



Alþingi
Erindi nr. P 135/1259
komudagur 28.1.2008

Skrifstofa rektors

Alþingi - nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Akureyri, 28. janúar 2008
Tilv.: 0712060

Efni: Frumvarp til laga um grunnskóla, 285. mál.

Háskólinn á Akureyri þakkar fyrir tækifærið að fá að senda umsögn um ofangreint frumvarp ásamt frumvörpum um framhaldsskóla, 286. mál, um leikskóla, 287. mál og um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla, 288. mál. Almennt um þessi fjögur frumvörp má segja að þau horfi til verulegra framfara í íslensku skólakerfi. Þau styrkja stöðu kennara og það er sérstakt fagnaðarefni að starfsheitið leikskólakennari verður lögverndað og að kennarar þurfi að ljúka fimm ára námi til að fá að nota starfsheitin leik-, grunn- og framhaldsskólakennari, þau bæta tengingu á milli skólastiga og auðvelda flutning starfsmanna á milli þeirra svo að einhver atriði sé nefnd. Þau eru líkleg þegar til lengri tíma er litið að styrkja stöðu skóla í samfélaginu. Hér á eftir fer umsögn Háskólans á Akureyri um frumvarp til laga um grunnskóla, 285. mál.

Í 7. grein er fjallað um stjórnun grunnskóla. Þar er kveðið á um það að skólastjóri geri tillögur til sveitarstjórnar um fyrirkomulag stjórnunar í grunnskóla með tilliti til þarfa viðkomandi skóla. Ekki verður séð hvers vegna sér ákvæði þarf um skóla með færri nemendum en 60. Með sama hætti og í fjölmennari skólum verður að teljast í hæsta máta eðlilegt að skólastjóri geri tillögur til sveitarstjórnar um fyrirkomulag stjórnunar skólans, þ.e. um tilnefningu staðgengils.

Í 8. gr. er nýtt ákvæði um skólaráð sem kemur í stað foreldraráðs sem kveðið er á um í gildandi lögum. Skólaráð hefur þó talsvert annað hlutverk en foreldraráðið. Hér er um áhugaverða nýjung að ræða en í skólum í nágrannalöndum er svipuð ráð að finna í skólum. Umhugsunarvert er hins vegar hví nemendum er ekki tryggður seturéttur í ráðinu með fullum réttindum. Í skóla sem á að leggja áherslu á vitund nemenda um borgaralega ábyrgð og skyldur hlýtur að vera eðlilegt að löggjafinn gefi nemendum kost á virkri þátttöku í skólaráði skólans. Þá er álitamál hver skipan ráðs af þessu tagi á að vera að öðru leyti. Í Danmörku er sú leið valin að foreldrum er tryggður meirihluti í skólaráði.

Í greininni er kveðið á um að ráðherra sé heimilt að setja reglugerð um starfsemi skólaráða í samráði við samtök sveitarfélaga, kennara og foreldra. Ekki verður séð að þörf sé á frumkvæði ráðherra hér að lútandi fremur en að ráðherra setji skólastjóra erindisbréf, heldur á það að vera á valdi sveitarfélaga að setja skólaráði reglur. Hlutverk þess er tilgreint í lögum og útfærslan ætti að vera sveitarfélaganna.

Í 11. gr. er kveðið á um ráðningu skólastjóra og starfsliðs grunnskóla. Í greininni segir að óheimilt sé að ráða einstakling til starfa sem hlotið hefur refsíðóm fyrir brot á



ákvæðum XXII. kafla hegningarlaga. Hér er vísað til kynferðisbrotakaflla laganna. Umhugsunarvert er hví einungis er vísað til þessa tiltekna kafla. Hvað þá um brot á friðhelgi einkalífs, manndráp o.s.frv. Hegningarlög taka til hvers konar afbrota sem geta gert menn vanhæfa að umgangast börn eða að bera ábyrgð á uppeldi þeirra og menntun. Hér þarf því að endurskoða orðalag sem nær til fleiri þátta. Þá er einnig umhugsunarvert að einungis er rætt um að óheimilt sé að ráða kennara sem gerst hafi brotlegur en ekkert fjallað um þann sem hefur orðið brotlegur í starfi. Hér vísast til þess sem áður er sagt í athugasemdum um frumvarp um ráðningar kennara og skólastjóra grunnskóla að ótækt er að ekki séu nein ákvæði til um að kennari geti misst leyfisbréf vegna brota í starfi eða annars staðar.

Í 14. gr. segir að nemendur beri ábyrgð á eigin námi. Nám í skóla er flóknara fyrirbrigði en svo að hægt sé að yfirfæra ábyrgðina með einföldum hætti á nemendur eins og hér er gert. Til dæmis má taka að tæplega er hægt að varpa árangri nemenda á samræmdu prófi alfarið á hans ábyrgð. Þar hlýtur kennari og skóli að bera ábyrgð einnig. Hér væri nær að kveða á um að nemendur bæru ábyrgð á framkomu sinni, umgengni, samskiptum og námsástundun með hliðsjón af aldri.

Í 17 gr. er fjallað um kennslu nemenda með sérþarfir. Í greininni segir að náist ekki samkomulag milli foreldra og grunnskóla um „fyrirkomulag skólavistunar“ nemanda skal skólastjóri taka ákvörðun í málinu. Hér er gerð athugasemd við beygingu orðsins skólavistun, ef. skólavistar. Börn eru ekki lengur vistuð í skóla en þiggja sína skólavist þar. Hér á því að standa „fyrirkomulag skólavistar“. Það kann svo líka að vera álitamál hvort skólastjóri eigi að hafa þennan úrskurðarrétt gegn vilja foreldra. Í gildandi lögum er við það miðað að telji foreldrar barns eða forráðamenn, kennarar eða aðrir sérfræðingar að barnið fái ekki notið kennslu við sitt hæfi í heimaskóla sé það forráðamanna að sækja um skólavist fyrir það í sérskóla, ekki kennaranna, sérfræðinganna eða skólastjóra. Þetta ákvæði hefur hins vegar ekki tryggt ákvörðunarvald foreldra að þessu leyti sbr. hæstaréttardóm þar að lútandi.

Í 24. gr. er fjallað um aðalnámskrá og upp taldir 12 efnispættir sem leggja skal áherslu á í aðalnámskrá. Ástæða er til að benda á að 13. liðnum verði bætt við upptalninguna; lestur og lesskilning eða læsi. Í gildandi aðalnámskrá grunnskóla, almennum hluta er hvergi minnst á læsi eða lestur en lestur sem námsgrein er tilgreindur í íslenskuhluta námskrár. Mikilvægi læsis er óumdeilt í nútíma samfélagi. Lestur og læsi gengur þvert á allar námsgreinar. Það skiptir því miklu að skólar á öllum stigum hlúi sem best að góðri færni allra nemenda á þessu sviði, enda byggir annað nám á góðri lestrarfærni. Því er mikið í húfi að vel takist til í lestrarnáminu þar sem framtíðarmöguleikar einstaklingsins eru að miklu leyti komnir undir því og skólagangan verði farsæl.

Í 25. gr. er fjallað um markmið náms og upp taldar kennslugreinar grunnskólans. Athygli vekur að þar er kristinfræði, siðfræði og trúarbragðafræði felld út. Í umsögn með frumvarpinu segir að ekki sé gert ráð fyrir því að hætt verði að kenna námsgreinina heldur teljist hún til samfélagsfræða. Í umsögninni er veik röksemdafærsla fyrir breytingunni, sagt að í viðmiðunarstundaskrá séu þessar greinar taldar upp saman með sameiginlega tíma til ráðstöfunar og þá geti ákveðnir þættir heimilisfræði, siðfræði og trúarbragðafræða tengst lífsleikni. Þar segir ennfremur að með þessu móti sé lagaákvæði um námsgreinar og námssvið gerð almennari og meira svigrúm innan aðalnámskrár til að skilgreina áherslur í samræmi við þróun samfélagsins. Þetta verður



tæpast lesið á annan hátt en að draga megi úr áherslum á trúarbragðafræðsluna og færa í aðra þætti samfélagsgreina.

Í 28. gr. er fjallað um starfstíma grunnskóla en þar segir að skóladagar nemenda skulu eigi vera færri en 180. Skiptin milli kennsludaga og annarra skóladaga nemenda sé á ábyrgð skólastjóra að höfðu samráði við skólaráð og að fenginni staðfestingu skólanefndar. Við setningu laganna 1995 var mikil umræða um skólatíma sem snerist m.a. um það með hvaða hætti hægt væri að tryggja nemendum lágmarkskennsludagafjölda. Þóttust menn sjá þá að verulega skorti á að skólar nýttu heildardagafjölda 9 mánaða skólans nógu vel til kennslu. Það ráð var tekið að lögfesta lágmarkskennsludagafjölda, 170 daga. Vekja skal athygli á að lög nr. 66/1995 kveða á um að „kennsludagar skuli ekki vera færri en 170 dagar að lágmarki“. Í kjarasamningum milli kennara og sveitarfélaga náðist samkomulag um 180 skóladaga. Ekki verður endilega séð að nauðsyn beri til að lögfesta ákvæði kjarasamnings að þessu leyti og fórna viðmiðunarmörkum um lágmarkskennsludagafjölda nemenda og hverfa nú að ákveðnu marki til fyrra horfs.

Í 37. gr. segir að sveitarfélög skuli leitast við að fylgja eftir innra og ytra mati þannig að slíkt mat leiði til umbóta í skólastarfi. Á sama tíma og verið er að færa aukið vald til skólastjóra og skóla á faglegum málum er umhugsunarvert hvort þetta ákvæði ætti ekki að beinast að skólastjóra fremur en sveitarstjórn. Skólastjóri er miklu fremur í lykilaðstöðu til að fylgja eftir innra og ytra mati til umbóta, sveitarstjórn hefur takmarkaða möguleika til þess í raun nema með fyrirmælavaldi sem ekki endilega leiðir til mikilla umbóta.

Athyglisvert er að í þessu frumvarpi er talsvert dregið úr áherslum á aðkomu menntamálaráðuneytis á ytra mat. Svo virðist sem ákveðinnar uppgjafar gæti gagnvart hlutverki ráðuneytis í þeim þætti. Skv. 38. gr. virðist áherslan nú færð meira á það að ráðuneytið byggji upp gagnabanka um skólastarf og miðli upplýsingum fremur en að vinna að ytra mati með úttektum á sjálfsmatsaðferðum skóla og sjálfstæðum úttektum á starfi skóla. Því má velta fyrir sér hví ekki er í þessari grein sambærilegt ákvæði og sett er í 42. gr. frumvarps til laga um framhaldsskóla þar sem segir að ytra mat menntamálaráðuneytis geti náð til framhaldsskóla í heild, aðferða við innra mat eða annarra skilgreindra þátta í skólastarfinu. Jafnframt geti ytra mat náð til nokkurra framhaldsskóla í senn. Þá er einnig álitamál hví grunnskólum eða sveitarfélögum er ekki ætlað að standa ráðuneyti menntamála skil á því hvernig brugðist skuli við niðurstöðum ytra mats með sama hætti og framhaldsskólum. Með þeim hætti yrði eftirlitsskylda menntamálaráðuneytis mun skilvirkari og ef til vill auðveldara að stuðla að auknu gæðaöryggi í starfsemi grunnskóla sem gagnrýnt er í nýútkominni skýrslu Ríkisendurskoðunar.

Áhersla frumvarpsins á rannsóknir er í sjálfu sér ágæt en álitamál hlýtur að vera hvort draga á úr áherslum á ytra mat af hálfu menntamálaráðuneytis og flytja hana til sveitarfélaga. Í eldri lögum var ytra matið fengið ráðuneyti sem óháðum aðila en tæpast er hægt að segja að sveitarfélög séu það leggi þau mat á eigin skóla. Þá er ástæða til að minna á að á undanförunum árum hefur Hagstofa Íslands verið að byggja upp fjölbættan gagnagrunn um skólamál og því tæpast þörf á að menntamálaráðuneytið geri slíkt hið sama.



Skrifstofa rektors

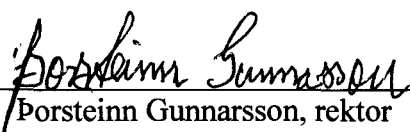
Í 40 gr. er fjallað um sérfræðiþjónustu og stoðkerfi grunnskóla. Greinin er tiltölulega löng en hlutverk þjónustunnar er ekki dregið eins skýrt upp og í gildandi lögum. Ekkert er minnst á í hverju sérfræðin á að vera fólgin eða hvaða þekkingu löggjafinn vill að skólar hafi fyrst og fremst aðgang að. Í fyrstu efnisgrein segir að í sérfræðiþjónustu felist annars vegar stuðningur við nemendur og fjölskyldur þeirra og hins vegar stuðningur við starfsemi grunnskóla og starfsfólks þeirra. Sú uppsetning sem hér er stungið upp á virðist viðhalda hinni klínísku áherslu sem viðgengist hefur í sérfræðiþjónustu skóla með því að leggja áherslu á vanda nemandans en ekki vanda skólans við að mæta þörfum nemandans. Breytt uppröðun efnispáttá í hlutverkinu þar sem fyrst yrði talinn upp stuðningur við starfsemi grunnskóla og starfsfólk þeirra og síðan stuðningur við nemendur og fjölskyldur þeirra dregur úr hinni klínísku nálgun þar sem megináherslan væri lögð á ráðgjöfina og stuðninginn við faglegt starf kennarans. Ástæða er til að benda á að í reglugerð um sérfræðiþjónustu skóla nr. 386/1996 er sú áhersla lögð að störf sérfræðiþjónustu skóla skuli fyrst og fremst beinast að því að efla grunnskólana sem faglegar stofnanir sem geti leyst flest þau viðfangsefni sem upp koma í skólastarfi og veita starfsmönnum skóla leiðbeiningar og aðstoð við störf sín eftir því sem við á. Mikilvægt er að ekki verði horfið frá þessari áherslu og því skiptir máli að þessi tónn sé sleginn í ákvæðum um sérfræðiþjónustu skóla og stoðþjónustu í frumvarpinu.

Í greininni segir að „í grunnskólum skuli frá upphafi skólagöngu nemenda unnið að forvarnarstarfi með skimunum og athugunum á nemendum til að tryggja þeim kennslu og námsaðstoð við hæfi“. Álitamál er hvort ákvæði af þessu tagi er best staðsett í kafla um sérfræðiþjónustu, hvort ákvæðið sé ekki betur komið í sérstakri grein. Með staðsetningu þess í kaflanum um sérfræðiþjónustu og stoðkerfi grunnskóla vísar það til þess að þetta sé viðfangsefni hennar en síður hins almenna kennara. Forvarnarstarf og greiningar af ýmsu tagi verður hins vegar alltaf mikilvægur þáttur í starfi kennara sem frekar ber að leggja áherslu á en að draga úr.

Í gildandi lögum eru ákvæði um sérfræðiþjónustu mun skýrari en hér er. Þar er t.d. ákvæði um að sveitarfélögum skuli skylt að sjá skólum fyrir námsráðgjöf og sálfræðiþjónustu. Hér er þessa ekki getið en þess í stað sagt að skólastjóri skuli samræma innan hvers skóla störf þeirra er sjá um málefni einstakra nemenda er lúta að sérfræðiþjónustu, námsráðgjöf og skólaheilsugæslu. Krafa um námsráðgjöf er ekki gerð með sama hætti og í gildandi lögum. Álitamál er hvort ekki væri ástæða til að gera sérstaka grein fyrir námsráðgjöf og inntaki hennar í skólastarfinu í sérstökum kafla í frumvarpinu.

Að gerðum þessum athugasemdum um einstök ákvæði frumvarpsins mælir Háskólinn á Akureyri með samþykkt þess.

Virðingarfyllst,


Þorsteinn Gunnarsson, rektor