. I en omfattende evaluering av rådgivertjenester i norsk skole undersøker Buland et al. (2011) videre hvordan rektorer, rådgivere, lærere og elever vurderer kvalitetene på rådgivningstjenestene i ungdomskolen. Mens rektorer, rådgivere og lærere mener at kvaliteten på rådgivningstjenestene i hovedsak er bra, gir elevene mer blandede svar.

Den mest relevante studien for dette prosjektet er kanskje en tidligere evaluering av «Forsøk med NAV-veileder» (Schafft & Mamelund, 2016). Målet for denne evalueringen var å gi en beskrivelse og vurdering av forsøket med tanke på utforming, bruk og resultater. Evalueringen besto av både kvalitative og kvantitative analyser. Med tanke på analysene som gjennomføres i denne rapporten, er det interessant å merke seg at de ikke finner noen klar sammenheng mellom forsøket og deltakelse i

⁶ Hver elev får tildelt en såkalt «student-parent support worker», som har en rolle som kan minne om NAV-veilederens rolle ved de gir informasjon og råd på en rekke områder og følger opp eleven ved å følge med på fravær, skoleprestasjoner og deltakelse i andre aktiviteter som tilbys i programmet.

⁷ I Norge har alle elever en lovfestet rett til rådgivning, og denne retten skal være kjent for alle elever. I Opplæringsloven §9-2 heter det at: «Elevene har rett til nødvendig rådgivning om utdanning, yrkestilbud og yrkesvalg og om sosiale spørsmål.» Dette innebærer at elevene skal få hjelp til å finne seg til rette på skolen og til å ta beslutninger knyttet til fremtidige yrkes- og utdanningsvalg. Rådgivningen deles gjerne inn i sosial-pedagogisk rådgivning, som skal hjelpe elevene med personlige sosiale og emosjonelle problemer som kan ha betydning for elevenes opplæring og sosiale forhold ved skolen, og utdannings- og yrkesrådgivning.

⁸ Se Buland et al. (2011) for en oversikt over disse studiene.

videregående opplæring eller kontakten med NAV. I følge Schafft & Mamelund (2016) kan årsaken til disse null-funnene ligge i at dataene ikke er skarpe nok til å fange opp målgruppen på en fullgod måte, at analysene er basert på få skoler og kun det første forsøksåret samt at det også er flere brudd på sentrale forutsetninger for effektanalysen.

Et annet interessant funn, fra den kvalitative delen av studien, er at NAV-veiledere hadde nesten likt mandat som de sosialpedagogiske rådgiverne som allerede jobbet på skolen. Dette førte til en del usikkerhet i starten knyttet til oppgavefordeling og etablering av gode samarbeidsrutiner. Dette tyder på at det kan ha tatt litt tid før NAV-veileder rollen var etablert i skolen, og at man kanskje ikke kan forvente at eventuelle effekter av forsøksordningen vil dukke opp for de første elevkullene som var omfattet av ordningen.

2 Datagrunnlag, utvalg og definisjoner

For å gjennomføre effektevalueringer av «Forsøk med NAV-veileder» og «Østfold-modellen», benytter vi registerdata gjort tilgjengelig av Statistisk sentralbyrå (SSB). Dataene er på individnivå, og består av detaljert informasjon om den enkeltes utdanningsforløp, arbeidssøking og sysselsetting. I tillegg inneholder datamaterialet bakgrunnsopplysninger, både om individene selv og deres foreldre. Informasjon om utdanning er hentet fra nasjonal utdanningsdatabase (NUDB), mens informasjon om trygde-, sysselsettings- og arbeidssøkningsforhold er hentet fra Forløpsdatabasen Trygd (FD-trygd) og registerbasert sysselsettingsstatistikk.

2.1.1 Utvalg

Videregående skoler

I datamaterialet er en skole identifisert via organisasjonsnummer virksomhet.⁹ ¹⁰ Vi begrenser utvalget til offentlig videregående skoler ettersom ingen av ordningene omfattet private videregående skoler. Videre har vi, i den grad det var mulig, ekskludert spesielle skoler som er knyttet til fengsel, psykiatriske sykehus og lignende.¹¹ For å kunne gjennomføre analysene må en skoleenhet holdes konstant over tid. I datamaterialet forekommer det at organisasjonsnummer oppstår eller forsvinner. Dette kan skje på grunn av nedleggelse, skolesammenslåinger eller etablering av helt nye skoler. Dersom to eller flere skoler slo seg sammen i tidsperioden 1999–2015, behandler vi skolene som én enhet i hele perioden, det vil si den administrative enheten skolen lå under i slutten av perioden. For å finne ut om en skoleenhet forsvinner eller oppstår som følge av en sammenslåing benytter vi informasjon fra

⁹ Det vil si at dersom en skole består av flere geografisk atskilte enheter (hver enhet har da sitt eget organisasjonsnummer virksomhet) teller hver enhet som en egen skole. En begrunnelse for at vi gjør det på denne måten, og ikke benytter organisasjonsnummer bedrift, er at vi ønsker å ekskludere avdelinger ved enkelte videregående skoler som er knyttet til opplæring i fengsel m.m.

¹⁰ Før 1999 er ikke skolene registrert med organisasjonsnummer, men identifikasjonsnummer (INR) i datamateriale. På grunn av denne manglende koblingsnøkkel mellom INR og organisasjonsnummer for videregående skoler vet vi ikke skoletilhørighet før skoleåret 1999/2000.

¹¹ Dette framgår av skole/avdelingsnavn.

enhetsregisteret. Endringer skal i prinsippet meldes inn her, selv om dette ikke alltid blir gjort i praksis.

I utgangspunktet beholder vi bare skoler som vi kan følge i hele perioden vi ser på. Skoler som har blitt lagt ned eller opprettet i perioden – uten at vi kan knytte en fusjon eller overdragelse til disse skolenes organisasjonsnummer – blir ekskludert fra utvalget. Vi har imidlertid undersøkt manuelt, i den grad det er mulig, hva som har skjedd dersom skoler forsvinner eller opprettes i perioden. Dersom det viser seg at skolen ikke er nedlagt, men har fusjonert eller blitt overdratt uten at dette har blitt meldt inn til enhetsregisteret, retter vi opp i dette.

Begrensningene vi legger på datamaterialet fører til at det er 296 videregående skoler i datasettet vårt, før vi kobler på informasjon om NAV-veiledere og sosialfaglige rådgivere. Til sammenligning var det i skoleåret 2016/2017 331 offentlige videregående skoler i Norge – herunder skoler knyttet til videregående opplæring i fengsel o.l.¹²

NAV-veiledere og sosialfaglige rådgivere

Til hver videregående skole i datasettet vårt kobler vi videre på informasjon om oppstartstidspunkt for NAV-veileder og sosialfaglig rådgiver.^{13 14}

I utgangspunktet var det 28 skoler som var omfattet av ordningen med NAV-veiledere og 11 skoler som var omfattet av ordningen med sosialfaglig rådgiver i Østfold.¹⁵ Alle disse skolene er ikke inkludert i studien av ulike grunner. Én skole har oppgitt at de i praksis ikke har hatt NAV-veileder – denne skolen er dermed ekskludert fra utvalget. Videre er én skole utelatt fra analysene fordi skolen både hadde sosialfaglig rådgiver og NAV-veileder, og syv skoler med NAV-veileder er ekskludert fordi de er registeret med NAV-veileder fra og med skoleåret 2016/17 eller senere – dette er for sen oppstart til at vi kan følge elevene i datasettet vårt. Én sosialfaglig rådgiver skole er droppet fordi at den hadde for tidlig oppstart til at vi kan følge den i analysene. Vi står dermed igjen med 19 skoler med NAV-veiledere og 9 skoler med sosialfaglige rådgivere.

NAV-veiledere/sosialfaglige rådgivere starter i ulike måneder i løpet av et skoleår, og ulike årskull – definert som det året de startet videregående opplæring – vil i ulik grad være omfattet av ordningen. For å studere den fulle effekten av ordningen ser vi kun på de som startet Vg1 det året veilederen var tilstede ved skolestart, som vil si at de startet å arbeide på den videregående skolen senest i september det

¹² <https://statistikkportalen.udir.no/vgs/Pages/Elever-fylker-og-skoler.aspx>.

¹³ Vi har vært i kontakt med de videregående skolene som på et tidspunkt fikk NAV-veileder eller sosialfaglig rådgiver for å dobbeltsjekke faktisk oppstartstidspunkt ved skolen. Ved enkelte skoler avviker perioden noe fra den informasjonen vi fikk oppgitt fra NAV. En forklaring på dette er at det ansettelsesprosesser har tatt lengre tid enn ventet.

¹⁴ Enkelte skoler stoppet forsøket med NAV-veileder før tiden, men dette gjelder kun to skoler i det endelige utvalget, og disse hadde siste skoleår med NAV-veileder skoleåret 2015/2016.

¹⁵ For oversikt over de aktuelle skolene se tabell 0.1 og tabell 0.2 i Vedlegg B.

aktuelle skoleåret. Dersom veilederen/rådgiveren startet på skolen senere enn september det året eleven startet Vg1 regnes de som delvis behandlet. Noen elevkull vil dermed være delvis behandlet i fordi at NAV-veilederen startet ved skolen i løpet av Vg1 eller det året elevene startet i Vg2 eller Vg3, noe vi vil ta hensyn til i analysene.

Tabell 2.1 viser en oversikt over antall forsøksskoler i vårt utvalg per år – oppstartsår og antall skoler med NAV-veileder i de aktuelle årene, når vi regner det året hvor NAV-veilederen er tilstede ved starten av skoleåret som oppstartsåret. Av tabellen ser vi at 3, 5 og 11 skoler startet opp i henholdsvis 2013/2014, 2014/2015 og 2015/2016.

Tabell 2.1 Antall skoler med NAV-veileder per skoleår.

Skoleår	Antall skoler, oppstartsår*	Antall skoler med NAV-veileder*
2013/14	3	3
2014/15	5	8
2015/16	11	19

* Det året hvor NAV-veileder er tilstede ved starten av skoleåret (august eller september) regnes som oppstartsåret.

Tabell 2.2 viser en tilsvarende oversikt for ordningen med sosialfaglig rådgiver.

Tabell 2.2 Antall skoler sosialfaglig rådgiver per skoleår.

Skoleår	Antall skoler, oppstartsår*	Antall skoler med sosialfaglig rådgiver*
2009/10	2	2
2010/11	1	3
2011/12	3	6
2012/13	2	8
2013/14	1	9

* Det året hvor NAV-veileder er tilstede ved starten av skoleåret (august eller september) regnes som oppstartsåret.

I analysene for NAV-veiledere ekskluderes skolene med sosialfaglig rådgiver og motsatt for analysene med sosialfaglig rådgiver.

Elevutvalg

Utgangspunktet for elevutvalget vårt er tabellen «F_UTD_KURS» fra NUDB.¹⁶ Dette er en månedlig forløpsdatabase over alle påbegynte, igangværende og avsluttede kurs ved utdanningsinstitusjoner i Norge. Dermed har vi oversikt over utdanningsforløpet til alle som tar utdanning i Norge. Videre er alle kurs i tabellen gruppert etter trinn og skoleslag, og vi kan dermed identifisere individer som begynner på Vg1 ved en norsk videregående skole for første gang. Ved å koble på demografiske

¹⁶ Se https://www.ssb.no/a/metadatas/nudb_variabeldokumentasjon.htm#tabell_F_UTD_KURS for en oversikt over variablene som inngår i «F_UTD_KURS»

opplysninger får vi også informasjon om hvor gamle de blir i løpet av det året de starter videregående opplæring for første gang.

Dermed kan vi avgrense utvalget vårt til individer som er i normalalder for oppstart i videregående opplæring – definert som at de fyller 15–17 året de starter¹⁷ og som startet i Vg1 for første gang i august/september¹⁸ i perioden 1999–2015.¹⁹

2.2 Utfallsmål

Utdanning

Fra NUDB har vi informasjon om årstall en person fullfører videregående opplæring for første gang. I kombinasjon med informasjon om første gang de starter videregående opplæring kan vi da lage variabler som viser hvor mange år det tar for dem å fullføre videregående opplæring.

Videre inneholder NUDB også årlig informasjon om en person er registrert under utdanning – dette måles per 1. oktober hvert år – og inneholder informasjon om hvilken utdanning (NUS2000-kode, hvor vi kan få informasjon om nivå og fag). Basert på dette lager vi en indikator variabel som er lik 1 dersom personen er registrert i utdanning ett år og to år etter at de begynte i videregående opplæring. En elev vil være registrert i utdanning selv om den beveger seg horisontalt i utdanningssystemet – ved at den for eksempel er registrert i Vg1 flere år på rad. For å undersøke i hvilken grad ordningene påvirker normal progresjon gjennom videregående opplæring lager vi også variabler som indikerer om de er registrert i Vg2 ett år etter at de begynte i Vg1 og Vg3/lære to år etter at de begynte i Vg1. Denne informasjonen får vi fra tabellen «F_UTD_KURS» fra NUDB. I datasettet kan vi se hvilken del av i videregående opplæring hvert tilfelle i forløpsdataene knytter seg til – og vi måler dette per oktober hvert år.

På grunn av databegrensninger²⁰ kan vi ikke måle alle utfallsvariablene for alle årskull, definert som det skoleåret de starter Vg1. Tabellen nedenfor viser en oversikt over hvilke årskull vi kan følge når vi ser på ulike utfallsmål, og hvor mange forsøksskoler som kan følges.

¹⁷ Flertallet av elevene vil fylle 16 år det året de starter i videregående opplæring. Vi inkluderer de som fyller 15 og 17 år slik at vi inkluderer de elevene som har hatt utsatt eller framskyndet skolestart med ett år.

¹⁸ Av kurstillfellen som er registrert for 15–17-åringer i perioden 1999/2015 er 97 prosent registrert med oppstart i august eller september.

¹⁹ Dersom samme elev er registrert med oppstart i VGO ett til to år tidligere dropper vi observasjonen slik at hver elev kun er registrert med ett oppstartstidspunkt i vårt datamateriale.

²⁰ Vi bruker alle årganger som var tilgjengelig fra SSB ved prosjektstart.

Tabell 2.3 Oversikt over hvilke årskull som inngår i analyser av ulike utdanningsutfall.

Utfallsvariabler	Siste år med data	Siste årskull* som inngår	Antall skoler med NAV-veileder som inngår	Antall skoler med sosialfaglig rådgiver som inngår
Utdanning:				
I utdanning ett år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)	2016	2015/2016	19	10
I utdanning to år etter oppstart i Vg1 (per 1. 10)	2016	2014/2015	8	10
Registrert i Vg2 ett år etter oppstart i Vg1 (per oktober)	2016	2015/2016	19	10
Registrert i Vg3/lære to år etter oppstart i Vg1 (per oktober)	2016	2014/2015	8	10
Fullført videregående opplæring i løpet av 5 år	2016	2011/2012	0	7

* Årskull er definert som skoleåret de starter Vg1.

NAV-veiledere ved samtlige skoler som inngikk i forsøket hadde for sen oppstart til at vi kan følge elevene lenge nok til å si om det har påvirket fullføringen av videregående opplæring. For utfall målt ett år etter oppstart i Vg1 kan vi følge skolene som begynte med NAV-veileder i 2013/2014–2015/2016 (19 skoler). For utfall målt to år etter oppstart kan vi bare følge skolene som begynte med NAV-veileder 2013/2014-2014/2015 (8 skoler) siden vi ikke kan følge senere årskull enn de som startet Vg1 skoleåret 2014/2015.

For skoler som inngikk i ordningen med sosialfaglig rådgiver kan vi følge samtlige ti skoler for utfall målt ett og to år etter oppstart i videregående opplæring, i tillegg til at vi kan følge syv skoler lenge nok til å si om ordningen har påvirket fullføringen av videregående opplæring.

Inaktivitet

Selv om rådgiverordningene ikke skulle vise seg å påvirke fullføringen av videregående opplæring kan de ha positive samfunnseffekter ved å redusere andelen unge som er inaktive, det vil si andelen som verken deltar i utdanning, arbeid eller annen aktivitet. Tidligere analyser fra Norge har vist at ungdom i denne gruppen ofte har utfordringer med å komme seg ut av denne situasjonen over tid (Bø & Vigran, 2015).

Fra FD-trygd får vi informasjon om en person er registrert som arbeidssøker hos NAV eller registrert i arbeid. Alle perioder som arbeidsledig og alle arbeidsforhold er datert med en oppstart- og sluttdato.

I kombinasjon med informasjon om personen er i utdanning per 1.10 hvert år lager vi indikatorvariabler som viser om en person verken er i jobb, utdanning eller registrert som arbeidssøker hos NAV per 1.10 *ett, to eller tre* år etter oppstart i

videregående opplæring. Dette referer vi til som det å være inaktiv. Det kan likevel være at en person som vi kategoriserer som inaktiv, etter dette kriteriet, likevel er en aktiv jobbsøker. Personer som ikke har rett til ytelser har mindre insentiver til å registrere seg som arbeidssøker hos NAV. Ytelser ved arbeidsledighet, som for eksempel dagpenger, er basert på tidligere inntekt av en viss størrelsesorden, noe som i liten grad vil gjelde ungdom i vårt utvalg. Likevel kan det være at flere ungdommer registrere seg hos NAV for å få tilgang til tiltak og/eller oppfølging som kan øke deres sjanser på arbeidsmarkedet.

Tabell 2.4 nedenfor viser en oversikt over hvilke årskull vi kan følge når vi ser på inaktivitet målt 0–3 år etter oppstart i videregående opplæring, og hvor mange forsøksskoler som kan følges.

Tabell 2.4 Oversikt over hvilke årskull som inngår i analyser av inaktivitet.

Utfallsvariabler	Siste år med data	Siste årskull* som inngår	Antall skoler med NAV-veileder som inngår	Antall skoler med sosialfaglig rådgiver som inngår
<i>Verken i arbeid, utdanning eller registrert som arbeidsledig, per 1.10</i>				
Høsten 1 år etter oppstart	2014	2013/2014	3	10
Høsten 2 år etter oppstart	2014	2012/2013	0	9
Høsten 3 år etter oppstart	2014	2011/2012	0	7

* Årskull er definert som skoleåret de starter Vg1.

2.3 Bakgrunnsvariabler

Fra NUDB (fra TAB_UTD_PERSON, som inneholder faste variabler på personnivå) får vi informasjon om elevens kjønn og fødselsår, foreldrenes utdanningsnivå da personen var 16 år og innvandringskategori²¹ – basert på informasjon om eget og/eller foreldres fødeland. Vi kan dermed lage en variabel som angir elevens alder det året den starter i videregående opplæring. Fra SSB sin klassifisering av innvandringskategori lager vi en dikotom variabel for minoritetsstatus – en person regnes som å ha minoritetsbakgrunn dersom han eller hun er innvandrer uten norsk bakgrunn eller er født i Norge av to utenlandsfødte foreldre. Fra informasjon om foreldrenes utdanning lager vi en variabel for sosial bakgrunn, definert som høyeste fullførte utdanningsnivå til den av mor eller far som har høyest utdanningsnivået da personen var 16 år. Dette er en tredelt variabel – grunnskole, videregående eller høyere utdanning. Dersom videregående vil det si at personen har fullført videregående

²¹ SSB sin standard for gruppering av personer etter innvandringsbakgrunn: <https://www.ssb.no/klasse/klassifikasjoner/82/om>.

utdanning, dersom foreldrene ikke har mottatt vitnemål fra videregående opplæring kodes de med grunnskolen som høyeste fullførte utdanning.

Fra NUDB (TAB_KARAKTER_GRUNNSKOLE) har vi informasjon om karakterer fra grunnskolen – standpunktkarakterer og eksamenskarakterer (muntlig og skriftlig) fra og med 2002. Basert på dette lager en variabel for gjennomsnittskarakteren fra grunnskolen.

«F_UTD_KURS» fra NUDB gir oss informasjon om eleven starter Vg1 på et studieforberedende eller yrkesfaglig utdanningsprogram.²²

Oppsummert er dette datamaterialet godt egnet til å besvare de aktuelle problemstillingene. Den eneste svakheten gjelder datamaterialet som inngår i evalueringen av ordningen med NAV-veiledere: Vi kan ikke følge alle forsøksskolene og ikke alle årskullene som ble omfattet av ordningen. Dette er fordi at årskullene var for unge ved oppstart av dette prosjektet til at det fantes tilgjengelige data hos SSB.

²² Over tid har det vært noe variasjon i hva som er yrkesfaglig eller studieforberedende. Vi baserer oss på klassifiseringen fra 2017.

3 Empirisk tilnærming

I en effektevaluering av ordningen med NAV-veileder og sosialfaglig rådgiver – heretter omtalt som veiledere – benytter vi metoder for å kunne svare på hvilken effekt tilstedeværelsen av veiledere har hatt på elevene når det gjelder blant annet progresjon i videregående opplæring. Vi vet hvordan det går med elevene når de går på skoler med denne ordningen, men vi må også kunne svare på hvordan det ville gått med elevene dersom de gikk på de samme skolene, men uten at veiledere var på plass. Dette betegnes som det kontrafaktiske resultatet og kan ikke observeres. Løsningen blir da å finne en sammenligningsgruppe som man kan sannsynliggjøre at viser hvordan det ville gått med elevene på disse skolene i fravær av forsøksordningen.

Det som ofte blir regnet som gullstandarden innen effektevaluering er såkalte *randomiserte kontrollerte eksperimenter*, som innebærer at skolene deles tilfeldig inn i to grupper, f.eks. via loddtrekning – en forsøksgruppe med veiledere og en sammenligningsgruppe uten. Veilederne vil da utgjøre den eneste forskjellen mellom gruppene. Dermed kan alle forskjeller i utfallsmål i de to gruppene etter at forsøket er innført tillegges forsøket, og tolkes som effekten av dette.

Ettersom ordningene allerede er implementert på en ikke-eksperimentell måte, er det ikke mulig å sikre en egnet sammenligningsgruppe på denne måten. Vi må dermed benytte andre metoder for å finne egnede sammenligningsgrupper. Et alternativ er å sammenligne utfallsmålene for kull som går på forsøksskolene *før* og *etter* innføringen av veiledere. En utfordring med en slik *før* og *etter* sammenligning er at vi også vil fange opp en mulig tidstrend i utfallsmålene som ikke har noe med ordningene å gjøre: Sett at man for eksempel undersøker andelen som er i Vg3 eller opplæring i bedrift to år etter at de startet i Vg1. Dersom det har vært en generell bedring i arbeidsmarkedet for alle i Norge mellom de to målepunktene – *før* og *etter* introduksjonen veiledere – vil dette påvirke andelen som har fått læreplass i bedrift. I en *før*- og *etter* analyse vil man plukke opp dette, selv om dette ikke er en effekt av ordningen.

Et annet alternativ er å sammenligne utfallsmål for elever ved skoler med veiledere med utfallsmål for elever ved skoler som ikke inngår i disse ordningene. For at

dette skal kunne plukke opp effekten av ordningen må man anta at *nivået* på utfallsmålet – f.eks. fullføring av videregående opplæring – ville vært det samme ved forsøksskolene, som ved de andre skolene, i fravær av veiledere. Dette er en sterk antagelse som det er vanskelig å sannsynliggjøre at stemmer: Det er ikke tilfeldig hvilke skoler som er valgt ut til å delta i ordningene. Skolene som deltok i forsøksordningen med NAV-veileder ble for eksempel valgt ut med bakgrunn i at de hadde lav fullføringsgrad og opphopning av levekårsproblemer, se Vedlegg A: Detaljert om «Forsøk med NAV-veileder» og «Østfoldmodellen». Dette betyr at det er lite trolig at elever ved disse skolene er sammenlignbare med elever ved andre skoler. Denne mistanken bekreftes når vi studerer forskjellen i observerbare kjennetegn ved elever NAV-veileder skoler sammenlignet med andre skoler, se tabell 3.1.²³

Panel A i tabellen viser gjennomsnittsverdien for utfallsmålene mens panel B viser gjennomsnittstall for bakgrunnsvariablene for elever ved henholdsvis forsøksskoler og sammenligningsskoler. Fra panel B ser vi at det er en høyere andel gutter, elever med minoritetsbakgrunn, yrkesfagelever og at foreldrene har lavere utdanningsnivå ved skoler med NAV-veileder sammenlignet med andre skoler. I tillegg har elever ved skoler med NAV-veileder lavere karaktersnitt fra grunnskolen enn elever ved andre skoler. Det er velkjent at elever med denne type kjennetegn gjør det svakere i utdanningssystemet enn andre elever. Dette tilsier også at de skolene som er valgt ut har høyere frafall i videregående opplæring enn andre skoler. Tegn til dette ser vi i panel A i tabellen, som blant annet viser at det er en lavere andel som er registrert i utdanning henholdsvis ett og to år etter at de startet i Vg1 ved NAV-veileder skoler enn ved andre skoler.

En analyse der man sammenligner samme elevkull på skoler med og uten veiledere vil dermed ikke reflektere en kausal effekt av ordningen fordi elevgruppene ikke er sammenlignbare – det er flere ting som skiller skolene enn tilstedeværelsen av en NAV-veileder.

Vi kan imidlertid ta hensyn til endringer over tid og forskjell i skoletype ved å kombinere de to tilnærmingene. Mer spesifikt vil vi sammenligne utviklingen i utfallsmål før og etter innføring av veiledere på forsøksskoler (skoler som fikk NAV-veileder eller sosialfaglig rådgiver) med utviklingen i utfallsmål før og etter ved sammenligningsskoler (gruppen skoler som ikke deltok i forsøksordningene). Dette er en såkalt forskjell-i-forskjeller-analyse, og er en estimeringsstrategi som er mye brukt for å finne effekter av tiltak (se f.eks. Angrist & Pischke, 2008). For at dette skal plukke opp effekten av veileder-ordningene er det en underliggende antagelse om felles tidstrend. Det betyr at man antar at sammenligningsgruppen ville hatt samme utvikling over tid i utfallsmålene som forsøksgruppen ville hatt i fravær av forsøksordningen. Antagelsen om en felles *tidstrend* er en mye svakere antagelse enn

²³ Se Vedlegg C for en tilsvarende tabell som sammenligner elever ved skoler med sosialfaglig rådgiver med andre skoler.

antagelsen om at de ville hatt samme *nivå* på utfallsmålene – f.eks. samme andel som fullfører videregående opplæring innenfor fem år. Antagelsen om felles trend kan ikke testes direkte, ettersom vi ikke vet hvordan utviklingen ved forsøksskolene ville vært i fravær av veilederne, men for å sannsynliggjøre at dette er en rimelig antagelse er det vanlig praksis å sjekke om sammenligningsgruppen har samme tidstrend som forsøksskolene *før* veiledere blir introdusert på noen skoler.

Tabell 3.1 Sammenligning av elever ved NAV-veileder skoler og andre skoler.

	NAV-veileder skoler			Andre skoler		
	Andel/gj.snitt	Std.avvik	Antall	Andel/gj.snitt	Std.avvik	Antall
A. Utfallsvariabler						
I utdanning 1 år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)	0.94		31035	0.95		440971
I utdanning 2 år etter oppstart i Vg1 (per 1. 10)	0.85		26633	0.92		396538
I Vg2 1 år etter oppstart i Vg1 (per okt.)	0.82		31035	0.87		440971
I Vg3/lære 2 år etter oppstart i Vg1 (per okt.)	0.69		26633	0.79		396538
<i>Inaktiv, per 1.10:</i>						
Høsten 1 år etter oppstart	0.05		24763	0.04		352781
B. Bakgrunnsvariabler						
Menn	0.57		31035	0.51		440971
Minoritetsbakgrunn	0.14		31035	0.09		440971
Alder det året de startet i vg1, per 31.12	16.04	(0.21)	31035	16.03	(0.18)	440971
Gjennomsnittskarakter fra grunnskolen	3.65	(0.80)	30338	4.04	(0.83)	431736
Grunnskolekarakterer mangler	0.02		31035	0.02		440971
Studieforberedende	0.34		31035	0.58		440971
Yrkesfag	0.66		31035	0.41		440971
Alternativ opplæring	0.01		31035	0.01		440971
<i>Foreldrenes utdanningsnivå:</i>						
Grunnskole	0.22		31035	0.14		440971
Videregående opplæring	0.41		31035	0.37		440971
Høyere utdanning	0.36		31035	0.48		440971
Informasjon mangler	0.01		31035	0.01		440971

Note: Inaktiv betegner individer som verken er i arbeid, utdanning eller registrert som arbeidsledig hos NAV. Alternativ opplæring er et tilbud til elever med rett til spesialundervisning og som har behov for omfattende tilrettelegging. Elever som er registrert med alternativ opplæring følger ikke et vanlig utdanningsprogram som kan resultere i et vitnemål fra videregående opplæring, men dersom de går på skoler med NAV-veileder er de like fult en del NAV-veiledernes målgruppe. Foreldrenes utdanningsnivå er målt det året eleven fyller 16 år.

4 Analyser

4.1 NAV-veileder

For at forskjell-i-forskjeller analysen skal kunne plukke opp effekten av et tiltak er det sentralt å kunne sannsynliggjøre at antagelsen om en felles tidstrend er rimelig. I denne delen undersøker vi derfor utviklingen i utfallsmålene over tid for forsøks- og sammenligningsskoler. Ettersom det etter hvert ble skoler med NAV-veileder i samtlige fylker i Norge er den mest nærliggende sammenligningsgruppen å bruke alle andre skoler som ikke deltok i noen av ordningene.

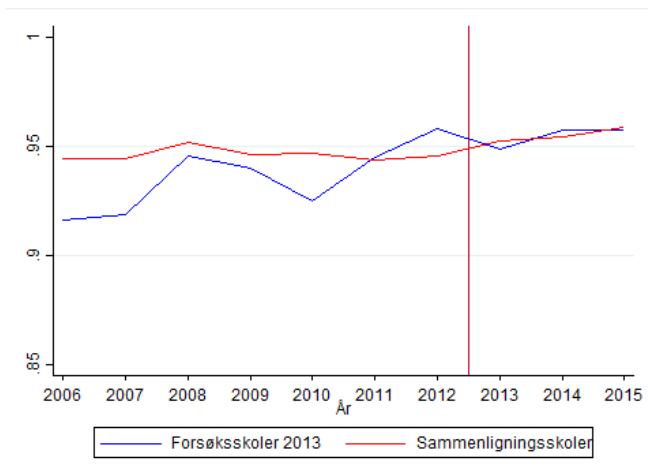
Imidlertid ble vi under arbeidet med prosjektet klar over at skoler som ble valgt ut til å delta i prøveprosjektet med NAV-veiledere ikke kun ble valgt ut basert på at det var skoler som hadde dårlig fullføringsgrad, men at de i tillegg måtte være skoler som jobbet aktivt med å redusere frafall.²⁴ Dersom disse skolene har lykket med dette arbeidet betyr det at de vil ha hatt en positiv utvikling i utfallsmål som er relatert til fullføring av videregående opplæring allerede før de ansatte en NAV-veileder, og at dette er et arbeid de ville videreført uavhengig om de deltok i ordningen. Dette er problematisk med hensyn til antagelsen om felles tidstrend, og gjør det krevende å finne en sammenligningsgruppe som har lik tidstrend i utfallsmålene fordi NAV-veilederskolene spesifikt er valgt ut på en måte som tilser at de har en positiv tidstrend i utfallsmålene sammenlignet med andre skoler. I tillegg var ordningen etter hvert landsomfattende slik at man ikke kan bruke samme type skoler i andre deler av landet som sammenligningsskoler.

For å undersøke dette nærmere undersøker vi utviklingen i utfallsmålene visuelt, separat for forsøksskolene og alle andre skoler. Figur 4.1 til Figur 4.5 viser utvikling i de fire utfallsmålene for forsøks- og sammenligningsskoler når vi kun inkluderer de forsøksskolene som startet med NAV-veileder skoleåret 2013/2014.²⁵ Fra figurene ser vi at utfallsmålene for skoler som startet med NAV-veileder vokser hurtigere enn sammenligningsskolene i syvårsperioden før skoleåret 2013/2014. Dette

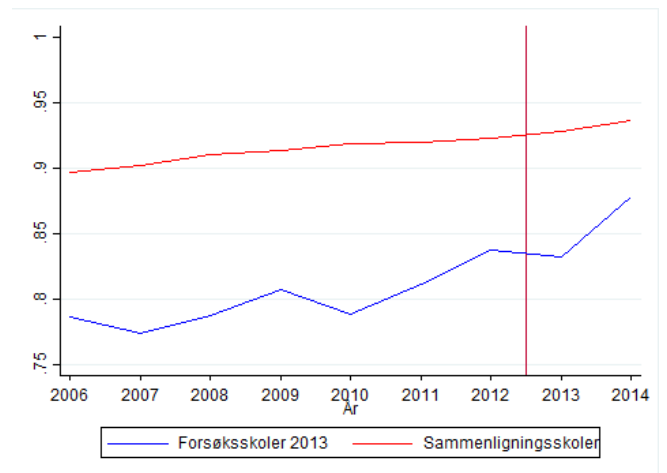
²⁴ Se Vedlegg A: Detaljert om «Forsøk med NAV-veileder» og «Østfoldmodellen» for beskrivelse av utvalgsriterier.

²⁵ Tilsvarende figurer for skoler som startet med NAV-veileder i 2014/2015 og 2015/2015 finnes i vedlegg D. Disse figurene viser lignende utvikling.

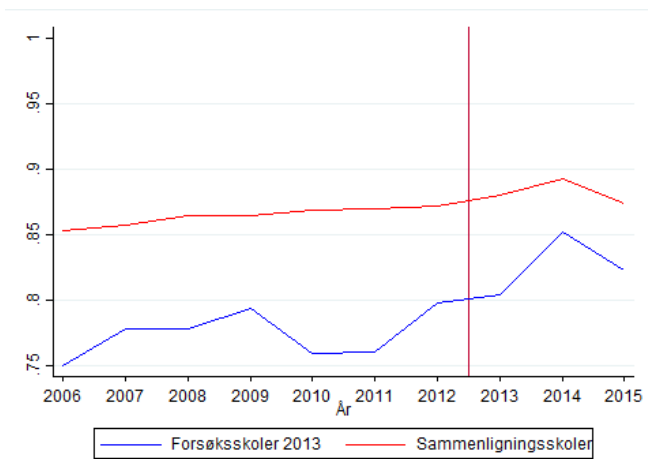
betyr at en forskjell-i-forskjeller analyse, hvor man bruker alle andre skoler som sammenligningsskoler, ikke er en egnet metode til å finne den kausale effekten av ordningen. Dersom man skulle finne en positiv effekt i en slik estimering vil dette trolig være et resultat av at NAV-veilederskolene er skoler som har jobbet aktivt med å redusere frafall over lengre tid.



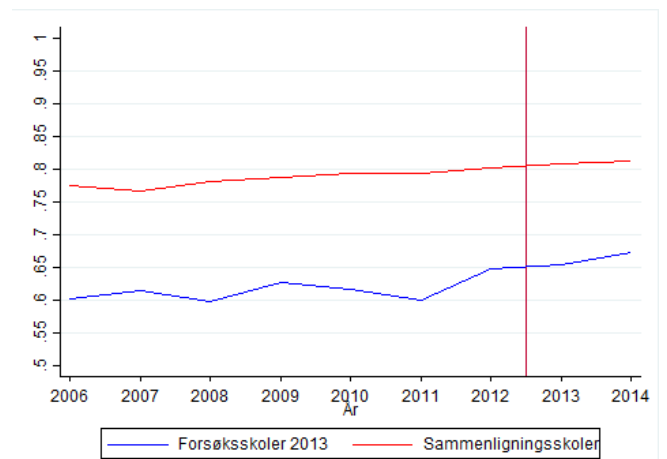
Figur 4.1 I utdanning ett år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)



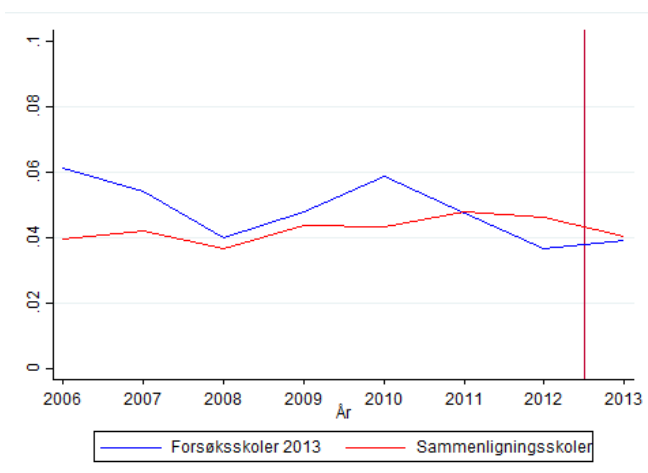
Figur 4.2 I utdanning to år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)



Figur 4.3 Normert progresjon ett år etter oppstart i Vg1



Figur 4.4 Normert progresjon to år etter oppstart i Vg1



Figur 4.5 Inaktiv ett år etter oppstart i Vg1

For å finne en mer egnet sammenligningsgruppe enn alle skolene som aldri startet med NAV-veileder, utnytter vi at skolene startet med NAV-veileder på ulikt tidspunkt. Skolene som startet med NAV-veileder skoleåret 2016/2017 har for sen oppstart til at vi kan følge kullene etter oppstart med NAV-veileder, men er til gjengjeld godt egnet som sammenligningsskoler for skolene som startet med NAV-veileder på et tidligere tidspunkt. Fordelen med å bruke årskullene ved disse skolene som sammenligningsgruppe er at disse skolene antagelig er mer lik NAV-veilederskolene som startet opp i 2013–2015 enn andre skoler, ettersom de er valgt ut til å delta i forsøksordningen med bakgrunn i samme kriterier.

Vi velger dermed å bruke elever som startet Vg1 ved de 7 skolene som startet opp i 2016 som sammenligningsgruppe. På grunn av at vi ikke kan bruke årskull som blir delvis behandlet av NAV-veileder ved 2016-skolene, ender vi da opp med å bruke forsøksskolene som startet opp i 2013 og 2014 og elever som startet Vg1 ved 2016-skolene til og med skoleåret 2014/2015 når vi ser på utfall målt ett år etter oppstart i Vg1. Med dette utvalget vil vi da kunne undersøke effekten på tre utfallsmål: Om de er registrert i utdanning per 1.10 året etter at de startet i Vg1, om de har normert progresjon per oktober året etter, dvs. registrert i Vg2 eller om de er inaktiv ett år etter oppstart (per 1.10). Når vi ser på det siste utfallsmålet kan vi kun bruke tre av skolene i forsøksgruppen – de som startet opp i 2013.

En svakhet ved å begrense utvalget på den måten vi gjør er at vi ender opp med få skoler i utvalget – 15 skoler når vi ser på de to første utfallsmålene og 10 skoler når vi ser på det siste utfallsmålet. Dette gjøre at vi kanskje i mindre grad vil finne statistisk signifikante effekter enn om vi hadde hatt et større utvalg. I tillegg kan vi ikke følge elevene mer enn ett år etter oppstart.

Tabell 4.1 viser nivået på utfallsmål og bakgrunnsvariabler for elever som startet på henholdsvis NAV-veileder skoler som startet opp i 2013 og 2014 (forsøksskolene) og på sammenligningsskoler (de som startet opp i 2016) i perioden 2002–2014. Det er noen forskjeller i observerbare karakteristikk mellom elever ved disse to gruppene skoler, men forskjellene er noe mindre framtrepende enn om vi ser på forskjellen mellom NAV-veileder skoler og alle andre skoler (se tabell 3.1).

Tabell 4.1 Sammenligning av elever ved NAV-veileder skoler og andre skoler.

	NAV 2013 og 2014			NAV 2016		
	Andel/ gj.snitt	Std. avvik	An- tall	Andel/ gj.snitt	Std. avvik	Antall
A. Utfallsvariabler						
I utdanning ett år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)	0.951		2742	0.937		42438
Registrert i Vg2 ett år etter oppstart i Vg1 (per okt.)	0.830		2742	0.789		42438
Inaktiv, ett år etter oppstart (per 1.10)	0.039		872	0.044		27909
B. Bakgrunnsvariabler						
Menn	0.623		2742	0.585		42438
Minoritetsbakgrunn	0.205		2742	0.131		42438
Alder det året de startet i Vg1, per 31.12	16.045	(0.220)	2742	16.042	(0.215)	42438
Gjennomsnittskarakter fra grunnskolen	3.528	(0.795)	2651	3.607	(0.770)	41289
Grunnskolekarakterer mangler	0.033		2742	0.027		42438
Studieforberedende	0.357		2742	0.266		42438
Yrkesfag	0.643		2742	0.725		42438
Alternativ opplæring	0.000		2742	0.009		42438
<i>Foreldrenes utdanningsnivå</i>						
Grunnskole	0.195		2742	0.249		42438
Videregående opplæring	0.416		2742	0.412		42438
Høyere utdanning	0.367		2742	0.326		42438
Informasjon mangler	0.021		2742	0.013		42438

Note: Inaktiv betegner individer som verken er i arbeid, utdanning eller registrert som arbeidsledig hos NAV. Alternativ opplæring er et tilbud til elever med rett til spesialundervisning og som har behov for omfattende tilrettelegging. Elever som er registrert med alternativ opplæring følger ikke et vanlig utdanningsprogram som kan resultere i et vitnemål fra videregående opplæring, men dersom de går på skoler med NAV-veileder er de like fullt en del NAV-veiledernes målgruppe. Foreldrenes utdanningsnivå er målt det året eleven fyller 16 år.

Som tidligere beskrevet er ikke nivå-forskjeller i bakgrunnsvariabler mellom forsøks- og sammenligningsgruppen et problem. Det man må undersøke er om bakgrunnsvariabler, som kan påvirke utfallsmålene, er forskjellig før og etter oppstart med NAV-veileder ved forsøksskolene sammenlignet med sammenligningsskolene. For å undersøke dette gjennomfører vi en såkalt balansetest, der vi bruker bakgrunnsvariablene som avhengig variabel i en forskjell-i-forskjeller analyse. Tabell 4.2 viser resultatet av disse estimeringene. Ingen av estimatene er statistisk signifikant forskjellig fra null. Ettersom ikke alle koeffisientene er lik null kan vi ikke utelukke at dette er et resultat av utvalgsstørrelse. For at eventuelle endringer i disse bakgrunnsvariablene ikke skal kunne forklare resultatene kontrollerer vi for bakgrunnsvariabler i vår foretrukne spesifikasjon.

Tabell 4.2 Balansetest

Variabler	Forskjell-i-forskjeller	Antall elever	Antall skoler
Menn	0.041 (0.024)	45180	15
Minoritetsbakgrunn	0.018 (0.019)	45180	15
Alder det året de startet i vg1, per 31.12	0.000 (0.009)	45180	15
Gjennomsnittskarakter fra grunnskolen	-0.008 (0.071)	43940	15
Grunnskolekarakterer mangler	0.002 (0.005)	45180	15
Studieforberedende	0.024 (0.049)	45180	15
Yrkesfag	-0.017 (0.049)	45180	15
Alternativ opplæring, utenfor utdanningsprogram	-0.007 (0.005)	45180	15
<i>Foreldrenes utdanningsnivå:</i>			
Grunnskole	-0.012 (0.016)	45180	15
Videregående opplæring	0.002 (0.013)	45180	15
Høyere utdanning	0.010 (0.017)	45180	15
Informasjon mangler	-0.000 (0.004)	45180	15

Note: Inaktiv betegner individer som verken er i arbeid, utdanning eller registrert som arbeidsledig hos NAV. Alternativ opplæring er et tilbud til elever med rett til spesialundervisning og som har behov for omfattende tilrettelegging. Elever som er registrert med alternativ opplæring følger ikke et vanlig utdanningsprogram som kan resultere i et vitnemål fra videregående opplæring, men dersom de går på skoler med NAV-veileder er de like fullt en del NAV-veiledernes målgruppe. Foreldrenes utdanningsnivå er målt det året eleven fyller 16 år.

Utvikling i utfallsmål over tid

For å sannsynliggjøre at antagelsen om felles tidstrend er rimelig – antagelsen som må være oppfylt for at forskjell-i-forskjeller analysen skal identifisere den kausale effekten av NAV-veileder – benytter vi standard metoder for å undersøke utviklingen i de tre utfallsmålene over tid (såkalt «event-study specification»), se Figur 4.6 til Figur 4.8. Årstall kan leses av på x-aksen og er standardisert slik at år 0 representerer det første året NAV-veileder var tilstede ved forsøksskolene. År -8 til år -3 er perioder før NAV-veileder begynte på forsøksskolene, mens de som startet Vg1 på

forsøksskolene i år -1 er delvis omfattet av ordningen: De gikk på skolen samtidig som NAV-veilederen var der i et par måneder høsten i Vg2. År -2 er ikke med fordi dette året brukes som referanseår – utviklingen i utfallsmål må måles i forhold til et år, og her har vi målt det i forhold til år -2.

Koeffisientene, som er markert som prikker hvor verdiene kan leses av på y-aksen, beskriver utviklingen over tid for de tre utfallsmålene ved skolen i forsøksgruppen når vi kontrollerer for utvikling i sammenligningsgruppen og bakgrunnsvariablene. Såkalte konfidensintervall for hver koeffisient vises også i figurene – disse er mål på usikkerhet. Ved å se på figurene kan man da gjøre en vurdering av om vekst i andelen som fortsatt er i videregående opplæring ett år etter oppstart i Vg1 ved forsøksskolene skjedde før NAV-veiledere startet opp. Dersom vekst i dette utfallsmålet ved forsøksskolene fører til at denne gruppen skoler innfører en veileder, og ikke omvendt, vil ikke en forskjell-i-forskjeller analyse plukke opp om den kausale effekten av tilstedeværelsen av en NAV-veileder, men heller reflektere at de selektert med bakgrunn i en positiv utvikling. Man kan tenke seg at dette kan være tilfellet dersom skoler som satser på å øke andel som fullfører videregående opplæring, og blir motivert av at de ser ut til å få det til, også er de skolene som først vil etablere en veilederordning når muligheten byr seg.²⁶

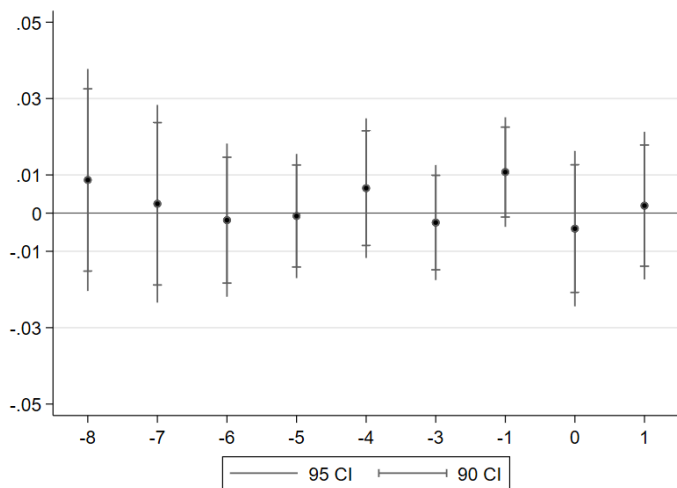
Dersom koeffisientene i periodene før veilederordningen ble introdusert ikke er statistisk signifikant forskjellig fra null betyr det at vi ser en lik utvikling i utfallsmålene før ordningen startet opp ved forsøksskolene – det er ikke de skolene som hadde størst vekst i fullføringsgraden som valgte å etablere veiledere ved skolen. Om eksempelvis konfidensintervallet på 90 prosent omfatter 0 betyr det at koeffisienten ikke er statistisk signifikant forskjellig fra null på 10 prosents nivå og tilsvarende på 5 prosents nivå dersom konfidensintervallet på 95 prosent omfatter 0.

Figurene viser også utviklingen i utfallsmål ved forsøksskoler etter at NAV-veiledere startet – for det første kullet som var omfattet av ordningen (i år 0) til det andre kullet som var omfattet av ordningen (i år 1)

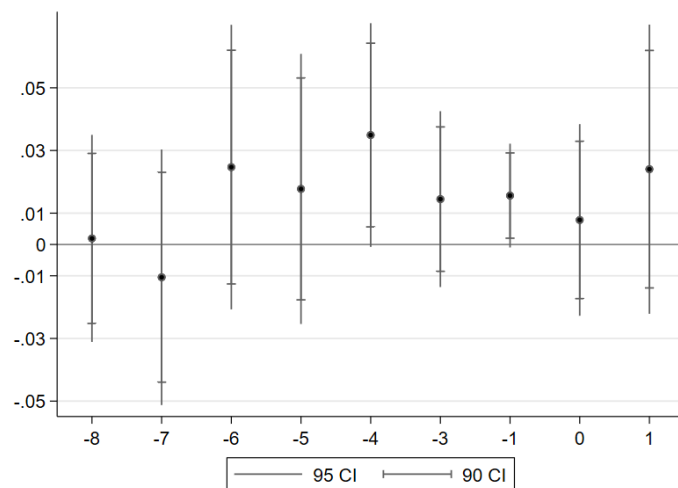
Fra figurene ser vi at de fleste koeffisientene for årene -8 til -3 har konfidensintervall som omfatter 0, og vi kan dermed ikke si med rimelig sikkerhet at de er forskjellig fra 0. Dette kan forstås som at forsøks- og sammenligningsskolene har lik utvikling i utfallsmålene før introduksjonen av NAV-veileder, og at antagelsen om felles tidstrend er rimelig. Vi kan imidlertid ikke dra entydige konklusjoner her ettersom flere av koeffisientene og konfidensintervallene i figur 4.7 og 4.8 er relativt store. Det er mulig vi mister presisjon på grunn av at vi ser på et for lite utvalg og at konklusjonen ville vært annerledes om vi hadde mer data. Figur 4.6 tyder på at når

²⁶ Dette er samme argument som vi beskrev innledningsvis på side 34 – hvor det er mye som tyder på at NAV-veileder skolene ble valgt ut på denne måten og som gjør det problematisk å bruke alle andre skoler som sammenligningsgrunnlag.

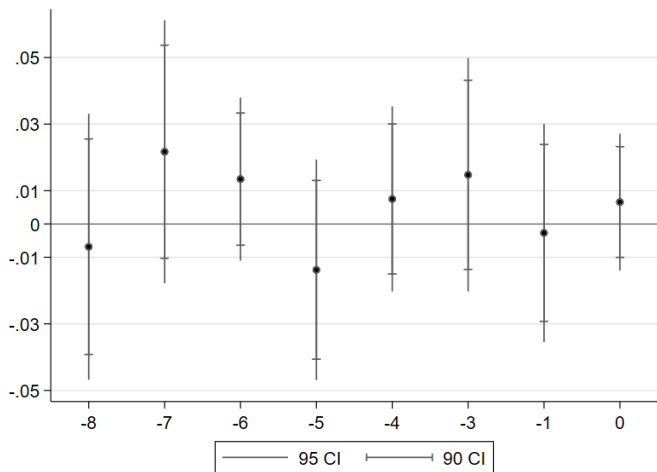
vi ser på andel som er registrert i utdanning ett år etter oppstart er antagelsen om lik trend mer rimelig, ettersom koeffisientene før år -1 er relativt små.



Figur 4.6 I utdanning ett år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)



Figur 4.7 Normert progresjon ett år etter oppstart i Vg1 (per okt.)



Figur 4.8 Inaktiv, ett år etter oppstart (per 1.10)

Note: Figurene plottet utviklingene i de tre utfallsmålene over tid sammen med henholdsvis 90 og 95 prosent konfidensintervall. Koeffisientene kommer fra regresjoner -- én regresjon per utfallsmål -- hvor vi bruker kullene som startet Vg1 ved de aktuelle skolene i perioden 2002 til og med 2014. Utviklingen i utfallsmål måles i forhold til år -2 -- ved forsøksskolene er elevene som starter Vg1 i år -2 det siste kullet som ikke er omfattet av NAV-veileder i det hele tatt. Årskullet som starter i år -1 er delvis omfattet av NAV-veileder i noen måneder av Vg2 og årskullet som starter i år 0 og år 1 er omfattet av NAV-veileder fra første skoledag. Individuer som starter Vg1 tidligere enn år -8 regnes blant de som starter i år -8.

Resultater

Tabell 4.3 viser gjennomsnittseffekten av NAV-veileder i videregående skole fra en forskjell-i-forskjeller analyse på de tre utfallsmålene. Vi viser resultatene både med og uten kullet som startet Vg1 i år -1 (delvis omfattet av ordningen), i tillegg til at vi viser resultatene både med og uten kontrollvariabler. Vår foretrukne spesifikasjon er kolonne (4), som viser resultatene når vi dropper kullet som startet i år -1 og kontrollerer for bakgrunnsvariabler. Resultatene varierer imidlertid lite mellom de ulike spesifikasjonene.

Når vi ser på andel som fortsatt er registrert i utdanning ett år etter oppstart ser vi at effekten av NAV-veileder ser ut til å redusere denne andelen med 0,7 prosentpoeng. Koeffisientene for om de har normert progresjon, målt ett år etter, eller om de er inaktive er lik null. Imidlertid er ingen av koeffisientene statistisk signifikant forskjellig fra null for konvensjonelle signifikansnivå (10 %, 5 % og 1 %). Vår tolkning er dermed at det er lite som tyder på at tilstedeværelsen av NAV-veileder har hatt en positiv effekt på de tre utfallsmålene som er målt ett år etter oppstart i Vg1.

Tabell 4.3 Gjennomsnittseffekter, NAV-veileder.

	Forskjell-i-forskjeller		Forskjell-i-forskjeller, droppet t-1	
	(1)	(2)	(3)	(4)
	uten kontrollvariabler	med kontrollvariabler	uten kontrollvariabler	med kontrollvariabler
I utdanning ett år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)	-0.006 (0.009)	-0.009 (0.008)	-0.007 (0.011)	-0.007 (0.010)
Antall elever	47244	47244	45180	45180
Antall skoler	15	15	15	15
Registrert i Vg2 ett år etter oppstart i Vg1 (per oktober)	0.008 (0.017)	0.000 (0.012)	0.008 (0.021)	0.005 (0.013)
Antall elever	47244	47244	45180	45180
Antall skoler	15	15	15	15
Inaktiv, ett år etter oppstart (per 1.10)	0.003 (0.013)	0.005 (0.012)	0.003 (0.014)	0.005 (0.012)
Antall elever	29708	29708	28781	28781
Antall skoler	10	10	10	10

Note: Hver koeffisient kommer fra en separat regresjon med en forskjell-i-forskjeller spesifikasjon. Regresjonene kontrollerer for bakgrunnsvariablene minoritetsstatus, gjennomsnittskarakter fra grunnskolen, kjønn, om eleven starter på yrkesfag eller studieforberedende, alder ved oppstart i videregående opplæring og foreldres utdanningsnivå. Robuste standardfeil som er klustret på skolenivå er rapportert i parentes. Kullene som er inkludert er de som startet Vg1 ved de aktuelle skolene i perioden 2002 til og med 2014. Når vi ser om de er inaktiv ett år etter kan vi, på grunn av databegrensninger, bare se på perioden 2002 til 2013.

Resultatene fra tabellen ovenfor viser kun gjennomsnittresultater. Bak gjennomsnittresultater kan det skjule seg ulike effekter for ulike undergrupper. For eksempel kan det være at det særlig er de svakeste elevene som i størst grad vil dra nytte av denne type ordninger. De svakeste elevene er de som står i størst fare for å slutte i videregående opplæring. Ser vi f.eks. på de 25 prosent svakeste elevene, basert på gjennomsnittskarakterer fra grunnskolen, vil 52 prosent av disse elevene i vårt utvalg ha normert progresjon i videregående opplæring ett år etter oppstart. Til sammenligning vil 86 prosent av de andre elevene ha normert progresjon. Resultatene fra grunnskolen har dermed mye å si for hvordan elevene gjør det i videregående opplæring. Vi har derfor undersøkt om effekten av NAV-veileder er ulik for de 25 prosent svakeste elevene, sammenlignet med resten. I tillegg har vi undersøkt om det er ulike effekter for barn av foreldre med grunnskoleutdanning som høyeste fullførte utdanningsnivå sammenlignet med de med videregående eller høyere utdanning, om det er ulik effekt for minoritets elever sammenlignet med majoritets elever og om det er ulik effekt for gutter sammenlignet med jenter. Tabell 4.4 viser resultatene fra disse analysene.

Fra tabellen ser vi ikke tydelige tegn til at det bak gjennomsnittseffekten skjuler seg ulike effekter for lavt presterende elevgrupper sammenlignet med resten. Det er heller ikke noen tydelige mønster som tyder på at NAV-veilede har hatt ulik effekt for de andre undergruppene og forskjellene er stort sett ikke statistisk signifikant forskjellig fra hverandre. Ett unntak er forskjellen mellom gutter og jenter. Forskjellen i andel som er registrert i utdanning ett år etter oppstart i Vg1 er positiv for jenter, men negativ for gutter. Dette reflekteres også i at andelen som er registrert som inaktiv ett år etter oppstart er positiv for gutter, men negativ for jenter. Ingen av koeffisientene er statistisk signifikant forskjellig fra null, men forskjellene mellom gutter og jenter er statistisk signifikante. Det er dermed vanskelig å dra noen tydelige konklusjoner fra dette.

Tabell 4.4 Effekt av NAV-veileder for ulike undergrupper.

	Gj. karakter fra grunnskolen		Foreldres høyest fullførte utdanningsnivå		Minoritetsbakgrunn		Kjønn	
	Svakeste 25 %*	Resten	Grunnskole	Videregående eller høyere	Minoritet	Majoritet	Gutt	Jente
I utdanning ett år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)	-0.011 (0.018)	-0.009 (0.008)	-0.012 (0.015)	-0.006 (0.009)	-0.016 (0.019)	-0.007 (0.011)	-0.015 (0.010)	0.005 (0.011)
Antall elever	10714	34466	11113	33466	6127	39053	26546	18634
Antall skoler	15	15	15	15	15	15	15	15
Registrert i Vg2 ett år etter oppstart i Vg1 (per okt.)	0.022 (0.030)	-0.001 (0.018)	0.007 (0.028)	0.002 (0.013)	-0.007 (0.037)	0.001 (0.015)	-0.004 (0.012)	0.019 (0.020)
Antall elever	10714	34466	11113	33466	6127	39053	26546	18634
Antall skoler	15	15	15	15	15	15	15	15
Inaktiv, ett år etter oppstart (per 1.10)	0.007 (0.020)	0.006 (0.013)	-0.000 (0.016)	0.006 (0.012)	-0.008 (0.027)	0.006 (0.013)	0.016 (0.013)	-0.014 (0.016)
Antall elever	6975	21806	6807	21677	2137	26644	17070	11711
Antall skoler	10	10	10	10	10	10	10	10

Signifikansnivå: ***

1 %, ** 5 %, * 10 %.

*Elever med manglende gjennomsnittskarakter fra grunnskolen inngår i gruppen med de 25 % svakeste elevene.

Note: Hver koeffisient kommer fra en separat regresjon med en forskjell-i-forskjeller spesifikasjon. Regresjonene kontrollerer for bakgrunnsvariablene minoritetsstatus, gjennomsnittskarakter fra grunnskolen, kjønn, om eleven starter på yrkesfag eller studieforberedende, alder ved oppstart i videregående opplæring og foreldres utdanningsnivå. Robuste standardfeil som er klustret på skolenivå er rapportert i parentes. Kullene som er inkludert er de som startet Vg1 ved de aktuelle skolene i perioden 2002 til og med 2014. Når vi ser om de er inaktiv ett år etter kan vi, på grunn av databegrensninger, bare se på perioden 2002 til 2013.

Oppsummering

Ordningen med NAV-veileder er pilotert på en måte som gjør at det er utfordrende å evaluere den på en troverdig måte. Basert på de analysene vi har gjort er det lite som tyder på at tilstedeværelsen av NAV-veileder har hatt en positiv effekt på de tre utfallsmålene som er målt ett år etter oppstart i Vg1 – verken i gjennomsnitt eller for ulike undergrupper. En mulig forklaring på disse null-funnene er at vi ser på effekten av NAV-veiledere på de to første kullene som ble omfattet av ordningen fra første skoledag. Ettersom dette er en ny gruppe ansatte på skolene, kan det være at det tok tid for NAV-veilederne å finne gode arbeidsmåter. På grunn av at ordningen er såpass ny og på grunn av databegrensninger kan vi ikke følge kull som startet opp når rollen var mer på plass. Imidlertid er det knyttet en del usikkerhet til disse analysene, ettersom sammenligningsgruppen ikke er like egnet til å bruke for å analysere effekten av ordningen på alle de tre utfallsmålene. Som tidligere beskrevet er den sammenligningsgruppen vi

bruker best egnet til å se på effekten på andel som er registrert i utdanning ett år etter oppstart i Vg1. Vi velger dermed å tolke disse resultatene med forsiktighet.

For å forsøke å kaste mer lys over hvordan en slik ordning kanskje kan fungere, ser vi derfor nærmere på ordningen med sosialfaglig rådgiver i Østfold. Som tidligere beskrevet er dette en ordning med mange likhetstrekk til ordningen med NAV-veileder. Og vi kan følge mange flere kull etter implementering ettersom denne ordningen startet opp betydelig tidligere.

4.2 Sosialfaglig rådgiver

I denne delen gjør vi tilsvarende analyser som i kapittel 4.1, men hvor vi ser på ordningen med sosialfaglig rådgiver i Østfold. Ettersom det er samme type analyser og tankegang vil denne delen være mer kortfattet beskrevet enn forrige delkapittel.

For ordningen med sosialfaglige rådgivere i Østfold ble samtlige av de videregående skolene etter hvert omfattet av ordningen. En naturlig sammenligningsgruppe er dermed andre skoler som ligger i fylker med geografisk nærhet til Østfold – hvor tanken er at elever og skoler som ligger geografisk nær hverandre er mer like enn skoler som ligger langt fra hverandre. Vi gjennomfører dermed forskjell-i-forskjeller analyser hvor vi bruker skoler i andre fylker på Østlandet, med unntak av Oslo, som sammenligningsskoler. Fylkene som omfattes er Akershus, Hedmark, Oppland, Buskerud, Vestfold og Telemark. Skolene som på et tidspunkt inngikk i ordningen med NAV-veileder ekskluderes fra utvalget, slik at vi er sikker på at skoler hvor NAV-veileder er tilstede ikke brukes som sammenligningsskoler.

Tabell 4.5 viser gjennomsnittsverdien for utfallsmål og bakgrunnsvariabler for elever som startet på henholdsvis sosialfaglig rådgiver skoler og sammenligningsskoler i perioden 2002–2015. Antall årskull som vi kan følge varierer med hvilket utfallsmål vi ser på (se tabell 2.3 og tabell 2.4 for oversikt over dette). Det er noen forskjeller i observerbare karakteristikk mellom elever ved disse to gruppene skoler.

Tabell 4.5 Sammenligning av elever ved skoler med sosialfaglig rådgiver og andre skoler på Østlandet.

	Skoler med sosialfaglig rådgiver			Andre skoler på Østlandet		
	An-del/gj.snitt	Std.av- vik	Antall	An-del/gj.snitt	Std.av- vik	Antall
A. Utfallsvariabler						
I utdanning ett år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)	0.944		30832	0.950		217799
I utdanning to år etter oppstart i Vg1 (per 1. 10)	0.873		28172	0.912		201683
Registrert i Vg2 ett år etter oppstart i Vg1 (per okt.)	0.863		30832	0.866		217799
Registrert i Vg3/lære to år etter oppstart i Vg1 (per okt.)	0.748		28172	0.789		201683
Fullført Videregående opplæring i løpet av 5 år	0.600		12146	0.714		153895
<i>Inaktiv, per 1.10:</i>						
Høsten 1 år etter oppstart	0.045		25533	0.039		185911
Høsten 2 år etter oppstart	0.09		19453	0.05		169822
Høsten 3 år etter oppstart	0.176		12146	0.179		153895
B. Bakgrunnsvariabler						
Menn	0.514		30832	0.511		217799
Minoritetsbakgrunn	0.121		30832	0.085		217799
Alder det året de startet i vg1, per 31.12	16.035	(0.200)	30832	16.030	(0.192)	217799
Gjennomsnittskarakter fra grunnskolen	3.843	(0.833)	29875	4.005	(0.830)	213182
Grunnskolekarakterer mangler	0.031		30832	0.021		217799
Studieforberedende	0.474		30832	0.594		217799
Yrkesfag	0.526		30832	0.401		217799
Alternativ opplæring	0.000		30832	0.005		217799
<i>Foreldrenes utdanningsnivå</i>						
Grunnskole	0.239		30832	0.176		217799
Videregående opplæring	0.381		30832	0.356		217799
Høyere utdanning	0.370		30832	0.461		217799
Informasjon mangler	0.010		30832	0.008		217799

Note: Inaktiv betegner individer som verken er i arbeid, utdanning eller registrert som arbeidsledig hos NAV. Alternativ opplæring er et tilbud til elever med rett til spesialundervisning og som har behov for omfattende tilrettelegging. Elever som er registrert med alternativ opplæring følger ikke et vanlig utdanningsprogram som kan resultere i et vitnemål fra videregående opplæring, men dersom de går på skoler med NAV-veileder er de like fult en del NAV-veiledernes målgruppe. Foreldrenes utdanningsnivå er målt det året eleven fyller 16 år.

Tabell 4.6 viser resultatene fra estimeringer hvor vi undersøker om bakgrunnsvariabler, som kan påvirke utfallsmålene, er forskjellig før og etter oppstart med sosialfaglig rådgiver ved forsøksskoler sammenlignet med andre skoler på Østlandet. Flere av koeffisientene er statistisk signifikant forskjellig fra null. Dette tyder på at det er noen mindre endringer i sammensetningen av elevgruppene ved forsøksskolene før og etter innføringen av sosialfaglig rådgiver, sammenlignet med de andre skolene på Østlandet. Dette kan tyde på at sammenligningsgruppen har en litt annen utvikling i elevgruppene enn det som er tilfellet for Østfold. For at endringer i disse bakgrunnsvariablene ikke skal kunne forklare resultatene kontrollerer vi for bakgrunnsvariablene i vår foretrukne spesifisering. Imidlertid kan det være at det er

andre endringer i elevkjenntegn, som for oss er uobserverbare, som vi dermed ikke kan kontrollere for i analysene. Dette er en potensiell svakhet.

Tabell 4.6 Balansetest

Variabler	Forskjell-i-forskjell	Antall elever	Antall skoler
Menn	-0.023** (0.010)	248631	90
Minoritetsbakgrunn	0.019* (0.010)	248631	90
Alder det året de startet i vg1, per 31.12	0.003 (0.004)	248631	90
Gjennomsnittskarakter fra grunnskolen	0.040 (0.030)	243057	90
Grunnskolekarakterer mangler	-0.006* (0.003)	248631	90
Studieforberedende	0.027 (0.018)	248631	90
Yrkesfag	-0.032* (0.018)	248631	90
Alternativ opplæring, utenfor utdanningsprogram	0.006*** (0.002)	248631	90
<i>Foreldrenes utdanningsnivå:</i>			
Grunnskole	-0.009 (0.010)	248631	90
Videregående opplæring	-0.009 (0.011)	248631	90
Høyere utdanning	0.015 (0.012)	248631	90
Informasjon mangler	0.003 (0.002)	248631	90

Signifikansnivå: *** 1 %, ** 5 %, * 10 %.

Note: Alternativ opplæring er et tilbud til elever med rett til spesialundervisning og som har behov for omfattende tilrettelegging. Elever som er registrert med alternativ opplæring følger ikke et vanlig utdanningsprogram som kan resultere i et vitnemål fra videregående opplæring. Imidlertid er de like fult en del målgruppen til sosialfaglige rådgivere. Foreldrenes utdanningsnivå er målt det året eleven fyller 16 år.

Utvikling i utfallsmål over tid

For å sannsynliggjøre at antagelsen om felles tidstrend er rimelig – antagelsen som må være oppfylt for at forskjell-i-forskjeller analysen skal identifisere den kausale effekten av sosialfaglig rådgiver – undersøker vi utviklingen i utfallsmålene over tid når vi kontrollerer for observerbare kjennetegn ved elevene, se Figur 4.9 til Figur 4.16. Årstall kan leses av på x-aksen og er standardisert slik at år 0 representerer det første året sosialfaglig rådgiver var tilstede på forsøksskolene ved skolestart, mens år 1–5 er det 2. til 6. året rådgiveren var tilstede ved skolestart. År -8 til år -4 er årene før sosialfaglig rådgiver begynte på forsøksskolene, mens de som startet Vg1 på

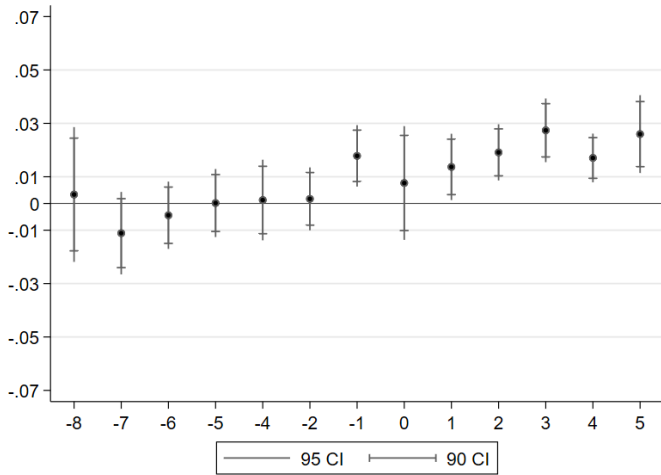
forsøksskolene i år -2 og -1 er delvis omfattet av ordningen: De gikk på skolen samtidig som rådgiveren var der i enten Vg2 og/eller Vg3. Ettersom de er delvis omfattet av ordningen vil man potensielt kunne se effekter av sosialfaglige rådgivere allerede fra og med disse kohortene. År -3 er ikke med fordi dette året brukes som referanseår – utviklingen i utfallsmål må måles i forhold til et år, og her har vi målt det i forhold til år -3.

Koeffisientene er plottet sammen med henholdsvis 90 og 95 prosenters konfidensintervall, og de respektive verdiene kan leses av på y-aksen. Som beskrevet i kapittel 4.1 er koeffisientene ikke statistisk signifikant forskjellig fra null dersom konfidensintervallet omfatter verdien 0. For at antagelsen om fellestidstrend kan vurderes som rimelig bør koeffisientene i perioden -8 til og med -4 ikke være statistisk signifikant forskjellig fra 0. Dersom sosialfaglig rådgiver har hatt en effekt på utfallsmålene vi ser på vil vi vente at koeffisienten målt fra -2 til år 5 er statistisk signifikant forskjellig fra 0.

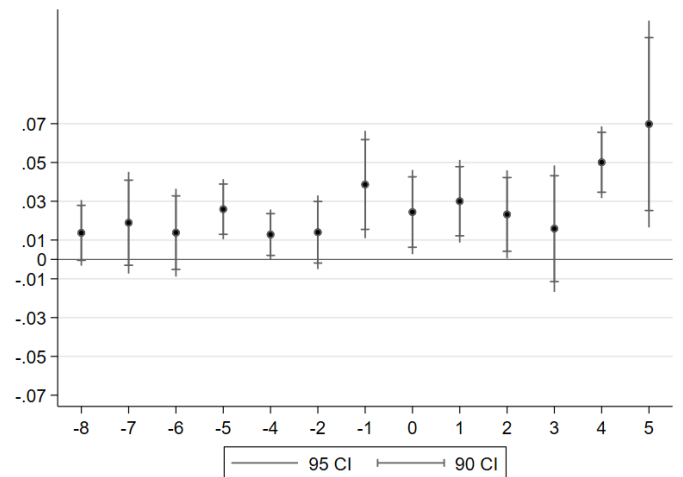
For ordningen med NAV-veileder kunne vi bare se på utfallsmålene for 1–2 kull som ble omfattet av ordningen fra og med første skoledag. Når vi ser på ordningen med sosialfaglig rådgiver kan vi derimot følge flere kohorter som omfattes av ordningen alle tre årene. Vi vil dermed kunne se om effekten vokser over tid – om de senere kullene har større effekt enn tidligere elevkull. Dette kan oppstå dersom det eksempelvis tar tid for at rollen og arbeidsoppgavene får satt seg slik at man får utnyttet den ekstra ressursen best mulig.

Av figurene ser vi at de fleste koeffisientene for årene -8 til -4 har konfidensintervall som omfatter 0, selv om koeffisientene ikke nødvendigvis er 0 i alle tilfeller. Resultatene tyder på at forsøks- og sammenligningsgruppen hadde lik utvikling i tidstrend før ordningen med sosialfaglig rådgiver startet opp. Fra og med år -1 ser vi at koeffisientene begynner å bli statistisk signifikant forskjellig fra 0. For enkelte utfallsmål er disse resultatene mer overbevisende enn for andre: Særlig figur 4.9, som viser utviklingen for andel som er registrert i utdanning ett år etter oppstart, og figur 4.14, som viser andel som er registrert som inaktiv ett år etter oppstart, har koeffisienter nær null i alle år før år -1, samtidig som konfidensintervallene er små.

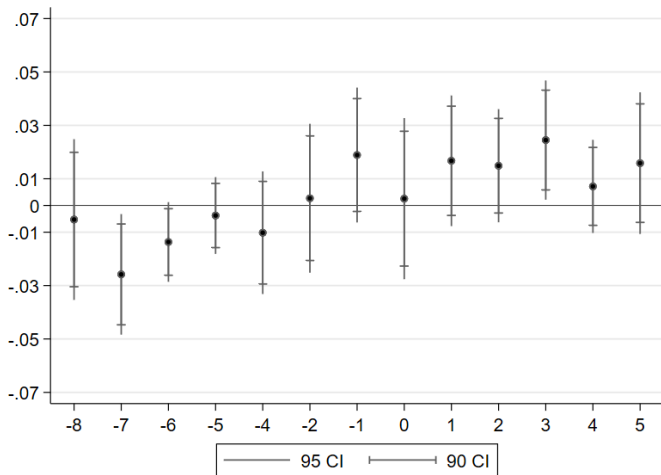
Ser vi på figurene samlet sett ser det ut til at sosialfaglig rådgiver primært har hatt en effekt på kortsiktige utfall, og at for noen utfallsmål er effekten litt større for kull som begynner på skolen etter at rådgiveren har jobbet der noen år, sammenlignet med de første kullene som var omfattet av ordningen. Dette mønsteret er særlig framtreddende når vi ser på andelen som er inaktiv ett år etter oppstart i Vg1 (se Figur 4.14).



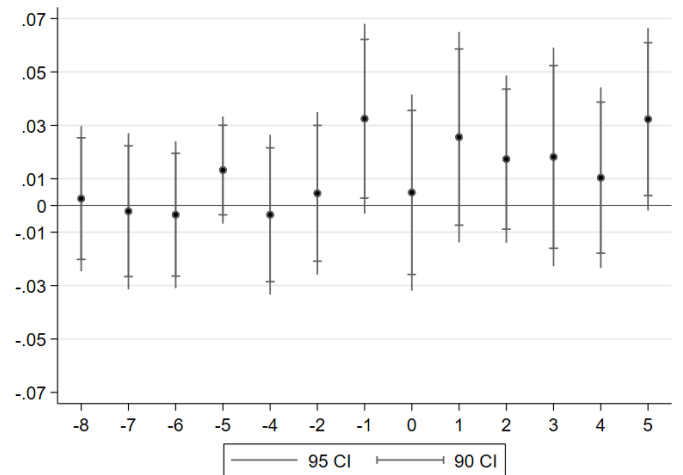
Figur 4.9 I utdanning ett år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)



Figur 4.10 I utdanning to år etter oppstart (per 1.10)

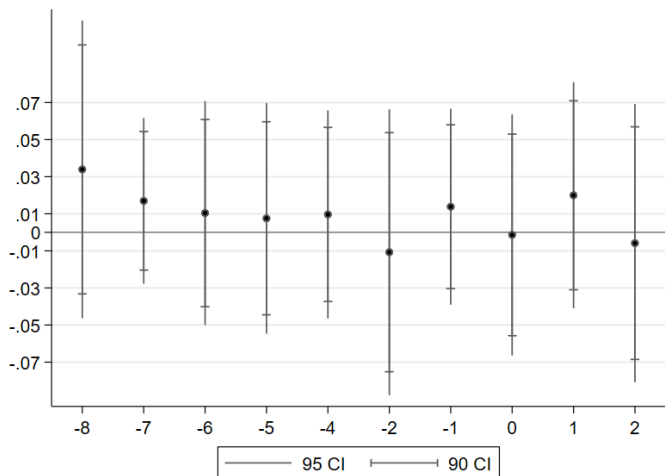


Figur 4.11 Normert progresjon ett år etter oppstart i Vg1 (per okt.)

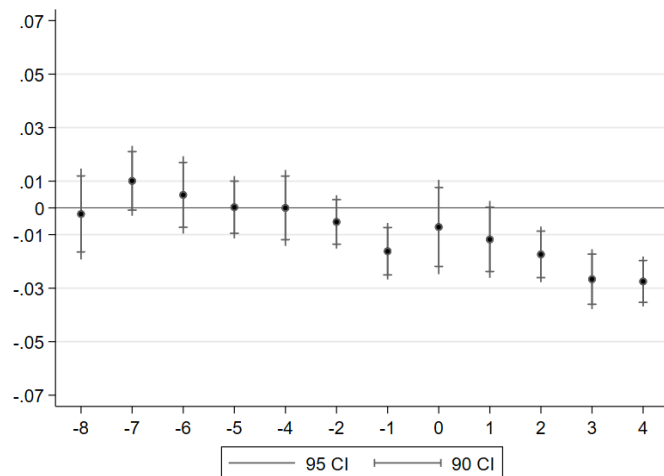


Figur 4.12 Normert progresjon to år etter oppstart i Vg1 (per okt.)

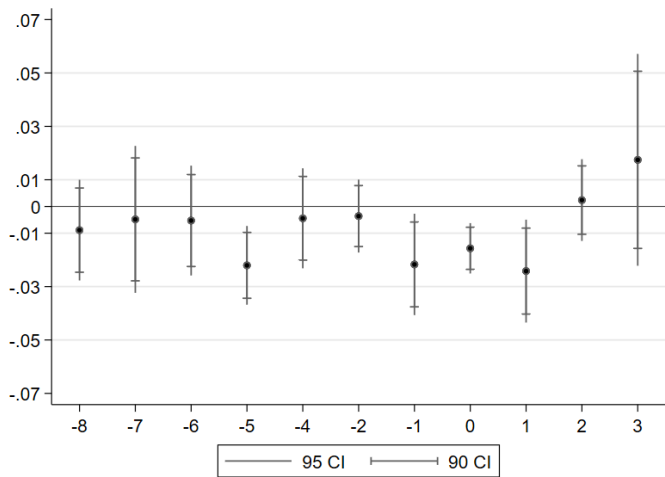
Note: Figurene plottet utviklingene i de tre utfallsmålene over tid sammen med henholdsvis 90 og 95 prosent konfidensintervall. Koeffisientene kommer fra regresjoner -- én regresjon per utfallsmål – hvor vi bruker kullene som startet Vg1 ved de aktuelle skolene i perioden 2002 til og med 2015. På grunn av databegrensninger inngår ikke alle kullene i alle estimeringene. Eksempelvis kan vi følge til og med de som startet Vg1 i 2011 når vi ser på andelen som fullfører videregående opplæring i løpet av 5 år. Utviklingen i utfallsmål måles i forhold til år -3 – ved forsøksskolene er elevene som starter Vg1 i år -3 det siste kullet som ikke er omfattet av sosialfaglig rådgiver i det hele tatt. Årskullet som starter i år -1 og -2 er delvis omfattet av sosialfaglig rådgiver fordi at rådgiveren var tilstede da de gikk i Vg2/ Vg3. Årskullet som starter i år 0 til 5 ved forsøksskolene er omfattede av sosialfaglig rådgiver fra første skoledag. Individuer som starter Vg1 tidligere enn år -8 inngår i samme gruppe som de som starter i år -8 og individer som starter Vg1 senere enn år 5 inngår i samme gruppe som de som starter i år 5.



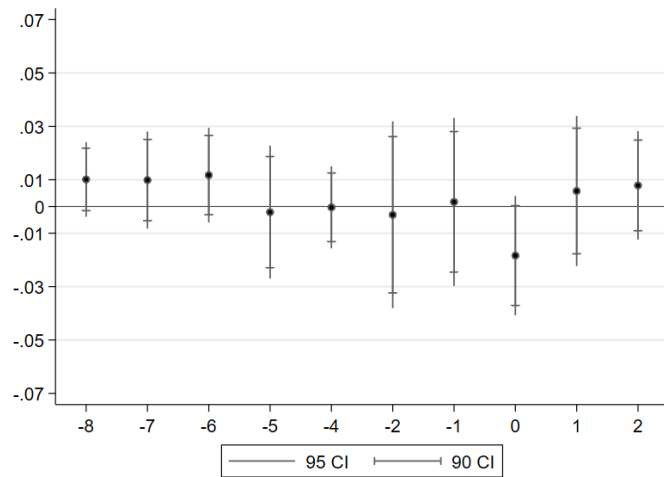
Figur 4.13 Fullført videregående opplæring innen 5 år (per 1.10)



Figur 4.14 Inaktiv, ett år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)



Figur 4.15 Inaktiv, to år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)



Figur 4.16 Inaktiv, tre år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)

Note: Figurene plottet utviklingene i de tre utfallsmålene over tid sammen med henholdsvis 90 og 95 prosent konfidensintervall. Koeffisientene kommer fra regresjoner -- én regresjon per utfallsmål – hvor vi bruker kullene som startet Vg1 ved de aktuelle skolene i perioden 2002 til og med 2015. På grunn av databegrensninger inngår ikke alle kullene i alle estimeringene. Eksempelvis kan vi følge til og med de som startet Vg1 i 2011 når vi ser på andelen som fullfører videregående opplæring i løpet av 5 år. Utviklingen i utfallsmål måles i forhold til år -3 – ved forsøksskolene er elevene som starter Vg1 i år -3 det siste kullet som ikke er omfattet av sosialfaglig rådgiver i det hele tatt. Årskullet som starter i år -1 og -2 er delvis omfattet av sosialfaglig rådgiver fordi at rådgiveren var tilstede da de gikk i Vg2/ Vg3. Årskullet som starter i år 0 til 5 ved forsøksskolene er omfattede av sosialfaglig rådgiver fra første skoledag. Individuer som starter Vg1 tidligere enn år -8 inngår i samme gruppe som de som starter i år -8 og individer som starter Vg1 senere enn år 5 inngår i samme gruppe som de som starter i år 5.

Resultater

Tabell 4.7 viser gjennomsnittseffekten fra en forskjell-i-forskjeller analyse for de forskjellige utfallsmålene når vi ser på den fulle effekten av ordningen – det vil si at vi kun ser på de kohortene som ble omfattet av ordningen fra og med første skoledag. De som startet Vg1 i år -2 og -1, og som dermed er delvis behandlet av ordningen er droppet fra analysene. Vi viser resultatene både med og uten kontrollvariabler – resultatene er like i de fleste tilfeller. Det er imidlertid to tilfeller hvor koeffisientene går fra å være statistisk signifikant til å ikke være det når vi kontrollerer for bakgrunnsvariabler. Dette er trolig fordi at det er noen små forskjeller i bakgrunnskenetegn, som beskrevet i 4.2, som driver resultatene. I det følgende kommenterer vi resultatene i spesifisering som inkluderer kontrollvariabler.

Av tabellen ser vi at sosialfaglig rådgiver har økt andelen som fortsatt er registrert i utdanning ett år etter oppstart med 1,8 prosentpoeng og andel som er i utdanning etter to år med 1,4 prosentpoeng. En positiv effekt på andel i utdanning henholdsvis ett og to år etter kan bety at det enten er flere som følger normert progresjon – går fra Vg1 til Vg2 og fra Vg2 til Vg3 – eller at det er flere som blir værende fordi at de i stedet for å slutte tar Vg1 om igjen. Når vi ser på effekten på andel med normert progresjon ett til to år etter oppstart ser vi at størrelsen på koeffisientene er relativt like koeffisientene for andel i utdanning. Det ser dermed ut til at effekten på andel registrert i utdanning primært er drevet av en økt andel som har normert progresjon. Når vi ser på effekten på litt lengre sikt – andelen som fullførte videregående i løpet av fem år – finner vi ingen statistisk signifikant effekt på dette utfallsmålet.²⁷

For andelen som er inaktiv – det vil si at de verken er registrert i arbeid, utdanning eller registrert som arbeidsledig (per 1.10) – ett til tre år etter oppstart i Vg1 viser resultatene en reduksjon i denne andelen med 1,5 prosentpoeng ett år etter oppstart, men ingen signifikant effekt senere enn dette. Det er også verdt å merke seg at reduksjonen i andelen som er inaktiv er om lag av samme størrelse som økningen i andel som er registrert i utdanning. Dette tyder på at reduksjonen i andel som er inaktive primært er drevet av økningen i andel som blir værende i videregående opplæring, og i liten grad drevet av at de blir registrert som arbeidsledig hos NAV eller at de går over i arbeid.

²⁷ Utvalgsstørrelsen varierer litt mellom de ulike utfallsmålene. For å forsikre oss om at det ikke er forskjell i utvalget som driver det at vi finner effekter på kort sikt, men ikke på lang sikt, har vi kjørt alle regresjonene med utvalget vi benytter i regresjonene når vi ser på andel som fullfører videregående opplæring i løpet av 5 år. Resultatene, som vises i Vedlegg E, relativt like resultatene i tabell 4.7.

Tabell 4.7 Gjennomsnittseffekter, sosialfaglig rådgiver.

	Forskjell-i-forskjell, u. kontrollvariabler	Forskjell-i-forskjell, m. kontrollvariabler	Antall elever	Antall skoler
I utdanning ett år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)	0.019** (0.008)	0.018** (0.007)	248631	90
I utdanning to år etter oppstart i Vg1 (per 1. 10)	0.020** (0.009)	0.014* (0.007)	229855	90
Registrert i Vg2 ett år etter oppstart i Vg1 (per oktober)	0.025** (0.012)	0.023** (0.011)	248631	90
Registrert i Vg3/lære to år etter oppstart i Vg1 (per oktober)	0.026* (0.015)	0.015 (0.012)	229855	90
Fullført Videregående opplæring i løpet av 5 år	0.002 (0.021)	-0.007 (0.012)	166041	87
Verken i arbeid, utdanning eller registrert som arbeidsledig, per 1.10:				
Høsten 1 år etter oppstart	-0.015** (0.006)	-0.015*** (0.006)	211444	90
Høsten 2 år etter oppstart	-0.010** (0.005)	-0.006 (0.004)	189275	89
Høsten 3 år etter oppstart	-0.014 (0.010)	-0.013 (0.010)	166041	87

Signifikansnivå: *** 1 %, ** 5 %, * 10 %.

Note: Hver koeffisient kommer fra en separat regresjon med forskjell-i-forskjell spesifikasjon. Robuste standardfeil som er klustret på skolenivå er rapportert i parentes. Kullene som er inkludert er de som startet Vg1 ved de aktuelle skolene i perioden 2002 til og med 2015. På grunn av databegrensninger inngår ikke alle kullene i alle estimeringene. Eksempelvis kan vi følge til og med de som startet Vg1 i 2011 når vi ser på om andelen som fullfører videregående opplæring i løpet av 5 år.

Som tidligere nevnt, når vi undersøker utvikling i utfallsmål over tid, ser det ut til at effekten blir større for senere årskull som omfattes av ordningen. For å undersøke dette nærmere har vi gjort samme regresjoner som i tabell 4.7, men hvor vi begrenser utvalget slik at vi kun benytter de to første årskullene som omfattes av ordningen. Fra tabell 4.8 ser vi at koeffisientene viser tydelige tegn til effekt for de to første elevkullene, selv om koeffisientene er noe mindre, og ikke alltid signifikante når vi begrenser utvalget på denne måten. Dette tyder på at ordningen med sosialfaglig rådgiver på et tidlig stadium har virket etter hensikten. En mulig forklaring på at de har fått til dette på et tidlig stadium er at ordningen med sosialfaglig rådgiver bygger direkte på flere års erfaring med ordningen ved én skole i Østfold – Halden videregående skole startet opp allerede i år 2000, men inngår ikke i disse analysene på grunn av databegrensninger.

Tabell 4.8 Gjennomsnittseffekter, sosialfaglig rådgiver, for de to første årskullene som omfattes av ordningen.

	Forskjell-i-forskjell, u. kontrollvariabler	Forskjell-i-forskjell, m. kontrollvariabler	Antall elever	Antall skoler
I utdanning ett år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)	0.012 (0.009)	0.012 (0.009)	208305	90
I utdanning to år etter oppstart i Vg1 (per 1. 10)	0.020** (0.009)	0.015** (0.007)	208305	90
Registrert i Vg2 ett år etter oppstart i Vg1 (per oktober)	0.023* (0.014)	0.021 (0.013)	208305	90
Registrert i Vg3/lære to år etter oppstart i Vg1 (per oktober)	0.026 (0.017)	0.018 (0.014)	208305	90
Fullført Videregående opplæring i løpet av 5 år	0.004 (0.021)	-0.006 (0.012)	165575	87
Verken i arbeid, utdanning eller registrert som arbeidsledig, per 1.10:				
Høsten 1 år etter oppstart	-0.011* (0.006)	-0.011* (0.006)	208305	90
Høsten 2 år etter oppstart	-0.014** (0.006)	-0.011* (0.006)	187843	89
Høsten 3 år etter oppstart	-0.017* (0.009)	-0.016 (0.010)	165575	87

Signifikansnivå: *** 1 %, ** 5 %, * 10 %.

Note: Hver koeffisient kommer fra en separat regresjon med forskjell-i-forskjell spesifikasjon. Robuste standardfeil som er klustret på skolenivå er rapportert i parentes. Kullene som er inkludert er de som startet Vg1 ved de aktuelle skolene i perioden 2002 til og med 2015. På grunn av databegrensninger inngår ikke alle kullene i alle estimeringene. Eksempelvis kan vi følge til og med de som startet Vg1 i 2011 når vi ser på om andelen som fullfører videregående opplæring i løpet av 5 år.

Også her har vi undersøkt om det bak gjennomsnittseffektene skjuler seg ulike effekter for ulike undergrupper. Resultatene vises i tabell 4.9. Selv om koeffisientene ikke alltid er helt like så er forskjellene mellom gruppene stort sett ikke signifikante – med ett unntak: det er større effekt for minoritets elever enn for majoritets elever. Sosialfaglig rådgiver ser ut til å ha økt andelen som er registrert i utdanning ett år etter oppstart med 3,3 prosentpoeng for minoritets elever sammenlignet med 1,6 prosent poeng for majoritets elever. Effekten på andel som er i registrert i utdanning to år etter oppstart er 4,6 prosentpoeng for minoritets elever mot 1 prosentpoeng for majoritets elever. Disse forskjellene reflekteres til dels når vi ser på andel med normert progresjon gjennom videregående opplæring. Andel som er registrert i Vg2 ett

år etter oppstart i Vg1 er ikke signifikant forskjellig mellom de to gruppene, mens andelen som er registrert i Vg3/lære to år etter oppstart er større for minoritets elever og forskjellen mellom minoritets- og majoritets elever er statistisk signifikant. Når vi ser på andelen som er registrert som inaktiv ett og to år etter oppstart i Vg1 er reduksjonen større for minoritets elever enn for majoritets elever, selv om forskjellene ikke er signifikante (p-verdiene er henholdsvis 0.113 og 0.135).

Oppsummering

Ordningen med sosialfaglig rådgiver kan evalueres på en mer troverdig måte enn ordningen med NAV-veileder, men har også noen potensielle svakheter: Det er noen mindre endringer i sammensetningen av elevgruppene ved forsøksskolene før og etter innføringen av sosialfaglig rådgiver, sammenlignet med de andre skolene på Østlandet. Dette håndterer vi i analysene ved å kontrollere for relevante kjennetegn ved eleven, men man kan aldri være helt sikker på at man kontrollerer for alle relevante kjennetegn. Videre tyder våre analyser på at forsøks- og sammenligningsgruppen hadde lik utvikling i utfallsmålene før ordningen med sosialfaglig rådgiver startet opp, men det er noe variasjon mellom de ulike utfallsmålene i hvor overbevisende dette er. Samtidig er ikke dette uventet når man studere såpass mange utfallsmål. Vår vurdering er at det er mulig å dra noen slutninger basert på resultatene i dette delkapittelet.

Oppsummert tyder resultatene på at i gjennomsnitt fører sosialfaglig rådgiver til at flere blir værende i videregående opplæring på kort sikt, og at de følger normert progresjon – registrert i Vg2 høsten etter oppstart i Vg1 og registrert i Vg3/lære høsten to år etter oppstart i Vg1. Imidlertid er det lite som tyder på at ordningen påvirker fullføringen i videregående opplæring eller andel som registreres som arbeidsledig hos NAV eller som er i arbeid. Det kan også se ut til at den nye rollen på skolen blir bedre etter hvert – det er tegn til større effekt for kull som startet noen år senere, sammenlignet med de tidligste kullene som var omfattet av ordningen. Selv om resultatene også tyder på at ordningen fungerte etter hensikten allerede på et tidlig stadium.

Vi har undersøkt om det bak gjennomsnittseffektene skjuler seg ulike effekter for undergrupper – om det er forskjellige effekter for faglig svake elever, barn av foreldre med grunnskoleutdanning som høyeste fullførte utdanningsnivå sammenlignet med de med videregående eller høyere utdanning, minoritets elever sammenlignet med majoritets elever og gutter sammenlignet med jenter. Det er stort sett ingen forskjeller mellom gruppene med unntak av når vi ser på minoritetsbakgrunn: Effekten er større for minoritets elever enn for majoritets elever.

Tabell 4.9 Effekt av sosialfaglig rådgiver for ulike undergrupper.

	Gj. Karakter fra grunnskolen		Foreldrenes høyest fullførte utdanningsnivå		Minoritetsbakgrunn		Kjønn	
	Svakeste 25 %*	Resten	Grunnskole	Videregående eller høyere	Minoritet	Majoritet	Gutt	Jente
I utdanning ett år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)	0.006 (0.012)	0.016*** (0.006)	0.013 (0.009)	0.015** (0.006)	0.033** (0.014)	0.016** (0.007)	0.014** (0.007)	0.023** (0.009)
Antall elever	61139	187492	45612	201076	22182	226449	127190	121441
Antall skoler	90	90	90	90	90	90	90	90
I utdanning to år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)	-0.000 (0.011)	0.013** (0.007)	0.010 (0.010)	0.010 (0.007)	0.046*** (0.012)	0.010 (0.008)	0.011 (0.009)	0.016** (0.007)
Antall elever	57283	172572	43187	185000	19795	210060	117542	112313
Antall skoler	90	90	90	90	90	90	90	90
Registrert i Vg2 ett år etter oppstart i Vg1 (per okt.)	0.036 (0.022)	0.012 (0.008)	0.019 (0.013)	0.024** (0.011)	0.028 (0.020)	0.021* (0.011)	0.023 (0.016)	0.023** (0.010)
Antall elever	61139	187492	45612	201076	22182	226449	127190	121441
Antall skoler	90	90	90	90	90	90	90	90
Registrert i Vg3/lære to år etter oppstart i Vg1 (per okt.)	0.020 (0.019)	0.008 (0.012)	0.016 (0.013)	0.014 (0.013)	0.046** (0.021)	0.011 (0.012)	0.021 (0.017)	0.009 (0.011)
Antall elever	57283	172572	43187	185000	19795	210060	117542	112313
Antall skoler	90	90	90	90	90	90	90	90
Fullført Videregående opplæring i løpet av 5 år	-0.037** (0.018)	-0.000 (0.016)	-0.011 (0.019)	-0.009 (0.015)	-0.004 (0.017)	-0.009 (0.013)	-0.006 (0.012)	-0.009 (0.016)
Antall elever	41699	124342	33066	131952	12643	153398	84730	81311
Antall skoler	87	87	87	87	86	87	87	87
Inaktiv, ett år etter oppstart (per 1.10)	-0.005 (0.006)	-0.013** (0.006)	-0.013** (0.005)	-0.011** (0.006)	-0.029** (0.012)	-0.012** (0.006)	-0.012*** (0.004)	-0.018** (0.008)
Antall elever	52867	158577	40698	169309	17585	193859	108052	103392
Antall skoler	90	90	90	90	90	90	90	90
Inaktiv, to år etter oppstart (per 1.10)	0.003 (0.011)	-0.007** (0.003)	0.002 (0.009)	-0.006 (0.005)	-0.029* (0.015)	-0.004 (0.005)	-0.008 (0.005)	-0.003 (0.006)
Antall elever	47988	141287	37496	150550	15078	174197	96760	92515
Antall skoler	89	89	89	89	89	89	89	89
Inaktiv, tre år etter oppstart (per 1.10)	-0.019 (0.012)	-0.005 (0.012)	-0.002 (0.017)	-0.012 (0.011)	-0.020 (0.040)	-0.015** (0.007)	-0.004 (0.010)	-0.022** (0.011)
Antall elever	41699	124342	33066	131952	12643	153398	84730	81311
Antall skoler	87	87	87	87	86	87	87	87

Signifikansnivå: *** 1 %, ** 5 %, * 10 %.

*Elever med manglende gjennomsnittskarakter fra grunnskolen inngår i gruppen med de 20 prosent svakeste elevene.

Note: Hver koeffisient kommer fra en separat regresjon med forskjell-i-forskjeller spesifikasjon. Robuste standardfeil som er klustret på skolenivå er rapportert i parentes. Kullene som er inkludert er de som startet Vg1 ved de aktuelle skolene i perioden 2002 til og med 2015. På grunn av databegrensninger inngår ikke alle kullene i alle estimeringene. Eksempelvis kan vi følge til og med de som startet Vg1 i 2011 når vi ser på om andelen som fullfører videregående opplæring i løpet av 5 år.

5 Oppsummering og konklusjon

Våre analyser av effekten av tverrsektorielt samarbeid mellom NAV og videregående opplæring tyder på at denne type ordninger kan ha en positiv effekt på deltakelse i videregående opplæring: Analysene av forsøksordningen med NAV-veileder viser ingen effekt av ordningen på noen av utfallsmålene. Imidlertid er piloteringen gjennomført på en måte som gjør at det er vanskelig å finne en troverdig sammenligningsgruppe. Det er derfor knyttet en del usikkerhet til disse resultatene som gjør at vi ikke kan dra tydelige konklusjoner. Tilsvarende analyser av ordningen med sosialfaglig rådgiver i Østfold, som er en sammenlignbar modell, viser at andelen som fortsatt er registrert i videregående opplæring høsten ett til to år etter oppstart i Vg1 økte med henholdsvis 1,8 og 1,4 prosentpoeng, men at det ikke påvirket andelen som fullførte videregående opplæring i løpet av fem år. Andelen som ble registrert som arbeidsledige hos NAV eller gikk over i arbeid ser heller ikke ut til å ha blitt påvirket.

Vi har undersøkt om det er ulike effekter for grupper av elever (jenter/gutter, faglig svake/faglig sterke, foreldre med grunnskoleutdanning/ foreldre med vgo. eller høyere, minoritet/majoritet). Resultatene viser at effekten er større for elever med minoritetsbakgrunn.

Resultatene fra Østfold-modellen er imidlertid ikke nødvendigvis direkte overførbare til ordningen med NAV-veileder. Det er antagelig forskjeller i implementering som bør studeres nærmere. En tidligere evaluering av forsøksordningen med NAV-veileder fant at deltakerne rapporterte om utfordringer med hensyn til oppgavefordeling og samarbeid, fordi NAV-veilederens mandat var veldig likt mandatet til de sosialpedagogiske rådgiverne i skolen, noe som kan tyde på at det i hvert fall har vært noen oppstartsproblemer. En annen åpenbar forskjell var at alle de sosialfaglige rådgiverne jobbet i samme fylke, og dermed har hatt anledning til tettere samarbeid. I motsetning til dette var NAV-veilederne spredt over hele landet, og har dermed ikke hatt anledning til å drive erfaringsutveksling på samme måte.

Usikkerhet knyttet til evalueringen av NAV-veileder ordningen, samt at resultatene fra Østfoldmodellen ikke er direkte overførbare til ordningen med NAV-veileder, innebærer at man bør se nærmere på om det er noe som evt. kan gjøres for å heve implementeringskvaliteten for å øke sannsynligheten for at ordningen fungerer etter hensikten.

Et annet viktig spørsmål som bør belyses er hvorfor det ser ut til at man kun kan påvirke andelen som blir værende ett til to år lengre i videregående opplæring, men ikke andelen som fullfører i løpet av fem år? En mulig forklaring kan være at den gruppen som påvirkes av ordningen bruker lengre tid enn fem år på å fullføre. Alternativt kan det være at det er ekstra utfordrende å påvirke fullføringen av siste fase av videregående opplæring.

Referanser

- Angrist, J. D., & Pischke, J.-S. (2008). *Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion*: Princeton university press.
- Arbeids- og velferdsforvaltningsloven (2006), Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, (2006).
- Barth, E. (2005). Den samfunnsmessige avkastning av utdanning. *Utdanning 2005*, 168-190.
- Buland, T., & Havn, V. (2003). De første skritt er tatt, veien videre venter? Sluttrapport fra evalueringen av prosjektet "Delt rådgivningstjeneste". *Sintef-rapport*, 38, A03510.
- Buland, T., Mathiesen, I. H., Aaslid, B. E., Haugsbakken, H., Bungum, B., & Mordal, S. (2011). På vei mot framtida–men i ulik fart. *Sluttrapport fra evalueringen av skolens rådgivning*.
- Bø, T. P., & Vigran, Å. (2015). Ungdom som verken er i arbeid eller utdanning. *Samfunnsspeilet*, 29(1), 9-14.
- Carrell, S. E., & Carrell, S. A. (2006). Do lower student to counselor ratios reduce school disciplinary problems? *The BE Journal of Economic Analysis & Policy*, 5(1).
- Carrell, S. E., & Hoekstra, M. (2014). Are school counselors an effective education input? *Economics Letters*, 125(1), 66-69.
- Cook, P. J., Dodge, K., Farkas, G., Fryer Jr, R. G., Guryan, J., Ludwig, J., . . . Steinberg, L. (2014). *The (surprising) efficacy of academic and behavioral intervention with disadvantaged youth: results from a randomized experiment in Chicago*. Retrieved from
- Grov, H. (1998). "Hjemmekjær eller reiselysten": elever på yrkesfaglig studieretning i Sunnhordaland etter innføringen av Reform 94: Gruppe for flerfaglig arbeidslivsforskning, Universitetet i Bergen.
- Hatlevik, I. K. R. (2002). Gode råd? En studie av utdannings-og yrkesveiledning i videregående skole med vekt på veiledning i forbindelse med valg og bortvalg av realfag.
- Holt, Ø. (2002). *Evaluering av prosjekt Miljøkontakt. En vurdering basert på spørreskjema data fra klassestyrere samt samtaler med rådgivere, inspektør og ansatte ved sosialkontoret.* .

- Høringsbrev. (2017). *Høringsbrev– Ny samarbeidsavtale mellom NAV-kontorene og Østfold fylkeskommune. Arbeidsgruppe. Østfold.*
- Kunnskapsdepartementet. (2012). *Midtveisrapport – Ny GIV. Kunnskapsdepartementet: Oslo. .*
- Markussen, E., & Seland, I. (2012). Å redusere bortvalg-bare skolenes ansvar? En undersøkelse av bortvalg ved de videregående skolene i Akershus fylkeskommune skoleåret 2010-2011.
- Meld. St. 46 (2012-2013). *Flere i arbeid.* Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-46-20122013/id733259/>
- NAV. (2017). *Forsøk med NAV-veileder i videregående skole. Foreløpige resultater fra registreringsverktøyer 2014-2016.*
- Nyhus, L., & Fauske, H. (1998). Bevisste utdanningsvalg. *Resultater fra en undersøkelse i Oppland.*
- Oreopoulos, P., Brown, R. S., & Lavecchia, A. M. (2017). Pathways to education: An integrated approach to helping at-risk high school students. *Journal of Political Economy, 125*(4), 947-984.
- Oreopoulos, P., & Salvanes, K. G. (2011). Priceless: The nonpecuniary benefits of schooling. *Journal of Economic perspectives, 25*(1), 159-184.
- Prosjektplan. (2015). *Arbeids- og velferdsdirektoratet: Prosjektplan: «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole». Arbeids- og velferdsdirektoratet. Oslo*
- Reiling, R. B., & Strøm, B. (2015). Upper secondary school completion and the business cycle. *The Scandinavian Journal of Economics, 117*(1), 195-219.
- Schafft, A., & Mamelund, S.-E. (2016). *Forsøk med NAV-veileder i videregående skole.* (AFI-rapport 2016:04).
- Sosialtjenesteloven (1993). Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, sist ved lov av 1.1.2019, (1993).
- Velund, B. (2002). *Prosjekt «Miljøkontakt» 01.04.00-31.03.02. Prosjektleders rapport. Halden: Halden VGS.*

Vedlegg A: Detaljert om «Forsøk med NAV-veileder» og «Østfoldmodellen»

«Forsøk med NAV-veileder»

I november 2010 inngikk Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV) et samarbeid med Kunnskapsdepartementet (KD) om Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV. Prosjektet hadde som målsetting å styrke samarbeidet mellom fylkeskommune og NAV om ungdom mellom 15–21 år som hadde avsluttet grunnskolen og hadde høy risiko for å ikke gjennomføre videregående opplæring, eller som sto utenfor utdanning og arbeidsliv. Målet var å øke fullføringen av videregående opplæring gjennom å sikre at målgruppen oppnådde formell kompetanse, slik at flere kvalifiserte seg til en varig integrering i arbeidslivet. I utgangspunktet var NAV sitt bidrag inn i Ny GIV Oppfølgingsprosjektet å sørge for bedre tilgang til arbeidsrettede tiltak, i hovedsak arbeidspraksis. Imidlertid viste midtveisrapporten fra Ny GIV (Kunnskapsdepartementet, 2012) at dette tiltaket ikke fungerte tilstrekkelig. I 2012 ble det derfor besluttet å etablere et nytt prosjekt: «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole». Forsøket var et samarbeid mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Fylkesmannen, NAV Fylke og Fylkeskommunen. Hensikten var å undersøke om en mer helhetlig oppfølging av målgruppen, og en samarbeidsmodell der NAV-veileder var en del av elevtjenesten, kunne føre til økt fullføring av videregående opplæring og øke inkludering av ungdom i arbeidslivet (Prosjektplan, 2015). Utformingen av forsøket bygget på tidligere prosjekter som hadde vist gode erfaringer med å plassere ungdomskontakter i den videregående skolen for oppfølging av elever som sto i fare for å falle utenfor (Schafft & Mamelund, 2016). I tillegg hadde prosjektet klare likhetstrekk med en forsøksordning som ble startet i Østfold fylkeskommune på begynnelsen av 2000-tallet, «Sosialfaglige rådgivere i videregående skole».

Organisering av forsøket

«Forsøk med NAV-veileder» startet med pilotering på videregående skoler i tre fylker i 2013 (Akershus, Rogaland og Troms). Videre ble det i 2014 etablert piloter ved skoler i Oslo, Vest-Agder, Hedmark og Finnmark. Forsøket var en del av Arbeids- og velferdsdirektoratets tilskuddsordninger til NAV-kontorene. De første syv fylkene som deltok i piloteringen, ble valgt ut av Kunnskapsdepartementet/Utdanningsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV, 2017). Videre ble følgende kriterier lagt til grunn for utvelgelsen av pilotskoler:

- Antall elever (500+)
- Skoleslag (yrkesfaglig studieretning)
- Betydelig frafallsproblematikk
- Arbeidet aktivt med frafall

I tillegg ble NAV-kontor valgt ut etter følgende kriterium:

- Områder i kommunen med opphopning av sosiale problemer og levekårsproblematikk.

Fra høsten 2015 ble det bestemt at det skulle etableres minst ett treårig pilotprosjekt i hvert fylke i hele landet. I forbindelse med denne utvidelsen utformet Utdanningsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet, ytterligere fem kriterier for utvelgelse av skoler og NAV-kontor.

- Forsøket skulle være forankret hos rektor og NAV-leder
- Skolene skulle drive med pedagogisk utviklingsarbeid
- Skolene skulle samarbeide med eksterne
- Det skulle være organiserte elevtjenester på skolen
- NAV-kontoret skulle være organisert med ungdomsteam/ungdomskontakter/ungdomsrådgivere.

Ut ifra disse kriteriene anbefalte NAV Fylke og Fylkesmannen i hvert enkelt fylke videregående skoler og NAV-kontor som kunne være aktuelle for etablering av en pilot. Deretter valgte direktoratene ut en videregående skole og et tilhørende NAV-kontor fra hvert fylke som ble invitert til et etableringsmøte. Dersom skolen og NAV-kontoret etter etableringsmøtet ønsket å delta i forsøket, sendte de en felles søknad om tilskuddsmidler og deltagelse i forsøket til Arbeids- og velferdsdirektoratet (se tabell 0.1 i Vedlegg B, for en oversikt over skolene som deltok i forsøket).

Skolen og NAV skulle lede forsøket i fellesskap, men hadde ulike ansvarsområder. Skolen hadde ansvar for at NAV-veilederen ble integrert i skolens elevtjeneste, og at det ble etablert et hensiktsmessig samarbeid med de andre skolerelaterte tjenestene (herunder sosialpedagogisk rådgivning, skolehelsetjenestene, PPT, OT og fagopplæring). I tillegg hadde skolen ansvar for at NAV-veilederen kom i kontakt med elever i

målgruppen, og at den nye ressursen ble brukt på en hensiktsmessig og målrettet måte. NAV, på sin side, hadde personal- og fagansvar for veilederen. I praksis innebar dette at NAV hadde ansvar for at veilederen ble en integrert del av ungdomsteamet på NAV-kontoret, og at det ble etablert samarbeid med andre tjenester, slik som barnevern, helse- og omsorgstjenester, utekontakt, samt samarbeid med foreldre. NAV skulle også sørge for at NAV-veilederne hadde tilgang til alle saksbehandlingssystemer i NAV, slik at journalføring og vedtakssikring ble gjort korrekt og i riktig saksbehandlingssystem. I tillegg skulle NAV-veilederne ha like fullmakter og mandat uavhengig av hvilket NAV-kontor de tilhørte. I utgangspunktet skulle NAV-veilederen ha arbeidssted på skolen 3 eller 4 dager i uka. De resterende dagene skulle NAV-veilederen være en del av ungdomsteamet ved det lokale NAV-kontoret. Dette skulle sikre at både skolen og NAV fikk mer kunnskap om hverandre.

I tilskuddsbrevene til de deltakende NAV-kontorene, anbefalte Arbeids- og velferdsdirektoratet at det ble etablert egne styringsgrupper, med representanter fra fylkeskommunen, NAV Fylke, Fylkesmannen, kommunal ledelse, samt aktuelle rektorer og NAV-ledere, og brukerrepresentanter, i hvert fylke. Disse skulle bidra til forankring av pilotene i fylkeskommunene og kommunene som deltok. I tillegg skulle styringsgruppen sikre at alle elever med behov for tjenester fra NAV skulle få et tilbud, selv om de ikke sognet til NAV-kontoret som NAV-veilederen var ansatt ved. Det ble også etablert en styringsgruppe, en prosjektgruppe og ressursgruppe på nasjonalt nivå. Forsøket ble ledet av styringsgruppen, mens ressursgruppen drøftet overordnede utfordringer og muligheter i forsøket.

NAV-veilederens rolle

Målgruppen for forsøket var elever som sto i fare for å falle ut av videregående opplæring, eller ungdom som allerede sto utenfor videregående opplæring og arbeidslivet. I tillegg måtte elevene, etter en NAV-faglig vurdering, også ha behov, og oppfylle eventuelle vilkår, for NAVs tjenester og tiltak. NAV-veilederne skulle yte aktuelle tjenester og tiltak direkte til ungdommen der de var, slik at ungdommene skulle slippe å oppsøke NAV-kontor for ytterligere oppfølging. Målet var å forebygge frafall, og hjelpe ungdom tilbake til videregående opplæring og arbeidslivet, og NAV-veilederens skulle i hovedsak bistå målgruppen for forsøket med sosialfaglig bistand i henhold til eksisterende lover, rundskriv og forskrifter. Målgruppen skulle kunne få alle aktuelle tjenester og tiltak fra NAV som de hadde krav på. Dette kunne være:

- Veiledning og oppfølging etter Sosialtjenesteloven (1993 § 17).
- Økonomisk sosialhjelp etter Sosialtjenesteloven (1993 §18) «Stønad om livsopphold» og/eller Sosialtjenesteloven (1993 § 19) «Stønad i særlige tilfeller».

- Individuell plan etter Sosialtjenesteloven (1993 § 28) og Arbeids- og velferdsforvaltningsloven (2006 § 15).

Med utgangspunkt i disse lovparagrafene hadde NAV-veilederne mandat og virkemidler til å gi råd og veiledning om økonomi, gjeld og bo- og hjemmesituasjon, samt følge opp ungdom som slet med rus, psykiske utfordringer og høyt fravær. I tillegg kunne de følge opp elever i arbeidspraksis, og hjelpe elever i overgangen fra skole til arbeid. Muligheten til å innvilge vedtak om økonomisk sosialhjelp, innebærer at NAV-veilederne kunne hjelpe utsatte elever å sikre seg et forsvarlig livsopphold. Gjennom Sosialtjenesteloven (1993 § 28), kunne NAV-veilederne i videregående skole bidra til at elever som hadde behov for det fikk et helhetlig og koordinert tjenestetilbud. Dette kunne være aktuelt dersom elevene hadde behov for tjenester som krevde samhandling mellom tjenesteyter og eleven, og mellom tjenesteyter og etater i ulike nivåer i forvaltningen. Oppsummert hadde altså NAV-veilederne verktøy til både å hjelpe elever som slet med ikke-skolerelaterte problemer som gjorde det vanskelig å følge ordinær undervisning, og tilrettelegge for at de som ønsket å slutte, eller allerede hadde sluttet, skulle komme i arbeid.

Hvem benytter seg av tilbudet?

Ungdommer som fikk tre samtaler eller mer med NAV-veileder skulle registreres i et eget registreringsverktøy utviklet for «Forsøk med NAV-veileder». Disseregistreringene for perioden 2014–2016 viser at det i hovedsak var elever fra Vg1 og Vg2 (henholdsvis 28 og 35 prosent) som benyttet seg av NAV-veileder (NAV, 2017), 18 prosent av elevene som var i kontakt med NAV-veileder var i Vg3 mens de siste 20 prosentene gikk i innføringsklasser, tilrettelagt opplæring, utvidet praksis eller lærlingeplasser i skole. I tillegg hadde om lag 25 prosent av elevene som henvendte seg til NAV-veileder startet på det samme trinnet mer enn én gang, og over halvparten ble verken forsørget av foreldre/foresatte eller hadde arbeidsinntekt som deres hovedinntektskilde. Årsakene til at det ble etablert kontakt mellom ungdommene og NAV-veileder var i stor grad knyttet til levekårsutfordringer, helseutfordringer og sosiale problemer, herunder økonomi, bosituasjon, psykisk helse osv. Ifølge NAV (2017) indikerer dette at man nådde ungdommene som man ønsket å nå i forsøket.

Som nevnt i avsnittet om NAV-veilederens rolle, har veilederne gitt ungdommene oppfølging knyttet til flere forskjellige områder. Imidlertid fremgår det av registreringsverktøyet at det var NAVs kjerneområder i oppfølgingsarbeid overfor ungdom, herunder motivasjons- og endringsarbeid, økonomisk rådgivning og bo- og hjemmesituasjon, som var den vanligste oppfølgingen. Over halvparten av de ungdommene som har blitt fulgt opp har fått bistand til motivasjons- og endringsarbeid, 40 prosent mottok økonomisk rådgivning og oppfølging knyttet til bo- og hjemmeforhold. 20 prosent av ungdommene som ble fulgt opp av NAV-veiledere fikk vedtak om

økonomisk sosialhjelp, og for 30 prosent ble det registrert vedtak om bistandsbehov etter Arbeids- og velferdsforvaltningsloven (2006 § 14-a). Av disse har omtrent halvparten vedtak om «spesielt tilpasset innsats», dette betyr at de har behov for «omfattende hjelp» for å komme i arbeid.

«Østfoldmodellen»: Sosialfaglig rådgiver i de videregående skolene i Østfold

På slutten av 1990-tallet startet Østfold fylkeskommunene og NAV (det som den gang var sosialkontoret) opp et prosjekt hvor de ville prøve ut en ordning der de supplerte elevtjenesten på videregående skole med en fagperson fra kommunenes sosialtjeneste (Holt, 2002). Tanken var at en sosialfaglig rådgiver, med fullmakter til å fatte vedtak om andre tiltak enn det som var mulig innenfor opplæringslovens rammer, kunne bidra til å få flere til å fullføre videregående opplæring og at færre unge ble avhengig av økonomisk sosialhjelp (Funksjons- og stillingsbeskrivelse – sosialkonsulent i videregående skole). Hensikten med ordningen var «å skape mer helhetlige organisasjonsformer og tverrfaglig «tanke/handling» overfor unge i videregående utdanning» (Velund, 2002 s.1).

Organisering av forsøket²⁸

Opprinnelig startet ordningen på Halden videregående skole. En sosialfaglig stilling ble opprettet i Halden kommune og utplassert på Halden videregående skole, for å «sikre nødvendig kontaktpunkter innen det kommunale hjelpeapparatet» (Veland 2002, s. 1). Halden kommune skulle stå som arbeidsgiver, og skulle også forestå utlysning og ansettelse av stillingen. Teknisk drift skulle dekkes av Halden videregående skole, mens Østfold fylkeskommune skulle dekke 50 prosent av lønnsutgiftene og Halden kommune de resterende 50 prosent. Prosjektet skulle være et treårig prosjekt med oppstart i 1998. Sosialfaglig rådgiver ble ansatt høsten 1999, men startet ikke arbeidet for fullt før i april 2000.

Sosialfaglig rådgiver ble lagt under helsesøstertjenesten og ledende helsesøster ble den sosialfaglige rådgiverens daglige leder. Det ble også opprettet en administrativ referansegruppe, som hadde som oppgave å sikre prosjektet forankring til overordnet nivå og påse at fremdriften og utviklingen av prosjektet var i tråd med overordnede målsetningene. I tillegg fikk sosialfaglig rådgiver i oppgave å opprette et arbeidsutvalg i prosjektet, som skulle bestå av representanter fra rådgivningstjenesten, OT, PPT ved Halden VGS, og barnevernstjenesten, rusteamet og helsesøstertjenestene fra Halden kommune. Dette utvalget skulle drøfte faglige og metodiske spørsmål knyttet til prosjektfremdriften, og på denne måten «sikre tverrfaglig utvikling og forståelse».

²⁸ Beskrivelsen av forsøket er i stor grad basert på prosjektleders rapport i Holt (2002).

Basert på erfaringer fra forsøket på Halden VGS ble ordningen, gjennom politiske vedtak, implementert på samtlige av de 11 andre videregående skolen eid av Østfold fylkeskommune i perioden 2009 til 2012.²⁹ For å regulere samarbeidet mellom Østfold fylkeskommune og de lokale NAV-kontorene ble det laget lignende avtaler som den i Halden, herunder avtaler om personal- og fagansvar og økonomiansvar.

Tabell 0.2 i Vedlegg B: Oversikt over deltakende skoler viser en oversikt over de videregående skolene som eies og driftes av Østfold fylkeskommune, og tidspunkt for oppstart av sosialfaglig rådgiver.

De sosialfaglige rådgiverne var ansatt i kommunen med tilknytning til sosialtjenesten/NAV, men hadde arbeidsplass på skolene. I motsetning til forsøket på Halden VGS, der den sosialfaglige rådgiveren var tilknyttet helsesøstertjenesten, var det avdelingsleder ved NAV som ble de sosialfaglige rådgivernes nærmeste leder. Samtidig som de sosiale rådgiverne hadde sitt arbeidsforhold hos NAV, var det skolen som hadde ansvaret for å tilrettelegge for drift og at rådgiverne ble involverte i relevante fora. I forbindelse med at flere skoler i Østfold fikk sosialfaglige rådgivere ble det også etablert nettverkssamlinger for disse. Bakgrunnen for dette var et behov for å drøfte felles problemstillinger, samt en mulighet for å følge opp enkeltsaker som involverte tiltak på tvers av kommunegrensene. I motsetning til NAV-veilederne, hadde de sosialfaglige rådgiverne i Østfold sitt arbeidssted ved skolene hele uka.

Sosialfaglig rådgivers rolle

Hensikten med sosialfaglig rådgivningstjeneste var å skape et lavterskeltilbud for elever i videregående opplæring med problemer som ikke var skolerelaterte, men som allikevel gjorde at skolegang ble utfordrende. Dette kunne være personlige problemer (rusmisbruk, psykiske problemer, adferdsproblemer, ol.), problemer relatert til hjemmeforhold og familie, økonomi eller boligforhold m.m. De sosialfaglige rådgiverne skulle i hovedsak jobbe etter lov om sosiale tjenester, altså den kommunale delen av NAV, og hadde fullmakt til å fatte vedtak, henvise til tiltak og behandling jf. den til enhver tid gjeldende delegasjonsmyndighet. Videre skulle de sosialfaglige rådgiverne bidra til å styrke det tverrfaglige samarbeidet innenfor skolen, kommunen og NAV, og være en koordinator inn mot kommunalt og statlig hjelpeapparat samt NAV.

²⁹ Utgangspunktet for redegjørelsen er prosjektoppgaven «Sosialfaglig rådgiver ved videregående skole i Fredrikstad (Wilhelmsen, Bergh og Fjeld 2012).

Vedlegg B: Oversikt over deltakende skoler

Tabell 0.1 Videregående skoler som deltok i ordningen med NAV-veileder

Fylke	NAV-kontor	Videregående skole
Troms	NAV Tromsø	Breivang
		Breivika
Finnmark	NAV Karasjok	Samisk videregående skole
	NAV Kautokeino	Samisk videregående skole og reindriftsskole
	NAV Alta	Alta
	NAV Hammerfest	Hammerfest
Vest-Agder	NAV Kristiansand	Tangen
		Kvadraturen
Rogaland	NAV Vennesla	Vennesla
	NAV Eiganes og Tasta	Godalen
	NAV Hundvåg og Storhaug	
Hedmark	NAV Hamar	Katedralskolen
		Storhamar
Akershus	NAV Ullensaker	
	NAV Nes	Jessheim
	NAV Nannestad	
	NAV Eidsvoll	
Oslo	NAV Stovner	Stovner
	NAV Alna	Hellerud
Østfold	NAV Moss	Kirkeparken
Vestfold	NAV Nøtterøy	Færder
	NAV Tønsberg	
Buskerud	NAV Drammen	Åssiden
	NAV Nedre Eiker	
Telemark	NAV Porsgrunn	Skogmo
	NAV Skien	
Nordland	NAV Narvik	Narvik
Nord-Trøndelag	NAV Værnes Nord	Ole Viig
Sør-Trøndelag	NAV Heimdal	Tiller
Aust-Agder	NAV Arendal	Sam Eyde
Hordaland	NAV Årstad	Årstad
Oppland	NAV Østre Toten	Raufoss
	NAV Vestre Toten	
Møre og Romsdal Sogn og Fjordane	NAV Ålesund	Borgund
	NAV Flora	Flora
	NAV Førde	Mo- og Øyrane

Note: Breivika og Tromsø Maritime startet begge opp i prosjektet som selvstendige enheter, men ble 1. august 2014 slått sammen til Breivika Tromsø Maritime og byttet navn 1. januar 2017 til Ishavsbyen. Kirkeparken i Østfold hadde sosialfaglig rådgiver i tillegg.

Tabell 0.2: Videregående skoler med sosialfaglig rådgiver i Østfold

Fylke	NAV-kontor	Videregående skole	Startdato	Stoppdato	Stilling
Østfold	NAV Halden	Halden	aug.00		100 %
		Greåker	mar.09		100 %
	NAV Sarpsborg	Borg	mai.09		100 %
		Kalnes	aug.11		40 %
		St. Olav	aug.11		60 %
	NAV Fredrikstad	Fredrik II	apr.13		100 %
		Glemmen	apr.10		100 %
	NAV Moss	Malakoff	feb.11		50 %
		Kirkeparken	feb.11		50 %
	NAV Askim	Askim	mar.12		100 %
	NAV Eidsberg	Mysen	mar.12		100 %

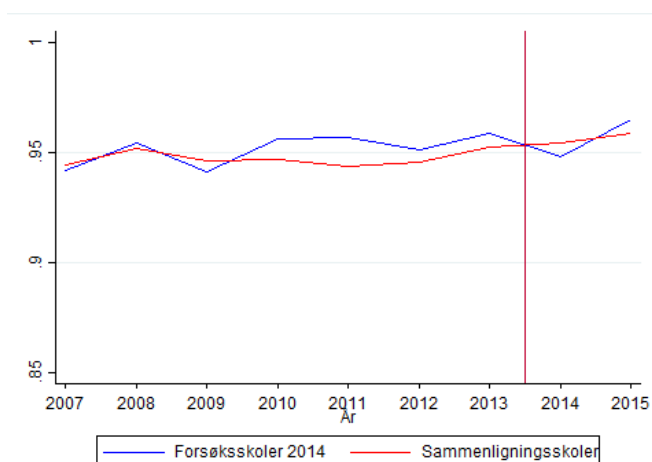
Vedlegg C: Beskrivende statistikk for skoler med sosialfaglig rådgiver

Tabell 0.3 Sammenligning av elever ved sosialfagligrådgiver skoler og andre skoler

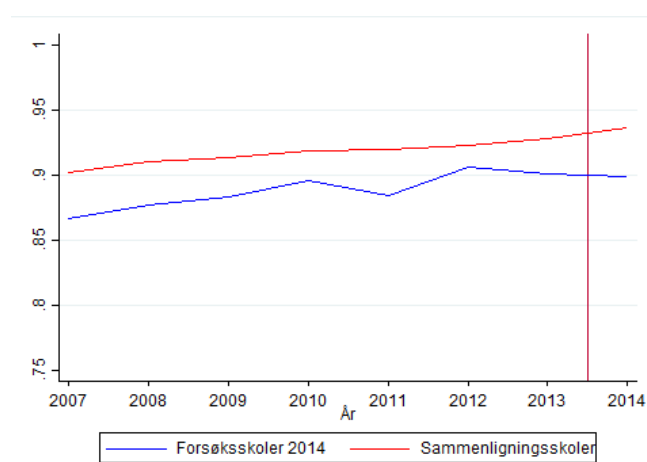
	Skoler med sosialfaglig rådgiver			Andre skoler		
	Andel/ gj.snitt	Std. avvik	Antall	Andel/ gj.snitt	Std. avvik	Antall
A. Utfallsvariabler						
I utdanning ett år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)	0.94		26275	0.95		217799
I utdanning to år etter oppstart i Vg1 (per 1. 10)	0.87		23615	0.91		201683
Registrert i Vg2 ett år etter oppstart i Vg1 (per okt.)	0.87		26275	0.87		217799
Registrert i Vg3/lære to år etter oppstart i Vg1 (per okt.)	0.75		23615	0.79		201683
Fullført Videregående opplæring i løpet av 5 år	0.63		15796	0.71		153895
<i>Inaktiv, per 1.10:</i>						
Høsten 1 år etter oppstart	0.05		20976	0.04		185911
Høsten 2 år etter oppstart	0.08		18198	0.05		169822
Høsten 3 år etter oppstart	0.18		15796	0.18		153895
B. Bakgrunnsvariabler						
Menn	0.52		26275	0.51		217799
Minoritetsbakgrunn	0.13		26275	0.08		217799
Alder det året de startet i vg1, per 31.12	16.04	(0.20)	26275	16.03	(0.19)	217799
Gjennomsnittskarakter fra grunnskolen	3.83	(0.84)	25475	4.00	(0.83)	213182
Grunnskolekarakterer mangler	0.03		26275	0.02		217799
Studieforberedende	0.46		26275	0.59		217799
Yrkesfag	0.54		26275	0.40		217799
Alternativ opplæring	0.00		26275	0.00		217799
<i>Foreldrenes utdanningsnivå</i>						
Grunnskole	0.23		26275	0.18		217799
Videregående opplæring	0.39		26275	0.36		217799
Høyere utdanning	0.37		26275	0.46		217799
Informasjon mangler	0.01		26275	0.01		217799

Merknad: Inaktiv betegner individer som verken er i arbeid, utdanning eller registrert som arbeidsledig hos NAV. Alternativ opplæring er et tilbud til elever med rett til spesialundervisning og som har behov for omfattende tilrettelegging. Elever som er registrert med alternativ opplæring følger ikke et vanlig utdanningsprogram som kan resultere i et vitnemål fra videregående opplæring, men dersom de går på skoler med NAV-veileder er de like fullt en del NAV-veiledernes målgruppe. Foreldrenes utdanningsnivå er målt det året eleven fyller 16 år. Andre skoler er definert som andre skoler på østlandet utenom om Oslo.

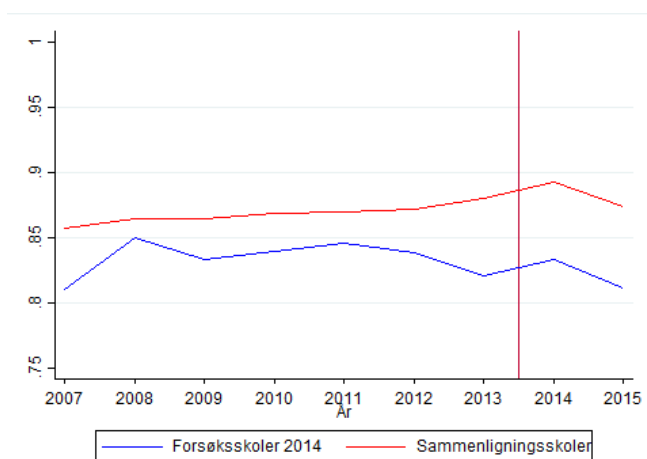
Vedlegg D: Utvikling i utfallsmål, NAV-veileder – 2013/2014 og 2015/2016



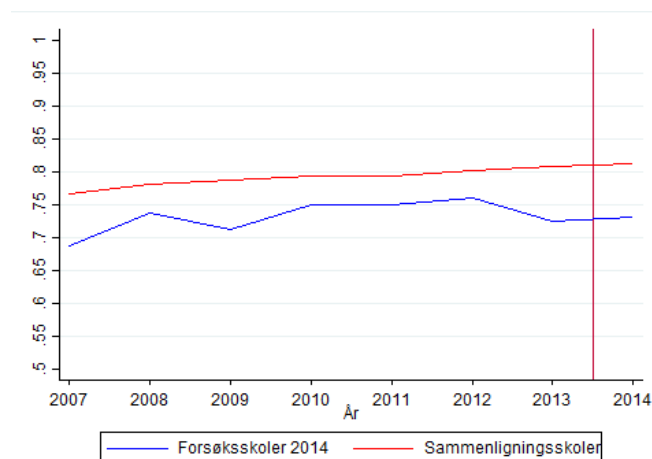
Figur 0.1 I utdanning ett år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)



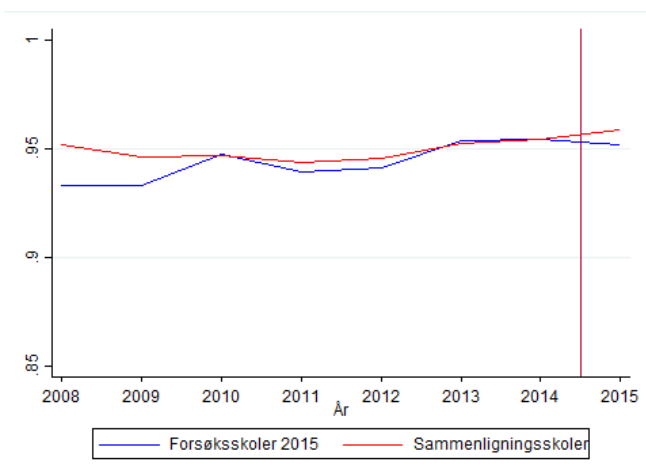
Figur 0.2 I utdanning to år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)



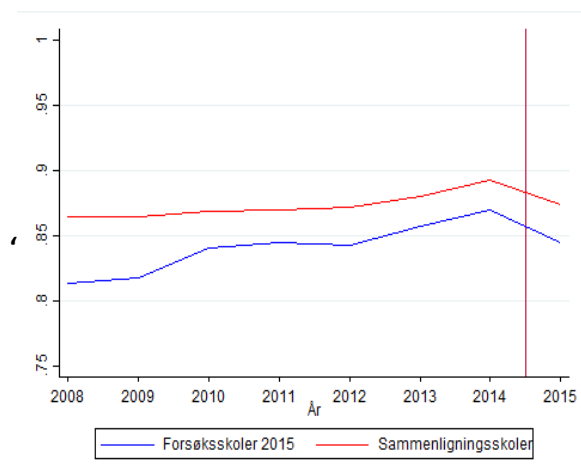
Figur 0.3 Normert progresjon ett år etter oppstart i Vg1



Figur 0.4 Normert progresjon to år etter oppstart i Vg1



Figur 0.5 I utdanning ett år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)



Figur 0.6 Normert progresjon ett år etter oppstart i Vg1

Vedlegg E: Resultat sosialfaglig rådgiver når utvalget holdes fast

Tabellen nedenfor viser resultatene når vi bruker samme utvalg i alle estimeringene. Vi begrenser utvalget til å inkludere kun de skolene og elevene som inngår når vi ser på andel som fullfører videregående opplæring i løpet av 5 år.

Tabell 0.4 Gjennomsnittseffekter, sosialfaglig rådgiver, når utvalget holdes fast

	Forskjell-i-forskjell, u. kontrollvariabler	Forskjell-i-forskjell, m. kontrollvariabler	Antall elever	Antall skoler
I utdanning ett år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)	0.016*** (0.005)	0.016*** (0.005)	166041	87
I utdanning to år etter oppstart i Vg1 (per 1. 10)	0.018 (0.012)	0.014 (0.009)	166041	87
Registrert i Vg2 ett år etter oppstart i Vg1 (per oktober)	0.026* (0.014)	0.022 (0.015)	166041	87
Registrert i Vg3/lære to år etter oppstart i Vg1 (per oktober)	0.028 (0.017)	0.021 (0.013)	166041	87
Fullført Videregående opplæring i løpet av 5 år	0.002 (0.021)	-0.007 (0.012)	166041	87
Verken i arbeid, utdanning eller registrert som arbeidsledig, per 1.10:				
Høsten 1 år etter oppstart	-0.018*** (0.004)	-0.018*** (0.004)	166041	87
Høsten 2 år etter oppstart	-0.019*** (0.006)	-0.017*** (0.005)	166041	87
Høsten 3 år etter oppstart	-0.014 (0.010)	-0.013 (0.010)	166041	87

Signifikansnivå: *** 1 %, ** 5 %, * 10 %.

Note: Hver koeffisient kommer fra en separat regresjon med forskjell-i-forskjell spesifikasjon. Robuste standardfeil som er klustret på skolenivå er rapportert i parentes. Kullene som er inkludert er de som startet Vg1 ved de aktuelle skolene i perioden 2002 til og med 2015. På grunn av databegrensninger inngår ikke alle kullene i alle estimeringene. Eksempelvis kan vi følge til og med de som startet Vg1 i 2011 når vi ser på om andelen som fullfører videregående opplæring i løpet av 5 år.

Tabelloversikt

Tabell 2.1 Antall skoler med NAV-veileder per skoleår.....	14
Tabell 2.2 Antall skoler sosialfaglig rådgiver per skoleår.....	14
Tabell 2.3 Oversikt over hvilke årskull som inngår i analyser av ulike utdanningsutfall.....	16
Tabell 2.4 Oversikt over hvilke årskull som inngår i analyser av inaktivitet.....	17
Tabell 3.1 Sammenligning av elever ved NAV-veileder skoler og andre skoler.....	21
Tabell 4.1 Sammenligning av elever ved NAV-veileder skoler og andre skoler.....	26
Tabell 4.2 Balansetest.....	27
Tabell 4.3 Gjennomsnittseffekter, NAV-veileder.....	30
Tabell 4.4 Effekt av NAV-veileder for ulike undergrupper.....	32
Tabell 4.5 Sammenligning av elever ved skoler med sosialfaglig rådgiver og andre skoler på Østlandet.....	34
Tabell 4.6 Balansetest.....	35
Tabell 4.7 Gjennomsnittseffekter, sosialfaglig rådgiver.....	40
Tabell 4.8 Gjennomsnittseffekter, sosialfaglig rådgiver, for de to første årskullene som omfattes av ordningen.....	41
Tabell 4.9 Effekt av sosialfaglig rådgiver for ulike undergrupper.....	43
Tabell 0.1 Videregående skoler som deltok i ordningen med NAV-veileder.....	54
Tabell 0.2: Videregående skoler med sosialfaglig rådgiver i Østfold.....	55
Tabell 0.3 Sammenligning av elever ved sosialfagligrådgiver skoler og andre skoler.....	56
Tabell 0.4 Gjennomsnittseffekter, sosialfaglig rådgiver, når utvalget holdes fast.....	59

Figuroversikt

Figur 4.1 I utdanning ett år etter oppstart i Vg1 (per 1.10).....	24
Figur 4.2 I utdanning to år etter oppstart i Vg1 (per 1.10).....	24
Figur 4.3 Normert progresjon ett år etter oppstart i Vg1	24
Figur 4.4 Normert progresjon to år etter oppstart i Vg1.....	24
Figur 4.5 Inaktiv ett år etter oppstart i Vg1.....	24
Figur 4.6 I utdanning ett år etter oppstart i Vg1 (per 1.10).....	29
Figur 4.7 Normert progresjon ett år etter oppstart i Vg1 (per okt.).....	29
Figur 4.8 Inaktiv, ett år etter oppstart (per 1.10).....	29
Figur 4.9 I utdanning ett år etter oppstart i Vg1 (per 1.10).....	37
Figur 4.10 I utdanning to år etter oppstart (per 1.10)	37
Figur 4.11 Normert progresjon ett år etter oppstart i Vg1 (per okt.).....	37
Figur 4.12 Normert progresjon to år etter oppstart i Vg1 (per okt.)	37
Figur 4.13 Fullført videregående opplæring innen 5 år (per 1.10).....	38
Figur 4.14 Inaktiv, ett år etter oppstart i Vg1 (per 1.10).....	38
Figur 4.15 Inaktiv, to år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)	38
Figur 4.16 Inaktiv, tre år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)	38
Figur 0.1 I utdanning ett år etter oppstart i Vg1 (per 1.10).....	57
Figur 0.2 I utdanning to år etter oppstart i Vg1 (per 1.10).....	57
Figur 0.3 Normert progresjon ett år etter oppstart i Vg1	57
Figur 0.4 Normert progresjon to år etter oppstart i Vg1.....	57
Figur 0.5 I utdanning ett år etter oppstart i Vg1 (per 1.10).....	58
Figur 0.6 Normert progresjon ett år etter oppstart i Vg1	58

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic institute for Studies in
Innovation, Research and Education

www.nifu.no