



Alþingi
Erindi nr. P 135/1287
komudagur 30.1.2008

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. menntamálanefndar
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 28. janúar 2008

0712420SA GB/
Tilv.: 340

Efni: Umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um frumvarp til laga um grunnskóla

Frumvarpið barst Sambandi íslenskra sveitarfélaga til umsagnar með bréfi dags. 14. desember 2007. Um er að ræða frumvarp til nýrra heildarlaga um grunnskóla. Fulltrúar sambandsins áttu sæti í nefnd sem skilaði frumvarps-tillögu til menntamálaráðherra og einnig var haft ágætt samráð við sambandið af hálfu menntamálaráðuneytis um endanlegan frágang frumvarpsins og mat á kostnaðaráhrifum þess fyrir sveitarfélögin. Við frumvarpsgerðina var í veigamiklum atriðum komið til móts við ábendingar sambandsins um einstök atriði frumvarpsins og er sambandið því í meginatriðum sammála efni þess. Enn er þó ástæða til að koma á framfæri allmörgum athugasemdum og ábendingum um efni frumvarpsins.

1. Meginbreytingar sem felast í frumvarpinu

Nokkuð er um ný frumvarpsákvæði og má þar nefna ákvæði 8. gr. um skólaráð, 18. gr. um foreldra og meðferð upplýsinga, 30. gr. um skólareglur, 35.–37. gr. um mat sveitarfélaga á skólastarfi, 45. gr. um samrekstur, 46. gr. um undanþágur og 47. gr. um kæruehimild. Af sambandsins hálfu var lögð á það áhersla við frumvarpsgerðina að sett yrði rammalöggjöf og að tryggja þyrfti sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga til að ákveða skipulag skólahalds í hverju sveitarfélagi. Sú áhersla endurspeglast að einhverju leyti í niðurlagi 1. mgr. 5. gr. þar sem segir að sveitarfélög skuli setja sér almenna stefnu um grunnskólahlald í sveitarfélaginu og kynna fyrir íbúum. Þótt hér sé um nýja lagaskyldu að ræða hefur fjöldi sveitarfélaga þegar sett sér metnaðarfulla stefnu í skólamállum og fylgt þeirri stefnumörkun markvisst eftir. Til að slík stefna nái að stuðla að fjölbreytileika í skólahlaldi er þó mikilvægt að miðstýring af hálfu menntamálaráðuneytisins verði ekki of mikil við setningu aðalnámskrár og reglugerða.

Þótt frumvarpsgreinar séu nokkuð færri en í gildandi grunnskólalögum eru ýmis ákvæði mun ítarlegri en áður, sbr. einkum 5., 6., 13., 16., 17., 24.–27., 31.–32., 34., 40. gr. Í VII. kafla frumvarpsins eru mikilvæg ákvæði sem fjalla um inntak náms, námsskipan og námsmat, tengsl grunnskóla og framhaldsskóla, starfstíma grunnskóla, kostnað í skyldunámi, skólareglur, tómstundir o.m.fl. Mörg þessara ákvæða eru skýrari en ákvæði gildandi laga en ákvæði um aðalnámskrá eru alltof ítarleg og geta leitt til mikillar miðstýringar, þvert á markmið frumvarpsins.

Almennt má segja í frumvarpinu komi fram skýr vilji til að auka sveigjanleika og fjölbreytni í skólamállum. Þannig er ætlunin að stuðla að meiri samvinnu milli skólastiga og auðvelda nemendum að flytjast á milli skólastiga þegar



þeim hentar, m.a. með því að leggja minni áherslu en áður á samræmd grunnskólapróf. Verður það á valdi skólastjóra að ákveða hvenær unnt er að útskrifa grunnskólanemanda. Réttur nemenda til að velja námsaðferðir, viðfangsefni og námsgreinar gildir frá upphafi skólagöngu en í 8.–10. bekk skulu nemendur eiga kost á vali um námsgreinar og námssvið í um þriðjungi námstímans.

Fyrir sveitarfélögin er sérstakt fagnaðarefni að gert er ráð fyrir heimild til að reka leikskóla, grunnskóla og tónlistarskóla í einni stofnun og undir stjórn eins skólastjóra. Þessi breyting ætti að nýtast mörgum sveitarfélögum, ekki síst hinum fámennari, en tíminn á eftir að leiða í ljós hvort stærri sveitarfélög nýti sér einnig þennan möguleika.

Loks telur sambandið áberandi hve III. kafli frumvarpsins, sem ber yfirskriftina „Starfslið grunnskóla“ er fáorður um hlutverk og skyldur starfsfólks skóla samanborið við ítarleg ákvæði IV. og V. kafla um hlutverk og ábyrgð nemenda og foreldra. Er III. kaflinn lítt breyttur frá ákvæðum IV. kafla gildandi laga en að mati sambandsins mætti vera betra samræmi milli þessara þriggja kafla frumvarpsins og einnig á milli samsvarandi ákvæða í II. kafla frumvarps til laga um framhaldsskóla.

2. Athugasemdir og breytingartillögur við einstakar greinar

Um 5. gr. Mikilvægt er að barnaverndaryfirvöld kanni aðstæður í skólamállum í viðtökusveitarfélagi og hafi samráð við viðkomandi skólafyrirvöld áður en þau ganga frá samkomulagi um vistun barna á grunnskólaaldri. Í fámennum sveitarfélögum kann að vera skortur á úrræðum til sérkennslu eða annarri sértækri þjónustu og leggur sambandið áherslu á að þær breytingar sem lagðar eru til í greininni kalli ekki yfir sveitarfélögin afdráttarlausu skyldu til þess að veita fósturbörnum skólavist þegar málefnalegar ástæður leiða til annarrar niðurstöðu.

Um 6. gr. Hlutverk skólanefndar er ítarlega útfært í 6. gr. Sambandið mælist til þess að gerð verði sú breyting á c-lið 2. mgr. að nefndin fylgist ekki aðeins með gerð skólanámskrár heldur verði það einnig hlutverk hennar að staðfesta námskrána. Sjá einnig athugasemd við 29. gr. frv.

Um 8. gr. Í greininni er nýtt ákvæði um skólaráð grunnskóla sem kemur í stað kennararáðs og foreldraráðs. Mörg sveitarfélög hafa bent á að þau muni verða fyrir umtalsverðum kostnaðarauka af þessari breytingu. Annað hvort verði að greiða foreldrum og fulltrúa nærsamfélagsins þóknun ef fundir skólaráðs eru haldnir á daglegum vinnutíma í grunnskóla eða greiða yfirvinnu til fulltrúa kennara og annars starfsfólks í skólaráði.

Um 11. gr. Lagt er til að í fyrirsögn III. kafla og í fyrirsögn og texta 11. gr. komi orðið *starfsfólk* í stað orðsins „starfslið“. Einnig er vakin athygli á því að í umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarpið er kallað eftir betra samræmi við ákvæði æskulýðslaga og barnaverndarlaga. Tekur sambandið eindregið undir þau sjónarmið og breytingartillögu borgarinnar við 3. mgr. 11. gr.

Um 12. gr. Að áliti Sambands íslenskra sveitarfélaga eiga reglur um símenntun starfsfólks grunnskóla alls ekki heima í lögum um grunnskóla. Eðlilegra væri að kveða á um þessi réttindi í kjarasamningum, eins og tíðkast



um flestar starfsstéttir, eða í lögum um réttindi og skyldur kennara og skólastjórnenda grunnskóla.

Sambandið gerir jafnframt sérstaka athugasemd við 3. mgr. 12. gr., sbr. einnig ákvæði til bráðabirgða II. Við yfirfærslu grunnskólans var sérstaklega um það samið að ríkissjóður greiddi framlög vegna símenntunar kennara og skólastjóra grunnskóla. Samkvæmt skýringum við frumvarpsgreinina er gert ráð fyrir að Samband íslenskra sveitarfélaga taki við vörslu sjóðs vegna símenntunar kennara sem menntamálaráðuneytið hefur ráðstafað árlega til símenntunar kennara í samræmi við samkomulag sem gert var við undirbúning yfirfærslu grunnskólans til sveitarfélaganna. Ef ætlunin er að sambandið yfirtaki þetta verkefni menntamálaráðuneytisins er eðlilegt að um það verði samið milli ríkis og sveitarfélaga en eins og ákvæðið er orðað virðist gert ráð fyrir að umsýslukostnaður falli á sambandið. Leggst sambandið eindregið gegn því að þessi umsýsla verði gerð að skylduverkefni þess. Einnig skal bent á að framlög ríkisins til símenntunar hafa rýrnað verulega að verðgildi þar sem árleg fjárhæð á fjárlögum hefur haldist óbreytt að krónutölu þrátt fyrir verðlagsbreytingar.

Um 16. gr. Nýjar áherslur koma fram í 1. mgr. 16. gr., sbr. einnig 4. mgr. 18. gr. frumvarpsins, þar sem mikilvægi móttökuáætlana grunnskóla er undirstrikað, m.a. gagnvart nemendum og foreldrum sem ekki tala íslensku. Sambandið telur umrædd ákvæði vera löngu tímabær en bendir á að sambærileg ákvæði vantar í frumvarp til laga um framhaldsskóla.

Um 17. gr. Í 17. gr. er kveðið fastar að orði en áður um rétt nemenda með sérþarfir. Að áliti sambandsins er upptalningin í 2. mgr. 17. gr. alltof ítarleg, þrátt fyrir að þar vanti stærsta hópinn sem glímir við sértæka námsörðugleika, sem eru börn með athyglisbrest eða óvirkni (ADHD). Verður ekki annað séð en að 1. mgr. 37. gr. gildandi laga afmarki á skýrari hátt þann hóp nemenda sem ákvæðinu er ætlað að ná til. Í 3. mgr. 17. gr. er nýtt ákvæði sem tryggir rétt nemenda sem ekki geta sótt skóla vegna slyss eða langvarandi veikinda til sjúkrakennslu en í gildi er samkomulag milli Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og Reykjavíkurborgar um slíka kennslu. Í ákvæðinu felast þó ríkari skyldur en áður sem munu valda sveitarfélögum auknum útgjöldum. Hvort og þá hve mikið kostnaður sveitarfélaga mun aukast vegna þessara breytinga ræðst að miklu leyti af ákvæðum reglugerðar sem menntamálaráðherra setur á grundvelli 6. mgr. 17. gr.

Sambandið telur rétt að vekja athygli á því augljósa misræmi sem er milli 17. og 40. gr. þessa frumvarps samanborið við 34. og 37. gr. frumvarps til laga um framhaldsskóla að því er varðar réttindi nemenda með sérþarfir og ólíkar skyldur þessara skólastiga til að veita sérfræðipjónustu. Er þetta einnig í ósamræmi við yfirlýst markmið við gerð frumvarpanna um að auka samfellu og samstarf milli skólastiga.

Um 18. gr. Eins og fram kemur í umsögn um frumvarp til laga um leikskóla telur sambandið mikilvægt að settar verði reglur um meðferð upplýsinga um nemendur grunnskóla. Í reglugerð sem ráðherra verður heimilt að setja skv. 2. mgr. 18. gr. mætti þó einnig kveða á um hvenær heimilt er að eyða upplýsingum um nemendur. Leggur sambandið til orðalagsbreytingu þannig að reglugerðarheimildin verði „um meðferð, eyðingu og miðlun upplýsinga



milli skólastiga“. Er ljóst að mörg sveitarfélög og skólar telja vera þörf fyrir skýrari reglur um þessi atriði.

Um 20. gr. Að áliti sambandsins er greinin of ítarleg og er mikil hættá á að reglugerð sem ráðherra er ætlað að setja skv. 4. mgr., m.a. um „búnað, slysavarnir og öryggismál í grunnskólahúsnæði og á skólalóðum“ verði of stýrandi og íþyngjandi fyrir sveitarfélögin. Ekki verður annað séð en að orðunum „við hönnun grunnskólahúsnæðis“ sé ofaukið í 3. mgr. 20. gr. en einnig telur sambandið nægjanlegt að kveða á um að skólaráð skuli fjalla um hönnun skólahúsnæðis. Loks leggur sambandið til svohljóðandi orðalag í 1. málsli. 2. mgr. 20. gr.: *Húsnæði og allur aðbúnaður skal taka mið af því að tryggja öryggi og vellíðan nemenda og starfsfólks.*

Um 23. gr. Aðstæður skóla til að bjóða upp á skólamáltíðir eru misjafnar. Sumir skólar búa yfir fullkomnu skólaeldhúsi en aðrir fá matinn aðsendan, hvort sem það er frá öðrum skóla eða þjónustuaðila á markaði. Sambandið telur ástæðu til að gera athugasemd við skýringar með greininni þar sem sagt er almennt viðmið að nemendur greiði hráefniskostnað vegna skólamáltíða. Sú er alls ekki reyndin í öllum sveitarfélögum heldur þekkist einnig að miða við raunkostnað.

Um 24.–25. gr. Sambandið telur 24. gr., sem fjallar um aðalnámskrá, vera alltof ítarlega og er mikilvægt að við setningu aðalnámskrár verði gætt hófs þannig að námskráin standi ekki í vegi fyrir meginmarkmiðum frumvarpsins og þeim megingilgangi grunnskólans að börn stundi nám við hæfi og fræðist á þann hátt að það komi þeim að gagni bæði almennt í lífinu og við frekara nám. Umhugsunarefni er hvort sá tilgangur komi nægilega skýrt fram í upptalningu í 1. mgr. 24. gr. frumvarpsins. Sérstök athygli er vakin á því að sambærilegt ákvæði í 2. mgr. 29. gr. gildandi laga var fellt brott með lögum nr. 98/2006. Í skýringum við 14. gr. frumvarps sem varð að þeim lögum sagði um ástæðu þessarar breytingar: *„Lagt er til að 2. mgr. 29. gr. gildandi laga falli brott, en ákvæðið lögbindur þær áherslur sem leggja á í starfi skóla. Í 1. mgr. 2. gr. laganna er hlutverk grunnskólans skilgreint og því er 2. mgr. 29. gr. einungis nánari útfærsla á þeirri grein. Í 1. mgr. 29. gr. laganna segir hins vegar að í aðalnámskrá grunnskóla skuli nánar kveðið á um uppeldishlutverk grunnskólans og meginstefnu í kennslu og kennsluskípan í samræmi við hlutverk grunnskólans skv. 2. gr. Raunin er sú að aðalnámskrá grunnskóla kveður á um þær áherslur sem lagðar eru í starfi grunnskóla, bæði í almenna hlutanum og í aðalnámskrám einstakra námsgreina og námssviða, og því verður ekki séð að sérstök þörf sé á því að binda áherslur í skólastarfi með þeim hætti sem gert er í 2. mgr. 29. gr. laganna.“*

Engu er líkara en að láðst hafi að taka tillit til þessarar breytingar á grunnskólalögum við gerð þessa frumvarps og leggur sambandið til að upptalning í a.-l. liðum 1. mgr. 24. gr. falli brott en 24.-25. gr. að öðru leyti sameinaðar.

Um 26. gr. Í greininni, sem fjallar um val í námi, er valgreinum og mismunandi námsaðferðum gert mun hærra undir höfði en í 32. gr. gildandi laga. Að áliti sambandsins mun greinin leiða til mjög jákvæðrar þróunar í skólastarfi en jafnframt er líklegt að kostnaður sveitarfélaga aukist vegna fjölgunar valgreina. Markmiðið er að gera nemendur ábyrgari fyrir eigin námi



og skapa sveigjanleika í skólastarfi, sbr. 1.-2. mgr. 26. gr. Líkt og í gildandi lögum er heimilt að meta nám sem stundað er utan grunnskólans, atvinnuþátttöku, sjálfboðaliðastarf og þátttöku í félagslífi eða íþróttum sem nám enda falli það að markmiðum skólastarfs, sbr. 3. mgr. Nýtt ákvæði er í 4. mgr. 26. gr. sem kveður á um rétt grunnskólanemenda til að stunda nám í einstökum námsgreinum á framhaldsskólastigi. Skilyrði er að nemandi hafi sýnt fullnægjandi færni. Um ábyrgð á kostnaði vegna slíks náms fer skv. 31. gr.

Um 29. gr. Vakin er athygli á misræmi í orðalagi annars vegar í 3. mgr. 14. gr. frumvarps til laga um leikskóla og hins vegar 2. mgr. 29. gr. frumvarps til laga um grunnskóla, sem er eðlilegt að verði leiðrétt. Telur sambandið eðlilegt að skólanefnd staðfesti skólanámskrá ekki síður en starfsáætlun skóla líkt og lagt er til í frumvarpi til nýrra leikskólalaga.

Um 31. gr. Í greininni, sem fjallar um kostnað í skyldunámi, eru mikilvægar breytingar sem varða nám grunnskólanemenda í framhaldsskólaáföngum, sbr. 1. og 2. mgr. 31. gr. Sambandið leggur áherslu á að kostnaðarábyrgð vegna þessara nemenda þarf að vera skýr og stjórnsýsla eins einföld og kostur er. Verður ekki annað séð en að greinin eyði þeirri óvissu sem ríkt hefur um kostnaðarhlutdeild hvers aðila. Þó má e.t.v. hugsa sér að í stað þess að gert verði samkomulag milli framhaldsskóla og grunnskóla eins og kveðið er á um í 2. mgr. 31. gr. verði settar almennar reglur sem framhaldsskólum beri að fara eftir við innritun grunnskólanemenda í einstaka áfanga. Samkvæmt skýringum við greinina getur þetta nám verið þrenns konar:

1. Í fyrsta lagi getur verið um að ræða nám sem skipulagt er af grunnskólum samkvæmt samkomulagi við framhaldsskóla. Þá greiðir ríkið kennslukostnað vegna áfanga sem nemandinn tekur og fær metna síðar sem hluta af framhaldsskólanámi. Sveitarfélögin greiða kostnað vegna námsgagna og innritunarkostnað nemenda í framhaldsskóla, enda er námið einnig metið sem hluti af skyldunámi, t.d. sem valgrein, og skal því vera nemendum að kostnaðarlausu, sbr. 3. og 4. mgr. 26. gr. Þegar um þetta er að ræða skulu sveitarfélag og framhaldsskóli gera með sér samkomulag.
2. Í öðru lagi geta nemendur án sérstakrar aðkomu síns grunnskóla tekið einstaka námsáfanga í framhaldsskóla sem viðbót við grunnskólanám. Þá greiðir ríkið fyrir kennslukostnað og nemandinn greiðir fyrir námsgögn og innritunarkostnað, enda er námið ekki metið sem hluti af grunnskólanámi, en með þessum hætti getur nemandi flýtt fyrir sér í námi og fengið viðfangsefni við hæfi í einstökum greinum þótt hann að öðru leyti stundi nám í grunnskóla.
3. Loks er sá möguleiki fyrir hendi að nemandi óski eftir því að fá nám í einstökum framhaldsskólaáföngum metið sem valgrein, en að öðru leyti er námið ekki skipulagt í samstarfi grunnskóla og framhaldsskóla. Í þeim tilvikum er sveitarfélögum ekki skylt að greiða kostnað sem af náminu hlýst, sbr. 26. gr. frumvarpsins.

Rétt er að taka fram að ákvæði 4. mgr. 31. gr. um ferðalög nemenda kom inn í grunnskólalög árið 2006 þrátt fyrir andmæli sambandsins. Skólum var þar með bannað að taka gjald af nemendum vegna ferðalaga sem flokkast undir



vettvangsnám eða eru að öðru leyti hluti af skyldunámi. Í frumvarpinu er heimilað að taka gjald fyrir uppihald í slíkum ferðum en aksturskostnaður verður áfram á kostnað skólans. Þótt sambandið leggist ekki gegn því að vettvangsferðir sem eru hluti af skyldunámi séu að meginstefnu til gjaldfrjálsar þá er það afstaða margra sveitarfélaga að ákvæðið eins og það er fram sett standi fjölbreytni í starfsemi skólanna fyrir þrifum. Ekki nægir að heimilt sé að taka gjald vegna uppihalds nemenda því ferðakostnaður nemenda getur verið mjög hár, t.d. þegar farið er landshluta á milli og blasir við að ef ekki verður hægt að innheimta slíkan kostnað mun það hafa áhrif á hvert farið verður í nemendaferðir og fjölda ferða. Meðal annars er hætta á að þessi takmörkun dragi úr ásókn í dvöl í skólabúðum fyrir grunnskólanemendur en einnig er algengt að fara með nemendur í eldri bekkjum grunnskóla í lengri ferðalög, sem standa jafnvel í heila viku. Má nefna að færst hefur í vöxt að skólar heimsæki skóla í vinabæjum á Norðurlöndum. Ákvæðið eins og það er úr garði gert vinnur gegn þeirri þróun. Þá verður að gera ráð fyrir því að frumkvæði geti komið frá foreldrum um að farið sé með nemendur í tiltekna vettvangsferð. Ákvæðið hindrar að skólinn geti mætt framkominni ósk foreldra þegar búið er að ráðstafa vettvangsfjármunum nema viðkomandi ferð teljist ekki hluti af skyldunámi. Þannig liggur fyrir að ákvæðið mun ekki aðeins hafa í för með sér kostnaðarauka fyrir sveitarfélögin heldur virka hamlandi á úrval og fjölda vettvangsferða. Í samræmi við framansagt er lagt til að ákvæðið verði svohljóðandi:

Ferðalög sem flokkast undir vettvangsnám eða eru að öðru leyti hluti af skyldunámi nemenda skulu almennt vera gjaldfrjáls. Þó er heimilt, í samráði við foreldra, að taka gjald fyrir einstakar ferðir, s.s. vegna uppihalds nemenda og ferðakostnað í lengri ferðum.

33. gr. Sambandið telur ástæðu til að minna á að lengd viðvera grunnskólabarna þarf alls ekki að fara fram í húsnæði grunnskóla og er á margan hátt óeðlilegt að kveða í grunnskólalögum á um heimild sveitarfélaga til að bjóða upp á þetta úrræði. Leggur sambandið til að lokamálsliður 1. mgr. sem og 2. mgr. 33. gr. falli brott.

Um 35.–38. gr. Í VIII. kafla er kveðið á um mat og eftirlit með gæðum grunnskólastarfs og eru umræddar greinar nánast samhljóða 17.–20. gr. frumvarps til laga um leikskóla. Bent skal á að aukið mat á skólastarfi mun ekki eitt og sér ná þeim markmiðum sem fram koma í 35. gr. um að auka gæði skólastarfs eða tryggja réttindi nemenda. Niðurstöður mats geta hins vegar verið mikilvægt tæki sem hafa má hliðsjón af við stefnumótun og getur lagt grunninn að ákvörðunum um þróun skólastarfs. Samkvæmt gildandi grunnskólalögum er mat á skólastarfi á ábyrgð og kostnað menntamálaráðuneytis en í frumvarpinu er gert ráð fyrir stórauðnum skyldum sveitarfélaga við framkvæmd mats.

Sambandið óttast að það eigi eftir að reynast mjög íþyngjandi verkefni fyrir sveitarfélögin að framkvæma innra og ytra mat. Ef ætlunin er að leggja þessar skyldur á sveitarfélögin er brýn nauðsyn á því að menntamálaráðuneytið gefi út leiðbeiningar eða handbók um matsaðferðir til að auðvelda framkvæmd mats og tryggja að niðurstöður verði samanburðarhæfar. Vinna við innra mat er bæði flókin og tímafrek og líkleg til að útheimta mikinn tíma hjá



stjórnendum grunnskóla og sérfræðingum sveitarfélaga í grunnskólamálum, tíma sem e.t.v. yrði betur varið í önnur verkefni. Líklegt er að minni sveitarfélög neyðist til þess að fá utanaðkomandi sérfræðinga til að framkvæma slíkt mat og munu þau verða fyrir miklum kostnaði af þeim sökum.

Tilgangur árlegrar upplýsingasöfnunar skv, 1. mgr. 37. gr. mætti liggja skýrar fyrir. Einnig er mikilvægt að menntamálaráðuneyti, Samband íslenskra sveitarfélaga, Hagstofa Íslands, Námsmatsstofnun og aðrir opinberir aðilar vinni sameiginlega að því að samræma upplýsingaöflun og úrvinnslu upplýsinga um skólahlald. Eðlilegt er að stefnt verði að því að auðvelda sveitarfélögum upplýsingagjöfina sem mest, t.d. með rafrænni upplýsingasöfnun.

Um 40. gr. Í 40.–42. gr. er fjallað um sérfræðiþjónustu, skólaheilsugæslu og sérúrræði innan grunnskóla. Í frumvarpinu er lögð mikil áhersla á greiningu einstaklinga en minna gert úr handleiðslu við kennara og skólastjórnendur. Sambandið telur nauðsynlegt, m.a. í tengslum við áform um lengingu kennaranáms, að leggja aukna áherslu á auka hæfni kennara til að taka á vandamálum sem upp kunna að koma gagnvart einstökum nemendum, t.d. vegna þroskaraskana og annarra sértækra námsörðugleika.

Í 3.–6. mgr. 40. gr. felast tillögur um miklar breytingar á hlutverki sérfræðiþjónustu sveitarfélaga og stóraukin ábyrgð stjórnenda og starfsmanna grunnskóla á því að nemendum með sérþarfir verði veitt öll þjónusta sem þeir þurfa á að halda. Er hér um afar umdeilanlegar áherslur að ræða, eins og m.a. kemur fram í umsögn Reykjavíkurborgar og Grunns, félags starfsfólks skólaskrifstofa, og fleiri aðila um frumvarpið. Grundvallarbreyting felst í 3. mgr. þar sem ekki er aðeins gert ráð fyrir því að starfsmenn sérfræðiþjónustu verði ráðgjafar um úrræði fyrir nemendur heldur geti þeir nánast sagt skólastjóra fyrir verkum auk þess sem gert er ráð fyrir virku eftirliti af hálfu sérfræðiþjónustu í stað hlutlausrar ráðgjafar.

Mikilvægt er að hafa í huga að hluti sérfræðiþjónustu við grunnskólabörn er á forræði annarra aðila en sveitarfélaga, svo sem sjúkrahjálfun, iðjuþjálfun og talkennsla. Starfsfólk sérfræðiþjónustu sveitarfélaga hefur ekki vald til að skipuleggja þjónustu þessara aðila. Einnig er aðgengi að slíkri þjónustu misjafnt eftir landshlutum. Til þess að þau metnaðarfullu markmið náist sem að er stefnt um samþættingu þjónustu við nemendur er því þörf á náinni samvinnu við stofnanir ríkisins og sjálfstætt starfandi sérfræðinga en einnig er um mjög íþyngjandi skyldur að ræða fyrir sveitarfélögin. Því hljóta jafnframt að vera takmörk sett hve mikil ábyrgð verður lögð á starfsfólk sveitarfélaga og stjórnendur grunnskóla ef samvinna allra aðila gengur ekki sem skyldi. Sambandið leggur til að dregið verði úr þessum skyldum eftir því sem frekast þykir unnt.

Líklegt er að sveitarfélögin verði fyrir miklum kostnaðarauka ef greinin verður samþykkt óbreytt og leggur sambandið áherslu á að skoðað verði hvort of strangar kröfur séu gerðar til sveitarfélaga og grunnskóla í ákvæðinu. Einnig vekur sambandið athygli á að sambærilegar skyldur eru ekki lagðar á stjórnendur og starfsmenn framhaldsskóla í frumvarpi til laga um framhaldsskóla eins og nánar er vikið að í umsögn um það frumvarp. Má þannig vænta þess að sérfræðiþjónusta við framhaldsskólanema verði með allt öðrum hætti



en á öðrum skólastigum og er þá tæpast hægt að tala um samræmi eða samfellu milli skólastiga.

Um 43. gr. Í greininni er fjallað um viðurkenningu grunnskóla sem reknir eru af öðrum en sveitarfélögum, þróunarskóla, samrekstur grunnskóla og annarra skóla og heimakennslu. Með lögum nr. 98/2006 var gerð veruleg breyting á ákvæðum laganna um einkarekna skóla. Þar var sveitarfélögum gert skylt að greiða einkareknum grunnskólum með allt að 200 nemendur framlag sem nemur að lágmarki 75% af vegnum meðalkostnaði á hvern nemanda í öllum sveitarfélögum. Umfram þann nemendafjölda er framlagið að lágmarki 70% fyrir hvern nemanda. Sambandið andmælti þessari lagabreytingu harðlega á sínum tíma og eru þau andmæli ítrekuð nú. Aðrar breytingar sem lagðar eru til í 43. gr. eru hins vegar almennt til þess fallnar að gera lagaumhverfi einkarekinna grunnskóla skýrara en áður.

Reynslan sýnir að einkareknir grunnskólar verða tæpast reknir nema til komi rekstrarframlag frá því sveitarfélagi þar sem skólinn starfar og, eftir atvikum, framlag með hverjum nemanda úr öðrum sveitarfélögum. Eðlilegt er því að lögbinda að sveitarfélag sem samþykkir stofnun einkarekins grunnskóla skuli jafnframt samþykkja að greiða til hans rekstrarframlag til að styðja eðlilegan rekstargrundvöll. Slík framlög þurfa að taka mið af fjölda nemenda og starfsmannafjölda. Leggur sambandið til að 2. mgr. 43. gr. orðist svo:

Grunnskólar sem hljóta viðurkenningu skv. 1. mgr. eiga rétt á framlagi úr sveitarsjóði til starfsemi sinnar í samræmi við fjölda nemenda sem hafa lögheimili í því sveitarfélagi sem skólinn starfar í. Framlag skal ákveðið af sveitarsjórn og getur það verið mishátt eftir nemendafjölda og rekstrarumfang skóla. Einnig getur rekstraraðili samið við aðrar sveitarsjórnir um að veita nemendum úr þeim sveitarfélögum skólavist.

Gagnrýni sambandsins á forsendur greiðsluhlutfalls sveitarfélaga til einkarekinna grunnskóla, sem fram kemur í umsögn um drög að frumvarpi til breytinga á lögum um grunnskóla, dags. 27. október 2005, hefur aldrei verið svarað af menntamálaráðuneytinu með rökstuddum útreikningum. Benti sambandið einkum á að villa virtist vera í útreikningum þar sem sveitarfélögum beri ekki nein skylda til að taka þátt í stofnkostnaði einkarekinna grunnskóla. Einnig má benda á fleiri kostnaðarþætti grunnskóla sem fram koma í reikningskilum sveitarfélaga, svo sem vegna skólaaksturs.

Um 45. gr. Sambandið fagnar því nýmæli sem felst í 45. gr. frumvarpsins en þar er kveðið á um samrekstur skóla. Meðal annars er opnað á að sveitarfélög geti rekið í einni stofnun, og undir stjórn eins skólastjóra, leikskóla, grunnskóla og tónlistarskóla. Einnig eru ítarleg ákvæði um samvinnu sveitarfélaga um rekstur leikskóla.

Um 46. gr. Í greininni er nýtt ákvæði þar sem fjallað er um rétt foreldra til að óska eftir undanþágu frá skólaskyldu til að geta kennt börnum sínum heima að hluta eða öllu leyti. Í greininni eru lagðar verulegar eftirlitsskyldur á sveitarfélögin en erfitt er að segja til um hversu íþyngjandi þetta verkefni verður fyrir sveitarfélögin fyrir en fyrir liggur hvort mikil ásókn verður í slíkar undanþágur.



Um 47. gr. Í greininni er nýtt ákvæði um almenna kærueimild til menntamálaráðherra vegna nánar tilgreindra ákvarðana um rétt og skyldu nemenda eða foreldra. Eins og ítarlega er útskýrt í athugasemdum við greinina getur sveitarstjórn ákveðið í samþykkt um stjórn og stjórnslu sveitarfélagsins, sem sveitarstjórn setur skv. 10. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, að áður en hægt er að kæra ákvörðun skv. 1. mgr. til menntamálaráðuneytis skuli fyrst beina kæru til skólanefndar eða annars tiltekins aðila innan stjórnslu sveitarfélagsins. Sveitarstjórn getur í þessu sambandi ákveðið hvaða ákvarðanir skv. 1. mgr. 47. gr. það eru sem slíkur kæruréttur skal gilda um og einnig hvort slíkar stjórnvaldsákvarðanir, sem teknar eru af hálfu sjálfstætt rekinna grunnskóla skv. 43. gr. frumvarpsins skuli kærðar með sama hætti til sveitarfélagsins.

Þetta fyrirkomulag er sérstakt að tvennu leyti. Í fyrsta lagi er það fyrirkomulag almennt ekki viðhaft að gert sé ráð fyrir stjórnslukæru innan stjórnkerfis sveitarfélaga. Sveitarfélög starfa á einu stjórnslustigi og því almennt ekki um kæruleiðir að ræða innan þeirra. Í öðru lagi er það heldur ekki algengt að innan stjórnslunnar sé gert ráð fyrir tvíþættu kærufæri áður en endanlegur stjórnvaldsúrskurður fæst. Hér liggja þó að baki ákveðin rök, eins og nánar er rakið í skýringum við greinina. Í því ljósi og með hliðsjón af sjálfstjórn sveitarfélaga er eðlilegt að sveitarfélög hafi svigrúm til þess að ákveða hvort ákvarðanir í þeim málum sem hér um ræðir sæti kæru innan sveitarfélagsins eða endurupptöku. Reynslan verður að leiða í ljós hvort þær breytingar sem greinin felur í sér verða sérstaklega íþyngjandi fyrir sveitarfélögin. Það mun einkum ráðast af því hvort stjórnslukærum vegna ágreinings um framkvæmd laganna á eftir að fjölga frá því sem verið hefur. Málskotsréttur vegna ákvarðana sem snerta grunnskólann hefur verið óljós í lögum og hafa m.a. allmörg erindi borist félagsmálaráðuneyti á grundvelli almennrar kærueimildar í sveitarstjórnarlögum. Telur sambandið eðlilegra að ráðuneyti menntamála verði úrskurðaraðili í öllum ágreiningsmálum um grunnskólahlald og lítur sambandið svo á að í frumvarpinu komi fram á tæmandi hátt hvaða ákvarðanir geti sætt stjórnslukæru.

Að lokum skal bent á að í þeim ákvæðum frumvarpsins sem upp eru talin í 1. mgr. 47. gr. er víða sérstaklega vikið að íhlutunarrétti menntamálaráðuneytis gagnvart þeim sveitarfélögum sem stjórnslukæra beinist að. Valdheimildir menntamálaráðuneytisins ná þannig lengra en venja er varðandi málskot ákvarðana sveitarstjórna. Að mati sambandsins er þó gætt nokkurs hófs í frumvarpinu hvað þetta varðar og gerir sambandið ekki athugasemd við það fyrirkomulag sem kveðið er á um í greininni.

3. Kostnaðaráhrif fyrir sveitarfélögin

Eins og fram kemur í fylgiskjali II við frumvarpið hafa menntamálaráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga ákveðið að vinna sameiginlega að því að meta kostnaðaráhrif þeirra lagabreytinga sem frumvarpið hefur í för með sér en eins og þar kemur fram eru bein kostnaðaráhrif óljós og að verulegu leyti háð aðstæðum og útfærslu mismunandi ákvæða í hverju sveitarfélagi. Einnig er mögulegt að einstök ákvæði frumvarpsins geti leitt til hagræðingar í skólahlaldi. Niðurstöðu greiningar á hugsanlegri útgjaldaaukningu sveitarfélaga vegna lagabreytinganna verður vísað til úrlausnar á grundvelli

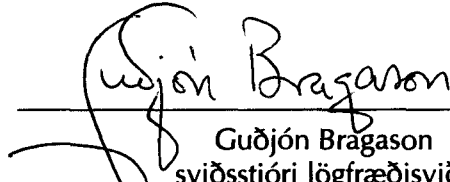


samstarfssáttmála ríkis og sveitarfélaga eftir því sem tilefni gefst til. Væntir sambandið þess að eiga gott samstarf við menntamálaráðuneytið um þetta mikilvæga verkefni.

Að áliti sambandsins gæti framkvæmd innra og ytra mats, sbr. VIII. kafla, reynst sveitarfélögum mjög íþyngjandi og valdið þeim verulegum kostnaðarauka. Kostnaður vegna aukinna verka við sérfræðipjónustu og aðstoð við nemendur með námsörðugleika, sbr. 17. og 40. gr. gæti einnig vaxið mikið. Fleiri ákvæði frumvarpsins gætu leitt til aukins kostnaðar. Má þar nefna ákvæði 8. gr. um skólaráð, 26. gr. um aukinn rétt nemenda til vals í námi og námsaðferðum, 46. gr. um eftirlit með heimakennslu og 47. gr. um málskotsrétt. Þannig má benda á að aukið hlutverk skólanefnda getur kallað á fjölgun starfsmanna í einhverjum sveitarfélögum en skv. 47. gr. er sveitarstjórn heimilt að ákveða að skólanefnd úrskurði í ágreiningsmálum áður en heimilt verður að skjóta þeim til menntamálaráðuneytis.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA


Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræðisviðs