

Alþingi
Erindi nr. P 135/1288
komudagur 30.1.2008

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

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

Reykjavík 28. janúar 2008

0712422SA GB/
Tilv.: 346

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

Frumvarpið barst Sambandi íslenskra sveitarfélaga til umsagnar með bréfi dags. 14. desember 2007. Um er að ræða frumvarp til nýrra heildarlaga um leikskóla. Sambandið leggur áherslu á að breytingar verði gerðar á VII. og VIII. kafla frumvarpsins eins og nánari grein verður gerð fyrir í umsögn þessari.

1. Meginbreytingar sem felast í frumvarpinu

Allmörg nýmæli eru í frumvarpinu. Má nefna ákvæði 7. gr. um þagnarskyldu starfsmanna leikskóla, 8. gr. um símenntun, 11. gr. um foreldraráð, 14. gr. um skólanámskrá og starfsáætlun, 15. gr. um Sprotasjóð skóla, 17.–20. gr. um mat og eftirlit, 27. gr. um gjaldtöku, 28. gr. um samrekstur skóla og 30. gr. um málskotsrétt. Einnig eru allmargar greinar ítarlegri en áður og má þar nefna 4. gr. um sveitarfélög, 6. gr. um starfslið leikskóla, 9. gr. um foreldra, 16. gr. um tengsl leikskóla og grunnskóla, 21.–22. gr. um skipulag og framkvæmd sérfræðipjónustu og 25. gr. um leyfi til reksturs leikskóla.

Margar framangreindra breytinga eru til þess ætlaðar að stuðla að auknum sveigjanleika, fjölbreytni og samfellu í skólastarfi og auknum tengslum við foreldra. Er það álit sambandsins að í meginatriðum muni frumvarpið, verði það að lögum, mynda vandaðri ramma um leikskólastarf heldur en gildandi lög. Í einstökum greinum frumvarpsins er þó gengið of langt í breytingum eins og nánar er vikið að í athugasemdum við einstakar greinar þess. Verður að gera þá kröfu til nýrrar löggjafar að breytingar sem eru íþyngjandi fyrir það stjórnábyrgð sem falið er að annast framkvæmd laganna þjóni skýrum tilgangi og gangi ekki lengra en þörf krefur. Af sambandsins hálfu er jafnframt lögð á það áhersla að löggin verði rammalöggjöf og að standa beri vörð um sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga til að ákveða skipulag skólalahalds í hverju sveitarfélagi.

Samband íslenskra sveitarfélaga átti tvo fulltrúa í nefnd sem skilaði tillögu að frumvarpi til menntamálaráðherra í apríl 2007. Vegna mikillar umræðu í fjölmiðlum undanfarið um orðalag í 2. gr. frumvarpsins skal tekið fram að fulltrúar sambandsins töldu ekki ástæðu til að leggjast gegn þeirri breytingu að fella brott orðin „kristilegt siðgæði“ og taka þess í stað upp orðið siðferðisvitund, sbr. c-lið 2. mgr. 2.gr. frumvarpsins.

2. Athugasemdir við einstakar greinar eða kafla

Um 4. gr. Í greininni er gerð ítarlegri grein fyrir hlutverki og ábyrgð sveitarfélaga í leikskólalögum en í gildandi lögum og m.a. kveðið á um skyldu sveitarfélaga til að setja almenna stefnu um leikskólalahald og kynna fyrir íbúum. Allmargar sveitarstjórnir hafa þegar sett sér slíka stefnu, stundum



sem þátt í almennri skólafélagi sveitarfélaga. Sambandið gerir ekki athugasemd við greinina og telur að í henni felist ekki að öðru leyti nýjar skyldur fyrir sveitarfélögin.

Um 6. gr. Lagt er til að í fyrirsögn III. kafla og í fyrirsögn og texta 6. 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. 6. gr.

Meira samræmis hefði mátt gæta í ákvæðum um starfsfólk leik-, grunn- og framhaldsskóla, sbr. 6. gr. þessa frumvarps, III. kafla frumvarps til laga um grunnskóla, 8. gr. frumvarp til laga um framhaldsskóla. Hið sama má segja um menntunarkröfur til skólastjórnenda, sem nánar er vikið að í umsögn um frumvarp til laga um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leik-, grunn- og framhaldsskóla. Þá telur sambandið með öllu óþarft að setja reglugerð um leiðbeiningar- og stjórnunarhlutverk leikskólakennara gagnvart öðru starfsliði leikskóla, sbr. 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins, en sambærileg ákvæði eru ekki í hinum frumvörpunum.

Um 8. gr. Sambandið telur ástæðulaust að kveða í lögum á um símenntun tiltekinna starfsstétta eins og gert er í greininni, en meginreglan er sú að um slík réttindi er samið í kjarasamningum. Sambærilegt ákvæði er ekki í gildandi lögum um leikskóla og leggur sambandið til að 2. mgr. 8. gr. falli brott.

Um 12. gr. Allmiklar orðalagsbreytingar koma fram í greininni en þar er m.a. fallið frá ákvæði um svonefnd barngildi, sbr. 22. gr. reglugerðar nr. 225/1995 en þess í stað verði settar í reglugerð lágmarkskröfur um húsnæði og aðbúnað leikskóla. Tilgangur breytingarinnar er þó ekki að fjölga nemendum en m.a. er lögð áhersla á að tekið verði tillit til aldursdreifingar, sérþarfa og dvalartíma barna sem og fjölda starfsfólks. Í lokamálslið 1. mgr. 12. gr. kemur fram ný krafa um að gert verði sérstaklega ráð fyrir rými fyrir sérfræðipjónustu vegna barna með sérþarfir og vinnuástöðu starfsfólks en sambærilegt ákvæði er ekki í gildandi lögum. Þessi breyting er líkleg til að leiða til aukins kostnaðar fyrir sveitarfélögin en hve mikil kostnaðaraukningin verður ræðst af því hvaða kröfur verða gerðar í reglugerð sem menntamálaráðherra setur. Við setningu reglugerðar þarf meðal annars að taka tillit til eldra leikskólahúsnæðis sem ekki uppfyllir kröfur sem gerðar kunna að verða.

Um 16. gr. Sambandið telur að 2. mgr. 16. gr. feli í sér mikilvægt nýmæli sem muni draga úr óvissu við meðferð persónuupplýsinga sem máli skipta þegar barn flyst úr leikskóla í grunnskóla. Er jafnframt eðlilegt að foreldrar séu upplýstir um miðlun slíkra upplýsinga milli skólastiga. Í reglugerð sem ráðherra verður heimilt að setja skv. 3. mgr. 16. gr. mætti þó einnig kveða á um hvenær heimilt er að eyða upplýsingum um nemendur. Leggur sambandið til orðalagsbreytingu þannig að reglugerðarheimild í 3. mgr. verði „*um meðferð, eyðingu og miðlun upplýsinga milli skólastiga*“. Er ljóst að mörg sveitarfélög og skólar telja þörf fyrir skýrari reglur um þessi atriði.

Um VII. kafla. Í 17.–20. gr. er kveðið á um mat og eftirlit með gæðum leikskólastarfs og er um nýmæli að ræða. Sambærileg ákvæði eru í frumvarpi til laga um grunnskóla. Sambandið telur alltof miklar kröfur gerðar í frumvarpinu með því að kveða á um skyldu sveitarfélaga til að framkvæma



innra og ytra mat. Vinna við slíkt mat er bæði flókin og tímafrek og líkleg til að útheimta mikinn tíma hjá stjórnendum leikskóla og sérfræðingum sveitarfélaga í leikskólamállum. Líklegt er að minni sveitarfélög neyðist til þess að fá utanaðkomandi aðila til að framkvæma slíkt mat og verða fyrir miklum kostnaði af þeim sökum. 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. Sambandið er þeirrar skoðunar að matsaðferðir hljóti að vera mismunandi eftir skólastigum enda er starfsemi leikskóla og grunnskóla um margt ólík. Til dæmis er umönnun stór þáttur í starfi leikskóla og er beinlínis gert ráð fyrir því að nám leikskólabarna fari að stórum hluta fram í leik.

Bent skal á að aukið mat á leikskólastarfi mun ekki eitt og sér ná þeim markmiðum sem fram koma í 17. gr. um að auka gæði eða tryggja réttindi leikskólabarna. Niðurstöður mats geta hins vegar verið mikilvægt tæki sem hafa má hliðsjón af við stefnumótun og getur lagt grunninn að ákvörðunum um þróun skólastarfs. Þörf fyrir árlega upplýsingagjöf til ráðuneytisins mætti vera betur rökstudd og mætti kanna hvort unnt sé að draga úr þeirri skyldu. Til að gera ákvæði kaflans minna íþyngjandi fyrir sveitarfélögin leggur sambandið til að 18. og 19. gr. frumvarpsins falli brott en að kaflinn verði svohljóðandi:

17. gr. Mat á leikskólastarfi.

Sveitarfélög skulu reglulega meta starfsemi leikskóla með tilliti til gæða og árangurs. Markmið mats er að stuðla að auknum gæðum leikskólastarfs og leiða í ljós hvort starfsemi leikskóla uppfylli ákvæði laga, reglugerða, aðalnámskrár og skólastefnu sveitarfélags.

Á grundvelli niðurstaðna mats skal nefnd skv. 4. gr. meta þörf fyrir úrbætur og hlutast til um að þær séu gerðar. Haft skal samráð við hlutaðeigandi leikskólastjóra, starfsfólk og foreldra um gerð umbótaáætlana.

Sveitarfélög skulu árlega láta menntamálaráðuneytinu í té upplýsingar um framkvæmd skólahlalds, framgang skólastefnu sinnar og áætlanir um umbætur.

20. gr. (verður 18. gr.) Eftirlit menntamálaráðuneytis.

Menntamálaráðuneyti annast greiningu og miðlun upplýsinga um starf leikskóla á grundvelli upplýsinga frá sveitarfélögum skv. 17. gr. og með sjálfstæðri gagnaöflun.

Menntamálaráðuneyti gerir áætlun til þriggja ára um kannanir og úttektir sem miða að því að veita upplýsingar um framkvæmd laga þessara, aðalnámskrár leikskóla og aðra þætti skólastarfs.

Ráðherra setur reglugerð um matsaðferðir sbr. 17. gr. og upplýsingaskyldu sveitarfélaga að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga.

Um VIII. kafla. Í 21.–23. gr. er fjallað um skipulag og framkvæmd sérfræðipjónustu og eru ákvæðin umtalsvert ítarlegri en ákvæði gildandi laga. Þær breytingar sem þar koma fram eru almennt til bóta og til þess fallnar að bæta þjónustu við þau leikskólabörn sem þurfa á sérfræðipjónustu að halda. Meðal annars er kveðið á um heimild sveitarfélaga til að sameinast um rekstur sérfræðipjónustu.



Sambandið telur hins vegar mikilvægt að orðalag 22. gr. verði skýrara og að þar verði tekið tillit til þess að hluti sérfræðipjónustu við leikskólabörn er á forræði annarra aðila en sveitarfélaga, svo sem sjúkraþjálfun, iðjubjálfun og talkennsla. Skýringar með greininni virðast einnig vera á nokkrum misskilningi byggðar, m.a. varðandi verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga. Sambandið bendir einnig á að 15. gr. leikskólalaga, sem inniheldur svipað orðalag og 1. mgr. 22. gr. frumvarpsins hefur ekki verið skilin svo að á grundvelli hennar eigi fötluð börn rétt á að leikskóli útvegi t.d. þjónustu sjúkraþjálfara enda er sértæk þjónusta við fatlaða einstaklinga á ábyrgð ríkisins. Til þess að þau metnaðarfullu markmið náist sem að er stefnt um samþættingu þjónustu við nemendur er 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 leikskóla ef samvinna allra aðila gengur ekki sem skyldi.

Í 1. mgr. 22. gr. þarf að koma fram að tilgangurinn með sérstakri aðstoð og þjálfun er að tryggja barni leikskólamenntun og að barn fái notið leikskóladvalar. Eins og ákvæðið er orðað er hægt að túlka skyldur sveitarfélaga á mjög víðtækan hátt þannig að skylt sé að útvega barni alla þjónustu sem það kann hugsanlega að þarfnast. Því hljóta hins vegar að vera takmörk sett hvaða sérfræðipjónustu menntastofnunum á borð við leikskóla er mögulegt að veita. Þeirri ábyrgð sem leikskólastjóra er falin skv. 2. mgr. 22. gr. hljóta einnig að vera einhver takmörk sett og er eðlilegt að samræming skólastjóra á störfum þeirra sem sjá um málefni einstakra barna takmarkist við það starf sem fram fer innan leikskólans. Sambandið telur því ástæðu til að gera athugasemd við það orðalag sem fram kemur í skýringum við 22. gr.

Um IX. kafla. Í 24.-29. gr. er fjallað um stofnun og rekstur leikskóla. Er um verulegar breytingar að ræða miðað við ákvæði gildandi laga og almennt til mikilla bóta. Má nefna að í 27. gr. er ákvæði um gjaldtöku en slíkt ákvæði er ekki í gildandi lögum þótt sveitarfélög hafi talið sér heimilt að innheimta slíkt gjald. Ljóst er að gjaldtaka stendur aðeins undir hluta þess kostnaðar sem sveitarfélög bera vegna reksturs leikskóla og eru litlar líkur á að breyting verði þar á vegna þessa ákvæðis.

Með frumvarpinu er skapaður mun skýrari rammi um einkarekna leikskóla en skv. gildandi lögum. Í 25. gr. er ítarlegt ákvæði um heimild sveitarstjórna til að veita einkaaðilum leyfi til reksturs leikskóla og er heimilt að binda leyfi sveitarfélags við ákveðinn hámarksfjölda barna. Ef slíkir leikskólar njóta rekstrarframlags frá sveitarfélagi taka reglur sveitarfélags um innritun leikskólabarna, sbr. 26. gr., einnig til einkarekinna leikskóla. Jafnframt getur sveitarstjórn ákveðið að ákvarðanir einkarekinna leikskóla sæti endurskoðun á grundvelli 30. gr.

Mikilvægt nýmæli er í 28. gr. þar sem kveðið er á um samrekstur skóla. Þar er meðal annars opnað á að sveitarfélög reki í einni stofnun, og undir stjórn eins skólastjóra, leikskóla, grunnskóla og tónlistarskóla. Einnig eru ítarleg ákvæði um samvinnu sveitarfélaga um rekstur leikskóla. Loks er í 29. gr. nýtt ákvæði um þróunarleikskóla sem er til þess fallið að ýta undir fjölbreytni í leikskólastarfi.



Um 30. gr. Í greininni er kveðið á um málskotsrétt til menntamálaráðherra vegna ákvarðana um rétt til sérstakrar aðstoðar og þjálfunar, sbr. 22. gr., um aðgang að leikskóla, sbr. 4. og 26. gr., og um gjaldtöku, sbr. 27. gr. Aðrar ákvarðanir verða því ekki kærnanlegar. Í 3. mgr. er menntamálaráðherra heimilað að kveða á um að viðkomandi sveitarfélag skuli breyta kærðri ákvörðun ef hún er ekki talin vera í samræmi við lög. Er hér um nýmæli að ræða sem sambandið telur ekki ástæðu til að leggja gegn. Þá gerir sambandið ekki athugasemd við reglu sem fram kemur í 2. mgr. 30. gr. en þar er sveitarstjórn heimilað að ákveða í samþykkt um stjórn og stjórnarsýslu sveitarfélags að tiltekna ákvarðanir skuli sæta málskoti til nefndar sem fer með málefni leikskóla áður en ákvörðun verði skotið til menntamálaráðherra. Með því móti má að líkindum leysa úr ýmsum deilumálum á vettvangi sveitarstjórnarstigsins án málskots til ráðherra. Að öðru leyti vísast um þetta nýmæli til athugasemda sambandsins við 47. gr. frumvarps til laga um grunnskóla.

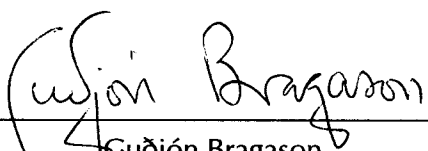
3. Kostnaðaráhrif fyrir sveitarfélögin

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. Eins og þar kemur fram eru bein kostnaðaráhrif óljós og að verulegu leyti háð aðstæðum og útfærslu mismunandi ákvæða í hverju sveitarfélagi. Niðurstöðu greiningar á hugsanlegri útgjaldaaukningu sveitarfélaga vegna laga-breytinganna verður vísað til úrlausnar á grundvelli samstarfsáttmála ríkis og sveitarfélaga eftir því sem tilefni gefst til. Væntir sambandið þess að eiga gott samstarf við menntamálaráðuneytið um þetta mikilvæga verkefni.

Að álit sambandsins gæti framkvæmd innra og ytra mats, sbr. VIII. kafla, reynst sveitarfélögum mjög íþyngjandi og valdið þeim verulegum kostnaði. Kostnaður vegna aukinna verkefna við sérfræðipjónustu, sbr. athugasemdir við 22. gr. frumvarpsins, gæti einnig vaxið mikið ef ákvæðið verður lögfest óbreytt. Fleiri ákvæði frumvarpsins gætu leitt til aukins kostnaðar. Má þar nefna ákvæði 9. gr. um túlkupjónustu við foreldra leikskólabarna og 12. gr. um húsnæði leikskóla. Einnig er mögulegt að einstök ákvæði frumvarpsins geti leitt til hagræðingar í skólahaldi.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA


Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögræðisviðs