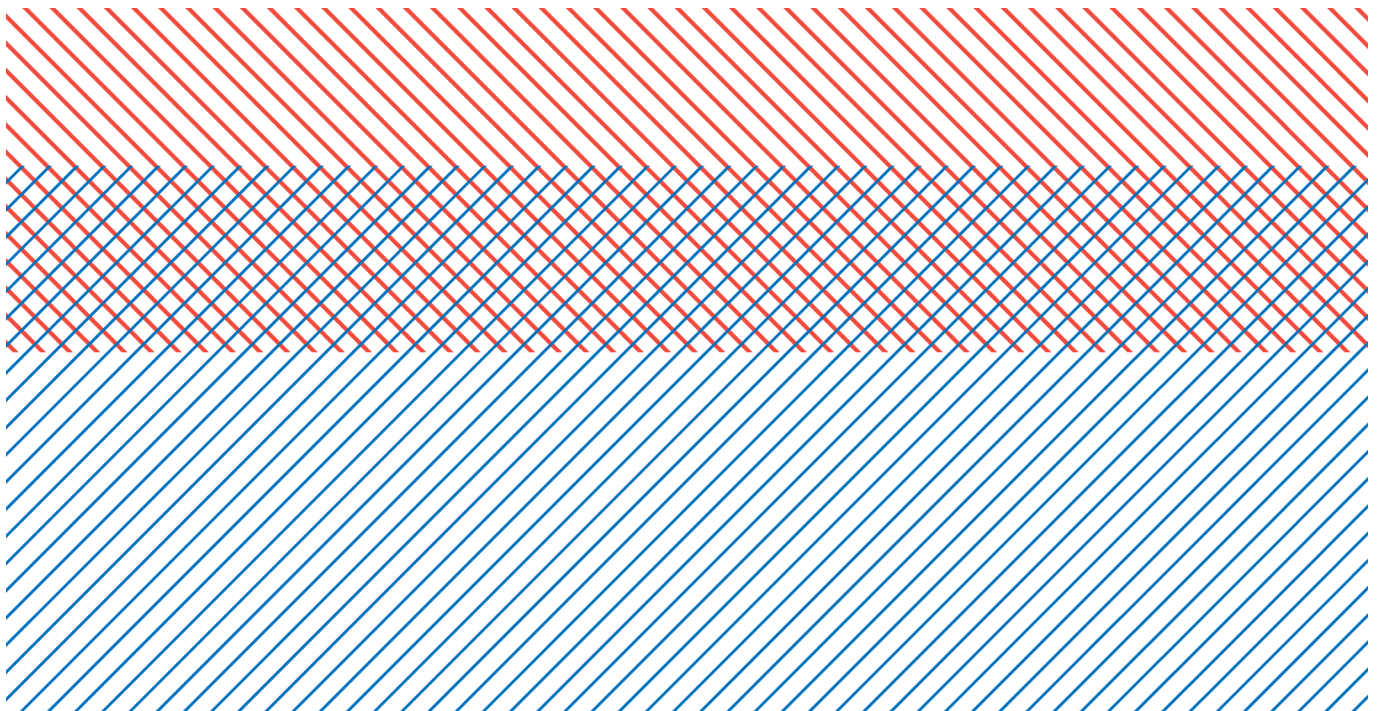


Analyse af udfordringer i uddannelsessektoren i Grønland

En forundersøgelse til analyse af finansieringssiden



Jonatan Kjældgaard Jensen og Niels Jørgen Mau Pedersen

Analyse af udfordringer i uddannelsessektoren i Grønland – En forundersøgelse til analyse af finansieringssiden

© VIVE og forfatterne, 2020

e-ISBN: 978-87-7119-790-7

Projekt: 301557

VIVE – Viden til Velfærd

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Forord

Naalakkersuisut ønsker at forbedre ressourceanvendelsen samt at højne gennemførelsen på uddannelsesinstitutionerne, herunder både gennemførelsesprocenten og antallet af gennemførte elever. Området ønskes analyseret med henblik på at finde et beslutningsgrundlag for optimering af de ressourcer, der bruges til sektoren, eller med andre ord at øge produktiviteten i sektoren.

Finansdepartementet og Uddannelsesdepartementet i Grønland har derfor bedt VIVE foretage en analyse af uddannelsessektoren i Grønland med henblik på at opstille potentielle løsningsmuligheder på problematikkerne vedrørende finansiering, herunder under overskriften 'iagttagelse af incitamentsvirkninger på finansieringssiden'. I denne forundersøgelse afdækkes nogle væsentlige udfordringer i den grønlandske uddannelsessektor med hensyn til ressourceudnyttelse og gennemførelsestid.

Mads Leth Jakobsen

Forsknings- og analysechef for VIVE Styring og Ledelse

2020

Indhold

Sammenfatning	5
1 Baggrund	7
2 Det grønlandske uddannelsessystem og fokus i VIVEs analyse	8
3 Folkeskolen før ungdomsuddannelsen: trintestanalyse	9
3.1 Øjebliksbilledet i 2019 og forskellige kommunale betingelser	10
3.2 Udviklingen i et tiår og by og bygd.....	13
3.3 Folkeskole: kommunale forskelle som en udfordring	15
4 Aktivitets- og produktivetsanalyser for ungdomsuddannelserne	19
4.1 Gennemførelse af uddannelsesforløb	19
4.2 Aktivitetsudvikling på de enkelte uddannelsesinstitutioner.....	21
4.3 Bevilgede enhedsomkostninger og produktivitet på uddannelsesinstitutioner	24
4.4 Længden af afbrudte uddannelsesforløb på institutioner	27
5 Uddannelsesinstitutionernes finansiering: forskelle og udvikling i aktivitetsafhængig bevilling og grundbevillinger	31
Litteratur.....	34

Sammenfatning

Denne forundersøgelse til analyse af finansieringssiden af uddannelsessektoren i Grønland belyser den grønlandske uddannelsessektors væsentligste udfordringer med hensyn til resourceudnyttelse og elevernes gennemførelsestid.

Forundersøgelsen vil senere i 2020 blive efterfulgt af en samlet analyse af potentielle løsningsmuligheder med særligt henblik på finansieringssiden og i den forbindelse drøftelse af fordele og ulemper ved disse muligheder. Denne analyse udføres ligesom forundersøgelsen af VIVE.

De væsentligste observationer fra forundersøgelsen sammenfattes nedenfor, hvilket også vil guide det videre analysearbejde med at finde potentielle løsningsmuligheder på problemstillingerne:

- Der er en betydelig variation mellem kommunerne med hensyn til udvikling og niveau i elevernes resultater i folkeskolen før den eventuelle start på en ungdomsuddannelse. Udviklingen varierer mellem de enkelte hovedfag grønlandsk, dansk, engelsk og matematik. Der synes ligeledes at være karakteristiske forskelle mellem skoler i byer og i bygder.
- Der er også forskel mellem kommunerne på, hvor stor en andel der påbegynder en ungdomsuddannelse.
- Antallet af ungdomsuddannelsesforløb, der ender med frafald, er ganske betragtelige set i forhold til antallet af gennemførte uddannelsesforløb. I denne forbindelse observeres der forskelle mellem uddannelsesinstitutionerne.
- Der er bemærkelsesværdige forskelle i niveau og udvikling for enhedsudgifter til løn pr. gennemført uddannelsesforløb på de forskellige uddannelsesinstitutioner. Forskelle må dog også forventes.
- Den gennemsnitlige varighed af uddannelsesforløb, der går forud for en afbrydelse af uddannelsen, forekommer i nogle år at være lang på flere uddannelsesinstitutioner.
- Aktivitetsbestemt finansiering i form af taxametre, baseret på antallet af de såkaldte holduger, er en almindelig finansieringsform på området, men det må vurderes, om det anvendte taxameter er målrettet de ønskede resultater og aktiviteter.

De særlige betingelser i Grønland i kraft af historik, geografi/infrastruktur og bosætning, sociale forhold, smådriftsulempen mv. er formentlig væsentlige forklarende faktorer for variationer mellem kommuner og mellem uddannelsesinstitutioner, hvad angår produktion, omkostninger, frafald mv. I analysen drøftes forskelle i relation til byer og bygder, ligesom der noteres forskelle i skolestørrelse. Det ville være ønskeligt at foretage yderligere analyser med henblik på at identificere de variationer, som netop skyldes forskelle i rammebetingelser mellem kommuner og mellem uddannelsesinstitutioner – og herved få bestemt, hvad der er tilbage af variation, når der er kontrolleret for rammevilkårene. De sociale forholds betydning for elevernes baggrund i skolen og uddannelsessystemet bør også indgå i den forbindelse. En sådan analyse har ikke ligget inden for denne undersøgelses rammer. Dette udelukker dog selvsagt ikke muligheden for at søge at imødegå udfordringerne, men skal tages i betragtning i bedømmelsen af muligheden for forandringer.

Ovenstående overordnede observationer begrundet et fokus på følgende spørgsmål i det videre arbejde (den samlede analyse omtalt i indledningen) med incitamentsvirkninger på finansieringssiden af det grønlandske uddannelsessystem:

- Hvordan kan uddannelsesinstitutionerne tilskyndes til og understøttes i at øge andelen af elever, der gennemfører deres uddannelsesforløb, gerne under hensyntagen til elevernes sociale baggrund?
- Hvordan kan uddannelsesinstitutionerne tilskyndes til og understøttes i at hjælpe eleverne til hurtigere at afklare deres uddannelsesforløb, dvs. at få uddannelsesinstitutionerne til at arbejde for at forkorte længden af uddannelsesforløb, der ender med at blive afbrudt?
- Hvordan kan der sikres bedre sammenhæng mellem aktivitetsafhængigt tilskud og antallet af aktive studerende eller andre relevante aktivitetsindikatorer, hvis dette er ønskeligt?
- Er der forhold i bloktilskudsfinansieringen af kommunernes folkeskole, som kan udvikles med henblik på at sikre en bedre understøttelse af folkeskolens resultater?

Helt generelt skal det tages i betragtning, at uddannelsessektoren ikke kan ses isoleret fra de øvrige dele af den offentlige sektor i Grønland, herunder ikke mindst den sociale sektor og den offentlige sektors involvering i beskæftigelse og arbejdsmarked.

1 Baggrund

Det har i mange år været en klar erkendelse i det grønlandske samfund, at højnelse af uddannelsesniveaet er en væsentlig forudsætning for at sikre og udbygge samfundets velfærdsniveau på længere sigt. Dette lægges således også til grund i adskillige rapporter, planer og analyser, som beskæftiger sig med samfundets udvikling. Det er tilfældet lige fra Skatte- og Velfærdscommissionens betænkning (2011: 99f), Naalakkersuisuts uddannelsesplaner (2019: 8f) til rapporter fra Økonomisk Råd (2016: 24 og 2017: 5)

Men det grønlandske uddannelsessystem er udfordret med hensyn til at sikre et højt uddannelsesniveau i befolkningen. Det gælder således både med hensyn til at opnå en høj andel af de unge, som påbegynder en ungdomsuddannelse, og med hensyn til at fortsætte og naturligvis helst gennemføre den fulde uddannelse og eventuelt fortsætte på en videregående uddannelse. Ifølge Grønlands Statistik er kun 29 % af de grønlandske unge mellem 16 og 25 år således aktivt i uddannelse ved udgangen af 2018 (Grønlands Statistik: Uddannelse, 2020), på trods af at der bruges relativt mange ressourcer på uddannelsesområdet. Udgifterne til uddannelse har over den seneste årrække udgjort omkring 25 % af de samlede offentlige udgifter (Ministry of Education, Culture and Church, 2019). Dette er væsentligt højere end for de øvrige de nordiske lande (Økonomisk råd, 2017: 30).

Fordelingen af udgifter til undervisningsområdet udgør i (2018)¹ ca. 46 % af kommunernes udgifter og ca. 54 % af Selvstyrets udgifter, hvilket har været fordelingen i en årrække. Kommunerne er med folkeskoleområdet således en væsentlig aktør på området, mens en meget betydelig del af udgifterne afholdes af Selvstyret til gymnasier, erhvervsskoler, Majoriaq og videregående uddannelser. En del undervisning modtages også på uddannelsesinstitutioner uden for Grønland, dvs. primært i Danmark.

En del af udfordringen for det grønlandske uddannelsessystem består i at fastholde eleverne på uddannelserne. Der er således også et politisk fokus på at mindske frafaldet, jf. bl.a. Naalakkersuisuts uddannelsesplaner (Naalakkersuisut, 2019) – et politisk fokus, som har eksisteret i flere år². Det politiske fokus har medført konkrete målsætninger om at øge gennemførelsesprocenten på erhvervsuddannelserne og på de gymnasiale uddannelser. De konkrete målsætninger fremgår af Naalakkersuisuts Uddannelsesplan II. For erhvervsuddannelserne er målsætningen således, at gennemførelsesandelen stiger fra 51 % i 2018 til 55 % i 2020 og 65 % i 2024. For de gymnasiale uddannelser er målsætningen, at gennemførelsesandelen stiger fra 51 % i 2018 til 67 % i 2020 og 75 % i 2024 (Naalakkersuisut, 2019).

Frafaldet på uddannelserne er i dag markant, og det gælder bredt på både gymnasiale uddannelser og erhvervsuddannelser. Alligevel er der forskelle i graden af elevfastholdelse mellem uddannelsesinstitutionerne, hvilket vi sammen med de øvrige relevante aktivitets- og produktivtetsindikatorer ser nærmere på i denne forundersøgelse til en analyse af incitamentsvirkninger på finansieringssiden af uddannelsessystemet.

¹ Grønlands Statistik (2019):.

² ISCED 3-ordninger for voksne i Grønland i Vinther-Jørgensen, T. et al. (2013).

2 Det grønlandske uddannelsessystem og fokus i VIVEs analyse

I Grønland er der 10 års obligatorisk skolegang, hvorefter omtrent halvdelen af eleverne tager et år på efterskole i Grønland eller Danmark³. Kun én ud af syv elever fortsætter ifølge Grønlands Statistik direkte på en ungdomsuddannelse,⁴ og mange unge må, i kraft af befolkningens spredning over et meget stort areal, flytte til andre byer for at tage ungdomsuddannelsen. Gymnasiale uddannelser udbydes således alene på fire skoler i henholdsvis Nuuk, Aasiaat, Sisimiut og Qaqortoq, mens erhvervsuddannelserne er specialiserede inden for et specifikt fagområde, hvor undervisningen inden for det pågældende fagområde overvejende finder sted i den by, hvor erhvervsskolen ligger.

Ifølge Grønlands Statistik er 29 % af de grønlandske unge mellem 16 og 25 år aktivt i uddannelse ved udgangen af 2018, mens andelen af unge, som hverken er uddannelsesaktive eller i beskæftigelse, udgør 32 %⁵. 13 % af de grønlandske unge er ved udgangen af 2018 uddannelsesaktive på en gymnasial uddannelse, mens 7 % er aktive på en erhvervsuddannelse. De resterende 9 % af de unge er ifølge Grønlands Statistik uddannelsesaktive på en efterskole eller på en videregående uddannelse.

Det overordnede ansvar for gymnasierne ligger hos Naalakkersuisut, mens ansvaret for at drive erhvervsuddannelserne siden 2011 har ligget hos bestyrelserne for uddannelsesinstitutionerne på erhvervsskoleområdet, idet de i 2011 blev gjort til offentligt-private institutioner (Ministry of Education, Culture and Church, 2019).

På mange måder minder det grønlandske uddannelsessystem om det danske. Lighederne består bl.a. i, at det er finansieret via almindelig beskatning, at uddannelse i Grønland derudover er gratis for eleverne, og at de studerende modtager uddannelsesstøtte. Der er imidlertid også mange åbenlyse strukturelle forskelle mellem uddannelsessystemerne, som gør det vanskeligt at sammenligne input og resultater mellem de to uddannelsessystemer, herunder fx mulighederne for at udnytte stordriftsfordele, infrastrukturelle begrænsninger, rekrutteringsmæssige begrænsninger og behovet for kollegiepladser på ungdomsuddannelserne. De sociale forhold, og børnenes og de unges sociale baggrund i det hele taget, sætter også særlige betingelser for uddannelsessystemet i forlængelse af vilkårene for folkeskolen. I jagten på at finde hensigtsmæssige indretninger af finansieringssiden af det grønlandske uddannelsessystem kan det dog alligevel være relevant at lade sig inspirere af de erfaringer, der allerede er gjort på dansk jord. Dette vil dog primært være relevant for hovedanalysen i VIVEs arbejde omkring incitamentsvirkninger på finansieringssiden af det grønlandske uddannelsessystem. I denne rapport fokuseres der primært på en række aktivitets- og produktivetsindikatorer for de grønlandske ungdomsuddannelser. Først rettes blikket i kapitel 3 dog mod folkeskolen, hvor forløbet for den enkelte elev er forudsætningen for den mulige videre aktivitet i en ungdomsuddannelse.

³ Der er planer om en 12-årig obligatorisk skole, jf. fx Uddannelsesplan II (Naalakkersuisut, 2019: 12, 21f, 77f).

⁴ Grønlands Statistik: Uddannelse <http://www.stat.gl/dialog/topmain.asp?lang=da&subject=Uddannelse&sc=UD>

⁵ Grønlands Statistik: Uddannelse og beskæftigelse <http://www.stat.gl/dialog/main.asp?lang=da&sc=UD&version=202001>

3 Folkeskolen før ungdomsuddannelsen: trintestanalyse

Før forholdene vedrørende ungdomsuddannelserne undersøges i de næste kapitler, fokuseres der i dette afsnit indledningsvist på grundskolen/folkeskolen. Folkeskolen er således i sagens natur startpunktet for såvel den videre ungdomsuddannelse som for aktiviteten på arbejdsmarkedet (jf. fx Mau Pedersen et al., 2019; Holt, Thuesen & Casier (2019)).

Et vigtigt spørgsmål er her kvaliteten af folkeskoleundervisningen. Dette er undersøgt tidligere (jf. Danmarks Evalueringsinstitut, 2015 vedrørende folkeskolen og Danmarks Evalueringsinstitut, 2016 vedrørende læreruddannelsen) og skal ikke nærmere følges her som sådan.

Folkeskolens drift er et kommunalt ansvar, naturligvis med de rammer, reguleringer, bekendtgørelser og vejledninger, som Selvstyret opstiller, og som bl.a. implementeres via Departementet for Uddannelse og Uddannelsesstyrelsen.

Det påkalder sig derfor interesse, om kommunerne forvalter dette ansvar forskelligt eller med samme effektivitet, og hvilke omstændigheder og betingelser kommunerne agerer under.

Dette skal ikke forsøges endeligt besvaret i denne begrænsede fremstilling, men der vil blive fremlagt nogle statistiske observationer, som kan give nogle indikationer af kommunernes drift af folkeskolerne og vilkårene herfor.

Der vil i den forbindelse blive benyttet statistik fra de såkaldte trintest, som er udviklet med opstart primært i 2003 med bl.a. folkeskolereformen, og som fra 2009 er blevet foretaget årligt i de grønlandske folkeskoler for de fire 'hovedfag' grønlandsk, dansk, engelsk og matematik. Målingerne foretages i 3. og 7. klasse, hvor der i dette notat alene omtales test vedrørende 7. klasse, der så at sige er 'tættest' på ungdomsuddannelsesforløbet. Det har i de senere år været Grønlands Statistik, som har haft ansvaret for at udgive statistikken. I en del år, bl.a. 2014 og 2015, er der udgivet analyser af resultaterne af de årlige trintest fra Uddannelsesstyrelsens Evalueringsafdeling (jf. Allerup et al., 2015; 2016). For de senere år er der også udarbejdet nogle redegørelser, som dog ikke nødvendigvis er tilgængelige i publikationsform.⁶

Som det påpeges i Økonomisk Råd (2016: 38f og 2017: 31ff), er det vigtigt for det videre uddannelsesforløb for de unge, at de – inden der går for lang tid – kommer i gang med en ungdomsuddannelse. Her kan trintestene anvendes som indikation på, om nogle unge forlader folkeskolen med en for svag faglig ballast – en problemstilling, der også er belyst mere detaljeret i Naalakkarsuisut (2015) og Kristensen & Sorensen (2015). Elever med en lav løsnings-sikkerhed i (3. og) 7. klasse har således en meget stor risiko for at få så svag en afsluttende afgangsprøve i faget, at den ikke vil være adgangsgivende til en ungdomsuddannelse (Økonomisk Råd, 2017: 33).

I det følgende tages temperaturen først på resultaterne i folkeskolen helt aktuelt og de kommunale betingelser, som resultaterne er fremkommet på baggrund af. Herefter ses der på udviklingen, siden de regelmæssige trintest er publiceret, dvs. i godt et årti, hvor der også fokuseres på forskelle mellem byer og bygder. Afslutningsvis og som overgang til analyserne af

⁶ Jf. oplysninger – efter henvisning fra professor emeritus Peter Allerup – fra skolekonsulent Esekias Therkelsen i april 2020, som venligt har givet adgang til et skriftligt materiale.

ungdomsuddannelserne gøres nogle yderligere bemærkninger til de forskelle i resultater og rekruttering til ungdomsuddannelserne, der ser ud til at være mellem de fem kommuner.

Som nævnt vil der her alene blive taget udgangspunkt i trintestene i 7. klasse. Ifølge Økonomisk Råd (2016: 38) er der forholdsvis megen dynamik blandt eleverne fra 3. til 7. klasse. Derimod er der en tendens til, at billedet 'fryser fast' fra 7. til 10. klasse, dvs. på tidspunktet for folkeskolens afgangsprøve.

Alt i alt vurderes trintestresultaterne i 7. klasse at være en relevant indikator for det faglige niveau i folkeskolen, som skal bæres videre i et forløb med ungdomsuddannelse.

Det bør understreges, at der i analyserne af trintest ikke i større omfang inddrages de sociale forholds betydning. Det gælder således børnenes sociale baggrund, herunder mulige familiemæssige og omsorgsmæssige udfordringer og virkning heraf på adfærd og motivation mv., jf. eksempelvis omtalen heraf i Naalakkersuisut (2015) og Danmarks Evalueringsinstitut (2015). Sådanne forhold kan evt. inddrages i en videre analyse. Særligt folkeskoleområdet er i øvrigt berørt i flere analyser i relation til det sociale område og beskæftigelsesfremmesystemet, som VIVE har gennemført i Grønland i de senere år, bl.a. vedrørende offentlig hjælp-systemet (Mau Pedersen et al., 2019 kap.5), Majoriaq-centrene (Holt et al., 2019, kap. 1) og døgninstitutionerne (Dahl et al., 2020, kap. 6).

3.1 Øjeblikbilledet i 2019 og forskellige kommunale betingelser

I figur 3.1 er gengivet trintest-resultaterne for de fire hovedfag i 2019, som er publiceret for forholdsvis nylig i indeværende år, 2020.

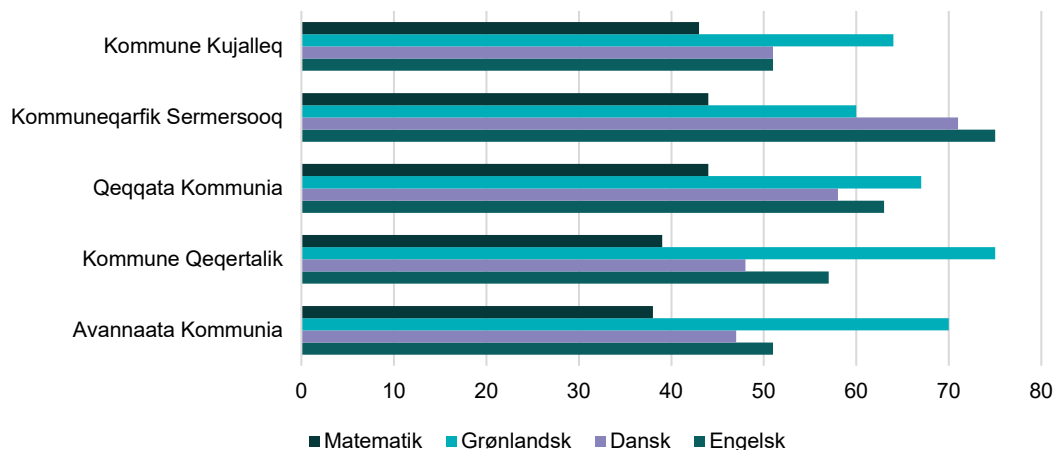
Forskellen skal nærmere kommenteres nedenfor, men allerede her skal det foreløbig konstateres, at der synes at være tydelig variation mellem kommunerne.

Det skal dog også straks noteres, at der her ikke er kontrolleret for bagvedliggende forklaringer på de kommunale forskelle i form af fx smådriftsulemper, elevernes baggrund og befolknings-sammensætning, infrastruktur (kollegier), transportafstande mv. Forskelle med relation til bymæssighed – byer i forhold til bygder – drøftes dog senere i afsnittet.

Mest i øjenfaldende er, at Sermersooq Kommune har væsentligt bedre trintest-resultater i dansk og engelsk end de øvrige kommuner. Omvendt forholder det sig med grønlandsk. Der skal udvises stor forsigtighed ved sammenligninger mellem fagene, men det kan dog noteres, at alle kommunerne ligger noget lavere vedrørende matematik i forhold til de øvrige fag, hvilket dog også kan bero på testens indhold.

De mellemkommunale forskelle kan igangsætte overvejelser om, hvilke udefrakommende forhold der både varierer mellem kommunerne og kan formodes at øve indflydelse på trintest-resultaterne.

Figur 3.1 Trintest: Løsningssikkerhed i procent, 7. klasse, 2019



Anm.: Løsningssikkerhed: antal rigtige besvarelser/antal passede opgaver. Løsningssikkerheden opgøres som medianværdien, når resultaterne grupperes for fx område eller skole. Løsningssikkerheden kan ikke sammenlignes på tværs af fag. Et andet mål er løsningshastigheden.

Kilde: Grønlands Statistik, Statistikbanken, UDXTKB, april 2020.

Det må således forventes, at kommunernes tilvejebringelse af folkeskoleundervisning bl.a. er påvirket af de objektive omstændigheder, som produktionen foregår under. Blandt disse forhold er ikke mindst de geografiske forhold og befolkningens bosætning. Selvom alle fem grønlandske kommuner er karakteriserede af store afstande og et betydeligt geografisk areal, er nogle af kommunerne dog præget mere af bydannelser end andre kommuner, hvor forekomsten af mindre bebyggelser eller 'bygder' i sidstnævnte til gengæld er mere almindeligt.

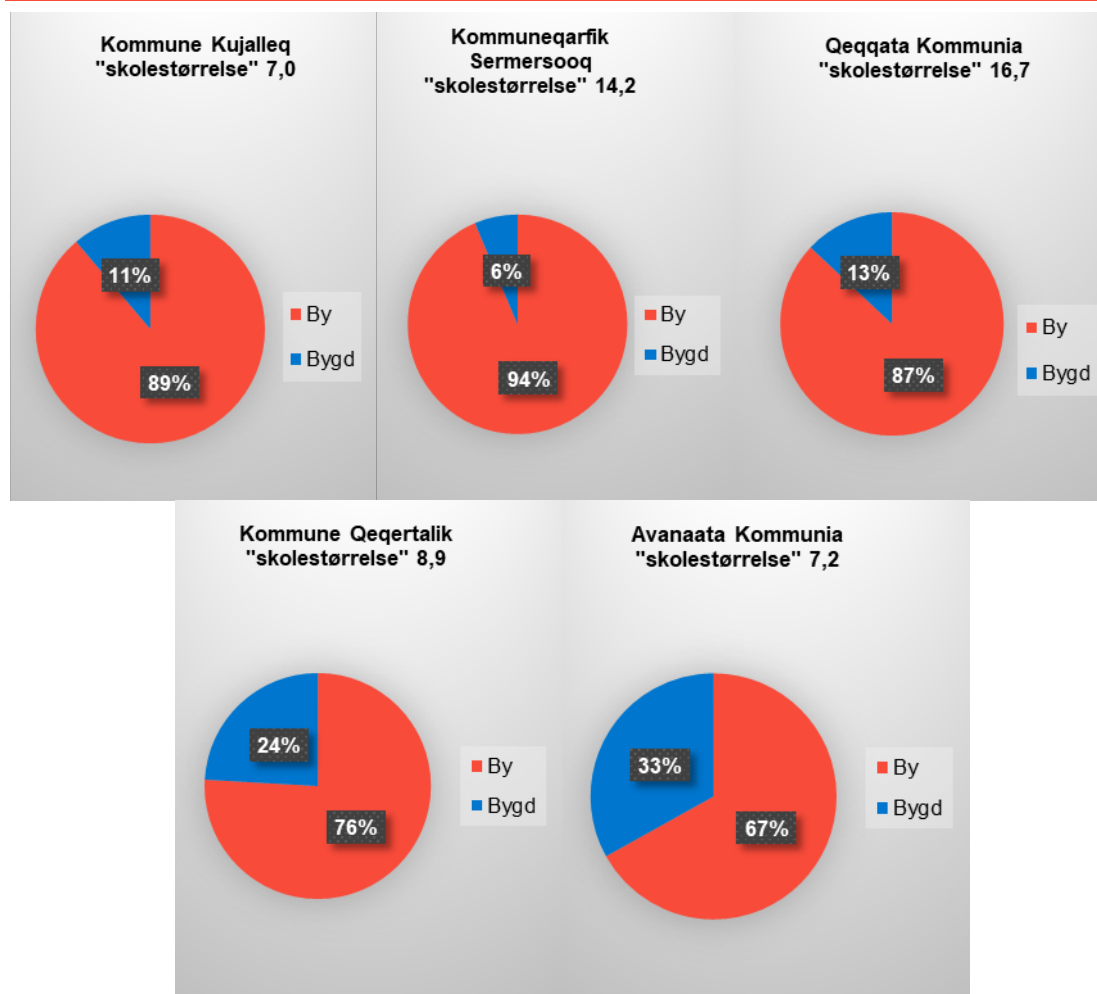
Det er således sandsynligt, at de sproglige forhold varierer en del mellem by og bygd, hvor fx dansk formentlig er mere almindeligt talt i byer som Nuuk og Sisimiut, lige som engelsk også antagelig høres oftere her. Over for dette er grønlandsk sandsynligvis mere dominerende i bygderne (jf. fx Allerup et al., 2016: 37; Mau Pedersen, Petersen & Lindeberg, 2019). Børnenes sproglige forudsætninger kan derfor variere.

I figur 3.2.a-e er det opgjort, hvor stor en del af eleverne der går i skole i henholdsvis byer og bygder, således som disse er defineret. Det fremgår, at andelen af elever i byskoler for de tre mest bymæssige kommuner, Sermersooq, Qeqqata og Kujalleq, er mellem 87 % og 94 %, modsvarende en andel til skoler i bygder på omkring eller lidt over/under 10 %. Her er andelen til byskolerne i de to resterende nordligst beliggende kommuner, Qeqertalik og Avanaata, kun på 67 % og 76 %, mens bygdeandelen er på mellem en fjerdedel og en tredjedel. Der er med andre ord betydelige forskelle i urbaniseringsgraden mellem kommunerne.

Med en mulig sammenhæng hertil er der også betydelig forskel på, hvad der kan kaldes "skolestørrelse", hvilket her er beregnet som det gennemsnitlige antal elever i 7. klasse (i faget grønlandsk) pr. skole. Her ligger de to kommuner med de to største byer, dvs. kommunerne Sermersooq og Qeqqata, næsten dobbelt så højt som de øvrige tre kommuner.

Undersøges tallene nærmere, kan det observeres, at der af de 62 registrerede skoler vedrørende 7. klasse i grønlandsk er 8 skoler, hvor det gennemsnitlige elevtal er over 30 elever. Det drejer sig om skoler i byerne Qaqortoq, Nuuk (to skoler), Sisimiut, Maniitsoq, Aasiaat, Uummannaq og Tasiilaq. På den anden side er der i hele 27 skoler et gennemsnitligt elevtal i 7. klasse på kun 3 eller mindre. Det vil være nærliggende at antage, at produktionsforholdene varierer i betydelig grad mellem disse skolestørrelser.

Figur 3.2.a-e Kommuners fordeling af elever på skoler i henholdsvis byer og bygder og skolestørrelse målt ved gennemsnitligt antal elever i 7. klasse pr. skole, 2019



Anm. 1: Byer og bygder er defineret som angivet i Grønlands Statistiks kategorisering, jf. tabellen UDDTKB. Opdelingen i kommuner og byer/bygder er dokumenteret i www.asisq, Greenland Survey, Grønlands Tekniske Organisation, jf. kommuneinddelingen i 2009 med senere ændringer.

2: Skolestørrelse er fundet ved at opgøre antallet af elever i grønlandsk – nogenlunde svarende til antallet af elever i de øvrige hovedfag – divideret med antallet af skoler, hvor der er registreret elever, i de enkelte kommuner. Det bemærkes, at der optræder en del skoler i statistikken, som er lukkede, eller hvor der ikke er registreret elever. Disse skoler indgår ikke i beregningen.

Kilde: Grønlands Statistik, Statistikbanken, UDXTKB, april 2020.

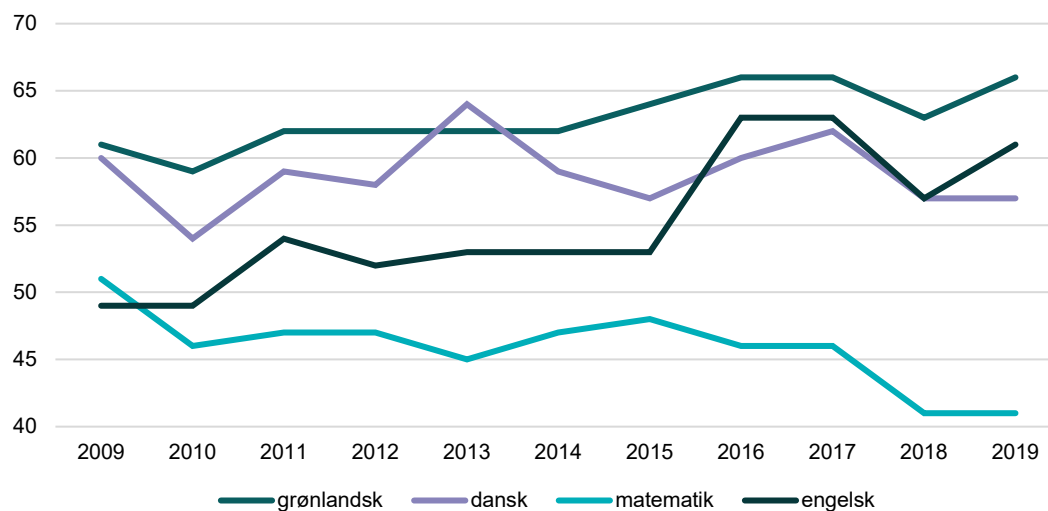
Hvorvidt disse strukturelle forskelle øver indflydelse på trintestene, kan ikke slås fast alene på dette grundlag. Men hvis det er tilfældet, er der tale om forhold, det er vanskeligt for den enkelte kommune at ændre på, og som i øvrigt også er genstand for og resultatet af det grønlandske samfunds prioriteringer vedrørende bosættelser, erhvervsstruktur og byudvikling. Omvendt er selve organiseringen af skolerne og skolestørrelsen i de enkelte kommuner også et kommunalt ansvar. Problemstillingen om sammenhængen til trintestene skal forfølges lidt i det følgende.

Det kan foreløbig konkluderes, at der for det seneste år er betydelig variation i det faglige niveau mellem fagene og mellem kommunerne, således som det kommer til udtryk i løsningsikkerheden i 7. classes trintest i folkeskolen. Forskellene kan variere mellem skoler i henholdsvis byer og bygder, og herved kan forskelle i by- og bygdeforhold mellem kommunerne eventuelt være medforklarende til den kommunale variation i trintestresultaterne,

3.2 Udviklingen i et tiår og by og bygd

I figur 3.3 er udviklingen i trintestresultaterne betragtet over en godt 10-årig periode fra 2009 til 2019. Det er nærliggende at hæfte sig ved de tendenser, som tallene kan indikere, om end der også må tages et forbehold for forskelle i opgørelsesmetoder, 'tilvænning' til prøveform og indhold mv. over så lang en periode.

Figur 3.3 Trintest: Løsningssikkerhed i procent i 7.klasse, opgjort på fag, 2009-2019



Anm.: Løsningssikkerhed: antal rigtige besvarelser/antal passede opgaver. Løsningssikkerheden opgøres som medianværdien, når resultaterne grupperes for fx område eller skole. Løsningssikkerheden kan ikke sammenlignes på tværs af fag. Et andet mål er løsningshastigheden.

Kilde: Grønlands Statistik, Statistikbanken, UDXTKB, april 2020.

Med disse forbehold in mente bemærkes det, at trintestresultaterne i grønlandsk generelt er forbedret noget gennem perioden fra en løsningssikkerhed omkring 60 % i 2009 til 66 % i 2019 – som dog overgås af forbedringen for engelsk fra 49 % til 61 %. For faget dansk er udviklingen i de seneste år negativ og resultatet faktisk ringere i 2019 set i forhold til 2009 – med de nævnte forbehold for mulige statistiske skift i perioden. Umiddelbart tegner trintestresultaterne til at være endnu mere negative.

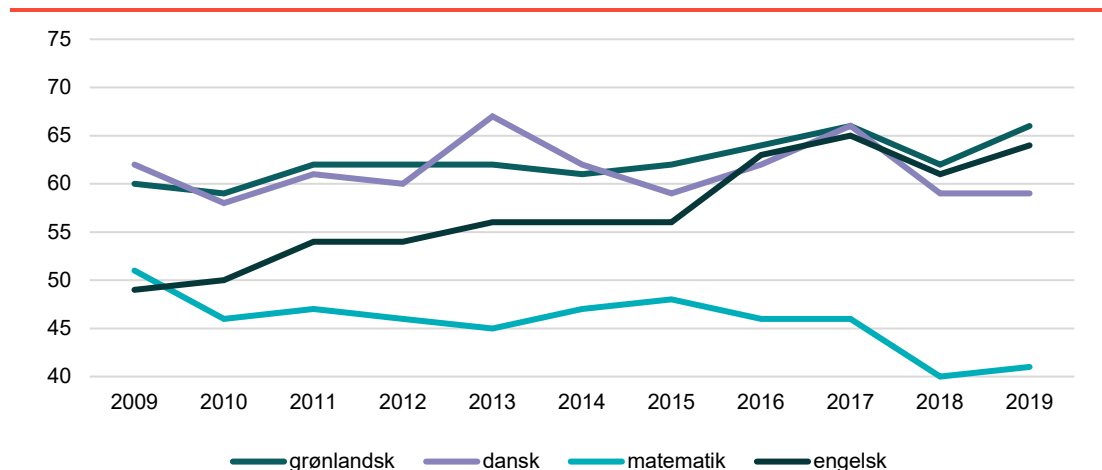
Som nævnt skal der tages forbehold for mulige ændringer i opgørelserne og det forhold, at der alene her er set på testene i 7. klasse, som kan være modificeret af en anden udvikling i testen i 3. klasse, som med forsinkelse kan slå igennem senere i de ældre klassetrin. Alligevel er det bemærkelsesværdigt, at fag som matematik og dansk, som kan være endog meget relevante færdigheder i sammenhæng med ungdomsuddannelser, udviser denne udvikling.

Som indikeret i foregående afsnit kan produktionsforholdene i kommunerne, som bl.a. er afhængige af befolkningens lokalisering, tænkes at spille en rolle for trintestresultaterne. Dette er der sat fokus på i de to følgende figurer, figur 3.4.a vedrørende skoler i byer og figur 3.4.b vedrørende skoler i bygder.

Af disse figurer ses for det første ret tydelige forskelle vedrørende især sprogfagene. Som allerede konstateret er der samlet set en positiv udvikling for grønlandsk, men denne er mest markant i bygdeskolerne. Med forbehold for vanskeligheder ved sammenligninger mellem fagene bemærkes, at der i grønlandsk i periodens slutning i bygdeskolerne opnås en særlig høj

værdi af resultatindikatoren på ca. 70 %, hvilket overgår såvel tidligere års resultater (bortset fra 2015) som resultaterne i alle andre fag. Her ligger resultaterne i engelsk og ikke mindst dansk betydeligt lavere og med en mindre god udvikling i bygdeskolerne set i forhold til byskolerne.

Figur 3.4.a Trintest: Løsningssikkerhed i procent, 7. klasse, opgjort på fag i skoler i byer, 2009-2019

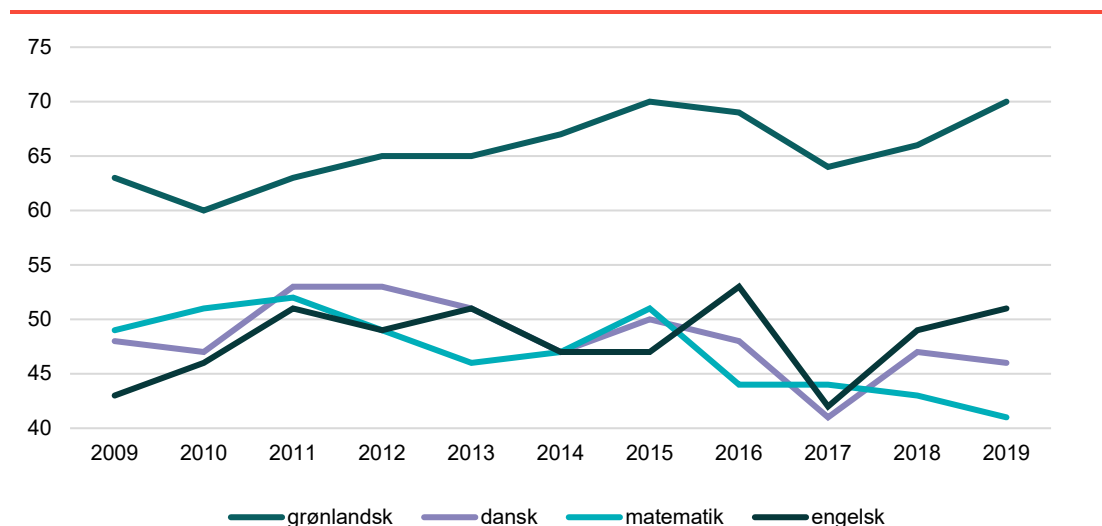


Anm. 1: Løsningssikkerhed: antal rigtige besvarelser/antal passerede opgaver. Løsningssikkerheden opgøres som medianværdien, når resultaterne grupperes for fx område eller skole. Løsningssikkerheden kan ikke sammenlignes på tværs af fag. Et andet mål er løsningshastigheden.

2: Byer og bygder er defineret som angivet i Grønlands Statistiks kategorisering, jf. tabellen UDDTKB. Opdelingen i kommuner og byer/bygder er dokumenteret af www.asisq, Greenland Survey, Grønlands Tekniske Organisation, jf. kommuneinddelingen i 2009 med senere ændringer.

Kilde: Grønlands Statistik, Statistikbanken, UDXTKB, april 2020.

Figur 3.4.b Trintest: Løsningssikkerhed i procent, 7. klasse, opgjort på fag i skoler i bygder, 2009-2019



Anm. 1: Løsningssikkerhed: antal rigtige besvarelser/antal passerede opgaver. Løsningssikkerheden opgøres som medianværdien, når resultaterne grupperes for fx område eller skole. Løsningssikkerheden kan ikke sammenlignes på tværs af fag. Et andet mål er løsningshastigheden.

2: Byer og bygder er defineret som angivet i Grønlands Statistiks kategorisering, jf. tabellen UDDTKB. Opdelingen i kommuner og byer/bygder er dokumenteret af www.asisq, Greenland Survey, Grønlands Tekniske Organisation, jf. kommuneinddelingen i 2009 med senere ændringer.

Kilde: Grønlands Statistik, Statistikbanken, UDXTKB, april 2020.

Anderledes udtrykt er der tegn på, at indikatoren for sprogfærdigheder for fagene dansk og engelsk udvikler sig mindre gunstigt og på et lavere niveau i bygderne end i byerne.

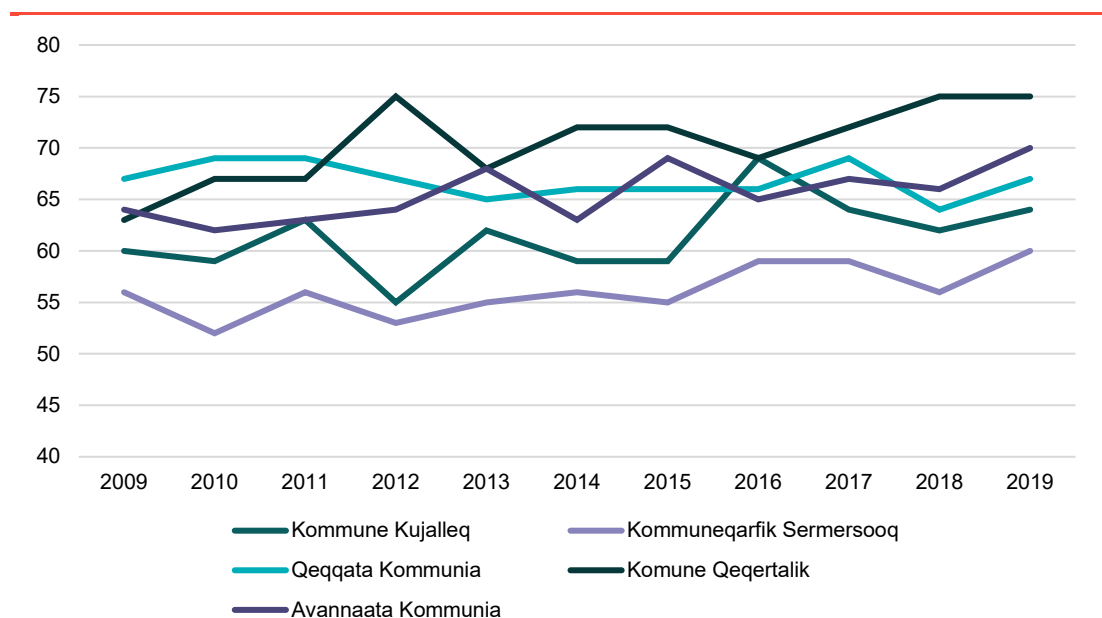
Sammenfattende ser det ud til, at det om trintestene i 7. klasse kan konkluderes, at udviklingen mere "løber fra hinanden" end den konvergerer mod samme niveau ved sammenligning af by- og bygdeskoler. Dette gælder også, selvom der skal tages forbehold for sammenligninger mellem fagene og et trods alt spinkelt datamateriale.

3.3 Folkeskole: kommunale forskelle som en udfordring

Vi vender hermed tilbage til spørgsmålet om forskelle mellem kommunerne, hvor den bagvedliggende dagsorden bl.a. er, om disse forskelle alene kan forklares ved udefrakommende vanskeligt påvirkelige forhold, eller (også) er et resultat af kommunernes egne dispositioner.

Dette kan vi ikke klart afgøre endside kvantificere ud fra det foreliggende materiale. Men det kan dog konstateres, at der er forskelle i trintestresultaterne som indikatorer for skolerne uddannelsesresultater, der ikke ser ud til at mindskes over årene. I nogle tilfælde synes afstanden mellem kurverne for de enkelte kommuner – med henvisning til figurerne 3.5.a-3.5.d – ikke at blive mindre i den betragtede periode. Muligheden for at forbedre folkeskolens afgangsprøve via såkaldte FA-forløb i Majoriaq-regi kan formentlig komme på tale ved et utilfredsstillende prøveresultat, jf. Mau Pedersen, Petersen & Lindeberg (2019: 65ff); Holt, Thuesen & Casier (2019: 78).

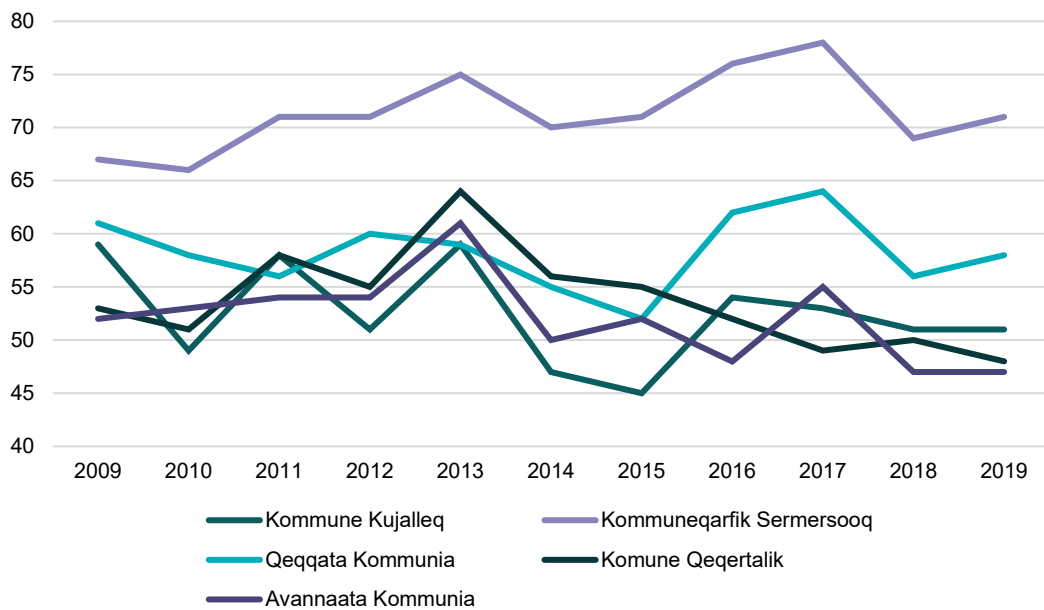
Figur 3.5.a Trintest: Løsningssikkerhed i grønlandsk i procent, 7. klasse, opgjørt på fem kommuner, 2009-2019



Anm. 1: Løsningssikkerhed: antal rigtige besvarelser/antal passede opgaver. Løsningssikkerheden opgøres som medianværdien, når resultaterne grupperes for fx område eller skole. Løsningssikkerheden kan ikke sammenlignes på tværs af fag. Et andet mål er løsningshastigheden.

Kilde: Grønlands Statistik, Statistikbanken, UDXTKB, april 2020.

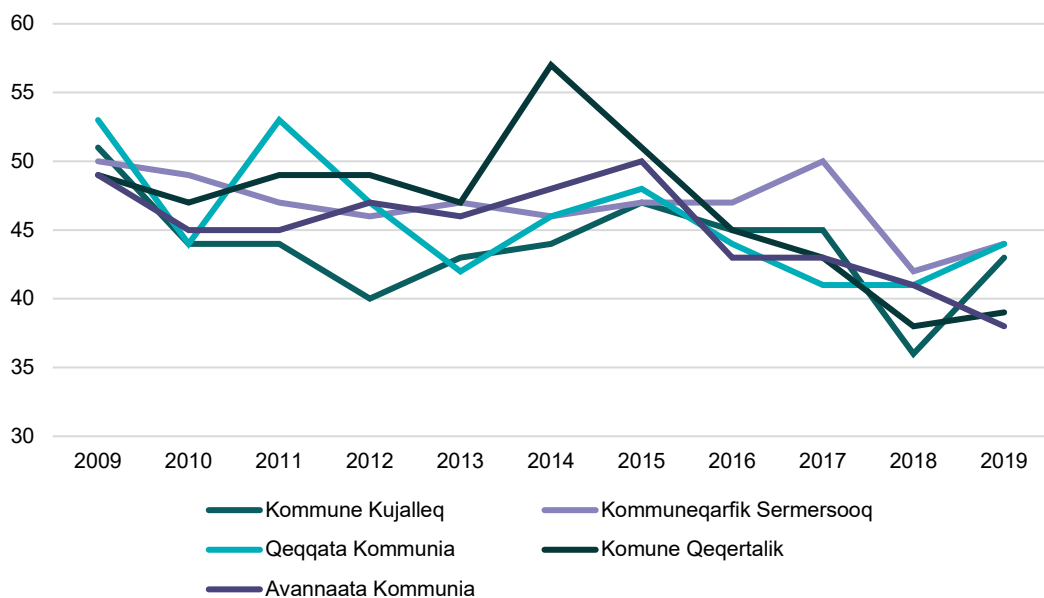
Figur 3.5.b Trintest: Løsningssikkerhed i **dansk** i procent, 7. klasse, opgjort på fem kommuner, 2009-2019.



Anm. 1: Løsningssikkerhed: antal rigtige besvarelser/antal passerede opgaver. Løsningssikkerheden opgøres som medianværdien, når resultaterne grupperes for fx område eller skole. Løsningssikkerheden kan ikke sammenlignes på tværs af fag. Et andet mål er løsningshastigheden.

Kilde: Grønlands Statistik, Statistikbanken, UDXTKB, april 2020.

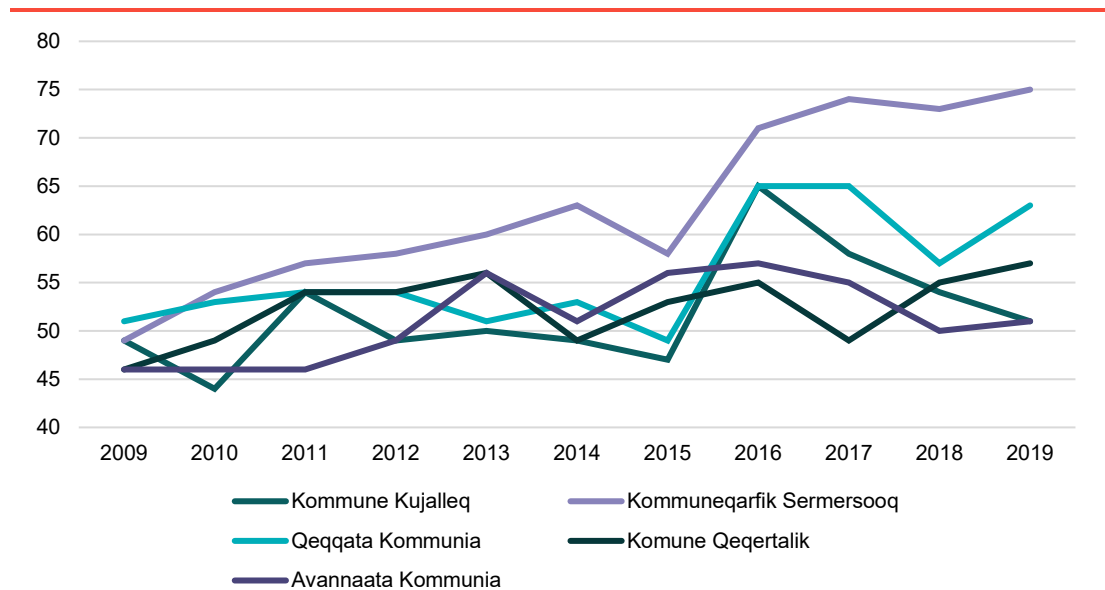
Figur 3.5.c Trintest: løsningssikkerhed i **matematik** i procent, 7. klasse, opgjort på fem kommuner, 2009-2019.



Anm. 1: Løsningssikkerhed: antal rigtige besvarelser/antal passerede opgaver. Løsningssikkerheden opgøres som medianværdien, når resultaterne grupperes for fx område eller skole. Løsningssikkerheden kan ikke sammenlignes på tværs af fag. Et andet mål er løsningshastigheden.

Kilde: Grønlands Statistik, Statistikbanken, UDXTKB, april 2020.

Figur 3.5.d Trintest: løsningsikkerhed i **engelsk** i procent, 7. klasse, opgjort på fem kommuner, 2009-2019



Anm. 1: Løsningssikkerhed: antal rigtige besvarelser/antal passerede opgaver. Løsningssikkerheden opgøres som medianværdien, når resultaterne grupperes for fx område eller skole. Løsningssikkerheden kan ikke sammenlignes på tværs af fag. Et andet mål er løsningshastigheden.

Kilde: Grønlands Statistik, Statistikbanken, UDXTKB, april 2020.

Udviklingen er vist i figurerne for de enkelte hovedfag, idet der ikke i trinteststatistikken opgives ét samlet resultat for alle fag. På det begrænsede talmateriale og i betragtning af mulige statistiske forskelle i opgørelser mellem årene skal der udvises forsigtighed i fortolkningen af de enkelte årsobservationer. Det bemærkes dog, at der for faget grønlandsk er ikke er tegn på, at forskellene mindskes mellem kommunerne, men snarere eventuelt øges en smule. Her bemærkes, at Qeqertalik Kommune ser ud til at have den bedste udvikling, hvor Sermersooq Kommunes udvikling er mere beskeden og på et lavere niveau. For faget dansk er det Sermersooq, der skiller sig positivt ud med hensyn til udvikling og især niveau, mens Qeqertalik her ligger lavere. Forskellene mellem kommunerne ser snarere ud til at øges frem for at mindskes. For faget matematik er der en større ensartethed. Endelig synes forskellene at øges noget for faget engelsk med Sermersooq som kommunen med den mest positive udvikling – hvor bl.a. Avannaata ligger lavere.

Der kan også spørges mere direkte, hvordan resultaterne vedrørende overgangen til ungdomsuddannelser tegner sig i de fem kommuner. Her er der fra Selvstyret formuleret målsætninger om gennemførelsesandelen, dvs. hvor stor en del i 2024 af en ungdomsårgang, der skal påbegynde og fortsætte i en ungdomsuddannelse, jf. kapitel 1.

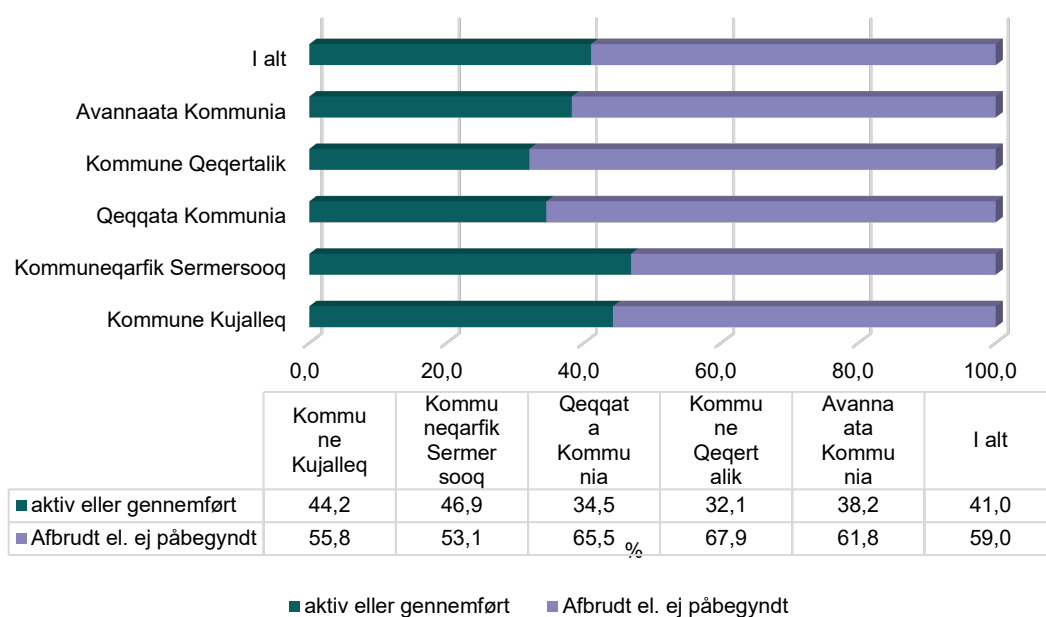
Det er her et almindeligt fænomen, at kun en ret beskeden andel – jf. kapitel 2 – af en årgang, der afslutter folkeskolens afgangsprøve straks, går videre på en ungdomsuddannelse. Når der er gået nogle år, er denne andel dog øget betydeligt.

I figur 3.6 er det illustreret, hvor stor en del af en skoleårgang, der 4 år efter afgangsprøven på den ene side enten er i gang med en ungdomsuddannelse eller har afsluttet den, eller på den anden side har afbrudt ungdomsuddannelsen eller slet ikke påbegyndt den. Her er andelen for aktivitet/færdiggørelse samlet set godt 40 %. Også her ses der betydelige forskelle mellem

kommunerne, hvor den mindste andel for aktivitet/færdiggørelse for 2014-årgangen ses i Qeqertalik Kommune med ca. 32 % mod næsten 47 % i Sermersooq Kommune. Også her kan der være grund til en dialog med kommunerne.

Blandt årsagerne til forskellen kan igen tænkes de ovennævnte rapporterede forskelle i indikatorer for uddannelsesresultaterne. Det bør dog erindres, at en del af eleverne kan være flyttet både fra deres oprindelige bopæl og måske også til en anden kommune, før de kom til de ældre klassetrin og det klassetrin, hvor der blev taget folkeskolens afgangsprøve. Derfor vil nogle af forskellene muligvis også kunne henføres til forhold i de tidligere klassetrin, hvor bopælen altså kunne være en anden end den, der registreres ved afgangsprøven.⁷

Figur 3.6 Overgang fra grundskole til ungdomsuddannelse, 4 år efter folkekolens afgangsprøve, 2014, i procent



Anm. 1: Overgang til ungdomsuddannelse kan være gymnasium, erhvervsskole eller uden benævnelse. Status for eleven er i statistikken registreret som "aktiv", "gennemført", "afbrudt" eller "ej påbegyndt".

Kilde: Grønlands Statistik, Statistikbanken, UDXTRFA1, april 2020.

Efter disse indledende analyser på folkeskoleområdet har vi konstateret en udfordring for uddannelsessektoren, i og med at de faglige resultater i folkeskolen målt ved løsningsikkerheden i 7. klasse varierer mellem fag, mellem kommuner og over årene. Som allerede nævnt kan de sociale forhold også spille en rolle her som baggrund for variationerne. Udfordringen gør sig bl.a. gældende ved variationer mellem kommunerne i andelen af unge, der overgår til ungdomsuddannelserne. Vi vil herefter se nærmere på disse ungdomsuddannelser, dvs. dels gymnasierne, dels erhvervsuddannelserne.

⁷ Der kan i det hele taget være divergerende udvikling for 7. klasse sammenlignet med 3. klasse, jf. fx Allerup et al. (2018), hvor der for perioden 2013 til 2017 er en bedre udvikling for faget dansk i 3. klasse end for samme fag i 7. klasse.

4 Aktivitets- og produktivetsanalyser for ungdomsuddannelserne

I dette kapitel ser vi først på gennemførelsesantallet på henholdsvis de gymnasiale uddannelser og erhvervsuddannelserne. Derefter ser vi lidt nøjere på aktivitetsstatistikken for de to typer uddannelser fordelt på de enkelte uddannelsesinstitutioner. Endvidere inddrages omkostnings-siden til belysning af, hvad der kan kaldes produktiviteten i uddannelserne for undervisningsinstitutionerne. Endelig ses specifikt på længden af de afbrudte uddannelsesforløb på de enkelte uddannelsesinstitutioner.

Vi fokuserer i alle analyserne på forløbet i de seneste fem statistikdækkede år, dvs. 2015-2019. Hvor der ses specifikt på de enkelte uddannelsesinstitutioner, er der tale om 2-4 institutioner inden for de gymnasiale uddannelser og 7-9 institutioner inden for erhvervsuddannelserne.

Parallelt med drøftelsen i foregående kapitel vedrørende forskelle i folkeskoleresultater mellem kommuner skal det her noteres, at der i relation til forskelle mellem uddannelsesinstitutionerne ikke er forsøgt at kontrollere for bagvedliggende forklaringer på disse forskelle. Flere rammebetingelser og andre faktorer kan således spille ind, herunder fx smådriftsulemper, elevernes sociale baggrund og sociale situation, befolkningssammensætning, infrastruktur (kollegier) og transportafstande mv.

4.1 Gennemførelse af uddannelsesforløb

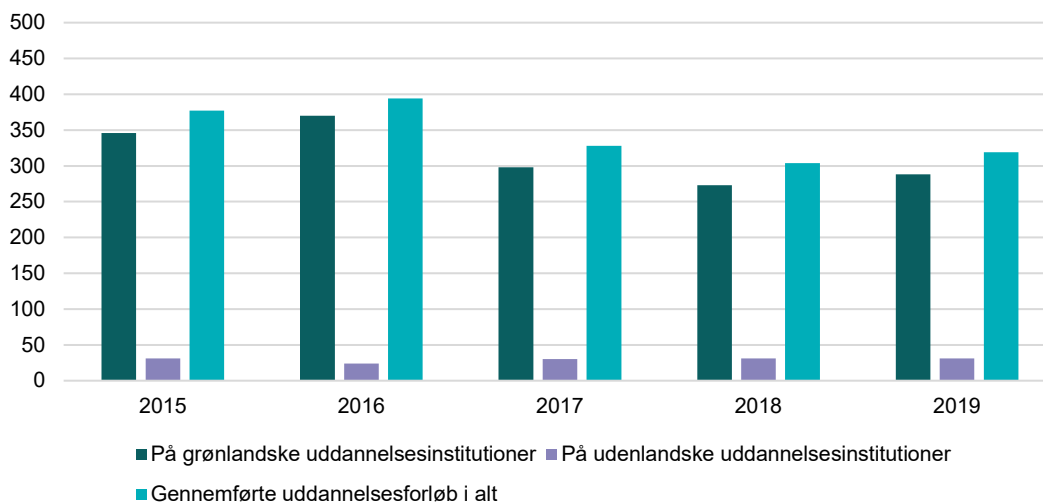
4.1.1 Gymnasiale uddannelser

På de gymnasiale uddannelser fuldførte årligt mellem 304 og 394 elever deres uddannelse i årene 2015-2019, jf. figur 4.1. Langt størstedelen af eleverne tog deres uddannelse på grønlandske uddannelsesinstitutioner. I denne forundersøgelse fokuseres på aktivitets- og omkostningsniveauet alene på de grønlandske uddannelsesinstitutioner.

Antallet af elever, der har fuldført en gymnasial uddannelse (gennemførelsesantallet), kan betegnes som stagnerende med tendens til fald. Der optræder et tydeligt fald i 2017, hvorefter antallet af fuldførte gymnasiale uddannelsesforløb (gennemførelsestallet) i 2018 og 2019 ligger på omtrent samme eller lidt lavere niveau for de grønlandske uddannelsesinstitutioner. Det bør dog tages i betragtning, at også rekrutteringsgrundlaget i form af antallet af unge i alderen 17-24 år også er faldet noget⁸. Ifølge Grønlands Statistik var antallet af unge i denne aldersgruppe pr. 1. januar 2015 således 7.050, men faldt med ca. 5 % til 6.684 i 2017 og videre med 4 % til 6.337 i 2019.

⁸ Antallet af 17-24-årige kan kun opfattes som et tilhærmend udtryk for rekrutteringsgrundlaget, bl.a. som følge af det, der ofte er en forsinkelse i de unges start på en ungdomsuddannelse efter folkeskolen.

Figur 4.1 Antal gennemførte uddannelsesforløb på gymnasiale uddannelser, 2015-2019



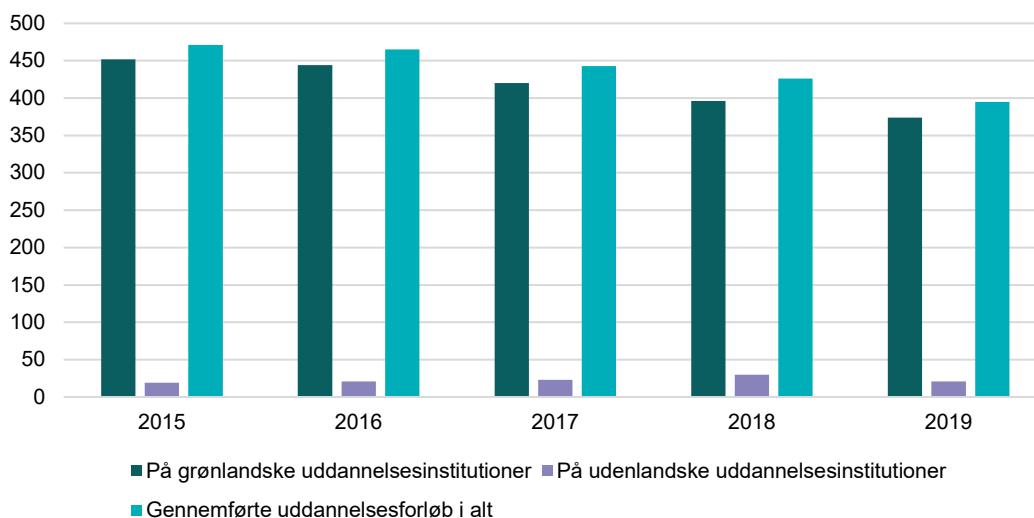
Anm.: Langt de fleste uddannelsesforløb uden for Grønland bliver taget på uddannelsesinstitutioner i Danmark.
De gymnasiale uddannelser er identificeret i data fra uddannelsesstøtteregeter ved brug af ISCED-kategorien 34.
Kilde: Departementet for Uddannelse, Kultur og Kirke (2020).

4.1.2 Erhvervsuddannelser

På erhvervsuddannelserne fuldførte årligt mellem 395 og 471 elever deres erhvervsuddannelse i 2015-2019, dvs. et lidt højere antal end for gymnasieuddannelserne. Også her tog langt størstedelen af eleverne uddannelsen på grønlandske uddannelsesinstitutioner, jf. figur 4.2.

Udviklingen kan her – som for gymnasierne – karakteriseres ved en faldende tendens, idet der i alle årene efter 2015 er færre, der fuldfører (gennemfører) uddannelsesforløbet set i forhold til det foregående år. Også her – som på gymnasieområdet – skal faldet i rekrutteringsgrundlaget i form af antallet af unge i alderen 17-24 år dog tages i betragtning (jf. fodnote foregående side).

Figur 4.2 Antal gennemførte uddannelsesforløb på erhvervsuddannelser, 2015-2019



Anm.: Langt de fleste uddannelsesforløb uden for Grønland bliver taget på uddannelsesinstitutioner i Danmark.
Erhvervsuddannelserne er identificeret i data fra uddannelsesstøtteregeter ved brug af ISCED-kategorien 35.
Kilde: Departementet for Uddannelse, Kultur og Kirke (2020).

4.2 Aktivitetsudvikling på de enkelte uddannelsesinstitutioner

Vi ser herefter nærmere på aktivitetsudviklingen på de enkelte uddannelsesinstitutioner. Nærmere betegnet ses aktiviteten i 4 'trin': 1) påbegyndte forløb, 2) aktive studerende, 3) afbrudte studieforløb og endelig 4) de gennemførte uddannelsesforløb.

4.2.1 Gymnasiale uddannelser

På de gymnasiale uddannelser er der pr. januar 2020 1.046 aktive elever på uddannelsesinstitutioner i Grønland fordelt på fire uddannelsesinstitutioner, der udbyder gymnasiale uddannelser: GUX Nuuk, GUX Aasiaat, Tech College Greenland og Campus Kujalleq, jf. Uddannelsesstøtteregisteret⁹. Hvor de første to uddannelsesinstitutioner alene udbyder gymnasiale uddannelsesforløb, udbyder de to sidstnævnte også erhvervsrettede uddannelsesforløb. De centrale aktivitetstal præsenteret i tabel 4.1 er dog sammenlignelige på tværs af de fire uddannelsesinstitutioner, der udbyder gymnasiale uddannelsesforløb, da aktivitetstallene alene vedrører den gymnasiale del af uddannelsesinstitutionerne.

Tabel 4.1 Aktivitetstal fordelt på uddannelsesinstitutioner, der udbyder gymnasiale uddannelser, 2015-2019

		2015	2016	2017	2018	2019
GUX Nuuk	Påbegyndte uddannelsesforløb	196	167	165	181	-
	Aktive studerende	443	443	429	456	443*
	Afbrudte uddannelsesforløb	117	108	98	119	94
	Gennemførte uddannelsesforløb	111	124	120	94	127
GUX Aasiaat	Påbegyndte uddannelsesforløb	148	148	112	142	-
	Aktive studerende	318	262	276	287	259*
	Afbrudte uddannelsesforløb	98	127	98	111	77
	Gennemførte uddannelsesforløb	100	112	58	72	84
Tech College Greenland	Påbegyndte uddannelsesforløb	85	79	95	97	-
	Aktive studerende	215	191	183	193	205*
	Afbrudte uddannelsesforløb	93	66	70	66	90
	Gennemførte uddannelsesforløb	71	68	60	48	47
Campus Kujalleq	Påbegyndte uddannelsesforløb	84	72	84	55	-
	Aktive studerende	230	203	188	158	139*
	Afbrudte uddannelsesforløb	44	57	69	53	47
	Gennemførte uddannelsesforløb	64	66	60	59	30

Note: * Antallet af aktive studerende i 2019 er ikke direkte sammenligneligt med de øvrige år, da antallet opgøres ultimo året i årrækken 2015-2018, mens det har været nødvendigt at lade primo 2020-tallet indgå som tallet for 2019.

Det bemærkes, at en elev godt kan afbryde flere uddannelsesforløb på ét år. Dertil bemærkes det, at et afbrudt uddannelsesforløb, der sker på grund af, at eleven vælger at starte på en anden uddannelse eller samme uddannelse på et senere tidspunkt, også tæller med i opgørelsen af "afbrudte uddannelsesforløb" for den enkelte uddannelsesinstitution. Med hensyn til Grønlands Statistiks opgørelse af påbegyndte uddannelsesforløb bemærkes det imidlertid, at elever, der kort efter et påbegyndt uddannelsesforløb påbegynder samme uddannelse på ny på grund af et kort afbræk fra uddannelsen, kun tæller med i statistikken som ét påbegyndt uddannelsesforløb.

Kilde: Antallet af påbegyndte uddannelsesforløb er trukket fra Grønlands Statistik, UDXISC11I (senest besøgt 1. april 2020). Antallet for aktive studerende for 2015-2018 er trukket fra Grønlands Statistik UDXISC11J (senest besøgt 1. april 2020), mens antallet for 2019 er egne beregninger på baggrund af uddannelsesstøtteregistret – her er tallet dog opgjort primo 2020 i stedet for ultimo 2019. Antallet af afbrudte og gennemførte uddannelsesforløb er beregnet ved hjælp af Uddannelsesstøtteregistret, Departementet for Uddannelse, Kirke og Kultur.

⁹ Denne rapport baserer aktivitetsstatistikker på uddannelsesstøtteregistret suppleret med mere historiske tal fra Grønlands Statistik, der og også overvejende trækker på statistik fra uddannelsesstøtteregistret. Det indeholder kun data på støtteberettigede uddannelser, hvorfor aktivitetstal i rapporten alene vedrører støtteberettigede uddannelser.

Tabel 4.1 illustrerer overordnede tendenser for aktiviteten på gymnasierne i Grønland over tid. Det skal dog straks bemærkes, at der for en enkelt uddannelsesinstitution inden for et enkelt år ikke er 1:1 sammenhæng mellem tallene, fx mellem påbegyndte og gennemførte uddannelsesforløb. For eksempel antallet af gennemførte uddannelsesforløb for et givet år et resultat af flere års indsats for elever, der har påbegyndt deres uddannelse flere år forinden. Vi anbefaler derfor alene at drage empiriske konklusioner ud fra de overordnede tendenser, der observeres i tabellen.

Umiddelbart er det slående, hvor stor en del af uddannelsesforløbene der afbrydes set i forhold til, hvor mange af uddannelsesforløbene der gennemføres, også selvom billedet kan være påvirket af, at det med den her anvendte opgørelsesmetode tælles med, hver gang den samme elev afbryder et uddannelsesforløb¹⁰. Når der på nogle af uddannelsesinstitutionerne observeres flere afbrudte end gennemførte uddannelsesforløb, betyder det således ikke nødvendigvis, at der er flere elever, der afbryder uddannelsen end gennemfører den. Ikke desto mindre vidner tallene om, at der for gymnasieskolerne er en udfordring med hensyn til at fastholde eleverne frem til deres gennemførelse af uddannelsesforløbet.

Samtidig observeres der forskelle mellem institutionerne. Både GUX Nuuk og den gymnasiale del af Campus Kujalleq oplever således i perioden 2015-2019 samlet set marginalt færre afbrudte end gennemførte uddannelsesforløb¹¹, mens GUX Aasiaat og den gymnasiale del af Tech College Greenland samlet set oplever henholdsvis 20 % og 31 % flere afbrudte end gennemførte uddannelsesforløb¹².

4.2.2 Erhvervsuddannelser

Det er også muligt at opgøre samme aktivitetstal på erhvervsuddannelserne fordelt på de uddannelsesinstitutioner, der udbyder erhvervsrettede uddannelser. På erhvervsuddannelserne er der pr. januar 2020 1.131 aktive elever på uddannelsesinstitutioner i Grønland, jf. Uddannelsesstøtteregisteret. Heraf går langt størstedelen (1.076) på de større uddannelsesinstitutioner, som vi fokuserer på i denne analyse. De centrale aktivitetstal for erhvervsuddannelserne fordelt på de største uddannelsesinstitutioner i de fire trin er vist i tabel 4.2. Det bemærkes dog, at tallene ikke på samme måde er sammenlignelige på tværs af erhvervsuddannelserne som for de gymnasiale uddannelsesinstitutioner. Det skyldes, at der er stor forskel på den normerede længde af uddannelsesforløbene. Grønlands Maritime Skole har således uddannelsesforløb af væsentligt kortere normeret varighed end handelsskolen, således at et uddannelsesforløb for førstnævnte skole kan nå at starte og blive fuldendt inden udgangen af et år, hvorfor antallet af aktive studerende ikke er sammenligneligt, når antallet af aktive studerende som her opgøres ultimo året.

¹⁰ Vi har valgt denne opgørelsesmetode, fordi vi mener, at alle afbrudte uddannelsesforløb er relevante i den forstand, at også kortere afbrud i uddannelsesforløbet kan have både personlige omkostninger for eleven samt økonomiske og organisatoriske omkostninger for skolens virke, selvom frafald, der ikke leder til et nyt uddannelsesforløb inden for en overkommelig fremtid, naturligvis er af større betydning for eleverne og uddannelsesniveaet i samfundet som helhed.

¹¹ På GUX Nuuk er der registreret 536 afbrudte uddannelsesforløb mod 576 gennemførte uddannelsesforløb, mens der på den gymnasiale del af Campus Kujalleq er registreret 270 afbrudte mod 279 gennemførte uddannelsesforløb i perioden 2015-2019.

¹² På GUX Aasiaat er der registreret 511 afbrudte uddannelsesforløb mod 426 gennemførte uddannelsesforløb, mens der på den gymnasiale del af Tech College Greenland er registreret 385 afbrudte mod 294 gennemførte uddannelsesforløb i perioden 2015-2019.

Tabel 4.2 Aktivitetstal fordelt på de største¹⁾ uddannelsesinstitutioner, der udbyder erhvervsuddannelser, 2015-2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Center for Sundhedsuddannelser					
Påbegyndte uddannelsesforløb	72	95	83	75	-
Aktive studerende	69	77	70	76	85*
Afbrudte uddannelsesforløb	25	43	43	41	52
Gennemførte uddannelsesforløb	37	51	51	49	50
Levnedsmiddelskolen Inuili					
Påbegyndte uddannelsesforløb	82	83	83	79	-
Aktive studerende	109	109	95	97	99*
Afbrudte uddannelsesforløb	61	83	85	71	49
Gennemførte uddannelsesforløb	27	26	31	23	20
Grønlands Handelsskole					
Påbegyndte uddannelsesforløb	72	77	92	84	-
Aktive studerende	151	158	162	151	136*
Afbrudte uddannelsesforløb	32	32	40	37	28
Gennemførte uddannelsesforløb	44	53	35	41	41
Socialpædagogisk seminarium					
Påbegyndte uddannelsesforløb	81	87	82	82	-
Aktive studerende	104	103	101	92	115*
Afbrudte uddannelsesforløb	59	34	48	48	31
Gennemførte uddannelsesforløb	56	62	54	54	54
Grønlands Maritime Skole (Nuuk og Paamiut)					
Påbegyndte uddannelsesforløb	133	126	107	86	-
Aktive studerende	29	22	12	13	45*
Afbrudte uddannelsesforløb	52	50	41	37	42
Gennemførte uddannelsesforløb	94	76	75	56	62
Tech College Greenland (B&A og J&M)					
Påbegyndte uddannelsesforløb	194	176	195	181	-
Aktive studerende	400	387	390	406	456*
Afbrudte uddannelsesforløb	145	156	178	148	105
Gennemførte uddannelsesforløb	99	87	94	97	90
Campus Kujalleq					
Påbegyndte uddannelsesforløb	77	118	103	91	-
Aktive studerende	136	129	143	140	140*
Afbrudte uddannelsesforløb	42	91	73	71	61
Gennemførte uddannelsesforløb	57	57	44	51	42

Note: ¹⁾ Kun uddannelsesinstitutioner med over 5 aktive elever pr. primo 2020 er medtaget i analysen. Diverse Majoriaq-tilknyttede uddannelser er også udeladt, fordi deres uddannelsesvirksomhed er af en anden karakter end de mere traditionelle uddannelsesinstitutioner. Endvidere er Nationaldragtskolen, Kalaallisuuiliornermik Ilinniartfik, udeladt, fordi skolens aktivitetstal svinger meget fra år til år, idet det er en mindre uddannelsesinstitution, hvorfor aktivitetstallene er svære at bruge til de kommende analyser i denne forundersøgelse.

* Antallet af aktive studerende i 2019 er ikke direkte sammenligneligt med de øvrige år, da antallet opgøres ultimo året i årrækken 2015-2018, mens det har været nødvendigt at lade primo 2020-tallet indgå som tallet for 2019.

Det bemærkes, at en elev godt kan afbryde flere uddannelsesforløb på ét år. Dertil bemærkes, at et afbrudt uddannelsesforløb, der sker på grund af, at eleven vælger at starte på en anden uddannelse eller samme uddannelse på et senere tidspunkt, også tæller med i opgørelsen af "afbrudte uddannelsesforløb" for den enkelte uddannelsesinstitution. Med hensyn til Grønlands Statistiks opgørelse af påbegyndte uddannelsesforløb bemærkes det imidlertid, at elever, der kort efter et påbegyndt uddannelsesforløb påbegynder samme uddannelse på ny på grund af et kort afbræk fra uddannelsen, kun tæller med i statistikken som ét påbegyndt uddannelsesforløb.

Kilde: Antallet af påbegyndte uddannelsesforløb er trukket fra Grønlands Statistik, UDXISC11I (senest besøgt 1. april 2020). Antallet for aktive studerende for 2015-2018 er trukket fra Grønlands Statistik UDXISC11J (senest besøgt 1. april 2020), mens antallet for 2019 er egne beregninger på baggrund af Uddannelsesstøtteregisteret – her er tallet dog opgjort primo 2020 i stedet for ultimo 2019. Antallet af afbrudte og gennemførte uddannelsesforløb er beregnet ved hjælp af Uddannelsesstøtteregisteret, Departementet for Uddannelse, Kirke og Kultur.

Også for erhvervsuddannelserne forekommer det, at en stor del af uddannelsesforløbene afbrydes set i forhold til, hvor mange af uddannelsesforløbene der gennemføres. Også her kan

billedet dog være påvirket af, at samme elev kan have flere afbrudte uddannelsesforløb. Alligevel synes det rimeligt at konkludere, at antallet af afbrudte forløb udgør en udfordring for den erhvervsrettede del af uddannelsessystemet.

Selvom der kan være stor forskel mellem uddannelserne, elevgrundlaget og øvrige strukturelle forhold på de enkelte erhvervsskoler – og dermed gode forklaringer på forskelle i, hvor stor en del af uddannelsesforløbene der afbrydes – observeres der bemærkelsesværdigt store forskelle mellem erhvervsskolerne. Således har fx Center for Sundhedsuddannelser samlet set i perioden 2015-2019 oplevet 14 % færre afbrudte end gennemførte uddannelsesforløb, mens Levnedsmiddelskolen samlet set har oplevet 175 % flere afbrudte end gennemførte uddannelsesforløb i samme periode¹³. Årsagerne til disse forskelle er dog ikke nærmere undersøgt i nærværende analyse.

Samlet set finder vi for både de gymnasiale og erhvervsrettede ungdomsuddannelser, at antallet af uddannelsesforløb, der ender med frafald, er ganske betragtelige set i forhold til antallet af gennemførte uddannelsesforløb. I denne forbindelse observeres der forskelle mellem uddannelsesinstitutionerne.

4.3 Bevilgede enhedsomkostninger og produktivitet på uddannelsesinstitutioner

Aktivitetstallene kan – sammen med centrale omkostningsindikatorer – anvendes til at give et billede af produktiviteten på de forskellige uddannelsesinstitutioner og udviklingen i denne over tid, selvom der må påregnes en række forbehold. En væsentlig udfordring ved at sammenligne enhedsomkostninger mellem uddannelsesinstitutionerne er eksempelvis forskelle i bygningernes stand og energiforbrug, antallet af kollegieboliger og de studerendes forudsætninger ved opstart på uddannelserne for at nævne nogle af de væsentligste.

Nogle af disse væsentlige strukturelle vilkår, der varierer mellem uddannelsesinstitutionerne, kan dog mindskes ved at fokusere på lønposterne frem for de samlede drifts- og anlægsomkostninger. Til gengæld kan en sammenligning af eksempelvis gymnasiernes lønmæssige enhedsudgifter med erhvervsskolerne tilsvarende lønbaserede enhedsudgifter give et skævt billede af, hvilken uddannelsesinstitution der er dyrest henholdsvis billigst, da ikke alle omkostningsarter indgår. Det er dog valgt, at lønudgifterne indgår i de følgende opgørelser.

Vi har derudover valgt at anvende finanslove over tid som kilde til opgørelse af udgiftsniveauer på de undersøgte uddannelsesinstitutioner. Finanslovstallene er i sagens natur officielle og grundigt behandlede tal – men dog bevillingstal, der selvfølgelig kan afvige fra de realiserede regnskabstal. Når VIVE alligevel har valgt at anvende de finanslovsbevilgede udgiftstal skyldes det hensynet til at have så pålidelige tal som muligt. Endelig giver de finanslovsbevilgede udgiftstal også et indtryk af, hvad uddannelsesinstitutionerne har kunnet forvente af økonomisk råderum for det pågældende regnskabsår – i hvert fald ved tidspunktet for indgåelse af finanslovsaftalen.

¹³ På Center for Sundhedsuddannelser er der registreret 204 afbrudte mod 238 gennemførte uddannelsesforløb, mens der på Levnedsmiddelskolen er registreret 349 afbrudte mod 127 gennemførte uddannelsesforløb i perioden 2015-2019.

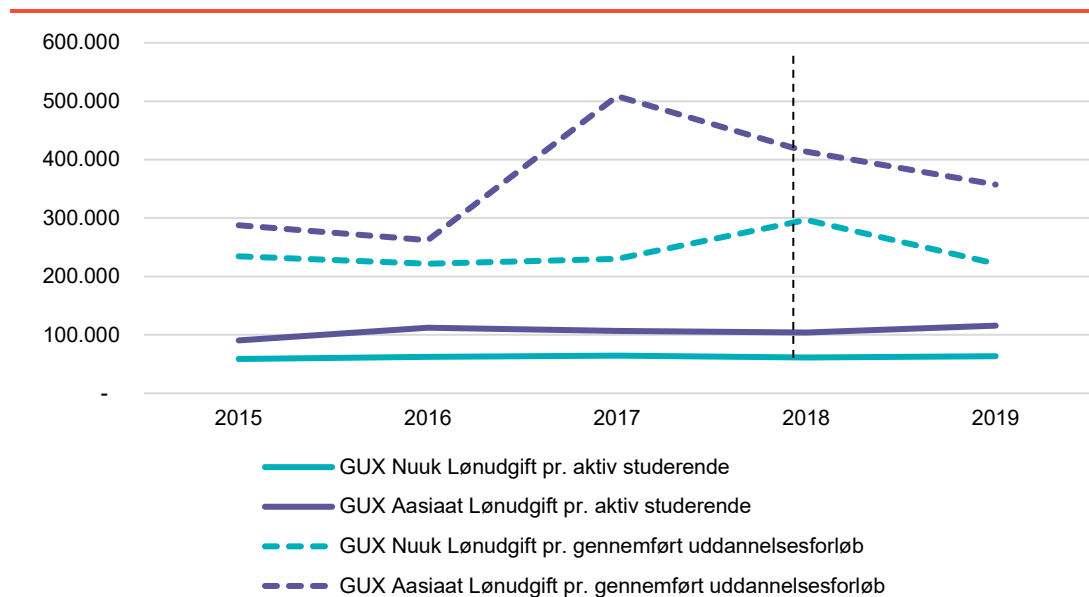
4.3.1 Udvalgte gymnasiale uddannelser

I figur 4.3 har vi opgjort de finanslovsbevilgede lønudgifter pr. aktiv studerende og pr. gennemført uddannelsesforløb på de to uddannelsesinstitutioner, der alene udbyder gymnasiale uddannelser: GUX Nuuk og GUX Aasiaat. Vi udelader således i denne sammenhæng de gymnasiale uddannelser på Campus Kujalleq og Tech College Greenland, idet lønudgifterne her er vanskelige at henføre til enten den gymnasiale eller erhvervsrettede del af skoledriften.

Som det fremgår af figuren, er lønudgifterne pr. aktiv studerende mellem ca. 30.000 kr. og 50.000 kr. større på GUX Aasiaat end på GUX Nuuk i perioden 2015-2019. Dette kan der dog være gode forklaringer på, herunder fx elevtyperne på de to gymnasier.

Et konservativt skøn på baggrund af figuren er, at et gennemført uddannelsesforløb koster et sted mellem ca. 220.000 kr. og 300.000 kr. i finanslovsbevilgede lønudgifter på GUX Nuuk, mens det på GUX Aasiaat koster et sted mellem 260.000 kr. og 510.000 kr. Tallene skal dog naturligvis i kun sammenlignes år for år med stor forsigtighed, idet antallet af gennemførte uddannelsesforløb er et resultat af flere års arbejde. Også disse forskelle kan have gode forklaringer, fx omfanget af afbrydelser på de to uddannelser, hvilket igen kan skyldes elevernes nærhed til deres hjemlige (familie)base. Omfanget af afbrydelser og længden af uddannelsesforløb, der afbrydes, kigger vi nærmere på senere i denne forundersøgelse.

Figur 4.3 Finanslovsbevilgede lønudgifter i kroner pr. aktiv studerende og pr. gennemført gymnasialt uddannelsesforløb, 2015-2019



Anm.: Antallet af gennemførte uddannelsesforløb er et resultat af flere års arbejde, hvorfor grafen kun skal give udtryk for spændet i lønudgifter pr. gennemført uddannelsesforløb. Derudover kan en sammenligning mellem institutionerne besværliggøres af eventuelle forskelle i normeret uddannelseslængde.

Note: Antallet af aktive elever for 2019 er opgjort primo 2020, hvorfor der ikke nødvendigvis er sammenlignelighed fra 2018 til 2019 i figuren.

Kilde: Finanslovsbevilgede lønudgifter er hentet fra finanslovene over tid. Udgiftstallene er opgjort i årets priser. Kilde til opgørelse af aktivitetstal fremgår af tabel 4.1.

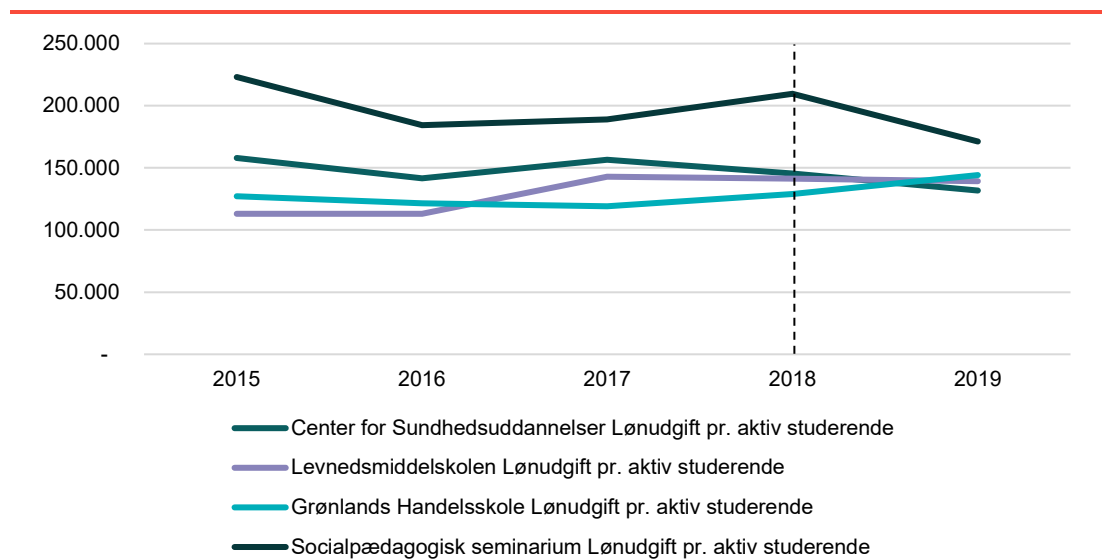
4.3.2 Visse større erhvervsuddannelser

Erhvervsuddannelserne er i sagens natur endnu sværere at sammenligne, idet der optræder strukturelle forskelle i vilkårene for at drive de forskellige erhvervsuddannelser. Et par faktorer heri er, at der er større variation i den normerede længde af erhvervsuddannelsesforløb samt

det faktum, at nogle uddannelser kræver særlige undervisningsmaterialer, så som køkkener, maskiner, udstyr mv. For så vidt angår erhvervsuddannelserne anbefales det således at fokusere på udviklinger i produktivetsindikatorerne over tid inden for hver uddannelsesinstitution.

I figur 4.4 er de finanslovsbevilgede lønudgifter pr. aktiv studerende opgjort på udvalgte erhvervsuddannelsesrettede uddannelsesinstitutioner, mens figur 4.5 viser de tilsvarende lønudgifter opgjort pr. gennemført uddannelsesforløb.

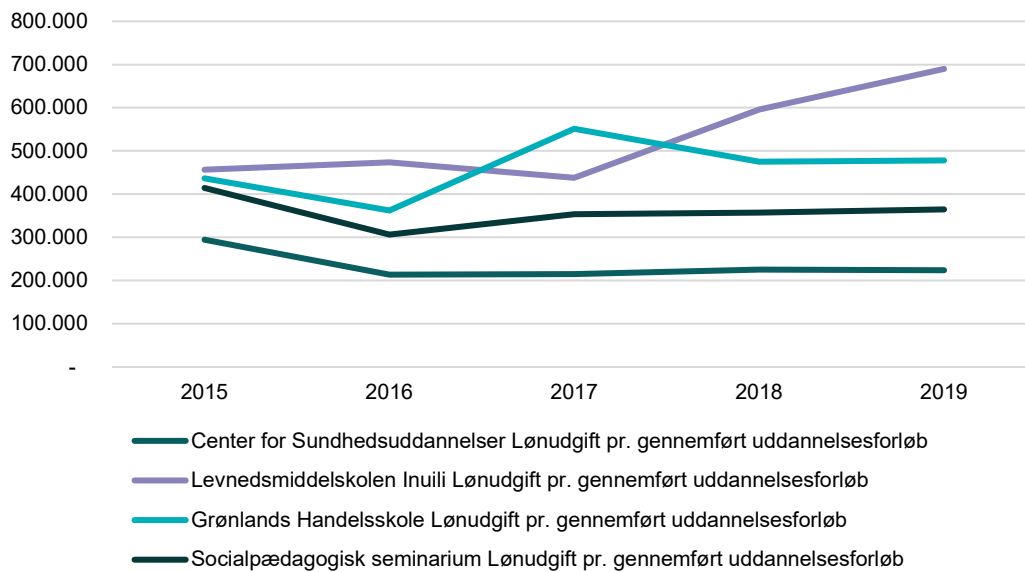
Figur 4.4 Finanslovsbevilgede lønudgifter i kroner pr. aktiv studerende på udvalgte uddannelsesinstitutioner, der udbyder erhvervsuddannelser, 2015-2019



Note: Antallet for aktive for 2019 er opgjort primo 2020, hvorfor der ikke nødvendigvis er sammenlignelighed fra 2018 til 2019 i figuren.

Kilde: Finanslovsbevilgede lønudgifter er hentet fra finanslovene over tid. Udgiftstallene er opgjort i årets priser. Kilde til opgørelse af aktivitetstal fremgår af tabel 4.2.

Figur 4.5 Finanslovsbevilegede lønudgifter i kroner pr. gennemført uddannelsesforløb på udvalgte uddannelsesinstitutioner, der udbyder erhvervsuddannelser, 2015-2019



Anm.: Antallet af gennemførte uddannelsesforløb er et resultat af flere års arbejde, hvorfor grafen kun skal give udtryk for spændet i lønudgifter pr. gennemført uddannelsesforløb. Derudover kan en sammenligning mellem institutionerne besværliggøres af eventuelle forskelle i normeret uddannelseslængde.

Kilde: Finanslovsbevilegede lønudgifter er hentet fra finanslovene over tid. Udgiftstallene er opgjort i årets priser. Kilde til opgørelse af aktivitetstal fremgår af tabel 4.2.

Man skal være varsom med at drage for håndfaste konklusioner om udviklingen i skolernes produktivitet på baggrund af nøgletallet illustreret i figur 4.5, idet antallet af gennemførte uddannelsesforløb ikke alene relaterer sig til aktiviteten i det pågældende år, men derimod alle årene siden eleven påbegyndte uddannelsen. Dertil kommer, at en eventuel forøgelse af optaget af nye elever for et givet år vil kræve flere lønudgifter for det pågældende år, mens stigningen i antallet af gennemførte uddannelsesforløb først vil slå igennem senere. Alligevel synes stigningen i de finanslovsbevilegede lønudgifter pr. gennemført uddannelsesforløb for Levnedsmiddelskolen bemærkelsesværdig set i lyset af den forholdsvist stabile tilgang af elever over årene, jf. tabel 4.2.

Ligesom for gymnasierne ses også væsentligt større udsving i finanslovsbevilegede lønudgifter pr. gennemført uddannelsesforløb på erhvervsuddannelserne end udsving i finanslovsbevilegede lønudgifter pr. aktiv studerende. Én af årsagerne til dette relaterer sig til, hvor mange af eleverne der falder fra, og hvor langt et uddannelsesforløb der går forud for et afbrudt uddannelsesforløb. Netop dette vil vi fokusere på i næste afsnit.

Opsummerende finder vi på baggrund af analyserne i dette afsnit for henholdsvis udvalgte gymnasiale og erhvervsrettede ungdomsuddannelser, at der er bemærkelsesværdige forskelle i niveau og udvikling for finanslovsbevilegede enhedsudgifter til løn pr. gennemført uddannelsesforløb på de forskellige uddannelsesinstitutioner. Det er dog ikke overraskende, at der optræder forskelle.

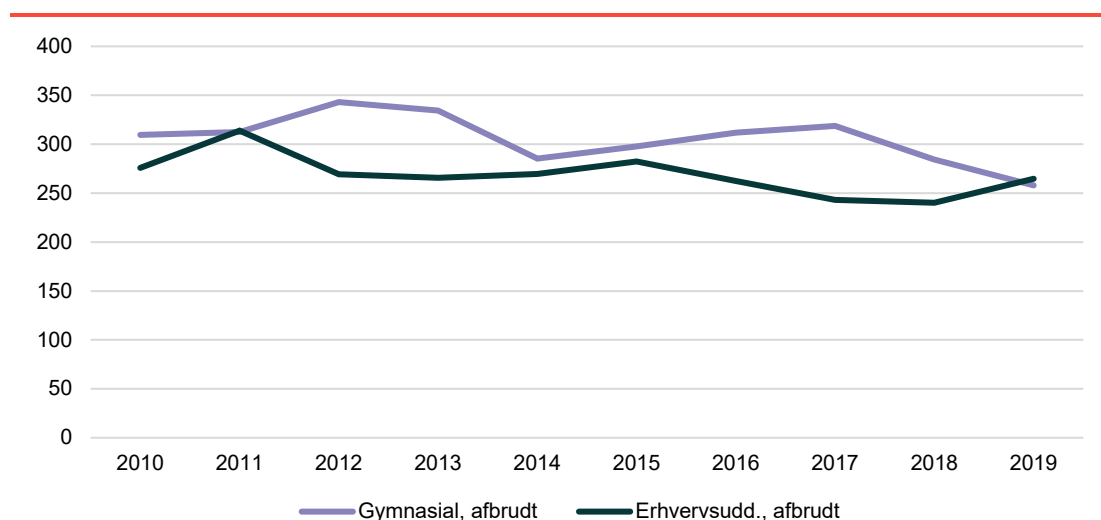
4.4 Længden af afbrudte uddannelsesforløb på institutioner

I forlængelse af analysen af enhedsudgifter kan det antages, at omfanget af udgifter pr. gennemført uddannelsesforløb helt naturligt vil påvirkes af, hvor gode uddannelsesinstitutionerne

er til at hjælpe de studerende til hurtigt at afklare, om uddannelsen er den rette for dem. På den ene side er det hensigtsmæssigt, at eleven fastholdes i sin uddannelse og naturligvis helst gennemfører den, men har eleven på den anden side så at sige 'valgt forkert', kan det være mere hensigtsmæssigt forholdsvis hurtigt at afslutte forløbet – og så gerne vælge et andet, der passer bedre til elevens ønsker og forudsætninger. Der skal selvfølgelig her tages i betragtning, at nogle elever kan have brug for en længere afklaringsproces end andre, fx af personlige eller familiemæssige årsager. Længden af de afbrudte uddannelser er emnet i dette delafsnit.

Figur 4.6 viser, at de elever, der afbrød deres *erhvervsuddannelse* i 2019, i gennemsnit havde været aktive på uddannelsen i 265 dage forud for afbrydelsen, hvilket dog kun er 11 dage kortere end i 2010 (276 dage). På de *gymnasiale uddannelser* er gennemsnitlængden på afbrudte uddannelsesforløb faldet fra 309 dage i 2010 til 258 dage i 2019.

Figur 4.6 Udvikling i gennemsnitlig længde på afbrudte uddannelsesforløb på henholdsvis gymnasiale uddannelser og erhvervsuddannelser, opgjort i antal aktive dage på uddannelsesforløb



Anm.: Afbrudte uddannelsesforløb er identificeret ved hjælp af registreringen "afbrudt" i uddannelsesstøtteregetret. Dermed opgøres afbrudte uddannelsesforløb eksklusive elever på orlov og dumpede elever.

Uddannelsesforløb med trin undervejs kan være registrerede kortere end umiddelbart forventet, fordi eleven fremgår af uddannelsesstøtteregetret som en ny observation for hvert trin i uddannelsen.

Kilde: Departementet for Uddannelse, Kultur og Kirke (2020), samt egne beregninger.

4.4.1 Nærmere vedrørende gymnasiale uddannelser

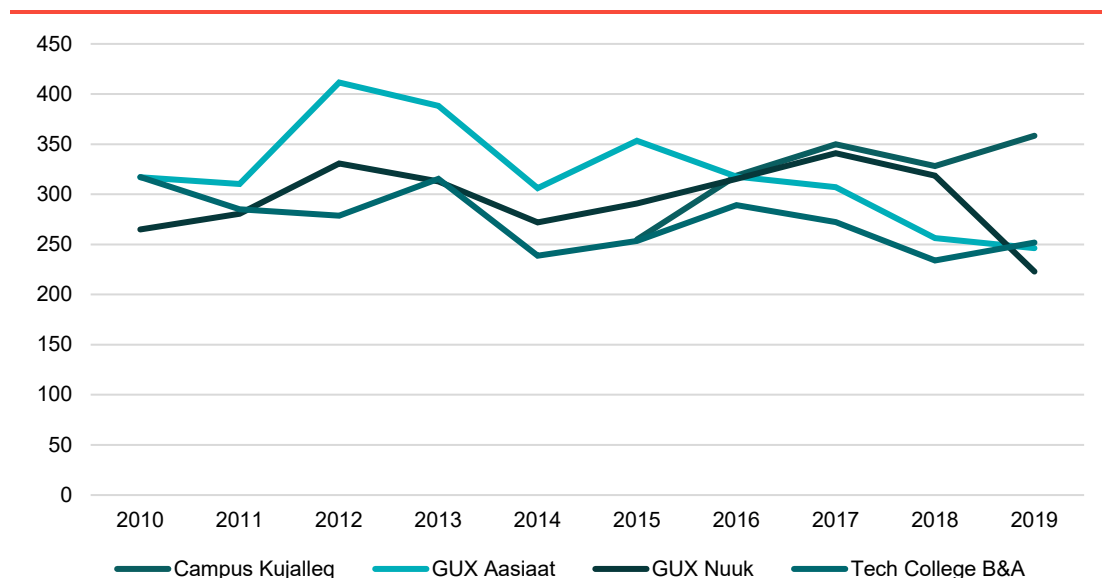
Udviklingen i den gennemsnitlige længde på afbrudte uddannelsesforløb på henholdsvis gymnasiale uddannelser og erhvervsuddannelser dækker dog over interessante melleminstitutionelle forskelle.

Som det fremgår af figur 4.7, er den gennemsnitlige længde af afbrudte gymnasiale uddannelsesforløb således 265 dage på GUX Nuuk i 2010, mens det tal – med udsving over perioden – er faldet til 223 dage i 2019. I 2019 er den gennemsnitlige længde på uddannelsesforløbene forud for deres afbrydelse således kortest på GUX Nuuk. På GUX Aasiaat går der til sammenligning gennemsnitligt 246 dage, før uddannelsesforløbet afbrydes i 2019, mens der går 252 dage på den gymnasiale del af Tech College B&A og 358 dage på den gymnasiale del af Campus Kujalleq. Årsager til forskellene mellem institutionerne og udviklingen inden for hver institution over tid er ikke berørt her.

På baggrund af opgørelsen illustreret i figur 4.7 fremstår den gennemsnitlige periode forud for en afklaring om afbrydelse af et uddannelsesforløb forholdsvis lang på nogle af de gymnasiale uddannelsesinstitutioner i enkelte år¹⁴. Periodens længde varierer forholdsvis meget både mellem og inden for hver uddannelsesinstitution over tid.

Med en vis forsigtighed peger det i retning af, at gymnasiestuderende på GUX Nuuk synes at være noget hurtigere til at afbryde et gymnasieforløb set i forhold til de øvrige gymnasieuddannelser. Hvor vidt dette kan skyldes, at eleverne i Nuuk har flere alternativer at vælge end de øvrige institutioner, kan vi dog ikke konkludere.

Figur 4.7 Udvikling i gennemsnitlig længde på afbrudte uddannelsesforløb på gymnasiale uddannelser, opgjort i antal aktive dage på uddannelsesforløb fordelt på skoler, 2010-2019



Anm.: Afbrudte uddannelsesforløb er identificeret ved hjælp registreringen "afbrudt" i Uddannelsesstøtteregeter. Dermed opgøres afbrudte uddannelsesforløb ekskl. elever på orlov og dumpede elever.

Uddannelsesforløb med trin undervejs kan være registrerede kortere end umiddelbart forventet, fordi eleven fremgår af Uddannelsesstøtteregeter som en ny observation for hvert trin i uddannelsen.

Note: Alene uddannelsesinstitutioner, der har elever på gymnasiale uddannelser i 2019, er medtaget i figuren. Historiske GU Qaqortoq og NI Qaqortoq er således udeladt, fordi de ikke havde elever, der afbrød deres uddannelsesforløb efter 2015.

Kilde: Departementet for Uddannelse, Kultur og Kirke (2020), samt egne beregninger.

4.4.2 Udvalgte erhvervsuddannelser

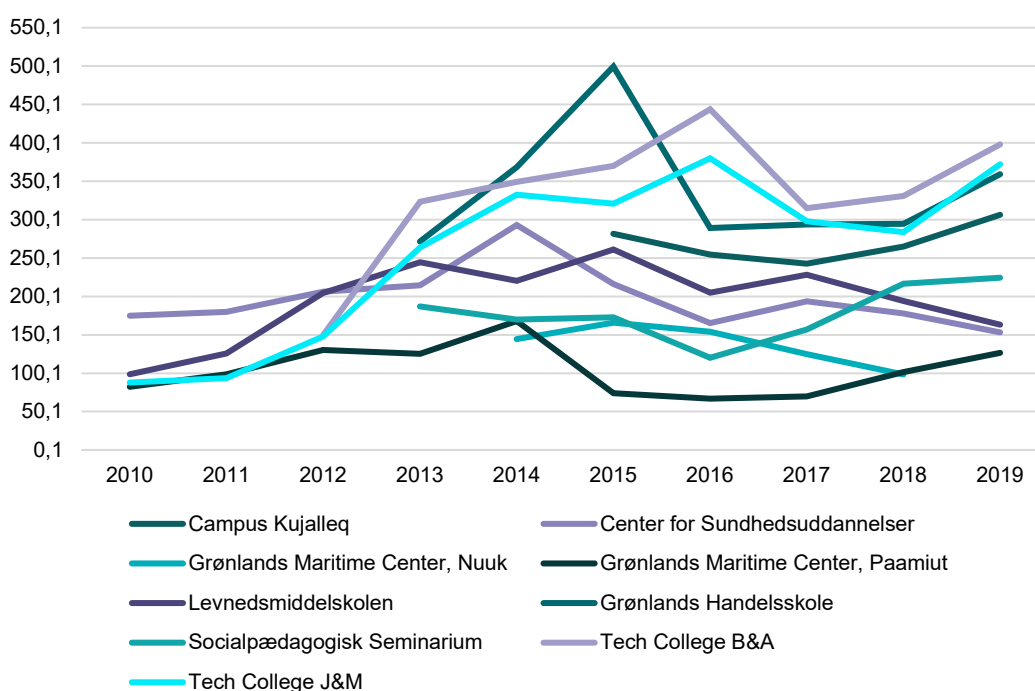
Også på erhvervsuddannelsesområdet observeres markante forskelle i længden på afbrudte uddannelsesforløb. Det bemærkes imidlertid, at det ikke i alle tilfælde er meningsfuldt at sammenligne den gennemsnitlige længde på afbrudte uddannelsesforløb mellem uddannelsesinstitutionerne, idet længere uddannelser helt naturligt også giver mulighed for længere forløb forud for et afbrud. Uddannelsesinstitutioner med lange uddannelser vil derfor naturligt have gennemsnitligt længere afbrudte uddannelsesforløb end uddannelsesinstitutioner med relativt set korte uddannelser. Dertil kommer, at praktikpladsproblematikker kan variere mellem uddannelserne. Derfor anbefales det også i tolkningen af figur 4.8 at fokusere på udviklingen inden for hver enkelt uddannelsesinstitution. Også denne fortolkning er det dog vigtigt at have for øje, at den gennemsnitlige længde på afbrudte uddannelsesforløb naturligt vil være kortere i de

¹⁴ Det skal også tages i betragtning, at alle de relativt korte uddannelsesforløb forud for hvert afbrydelse, som en given elev måtte have inden for et givet år, tælles med i den her anvendte opgørelsesmetode.

første år på nye uddannelser, og at den gennemsnitlige længde på afbrudte uddannelsesforløb også kan blive påvirket ved eksternt givne ændringer af uddannelserne over tid.

Af figur 4.8 fremgår det, at den gennemsnitlige længde af afbrudte uddannelsesforløb varierer væsentligt selv over kort tid inden for flere af uddannelsesinstitutionerne. Som eksempel kan det nævnes, at det gennemsnitlige antal dages uddannelsesforløb forud for en uddannelsesafbrydelse i 2016 ligger på 444 dage på Tech College Bygge og Anlæg mod 298 dage i 2017. Som et andet eksempel ligger den tidsmæssige længde forud for det gennemsnitlige afbrud af et uddannelsesforløb på Grønlands Maritime Center i Paamiut på mellem 168 dage og 67 dage i perioden fra 2010 til 2019.

Figur 4.8 Udvikling i gennemsnitlig længde på afbrudte uddannelsesforløb på erhvervsskoler, opgjort i antal aktive dage på uddannelsesforløb fordelt på skoler, 2010-2019



Anm.: Afbrudte uddannelsesforløb er identificeret ved hjælp af registreringen "afbrudt" i Uddannelsesstøtteregeter. Dermed opgøres afbrudte uddannelsesforløb ekskl. elever på orlov og dumpede elever.

Uddannelsesforløb med trin undervejs kan være registreret kortere end umiddelbart forventet, fordi eleven fremgår af Uddannelsesstøtteregeter som en ny observation for hvert trin i uddannelsen.

Der er kun medtaget data for den enkelte uddannelsesinstitution, hvis den inden for året har 10 eller flere afbrudte uddannelsesforløb, idet gennemsnitsberegningerne ellers vil blive for følsomme over for ekstreme enkelttilfælde. Nationaldragtskolen, Kalaallisuuiliornermik Ilinniarfik, havde i perioden 2010-2019 kun flere end 10 afbrudte uddannelsesforløb i 2012 (11 afbrudte uddannelsesforløb i 2012), hvorfor data for denne uddannelsesinstitution også er udeladt i figuren.

Note: Kun uddannelsesinstitutioner med over 5 aktive elever primo 2020 på erhvervsuddannelser er medtaget i figuren. Diverse Majoriaq er også udeladt, fordi deres uddannelsesvirksomhed er af en anden karakter end de mere traditionelle uddannelsesinstitutioner.

Kilde: Departementet for Uddannelse, Kultur og Kirke (2020), samt egne beregninger.

Opsummerende kan det nævnes, at den gennemsnitlige længde af afbrudte uddannelsesforløb i nogle år forekommer at være lang, hvilket gælder på flere gymnasiale og erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner.

5 Uddannelsesinstitutionernes finansiering: forskelle og udvikling i aktivitetsafhængig bevilling og grundbevillinger

I dette afsnit ses – i en ganske kort og overordnet form – på finansieringen af uddannelsesinstitutionerne, herunder forskelle i finansieringsform og udvikling i de senere år.

Taxametersystemet blev introduceret på erhvervsskoleområdet i 2011 (Hesse & Elkjaer 2017: 21) og er baseret på antallet af de såkaldte holduger på de enkelte uddannelsesinstitutioner. Hvad angår gymnasieskolerne blev de gymnasiale linjer på henholdsvis Bygge og Anlægsskolen i Sisimiut og Handelsskolen i Qaqortoq underlagt taxameteret før de to andre gymnasier som en del af "første bølge" af aktivitetsbestemt finansiering, der implementerede taxameterbaserede bevillinger også for de "rene" gymnasier i henholdsvis Nuuk og Aasiaat, er dette ikke sket. GUX Nuuk og GUX Aasiaat har således en driftsbevilling, der hvert år i finanslovsprocessen for det kommende år tilpasses efter et skønnet aktivitetsniveau, der bl.a. udarbejdes på baggrund af gymnasiernes holduger, men ikke med en særskilt aktivitetsbestemt del reguleret efter faste standardiserede takster.¹⁵ Før taxametersystemet blev implementeret som en del af finansieringen af uddannelsesområdet i Grønland, var erhvervsskolerne og gymnasieafdelingerne hovedsageligt finansieret ved en form for basis-/grundtilskud. Problemet med denne finansiering var, at der i adskillige tilfælde var skoler, som ikke var bevillingsmæssigt dækket af disse grundbevillinger, men måtte agere på forventet efterbevilling, fordi grundbevillingen ikke var justeret i takt med en højere aktivitet end forudset, hvilket der så skulle rettes op på i næste års finanslov. Med taxametersystemet, altså betaling efter holduger, blev der sikret en vis fleksibilitet i bevillingstilpasningen, så de steder, hvor aktiviteten blev udvidet, fik også forhøjet bevillingen.

Udregningsmetoden bag taxametersystemet for erhvervsskolerne er beskrevet i Hesse & Elkjaer (2017: 21):

"The calculation of the Greenland taxa meter system was apparently based on 2010 expenditures recorded by each vocational college and divided in two categories. One for costs directly linked to teaching included education materials. The other category comprised all other costs of which 30 % was attributed to administration. The two amounts were then divided by the number of class weeks which produced the taxa meter rate per class week. In this sense, the class week taxa meter is specific for each vocational school, as it is based on the individual schools' cost data."

Der findes en række forskellige taxametersatser, som nogle uddannelser gennem tiden er skiftet imellem, men derudover er satserne ikke ændret siden implementeringen af dem (Hesse & Elkjaer 2017: 21).

Som det fremgår af tabel 5.1, er de udvalgte erhvervsskolars aktivitetsafhængige tilskud også nogenlunde stabil i den undersøgte periode, når det opgøres pr. holduge. Men antallet af holduger er ikke nødvendigvis det bedste udtryk for udviklingen i den reelle undervisningsaktivitet over tid, bl.a. set i lyset af, at vi fra tidligere afsnit ved, at der på mange af uddannelsesinstitutionerne er store frafald undervejs i året. Et andet mål for aktiviteten på ungdomsuddannelserne

¹⁵ Centerchef Daniel Gottrup takkes for nyttige oplysninger om bl.a. det historiske forløb vedrørende finansieringen af uddannelsesinstitutionerne.

er antallet af aktive elever på et givet tidspunkt, fx ultimo året. Når det aktivitetsafhængige tilskud til uddannelsesinstitutionen opgøres pr. aktiv elev ultimo året, ses større udsving i enhedsudgifterne. For to af de tre udvalgte uddannelsesinstitutioner vist i tabel 5.1, nemlig Levnedsmiddelskolen og Handelsskolen, ses samtidig, at det aktivitetsafhængige tilskud pr. elev vokser væsentligt mere end det aktivitetsafhængige tilskud opgjort pr. holduge, hvilket også er illustreret i figur 5.1.

Endelig ses det i tabel 5.1, at der er markante forskelle på tværs af uddannelsesinstitutionerne i, hvor stor en del af den samlede finanslovsbevilling, der kommer fra det aktivitetsafhængige tilskud. Der er således umiddelbart forskel i, hvor sensitive uddannelsesinstitutionerne med det i dag gældende finansierings-setup er over for udsving i aktiviteten – eller i hvert fald antallet af holduger.

Det holduge-baserede taxameter kan have en række fordele, herunder mindre sensitivitet over for frafald på uddannelserne, således at der er økonomi til, at undervisningen kan opretholdes trods store frafald af elever over året, men omvendt kan der være et ønske om netop at animere uddannelsesinstitutionerne til at mindske frafaldet, hvilket kan gøres ved at binde den aktivitetsafhængige del af skolernes finansiering op på mere direkte indikatorer for aktivitetsniveauet på uddannelserne end de såkaldte holduger. Dette er et af de emner, VIVE vil studere nærmere i den videregående analyse af indretningen af finansieringssiden af uddannelsessystemet i Grønland.

Tabel 5.1 Udvikling i aktivitetsafhængig bevilling som andel af samlet finanslovsbevilling samt aktivitetsafhængigt tilskud opgjort pr. holduge og pr. elev for udvalgte erhvervsuddannelsesinstitutioner, 2015-2019

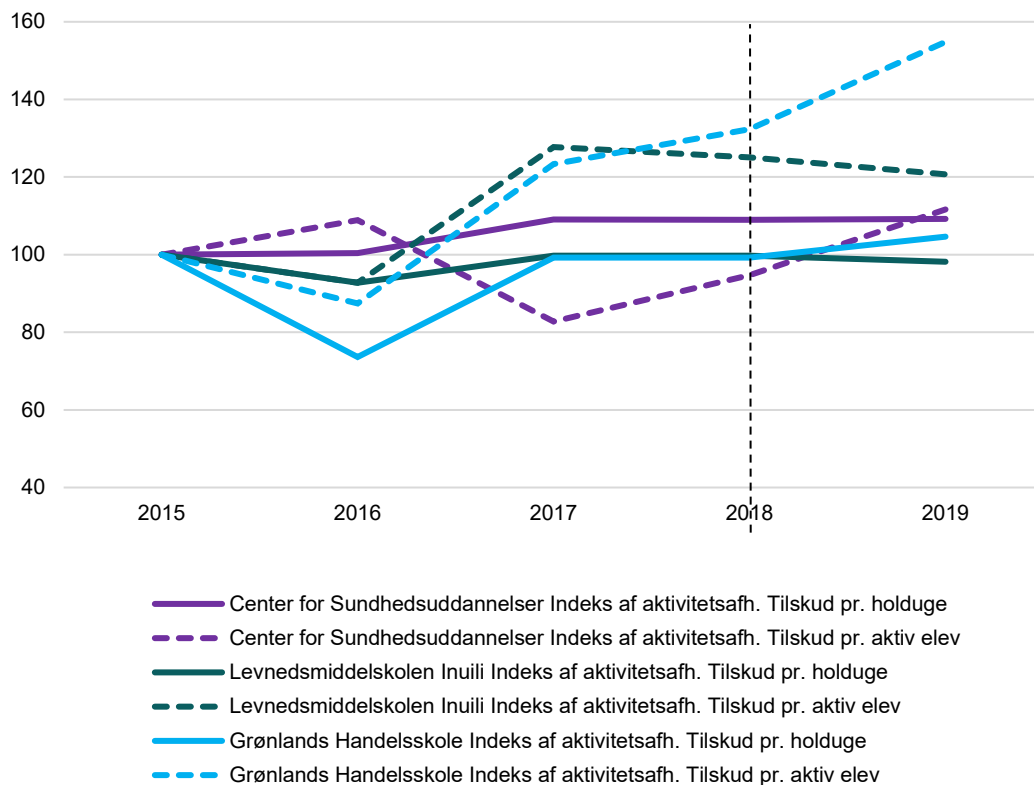
	2015	2016	2017	2018	2019
Center for Sundhedsuddannelser					
Aktivitetsafhængigt tilskud, t.kr.	7.111	7.286	8.716	8.271	7.846
Samlet bevilling, t.kr.	17.870	18.073	19.464	19.070	18.611
Taxameter som andel af bevilling i alt	40	40	45	43	42
Aktivitetsafh. tilskud pr. holduge, kr.	36.655	36.798	39.982	39.957	40.031
Aktivitetsafh. tilskud pr. aktiv elev, kr.	103.058	94.623	124.514	108.829	92.306*
Levnedsmiddelskolen Inuili					
Aktivitetsafhængigt tilskud, t.kr.	14.508	13.458	16.150	16.150	15.900
Samlet bevilling, t.kr.	18.054	17.013	19.338	19.353	19.093
Taxameter som andel af bevilling i alt	80	79	84	83	83
Aktivitetsafh. tilskud pr. holduge, kr.	38.280	35.509	38.180	38.180	37.589
Aktivitetsafh. tilskud pr. aktiv elev, kr.	133.101	123.468	170.000	166.495	160.606*
Grønlands Handelsskole					
Aktivitetsafhængigt tilskud, t. kr.	15.982	14.620	21.143	21.143	22.285
Samlet bevilling, t.kr.	24.077	22.734	29.203	29.241	30.108
Taxameter som andel af bevilling i alt	66	64	72	72	74
Aktivitetsafh. tilskud pr. holduge, kr.	34.296	25.250	34.047	34.047	35.886
Aktivitetsafh. tilskud pr. aktiv elev, kr.	105.841	92.532	130.512	140.020	163.860*

Anm.: * Opgørelsen af aktivitetsafhængig bevilling pr. aktiv elev i 2019 er ikke direkte sammenlignelig med de øvrige år, da antallet af aktive elever opgøres ultimo året i årrækken 2015-2018, mens det har været nødvendigt at lade primo 2020-tallet indgå som tallet for 2019.

Note: Der er alene medtaget uddannelsesinstitutioner, for hvilke der er nok data til at foretage beregninger af det aktivitetsafhængige tilskud pr. holduge samt pr. aktiv elev.

Kilde: Data for aktivitetsafhængige tilskud og samlede bevillinger er hentet fra finanslovene over tid. Tallene er opgjort i årets priser. Kilde til opgørelse af antal aktive elever fremgår af tabel 4.2, og kilde til opgørelse af antal holduger er fra finanslovene over tid.

Figur 5.1 Udvikling i aktivitetsafhængigt tilskud opgjort pr. holduge og pr. elev for udvalgte erhvervsuddannelsesinstitutioner, 2015-2019. 2015 = indeks 100.



Anm.: Opgørelsen af aktivitetsafhængig bevilling pr. aktiv elev i 2019 er ikke direkte sammenligneligt med de øvrige år, da antallet af aktive elever opgøres ultimo året i årrækken 2015-2018, mens det har været nødvendigt at lade primo 2020-tallet indgå som tallet for 2019.

Kilde: Se tabel 5.1.

Opsummerende for ovenstående delafsnit kan det nævnes, at aktivitetsbestemt finansiering i form af taxametre baseret på antallet af de såkaldte holduger er en almindelig finansieringsform på ungdomsuddannelsesområdet i Grønland, men også at det må vurderes, om det anvendte taxameter er målrettet de ønskede resultater og aktiviteter.

Litteratur

- Allerup, P., Karlsen, E.J., Therkelsen, E. & Petersen, C. (2015): *Analyser og resultater af trintest 2014 i den grønlandske folkeskole*. Nuussuaq: Institut for Læring – Inerisaavik, Grønlands Universitet.
- Allerup, P., Karlsen, E.J., Therkelsen, E. & Petersen, C. (2016): *Analyser og resultater af trintest 2015 i den grønlandske folkeskole*. Nuuk: Uddannelsesstyrelsen, Evalueringsafdelingen.
- Allerup, P., Therkelsen, E. & Karlsen, E.J. (2018): *Resultater. Trintest 2018*. København: Uddannelsesstyrelsen.
- Andersen, L.B., Jacobsen, M.L., Serritslew, S. & Pallesen, T. (2011): Penge er vigtigere for offentligt ansatte – nogle gange. *AKF-Nyt*, 3(2011), 18-20.
- Dahl, K.M, H.S. Kloppenborg, N.J. Mau Pedersen (2020): *Kortlægning af døgninstitutionsområdet i Grønland: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd*.
- Danmarks Evalueringsinstitut (2015): *Grønlands Folkeskole. Evaluering 2015*. København: EVA – Danmarks Evalueringsinstitut.
- Danmarks Evalueringsinstitut (2016): *Læreruddannelse. Evaluering af læreruddannelsen på Ilinniartarfisuaq*. København: EVA – Danmarks Evalueringsinstitut.
- Departementet for Uddannelse, Kultur og Kirke samt Finansdepartementet (2019): *Analyse af udgifter i uddannelsessektoren*. 4. juli 2019. Nuuk: Departementet for Uddannelse, Kultur og Kirke.
- Departementet for Uddannelse, Kultur og Kirke (2020): *Uddannelsesstøtteregisteret 2020*. Nuuk: Departementet for Uddannelse, Kultur og Kirke.
- Grønlands Statistik (2019): *Offentlige finanser 2018*. Nuuk: Grønlands Statistik.
- Grønlands Statistik (2020): *Uddannelse, Uddannelse og beskæftigelse, tabeller UDXTKBD, UDXTDS, UDXTRFA1, UDXISC11I, UDXISC11J*. Udtræk af statistikopgørelser. Nuuk: Grønlands Statistik.
- Hesse, F. & Elkjaer, K. (2017): *Study of costs and activity based appropriations of Greenland's educational institutions. Final Report*. Rotterdam: ECORYS Nederland BV.
- Holt, H., Thuesen, F. & Casier, F. (2019): *Evaluering af Majoriaq-centrenes arbejdsmarkedsindsats*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Kristensen, S. & Sorensen, S.E. (2015): *Study of dropout and completion at Vocational Education and Training programmes in Greenland. Final report*. Milan: ACE International Consultants.
- Mau Pedersen, N.J., Petersen, J.S. & Lindeberg, N.H. (2019): *Analyse af offentlig hjælp*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Ministry of Education, Culture and Church (2019): *Annual Work Plan, 2019: Greenland Education Programme 2*. Nuuk: Departementet for Uddannelse, Kultur og Kirke.
- Naalakkersuisut (2015): *Grundskolen ad omveje, Analyse af opgave- og ansvarsdeling mellem Piareersarfiit og Ungdomsuddannelsesinstitutionerne I forhold til de unges formelle og uformelle opkvalificering til at blive uddannelsesparate*. Nuuk: Naalakkersuisut.

Naalakkersuisut (2019): *Uddannelsesplan II*. Nuuk: Naalakkersuisut.

Skatte- og Velfærdskommissionen (2011): *Vores velstand og velfærd - kræver handling nu*. Skatte- og Velfærdskommissionens betænkning. Marts 2011. Nuuk: Skatte- og Velfærdskommissionen.

Vinter-Jørgensen, T., Armanaqué, L., Andersen, T.J., Lauridsen, S., Mogensen, M., Philip-
sen, M.R. & Jeppesen, L.H. (2013): *Uddannelse for voksne. Kortlægning af ligheder og
forskelle i ISCED-3-niveau for voksne i de nordiske lande*. København: Nordisk Minister-
råd.

Økonomisk Råd (2016): *Grønlands Økonomi 2016*. Nuuk: Aningaasaqarnermut Siun-
nersuisoqatigiit - Økonomisk Råd.

Økonomisk Råd (2017): *Nunatta aningaasaqarnera - Grønlands Økonomi 2017*. Nuuk: Anin-
gaasaqarnermut Siunnersuisoqatigiit - Økonomisk Råd.

VIDEN
VELFÆRD

DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD