

Bemærkninger til forordningsforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Baggrunden for forordningsforslaget

I forbindelse med Strukturudvalgets betænkning blev pædagogisk-psykologisk rådgivning og vidtgående specialundervisning angivet som emner, der skulle undergå nærmere undersøgelse forud for en afgørelse om, hvorvidt disse to områder skal overgå til kommunerne i forbindelse med strukturreformen.

Af denne grund blev der nedsat en arbejdsgruppe med repræsentanter fra KANUKOKA og Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke. Arbejdsgruppen har indstillet, at pædagogisk-psykologisk rådgivning og vidtgående specialundervisning overdrages til kommunerne. Arbejdsgruppens konklusion er, at begge områder med fordel kan overgå til kommunerne. Det skal bemærkes, at der ikke er truffet beslutning om overdragelse endnu, da det er overgangsudvalgenes (nu de nye storkommuner) beslutning. Overdragelsen kræver endvidere en forhandling mellem storkommunerne og Selvstyret vedrørende bevillingens størrelse. Arbejdsgruppen har i denne forbindelse bemærket, at flere af de tidligere kommuner allerede på nuværende tidspunkt supplerer den af Selvstyret fastsatte bevilling.

§ 31, stk. 3 i landstingsforordning nr. 8 af 21. maj 2002 om folkeskolen (folkeskoleforordningen) giver mulighed for, at Landsstyret (nu Naalakkersuisut) efter aftale med kommunalbestyrelsen i en eller flere kommuner kan lade disse overtage løsningen af pædagogisk-psykologisk rådgivning. Således har de tidligere kommuner Nuuk, Maniitsoq, Sisimiut, Uummannaq og Ammassalik overtaget pædagogisk-psykologisk rådgivning på nuværende tidspunkt.

Formålet med, at kommunerne nu foreslås at varetage løsningen af pædagogisk-psykologisk rådgivning, skal ses i nær tilknytning til kommunernes overordnede ansvar for skolevæsenet, jf. folkeskoleforordningens § 38, stk. 1, og deres ansvar for at sørge for undervisning, jf. § 33, stk. 1, nr. 1, herunder også specialundervisning, jf. § 14, stk. 1. Pædagogisk-psykologisk rådgivning er det faglige bindeled mellem almindelig undervisning og iværksættelse af specialundervisningsinitiativer over for den enkelte elev.

Herudover er det en vigtig opgave for de pædagogisk-psykologiske rådgivningskontorer at yde rådgivning til skolerne med henblik på forøgelse af

kvaliteten og effekten af specialundervisningsindsatsen. Desuden skal der medvirkes til at forøge kvalitet og en effektiv, fleksibel og målrettet indsats i specialundervisningen.

2. Gældende regler

I henhold til folkeskoleforordningen § 31, stk. 1, nr. 1 påhviler det Landsstyret (nu Naalakkersuisut) at sørge for pædagogisk-psykologisk rådgivning, mens samme bestemmelses stk. 3 giver mulighed for, at Landsstyret (nu Naalakkersuisut) efter aftale med kommunalbestyrelsen i en eller flere kommuner kan lade disse overtage løsningen af pædagogisk-psykologisk rådgivning, jf. ovenfor.

Udover de tidligere kommuner, der i dag selv varetager pædagogisk-psykologisk rådgivning, findes to rådgivningscentre. PPR Syd dækker Ittoqqortoormiit, Nanortalik, Narsaq, Qaqortoq og Paamiut, mens PPR Nord dækker Qaanaaq, Upernavik, Kangaatsiaq, Aasiaat, Qasigiannuguit, Qeqertarsuaq og Ilulissat.

Begge rådgivningscentre fungerer i dag meget selvstændigt. Det er dog Naalakkersuisut ved Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke, der varetager ansættelse og afskedigelse af ledende skolepsykologer samt den overordnede økonomistyring.

3. Forslagets indhold

Forslaget indebærer, at forpligtelsen til at sørge for pædagogisk-psykologisk rådgivning overgår fra Landsstyret (nu Naalakkersuisut) til kommunerne. Således vil også ansættelseskompetence for de ledende skolepsykologer samt økonomistyring overgå til kommunerne.

I forbindelse med den organisatoriske inddeling af pædagogisk-psykologisk rådgivning anbefaler den nedsatte arbejdsgruppe, at der etableres et PPR-center for hver af de nye storkommuner.

Opgaverne ved pædagogisk-psykologisk rådgivning forbliver de samme.

Med overdragelsen af pædagogisk-psykologisk rådgivning til kommunerne, får kommunerne en mere fuldstændig ansvars- og beslutningskompetence på folkeskoleområdet, som primært er en kommunal opgave. Der vil således ikke længere være behov for at inddrage en Selvstyreinstans ved foretagelse af pædagogisk-psykologisk vurdering eller tildeling af specialundervisning, når overdragelse af dette område er blevet til en realitet.

I lov nr. 473 af 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre er det i § 1 fastslået, at den udøvende magt er hos Naalakkersuisut. Bestemmelsen ændrer den tilsvarende bestemmelse i den ved loven ophævede lov nr. 577 af 29. november 1978 om Grønlands Hjemmestyre, hvori det i § 1, stk. 2 var fastsat, at forvaltningen ledes af et

landsstyre. Som følge heraf er det i forslaget foreslået, at "landsstyret" overalt i forordningen ændres til "Naalakkersuisut".

Forordningens ikrafttrædelsestidspunkt er ikke fastsat i forslaget, men vil skulle fastsættes ved en af Naalakkersuisut herom udstedt bekendtgørelse. Hermed gives der mulighed for at sætte overdragelsen af pædagogisk-psykologisk rådgivning i kraft, når alle de nye storkommuner er parate hertil.

4. Administrative og økonomiske konsekvenser for det offentlige

Forslaget har ingen økonomiske konsekvenser for den offentlige sektor set under et, idet både opgave og byrde overdrages fra Landskassen til kommunerne.

Der er i Landstingsfinanslov 2009 budgetteret med kr. 6.593.000 til Pædagogisk, psykologisk rådgivning (PPR) under konto 40.01.04. Derudover er der budgetteret med kr. 52.310.000 til vidtgående specialundervisning under konto 40.10.13. Budgettet for de to konti vil blive overdraget ved en forøgelse af det kommunale bloktilskud.

5. Administrative og økonomiske konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget har ingen administrative eller økonomiske konsekvenser for erhvervslivet.

6. Miljø- og naturmæssige konsekvenser

Forslaget har ingen miljø- eller naturmæssige konsekvenser.

7. Administrative konsekvenser for borgere

Forslaget har ingen administrative konsekvenser for borgere.

8. Høring af myndigheder og organisationer

Forslaget har været i høring fra den 21. maj til den 9. juli 2008 hos samtlige departementer, PPR Nord, PPR Syd, KANUKOKA, IMAK, Grønlands Arbejdsgiverforening, og Psykolog-foreningen. I forbindelse med høringsprocessen bemærkes, at forordningsforslaget blev sendt i høring sammen med et forslag til bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. Det skal yderligere bemærkes, at bekendtgørelsesforslaget ikke i sig selv medfører, at specialundervisning overdrages til storkommunerne. Bekendtgørelsesforslaget blev sendt ud i høring sammen med forslag til ændring af landstingsforordning om folkeskolen, da Landsstyret (nu Naalakkersuisut) ønskede

at tilpasse bekendtgørelsen til folkeskoleforordningen, og den forventede kommende overdragelse af specialundervisningsområdet til kommunerne.

Følgende høringsparter svarede tilbage, at de ingen bemærkninger havde:
Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser, Dansk Psykolog Forening – Grønlandskredsen, PPR Nord og Råstofdirektoratet.

Departementet for Familie og Sundhed

Da både PPR og børne- og ungeområdet ligger i kommunerne, kan kommunerne sikre mere fleksibilitet og individuelle tilrettelagt tiltag for det enkelte barn inden for flere områder. Barnet vil således være i centrum af kommunens tiltag og ikke blive spillet frem og tilbage mellem Landsstyret og kommunen.

Departementet for Infrastruktur og Miljø

Af bemærkningerne til forordningsforslaget fremgår, at forslaget ikke har økonomiske konsekvenser. Dette hænger ikke helt sammen med, at der også i forordningsforslagets § 31 står, at ”Det påhviler Landsstyret at sørge for særligt indrettede kostskoler”, hvilket kan få betydning for anlægsomkostninger.

Endvidere fremgår af de almindelige bemærkninger, at der oprettes PPR kontorer i de 4 nye storkommuner, hvor der i dag er 2 PPR kontorer. Dette indikerer, at driften af PPR vil kræve yderligere midler.

Naalakkersuisut bemærker, at der ikke er sket en ændring vedrørende Naalakkersuisuts forpligtelse til at sørge for særligt indrettede kostskoler, jf. forordningsforslaget § 31, stk. 1, nr. 1, udover at denne i den gældende forordning hedder § 31, stk. 1, nr. 2.

Det er korrekt som Departementet for Infrastruktur og Miljø gør opmærksom på, at der på nuværende tidspunkt kun er 2 PPR kontorer under Naalakkersuisut. Dette er begrundet ved, at en række kommuner har overtaget PPR. Til dette modtager de et tilskud fra samme hovedkonto som de øvrige PPR kontorer. Til orientering bemærkes, at det drejer sig om hovedkonto 40.01.04 Pædagogisk, psykologisk rådgivning. Hvor bevillingen i dag dækker driften af PPR kontorer i hele Grønland, vurderer Naalakkersuisut at dette også fremover vil være muligt. Naalakkersuisut foreslår dog, at der organisatorisk oprettes 4 PPR kontorer, en for hver storkommune. Det skal dog understreges, at Naalakkersuisut som sådan ikke har indflydelse på dette område, da dette er kommunernes suveræne kompetence.

IMAK

IMAK finder, at den i finansloven afsatte bevilling til vidtgående specialundervisning ikke er stor nok, idet der er et stigende behov for pædagogisk-psykologisk rådgivning og vidtgående specialundervisning.

Der savnes bestemmelser, der sikrer, at kommunerne kan oprette specialskoler.

Det fremgår endvidere ikke, hvordan løn- og ansættelsesvilkår for ansatte ved PPR sikres ved overgangen til kommunerne. IMAK omtaler endvidere risikoen for et overskud af eksempelvis ledende skolepsykologer, hvorfor det kan få vidtrækkende konsekvenser for nogle af de nuværende ansatte.

Ikrafttrædelsestidspunktet fremgår af forslaget til at være 1. januar 2009; imidlertid fremgår det af den netop indgåede aftale mellem Landsstyret og KANUKOKA om bloktilskud til kommunerne, at det først skal ske 1. januar 2010.

Naalakkersuisut gør opmærksom på, at nærværende forslag ikke omhandler specialundervisning, men derimod PPR. Af denne grund omfatter forslaget ikke oplysninger om eller stillingtagen til bevillingen til specialundervisning.

Naalakkersuisut bemærker, at folkeskoleforordningen §§ 31 og 33 omhandler områder, det påhviler henholdsvis Landsstyret (nu Naalakkersuisut) og kommunalbestyrelserne at sørge for. De to bestemmelser er således forpligtende og stiller krav til Naalakkersuisut og kommunalbestyrelserne. Blandt andet skal Naalakkersuisut sørge for særligt indrettede kostskoler i henhold til § 20, stk. 4, jf. § 31, stk. 1, nr. 1. Der er intet i bestemmelserne, der hindrer, at kommunerne kan oprette specialskoler, såfremt der er ønske og behov herfor.

I forbindelse med kommunalisering af en lang række områder, hvoraf PPR er et enkelt, har der været nedsat en arbejdsgruppe og afholdt informationsmøde overfor de faglige organisationer vedrørende overførelse af de berørte ansatte. Denne arbejdsgruppe har vurderet, at overførsel af ansatte fra Landsstyret (nu Naalakkersuisut) til kommunerne som udgangspunkt vil kunne ske uden væsentlige konsekvenser for de berørte ansatte.

Som en konsekvens af høringssvarene er ikrafttrædelsestidspunktet ændret, således at overdragelsen kommer til at ske på et senere tidspunkt ved udstedelse af en bekendtgørelse herom.

KANUKOKA

Forordningsforslaget har været videresendt til høring i Overgangsudvalgene og kommunerne. Der er kommet høringssvar fra Kangia-Kitaa overgangsudvalget, Qeqqata overgangsudvalg og Avaannaata overgangsudvalget. Udover overgangsudvalgene har følgende kommuner sendt høringssvar: Kommuneqarfik Upernavik, Uummannap Kommunua samt Paamiut Kommunua.

Kangia-Kitaa kan tilslutte sig ændringerne vedrørende folkeskoleforordningens §§ 31 og 33. Qeqqata overgangsudvalg tilslutter sig principielt en overflytning af PPR til kommunerne, mens Avaannaata overgangsudvalg gerne vil have mere tid og bedre forberedelsesarbejde inden overdragelse af PPR.

På baggrund af de indkomne hørings svar og på baggrund af KANUKOKAs egen vurdering, anbefaler vi, at afdækningsarbejde af området bør fortsættes, eventuelt ud fra de spørgsmål og kommentarer, der er dukket op under høringen.

Flere af overgangsudvalgene pointerer, at den afsatte bevilling til vidtgående specialundervisning er for lille.

Qeqqata overgangsudvalg stiller spørgsmål vedrørende følgende områder: overgangen mellem daginstitutioner og folkeskolen, afsluttende evaluering af børn, der har modtaget vidtgående specialundervisning, og en landsdækkende strategi vedrørende PPR.

Naalakkersuisut noterer sig, at flertallet af de svarende overgangsudvalg stiller sig positivt over for kommunalisering af PPR, selv om Avaannaata overgangsudvalg og KANUKOKA mener, at der skal ske en større afdækning af området. Som en konsekvens af hørings svarene vil overdragelsen ske på et senere tidspunkt ved udstedelse af en bekendtgørelse herom.

Flere af overgangsudvalgene mener, at bevillingen til vidtgående specialundervisning er for lav. Naalakkersuisut bemærker i denne forbindelse, at nærværende forordningsforslag vedrører PPR og ikke vidtgående specialundervisning.

I forhold til spørgsmålene, som Qeqqata overgangsudvalg stiller, vil Naalakkersuisut gerne fremhæve, at overgangen mellem daginstitution og folkeskole ligger Naalakkersuisut meget på sinde. Denne overgang er dog ikke og skal ikke reguleres i folkeskoleforordningen. Derimod har Naalakkersuisut haft fokus på overgangen i forbindelse med udarbejdelse af Landstingsforordning nr. 10 af 5. december 2008 om pædagogisk udviklende dagtilbud for børn i førskolealderen. Endvidere gør Naalakkersuisut opmærksom på Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 9 af 9. januar 2009 om den afsluttende evaluering i folkeskolen, som blandt andet indeholder bestemmelser om den afsluttende evaluering i forhold til elever, der har modtaget vidtgående specialundervisning. I forhold til Qeqqata overgangsudvalgs forslag om en landsdækkende strategi for PPR, finder Naalakkersuisut, at en ensrettet strategi for hele landet kan få karakter af en spændetrøje for kommunerne og de lokale ønsker og behov for PPR. Naalakkersuisut har således ikke på nuværende tidspunkt planer om at udarbejde en landsdækkende strategi for PPR. Derimod vil Naalakkersuisut gerne gøre opmærksom på, at kommunerne har mulighed for at udarbejde strategier for PPR og deres arbejde.

Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender

Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender (ANAN) anbefaler, at tidspunktet for opgavens overførsel drøftes nærmere. Derudover påpeger ANAN at indgåelse af den økonomiske aftale mellem Hjemmestyret og kommunerne mangler, og ønsker derfor at denne skal være på plads inden sagen forelægges for Inatsisartut.

Som en konsekvens af høringssvarene er ikrafttrædelsestidspunktet ændret, således at overdragelsen kommer til at ske på et senere tidspunkt ved en udstedelse af en bekendtgørelse herom. Departementet finder det vigtigt, at Inatsisartut lovgivningsmæssigt får fastsat det som strukturudvalget har anbefalet, hvilket netop er PPR's overdragelse til kommunerne. Med den valgte model for ikrafttrædelsestidspunktet gives der mulighed for at få aftale på plads og for at kommunerne kan forberede sig bedst muligt på overtagelsen.

Bemærkninger til forslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Ændringen af § 31, stk. 1 indebærer, at forpligtelsen for Naalakkersuisut til at sørge for pædagogisk-psykologisk rådgivning er fjernet. Det påhviler dog fortsat Naalakkersuisut at sørge for særligt indrettede kostskoler, faglig konsulenttjeneste, udvikling af undervisningsmaterialer, kursus samt efter- og videreuddannelsesvirksomhed for lærere og ledere i folkeskolen og pædagogisk forskning og udviklingsarbejde samt evaluering af folkeskolens virksomhed.

Bestemmelsens stk. 2 og 3 er undergivet konsekvensrettelse, således at nummerinddelingen stemmer overens med stk. 1.

Til nr. 2

Bestemmelsen medfører, at der påhviler kommunalbestyrelsen at sørge for pædagogisk-psykologisk rådgivning. Ændringen betyder, at ansvaret for pædagogisk-psykologisk rådgivning overdrages fra Naalakkersuisut til kommunerne. Kommunerne har allerede det overordnede ansvar for skolevæsenet, jf. folkeskoleforordningens § 38, stk. 1. Overdragelsen af ansvaret skal således ses i sammenhæng med dette, samt ønsket om at have barnet i centrum af kommunens tiltag i forbindelse med iværksættelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning.

Til nr. 3

Bestemmelsen fastslår, at der overalt i forordningen ændres "landsstyret" til "Naalakkersuisut" og "landsstyrets" til "Naalakkersuisuts". Om baggrunden herfor henvises til de almindelige bemærkninger til forslaget.

Til nr. 4

Bestemmelsen fastslår, at "Hjemmestyret" ændres til "Selvstyret" og "Hjemmestyrets" ændres til "Selvstyrets" i de i forslaget nævnte bestemmelser. Om baggrunden herfor henvises til de almindelige bemærkninger til forslaget.

Til § 2

Ikrafttrædelse fastsættes senere ved Naalakkersuisuts udstedelse af en bekendtgørelse herom. Om baggrunden herfor henvises til de almindelige bemærkninger til forslaget.