

BETÆNKNING

Afgivet af Udvalget for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke

vedrørende

Forslag til: Inatsisartutlov nr. xx af xx. xxx 2017 om ændring af Inatsisartutlov om folkeskolen. (Ændringer af regler om undervisningens indhold, organisering, tilrettelæggelse og opsamling af viden)

FremSAT af Naalakkersuisoq for Uddannelse, Kultur, Forskning og Kirke

Afgivet til forslagens 2. behandling

Udvalget for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke har under behandlingen senest bestået af:

Inatsisartutmedlem Mimi Karlsen, Inuit Ataqatigiit, formand

Inatsisartutmedlem Vivian Motzfeldt, Siumut, næstformand

Inatsisartutmedlem Laura Táunâjik, Siumut

Inatsisartutmedlem Peter Olsen, Inuit Ataqatigiit

Inatsisartutmedlem Anthon Frederiksen, Partii Naleraq

Udvalget har efter 1. behandlingen den 29. september 2017 under EM2017 gennemgået forslaget.

1. Forslagets indhold og formål

Nærværende lovforslag indeholder en række forslag til ændringer af den gældende folkeskolelov. Konkret består de foreslåede ændringsbestemmelser i bl.a. en styrkelse af historiefaget, grundet en hidtil utilstrækkelig prioritering af faget. Herudover foreslås en ændring af fagområdet lokale valg, gennem en opdeling af fagområdet i forskellige adskilte fag – dette med henblik på at styrke de praktisk-musiske fag.

Naalakkersuisut foreslår ydermere en mere klar hjemmel til at elever får mulighed for at springe et klassetrin over samt tage et netop gennemført klassetrin om, såfremt afgørende hensyn til barnets udvikling taler herfor.

F.s.v. angår elevernes ophold på elevhjem og kollegier foreslås en hjemmelsbestemmelse til fastsættelse af mindstekrav. Sidst foreslår Naalakkersuisut en ændring af den gældende bestemmelse om effektmålinger, således den fremtidige indsamling af viden både kan bero på

effektmålinger og evalueringer, foruden indsamlingen begrænses til alene områder med direkte relevans for folkeskolen.

2. Høringssvar

De afgivne høringssvar er vedlagt lovforslaget, hvilket er i overensstemmelse med formkravene opstillet af Inatsisartuts Formandskab.

Udvalget kan konstatere, at Naalakkersuisut i henhold til de lovtekniske retningslinjer har kommenteret på samtlige kommentarer indkommet med høringssvarene. Udvalget vil gerne rose dette arbejde. Dog finder udvalget, at Naalakkersuisut i videre udstrækning bør prioritere at forholde sig konkret til høringsparternes forslag, kommentarer og spørgsmål. Udvalget bemærker f.eks., at Naalakkersuisut i visse tilfælde blot konstaterer, at det for høringsparten relevante emne ikke er berørt i lovforslaget. Naalakkersuisut opfordres i sådanne tilfælde til at forholde sig konkret til, om pågældende emne f.eks. med fordel kan medtages eller ej samt hvorfor.

3. Deputationer

En deputation fra Ilinniartitsisut Meeqqat Atuarfianneersut Kattuffiat (IMAK) har haft foretræde for udvalget. Organisationen ønskede at uddybe sit høringssvar til nærværende lovforslag.

4. Udvalgets behandling af forslaget

Udvalget er enig i, at der skal tages nogle grundlæggende beslutninger på folkeskoleområdet. Udvalget ønsker dog at minde alle interessenter om, at folkeskoleområdet handler om mennesker – om børn, arbejdstagere og forældre - og ikke en instrumentel masse, der blot kan ændres med øjeblikkelig virkning, når en ny løsning vil forsøges. Ændringer af folkeskolen skal tage den tid, der er behov for – og ændringerne skal så vidt muligt nyde generel opbakning. Vi taler således om vores fælles folkeskole, og derfor bør der også foreligge en fælles forståelse af formål, baggrund, mål og midler.

4.1 Ændring af undervisningens indhold m.v.

I marts 2017 udsendte Naalakkersuisut en pressemeddelelse om nedsættelsen og opstarten på en sprogekspertgruppe. Formålet for ekspertgruppens arbejde blev udtrykt som følger:

”Ekspertgruppen skal foretage en afdækning, beskrivelse og analyse af den aktuelle undervisning i sprog i folkeskolen og på førskoleområdet”¹

¹ <http://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Nyheder/2017/03/090317-EkspertgruppeSprog>

Ydermere i relation til spørgsmålet om fag i folkeskolen vedtog Inatsisartut med FM2017/41 følgende:

*Forslag til Inatsisartutbeslutning om, at Naalakkersuisut pålægges at fremlægge forslag til ændring af gældende lovgivning, således der indføres et mindstekrav til antallet af undervisningstimer i hvert fag i folkeskolen. **Ændringen skal træde i kraft pr. august 2020.** I relation hertil pålægges Naalakkersuisut, at spørgsmålet om en sidestilling af antallet af undervisningstimer i engelsk og dansk fra og med mellemtrinnet skal inddrages i kommissoriet for den nedsatte ekspertgruppe vedrørende sprogtilegnelse i folkeskolen.*

(Udvalgets fremhævning)

Naalakkersuisut har ligeledes i det offentlige rum d.å. løbende udtrykt visioner om en decideret reform af uddannelsesområdet, herunder folkeskolen. Således fremgår det f.eks. af en pressemeddelelse fra Naalakkersuisut den 16. august 2017, at uddannelsesreformarbejdet forventes færdiggjort i sommeren 2019².

Af de almindelige bemærkninger til nærværende lovforslag fremgår følgende kommentar til høringssvar nr.7.4:

*”Det skal hertil anføres, at Naalakkersuisut i forbindelse med Inatsisartuts behandling af dagsordenspunkt FM2017/46 er blevet pålagt at fremlægge forslag til ændring af lovgivningen, således at der indføres mindstekrav til antallet af undervisningstimer i hvert fag i folkeskolen. **Dette vil blive gennemført i forbindelse med en kommende reform.**”³*

(Udvalgets fremhævning)

Under forslaget pkt. 1-9 fremkommer Naalakkersuisut med et antal ændringer i fagene i folkeskolen. Heraf følger ydermere en række konsekvensrettelser i folkeskolen. Jf. lovforslagets § 2, stk. 2 skal førstnævnte ændringer træde i kraft pr. 1. august 2020.

Udvalget stiller sig undrende overfor, hvorfor Naalakkersuisut vælger at fremkomme med disse forslag til ændringer. Forslagets pkt. 1-9 må således betegnes som værende af mindre karakter set i lyset af en forestående reform. Nærværende forslag lægger op til en vedtagelse og implementering af disse mindre lovændringer, mens arbejdet i den ovenfor nævnte arbejdsgruppe samt sprogekspertgruppe stadig pågår. Ydermere fremstår det uhensigtsmæssigt, om Inatsisartut på denne samling vedtager en lovændring, der så muligvis vil skulle laves om igen, når arbejdsgruppernes anbefalinger foreligger. Kommunerne,

² http://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Nyheder/2017/08/160817_uddannelsesreform

³ Udvalget formoder, der er tale om FM2017/41, der vedrører mindstetimetale i folkeskolen.

lærerne, eleverne og forældrene formodes ligeledes ikke at have interesse i at skulle forberede sig på et antal ændringer af folkeskolens fag, som derefter muligvis ændres igen, inden nærværende forslag overhovedet er trådt i kraft.

Pba. af ovennævnte finder udvalget, at lovforslagets pkt. 1-9 bør udgå af nærværende lovforslag og i stedet afvente det allerede igangsatte reformarbejde.

Udvalget skal understrege, at denne konklusion ikke skal ses som et udtryk for manglende vilje til at adressere folkeskolens nuværende udfordringer. Men ovennævnte elementer af lovforslaget kan og bør naturligt indgå i reformarbejdet, især når visse ændringer ikke er tiltænkt ikrafttrædelse, førend et nyt Inatsisartut skal tage stilling til en uddannelsesreform. Udvalget skal samtidig stærkt opfordre Naalakkersuisut til at medtage det i pkt. 1-9 berørte arbejde i det forestående reformarbejde.

Under forslaget pkt. 10 foreslår Naalakkersuisut en præcisering af elevernes mulighed for at springe et klassetrin over eller gå et år om. Udvalget har forståelse for baggrunden for dette forslag, og finder forslaget interessant. Samtidig anser udvalget det som en stor mulighed for at tage udgangspunkt i den enkelte elev.

Pba. ovennævnte finder udvalget, at lovforslagets pkt. 10 bør vedtages i foreliggende form.

4.2 Ændringer i opsamlingen af viden

Indsamling af viden vedrørende vores fælles folkeskole er essentiel for en positiv udvikling baseret på faktisk viden og praktisk erfaring. Folkeskolens, og dermed samfundets udfordringer, er et vigtigt offentligt anliggende, som relaterer til alle borgere, interessenter og politikere.

I forbindelse med udvalgets behandling af FM2016/41 om en ekstraordinær vejledningsindsats, undersøgte udvalget konkret, hvorledes og hvor hyppigt Naalakkersuisut havde foretaget effektmålinger i henhold til § 36, stk. 3 i Inatsisartutlov nr. 13 af 3. december 2012 om folkeskolen. Af betænkningen til FM2016/41 angav udvalget følgende:

”Udvalget finder det utilfredsstillende og stærkt kritisabelt, at Naalakkersuisut er vidende om, at Naalakkersuisut ikke varetager opgaver pålagt gennem lov. Udvalget forstår Naalakkersuisuts svar således, at kendskabet til de manglende effektmålinger og årsagerne bag ikke er opstået i forbindelse med udvalgets spørgsmål under denne samling. Svaret synes at pege i retning af, at denne manglende udmøntning af lov har været kendt i en længere periode. Således forstærkes udvalgets kritik yderligere af det faktum, at Naalakkersuisut tilsyneladende lader stå til indtil efteråret 2017. Det kan ligeledes undre udvalget, at Naalakkersuisut ikke har orienteret udvalget om,

at der synes at mangle ressourcer til at opfylde kravet om ovennævnte effektmålinger. Udvalget finder det ilde anbragt, at Naalakkersuisuts påtænkte løsning på problemet er, at foreslå at kravet om effektmålinger fjernes, uden umiddelbart at forholde sig til, hvorledes Naalakkersuisut i stedet forventer at evaluere folkeskolens indsats løbende, sådan som Naalakkersuisut synes at vægte.”

Udvalget finder det særdeles positivt, at Naalakkersuisut har taget denne kritik til sig ved at fremkomme med ændringsforslag til § 36, stk. 3 i den gældende folkeskolelov. Med pkt. 14 i nærværende forslag foreslår Naalakkersuisut således at skabe en større fleksibilitet, der kan tilgodese aktuelle behov for evalueringer og effektmålinger relateret direkte til folkeskolen. Herudover adresserer Naalakkersuisut de metodiske problemstillinger, Naalakkersuisut har identificeret med den gældende bestemmelse om effektmålinger. Udvalget finder det positivt, at Naalakkersuisut på den måde søger at tilpasse folkeskoleloven til den virkelighed, loven skal fungere i, uden dog at gå efter laveste fællesnævner.

Pba. ovennævnte finder udvalget, at lovforslagets pkt. 14 bør vedtages med sin nuværende formulering.

4.3 Ændringer af bestemmelser om skolehjem

Med nærværende forslags pkt. 11 foreslås en bemyndigelse til Naalakkersuisut om at fastsætte nærmere regler om mindstekrav til elevernes ophold på elevhjem og kollegier. Der er her tale om muligheden for mindstekrav til det, der ofte i daglig tale kaldes skolehjem og kollegier. Udvalget bemærker, at mindstekrav til skolehjemmene har udgjort det centrale tema for et omfattende analysearbejde af både de pædagogiske og fysiske rammer, hvor bl.a. udeblivelsen af kammeratskabseffekten, dårlige fysiske rammer samt manglende pædagogisk tilgang til arbejdet med børnene blev påpeget. Dog blev det samtidig konkluderet, at forskellene mellem kommuner og skolehjem var store⁴. Udvalget anerkender, at skolehjemmene har en helt central rolle i det udbytte eleverne fra landets bygder får, når de flytter ind til byen for at gå i skole. Forældrene sender deres børn væk, og overgiver opsynet og noget af det daglige ansvar til kommunerne. Det skal og bør reguleres, således at både forældre og børn ved, hvilken hverdag barnet får og hvilke rettigheder både forældre og elever har. En fastsættelse af mindstekrav til skolehjemmene er derfor helt central.

Af de almindelige bemærkninger til forslaget angiver Naalakkersuisut i denne sammenhæng:

”For så vidt angår bemyndigelsen til at fastsætte regler om mindstekrav til elevhjem og kollegier har denne ikke i sig selv økonomiske og administrative konsekvenser. Der skal efterfølgende udarbejdes en bekendtgørelse. Det skal i

⁴ ”Redegørelse om Skolehjem – overvejelser og anbefalinger om overgang fra bygdeskoler til byskoler” Departementet for Uddannelse og Forskning, 2012.

den forbindelse bemærkes, at dette forventes at ske i samråd med kommunerne. Det fremgår herudover af det daværende Departementet for Uddannelse og Forsknings redegørelse om skolehjem fra 2011, at der nogle steder er eksempelvis både hensigtsmæssige bygninger og tilstrækkelige normeringer med hensyn til uddannet personale.”

Udvalget er enig i, at bemyndigelsen ikke direkte vil medføre økonomiske og administrative konsekvenser for kommunerne. Bestemmelsen bemyndiger således alene Naalakkersuisut til en fastlæggelse af mindstekrav til skolehjem og kollegier. Af bemærkningerne til forslagets pkt. 11 fremgår dog eksempler på mulige områder, som mindstekravene kan omhandle, uden at disse dog udgør krav endsige en udtømmende liste:

”Det er hensigten, at reguleringen kan ske ud fra et overordnet hensyn til at skabe sammenhæng mellem pædagogik, undervisning og de fysiske rammer, hvor normering, organisation og elevhjemmenes og kollegiernes forhold indgår i den kommende strukturering. Bemyndigelsen kan eksempelvis benyttes til at fastsætte bindende mindstekrav for den fysiske udformning af elevhjemmene og kollegierne. Bemyndigelsen kan samtidig anvendes til at fastsætte standarder for så vidt angår pædagogisk indhold, hvilket bl.a. skal ske med henblik på at understøtte f.eks. bygdelever i deres læringsmæssige udvikling i forhold til at kunne overgå til skoler med et højere fagligt niveau.

Der kan således fastsættes regler om kvalifikationskrav og arbejdsfunktioner i forhold til personalet og om personalemæssig normering. Reguleringen kan endvidere omhandle spørgsmål vedrørende opsyn, omsorg, ordensbestemmelser, kost og hygiejne, lektielæsning, integration af eleverne i lokale ungdoms- og fritidsaktiviteter, samarbejde mellem elevhjem og elevens hjem m.m.”

Udvalget er enig i Qeqqata Kommunias høringssvar hertil om, at bemyndigelsens formulering skaber en usikkerhed for kommunerne i forhold til, hvad der står dem i vente. På den baggrund finder udvalget, at en præcisering af bemyndigelsens indhold er ønskelig. I den sammenhæng finder udvalget, at en fremtidig bekendtgørelse bør forholde sig til skolehjemmenes fysiske og pædagogiske rammer. Det præcise indhold af bekendtgørelsen, bemærker udvalget, at Naalakkersuisut agter at udforme i samarbejde med kommunerne jf. bemærkningerne til lovforslaget. Dette bør fortsat gøre sig gældende, ikke mindst fordi mindstekrav til skolehjemmenes fysiske rammer bør fastsættes ud fra en realistisk vurdering af, hvad kommunerne økonomisk kan bære. Dette også, da en udgift for kommunen, jf. DUT-princippet, vil betyde en udgift for Landskassen.

Hensyntagen til kommunernes konkrete udgangspunkt gør sig også gældende for de pædagogiske rammer i skolehjemmene. Udvalget skal kraftigt opfordre Naalakkersuisut til, at

når de pædagogiske rammer fastsættes f.eks. i form af uddannelseskrav til personalet, at de ikke fastsættes på en måde, så kommunerne ikke har reel mulighed for at opfylde dem.

Pba. ovennævnte finder udvalget, at lovforslagets pkt. 11 bør vedtages med en præcisering af bestemmelsens nuværende formulering.

Udvalget finder, at udvalgets ændringsforslag i højere grad kan forberede kommunerne på indholdet af den bemyndigelse Inatsisartut giver Naalakkersuisut til at fastsætte nærmere regler for mindstekrav til elevhjem og kollegier. Udvalget har herunder fuld forståelse for, at de endelige økonomiske og administrative konsekvenser af bemyndigelsen vil bero på den konkrete udmøntning Naalakkersuisut fastsætter efter tæt dialog med kommunerne.

5. Forslagets økonomiske konsekvenser

De økonomiske konsekvenser ved forslaget realisering er beskrevet under forslaget almindelige bemærkninger. Det er her anført, at der alene er tale om mindre justeringer og tilpasninger i forhold til det gældende regelsæt.

Det er under forslaget almindelige bemærkninger bl.a. angivet, at dette forslag i sig selv ikke forventes give nogle økonomiske konsekvenser. Dette må i umiddelbar relation til forslaget antages at være korrekt. F.s.v. angår pkt. 11 henviser Naalakkersuisut i de almindelige bemærkninger til den tidligere nævnte omfattende redegørelse om skolehjem fra 2011/2012. I redegørelsen angives bl.a. nogle overordnede vurderinger af de økonomiske konsekvenser af eventuelle mindstekrav til de fysiske rammer. I overensstemmelse med Naalakkersuisuts svar på § 37 spørgsmål nr. 2017-136, har udvalget fuld forståelse for, at nedslidning og allerede foretagne renoveringer m.v. siden redegørelsens udgivelse har betydning for den i 2011 offentliggjorte vurdering. Udvalget finder derfor, at Naalakkersuisut med fordel - både af hensyn til Inatsisartuts beslutningsgrundlag samt kommunernes stillingtagen til nærværende lovforslag - kunne have gennemført en indledende vurdering af de økonomiske konsekvenser af en mulig fremtidig bekendtgørelse om mindstekrav for elevhjemmene. Dette selvfølgelig med respekt for de fremtidige drøftelser med landets kommuner i forbindelse med udarbejdelsen af bekendtgørelsen.

Udvalget finder på det foreliggende grundlag ikke anledning til at anlægge en anden vurdering af de resterende elementer af forslaget, dvs. ændringer af fag, muligheden for at tage et klassetrin om eller springe et klassetrin over. Udvalget har således tillid til, at Naalakkersuisut har undersøgt dette spørgsmål grundigt, og at ingen mulige afledte økonomiske konsekvenser vil kunne forekomme for de resterende elementer af forslaget. Skulle forslaget mod forventning alligevel vise sig at medføre yderligere udgifter for de offentlige kasser, vil disse udgifter skulle afholdes indenfor de i forvejen afsatte bevillinger, hvilket i givet fald må medføre nedprioritering af andre tiltag.

F.s.v. angår udvalgets ændringsforslag skal udvalget henviser til afsnit 4.3 i nærværende betænkning.

6. Udvalgets indstillinger

Et **enigt** udvalg fremsætter ændringsforslag.

Med disse bemærkninger og med den i betænkningen anførte forståelse skal udvalget overgive forslaget til 2. behandling.

Mimi Karlsen
Formand

Vivian Motzfeldt
Næstformand

Laura Táunâjik

Peter Olsen

Anthon Frederiksen