



Heimili og skóli
Landssamtök foreldra

Alþingi
Erindi nr. Þ 135/1203
komudagur 24.1.2008

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-18
150 Reykjavík

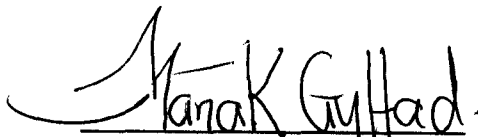
Reykjavík, 22. janúar 2008

Efni: Umsögn Heimilis og skóla við frumvörp til leik, - grunn og framhaldsskólalaga.

Hjálögð eru umsagnir stjórnar Heimilis og skóla við frumvarp til leikskólalaga, mál 287, grunnskólalaga, mál 285 og framhaldsskólalaga, mál 286.

Virðingarfyllst,

f.h. stjórnar Heimilis og skóla


María Kristín Gylfadóttir

Umsögn um frumvörp til laga um leik,- grunn- og framhaldsskóla

Hér á eftir fer umsögn Heimilis og skóla – Landssamtaka foreldra um frumvörp til laga um leik,- grunn- og framhaldsskóla. Heimili og skóli tók virkan þátt í umræðu og undirbúningi þessara frumvarpa og átti fulltrúa í öllum laganefundunum, sem og í þeim starfshópum sem unnu að einstaka viðfangsefnum samhliða vinnunni í laganefundunum. Þetta mun vera í fyrsta sinn sem foreldrar taka þátt í vinnu við mótun lagafrumvarpa frá upphafi.

Það er álit stjórnar Heimilis og skóla að vel hafi verið staðið að framkvæmd vinnu við gerð frumvarpanna þó hugsanlega hefði verið hægt að tryggja enn meiri samfellu á milli skólastiga með meira samstarfi laganefundanna þriggja en raun varð.

Í þessum frumvörpum eru margar róttækar breytingar sem mögulega kalla á aukna starfskrafta tímabundið til að innleiða ákveðna þætti, s.s. aukna aðkomu foreldra að skólastarfi. Í ljósi þess hversu mikilvægt er að vel takist til að virkja foreldra til frekari þátttöku í skólastarfi og tryggja að sátt ríki um þá aðkomu leggur stjórn Heimilis og skóla áherslu á að menntamálaráðuneytið ráði verkefnisstjóra til að stuðla að árangursríkri stofnun og starfsemi skólaráða í leik- og grunnskólum og stofnun foreldraráða í framhaldsskólum. Foreldrar eru mikilvægasti bakhjarl barna sinna. Niðurstöður innlendra og erlendra rannsókna á þátttöku foreldra í skólastarfi barna sinna vísa allar í sömu átt; þátttaka foreldra skiptir máli og getur í einstaka tilvikum skipt sköpum fyrir árangur barns í skóla.

Um grunnskóla

Frumvarp til laga um grunnskóla er á margan hátt róttækt og mun stuðla að meiri samfellu, annars vegar á milli leik- og grunnskóla, og hins vegar grunn- og framhaldsskóla. Nemendur geta nú hafið nám í grunnskóla fyrr og lokið því fyrir 16 ára aldur. Það hefði mögulega verið hægt að ganga lengra í því að tryggja samfellu á milli skólastiga, s.s. með því að sameina löggjafir um grunn- og framhaldsskóla í eina líkt og Norðmenn hafa gert.

Aukin dreifstýring í skólakerfinu hefur rutt sér til rúms á undanförunum árum og því brýnna en áður að tryggja samráð allra hagsmunaaðila. Heimili og skóli lögðu sérstaka áherslu á aukna aðkomu foreldra að skólastarfi barna sinna við endurskoðun laganna, s.s. með ósk um lögbindingu foreldrafélaga og stofnun nýs samráðsvettvangs foreldra, kennara og annarra starfsmanna skóla í gegnum skólaráð. Um starfsemi þessa nýja samráðsvettvangs þarf að setja reglugerð til að tryggja að starfsemin verði virk frá upphafi.

Foreldrar eru annar stærsti hagsmunahópurinn í skólasamfélaginu og niðurstöður fjölda innlendra og erlendra rannsókna sýna að virk þátttaka foreldra í skólastarfi getur skipt sköpum um námsárangur barns. Það er ekki einungis mikilvægt að réttur foreldra til aðkomu og upplýsinga um skólastarfið sé tryggður í lögum, heldur er ekki síður mikilvægt að þeim sé gerð ljós ábyrgð sín gagnvart skólagöngu barna sinna. Frumvarp til laga um grunnskóla kallar eftir slíkri ábyrgð af hálfu foreldra. Frumvarpið nefnir hins vegar ekki rétt forsjárlausra foreldra á aðgengi að upplýsingum um stöðu barna sinna og námsárangur í skóla og við því þarf að bregðast.

Hvert barn á rétt á að njóta æsku sinnar í skólastarfi. Eitt baráttumála Heimilis og skóla við endurskoðun laganna var að tryggja nemendum sjálfum betri aðkomu að mótun skólastarfsins og þátttöku í ákvarðanatöku. Nemendur vilja geta haft eitthvað að segja um það umhverfi sem þeir stunda nám í, segja álit sitt á fyrirhuguðum breytingum á skólastarfi, sem og vera virkir þátttakendur í mótun skólareglna og viðurlaga við brotum á þeim. Nemendur munu ekki eiga fulltrúa í skólaráði sbr., frumvarpið en viðtækt samráð við hagsmunafélag nemenda verður tryggt í reglugerð um starfsemi skólaráða. Skólastarf þarf í meira mæli að undirbúa og styðja nemendur til þátttöku í slíku starfi.

Að sama skapi er mikilvægt að huga að gæðum skólastarfs og þeim mælikvörðum sem notaðir eru til að meta árangur. Það felast ákveðin gæði í því að barni líði vel í skólanum sínum og þann þátt má ekki vanmeta í allri umræðu um gæði náms. Ný löggjöf kallar á öflugra og virkara innra mat í hverjum skóla sem í starfsáætlun hvers árs getur sett sér sýnilega mælikvarða á árangur. Hlutverk menntamálaráðuneytis í gæðamati skóla er mikilvægt og það hlutverk þarf ráðuneytið að hafa tækifæri til að rækja enn betur en áður, s.s. með breytingum á samræmdum könnunarprófum og viðtækari eftirfylgni með niðurstöðum úttekta. Aukið sjálfstæði skóla kallar á aukna ábyrgð skólastjórenda á markmiðasetningu og árangursmat en ekki síður aukið ytra eftirlit af hálfu sveitarfélaga til að tryggja að ákvæði laganna séu uppfyllt. Heimili og skóli lagði í vinnunni við endurskoðun laganna ríka áherslu á að sveitarfélögum yrði gert að sinna eftirliti með skólastarfi innan síns sveitarfélags með markvissari hætti en áður og þannig veita skólunum bæði aðhald og stuðning við útfærslu á skólastarfi.

Hér á eftir fara athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins.

2. grein Markmið

Fulltrúi Heimilis og skóla í grunnskólanefndinni studdi sameiginlega niðurstöðu nefndarinnar um breytingu á núverandi 2.grein laganna en í ljósi umræðu í þjóðfélaginu sl. vikur og þess misskilnings sem hefur gætt um ástæður breytingarinnar og mögulegar afleiðingar hennar leggja samtökin til að eftirfarandi texta (feitletraður) verði bætt við 2. grein, 1. mgr:

“Starfshættir grunnskóla byggja á þjóðlegum, kristnum og húmanískum arfi íslenskrar menningar og skulu mótast af umburðarlyndi, jafnrétti, lýðræðislegu samstarfi, ábyrgð, umhyggju, sáttfýsi og virðingu fyrir manngildi.”

6. grein Skólanefnd

Foreldrar eiga skv. lögum áheyrnarfulltrúa í skólanefndum. Nokkuð hefur borið á því undanfarin ár í einstaka sveitarfélögum að fulltrúar foreldra hafi ekki verið boðaðir á skólanefndarfundum og ekki átt þess kost að sitja í starfshópum sem er ætlað að fjalla um einstaka viðfangsefni. Þá er ljóst að sumum fulltrúum foreldra, sem og fulltrúum kennara og skólastjórnenda er ekki ljóst hlutverk sitt í skólanefndum þar sem þeir fá ekki erindisbréf í hendur líkt og kjörnir fulltrúar.

Til að tryggja virkari þátttöku allra fulltrúa, kjörinna jafnt sem áheyrnarfulltrúa, í skólanefndum er lagt til að 6.grein, 4. mgr., hljóði svo:

“Skólastjórar, grunnskólakennarar og foreldrar í sveitarfélagi kjósa hver úr sínum hópi aðal- og varamann til setu á skólanefndarfundum með málfrelsi og tillögurétt. **Þessir fulltrúar starfa samkvæmt ákvæðum erindisbréfa.**

7. grein Skólastjóri

Í 7. gr., 1. mgr. Segir að „Skólastjóri stuðlar að samstarfi...“ Með tilliti til 8. greinar um Skólaráð og 9. greinar um Foreldrafélag væri betra ef ábyrgð skólastjóra væri gerð skýrari.

Þannig er lagt til að 7. gr., 1. mgr., 2. setning hljóði svo: „**Skólastjóri ber ábyrgð á samstarfi allra aðila skólasamfélagsins**“.

8. grein Skólaráð

Heimili og skóli fagnar sérstaklega tilkomu 8. greinar laganna um skólaráð enda baráttumál samtakanna um hríð að búa til samráðsvettvang allra hagsmunaaðila í hverju skólasamfélagi. Heimili og skóli hefðu viljað ganga lengra í því að veita skólaráðum formlegt vald en þess er vænst að sveitarfélög sjái hag í því að veita skólaráðum hvers skóla formlegt vald til ákvarðanatöku í einstaka málaflokkum og fái greiðslu fyrir störf sín líkt og aðrar nefndir á vegum sveitarfélags.

Fulltrúi Heimilis og skóla í nefndinni lagði fram drög að reglugerð fyrir skólaráð og í kjölfarið var ákveðið að helstu hagsmunaaðilar skyldu í samstarfi við menntamálaráðuneyti gera reglugerð um starfsemi skóla. Í lokayfirferð draga var texta um að ráðherra skuli setja reglugerð um starfsemi skólaráða breytt í að ráðherra sé heimilt að setja reglugerð. Grunnforsenda þess að skólaráðin muni ná að vaxa og dafna er að reglugerð verði strax sett um starfsemi þeirra og því leggur Heimili og skóli til að 8.gr., 3. mgr., hljóði svo:

“Ráðherra **setur** reglugerð um starfsemi skólaráða í samráði við samtök sveitarfélaga, kennara og foreldra.”

9. grein Foreldrafélag

Foreldrafélag í grunnskólum er nú í fyrsta sinn lögbundið og skólastjóri gerður ábyrgur fyrir stofnun þess og því að starfsemi foreldrafélagsins sé virkt. Heimili og skóli fagna þessu ákvæði sérstaklega.

11. grein Starfslið

Í 11. grein um starfslið skóla er kveðið á um að liggja skuli fyrir sakarvottorð við ráðningu líkt og í leikskólalögum. Heimili og skóli fagnar þessum nýmælum. Hins vegar vantar að kveða á um þagnarskyldu starfsliðs skóla líkt og gert er í frumvarpi um lög um leikskóla.

Þagnarskylda um málefni einstakra nemenda og fjölskylda þeirra er ekki síður mikilvæg í grunnskóla og allir starfsmenn skóla þurfa að vera meðvitaðir um skyldur sínar og þagmælsku vegna erfiðra mála. Sökum mikilvægis er ekki nægilega skýrt að ákvæði um þagmælsku sé einungis í greinargerð. Mikilvægt að standa vörð um þagmælsku vegna erfiðra mála, ekki nægilega skýrt að setja einungis í greinargerð. Þannig leggja samtökin til að við 11. grein bætist 2 málsgreinar sem hljóða líkt og 7. grein leikskólalaga:

“Starfslið grunnskóla skal gæta fyllstu þagmælsku um hagi barna og foreldra þeirra, sem það fær vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara samkvæmt lögum, fyrirmælum yfirmanna og eðli máls. Þagnarskylda helst þótt viðkomandi látið af störfum.

Þagnarskylda starfsliðs grunnskóla nær ekki til atvika sem ber að tilkynna um lögum samkvæmt. Skal skólastjóri brýna skyldur þessar fyrir starfsliðið og sérstaklega tilkynningarskyldu þess samkvæmt barnaverndarlögum.”

13. grein – Réttur nemenda

Í 13. grein er kveðið á um rétt nemenda til að njóta náms- og starfsráðgjafar en ekki kveðið á um hver skuli sinna þeirri ráðgjöf. Náms- og starfsráðgjöf verður æ mikilvægari fyrir nemendur, sérstaklega í ljósi þess að þeim er nú í ríkara mæli en áður gert að bera ábyrgð á eigin námi. Náms- og starfsráðgjöf er ekki á færi hvers og eins að sinna og mikilvægt að skólar leitist við af fremsta megni að ráða til sín fagmenntaðan náms- og starfsráðgjafa til að sinna þeim störfum.

Lagt er til að við 13. grein, 3. mgr., verði:

“Nemendur eiga rétt á að njóta námsráðgjafar í grunnskóla og ráðgjafar um náms- og starfsval af til þess bærum sérfræðingum.”

14. grein – Ábyrgð nemenda

Heimili og skóli fagna sérstaklega breytingum á 14. grein laganna. Ákvæði um brottvísun nemenda er skýrara en áður og áréttað um málsmeðferð. Skólastjóri fær nú heimild til að vísa nemanda úr skóla ótímabundið skv. ákvæðum stjórnarsýslulaga. Réttur foreldra til að kæra málsmeðferð er tryggður en til að tryggja sambærilega málsmeðferð t.d. innan hvers sveitarfélags er mikilvægt að sveitarfélög setji verklagsreglur fyrir skólastjórnendur til að vinna eftir svipað og Reykjavíkurborg hefur nú þegar gert, sem eru aðgengilegar fyrir alla foreldra. Sömu leiðis þurfa sveitarfélög að tryggja að foreldrar séu upplýstir um rétt sinn og mögulegar kæruleiðir.

Sé nemandi vísað ótímabundið úr skóla þarf sveitarstjórn að tryggja viðkomandi annað kennsluúrræði. Í núverandi reglugerð er gert ráð fyrir þremur vikum en Heimili og skóli leggur áherslu á að krafa verði gerð um að tryggja slík úrræði enn fyrir.

16. grein – móttökuáætlun

Heimili og skóli fagnar nýjum ákvæðum um móttökuáætlun fyrir alla nemendur og lögbindingu tülkaþjónustu fyrir erlenda foreldra og heyrnarlausu foreldra. Samtökin eru á þeirri skoðun að skólar þurfi að leitast við að tryggja nemendum aðgengi að móðurmálsnámi og hefðu kosið að kveðið væri skýrar um þann rétt í frumvarpinu þó ljóst sé að erfitt gæti reynst að tryggja kennslu í móðurmáli í hverjum skóla.

Hins vegar er það jákvætt að kennsla í íslensku sem annað tungumál er lögbundin í fyrsta sinn. Í því sambandi er mikilvægt að menntamálaráðuneyti gefi út skilgreiningu og leiðbeiningar um kennslu í íslensku sem annað tungumál til að tryggja að gæðum kennslunnar verði ekki ábótavant.

17. grein

Heimili og skóli styður breytingar á þessari grein laganna en ítrekar að tryggja þurfi að vald skólastjóra verði ekki með þeim hætti að hann ákvarði um fyrirkomulag skólavistunar nemenda með sérþarfir einhliða, náist ekki samkomulag við foreldra, heldur þurfi að liggja fyrir umsögn sérfróðra aðila, s.s. skólasálfræðings skóla.

Sveitarfélög skulu setja verklagsreglur um slíka málsmeðferð og tryggja foreldrum aðgengi að þeim. Sömu leiðis þurfa sveitarfélög að tryggja að foreldrar séu upplýstir um rétt sinn og mögulegar kærleiðir.

18. grein – Foreldrar og meðferð upplýsinga

Heimili og skóli fagnar sérstaklega þessari grein sem er nýmæli og leggur skyldur á herðar foreldra að veita skóla upplýsingar um barn sem kunna að skipta máli fyrir skólastarfið og velferð barnsins.

Greinin leggur einnig þær skyldur á foreldra að styðja við skólagöngu barna sinna og námsframvindu, ss. með virkri þátttöku í skólastarfinu og með því að tryggja að þau njóti nægilegrar hvíldar og að frístundastarf, sem alla jafna er æskilegt að hvert barn eigi kost á að taka þátt í, komi ekki niður á námi þeirra. Sérstaklega fagna samtökin tilmælum um að skólar veiti foreldrum raunveruleg tækifæri til að taka þátt í námi barnsins, s.s. hvað varðar markmiðssetningu og mat á námi og framförum, sem og skólastarfinu almennt.

27. grein – Námsmat

Skv. 3. grein laganna er foreldri skyldgreint sem sá aðili sem fer með forsjá barns. Þess er hins vegar hvergi getið í lögnum að forsjárlausir foreldrar geti fengið upplýsingar um nám barn síns og námsárangur. Heimili og skóli leggur til að í 27. gr.ein, 2. mgr., verði einnig tekið á upplýsingaskyldu til forsjárlausu foreldris og þá með hliðsjón af þeirri meginreglu sem birtist í 52. gr. barnalaga nr. 76/2003. Sú regla kveður á um skýran rétt forsjárlausu foreldris til upplýsinga um barn sitt frá skólum.

29. grein – Skólanámskrá og starfsáætlun

Hlutverk kennara við gerð skólanámskrár og skólaráða við gerð árlegrar starfsáætlunar er ekki skýr í 29. grein né til samræmis við 8. grein þar sem kemur fram að skólaráð fjalli um árlega starfsáætlun skóla. Lagt er til að 29. grein, 1. mgr., 1 setning hljóði svo:

“Í hverjum grunnskóla skal gefa út skólanámskrá og starfsáætlun og er skólastjóri ábyrgur fyrir gerð þeirra í samráði við kennara og skólaráð.”

Heimili og skóli lögðu áherslu á að ákvæði um árlega endurskoðun skólanámskrár færu út úr lögnum en í staðinn væri kveðið á um gerð árlegrar starfsáætlunar þar sem fram koma almennar upplýsingar um starfsemi skólans og sértækar upplýsingar um starfsáætlanir nemenda og markmið skólans um árangur á starfsárinu. Þá áherslu vantar í 29. grein, 2. mgr., og lagt er til að 1setning 2 mgr. hljóði svo;

“Í árlegri starfsáætlun er m.a. gerð grein fyrir skóladagatali, þ.m.t. lengd jólaeiyfis, páskaeiyfis og annarra vetrarleyfa, starfsáætlun nemenda, árangursmarkmiðum, skólareglum, stoðþjómustu, félagslífi og öðru því sem varðar starfsemi skólans ár hvert.”

30. grein – Skólareglur

Í 30. grein er villa í 2.mgr. þar sem kveðið er á um að skólareglur skulu unnar í samráði við fulltrúa nemenda í skólaráði en skv. 8. grein laganna eiga nemendur ekki fulltrúa í skólaráði. Brýnt er að nemendur komið að gerð skólareglna sem og gerð viðurlaga við brotum á skólareglum. Þá er ekki síður mikilvægt að kveðið sé á um kynningu skólareglna fyrir alla nemendur og foreldra þeirra. Heimili og skóli leggur til að 30. grein 2. mgr. hljóði svo:

“Skólastjóri er ábyrgur fyrir gerð skólareglna og kynningu þeirra og skulu þær unnar í samráði við skólaráð og stjórn nemendafélags.”

31. grein – Kostnaður í skyldunámi

Heimili og skóli leggur áherslu á að grunnskóli sé gjaldfrjálsl fyrir alla nemendur, hvort sem þeir stunda nám í skólum á vegum sveitarfélags eða í sjálfstætt reknum skólum. Sömuleiðis leggja samtökin áherslu á að tryggt sé að sveitarfélög veiti skólum nægilegt fjármagn til að nemendur geti notið vettvangsferða á skólatíma og jafnvel aukið þann þátt í námi barna án þess að foreldrar beri kostnað af.

Í ljósi umræðu eftir síðustu breytingu á grunnskólalögum sem tóku gildi í janúar 2007 telja samtökin nauðsynlegt að skólum sé skapað svigrúm til að fara í lengri ferðir, s.s. í skólabúðir og námsferðir erlendis, ss í gegnum nemendaskipti. Rétt þykir að að foreldrar beri allan kostnað af slíkum ferðum enda séu þær skipulagðar í fullu samráði við foreldra þeirra barna sem við á. Tryggja þarf á hverjum tíma að allir nemendur eigi þess kost að taka þátt í lengri ferðum. Þannig leggja samtökin til að 33. grein, 4. mgr., hljóði svo:

“Óheimilt er að taka gjald af nemendum vegna ferðalaga sem flokkast undir vettvangsnám á skólatíma eða eru að öðru leyti hluti af skyldunámi nemenda. Þó er heimilitt að taka gjald fyrir ferðum og upphaldi í námsferðum nemenda, að höfðu samráði við foreldra. Tryggja þarf þátttöku allra barna í slíkum ferðum án tillits til fjárhagsstöðu foreldra.”

33. grein – Tómskundastarf og lengd viðvera?

Í 33. grein stendur að sveitarstjórn geti boðið grunnskólanemendum lengda viðveru utan daglegs skólatíma. Þróun undanfarinna ára hefur verið með þeim hætti að víðast hvar er boðið

upp á þessa þjónustu en ekki kveðið nánar um starfsemina í lögum. Stjórn Heimilis og skóla telur mikilvægt að lögbinda rétt nemenda til slíkrar þjónustu og sömuleiðis lögbinda viðmiðanir um umgjörð þjónustunnar, s.s. mönnun, aðbúnað og starfshætti með hliðsjón af grunnskólalögnum til að tryggja farsælt starf, almenna velferð og öryggi allra barna hvar sem þau búa á landinu. Lagt er til að 33. grein, 1 mgr., hljóði svo:

*“Í öllum grunnskólum skal nemendum gefinn kostur á að taka þátt í tómstunda- og félagsstarfi. Tómstunda- og félagsstarf getur verið liður í daglegu starfi og utan venjulegs skólatíma. Sveitarstjórn **skal einnig bjóða** grunnskólanemendum lengda viðveru utan daglegs kennslutíma. **Lengd viðvera er á ábyrgð skólastjóra. Ráðherra setur reglugerð um starfsemi lengdrar viðveru.**”*

Það er ekki síður brýnt að tryggja ábyrgðarskyldu sveitarfélaga með þjónustunni og mat og eftirlit með gæðum hennar. Þannig ætti 35. grein um markmið mats og eftirlits með gæðum skólustarf einnig að ná yfir þessa þjónustu.

41. grein - Skólaheilsugæsla

Heimili og skóli telja að vinna þurfi markvisst að því að færa heilsugæslu yfir til sveitarfélaga þannig að skólahjúkrunarfræðingar verði starfsmenn skóla. Sömuleiðis er lagt til að gert sé ráð fyrir að skólahjúkrunarfræðingar starfi í skólum, þar sem því verður komið við, á skólatíma.

43. grein – Viðurkenning grunnskóla sem reknir eru af öðrum en sveitarfélögum

Heimili og skóli hefur áður lýst yfir þeirri skoðun sinni að sveitarfélög eigi að leggja sjálfstæðum skólum sem þau samþykkja rekstur um 100% af vegnu meðaltali rekstrar skóla í sveitarfélaginu og tryggja þannig fjölbreytileika í skólustarfi og jafnræði allra barna til náms. Sömuleiðis þarf að tryggja að þar sem sveitarfélög greiða sömu upphæð til sjálfstæðra skóla og annarra í sveitarfélaginu, þurfi foreldrar ekki að greiða aukalega fyrir skólavist barns síns, eða hærri gjöld fyrir sömu þjónustu og er veitt í öðrum skólum, s.s. mat og dvöl í heilsdagsskóla að skóladegi loknum.

45. grein – Samrekstur

Heimili og skóli fagna sérstaklega þessu ákvæði í lögnum og telja að möguleikar til samrekstur geti haft jákvæð áhrif á þróun skólustarfs.