



Alþingi
Erindi nr. P 139/2395
komudagur 13.5.2011

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. félags- og
tryggingamálanefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 12. maí 2011

0806521SA GB

Málalykill: 233

Efni: Sjónarmið um 40. gr. frv. til barnaverndarlaga, 56. mál

Vísað er til tölvupósts frá ritara félags- og tryggingamálanefndar, dags. 9. maí sl., þar sem óskað er eftir afstöðu Sambands Íslenskra sveitarfélaga til hugmynda um hugsanlegar breytingar á 3. mgr. 40. gr. ofangreinds frumvarps. Breytingarnar lúta að kostnaði við skólagöngu barna í tímabundnu fóstri utan lögheimilissveitarfélags síns.

Í ljósi þess að í menntamálanefnd Alþingis er til umfjöllunar frumvarp um breytingar á lögum um grunnskóla, þar sem einnig er komið inn á skólagöngu og kostnað við skólavist fósturbarna, vakna eðlilega spurningar um það hvort æskilegt sé að fjallað sé um þessi atriði í tvennum lögum eða aðeins einum.

Ljóst er að skv. 5. gr. grunnskólalaga er nú þegar tryggt að fósturbörn eiga rétt á að innritast í grunnskóla. Það er því í reynd óþarft að kveða einnig á um rétt fósturbarna til skólavistar í 3. mgr. 40. gr. frumvarps til barnaverndarlaga.

Það eru því einkum tvö vandamál sem eru enn til staðar:

Í fyrsta lagi koma á hverju ári upp ágreiningsmál milli sveitarfélaga um greiðslu þess sérstaka kostnaðar sem stafar af viðkomandi fósturbarni. Þar getur verið um misjafnar ástæður að ræða, þ.e. ekki bara kostnað við sérkennslu eða sérstakar ráðstafanir innan skólans heldur koma stundum einnig upp álitamál um kostnaðaraukningu vegna skólaaksturs (dæmi eru um að skólabifreið sé þegar fullnýtt og því ekki hægt að koma fleiri börnum í bílinn. Af því getur hlotist verulegur aukakostnaður). Langflest þessara mála tekst sveitarfélögum þó að leysa sín á milli án nokkurra deilna.

Í öðru lagi er það síðan faglega hliðin. Samband Íslenskra sveitarfélaga hefur ítrekað bent á að taka þurfi meira tillit til skólamála við val á fósturheimili til að tryggt sé að valið sé það úrræði sem er barninu fyrir bestu. Umræðan hefur aðallega beinst að því að skólar eru misvel í stakk búnir til þess að taka við börnum með miklar sérþarfir, t.d. vegna þess að í sumum skólum er ekki starfandi sérkennari eða greitt aðgengi að sérfræðipjónustu. Einnig getur álag á slíka starfsmenn þegar verið of mikið. Aðrir þættir geta þó einnig skipt máli við val á fósturheimili (og leyfisveitingar til þeirra) og þar má einkum nefna fjarlægð frá skóla enda er það tæpast æskilegt fyrir börn sem t.d. glíma við alvarlega sálræna erfiðleika eða hegðunarraskanir að ferðast lengi á hverjum degi í skólabifreið.

Í erindi félags- og tryggingamálanefndar er óskað álits sambandsins á því hvort það sé ásættanlegt að kveða á um almenna reglugerðarheimild



velferðarráðherra til að setja reglur um kostnað í stað eftirfarandi orðalags í 3. mgr. 40. gr. barnaverndarlaga: „og ber að greiða allan venjubundinn kostnað sem hlýst af skólagöngu barnsins, svo sem vegna skóla og aksturs. Sveitarfélag sem ráðstafar barni í tímabundið fóstur ber þó ábyrgð á að greiða kostnað vegna sérfræðipjónustu eða sérþarfa fósturbarns í tengslum við skólagöngu.“

Það er álit sambandsins að slík breyting væri líklega frekar til bóta, og tvímælaust mun ásættanlegri en texti frumvarpsgreinarinnar eins og hann er nú. Ástæða er þó jafnframt til þess að hvetja nefndina til þess að skoða hvort heppilegra sé að mennta- og menningarmálaráðherra setji frekar slíkar reglur á grundvelli 5. gr. laga um grunnskóla, sbr. breytingu sem lögð er til í 2. gr. frumvarps til laga um breytingu á þeim lögum. Það fyrirkomulag væri e.t.v. eðlilegra þegar lítið er til þess að í 1. málslíð 3. mgr. 40. gr. frumvarps til laga um breytingar á barnaverndarlögum segir „...og fer almennt um kostnað vegna þeirrar þjónustu samkvæmt þeim lögum sem gilda á hverju sviði.“ Benda má þó á að sambærilega breytingu þyrfti helst einnig að gera á lögum um leikskóla.

Ef framangreind leið væri farin, þ.e. að kostnaður vegna skólagöngu fósturbarna ráðist af reglugerð sem sett verður á grundvelli grunnskólalaga, virðist mögulegt að fella brott seinni tvo málslíði 3. mgr. 40. gr., sbr. einnig 2. mgr. 39. gr. reglugerðar um fóstur, nr. 804/2004. Í því kann að felast nokkur einföldun á lagaumhverfi sem hefur reynst of flókið í framkvæmd. Sambandið getur fyrir sitt leyti stutt að slík leið verði farin. Í sömu reglugerð þyrfti þó jafnframt að huga betur að vægi skólamála heldur en gert er nú, sbr. einkum 8. og 16. gr.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræðisviðs

Fylgiskjal:

Umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um frv. til laga um breytingu á grunnskólalögum, 747. mál



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

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

Reykjavík 10. maí 2011

1102004SA TP
Málalykill: 340

Efni: Umsögn um frv. til breytinga á grunnskólalögum - 747. mál

Vísað er til tölvupósts nefndasviðs Alþingis dags. 19. apríl sl., þar sem ofangreint frumvarp var sent til umsagnar hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Almennt um frumvarpið

Frumvarpið var unnið í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og var farið allfarlega yfir ýmsa þætti. Í þeirri vinnu lagði sambandið megináherslu á að frumvarpið ætti að snúast um tvennt:

- (1) Úrbætur á ýmsum framkvæmdaratriðum sem reynt hefur á við innleiðingu grunnskólalaganna frá 2008.
- (2) Viðbrögð við afleiðingum af efnahagshruninu sem komið hafa fram frá hausti 2008 og enn sér ekki fyrir endann á.

Það eru sambandinu mikil vonbrigði að mennta- og menningarmálaráðherra skuli hafa ákveðið að leggja fram það frumvarp sem hér er fjallað um án þess að koma til móts við eðlilegar og réttmætar tillögur um mögulegar hagræðingaraðgerðir í samræmi við lið (2). Minnt er á að mörg sveitarfélög eru nauðbeygð að grípa til aðgerða í umfangsmestu málaflokkum sínum til að bregðast við ört versnandi fjárhagsstöðu. Þá hefur skólamálanefnd sambandsins ályktað um heimildir til þess að draga tímabundið úr (vikulegu) kennslumagni í grunnskólum, og vísað til greinargerða sem unnar hafa verið af fulltrúum sambandsins og mennta- og menningarmálaráðuneytisins.

Mikil vinna hefur verið lögð í þessar greinargerðir eins og menntamálanefnd er ugglaut kunnugt um, enda hefur mikil umræða átt sér stað innan skólasamfélagsins um tillögur sveitarfélaganna. Að þessar tillögur hafi einungis hlotið hljómgrunn hjá ráðherra hvað eitt lítið atriði varðar (breyting skv. 4. gr. frv. sbr. hér á eftir) er óásættanlegt að mati sambandsins. Skorað er á hæstvirta menntamálanefnd Alþingis að taka tillögur sambandsins og sveitarfélaganna til sjálfstæðrar skoðunar samhliða umfjöllun á fyrirliggjandi frumvarpi, eins og vikið er að í niðurlagskafla hér á eftir.

Að því er varðar úrbætur skv. lið (1) sem eru meginefni fyrirliggjandi frumvarps, telur sambandið þær að megin stefnu til jákvæðar og mælir með samþykkt þeirra, að teknu tilliti til atriða sem rakin eru hér á eftir við hverja grein fyrir sig.



Um 1. gr. frv. Með þessari frumvarpsgrein er ætlunin að eyða ákveðinni réttaróvissu sem er til staðar í dag um samspil grunnskólalaga og barnaverndarlaga, þegar ákvarðanir eru teknar um ráðstöfun barns í tímabundið fóstur í öðru sveitarfélagi.

Tilhneiging hefur verið til þess að túlka gildandi lög með þeim hætti að ákvörðun um tímabundið fóstur verði fyrst og fremst byggð á sjónarmiðum barnaverndarlaga um að barninu séu búnar góðar og uppbyggilegar heimilisaðstæður meðan ráðstöfun varir. Er ljóst að þegar hlutaðeigandi barn er á grunnskólaaldri getur sú túlkun leitt til þess að ákvarðanir séu teknar um fósturheimili án þess að hugað sé nægilega að skólagöngu barnsins í nýjum skóla og möguleikum þess skóla til að koma til móts við þarfir barnsins. Reynir þar bæði á fagleg og fjárhagsleg atriði sem varða skólahaldið, framkvæmd grunnskólalaga og hvernig markmiðum námskráa verði náð.

Í umræðum um mismunandi lagatúlkningar hefur sambandið haldið því á lofti að val á fósturheimilum verði hverju sinni að taka réttmætt tillit til beggja sjónarmiða – bæði þeirra sem leidd verða af barnaverndarlögum og hinna sem ráða framkvæmd skólahalds. Áherslu verði að leggja á það sem er sameiginlegt í framkvæmd beggja laga, þ.e. að allar ákvarðanir miði að því sem er heildarhagsmunum fósturbarns fyrir bestu. Afar mikilvægt sé að forða barni frá þeirri aðstöðu að skólinn sem það sækir hafi ekki möguleika á að koma til móts við sérstakar þarfir þess.

Eðli málsins samkvæmt reynir einkum á þessi atriði í fámennari sveitarfélögum á landsbyggðinni þar sem sækja þarf sérfræðipjónustu um langan veg og úrræði vegna sérþarfa eru af skornum skammti. Við blasir að það getur skert verulega mikilvæga hagsmuni barnsins ef ákvörðun um fóstur er tekin án þess að jafnframt sé tryggt að þessi atriði séu í lagi að teknu tilliti til aðstæðna hverju sinni. Nauðsynlegt er því að skólamálum verði gefið aukið vægi við afgreiðslu Barnaverndarstofu á umsóknum um leyfi til að gerast fósturforeldri og við val barnaverndarnefnda á fósturheimilum, sbr. ákvæði reglugerðar um fóstur, nr. 804/2004.

Í frumvarpsgreininni er gerð tillaga um að fjallað verði í reglugerð um fagleg og fjárhagsleg atriði varðandi skólagöngu fósturbarna. Sambandið styður þá tillögu en tekur hins vegar ekki – að svo stöddu – beina afstöðu til þess hvort mennta- og menningarmálaráðherra setji einn slíka reglugerð að höfðu samráði við velferðarráðherra eða hvort þessum reglugerðarheimildum verði með einhverjum hætti skipt milli ráðherranna og þá í tengslum við afgreiðslu á frumvarpi um breytingu á barnaverndarlögum á þingmáli nr. 56. Um mögulegar leiðir í lagasetningu um þessi atriði vísast til meðfylgjandi álits sem sambandið hefur í dag sent félags- og tryggingamálanefnd Alþingis.

Um 2. gr. frv. Sambandið er sammála þeirri breytingu sem hér er lögð til. Tillögunni er fyrst og fremst ætlað að undirstrika þá miklu breidd sem íslenskir grunnskólar spanna. Eðlilegt er að lagaákvæði um skipulag skóla taki mið af þessu atriði.



Um 3. gr. frv. Samstaða er meðal aðila skólasamfélagsins um það mikilvæga hlutverk sem skólasöfn gegna. Því er eðlilegt að ákvæði um þennan þátt sé í lögum og gerir sambandið ekki athugasemd við efni ákvæðisins og framsetningu þess innan 20. gr. laganna. Tekið er undir ummæli í skýringum með þessari grein frumvarpsins að með þessu sé ekki verið að leggja aukin verkefni á sveitarfélög. Mennta- og menningarmálaráðuneytið og sambandið komust einnig að þeirri niðurstöðu í kostnaðarmati (sem menntamálanefnd á að hafa fengið í hendur) að ákvæðið hefði ekki kostnaðarauka í för með sér.

Um 4. gr. frv. Sambandið er sammála þeirri breytingu sem hér er lögð til og leggur áherslu á að jafnvel þótt lögbundið lágmarkshlutfall valgreina á unglingastigi verði lækkað muni valið eftir sem áður verða meira hér á landi en yfirleitt er í þeim löndum sem íslenskir skólar miða sig helst við.

Um 5. gr. frv. Sambandið gerir ekki athugasemd við þessa tillögu en bendir á að samkvæmt gildandi lögum hafa sveitarstjórnir það í hendi sér að samræma vetrarleyfi í leik- og grunnskólum innan sveitarfélagsins. Tillagan felur því fremur í sér áréttingu en efnislega breytingu.

Um 6. gr. frv. Frá árinu 2008 hefur sambandið átt mjög gott samstarf við mennta- og menningarmálaráðuneytið um innleiðingu nýrra laga. Setning reglugerða er mikilvægur þáttur í þessu ferli og er því nánast lokið, með því að einungis á etir að setja reglugerð um framkvæmd á 14. gr. laganna, sem fjallar um ábyrgð nemenda.

Þegar vinna við smíði reglugerðarinnar var komin á góðan reksþöl bárust ábendingar frá ýmsum aðilum um að reglugerðin ætti ekki einungis að fjalla um ábyrgð nemenda, heldur færi best á því að samhliða yrði fjallað heildstætt um það sameiginlega verkefni aðila skólasamfélagsins að viðhalda góðum starfsanda og skólabrag, og bregðast sérstaklega við erfiðum samskiptamálum á borð við einelti.

Ráðuneytið og sambandið voru sammála um að bregðast við þessum ábendingum og er tillagan í 6. gr. frv. gerð til þess að tryggja að heildstæð reglugerð hafi fullnægjandi lagastoð.

Um 7. gr. frv. Sambandið er sammála þeirri breytingu sem hér er lögð til. Tillagan á efnislega samleið með 2. gr. frv.

Um 8. gr. frv. Með þessari grein eru lagðar til allmiklar breytingar á lagaumhverfi einkarekinna grunnskóla. Þar er ótvírætt til bóta að þjónustusamningar skóla og sveitarfélags fái skýrari umgjörð og er sambandið sammála tillögum sem gerðar eru í því efni. Óþarft er hins vegar að mati sambandsins að binda gildistíma samninga við tiltekinn árafjölda og er tekið undir athugasemdir Reykjavíkurborgar í því efni.

Sambandið gerir út af fyrir sig ekki athugasemd við að þessar breytingar nái fram að ganga eins og lagt er til, en áréttar athugasemdir sínar frá fyrri stigum þegar löggjafinn hefur fjallað um málefni einkarekinna grunnskóla. Þannig hefur sambandið talið æskilegra að lög kveði ekki á um tiltekið lágmarksframlag sveitarfélags til rekstur skóla, heldur eigi það að vera



samkomulagsatriði samhliða því að sveitarfélag veitir samþykki sitt fyrir stofnun skóla í upphafi.

Ástæða er því fyrir menntamálanefnd að taka 43. gr. alla til heildstæðrar skoðunar í þessari löggjafarvinnu og þá sérstaklega hvort ástæða sé til þess að fella niður ákvæði um útreikning framlaga skv. 3. mgr. þeirrar greinar í gildandi lögum.

Um 11. gr. frv. – ákvæði til bráðabirgða

Með þessari tillögu er brugðist við eindreginni gagnrýni á þá ákvörðun sem tekin var við afgreiðslu fjárlaga ársins 2010, að skerða fjárframlög ríkisins til kennslu grunnskólabarna í framhaldsskólaáföngum.

Sveitarfélög og grunnskólar hefðu að sjálfsgöðu viljað sjá þessi viðbrögð með öðrum hætti og þá þannig að staðið væri við rétt barnanna, fremur en að klippa hann tímabundið úr sambandi til ársins 2014. Þá þykir sambandinu skjóta skökku við að á sama tíma og þessi skerðing er fest í sessi með lögum er verið að stórauka framboð á framhaldsskólamenntun fyrir eldri hópa að 25 ára aldri.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið rökstuddi á sínum tíma réttmæti skerðingarinnar með því að kennsla grunnskólabarna væri ekki hluti af „grunnþjónustu“ framhaldsskólans og þeim „kjarnahópi“ 16 – 20 ára ungmenna sem framhaldsskólinn ætti lögum samkvæmt að sinna. Takmarkaðar fjárveitingar ríkisins ættu einungis að renna til þessa hóps.

Þessi rök voru talin vega þyngra en að framfylgja meginatriði nýrrar menntastefnu frá 2008 um sveigjanleika og flæði milli skólastiga. Í ljósi atvika er ástæða til þess að menntamálanefnd grenslist fyrir um það hvernig ráðuneytið rökstyður nú að 14 og 15 ára börn eigi að sæta skerðingu meðan þeir sem eru eldri en 20 ára njóta nú skyndilega stóraukins framboðs.

Aðrar tillögur en þær sem fram koma í frumvarpinu

Í meðfylgjandi skjölum koma fram tillögur og greining sveitarfélaga á mögulegum hagræðingaraðgerðum og er vísað til þeirra.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason

sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs

Afrit: Félags- og tryggingamálanefnd Alþingis
Fskj: Bréf sambandsins til mennta- og menningarmálaráðherra
dags. 11. febrúar 2011, ásamt greinargerðum
Álit sent félags- og tryggingamálanefnd Alþingis, dags. 12. maí 2011