

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. um grunnskóla, nr. 91/2008, með síðari breytingum.

Frá menntamálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Arnór Guðmundsson, Guðna Olgeirsson, Sigríði Láru Ásbergsdóttur og Sigurbjörgu Sigurjónsdóttur frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu, Guðjón Bragason og Svandísi Ingimundardóttur frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Helgu Margréti Guðmundsdóttur og Elísabetu Gísladóttur frá umboðsmanni barna, Halldór Grönvold frá Alþýðusambandi Íslands, Ragnar Þorsteinsson frá Reykjavíkurborg, Margréti Pálu Ólafsdóttur frá Samtökum sjálfstæðra skóla, Hrafn Sveinbjarnarson frá Héraðsskjalasafni Kópavogs, Petrínu Ásgeirsdóttur frá Barnaheillum, Arndísi A.K. Gunnarsdóttur frá Barnaverndarstofu og Þórunni Jónu Hauksdóttur framhaldsskólakennara. Þá bárust umsagnir frá Alþýðusambandi Íslands, Barnaheillum, Barnaverndarstofu, Bláskógabyggð, Dalabyggð, Fljótsdalshéraði, Grímsnes- og Grafningshreppi, Hafnarfjarðarbæ, Héraðsskjalasafni Kópavogs, Hrunamannahreppi, Kennarasambandi Íslands, landlæknisembættinu, Reykjavíkurborg, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum sjálfstæðra skóla og umboðsmanni barna.

Með frumvarpinu er ætlunin að styrkja réttindi grunnskólanemenda til náms og velferðar og auka svigrúm skóla og sveitarfélaga til nánari útfærslu á lögbundinni skyldu sinni. Einnig er mennta- og menningarmálaráðuneytinu gefin skýrari lagastoð til að útfæra tiltekin atriði nánar í reglugerðum.

Málefni fósturbarna.

Nefndin fjallaði ítarlega um stöðu og rétt barna sem eru í umsjón fósturforeldra. Í frumvarpinu er lagt til að samræmingarhlutverk mennta- og menningarmálaráðuneytisins verði styrkt með því að ráðuneytið gefi út stjórnvaldsfyrirmæli varðandi skólagöngu fósturbarna. Með frumvarpsgreininni er ætlunin að eyða ágreiningi um kostnaðarskiptingu milli sveitarfélaga vegna skólagöngu fósturbarna sem eru vistuð tímabundið á einkaheimilum utan lögheimilissveitarfélags. Einnig hafa komið upp mál er lúta að málsmeðferð og faglegum þáttum er varða skólagöngu barnsins. Í umfjöllun nefndarinnar kom fram að í sumum tilvikum hefur fósturbörnum verið synjað um skólavist eða mikil röskun orðið á skólagöngu þeirra í viðtökusveitarfélagi vegna deilna um kostnaðarskiptingu. Nokkrir umsagnaraðilar töldu rétt að skorið yrði úr þessum ágreiningi með skýrum hætti í löggjöf en ekki í reglugerð eins og frumvarpið kveður á um. Það að kveða á um svo mikilvæg málefni í reglugerð hefði í för með sér óskýrt réttarástand og gæti viðhaldið deilum sem hafa orðið um skiptingu kostnaðar. Þegar barni er komið í tímabundið fóstur flyst lögheimili barnsins ekki til fósturforeldra, líkt og þegar um varanlega ráðstöfun barnsins er að ræða. Af þeim sökum hefur sprottið upp ágreiningur á milli sveitarfélaga um greiðslu lögheimilissveitarfélags til viðtökusveitarfélags þar sem barn er í tímabundnu fóstri. Á grundvelli 75. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002, hefur ráðherra sett reglugerð nr. 804/2004, um fósturbörn. Þar segir í 2. mgr. 39. gr. að það sveitar-

félag sem ráðstafar barni í fóstur skuli standa straum af kostnaði við skólagöngu þess í grunnskóla á meðan ráðstöfunin varir. Þrátt fyrir skýr ákvæði reglugerðarinnar hefur engu síður verið viðvarandi ágreiningur milli sveitarfélaga um skólagöngu fósturbarna. Nefndin vill í þessu sambandi áréttta að í 13. gr. grunnskólalaga kemur fram að allir nemendur grunnskóla eigi rétt á námi við sitt hæfi og byggist ákvæðið á 76. gr. stjórnarskrárinnar þar sem kveðið er á um að öllum skuli vera tryggður réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi. Nefndin bendir jafnframt á að í 5. gr. laganna er kveðið á um skýlausan rétt fósturbarna til skólagöngu í lögheimilissveitarfélagi fósturforeldra. Nefndin telur einsýnt að hagsmunir fósturbarna hljóti hér að veða þyngra en fjárhagslegir hagsmunir sveitarfélaga og að tryggja þurfi að þau njóti sömu þjónustu og önnur börn í sveitarfélagi sem þau flytjast til, óháð lögheimili. Nefndin styður þá tillögu frumvarpsins að fjallað verði í reglugerð um fagleg og fjárhagsleg málefni tengd skólagöngu fósturbarna sem og samstarf aðila á milli. Telur nefndin nauðsynlegt að fjalla um þetta mikilvæga mál heildstætt í góðri sátt við sveitarfélögin í landinu. Nefndin telur hins vegar mikilvægt að einnig verði haft samráð við Barnaverndarstofu, sem stjórnsýslustofnun er fer með daglega stjórn barnaverndarmála í umboði velferðarráðuneytisins, við gerð fyrrnefndar reglugerðar. Leggur nefndin til breytingar að þessu lútandi. Nefndin leggur áherslu á að mikilvægt sé að starfshópur með aðild fulltrúa mennta- og menningarmálaráðherra, velferðarráðherra, innanríkisráðherra, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Barnaverndarstofu móti þær tillögur sem verði staðfestar í fyrrnefndri reglugerð um skólagöngu fósturbarna. Starfshópurinn eigi að hafa það að markmiði að setja skýrar reglur um kostnaðarábyrgð lögheimilissveitarfélags, hvernig skuli farið með sértækan kostnað við skólagöngu á meðan tímabundið fóstur varir, gerð og inntak mót-tökuáætlunar vegna skólagöngu fósturbarna o.s.frv. Nefndin telur jafnframt nauðsynlegt að leggja það til að komið verði á fót úrskurðarnefnd sem skipuð verði fulltrúum mennta- og menningarmálaráðuneytis, Samband íslenskra sveitarfélaga og Barnaverndarstofu. Mun úrskurðarnefndin hafa það hlutverk að kveða upp úrskurði í ágreiningsmálum er varða skólagöngu fósturbarna.

Fram kemur í a-lið 1. gr. frumvarpsins að áður en barni er ráðstafað í fóstur skuli barnaverndarnefnd kanna aðstæður og leggja mat á möguleika viðkomandi grunnskóla til að koma til móts við þarfir barnsins. Sérstaklega mun reyna á þetta ákvæði þegar barn flytur á milli sveitarfélaga. Meðal umsagnaraðila vöknudu spurningar um áhrif og afleiðingar þess mats sem hér er gert ráð fyrir að fari fram af hálfu barnaverndarnefndar. Ljóst er að barnaverndarnefndir búa ekki yfir sérþekkingu á skólamálum. Nefndinni þykir því rétt að leggja til þá breytingu að barnaverndarnefnd kanni aðstæður í samráði við skólayfirvöld á viðkomandi stað. Með þessari breytingu fæst heildstætt mat á viðkomandi grunnskóla með hliðsjón af þörfum barnsins. Nefndin vill leggja á það áherslu að veita eigi fósturbörnum þá þjónustu sem þau þurfa, á sama hátt og ef um barn sem á lögheimili í sveitarfélaginu er að ræða.

Skólaráð.

Í 2. gr. frumvarpsins er grunnskólum veitt heimild til að sækja tímabundið um undanþágu frá 8. gr. gildandi laga um starfrækslu skólaráðs, með rökstuddri greinargerð. Í greinargerðinni þarf að koma fram hvernig verkefnum skólaráðs verði sinnt og þurfa gildar ástæður að liggja fyrir svo að undanþága sé veitt. Í máli umsagnaraðila kom fram að eðlilegt væri að veita heimild til undanþágu ótímabundið, væri horft til stöðu einstakra og fámennra skóla með færri en 20 nemendum. Nefndin telur hins vegar mikilvægt að skólaráð starfi í öllum grunnskólum landsins til að tryggja nauðsynlegt samráð skólastjórnenda, kennara, nemenda og foreldra um grundvallarþætti skólahalds, svo sem skólanámskrá, starfsáætlun skóla, fyrir-

hugaðar breytingar á skólalaldi og málefni er tengjast öryggi, aðbúnaði og velferð nemenda. Nefndin leggur því til þá breytingu á ákvæði 2. gr. að heimilt verði að veita undanþágu frá ákvæði 2. mgr 8. gr. sem kveður á um skipan fulltrúa í skólaráð en áskilið verði að skólaráð skuli starfrækt í öllum grunnskólum. Nefndin bendir á að heimildin felur í sér fækkun fulltrúa í skólaráði en skv. 8. gr. grunnskólalaga skal skólaráð skipað tveimur fulltrúum kennara ásamt einum fulltrúa annars starfsfólks í viðkomandi skóla, tveimur fulltrúum nemenda og tveimur fulltrúum foreldra, auk skólastjóra og fulltrúa grenndarsamfélagsins. Með þessari tímabundnu heimild er þá heimilt að fækka fulltrúum í skólaráði þannig að hver aðili velji sér að lágmarki einn fulltrúa. Ráðuneytið getur einnig heimilað aðra samsetningu skólaráðs ef um mjög fámenna skóla er að ræða, svo sem með færri fulltrúum eða annars konar samsetningu en kveðið er á um í gildandi lögum.

Skólasafn.

Skólasöfn gegna mikilvægu hlutverki í skólasamfélaginu. Með 3. gr. frumvarpsins er lagt til að lögfest verði á ný ákvæði sem felur í sér skyldu grunnskóla til að gera ráð fyrir skólasafni eða tryggja með öðrum hætti aðgang nemenda að þjónustu slíks safns. Nefndin telur að skólasöfn gegni lykilhlutverki í að tryggja ákvæði markmiðsgreinar grunnskólalaga um stuðning skólaumhverfis við frumkvæði, skapandi skólastarf og sjálfstæð vinnubrögð nemanda. Við endurskoðun aðalnámskrár grunnskóla sem nú bíður staðfestingar ráðherra hefur verið lögð áhersla á fimm grunnþætti menntunar, þ.e. læsi í víðum skilningi, lýðræði, jafnrétti, menntun til sjálfbærni og skapandi skólastarf. Ljóst er að skólasöfn gegna mikilvægu hlutverki í þessu sambandi, einkum að því er varðar skilning á eðli upplýsinga og gagna sem nemendur þurfa að hafa greiðan aðgang að í námi sínu og tólmstundum.

Nefndin telur rétt að ítreka að þótt ákvæði um skólasöfn hafi verið fellt úr gildi með gildandi lögum árið 2008 hefur ekki verið litið svo á að grunnskólum bæri ekki skylda til að hafa skólasöfn. Í ljósi þessa vill nefndin benda á að ekki er verið að leggja aukin verkefni né skyldu á sveitarfélögin og þar af leiðandi mun þessi lagabreyting ekki hafa í för með sér aukinn kostnað. Hjá umsagnaraðila kom fram að nauðsynlegt væri að setja í reglugerð reglur um lágmarksbókakost skólasafna. Nefndin telur að slíkt sé of íþyngjandi enda verður heimilt samkvæmt ákvæðinu að veita þjónustu skólasafna í samstarfi við almenningsskólasöfn. Nefndin telur einnig rétt að taka fram að ákvæðið nær til allra grunnskóla óháð rekstrarformi. Nefndin bendir á að vert er að hafa í huga mikilvægi faglegs starfs á skólasöfnum og hvetur sveitarfélögin til að ýta undir það.

Val í námi.

Í 4. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á gildandi lögum sem fela í sér að dregið er úr lögbundnu vali nemenda á unglingastigi í þá veru að nemendur velji sér námsgreinar og námssvið sem nemi allt að fimmtungi námstímans í stað þriðjungs. Þessar breytingar eru gerðar til að koma til móts við óskir sveitarfélaga um aukið svigrúm til hagræðingar í rekstri skóla. Nefndin leggur áherslu á að hér verði um tímabundna ráðstöfun að ræða því valfrelsi í námi er mikilvæg forsenda þess að hver nemandi fái menntun við sitt hæfi.

Á hinn bóginn er rétt að geta þess að val nemenda í grunnskólum hér á landi er með því hæsta sem þekkist meðal OECD-þjóða, ekki síst á unglingastigi. Þá má benda á að breytingar sem gerðar voru á lögnum árið 2006 um aukið val nemenda á unglingastigi hafa almennt ekki komist til framkvæmda þar sem þeim hefur ekki verið fylgt eftir með breytingum á viðmiðunarstundaskrá. Sumir skólar hafa þó breytt sínu skipulagi með vísan til lagabreytinganna. Nefndin telur mikilvægt að nota tækifærið við endurskoðun viðmiðunarstundaskrár til

að auka fjölbreytni námsgreina og sviða og tryggja sérstaklega aukið vægi list- og verkgreina.

Skólabragur.

Nefndin fagnar sérstaklega ákvæði 6. gr. frumvarpsins um skólabrag þar sem kveðið er á um að skólayfirvöld, kennarar, nemendur og foreldrar leggist á eitt við að skapa jákvæðan skólabrag og góðan starfsanda í skólum. Mikilvægasta ákvæði þessarar greinar lýtur að skyldu allra grunnskóla til að móta stefnu um forvarnir gegn hvers kyns ofbeldi í skólastarfi, hvort sem er líkamlegt, andlegt eða félagslegt. Ein birtingarmynd þessa ofbeldis er einelti sem hefur verið eitt helsta vandamál í íslenskum skólum um árabil. Rétt er að benda á að ákvæðið um fagråd á sviði eineltismála er einkum tilkomið vegna aðgerða gegn einelti sem ríkisstjórnin hefur samþykkt. Þegar hefur verið skipuð verkefnisstjórn en reglugerðin sem mæla á fyrir um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins verður unnin í samvinnu við hana. Nefndin telur að þetta ákvæði hafi mikla þýðingu því með því er undirstrikað að jákvæður skólabragur er mikilvæg forsenda þess að markmiðsákvæði laganna um alhliða þroska, velferð og menntun nemenda nái fram að ganga.

Nemendaverndarråd.

Með setningu grunnskólalaga var lögfest ákvæði um nemendaverndarråd, sbr. 4. mgr. 40. gr. laganna. Nánar er kveðið á um hlutverk þess í reglugerð nr. 584/2010, um sérfræðiþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarråd í grunnskólum. Þar segir að hlutverk ráðsins sé að samræma skipulag og framkvæmd þjónustu við nemendur hvað varðar skólaheilsugæslu, náms- og starfsráðgjöf og sérfræðiþjónustu og vera jafnframt skólastjóra til aðstoðar um framkvæmd áætlana um sérstaka aðstoð við nemendur. Með 7. gr. frumvarpsins er ætlunin að veita heimild til tímabundinnar undanþágu frá stofnun nemendaverndarráðs. Nefndin telur afar mikilvægt að þessi vettvangur sé til staðar, til að tryggja réttindi og þjónustu við nemendur sem þurfa á sérfræðiaðstoð að halda, svo sem sérkennslu, félagslega þjónustu eða námsráðgjöf. Hins vegar er það skoðun nefndarinnar að eðlilegt sé að veita fámennum skólum aukið svigrúm til undanþágu frá einstökum ákvæðum reglugerðarinnar ef rök rök hníga til. Nefndin leggur til breytingu í þessa veru en áréttar að í undanþágunni felst ekki heimild til þess að leggja nemendaverndarråd niður.

Sjálfstætt starfandi skólar.

Fjallað er um grunnskóla sem reknir eru af öðrum en sveitarfélögum í 8. gr. frumvarpsins. Í frumvarpinu er ætlunin að setja sérstaka lagastoð fyrir gerð þjónustusamninga og enn fremur er tilgreint að ekki sé heimilt að gera slíka samninga til lengri tíma en sjö ára í senn. Fram kom hjá umsagnaraðila að þessi tímafrestur væri of skammur í ljósi þeirra fjárhagslegu skuldbindinga sem fylgja sjálfstæðum rekstri grunnskóla og þeim kostnaði sem hlýst af stofnun þeirra. Nefndin bendir á að skólaskylda á grunnskólastigi er að jafnaði í tíu ár, sbr. 1. mgr. 3. gr. grunnskólalaga. Ekki eru sérstök rök fyrir því að vera með tímasetta þjónustusamninga við sjálfstætt starfandi skóla en hins vegar er mikilvægt að veita heimild til riftunar ef um vanefndir á samningi er að ræða. Leggur nefndin því til breytingar á ákvæðinu þessu til samræmis.

Sveigjanleg skólastig.

Eitt af meginmarkmiðum með setningu grunnskólalaga var að skilgreina betur rétt nemenda á ýmsum sviðum, bæði hvað varðar hvetjandi námsumhverfi og andlega, líkamlega og

félagslega vellíðan nemenda. Einnig er það skylda grunnskólanna að bjóða nemendum nám við hæfi og þess skal sérstaklega gætt að allir nemendur fái jöfn tækifæri til náms og eigi þess kost að velja sér viðfangsefni og nálgun í eigin námi, sbr. 76. gr. stjórnarskrárinnar. Grunnskólanemendum var veitt heimild til að stunda nám í einstökum greinum á framhaldsskólastigi meðan þeir væru í grunnskóla, hefðu þeir sýnt fullnægjandi færni, sbr. 4. mgr. 26. gr. laganna. Ákvæði þessa efnis var lögfest til að svara þeirri þróun sem orðið hafði fyrir árið 2008 þar sem færst hafði í vöxt að nemendur stunduðu nám samhliða grunnskóla og framhaldsskóla og hafði ríkt nokkur óvissa um framkvæmdina, þar á meðal um hvernig skipta ætti kostnaði vegna slíkrar tilhögunar. Gert var ráð fyrir því að samkomulag lægi fyrir milli viðkomandi grunnskóla og framhaldsskóla um framkvæmdina. Í framkvæmd hefur raunin orðið sú að það er misjafnt hvort framhaldsskólar meta þær einingar sem nemandi í grunnskóla tekur í framhaldsskóla og í raun er það svo að það hefur verið á valdi einstakra framhaldsskóla að meta þennan rétt nemenda í sérhverju tilfelli. Fram kemur í rannsókn Gerðar G. Óskarsdóttur á námi á mörkum grunn- og framhaldsskóla að einungis þriðjungur grunnskóla nemenda í Reykjavík sem tekið hefur einingar á framhaldsskólustigi hafi fengið þær metnar inn í framhaldsskóla í borginni. Meginskýringin á þessu er að bekkjarskólar líta ekki á námsframvindu í áföngum og námseiningum heldur er hver námsgrein skilgreind eftir skólaárum og/eða öðrum og svigrúmið lítið til mismunandi samsetningar námsins eins og tíðkast í áfangaskólum. Hér er vert að benda á að skólameistari hvers skóla ber ábyrgð á mati fyrra náms nemenda og hvorki gildandi lög né aðalnámskrá kveða skýrt á um skyldur skóla í þessum efnum. Nefndin vill benda á að í einhverjum tilfellum hefur verið ofgreitt fyrir fyrstu áfanga framhaldsskólans. Mat mennta- og menningarmálaráðuneytisins er að í ríflega 40% tilfella kunni að vera um það að ræða að greitt sé tvívegis fyrir sömu einingarnar.

Nefndin fékk einnig kynningu á MPA-ritgerð Þórunnar Jónu Hauksdóttur um samfellu í námi á milli grunn- og framhaldsskóla. Megintilgangur ritgerðarinnar var að meta áhrif stefnumótunar um hröðun í námi á námsframvindu bráðgerra nemenda. Fram kemur í niðurstöðum ritgerðarinnar að hröðun úr grunn- í framhaldsskóla veitir bráðgerum nemendum nám við hæfi og svarar félags- og tilfinningalegum þörfum þeirra og hún hefur einnig jákvæð áhrif á líðan og viðhorf þeirra. Jafnframt kemur fram að námsgengi og námsframvinda bráðgerra nemenda sem hraðað er úr grunn- í framhaldsskóla er framúrskarandi, líkt og var í grunnskóla.

Í fjárlögum ársins 2011 er ekki gert ráð fyrir framlögum til framhaldsskólans vegna sveigjanlegra skólástiga grunnskólanemenda. Í frumvarpinu er lagt til að grunn- og framhaldsskólar fái frest til 1. ágúst 2013 til að gera samninga sín á milli með sérstöku bráðabirgðaákvæði í lögunum.

Í ljósi framangreinds telur nefndin afar mikilvægt að tryggt verði jafnt aðgengi grunnskólanemenda að áföngum á framhaldsskólustigi óháð búsetu, svo og að ekki sé tvígreitt fyrir sömu einingarnar. Nefndin leggur því til að við gildistöku laga þessara skuli ráðherra skipa starfshóp sem móti tillögur um hvernig megi tryggja samræmdar gæðakröfur, jafnræði nemenda og samræmt mat framhaldsskóla á þeim einingum sem grunnskólanemendur taka í framhaldsskóla. Starfshópurinn verði skipaður fulltrúum mennta- og menningarmálaráðuneytisins, stjórnendum og kennurum grunn- og framhaldsskóla og fulltrúum Sambands íslenskra sveitarfélaga. Leggur nefndin til að starfshópurinn skili niðurstöðum til ráðherra eigi síðar en 31. mars 2012. Skal við það miðað að réttindi grunnskólanemenda skv. 4. mgr. 26. gr. verði virk frá og með skólaárinu 2012–2013. Nefndin leggur til breytingar á ákvæði til bráðabirgða í þessa veru. Það er jafnframt skilningur nefndarinnar að framangreindar

breytingar eigi ekki að hafa áhrif á þá grunnskólanemendur sem nú þegar hafa tekið eða munu á næsta skólaári taka áfanga í framhaldsskólum.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 3. júní 2011.

Skúli Helgason,
form., frsm.

Þuríður Backman.

Jónína Rós Guðmundsdóttir.

Ragnheiður Ríkharðsdóttir,
með fyrirvara.

Oddný G. Harðardóttir.

Eygló Harðardóttir,
með fyrirvara.

Margrét Tryggvadóttir.

Auður Lilja Erlingsdóttir.

Íris Róbertsdóttir,
með fyrirvara.