

1. marts 2008

FM 2008/17

EM 2007/62

BETÆNKNING

Afgivet af Landstingets Erhvervsudvalg

vedrørende

**Forslag til landstingsforordning om ændring af landstingsforordning om
erhvervsuddannelser og erhvervsuddannelseskurser**

Afgivet til forslagens 2. behandling

Landstingets Erhvervsudvalg har under behandlingen senest bestået af:

Landstingsmedlem Jonathan Motzfeldt (S) Formand
Landstingsmedlem Thomas Kristensen (A)
Landstingsmedlem Esmar Bergstrøm (IA)
Landstingsmedlem Ole Thorleifsen (S)
Landstingsmedlem Jens B. Frederiksen (D)

Landstingets Erhvervsudvalg har på baggrund af forslagens 1. behandling under EM2007 gennemgået nærværende forslag til landstingsforordning.

Forslagets indhold

Forordningsforslaget har det overordnede formål at skabe større mulighed for at yde støtte til kurser på erhvervsuddannelsesområdet, der udbydes af andre end de grønlandske erhvervsskoler, med henblik på at gøre kursusudbudet mere behovsstyret.

Forslaget indeholder udvidelse af hjemmelsgrundlaget for tilskud i forbindelse med kurser på erhvervsuddannelsesområdet, herunder regler om praktikløn samt præciseringer som følge af ressortændringer

Selve den præcise udmøntning af kursusmidlerne skal reguleres i bekendtgørelsesform og Landsstyret har i den forbindelse ønsket at udstede en bekendtgørelse, der regulerer fordelingen af tilskud til de pågældende kurser i overensstemmelse med bevillingsforudsætningerne i finanslovene for 2007 og 2008, således at der også kan ydes tilskud til kurser, der udbydes af andre end erhvervsskolerne.

Det følger i den forbindelse allerede i dag af finanslovenes bevillingsforudsætninger, at der forudsættes mulighed for at yde tilskud til kurser, der udbydes af andre end erhvervsskolerne.

Det er imidlertid blevet erfaret, at en sådan bekendtgørelse ikke i dag er mulig, som følge af affattelsen af den gældende landstingsforordning om erhvervsuddannelser og erhvervsuddannelseskurser. Der er med andre ord ikke umiddelbar overensstemmelse med ordlyden af bevillingsforudsætninger i finanslovene 2007 og 2008 og den gældende landstingsforordning på området.

På den baggrund har landsstyret fundet det hensigtsmæssigt at fremsætte nærværende forslag i form af en efteranmeldelse på EM07 med henblik på hurtigst muligt at få afstemt reguleringen i overensstemmelse med finanslovens bestemmelser på området, således at påtænkte initiativer kan igangsættes allerede fra 1. januar 2008, i forbindelse med den generelle opprioritering af uddannelseskompetence- og efteruddannelsesforholdene. Forslagets ikrafttræden er selvsagt udskudt grundet udsættelsen af 2. behandling til FM08.

Selve udmøntningen af kursusmidlerne vil bl.a. ske på grundlag af indstillingerne fra Kompetenceudviklingsrådet, hvis indstillinger dermed ikke begrænses til kurser, der udbydes af erhvervsskolerne.

Endelig har Landstyret anført, at behovet for en fyldestgørende høring af samtlige involverede parter har medført at forslaget blev efteranmeldt på EM07, jfr. afsnittet der vedrører Landstingets 1. behandling.

Høring

På Erhvervsudvalgets kritik af de manglende høringssvar ved fremsendelsen af forslaget til Landstinget beklagede Landsstyret den manglende iagttagelse af formalia i forbindelse med anmeldelsen af lovforslaget, hvorefter Landsstyret fremsendte de manglende høringssvar til udvalget.

Erhvervsudvalget har inden 2. behandlingen af forslaget i landstinget ønsket, at forslaget blev sendt i ny høring blandt en større kreds end den oprindelige høringskreds.

Landsstyret fremsendte udvalget følgende redegørelse for deres tilfredshed med den oprindelige kreds af høringsparter for forslaget:

"Omstændighederne taget i betragtning, som anført under besvarelsen af punkt 1 i relation til det akutte behov for lovteknisk tilpasning af reguleringsspørgsmålet sammenholdt med de nedenfor anførte forhold, er det Landsstyrets overordnede opfattelse, at den foretagne høring er sket under tilstrækkeligt betryggende vilkår.

For så vidt angår det af Udvalget anførte forbigåelse af oplagte høringsparter, er det væsentligt at henlede opmærksomheden på, at det drejer sig om tilskud på erhvervsuddannelsesområdet, hvilket selvsagt følger direkte af landstingsforordningen om erhvervsuddannelser og erhvervsuddannelseskurser samt bevillingsforudsætningerne i finansloven.

Vurderingen af relevante høringsparter har i forlængelse af sidstnævnte taget afsæt i nævnte hjemmelsgrundlag for tildeling af kursusmidler. Det følger med andre ord af landstingsforordningen om erhvervsuddannelse og ligeledes af landstingsloven om arbejdsmarkedsafgift, som tilskudsmidlerne bl.a. opkræves på grundlag af, jf. dennes § 2, at der alene er hjemmel til at yde støtte i forbindelse med kurser på erhvervsuddannelsesområdet, hvorfor tilskud til kurser for skolelærere og pædagoger selvsagt falder helt uden for hjemmelsgrundlaget, hvilket afspejler, hvorfor eksempelvis IMAK ikke er blevet direkte inddraget i høringsprocessen, ligesom det har været tilfældet for f.eks. Akademikernes Sammenslutning i Grønland (ASG), idet disse med flere falder helt uden for erhvervsuddannelsesområdet. Sidstnævnte skal i øvrigt sammenholdes med det forhold, at der for nævnte grupper er alternative tilskudsmuligheder i forbindelse med kursusafholdelse.

I den sammenhæng skal det bemærkes, at når et medlem af Landstinget under nærværende forslags 1. behandling anfører, at kursusmidlerne burde komme en større kreds af faggrupper til gode i form af eksempelvis socialrådgivere og socialpædagoger, må dette bero på en misforståelse af hjemmelsgrundlaget, ligesom de anførte faggrupper i øvrigt allerede er tilgodeset på finansloven, idet der er afsat 9.5 mio. kr. på Hovedkonto 30.01.03 Kurser og efteruddannelse på det sociale område.

Det skal samtidig erindres, at de oprindelige overvejelser i forbindelse med indførelsen af ordningen vedrørende tilskud til efteruddannelseskurser var baseret på hensynet til at opkvalificere først og fremmest arbejdsstyrken inden for navnlig produktionserhvervene og til dels serviceerhvervene. Det var i den sammenhæng centralt, at man netop inden for nævnte erhvervsgrupper er særligt truet i forhold til mulighederne for at indfri arbejdsmarkedets krav, hvilket ikke synes at spille en tilsvarende rolle for så vidt angår f.eks. skolelærere, pædagoger og øvrige erhverv

uden for erhvervsuddannelsesområdet, hvis uddannelsesmæssige grundlag i højere grad udspringer af boglige forudsætninger.

Sidstnævnte skal sammenholdes med bemærkningerne til landstingsloven om arbejdsmarkedsafgift, af hvilke det bl.a. fremgår, at ud fra arbejdsmarkedsstatistikker med videre kan det konstateres, at de personer, som rammes af kortere eller længerevarende arbejdsløshed, primært er personer uden faglig eller anden kompetencegivende uddannelse."

Landsstyret vurderede således på baggrund heraf, at høringen må anses for at være sket på tilstrækkelig betryggende vilkår, ligesom det skal erindres, at forslaget til ændring af den gældende landstingsforordning om erhvervsuddannelser og erhvervsuddannelseskurser i alt sin væsentlighed jo går ud på at bringe tilskudsreguleringen på erhvervsuddannelsesområdet i overensstemmelse med fordelingsanvisningerne i finanslovens bevillingsforudsætninger og landstingsloven om arbejdsmarkedsafgift.

Høringssvarene har givet anledning til følgende bemærkninger:

Erhvervsudvalget noterer sig, at Landsstyret har hørt de relevante instanser, der retter sig mod erhvervsuddannelsesområdet, på baggrund af Landstingsforordningen om erhvervsuddannelser og erhvervsuddannelseskurser. Ligesom udvalget noterer sig, at andre grupper, såsom skolelærere og socialpædagoger, falder uden for dette område. Disse grupper har derfor ikke været omfattet af høringen.

På den baggrund har Landsstyret ikke fundet anledning til en ny høringsrunde.

Udvalget tager dette til efterretning.

Udvalget skal i den forbindelse præcisere, at en tilpasning af forordningen som ufravigelig hovedregel indebærer, at loven behandler alle berørte parter ens, uanset om særlige grupper skulle have alternative muligheder via overenskomster eller andre aftaler på arbejdsmarkedet.

Landstingets 1. behandling under EM07

Landstinget henviste forslaget til behandling i Erhvervsudvalget.

Punktet blev efteranmeldt til landstinget og 1. behandlet med kun 2 dages varsel den 19. oktober 2007. Fremgangsmåden gav anledning til alvorlig kritik under punktets 1. behandling, da det var åbenlyst, at partiernes ordførere ikke kunne forberede en forsvarlig behandling af lovforslaget på disse vilkår.

Det blev under 1. behandlingen med rette påpeget:

- At forslaget indebærer betydelige samfundsmæssige konsekvenser, herunder i konsekvenser for de berørte parter,
- At der kan være behov for såvel ændringsforslag som en mere grundig høringsprocedure inden forslagets vedtagelse, og
- At Landstinget med den valgte fremgangsmåde får meget ringe mulighed for en grundig undersøgelse af forslagets konsekvenser og derved også meget lidt tid til høring af de berørte parter.

Erhvervsudvalget kunne herudover konstatere:

- At der ikke er oplyst overbevisende grunde, der taler for en efter anmeldelse og hastebehandling af dette dagsordenspunkt,
- At det under 1. behandlingen blev tydeligt, at der ikke er politisk enighed om forslagets indhold, hvilket yderligere understreger, at lovforslaget ikke egner sig til en hastebehandling,
- At der ikke foreligger det høringsmateriale, som Landsstyret er forpligtet til at aflevere sammen med et anmeldt lovforslag, hvorfor der mangler en vigtig del af arbejdsgrundlaget for en politisk behandling af dagsordenspunktet,
- At høringsperioden ikke er oplyst, hvilket gør det yderligere vanskeligt at vurdere resultatet og værdien af den gennemførte høringsrunde,
- At oplagte høringsparter er forbigået i høringsrunden, så som SPS, PPK, PIP, IMAK, hvilket til dels ligeledes blev påpeget under 1. behandlingen. Det kan endvidere undre, at Landsstyret f.eks. har fundet anledning til at høre Center for Sundhedsuddannelser (PI), men ikke Direktoratet for Sundhed, som har det overordnede ansvar for sundhedspersonalets uddannelsesniveau, og
- At der fra forskellig side af, herunder af Landsstyremedlemmet for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser, blev efterlyst et grundigt og seriøst udvalgsarbejde.

Erhvervsudvalget anmodede på den baggrund om at forslagets 2. behandling blev udsat til FM 2008.

Erhvervsudvalgets behandling af forslaget

Erhvervsudvalget har inden 2. behandlingen bedt Landsstyremedlemmet om supplerende oplysninger.

Udvalget har således udbedt sig Landsstyremedlemmets forklaring på den meget korte anmeldelsesfrist forud for behandlingen af forslaget i Landstinget. Ligesom udvalget har udtrykt kritik af de manglende hørings svar, der ikke var vedlagt forslaget. Udvalget skal minde Landsstyret om, at dette ikke harmonerer med formkravene ved anmeldelse af lov og forordningsforslag.

Til en nærmere belysning af årsagen til den meget korte anmeldelsesfrist forud for Landstingets behandling af forslaget og anmodning om en hastebehandling skriver Landsstyret i svar til udvalget:

"Det skal i den forbindelse erindres, at Landstinget i forbindelse med vedtagelsen af landstingslov nr. 10 af 2. november 2006 om arbejdsmarkedsafgift, der trådte i kraft den 1. januar i år, ophævede den lovgivning, der indtil da havde dannet hjemmelsgrundlag på området i form af landstingslov nr. 16 af 23. november 1989 om arbejdsgiveres erhvervsuddannelsesbidrag.

Det syntes dog at have været landstingets hensigt, jf. bemærkningerne til den nye landstingslov om arbejdsmarkedsafgift, at også andre end brancheskolerne skulle have adgang til at udbyde tilskudsberettigende kurser, idet det bl.a. fremgår af omtalte bemærkninger, at "...
udmøntningen af de kommende kursusmidler skal være behovs- og aktivitetsstyret, blandt andet på baggrund af indstillinger fra det centrale kompetenceudviklingsråd samt fra brancheskolerne og disses brancheudvalg. Men også fra de kommende vejlednings og introduktionscentre...."

Denne udvidelse af hjemmelsgrundlaget for tildeling af tilskud i forbindelse med kurser på erhvervsuddannelsesområdet er i øvrigt i overensstemmelse med bevillingsforudsætningerne i den af landstinget vedtagne finanslov. Det blev i øvrigt tidligere i år af både Lovkontoret og Skattedirektoratet, som er ressortmyndighed for så vidt angår den nye landstingslov om arbejdsmarkedsafgift, oplyst at sidstnævnte ikke kan benyttes som hjemmelsgrundlag for tildeling af kursusmidler, idet loven er en såkaldt opkrævningsforskrift og derfor ikke kan benyttes som grundlag for udbetaling af kursusmidler, uanset at arbejdsmarkedsafgiftsloven i både dennes bemærkninger, jf. ovenfor og i lovens §2 anfører, at midlerne skal anvendes til finansiering af efteruddannelse og kompetenceudvikling på erhvervsuddannelsesområdet. Dette er i øvrigt et forhold der først blev afklaret i foråret 2007.

Som følge af den nævnte ophævelse af landstingsloven om arbejdsgiveres erhvervsuddannelsesbidrag, som var en "udbetalingslov", var der alene en materiel lov på området i form af den gældende landstingsforordning om erhvervsuddannelser og erhvervsuddannelseskurser, som kunne regulere udbetalingsspørgsmålet.

Denne landstingsforordning rummer imidlertid ikke samme adgang til fordeling af tilskudsmidler som forudsat i landstingsloven om arbejdsmarkedsafgift og finanslovens bevillingsforudsætninger, idet godkendte kurser som altovervejende hovedregel skal varetages af brancheskolerne. Dog er der i landstingsforordningen mulighed for at fravige denne regel som led i forsøgsordninger, jf. forordningens §51. På baggrund af sidstnævnte blev der derfor tidligere på året udarbejdet en bekendtgørelse, der indholdsmæssigt var stort set identisk med det foreliggende forslag til landstingsforordning om

ændring af landstingsforordningen om erhvervsuddannelser og erhvervsuddannelseskurser med henblik på at sikre en regulering af tilskudsspørgsmålet i overensstemmelse med finanslovens bevillingsforudsætninger og landstingsloven om arbejdsmarkedsafgift.

Efter at bekendtgørelsen havde været i høring tidligere på året blev den tilsendt Lovkontoret, som imidlertid i efteråret meddelte, at landstingsforordningens § 51 ikke kan benyttes som hjemmelsgrundlag for bekendtgørelsen, idet bekendtgørelsen havde til hensigt at regulere tilskudsspørgsmålet i overensstemmelse med finanslovens bevillingsforudsætninger og arbejdsmarkedsafgiftsloven, som ikke kan betragtes som forsøg, men som permanente ordninger. Dette altså selv om det var hensigten efterfølgende at udarbejde en egentlig ændring af lovgrundlaget, som skulle forelægges Landstinget under iagttagelse af de sædvanlige anmeldelsesprocedurer."

Landsstyret skriver videre

"På den baggrund blev det vurderet nødvendigt hurtigst muligt at tilvejebringe et materielt hjemmelsgrundlag, som kunne regulere spørgsmålet om udbetaling af kursusmidler i overensstemmelse med forudsætningerne i arbejdsmarkedsafgiftsloven og finanslovens bevillingsforudsætninger, hvilket Landsstyret har tilstræbt med fremlæggelse af det foreliggende forslag. Derfor var det ikke muligt at overholde den sædvanlige anmeldelsesfrist."

Erhvervsudvalget har under behandlingen af punktet noteret sig den noget uhensigtsmæssige lovgivningsarbejde som sagen bærer præg af. Der synes ikke at være sikret en løbende opfølgning på nye love. Udvalget skal henstille til at der for fremtiden sker en skærpelse på lovgivningsarbejdet, således at der med rettidig omhu sikres bedst muligt lovgivningsgrundlag. Det er ikke acceptabelt at der ikke allerede ved finanslovens vedtagelse sikres de fornødne hjemler, der skal sikre opfyldelsen af lovens hensigt.

Udvalget er desuden enige om at både indholdet og hensigten med arbejdsmarkedsafgiften har været for bredt formuleret, hvorfor indholdet i forordningen tilsvarende ikke bliver præcis nok i dens nærmere afgrænsning af udbyder og modtagergruppen til disse erhvervsuddannelsestilskud.

Dette har udvalget ønsket at råde bod på ved at udvalget fremsætter et ændringsforslag til Landsstyrets fremlagte forordningsforslag. Udvalget ønsker med det fremsatte ændringsforslag at sikre at forordningen bliver præciseret og målrettet mest muligt erhvervsuddannelseskurser. Udvalget ønsker at deltagelsen for den enkelte kursist skal resultere i konkret kompetenceløft.

Ikrafttrædelsestidspunktet

En vedtagelse af Landsstyrets forslag vil på nuværende tidspunkt indebære, at landstingsforordningen vil få tilbagevirkende kraft. Udvalget opfordrer Landsstyret til at overveje, hvorvidt Landsstyret eventuelt bør fremsætte ændringsforslag til 3. behandlingen, med henblik på en ændring af ikrafttrædelsestidspunktet.

Indstilling

Et enigt Erhvervsudvalg indstiller på denne baggrund forslaget til Landstingets vedtagelse med det af udvalget fremsatte ændringsforslag.

Med disse bemærkninger skal Landstingets Erhvervsudvalg overgive forslaget til 2. behandling.

Jonathan Motzfeldt
Formand

Thomas Kristensen

Ole Thorleifsen

Esmar Bergstrøm

Jens B. Frederiksen