



**BØRNE- OG
UNDERVISNINGS-
MINISTERIET**
STYRELSEN FOR
UNDERVISNING OG KVALITET

Evaluering af FGU

Opgavebeskrivelse

1 Baggrund

Regeringen (VLK), Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Alternativet og Enhedslisten indgik d. 13. oktober 2017 Aftale om bedre veje til uddannelse job.

Aftalen består af tre hoveddele:

1. *En ny uddannelsespolitisk målsætning* om, at mindst 90 procent af de 25-årige skal gennemføre en ungdomsuddannelse, og at andelen uden tilknytning til uddannelse eller arbejdsmarkedet skal halveres. Målet skal være indfriet i 2030.
2. *En ny forberedende grunduddannelse (FGU)* til unge under 25 år, der har brug for forudgående faglig eller personlig opkvalificering for at kunne gennemføre en ungdomsuddannelse eller komme i fast beskæftigelse.
3. *En sammenhængende kommunal ungeindsats*, der omfatter allerede eksisterende ansvarsområder og funktioner i regi af bl.a. Ungdommens Uddannelsesvejledning, samt koordinering af nye ansvarsområder og funktioner, herunder målgruppevurdering til FGU.

Af aftalen fremgår desuden tre retningsgivende mål for FGU:

1. *De unges overgang til uddannelse eller beskæftigelse*: Andelen af unge, der opnår uddannelse, eller overgår direkte til ordinær uddannelse eller beskæftigelse efter FGU, skal løbende forbedres på skoleniveau.
2. *De unges trivsel*: Trivslen på FGU skal løbende styrkes. Udviklingen følges i en ny national obligatorisk årlig trivselsmåling¹.
3. *De unges fravær*: Institutionerne registrerer og arbejder målrettet med de unges fravær, herunder ved at afdække og afhjælpe årsagerne hertil.

Målgruppen for FGU er unge under 25 år uden en ungdomsuddannelse og som har brug for forudgående faglig eller personlig opkvalificering for at kunne gennemføre en ungdomsuddannelse eller komme i fast beskæftigelse. Formålet med det nye uddannelses tilbud er at give disse unge kundskaber, færdigheder, afklaring og motivation til at gennemføre en ungdomsuddannelse eller opnå ufaglært beskæftigelse. FGU skal derudover styrke deres personlige og sociale kompetencer og demokratiske dannelse.

FGU er struktureret i tre spor: Almen grunduddannelse, produktionsgrunduddannelse og erhvervsgrunduddannelse. Eleverne kan på alle tre spor starte på basisindgangen, hvor der er løbende optag, inden de begynder på et spor, hvortil der er optag to gange årligt. Eleverne kan også starte direkte på sporet. Hvert spor har to til tre niveauer svarende til hhv. niveau 1, 2 og 3 i kvalifikationsrammen for livslang læring. Hertil kommer et introducerende niveau på alle spor. Strukturen i FGU skal imødekomme unge med mange forskellige interesser, forudsætninger og behov, og derfor skal uddannelsesforløbet kunne tilrettelægges med en høj grad af fleksibilitet og muligheder for individuel tilpasning. Det betyder bl.a., at der er løbende optag og afstigning på FGU, både hvad angår tidspunkt/varighed og niveau, at der er mulighed for forløb med erhvervstræning og virksomhedspraktik (fsva. egu-forløb), og at den enkelte elev kan komme i kombinationsforløb og

¹ Opgaven med udvikling og gennemførelse af trivselsmålingen til FGU ligger uden for evalueringen. Den første trivselsmåling [gennemføres i foråret 2020]. Data fra trivselsmålingen vil blive stillet til rådighed for leverandøren af evalueringen.

således følge undervisning på eksempelvis en kompetencegivende ungdomsuddannelse eller et AMU-kursus som en del af FGU.

Med den sammenhængende kommunale ungeindsats gives kommunerne et, sammenlignet med før, tydeligere ansvar for at gøre alle unge parate til at gennemføre en ungdomsuddannelse eller komme i beskæftigelse. Den sammenhængende kommunale ungeindsats skal sikre en koordinering af den unges forløb i og mellem uddannelses-, beskæftigelses- og socialindsatser, og har ansvar for den unges uddannelsesplan (alle unge). Den kommunale ungeindsats har endvidere ansvar for målgruppevurdering til FGU og skal dermed sikre, at unge i målgruppen for FGU bliver visiteret til det nye forberedende tilbud.

2 Formål

Af aftalen (s. 33) fremgår det, at der i tilknytning til reformen af det forberedende område igangsættes et evaluerings- og følgeforskningsprogram (herefter evaluering):

Der udvikles et evaluerings- og følgeforskningsprogram, der sikrer systematisk opfølgning på implementeringen, herunder indsatsernes fremdrift og effekt i praksis. Opfølgningen omfatter alle reformens elementer, herunder kommunernes målgruppevurderingspraksis, kontaktperson, ordblindeundervisningen, progression og evaluering samt mål for uddannelsen m.v. Aftalepartierne får en status for implementeringen efter ca. to år. Følgeforskningen skal desuden understøtte udviklingen af den nye profession og give viden om det forberedende område som særskilt fagligt felt.

Med afsæt i beskrivelsen af evalueringen i den politiske aftale er hovedformålet med evalueringen at undersøge effekten af FGU på elevernes overgang til ungdomsuddannelse og beskæftigelse, sammenlignet med tidligere tilbud til målgruppen af unge på FGU. Dernæst er formålet at få viden om, hvordan FGU som samlet tilbud bidrager til at opnå disse effekter.

Evalueringen skal afstedkomme stærkest mulige viden om effekter af FGU, herunder viden, som kan danne grundlag for i fremtiden at etablere en budgetøkonomisk analyse af målgruppevurdering til FGU samt FGU som samlet indsats. Denne viden skal kunne indgå i den Socialøkonomiske Investeringsmodel (SØM). Det bemærkes, at det ikke er en del af evalueringen at gennemføre de fremtidige budgetøkonomiske analyser, men at viden om effekter fra evalueringen skal være af en karakter og kvalitet, der kan indgå i sådanne analyser på længere sigt.

Viden fra evalueringen skal samlet set styrke en målrettet udvikling af det forberedende område som særskilt fagligt felt og understøtte udviklingen af den nye profession.

3 Indhold i evalueringen

Evalueringen skal besvare tre overordnede spørgsmål:

1. *Elever:* Hvilke unge målgruppevurderes til og påbegynder FGU?
2. *Fremdrift og implementering:* I hvilken grad og hvordan implementeres centrale elementer i FGU, og hvordan arbejder institutionerne med at styrke trivslen og sænke fraværet blandt eleverne?

3. *Effekt*: Hvilken effekt har FGU, sammenlignet med tidligere tilbud til målgruppen af unge, på elevers overgang til ungdomsuddannelse og beskæftigelse?

Besvarelsen af spørgsmål 1 skal dels bero på en kvantitativ undersøgelse af karakteristika ved unge, der af kommunerne målgruppevurderes til og påbegynder FGU, dels på en kortlægning og analyse af kommunernes målgruppevurderingspraksis.

Målgruppeanalysen af unge på FGU skal give et udtømmende billede af målgruppen på parametre vedr. demografi, tidligere uddannelse og beskæftigelse, sociale og sundhedsmæssige forhold mv. Det bemærkes i den forbindelse, at målgruppen for FGU defineres forskelligt afhængig af, om der er tale om en uddannelses- eller beskæftigelseskontekst. Under hensyn til dette skal evalueringen således skabe viden om, hvad der samlet set kendetegner unge, som går på FGU, på en række parametre og bl.a. sammenholde dette med intentionerne vedr. målgruppen for uddannelsen.

Analysen af kommunernes målgruppevurderingspraksis skal bl.a. inddrage data og viden om kommunernes organisering af den kommunale ungeindsats². Undersøgelsen skal derudover som minimum afdække, hvordan den konkrete målgruppevurdering tilrettelægges og gennemføres, hvordan kommunerne udarbejder uddannelsesplaner for de unge og hvordan unge med særlige behov får den støtte de har krav på fra kommunerne under FGU samt i overgange mellem FGU og øvrige tilbud.

Besvarelsen af spørgsmål 2 skal som minimum inkludere følgende centrale reformelementer og belyse implementeringsgrad samt fidelitet i implementeringen af elementerne med henblik på at få viden om, hvordan FGU som samlet tilbud har effekt på elevers overgang til ungdomsuddannelse og beskæftigelse:

- Samarbejde mellem kommuner og FGU-institutioner
- Organiseringen af ledelse, lærere og elevhold på FGU-institutioner i forhold til at understøtte implementering af praksisbaseret, helhedsorienteret og inkluderende undervisning
- FGU-institutionernes indsats målrettet elever med behov for specialpædagogisk støtte (SPS), herunder ordblindhed
- FGU-institutionernes samarbejde med eksterne aktører, herunder lokalsamfund og virksomheder om bl.a. praktik, erhvervstræning og praksisbaserede undervisningsforløb.
- Udvikling i trivsel blandt eleverne samt FGU-institutionernes trivselsfremmende tiltag som en integreret del af det inkluderende undervisningsmiljø
- Udvikling i fravær blandt eleverne og FGU-institutionernes tiltag for at sænke fraværet
- Elevernes faglige progression på FGU
- Betydning af FGU-institutionernes strukturelle karakteristika for implementering af FGU, herunder organisering af spor, elevfordeling og geografi.

Besvarelsen af spørgsmål 3 skal indfri evalueringens primære formål om at skabe viden om effekten af FGU som samlet uddannelsestilbud på elevernes overgang til ungdomsuddannelse eller beskæftigelse, sammenlignet med tidligere tilbud til målgruppen af unge på FGU. Yderligere krav til

² BUVM gennemfører i efteråret 2019 i samarbejde med KL en kortlægning af kommunernes organisering af den sammenhængende kommunale ungeindsats. Data fra kortlægningen vil blive stillet til rådighed for leverandøren af evalueringen.

effektanalyzedesign fremgår nedenfor. I relation til effektanalyserne skal det belyses, hvor unge går hen, som har gået på FGU, men som ikke påbegynder en ungdomsuddannelse eller kommer i beskæftigelse. Desuden skal effektanalyserne på sigt kunne bruges som led i opfølgning på FGU-elevs overgange og uddannelsesadfærd gennem ungdomsuddannelserne. Selve opfølgningen på FGU-elevs gennemførelse af videre ungdomsuddannelser ligger ikke inden for evalueringen.

4 Metode og data

Besvarelse af de tre overordnede spørgsmål kræver et undersøgelsesdesign med hovedvægt på kvantitative opgørelser og analyser, suppleret af kvalitative data. Således skal følgende dataindsamlingsaktiviteter og analyser som minimum indgå i evalueringen:

- Analyser af registerdata og spørgeskemadata (fx multivariate regressionsanalyser) og effektanalyser
- Kvalitative analyse af spørgeskema- og interviewdata

Alle analyser skal foretages på kommune-, institutions- og skoleniveau, for i videst mulige omfang at skabe overblik over variation samt belyse eventuelle systematiske forskelle på tværs af geografi og institutionsstruktur.

Kvantitative analyser

Kvantitative analyser til besvarelse af **spørgsmål 1** skal inddrage alle relevante registeroplysninger, som kan trækkes på CPR-niveau, for derved at give det mest udtømmende billede af målgruppen på FGU. Karakteristika for elever på FGU skal sammenlignes med andre grupper af unge efter nærmere aftale med BUVM.

Målgruppeanalysen skal desuden vise, hvor stor en del af ”restgruppen”³, der løbende påbegynder FGU, og som overgår til anden uddannelse, beskæftigelse eller øvrige aktivitetskategorier efter FGU. De kvantitative analyser af målgruppen skal gennemføres to gange i løbet af evalueringen med henblik på at belyse, om der i implementeringsperioden sker en udvikling i, hvilke unge, der målgruppevurderes til og påbegynder FGU, ligesom den samlede afgang fra FGU og unges status herefter skal belyses. Det skal endvidere indgå i analysen, hvorvidt og hvordan elevgruppen på tværs af FGU-institutioner varierer og hvorfor.

Besvarelse af **spørgsmål 2** skal så vidt muligt bero på kvantitative opgørelser og analyser på baggrund af registre, indberetninger og spørgeskemaundersøgelser. Analyserne af såvel udvikling i trivsel som fravær skal således tage afsæt i henholdsvis de årlige nationale trivselsmålinger samt FGU-institutionernes kvartalsvise indberetninger til STIL, som bl.a. inkluderer data om fravær på elevniveau.

Kvantitative analyser til besvarelse af **spørgsmål 3** skal gennemføres med det analysedesign, som afstedkommer stærkest viden om effekten af FGU på elevernes overgang til uddannelse eller

³ Restgruppen omfattede i oktober 2016 48.000 unge i Danmark i alderen 15-24 år uden tilknytning til uddannelse eller arbejdsmarkedet. Dvs. unge, der ikke har en ungdomsuddannelse, ikke er i gang med en ordinær fuldtidsuddannelse, ikke er i arbejde over 18 timer og ikke er på førtidspension eller SU. I beregningerne indgår kun de unge, som har været i en dansk grundskole i en periode i 8.-10. klasse. Det betyder, at en stor del flygtninge samt studerende og arbejdskraft fra udlandet ikke indgår.

beskæftigelse. I og med, at alle unge i målgruppen for FGU principielt forventes at blive optaget på uddannelsen, kan der i effektanalyserne ikke etableres en parallel kontrolgruppe. Kontrolgruppen skal i stedet konstrueres tilbage i tid. Således skal effektanalyserne sammenholde FGU-elevs overgang til uddannelse/beskæftigelse med tilsvarende for elever i tidligere forberedende tilbud, som FGU pr. august 2019 erstatter. Leverandøren skal i forbindelse med design af effektanalysen tydeliggøre, hvordan kontrolgruppen konstrueres og hvilke metodiske forbehold der evt. må tages i denne forbindelse. Designet skal tage højde for gruppen af elever, der i opstarten med FGU vil blive overflyttet direkte fra et tidligere forberedende tilbud til FGU.

Det er et krav, at effektanalyserne inddrager al data om baggrundskarakteristika på elevniveau, jf. spørgsmål 1, med henblik på at kontrollere for eventuelle forskelle i elevsammensætningen blandt unge, som påbegynder en FGU i forhold til unge, som påbegyndte de uddannelsesstilbud, som FGU har erstattet, herunder forskelle i effekten af de tre uddannelsesspor under FGU.

Effektanalyserne skal desuden så vidt muligt gøre brug af statistiske metoder, der kan måle effekten af FGU på institutionsniveau, aggregeret for de tre spor på tværs af institutioner og under hensyn til eventuel variation i elevsammensætning på såvel institutioner som spor.

Effektanalyserne skal indeholde indikatorer for FGU-institutionernes implementeringsgrad samt fidelitet i implementeringen med henblik på at belyse, om effekt/manglende effekt af FGU skyldes teori- og/eller implementeringsfejl.

Leverandøren skal som led i design og gennemførelse af effektanalyserne indgå samarbejde med en eller flere aktører med tilstrækkelig kapacitet til at sikre et avanceret effektanalysedesign. STUK skal inddrages i processen og godkende det endelige effektanalysedesign. Redegørelse for inddragelse af forskere/eksperter og STUK samt liste over registerdata, der vil indgå i analyserne, skal fremgå af løsningsdesignet.

Kvalitative analyser

Der skal gennemføres spørgeskemaundersøgelser blandt kommunale repræsentanter, FGU-ledere samt lærere på FGU som led i evalueringen. Spørgeskemaundersøgelserne skal gennemføres to gange i evalueringsperioden med henblik på at etablere to sammenlignelige statusbilleder af implementering samt målopfyldelse. Den første runde spørgeskemaer skal gennemføres i 2020 og den sidste i 2023.

FGU-elever skal af belastningshensyn ikke besvare årlige spørgeskemaer i regi af evalueringen, bl.a. fordi de i forvejen vil blive bedt om at deltage i den årlige trivselsmåling, der ligeledes gennemføres som spørgeskemaundersøgelse. Der skal derimod gennemføres interviews med elever med henblik på at få viden om målgruppens egne vurderinger af deres udbytte af FGU.

Der skal som minimum gennemføres interviewbaseret dataindsamling blandt følgende informantgrupper:

- Repræsentanter fra kommunernes ungeindsatser
- FGU-institutionsledere/-skoleledere

- Lærere på FGU (alle spor), herunder lærere med funktioner (fx vejledningsfunktioner) ift. at arbejde med elever med særlige behov, herunder SPS-behov
- Elever

5 Afrapportering

Evalueringen skal formidles i to rapporter i henholdsvis 2021 og 2023.

Den første rapport skal formidle viden om følgende, hvor pkt. 1 er det primære:

- 1) Karakteristika ved gruppen af unge, der målgruppevurderes til og går på FGU.
- 2) Kommunernes praksis for målgruppevurdering til FGU, herunder med inddragelse af viden om kommunernes organisering af den kommunale ungeindsats.
- 3) Status på fremdrift og implementering af udvalgte reformelementer.

Rapporten involverer således både besvarelse af undersøgelsesspørgsmål 1 og 2, og skal give en status ca. midtvejs i den fireårige evalueringsperiode på forudsætningerne for FGU-institutionernes arbejde med at indfri målene for uddannelsen.

Den anden rapport skal formidle viden om følgende:

- 1) Effekten af FGU på elevernes overgang til ungdomsuddannelse og beskæftigelse sammenlignet med tidligere tilbud til målgruppen af unge på FGU.
- 2) Indfrielse af målene om løbende at forbedre trivslen og nedbringe fraværet på FGU.
- 3) Status på fremdrift og implementering af udvalgte reformelementer.
- 4) Elevers afgang fra FGU og status herefter.

Den afsluttende evalueringsrapport skal således endeligt besvare alle de tre overordnede undersøgelsesspørgsmål, herunder ved at se på udviklingen i elevmålgruppens karakteristika samt udviklingen i implementering af centrale reformelementer inden for evalueringsperioden.

Rapporterne skal have en metodisk og analytisk tyngde, så de bidrager med solid ny viden om det forberedende område. Hver rapport skal tilknyttes metodebilag med beskrivelser af analysemetoder samt tabelrapporter med opgørelser over datamaterialet.

6 Tidsplan

Evalueringen starter ved kontraktindgåelse i 2019 og løber frem til og med aflevering af den sidste rapport i 2023. Der gennemføres fire dataindsamlingsrunder i evalueringsperioden: 2020, 2021, 2022 og 2023. Spørgeskemaundersøgelser og kvalitativ dataindsamling gennemføres i 2020 og 2022, mens datatræk skal foretages så tæt på afrapporteringstidspunkterne som muligt (2021 og 2023) med henblik på at basere analyserne på det stærkest mulige og mest aktuelle datagrundlag.

STUK forventer løbende at blive underrettet om fremdriften i evalueringen og der aftales i forbindelse med opstartsfasen en kadence for statusafgivelse.

STUK nedsætter en referencegruppe for evalueringen, som løbende vil blive involveret. Der skal endvidere afholdes præsentationer for FGU-interessentfølgegruppen i forbindelse med afrapportering.

Dataindsamling og leverancer (foreløbig plan)

	2020	2021	2022	2023
Rapporter		X		X
Surveys	X		X	
Casebesøg KUI	X		X	
Casebesøg FGU	X		X	
Registeranalyse		X		X

7 Økonomi

Der er afsat i alt 3 mio. kr. til evalueringen. Midlerne forventes overordnet at følge nedenstående betalingsprofil.

Økonomi for evalueringen (mio. kr)

	2020	2021	2022	2023
BUVM	0,4	1,0	0,4	1,2

8 Kontakt

Projektleder – evaluering af FGU:

Anne Nyegaard Iburg
Fuldmægtig
Kontor for Analyse og Kommunikation
Styrelsen for Undervisning og Kvalitet

Frederiksholms Kanal 26
1220 København K

E-mail: anne.iburg@stukuvvm.dk
Direkte tlf.: 21 29 03 49