

Udfordringer i uddannelsessektoren i Grønland: finansiering og incitament

Hovedrapport



Niels Jørgen Mau Pedersen, Karl Fritjof Krassel og Jonatan Kjældgaard Jensen

*Udfordringer i uddannelsessektoren i Grønland: finansiering og
incitamentter – Hovedrapport*

© VIVE og forfatterne, 2021

e-ISBN: 978-87-7119-944-4

Forsidefoto: Karl Fritjof Krassel/VIVE

Projekt: 301557

Finansiering: Grønlands Selvstyre

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 nævnte i en finanslovsaftale fra november 2019 for 2020 ønsket om en analyse af skabelse af incitamenter på uddannelsesområdet. Der nævnes her anvendelse af taxametre på erhvervsuddannelsesområdet, ligesom folkeskoleområdet også omtales. Der omtales også en større sammenhæng mellem økonomiske rammer og resultater på uddannelsesområdet. Lidt anderledes formuleret ønskes området analyseret med henblik på at finde et beslutningsgrundlag for optimering af de ressourcer, der bruges til sektoren. Departementet for Uddannelse, Kultur og Kirke (nu Departementet for Uddannelse, Kultur, Idræt og Kirke) i samarbejde med Departementet for Finansdepartementet (nu Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender) bad i slutningen af 2019 VIVE om at 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'.

VIVE publicerede i den anledning en forundersøgelse i august 2020 med titlen *"Analyse af udfordringer i uddannelsessektoren i Grønland. En forundersøgelse til analyse af finansieringssiden"* (Jensen & Pedersen, 2020). Nu foreligger opfølgningen på forundersøgelsen i form af denne rapport. Hovedvægten ligger på finansieringssystemet og mulige taxametermodeller i forhold til skolerne på gymnasie- og erhvervsskoleområdet, men baggrunden for de unges påbegyndelse af en ungdomsuddannelse i form af grundlaget fra folkeskolen er også omtalt. Derfor er det kommunale bloktilskudssystem også analyseret. Endelig indgår et mindre afsnit om finansieringen af skolen Ado Lyngep Atuarfia.

VIVE har været i kontakt med og interviewet en række personer i Grønland blandt opdragsgivere og andre myndigheder og også nogle med dansk baggrund med kendskab til emnet og de grønlandske forhold. VIVE har også interviewet forstandere og rektorer fra en række af undervisningsinstitutionerne og vil gerne takke for stor hjælpsomhed i den forbindelse. Endelig er rapporten gennemlæst af to eksterne anonyme reviewere med henblik på kvalitetssikring. Det er dog i sidste ende alene VIVE, der er ansvarlig for indholdet i rapporten.

Rapportens forfattere er projektchef Niels Jørgen Mau Pedersen, der har været projektleder, senioranalytiker Karl Fritjof Krassel samt senioranalytiker Jonatan Kjældgaard Jensen.

Ulrik Hvidman

Forsknings- og analysechef for VIVE Styring og Ledelse

2021

Indhold

| | |
|---|----|
| Forord | 3 |
| Sammenfatning | 5 |
| Indledning | 5 |
| Rammesætning og sektorens generelle udfordringer | 5 |
| Det eksisterende finansieringssystem | 6 |
| Mulig ny finansieringsmodel | 7 |
| Hvad siger skolerne og andre involverede? | 10 |
| Muligt præstationsafhængigt bloktilskud til kommunerne | 11 |
| Separat afsnit vedrørende Ado Lyngep Atuarfia | 12 |
| 1 Baggrund og program | 14 |
| 2 Rammesætning af opgaven | 17 |
| 2.1. Konklusionerne fra forundersøgelsen | 17 |
| 2.2. Opdatering på visse punkter af forundersøgelsen | 18 |
| 3 En ny finansieringsmodel | 32 |
| 3.1 Principper | 32 |
| 3.2 Modelvarianter | 32 |
| 3.3 Implementering | 40 |
| 4 Interviews med centrale aktører | 46 |
| 4.1 Oversigt over kontakter | 46 |
| 4.2 Kontakter og interviews med uddannelsesinstitutioner | 46 |
| 5 Præstationsafhængigt bloktilskud til kommunerne | 49 |
| 5.1 Introduktion – problemstilling og nuværende system | 49 |
| 5.2 Positive incitamenter via bloktilskud – case-forudsætninger | 51 |
| 5.3 Incitamenter via bloktilskud – hvad komplicerer eller taler imod? | 56 |
| 5.4 Hvordan kunne en incitamentsmodel i bloktilskuddet se ud? | 57 |
| 5.5 Samlet vurdering | 59 |
| 6 Ado Lyngep Atuarfia | 60 |
| 6.1 Den særlige situation vedrørende Ado Lyngep Atuarfia | 60 |
| 6.2 Hvad er Ado Lyngep Atuarfia, og hvordan styres og finansieres skolen? .. | 60 |
| 6.3 Sammenligning af finansieringsmodellen for Ado Lyngep Atuarfia, ungdomsuddannelser og døgninstitutioner for børn og unge | 61 |
| 6.4 Bevillingsniveauer | 62 |
| Litteratur | 64 |
| Bilag 1 Aktivitetsafhængige tilskud: holduge-takster | 67 |
| Bilag 2 Bloktilskud til kommunerne | 69 |

Sammenfatning

Indledning

Denne rapport er anden og afsluttende del af undersøgelse og analyse af, hvordan uddannelsessektoren i Grønland finansieres i dag, hvilke alternative modeller der kan opstilles for denne finansiering, og hvilke incitamenter der gør sig gældende ved forskellige elementer i finansieringssystemet. Ved en mulig reform af systemet er det også overvejet, hvorledes mulige revisioner og nydannelser i givet fald skal implementeres på det administrative plan. Endvidere er bloktilskudsfinansieringen af kommunernes folkeskoleopgave analyseret.

Uddannelsessektoren er her forstået som ungdomsuddannelserne, dels som de gymnasiale uddannelser ('GUX'), dels som erhvervsuddannelser (brancheskoler). Konkret indgår gymnasiale uddannelser på følgende institutioner: GUX Nuuk, GUX Aasiaat, Tech College Greenland og Campus Kujalleq. For erhvervsuddannelserne omfattes Center for Sundhedsuddannelse, Levnedsmiddelskolen Inuili, Socialpædagogisk Seminarum, Grønlands Maritime Skole, Tech College Greenland, Campus Kujalleq og Grønlands Handelsskole. Der er hermed tale om 9 forskellige uddannelsesinstitutioner, hvoraf der på to både udbydes gymnasiale uddannelser og erhvervsuddannelser, og der kan evt. være fysiske lokaliteter i flere byer (jf. også kortet sidst i kapitel 1). Nationaldragtskolen, kunstsolen og skuespilleruddannelsen indgår som udgangspunkt ikke i analysen, hvilket også gælder universitetet med videregående uddannelser.

Baggrunden for undersøgelsen er i øvrigt beskrevet nærmere i rapportens *kapitel 1*.

Rammesætning og sektorens generelle udfordringer

Da baggrund for – og indgang til – ungdomsuddannelserne er grundskolen, medtager analysen også i et vist omfang grundskolen. Desuden er det hermed med hensyn til finansieringsmæssige elementer relevant også at se på det kommunale finansieringssystem, dvs. primært bloktilskudssystemet.

Før der opstilles modeller for alternative finansieringssystemer, påvises nogle af de udfordringer, som uddannelsessystemet står over for.

Disse udfordringer blev allerede beskrevet i en rapport benævnt forundersøgelse fra august 2020. Analyserne herfra står stadig ved magt, men er opdateret på udvalgte steder med de seneste observationer og tendenser. Resultaterne er samlet i *kapitel 2* med overskriften 'Rammesætning af opgaven'. Herfra kan bl.a. udledes nogle hovedtræk:

- Folkeskolen: Udviklingsforløb for de såkaldte trintest i 7. klasse for de fire hovedfag, grønlandsk, dansk, matematik og engelsk, viser et ujævnt forløb med tendens til stagnation eller endog tilbagegang i visse fag. Der optræder en del forskelle mellem kommuner og herunder mellem by og bygder. Antagelig spiller sociale forhold her ind, men også skolestørrelse og ikke mindst rekruttering af lærere. Sidstnævnte forhold er dog ikke specifikt undersøgt i denne sammenhæng, hvilket ligeledes gælder en afdækning af de initiativer, der kan være taget på centralt og kommunalt plan til imødegåelse af udfordringerne.
- Selvom der udvises tålmodighed med hensyn til, hvor hurtigt unge kan forventes at gå i gang med en ungdomsuddannelse, er det begrænset, hvor mange der starter, og selv

- ved 25-årsalderen er ungemålgruppen (restgruppen) af unge, der hverken er påbegyndt uddannelse eller i beskæftigelse, ret stor.
- Selve aktiviteten i ungdomsuddannelserne målt ved gennemførte forløb ser ud til at være stabil eller let faldende, hvor et vigende rekrutteringsgrundlag dog også spiller en rolle.
 - Der er betydelige variationer i de enkelte ungdomsuddannelsesinstitutioner med hensyn til udvikling i elevtal, frafald og tidspunkt for evt. afbrydelse af studiet mv. Det gælder hermed også vedrørende, hvordan udgifterne pr. årselev udvikler sig og formodentlig også produktivitetens udvikling.

Det eksisterende finansieringssystem

Det gældende finansieringssystem er primært kommet til veje i 2010/2011 efter selvstændiggørelse af hovedparten af undervisningsinstitutionerne med egne bestyrelser. Efter en indledende opstilling af et statistisk grundlag i de første år omkring 2010/2011 er der opbygget et system, der primært dækker 6 ud af 9 institutioner.

Systemet består dels i en grundbevilling, der som udgangspunkt udgør 30 % af de samlede bevillinger, dels for de resterende ca. 70 % en aktivitetsafhængig del.

Den aktivitetsafhængige del er opbygget ved hjælp af nogle såkaldte holduge-taxametre. De består af takster på 55-60 forskellige uddannelsesretninger fordelt på 6 skoler og med 13-14 forskellige takstbeløb pr. holduge. I finansloven fremkommer skolens aktivitetsafhængige bevilling ved, at den relevante takst ganges med antallet af påregnede holduger. Det kan ændres i regnskabssituationen, hvis der er ændringer vedrørende de realiserede holduge-antal.

Hvis der fokuseres på takstbeløbene pr. holduge, som fastsættes i tekstanmærkningerne til finansloven, er der en bemærkelsesværdig stabilitet over årene fra 2015 til 2021, formentlig også helt fra 2013. Langt de fleste af de nævnte takster er fuldstændig uændrede i kronebeløb. I betragtning af den inflation, der har været i perioden, er der dermed tale om en vis real reduktion. Det skal dog tages i betragtning, at brancheskolerne ifølge lovgivningen på området har mulighed for at overføre et over- og underskud til de følgende finansår.

I forhold til forundersøgelsen er der i denne rapport set på økonomien i 6 og dermed hovedparten af skolerne, og undersøgelsesperioden er udvidet til hele perioden 2015 til og med finansårene 2020 og 2021. Allerede i forundersøgelsen blev der dog konstateret nogle træk i udviklingen. Det fremgår, at den aktivitetsafhængige del af de samlede bevillinger er forholdsvis stabil, hvilket ikke kan overraske i lyset af udgangspunktet om, at disse bevillinger skal udgøre en vis del af de samlede bevillinger, hvortil kommer de fastholdte takster. Der er dog variationer mellem skolerne, som antagelig bl.a. skyldes sammensætningen på uddannelsesretninger. De aktivitetsafhængige bevillinger pr. årselev varierer også betydeligt, og det samme gælder udviklingen over årene, hvor skolerne med stigende elevtilgang ikke overraskende ser ud til pr. årselev at have en afdæmpet eller endog faldende aktivitetsafhængig bevilling pr. årselev, hvor det modsatte gør sig gældende for andre skoler, herunder dem med stagnerende eller faldende elevtilgang.

Herefter er emnet i *kapitel 3* mulige fremtidige finansieringsmodeller. Allerede fra vedtagelsen af loven om erhvervsuddannelser mv. i 2010 ser der i øvrigt ud til at have været tanker om nye finansieringssystemer.

Mulig ny finansieringsmodel

Indledning om principper

Mange modeller kan udtænkes med forskellige elementer. Baseret på erfaringer fra andre lande og tidligere undersøgelser ser VIVE det nærliggende indledningsvist at opstille nogle generelle principper, som bør gælde for sådanne modeller. Princippernes konkrete gennemslag vil bl.a. afhænge af Selvstyrets overordnede målsætninger og skolernes forudsætninger, jf. de konkrete finansieringsmodeller.

Hvis der er politisk ønske om en ny finansieringsmodel, bør den efter VIVEs vurdering for det *første* skabe gode incitamenter. Dette skal forstås sådan, at modellen understøtter en resultat-orienteret prioritering på skolerne, som – lidt firkantet udtrykt – sikrer mest mulig uddannelse for pengene. Det indebærer bl.a., at skolen har en høj grad af gennemførelse og minimerer frafaldet og samtidig sikrer kvaliteten af uddannelsen.

For det *andet* skal modellen være en fair og transparent fordeling af ressourcer. Eller med andre ord skal der være troværdighed om modellen. Det skal gælde for alle typer udgifter og med en fordelingsmetode, der gør det klart, hvorfor skolen får netop den bevilling, som den gør.

For det *trede* skal finansieringsmodellen understøtte den decentrale styring, som ligger i systemet med selvstændige skoler med egne bestyrelser fra 2010/2011 og frihedsgrader med hensyn til indretningen.

Endelig for det *fjerde* skal modellen være simpel. Negativt udtrykt må modellen ikke blive for kompleks. Eller sagt positivt: Den skal være mulig og håndterlig at implementere og også administrativt så enkel som muligt. Det er klart, at jo flere formål, der ønskes opfyldt med den konkrete model, jo større er risikoen for, at der optræder elementer og detaljer, som kan være administrativt besværlige, men dette afhænger dog også af, hvor godt modellen kan forberedes.

Model-elementer

Der sondres mellem tre forskellige modeller, som hver har fire elementer. De første to modeller indeholder alene to eller tre af elementerne, hvor den sidste model indeholder alle fire elementer og er den version, der primært arbejdes videre med i de efterfølgende overvejelser. Dette er ikke udtryk for et forsøg på et valg fra VIVEs side, idet der vil være fordele og ulemper ved hver af modellerne, men baseret på, at denne model ses som den mest nuancerede.

De fire elementer er følgende – hvor de to første kaldes faste tilskud og de næste to aktivitetsbestemte tilskud. De faste tilskud forventes at ligge forholdsvis fast fra år til år og ikke at blive reguleret med mål for aktiviteten. Det er derimod tilfældet for de sidste to elementer, som varierer med aktivitet eller 'produktion'. Tilskuddene forudsættes pl-reguleret (pris- og lønreguleret). Elementerne er konkret følgende:

Faste tilskud:

- a. Grundtilskud
- b. Socialt taxameter

Aktivitetsbestemte tilskud:

- c. Undervisningstilskud
- d. Færdiggørelsestilskud.

Hvert element har sin særlige begrundelse og kan være behæftet med særlige overvejelser.

For *grundtilskuddets* vedkommende kendes dette allerede i dag i den gældende finansieringsmodel. Tilskuddet skal på skoleniveau dække de udgifter, som i hovedsagen er uafhængige af antallet af elever og undervisningsaktiviteten, og vedrører især løbende drifts- og vedligeholdelsesomkostninger ved skolen. Med henblik på gennemskueligheden og systematikken i tilskuddet kan det foreslås at dele tilskuddet op på nogle under-elementer, som hver for sig skal tilgodese særlige forhold. Der kan, både inspireret af det nuværende grundtilskud og erfaringer fra bl.a. Danmark, ud over det generelle grundtilskud foreslås tre underkategorier:

- Et kollegietilskud – hvor kollegieforekomst og -drift for mange skoler er af stor betydning
- Et tilskud til smådriftsulemper – som skal kompensere for, at det pr. elev ofte er dyrere at drive små end større uddannelser
- Et lokalitetstilskud – som skal tage højde for udgifter knyttet til bestemte lokaliteter, fx ved disposition over bygninger.

Grundtilskuddet forudsætter et godt kendskab i den centrale myndighed til den enkelte uddannelses vilkår og evt. en dialog mellem skolen og departementet eller styrelsen i budgetprocessen.

For det *sociale taxameters* vedkommende er tanken, at skolen tildeles et fast, ikke elevtalsafhængigt, beløb til at dække de udgifter, der er forbundet med at have en mindre uddannelsesparat elevmasse. Med inspiration i det sociale taxameter, som anvendes i Danmark, samt grønlandske undersøgelser med relation til de sociale forholds betydning kan det overvejes at tage udgangspunkt i faktorer, som forventes at øve indflydelse på frafaldet. Dette kan bero på en supplerende analyse, men kunne dels omfatte faktorer vedrørende flytning til et andet sted end hjembyen, dels mangler ved færdigheder og karakterer ved afslutningen af grundskolen.

For *undervisningstilskuddets* vedkommende er dette tænkt som et aktivitetsafhængigt tilskud, der knytter skolens økonomiske midler sammen med den undervisningsaktivitet, der foregår her. I modsætning til grundtilskuddet og det sociale taxameter ydes tilskuddet ikke på skoleniveau, men på uddannelsesniveau. Ensartede uddannelser forventes at modtage samme tilskud. Et mål med uddannelsesstilskuddet vil, som det er tilfældet i dag, være at understøtte skolernes autonomi og samtidig undgå, at hele skolens økonomi skal tages op til diskussion med de bevilgende myndigheder ved hvert finansår.

I selve indretningen af et undervisningstaxameter kan der som mål for aktiviteten enten benyttes antal holduger, dvs. det antal uger, som uddannelsesinstitutionen gennemfører på de forskellige studieretninger, således som det sker i dag, *eller* antallet af aktive studerende på de enkelte uddannelser. Selvom der kan være incitamentsmæssige ulemper ved holduge-taxameteret, i retning af at små hold belønnes økonomisk, ligesom målet kan være påvirkeligt set fra skolens side med risiko for såkaldt *gaming*, vurderes holduger som et mere robust og mindre følsomt mål end antallet af aktive studerende. Endvidere skal forekomsten af små uddannelser og små hold tages i betragtning som en realitet, således at holduge-taxameteret alt i alt vurderes som mest hensigtsmæssigt. Det skal dog evt. gerne være i en opdateret form, så der opnås stor troværdighed om taksternes relation til de faktiske omkostningsforhold.

Endelig er det for *færdiggørelsestilskuddets* vedkommende tænkt som et direkte incitament til at skabe mere fokus på de resultatorienterede prioriteringer i uddannelserne, og at der er en god progression under uddannelsen. Dette skal forstås således, at så mange elever som muligt kommer videre i uddannelsen fra de indledende trin og så vidt muligt færdiggør uddannelsen.

I indretningen af et færdiggørelses- eller rettere progressionstilskud er det oplagt, at målet må knyttes til et mål for de studerendes uddannelsesmæssige fremdrift. I en konkret model er vist muligheden for at indrette tilskuddet som en form for a conto bonus for alle de viderebragte og færdiggjorte elever, som reduceres, i takt med at kun en andel af eleverne kommer videre i uddannelsen eller færdiggør denne.¹

Implementering

Selvom finansieringsmodellerne er søgt holdt nogenlunde simple, er der dog flere tiltag, som er nødvendige eller tilrådelige, før en implementering kan foretages. Dette forudsætter naturligvis, at der er ønske om at arbejde videre med en sådan model.

Først skal der tages stilling til, hvordan de fire elementer i finansieringssystemet, såfremt denne udgave af finansieringsmodellerne vælges, skal vægtes indbyrdes. Der kan herved evt. skeles til den indbyrdes vægt i finansieringen, som det nuværende grundtilskud og holduge-taxameter har, men der skal også tages stilling til den tyngde, hvormed de to nyere elementer, socialt taxameter og færdiggørelsestilskud, skal indgå i den samlede økonomi. I praksis må der vurderes både at skulle tages hensyn til vægten af de udgiftsdrivende faktorer, betydningen af de ønskede incitamentsvirkninger og i sidste ende også den umiddelbare mulige fordelingsvirkning mellem institutionerne. Vægtningen må betragtes som en fremtidig policy-parameter.

Herefter skal de enkelte finansieringselementer fastlægges på et relevant datagrundlag.

For grundtilskuddets vedkommende findes oplysningerne formentlig i meget stort omfang i dag.

For det sociale taxameter vil det være hensigtsmæssigt indledningsvist at foretage en mindre analyse til operationalisering af målet. Konkret skal anvendes data, som vurderes at kunne fremskaffes på det foreliggende grundlag. Dette vedrører bl.a. vedrørende studieadfærd på basis af Uddannelsesstøtteforvaltningens register samt opgørelser af afgangskarakterer fra grundskolen. Endvidere findes oplysninger om, hvorvidt den studerende går på en ungdomsuddannelse samme sted, som der blev aflagt afgangsprøve i grundskolen.

For undervisningstaxameteret kan det være relevant at foretage en opdatering af de eksisterende holduge-takster, der som tidligere nævnt har været fastlåst i en længere årrække for langt de flestes vedkommende. En procedure herfor i et samarbejde mellem de centrale myndigheder og skolerne kan være inspireret af en lignende øvelse, da de nuværende holduge-taxametre blev fastlagt.

Endelig er det ved en implementering af et færdiggørelsestilskud nødvendigt at fastlægge, hvordan uddannelsesadfærden og progressionen blandt de studerende løbende skal monitoreres.

En konkret beregning

Til illustration af en konkret implementering er modellen med de fire finansieringselementer regnet igennem for to undervisningsinstitutioner, Inuili og GUX Nuuk. Indledningsvist er vægten til de enkelte elementer fastsat som 15 % til grundtilskuddet, 70 % til undervisningstilskuddet og 7,5 % til henholdsvis det sociale taxameter og færdiggørelsestilskuddet. Andre fordelinger kan dog selvsagt overvejes under hensyntagen til de fordele og ulemper for de enkelte elementers vedkommende, der vil være herved.

¹ Ved sådanne a conto-arrangementer skal der være opmærksomhed på, at institutionen faktisk skal være i stand til at betale et evt. for meget udbetalt tilskud tilbage.

Beregningerne er herefter gennemført under antagelse af, at de samlede udgifter på knap 400 mio. kr. til området fastholdes. Selvom der tilføjes flere typer tilskud, end der er i dag, er det ikke tanken med en ny finansieringsmodel, at dette i sig selv skal give anledning til at tilføre området flere midler, men derimod at udbetale dem på en anden måde end i dag med sigte på at påvirke adfærden i en hensigtsmæssig retning. Holduge-satserne er i beregningseksemplet fastholdt stort set på dagens niveau på skoleniveau, og der er gjort antagelser om frafald, en fastsat sats ved fuld gennemførelse samt tre satsniveauer for det sociale taxameter.

Endelig er kort skitseret en mulig proces for fremskaffelse af et opdateret grundlag for holduge-taxametrene.

Konkluderende vedrørende en ny finansieringsmodel

Alt i alt må det vurderes, at det vil være muligt at indføre og implementere en ny finansieringsmodel for ungdomsuddannelserne. Det forudsætter selvsagt i givet fald en beslutning herom fra Selvstyret og stillingtagen til vægtning og elementer i den model, hvor fordele og ulemper nøje må overvejes.

Det vil endvidere kræve visse opdateringer og indhentelse af data samt nye procedurer for monitorering, men vil ændre incitamenterne i forhold til det gældende system på en måde, så fremdrift og aktivitet i sektoren fremmes inden for de eksisterende økonomiske rammer.

Hvad siger skolerne og andre involverede?

VIVE har ikke kunnet gennemføre en egentlig præsentation og høring om nye mulige finansieringsmodeller for undervisningsinstitutionerne. Dette har dels ikke været en del af projektet, dels kræver det, så vidt som VIVE ser det, nogle politiske og administrative beslutninger om det videre forløb. VIVE har dog gennemført en række interviews med forstandere og rektorer på de fleste institutioner samt med en række ressourcepersoner. Resultaterne herfra kan ikke siges at udgøre nogen form for stillingtagen til eventuelle nye finansieringsmodeller. Nogle af indikationerne, som er fremkommet, er dog relevante for en vurdering af en eventuel opfølgning vedrørende finansieringssystemet, og gengives i *kapitel 4*.

Det er bl.a. konstateret, at holdningen på skolerne til det nuværende holduge-taxameter er forholdsvis positiv, ikke mindst, fordi det giver en vis stabilitet i de økonomiske tildelinger og samtidig respekterer skolernes selvstændighed. Der er dog også rapporteret visse svagheder ved det nuværende system, fx med hensyn til hensyntagen til bygningsmæssige forhold, stedfunden udvikling af uddannelsen mv.

Skolerne har ifølge loven (Grønlands Selvstyre, 2010a, § 42) mulighed for at overføre over- og underskud til det følgende finansår, hvor de nærmere retningslinjer fastsættes af departementet (Grønlands Selvstyre, 2010b). Omfanget heraf er dog ikke selvstændigt analyseret i denne rapport.

Hvad angår et muligt socialt taxameter, synes der at dømmes efter flere skolers erfaringer at være relevant praktisk baggrund for den sociale problematik, som et sådant taxameter i givet fald skulle adressere. Der er dog bekymring for, om et sådant taxameter kan blive administrativt kompliceret. For et færdiggørelses-/progressionstaxameter er der påpeget risikoen for, at økonomien kan blive usikker for skolerne ved et svingende elevtal. Der er dog stor opmærksomhed på selve frafaldsproblematikken.

Endelig er det relevant i forhold til fremskaffelsen af et datagrundlag for eventuelle nye taxametre, at der på flere skoler er arbejdet med kontering af omkostninger på formål og uddannelser, men at der fortsat mangler et opdateret grundlag for institutionerne.

Muligt præstationsafhængigt bloktilskud til kommunerne

Baggrund

Med kommunernes ansvar for at drive folkeskolen og betydningen herfra for det videre forløb i ungdomsuddannelserne har det været ønsket at belyse og overveje mulighederne for via incitamenter i det kommunale finansieringssystem at tilskynde kommunerne til – om muligt – at forbedre resultaterne i folkeskolen.

Dette skal altså ses i lyset af, at kommunerne så at sige leverer 'råvaren' til de ungdomsuddannelser, som er Selvstyrets ansvar.

En mulig etablering af incitamenter eller 'belønningsmekanismer', fx i det kommunale finansieringssystem, vil i givet fald være et eksempel på det, der i de senere år er benævnt resultatbaseret styring. Her belønnes en myndighed netop for de resultater og præstationer, der tilvejebringes via myndighedens aktivitet.

Det konstateres i *kapitel 5*, at en sådan belønning kan gives via såkaldt øremærkede tilskud, dvs. ved en delvis refusion af kommunernes udgifter på visse områder eller tilskud til deres aktiviteter fra øremærkede puljer. Det kan dog principielt også, som det er emnet her, ske via indbyggede incitamenter i de kommunale bloktilskud, som ellers netop ikke er øremærkede.

Det nuværende tilskuds- og udligningssystem i Grønland

Det nuværende bloktilskudssystem i Grønland er fastlagt via finansloven og indeholder forskellige elementer, herunder en fællekommunal skat og andel af selskabsskatten, særskilt bloktilskudslignende tilskud, en særlig omfordeling mellem kommunerne videreført fra 2014 og endelig en bloktilskudsmodel baseret på en beregnet forsørgerbyrde i de fem kommuner.

Det vil i givet fald være mest nærliggende at finansiere et muligt aktivitetsafhængigt tilskud i bloktilskuddet via den sidstnævnte bloktilskudsmodel.

Hvad skal være opfyldt, hvis incitamenter via bloktilskuddet skal virke?

Før incitamentstiltag i bloktilskuddet overvejes, må det vurderes, om betingelserne, for at de virker, er til stede.

Dette forudsætter for det første, at kommunerne har nogle frihedsgrader til at skabe bedre resultater i folkeskolen. Selvom en række eksterne forhold, fx demografien, udbuddet af lærere mv. ikke umiddelbart kan ændres, må det vurderes, at kommunerne faktisk har visse handlemuligheder. Selvstyret er dog også en væsentlig part, i og med at folkeskoleloven regulerer mål og rammer for folkeskolens virksomhed, og fordi Selvstyret også påvirker Majoriaq-centrenes virksomhed. Her er i øvrigt valgt en finansieringsmodel, hvor Selvstyret delvist finansierer de kommunale Majoriaq-centre via direkte driftstilskud.

For det andet skal det være sandsynligt, at kommunerne rent faktisk lader sig påvirke af økonomiske incitamenter. Dette antages ofte rent standardmæssigt at være tilfældet i drøftelser om incitamentstiltag i bloktilskud, men baseret på eksempler fra danske forhold må det dog tages i betragtning, at virkningen af incitamenter på kommunernes adfærd kan være noget

usikker og bl.a. afhænger af, hvordan kommunerne disponerer internt i kommunen, over for institutionerne mv.

Mulige komplikationer ved at indføre incitament i bloktilskud

Endelig er det vigtigt at tage med i vurderingen, at der kan være uønskede effekter eller komplicerende faktorer ved at indføre aktivitetsbestemte bloktilskud. Disse faktorer består for det første i en risiko for en form for udvanding af det kommunale selvstyre. Ved at indføre incitament i bloktilskuddet påtager Selvstyret sig således i praksis også et større ansvar for folkeskolen, hvilket kan modarbejde kommunernes opfattelse af eget ansvar.

Herudover kan tiltaget sætte det øvrige finansieringssystem under pres, dvs. presse på for en reform af det øvrige tilskuds- og udligningssystem.

En incitamentsmodel i bloktilskuddet i praksis

Alt i alt er der således en række principielle forhold at overveje og afveje, før et muligt incitamentsfremmende tiltag i bloktilskuddet til de grønlandske kommuner på folkeskoleområdet sættes i værk.

En praktisk model måtte i så fald bestå i først at udtage en vis del af det eksisterende bloktilskud til brug for incitamentstilskuddene. Kommunerne måtte formentlig i første omgang få tilskuddene udbetalt a conto, men efterfølgende imødesee en reduktion i tilskuddet, såfremt bestemte resultatmål ikke blev opfyldt. Disse resultatmål kunne vedrøre forskellige forhold, hvor der nævnes fire mulige kandidater:

- En forøgelse af karakterniveauet ved folkeskolens afgangsprøve
- Forbedring af trintestene i 7. klasse
- Forøgelse af overgangshyppigheden til ungdomsuddannelser fra ungdomsårgangene
- Forbedret performance i kommunernes skolepraktik og forvaltning.

Ved en iværksættelse af sådanne tiltag vil der skulle ske en nærmere konkretisering og afprøvning på historiske tal.

Separat afsnit vedrørende Ado Lyngep Atuarfia

På ønske fra Departementet for Uddannelse, Kultur og Kirke (nu Departementet for Uddannelse, Kultur, Idræt og Kirke) er der i kapitel 6 set på finansieringen af skolen Ado Lyngep Atuarfia. Skolen er en specialkostskole for lettere psykisk udviklingshæmmede/sent udviklede børn og unge fra hele Grønland. Skolen er normeret til 16 elever, men kapacitetsudnyttelsen kan være noget lavere i visse perioder.

Eleverne visiteres efter ansøgning fra folkeskolen, dvs. med kommunen som baggrund. Uanset denne visitation er skolen dog ikke takstfinansieret fra kommunerne, således som det gælder for døgninstitutioner for børn og unge og handicapinstitutioner. I stedet er skolens udgifter direkte dækket af Selvstyret.

Ado Lyngep Atuarfias bevilling ligger nogenlunde stabilt på 8,1 til 8,2 mio. kr. årligt, jf. finanslovene, hvoraf lønudgifterne udgør ca. tre fjerdedele. Budgettet har dog været overskredet jævnlige. Der kan også optræde ekstra bevillinger, fx i finansloven 2021, hvor der blev bevilget

1 mio. kr. ekstra til renovering mv. Derudover kan Uddannelsesstyrelsen bidrage med forskellige redskaber af relevans for undervisningen og skolens drift.

På grundlag af finanslovsbevillingerne for 2015-2021 er henholdsvis den samlede nettodriftsudgift og lønudgift opgjort pr. årselev til godt 500.000 kr. og ca. 370.000-390.000 kr., under antagelse af at skolen har de forudsatte 16 årselever. De realiserede driftsudgifter og lønudgifter frem til og med 2019 ligger dog noget højere på henholdsvis ca. 540.000-godt 600.000 kr. og ca. 410.000-470.000 kr. pr. årselev.

Endelig er finansieringsmodellen for skolen sammenlignet med finansieringsmodellerne for døgninstitutioner for børn og unge samt handicapinstitutioner. Her hæfter VIVE sig ved, at Ado Lyngep Atuarfia finansiering adskiller sig ved ikke at have et aktivitetsafhængigt element, samt at det ikke er den visiterende bopælskommune, der har betalingsforpligtelsen.

Der er også foretaget et par overslagsberegninger vedrørende niveauet for en takst pr. årselev for Ado Lyngep Atuarfia, såfremt skolens finansiering var hentet via en 100 % takstfinansiering på baggrund af nogle forskellige antagelser. Det konstruerede takstniveau for Ado Lyngep Atuarfia ligger generelt noget lavere, end vi ser det for døgn- og handicapinstitutionerne, men det kan ikke på denne baggrund tages som udtryk for et reelt lavere serviceniveau pr. barn i Ado Lyngep Atuarfia, da det vil kræve en mere tilbunds gående undersøgelse vedrørende forskelle i plejetyngde, aktivitet ved rent kostskoleophold mv.

Rapporten afsluttes med to uddybende bilag vedrørende henholdsvis holduge-takster og vedrørende bloktilskudssystemets elementer i 2021. Endelig er medtaget en litteraturliste over anvendte skriftlige bidrag, rapporter, lovgivning mv.

1 Baggrund og program

VIVE har fået til opdrag at belyse, hvordan finansieringen af ungdomsuddannelserne kan bruges som instrument til at sikre, at flere unge får en uddannelse i Grønland. Rapporten er anden del i en serie på to rapporter, som belyser udgifter og incitamenter i uddannelsessektoren i Grønland. Første rapport fra eftersommeren 2020 gav primært et overblik over de udfordringer, som uddannelsessektoren med gymnasier og erhvervsuddannelser i Grønland står over for i dag (Jensen & Pedersen, 2020).

Forundersøgelsens hovedkonklusioner bliver kort trukket frem i *kapitel 2* om rammesætning af opgaven. Det er VIVEs bedømmelse, at konklusionerne fra den omtalte forundersøgelse, selvom rapporten er fra 2020, fortsat er gældende i 2021. På enkelte punkter er det dog i denne rapport fundet nødvendigt at opdatere analysen med den senest stedfundne udvikling. Det gælder således visse af resultaterne vedrørende de såkaldte trintest i folkeskolen, såvel vedrørende udviklingen i de enkelte hovedfag som belysningen af udviklingen i henholdsvis byer og bygder. Endvidere er statistikken for overgangen fra grundskole til ungdomsuddannelser opdateret.

I kapitel 2 er beskrivelsen af udviklingen i aktiviteten på henholdsvis gymnasieområdet og erhvervsuddannelserne endvidere opdateret. Endelig er finansieringen af skolerne, med inddragelse af historik, beskrevet i hovedtal under anvendelse af de seneste finanslovstal for de forskellige skoler samt ikke mindst holduge-taksterne.

Herefter lanceres mulige nye finansieringsmodeller for ungdomsuddannelserne, som er det overordnede hovedemne for analysen, i *kapitel 3*. Ambitionen for rapporten er her, at den skal kunne fungere som grundlag til et videre arbejde med at tilpasse finansieringssiden af ungdomsuddannelserne, således at finansieringsmodellen bedre end i dag understøtter en høj produktivitet i sektoren.

Opstillingen af en finansieringsmodel sker med inddragelse af andre fremstillinger og analyser ved indledningsvist at fastslå, hvilke principper der bør være gældende for en sådan model.

Herefter gennemgås de enkelte elementer i et system. Der kan dels sondres mellem faste tilskud og aktivitetsbestemte tilskud. Herunder kan der udskilles grundtilskud, undervisningstilskud, færdiggørelsestilskud og socialt taxameter.

Endvidere omtales forhold vedrørende mulig praktisk implementering af modellen, herunder datakilder og statistisk grundlag i det hele taget. Til illustration beregnes modellen for et par udvalgte skoler. Dette sker dog vel at mærke, uden at der på nuværende tidspunkt er et helt velegnet datagrundlag herfor. Fastlæggelsen af disse data må således om nødvendigt og ønsket sammen med visse andre forhold gøres til genstand for separate studier.

VIVE har til brug for analysen gennemført en række interviews med ledere – forstandere, rektorer m.fl. – på en væsentlig del af skolerne samt øvrige ressourcepersoner. I *kapitel 4* gengives nogle af hovedindtrykkene fra disse samtaler. Dette omhandler bl.a. holdninger til det nuværende system og til de elementer, der principielt kan indgå i et fornyet system.

Ved siden af selve finansieringssystemet for ungdomsuddannelserne kan man også drøfte finansieringen af kommunerne med henblik på at øge incitamenterne til forstærket grundskole og også med sigte på forbedringer i ungdomsuddannelserne. Det baserer sig på, at kommunerne med ansvaret for grundskolen er medvirkende til at fastlægge forudsætningerne for evt.

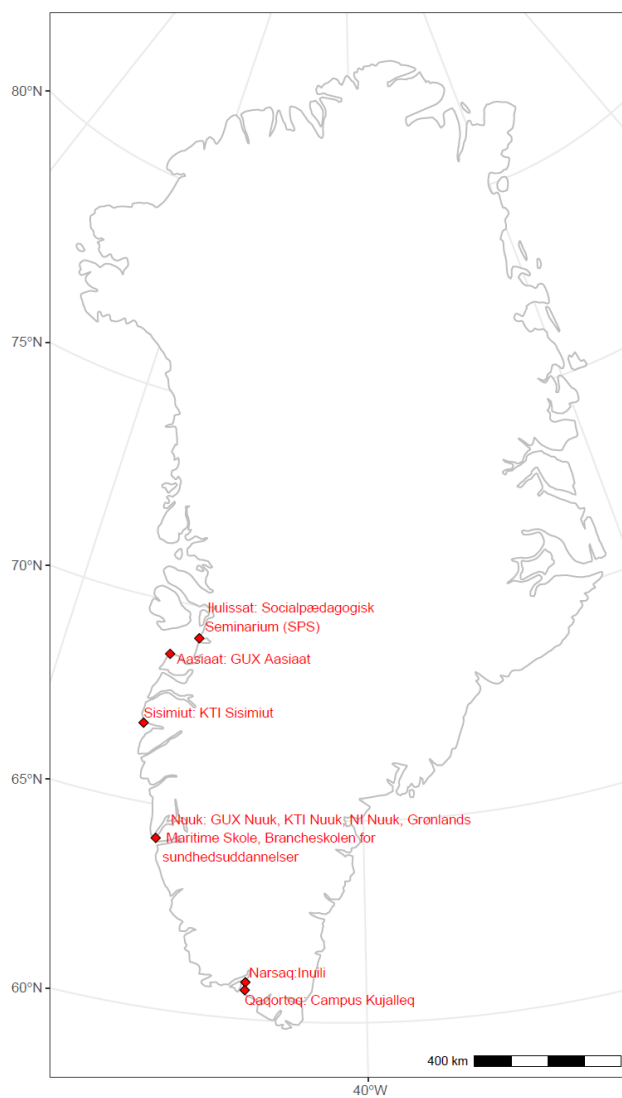
efterfølgende gymnasium eller erhvervsskoleforløb. Set fra Selvstyret og ud fra en finansieringsmæssig vinkel er det særligt bloktilskudssystemet, der kan drøftes i den forbindelse. Dette er emnet i *kapitel 5*.

I dette kapitel gives en introduktion af problemstillingen og det nuværende bloktilskudssystem. Desuden drøftes de forudsætninger, der skal være til stede, hvis positive incitamenter fra bloktilskuddet til forbedringer i grundskolen skal have en effekt. Der trækkes på en række danske erfaringer med sådanne tiltag og angives afslutningsvist nogle mere konkrete muligheder for et præstationsafhængigt bloktilskud med tilhørende fordele og ulemper.

Efter ønske fra Departementet for det daværende Uddannelse, Kultur og Kirke er der endelig i *kapitel 6* givet en separat beskrivelse af finansieringsforhold omkring skolen Ado Lyngep Atuarfia. Skolen er et specialtilbud i form af en kostskole for psykisk udviklingshæmmede børn og unge i alderen 14-20 år. Skolen er beliggende i Aasiaat og er berammet til 16 årselever.

De uddannelsesinstitutioner, som er omfattet af den sammenhængende analyse, er angivet i Sammenfatningen. På nedenstående kort er institutionerne angivet, så der kan fås et indtryk af den geografiske placering.

Figur 1.1 Gymnasier og erhvervsuddannelsesinstitutioner i Grønland



Kilde: Egen tilvirkning.

2 Rammesætning af opgaven

2.1. Konklusionerne fra forundersøgelsen

I forundersøgelsen var det sigtet at belyse nogle af de væsentligste udfordringer, som den grønlandske uddannelsessektor står over for. Mange af disse udfordringer er også nævnt i tidligere rapporter, planer og strategier, men er her samlet med henblik på at belyse særligt forholdene for ungdomsuddannelserne.

Det slås indledningsvist fast, at der er udfordringer med at opnå en høj andel unge, som påbegynder en ungdomsuddannelse og i sidste ende fuldfører den. Dette er situationen, selvom udgifterne til uddannelse i Grønland som del af de samlede offentlige udgifter ligger relativt højt.

Udgifterne afholdes af såvel Selvstyret som de fem kommuner. Kommunernes udgifter går først og fremmest til grundskolen, og da grundskolen er en form for 'fødekæde' til ungdomsuddannelserne, er det naturligt at tage udgangspunkt i de udfordringer, der evt. findes her.

Dette belyses via en analyse af udvikling og niveau i elevernes resultater i folkeskolen, særligt belyst via den statistik for de såkaldte trintest, som er udviklet for Grønland. Det godtgøres her, at der er betydelige forskelle i udviklingen fra 2009 og frem i de fire hovedfag, grønlandsk, dansk, engelsk og matematik. Trintestenes resultater i 7. klasse gengives således for de fire fag i de fem kommuner. Der rapporteres herfra om væsentligt bedre trintest i dansk og engelsk i Sermersooq Kommune sammenlignet med de øvrige kommuner, hvor disse til gengæld opnår bedre resultater i faget grønlandsk. For faget matematik er spredningen mellem kommunerne mindre.

Forskellene i resultaterne kan formodes at variere mellem by og bygder og mellem små og større skoler. For skolestørrelsens vedkommende må analysen dog nøjes med at konstatere, at denne størrelse varierer væsentligt mellem kommunerne, hvilket kan antages at øve indflydelse på, hvad der kan kaldes produktionsforholdene. Det samme gælder fordelingen af elever i byer og bygder, hvilket skal gøres til genstand for et opdateret talgrundlag i det følgende, hvortil der henvises. Dette gælder også udviklingen i trintestene for de fire fag.

Hvad angår variationen i trintestresultaterne kommunerne imellem, kan variationen som nævnt delvist have sin årsag i objektive forskelle i skolestørrelser og sammensætning på byer og bygder samt naturligvis det kommunale selvstyre. Hvis variationen øges, hvilket der synes tendens til for nogle af fagene, kan dette dog anses som en selvstændig udfordring for ambitionerne om en stærkere uddannelsesindsats i landet.

Med de registrerede forskelle mellem kommunerne bliver det under alle omstændigheder et afgørende element for det videre forløb, hvorledes overgangen fra grundskole til ungdomsuddannelse manifesterer sig på bl.a. kommuneniveau. Dette skal også tages op i et opdateret talgrundlag i et senere afsnit.

Bevæger vi os herefter over i aktiviteten i ungdomsuddannelserne, viste forundersøgelsen, at antallet af elever, der fra 2015 til 2020 fuldfører en gymnasial uddannelse, er stagnerende med tendens til fald, som særligt ses i 2017, om end dette muligvis for en vis del kan forklares med et faldende rekrutteringsgrundlag fra antallet af 17-24-årige. Også for erhvervsuddannelserne ses i perioden på nær det seneste år et fald i antallet af gennemførte uddannelsesforløb, selvom det nævnte fald i antallet af unge også gælder her som en mulig medvirkende faktor.

Også her er talgrundlaget opdateret med de seneste tal for gennemførte forløb, jf. senere afsnit.

Ses der specifikt på antallet af uddannelsesforløb, der ender med frafald i forhold til gennemførte forløb, viste forundersøgelsen, at dette antal er ganske betragteligt. Dette gælder både inden for institutioner med gymnasieuddannelser og institutioner med erhvervsuddannelser, men med store forskelle mellem institutionerne. Det konkluderes, at antallet af afbrudte forløb udgør en udfordring.

Når der fokuseres på frafald, skal det tages i betragtning, at en vis del af eleverne naturligt og uanset skolens bestræbelser på fastholdelse må antages så at sige at have 'valgt forkert'. Her foreligger så muligheden for at springe fra den først valgte uddannelse og evt. påbegynde en ny, hvilket også vil ske i en række tilfælde. Her kan det for eleven selv og for en økonomisk betragtning være en fordel, at en elev ikke bliver længere, end det er hensigtsmæssigt, i et forløb, der viser sig at blive fravalgt, og dermed forsinkes i evt. at påbegynde et nyt forløb på en anden uddannelse. Nogle elever vil dog rimeligvis have brug for et længere afklaringsforløb end andre. I hvert fald viser forundersøgelsen, at gennemsnitslængden på afbrudte uddannelsesforløb er forkortet noget på såvel erhvervsuddannelserne som på de gymnasiale uddannelser.

Med de nævnte forskelle i forekomsten af frafald mellem uddannelsesinstitutionerne såvel som i tilgangen til disse er det ikke overraskende, at der i forundersøgelsen konstateres bemærkelsesværdige forskelle i niveau og udvikling i enhedsudgifter til løn pr. gennemført uddannelsesforløb på de forskellige uddannelsesforløb. Der findes også for udvalgte institutioner betydelige forskelle i lønudgifter pr. aktiv studerende og pr. gennemført uddannelsesforløb. Der kan her være tale om forskelle i produktivitet mellem skolerne, men må også ses på baggrund af de forskelle, der er mellem taxametertaksterne pr. holduge på de forskellige uddannelser, som kan skyldes forskelle i omkostningsforhold, jf. nedenfor.

Endelig er der i forundersøgelsen set mere direkte på finansieringen af uddannelsesinstitutionerne, jf. i øvrigt det overordnede emne for en stor del af analysen i denne rapport. Der er her særligt fokuseret på den del af finansieringen, der fastlægges via en aktivitetsafhængig bevilning, og den del, der består i en grundbevilling. Et meget væsentligt element i den første del er taxameteret baseret på holduger, som dog ikke er gennemført for alle skoler. I analysen er set på visse udvalgte institutioner i perioden 2015-2019. I et senere afsnit i rapporten er disse finansieringsanalyser udvidet til en længere periode og med inddragelse af de fleste institutioner.

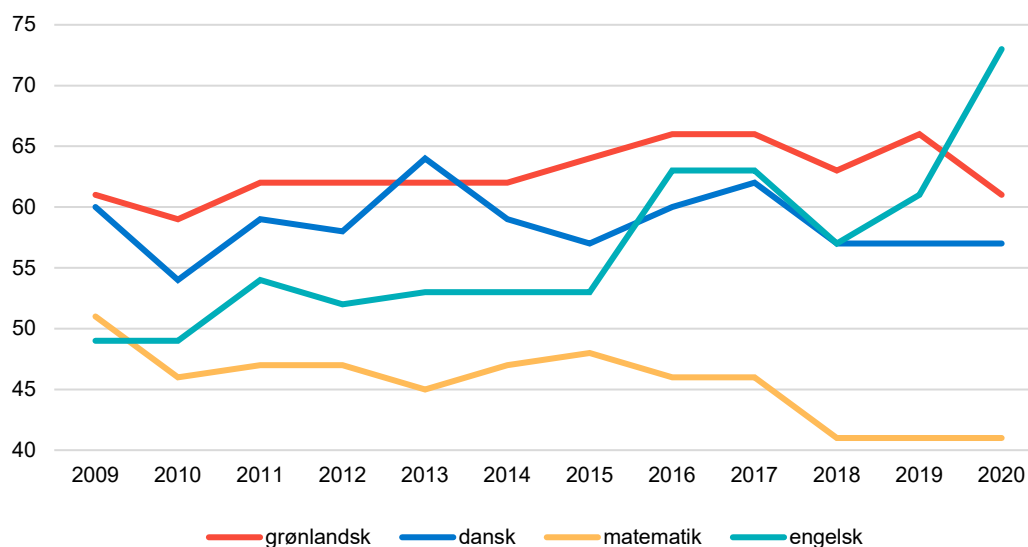
2.2. Opdatering på visse punkter af forundersøgelsen

2.1.1 Hvad siger de seneste data om trintestene?

I forundersøgelsen fra 2020 medtog vi trintestoplysninger til og med 2019. Med de nyeste opdateringer kan den betragtede tidsperiode fra 2009 udvides til og med 2020.

I Figur 2.1 fremgår således trintestresultaterne for de fire hovedfag i 7. klasse, således som de har udviklet sig siden 2009. Som anført i forundersøgelsen skal der tages forbehold for forskelle i opgørelsesmetoder, 'tilvænnning' til prøveform og indhold over så lang en periode.

Figur 2.1 Trintest: Løsningssikkerhed i procent i 7. klasse, opgjort på fag, 2009-2020.



Anm.: 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.

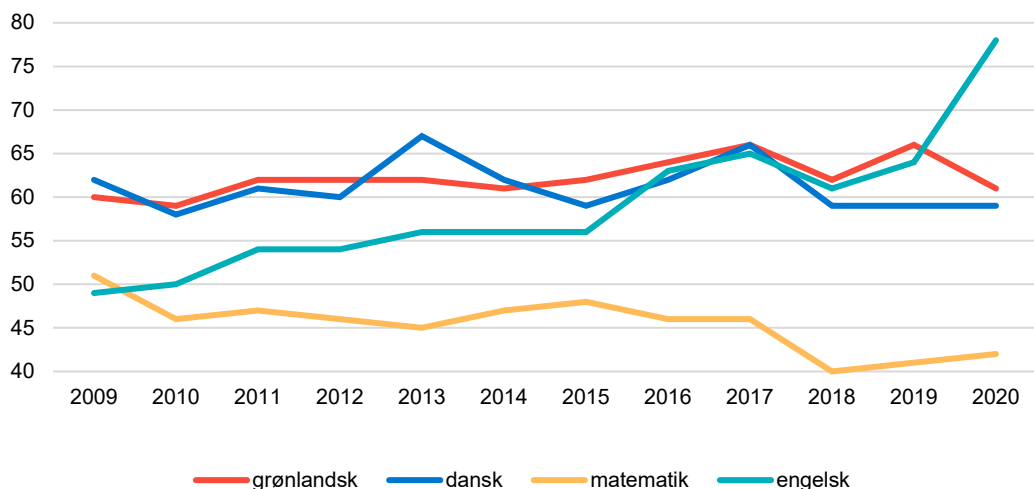
Kilde: Grønlands Statistik, Statistikbanken, UDXTKB, marts 2021.

Med disse forbehold bemærkes, at trintestresultaterne i grønlandsk – efter en vis forbedring i forhold fra 2009 til 2019 – med de sidste observationer nu ligger nogenlunde på niveauet fra 2009. For matematik tyder det derimod på et fortsat noget dårligere resultat end i starten af perioden. For faget dansk er resultatet også lidt dårligere end i 2009, men med de mange udsving over årene er det muligvis mere nærliggende at hæfte sig ved, at niveauet i hvert fald ikke synes at være forbedret gennem perioden. Derimod ser det ud til, at faget engelsk har opnået noget bedre resultater over perioden og ikke mindst i det sidste år, som statistikken dækker, 2020.

Det kan være relevant at afdække de initiativer, som kan være taget centralt og lokalt vedrørende imødegåelse af udfordringer, hvilket dog ikke er indeholdt i denne analyse (jf. fx Naalakkersuisut, 2020a, s. 34).

Fokuseres der herefter på resultaterne i henholdsvis byer og bygder, fremgår disse af figurerne 2.2 og 2.3, som også her er opdateret til og med 2020.

Figur 2.2 Trintest: Løsningssikkerhed i procent i 7. klasse, opgjort på fag i skoler i byer, 2009-2020.

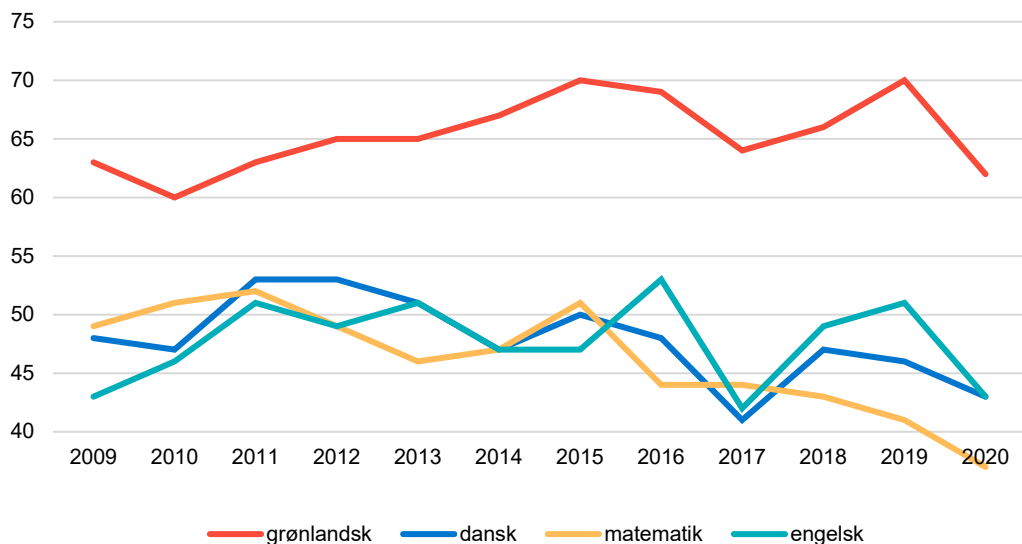


Anm.: Løsningssikkerhed: antal rigtige besvarelser/antal passede opgaver. Løsningssikkerheden opgøres som medianværdien, når resultaterne grupperes for fx område eller skole. Løsningssikkerheden kan ikke sammenlignes på tværs af fag. Et andet mål er løsningshastigheden.

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

Kilde: Grønlands Statistik, Statistikbanken, UDXTKB, marts 2021.

Figur 2.3 Trintest: Løsningssikkerhed i procent i 7. klasse, opgjort på fag i skoler i bygder, 2009-2020.



Anm.: Løsningssikkerheden i faget matematik er i 2020 på 37 – hvilket ikke direkte kan aflæses i figuren.

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.

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

Kilde: Grønlands Statistik, Statistikbanken, UDXTKB, marts 2021.

Ved sammenligning af de to figurer ser udviklingen mindre god ud i bygderne end i byerne. Eller mere hårdt udtrykt kan det se ud til, at byerne så at sige løber fra bygderne. I bygderne, jf. Figur 2.3, er der således for alle fire hovedfag tale om et fald i trintestresultaterne fra 2019 til 2020. Det ser forholdsvis markant ud for fagene grønlandsk og engelsk, hvor engelsk ellers på landsplan har en positiv udvikling. Men også for fagene dansk og matematik er resultaterne svagere, om end det skal bemærkes, at vi her ser på et enkelt år, hvis der fokuseres på 2020.

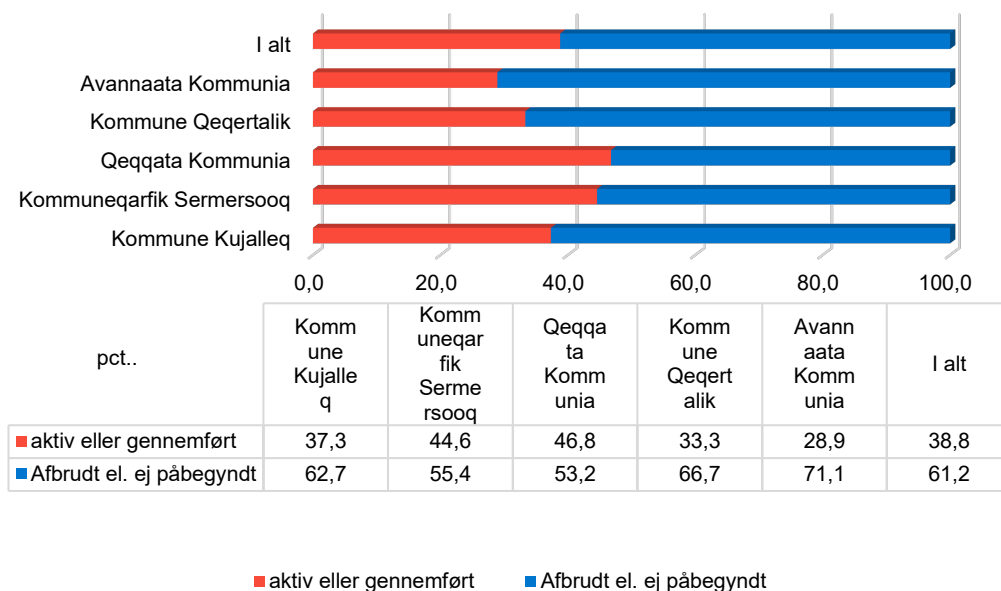
For skolerne i byerne er udviklingen mere positiv i 2020. Det gælder særskilt for engelsk, men der ses også en vis stigning for matematik, som ellers på landsplan var uændret. For dansk ligger resultaterne i 2020 på niveau med 2019, men for grønlandsk er der et vist fald.

Selvom forskellene i udvikling kan mane til eftertanke, bør det tages i betragtning, at langt de fleste elever går i skoler i byer. Dette var i 2019 næsten 90 %, med kun godt 10 % af eleverne i skoler i bygder.

2.1.2 Overgang fra folkeskolen til ungdomsuddannelser – bevæger billedet sig?

I forundersøgelsen blev det illustreret, hvor stor en del af en skoleårgang der 4 år efter afgangsprøven i folkeskolen på den ene side enten var i gang med en ungdomsuddannelse eller havde afsluttet den eller på den anden side havde afbrudt denne eller slet ikke påbegyndt den. Her sås betydelige forskelle mellem kommunerne. Opgørelsen har nu kunnet rykkes et år frem, så der ses på udviklingen efter afgangsprøven i 2015 frem for som før i 2014, jf. Figur 2.4.

Figur 2.4 Overgang fra grundskole til ungdomsuddannelse, 4 år efter folkeskolens afgangsprøve, 2015, i procent.



Anm.: Overgang til ungdomsuddannelse kan være gymnasium, erhvervsskole eller uden benævnelse. Status for elever er i statistikken registreret som "aktiv", "gennemført", "afbrudt" eller "ej påbegyndt".
Kilde: Grønlands Statistik, Stistikbanken UDXTRFA1, februar 2021.

Med de nye data er der dog ikke ændret væsentligt på billedet, som fortsat alene ser på et enkelt år. Andelen, der er aktivt i ungdomsuddannelse eller har gennemført den, ser fortsat forholdsvis lav ud med knap 40 % på landsplan, hvilket faktisk er lavere end konstateret ved forundersøgelsen. Nedgangen gør sig især gældende for kommunerne Kujalleq og Avannaata

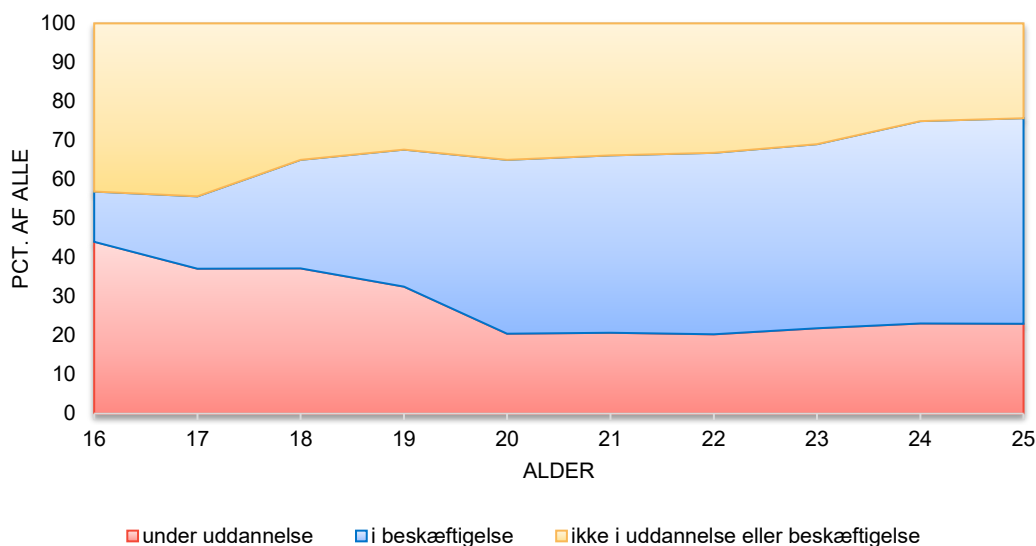
og i mindre grad for Sermersooq, hvorimod der ses en lille stigning for Qeqertalik og især for Qeqqata kommuner. Tabellen viser dog, at andelen i ungdomsuddannelser efter de 4 år i Avenaata og Qeqertaliq er lave, hvorimod Kujalleq ligger tæt på gennemsnittet.

Som nævnt er der i Figur 2.4 set på forholdene 4 år efter folkeskolens afgangsprøve. Årsagen til denne tidsforskydning er en formodning om, at der som oftest vil gå nogen tid – eller nogle år – før de unge evt. påbegynder en ungdomsuddannelse. Herefter vil de gradvist afslutte ungdomsuddannelsen og evt. fortsætte i beskæftigelse eller i en videregående uddannelse. I Figur 2.5 ses dette tydeligt, hvor befolkningens status i de enkelte aldersklasser fra 16 år til 25 år er fordelt på de, der er under uddannelse (både efterskole som en del af grundskolen, ungdomsuddannelser og videregående uddannelse), de, der er i beskæftigelse, samt endelig en restgruppe – også hyppigt benævnt 'ungemålgruppen' (jf. fx Grønlands Statistik, 2021) – som hverken er under uddannelse eller i beskæftigelse².

Det er således karakteristisk, at en forholdsvis stor del af de unge er under uddannelse allerede som 16- og 17-årige, idet en betydelig del dog udgøres af unge på efterskole³, men også med en del i gymnasial uddannelse. I disse aldersklasser er andelen i beskæftigelse selvsagt mere beskednen, men det er over 40 %, der hverken er i beskæftigelse eller under uddannelse.

I de efterfølgende aldersklasser stiger andelen af årgangen, som er i beskæftigelse, hvoraf en del vil have afsluttet en ungdomsuddannelse. Beskæftigelsesandelen er således vokset til mere end 50 % for de 25-årige. Endelig falder andelen i restgruppen (ungemålgruppen) til godt 24 % for de 25-årige, hvilket dog også er en meget betydelig andel.

Figur 2.5 Unge i aldersgrupperne 16-25 år i uddannelse, beskæftigelse eller restgruppe (ungemålgruppe) i 2019, procent.



- Anm.: 1. Under uddannelse kan være efterskole (del af grundskolen), gymnasial uddannelse, erhvervsuddannelse eller videregående uddannelse som registreret ved udgangen af tællingsåret.
 2. Beskæftigelse registreret i 11. måned i året.
 3. Ikke i uddannelse eller beskæftigelse er ikke registreret i uddannelse eller beskæftigelse.

Kilde: Grønlands Statistik, Statistikbanken UDDUMG3, maj 2021.

² Gruppen af unge, der hverken er i uddannelse eller beskæftigelse, er kendt fra den internationale forskningslitteratur som NEET, som er en forkortelse for Not in Employment, Education or Training. Der kan paralleliseres hertil, jf. fx Bolvig et al. (2019). Bemærk, at unge i aktiveringsforløb også indgår i Ungemålgruppen/NEET-gruppen.

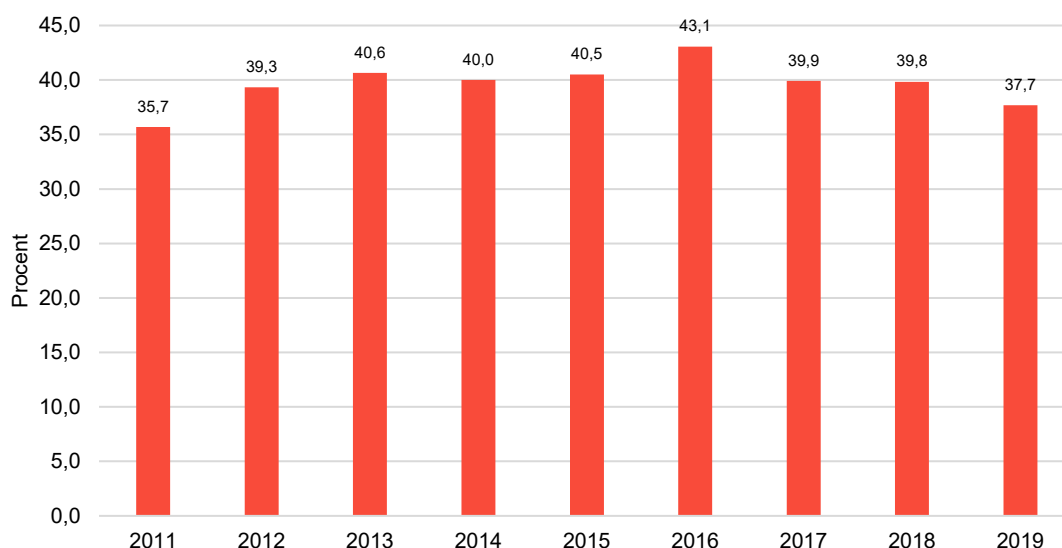
³ På grund af covid-19-krisen må det antages, at der foreløbig er omkring 2 årgange elever med ingen eller begrænset efterskoleophold i Danmark. Dette kan have konsekvenser for elevernes optagelse og færdiggørelse af ungdomsuddannelse.

Det mest markante resultat fra Figur 2.5 er måske, at ungemålgruppen fortsat er ret stor selv for de 25-årige. Der kan være mange årsager hertil, jf. de øvrige analyser vedrørende udfordringer for uddannelsessektoren. Men også beskæftigelsesmulighederne, som i en årrække har været meget gode, kan spille en rolle. På den ene side vil en ungdomsuddannelse eller videregående uddannelse ofte være en forudsætning for at kunne varetage et givet erhverv. Men på den anden side kan gode beskæftigelsesmuligheder for også de unge kunne fremstå som et alternativ til at påbegynde eller færdiggøre en ungdomsuddannelse, hvis beskæftigelsesmulighederne evt. forekommer at være til stede, uanset muligt fravær af en ungdomsuddannelse.

Det skal her afslutningsvist vedrørende dette emne bemærkes, at andelen af 25-årige med en afsluttet gymnasial uddannelse eller ungdomsuddannelse i de seneste knap 10 år har været stigende, men er faldet tilbage igen i de seneste år frem til og med 2019. Andelen var således knap 36 % i 2011, steg til godt 43 % i 2016, men var i 2019 faldet til knap 38 %, jf. Figur 2.6.

Det er i øvrigt især andelen af de 25-årige med en erhvervsuddannelse, som er faldet i de senere år.

Figur 2.6 Andelen af 25-årige, som har afsluttet en gymnasial uddannelse eller en erhvervsuddannelse, 2011-2019, procent.



Anm.: Uddannelsesstatus er opgjort ved udgangen af tællingsåret, men befolkningen som 25-årige er opgjort pr. 1. juli i året.

Kilde: Grønlands Statistik, Statistikbanken, UDXUMG3 og BEXSTM1.

2.1.3 Aktuelle tal for aktiviteten – gennemførelsen af uddannelsesforløb

I dette afsnit vises de seneste og ajourførte tal for aktiviteten på ungdomsuddannelsesområdet.

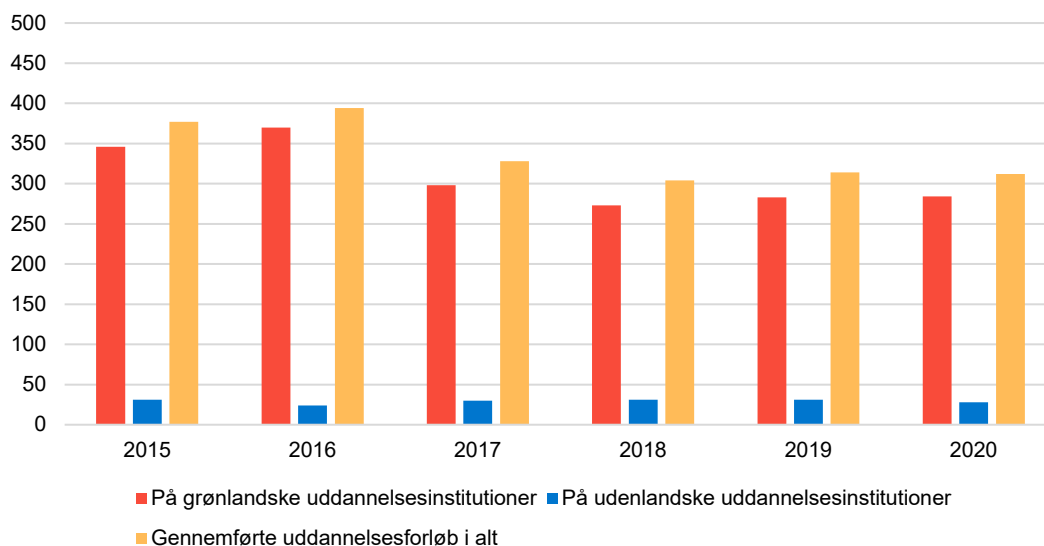
Gymnasiale uddannelser

På de gymnasiale uddannelser fuldførte årligt mellem 304 og 394 elever deres uddannelse i årene 2015-2020, jf. Figur 2.7. Langt størstedelen af eleverne tog deres uddannelse på grønlandske uddannelsesinstitutioner, som også er fokus i denne undersøgelse.

Antallet af elever, der har fuldført en gymnasial uddannelse (gennemførelsesantallet), er faldet over perioden fra 2015 til 2020, men med udsving over årene og med en tendens til en stagnation over de seneste 3 år. Der optræder således et tydeligt fald i 2017, hvorefter antallet af

fuldførte gymnasiale uddannelsesforløb (gennemførelsestallet) i 2018-2020 ligger på omtrent samme niveau for de grønlandske uddannelsesinstitutioner (mellem 273 og 284 fuldførte uddannelsesforløb). Det bør dog tages i betragtning, at også rekrutteringsgrundlaget i form af antallet af unge i alderen 17-24 år er faldet. Ifølge Grønlands Statistik var antallet af unge i denne aldersgruppe pr. 1. januar 2015 således 7.050, hvilket faldt med mellem 2 og 3 % årligt frem til 2020, hvor antallet af unge i aldersgruppen 17-24 år lå på 6.286, dvs. samlet set et fald på 11 % fra 2015 til 2020.

Figur 2.7 Antal gennemførte uddannelsesforløb på gymnasiale uddannelser, 2015-2020.



Anm.: Langt de fleste uddannelsesforløb uden for Grønland bliver taget på uddannelsesinstitutioner i Danmark.

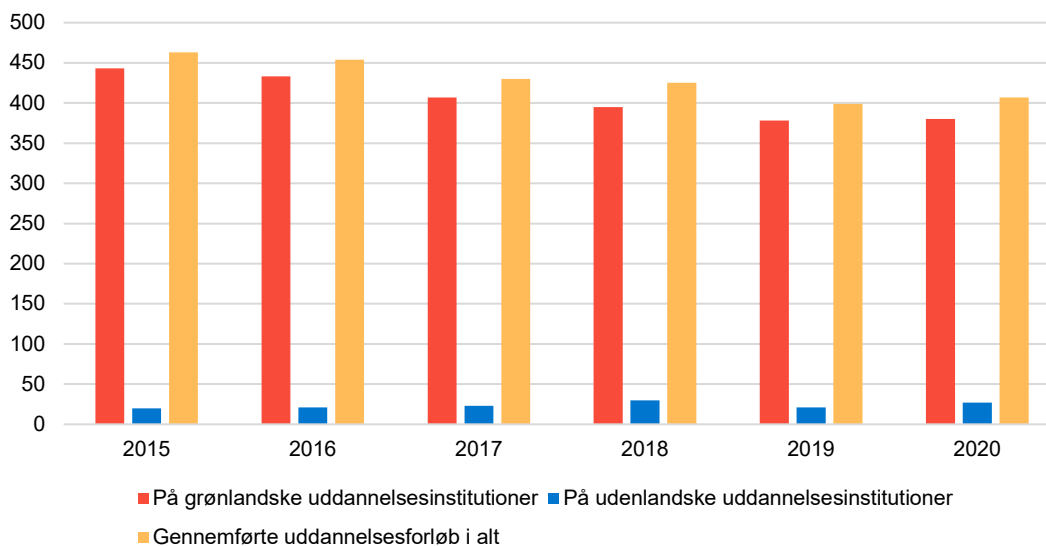
Kilde: Grønlands Statistik, Tabel UDDISC11D Fuldførte uddannelsesforløb, senest besøgt 5. maj 2021.

Erhvervsuddannelser

På erhvervsuddannelserne fuldførte årligt mellem 399 og 463 elever deres erhvervsuddannelse i årrækken 2015-2020, dvs. et lidt højere antal end for gymnasieuddannelserne. Også her tog langt størstedelen af eleverne uddannelsen på grønlandske uddannelsesinstitutioner, jf. Figur 2.8.

Udviklingen kan her – som for gymnasierne – karakteriseres ved en faldende tendens, idet der i årrækken 2016-2019 er færre, der fuldfører (gennemfører) uddannelsesforløbet set i forhold til det foregående år. I 2020 er der dog en svag stigning i antallet af fuldførte uddannelsesforløb på erhvervsuddannelserne set i forhold til i 2019. Også for så vidt angår erhvervsuddannelserne – som på gymnasieområdet – skal den generelt faldende tendens ses i relation til faldet i rekrutteringsgrundlaget i form af antallet af unge i alderen 17-24 år.

Figur 2.8 Antal gennemførte uddannelsesforløb på erhvervsuddannelser, 2015-2020.



Anm.: Langt de fleste uddannelsesforløb uden for Grønland bliver taget på uddannelsesinstitutioner i Danmark.

Kilde: Grønlands Statistik, Tabel UDDISC11D Fuldførte uddannelsesforløb, senest besøgt 5. maj 2021.

2.1.4 Finansieringen ført frem til 2021 – med historik, takster og økonomi

Uddannelsesinstitutionernes finansiering er allerede analyseret, om end i en overordnet form, i kapitel 5 i forundersøgelsen. I dette afsnit inddrages nogle yderligere oplysninger om de økonomiske tildelinger til skolerne og finansieringssystemet. Der ses indledningsvist på historikken bag det nuværende system, derefter specifikt på holduge-taksterne i finanslovene og afslutningsvist bredere på den økonomiske udvikling i skolerne.

Historik, lovbaggrund mv.

Finansieringssystemet for brancheskoler og gymnasier er i dag i vidt omfang baseret på de såkaldte holduge-taxametre som finansieringselement, dvs. det antal uger, som uddannelsesinstitutionen gennemfører på de forskellige studieretninger, som ganges med en på forhånd fastsat takst. Hertil kommer en form for grundbevilling og evt. indtægter ved salg af kurser mv.

Kilderne til de økonomiske beregninger bag det meget anvendte taxametersystem og finansieringssystemet i det hele taget er ret sparsomme. VIVE kunne ved udarbejdelsen af forundersøgelsen dog bl.a. henvise til beskrivelsen i Hesse & Elkjaer (2017, s. 21) samt informationer fra ansatte ved de centrale myndigheder på uddannelsesområdet i Grønland. VIVE har efterfølgende gennemført en række interviews med forstandere, rektorer m.fl., jf. kapitel 4, som har kunnet give nogle indikationer om forhistorien for systemet. Endvidere er Mikael Kristensen⁴, som er tidligere departementschef på uddannelsesområdet på det tidspunkt, hvor systemet blev indført, blevet konsulteret med henblik på bl.a. den statistiske baggrund for finansieringssystemet.

Til belysning af fastsættelsen af takster er det endvidere nærliggende at gennemgå det lovgrundlag, der ligger bag finansieringssystemet. Den mest centrale lov, som der fortsat henvises til i finanslovene, er inatsisartutlov nr. 10 af 19. maj 2010 (Grønlands Selvstyre, 2010a). Her er brancheskolernes finansiering beskrevet i et særskilt kapitel, men selve systemet med holduge-taxameter fremgår ikke heraf. Her er der så adgang til to uddybende kilder: For det første

⁴ Samtale med Mikael Kristensen 21. april 2021.

lovbemærkningerne til den omtalte lov (Grønlands Selvstyre, 2010b) og for det andet og ikke mindst de enkelte finanslove gennem alle årene.

Hvad angår lovbemærkninger, angiver disse flere interessante forhold og tanker bag finansieringssystemet (Grønlands Selvstyre 2010b, s. 8-9). Fra disse bemærkninger kan fremhæves nogle betragtninger, idet det dog fremgår af bemærkningerne, at der fortsat arbejdes med forskellige modeller:

- Det er ikke hensigten med selve loven at fastlægge taxametersystemet – her henvises i stedet til de årlige finanslove.
- Der udtrykkes mulighed for at anvende objektive kriterier i finansieringen for såvel brancheskoler som gymnasier og videregående uddannelser.
- Der udtrykkes motiver i retning af via de objektive kriterier at sikre skolerne en stabil økonomi efter kendte takster, der er fastsat i finansloven. Der indikeres samtidig en bestræbelse på, at der hermed ikke vil være brug for tillægsbevillinger til skolerne.⁵

Endelig formidles der i lovbemærkningerne muligheden for via finansieringssystemet at indbygge finansieringsmekanismer til fastholdelse og tiltrækning af unge til skolerne. Dette skal – uden at mekanismen dog nærmere præciseres – ske via de nævnte holdtaxametre og bonus- og kompensationsordninger. Der udtrykkes dog samtidig skepsis i forhold til rene elevafhængige bevillinger i det grønlandske uddannelsessystem.

På denne baggrund kan vi konkludere, at der fra 2011 blev implementeret et finansieringssystem, der hovedsageligt er baseret på en aktivitetsafhængig del i form af de nævnte holduge-taxametre. Vi kan fastslå⁶, at fremkomsten af holduge-taxametrene, som også bekræftes af lovbemærkningerne, havde sin oprindelse i udviklingen og drøftelserne fra omkring 2008 i retning af mere selvstændige brancheskoler med egne bestyrelser. Her var det ønsket via den så at sige automatiske tilpasning af økonomien på de enkelte skoler til aktiviteten, som ligger i takstsystemet, at undgå den årlige meget specifikke diskussion mellem skoler og departement/styrelse om udviklingen i antal holduger. Herved kunne også så vidt muligt undgås tillægsbevillinger, efter at de oprindelige bevillinger var fastlagt.

Rent praktisk anmodede man skolerne om omkring årene 2010-2011 – efter en forudgående afklaringsproces – i ét år at formålskontere deres afholdte udgifter på de enkelte uddannelsesretninger. Endvidere blev det besluttet, at 30 % af den samlede bevilling ikke skulle være aktivitetsbestemt via takster, men have karakter af en grundbevilling. Med inddragelse af antallet af holduger kunne der herved for de ca. 70 % af bevillingen statistisk fastsættes en takst for de enkelte uddannelsesretninger.

Derimod er tankerne om indbyggede incitamentsmekanismer øjensynligt ikke operationaliseret.

⁵ Det fremgår dog af de årlige tillægsbevillingslove, at der faktisk gives visse tillægsbevillinger, jf. fx Grønlands Selvstyre (2019).

⁶ Især baseret på samtale med Mikael Kristensen.

Takster⁷

Implementeringen af takstsystemet kan – jf. også henvisningen i lovbemærkningerne – udtrages fra de årlige finanslove. VIVE har i den anledning undersøgt alle de relevante afsnit i finanslovene fra årene 2011, dvs. det første år efter ikrafttræden af den ovennævnte lov fra 2010, til og med 2021.

På dette grundlag konkluderer vi, at holdtaxametre anvendes allerede fra finansloven for 2011, men det er dog så vidt det ses først fra finansloven for 2013, at de enkelte holduge-takster fremgår eksplicit af tekstanmærkningerne. Til gengæld fremgår disse takster af samtlige finanslove siden da.

På enkelte uddannelser anvendes taxametre ikke direkte. Det gælder således Det Socialpædagogiske Seminarium og de to 'rene' gymnasier GUX Nuuk og GUX Aasiaat. For de sidstnævnte gymnasieskoler var der omkring 2016-2017 planer om at indføre holduge-taxametre også for disse skoler, som allerede nævnt i forundersøgelsen, men dette er øjensynlig ikke sket, selvom driftsbevillingen til skolerne i finanslovsprocessen også fastsættes under hensyntagen til aktivitetsudviklingen.

VIVE har som nævnt undersøgt de enkelte års finanslove og har på denne baggrund udarbejdet en oversigt over samtlige forskellige takster, dvs.:

- takster for 55-60 forskellige uddannelser/uddannelsesretninger
- fordelt på 6 skoler
- fordelt på 13-14 forskellige takstbeløb i kr. pr. holduge: 20.000, 22.500, 25.000, 27.500, 30.000, 32.500, 35.000, 37.500, 42.500, 45.000, 50.000, 55.000, 57.000 og 60.000 kr.

Samtlige takster er gengivet i Bilagstabel 1.1. Taksterne varierer således helt fra 20.000 kr. pr. holduge, som bl.a. er gældende for skolepraktikforløb på Tech College Greenland, til 60.000 kr. pr. holduge vedrørende kursus i Artic Adventure guide på Campus Kujalleq.

I Tabel 2.1, som er et uddrag af Bilagstabel 1.1, er gengivet eksempler på en del af de nævnte takster i årene 2015-2021. Det slående ved tabellen er umiddelbart, at på nær én er alle de viste takster nominelt uændrede i kr. i alle de 6 år, der forløber efter 2015 til 2021. Den eneste ændring i de her viste takster vedrører Tech College Greenland, hvor taksten på den gymnasiale uddannelse falder fra 42.500 kr. pr. holduge i 2019 til 37.500 kr. pr. holduge i 2020. Fra Bilagstabel 1.1, der medtager samtlige takster, er der kun identificeret 8 ændringer over de 6 år, når der bortses fra nogle enkelte takster, som har "skiftet skole" i de seneste par år fra Grønlands Handelsskole til Campus Kujalleq. I øvrigt tyder en hurtig gennemgang af finanslovene før 2015 på, at taksterne synes omtrent uændrede helt fra 2013, altså i en 8-årig periode.

I og med at taksterne i langt de fleste tilfælde er nominelt uændrede, har der, inflationen taget i betragtning, været tale om en vis real reduktion af taksterne.

En forsigtig delkonklusion herfra er, at holduge-takstsystemet har været udbredt i sin anvendelse i alle årene, men hvor de enkelte takstbeløb kan have bevæget sig væk fra – eller kommet tættere på – de reelle variable omkostninger ved de enkelte studieretninger. Det ville i

⁷ Ud over taksterne er antallet af hold afgørende for skolernes taxametertilskud. Her indberetter skolerne ifølge oplysninger fra Uddannelsesdepartementet deres forventede holdaktiviteter i forbindelse med udarbejdelsen af finanslovsforslaget til det kommende finansår. Det er der, holdoprettelsen opstår i forhold til de i forvejen godkendte uddannelser, som er anført i budgetbidragenes aktivitstabeller og tekstanmærkningerne. Der udbetales tilskud a conto i 2 rater ud fra de forventede holdaktiviteter. 1. rate i februar/marts og 2. rate i august/september. Ved afvigelse mellem forventede og realiserede holdaktiviteter reguleres det aktivitetsafhængige tilskud.

hvert fald være overraskende, hvis de faktiske omkostninger over en så forholdsvis lang periode ikke var undergået ændringer.

Det skal endelig bemærkes, at der i denne oversigt alene er medtaget seks brancheskoler, hvoraf to dog også har gymnasial uddannelse. Det er disse skoler, der primært anvender det aktivitetsbestemte tilskud i de bevillingsmæssige tildelinger. De uddannelser, der ikke er vist i denne og den følgende tabel, er dels de to 'rene' gymnasieskoler, GUX Nuuk og GUX Aasiaat, dels brancheskolen Socialpædagogisk Seminarium (SPS).⁸ For Det Socialpædagogiske Seminarium opgøres også holduger i finansloven, men der ses ikke tilknyttet specifikke aktivitetsafhængige bevillinger.

Tabel 2.1 Aktivitetsafhængigt tilskud og øvrig bevilling og økonomi pr. holduge og årselev, udvalgte brancheskoler, finansår 2015-2021.

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|-----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Institution/uddannelsesretning | kr. pr. holduge | | | | | | |
| <i>Tech College Greenland</i> | | | | | | | |
| Skolepraktik | 20.000 | 20.000 | 20.000 | 20.000 | 20.000 | 20.000 | 20.000 |
| Maler | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 |
| Den gymnasiale uddannelse | 42.500 | 42.500 | 42.500 | 42.500 | 42.500 | 37.500 | 37.500 |
| <i>Brancheskolen for sundhedsuddannelser</i> | | | | | | | |
| Portør | 25.000 | 25.000 | 25.000 | 25.000 | 25.000 | 25.000 | 25.000 |
| Klinikassistent | 50.000 | 50.000 | 50.000 | 50.000 | 50.000 | 50.000 | 50.000 |
| Sundhedsassistent | 57.000 | 57.000 | 57.000 | 57.000 | 57.000 | 35.000 | 35.000 |
| <i>Grønlands Handelsskole</i> | | | | | | | |
| TNI-Basis (Grunduddannelse) | 27.500 | 27.500 | 27.500 | 27.500 | 27.500 | 27.500 | 27.500 |
| Transport og Logistik | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 |
| Juridisk Sagsbehandler | 55.000 | 55.000 | 55.000 | 55.000 | 55.000 | 55.000 | 55.000 |
| <i>Grønlands Maritime Skole</i> | | | | | | | |
| Grunduddannelse | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 |
| Vodbinder | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 |
| <i>Levnedsmiddelskolen Inuili</i> | | | | | | | |
| Fåreholder | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 |
| Butik | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 |
| Handel/Turisme assistent | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 |
| <i>Campus Kujalleq</i> | | | | | | | |
| Arctic Adventure guide | | | 60.000 | 60.000 | 60.000 | 60.000 | 60.000 |

Anm.: 1. Fagbetegnelserne er de, der anvendes i finanslovenes tekstanmærkninger vedrørende aktivitetsbestemt finansiering.

2. Taxametertakster pr. holduge er ifølge finanslovene fastsat i henhold til Inatsisartutlov nr. 10 af 19. maj 2010 om erhvervsuddannelser og kurser på erhvervsuddannelsesområdet (Grønlands Selvstyre, 2010a).

Kilde: De årlige finanslove – Grønlands Selvstyre (2014-2019 samt 2020a). En samlet oversigt med samtlige takster fremgår af Bilagstabel 1.1.

⁸ Nationaldragtskolen (Kalaallisuuiliornermik Ilinniarfik) som erhvervsuddannelse og for den sags skyld skuespilleruddannelsen og kunsts skolen er heller ikke medtaget.

Økonomiopstillinger

Afslutningsvist i dette kapitel genoptages præsentationen af de seks udvalgte brancheskolers økonomi, idet antallet af omfattede skoler udvides fra tre i forundersøgelsen til nu seks skoler, dvs. flertallet af ungdomsuddannelserne. Endvidere udvides den betragtede periode til både 2020 og 2021, men fortsat med udgangspunkt i 2015. En række nøgle-økonomioplysninger er gengivet i Tabel 2.2.

Der er i tabellen alene angivet bevillinger fra finansloven og tilhørende angivne forudsætninger i finansloven. Der er således ikke fokuseret på regnskabstal, men fra de regnskabsoplysninger, som fremgår af finanslovene for de foregående år, kan det konstateres, at der regelmæssigt er afvigelser mellem bevillingstal og regnskabstal. Det gælder fx vedrørende antal holduger og aktivitetsafhængige tilskud og med såvel positive som negative afvigelser.

I Tabel 2.2 kan der gøres enkelte observationer, som kan have in mente i modelopstillingen i kapitel 3.

Som tidligere nævnt består bevillingen dels af en aktivitetsafhængig takstbaseret tildeling pr. holduge, dels af en nettodriftsbevilling derudover, hvori er fratrukket eventuelle salgsindtægter. Det fremgår, at andelen af den samlede bevilling, som består af den aktivitetsafhængige del, varierer en del – dvs. fra noget under halvdelen i Center for Sundhedsuddannelser til over 80 % for Levnedsmiddelskolen Inuili. Det kan selvfølgelig hænge sammen med den store variation i taksterne for de enkelte uddannelsesretninger, jf. foregående afsnit, som dog i udgangspunktet må formodes at være fastsat med en vis sammenhæng til omkostningerne ved de relevante uddannelser.

Set over årene er der også en vis variation i taxameterandelen, som kan være vanskelig at anvise årsagen til baggrunden bag, men evt. kan have sammenhæng til udviklingen i elevsammensætning.

Hvad angår selve den absolutte størrelse af taxametertildelingen og af den samlede bevilling, er denne klart stigende gennem årene for visse af skolerne, jf. udviklingen for Grønlands Handelsskole og for Center for Sundhedsuddannelser samt i mindre grad for Tech College Greenland. Bevillingen er forholdsvis stabil over årene for Levnedsmiddelskolen Inuili samt Campus Kujalleq, men med tendens til fald for Grønlands Maritime Skole.

En del af forklaringen på de forskellige udviklingsforløb kan naturligvis hænge sammen med forskelle i udviklingen i elevtilgangen, men også mere specifikke forhold vedrørende bl.a. udgifter til bygninger kan også spille ind. Vedrørende elevtilgangen er det – målt på de tal for årselever, der er angivet i finanslovene – især Grønlands Handelsskole og Center for Sundhedsuddannelse, der er karakteriseret ved stigende elevtal. En vis stigning ses også for Tech College Greenland, hvor antallet af finanslovsangivne årselever snarere er stagnerende for Inuili og Campus Kujalleq. For Grønlands Maritime Skole har der muligvis været et fald i 2019, i hvert fald i det regnskabsførte antal, men herefter en mindre stigning. For de institutioner, der ikke er medtaget i tabellen, kan det nævnes, at Det Socialpædagogiske Seminarium i den samme periode er registreret med et stigende årselevtal i finansloven i de seneste år, hvor Nationaldragtskolen (ikke medtaget i tabel) ligger stabilt. For GUX Nuuk er angivet et gennemgående stigende antal årselever i finansloven, mens der ses fald i visse år for GUX Aasiaat.

Ses der på det samlede aktivitetsbestemte tilskud pr. holduge vil forventningen være en stor stabilitet jf. de oven for beskrevne i det store hele uændrede takstbeløb. Dette genfindes fx også for Grønlands Maritime Skole, hvor alle fire takster, som anvendes for denne skole, er

uændret på 35.000 kr. pr. holduge. For andre skoler kan det aktivitetsbestemte tilskud dog svinge noget, hvilket må antages at kunne være forårsaget af ændringer i elevsammensætningen på uddannelser og uddannelsesretninger i kombination med forskelle i takster for disse uddannelsesretninger.

Endelig ses der en forskellig udvikling, når der fokuseres på det samlede aktivitetsafhængige tilskud pr. årselev. Ikke så overraskende er der tilsyneladende en faldende tendens for denne størrelse i Center for Sundhedsuddannelse, der som nævnt registreres med et stigende antal årselever. Dette er anderledes for fx erhvervsuddannelserne, som udbydes af Grønlands Maritime Skole og Levnedsmiddelskolen, Inuili.

Tabel 2.2 Aktivitetsafhængigt tilskud og øvrig bevilling og økonomi pr. holduge og årselev, udvalgte brancheskoler, finansår 2015-2021.

| Institution/bevillingsår | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <i>Grønlands Handelshøjskole</i> | | | | | | | |
| Aktivitetsafhængigt tilskud, mio. kr. | 16,0 | 14,6 | 21,1 | 21.143 | 22,3 | 22,4 | 31,5 |
| Samlet: bevilling + aktivitets.tilsk. mio. kr. | 24,1 | 22,7 | 29,2 | 29,2 | 30,1 | 30,1 | 40,0 |
| Taxameter som andel af Samlet i alt % | 66 | 64 | 72 | 72 | 74 | 74 | 79 |
| Aktivitetsafhængigt tilsk. pr. holduge, kr. | 34.296 | 25.250 | 34.047 | 34.047 | 35.886 | 32.290 | 37.105 |
| Aktivitetsafhængigt tilsk. pr. årselev, kr. | 124.859 | 85.497 | 125.107 | 125.107 | 127.343 | 119.663 | 143.023 |
| Samlet pr. årselev, kr. | 188.102 | 132.947 | 172.799 | 173.024 | 172.046 | 161.230 | 181.659 |
| <i>Grønlands Maritime Skole</i> | | | | | | | |
| Aktivitetsafhængigt tilskud, mio. kr. | 12,7 | 16,4 | 15,3 | 13,7 | 10,8 | 10,2 | 10,2 |
| Samlet: bevilling + aktivitets.tilsk. mio. kr. | 19,4 | 23,2 | 21,5 | 20,0 | 15,7 | 16,1 | 16,1 |
| Taxameter som andel af Samlet i alt % | 65 | 71 | 71 | 69 | 69 | 64 | 63 |
| Aktivitetsafhængigt tilsk. pr. holduge, kr. | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 |
| Aktivitetsafhængigt tilsk. pr. årselev, kr. | 138.098 | 151.991 | 141.296 | 152.444 | 156.232 | 157.231 | 156.692 |
| Samlet pr. årselev, kr. | 211.359 | 214.565 | 198.944 | 221.956 | 227.565 | 247.462 | 246.923 |
| <i>Center for Sundhedsuddannelser</i> | | | | | | | |
| Aktivitetsafhængigt tilskud, mio. kr. | 7,1 | 7,3 | 8,7 | 8,3 | 7,8 | 8,1 | 9,3 |
| Samlet: bevilling + aktivitets.tilsk. mio. kr. | 17,9 | 18,1 | 19,5 | 19,1 | 18,6 | 18,9 | 20,0 |
| Taxameter som andel af Samlet i alt % | 40 | 40 | 45 | 43 | 42 | 43 | 46 |
| Aktivitetsafhængigt tilsk. pr. holduge, kr. | 36.655 | 36.798 | 39.982 | 39.957 | 40.031 | 32.430 | 34.181 |
| Aktivitetsafhængigt tilsk. pr. årselev, kr. | 103.058 | 95.868 | 102.541 | 103.388 | 100.590 | 83.061 | 94.520 |
| Samlet pr. årselev, kr. | 258.986 | 237.803 | 228.988 | 238.375 | 238.603 | 192.490 | 203.949 |
| <i>Levnedsmiddelskolen Inuili</i> | | | | | | | |
| Aktivitetsafhængigt tilskud, mio. kr. | 14,5 | 13,5 | 16,2 | 16,2 | 15,9 | 16,3 | 16,3 |
| Samlet: bevilling + aktivitets.tilsk. mio. kr. | 18,1 | 17,0 | 19,3 | 19,4 | 19,1 | 19,4 | 19,4 |
| Taxameter som andel af Samlet i alt % | 80 | 79 | 84 | 83 | 83 | 84 | 84 |
| Aktivitetsafhængigt tilsk. pr. holduge, kr. | 38.280 | 35.509 | 38.180 | 38.180 | 37.589 | 38.440 | 38.173 |
| Aktivitetsafhængigt tilsk. pr. årselev, kr. | 186.000 | 177.079 | 221.233 | 221.233 | 217.808 | 222.740 | 223.288 |
| Samlet pr. årselev, kr. | 231.462 | 223.855 | 264.904 | 265.110 | 261.548 | 265.589 | 266.137 |
| <i>Tech College Greenland (alle uddannelser)</i> | | | | | | | |
| Aktivitetsafhængigt tilskud, mio. kr. | 53,4 | 54,2 | 55,6 | 53,0 | 56,6 | 59,4 | 59,0 |
| Samlet: bevilling + aktivitets.tilsk. mio. kr. | 86,5 | 87,6 | 89,5 | 87,0 | 90,1 | 97,0 | 96,6 |
| Taxameter som andel af Samlet i alt % | 62 | 62 | 62 | 61 | 63 | 61 | 61 |

| Institution/bevillingsår | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Aktivitetsafhængigt tilsk. pr. holduge, kr. | 33.219 | 33.071 | 33.294 | 33.161 | 33.386 | 33.671 | 32.132 |
| Aktivitetsafhængigt tilsk. pr. årselev, kr. | 98.070 | 101.504 | 113.079 | 107.994 | 104.410 | 105.685 | 101.660 |
| Samlet pr. årselev, kr. | 159.011 | 164.094 | 181.813 | 177.196 | 166.212 | 172.680 | 166.576 |
| <i>Campus Kujalleq (alle uddannelser)</i> | | | | | | | |
| Aktivitetsafhængigt tilskud, mio. kr. | 30,4 | 31,0 | 31,6 | 33,4 | 34,2 | 30,8 | 30,4 |
| Samlet: bevilling + aktivitets.tilsk. mio. kr. | 47,7 | 48,6 | 48,7 | 50,6 | 50,4 | 47,6 | 47,3 |
| Taxameter som andel af Samlet i alt % | 64 | 64 | 65 | 66 | 68 | 65 | 64 |
| Aktivitetsafhængigt tilsk. pr. holduge, kr. | 34.030 | 34.048 | 32.431 | 34.121 | 34.854 | 34.068 | 33.708 |
| Aktivitetsafhængigt tilsk. pr. årselev, kr. | 66.133 | 66.705 | 69.495 | 70.469 | 71.983 | 71.542 | 70.786 |
| Samlet pr. årselev, kr. | 103.989 | 104.570 | 106.969 | 106.537 | 106.208 | 110.691 | 109.935 |

Anm.: Som antal årselever og holduger er anvendt de angivelser herfor, som fremgår af finanslovene, og er ikke vist i denne tabel.

Aktivitetsafhængigt tilskud udmåles efter holduger.

'Bevilling' er bevilget nettoudgift (driftsbevilling) derudover, som fremkommer fra lønudgifter og øvrige udgifter fratrukket indtægter inkl. aktivitetsafhængigt tilskud.

Taxameter som andel af Samlet er det aktivitetsafhængige tilskud sat i forhold til den samlede bevilling inkl. 'bevilling' jf. anmærkning ovenfor.

Kilde: Finanslove for hvert år, jf. Grønlands Selvstyre (2014-2019 og 2020a).

3 En ny finansieringsmodel

I dette kapitel beskrives, hvordan en ny finansieringsmodel kan konstrueres og implementeres i praksis. Modellen er skabt med afsæt i de udfordringer, som er beskrevet i Delanalyse 1 (Jensen & Pedersen, 2020) samt af Grønlands Økonomisk Råd (Økonomisk Råd, 2016, 2017a). Endvidere henvises til redegørelsen for det eksisterende finansieringssystem i kapitel 2. I forhold til selve modellens udformning er der hentet inspiration fra bl.a. det danske taxametersystem (Børne- og Undervisningsministeriet, 2020a, 2020b og Ministeriet for Børn og Undervisning, 2012) samt en nylig evaluering af det grønlandske taxametersystem foretaget på opdrag af EU Kommissionen (Hesse & Elkjær, 2017). Kapitlet er opbygget som følger: Først beskrives principperne, som ligger til grund for modelforslagene. Derpå beskrives tre modelvarianter, og til sidst i kapitlet beskrives, hvordan modellen kan implementeres i praksis.

3.1 Principper

Opdraget for VIVEs arbejde er, at VIVE skal undersøge mulighederne for at indrette finansieringssystemet på en måde, som sikrer produktivitet i sektoren. I tillæg hertil vurderer VIVE, at det er nødvendigt at være eksplicit omkring, hvilke principper der bør gøre sig gældende ved indretning af et finansieringssystem. I tråd med Hesse & Elkjær (2017) baserer de kommende modelovervejelser sig derfor på nogle få enkle principper, som er nærmere beskrevet i boks 3.1.

Boks 3.1 Principper for ny finansieringsmodel

Skabe gode incitamenter: Modellen skal understøtte resultatorienteret prioritering på skolerne for at sikre mest mulig uddannelse for pengene. Skolerne skal have fokus på at sikre gennemførelse, minimere frafald og få mest mulig kvalitet for pengene.

Fair og transparent: Modellen skal sikre fair og transparent fordeling af ressourcer internt mellem udgiftsposter og eksternt mellem uddannelser og mellem skoler. Det vil sige, at skolerne skal have finansiering til alle typer udgifter, og på samme tid skal det være klart, hvorfor en skole eller uddannelse får midler, som den gør.

Decentral styring: Modellen skal i størst muligt omfang understøtte decentral styring og beslutningstagen. Skolerne skal kende rammerne og derfra selv disponere, hvordan de indretter sig.

Simplel: Modellen skal være så simpel som muligt at implementere og administrere. Dette sidste princip kommer i praksis til at skulle vejes over for de øvrige principper, som typisk vil trække i den anden retning. Afvejningen beskrives i et følgende afsnit, når den foretages.

I forhold til anvendelsen af disse principper og en konkret model skal der gøres nogle overvejelser om, hvorledes modellen rent faktisk vil virke i retning af målsætninger om bl.a. færdiggørelse, omkostningseffektivitet og andre prioriterede hensyn. Dette er ikke forsøgt godtgjort i denne analyse, jf. dog i øvrigt de indledende bemærkninger vedrørende implementering (afsnit 3.3).

3.2 Modelvarianter

I det følgende foreslås tre modelvarianter. Modelvarianterne er bygget op af forskellige tilskuds-komponenter, der er ens i alle modelvarianter. Komponenterne har karakter af henholdsvis

faste og aktivitetsbestemte tilskud. Af faste tilskud anvendes et grundtilskud og et socialt taxameter, mens der af aktivitetsbestemte tilskud anvendes et undervisningstilskud og et færdiggørelsestilskud. Modellerne benævnes model A-C og stiger gradvist i kompleksitet. Model A indeholder et grundtilskud og et undervisningstilskud, model B indeholder derudover et færdiggørelsestilskud, mens model C indeholder alle komponenter.

Der vil være fordele og ulemper ved at vælge den ene model frem for den anden, men der arbejdes i det følgende videre med model C, som ses som den mest nuancerede.

Tabel 3.1 giver et overblik over de forskellige modeltyper, mens de efterfølgende underafsnit beskriver de enkelte komponenter.

Tabel 3.1 Modelvarianter og komponenter

| Komponenter | Model A | Model B | Model C |
|----------------------------|---------|---------|---------|
| Faste tilskud | | | |
| Grundtilskud | X | X | X |
| Socialt taxameter | | | X |
| Aktivitetsbestemte tilskud | | | |
| Undervisningstilskud | X | X | X |
| Færdiggørelsestilskud | | X | X |

Fælles for alle tilskud og satser beskrevet i de kommende afsnit er, at de skal følge den almindelige pris- og lønregulering som andre driftskonti på finansloven, således at det sikres, at tilskud og satser ikke udhules over tid. Ligeledes undgås også en forskydning mellem de forskellige finansieringskomponenter, hvis alle tilskud og satser bliver PL-reguleret.

3.2.1 Grundtilskud

Fælles for alle modelvarianter er et grundtilskud, som gives pr. skole. Grundtilskuddet skal gives til at dække udgifter, som knytter sig til rammevilkår og er umiddelbart uafhængige af elevmassen. Det kan eksempelvis være løbende drifts- og vedligeholdelsesforpligtigelser.

Grundtilskuddet kan principielt gives som et samlet tilskud, men det vil i praksis være mere gennemsigtigt, hvis grundtilskuddet deles op i flere specifikke tilskud. Derved fremgår det tydeligt, hvorfor en skole netop får dette eller hint tilskud.

- Grundtilskud:** Et tilskud til løbende drifts- og vedligeholdelsesforpligtigelser.
- Kollegietilskud:** Et tilskud til kollegiedrift. Herunder også tilskud til at dække vedligeholdelsesforpligtigelser i forbindelse med kollegiedrift.
- Smådriftsulemper:** Et tilskud til særlige smådriftsulemper, der alt andet lige gør det dyrere at drive små uddannelser.
- Lokalitetstilskud:** Et tilskud, som knytter sig til udgifter forbundet med skolens særlige lokalitet(er). Eksempelvis hvis skolen har flere lokaliteter eller har været nødt til at leje ekstra kapacitet og ikke kan anvende Selvstyrets bygninger.

Der er intet, der principielt sætter et loft over antallet af specifikke grundtilskud. Det må bero på en konkret vurdering. På den ene side vil brug af flere specifikke grundtilskud øge gennemsligtigheden, men på den anden side også forventes at øge den administrative byrde. I afsnit 3.3.1 diskuteres fordele og ulemper ved grundtilskud yderligere.

I Danmark anvendes et "udkantstilskud" (Børne- og Undervisningsministeriet, 2020a). Det vurderes i mindre grad at være relevant i grønlandsk kontekst at lave den opdeling, da Nuuk fylder så relativt meget. I stedet anbefales et lokalitetstilskud, som netop tager højde for særlige forhold vedrørende skolernes lokalitet, og som kan skyldes andet end udkantsproblematikker.

Det skal bemærkes, at midlertidige, ekstraordinære udgifter af en vis størrelse ikke bør dækkes af en midlertidig stigning i grundtilskuddet, men derimod ved et ekstraordinært tilskud. Denne anbefaling skyldes, at det vil være svært at sammenligne omkostningsniveauer på tværs af institutionerne, hvis der knytter sig specifik historik til de enkelte tilskud. Desuden er der en risiko for, at den midlertidige stigning bliver mere eller mindre permanent.

3.2.2 Undervisningstilskud

Undervisningstilskuddet er et aktivitetsafhængigt tilskud, som er indeholdt i alle modelversioner. Modsat grundtilskuddet gives uddannelsestilskuddet ikke på skoleniveau, men på uddannelsesniveau, da der kan være gode grunde til, at uddannelser har forskelligt omkostningsniveau som følge af uddannelsesspecifikke forhold.

Det anbefales, at undervisningstilskuddet følger det princip, at sammenlignelige uddannelser gives samme takst. Dette tilsigter at medvirke til gennemsligtighed i finansieringen. Eventuelle øvrige forskelle i finansieringsbehov bør udlignes ad andre kanaler. På trods af relativt homogene uddannelser er det gymnasiale område et eksempel på, hvordan finansieringsstrukturen varierer. Det er yderligere beskrevet i boks 3.2.

Boks 3.2 Eksempel: Den nuværende finansiering af GUX (gymnasial uddannelse)

Det er muligt at tage GUX-uddannelse i henholdsvis Aasiaat, Sisimiut, Nuuk samt Qaqortoq, og der udbydes en række forskellige GUX-uddannelser:

- 3-årig GUX (8 studieretninger og en 4-årig idrættslinje)
- 2-årig GUX (for voksne, der er fyldt 23 år)
- 2-årig eGUX (to studieretninger)
- GUXs (særligt tilrettelagt GUX).

Derudover tilbydes gymnasial supplerer (GUX-GSK) samt gymnasiale enkeltfagskurser (GENK). Udbuddet af specifikke uddannelser varierer fra skole til skole. GUX Aasiaat og GUX Nuuk er "rene" gymnasieskoler, mens GUX Sisimiut er den del af Tech College Greenland og GUX Qaqortoq, der er hjemmehørende på Campus Kujalleq. GUX Nuuk og GUX Aasiaat får et fast tilskud, mens GUX Sisimiut og GUX Qaqortoq får en blanding af fast tilskud og aktivitetsbaserede tilskud. For GUX Sisimiut er taksten 37.500 kr. pr. holduge, mens taksten er 35.000 kr. pr. holduge for GUX Qaqortoq.

Eksemplet illustrerer, at lignende uddannelser i dag finansieres forskelligt. Både med hensyn til bevillingsstruktur og takst. Det gør sammenligning på tværs af uddannelser besværlig. Af Finanslov for 2021 (Grønlands Selvstyre, 2020a) fremgår "Omkostning pr. årselev" for alle fire uddannelsessteder. Det fremgår dog ligeledes, at:

De forventede aktivitetstal for "Omkostning pr. årselev" kan ikke uden videre anvendes til tværgående analyser mellem de forskellige uddannelsesinstitutioner. Årsagen hertil er, at bevillingsforudsætningerne varierer fra institution til institution.

På baggrund af eksemplet med GUX-området rejser sig spørgsmålet: Hvad er sammenlignelige uddannelser? GUX-skolerne udbyder jo forskellige porteføljer af uddannelser, som jo netop kan være årsagen til, at GUX-uddannelser på den ene skole er dyrere end GUX-uddannelser på en anden skole. Ligeledes kan udbuddet af eksempelvis antallet af højniveaufag have betydning for omkostninger. Der kan desværre ikke gives et entydigt svar på, hvor grænsen går uden at dykke nærmere ned i konkrete omkostningsdata. Øvelsen består i at balancere principperne om, at modellen både skal være fair og simpel.

Et aktivitetsbaseret uddannelsestilskud kan indrettes på flere måder. Der anvendes i dag det såkaldte holduge-taxameter, hvor midler tildeles på baggrund af antal hold og antal undervisningsuger med varierende satser, jf. redegørelsen i kapitel 2 for bl.a. historik og planer om videreudvikling. En alternativ tilgang til et aktivitetsbaseret uddannelsestilskud er et taxameter, hvor midler tildeles på baggrund af antallet af aktive studerende. En sådan model baseret på aktive studerende kendes eksempelvis fra Danmark. Vi lægger os op ad Hesse & Elkjær (2017) og anbefaler at fastholde – men dog med justeringer – den nuværende struktur med et holduge-taxameter som grundlag for et aktivitetsafhængigt uddannelsestilskud. Argumentet er, at flere uddannelser er relativt små, hvorfor små fluktuationer i elevmassen vil have store budgetmæssige konsekvenser, uden at omkostningssiden reagerer tilsvarende. Der er i øvrigt også en forholdsvis positiv holdning til holduge-taxameteret i de skoler, vi har talt med, jf. kapitel 4.

Boks 3.3 Forskellige varianter af et uddannelsesstilskud

Holduge-taxameter

Et holduge-baseret taxameter kan have en række fordele, herunder budgetteringsmæssig forudsigelighed og mindre sensitivitet over for frafald på uddannelserne, således at der er økonomi til, at undervisningen kan opretholdes trods frafald af elever over året. Holduge-taxameteret kan ligeledes gøre uddannelsesinstitutionerne mindre sårbare over for udsving i elevmassen, hvilket kan være særligt vigtigt i en grønlandsk kontekst, hvor uddannelsesinstitutionernes beståen er vigtige for de enkelte lokalsamfund.

Såfremt en uddannelse er godkendt, har skolerne jf. Inatsisartutlov nr. 10 af 19. maj 2010 § 8, stk. 1, pligt til at optage alle ansøgere, der opfylder betingelserne for optagelse. Det er derved bygningsmassen og de fysiske rammer, som sætter begrænsning på, hvor mange hold en skole kan oprette. Der er dog indbygget en nødbremse i lovgivningen. Jævnfør § 9 kan Naalakkersuisut *"under hensyn til beskæftigelsesmulighederne eller særlige kapacitetsproblemer fastsætte regler om begrænsning af optagelse af elever til de enkelte uddannelser"*. Der er ligeledes en vis monitorering indbygget, da skolerne under udarbejdelsen af finanslovsforslaget til det kommende finansår indberetter forventede aktivitetstal.

En åbenlys ulempe ved holduge-taxameteret er, at uddannelsesinstitutionerne til dels har mulighed for at game systemet i den forstand, at de kan være tilbøjelige til at oprette flere hold, end det reelt er nødvendigt, ligesom de vil have incitament at undlade at slå hold sammen, hvorfra der har været frafald. Denne risiko kan dog minimeres fra centralt hold ved at indgå bindende aftaler med skolerne, eksempelvis via resultatkontrakter, godkendelse af holdoprettelser, sætte minimumsholdstørrelser samt udføre opfølgende kontrol. Endelig vil en opdatering/ajourføring af taksterne være relevant.

Taxameter for aktive studerende

Et taxameter for aktive studerende kan etableres ud fra 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 holduger.

Dertil kommer, at det med brug af mere direkte indikatorer for aktivitetsniveauet på uddannelsesinstitutionerne, såsom antallet af aktive studerende, kan undgås, at små uddannelsesinstitutioner har et direkte incitament til at oprette og fastholde undervisningsforløb på små hold og dermed mere omkostningstunge uddannelser målt pr. elev. Taxameterstrukturen kan dermed medvirke til at påvirke uddannelsesudbuddet.

Endelig er en fordel ved et taxameter opgjort pr. aktiv studerende, at det fra centralt hold kan beregnes på baggrund af data fra uddannelsesstøtterejstret frem for data om holduger, der på mere manuel vis indhentes fra uddannelsesinstitutionerne.

Boks 3.3 opsummerer argumenter for og imod de to typer taxametre. Der kan i øvrigt henvises til kapitel 2 og 4, som diskuterer holduge-taxameteret yderligere med afsæt i lovbemærkninger fra den nuværende 2010-lov om erhvervsuddannelser samt interviews med syv skoler.

3.2.3 Færdiggørelsestilskud

I model B og C inkluderes et færdiggørelsestilskud. Tilskuddet er et aktivitetsbestemt tilskud, som gives for at skabe incitament hos skolerne til at have fokus på resultatorienterede prioriteringer. Det skal sikre, at så mange som mulig har progression gennem uddannelsen og ender med at færdiggøre en påbegyndt uddannelse.

Vi har valgt at anvende betegnelsen "færdiggørelsestilskud" i rapporten for at understrege, at det skal medvirke til, at så mange elever som muligt gennemfører deres uddannelse. I praksis

anbefaler VIVE dog at belønne progression gennem hele skoleforløbet, således at færdiggørelsestilskuddet kommer til udbetaling, når en elev gennemfører et skoleår (eller tilsvarende). Årsagen hertil er, at der tidsmæssigt bliver for lang tid mellem, at en uddannelse påbegyndes, til den afsluttes, til at det giver mening alene at tildele midler på baggrund heraf.

Den konkrete beregning af modellen er beskrevet i boks 3.4.

Boks 3.4 Beregning af færdiggørelsestilskud

Et færdiggørelsestilskud foreslås implementeret som en tilskyndelse til progression i uddannelsesforløbet i de enkelte skoleår. For at gøre det enkelt og synligt modtager alle skoler i udgangspunktet 100 % af et færdiggørelsestilskud pr. elev. Færdiggørelsestilskuddet pr. elev er fastsat ud fra det beløb, der ønskes afsat til formålet (se Figur 3.1 om fordelingen på forskellige tilskud), divideret med det samlede antal elever og opskrevet under hensyntagen til, at den gennemsnitlige færdiggørelsesprocent må forventes at være noget under 100 %.

Færdiggørelsestilskuddet for den enkelte skole korrigeres herefter på baggrund af den andel af eleverne, der faktisk gennemfører skoleåret. Hvis 80 % af de elever, der påbegynder skoleåret, faktisk færdiggør dette, vil skolen også opnå 80 % af satsen. Det vil sige, at færdiggørelsestilskuddet beregnes som følger:

$$\text{Færdiggørelsestilskud}_s = \frac{\text{Elever}_{\text{Antal gennemført}}}{\text{Elever}_{\text{Antal påbegyndt}}} \cdot \text{Sat}_{\text{Færdiggørelse}}$$

Hvor s angiver skole. Færdiggørelsestilskuddet gives pr. påbegyndt elev korrigert for andel gennemførte. Bemærk, at skolens gennemførelsesprocent ganges på samme færdiggørelsessats for alle skoler. Der kan i princippet også differentieres efter uddannelse, men dette vil sandsynligvis komplicere beregningen.

Færdiggørelsestilskuddet beregnes a conto for det første år på basis af gennemsnitssatsen ganget med den landsgennemsnitlige gennemførelsesprocent. Ved udgangen af hvert skoleår beregnes herefter den faktiske gennemførelsesprocent for den pågældende skole, og denne procent anvendes ved beregning af færdiggørelsestilskuddet for det kommende skoleår. Finanslovene og tillægsbevillingslove hertil opstilles i overensstemmelse hermed. I tilfælde af et uddannelsesforløb, som er kortere end et helt skoleår, korrigeres færdiggørelsestilskuddet proportionalt.

Færdiggørelsestilskuddet har en dobbelt rolle i finansieringsmodellen. Det aktivitetsbestemte undervisningstilskud, der er en komponent i alle modelversioner, kan – alt efter indretning – have den bagside, at skolerne har incitament til at optage studerende, som er i større risiko for at falde fra igen. Et færdiggørelsestilskud vil modvirke dette og virke i retning af, at skolerne fokuserer på at få alle studerende med gennem uddannelsen, og på samme tid afværge, at skolerne spekulerer i at optage elever alene af økonomiske årsager.

Det bør også tages i betragtning, at visse skoler, uden at det specifikt kan henføres til skolens dispositioner, alligevel erfaringsmæssigt kan være i større risiko for elevfracfald end andre. Det taler for i givet fald at begrænse størrelsen af et færdiggørelsestilskud og muligvis på andre punkter af finansieringssystemet at understøtte skoler med sådanne karakteristika. Dette er netop noget af baggrunden for det næste mulige element i et taxametersystem – et socialt taxameter jf. det følgende.

3.2.4 Socialt taxameter

Model D indeholder yderligere en komponent i form af et socialt taxameter. Tanken med et socialt taxameter er, at skolerne tildeles et fast beløb til at dække udgifter forbundet med at

have en mindre uddannelsesparat elevmasse. Et socialt taxameter kan herved dække nogle aspekter af skolernes udgiftsbehov, som de øvrige elementer ikke tilgodeser.⁹ Tilskuddet fra det sociale taxameter gives pr. skole.

Rent metodisk foreslås en model, som lægger sig op ad det sociale taxameter, som anvendes i Danmark. Det vil sige en model, hvor midler tildeles på baggrund af, hvor stor andel frafalds-truede elever en skole har. Den danske model baserer sig dog *alene* på afgangskarakterer fra grundskolen. Det vurderes uhensigtsmæssigt i en grønlandsk kontekst, da uddannelse i Grønland i mange tilfælde betyder, at den studerende må rejse langt for at komme til en uddannelsesinstitution. Da rejse er en bekostelig affære, bliver støtte fra hjemmet alt andet lige sværere i Grønland. Det er derfor nærliggende at foreslå, at det sociale taxameter også indeholder et element, der tager højde for, om elever søger uddannelse i en anden by, end hvor eleven gik i folkeskole, for at fange denne effekt¹⁰. Den endelige udvælgelse af elementer må dog bero på en analyse af relevante faktorer.

I en undersøgelse fra GUX Nuuk dokumenterer Sano (2017), at frafald kan knyttes til en lang række forskellige årsager, fx personlige problemer, manglende motivation, sproglige eller faglige vanskeligheder, dårlige studievaner og sociale problemer. Frafald er med andre ord en kompleks størrelse, som kan være svær præcist at sætte på formel. Som beskrevet i afsnit 3.1, er et af principperne for en ny finansieringsmodel dog, at modellen skal være simpel. Hvis det sociale taxameter skal tage højde for alle tænkelige årsager til frafald, er den ikke mulig at implementere i praksis. Der er behov for at foretage en forsimpning. Det er ligeledes væsentligt at holde sig for øje, at én variabel godt kan fange flere aspekter, som har relevans for frafald. I den danske model er det netop argumentet for kun at bruge afgangskarakterer fra grundskolen. Karakterer opfanger nemlig i høj grad bagvedliggende sociale karakteristika, som har betydning for fravalg (Børne- og Undervisningsministeriet, 2020a). Det kan i øvrigt nævnes, at præstationer i folkeskolen i høj grad har betydning for elevernes videre uddannelsessucces som dokumenteret af Grønlands Økonomiske Råd (Økonomisk Råd, 2017a og 2017b).

Det skal nævnes, at Børne- og Undervisningsministeriet i Danmark netop har evalueret det sociale taxameter i Danmark (Børne- og Undervisningsministeriet, 2020b). Resultaterne herfra var overordnet, at et socialt taxameter ikke har medført lavere frafald, selvom det ellers angiveligt var intentionen. Det sociale taxameter skulle således sætte institutionen i stand til at gøre en indsats for at mindske frafaldet. Det konkluderes dog også, at det ikke afvises, at det sociale taxameter faktisk har virket, da andre faktorer også spiller ind på frafald. Hvis betydningen af disse har rykket sig i evalueringsperioden, kan det sløre effekten af det sociale taxameter. Med andre ord er evidensniveauet i evalueringen desværre ikke særligt højt, da det empiriske materiale kun har tilladt en før-efter-måling.

⁹ Se evt. også Hvidman og Sievertsen (2014, s. 82), som bl.a. diskuterer et taxametersystem på gymnasieområdet i Danmark, med henblik på om taxametersystemet med fokus på omkostningseffektivitet tager højde for uddannelsesstedernes forskellige sociale udfordringer.

¹⁰ Det kan evt. overvejes, om der desuden skal tages højde for, at nogle elever tidligere i grundskoleforløbet skifter fra bygd til by for at afslutte folkeskolen. En enkel løsning vil derfor være at anvende oplysninger om, hvor trintesten i 7. klasse blev taget.

Beregningsmetoden er yderligere beskrevet – i en statistisk terminologi – i boks 3.5.

Boks 3.5 Beregningsmetode

Udmøntning af det sociale taxameter foretages i fire trin:

Trin 1: Først estimeres en model for, om en elev er frafaldstruet. Det sker ved at estimere sandsynligheden for frafald på baggrund af følgende model.

$$P(y_{is} = 1 | x_{1i}, x_{2i}) = \Phi(\beta_0 + \beta_1 x_{1i} + \beta_2 x_{2i}).$$

y_{is} er en diktom variabel, hvor "1" angiver et frafald, mens "0" angiver fortsat eller afsluttet uddannelse for elev i på skole s . x_1 og x_2 er modellens forklarende variable og angiver henholdsvis karaktergennemsnit fra grundskolen og en indikatorvariable for, om uddannelsen tages i samme by, som grundskolen blev afsluttet i. Blev afgangsprøven taget i Majoriaq-regi anvendes dennes placering. Endelig er $\Phi(\cdot)$ fordelingsfunktion for standardnormalfordelingen. Her er anvendt en probit-model, men alternativt kunne også anvendes en logit- eller en lineær sandsynlighedsmodel.

Estimationen foretages på historiske data, hvor observationer for alle variable er kendte. I næste trin benyttes modellens resultater til at prædiktere risikoen for frafald for nuværende elever. Det vil sige elever, hvor det endnu ikke er kendt, om eleven ender med at falde fra eller ej.

Trin 2: På baggrund af den estimerede model beregnes den prædikterede sandsynlighed for at falde fra. For den enkelte elev beregnes derfor:

$$\hat{y}_{is} = \Phi(\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 x_{1i} + \hat{\beta}_2 x_{2i}).$$

Principielt kunne \hat{y}_{is} direkte danne grundlag for tildeling af tilskud fra det sociale taxameter. VIVE anbefaler dog, at der aggregeres på skoleniveau, således at små udsving i elevmassen fra år til år ikke leder til ændrede bevillinger.

Trin 3: Det sociale taxameter giver tilskud på skoleniveau. Derfor beregnes det gennemsnitlige prædikterende sandsynlighed for frafald for hver skole som et simpelt gennemsnit for hver elev. For skole 1 ser beregningen således ud, hvor N_{s_1} er antallet af elever på skole 1.

$$\hat{y}_{s_1} = \frac{1}{N_{s_1}} \sum_{i=1, s=1}^{N_{s_1}} \hat{y}_{i1}.$$

For de øvrige skoler følger beregningen samme princip.

Trin 4: På baggrund af \hat{y}_s tildeles tilskuddet fra det sociale taxameter. Det anbefales, at der anvendes et trin-system med et afgrænset antal satser, således bevillingerne typisk forbliver konstante ved små ændringer i elevmasse fra år til år. Det kunne eksempelvis se således ud, hvor der anvendes tre forskellige satser, hvor mange elever skolen har, der er i risiko for at falde fra.

$$\text{Tilskud fra det sociale taxameter} = \begin{cases} \text{sats}_{\text{socialt taxameter niveau 1}}, & \tau_1 > \hat{y}_s \geq \tau_0 \\ \text{sats}_{\text{socialt taxameter niveau 2}}, & \tau_2 > \hat{y}_s \geq \tau_1 \\ \text{sats}_{\text{socialt taxameter niveau 3}}, & \hat{y}_s \geq \tau_2 \end{cases}$$

Hvor mange satser og hvilke grænser (τ) er et spørgsmål om prioritering. Satsen gives pr. elev. I tilfælde af manglende data for en elev anbefales det, at eleven holdes ude af \hat{y}_s -beregningen, men at skolen derpå – af forsigtighedsprincip – tildeles den højeste sats for eleven.

Data til at beregne det sociale taxameter er desværre ikke tilgængelig for rapportens forfattere, hvorfor det ikke har været muligt at lave en egentlig testberegning. Vi forsøger dog at komme et skridt nærmere med nogle mere generelle betragtninger i næste afsnit vedrørende parameterstørrelser. Ligeledes bliver de nødvendige datakilder til gengæld beskrevet i afsnit 3.3.

3.3 Implementering

I dette afsnit diskuteres, hvordan en ny finansieringsmodel kan implementeres og vedligeholdes i praksis, hvis det vel at mærke vælges fra Selvstyret at gå denne vej. Da modellerne A, B og C indeholder de samme delkomponenter i forskellig grad, beskrives alene implementeringen af model C, der indeholder alle delkomponenter.

Indledningsvist skal det bemærkes, at det anbefales at harmonisere finansieringssystemet på tværs af skoler og uddannelser, således at et aktivitetsafhængigt uddannelsestilskud anvendes på alle uddannelser og for alle skoler. Det er ligeledes nødvendigt at gennemgå størrelsen på grundtilskud (og diverse varianter heraf) og holduge-satser for uddannelser og skoler, som allerede er finansieret på denne vis. Derudover kræver et færdiggørelsestilskud samt et socialt taxameter implementering af nye rutiner sammenlignet med det finansieringssystem, der anvendes i dag.

Det er desuden væsentligt at bemærke, at de foreslåede incitamenter kun vil virke, hvis de – så at sige – implementeres med en sikker hånd. Det er afgørende, at incitamenterne er troværdige og har indvirkning af en størrelse, som rent faktisk betyder noget for skolerne. Hvis skolerne fx skal forventes at reagere på introduktionen af et færdiggørelsestilskud, er det afgørende, at de dels ikke kan søge tabt finansiering ad anden vej, dels ikke negligerer tilskuddet, fordi det måske udgør en relativ ubetydelig del af det samlede budget.

De valg, der træffes vedrørende implementering, herunder vægten til de enkelte komponenter og disses udformning, vil være afgørende for, hvilke effekter der kan forventes. I kapitel 5 er i relation til incitamenter i bloktilskudssystemet drøftet aspekter vedrørende nødvendige frihedsgrader hos modtageren (her kommunen), og i hvilken grad modtageren vil lade sig påvirke. Disse aspekter gør sig også gældende i forhold til incitamenter for skolerne.¹¹

Afsnittet afsluttes med en nærmere diskussion af, hvordan evt. implementering af modellen kan se ud i praksis.

3.3.1 Valg ved implementering

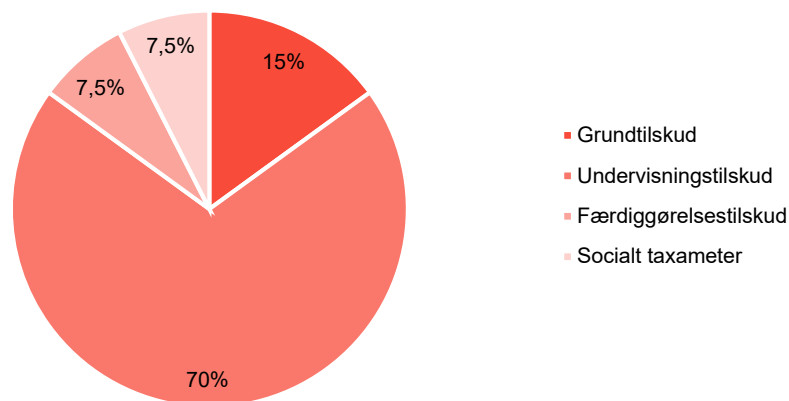
Det er vigtigt at understrege, at implementeringen vil kræve en række valg, hvortil denne rapport ikke direkte yder svar, da beslutningskompetencen ligger i Selvstyret. Hvis Selvstyret således vælger at indføre en ny finansieringsmodel, er fordelingen mellem komponenterne med andre ord et policy-instrument for Selvstyret. Ligeledes vil flere valg kræve en grundigere og dybere indsigt i omkostningsstrukturen samt adgang til forskellige datakilder nærmere beskrevet i det følgende.

Helt overordnet skal der vælges en fordeling mellem de forskellige modelkomponenter. Det vil sige, hvor stort et bidrag de forskellige finansieringskomponenter forventes at udgøre af den samlede finansiering. Dette valg vil være en rettesnor for, hvordan de øvrige satser og grænseværdier skal sættes. Figur 3.1 viser et eksempel med en fordeling, hvor 15 % udbetales som grundtilskud, 70 % udbetales som undervisningstilskud, 7,5 % som færdiggørelsestilskud og 7,5 % kommer via det sociale taxameter. Det svarer til, at 22,5 % udbetales som faste tilskud

¹¹ Der findes relevant litteratur herom på bl.a. danske forhold. Som eksempler kan nævnes omkostningseffektivitet i bl.a. gymnasiale uddannelser hos Hvidman og Sivertsen (2014), betydningen af størrelsen af incitamenter i forhold til kommuner i Pedersen et al. (2019, kapitel 3) og troværdighed af incitamenter i Andersen et al. (2017, kapitel 3).

(grundtilskud samt tilskud fra socialt taxameter) og 77,5 % udbetales som aktivitetsafhængige tilskud (undervisningstilskud samt færdiggørelsestilskud).¹²

Figur 3.1 Eksempel på fordelingen mellem finansieringskomponenterne



At skruer på andelen af, hvor meget en given komponent udgør af den samlede finansiering, har forskellige fordele og ulemper. Tabel 3.2 giver en oversigt over konsekvenserne.

Tabel 3.2 Betydning af en større andel for hver finansieringskomponent

| Komponent | Fordele | Ulemper |
|-----------------------|--|--|
| Grundtilskud | Mindre risiko ved fluktuationer i elevtallet fra år til år. | Mindre fokus på produktivitet. Kræver stort kendskab til skolernes skiftende vilkår i departementet. |
| Undervisningstilskud | Jo tættere på de aktivitetsbestemte udgifter, jo mere retvisende. Automatisk tilpasning til skiftende vilkår. Incitament til at optage elever. | Risiko for, at skolerne optager elever med ringe sandsynlighed for gennemførelse for at sikre den medfølgende finansiering. |
| Færdiggørelsestilskud | Incitamenter for at sikre fremdrift blandt eleverne. Fokus på at få alle elever med. | Reduceret incitament til at optage "marginale" elever. Unfair, hvis skolerne reelt ikke kan påvirke elevfrafald. Vanskeligt stillede skoler kan ende med at blive urimeligt straffet. |
| Socialt taxameter | Skolerne bliver aflønnet for den opgave, de reelt løfter. Sikrer, at der tages højde for forskelle i elevmassen mellem skolerne. | Skolens kerneopgave er at producere uddannelse. Risiko for, at skolerne optager for mange elever med for dårlige forudsætninger. |

På et mere lavpraktisk plan skal der træffes beslutninger om diverse satser og grænseværdier. De politiske prioriteringer udstikker her retningen for, hvor satser og grænseværdier skal sættes i praksis. Ligeledes skal omkostninger på de forskellige uddannelser og skoler tages i betragtning. Tabel 3.3 giver et overblik.

¹² Fordelingen svarer nogenlunde til fordelingen mellem lønomkostninger og øvrige omkostninger for GUX Nuuk i FL 2021, hvis man antager, at 50 % af øvrige omkostninger kan karakteriseres som aktivitetsafhængige omkostninger.

Tabel 3.3 Valg ved implementering for hver finansieringskomponent

| Komponent | Satser og grænseværdier |
|-----------------------|---|
| Grundtilskud | Grundtilskud pr. skole |
| Undervisningstilskud | Undervisningstilskud pr. uddannelse baseret på en holduge-sats. Gerne ens for ens uddannelser |
| Færdiggørelsestilskud | Sats pr. færdiggjort elev. |
| Socialt taxameter | Antal niveauer i taxameteret Sats for hvert niveau Grænseværdier |

3.3.2 Datakilder

Grundtilskuddet og undervisningstilskuddet tænkes hovedsageligt at benytte datakilder, som allerede er kendte fra arbejdet med administration af midler i uddannelsessystemet, som praktiseres i dag. Grundtilskud og ikke mindst satser skal dog fastlægges i en ny model. Selvom der allerede i dag findes et udgiftsgrundlag at tage udgangspunkt i, kan satserne formentlig med fordel opdateres og udbredes til alle undervisningsinstitutionerne, hvilket vil kræve en ny opgørelse af udgiftsgrundlaget.

Implementering af færdiggørelsestilskud og et socialt taxameter kræver, at der indhentes og behandles nye data, som ikke hidtil er anvendt i udgiftsbudgetteringen på området.

Et færdiggørelsestilskud kræver således løbende monitorering af uddannelsesadfærd blandt de studerende opgjort for hver uddannelse. Konkret er der behov for at tælle elever først og sidst i skoleåret. Det foreslås, at et færdiggørelsestilskud administreres af Departementet for Uddannelse, Kultur, Idræt og Kirke på baggrund af Uddannelsesstøtteforvaltningens (USF) register over studieaktivitet. En alternativ løsning kan være at få Grønlands Statistik til at stå for opgørelserne, da de har samme data tilgængelig til at lave uddannelsesstatistik

Det sociale taxameter vil kræve tre typer data: Oplysninger om studieadfærd, afgangskarakterer fra grundskolen samt oplysning om, hvorvidt den studerende går på en ungdomsuddannelse samme sted, som der blev aflagt afgangsprøve i grundskolen (eller evt. gik i 7. klasse). Oplysninger om studieadfærd kan igen hentes fra Uddannelsesstøtteforvaltningens (USF) register over studieaktivitet, mens oplysninger om afgangsprøver kan fremskaffes fra Uddannelsesstyrelsen eller Grønlands Statistik. Data for, om eleven går på ungdomsuddannelse samme sted, som der blev aflagt afgangsprøve, kan med inddragelse af CPR-registret forholdsvis let konstrueres ud fra afgangsprøvedata og data fra Uddannelsesstøtteforvaltningen over studieaktivitet og kendskab til skolernes adresser.

Det er vigtigt at understrege, at der i et evt. arbejde med at implementere færdiggørelsestilskuddet og et socialt taxameter skal tages højde for årshjulet for finanslovsarbejdet. Det skal ligeledes overvejes, hvordan og hvornår færdiggørelsestilskuddet og det sociale taxameter skal udmøntes, ligesom der skal fastlægges en genberegningshyppighed for det sociale taxameter (eksempelvis hvert fjerde år, så der med års mellemrum kan foretages nye analyser).

3.3.3 Implementering i praksis

Et væsentligt formål med øvelsen med at foreslå en ny finansieringsmodel for ungdomsuddannelserne handler om at give skolerne gode incitamenter og sikre en fair og transparent – og dermed troværdig – fordeling af ressourcerne. Dette opdrag kan med fordel bruges som afsæt,

når modellen skal implementeres i praksis. Med det forstås, at der fra centralt hold udmeldes et initiativ om at modernisere finansieringsstrukturen for at sikre gode incitament og en fair og transparent fordeling af midlerne. Som led heri meldes også en budgetramme ud, som angiver den samlede størrelse på de forskellige finansieringskomponenter.

Af FL 2021 fremgår det, at der samlet set budgetteres med knap 400 mio. kr. til direkte finansiering af ungdomsuddannelse i 2021.¹³ Når det lægges til grund, at modellen skal holdes budgetneutral, betyder det, at disse midler skal fordeles blandt de forskellige budgetkomponenter. Hvis vi anvender den tidligere beskrevne fordeling med 15 % til grundtilskud, 70 % til uddannelses-tilskud, 7,5 % til færdiggørelsestilskud og 7,5 % til socialt taxameter, betyder det, at der afsættes ca. 60 mio. til grundtilskud, ca. 280 mio. til uddannelses-tilskud, ca. 30 mio. til færdiggørelsestilskud og endelig ca. 30 mio. til socialt taxameter.

Som afrunding på implementeringsafsnittet præsenteres eksempelberegninger over, hvordan skolernes finansiering kan komme til at se ud med implementering af en ny model. VIVE har på dette stadium ikke haft adgang til at lave den fuldstændige beregning for gennemførelses-tilskuddet og det sociale taxameter, hvorfor eksempelberegningen i et vist omfang beror på kvalificerede antagelser. Beregningen foretages for GUX Nuuk samt Levnedsmiddelskolen Inuili.

GUX Nuuk modtager i dag en driftsbevilling på knap 42 mio. kr. årligt, mens Inuili modtager godt 3 mio. (FL 2021). Derudover har GUX Nuuk indtægter for ca. 2,5 mio. kr. årligt, mens Inuili driver en større kursusvirksomhed og har indtægter for 22 mio. Derudover modtager Inuili et aktivitetsafhængigt driftstilskud i 2021 på 16 mio., således at den samlede bevilling samt aktivitetsafhængige tilskud giver 19 mio. kr.

Tablet 3.4 Bevillinger for GUX Nuuk og Inuili 2021

| Poster | GUX Nuuk | Inuili |
|-----------------------------|-------------------|-------------------|
| Lønudgift | 30.400.000 | 14.179.000 |
| Øvrige udgifter | 13.892.000 | 11.289.000 |
| Indtægter | -2.500.000 | -22.340.000 |
| Driftsbevilling i alt | 41.792.000 | 3.128.000 |
| Aktivitetsafhængigt tilskud | 0 | 16.300.000 |
| Samlet bevilling + tilskud | 41.792.000 | 19.428.000 |

Kilde: Finanslov 2021.

For at lave en eksempelberegning over bevillinger til de to skoler under den nye model er det nødvendigt at fastsætte satser for færdiggørelsestilskuddet og for det sociale taxameter. Dertil er det nødvendigt have et tal for årligt frafald samt en idé om elevmassens uddannelsesmæssige forudsætninger, hvilket er grundlaget for tilskuddet for det sociale taxameter. Konkret baseres eksempelberegningen på følgende:

- Grundtilskuddet sættes til 15 % af den nuværende samlede bevilling plus det aktivitetsafhængige tilskud.
- Holduge-satsen justeres i eksemplet således, at de to skoler stort set får samme bevilling i den nye model, som de gør under det gældende system. Selvom hele ungdomsuddannelsesområdet holdes budgetneutralt, skal dette ikke nødvendigvis gælde for den enkelte uddannelse, men er altså valgt her for eksemplets skyld. For overblikkets skyld

¹³ 77.703.000 er budgetteret til "4012 Højere undervisning", hvilket dækker GUX Nuuk og GUX Aasiaat, mens 319.093.000 er budgetteret til "4091 Erhvervsskoler". Der kan henvises til kontiene 40.12 og 40.91 på finansloven.

- arbejdes der med én holduge-sats for hver skole. I dag får forskellige uddannelser forskellige satser på Inuili – formodentlig på grund af forskellige omkostningsstrukturer. Forskellige holduge-satser vil også være mulige i denne nye model, men som beskrevet tidligere bør ens uddannelser tildeles samme sats.
- c. Holduge-satsen sættes til 23.500 kr. for GUX Nuuk og til 36.000 kr. for Inuili.
 - d. Det antages, at det årlige frafald på er 20 % på både GUX Nuuk og Inuili. jf. Naalakkersuisuts Uddannelsesplan 2020 (Naalakkersuisut, 2020a) var gennemførelsesprocenten på det gymnasiale område 48 % i 2019, mens den var 53 % på erhvervsskoleområdet. Uddannelserne varierer i længde, men det ligger omkring 3 år. Et frafald på 20 % pr. år svarer til, at 51,2 % dimitterer år 3.
 - e. Satsen for gennemførelse fastsættes til 17.857 kr. pr. studerende, der har gennemført. Satsen er beregnet som den sats, der kan ydes, hvis der afsættes 30 mio. kr. og påregnes en gennemførelsesprocent på 80 % i gennemsnit for alle skoler pr. studieår.
 - f. Satserne for det sociale taxameter sættes til henholdsvis 11.429 kr., 14.286 kr. og 17.143 for henholdsvis den lave sats, mellemsatsen og den høje sats. Satserne er valgt, således at beløbet summerer til 30 mio. kr., hvis ca. en tredjedel af skolerne får hver sats. Det laveste sats er 80 % af mellemsatsen, mens det tilsvarende er 120 % for den høje sats. Som bekendt kan antallet af satser tilpasses efter ønske. I dette eksempel får alle niveauer tildelt midler via det sociale taxameter, men der er principielt intet, der hindrer, at det sociale taxameter først slår igennem over en vis andel af frafaldstruede elever.
 - g. Det antages, at både GUX Nuuk og Inuili begge får mellemsatsen for det sociale taxameter, da gennemførelsesprocenterne ligger nogenlunde ens (Grønlands Selvstyre, 2020a). Det kræver som beskrevet adgang til bedre data at kvalificere beregningen af det sociale taxameter yderligere.

På baggrund af antagelserne giver Tabel 3.5 den samlede beregning samt procentfordeling på de forskellige delkomponenter.

Tabel 3.5 Beregnede bevillinger for GUX Nuuk samt Inuili

| | GUX Nuuk | Procent | Inuili | Procent |
|-----------------------|-----------------------|----------------|-----------------------|----------------|
| Årselever | 485 | | 73 | |
| Årligt frafald | 20 % | | 20 % | |
| Holduger | 920 | | 427 | |
| Holduge-sats | 23.500 kr. | | 36.000 kr. | |
| Grundtilskud | 6.268.800 kr. | 15,0 % | 2.914.200 kr. | 14,9 % |
| Undervisningstilskud | 21.620.000 kr. | 51,8 % | 15.372.000 kr. | 78,5 % |
| Færdiggørelsestilskud | 6.928.571 kr. | 16,6 % | 260.714 kr. | 1,3 % |
| Socialt taxameter | 6.928.571 kr. | 16,6 % | 1.042.857 kr. | 5,3 % |
| Total | 41.745.943 kr. | 100,0 % | 19.589.771 kr. | 100,0 % |

Kilde: Egne beregninger. Oplysninger om årselever og holduger er hentet fra FL 2021.

Eksemplet viser tydeligt, at der dels er en forskel på de to skoler, dels at finansieringsmodellen kan rumme begge skoler ved en passende justering af holduge-satsen. Bidrag fra færdiggørelsestilskuddet og det sociale taxameter vil udgøre større andele af den samlede finansiering på GUX Nuuk sammenlignet med Inuili. Holduge-satsen er også noget forskellig mellem de to skoler. Her vil GUX Nuuk kunne opnå samme årlig finansiering med en holduge-sats på 23.500

kr. mod 36.000 kr. for Inuili. Årsagen hertil er, at der er væsentlig færre elever og færre elever pr. holduge på Inuili. GUX Nuuk har 0,53 årselev pr. holduge, mens Inuili har 0,17 årselev pr. holduge. Forskellen kan ikke tolkes som en produktivitetforskelle mellem skolerne, men er snarere et udtryk for uddannelsernes forskellighed. Inuili udbyder en række mindre specifikke erhvervsuddannelser, mens GUX Nuuk udbyder almen gymnasial uddannelse.

Afsættet for arbejdet med den nye model var ikke at lave meget om på den nuværende resourceallokering mellem skolerne, men derimod at sikre bedre gennemskuelighed og nogle bedre incitament. Det mener vi er muligt, hvis man på samme tid også bestræber sig på at holde det nogenlunde enkelt. Hvis man vil arbejde videre med modellen (eller en version heraf), udestår dog noget arbejde med at få et nyt og opdateret udgiftsgrundlag for skolerne og uddannelserne og at få foretaget en mindre statistisk undersøgelse til brug for det sociale taxameter.

Processen for fremskaffelse af et opdateret udgiftsgrundlag skal overvejes særskilt, men en mulighed kunne eksempelvis være – i samarbejde med skolerne:

1. Indledende præsentation af formål, midler og anvendelse vedrørende et nyt udgiftsgrundlag. Alle skoler samt departement og styrelse deltager, evt. med deltagelse udefra
2. Departementet fastlægger indledningsvist detaljeringsgraden for et formålsbudget
3. Departement og skoler fastlægger sammen forudsætninger vedrørende visse udgiftsstørrelser (fx forstander, chefer, tjenestebiler, forekomst af café/kantine og størrelse heraf)
4. Departement og skoler fastlægger sammen forudsætninger om bygninger
5. Departement og skoler fastlægger sammen forudsætninger om lønninger
6. Departementet fastlægger vægtfordelingen på en grundbevilling og en aktivitetsafhængig bevilling (i dag er forholdet 70:30)
7. Alle skoler udformer et budget på formål, dvs. uddannelsesretninger
8. Alle skoler regnskabsfører på de vedtagne formål i et regnskabsår, evt. med lejlighedsvis bistand udefra
9. Efter et år fastlægger departementet de nye takster, evt. ny vægtfordeling mv.

Dette er selvsagt alene nogle stikord til en mulig proces, der kan indrettes på mange andre måder og også kan inddrage andre målsætninger.

4 Interviews med centrale aktører

4.1 Oversigt over kontakter

Til underbygning og belysning af undersøgelsens emner er der taget nogle kontakter – dels i de centrale myndigheder, dels på en del af undervisningsinstitutionerne. Der har ikke som sådan været etableret en fast følgegruppe, men der er afholdt en række møder om proces og kontekstualisering samt afholdt interviews med drøftelse af udvalgte spørgsmål. Kontakterne fremgår af Tabel 4.1.

Tabel 4.1 Kontakter og interviews vedrørende undersøgelsen og forundersøgelse, 2020-2021

| Organisation/institution | Kontaktids-punkt ca. | Kontaktede | Interviewede |
|--|----------------------|---|--|
| Finansdepartementet ² | 2020-april 2021 | Anders Fonnesbech-Wulff ¹ , Peter Aksel Petersen, Rune Schou Larsen, Martin Hasforth Harms ¹ | |
| Departementet for Uddannelse, Kultur og Kirke Uddannelsesstyrelsen ² | 2020-maj 2021 | Karsten Peter Jensen, Lotte Kjær, Jesper Labansen ¹ , Samo Jacob Jensen ¹ , Ezekias Therkelsen ¹ , Aviaja G. Kristensen, Simon Lennert, Kasper Busk, Brian Fencker | |
| Økonomiske Råd | 2020 | Søren Bjerregard ¹ | |
| Andre videnspersoner | April 2021 | Mikael Kristensen, Daniel Gottrup ¹ | |
| Campus Kujalleq | primo 2021 | | Brian Alarik Johansen |
| KTI Sisimiut | Primo 2021 | | Jokum Møller |
| GUX Nuuk | Ultimo 2020 | | Mikael Enggaard |
| Gux Aasiaat | Primo 2021 | | Dorthie Siegstad |
| Inuili Levnedsmiddeluddannelsen | Primo 2021 | | Poul Nørris Christensen, Jakob K. Zederkof |
| Grønlands Maritime Skole | Primo 2021 | | Bent Olesen |
| Grønlands Handelsskole (Nuuk) | Primo 2021 | | Christel Lund Bøjler |
| Ado Lyngep Atuarfia Skolen | Primo 2021 | Frantz Lundblad | |

Note: 1. Kontakt primært vedrørende forundersøgelsen (Jensen & Pedersen, 2020).

2. Nu henholdsvis Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender og Departementet for Uddannelse, Kultur, Idræt og Kirke.

4.2 Kontakter og interviews med uddannelsesinstitutioner

Rapporten fra forundersøgelsen blev af Uddannelsesdepartementet inden offentliggørelse sendt i en kort høring hos uddannelsesinstitutionerne. På grundlag af nogle svar herfra og kontakter i departementet, men primært fra de gennemførte interviews i hovedparten af de større uddannelsesinstitutioner, har VIVE kunnet danne sig et indtryk af forholdene her samt hørt nogle holdninger til spørgsmål vedrørende taxameterbevillinger mv.

Det skal understreges, at det er baseret på VIVEs referater fra de semistrukturerede interviews, som evt. kan være mindre præcise og under alle omstændigheder må tages med forbehold

for, at der har været tale om forholdsvis få interviews om end omfattende en væsentlig del af uddannelsesinstitutionerne. Med dette in mente skal der trækkes nogle udsagn frem.

4.2.1 Generelt om kvantitativt grundlag for sammenligning

Spørgsmålet om nødvendige data for en revideret taxametermodel er allerede behandlet i afsnit 3.3.2. Der er fra interviewene et indtryk af, at der er arbejdet en del med kontering af udgifter på formål/uddannelser, men at der fortsat mangler et opdateret sammenligneligt grundlag for institutionerne. Der er ønske om at kunne sammenkøre regnskabs-, løn- og udgiftsoplysninger. På gymnasieområdet er det en særlig problematik, at to af gymnasieuddannelserne drives i campus-regi, hvor det kan være vanskeligt at udskille de udgifter der vedrører de relevante gymnasieudgifter, således at disse bliver sammenlignelige med de 'rene' gymnasier.

Et opdateret statistisk grundlag vil formentlig kunne tilvejebringes, men der vil muligvis være behov for central eller anden bistand eller vejledning. Der synes at være en del forskel i, hvor meget skolerne i forvejen budgetterer på formål.

4.2.2 Holdning til brugen af det nuværende holdtaxameter

Der synes overvejende at være en forholdsvis positiv holdning til brugen af det nuværende holdtaxametersystem – for de skoler, der anvender systemet. Fordelen set fra nogle undervisningsinstitutioner kan være, at det giver en vis stabilitet i bevillingerne, at der er en form for aktivitetsbestemt tilskudsfinansiering. Bevillingerne følger så at sige med, hvis antallet af hold stiger. Man skal ikke forelægge det centralt.

Der kan dog samtidig være svagheder ved taxametersystemet, som det kendes i dag. Der er således på den ene side herved et instrument, som kan anvendes af en skole i en presset økonomisk situation til at erhverve yderligere bevillinger ved oprettelse af flere hold. Men på den anden side kan muligheden for økonomisk betingede holdoprettelser – i det mindste udtrykt fra en enkelt uddannelsesinstitution – også ses som en svaghed i økonomistyringen, hvor der kan opstå reelle forskelle i de økonomiske vilkår mellem skolerne, herunder også med hensyn til de bygninger, der er adgang til.

4.2.3 Er der brug for et færdiggørelsestaxameter – og vil det være anvendeligt?

Selvom der er stor opmærksomhed om frafaldsproblematikken på uddannelserne er der umiddelbart en vis reservation med hensyn til nytten af et færdiggørelsestaxameter, som skal belønne det antal elever, der gennemfører uddannelsen. Idéen med at opmuntre til progression og færdiggørelse er vel forståelig, men der nævnes også nogle udfordringer ved et sådant mål. Det gælder for det første som følge af elevtal, som uanset hvad kan forudses at svinge en del. For det andet mødes en opfattelse af, at der allerede i dag gøres mange tiltag for at fastholde elever og motivere dem til at færdiggøre uddannelsen. Endvidere er det nævnt, at færdiggørelsen af en samlet ungdomsuddannelse også kan være afhængig af kommende og aktuelle arbejdsgiveres vilje til og disciplin med hensyn til at frigøre ansatte til at afslutte deres uddannelse. Der er på den anden side beskrivelser af, at skolerne har en vis mulighed for at påvirke frafaldet, hvilket kan afhænge af de økonomiske midler, der stilles til rådighed. En flerårig horisont og muligheden for i forbindelse med tildeling af midler at have en form for udviklingskontrakt med skolen/bestyrelsen er også nævnt.

4.2.4 Er der baggrund for et socialt taxameter, og hvordan skal det anvendes?

Det er en almindelig iagttagelse, at der optræder sociale udfordringer for elever i hele Grønland. Nogle problematikker kan ses i sammenhæng med sproglige udfordringer i forhold til grønlandsk-sprogede elever, som skal gennemføre en uddannelse med et ofte betydeligt dansksproget indhold og evt. med et ikke optimalt fagligt niveau vedrørende fx dansk (eller matematik) fra folkeskolen. Der er dog også sociale problemstillinger, som ikke er forbundet med sprogforhold. Det er udtrykt en vurdering om, at en majoritet af de elever, der stopper med uddannelsen, gør det af 'personlige årsager'.

Fra uddannelsesinstitutioner udtrykkes der betydelig opmærksomhed om det forhold, at skolerne har en opgave med at bidrage til gode aktiviteter i elevernes fritid, bekæmpe hjemve og i det hele taget opretholde tilfredsstillende og understøttede forhold på mange kollegier, hvilket er omkostningskrævende. Skolernes egne ansatte på kollegierne og brug af studievejledere m.fl. gives prioritet flere steder. I Nuuk kan det muligvis snarere være omstillingen til 'storby' med de tilhørende fristelser, der er udfordringen frem for manglende fritidstilbud.

Der er dog også en særlig hensyntagen til kollegie-relaterede udgifter for skolerne i det eksisterende system.

På den baggrund er der udtrykt en forståelse for et element af socialt taxameter i finansieringen af skolerne, men der udtrykkes også en bekymring for, om et socialt taxameter kan blive administrativt kompliceret. Idéer i retning af at se på elevernes geografiske flytninger i forbindelse med uddannelse samt deres faglige niveau i folkeskolen afvises ikke. Hvis der er en sammenkobling med en form for kontrakt, er det måske mere en puljeordning, der kunne være en mulighed, jf. den tidligere såkaldte 'frafaldspulje' på finansloven til bekæmpelse af frafald. Ekstra undervisning i sprog – dansk og grønlandsk – kunne også være et initiativ finansieret herfra.

4.2.5 Andre forhold, der peges på

I interviewene med ledere m.fl. ved de enkelte uddannelsesinstitutioner er der selvfølgelig også berørt en del forhold, som er specifikke for netop denne uddannelsesinstitution. Det er bl.a. påpeget, at institutionerne normalt ikke selv ejer bygningerne, men at det godt kan fungere med centralt ejerskab. Institutionerne er således som udgangspunkt selvstændige – men ikke selvejende. Der er behov for, at der kan imødekommes bygningsbehov ved fx stigende elevtal og/eller renoveringskrævende bygninger. Her kan behandlingen af udgifter til lokaler finansieringsmæssigt være påvirket af, om lokalerne ejes af Selvstyret eller er tilvejebragt via en privat udlejer.

Ekstraordinær afholdelse af udgifter er også nævnt som noget, der kan opstå i forbindelse med nødvendige anskaffelser til brud i undervisningen, fx maskiner.

Endelig er problematikken vedrørende praktikpladser berørt, hvor praktikpladser i nogle uddannelser er en betingelse for at kunne påbegynde uddannelsen. Hvis den unge ikke har en praktikplads, er der mulighed for at starte med skolepraktik og så komme i praktik på en arbejdsplads senere. Der peges på vigtigheden af, at der er mulighed for praktikpladser, og hvilken tilgang skolen har til praktikpladser. Her er bl.a. nævnt anvendelsen af de såkaldte EMMA-kriterier, som også kendes fra danske erhvervsuddannelser, hvor eleven skal være Egned, Mobil geografisk, Mobil fagligt og Aktivt praktikpladssøgende. På en uddannelsesinstitution fremhæves det som bemærkelsesværdigt, at eleverne udviser en forholdsvis stor vilje til mobilitet trods de geografisk hyppigt betydelige afstande mellem oprindelig bopæl og institutionen.

5 Præstationsafhængigt bloktilskud til kommunerne

5.1 Introduktion – problemstilling og nuværende system

5.1.1 Problemstilling og resultatbaseret styring

Det er ikke en ukendt problematik i det fiskale forhold mellem niveauer i den offentlige sektor, at det centrale niveau – her Selvstyret – kan have nogle ønsker til opgaveløsningen på det decentrale niveau, kommunerne, som kan tænkes understøttet via finansieringssystemet.¹⁴

I og med at opgaven er placeret på det decentrale niveau, her i form af kommunernes ansvar for folkeskolen, er udgangspunktet, at det centrale niveau så vidt muligt respekterer ansvarsfordelingen eller tager denne ansvarsfordeling til efterretning. En konsekvens heraf vil naturligt være, at finansieringssystemet så vidt muligt er neutralt i forhold til, hvordan kommunerne løser opgaven.

Men der kan være situationer, hvor det centrale niveau har særlige ønsker til det decentrale niveaus løsning af opgaven, som det decentrale niveau ikke nødvendigvis giver den prioritet, som det centrale niveau finder formålstjenligt.

I den konkrete situation er folkeskolen som nævnt et kommunalt ansvar, om end naturligvis reguleret af lovgivningen i forskellige henseender. Der er dog det særlige forhold, at grundskolen så at sige er fødekæden til ungdomsuddannelserne, som er Selvstyrets ansvarsområde. Folkeskolens rolle som fødekæde for ungdomsuddannelserne giver sig bl.a. udslag i, at det er afgørende for ungdomsuddannelsernes aktivitet, at en betydelig del af eleverne efter afsluttet folkeskole går videre på en erhvervsuddannelse, i gymnasium mv. De erhvervede kompetencer i folkeskolen kan også her være afgørende for, hvordan de unge, der vælger en ungdomsuddannelse, faktisk klarer og gennemfører uddannelsen, som altså er udbudt af Selvstyret.

Disse ansvars- og opgavekæder og forhold er allerede omtalt tidligere i rammesætningen af analysen i kapitel 2, herunder opdatering af trintestresultater i kommunerne. Der kan herudover også være aspekter af folkeskoleopgavens løsning, som eventuelt ses mere tydeligt på det centrale frem for det decentrale niveau, eksempelvis effekten på landets konkurrenceevne på kortere eller mellemlangt sigt og vækstmuligheder på det længere sigte i det hele taget.

I en sådan situation har det centrale niveau, Selvstyret, et antal instrumenter til rådighed med henblik på at kunne påvirke kommunernes opgaveløsning, først og fremmest organiseringen af opgaven og lovgivningen om forskellige standarder på området. Men også indretningen af finansieringssystemet kan eventuelt anvendes som redskab. Finansieringssystemet i forhold til uddannelsesinstitutionerne på ungdomsuddannelserne er emnet i de foregående kapitler, men i dette kapitel handler det altså om finansieringssystemet i forhold til kommunerne.

Målet for en sådan styring via finansieringssystemet vil i sidste ende være de resultater, der fremkommer af løsningen af folkeskoleopgaven, som altså kan være de kompetencer, de unge opnår fra folkeskolen, og hvor mange unge der herefter påbegynder en ungdomsuddannelse og gennemfører den. Hvis der kan styres og faktisk bliver styret direkte efter sådanne mål, er

¹⁴ I litteraturen kendes dette som det såkaldte principal-agent problem. Det er bl.a. behandlet i kapitel 3 i Pedersen et al. (2019).

der tale om såkaldt resultatbaseret styring, som har vundet indpas i styringen i velfærdssamfund i de senere årtier.¹⁵ En mere indirekte styring kan være rettet mod metoderne i folkeskolen eller – som det har været mere udbredt tidligere – mod selve det faktum, at der afholdes udgifter på området.

5.1.2 Generel finansiering eller øremærkede tilskud – eller en hybrid?

Det centrale niveau har i indretningen af kommunernes finansieringssystem mulighed for at vælge mellem tre hovedtyper af finansieringsmodeller:

1. *Generel finansiering* – hvor indtægten for kommunen ikke er betinget af bestemte aktiviteter, udgifter mv. Dette er tilfældet, hvor kommunen får finansieringen fra egne skatter, evt. som en andel af Selvstyrets skatter, og/eller modtager bloktilskud udmålt efter såkaldte objektive kriterier, der ikke kan påvirkes af kommunen selv.
2. *Øremærkede tilskud* – hvor finansieringen tilføres fra Selvstyret og udmåles efter (dvs. betinges af) de aktiviteter eller udgifter, som kommunen har. Der kan være tale om egentlige refusioner, hvor Selvstyret simpelthen refunderer kommunens udgifter krone-til-krone – eventuelt kun med en vis procentdel. Eller der er tale om aktivitetsbestemte tilskud, hvor tilskuddet betinges af, at en bestemt udgift er afholdt, eller aktivitet er gennemført.
3. *En hybrid* – hvor udgangspunktet og den normale situation er den generelle finansiering, (jf. model 1), men hvor der ved siden af er indbygget et vist element af aktivitetsbestemt finansiering.

I en længere årrække har udviklingen forløbet fra et finansieringssystem baseret på model 2), og hen imod et system baseret hovedsageligt på model 1), altså i retning af afvikling af refusioner til fordel for fremme af brugen af bloktilskud og egne skatter. Dette gælder både i en dansk (Pedersen, 2018, 2021; Pedersen et al., 2019) og grønlandsk (Skatte- og Velfærdskommissionen, 2011, s. 444) sammenhæng. I en del tilfælde ses dog alligevel elementer af aktivitetsbestemt finansiering. Dette er også emnet i dette kapitel.

Problemstillingen er således, om en del af det nuværende bloktilskud skal kunne betinges af resultaterne af kommunernes løsning af folkeskoleopgaven.

5.1.3 Det nuværende bloktilskuds- og udligningssystem i Grønland

Før der diskuteres mulige nye elementer i finansieringssystemet i retning af aktivitetsfinansiering, er det nødvendigt kort at opridse hovedlinjerne i det nuværende tilskuds- og udligningssystem, dvs. den generelle finansiering. De tilbageværende refusionssystemer i den offentlige sektor i Grønland skal således ikke tages op her, men er tidligere analyseret i relation til udgifterne på det sociale overførselsområde i Grønland (bl.a. om offentlig hjælp mv., jf. Pedersen, 2018, 2021; Pedersen; Petersen & Lindeberg, 2018).

Tilskuds- og udligningssystemet i Grønland består overordnet set af disse elementer 1.-4.:¹⁶

¹⁵ Der findes en omfattende litteratur om de forskellige styringsprincipper. En oversigt ses i Møller, Iversen & Andersen (2016).

¹⁶ Rune Schou Larsen i Finansdepartementet (nu Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender) takkes for en lang række nyttige oplysninger om systemet, men har selvsagt ikke ansvar for indholdet i nærværende fremstilling.

1. *Kommuneskat, fælleskommunal skat og andel af selskabsskat.* Den fælleskommunale skat anvendes i denne sammenhæng både til at tilføje et provenu og til at udligne forskelle mellem de fem kommuner i skatteprovenu pr. indbygger. Den fælleskommunale skat og skatteudligning udgør således i 2021 642 mio. kr.¹⁷
2. *En række særskilte, bloktilskudslignende tilskud,* som er tilført bloktilskudskontoen på finansloven ved overdragelser af opgaver til kommunerne, finansieringsomlægninger, ændrede udgifter til kommunale overførsler, anlægstilskud etc. De enkelte formål, fx kloakrening, handicapområdet, skatteomlægning mv., er fordelt mellem de fem kommuner efter separate fordelingsnøgler, eksempelvis demografi og historiske fordelinger af udgifter. I 2021 udgør disse beløb i alt 603 mio. kr., jf. Bilagstabel 1.1. Bloktilskuddets rolle og den såkaldte DUT-mekanisme er omtalt i budgetsamarbejdsaftalen mellem kommunerne og Selvstyret (Naalakkersuisut og kommunerne, 2020, s. 5).
3. *En ordning for en særlig omfordeling,* der oprindeligt blev etableret ved finansloven for 2014 på baggrund af en angiveligt for stor økonomisk ulighed mellem kommunerne (Grønlands Selvstyre, 2013, s. 162). Omfordelingsordningen er forlænget gennem årene. Ved opsplittningen af den daværende Qaasuitsup Kommune er tilskuddet til denne kommune fordelt til Qeqertalik og Avannaata Kommuner. Jævnfør næstsidste linje i Bilagstabel 2.1 balancerer denne post uden en nettoudgift for Selvstyret, idet én af kommunerne har en udgift og de fire øvrige indtægter. Omfordelingen må betragtes som en form for ekstra udligning, dvs. som et tillæg til bloktilskudsmodellen, jf. næste punkt.
4. *En bloktilskudsmodel,* som fordeler et beløb mellem de fem kommuner efter forsørgerbyrden (jf. nærmere nedenfor), jf. tredjesidste linje i Bilagstabel 2.1. Denne post udgør 928 mio. kr. i 2021.

I relation til en mulig resultatafhængighed i bloktilskuddet målrettet løsningen af folkeskoleopgaven vil det i givet fald formentlig være mest nærliggende at finansiere et sådant tilskud via en nedsættelse af det beløb, der er til rådighed for bloktilskudsmodellen, dvs. de 928 mio. kr. nævnt ovenfor. Denne bloktilskudsmodel tilsigter allerede i dag at udligne forskelle i forsørgerbyrde mellem kommunerne (modellen er nærmere beskrevet i KANUKOKA og Grønlands Hjemmestyre, 2008, og Grønlands Hjemmestyre, 2009).

Princippet i fordelingen er, at der beregnes en forsørgerbyrde ved at sætte summen af kommunens indbyggertal i aldersgrupperne 0-5 år, 6-17 år og 65 år og derefter i relation til indbyggertallet i aldersgruppen 18-64 år, hvorefter der skaleres med kommunens faktiske indbyggertal. Indbyggertallene er opgjort pr. 1. januar. Heri indgår således også den aldersgruppe (6-17-årige), der er relevante i forhold til folkeskolen, men det bemærkes, at der ikke – formentlig for at holde modellen forholdsvis enkel – er indbygget forskellige vægte til de enkelte aldersgrupper.¹⁸ Bloktilskudsmodellen omberegnes hvert år under hensyntagen til ændrede befolkningstal.

5.2 Positive incitamenter via bloktilskud – case-forudsætninger

Før de eventuelle komplicerende og begrænsende faktorer ved et element af betinget bloktilskud i finansieringssystemet inddrages, skal det overvejes, om grundlæggende positive fakto-

¹⁷ Jævnfør Grønlands Hjemmestyre (2006) og Grønlands Selvstyre (2020b).

¹⁸ Aldersvægte er indbygget i det danske tilskuds- og udligningssystem, hvor netop gruppen af 6-16-årige har den højeste vægt blandt alle aldersgrupper, bortset fra 85+ årige, udtrykt ved det såkaldte enhedsbeløb (Social- og Indenrigsministeriet, 2020).

rer og gevinster herved vil være til stede. Dette vedrører dels spørgsmålet om, hvad kommunerne har af dispositionsmuligheder på området, dels om kommunalbestyrelsen er påvirkelig for økonomiske incitament.

5.2.1 Har kommunerne tilstrækkelige frihedsgrader?

Et aktivitetsbestemt element i bloktilskuddet med henblik på at opmuntre kommunerne til at skabe bedre resultater i folkeskolen forudsætter i sagens natur, at kommunerne har en handlemulighed.

Dette krav må umiddelbart anses for opfyldt.

Folkeskolen

Løsningen af folkeskoleopgaven er således netop i høj grad afhængig af, hvordan kommunen organiserer folkeskolen, de bygningsmæssige rammer (kommunerne har overtaget anlæg på skoler og førskoler fra 2018, jf. Grønlands Selvstyre, 2017, s. 196), mod en kompensation på godt 90 mio. kr. årligt), skole- og klasse størrelser og indsatsen af ressourcer i form af lærere med kompetencer fra erfaring, formelle kvalifikationer mv.

Kommunalbestyrelsens kompetencer og ansvar fremgår nærmere af folkeskoleloven (bl.a. § 43, jf. Grønlands Selvstyre, 2012). Dette vedrører mål og rammer for folkeskolens virksomhed, indsatsområder, muligheden for at anlægge strategier og retningslinjer for trindeling, klassedeling og/eller holddeling, tilsyn med skolerne, supplerende undervisning mv., idet kommunalbestyrelsen eventuelt kan uddelegere visse opgaver til skolebestyrelserne. Kommunens rolle er nærmere beskrevet i kapitel 8 i rapporten fra Danmarks Evalueringsinstitut (2015) om folkeskolen i Grønland. Frihedsgrader og handlingsparametre er nævnt punktvis i boks 5.1.

Boks 5.1 Principielle handlingsparametre for den enkelte kommune på folkeskoleområdet¹⁾

Skolestrukturen i kommunen (antal skoler, størrelse mv.)

De enkelte skolers indretning (klassestørrelse, trindeling, lærerbemanding mv.)

Mål for undervisningen (undervisningsplaner, lokale læringsmål, pædagogiske mål mv.)

Bygningsmæssige rammer

Note: 1. Eventuelt i et vist omfang delegeret til skolebestyrelser.

Det er oplagt, at kommunerne oplever forskelle i rammebetingelser på området, eksempelvis med hensyn til, hvor svært eller nemt det er at tiltrække lærerressourcer. Der kan selvsagt også trods bloktilskudsudligningen være forskelle i det økonomiske ressourcegrundlag (jf. senere afsnit med bemærkninger hertil).

Majoriaq-centre

Ud over kommunens ansvar for folkeskolen skal det tages i betragtning, at kommunerne også driver 17 Majoriaq-centre, dvs. job-, vejlednings- og opkvalificeringscentrene. Disse centre er ganske vist en del af kommunens arbejdsmarkedsindsats, men virker også sammen med folkeskolen i de unges vej til en mulig ungdomsuddannelse. Særligt bemærkes her, at mange folkeskoleelever ved afgangsprøven tager supplerende kurser på Majoriaq og ønsker at forbedre deres afgangseksamen fra folkeskolen. Der er bl.a. tale om de såkaldte FA-forløb, som

er et 1-årigt opkvalificerende forløb for personer med henblik på at bestå folkeskolens afgangsprøve eller gennemgå et jobafklaringsforløb (jf. nærmere Holt, Thuesen & Casier, 2019, s. 5 og s. 53).

Ansvarsmæssigt er Majoriaq-centrene altså også, lige som folkeskolen, et kommunalt ansvarsområde, men det er dog bemærkelsesværdigt, at Selvstyret ud over en delvis finansiering via bloktilskuddet yder et betydeligt direkte tilskud til driften af Majoriaq-centrene. Tilskuddet ydes, samtidig med at der er indgået resultatkontrakter med de enkelte kommuner, jf. finansloven (Grønlands Selvstyre, 2020, konto 73.07.05 og Departementet for Råstoffer og Arbejdsmarked, 2018, s. 10).

Den særlige finansieringsform for Majoriaq-centrene, hvor kommunernes udgifter altså delvist afløstes af Selvstyrets tilskud til driften, kan i sig selv påvirke kommunernes incitamenter set i forhold til et system, hvor Selvstyrets tilskud udelukkende foregik via bloktilskuddet. Dette er dog ikke nærmere analyseret i denne rapport.

Alt i alt vil vi dog konkludere, at kommunerne har en væsentlig handlemulighed på folkeskoleområdet, suppleret af aktiviteter på Majoriaq-centrene.

5.2.2 Vil kommunerne lade sig påvirke af økonomiske incitamenter?

En kommunalbestyrelse er naturligvis valgt ud fra sit politiske virke, prioriteringer, holdninger mv. og vil formentlig ikke i alle situationer mene sig forpligtet til at følge rent økonomiske kalkulationer i sin funktion i kommunalbestyrelsen. Hvor meget denne politiske prioritering kan overskygge økonomiske incitamenter, kan variere fra område til område.¹⁹ På den anden side er det nærliggende, at et kommunalbestyrelsesmedlem i sine overvejelser om, hvordan kommunen drives, vil tillægge det vægt, om det økonomiske råderum kan forøges eller vil blive formindsket i kraft af kommunalbestyrelsens dispositioner.

Dette er et almindeligt diskussionspunkt i forbindelse med overvejelserne om virkningen af økonomiske incitamenter i forhold til politiske organisationer som en kommune. I sidste ende er det et empirisk spørgsmål, som ofte formuleres i retning af, hvor høj *elasticiteten* af økonomiske stimulanser er. Standardantagelsen er her (jf. fx Pedersen et al., 2019, kapitel 3), at der vil være en positiv effekt. Den må dog også formodes at afhænge af den konkrete model for økonomiske incitamenter, bl.a. hvor tydeligt og forståeligt det incitamentsfremmende tiltag, fx et aktivitetsbestemt bloktilskud, er for modtagerne, dvs. kommunerne. Det afhænger bl.a. af størrelsen af dette incitament, og hvordan det kommunikeres, lige som der må være opmærksomhed om mulige utilsigtede effekter.

5.2.2.1 Fire danske 'eksperimenter' med incitamentsfremmende tiltag på det kommunale område

Der skal ikke på dette sted opregnes nogen udtømmende liste af incitamentsfremmende tiltag via kommunale finansieringssystemer og erfaringerne med dem, men fra en dansk sammenhæng kan dog nævnes nogle tiltag i en sådan retning.

¹⁹ I litteraturen omtales dette forhold som områdets politiske popularitet eller såkaldt 'saliens'. Skoleområdet kan være et af de områder, der er forholdsvis populære politisk, hvilket kan svække virkningen af økonomiske incitamenter (Pedersen et al., 2019, s. 40).

"Løkkeposen" – økonomiske incitament fra finansieringssystemet i sundhedsvæsenet

I 2002 blev der i det danske sundhedsvæsen indført en meraktivitetspulje – som blev kaldt "Løkkeposen" – efter den daværende indenrigs- og sundhedsminister. Det aktivitetsfremmende tilskud betød, at de daværende amter (senere regioner) skulle udvise en DRG-målt produktionsvækst²⁰ på mindst 1,5 % (senere 2 %) for at få deres andel af puljen.

Der er ingen tvivl om, at produktionsværdien i sundhedsvæsenet øgedes væsentligt i årene med øget incitamentsstyring, ligesom der i de tidlige år var en klar nedgang i ventelisterne. Senere opstod der diskussion om, hvorvidt meraktivitetspuljen fortsat var i stand til at accelerere produktionen eller blot 'holde farten'. Puljen er siden hen blevet reduceret i størrelse og formål.

Overordnet set er det omdiskuteret, om og især i hvilket omfang aktiviteten reelt er øget mere end den øgede tilførsel af ressourcer, dvs. om produktiviteten er steget. Der er ikke tvivl om, at produktionen er steget og ventelisterne nedbragt. Med en vis reference til den nævnte "Løkkepose" konkluderes hos Kruse, Kristensen & Bech (2015), at såvel belønnende som straffende incitament i sygehusvæsenet har en effekt, men vanskeligt lader sig udskille fra andre effekter.

Kommunal medfinansiering af sundhedsvæsenet

Den kommunale medfinansiering, KMF, er en aktivitetsafhængig betalingsordning mellem kommuner og regioner i Danmark, hvor kommunen betaler et behandlingsafhængigt beløb til regionen for behandling af kommunens borgere. KMF blev indført i forbindelse med kommunalreformen i 2007 og siden hen forøget i omfang. Der blev ikke foretaget forudgående analyse – teoretisk eller empirisk – men opereret med en tro på, at den kommunale sundhedsadfærd kunne påvirkes med økonomiske incitament. Idéen har været, at kommunerne via bl.a. en forebyggende indsats kunne hæmme eller endog reducere brugen af regionens sygehuse, og at de kunne motiveres hertil ved at blive medfinansierende til netop indlæggelser.

Ordnningen opererer for tiden med fastfrosne beløb af statistiske/opgørelsesmæssige årsager.

Det er omdiskuteret, om KMF har haft nogen effekt på kommunernes forebyggelse og dermed indlæggelser. Det mest aktuelle studium (Pedersen, 2019, s. 92) konkluderer på data frem til og med 2017, at der ikke er nogen effekt på indlæggelser af den kommunale medfinansiering.

Skolepuljen 2017-2019

Skolepuljen blev etableret i 2017 af den daværende regering med det formål at styrke fagligt svage elever og konkret at reducere andelen af elever i almene klasser, der fik under karakteren 4 i dansk eller matematik ved folkeskolens prøver i 9. klasse. Puljen var oprindeligt tænkt som 3-årig, men blev nedlagt et år før tid af den efterfølgende regering.

Skolepuljen er interessant i nærværende grønlandske sammenhæng, idet den blev set som et muligt svar på den udfordring i uddannelsessystemet, som består i, at en stor gruppe af unge også i Danmark forlader folkeskolen uden tilstrækkelige kompetencer til at kunne gennemføre en ungdomsuddannelse.

Det mest synlige virkemiddel i skolepuljen var det økonomiske incitament via puljens tildelinger, men der skulle også via et inspirationsprogram gives de deltagende skoler inspiration til at løfte de fagligt svageste elever. Inspirationsprogrammet fortsatte i øvrigt et år, efter at det økonomiske incitament var afsluttet.

²⁰ DRG – *Diagnose Relaterede Grupper* – er et kvantitativt mål for sygehusenes produktion, som er blevet almindeligt at anvende inden for de seneste årtier i Danmark og andre lande.

Puljen på 500 mio. kr. blev aktiveret ved, at et antal skoler via deres kommune søgte om tilskud. Dette blev antalsmæssigt godt 100 skoler i sidste ende. Til deltagende skoler blev der udbetalt et præmiebeløb, hvis skolens andel af elever, der ikke opnår mindst 4,0 i karaktergennemsnit i de bundne prøver fra folkeskolens 9.-klasseprøver i hvert af fagene dansk og matematik, blev reduceret. Dette lykkedes for noget mere end halvdelen af de deltagende skoler.

Puljens resultater er løbende evalueret, og to rapporter er udarbejdet. På baggrund af de udgivne rapporter, jf. den seneste fra Andersen et al. (2020), kan det konkluderes, at effekterne ikke er entydige. I evalueringen er således anvendt to statistiske tilgange, hvor den første viser, at deltager-skolerne kan have reduceret andelen af elever, der ikke får mindst 4 i dansk og matematik, med 4 procentpoint. Den anden statistiske tilgang viser derimod en effekt tæt på nul. Der er dog ingen tvivl om, at skolepuljen har skabt stor opmærksomhed.

Trappemodel i indretningen af refusionssystemet på beskæftigelsesområdet

Som et sidste eksempel kan fremdrages den ændring af refusionssystemet på beskæftigelsesområdet i Danmark, som blev gennemført med virkning fra 1. januar 2016. Der var her tale om etablering af positive incitamenter rettet mod kommunerne, med henblik på at disse skulle øge indsatsen for at få flere offentligt forsørgede grupper i arbejde – og dermed blive selvforsørgende.

Virkemidlet var en såkaldt refusionstrappe, som indebar, at den statsrefusion, som kommunen modtog som delvis kompensation til de udbetalte indkomstoverførsler til ledige, kontanthjælpsmodtagere, førtidspensionister m.fl., blev aftrappet med længden af den periode, som en person har modtaget offentlig forsørgelse i. Refusionsprocenten er således maksimalt 80 % for de korte perioder med offentlig forsørgelse, men reduceres gradvist til 40, 30 og endelig 20 % for de langvarigt forsørgede.

I evalueringen af reformen (Pedersen et al., 2019) blev der fokuseret på, om der faktisk i årene efter reformens implementering kunne påvises et fald i antallet med offentlig forsørgelse, som kunne henføres til reformen. Det var konklusionen, at der samlet set var en vis reduktion, men at det primært var grupperne tættest på arbejdsmarkedet, der oplevede dette fald, hvorimod visse andre grupper med mindre tæt adgang til beskæftigelse kunne opleve en mindre stigning i antallet af offentligt forsørgede.

5.2.2.2 Konklusion på virkningen af incitamenter i forhold til kommunerne

Vi vil – trods de forskellige erfaringer med sådanne tiltag fra bl.a. Danmark – alt i alt konkludere, at der er sandsynlighed for at opnå en effekt af økonomiske incitamenter på folkeskoleområdet i Grønland via finansieringssystemet, men at disse må monitoreres tæt, og at den konkrete indretning af incitamentsmekanismen har betydning.

Resultaterne fra de fire studier gennemgået ovenfor kan bedst betegnes som blandede. Studiet vedrørende skolepuljen er vel det, der kommer tættest på problematikken i denne sammenhæng, men desværre er resultaterne ikke entydige. Der kunne eventuelt identificeres flere studier fra Danmark og andre lande, men en bredere undersøgelse peger ikke nødvendigvis i en mere klar retning (jf. kapitel 3 i Pedersen et al., 2019).

Derfor må den forsigtige konklusion være, at der næppe er tvivl om, at økonomiske incitamenter også i forhold til kommuner – såvel som borgere og institutioner – i udgangspunktet kan formodes at have en effekt på området. Incitamenter virker med andre ord. Det vil også gælde, hvis incitamenter udgår fra et aktivitetsbestemt bloktilskud. Effekten kan dog være begrænset

eller eventuelt usikker. Der må også være opmærksomhed på, om effekten er den tilsigtede eller evt. virker i en anden retning end tilsigtet.

5.3 Incitamenter via bloktilskud – hvad komplicerer eller taler imod?

Med det overvejede bekræftende svar på spørgsmålet om, hvorvidt der er visse positive forudsætninger til stede for en ønsket virkning af et aktivitetsbestemt bloktilskud, udestår overvejelser om mulige komplicerende og begrænsende faktorer ved et sådant tiltag. Sådanne faktorer skal drøftes i dette afsnit.

Det principielle udgangspunkt er kommunalt selvstyre

Når den offentlige sektor i Grønland er indrettet således, at det decentrale niveau er tildelt ansvaret for visse opgaver, vil det være nærliggende at tage dette i betragtning i overvejelserne om at lade et overordnet niveau intervenere i det decentrale niveaus beslutninger med økonomisk præmie (eller straf).

I en vis forstand kan et incitamentsrettet tilskud således siges at være en form for negation af selvstyret.

Dette peger frem mod en mulig begrænsende faktor ved et sådant tiltag:

Incitamenter indbygget i bloktilskud kan forplumre ansvaret mellem niveauerne

Med den generelle finansiering baseret på egne kommuneskatter og bloktilskud fordelt efter objektive kriterier står det forholdsvis klart, at det decentrale niveau selv bærer ansvaret for at forvalte de midler, der er rådighed over bedst muligt, herunder også på skoleområdet. Dette ansvar kan derimod blive mere diffust, hvis det centrale niveau, Selvstyret, i mere detaljeret grad så at sige overtager finansieringsansvaret. Hvis kommunerne – lidt skarpt formuleret – således kun kan tiltrække finansiering ved at agere, som Selvstyret ønsker, får Selvstyret selvfølgelig også mere af ansvaret for, hvad der konkret foregår på området, herunder driften af folkeskolen.

Hvis der dermed bliver uklarhed om ansvaret, kan det have utilsigtede negative konsekvenser på den ansvarliggørelse, der gerne skulle ligge i lokaldemokratiet.

Det øvrige finansieringssystem kan sættes under pres

Hvis kommunerne bliver målt på resultater i folkeskolen som betingelse for at modtage (en del af) bloktilskuddet, vil de enkelte kommuner sandsynligvis fokusere på, at de har lige økonomiske muligheder for at løse opgaven, når deres rammebetingelser tages i betragtning. Det er selvsagt også et emne i dag, men kan muligvis få mere opmærksomhed.

Med andre ord kan den udligning mellem de fem kommuner, som ligger i det nuværende bloktilskudssystem, sættes under pres. Det kan muligvis trække i retning af et mere tidssvarende udligningssystem end det nuværende, men kan også indeholde en risiko for et mere uigenenskueligt finansieringssystem.

Som det tidligere er beskrevet, anvender bloktilskudsmodellen i dag en forholdsvis enkel metode til at udligne forsørgerbyrden mellem kommunerne og undgå komplicerende elementer. Redskabet hertil er alene indbyggertallene i de i alt 4 aldersgrupper og forholdet imellem dem. Der er eksempelvis ikke forsøgt en form for vægtning af aldersgrupperne under hensyntagen til tyngden af de enkelte udgiftsområder i relation til, hvilke demografiske grupper, de betjener.

Der er heller ikke i bloktilskudsmodellen medtaget udtryk for kommunens socioøkonomiske situation, som eventuelt kan øve indflydelse på fx behovet for supplerende undervisning i folkeskolen, særlige tiltag i de enkelte fag etc. Til sammenligning indgår vægtede aldersfaktorer og socioøkonomiske kriterier i udligningssystemerne i alle de nordiske lande.

I og med at der også foregår en udligning af skatteindtægter, kan der dog siges at finde en – om end indirekte – udligning sted efter sociale forhold, idet lave gennemsnitlige indkomster i et vist omfang må formodes at hænge sammen med mindre gunstige socioøkonomiske forhold.

Risiko for mindre effektivitet i opgaveløsningen

Endelig kan et aktivitetsbestemt bloktilskud indebære en risiko for at belønne tiltag i kommunerne, som ikke nødvendigvis er de mest effektive. Det vil dog også afhænge af udformningen af et sådant tilskud, men hvis tilskuddet reelt udformes som en form for refusion af udgifterne på ét bestemt område, vil det kunne sløre de reelle omkostninger ved aktiviteten set fra kommunen.

Alt i alt er der således nogle begrænsende og komplicerende faktorer at tage i betragtning i indretningen af et muligt betinget eller aktivitetsbestemt tilskud. En del af disse forhold kan forsøges imødegået i udformningen af et sådant tilskud, men især risikoen ved at gøre ansvarsfordelingen mindre klar kan være vanskelig at undgå.

5.4 Hvordan kunne en incitamentsmodel i bloktilskuddet se ud?

Hvis det vælges at gå videre med et aktivitetsbestemt bloktilskud for at give incitamenter til en udvikling af folkeskolen, som øger gennemførelsen af ungdomsuddannelser, skal den konkrete indretning af tilskuddet overvejes. I det følgende skitseres nogle af de overvejelser, der må gøres i den situation, at der ønskes indført et incitamentsfremmende element i bloktilskudssystemet.

5.4.1 Finansiering af et aktivitetsbestemt bloktilskud

Da det næppe vil være hensigten med et betinget eller aktivitetsbestemt bloktilskud at øge de samlede offentlige udgifter i det grønlandske samfund, skal et sådant tilskud finansieres ved en reduktion af andre tilskud eller finansieringsstrømme.

Her vil det være det mest nærliggende i en sådan situation at pege på at tage en del af det bloktilskud, der i dag fordeles via bloktilskudsmodellen, og reservere til det aktivitetsbestemte tilskud. Hvis der som et tankeeksperiment afsættes 50 mio. kr., skulle de 928 mio. kr. i bloktilskudsmodellen reduceres til 878 mio. kr. Alternativt kunne der ske en reduktion af den post på godt 90 mio. kr., som i dag er afsat til anlæg for førskoler og skoler til godt 40 mio. kr., hvor der dog så skal kommunikeres en hensigt om, at det ikke skal gå ud over bygningsreovering mv., og at bygningsrelaterede udgifter derefter i højere grad skal prioriteres inden for kommunernes øvrige rammer.

5.4.2 A conto model

Da der, afhængig af resultatmålet, vil optræde en forsinkelse mellem afholdelsen af udgifter i kommunen og de resultater, der så at sige skal belønnes, vil der være risiko for, at kommunerne mister finansiering i starten. Det vil sige, at kommunerne mærker reduktionen af bloktilskuddet umiddelbart, men først modtager de aktivitetsbestemte tilskud fx 1-2 år senere. For at undgå dette vil det være nærliggende at operere med en a conto-model.

En a conto-model kunne bestå i, at kommunerne i det første år fik tilført de 50 mio. kr. på en 'neutral' måde, fx ved et ensartet beløb pr. 6-17-årig for alle kommuner. Dette beløb skulle så fratrækkes kommunerne igen i det år, hvor det aktivitetsbestemte tilskud blev udbetalt.

Dette system kendes også fra Danmark ved lignende tiltag, fx 'Løkke-posed', som er omtalt i afsnit 5.2.2.

5.4.3 Resultatmål

Den mest komplicerede del af et aktivitetsbestemt tilskud er utvivlsomt valget af resultatmål. Hvilke resultater skal tilskuddet betinges af? Hvad skal kunne udløse et tilskud?

Her skal der så vidt muligt undgås at belønne en afholdelse af bestemte udgifter, da det vil kunne hæmme effektiviteten og sløre omkostningerne jf. tidligere afsnit. Desuden skal der så vidt muligt være tale om noget, som kommunen har en vis kontrol med eller handlemulighed i forhold til.

Umiddelbart kan peges på fire kandidater til et resultatmål:

1. Forøgelse af karakterniveauet ved folkeskolens afgangsprøve
2. Forbedring af trintestresultaterne i 7. klasse
3. Forøgelse af overgangshyppigheden fra de relevante årgange til ungdomsuddannelser, dvs. hvor stor en andel der påbegynder en ungdomsuddannelse
4. Forbedret performance i kommunens skolepolitik og forvaltning, såsom jævnlige tilsyn med skolerne, formulerede strategier og målsætninger for folkeskolen, opstilling af læringsmål og statistik for fravær blandt eleverne.²¹

For de tre førstnævnte resultatmålmuligheder er der selvsagt ikke tale om størrelser, som kommunerne har en direkte kontrol over, men dog en påvirkningsmulighed i forhold til. For at undgå en form for overbelastning af det enkelte mål kan der evt. anvendes to eller flere mål, hvilket dog isoleret set vil mindske den incitamentsmæssige effekt, fordi tilskudsmodellen bliver mere kompliceret.

5.4.4 Iværksættelse og evt. afvikling af incitamentsmodellen

Under alle omstændigheder skal hvert af de fire mål, hvis de skal anvendes, nærmere konkretiseres og afprøves på historiske tal. Bortset fra punkt 4 vurderes der at være tale om et talgrundlag, som kan tilvejebringes via Grønlands Statistik.

Med afprøvning af en incitamentsmodel, gennemregning m.m. må der forventes at skulle bruges et vist tidsrum, før modellen kan anvendes i praksis, fx i det skoleår, der påbegyndes i 2. halvår 2022.

Omvendt kan der være grund til at sætte en slutdato for modellen allerede fra starten, om end der skal tages hensyn til et vist tidsforbrug i kommunerne med hensyn til at iværksætte og registrere virkningen af evt. tiltag. Det skal ses på baggrund af, at risikoen for utilsigtede virkninger og 'spekulation' imod modellen vil stige over årene. Tilsvarende må modellens potentialer for en effekt også forventes at være størst i starten. Endelig vil en begrænset funktionsperiode på fx 3

²¹ Inspiration kan evt. hentes i rapporten om evaluering af Grønlands folkeskole, jf. Danmarks Evalueringsinstitut (2015, bl.a. kapitel 8).

år signalere, at der ikke grundlæggende med modellen laves om i ansvarsfordelingen i den offentlige sektor, hvor det (fortsat) er kommunerne, der har hovedansvaret for folkeskolen.

5.5 Samlet vurdering

Det konkluderes, at der kan opstilles en model for en aktivitetsbestemt incitamentsrettet bloktilskudspulje.

Der skal i så fald mest nærliggende konstrueres en resultatbaseret mekanisme, hvor risikoen for svækkelse af effektiviteten på området minimeres. Ud over selve den faglige opgave i konstruktionen af et sådant tilskud, må der imødeses nogle komplicerende faktorer.

Blandt andet er der mulighed for, at der bliver et pres på en modernisering af det samlede tilskuds- og udligningssystem. Det kan måske også ses som en hensigtsmæssig udvikling, men indebærer også såvel faglige og politiske problematikker.

Men et aktivitetsbestemt bloktilskud kan eventuelt gøres midlertidigt. Det kan være en velbegrundet fremgangsmåde og er også en handlemåde, der kendes fra Danmark – dvs. at et incitamentsfremmende tiltag efter nogle år lægges tilbage i (det ordinære) bloktilskud.

I sidste ende må omkostningerne ved en – om end nok så enkel – incitamentsmodel vurderes i forhold til alternativerne. Et incitamentsdrevet bloktilskudselement er ikke nødvendigvis hverken det eneste eller det mest omkostningseffektive instrument, hvis målet er forbedringer i folkeskolen.

Kan der måske alligevel opnås noget lignende ved den traditionelle ("gammeldags") måde at fremme en aktivitet, nemlig via puljer, som evt. uddeles efter ansøgning og er øremærket? Det vil være en mere enkel fremgangsmåde, som kan muliggøre at rette indsatsen mod bestemte områder, men vil også indebære en risiko for at skabe øget bureaukrati med indsendelse af ansøgninger, behandling af disse mv. En sådan fremgangsmåde kendes også i dag fra fondsstøttede initiativer på folkeskoleområdet, fx projektet Folkeskoleløft i Grønland (Velux Fonden, 2018).

6 Ado Lyngep Atuarfia

6.1 Den særlige situation vedrørende Ado Lyngep Atuarfia

Denne analyse handler om ungdomsuddannelser, men efter ønske fra Departementet for Uddannelse, Kultur, Idræt og Kirke medtages her en separat analyse af finansieringsforhold omkring skolen Ado Lyngep Atuarfia. Skolen er et specialtilbud i form af en kostskole for psykisk udviklingshæmmede børn og unge i alderen 14-20 år og skal således ikke sammenlignes med ungdomsuddannelserne. Skolen er beliggende i Aasiaat og er berammet til 16 årselever.

Vi vil med dette særskilte afsnit om Ado Lyngep Atuarfia fokusere på skolens bevillingsmæssige forudsætninger. Skolens finansieringsmæssige rammer afviger fra dem, der gælder for GUX og erhvervsskoler, og adskiller sig ikke mindst fra det økonomiske system, der gælder for handicapinstitutioner og døgninstitutioner for børn. Skolen Ado Lyngep Atuarfia er således en special case, hvilket besværliggør en sammenligning med øvrige institutioner.

6.2 Hvad er Ado Lyngep Atuarfia, og hvordan styres og finansieres skolen?

Ado Lyngep Atuarfia er en specialkostskole for lettere psykisk udviklingshæmmede/sentudviklede børn og unge fra hele Grønland. På Ado Lyngep Atuarfia modtager eleverne specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. Skolen hører finansieringsmæssigt under departementet for Uddannelse, Kultur, Idræt og Kirke og lovgivningsmæssigt under folkeskolelovens § 25 (Grønlands Selvstyre, 2012).

Skolen finansieres ikke ved takstbetaling. Derimod dækkes skolens udgifter af Selvstyret. Ado Lyngep Atuarfias finansiering skal således i praksis findes som en slags grundbevilling i finansloven, hvor antallet af elever til gengæld er fast berammet til 16 årselever. Dette gælder også, selvom elevtallet i praksis kan svinge, således at elevtallet kan være noget lavere i perioder, hvor der ikke er fuld belægning.

Elever visiteres til Ado Lyngep Atuarfia via den folkeskole, eleven hidtil har gået på. I visitationsprocessen kan PPR også være involveret, da psykologiske vurderinger kan være nødvendige. Et internt visitationsudvalg på Ado Lyngep Atuarfia tager herefter stilling til elevens egnethed på skolen, men det står klart, at kommunale institutioner har væsentlig betydning for visitationen. Ud over en mindre betaling til lommepenge på omtrent 2.000 kr. pr. måned pr. elev belastes den oprindelige bopælskommune dog ikke økonomisk ved at visitere eleven til ophold på Ado Lyngep Atuarfia.

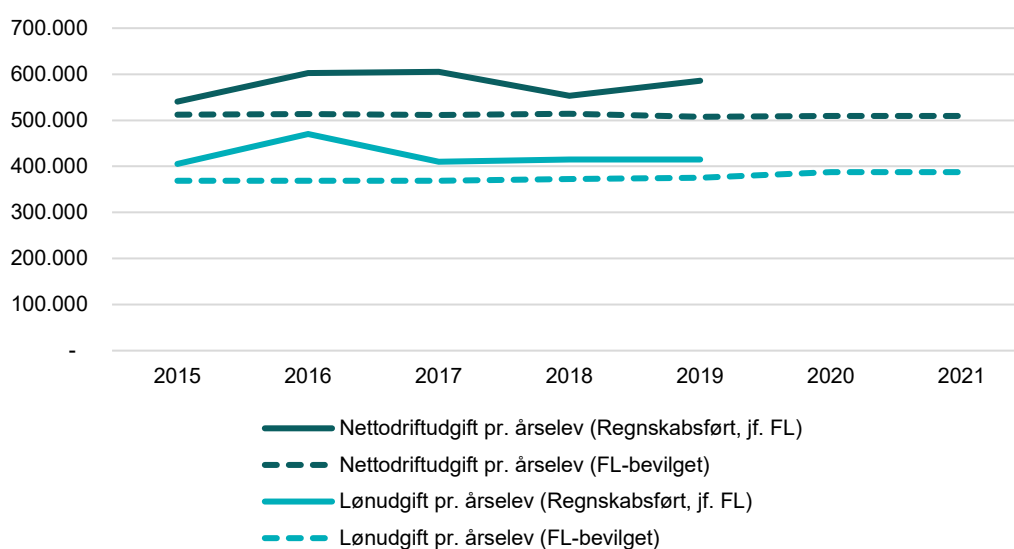
Ado Lyngep Atuarfias årlige bevilling ligger nogenlunde stabilt på 8,1 til 8,2 mio. kr., jf. finanslovene over tid. Finanslovsbevillingen skal dække både skolens og kostafdelingens daglige drift, herunder fx lønudgifter, vedligeholdelse, undervisningsmaterialer og kost. Af den samlede bevilling udgør lønudgifterne mellem 5,9 mio. kr. og 6,2 mio. kr. i perioden fra 2015 til 2021.

Ud over den nogenlunde stabile finanslovsbevilling på 8,1 til 8,2 mio. kr. kommer, at der i enkelte år kan bevilges ekstra midler til skolen, fx i finansloven for 2021, hvor der øremærkes 1 mio. kr. til projektering af renovering, bygningsmæssige forbedringer og energioptimering af Ado Lyngep skolen. Uddannelsesstyrelsen kan derudover bidrage med redskaber af relevans

for undervisningen og skolens drift, såsom til skolens bil og båd og iPads til skolens elever og ansatte, hvilket dermed ligger ud over skolens finanslovsbevilling.

Hvis vi opgør driftsudgifterne til Ado Lyngep Atuarfia pr. årselev alene på baggrund af finanslovsbevillingen på de 8,1-8,2 mio. kr., ligger udgiften på godt 500.000 kr. i perioden 2015-2021. Den realiserede driftsudgift pr. årselev er dog konsekvent højere og svinger mellem 540.000 kr. og godt 600.000 kr. fra 2015 til 2019, jf. Figur 6.1, hvilket afspejler, at de finanslovsbevilgede midler er overskredet i regnskabet. Hvis vi indsnævrer vores fokus til den del af driftsudgifterne, der vedrører lønomkostninger, ses det, at de finanslovsbevilgede lønudgifter ligger stabilt omkring de 370.000 kr. til 390.000 kr. i perioden 2015-2021, mens de realiserede lønudgifter varierer mellem knap 410.000 kr. og 470.000 kr. fra 2015 til 2019.

Figur 6.1 Udgifter til drift af Ado Lyngep Atuarfia, kr. pr. årselev



Anm.: Der er alene medtaget henholdsvis regnskabsførte lønudgifter og nettodriftsudgifter og finanslovsbevilgede lønudgifter og nettodriftsudgifter efter konto 40.10.11 Ado Lyngep Atuarfia.

I opgørelsen antages det beregningsmæssigt, at elevkapaciteten er fuldt udnyttet på skolen, dvs. med 16 årselever.

Kilde: Finanslovene for 2015-2021.

6.3 Sammenligning af finansieringsmodellen for Ado Lyngep Atuarfia, ungdomsuddannelser og døgninstitutioner for børn og unge

Mens Ado Lyngep Atuarfia i praksis finansieres via en slags grundbevilling i finansloven med et fast berammet antal årselever, er finansieringsformen noget anderledes for de traditionelle ungdomsuddannelsesinstitutioner og diverse døgninstitutioner.

For ungdomsuddannelser indebærer den finansieringsmæssige hovedmodel, at en væsentlig del af finansieringen er aktivitetsbestemt ud fra holduger og en takst for disse. Denne finansieringsmodel er beskrevet tidligere i rapporten (afsnit 2.2.4). Døgninstitutionernes finansiering er også aktivitetsafhængig, idet døgninstitutioner for børn finansieres af kommunerne ud fra en takst pr. døgn. For langt de fleste døgninstitutioner er der tale om en 100 % takstbetaling i dag, hvor man for de selvstyrejede institutioner tidligere arbejdede med en finansieringsmetode, der var baseret på 50 % takstbetaling og 50 % finansiering via bloktilskuddet (Dahl, Kloppenborg & Pedersen, 2020, s. 19).

For de landsdækkende handicapinstitutioner gælder det helt overordnet, at de drives af Socialstyrelsen og finansieres af kommunerne. Men også på dette område er der tale om en vis aktivitetsbestemt finansiering, idet kommunerne betaler for opholdet via takster for de enkelte pladser. Priserne for de enkelte pladser fremgår af det såkaldte takstcirkulære (Naalakkersuisut, 2020b).

Ado Lyngep Atuarfias finansiering adskiller sig dermed fra øvrige uddannelses- og/eller opholdsinstitutioner ved ikke at have et aktivitetsafhængigt element, samt at det ikke er den visiterende bopælskommune, der har betalingsforpligtelsen. Såfremt der ønskes en større grad af ensretning eller harmonisering af finansieringsmodellen, er det dermed en mulighed at arbejde mod en vis takstbetaling fra bopælskommunen for visitation af elever til Ado Lyngep Atuarfia. Et sådant eventuelt politisk ønske skal dog vejes op imod ulempen ved, at skolens finansieringsgrundlag bliver mindre stabilt ved en omlægning mod en større grad af aktivitetsafhængig finansiering. I det omfang kommunerne selv har alternative tilbud at tilbyde elevmålgruppen, er det i en grønlandsk sammenhæng – og for den sags skyld også i en dansk sammenhæng – usædvanligt, at betalingsforpligtelsen ikke på den ene eller anden vis pålægges bopælskommunen. Det skyldes, at der teoretisk set kan opstå nogle uhensigtsmæssige incitamenters i retning af en overvisitation fra kommunens side, hvis betalingsforpligtelsen ikke forbliver hos kommunen, uanset om eleven skal modtage støtte inden for eller uden for kommunens egne institutioner. Dertil kommer, at det muligvis vil være mere eftertragtet for børn og unge, der allerede er bosat i Aasiaat, at gå på Ado Lyngep Atuarfia end for børn og unge fra det øvrige Grønland på grund af den geografiske nærhed til fx familie og den øvrige omgangskreds. Dermed skabes indirekte et ulige ressourcenes mellem kommunerne med hensyn til at finansiere den ekstra støtte, som lettere psykisk udviklingshæmmede/sentudviklede børn og unge har brug for, idet Kommune Qeqertalik formodentligt lettere end de andre kommuner kan visitere elever til skolen og dermed ikke længere skal bære omkostningerne til finansiering af støtten til den pågældende elev.

Hvorvidt der eksisterer eller kunne oprettes alternative tilbud til Ado Lyngep Atuarfias elevmålgruppe, dvs. lettere psykisk udviklingshæmmede/sentudviklede børn og unge, er dog ikke muligt for forfatterne af denne rapport at vurdere.

6.4 Bevillingsniveauer

Forskelle i børn og unges behov for støtte har betydning for typen og tyngden af den støtte, de bør tilbydes. Dermed er der også naturligt forskel på, hvad støtten koster, og det giver således ikke mening at spekulere i, om bevillingsniveauet til Ado Lyngep Atuarfia er for højt eller for lavt i en sammenligning med øvrige institutioner med andre elev- eller borgergrupper uden en langt mere dybdegående analyse, end der er mulighed for her. Der har imidlertid været et ønske om at få bevillingsniveauet sat i en bredere kontekst, hvilket vi vil forsøge i det følgende.

Eleverne på Ado Lyngep Atuarfia bliver undervist 200 dage om året. Hvis vi tager udgangspunkt i driftsudgifterne til skolen pr. årselev alene på baggrund af finanslovsbevillingen og deler det med 200 undervisningsdage, opnås en døgnomkostning pr. elev på 2.546 kr. i 2020. Skolen er dog også en specialkostskole, hvor eleverne også bor på dage, hvor der ikke undervises. Hvis vi for bekvemmelighedens skyld blot antager, at eleverne bor på kostskolen alle årets dage, og fordeler driftsomkostningerne på alle disse dage, er døgnomkostningen pr. elev derimod 1.395 kr. i 2020. Som tidligere nævnt kommer derudover særbevillinger til skolen og ud-

dannelsesstyrelsens yderligere bidrag med redskaber af relevans for undervisningen og skolens drift. Endelig må vi forvente, at døgnomkostningen reelt er højere, idet skolens realiserede udgifter i alle af de undersøgte år fra 2015 til 2019 har ligget højere end det på finansloven bevilgede beløb, jf. Figur 6.1.

VIVE har i forbindelse med en kortlægning af døgninstitutionsområdet for børn og unge i Grønland for Departementet for Sociale Anliggender og Justitsområdet set på bl.a. økonomien vedrørende døgninstitutionerne. For at sætte ovenstående overslagsberegninger vedrørende Ado Lyngep Atuarfia i en bredere kontekst kan det nævnes, at VIVEs tidligere kortlægningsundersøgelse finder, at landsgennemsnitsomkostningen på tværs af alle døgninstitutionsanbragte er 2.775 kr. i 2018 (Dahl, Kloppenborg & Pedersen, 2020, s. 63). Det tal kommer VIVE frem til på baggrund af kommunale udgiftsdata. For de selvstyrejede døgninstitutioner for omsorgssvigtede samt de kommunale døgninstitutioner er gennemsnittet pr. anbringelsesdøgn ca. 2.500 kr. Det dækker dog over stor variation inden for døgninstitutionstyperne. VIVEs kortlægning fra 2020 viser endvidere, at kommunernes udgifter pr. anbringelsesdøgn på de selvejende døgninstitutioner i 2018 i gennemsnit lå på ca. 2.900 kr., mens gennemsnitsomkostningen for de selvstyrejede døgninstitutioner for behandlingskrævende børn og unge er på ca. 3.100 kr. pr. anbringelsesdøgn (Dahl, Kloppenborg & Pedersen, 2020, s. 63).

Der er kun relativt små variationer mellem kommunernes oplyste udgifter pr. anbringelsesdøgn i VIVEs tidligere kortlægningsundersøgelse og takstcirkulærets oplysninger om takster for de enkelte døgninstitutioner. Det fremgår således af takstcirkulæret, at det koster kommunerne mellem 2.246 kr. pr. døgn og 3.862 kr. pr. døgn i 2020 at have borgere i døgninstitutioner for børn og unge (Naalakkersuisut, 2020b, s. 11).

Endvidere kan det for konteksten yderligere nævnes, at taksten for ophold på Selvstyrets døgninstitutioner for personer med vidtgående handicap ligger på 2.302-4.908 kr. pr. døgn i 2020 Naalakkersuisut (2020b, s. 11). Det skal imidlertid understreges, at takstsatserne ikke kan betragtes som direkte sammenlignelige med hverken overslagsberegningerne vedrørende Ado Lyngep Atuarfia eller VIVEs udgiftstal for døgninstitutionsanbragte, der som nævnt også adskiller sig ved at basere sig på kommunale udgiftsdata.

Litteratur

- Andersen, C.S., C.M. Andreassen, G.S. Harrits, C.G. Jensen, S.Y. Junge, S. Munkedahl (2020): *Evaluering af skolepuljen: 2. midtvejsrapport*. Aarhus: Trygfondens Børneforskningscenter & VIA College.
- Andersen, L.B., C.B. Jacobsen, M.L.F. Jakobsen, S. Serritslew & T. Pallesen (2017): *Økonomiske incitament i den offentlige sektor*, 2. udg. København: Hans Reitzels Forlag.
- Bolvig, I, T. Jeppesen, H.B. Kleif, J. Østergaard, A. Iversen, N.B. Lips, N.L. Jensen & J. Thodsen (2019): *Unge uden job og uddannelse – hvor mange, hvorfra og hvorfor? En kortlægning af de udsatte unge i NEET-gruppen*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Børne- og Undervisningsministeriet (2020a): *Analyser og kortlægninger i eftersynet af taxameter- og tilskudssystemet*. København: Børne- og Undervisningsministeriet.
- Børne- og Undervisningsministeriet (2020b): *Evaluering af socialt taxameter*. København: Børne- og Undervisningsministeriet.
- Dahl, K.M., H.S. Kloppenborg & N.J.M. Pedersen (2020): *Kortlægning af døgninstitutionsområdet i Grønland*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Danmarks Evalueringsinstitut (2015): *Grønlands Folkeskole: Evaluering 2015*. København: EVA – Danmarks Evalueringsinstitut.
- Departementet for Råstoffer og Arbejdsmarked (2018): *Arbejdsmarkedsredegørelsen 2016/2017*. Nuuk: Departementet for Råstoffer og Arbejdsmarked.
- Grønlands Hjemmestyre (2006): *Landstingslov nr. 11 af 2. november 2006 om forvaltning af skatter*. Nuuk: Grønlands Hjemmestyre.
- Grønlands Hjemmestyre (2009): *Fordeling af det kommunale bloktilskud mellem de nye stor-kommuner*. Brev til KANUKOKA direktør Martha Labansen. Nuuk: Grønlands Hjemmestyre.
- Grønlands Selvstyre (2010a): *Inatsisartutlov nr. 10 af 19. maj 2010 om erhvervsuddannelser og kurser på erhvervsuddannelsesområdet*. Nuuk: Grønlands Selvstyre.
- Grønlands Selvstyre (2010b): *Bemærkninger til lovforslaget, FM 2010/88, 4. marts 2010*. Nuuk: Grønlands Selvstyre.
- Grønlands Selvstyre (2012): *Inatsisartutlov nr. 15 af 3. december 2012 om folkeskolen*. Nuuk: Grønlands Selvstyre.
- Grønlands Selvstyre (2013): *Finanslov for 2014*. Nuuk Grønlands Selvstyre.
- Grønlands Selvstyre (2014-2019): *Finanslov for 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 og 2020*. Nuuk: Grønlands Selvstyre.
- Grønlands Selvstyre (2017): *Finanslov for 2018*. Nuuk: Grønlands Selvstyre.

- Grønlands Selvstyre (2019): *Forslag til tillægsbevillingslov for 2019*. Nuuk: Grønlands Selvstyre.
- Grønlands Selvstyre (2020a): *Finanslov for 2021*. Nuuk: Grønlands Selvstyre.
- Grønlands Selvstyre (2020b): *Selvstyrets bekendtgørelse nr. 41 af 9. november 2020*. Nuuk: Grønlands Selvstyre.
- Grønlands Statistik (2021): *Uddannelse og beskæftigelse for unge*. Nuuk: Grønlands Statistik.
- Hesse, F. & K. Elkjær (2017): *Study of costs and activity based appropriations at Greenland's educational institutions. Final Report*. Rotterdam: ECORYS Nederland BV.
- Holt, H., F. Thuesen & F. Casier (2019): *Evaluering af Majoriaq-centrenes arbejdsmarkedsindsats*, København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Hvidman, U. & H.H. Sievertsen (2014): "Det økonomiske fundament: Finansiering og faktorer med betydning for omkostningerne", i L.B. Andersen, P. Bogetoft, J.G. Christensen & T. Tranæs (red.): *Styring, ledelse og resultater på ungdomsuddannelserne*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Jensen, J.K. & N.J.M. Pedersen (2020): *Analyse af udfordringer i uddannelsessektoren i Grønland: En forundersøgelse til analyse af finansieringssiden*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- KANUKOKA & Grønlands Hjemmestyre (2008): *Rapport om det kommunale bloktilskud og skatteudligning efter Strukturreformen*. Nuuk: KANUKOKA & Grønlands Hjemmestyre.
- Kruse, M., S.R. Kristensen & M. Bech (2015): Straffet på pengepungen: Virker økonomiske incitamenter til at dæmpe aktiviteten på sygehusene? *Økonomistyring & Informatik*, 30(5), 407-422.
- Ministeriet for Børn og Undervisning (2012): *Teknisk gennemgang af taxametersystemet – med særlig vægt på de gymnasiale uddannelser*, Børne- og Undervisningsudvalget, Bilag 197. København: Ministeriet for Børn og Undervisning.
- Møller, M.Ø., K. Iversen & V.N. Andersen (2016): *Review af resultatbaseret styring på grundskole-, beskæftigelses- og socialområdet*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
- Naalakkersuisut (2020a): *Uddannelsesplan II*. Nuuk: Naalakkersuisut.
- Naalakkersuisut (2020b): *Cirkulære nr. 291 sociale kontantydelse: Cirkulære om gældende sociale kontantydelse pr. 1. januar 2020*. Nuuk: Naalakkersuisut.
- Naalakkersuisut & Kommunerne (2020): *Budgetsamarbejdsaftale mellem Selvstyret og kommunerne*. Nuuk: Naalakkersuisut.
- Pedersen, K.M. (2019): *Kommunal medfinansiering og kampen for at forebygge indlæggelser: Viden om effekt. Økonometrisk analyse*. Discussion Papers on Business and Economics No.1/2019, SDU.

- Pedersen, N.J.M. (2018): *Et hensigtsmæssigt refusionssystem: Hvilke hensyn må der tages. Rapport-notat til projekt om analyse af offentlig hjælp*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Pedersen, N.J.M. (2021): Social security and barrier stol labour market participation. Kapitel 6 i Høgedahl, L. (ed.) (under udgivelse 2021): *Greenland's Economy and Labour Markets*. London: Routledge.
- Pedersen, N.J.M., J.S. Petersen & N.H. Lindeberg (2018): *Analyse af offentlig hjælp*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Pedersen, N.J.M., N. Ejersbo, K. Houlberg, C. Kolodziejczyk & N. Kristensen (2019): *Refusionsomlægning på beskæftigelsesområdet: Økonomiske og organisatoriske konsekvenser*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Sano, N.S. (2017): "Jeg vil ikke give op mere": *Fastholdelse i den grønlandske gymnasieskole – et studie af frafald og fastholdelsesstrategier på gymnasiet i Nuuk*. Nuuk: GUX Nuuk.
- Skatte- og Velfærdscommissionen (2011): *Vores velstand og velfærd – kræver handling nu*: Skatte- og Velfærdscommissionens betænkning. Nuuk: Skatte- og Velfærdscommissionen.
- Social- og Indenrigsministeriet (2020): *Kommunal udligning og generelle tilskud 2021, juni 2020*. Nuuk: Aningaasaqarnermut Siunnersuisoqatigiit – Økonomisk Råd, Grønland.
- Velux Fonden (2018): *Løft af folkeskolen i Grønland, 15/5-2018*: <https://veluxfonden.dk/da/content/folkeskoleloeft-i-groenland>.
- Økonomisk Råd (2016): Uddannelse. Kapitel 3 i Økonomisk Råd (2016): *Nunatta aningaasaqarnera – Grønlands Økonomi 2016*. Nuuk: Aningaasaqarnermut Siunnersuisoqatigiit – Økonomisk Råd, Grønland.
- Økonomisk Råd (2017a): *Nunatta aningaasaqarnera – Grønlands Økonomi 2017*. Nuuk: Aningaasaqarnermut Siunnersuisoqatigiit – Økonomisk Råd, Grønland.
- Økonomisk Råd (2017b): *Teknisk baggrundsnota 2017-1: Forløbsanalyser på uddannelsesområdet*. Nuuk: Aningaasaqarnermut Siunnersuisoqatigiit – Økonomisk Råd, Grønland.

Bilag 1 Aktivitetsafhængige tilskud: holduge-takster

Bilagstabel 1.1 Holduge-taxametre for visse branche- og gymnasieskoler, 2015-2021, kr. pr. uge (gul baggrundsfarve markerer ændring i forhold til året før)

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|-----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Institution/uddannelsesretning | kr. pr. holduge | | | | | | |
| <i>Tech College Greenland</i> | | | | | | | |
| Skolepraktik | 20.000 | 20.000 | 20.000 | 20.000 | 20.000 | 20.000 | 20.000 |
| Skolepraktik/Håndværk og teknik | 20.000 | 20.000 | 20.000 | 20.000 | 20.000 | 20.000 | 20.000 |
| Skolepraktik/Auto og marine | 20.000 | 20.000 | 20.000 | 20.000 | 20.000 | 20.000 | 20.000 |
| Skolepraktik el stærk | 22.500 | 22.500 | 22.500 | 22.500 | 22.500 | 22.500 | 22.500 |
| Marinemekaniker | 25.000 | 25.000 | 25.000 | 25.000 | 25.000 | 25.000 | 25.000 |
| Automekaniker | 25.000 | 25.000 | 25.000 | 25.000 | 25.000 | 25.000 | 25.000 |
| Skibsmontør | 25.000 | 25.000 | 25.000 | 25.000 | 25.000 | 25.000 | 25.000 |
| El svag | 25.000 | 25.000 | 25.000 | 25.000 | 25.000 | 25.000 | 25.000 |
| El stærk grundforløb | 27.500 | 27.500 | 27.500 | 27.500 | 27.500 | 27.500 | 27.500 |
| Grundforløb træ maler | 27.500 | 27.500 | 27.500 | 27.500 | 27.500 | 27.500 | 27.500 |
| Terminalarbejder | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 |
| VVS | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 |
| Maler | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 |
| Træ | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 |
| Klejnsmed | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 |
| El stærk H | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 |
| Maskinentreprenør | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 |
| Minesvend | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 |
| Den gymnasiale uddannelse | 42.500 | 42.500 | 42.500 | 42.500 | 42.500 | 37.500 | 37.500 |
| <i>Brancheskolen for sundhedsuddannelser</i> | | | | | | | |
| Portør | 25.000 | 25.000 | 25.000 | 25.000 | 25.000 | 25.000 | 25.000 |
| Sundhedsarbejder | 25.000 | 25.000 | 25.000 | 25.000 | 25.000 | 35.000 | 35.000 |
| Tandplejer | 25.000 | 25.000 | 25.000 | 25.000 | 25.000 | 25.000 | 25.000 |
| Sundhedshjælper | 45.000 | 45.000 | 45.000 | 45.000 | 45.000 | 37.500 | 37.500 |
| Støtteperson | 45.000 | 45.000 | 45.000 | 45.000 | 45.000 | 42.500 | 42.500 |
| Klinikassistent | 50.000 | 50.000 | 50.000 | 50.000 | 50.000 | 50.000 | 50.000 |
| Sundhedsassistent | 57.000 | 57.000 | 57.000 | 57.000 | 57.000 | 35.000 | 35.000 |
| <i>Grønlands Handelsskole</i> | | | | | | | |
| TNI-Basis (Grunduddannelse) | 27.500 | 27.500 | 27.500 | 27.500 | 27.500 | 27.500 | 27.500 |
| TNI-Flex | 27.500 | 27.500 | 27.500 | 27.500 | 27.500 | 27.500 | 27.500 |
| TNI grunduddannelse | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 |
| TNI specialer | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 |
| Arktisk guide | 32.500 | 32.500 | 32.500 | 32.500 | 32.500 | 32.500 | |
| TNI grunduddannelse Qaqortoq | 32.500 | 32.500 | 32.500 | 32.500 | 32.500 | 32.500 | |
| Serviceøkonom | 32.500 | 32.500 | 32.500 | 32.500 | 32.500 | 32.500 | |
| TNI18 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 |
| N12 IT/Informationsteknologi | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 |

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|-----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Institution/uddannelsesretning | kr. pr. holduge | | | | | | |
| Den gymnasiale uddannelse | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | |
| N12 International handel og markedsfør. | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 |
| N12 Økonomi og Ressourcestyring | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 |
| Transport og Logistik | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 |
| N11 Den 1-årige Merkantile Uddannelse | 42.500 | 42.500 | 42.500 | 42.500 | 42.500 | | |
| Administrationsøkonom | 42.500 | 42.500 | 42.500 | 42.500 | 42.500 | 42.500 | 42.500 |
| N12 Finans | 52.500 | 52.500 | 52.500 | 52.500 | 52.500 | 52.500 | 52.500 |
| Juridisk Sagsbehandler | 55.000 | 55.000 | 55.000 | 55.000 | 55.000 | 55.000 | 55.000 |
| MerX | | | | | | 42.500 | 42.500 |
| <i>Grønlands Maritime Skole</i> | | | | | | | |
| Grunduddannelse | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 |
| Vodbinder | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 |
| Fanger- og fiskeruddannelse | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 |
| Skipperuddannelse | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 |
| <i>Inuili</i> | | | | | | | |
| Fåreholder | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 |
| Butik | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 |
| Brødbager | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 |
| Grundforløb | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 |
| Gastronomi | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 |
| Ernæringsassistent | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 |
| Café/Kantine | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 |
| Skolepraktik | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 |
| Handel/Turisme assistent | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 |
| Tekniker | 42.500 | 42.500 | 42.500 | 42.500 | 42.500 | 42.500 | 42.500 |
| <i>Campus Kujalleq</i> | | | | | | | |
| Arctic Adventure guide | | | 60.000 | 60.000 | 60.000 | 60.000 | 60.000 |
| Arktisk guide | | | | | | | 32.500 |
| TNI Handelsskole grunduddannelse | | | | | | | 32.500 |
| Serviceøkonom | | | | | | | 32.500 |
| Den gymnasiale uddannelse | | | | | | | 35.000 |

Note: 1. Fagbetegnelserne er de, der anvendes i finanslovenes tekstanmærkninger vedrørende aktivitetsbestemt finansiering.

2. Taxametertakster pr. holduge er ifølge finanslovene fastsat i henhold til Inatsisartutlov nr. 10 af 19. maj 2010 om erhvervsuddannelser og kurser på erhvervsuddannelsesområdet (Grønlands Selvstyre, 2010b).

Kilde: De årlige finanslove – Grønlands Selvstyre (2014-2019 samt 2020a).

Bilag 2 Bloktilskud til kommunerne

Bilagstabel 2.1 20.05.90. Bloktilskud til kommunerne (Tilskudsbevilling 2021), 1.000 kr.

| Kommune | Kommune | Kommu- neqarfik | Qeqqata | Avannaata | Kommune | |
|--|----------------|--------------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| Bloktilskudselement ↓ | Kujalleq | Sermersooq | Kommunia | Kommunia | Qeqertalik | I alt |
| Kloakrenovering | 5.170 | 9.276 | 3.595 | 1.970 | 2.431 | 22.442 |
| Handicapområdet (ved overdragelse i 2011) | 50.392 | 143.810 | 79.966 | 82.629 | 48.841 | 405.638 |
| VSP og PPR | 8.988 | 30.739 | 13.561 | 13.956 | 8.250 | 75.494 |
| Skatteomlægning | -1.380 | -6.910 | 1.980 | -2.413 | -1.427 | -10.150 |
| Pensionsbeskatning - punkt 21 & 25/FM2016 | -2.251 | -25.424 | -3.577 | -2.716 | -1.605 | -35.573 |
| Fåreholderveje i Kujalleq | 412 | 0 | 0 | 0 | 0 | 412 |
| Rangerordning, Unesco | 215 | 0 | 215 | 215 | 0 | 645 |
| Boligprogram for bygder og yderdistrikter | 4.046 | 5.065 | 4.684 | 8.384 | 4.745 | 26.924 |
| Boligstøtte, istandsættelsestilskud | 1.503 | 1.881 | 1.740 | 3.114 | 1.762 | 10.000 |
| Tilskud til familiecentre og familiehøjskoler | 1.964 | 4.191 | 1.989 | 2.905 | 2.319 | 13.368 |
| Anlæg for førskoler og skoler | 11.940 | 31.354 | 14.269 | 21.774 | 11.242 | 90.579 |
| Energiprisreform | -2.995 | -4.936 | -3.086 | -7.765 | -4.648 | -23.430 |
| Støttet privat boligbyggeri | 4.050 | 14.543 | 5.898 | 6.746 | 3.988 | 35.225 |
| Bidrag til Fællesoffentlig IT-enhed (20.50.01) | -1.102 | -3.956 | -1.604 | -1.835 | -1.085 | -9.582 |
| Bloktilskudsmodel | 121.532 | 339.242 | 164.615 | 182.145 | 120.497 | 928.031 |
| Omfordeling i 2021 | 33.000 | -90.000 | 5.000 | 19.000 | 33.000 | 0 |
| I alt til kommunerne | 235.484 | 448.875 | 289.245 | 328.109 | 228.310 | 1.530.023 |

Kilde: Grønlands Selvstyre (2020a).

VIDEN
VELFÆRD

DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD