

Den Europæiske Union's rammeaftale SIEA 2018 - LOT4

“Grønlands uddannelsessektor; Undersøgelse til vurdering af den aktuelle samlede uddannelses- og erhvervsvejledningsindsats”

**Endelige rapport
August 2019**

**Rammeaftale SIEA 2018, LOT 4
Kontrakt Nr. 2018/403561**



Dette projekt er finansieret
af den **Europæiske Union**



Projekt implementeret af
AESA Consortium

“ Denne rapport er udarbejdet af Dr. Søren Kristensen med bistand fra Europa-Kommissionen. AESA er alene ansvarlig for indholdet af denne rapport og afspejler på ingen måde Europa-Kommissionens synspunkter.”

EUROPÆISKE UNION

“Grønlands uddannelsessektor; Undersøgelse til vurdering af den aktuelle samlede uddannelses- og erhvervsvejledningsindsats”

Anmodning om forkyndelse: 2018/403561

Rammeaftale SIEA 2018 - Lot 4
EuropeAid/138778/DH/SER/multi

Endelige
rapport
August 2019

Teammedlemmer:
Søren Kristensen – Teamleder
Bjørn Chemnitz-Nøgleekspert 2 (Tolk)

Indhold

0. Resumé	6
1. Introduktion	8
1.1 Opgaver og prioriteter i henhold til kommissoriet.....	8
1.2 Definitioner og begrænsninger	9
1.3 Projektimplementering.....	10
1.4 Rapporten.....	11
2. Metodologi	12
2.1 Konkrete anvendte metoder og involverede informanter.....	13
2.2 Udfordringer.....	14
3. Baggrund	15
3.1 Overgangs- og fastholdelsesvejledning.....	15
3.2 Opsøgende vejledning.....	17
3.3 Center for National Vejledning	18
3.4 Grønlands Vejledningsråd	20
3.5 Andre aktører og initiativer.....	20
4. Virkningen på makroniveauet af Loven af 2013 på uddannelses- og erhvervsvejledningen	22
4.1 Udviklingen i tilmelding til uddannelse.....	23
4.2 Udviklingen i fastholdelse inden for uddannelsesområdet.....	25
4.3 Udvikling i forhold til tidlig skoleafgang og NEET'er.....	27
4.4 Udviklingen i beskæftigelse og flaskehalsproblemer på arbejdsmarkedet.....	29
4.5 Konsekvensanalyse	30
5. Loven af 2013 og bestemmelsen om vejledning i Grønland	32
5.1 Manglende elementer.....	32
5.1.1 <i>Specifikationer for vejledningsindsatsen for uddannelsesinstitutionerne</i>	33
5.1.2 <i>Tydeligt definerede kontaktflader mellem vejledningstjenesterne</i>	33
5.1.3 <i>Specifikationer for vejledningsindsatsen</i>	34
5.2.4 <i>Sanktioner</i>	34
5.2 Ufuldstændig implementering.....	35
5.2.1 <i>Den virtuelle vejledningsportal</i>	35
5.2.2 <i>Nationale data om vejledningsindsatsen</i>	37
5.3 Kvalitet i vejledningen.....	39
5.3.1 <i>Kvalitetsrammen</i>	39
5.4 Koordinering.....	41
5.4.1 <i>Roller og ansvarsområder på nationalt plan</i>	41
5.4.2 <i>Roller og ansvar på lokalt niveau</i>	43
5.4.3 <i>Begrænsninger</i>	44
6. Konklusioner	46
7. anbefalinger	48
1. <i>Opfølgning på udestående spørgsmål i loven om vejledning</i>	48
2. <i>Afklaring af Center for National Vejlednings opgaver og status</i>	48
3. <i>Udkast til autoritative retningslinjer for den opsøgende vejledning af ungemålgruppen</i>	48
4. <i>Gennemgang af eksisterende bekendtgørelser for uddannelsesinstitutionerne (især på gymnasie-niveau) for at fastlægge mere detaljerede retningslinjer</i>	49
5. <i>Øremærkning af vejledningsopgaver på uddannelsesinstitutionerne og Majoriaq-centrene for at sikre, at det ikke kommer under pres fra andre opgaver</i>	49
6. <i>Færdiggørelse af arbejdet på IT Reg-systemet</i>	49
7. <i>Oprettelse af den virtuelle "one-stop-shop" vejledningsportal</i>	49
8. <i>Afklaring af kontaktfladerne mellem vejledningstjenesterne</i>	50
9. <i>Formulering af principper for kvalitet i vejledning og</i>	50
<i>tilskyndelse til kvalitetsstrategier</i>	50

10. Udarbejdelse af en national strategi for vejledningen.....	50
8. Anvendt dokumentation	51
<i>Primære kilder</i>	51
<i>Undersøgelser</i>	51
<i>Andre</i>	52
<i>Websites</i>	52
9. Bilag	53
9.1 Interview-retningslinjer for vejledende personale på uddannelsesinstitutioner og Majoriaq-centre	53
9.2 Retningslinjer for interviews af gymnasieelever.....	54
9.3 Retningslinjer for interview af (unge) mennesker, der ikke er i beskæftigelse eller uddannelse.....	55

0. Resumé

Denne evaluerende undersøgelse omhandler udviklingen af vejledningsindsatsen i Grønland efter vedtagelsen af loven om uddannelses- og erhvervsvejledning fra 2013. Den blev udført i perioden februar - maj 2019.

Loven af 2013 blev formuleret på grundlag af et grundigt forberedende arbejde, der involverede adskillige dedikerede undersøgelser og evalueringer, især en større evaluering fra 2011. Derudover blev vejledende bestemmelserne forud for selve bestemmelserne i loven oprettet i en bekendtgørelse fra 1982, så der er gået en meget lang periode forud loven, hvor erfaringer kunne høstes og behandles. Udarbejdelsen af den juridiske tekst blev således udført på et solidt bevisgrundlag. En analyse af den juridiske tekst afslører, at denne er godt struktureret og logisk sammenhængende: den definerer nøglebegreber, viser udfordringerne, identificerer målgrupper og aktører, sætter kompetenceniveauet for vejledere, beskriver interventioner og tildeler ansvar. Med undtagelse af en enkelt (adskillelsen af vejledning fra undervisningen) behandler den alle de vigtigste forslag og henstillinger, der blev fremsat i 2011-evalueringen.

Den samlede virkning af loven siden vedtagelsen er imidlertid vanskelig at identificere. Udviklingen inden for de områder, som vejledningsloven vedrører - især tilmelding, frafald og fastholdelse i en uddannelsesmæssig sammenhæng - viser i bedste fald kun meget beskedne forbedringer, der ikke kan betegnes som signifikante statistisk set. Selv om det er sandt, at disse spørgsmål også er påvirket af andre faktorer i det grønlandske samfund, der sandsynligvis er vigtigere, rejser det spørgsmålet om, der er aspekter af loven, eller den måde hvorpå den er implementeret, som har forhindret vejledningsindsatsen i at bidrage i større grad til at opnå mere markante resultater. Dette kunne f.eks. være elementer, der mangler, bestemmelser, der ikke er korrekt implementeret, ringere kvalitet ved selve vejledningen og / eller problemer med at koordinere aktørernes arbejde, hvilket fører til overlap og lakuner i dækningen.

Evalueringen afslører, at djævelen ligger i detaljerne. Flere steder undgår loven at komme med yderligere specifikationer for gennemførelse, hvilket i stedet indikerer, at Grønlands regering "kan fastlægge mere detaljerede regler". I de fleste tilfælde, er dette ikke sket, og dette har efterladt aktører og interessenter i et limbo, hvor de må ty til deres egne fortolkninger, som måske ikke nødvendigvis er sammenfaldende. Kun i nogle få tilfælde - som f.eks. med Grønlands Vejledningsråd, der blev nedsat på grund af bestemmelser i loven - har der været en opfølgning i form af en bekendtgørelse, der udfylder de tomrum, som loven efterlader. Det er også bemærkelsesværdigt, at uddannelsesinstitutioners vejledningsindsats, selvom disse eksplicit gives ansvaret for overgangs- og fastholdelsesvejledning, slet ikke er specificeret. I stedet henviser loven til "regler, der gælder for de relevante uddannelser". Imidlertid modsvarer de juridiske dokumenter (bekendtgørelser) for disse regler før loven af 2013 og kun med sparsomme henvisninger til vejledning.

Manglen på klarhed og autoritative retningslinjer påvirker især to spørgsmål i forhold til de vejledningsbestemmelser, der er nævnt i loven, nemlig den samlede koordinering af vejledningsindsatsen og kravet til opsøgende vejledning og i forhold til unge i aldersgruppen 16-18 den såkaldte "ungemålgruppe". Når det gælder førstnævnte, er det især nødvendigt at fastlægge Center for National Vejlednings ansvarsområde og nøjagtige rolle og status, og dens status over for Grønlands regering skal klart defineres, hvis den skal påtage sig den rolle, den er tiltænkt. For sidstnævnte er kun kravet og målgruppen indeholdt i den juridiske tekst, mens spørgsmålet som hyppighed og metoder til udførelse af det juridiske krav om opsøgende vejledning fortsat er op til de enkelte aktører at tage stilling til. Selvom data er ufuldstændige, tyder bevis fra kvalitative kilder på, at dette skaber ujævn dækning og lakuner, hvor potentielle modtagere ikke bliver inkluderet i indsatsen.

Desuden er bestemmelserne i loven i to tilfælde på nuværende tidspunkt ufuldstændigt implementerede. Dette vedrører først og fremmest den virtuelle vejledningsportal, som bør give både borgere og vejledere adgang til relevant information ved hjælp af en "one-stop-shop" med kun et indgangspunkt. Der er i øjeblikket flere potentielle portalkandidater, men ingen af disse lever op til, hvad man med rimelighed kan forvente af en sådan portal. Det andet spørgsmål vedrører ambitionen

om at oprette en national database med statistikker, der kan hjælpe med at overvåge kvantitativ udvikling i vejledningen. Et system (IT Reg) er udviklet, men er endnu ikke fuldt implementeret. Den største mangel er imidlertid, at vejledere og det administrative personale, der indlæser data i systemet, gør det på meget forskellige måder, hvilket gør indholdet upålideligt og stort set ubrugeligt med henblik på at vurdere omfanget og effekten af vejledningsindsatsen.

Med hensyn til kvalitet er der mange gode eksempler på praksis, men en overordnet kvalitetsramme for vejledningen - almindeligt accepterede principper for kvalitets- og kvalitetssikringsstrategier - blev ikke fundet. Dette er problematisk på et tidspunkt, hvor kvaliteten - ifølge informanter - er under pres på grund af øget arbejdsbelastning i de relevante organisatoriske sammenhænge. Desuden påvirkes kvaliteten i leveringen også negativt af en høj udskiftning blandt vejledere og manglen på vejledningsstrategier på organisatorisk niveau.

Undersøgelsen konkluderer, at loven er et nyttigt instrument til organisering og gennemførelse af vejledningsindsatsen i Grønland, men at den nødvendige opfølgning med hensyn til bekendtgørelser, instruktioner og beskrivelser af arbejdsprocedurer skal bringes i orden, før den kan opnå de tilsigtede effekter. Dette gælder især for spørgsmål, der er relateret til den overordnede koordinering af vejledningsindsatsen, hyppigheden og metoderne, som Majoriaq-centrene bruger til opsøgende vejledning, og vejledningen på uddannelsesinstitutionerne. Den anbefaler desuden, at ressourcer stilles til rådighed til at fremstille den virtuelle vejledningsportal, og at IT Reg-systemet optimeres og gøres enklere og mere intuitivt for brugerne, så det ikke kun fungerer som et administrativt instrument i individuelle tilfælde, men også til at skabe gyldige og pålidelige beviser for at overvåge relevant udvikling.

Evalueringen anbefaler ikke nogen større organisatorisk omrokering. Et forslag fremsat ved evalueringen fra 2011, som ikke blev taget med i loven, var at adskille vejledning fra levering af undervisningen og erhvervsuddannelse, da institutionelle interesser kan bringe uvildigheden af vejledningen i fare. Evalueringen fandt ingen afgørende bevis for, at en sådan adskillelse kunne være gavnlig, især i betragtning af den bureaukratiske uro, som dette måtte give. Mange informanter påpegede imidlertid, at vejledningsopgaver er under pres fra andre opgaver fra de organisationer, der leverer vejledning, hvilket resulterer i dårligere kvalitet. Derfor kan det give et bedre handlingsforløb at afskærme vejledernes arbejde for at forhindre, at det presses af andre opgaver i de organisationer, der leverer vejledning.

1. Introduktion

Vejledning opfattes generelt som et vigtigt instrument i uddannelses- og beskæftigelsespolitik. Det hjælper borgere med at opnå en bedre livskvalitet ved at hjælpe dem med at udvikle meningsfulde baner i en kompleks verden, og det understøtter samfund med at yde velstand og velfærd gennem velfungerende arbejdsmarkeder med en arbejdsstyrke, der besidder den viden, færdigheder og kompetencer, der er nødvendige for at styrke industri og handel.

Vejledningens potentielle virkning er især relevant i forhold til Grønland, som står over for enorme udfordringer i en periode, hvor den accelererende globalisering af økonomien, kombineret med et krav til en større grad af autonomi, kræver øgede ressourcer både af menneskelig og økonomisk karakter. Imidlertid har uddannelsessystemet i årevis været kendetegnet af alarmerende procentsatser for kort skolegang og frafald, kombineret med alvorlig mangel på kvalifikationer på arbejdsmarkedet, som truer med at dæmpe den økonomiske vækst.

For at undersøge, hvordan det grønlandske vejledningssystem reagerede på disse udfordringer, blev der gennemført en landsdækkende evaluering i 2011. Evalueringen vurderede tilrettelæggelsen af vejledningsindsatsen, interessentinstitutionernes rolle og inddragelse, vejledningspersonalets kompetencer og undersøgte de juridiske rammer for vejledningsindsatsen. På baggrund af konklusionerne formulerede den en række henstillinger til, hvordan dette kunne forbedres. Som svar på dette blev der vedtaget en ny juridisk retsakt om uddannelses- og erhvervsvejledning af det Grønlands Landsting i november 2013, i vid udstrækning baseret på resultaterne af evalueringen¹. I Loven af 2013 lægges særlig vægt på nødvendigheden af at hjælpe unge med at træffe de rigtige karrierevalg og for at forhindre, at de forlader skolen for tidligt og falder uden for det grønlandske uddannelsessystem (§1).

Men siden lovgivningen blev vedtaget og indtil nuværende tidspunkt (2019) er der imidlertid ikke genereret systematisk viden om gennemførelsen og virkningen af de indførte foranstaltninger. Vigtige spørgsmål forbliver således ubesvarede: Hvilken virkning har loven haft? I hvilket omfang har lovgivningen tilbudt passende løsninger på de udfordringer, det grønlandske samfund står overfor? Er de indførte foranstaltninger faktisk blevet gennemført i henhold til lovens intentioner? Og hvilke strukturelle, institutionelle og / eller praktiske udfordringer er der fortsat, der hindrer vejledningssystemets effektive funktion?

Derfor tog Grønlands regering (Naalakkersuisut) i 2018 sammen med Europa-Kommissionen i henhold til partnerskabsaftalen fra 2014 initiativ til at gennemføre en ny evalueringsundersøgelse for at kaste lys over disse spørgsmål. Efter et udbud blev kontrakten tildelt et konsortium ledet af konsulentvirksomheden AESA (Agriconsulting Europe SA) i december 2018. Arbejdet med evalueringen startede i februar 2019 og blev udført af et team bestående af Dr. Søren Kristensen (forsker) og Hr. Bjørn Chemnitz (tolk).

1.1 Opgaver og prioriteter i henhold til kommissoriet

Dermed bør det tage et specifikt udgangspunkt i vejledningslovgivningen fra 2013 (som blev udarbejdet på grundlag af anbefalingerne i evalueringen fra 2011) og undersøge, i hvilket omfang dette har været vellykket, og hvilke udfordringer der stadig skal håndteres for at forbedre vejledningstjenesterne i Grønland (s. 2 i ToR (ToR – forkortelse for det engelske udtryk for kommissorium - Terms of Reference)).

Resultaterne af evalueringen skal føre til formuleringer af konkrete henstillinger om, hvordan vejledningsudbuddet kan forbedres, især med hensyn til den overordnede organisering og koordinering af tjenester (s. 2 i ToR).

ToR skitserer 5 specifikke mål, som evalueringen skal imødekomme (direkte citat fra s. 3 i ToR):

¹ Inatsisartutlov nr. 4 af november 29, 2013 vedrørende uddannelses- og erhvervsvejledning. AESA Consortium – August 2019

- Undersøge den eksisterende lovgivning og organisering af vejledningsindsatsen. Er der nogen overlapninger? I hvilket omfang føres der tilsyn med systemet, og er det gennemsigtigt?
- Undersøge kvantiteten / omfanget af vejledningsindsatsen. Hvor mange slutbrugere / deltagere er involveret i forskellige former for vejledningsaktiviteter?
- Undersøge kvaliteten af vejledningsindsatsen, herunder slutbrugernes / deltagernes perspektiv på vejledningsaktiviteterne
- Identificere udfordringer, fortid og nutid, som kan hindre gennemførelsen af den juridiske del af vejledningen
- Komme med anbefalinger til forbedringer.

ToR foreskriver ikke nogen særlig metode til gennemførelse af evalueringen og overlader det til evaluatoren at fremsætte forslag til et sådant i budafgivelsen og den indledende rapport. Med hensyn til informationskilder understreger det imidlertid nødvendigheden af at inkludere slutbrugere af vejledningstjenester / modtagere og bestemmer, at evalueringen skal finde måder til at reflektere disse synspunkter og meninger (s. 1 i ToR), da de ikke var inkluderet i evalueringen i 2011. Et andet krav er behovet for, at evalueringsgruppen besøger de største byer i alle 5 grønlandske kommuner (Nuuk, Ilulissat, Aasiaat, Sisimiut og Qaqortoq) og gennemfører samtaler med aktører og interessenter pågældende steder.

Den endelige levering af evalueringsundersøgelsen defineres som en rapport, skrevet på engelsk og forelagt til godkendelse af Grønlands regering og Europa-Kommissionen i juni 2019.

1.2 Definitioner og begrænsninger

“Vejledning” er et paraplybegreb, der kan dække mangfoldige aktiviteter, som ikke alle er lige relevante for denne evaluerende undersøgelse.

De to udtryk "vejledning" og "rådgivning" bruges ofte sammen, men i denne rapport opfattes de som to separate processer. *Vejledning er processen med at hjælpe et individ i at træffe valg i forbindelse med uddannelse og beskæftigelse.* Dette sker gennem dialog, der fremmer modtagerens selvrefleksion, tilvejebringelse af relevant information og i nogle tilfælde praktisk hjælp (f.eks. i forbindelse med ansøgningsprocedurer osv.). Dette er ofte underlagt overskriften "Karrierevejledning".

Rådgivning handler om at hjælpe en enkeltperson med at løse et specifikt problem eller et problem, hvor der er behov for hjælp og assistance. Rådgivning handler således ikke primært om at træffe valg, men at finde en måde at klare sig på.

I virkeligheden er grænsen mellem de to koncepter ofte sløret, og vejledere vil ofte deltage i rådgivning på områder, der ikke kræver specialkompetencer og omvendt. Deraf udtrykket "erhvervsvejleder" der ofte bruges som en fællesnævner for vejledere, et udtryk, der også er blevet brugt i denne betydning i denne tekst.² Forskellen er imidlertid vigtig i forhold til Loven af 2013 og en efterfølgende revision fra november 2018.

I den originale version af Loven af 2013 (§ 18) er vejledningsopgaver defineret i 7 punkter, dvs.

² Se f.eks. <http://www.elgpn.eu/glossary>.

1. Vejledning om uddannelse og erhvervsuddannelse i Grønland;
2. Vejledning om uddannelse og erhvervsuddannelse uden for Grønland;
3. Vejledning om beskæftigelse og karrieremuligheder;
4. Rådgivning om økonomiske spørgsmål, herunder studiestipendier, og udfyldelse af ansøgningsformularer;
5. Rådgivning om indkvartering;
6. Vejledning i, hvordan man søger hjælp i forbindelse med personlige og psykologiske problemer; og
7. Vejledning i ansøgningsprocedurer i forbindelse med tilmelding til uddannelse og ansøgning om studietilskud.

Denne liste svarer til indholdet i det grundlæggende vejledergrunduddannelsen, der tilbydes af Center for National Vejledning³, og kan være en ret præcis jobbeskrivelse for enhver almindelig udøvende vejleder. Udtrykket “rådgivning” vises to gange, hver gang i forbindelse med specifikke, praktiske spørgsmål (økonomi og indkvartering) uden nogen større kompleksitet. I en revision af loven⁴ i 2018 tilføjes imidlertid et 8. punkt på listen, nemlig “Psykologisk og social rådgivning, herunder terapeutisk behandling, til personer i uddannelse og erhvervsuddannelse”. Dette er en opgave, der kræver specialkompetencer og er ikke noget, som almindelige vejledere skal begive sig ud i. Det harmonerer derfor dårligt med de andre punkter på listen (f.eks. nr. 6!) Men blev tilføjet for at give Center for National Vejledning et retsgrundlag til at administrere den specialiserede studenterrådgivningstjeneste (*Studenterrådgivningen*).

Denne evaluering drejer sig primært om vejledning iflg. 2013-definitionen, som udelukker rådgivning i forbindelse med personlige og psykologiske problemer. Rådgivningstjenesterne, der udføres af Studenterrådgivningen, blev generelt mødt med ros fra alle aktører og interessenter og er generelt ikke et problematisk spørgsmål i forbindelse med vejledningen i Grønland - bortset fra klager over, at de faktiske foretagne bestemmelser muligvis ikke er tilstrækkelige til at dække den reelle efterspørgsel. Det er dog ikke blevet behandlet i denne evaluerende undersøgelse.

1.3 Projektimplementering

Den evaluerende undersøgelse blev udført i 4 faser:

1. En begyndelsesfase (hvor metodologien blev udviklet og identificering af informationskilder);
2. En undersøgelsesfase i Grønland;
3. En konsoliderings- og skrivefase (hvor hullerne i de høstede oplysninger blev lappet, og teksten til rapporten forfattet),
4. En valideringsfase.

Begyndelsesfasen startede i slutningen af februar, og undersøgelsesfasen fandt sted fra 6. marts til 13. april, 2019. Konsoliderings- og skrivefasen varede fra 22. april til 15. maj. Valideringsfasen bestod af to valideringsmøder, der blev gennemført med regeringen i Grønland (juni 2019) og Europa-Kommissionen (august 2019).

³ Se <https://aqqut.gl/vejledergrunduddannelsen-vgu/>.

⁴ Inatsisartutlov nr. 12 af november 27, 2018 vedr. en ændring af Loven af 2013 om uddannelse og erhvervsvejledning.

1.4 Rapporten

Denne tekst repræsenterer udkastet til den endelige rapport, der er forelagt Grønlands regering og Europa-Kommissionen til godkendelse.

Indholdet af rapporten er struktureret i 8 sektioner af ulige længder:

- Et resumé;
- En introduktion (begrundelse for evalueringen, opgaver og prioriteter, projektilplementering og læseguide);
- En metodologisektion (beskrivelse af anvendt metodologi, informanter og konkrete metoder og problemer opstået under evalueringsprocessen);
- Et baggrundsafsnit (beskrivelse af det grønlandske vejledningssystem og dets aktører og interessenter);
- En samlet konsekvensevurdering af Loven af 2013 og de deri indeholdte foranstaltninger. Dette afsnit tjener et dobbelt formål, i det omfang det også giver et overblik over den aktuelle situation og de udfordringer, som vejledningen står over for i Grønland;
- *En detaljeret analyse og evaluering af den nuværende vejledning. Dette er baseret på den juridiske ramme og den nuværende praksis, primært ved hjælp af de oplysninger, der er indsamlet fra aktører og interessenter i undersøgelsesfasen.*
- *Konklusioner*
- *Anbefalinger*

I bilagene til rapporten er kilderne til de skriftlige informationer opremset (bibliografi) sammen med kopier af interviewguiderne, der er brugt til hovedtyper af informanter.

2. Metodologi

Evalueringen er foretaget i to faser, der hver har fået et separat afsnit i rapporten:

Den første fase var en konsekvensanalyse (eller, som det undertiden kaldes, en "teoridrevet evaluering"⁵), der blev foretaget på grundlag af den interventionsteori, der også afspejles i Loven af 2013 (§1): nemlig at vejledning er et vigtigt værktøj i bestræbelserne på at hjælpe brugerne med at træffe rettidige og relevante karrierevalg og til at bekæmpe frafald og tidlig skoleafgang. Det stiller spørgsmålet, om vedtagelsen af loven har haft en statistisk signifikant indflydelse på situationen vedrørende ovennævnte spørgsmål (dog altid under hensyntagen til, at vejledning ikke er den eneste variabel, der påvirker disse). Den vigtigste datakilde var statistik leveret af Grønlands regerings officielle statistikbureau (Grønlands Statistik).

Den anden fase bygger på den første og er en analyse af den aktuelle vejledningsindsats i Grønland. Udgangspunktet var teksten til Loven af 2013 og de bestemmelser, der vedrører vejledning, som derefter blev sammenlignet med den situation, som den blev mødt med i undersøgelsesfasen. Det stiller spørgsmålet, hvorvidt der er noget i den juridiske ramme, og den måde denne er implementeret og fortolket, som kan forklare de virkninger (eller manglen derpå), der blev fremhævet i konsekvensanalysefasen. De vigtigste datakilder her var information, der kom fra kvalitative kilder (dokumentanalyse, observation, undersøgelse, kvalitative interviews). Den overordnede tilgang var hovedsagelig induktiv, hvor forståelsesrammen blev udviklet og løbende forbedret i feltarbejdsfasen i det, der er kendt som den "hermeneutiske cirkel".

Selvom evalueringen således anvendte en kombination af kvalitative og kvantitative metoder, blev vægten (af nedenstående grunde) tydeligt lagt på det førstnævnte med kvalitative interviews som det vigtigste redskab for dataindsamling. For at sikre en slags konsistens og sammenlignelighed var der på forhånd blevet udviklet interviewguides til alle større målgrupper. Disse blev brugt til alle interviewsessionerne, men interviewene var semistrukturerede med plads til individuelle variationer. Da indblik akkumulerede i den empiriske fase, medførte dette uundgåeligt inkludering af nye og mere sofistikerede spørgsmål uden at forstyrre projektets overordnede mønster.

Interview med slutbrugere / modtagere blev gennemført som gruppeinterviews og ved hjælp af en fænomenologisk tilgang, hvor informanter blev opfordret til at give deres "besyv" med om betydningen af en oplevelse uden afbrydelse fra interviewerens undtagen for at holde flowet i gang. Validering skete i form af en triangulering af udsagn fra forskellige informanter. For individuelle samtaler med vejledende medarbejdere, ledelsesrepræsentanter osv.) blev korte (1-2 s.) resumé af alle interviews udarbejdet og derefter sendt til de interviewede til validering.

På trods af sin enorme geografiske vidde er Grønland faktisk et temmelig lille samfund på omkring 55.000 sjæle, hvilket gør repræsentativitet for informanter til et mindre problem her, end det ville have været andre steder i nationale sammenhænge. Der er dog ingen repræsentative organisationer for forældre og elever, og organiseringen af universitetsstuderende var midlertidigt inaktivt under undersøgelsesmissionen. De forældre, der blev interviewet, blev således noget vilkårligt valgt.

Elever under almen gymnasial uddannelse og grundlæggende erhvervsuddannelse (IVET) samt informanter uden for uddannelsessystemet blev valgt på stedet (f.eks. blandt folk, der var til stede i Majoriaq-centrene den dag, disse blev besøgt) for at undgå risikoen for partiskhed i udvælgelsen.

I princippet blev alle interviews gennemført under et løfte om anonymitet i den endelige rapport, undtagen i tilfælde hvor informantens identitet uundgåeligt ville blive afsløret ud fra arten af de fremsatte udsagn.

Medtagelsen af en grønlandsk tolk i teamet gjorde det muligt at tilbyde alle informanter muligheden

⁵ Chen (1990) taget fra Dahler-Larsen og Krogstrup pp. 96-113.

for at få spørgsmål oversat samt muligheden for at tale på grønlandsk under samtalen, hvis de ønskede dette. Det blev generelt opfattet som et stort aktiv især af slutbrugere / modtagere af vejledning at modtage tolkning til og fra grønlandsk.

2.1 Konkrete anvendte metoder og involverede informanter

Evalueringen blev udført ved hjælp af en blanding af metoder men med vægt på kvalitative metoder.

- *Kvalitative interviews*: Under rundreisen til hovedbyerne i alle de 5 grønlandske kommuner blev alle større aktører og interessenter i vejledningssystemet interviewet sammen med repræsentative grupper af brugere af vejledningstjenesterne (Majoriaq-centre, institutter for videregående uddannelser, erhvervsskoler, institutter for videregående og højere uddannelser, institutter for grundskoleuddannelse, folkehøjskoler, Center for National Vejledning, sammenslutningen af arbejdsgiverforeninger, ungdomsprojekter, relevante departementer). I alt blev der gennemført 36 individuelle interviews og 17 gruppeinterviews, som varede fra ca. 45-60 minutter hver. Alle gruppeinterviews var med slutbrugerne / modtagerne af vejledningstjenesterne og blev gennemført i grupper af 3-5 personer.;
- *Dokumentanalyse*: Under hele projektet blev relevant dokumentation identificeret og analyseret, både fra papir- og webbaserede kilder (en liste over al den konsulterede dokumentation er inkluderet som et bilag til rapporten);
- *Observation*: Holdet deltog som observatører i et seminar for Majoriaqs vejledende medarbejdere i det sydlige Grønland;
- *Kvantitativt materiale (statistik)*: Relevant statistik blev identificeret og passende datasæt hentet under møder med Grønlands Statistik og Departementet for arbejdsmarked i Nuuk;
- *Undersøgelse*: Der blev gennemført en begrænset (skriftlig) undersøgelse blandt erhvervsvejledere på Majoriaq-centrene og uddannelsesinstitutioner i Grønland for at understøtte fund fra kvalitative interviews og for at teste den fortsatte relevans af konklusioner fra en lignende, større skalaundersøgelse udført blandt det vejledende personale i Grønland i forbindelse med 2011-evalueringen.

Ud over de ovennævnte kilder blev information også hentet under møder med forskellige eksperter, f.eks. fra Grønlands Universitet, de grønlandske huse i Danmark, en ekstern underviser på kurset for vejledere i Grønland samt forskere, der er involveret i evalueringer af Majoriaq og i en undersøgelse af unge, der ikke er beskæftigelse, uddannelse eller erhvervsuddannelse (NEETS) i Grønland.

2.2 Udfordringer

Rundturen til de 5 grønlandske byer i undersøgelsesfasen blev udført mere eller mindre planmæssigt med en forsinkelse på kun 2,5 dage, hvilket er et meget positivt resultat i betragtning af de vejrforhold, der normalt hersker i Grønland på tidspunktet for undersøgelsen (marts / april). Alle planlagte interviews blev gennemført som forudset, bortset fra 3 individuelle interviews, der blev aflyst på grund af sygdom og udeblivelse. Dette påvirkede dog ikke negativt kvaliteten af de indsamlede oplysninger, da det var muligt at gennemføre ekstra interviews med lignende informanter for at kompensere for dette. Et af de annullerede interviews blev senere gennemført via e-mail.

Den største vanskelighed vedrørte tilgængeligheden af relevant (og gyldigt) statistisk materiale. I referencebetingelserne (ToR) blev det fastlagt, at projektet inkluderer information om mængden / omfanget af vejledningsindsatsen (antal slutbrugere / deltagere, der deltager i vejledningsaktiviteter), og hvor mange af disse, der var gengangere. De statistikker, der indsamles af Grønlands Statistik, er udvundet af data fra uddannelsesstipendierordningen (tal for tilmelding, fastholdelse, afslutning) og kan derfor kun indirekte relateres til vejledningsaktiviteter.

Uddannelsesinstitutionerne er ikke forpligtet til at registrere deres vejledningsaktiviteter, hvilket betyder, at en vigtig del af den samlede vejledningsindsats går udokumenteret, bortset fra de indirekte beviser, der kan hentes fra data ifm. tilmelding, frafald og færdiggørelse. Hvad angår vejledningstjenester til borgere uden for uddannelses- og erhvervsuddannelsessystemet (udført af de såkaldte Majoriaq-centre), findes der i det mindste statistikker for dele af vejledningstjenesten (registreret i det såkaldte IT Reg-administrative system), men dataene er ikke pålidelige, da det blev konstateret, at de enkelte centre opererer med forskellige forståelser af, hvordan registreringen skulle udføres, og hvad der skulle registreres. Denne situation påvirker også et andet krav fra ToR, nemlig at udtrække antallet af mennesker i vejledning, der efterfølgende indskrives i uddannelse eller er aktive på arbejdsmarkedet. Da registreringen af levering af vejledningstjenester til enkeltpersoner er meget uberegnelig, er de tal, der er angivet i rapporten, derfor baserede på ufuldstændige / upålidelige statistikker og kan i bedste fald kun tjene som indikation.

3. Baggrund

Dette afsnit giver en kort oversigt over vejledningssystemet i Grønland for at skabe en forståelsesramme for konklusionerne og anbefalingerne fra den evaluerende undersøgelse. Det er baseret på bestemmelsen i Loven af 2013 med senere revisioner⁶ samt informationer og observationer af konkret praksis indsamlet under undersøgelsesfasen.

Loven af 2013 identificerer tre overordnede opgaver i forhold til vejledningsindsatsen i Grønland:

Overgangsvejledning er den vejledning, der hjælper modtagerne med at gå videre mellem uddannelsesinstitutioner (f.eks. Fra folkeskole til gymnasieuddannelse og derfra til videregående uddannelse og beskæftigelse);

Fastholdelsesvejledning er den vejledning, der hjælper med at forebygge frafald og for tidlig skoleafgang inden for uddannelsesinstitutionerne; og

Opsøgende vejledning er vejledning, der proaktivt når ud til potentielle modtagere, typisk dem, der er uden for systemet, eller som ikke er motiverede til at involvere vejledningsrådgivningen i deres livsbane (f.eks. unge der ikke er i beskæftigelse eller under uddannelse).

Disse tre begreber er naturligvis beskrivende analytiske abstrakter, men de bruges som grundlag for de organisatoriske principper, der ligger til grund for strukturen i det grønlandske vejledningssystem.

3.1 Overgangs- og fastholdelsesvejledning

Ifølge statistikker har kun ca. 40% af den grønlandske befolkning kvalifikationer over grundskoleniveauet. Desuden er frafaldet fra grønlandske uddannelsesinstitutioner generelt uacceptabelt højt.⁷ Vejledning er i loven opfattet som et instrument, der kan hjælpe med at reducere eller forhindre frafald og tidlig skoleafgang ved at lette valg og fjerne hindringer for færdiggørelse.

I henhold til lovgivningen (§10) ligger ansvaret for vejledning til overgang og fastholdelse klart hos uddannelsesinstitutionerne. I § 19, punkt 2, hedder det imidlertid, at lokale Majoriaq-centre (se nedenfor) skal yde bistand til uddannelsesinstitutionerne i ”forberedelse og implementering” af overgangsvejledning. Arten og omfanget af denne bistand er imidlertid ikke nærmere beskrevet i loven. Med hensyn til fastholdelsesvejledning er dette principielt uddannelsesinstitutionernes eksklusive domæne med undtagelse af grundlæggende erhvervsuddannelse og vejledning, hvor Majoriaq-centre kan være involverede i vejledning i forhold til personlige og sociale spørgsmål for lærlinge i praktik. Inddragelsen bestemmes af et princip om geografisk nærhed⁸, så Majoriaq vil være ansvarlig for lærlinge på steder, hvor Majoriaq er til stede, men hvor der ikke er nogen erhvervsskole, der tilbyder det relevante studie.⁹

Uddannelsesinstitutioner har deres egne vejledere til at tackle spørgsmål, der vedrører fastholdelse og overgang. Dette gælder for -

- Folkeskoler
- Gymnasier
- Brancheskoler

⁶ Inatsisartutlov nr. 12 af november 27, 2018 vedr. en ændring af Loven af 2013 om uddannelse og erhvervsvejledning.

⁷ Se detaljerede statistikker senere i teksten.

⁸ Instruktion udstedt af den grønlandske regering den 28. august 2017.

⁹ Hvilket er tilfældet for det meste af Grønland. De fleste grundlæggende erhvervsuddannelser tilbydes kun af en erhvervsskole ét sted (f.eks. Bygge- og anlægsuddannelser i Sisimiut, uddannelser inden for gastronomi i Narsaq. Osv.). Elever, der ønsker at tilmelde sig, bliver derfor nødt til at flytte hertil, men kan tage deres obligatoriske praktikperiode over hele landet. Majoriaq-centre er dog repræsenteret 17 steder i Grønland.

- Højere uddannelsesinstitutioner (især *Ilisimatusarfik* – Grønlands Universitet)
- Højskoler
- Efterskoler

Bortset fra at angive, hvor det overordnede ansvar ligger, foreskriver Loven af 2013 dog ikke i detaljer, hvad vejledningsindsatsen indebærer for disse aktører bortset fra en bred erklæring om, at “vejledning skal leveres i henhold til de regler, der gælder for den relevante uddannelse” (§10). Når der henvises til relevant lovgivning, er der imidlertid ikke meget om regler for vejledning. For den almene uddannelse fremsætter den relevante lovgivning¹⁰ følgende udsagn om vejledning:

Loven om folkeskolen: (§13, punkt 3):

”Eleverne i afgangsklasserne skal have vejledning om uddannelses- og erhvervsmæssige valg”

Loven om erhvervsuddannelse (§20, stk. 2):

”Eleverne skal tilbydes vejledning med hensyn til uddannelses- og erhvervsvalg. Naalakkersuisut kan fastsætte nærmere regler herom.”

Loven om gymnasial uddannelse (§39):

”Skolen tilbyder individuel støtte, rådgivning og vejledning om valg af uddannelser, valgfrie fag, færdiggørelse af uddannelsen og uddannelses- og erhvervsmæssige løbebaner”

Loven om Grønlands Universitet (§8):

”Ilisimatusarfik tilbyder studerende vejledning i relevante spørgsmål i forbindelse med deres uddannelse, om muligheden for studieperioder uden for Grønland og efterfølgende ansættelsesmuligheder”

For alle de uddannelsesinstitutioner, der er omfattet af ovennævnte lovgivning, findes der ingen yderligere begrundelse for vejledningsindsatsen (f.eks. i form af bekendtgørelser). I forhold til folkeskolen udstikker loven imidlertid, at skoler skal udarbejde en såkaldt "handlingsplan" (håndteringsplan) for hver elev, før han eller hun forlader skolen med information, der er relevant for senere uddannelses- og erhvervsvalg, og det indeholder bestemmelser for et specifikt emne - personlig udvikling - som skal give eleverne informationer og værktøjer til at forberede dem på overgange til voksen- og arbejdslivet. Disse handlingsplaner udgør et vigtigt element i den vejledningsindsats, der er rettet mod elever, der forlader skolen, primært som et redskab til at identificere de elever, der ikke fortsætter i gymnasiet efter at have forladt folkeskolen.

I manglen på detaljerede regler, er det derfor op til den enkelte uddannelsesinstitution at beslutte, hvordan de skal organisere vejledningsindsatsen i deres regi, herunder hvilken type baggrund det vejledende personale skal have, hvilken type elementer og metoder det omfatter, hvordan og i hvilken udstrækning de vil registrere vejledningsarbejdet, mængden af ressourcer de vil afsætte til dette aspekt af deres aktivitet, og ikke mindst hvordan de vil samarbejde med Majoriaq om overgangsvejledningen, som beskrevet i §19, stk. 2, i loven om uddannelse og erhvervsvejledning.

Under undersøgelsesfasen blev der foretaget samtaler med alle former for uddannelsesinstitutioner i Grønland bortset fra efterskoler.¹¹ Et rutinemæssigt spørgsmål i samtalerne med ledelsesrepræsentanter vedrørte eksistensen af eventuelle skriftlige vejledningsstrategier for institutionen til at afklare, hvordan de forholdt sig til de ovennævnte spørgsmål. Kun en af

¹⁰ Inatsisartutlov nr. 15. af 3. december 2012 om grundskoleuddannelse, Inatsisartutlov nr. 10. af 19. maj 2011 om erhvervsuddannelse, Inatsisartutlov nr. 13. november 2011 om gymnasial almenuddannelse og Inatsisartutlov nr. 19. november 19, 2007 om Grønlands Universitet.

¹¹ Heraf er der to i Grønland, der ligger i henholdsvis Maniitsoq og Qasigianguik. De kunne ikke besøges, da de lå uden for ruten for undersøgelsesfasen.

institutionerne havde en eksplicit, skriftlig vejledningsstrategi eller -politik, der skitserede opgaver og ressourcer - selvom nogle få havde udarbejdet en fastholdelsesstrategi til bekæmpelse af frafald, som involverede det vejledende personale. For praktisk taget alle de andre var en bred og generel jobbeskrivelse for vejledende ansatte det eneste skriftlige materiale om, hvordan vejledning blev opfattet og implementeret i deres regi.

3.2 Opsøgende vejledning

Mens overgangs- og fastholdelsesvejledningen primært drejer sig om mennesker i uddannelse og erhvervsuddannelse, vedrører opsøgende vejledning dem uden for uddannelsessystemet. Dette er en meget forskelligartet og bred gruppe og en, der kan være svær at nå. Derfor skal der vedtages særlige foranstaltninger for at sikre, at disse kan drage fordel af vejledningstjenesterne. Af særlig interesse her er den såkaldte ungemålgruppe, der defineres som unge mennesker, der har forladt folkeskolen, og som ikke er under uddannelse eller i beskæftigelse (NEETS). Disse unge mennesker er en kilde til bekymring, da de udgør mere end en tredjedel af alle unge mellem 16 og 25.¹² Loven om uddannelses- og erhvervsvejledning fra 2013 nævner specifikt opsøgende vejledning med hensyn til unge, der ikke er under uddannelse eller i beskæftigelse efter folkeskolen, eller som har forladt en uddannelsesinstitution. Der lægges særlig vægt på unge i aldersgruppen 16-18.¹³

De største aktører inden for opsøgende vejledning er de såkaldte Majoriaq-centre, som er kommunale servicecentre med ansvar for vejledning af mennesker uden for uddannelsessystemet og for opkvalificering af personer med lav eller ingen formel uddannelse og erhvervsuddannelse. Siden 2015 fungerer de også som jobcentre, mægler beskæftigelse og administrerer tilskud og ydelser til arbejdsløse og personer, der gennemgår rehabiliteringsprocesser. Majoriaq-centrene udgør en struktur, der er unik for Grønland, og som har udviklet sig gennem flere årtier gennem sammenlægningen af forskellige kommunale tjenester. Mens uddannelsesinstitutioner hører under Departementet for Undervisning, hører Majoriaq-centre under Departementet for Arbejdsmarkeds regi, og deres vejledning og opkvalificeringsaktiviteter finansieres gennem en såkaldt resultatkontrakt med departementet.¹⁴ Majoriaq-centrene reguleres af en specifik lovgivning¹⁵, der blev vedtaget i 2015. Navnet “Majoriaq” er således af et senere tidspunkt end Loven af 2013, men opførelsen med en kommunal aktør inden for vejledningsområdet går årtier tilbage. Vejledningsaktiviteterne i Majoriaq er også omfattet af Loven af 2013 om uddannelses- og erhvervsvejledning, der taler om “kommunale vejledningscentre” (§11).

Majoriaq-centrene udfører en række vejledningsaktiviteter, herunder vejledning og praktisk hjælp til personer, der søger om optagelse på diverse uddannelser og karrierevejledning til jobsøgende og personer i rehabiliteringsordninger. Derudover skal de “samarbejde med folkeskolerne om vejledning af afgangsklasserne” (§ 2, punkt 5 i loven om Majoriaq-centre) og yde hjælp til andre uddannelsesinstitutioner med overgangsvejledning (se ovenfor). Den nøjagtige karakter af dette samarbejde er ikke specificeret i Loven af 2013, men §19, punkt 5, nævner, at Naalakkersuisut kan fastlægge regler og procedurer for dette.

Begrebet “opsøgende vejledning” er heller ikke specificeret i Loven af 2013 - hvordan det skal implementeres, og hvem der er ansvarlig for denne aktivitet. Da det angår mennesker, der har forladt uddannelsessystemet, vil det imidlertid i de fleste tilfælde være Majoriaq-centrene, der udfører denne funktion af den samlede vejledningsindsats. På trods af det faktum, at der i de senere år er blevet udført et kæmpe arbejde med at beskrive Majoriaq-centrenes opgaver og arbejdsprocedurer, hvilket resulterede i 8 store mapper med meget detaljerede beskrivelser, er “opsøgende vejledning” ikke inkluderet i dette som en officiel jobfunktion. Aktiviteten er heller ikke beskrevet i resultatkontrakten med departementet. Derfor er det - endnu en gang - op til den enkelte aktør (her: centre eller kommunal myndighed) at beslutte, hvordan dette skal gennemføres, hvilket resulterer i et

¹² Se nedenstående for mere detaljerede statistikker

¹³ Se Uddannelsesplan II 2018, s. 35

¹⁴ Alle kontrakter kan ses på <https://www.majoriaq.gl/da/Ansats/Resultatkontrakter>.

¹⁵ Inatsisartutlov nr. 28 af december 2015 om job-, vejlednings- og opkvalificeringscentre.

uigennemsigtigt og ikke-reguleret aktivitetsfelt med meget forskellige tilgange.

Loven af 2013 stipulerer dog, at Majoriaq-centrene skal udarbejde en personlig uddannelsesplan for alle unge under 18 år, der har forladt folkeskolen og ikke er i beskæftigelse, under uddannelse eller er droppet ud af en uddannelse før tid. Det følger heraf, at de skal identificere alle dem, der tilhører denne målgruppe og gennemføre interviews for at gøre dette.

Dette gøres på forskellige måder i de forskellige centre, men den mest udbredte ser ud til at være “Qaqortoq-modellen”, der er opkaldt efter Majoriaq-centret i den navngivne by, hvor denne procedure blev udviklet. I Qaqortoq-modellen indhenter det lokale Majoriaq-center kontaktoplysninger for alle elever i afgangsklassen - f.eks. gennem handlingsplanerne, som skolerne skal dele med Majoriaq-centrene. Centret fortsætter derefter med at tjekke status for disse samme efterår, de har forladt skolen. Gennem de personlige cpr-numre kan centret krydshenviser med information hentet fra IT Reg-systemet (se nedenfor) om de elever, der har tilmeldt sig diverse uddannelser, og de vil være i stand til at udtrække oplysninger om beskæftigelsesstatus fra kommunale registre. Ved at eliminere disse sidder centret tilbage med en liste over dem, der ikke er i uddannelse, erhvervsuddannelse eller beskæftigelse, og de kan derefter kontakte disse og tage passende skridt. Majoriaq-centre skal registrere dette i IT Reg-systemet, men desværre gøres det ikke på en ensartet måde for hele landet. Mange centre registrerer således ikke opsøgende vejledningsaktiviteter som sådan, men kun resultatet af aktiviteten (f.eks. hvis modtageren tilmelder sig et opkvalificeringskursus). Dette betyder, at de statistikker, der kan hentes fra IT Reg-systemet, viser et urealistisk lavt antal opsøgende vejledningsaktiviteter for Grønland (55 for 2017 og 47 for 2018). Nogle informanter fra Majoriaq-medarbejderne har imidlertid indikeret, at opsøgende vejledning er blevet prioriteret lavere i de senere år på grund af en øget administrativ arbejdsbyrde efter den nylige fusion, hvor centrene også overtog jobcentre-funktioner.

Majoriaq-centrene er ikke de eneste aktører inden for opsøgende vejledning. Forskellige private og offentlige projekter er målrettet NEET-gruppen i Grønland og indarbejder vejledning i deres aktiviteter. *NUIKI-projektet* blev oprettet i 2012 med en donation fra Villum Fonden og med midler fra den grønlandske regering. Det er rettet mod unge mennesker i afsidesliggende bygder, som ikke har nogen formelle kvalifikationer, og hvor der ikke er et Majoriaq-center til stede. Gennem en kombination af formel og ikke-formel oplæring, vejledning og praktisk støtte sigter det mod at bringe disse til at tilmelde sig formelle uddannelser. Projektperioden udløb i 2018 og involverede næsten 300 unge mennesker. Aktiviteterne er imidlertid nu integreret i Departementet for Arbejdsmarkeds porteføljen, og en budgetpost til dette er inkluderet i finansloven for 2019.¹⁶ Det forventes også at fremgangsmåden bruges i andre sammenhænge end i tilfældet med isolerede bygder.

I mindre skala findes *Timi Asimi*, et privat projekt der lærer unge mennesker i aldersgruppen 16-25 år livsfærdigheder og opmuntrer dem til at starte på ny i livet gennem fysisk træning og udendørsaktiviteter. Personlig og pædagogisk vejledning er integreret i konceptet.¹⁷ Timi Asimi startede i 2011 og finansieres gennem bidrag fra kommuner og virksomhedssponsorer.

Ud over disse aktører er der også personale med en vejledningsfunktion ansat på de grønlandske interneringscentre (der er ingen fængsler i Grønland). Disse blev imidlertid ikke interviewet til undersøgelsen.

3.3 Center for National Vejledning

I loven fra 2013 understreges det (§3), at det overordnede ansvar for vejledningstilbud hviler på Grønlands regering (Naalakkersuisut). Dette inkluderer -

- Evaluering og udvikling af vejledningsindsatsen

¹⁶ www.nuiki.gl. Repræsentanter fra NUIKI blev interviewet under undersøgelsesfasen.

¹⁷ www.timiasimi.gl.

- Koordinering af vejledningsaktiviteter
- Oplysninger om vejledning
- Produktion og distribution af vejledningsmateriale
- Uddannelse af vejledende personale
- Tilsyn i forhold til lokale vejledningscentre
- Videndeling og
- Støtte til netværk

I forlængelsen af Loven af 2018 blev "psykologisk og social rådgivning, herunder terapeutisk behandling, for mennesker under uddannelse og erhvervsuddannelse" tilføjet listen. Længere nede i teksten (§4, 5 og 8 tilføjes yderligere funktioner, nemlig oprettelsen af en virtuel vejledningsportal og et nationalt dialogforum og sekretærbistand til et grønlandsk vejledningsforum for interessenter i vejledning. I §6 er det tilføjet: "For at udføre opgaverne i § 3-5 og § 8 eller dele deraf kan den grønlandske regering oprette et nationalt center for vejledning." Et sådant center blev oprettet inden for rammerne af Departementet for undervisning i 2014.¹⁸

Præcis hvad det nationale centres rolle er, er faktisk vanskeligt at konstatere, da det ikke har nogen officiel beføjelse. I den årlige finanslov tildeles centret imidlertid et budget med henvisning til ovenstående liste, som er kopieret ind i teksten fra Loven af 2013. Det kan derfor antages, at dens rolle omfatter alle de ovennævnte opgaver, men i princippet er dette en midlertidig foranstaltning, der kræver fornyelse hvert år. Alligevel forklares det ikke yderligere i loven eller i efterfølgende dokumenter, hvordan nøglebegreber defineres ("evaluering og udvikling", "koordinering", "tilsyn", "vidensdeling"), og der er heller ingen indikationer på et eneste værktøj til håndhævelse, som centret kan disponere over for at udføre disse opgaver, især i en situation, hvor det er under et departements regi men med en vigtig del af vejledningen (Majoriaq-centre), der hører til et andet.

Centerets aktiviteter har fra begyndelsen været fokuseret på to kerneopgaver. Den ene er uddannelse af vejledende medarbejdere, hvor centret organiserer og kører "vejledergrunduddannelsen", som er en 8-modul, post-sekundær kvalifikation, der giver nødvendig viden, færdigheder og kompetencer for praktikere i vejledningssystemet. Kurset er obligatorisk for alt vejledende personale i Majoriaq-centrene, men er valgfrit for vejledere på uddannelsesinstitutionerne.¹⁹ Det tilbyder også 3 yderligere moduler²⁰ og udvikler og tilbyder korte, aktuelle kurser i vejledningsrelaterede spørgsmål. Den anden er den såkaldte Studenterrådgivning, der har en afdeling i alle de 5 grønlandske større byer og er bemannet af kvalificerede psykologer og socialarbejdere. Studenterrådgivningstjenesten er der for at understøtte vejledernes arbejde på uddannelsesinstitutionerne og Majoriaq-centrene, der kan henvise klienter med alvorlige psykologiske eller sociale problemer, der kræver professionel indgriben.

Hvert år afholder centret en national vejledningskonference, hvor aktører og interessenter kan mødes for at dele viden og diskutere forskellige relevante spørgsmål. Det er uklart, om denne konference udgør det "nationale dialogforum", der er nævnt i loven, men det fremmer uden tvivl uformel koordinering, vidensdeling og netværksoprettelse blandt aktører og interessenter inden for vejledningsområdet.

Udover disse aktiviteter udfører centret en række andre opgaver, der hovedsageligt er afhængige af centrets egen fortolkning af betydningen af de udtryk, der er anvendt i loven. Dette inkluderer (i begrænset omfang) produktion af vejledningsmateriale og support til lokale vejledningsnetværk.

Centret yder også sekretærbistand til Grønlands Vejledningsråd.

¹⁸ www.aqut.gl.

¹⁹ Imidlertid havde alle vejledere i de uddannelsesinstitutioner, hvor interviews blev gennemført under undersøgelsesfasen, taget kurset eller var i gang med at gøre det.

²⁰ Om "overgangsvejledning", "fastholdelsesvejledning" og "særlige målgrupper til vejledning" - men interessant nok intet om "opsøgende vejledning".

3.4 Grønlands Vejledningsråd

Loven af 2013 indeholder også bestemmelser om oprettelse af et nationalt vejledningsråd. Rådets rolle er at rådgive Grønlands regering om vejledning og vejledningsindsatsen, og det er sammensat af 5 repræsentanter fra større interessenter inden for vejledningsområdet: arbejdsgiverorganisationer, fagforeninger, studerendeorganisationer, tjenestemandorganisationer og uddannelsesinstitutioner. I revisionen af loven af 2018 blev en repræsentant for sundhedsinspektoret i Grønland føjet til listen. Den nøjagtige opgave og forretningsorden er fastlagt i en bekendtgørelse fra Grønlands regering.²¹

Hvert år offentliggør rådet en rapport om sine aktiviteter. Den sidste dækker 2018 og indeholder en række anbefalinger primært om tilrettelæggelsen af vejledningsindsatsen i Grønland. Disse henstillinger inkluderer -

- Udvikling af en national strategi for vejledningen i Grønland;
- Ansættelse af fuldtidsvejledende personale på alle uddannelsesinstitutioner
- Udarbejdelsen af en bekendtgørelse om vejledning til at supplere og præcisere eksisterende lovgivning
- Implementering af systematiske konsekvensevurderinger eller vurderinger af alle vejledningsaktiviteter;
- Overførslen af vejledningsaktiviteter i Majoriaq-centre fra Departementet for Arbejdsmarkeds jurisdiktion til Departementet for Uddannelse for at sikre, at alle vejledningstjenester koordineres fra det samme departement.

Medlemmerne af det nationale vejledningsråd udnævnes for en 4-årig periode, og rådet begyndte sit virke ved udgangen af kalenderåret 2014. Rådets første valgperiode udløb således ved udgangen af 2018 og indtil i dag (maj 2019) er der ikke udnævnt et nyt råd.

3.5 Andre aktører og initiativer

Grønland har en lille befolkning og begrænsede ressourcer, og det er ikke muligt at tilbyde samtlige uddannelser på tværs af spektret på grund af manglende evne til at samle et tilstrækkeligt antal elever til at gøre mange af uddannelserne pædagogisk og økonomisk levedygtige, hvilket kræver investeringer der er ude af proportioner i forhold til det potentielle antal modtagere. Dette gælder især for erhvervsuddannelserne og de videregående uddannelser. Derfor er mange grønlandske elever nødsaget til at rejse til udlandet for at fortsætte deres uddannelsesbane. Af åbenlyse sproglige og økonomiske grunde, og fordi uddannelsessystemerne i vid udstrækning er identiske og forenelige, rejser et overvældende flertal af disse til Danmark. Mange unge vælger også at tage et ophold i Danmark som en del af deres uddannelse på enten en efterskole eller højskole af hensyn til personlig udvikling og for at forbedre deres sproglige færdigheder.

For at imødekomme vejledningsbehovet af grønlandske studerende i Danmark har de såkaldte grønlandske huse - som er grønlandske kulturcentre beliggende i de 4 største danske byer²² - ansat fuldtidsvejledende personale, der kan hjælpe med information og vejledning. Disse kan også konsulteres (via telefon og e-mail) af vejledende praktikere og elever i Grønland, og de rejser hvert år til Grønland for at deltage i den årlige "Uddannelsesmesse", som er en tilbagevendende begivenhed, hvor den grønlandske ungdom kan mødes med repræsentanter for uddannelsesinstitutioner, vejledningstjenester og virksomheder for at få karriereinformation. Disse begivenheder afholdes i 4 grønlandske byer (Nuuk, Sisimiut, Aasiaat og Qaqortoq).

²¹ Bekendtgørelse nr. 3 af 9. marts 2015 om opgaver og forretningsorden for Grønlands Nationale Vejledningsråd.

²² Se f.eks. <https://www.sumut.dk/>.
AESA Consortium – August 2019

QAQISA er et initiativ fra CSR Greenland for at fremme samarbejdet mellem uddannelsesinstitutionerne (især ungdomsuddannelserne) og virksomheder. Det har udviklet materiale i form af en håndbog, hvoraf det ene afsnit er dedikeret til vejledere.²³

²³ <http://ny.csr.gl/Qaqisa!/tabid/270/language/da-DK/Default.aspx>.
AESA Consortium – August 2019

4. Virkningen på makroniveauet af Loven af 2013 på uddannelses- og erhvervsvejledningen

Loven om uddannelses- og erhvervsvejledning fra 2013 blev delvis udarbejdet som svar på henstillinger fra en evaluering af vejledningsbestemmelsen i Grønland, som blev offentliggjort i 2011 (Tønder Jessing et al.). Evalueringen i 2011 var baseret på en analyse af tilgængelig dokumentation (navnlig lovgivningsmateriale) og en stor spørgeskemaundersøgelse blandt vejledere i Grønland, understøttet af et begrænset antal kvalitative interviews (4 fokusgruppeinterviews og 2 individuelle interviews) med praktikere. Udover praktikere blev et begrænset antal repræsentanter for ledelsen i uddannelsesinstitutioner konsulteret, mens andre interessenter og brugere / modtagere af vejledningstjenester slet ikke var deriblandt.

Evalueringen kom med en række henstillinger og forslag med et specifikt fokus på uddannelse af vejledere og funktionen af lokale netværk for vejledere. I kommissoriet for denne evaluering er det imidlertid eksplicit anført, at kun 4 af disse bør tages i betragtning nemlig dem, der beder Grønlands regering om at overveje –

- Revisionen af det juridiske grundlag for vejledningsindsatsen, der omfatter formålet med vejledning, opgaverne, dens organisation, dets aktører og dets koordinering;
- Omlægningen af opgavefordelingen mellem vejledningscentre, skoler og uddannelsesinstitutioner samt kombinationen eller adskillelsen af vejledningsaktiviteter fra selve undervisningen;
- Oprettelsen af et centralt system til registrering af de studerendes overgang fra skoler til arbejde og / eller videreuddannelse;
- Etableringen af vejledende parametre for unge mellem 16 og 18 år, som både er arbejdsløse og uden for uddannelsessystemet (NEETS).²⁴

Den sondring, der blev foretaget i 2011-evalueringen mellem "henstillinger" og "forslag", er af afgørende betydning, for så vidt "henstillinger" er forankret i klare, empirisk baserede konklusioner, hvorimod "forslag" fremsættes på grundlag af modstridende beviser, og dermed repræsenterer skøn over, hvad evalueringsteamet betragter som et passende handlingsforløb. Pointen vedrørende en "kombination eller adskillelse af vejledningsaktiviteter fra selve undervisningen" er således et forslag og ikke en anbefaling. Lovgivningen i 2013 behandler faktisk anbefalingerne fra evalueringen i 2011, men ikke forslaget om at overveje, hvorvidt vejledningsaktiviteter skal adskilles fra eller kombineres med undervisningen. Dette er heller ikke blevet behandlet andetsteds inden eller uden for en vejledningssammenhæng.

Inden man går nærmere ind på lovgivningen for at finde ud af, hvordan og i hvilket omfang disse generelle henstillinger er blevet oversat til konkrete handlingslinjer i Loven af 2013, er det værd at se det bredere perspektiv og stille spørgsmålet om, hvorvidt Loven af 2013 har haft nogen generel indflydelse i det store billede (virkning på makro-niveauet) i forhold til på de vigtigste spørgsmål, der behandles vedrørende vejledningsindsatsen, dvs. –

- *Overgange: Har det været en markant stigning i procenten af (unge) mennesker, der tilmeldte sig uddannelse og erhvervsuddannelse siden loven blev vedtaget?*
- *Fastholdelse: Er frafaldsprocenten for uddannelserne faldet siden*

²⁴ SS. 2-3 i kommissoriet.
AESA Consortium – August 2019

lovgivningen blev vedtaget?

- *Tidlig skoleafgang: Er antallet af unge, der forlader folkeskolen uden at have tilmeldt sig en uddannelse eller er i beskæftigelse, blevet reduceret, siden lovgivningen blev vedtaget?*
- *Beskæftigelse: Er arbejdsløsheden faldet, og er flaskehalsproblemerne på arbejdsmarkedet blevet reduceret, siden loven blev vedtaget?*

I evalueringsterminologien kan vi kalde dette en simpel interventionsteori, som vi skal bevise eller modbevise i undersøgelsen. “Simpel”, fordi det på den ene side er en relativt let opgave at fastslå, da vi kan finde statistisk materiale, der giver os et præcist billede af den relevante udvikling i den mellemliggende periode (dvs. 2014-2019). En direkte udledning fra dette til eventuelle konklusioner om effektivitet af vejledning vil på den anden side risikere at være falske, da der er andre faktorer end vejledning, der har indflydelse på uddannelse og beskæftigelse - f.eks. fødselsrater, økonomisk udvikling, samfundstendenser, uddannelsespolitik samt antropologiske spørgsmål²⁵ osv. Hvis vejledningen ikke er svaret, er det i det mindste en del af svaret: vejledning udgør en vigtig del af ligningen, og en sådan oversigt vil derfor tjene som en grov indikator, som kan give en følelse af retning til fortolkningen af det empiriske materiale, der er indsamlet i løbet af undersøgelsesfasen.

Udover at vurdere den samlede påvirkning vil dette afsnit også supplere det foregående afsnit ved at give et overblik over forholdene, under hvilke vejledningen i Grønland fungerer.

4.1 Udviklingen i tilmelding til uddannelse

I et land, hvor størstedelen af befolkningen ikke har kvalifikationer over folkeskoleniveauet²⁶, er det vigtigt, at flere tilmelder sig en uddannelse for at sikre, at de nødvendige menneskelige ressourcer til at understøtte den økonomisk udvikling og velfærd er tilstede. Dette vedrører ikke kun unge - på et konstant skiftende arbejdsmarked er livslang læring en nødvendighed, da et stadigt faldende antal jobmuligheder tilbydes personer med få eller ingen formelle kvalifikationer.

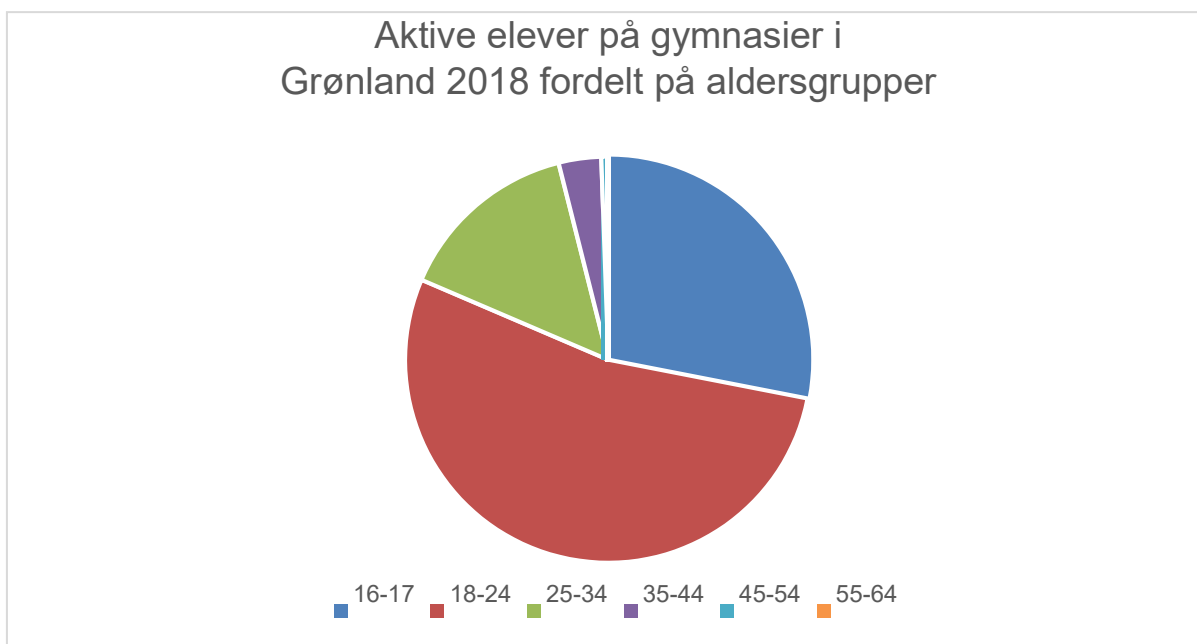
Det er en nøglerolle for uddannelses- og erhvervsvejledningen at hjælpe folk med at træffe et valg - og træffe det rigtige valg - vedrørende uddannelses- og beskæftigelsesforløb. Uden vejledning kan mange enkeltpersoner blive fristet til at udskyde "investeringen" i uddannelse, enten fordi de lokkes af kortsynede udsigter til f.eks. øjeblikkelig indtjening gennem ufaglært arbejde, eller fordi de er forvirrede over det komplekse valg. Andre igen kan blive forvirrede over det, de opfatter som vanskelige optagelsesprocedurer og stramme tidsfrister. I en grønlandsk sammenhæng vanskeliggøres disse valg i mange tilfælde af behovet for at flytte for at kunne følge den foretrukne uddannelse, efterlade familie og venner og være nødt til at styre egen husholdning. Vejledning kan hjælpe med at mindske frygt, fjerne ukorrekte forestillinger, tilbyde information og praktisk hjælp til at lette disse valg.

²⁵ Se e.g. Kunuk Lyngø. P. (2013).

²⁶ For aldersgruppen 16-74 år havde 60,5% af befolkningen i Grønland ikke kvalifikationer ud over grundskolen i 2017 (Grønlands Statistik).

Hvordan vejledning kan være en afgørende faktor heri, blev illustreret i erklæringen fra en støttemodtager, der fortalte, hvordan hun fik truffet et valg af uddannelse gennem en vejledningssession i et Majoriaq-center. Hun var arbejdsløs på det tidspunkt og blev indkaldt til centret for at diskutere sine muligheder. På sessionen spurgte vejledningsrådgiveren hende om hendes drømme og planer, interesser og præferencer, og langsomt under samtalen blev de konkrete fremtidige scenarier for hendes liv afgrænsede. Da hun begyndte at indse, hvad hun gerne ville, præsenterede vejledningsrådgiverne de tilgængelige muligheder, og hvad de indebar, og de diskuterede, hvordan de praktisk kunne integreres i hendes liv som enlig mor. På grundlag af de modtagne oplysninger og hendes efterfølgende refleksioner søgte hun til sidst ind på socialhjelperuddannelsen og blev accepteret.

Under samtalerne med vejledningsmodtagere / slutbrugere var det tydeligt, set i et livslangt læringsperspektiv, at den indsats der blev investeret i at få folk til at deltage i formel uddannelse, synes at være bemærkelsesværdigt vellykket. Faktisk var et stort antal elever, der blev interviewet på uddannelsesinstitutionerne, tilmeldt ret sent i livet. Dette var især bemærkelsesværdigt for det gymnasiale uddannelsesområde, da formålet med dette ikke er beskæftigelse i første omgang, men at forberede den elever til optagelse på videregående uddannelse. elever står således over for yderligere 2-6 års studier, før de kan komme ind på arbejdsmarkedet og begynde at tjene penge for alvor. På trods af dette vælger de stadig at holde ud:



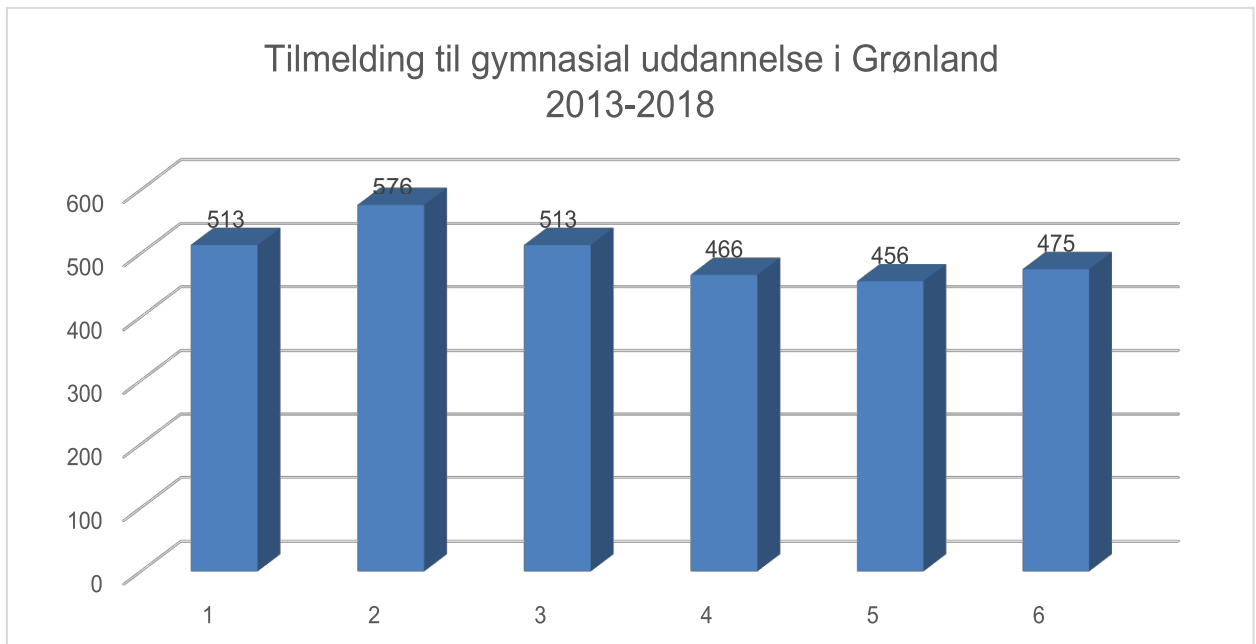
Dette mønster gentager sig for andre uddannelser og endda for folkeskolens overbygning, hvor et forbløffende 395 voksne elever tilmeldte sig såkaldte FA-kurser i 2018²⁷ for at opnå eller forbedre deres kvalifikationer fra folkeskolens overbygning.

Hvad angår de samlede antal tilmeldinger, både i absolut og relativ forstand²⁸, ser det ikke ud til, at indsatsen for at få flere til at tilmelde sig akademiske uddannelser og erhvervsuddannelser har båret frugt.

²⁷ Oplysninger hentet fra IT Reg-systemet.

²⁸ Dvs. justeret for udviklingen i fødselsrater og den samlede befolkning.
AESAs Consortium – August 2019

Der er ingen synlige (dvs. statistisk signifikante) opadgående udviklinger i tilmeldingstallene i de seks år fra 2013 (året før loven om uddannelses- og erhvervsvejledning blev vedtaget) til 2018. Igen ved at bruge gymnasieuddannelsen som et illustrativt eksempel fortæller tallene følgende historie:



Ifølge Grønlands Statistik er antallet af unge i aldersgruppen fra 18-25 faldet en smule i årene 2013 til 2019, hvilket (i det mindste delvist) kan forklare faldet i tilmeldingen. Men baseret alene på tallene ser det ikke ud til, at bestemmelserne i Loven af 2013 har øget indskrivningen markant - hvis overhovedet. Statistik fra andre uddannelsesprogrammer fortæller en lignende historie.

4.2 Udviklingen i fastholdelse inden for uddannelsesområdet

Frafald blandt elever i uddannelse og erhvervsuddannelse anerkendes som en alvorlig udfordring i Grønland - ikke kun for de grønlandske uddannelsesinstitutioner, men også for de elever fra Grønland, der rejser til Danmark for at fortsætte deres uddannelse²⁹. Der er gennemført adskillige undersøgelser i årenes løb for at kaste lys over dette fænomen³⁰, så det er i øjeblikket temmelig godt beskrevet og de grundlæggende årsager kendte. Alle de undersøgelser, der er foretaget indtil videre, understreger, at vejledning er et vigtigt middel i bestræbelserne på at forbedre fastholdelse, og flere har formuleret anbefalinger om, hvordan dette kan forbedres. Imidlertid tegner der sig også et klart billede fra undersøgelse, at frafald skyldes mange faktorer i et komplekst samspil, og at vejledning ikke kan stå alene som et redskab i kampen mod dette.

Mens ingen af de uddannelsesinstitutioner, der blev interviewet i undersøgelsesfasen, havde udviklet vejledningsstrategier som sådan, havde flere udarbejdet fastholdelsesstrategier, hvor vejledningen spillede en vigtig rolle, og det er generelt et emne, der er placeret højt på dagsordenen i uddannelsesmæssige sammenhænge.

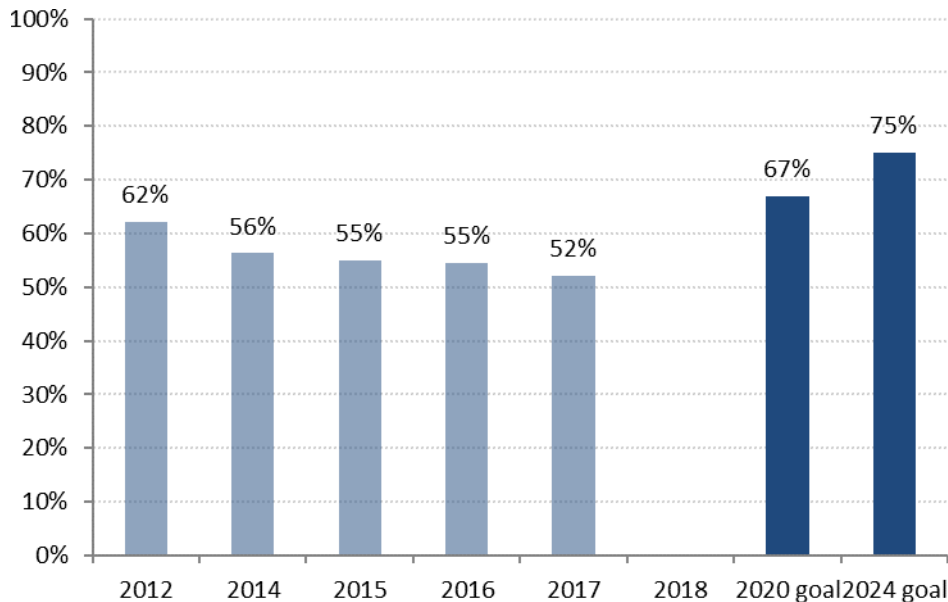
På trods af den opmærksomhed, som dette fænomen har modtaget (og konstant modtager), og på trods af indsatsen for at reducere det, afslører statistikker, at fastholdelsesgraden (procentdel af elever, der afslutter deres uddannelsesprogram), forbliver lav. I uddannelsesstrategidokumentet, der er kendt som

²⁹ Se f.eks.: http://www.au.dk/raadgivnings-og-stoettecentret/netvaerk-og-samarbejdsprojekter/pilotprojekt-til-forbedring-af-groenlandske-studerendes-gennemfoersel-af-videregaende-uddannelser-i-danmark/og-https://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Nyheder/2017/08/250817_efterskoleelever.

³⁰ Kristensen and Sørensen, 2015 (for VET), Kjær (2010 og Skadhauge (2017) vedr. gymnasiet. AESA Consortium – August 2019

Uddannelsesplan II) af Grønlands regering³¹, anerkendes udfordringen, og ambitionerne om forbedringer er høje. De eneste konkrete remedier, der er foreskrevet til at nå disse i planen, er ”bedre undervisning og vejledning”³². Figuren nedenfor er hentet fra Uddannelsesplan II og viser de faktiske gennemførelsesgrader for gymnasiale uddannelser fra 2012 til 2017 og angiver de fastsatte mål, der skal nås i 2020 og 2024.

Færdiggørelsesgraden af Gymnasieuddannelser i Grønland 2012-2017³³



Uddannelsesplan II henviser til årlige evalueringer³⁴ udført med det eksplicite mål at forbedre procentsatserne for fastholdelse i gymnasiet, hvilket tyder på, at uddannelsen gennem årene har udvidet sin rekrutteringsbase og tiltrukket en mere forskelligartet gruppe af elever. Dette kan muligvis forklare gennemførelsesprocentdelene, men det skal holdes op mod faldet i de samlede tilmeldinger, som angivet ovenfor.

Der er selvfølgelig individuelle forskelle mellem de forskellige uddannelsesprofiler. I den grundlæggende erhvervsuddannelse (IVET) angiver de tilsvarende tal et lavere udgangspunkt i 2012, men i det mindste et mere eller mindre stabilt gennemførelsesniveau frem til 2017:

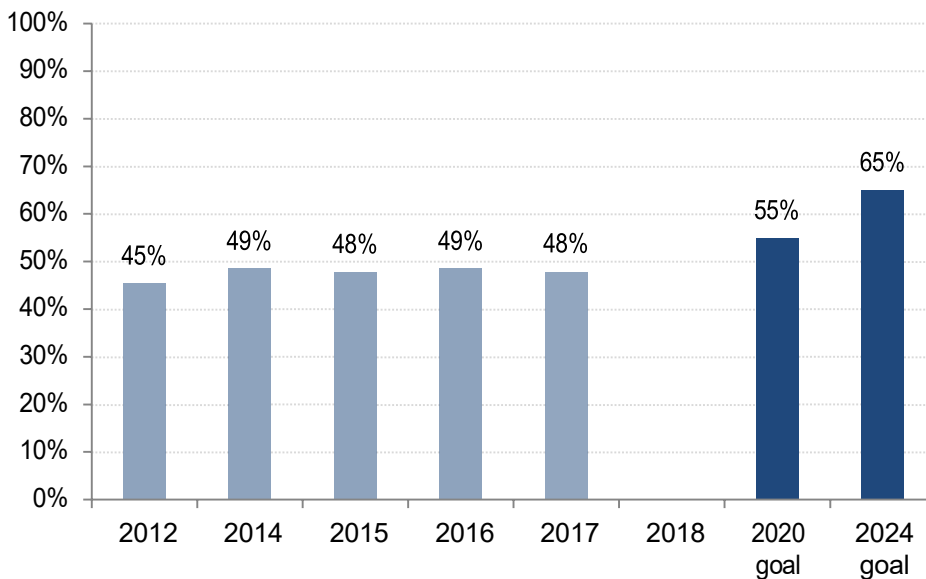
³¹ <https://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Departementer/Uddannelse-Kultur-Kirke-og-Udenrigsanliggende/Publikationer/Uddannelsesstrategi-og-Uddannelsesplan>.

³² Se s. 41

³³ Kan findes på s. 41 i rapporten.

³⁴ <https://insights.epinionglobal.com/da/impact-stories/evaluering-af-gymnasiereformen-i-gr%C3%B8nland>.

Færdiggørelsesgraden ved grundlæggende erhvervsuddannelse i Grønland 2012-2017³⁵



I disse statistikker er det ikke muligt at få øje på nogen virkning af Loven af 2013 om uddannelses- og erhvervsvejledning i forhold til fastholdelse.

4.3 Udvikling i forhold til tidlig skoleafgang og NEET'er

Adgang til kvalitetsvejledning vil ifølge den interventionsteori, der er vedtaget i dette afsnit, betyde, at flere elever foretager den direkte overgang fra ungdomsuddannelse til gymnasieuddannelse (eller arbejdsmarkedet). Det vil med andre ord reducere antallet af de elever, der forlader skolen tidligt og de såkaldte "NEET'er".

Med tidligt menes unge mennesker, der forlader folkeskolen, og som ikke er gået i gang med en gymnasieuddannelse. Antallet af elever, der forlader skolen tidligt, måles normalt i procentdel af en given aldersgruppe. I europæiske statistikker er den mest almindelige aldersgruppe 18-24³⁶. Udtrykket NEET'er bruges i europæiske sammenhænge til at dække unge mennesker, der typisk findes i aldersgruppen 15-24, der ikke er i beskæftigelse, under uddannelse eller erhvervsuddannelse.³⁷ Elever, der forlader skolen tidligt, og "NEET'er" er således ikke helt de samme, men de kaldes begge for "ungemålgruppen" i Grønland. Liggende tæt på de europæiske definitioner af NEET'er opererer Grønlands Statistik med en aldersgruppe på 16-25, mens loven om vejledning fra 2013 - i overensstemmelse med anbefalingen fra 2011-evalueringen – fokuserer på unge der forlader skolen tidligt i aldersgruppen 16-18; dvs. de unge, der for nylig har forladt ungdomsuddannelsen, og som ikke beskæftiger sig med uddannelse. Dette er også tilfældet i Uddannelsesplan II.

Der er en vis forvirring omkring den såkaldte "ungemålgruppe" (Grønland) - ikke kun angående aldersgruppe og status, men også med hensyn til den nøjagtige sammensætning og natur af denne gruppe. Hvem er de, hvor kommer de fra, og hvad får de tiden til at gå med? For at kaste mere lys over

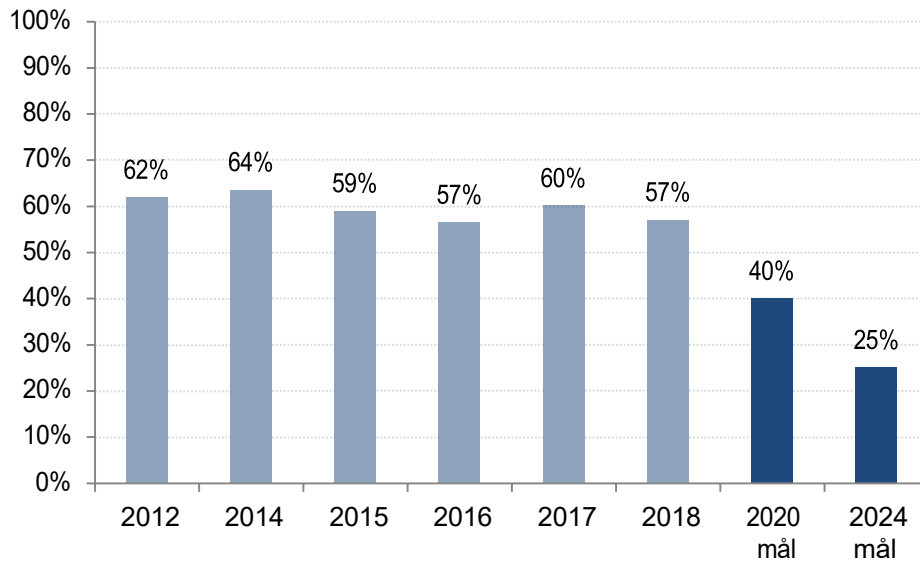
³⁵ Illustreret på s. 53 i rapporten

³⁶ [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Early leaver from education and training](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Early_leaver_from_education_and_training).

³⁷ <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/neet>. AESA Consortium – August 2019

dette spørgsmål har Departementet for arbejdsmarkedet i begyndelsen af 2019 bestilt en dybdegående undersøgelse, som stadig var i gang på tidspunktet for udarbejdelsen af denne rapport.³⁸ Tidlige resultater ser ud til at indikere en meget fragmenteret og mangfoldig gruppe. I Uddannelsesplan II er der fokus på 16- til 18-årige, som ikke er i gang med en gymnasieuddannelse eller erhvervsuddannelse eller går på en efterskole. De er dog muligvis i beskæftigelse, og unge mennesker, der deltager i de forskellige opkvalificeringsaktiviteter, der tilbydes af Majoriaq-centrene, er også inkluderet i denne gruppe. Størrelsen på denne "ungemålgruppe", målt i procent af den samlede ungdomskohorte i den relevante aldersgruppe, er grafisk afbildet i figuren herunder, som repræsenterer en opdatering af et tal inkluderet i Uddannelsesplan II³⁹:

Ungemålgruppen iflg. Uddannelsesplan II



UP II kommer med den formildende kommentar til størrelsen af denne gruppe, at "En stor del [...] gennemgår en oplæring i generelle undervisningsfag⁴⁰ i Majoriaq med henblik på at forberede dem til optagelse på en uddannelse"⁴¹. Det kan virke lidt mærkeligt, at disse er inkluderet i "ungemålgruppen", da de i alle henseender forfølger en formel kvalifikation. Ved at gennemgå listen over personer, der er registreret som FA-elever i IT Reg for 2018, viser det sig, at ud af de 105 i den relevante aldersgruppe, afbrød 83 for tidligt eller annullerede deres deltagelse⁴².

Med henvisning til NEET'er i aldersgruppen 16-25 år har Grønlands Statistik lavet følgende oversigt over NEET'er (grå kolonne), hvor de sammenlignes med dem i uddannelse (mørkeblå kolonne) og i beskæftigelse (lyseblå kolonne):

³⁸ Undersøgelsen udføres af det dansk/grønlandske konsulentfirma SuliNuuk.

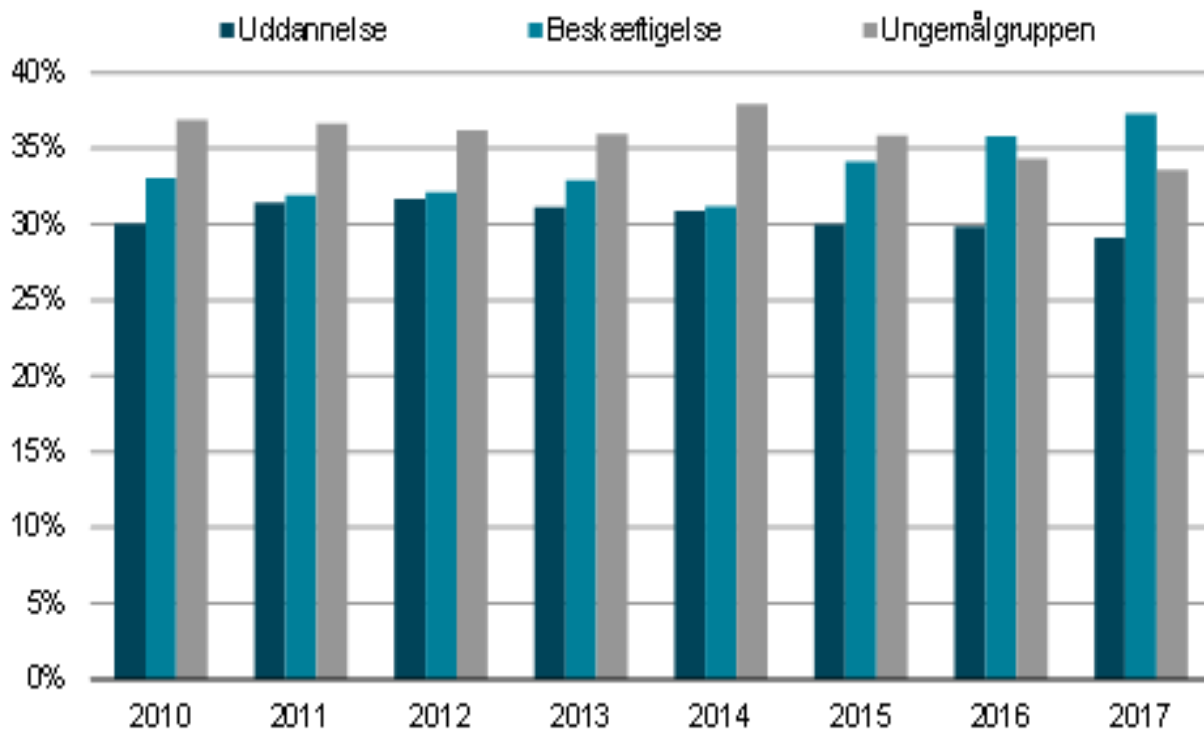
³⁹ Dette tal blev leveret til rapporten fra Grønlands regering.

⁴⁰ Den såkaldte FA (Folkeskolens Afgangsprøve). FA-kurser tilbydes af Majoriaq til borgere, der enten har forladt ungdomsuddannelsen uden at tage prøverne, eller hvis karakterer er for lave til at give dem adgang til videregående uddannelser.

⁴¹ S. 35

⁴² To af disse fik faktisk deres ansøgning afvist (af ukendte årsager).
AESA Consortium – August 2019

Målgruppen for unge i Grønlands Statistiks definition



Der er en let nedadgående tendens i statistikken over begge definitioner af målgruppen fra 2014 (da loven om uddannelses- og erhvervsvejledning blev vedtaget) og 2017/18, især når man ser på det bredere billede af NEET'er. I betragtning af kohortens lille størrelse er det imidlertid tvivlsomt, om dette repræsenterer en statistisk signifikant udvikling. Det er således ikke muligt at se nogen klar indflydelse fra loven og de bestemmelser og foranstaltninger, der er indført af denne.

4.4 Udviklingen i beskæftigelse og flaskehalsproblemer på arbejdsmarkedet

Fokus i Loven af 2013 er tydeligt på individuelle unge og på, hvordan deres valg af uddannelse og erhvervsuddannelse kan gøres lettere og frafald reduceres. Loven bestemmer imidlertid også, at vejledning (erhvervsvejledning) skal informere om beskæftigelsesmuligheder og muligheder for at vejlede borgernes valg af karriere efter uddannelse og i tilfælde af karriereændringer og arbejdsløshed (§2, punkt 2). I deres vejledningspraksis skal vejledere desuden tage højde for prognoser for arbejdsmarkedskrav (§14). Da udviklingen på arbejdsmarkedet imidlertid er så afhængig af andre faktorer (overordnede økonomiske tendenser, politiske indgreb, klimaændringer osv.), er virkningen af vejledningen på en national skala næsten umulig at estimere. Under alle omstændigheder er beskederne blandede:

Arbejdsløsheden er faldet støt i kølvandet på finanskrisen, og de seneste tilgængelige tal (fra 2017) giver en procent på 6,8, hvilket er omkring gennemsnittet for OECD-lande, men højere end i andre nordiske lande⁴³. Hvad angår flaskehalsproblemer, blev der gennemført en undersøgelse i efteråret 2018 blandt 152 virksomheder, der var medlemmer af Grønlands Erhvervsorganisation, som konkluderede, at grønlandske virksomheder havde store problemer med rekruttering af både kvalificeret og ufaglært arbejdskraft i alle sektorer og i de fleste jobkategorier⁴⁴. Desuden peger Grønlands Økonomiske Råds årsrapport på en alvorlig mangel på kvalifikationer på det grønlandske arbejdsmarked (s. 34-40).

⁴³ <http://www.stat.gl/publ/da/AR/201901/pdf/Ledighed%20og%20arbejdsstyrke%202017.pdf>.

⁴⁴ HS Analyse 2018, citeret i "Aurora" nr. 1, 2019 (magasin for Grønlands forretningsorganisation / Grønlands Erhverv). AESA Consortium – August 2019

4.5 Konsekvensanalyse

Når det ses isoleret, er det ikke muligt at hævde, at vedtagelsen af Loven af 2013 har haft nogen synlig effekt: på vitale parametre så som frafald / fastholdelse, tilmelding, uddannelsesmæssige fremskridt og mangler på arbejdsmarkedet, viser statistikken i bedste fald meget beskedne udviklinger i årene siden 2014. Naturligvis er dette en spekulativ konklusion, da vi ikke ved, hvordan situationen ville have været, hvis dette tiltag ikke var sket på lige netop dette tidspunkt. Selv hvis tiltaget ikke efterlod et større aftryk på makroniveau, kan det stadig have haft en positiv indflydelse på livskvaliteten for mange individer. Et vigtigere argument er dog, at vejledning er en kontekstuel aktivitet, der ikke kan stå alene - der er mange andre faktorer, der ligger uden for vejledningsområdet, der påvirker de samfundsmæssige udfordringer, som vejledningen søger at tackle, og som uden tvivl er mere indflydelsesrige i et større perspektiv. Under interviewene blev flere af disse faktorer gentagne gange fremhævet af informanterne.

Den mest fremtrædende af disse, og en, der blev nævnt af alle grupper af informanter - deriblandt slutbrugerne / modtagerne selv - er de massive problemer af psykologisk og social karakter, der påvirker det grønlandske samfund. For (unge) mennesker i uddannelse fokuserer disse på personlige problemer (traumer, krise, angst, depression osv.), sociale spørgsmål (bolig, økonomi, juridiske anliggender, familie osv.) og uddannelsesrelaterede (mobning, frygt for undersøgelser, trivsel osv.) – med personlige problemer, der tegner sig for cirka 75% af alle tilfælde. Problemerne er af en art, der er langt ud over hvad en almen vejledningsrådgiver kan håndtere, og derfor er der oprettet en særlig studenterrådgivningstjeneste (Studenterrådgivningen) til at yde professionel assistance bestående af kvalificerede psykologer og socialarbejdere til de uddannelsesinstitutioner, der kæmper med at håndtere disse problemer. I 2018 blev 637 studerende henvist til Studenterrådgivningen af vejledere, og der blev registreret ca. 2.625 individuelle konsultationer. Derudover blev der gennemført 9 gruppesessioner, og rådgivning via telefon eller internet stod for yderligere 175 konsultationer – og alligevel er der lange ventelister⁴⁵. Den specielle studentervejledning administreres af Center for National Vejledning, og når den er fuldt bemandet, beskæftiger den 13 ansatte (til sammenligning beskæftiger resten af centret yderligere 5 ansatte, inkl. ledelsen). I undersøgelsen af vejlederne, der blev udført i forbindelse med evalueringen i 2011, toppede psykologiske og sociale problemer listen over de hyppigste problemer, som de var nødt til at tackle, og en opfølgingsundersøgelse udført i forbindelse med denne evaluerende undersøgelse blandt en begrænset gruppe af vejledere viser, at dette stadig er tilfældet.

En anden faktor, der nævnes, er de enorme geografiske afstande i Grønland kombineret med en lille og meget tyndt spredt befolkning, der ofte lever i små, isolerede bygder uden for de 5 større byer. Problemet er tosidet - for det første betyder det, at elever ofte er nødt til at forlade hjemmet i en tidlig alder for at fortsætte deres uddannelsesforløb, hvilket for mange kan være en traumatisk oplevelse og en medvirkende årsag til frafald. Det betyder dog også, at mange ikke har direkte adgang til kvalificerede vejledere, da de bor i bygder uden uddannelsesinstitutioner ud over folkeskolen (8. klasse), og ingen Majoriaq-centre⁴⁶. For nogle af disse kan vejledning gives via internettet og skype, men forbindelserne er ustabile, og brud på havkablerne er en almindelig forekomst.

En tredje faktor, der nævnes, vedrører de sproglige problemer, der opleves af mange elever med grønlandsk som deres første sprog, da det vigtigste undervisningssprog i uddannelsessystemet efter folkeskolen er dansk. På grund af et lavt færdighedsniveau kæmper de ofte for at følge undervisningen, og er derfor mere tilbøjelige til at droppe ud eller være tilbageholdne med at tage en gymnasieuddannelse til at starte med.

En fjerde faktor, der blev observeret i løbet af undersøgelsesfasen og også omtalt af informanteren,

⁴⁵ Oplysninger, der gives i årsrapporten 2018 for Centeret for National Vejledning, s. 22.

⁴⁶ Majoriaq rejser, i det mindste til større bygder, til disse og tilbyder vejledningssessioner, men ofte er dette begrænset til en eller to gange om året. Et projekt (NUIKI) har også bestræbt sig på at give oplæring og vejledning til unge i fjernliggende bygder, men har kun dækket et lille antal af disse.

var en høj grad af udskiftning af vejledere i Majoriaq-centrene og uddannelsesinstitutionerne. Især i Majoriaq-centrene synes ændringer i både ledelses- og vejledningspersonale at være ganske hyppige, og dette kan påvirke både kvalitet og konsistens / kontinuitet i udførelsen af vejledningen. I Majoriaq-centrene i de 5 besøgte byer havde tre inden for kort tid skiftet ledelse, og også det vejledende personale var ændret i tre af centrene.

En femte faktor, der ofte optrådte i interviewene med især Majoriaq-medarbejderne, er vejledningsaktiviteters sårbarhed over for pres fra andre, mere praktiske arbejdsopgaver. Når vi talte om opsøgende vejledning, sagde en Majoriaq-medarbejder således:

“Opsøgningsvejledning er ekstremt tidskrævende. Både vejlederne og jeg tror, at det alene kræver en fuldtidsansat ... Det var lettere i gamle dage, da vejlederne kun havde et job ... Men så blev vi sammenlagt med jobcentrene. Dette dækker mange opgaver, som alle stjæler tid. Derefter kom rehabilitering, hvilket også er krævende. Og så kom for tidlig pensionering og offentlig hjælp. Selvfølgelig fik vi mere personale, men alle skal på ferie nu og da, vi kan alle blive syge, og alle kan være fraværende på grund af efteruddannelse”.

Denne følelse blev på en mindre måde også gentaget af en vejleder på en uddannelsesinstitution, som (ligesom flertallet af vejlederne inden for uddannelse og erhvervsuddannelse var en halvtidsstilling, hvor den anden halvdel gik med undervisning). Ifølge denne person var det for let at ringe til vejlederen, hvis f.eks. der var brug for en vikar i nogle timer, da vejledningsopgaver ikke blev opfattet som værende af samme vigtighed som andre opgaver.

Hvad angår arbejdsmarkedet er de faktorer, der påvirker de områder, som vejledningen adresserer, velkendte og kræver ikke yderligere uddybning her (økonomiske tendenser, teknologisk udvikling, politiske indgreb osv.).

5. Loven af 2013 og bestemmelsen om vejledning i Grønland

Hvis det er vanskeligt at spore virkningen på makroplan af bestemmelserne i Loven af 2013 og efterfølgende indgreb⁴⁷, kan det ikke kun skyldes indflydelsen fra de ydre faktorer, der er nævnt ovenfor. Interne faktorer, der er relateret til selve loven og den måde, hvorpå de bestemmelser, der er planlagt her, er implementeret og tilrettelagt, har konsekvens, især på kort og mellemlang sigt, da disse kan adresseres og om nødvendigt ændres og tilrettes. Dette er i modsætning til mange af de ydre faktorer ovenfor (sociale og psykologiske problemer, sproglige udfordringer, arbejdsmarkedsforhold osv.), som kun kan løses i et langsigtet perspektiv og kun i begrænset omfang i forbindelse med vejledningslovgivningen. I dette afsnit analyseres disse iboende aspekter af bestemmelsen om vejledning med henblik på at formulere anbefalinger til forbedring af effektivitet af vejledningen i Grønland.

Loven af 2013 om uddannelses- og erhvervsvejledning blev udarbejdet på grundlag af først og fremmest en lang periode, hvor erfaringer kunne høstes og behandles (bekendtgørelsen, den erstattede, var fra 1982) og på en række dedikerede undersøgelser og evalueringer – især Tønder Jessing et al. fra 2011 (hvor en af henstillingerne var en revision af de juridiske rammer for vejledningen). Den juridiske tekst trækker stærkt på materialet fra evalueringerne og har fulgt de fleste af de henstillinger, disse fremsætter. Det er også inspireret af lignende lovgivning fra andre steder, især Danmark. En indledende analyse af lovtæksten indikerer således et komplet værk, der foretager en 360-graders undersøgelse af vejledningen og definerer f.eks. begrundelse, målgrupper, aktører og interessenter, ansvar, koordinering og kontrol, forestillinger om kvalitet, interventioner og finansiering. En mere dybdegående analyse kan dog afsløre, at der er elementer i selve loven eller i den vejledningsindsats, der bygger på den, der forhindrer den i at efterlade et aftryk på situationen.

I forhold til Loven af 2013 kan vi således overveje 4 situationer, der - alene eller i kombination - kan påvirke effektiviteten af vejledningsindsatsen:

- Loven (og efterfølgende lovgivning vedrørende vejledning) har udeladt et eller flere afgørende elementer, der betyder, at systemet ikke fungerer som en sammenhængende helhed;
- Vigtige bestemmelsesområder, der er omhandlet i loven, er ikke fuldt ud implementeret;
- Leveringen af vejledningstjenesterne er mangelfuld i kvaliteten, hvilket påvirker virkningen;
- Individuelle tjenester og interventioner koordineres ikke korrekt eller beskrives ikke i tilstrækkelige detaljer, hvilket fører til huller i bestemmelserne og spild af vigtige, nødvendige ressourcer.

I det følgende analyseres den nuværende bestemmelse for hver af de 4 situationer for at identificere og vurdere problemområder.

5.1 Manglende elementer

Før Loven af 2013 blev uddannelses- og erhvervsvejledning i Grønland reguleret af en bekendtgørelse fra 1982, og der har følgelig været en lang periode, hvor man har kunnet høste erfaringer. Desuden blev den juridiske tekst fra 2013 skrevet på grundlag af flere målrettede vidensindsamlingsinitiativer, der omfattede både interne og eksterne evalueringsundersøgelser, der blev udført i 2000 (af Grønlands

⁴⁷ F.eks.: Loven af 2015 om oprettelse af Majoriaq-centre og definition af deres opgaver.

regering), 2007 (Juul Røttig og Viskum Larsen) og 2011 (Tønder Jessing et al.)⁴⁸. Det har så været efterfulgt af en lang og gennemgående forberedelsesproces, hvilket giver et indtryk af, at alle muligheder er blevet undersøgt. Der er foretaget opfølgning med Loven af 2015 om oprettelse af Majoriaq-centrene og revision af Loven af 2013 i 2018⁴⁹.

En gennemgang af den juridiske tekst vidner om et omhyggeligt grundlæggende arbejde: den definerer nøglekoncepter, opremser udfordringerne, identificerer nøglemålgrupper og aktører, sætter kompetenceniveauer for vejledere, beskriver tiltag og tildeler ansvar. Sammenlignet med lovgivning om uddannelses- og erhvervsvejledning fra andre lande, f.eks. fra Danmark⁵⁰ (som ligner meget, selvom der er væsentlige forskelle i organiseringen af vejledningsindsatsen) er der ingen større problemer i forbindelse med vejledningsindsatsen. Djævelen gemmer sig i detaljen. En mere dybtgående læsning af loven afslører nogle mærkværdige uoverensstemmelser med hensyn til aktører, og der er også en vis mangel på klarhed mellem de enkelte aktørers opgaver og ansvar (vejledningstjenester).

5.1.1 Specifikationer for vejledningsindsatsen for uddannelsesinstitutionerne

Førstnævnte vedrører det faktum, at selvom loven fastsætter minimumskompetenceniveauer og foreskriver rapporteringskrav om vejledningsaktiviteter for personale på Majoriaq-centre, stilles der ikke sådanne krav til uddannelsesinstitutionerne. Manglen på krav til minimumskompetenceniveauer for vejledende medarbejdere har tilsyneladende ingen praktiske effekter, men i alle de uddannelsesinstitutioner, der blev besøgt som en del af undersøgelsesfasen, havde vejledere gennemgået vejledergrunduddannelsen, der er et tilbud fra Center for National Vejledning. Faktisk viste det sig, at alle troede, at dette også var et krav til dem, men en strengt logisk læsning af lovtæksten (§12, punkt 2) afslører, at dette krav kun dækker vejledende personale på Majoriaq-centrene. Hvad dette betyder er, at en skoledirektør i princippet er lovligt berettiget til at nægte at sende vejledende medarbejdere på det tidskrævende kompetenceudviklingsprogram, hvis han eller hun finder det hensigtsmæssigt.

Hvad angår sidstnævnte, stipulerer loven blot, at "Grønlands regering kan ... stille krav til uddannelsesinstitutioner om at rapportere oplysninger om deres vejledningsindsats" (§13, punkt 3). På nuværende tidspunkt er der imidlertid ikke fremsat en sådan efterspørgsel, og det betyder, at vi ikke kan samle systematiske oplysninger om dette fra en central kilde. I undersøgelsesfasen blev uddannelsesinstitutionerne spurgt, om de systematisk indsamlede sådan information, men kun en institution svarede bekræftende. Dette betyder, at vi kun har anekdotisk information fra individuelle vejledere om den type aktiviteter, de udfører under overskriften vejledning, metoden og materialet de bruger i deres arbejde, og arten af de hyppigste spørgsmål eller problemer som eleverne kommer til vejledningskontoret med. Da ingen af de interviewede institutioner havde en vejledningspolitik, betyder det også, at hver enkelt vejleder skal opbygge sin egen vidensbank, og at der ikke er noget bevisgrundlag for at dirigere indsatsen.

5.1.2 Tydeligt definerede kontaktflader mellem vejledningstjenesterne

Manglen på klarhed i forhold til ansvarsområder og arbejdsopgaver berører kontakten mellem Majoriaq-centrene og uddannelsesinstitutionerne. I Loven af 2013 fremgår det klart, at "uddannelsesinstitutionerne bærer ansvaret for at tilbyde overgangs- og fastholdelsesvejledning til uddannelsessøgende (§10), men senere i lovens §19 står det skrevet at "... Det lokale vejledningscenter⁵¹ skal hjælpe uddannelsesinstitutionerne med forberedelse og implementering af overgangsvejledning". I henhold til Loven af 2013 vedrører dette kun unge under 18 år, men nøjagtigt hvordan dette krav om hjælp skal fortolkes, og hvordan kravet for unge under 18 administreres, uddybes ikke yderligere i Loven af 2013. I Loven af 2015 om oprettelse af Majoriaq-centrene er det dog fastsat, at Majoriaq-centrene skal "udføre vejledning og administrationen af ansøgere til

⁴⁸ Alt dette materiale kan findes på: <https://sunngu.gl/da/For-vejledere/Uddannelsesafdelingen/Udvikling-og-evaluering>.

⁴⁹ Revisionen i 2018 blev hovedsageligt gennemført for at give Center for National Vejledning et retsgrundlag for administreringen af den specielle studentrådgivningstjeneste (Studenterrådgivningen).

⁵⁰ Se <https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=193835>.

⁵¹ Dvs. Majoriaq AESA Consortium – August 2019

uddannelsessektoren" (§2, punkt 4) og "samarbejde med folkeskoler og ungdomsskoler om vejledning af de ældre klasser" (§2, punkt 5). Igen er det ikke specificeret, hvordan dette skal ske, og i interviewene med Majoriaq-centrene og uddannelsesinstitutionerne var der en vis forvirring over, hvem der gjorde hvad. Et Majoriaq-center besøgte således afgangsklasser i det lokale gymnasium en gang om året for at give en vejledningssession om mulighederne for at fortsætte på en videregående uddannelse, en opgave som klart ikke er deres ansvar i henhold til loven ("Hvis vi ikke gør dette nu, kommer de til vores center en efter en, når de alligevel er færdige. Nu har vi muligheden for at tage dem allesammen i en session, hvilket sparer os meget tid"- var forklaringen fra direktøren for det lokale Majoriaq-center).

På trods af at fastholdelsesvejledningen er uddannelsesinstitutionernes ansvar, spiller Majoriaq-centrene en vigtig rolle med hensyn til lærlinge, hvor de er ansvarlige for at tilbyde information og vejledning (og visse praktiske arrangementer som indkvartering) af disse, når de er på uddannelsesophold væk fra den by, hvor deres erhvervsskole ligger. Majoriaq-centret er ikke ansvarlig for vejledning i relation til erhvervsspørgsmål men kun for vejledning i forbindelse med personlige og sociale anliggender. Det nøjagtige ansvar er beskrevet i en instruktion fra Grønlands regering⁵². Det er interessant nok, at den detaljerede beskrivelse af procedurer i relation til dette aspekt af Majoriaq-centrets arbejde besætter 4 af de 8 mapper, der er udarbejdet i manualen om arbejdsprocedurer for Majoriaq⁵³, men det nævnes hverken i loven af 2013 eller 2015.

5.1.3 Specifikationer for vejledningsindsatsen

På trods af at der gives en definition på "opsøgende vejledning", der identificeres en målgruppe og ansvaret fordeles for at gennemføre den, indeholder loven fra 2013 ingen retningslinjer for, hvor ofte dette skal udføres (løbende, en gang om året, to gange om året?), og hvilke metoder der skal bruges. Som et resultat af dette ser hvert Majoriaq-center ud til at have bestemt sin egen måde at tackle dette problem på, hvilket uundgåeligt fører til forskelle i kvalitet og dækning. Heller ikke dette spørgsmål er dækket i beskrivelserne af arbejdsprocedurerne eller i resultatkontrakterne mellem Grønlands regering og kommunerne om driften af Majoriaq-centrene.

Det vil altid være et spørgsmål om vurdering, hvor detaljeret en lov skal være. I et system med mange aktører og komplekse baner kan en juridisk tekst let blive så langvarig og kompleks, at den tilslører klarheden, som den formodes at etablere. Af denne grund er det muligt at behandle mere specialiserede problemer ved hjælp af andre juridiske eller semi-juridiske instrumenter til specifikke aspekter: bekendtgørelser, instruktioner, resultatkontrakter eller værktøjer som beskrivelserne af arbejdsprocedurerne for Majoriaq. Flere steder i lovteksten angives denne mulighed med formuleringen "Grønlands regering kan udstede yderligere regler og instruktioner om dette" – eller lignende. For afgørende aspekter af vejledningen er dette ikke sket, og det mangler derfor konsekvent i den juridiske kontekst, hvis ikke selve loven.

5.2.4 Sanktioner

Mulighederne for sanktioner mangler også stort set i den juridiske kontekst, hvis en aktør eller tjeneste ikke lever op til kravene i loven. På dette trin er dette kun et teoretisk spørgsmål, da kravene ikke er specificeret i tilstrækkelige detaljer for at muliggøre en måling af opfyldelsesgraden. Når man igen bruger opsøgende vejledning som eksempel, er ansvaret for dette afgørende element i vejledningsindsatsen tildelt Majoriaq-centre, men da det ikke er specificeret, hvordan og hvor ofte dette skal gøres, er det umuligt at undersøge, om og i hvilket omfang et center opfylder kravet. I Loven af 2013 under § 25 hedder det (og §9 i Loven af 2015 om Majoriaq-centrene), at Grønlands regering kan reducere de midler, der er afsat til drift af centrets aktiviteter, hvis de ikke lever op til kravene specificeret til vejledningsindsatsen i de såkaldte resultatkontrakter, der er indgået mellem kommunerne og Grønlands regering. Disse kontrakter nævner imidlertid meget lidt om vejledning, og (som allerede nævnt

⁵² Naalakkersuisut Instruks af 28. august 2017.

⁵³ Job-vejlednings- og Opkvalificeringscentre: Arbejdsgangsbeskrivelser. Disse mapper er kun tilgængelige i papirversioner. AESA Consortium – August 2019

ovenfor) intet om det vel nok mest afgørende aspekt af dette (dvs. opsøgende vejledning)⁵⁴.

5.2 Ufuldstændig implementering

En anden forklaring på den manglende påvirkning kan være, at nogle af bestemmelserne i Loven af 2013 (og tilhørende efterfølgende lovgivning) ikke er blevet implementeret eller kun delvist implementeret. Gennem lovgivningen og udarbejdelse af en liste over "leverancer" er der to spørgsmål, der dukker op: det ene er udviklingen af en "virtuel vejledningsportal" (§4 i Loven af 2013) og den anden, oprettelse af en "national database" for vejledningsindsatsen og om borgernes status i forhold til uddannelse og beskæftigelse for at forbedre administrationen af bestemmelsen om vejledning og for at identificere mål for indsatsen (§13 i Loven af 2013).

5.2.1 Den virtuelle vejledningsportal

I lovgivningen fra 2013 skal denne vejledningsportal være "et internetbaseret informations- og vejledningsværktøj til vejlederne på Majoriaq-centrene og uddannelsesinstitutioner, for dem der har brug for vejledning, og for andre, der søger information om uddannelse og beskæftigelse". Derudover skal den "indeholde sammenlignelige oplysninger om uddannelse inden for og uden for Grønland og de beskæftigelsesmuligheder, som disse kan føre til såvel som opdaterede arbejdsmarkedsoplysninger" (§4). I punkt 3 anføres det, at "Grønlands regering kan fastlægge mere specifikke regler for vejledningsportalen", men ingen sådanne specifikationer er at finde.

Ideen bag denne portal er helt klart ideen om "one-stop-shop", hvor brugerne kun behøver at kende et website for at få alle de oplysninger, de har brug for. Det bidrager således til et aspekt af rationale bag vejledningen, der er nævnt i §1 i Loven af 2013, nemlig at "vejledning skal bidrage til at styrke enkeltpersoner til at søge efter og anvende information, herunder it-baserede informations- og vejledningsværktøjer om uddannelse, uddannelsesinstitutioner og fremtidige beskæftigelsesmuligheder". Sådanne websteder findes i mange andre lande, f.eks. i Danmark, hvor disse oplysninger kan findes på et website oprettet af Uddannelsesministeriet⁵⁵. Der er dog en vigtig forskel - Grønlands vejledningsportal skal ikke kun servicere brugere af vejledningstjenester, men også vejledere.

Det er tydeligt, at en sådan portal har et enormt potentiale i Grønland, hvor de geografiske afstande forhindrer mange borgere i direkte, personlig kontakt med vejledere - især når den kobles sammen med, som den danske modpart. - muligheden for online-vejledning med vejledere, der kan hjælpe brugerne med de spørgsmål, som de ikke er i stand til at finde svarene på uden hjælp. Det er rigtigt, at internetforbindelser er for ustabile i Grønland til at gøre dette til et levedygtigt forslag for alle på nuværende tidspunkt, men fremskridt inden for teknologi udvider kontinuerligt dækningen og vil sandsynligvis give alle beboede steder hurtige og pålidelige forbindelser inden for en overskuelig fremtid.

Imidlertid er et sådant website et ambitiøs fortagende. Det spænder ikke kun over et meget bredt område (uddannelse, erhvervsuddannelse, beskæftigelse), det henvender sig også til en meget forskelligartet målgruppe og dækker et potentielt enormt geografisk område (Grønland og udlandet). Naturligvis er det iboende i ordet "portal", at det ikke skal indeholde alle de krævede oplysninger - meget af dette kan leveres ved at henvise til links til andre websites, der indeholder de nødvendige oplysninger. For uddannelse, erhvervsuddannelse og beskæftigelse i Danmark vil det således være tilstrækkeligt at levere linket til den danske ækvivalent, og brugere kan derefter trykke på dette og finde de relevante oplysninger. Dog skal der arbejdes meget med at skabe en attraktiv og brugervenlig grænseflade og struktur, og de indeholdte oplysninger skal konstant opdateres. Links skal kontrolleres for at sikre, at de

⁵⁴ Resultatkontrakterne for Majoriaq-centre i alle Grønlands kommuner kan downloades fra <https://www.majoriaq.gl/da/Ansæt/Resultatkontrakter>.

⁵⁵ Uddannelsesguiden: www.ug.dk.
AESA Consortium – August 2019

stadig fungerer, og at de oplysninger, de leverer, er korrekte, og nye informationskilder tilføjes, når de opstår.

I interviewene med slutbrugere / modtagere af vejledning var et af spørgsmålene, om de nogensinde havde brugt internetbaserede informationskilder til at indhente information om vejledningsrelaterede spørgsmål. Vejledere blev også spurgt om de websites, de konsulterede i deres praksis. Fra disse informanter blev der identificeret et antal websites, der havde en portallignende funktion i relation til uddannelses- og erhvervsvejledning, henvendt til brugere og vejledere:

www.sunngu.gl: Dette var det oftest nævnte websted, selvom mindre end halvdelen af informanterne kendte til den. Det er et website, der drives af Departementet for uddannelse om uddannelsesmuligheder i Grønland, som også indeholder information om indkvartering og studiestipendier, og som linker til hjemmesiden med information om lignende spørgsmål i Danmark. Det henvender sig til brugere af vejledning, men har også et afsnit for vejledere, der henviser brugere til Center for National Vejlednings website.

www.sullisivik.gl: Dette er borgernes portal i Grønland, der tager fat på alle aspekter af det offentlige liv i Grønland, herunder uddannelse og erhvervsuddannelse. Gennem Sullisivik kan brugere finde information, men det er også muligt at f.eks. sende ansøgninger om tilmelding til uddannelsesinstitutioner. For mere dybdegående information og ansøgningsformularer henviser det dog ofte til Sunngu. Det har ingen specifik sektion for vejledere.

www.majoriaq.gl: Dette er websitet for Majoriaq-centrene, og det henvender sig til brugere af Majoriaq såvel som Majoriaq-personalet (herunder det vejledende personale). Det har et afsnit om vejledning, der indeholder generel information om uddannelse, men som kun linker til erhvervsskoler og de grønlandske huse i Danmark. Den indeholder information om studiestipendier, men ikke om studenterboliger. For ansøgningsformularer og yderligere information, linker det til Sunngu. Det henvender sig til både brugere og vejledere.

www.iserasuaat.gl: Dette er en portal, der dækker undervisning og læring i Grønland. Den henvender sig først og fremmest til lærere, og i øjeblikket dækker den folkeskole, gymnasium og Majoriaq – men har også den erklærede ambition om at dække førskole - og erhvervsuddannelse. Det indeholder et afsnit om vejledning, der direkte henvender sig til brugere, men dette indeholder kun information om Majoriaqs vejledningstjenester. Det henvender sig ikke eksplicit til vejledere (undtagen i forbindelse med IT Reg (se nedenfor) men indeholder materiale, der kan bruges af disse.

www.aqqut.gl⁵⁶: Dette er Center for National Vejlednings website i Grønland. Den henvender sig kun til vejledere, og udover nyheder om centrets aktiviteter har den en "vidensbase", der indeholder nyttige informationer og materialer til vejledere.

Ud over disse portaler, som alle er udviklet under Grønlands regering, er der også:

<http://www.ga.gl/elev/Forside/tabid/79/language/da-DK/Default.aspx>: Dette er et specifikt website om uddannelse og erhvervsuddannelse i Grønland, udviklet af sammenslutningen af arbejdsgiverforeninger i Grønland (Business Greenland), som er tilgængelig via foreningens generelle websted (www.ga.ge.gl). Det henvender sig primært til unge mennesker og indeholder information om mulighederne i Grønland, praktisk information og generel rådgivning, også om uddannelse i udlandet.

Der mangler således ikke portaler, men det er en udfordring at finde en, der matcher kravene, som de er formuleret i lovgivningen. Den, der ser ud til at passe mest til loven, er Sunngu, da dette omtales af nogle af de andre websites, indeholder den mest omfattende information, og henvender sig til både brugere af vejledning og vejledere. Den indeholder dog ikke nogen arbejdsmarkedsrelateret information, og sektionen for vejledere er ikke udviklet. Ifølge oplysninger modtaget fra Grønlands regering er der planer om at overføre Sunngu-indholdet til Sullisivik - som dog ikke er et dedikeret website. I

⁵⁶ Tidligere www.vejledning.gl.
AESA Consortium – August 2019

Grønlands regeringsplaner for fremtidig indsats på dette felt synes de eksisterende websites imidlertid at fortsætte ⁵⁷.

Ved at undersøge indholdet af de mulige portal-kandidater for relevans, er det relativt let - med de mulige undtagelser fra Aqut og Sullisivik –at finde forekomster af oplysninger, der er forældede eller mangler, eller links, der ikke længere fungerer, og links der ikke ser ud til at blive opdateret regelmæssigt. Hvad angår de to andre, i Sullisivik er det vejledningsrelaterede indhold stadig ikke ordentligt udviklet, og det henvender sig ikke til vejledere, og Aqut-websitet har valgt information udelukkende til vejledere. Derudover tegnede der sig et klart billede baseret på interviews med brugere af vejledning, at et nøglekrav til en sådan portal - nemlig at den er kendt og brugt af offentligheden - ikke var opfyldt. Kun et mindretal kendte til dem og havde brugt dem. Dette indikerer også, at et andet af vejledningsformålene, nemlig kravet om, at det skal bidrage til at enkeltpersoner selv aktivt bruger IT-baserede vejledningskilder til at finde relevant information om uddannelse og beskæftigelse (§1, punkt 4), stadig ikke er opfyldt.

Kun få brugere / modtagere af vejledning havde imidlertid brugt elektroniske kilder (websites) til at finde information i forbindelse med deres valg af uddannelse og beskæftigelse. På grundlag af ovenstående må det imidlertid konkluderes, at ambitionen i Loven af 2013 om uddannelses- og erhvervsvejledning om at oprette en "virtuel vejledningsportal" for brugere af vejledere og vejledere stadig har en lang vej endnu, før det er en realitet.

5.2.2 Nationale data om vejledningsindsatsen

I henhold til §13 i Loven af 2013 er de kommunale myndigheder forpligtet til at registrere oplysninger om vejledningsindsatsen og status med hensyn til uddannelse og beskæftigelse "på individniveau", og rapportere dette til Grønlands regering. Dette skal ske for at "lette administrationen og målrette initiativer i forhold til mål for uddannelse og beskæftigelse". Dette er to forskellige formål.

Grønland har ligesom de andre nordiske lande, men i modsætning til mange andre lande i Europa, personlige cpr-numre - et unikt nummer for hver enkelt person, hvilket betyder, at det altid er muligt at hente oplysninger om en given person i en database og krydshenviser og korrelerer mellem forskellige registre. Fordelene i en vejledningssammenhæng er åbenlyse, da det på et øjeblik giver en vejleder mulighed for at hente oplysninger om den enkeltes uddannelseshistorie og karrierebane, hvilket sparer værdifuld tid i vejledningen. I en større sammenhæng kan aggregerede data om specifikke segmenter, der identificeres via personlige cpr-numre, give værdifulde oplysninger om deres adfærdsmønstre, behov og krav, som kan hjælpe med at målrette specifikke vejledningstiltag for disse.

Udtrykket "vejledningsindsats" er dog ikke defineret i loven eller i efterfølgende dokumentation, og det er således et vigtigt punkt, hvad dette faktisk indebærer med hensyn til registreringskrav til kommunerne. Når han/hun talte om den såkaldte "ungemålgruppe" (se ovenfor), hævdede en Majoriaq-direktør under interviewet, at dette bestod af 5 undergrupper af omtrent lige stor størrelse, og som hver krævede en anden type indgriben:

- Dem, der bare har brug for et lille skub (nogle oplysninger, praktisk hjælp med en ansøgning osv.) for at blive engageret i uddannelse eller beskæftigelse;
- Dem, der har brug for vejledning til at afklare deres valg;
- Dem, der har brug for vejledning til at afklare valg og en begrænset oplæringsindsats;
- Dem, der har brug for vejledning til at afklare valg kombineret med en mere omfattende opkvalificeringsindsats;
- Dem, der har brug for social og psykologisk rådgivning kombineret med

⁵⁷ Uddannelsesplan II 2018 – se s. 87 og 90.
AESA Consortium – August 2019

omfattende oplæring samt vejledning til at afklare deres valg.

Denne model af vejledningssegmenter (som muligvis kan bruges ikke kun på "ungemålgruppen", men på alle brugere af vejledning) rejser spørgsmålet om, hvad det er, der skal registreres. Ved at lægge de juridiske konsekvenser til side i et GDPR-perspektiv er det alt sammen interessant og relevant i lyset af ovenstående refleksioner. For det første vil det fortælle os noget om, hvilken slags indsats der er efterspurgt, og hvor vi skal fokusere ressourcerne. Det vil også give os mulighed for at sige noget om effekten og kvaliteten af vejledningsindsatsen, da vi muligvis undersøger en vejledningsmodtagers senere forløb og ser, om der kom noget ud af indsatsen; hvis personen nu er ansat eller indskrevet på en uddannelsesinstitution.

Kilderne til vejledningsrelateret information, som vi kan trække på i øjeblikket, er følgende:

- Fra administrationen af SU (data om tilmelding, frafald og færdiggørelse af uddannelsesbaner);
- Fra beskæftigelsesstatistikken;
- Fra IT Reg-systemet, hvor Majoriaq-centre og uddannelsesinstitutioner kan oprette kvalifikationsporteføljer og registrere handlingsplaner for enkeltpersoner.

Af de 3 er det kun den sidste (IT Reg), der registrerer vejledningsaktiviteter. Det gør det dog kun på et begrænset sæt parametre og for nogle af disse kun indirekte. Vi kan således se for 2018 f.eks., at i alt 453 personer havde en personlig handlingsplan udarbejdet med henblik på tilmelding til uddannelse, erhvervsuddannelse eller arbejde; og vi må antage, at nogle andre former for vejledningsaktivitet har fundet sket forud tilrettelæggelsen af handlingsplanen. Vi kan dog ikke specificere, hvad dette er, og derfor er det svært at udlede beviser for virkningen af forskellige former for tiltag. Udarbejdelsen af handlingsplanen er selvfølgelig i sig selv et vejledende tiltag og vil ofte blive udført af en vejleder⁵⁸, men det er også et bureaukratisk krav, og registreringen sker i henhold til sidstnævnte logik.

Den eneste oversigt, vi har over, hvad vejledere i Grønland faktisk gør, hvilke typer forespørgsler de får fra brugere, og hvad de opfatter som deres største udfordringer, er således den undersøgelse, der blev udført i forbindelse med 2011-evalueringen.

Det eneste parameter, der specifikt fokuserer på vejledning, er "opsøgende vejledning", hvor Majoriaq-personalet skal registrere deres aktiviteter i IT Reg-systemet. Som tidligere nævnt er statistikkerne ikke pålidelige, da Majoriaq-centrene tydeligvis ikke er enige om, hvad det er, de registrerer her, og hvordan de gør det. Antallet af poster for 2017 og 2018 vedrører henholdsvis 55 og 46 personer, og størstedelen af disse er godt over 18 år, hvilket er den målgruppe, som Loven af 2013 opererer med. Dette er slet ikke i overensstemmelse med oplysningerne fra en direktør for et Majoriaq-center, der estimerer antallet af unge under 18 år i kommunen, som ikke er i uddannelse eller beskæftigelse, og som er blevet kontaktet af centret, "mellem 75- 100". Forklaringen på denne uoverensstemmelse er, at mange af disse, der er blevet henvist til forskellige former for uddannelse og opkvalificeringsaktiviteter (f.eks. FA-kurser, folkehøjskoleprogrammer osv.), er registrerede her og ikke under "opsøgende vejledning". Det ser ud til at være en forsvarlig antagelse, at dette også er tilfældet for andre Majoriaq-centre, hvilket betyder, at dataene i alle henseender er begrænset i en vejledende kontekst, der i bedste fald tjener som indikationer snarere end at komme med håndfaste kvantitative beviser. Som et generelt punkt gælder det for meget af informationen i IT Reg, at gyldigheden er tvivlsom, da der er forskellige meninger og praksis blandt brugerne om, hvordan ting skal registreres. I nogle Majoriaq-centre er det heller ikke vejledere, men det administrative personale, der har ansvaret for at registrere data i IT Reg, hvilket tilføjer et ekstra lag af fortolkning til udførelsen af opgaven. Faktisk indrømmede nogle vejledere, der blev interviewet, at de havde deres egne private regneark med information, da de ikke var i stand til at bruge oplysningerne fra IT Reg. Systemet som

⁵⁸ Retningslinjer for udarbejdelse af personlige handlingsplaner findes på webstedet Iserasuaat, og de angiver specifikt, at de er skrevet til vejledere (se <http://www.iserasuaat.gl/da/Majoriaq/Vejledning/Handleplan/Vejledning%20til%20handleplan>)
AESA Consortium – August 2019

sådan er kendetegnet ved at være vokset løbende, hvor der er tilføjet flere funktioner og muligheder undervejs. Dette gør det til tider forvirrende, og dette er en af forklaringerne på, at mange brugere har brugt deres egne, uberegnelige måder at registrere informationer på. Dette er i øvrigt ikke en ny observation men en, der er foretaget i forbindelse med IT Reg tidligere⁵⁹. Det har imidlertid potentialet til at fungere som en national dataplatform både til administrative og statistiske formål.

Endelig skal det bemærkes, at uddannelsesinstitutioner hidtil er undtaget fra kravet om at rapportere om vejledningsindsatsen, da loven (§13, punkt 2) bestemmer, at Grønlands regering kan stille et lignende krav til dem. Dette er dog endnu ikke sket. Dette betyder, at kvantificerbar information om vejledningsindsatsen i relation til fastholdelsesvejledning (og til en vis grad også overgangsvejledning) ikke er tilgængelig.

5.3 Kvalitet i vejledningen

“Kvalitet” kan være et besværligt koncept at arbejde med i et vejledningssammenhæng, for hvad er “god vejledning” og hvordan måler vi det?

I sidste ende må den ultimative dommer af kvaliteten i vejledningen utvivlsomt være effekten. Hvis vejledning kan bevises at udgøre en positiv forskel med hensyn til parametre som tilmelding, afslutning og ansættelse, må den nødvendigvis være af god kvalitet. Som vi har set, er de emner, som vejledningen forventes at påvirke, også påvirket af andre faktorer, og det er et risikabelt forslag at isolere og bedømme vejledningens bidrag til enhver udvikling (eller mangel på udvikling) her.

På leveringsniveauet tages brugertilfredshed sommetider som et tegn på kvalitet. I modsætning til evalueringen i 2011 har denne evaluerende undersøgelse inkluderet brugerperspektivet, og under interviews med brugere af vejledning blev disse spurgt om deres oplevelser med vejledning og deres vurderinger af den service, de havde modtaget. Pålideligheden af sådanne udsagn er imidlertid tvivlsom, da vi har at gøre med individers opfattelse. Brugere kan ved afslutningen af en vejledningssession føle sig meget utilfredse med resultatet, fordi det ikke kunne løse alle deres problemer på stedet eller give dem de svar, de ønskede at høre, men det kan stadig have været vejledning af god kvalitet. At afgøre, om dette var tilfældet, ville have krævet en dybdegående undersøgelse af enkeltsager, hvilket (også af juridiske årsager) ikke var muligt i denne undersøgelse.

5.3.1 Kvalitetsrammen

En evaluering vil næsten uundgåeligt have en tendens til at fokusere på negative aspekter af det objekt, der er under evaluering, da det er her, der kræves handling. Imidlertid blev der fundet mange tilfælde af god kvalitet under undersøgelsen. Blandt de positive elementer i det grønlandske vejledningssystem, der blev fremhævet af brugere og interessenter eller blev observeret under fakta undersøgelsesfasen, var

- *Vejledergrunduddannelsen*, som næsten fik enstemmig ros fra vejlederne for at give dem viden og værktøjer til at tackle de udfordringer, de støder på. Selvom det ikke er lovpligtigt at gøre det, havde alle vejledere fra uddannelsesinstitutionerne, der blev interviewet, taget kurset eller var ved at gøre det;
- Den specialiserede studenterrådgivningstjeneste (*studenterrådgivningen*), der blev opfattet som en stor hjælp af vejledere, da de kunne henvise studerende med alvorlige personlige problemer til specialisterne her. De eneste problemer var lange ventelister og manglen på kvalificerede grønlandsktalende psykologer;

⁵⁹ Se f.eks. PEMA (2012) s. 29-30.
AESA Consortium – August 2019

- Succesen med at anvende vejledning i et livslangt perspektiv samt inddrage voksne modtagere i formel uddannelse.

Imidlertid er indtrykket, som interviewene og diskussionerne med vejledere og andre aktører og interessenter har efterladt, at forestillinger om kvalitet i vejledning i Grønland generelt er sammensat af enkeltpersoners samling af "eksempler på god praksis" snarere end en holistisk, fælles tilgang.

Denne kritik kunne også rettes mod andre europæiske lande, men der er nogle tilfælde, hvor sæt af kvalitetsprincipper (eller endda standarder) til vejledning og udvikling af ledsagende kvalitetssikringsstrategier er blevet udarbejdet. Et sådant eksempel er fra Irland⁶⁰ der omfatter følgende principper for vurdering af kvalitet i vejledning:

- Tilgængelighed
- Hensigtsmæssighed
- Fortrolighed
- Lige muligheder
- Upartiskhed
- Individuelt ejerskab og ansvar (brugerens ansvar for egne beslutninger)
- Integration (kvalitet skal afspejle både personlige, uddannelsesmæssige og erhvervmæssige aspekter af systemet)
- Kvalitetsstandarder for service (servicelevering, opdateret information, vejledernes kompetencer, faciliteter og ressourcer)
- Vejledersamarbejde
- Gennemsigtighed (vejledningsprocessen er gennemsigtig for brugerne)
- Håndtering af klager

En lignende øvelse er ikke blevet udført for Grønland, men Loven af 2013 indeholder bestemmelser, der svarer til flere af de irske principper, især under §14-17 om de etiske perspektiver i levering af vejledning. Selvom det kan diskuteres, om det irske eksempel omfatter alle aspekter af kvalitet i vejledning, giver det en nyttig analytisk ramme, og det har styret analysen af de empiriske data, der er indhentet fra interviews og dokumenter. Formålet med dette har ikke været at foretage en 360-graders vurdering af kvaliteten i det grønlandske vejledningssystem, men blot at identificere problematiske spørgsmål. Nogle af disse er allerede fremhævet ovenfor:

Tilgængelighed: Da procedurer og hyppighed af den opsøgende vejledning, der er foreskrevet i loven for "ungemålgruppen", ikke er beskrevet detaljeret (især om hvordan de identificeres og kontaktes), er der store forskelle i den måde dette udføres hos de enkelte kommuner og Majoriaq-centrene. Da oplysningerne om denne aktivitet, der er registreret i IT Reg, ikke er pålidelige i forbindelse med denne undersøgelse, kan vi ikke udelukke muligheden for, at der er personer i målgruppen, som forbliver uopdaget, eller som ikke modtager den vejledning, de har ret til i henhold til loven.

Vejledernes kompetencer: Standarder for vejledernes kompetencer i Majoriaq-centrene er fastlagt i loven under §12, punkt 2, hvori det hedder, at disse skal have en kvalifikation fra en anerkendt vejlederuddannelse. Her er der tale om den grundlæggende vejlederuddannelse, der udbydes af Center for National Vejledning (*vejledergrunduddannelsen*). I interviewene med vejledere udtrykte alle tilfredshed med denne og sagde, at den havde klædt dem godt på til de vejledningsopgaver, de udførte. Det er dog ikke et obligatorisk krav for vejlederne på uddannelsesinstitutionerne.

Opdateret information: Mange vejledere klagede over vanskelighederne, de oplevede med at hente opdaterede oplysninger om især adgangskrav og ansøgningsprocedurer til uddannelserne. Dette skyldtes ikke kun manglende eller forældede oplysninger på portalwebsites - også websites for de

⁶⁰ Se Kristensen et al., 2008 (s. 28).
AESA Consortium – August 2019

enkelte uddannelsesinstitutioner var tilbøjelige til dette.

Ressourcer: Personalet fra alle Majoriaq-centre, der blev interviewet i undersøgelsesfasen, klagede over det overvældende administrative arbejdspress, der kvalte vejledningsarbejdet og især den opsøgende vejledning. Vejledning er - som det også er påpeget i lovens §15 - en proces, der kan være vanskelig at kvantificere og planlægge på forhånd, hvorimod mange administrative opgaver kræver øjeblikkelig handling. Da vejledningsaktiviteter ikke er særlig fremtrædende i centrenes resultatkontrakter, risikerer de at blive bagatelliserede. Dette var imidlertid også tilfældet for nogle uddannelsesinstitutioner, da vejlederen ofte er lærer på samme tid.

Upartiskhed: Da vejledning i Grønland er indlejret i institutionerne, der også har andre interesser, kan vejledere blive fristet til at placere institutionelle interesser over brugernes interesser (se nedenfor).

Et punkt fremsat af vejledere i Majoriaq-centre, uddannelsesinstitutioner og andre vejledningsinitiativer vedrørte spørgsmålet om *vejledersamarbejde*. Rammer for et sådant samarbejde findes i form af lokale vejledningsnetværk, der er etableret i alle større byer, og som allerede var i gang på tidspunktet for 2011-evalueringen. Dette afspejles også i Loven af 2013, hvor §3 pålægger Grønlands regering blandt andre opgaver at støtte netværk inden for vejledning. I de fleste af byerne var disse lokale netværk dog mindst delvist dysfunktionelle, for så vidt de udelukkede nogle vejledere, blev afholdt med uregelmæssige og sjældne intervaller, kun behandlede begrænsede aspekter af vejledningsindsatsen eller blev påvirket af personlige fejder mellem medlemmerne.

En generel forståelse af kvaliteten i vejledning er for nogle aktiviteter hæmmet af det faktum, at nøglebegreber ikke er definerede og forklaret i tilstrækkelige detaljer i loven eller andre steder, så aktører og interessenter overlades til at foretage deres egen fortolkning af disse. Et eksempel på dette er ”opsøgende vejledning”; et andet er udtrykket ”tilsyn”, der fremgår af §3, punkt 6 (hvor det hedder, at Grønlands regering er ansvarlig for at sørge for tilsyn af lokale vejledningscentre). Udtrykket har flere betydninger, men præcist hvad det betyder i denne sammenhæng - og hvordan det udføres - er ikke yderligere forklaret.

I løbet af undersøgelsesfasen er der ikke blevet fundet eksempler på *kvalitetssikringssystemer* i vejledningsindsatsen.

5.4 Koordinering

”Koordinering” henviser til måderne, hvorpå forskellige aktører i vejledningssystemet interagerer for at sikre, at passende vejledning er tilgængelig for relevante målgrupper på det tidspunkt, hvor de har brug for det, og at ressourcer - deriblandt menneskelige ressourcer - bruges klogt og til maksimal effekt. Dette spørgsmål gives særlig opmærksomhed i ToR, der siger, at “... det ville være hensigtsmæssigt at gennemgå strukturer, der organiserer og institutionaliserer vejledningsindsatsen, og at afklare rollen, omfanget, opgaverne, ansvaret og begrænsningerne for hver spiller inden for vejledningsområdet” (s.2).

5.4.1 Roller og ansvarsområder på nationalt plan

Det overordnede ansvar for overholdelse af loven hviler naturligvis på den grønlandske regering. I §3 i Loven af 2013 tildeles den grønlandske regering ydermere 8 ansvarsområder i forhold til vejledningsindsatsen i Grønland. Disse vedrører:

- Evaluering og udvikling
- koordinering
- Information om vejledning
- Udarbejdelse og distribution af vejledningsmateriale
- Uddannelse og fortsat erhvervsuddannelse af vejledere

- Tilsyn af lokale vejledningscentre
- Deling af viden og erfaring
- Support til netværk

Den nøjagtige betydning af nogle af disse punkter forbliver i det mindste delvist uklare. Det er således ikke klart, hvad ”information om vejledning” betyder, da dette spørgsmål også dækkes af punkterne ”udarbejdelse og distribution af vejledningsmateriale” og ”deling af viden og ekspertise”. Udtrykket ”tilsyn” er heller ikke defineret: selve udtrykket har konnotationer i retning af både ”overvågning”, hvilket indebærer kontrol og ”coaching”, hvilket igen indebærer støtte til kompetenceudvikling, som er to ikke umiddelbart kompatible betydninger. Det virker også mærkeligt, at dette tilsyn kun gælder Majoriaq-centrene, og tilsyneladende ikke dækker uddannelsesinstitutionernes vejledningsindsats. Det var ikke muligt i undersøgelsesfasen at finde kilder, der kunne give den nøjagtige betydning af disse punkter.

Yderligere ansvarsområder fra Grønlands regering er beskrevet i §4 (oprettelse af en virtuel vejledningsportal) og §5 (oprettelse af et ”nationalt dialogforum” til støtte for netværkssamarbejdet). I §8 nævnes det også, at Grønlands regering skal yde sekretærstøtte til Grønlands Vejledningsråd, som også er oprettet ved Loven af 2013 (§7). Mens arbejdsopgaver, mandat og sammensætning af rådet er beskrevet i loven og yderligere underbygget i en særskilt bekendtgørelse⁶¹, beskrives det Nationale Dialogforum med hensyn til kompetenceområde og sammensætning (”et forum, hvor lokale vejledningscentre, uddannelsesinstitutioner, organisationer og foreninger osv. kan fremsætte og diskutere synspunkter og estimater over alle problemer, der er relevante for uddannelses- og erhvervsvejledningen” (§5), men der findes ingen bekendtgørelse eller anden dokumentation, der følger op på dette mål med yderligere instruktioner.

§6 fortsætter: ”For at udføre nogle af eller alle de opgaver, der er nævnt i §§3-5 og §8, kan Grønlands Regering oprette et nationalt center for vejledning”. Centret for National Vejledning blev behørigt oprettet i 2014. Fra begyndelsen løste det 2 opgaver. Et af disse var, at det skulle tilbyde grundlæggende undervisning for vejledere, hvilket var et af punkterne på listen ovenfor. Den anden var ledelsen af den specielle studenterrådgivningstjeneste, som ikke er nævnt i Loven af 2013, men som blev tilføjet revisionen i 2018. Centret fik dog aldrig en beføjelse, der bestemmer dens nøjagtige status, rolle og hvilke af opgaverne på listen ovenfor, det har fået delegeret. Det eneste sted, hvor centrets opgaver nævnes, er i det årlige finansbudget for Grønland, hvor centret har en separat budgetpost. De 8 punkter indsættes i den ledsagende tekst, men der gives ingen yderligere forklaringer på, hvordan de skal forstås og gennemføres, hvordan budgettet skal fordeles på individuelle opgaver, og hvilke midler til håndhævelse det har til rådighed for at sikre dets udførelse.

Centret finansieres over det samlede budget for Departementet for uddannelse, men det er ikke klart, hvordan dets forhold til dette er - om det er en integreret del af departementet med beføjelsen til at handle på vegne af dette, eller om det er en institution under departementet (som en ”uafhængig offentlig institution” som f.eks. en erhvervsskole med en vis grad af uafhængighed). Tilknytningen til Departementet for uddannelse er ikke uproblematisk, da en vigtig del af den samlede vejledningsindsats i Grønland leveres gennem Majoriaq-centre, der hører til Departementet for arbejdsmarked. Dette fik det Grønlands Vejledningsråd i sin rapport fra 2018 til at medtage en henstilling til Grønlands regering om at ”sikre sammenhængen i vejledningsindsatsen, under dette også at Majoriaq-centrets vejledningsopgaver er det samme departements ansvar som alle andre vejledningstjenester. Det er ikke hensigtsmæssigt for udviklingen af vejledningen, at ansvaret for dette ikke er underlagt det samme departement”⁶².

Disse spørgsmål er af særlig betydning med hensyn til alle punkterne på listen, men især for punktet om ”koordinering”. Koordinering er i loven klart adskilt fra tilsyn (§26), men det er ikke defineret nøjagtigt, hvad det er, og hvad det indebærer. Det kan foregå på mange måder, men det vil muligvis medføre en indblanding i den måde, hvorpå de enkelte aktører udfører deres opgaver. Derfor kommer det normalt med en form for håndhævelse eller i det mindste en form for formel status, der

⁶¹ Grønlands regerings Bekendtgørelse den 9. marts 2015 vedr. opgaver og forretningsorden for Grønlands Nationale Vejledningsråd.

⁶² Grønlands Vejledningsråds årlige rapport, s. 4
AESA Consortium – August 2019

skaber en legitim position, som alle parter kan anerkende. I mangel af dette skal centret opbygge sin egen position og definere sin egen rolle og stole på, at aktører og interessenter anerkender dens position. Som et eksempel på dette er centret begyndt at facilitere lokale vejledernetværk, men det kan ikke gribe ind når f.eks., aktørerne ikke deltager. De er også, omend i et begrænset omfang, begyndt at udføre tilsyn i den forstand at vejlederne coaches til at klare specifikke problemer. Et eksempel på dette fandt sted i en by, hvor psykologen fra den specielle studenterrådgivningsservice hjalp vejledere til at klare konsekvenserne af en pludselig selvmordsbølge blandt unge mennesker, der havde ramt byen.

I et informationsbrev til aktører og interessenter, dateret 29. oktober 2018⁶³, erklærer centret sin ambition om at være ”en central samarbejdspartner” for uddannelsesinstitutionerne, men fremhæver sin mangel på gearing vis-a-vis Majoriaq-centrene. Det peger også på udfordringer i den eksisterende organisering af vejledningsindsatsen i både Majoriaq-centrene og uddannelsesinstitutionerne og lufter frustration over kun at have et personale bestående af 3 vejledere til at udføre de opgaver og ansvar, der er tildelt centret i det årlige budget⁶⁴.

Center for National Vejledning eller lignende organisationer findes i de fleste europæiske lande (men underligt nok ikke i Danmark, selvom en af de første sådanne strukturer - Rådet for uddannelses- og erhvervsvejledning - blev oprettet her i 1981). Det europæiske center for udvikling af erhvervsuddannelse (CEDEFOP) offentliggjorde i 2008 en vejledning til oprettelse af sådanne nationale centre, hvori der redegøres for potentielle roller, opgaver og sammensætning samt de udfordringer, disse står overfor⁶⁵.

Med hensyn til kontrol indeholder Loven af 2013 kun bestemmelser for vejledningsaktiviteterne i Majoriaq-centrene. I §25 hedder det, at Grønlands regering vil indgå en resultatkontrakt med kommunerne om vejledningsaktiviteter, som skal definere målene for den lokale vejledningsindsats og betingelserne for dette. Derudover skal det specificere det ønskede *resultatmål*. En analyse af resultatkontrakterne viser, at denne specifikation af resultater kun foretages på et meget generelt niveau, hvilket gør det umuligt at kvantificere indsatsen. Et eksempel: ud af 6 mål for en kommune⁶⁶ er der kun ét, der beskæftiger sig med vejledning, og siger lidt uklart, at ”alle unge under 30 år skal guides mod uddannelse” - hvilket er en generel hensigt og ikke et kvantificerbart mål. Selv om kontraktens tekst åbner mulighed for sanktioner (nedskæringer i den grønlandske statsstøtte), gør kravets vaghed denne bestemmelse meningsløs.

Hvad angår uddannelsesinstitutioners vejledningsindsats, er dette både praktisk og juridisk set umuligt at kontrollere, da det overlades til institutionerne selv at vælge, hvordan de organiserer og implementerer deres vejledningsaktiviteter, så længe de leverer en form for vejledning. I de fleste uddannelsesinstitutioner er der ingen strategi for vejledning bortset fra en kort opgaveliste for vejledere, og der er ikke indsamlet nogen former for systematisk information om vejledningsaktiviteterne. På en af de besøgte uddannelsesinstitutioner var en mere detaljeret vejledningsstrategi under udarbejdelse, herunder også forpligtelser til en systematisk indsamling af information om vejledningsindsatsen og relaterede spørgsmål.

5.4.2 Roller og ansvar på lokalt niveau

Vejledningsaktørernes roller på stedet, dvs. på lokalt niveau, er veldefinerede i Loven af 2013, i og med at det er uddannelsesinstitutionerne, der har ansvaret for vejledning i forhold til overgange og fastholdelse, mens Majoriaq grundlæggende dækker vejledningsbehovene hos alle dem uden for uddannelsessystemet og med et særligt ansvar for dem, der ikke af egen vilje søger information og råd (opsøgende vejledning). Der er dog overlapninger og ”gråzoner”, hvor ansvaret er sløret og individuel fortolkning er muligt med risiko for huller i dækningen.

⁶³ Infobrev fra Center for National Vejledning til alle projektgrupper i Uddannelsesreform-arbejdet

⁶⁴ Dette udelukker det administrative personale (3 personer) og personalet i den specielle studenterrådgivningstjeneste.

⁶⁵ Kristensen et al., 2008.

⁶⁶ Dette eksempel er fra Avannaata Kommune.
AESA Consortium – August 2019

I løbet af undersøgelsesfasen opstod 3 særlige koordineringsproblemer mellem Majoriaq-centrenes og uddannelsesinstitutioners rolle og opgaver. To af disse er allerede blevet fremhævet tidligere i denne undersøgelse. Det ene vedrører overgangsvejledning, der formelt er uddannelsesinstitutionernes ansvar, men hvor Majoriaq-centrene får en uspecificeret rolle (§19, punkt 2), hvor man er nødt til at ”hjælpe” disse i udførelsen af opgaven.

I Loven af 2013 inkluderer dette klart alle uddannelsesinstitutioner, mens Loven af 2015 om oprettelse af Majoriaq-centre kun henviser til folkeskolen (§2, punkt 5). Manglen på detaljer om, hvordan dette samarbejde er organiseret, og hvad det indebærer, skaber en limbo, hvor forvirring hersker. Det andet vedrører de lokale netværk af vejledende aktører, hvor ansvar og regler for procedurer ikke er fastlagt, hvorfor det er op til de enkelte tjenester og aktører at beslutte deltagelse og bidrag. Mens kommunerne har det overordnede ansvar for vejledning af borgerne i kommunen, har de ingen myndighed over uddannelsesinstitutionerne undtagen folkeskolen. I en kommune omfattede netværket derfor kun vejledere fra Majoriaq og folkeskolen.

Det tredje vedrører Majoriaq-centrenes opgave, indlejret i §2, punkt 4, om at tage vare på ”vejledning og administration af ansøgere til uddannelse og erhvervsuddannelser”. Det giver mening, at Majoriaq-centrene giver vejledning (og praktisk hjælp) til ansøgere, der ikke er tilknyttet nogen uddannelsesinstitution, men kommer fra arbejdsmarkedet eller arbejdsløshed. De fleste steder tolkes dette imidlertid som, at Majoriaq har ansvaret for at tage vare på alle ansøgere også dem, der går lige fra en skole til en anden (f.eks. fra folkeskolen til gymnasium). ”Administration” betyder, at Majoriaq-centrene er ansvarlige for at sikre, at ansøgningsskemaerne udfyldes korrekt, og at al den nødvendige dokumentation er vedlagt. Gennem borgerportalen (*Sullisivik*) er det muligt at indsende ansøgningen elektronisk, men langt de fleste af ansøgerne foretrækker at gå til Majoriaq og udfylde formularen med hjælp fra personalet derfra, og da fristen for indsendelse for de fleste uddannelser er den 1. marts, skaber dette et enormt arbejdspress i perioden op til denne dato. Efter den 1. marts har Majoriaq 14 dage til at kontrollere ansøgningerne, før de sendes til de relevante uddannelsesinstitutioner. Disse vil derefter gennemgå ansøgningerne og beslutte om de kommer ind eller ej. Denne ordning, udover at indebære et vis portion dobbeltarbejde, er en kilde til frustration fra begge sider. Majoriaq-centrene gennemgår en hektisk periode, hvor andre opgaver - inklusive vejledning - annulleres eller udskydes, mens uddannelsesinstitutionerne hævder, at Majoriaq-centrene ofte er skødesløse i deres kvalitetskontrol af ansøgningerne og lader formularer, der mangler vigtig information og ansøgere, der uden tvivl ikke opfylder de formelle krav, slippe igennem. Denne situation burde give anledning til opråb om en anden måde at organisere sig på, især fordi observationen ikke er ny, men også blev foretaget i 2011-evalueringen.

Under undersøgelsesfasen blev Majoriaq-centrene spurgt, hvordan de tacklede den ekstra arbejdsbyrde:

I et Majoriaq-center oprettede personalet 10 ”arbejdsstationer” med internetforbindelser et par uger før ansøgningsfristen. Disse arbejdsstationer kunne bruges af ansøgere til diverse uddannelser til at indsende deres ansøgninger elektronisk via Sullisivik. Personalet stod til rådighed i forbindelse med indsendelsen af ansøgninger, men snarere end at bruge tid på en-til-en-basis fungerede de blot som konsulenter i tilfælde af problemer og tvivl. På denne måde blev arbejdsbyrden reduceret til et mere acceptabelt niveau.

5.4.3 Begrænsninger

Et sidste punkt vedrører tilrettelæggelse af vejledning i Grønland, og om der er institutionelle barrierer, der hindrer formidlingen af kvalitetsvejledning.

Det grønlandske vejledningssystem har en fordel i den måde, det er organiseret på; da vejledning leveres i forbindelse med uddannelsesaktiviteter og jobcentrefunktioner og offentlige administrative opgaver, finder

vejledningen sted, der hvor brugerne er. Vejledere på uddannelsesinstitutioner møder således elever, studerende og uddannelsessøgende hver dag, og da de ofte fungerer som lærere og instruktører på samme tid, har de en intim, personlig viden om målgruppen. Tilsvarende for Majoriaq-centrene, hvor folk foruden vejledning kommer for at finde arbejde, for rehabiliteringsforanstaltninger og for at modtage oplæring.

Imidlertid kan denne fordel også blive en ulempe. For det første betyder det faktum, at vejledningstjenester er integreret i organisationer med andre (og måske mere presserende eller med højere prioritering) opgaver og funktioner, at vejledningsindsatsen, hvis den ikke er korrekt afgrænset, kan blive presset. Ingen af organisationerne eller institutionerne, der var involveret i evalueringerne, havde således udviklet korrekte vejledningsstrategier omfattende opgaver, metoder og ressourcer, selvom der var tilfælde af ”opgavelister” af ikke alt for detaljeret karakter.

Det kan også betyde, at et vigtigt kvalitetskriterium kommer i fare – nemlig upartiskhed, fordi vejlederne kan fristes til at placere institutionel interesse over brugernes. Et eksempel, der blev nævnt i et interview, var fra uddannelsesinstitutioner, der - på grund af den måde, hvorpå uddannelse og erhvervsuddannelse finansieres med det såkaldte "taximeter-princip"⁶⁷ – har en stor interesse i vejledning om fastholdelse, da øgede færdiggørelsesgrader har konsekvenser for den finansiering, de modtager. Når eleverne først har besluttet at droppe ud, bliver de imidlertid en forpligtelse, og der er intet incitament til at forsøge at hjælpe disse til at foretage meningsfulde valg med hensyn til deres videre forløb. Dette kan betyde, at de skæres løs og får lov til at drive rundt, og at værdifuld tid går tabt, før de igen er i kontakt med vejledningssystemet.

Denne risiko for overtrædelser af vejleders' uvildighed har ført til at nogle lande - f.eks. Danmark - organiserer uddannelsesvejledning i specifikke vejledningscentre, der er uafhængige af uddannelsesinstitutionerne og fysisk placeret andetsteds. Dette kan dog komme på bekostning af et andet kvalitetsprincip, nemlig tilgængelighed. Undersøgelsen fandt ingen beviser for, at upartiskheden er truet.

⁶⁷ "Taximeterprincippet" betyder, at en betydelig del af finansieringen af en uddannelsesinstitution er bundet til antallet af elever og færdiggørelsesniveauer snarere end at blive udbetalt som faste tilskud.

6. Konklusioner

På trods af det faktum, at vejledningsindsatsen siden vedtagelsen af Loven af 2013 tilsyneladende ikke har haft nogen væsentlig indflydelse på fænomener som tilmelding og fastholdelse, er dette ikke nødvendigvis en konsekvens af et dårligt håndværk i lovarbejdet. Tværtimod - en analyse af den juridiske tekst afslører, at dette er godt struktureret og logisk sammenhængende: det definerer nøglebegreber, noterer udfordringerne, identificerer målgrupper og aktører, sætter kompetenceniveauer for vejledere, beskriver tiltag og tildeler ansvar. Med undtagelse af en (adskillelse af vejledning fra uddannelse) behandler den alle de vigtigste forslag og henstillinger, der blev fremsat i 2011-evalueringen.

Djævelen gemmer sig i detaljen: flere steder i lovteksten mangler vigtige specifikationer for roller og tiltag enten mangler eller henvises til eventuelle fremtidige handlinger ("Grønlands regering kan..."). Som undersøgelsen viser, har dette ikke fundet sted, og vigtigt og nødvendigt opfølgingsarbejde med bestemmelserne i loven forbliver hængende i luften. Denne mangel på opfølgning har klart hæmmet dens potentielle indvirkning på den samlede effektivitet af vejledningsindsatsen. Eksempler på dette er den overordnede koordinering af vejledningsindsatsen, hvor Center for National Vejlednings rolle og status forbliver uløst; uddannelsesinstitutionernes opgaver og pligter i forhold til vejledningsindsatsen, hvor loven henviser til regler, der faktisk kun er marginalt beskæftiget med vejledning; og metoderne og hyppigheden af opsøgende vejledning udført af Majoriaq-centrene. Denne mangel på præcision og flere detaljerede retningslinjer har efterladt aktører i et limbo, hvor udførelsen af opgaverne er baseret på fortolkninger, hvilket resulterer i ujævn kvalitet og huller i dækningen.

Desuden er nogle tiltag, der er planlagt i loven, endnu kun gennemført mangelfuldt. Dette vedrører visionerne for en national database med vejledningsrelaterede spørgsmål, hvor et system (IT Reg) er udviklet, men stadig har brug for finjusteringer for at opnå fuld funktionalitet. Brugere, der indtaster data i systemet, gør det i henhold til individuelle opfattelser af, hvad skal stå hvor, og som et resultat er det ikke muligt at udtrække pålidelige oplysninger, der kan bruges til at vejlede og udvikle den samlede vejledningsindsats. En virtuel portal for vejledere og brugere af vejledning, der er planlagt som en "one-stop-shop" til vejledningsrelateret information, er stadig heller ikke en realitet. Denne opgave er desto mere presserende, da Grønlands store geografiske vidde og de spredte bosættelsesmønstre råber efter internetbaserede løsninger, efterhånden som forbindelserne udvides og bliver mere pålidelige.

Der er mange eksempler på god praksis af høj kvalitet i den grønlandske vejledningsindsats, men kvaliteten er også under pres, da vejledningen presses af den arbejdsbyrde, der vedrører andre opgaver inden for de vigtigste områder, hvor vejledning uddelegeres - uddannelsesinstitutionerne og Majoriaq-centrene. Loven af 2013 er stærk på de etiske aspekter af vejledningen, men da den ikke leverer mere konkrete specifikationer for vejledning af god kvalitet, bliver arbejdsbyrden i forbindelse med vejledningen svær at kvantificere og derfor sårbar over for mere praktiske arbejdsopgaver. For Majoriaq-centrene findes der detaljerede beskrivelser af arbejdsprocedurer (hvilket er et eksempel på god praksis), men desværre udgør disse ikke et centralt aspekt af centrets vejledningsarbejde, nemlig opsøgende vejledning for ungemålgruppen. En anden faktor, der har indflydelse på kvaliteten på en negativ måde, er den høje udskiftningsgrad blandt det vejledende personale og fraværet af eksplicite retningslinjer på organisationsniveau, hvilket betyder, at hver enkelt vejleder opbygger sin egen base af viden og praksis, som ofte forsvinder, når vejlederne forlader organisationen. Derfor spildes mange bestræbelser på at opfinde hjulet igen. Ingen eksempler på kvalitetssikringsstrategier blev identificeret.

Evalueringen fra 2011 foreslår at overveje en adskillelse af vejledning fra undervisningen for at sikre uvildigheden af vejledningen, selvom dette ikke understøttes af nogen former for stærk dokumentation for, at denne upartiskhed er truet. Denne undersøgelse har heller ikke fundet nogen beviser, der peger i denne retning. Integration af vejledning med andre opgaver kan dog medføre, at vejledningstjenester er under pres, fordi disse nedprioriteres. Derfor skal vejledningen være bedre øremærket for at sikre tilstrækkelig levering.

7. anbefalinger

Vejledning er muligvis ikke den allervigtigste faktor til at bestemme borgernes baner i forhold til uddannelse og arbejdsmarkedet, men det er et vigtigt værktøj i den værktøjskasse, vi har til at påvirke de valg, de træffer, og derfor er vi nødt til at sikre, at den konstant skærpes og er klar. Følgende anbefalinger vedrører ikke dybere spørgsmål i forbindelse med tilmelding, fastholdelse og arbejdsmarkedskarriere (psykologiske problemer, sociale og geografiske barrierer, økonomisk og samfundsmæssig udvikling osv.), men fokuserer på vejledningsindsatsen isoleret, og hvordan den potentielle indvirkning af disse kan forbedres i et realistisk perspektiv.

De nedenstående 10 anbefalinger har som mål at forbedre de eksisterende bestemmelser, således at intentionerne i Loven af 2013 fuldt ud kan realiseres. Evalueringen går ikke ind for nogen større organisatorisk reform eller omfordeling af opgaver, men ikke desto mindre er der implikationer både af organisatorisk og økonomisk karakter i dens anbefalinger. For eksempel er ”opsøgende vejledning” af afgørende betydning i Grønland, hvor så mange unge ikke fortsætter uddannelse og efteruddannelse, men det ser ud til at blive forsømt, da Majoriaq-centrene kæmper med andre opgaver, da manglen af detaljerede retningslinjer betyder, at dette aspekt af arbejdet er let at negligere, når ressourcerne er knappe. Hvis den opsøgende vejledning skal være effektiv, betyder det enten flere ressourcer, eller at andre opgaver skal springes over for at gøre plads. På lignende måde kan mere præcise definitioner af ”koordinering” og ”tilsyn” og den type tiltag, som disse kræver, åbne for omfordeling af ressourcer og myndighed. For at forhandle om sådanne aspekter er en af anbefalingerne at udarbejde en national vejledningsstrategi.

Fremadrettet overvejes der i øjeblikket en større uddannelsesreform, hvor det er blevet foreslået at forlænge den obligatoriske skolegang for unge til 12 år⁶⁸. Reformen træder først i kraft fra 2022, og de fleste detaljer er endnu ikke på plads, men den vil uden tvivl have konsekvenser for vejledningen, hvor det kan vise sig nødvendigt med lovarbejde. Imidlertid er de 10 anbefalinger nedenfor alle af en art, der kræver handling nu, og som ikke bør udsættes for at afvente en kommende reform.

1. Opfølgning på udestående spørgsmål i loven om vejledning

Loven af 2013 er et gennemtænkt og nyttigt stykke lovgivning, men den har ikke haft mulighed for at udfolde sit fulde potentiale, da mange spørgsmål ikke er defineret i detaljer. Noget af dette skyldes forglemmelser, men i ganske få tilfælde åbner lovbestemmelserne mulighed for yderligere handlinger, som dog stadig er udestående, og som skal behandles for at gøre det muligt for lovens intentioner at blive udført. Denne handling skal nødvendigvis ske i form af en revision af selve loven, men kan også udføres gennem andre instrumenter som bekendtgørelser, instruktioner, resultatkontrakter, autoritative arbejdsprocedurebeskrivelser osv. Dette er en generel anbefaling, der underbygger nogle af nedenstående punkter som individuelle anbefalinger.

2. Afklaring af Center for National Vejlednings opgaver og status

Centret har imidlertid ingen officiel beføjelse, og det eneste sted, hvor ansvaret er beskrevet, er i det årlige budget fra den grønlandske regering, hvor fortegnelsen i loven er kopieret ind. Dette er dog ikke en ordentlig beføjelse, da den skal fornyes årligt. Desuden skal arten og implikationerne af nogle af disse opgaver defineres klart (f.eks. ”Koordinering” og ”Tilsyn”). Centret finansieres af Departementet for uddannelse, men det står ikke klart, om centret er en integreret del af departementet eller en ”uafhængig offentlig institution” med en vis autonomi. Forholdet til Departementet for arbejdsmarked bør afklares, da en vigtig del af vejledningsindsatsen udføres af agenturer (Majoriaq-centrene) under dette departement. Det skal overvejes, om centret skal være en uafhængig organisation med et bestyrelsesråd med repræsentanter fra både departementer såvel som interessenter.

3. Udkast til autoritative retningslinjer for den opsøgende vejledning af ungemålgruppen

Grønland har et enormt problem med unge, der ikke er under uddannelse, og det er en afgørende vejledningsopgave at aktivere disse i dette henseende, selvom de ikke søger vejledere på eget initiativ.

⁶⁸ Uddannelsesplan II 2018, s. 8
AESA Consortium – August 2019

Dette er baggrunden for bestemmelserne i Loven af 2013 om opsøgende vejledning, men disse bestemmelser er aldrig blevet beskrevet detaljeret, og det er derfor op til det enkelte Majoriaq-center og kommunen at beslutte hvordan - og hvor ofte - de gør det. For at sikre kvalitet og undgå mangler i dækningen skal regler og retningslinjer for dette fastlægges på nationalt niveau ved anvendelse af f.eks. "Qaqortoq" -modellen udviklet af Majoriaq-centret der. Meget detaljerede arbejdsprocedurebeskrivelser findes for Majoriaqs arbejde, men dette aspekt er underligt nok ikke inkluderet i disse. Da Majoriaq-centrene er under pres fra andre arbejdsopgaver, vil mere detaljerede retningslinjer imidlertid ikke løse problemet, medmindre der tilføjes enten flere ressourcer, eller den samlede arbejdsbyrde reduceres for at skabe den nødvendige plads.

4. Gennemgang af eksisterende bekendtgørelser for uddannelsesinstitutionerne (især på gymnasie-niveau) for at fastlægge mere detaljerede retningslinjer

Uddannelsesinstitutionerne "flyver under radaren" på en eller anden måde i Loven af 2013. Selvom de tildeles ansvaret for vejledning for overgange og fastholdelse, er der ingen detaljer, der beskriver, hvordan dette skal gøres, bortset fra "i overensstemmelse med eksisterende regler". Sådanne regler findes imidlertid ikke, da bekendtgørelserne for f.eks. gymnasie- og erhvervsuddannelserne modarbejder loven og indeholder kun ekstremt rudimentære bestemmelser for vejledningen. De er heller ikke, ligesom Majoriaq-centrene forpligtiget til kun at bruge uddannede vejledere eller til at give oplysninger om arten og omfanget af deres vejledningsaktiviteter. Det bør overvejes at skabe en form for incitament for uddannelsesinstitutionerne til også at udvide deres vejledning til elever, der falder fra for at sikre, at disse ikke overlades til sig selv, men engagerer sig på en meningsfuld måde i uddannelsesaktiviteter.

5. Øremærkning af vejledningsopgaver på uddannelsesinstitutionerne og Majoriaq-centrene for at sikre, at det ikke kommer under pres fra andre opgaver

Ved kun at definere vejledning i meget brede og generelle termer, der trods kvantificering, er der en risiko for, at udførelsen af vejledningsopgaver bagatelliseres af udbydere, der har mange andre opgaver at løse - hvilket er tilfældet for både uddannelsesinstitutionerne og Majoriaq-centrene. For sidstnævnte tilfælde er deres finansiering i vid udstrækning afhængig af resultatkontrakter med Grønlands regering, hvor vejledning ikke får en særlig fremtrædende rolle; en ting, der logisk set får centrene til at fokusere deres opmærksomhed på de spørgsmål, hvor kravene i kontrakten er mere praktiske. Derfor skal vejledningsopgaver gives større opmærksomhed i disse kontrakter. I uddannelsesinstitutionerne har vejledere normalt også undervisningsforpligtelser, og selvom mængden af arbejdstid, der er afsat til vejledning, ofte er specificeret i deres arbejdskontrakter, er grænserne flydende, når aktiviteter ikke er klart defineret. Ansættelse af vejledere på heltidsaftaler ville løse dette, men kan føre til reduceret fleksibilitet især i mindre institutioner.

6. Færdiggørelse af arbejdet på IT Reg-systemet

IT Reg-systemet er som sådan i et avanceret udviklingsstadium, men skal finjusteres og i nogle tilfælde forenkles for at gøre det mere logisk og intuitivt for brugerne. Det er også nødvendigt at finde den rette balance mellem at være et administrativt værktøj på individets niveau for vejledere og sagsbehandlere og et datagenererende værktøj på et samlet niveau til udvikling af vejledningsindsatsen. Især sidstnævnte funktion er ikke operationel på dette tidspunkt, da uregelmæssige indtastningsmetoder fra forskellige brugere gør dataene upålidelige. At vurdere omfanget og effektiviteten af vejledningssystemet er imidlertid en nødvendighed i udviklingen af retningslinjer og praksis.

7. Oprettelse af den virtuelle "one-stop-shop" vejledningsportal

Der er i øjeblikket flere websites, der tilbyder vejledningsrelateret information til praktikere

og borgere, men ingen af disse er i indhold og omfang helt i stand til at klare opgaven. Vejledere og brugere af vejledning skal derfor shoppe rundt for at finde de oplysninger og det materiale, de har brug for, hvilket skaber forvirring og spild af tid. Derudover er funktionalitet nogle steder problematisk, og oplysninger mangler eller opdateres ikke. Denne situation er forårsaget af det faktum, at vejledningen er opdelt på adskillige aktører og interessenter, der hver især prøver at opsætte deres egen version snarere end at samle ressourcerne, og det skal overvejes, om denne opgave kan udføres af en aktør, f.eks. Centret for National Vejledning. En velfungerende portal med opdateret information er især vigtig for brugere i fjerntliggende bygder uden fysisk adgang til vejledere. Selvom internetforbindelsen i øjeblikket er begrænset med hensyn til dækning og tilgængelighed, især for mere fjerntliggende bygder, kan der ikke være nogen tvivl om, at dette vil forbedre sig i fremtiden, hvilket åbner for nye muligheder med virtuel vejledning. Af hensyn til brugervenlighed kan det overvejes at oprette to portaler - en til brugerne af vejledningstjenester og en anden for vejlederne.

8. Afklaring af kontaktfladerne mellem vejledningstjenesterne

Selvom ansvarsområderne er defineret i loven, er der tilfælde, hvor det er uklart, hvem der gør hvad, og dette kan føre til misforståelser, der resulterer i enten ingen dækning eller spild af ressourcer. Dette gør sig for eksempel gældende i forhold til overgangs- og fastholdelsesvejledning, hvor ansvaret ligger hos uddannelsesinstitutionerne, men hvor Majoriaq er forpligtet til at "hjælpe". Dette behøver ikke være i form af strenge og ufleksible regler, der ikke tager højde for særlige forhold. Det skal snarere være generelle retningslinjer, der giver de overordnede rammer (ansvar, ressourcer), som derefter kan forhandles på kommunalt niveau, hvor de lokale vejledningsnetværk skaber en passende platform for sådanne aftaler, der skal indgås. Den nuværende ordning med ansøgninger til uddannelser bør ændres, så Majoriaq-centre tilbyder rådgivning til ansøgere, men det yderligere ansvar for behandling af ansøgningerne bør udføres af uddannelsesinstitutionerne.

9. Formulering af principper for kvalitet i vejledning og tilskyndelse til kvalitetsstrategier

Et sæt kvalitetsprincipper for vejledning skal udarbejdes og diskuteres for at skabe en fælles bevidsthed blandt aktører og interessenter om, hvad god vejledning er, og hvordan denne kan opnås. Denne opgave afspejles allerede i en vis udstrækning i loven og andre steder (f.eks. i læseplanen for vejledergrunduddannelsen), men disse bestræbelser bør tages videre og synliggøres i form af et sæt principper, der kort og godt giver et overblik over god vejledning. Denne opgave bør udføres inden for rammerne af Grønlands Vejledningsråd. Vejledningstjenester burde påkræves at afspejle disse i kvalitetssikringsstrategier, der er udarbejdet på organisatorisk niveau.

10. Udarbejdelse af en national strategi for vejledningen

Der er mange spørgsmål i vejledning, der kræver udvikling, men ressourcerne er begrænsede. Ved bestemte intervaller - f.eks. hvert andet år - burde en national vejledningsstrategi blive udarbejdet, der identificerer og prioriterer de opgaver, der skal løftes, og der fastlægges tidsrammer for deres færdiggørelse. Dette er en vigtig opgave, især i en mellempriode, hvor det er vanskeligt at navigere for aktørerne, da beslutningsprocessen er i en tilstand af interregnum. Et forslag til en national strategi bør udarbejdes af den største interessent i Grønlands Vejledningsråd og vedtages (med mulige ændringer og tilføjelser) af Grønlands regering.

8. Anvendt dokumentation

Primære kilder

Inatsisartut Lov nr. 4 af den 29. november, 2013 om uddannelses- og erhvervsvejledning
Inatsisartut Lov nr. 12. af den 27. november 2018 om ændring af Inatsisartut-loven om uddannelses- og erhvervsvejledning
Inatsisartut Lov nr. 28. af den 9. december 2015 om job-, vejledning- og opkvalificeringscentre (Majoriaq)
Bekendtgørelse nr. 3. af den 9. marts 2015 om opgaver og forretningsorden for Grønlands vejledningsråd Grønland
Årsrapporter og referater fra Grønlands Vejledningsråd, forskellige års læreplaner for vejledergrunduddannelsen, Nationale Råd for Vejledning, 2013
Naalakkersuisut Instruktion af 28. august 2017 om ansvarsfordeling mellem erhvervsskoler og Majoriaq-centre vedrørende vejledning af lærlinge i praktik
Naalakkersuisut (Grønlands regering): Uddannelsesstrategi II, 2015
Naalakkersuisut (Grønlands regering): Uddannelsesplan 2018 (uddannelsesplan 2018)
Naalakkersuisut (Grønlands regering): Resultatkontrakter mellem Grønlands regering og kommunerne om driften af Majoriaq-centrene (2019)
Arbejdsgangsbeskrivelser , bind 1-8 (2017-19)

Undersøgelser

Boolsen, M. W. “Min drøm er at få en uddannelse – når jeg er færdig med den tager jeg hjem” (undersøgelse af unge i Grønland i uddannelse og beskæftigelse og i mellem uddannelser), Naalakkersuisut, 2010
Det Danske Evalueringsinstitut (EVA): Evaluering af Grønlands, EVA, 2015
Hendriksen, K.: Grønlands bygder – økonomi og udviklingsdynamik INUSSUK, 2013
Jessing, Carla Tønder et al.: Evaluering af vejledningsaktiviteter i Grønland. Via University College, 2011
Juul Røttig, T. og Viskum Larsen, C. Indledende dokumentanalyse i evaluering af vejledningsindsatsen – Delrapportering 1 (Indledende dokumentanalyse i evaluering af vejledningsindsatsen – Delrapportering 1)
Kahlig, W. & Banerjee, N. (red.): Børn og unge i Grønland – en antologi (Børn og unge i Grønland – en antologi), MIPI Ilisimatusarfik, 2007
Kjær, Lotte: Frafaldsundersøgelsen 2010 – en undersøgelse af frafald på de grønlandske gymnasier (Frafaldsundersøgelsen 2010 – en undersøgelse af frafald på de grønlandske gymnasier). Grønlands Selvstyre 2010.
Kristensen, S. og Sørensen, S.E.: Undersøgelse af frafald og afsluttet erhvervsuddannelse i Grønland, Naalakkersuisut og Europa-Kommissionen, 2014.
Kristensen, S., Watts, T. og McCarthy, J.: Oprettelse og udvikling af livslange nationale forum for vejledning. Cedefop, 2008
Kunuk Lynge, P.: “Myten om de elskede sønner” – Den grønlandske kultur og dens indvirkning på læring” (Den grønlandske kultur og dens indvirkning på læring), INUSSUK/Arktisk Forskningsjournal 1, 2013. Grønlands Selvstyre, Nuuk 2013.
PEMA: Evaluering af PKU-kurser, 2007-2011 (Evaluering af PKU-kurser i Pierarsaafiit). Nuuk, 2012
Skadhauge Sano, N.: “Jeg vil ikke give op mere” (casestudie om fastholdelse i gymnasieuddannelsen i Grønland), GUX Nuuk, 2017
Poppel, M.K., Arnfjord, S. & Poppel, B. ”Sårbare grupper i Grønland”. Kalaallit Røde Korsiat _____
AESAs Consortium – August 2019

Sårbarhedsanalyse 2017-18 (“Sårbare grupper i Grønland”. Kalaallit Røde Kors iats
Sårbarhedsanalyse 2017-18). Nuuk, 2018.
Økonomisk Råd: Grønlands økonomi 2018 (årsberetning fra Det Økonomiske Råd for
Grønland om Grønlands økonomi).

Andre

Aurora (magazine of the Greenlandic employers' organization) no. 1 February 2019
Info letter from the National Guidance Centre of Greenland, October 29, 2018
Dahler-Larsen, P. and Krogstrup, H.K.: Nye veje i evaluering. Systime Academic, 2003

Websites

www.naalakkersuisut.gl (Grønlands regering)
www.sunggu.gl (Portal for uddannelse og træning i Grønland)
www.aqqut.gl (Center for National Vejledning)
www.iserasuaat.gl (Portal for fagfolk inden for uddannelse og
erhvervsuddannelse i Grønland)
www.majoriaq.gl (Majoriaq-centrenes officielle hjemmeside)
www.nuiki.gl (Website for NUIKI-projektet)
<http://www.ga.gl/elev> (Vejledningswebsite for studerende lavet af den grønlandske
arbejdsgiverorganisation)
<http://ny.csr.gl/Qaqisa!/tabid/270/language/da-DK/Default.aspx> (Website om skolefirma-
samarbejde foretaget af Corporate Social Responsibility Grønland)

9. Bilag

9.1 Interview-retningslinjer for vejledende personale på uddannelsesinstitutioner og Majoriaq-centre

Interviews varer fra 30-45 minutter og afholdes på dansk eller grønlandsk efter informantens præference. Interviewene gennemføres individuelt og afholdes under et løfte om anonymitet. Informanter skal stilles alle spørgsmål.

Baggrund:

- Hvor længe har du arbejdet som vejleder?
- Har du arbejdet som vejleder i mere end et sted?
- Har du taget vejledergrunduddannelsen (eller har du en lignende kvalifikation)?
- Hvilken uddannelsesmæssig baggrund har du udover dette?

Dit daglige arbejde:

- Hvilken type vejledning laver du (uddannelsesmæssig / erhvervmæssig, overgang / fastholdelse / opsøgende)?
- Hvad er aldersgruppen for brugerne?
- Hvilke vejledningsopgaver tager det meste af din tid (set i et årligt perspektiv)?
- Hvilke opgaver ser du som de mest udfordrende?
- Er der nogen systematisk evaluering / tilsyn af dit arbejde?
- Deltager du i lokale netværk for vejledere?
- Har du regelmæssig (systematisk) kontakt med vejledere fra andre institutioner eller centre?

Vejledning i Grønland:

- Fungerer vejledningen i Grønland generelt ifølge dig?
- Er der opgaver eller områder, hvor vejledningsindsatsen kunne / bør forbedres?
- Har alle målgrupper lige adgang til vejledning?
- Føler du, at du har tilstrækkelig viden og værktøjer til at udføre dine funktioner som vejleder?
- Koordineres vejledningen i Grønland på tværs af aktører, så den præsenterer sig selv som et sammenhængende system for brugerne?
- (til vejledere i erhvervsskoler og Majoriaq-centre) Hvor godt fungerer lærlingenes vejledning, især med hensyn til koordinering af vejledningsindsatsen mellem erhvervsskoler og Majoriaq-centre?

9.2 Retningslinjer for interviews af gymnasieelever

Interviews varer fra 30-45 minutter og afholdes på dansk eller grønlandsk efter informantens præference. Interviewene er organiseret som gruppeinterviews med 3-6 informanter, og interviewene varer fra 45-60 minutter. Hver informant får 3-5 minutter til at beskrive deres baggrund og erfaring med vejledningssystemet, og i den resterende tid er der en gruppediskussion om relevante temaer, der er kommet op i løbet af de enkelte input. Spørgsmålene bruges til at få informanterne til at tale og behøver ikke alle at være dækket. Informanter vælges på dagen blandt frivillige.

Før du startede på din nuværende uddannelse:

- Kom du direkte fra folkeskolen, eller har du gjort andre ting, før du startede?
- Hvad fik dig til at starte på din uddannelse?
- Forlod du folkeskolen med en personlig handlingsplan - og hvad sagde denne?
- Havde du brug for vejledning, da du tog dit valg af uddannelse / erhvervsuddannelse?
- På hvilke punkter i dit forløb brugte du vejledning, og hvor fik du den?
- Søgte du oplysninger på internettet i din beslutningsproces - og hvilke websteder konsulterede du? Og var oplysningerne nyttige for dig?

På uddannelsesinstitutionen:

- Hvilken slags vejledning - hvis nogen - har du modtaget på din skole (gruppe / personlig, reaktiv / proaktiv osv.)?
- Har du nogensinde besøgt en vejleder på eget initiativ?
- Hvis ja - hvad handlede det om, og fik du de oplysninger og hjælp, du havde brug for?
- Har du nogensinde overvejet at droppe ud af skolen?
- Hvis ja - hvorfor? Og hvilken slags hjælp fik du fra din vejleder?
- Har du brugt den specielle studenterrådgivningstjeneste (studenterrådgivningen)?
- Hvis ja - fik du den hjælp, du havde brug for?
- Ved du, hvad du skal, når du er færdig med skolen - og ved du, hvordan du kommer dertil?
- Har du drøftet dine karriereplaner med en vejledning?

Tværgående:

- Føler du, at du har haft adgang til vejledning, når du havde brug for det?
- Har du været tilfreds med kvaliteten af den vejledning, du har modtaget?
- Ser vejledningssystemet ud som et sammenhængende system for dig, og har du indtryk af, at vejlederne taler med hinanden og udveksler information på tværs af organisationer?

9.3 Retningslinjer for interview af (unge) mennesker, der ikke er i beskæftigelse eller uddannelse

Interviews varer fra 30-45 minutter og afholdes på dansk eller grønlandsk efter informantens præference. Interviewene er organiseret som gruppeinterviews med 3-6 informanter, og interviewene varer fra 45-60 minutter. Hver informant får 3-5 minutter til at beskrive deres baggrund og erfaring med vejledningssystemet, og i den resterende tid er der en gruppediskussion om relevante temaer, der er kommet op i løbet af de enkelte input. Spørgsmålene bruges til at få informanterne til at tale og behøver ikke alle at være dækket. Informanter vælges på dagen blandt frivillige primært fra igangværende FA-kurser.

Baggrund:

- Hvornår forlod du folkeskolen?
- Har du udarbejdet en personlig handlingsplan, før du forlod folkeskolen (eller blev der lavet en senere i Piereersafiit / Majoriaq)?
- Hvilke planer havde du, da du forlod folkeskolen?
- Hvad har du foretaget dig, siden du forlod folkeskolen?
- Hvis du tidligere er blevet tilmeldt uddannelser uden at gennemføre dem - hvorfor droppede du ud?
- Hvad er grundene til, at du ikke er i beskæftigelse eller uddannelse nu?
- Hvad er dine fremtidsplaner?

Vejledning:

- På hvilke tidspunkter i dit liv hidtil har du været i kontakt med vejledere?
- Søgte du vejledning, eller blev du kontaktet af f.eks. Majoriaq (opsøgende vejledning)?
- Hvilken slags vejledning fik du?
- Var den vejledning, du modtog, noget du kunne bruge?
- Har du nogensinde søgt oplysninger om karrierevalg på internettet - og hvis ja, hvilke websteder konsulterede du? Og var oplysningerne nyttige for dig?

Hvis informanten har erfaringer fra forskellige dele af uddannelsessystemet og arbejdsmarkedet:

- Ser det ud til, at vejledere fra forskellige dele af systemet samarbejder og udveksler informationer?
- Har du stødt på noget i vejledningssystemet, der kan forbedres?