



KENNARASAMBAND
ÍSLANDS

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Skrifstofa Alþingis, nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 18.5 2016

Efni: Umsögn Félags grunnskólakennara og Skólastjórafélags Íslands Kennarasambandi Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um grunnskóla, 675. mál.

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis til Kennarasambands Íslands (KÍ) dags. 10. maí sl. þar sem Allsherjar – menntamálanefnd óskar eftir umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um grunnskóla, 675. mál. Þess var óskað að umsögn bærist eigi síðar en 18. maí til nefndasviðs Alþingis á netfangið nefndasvid@althingi.is

Umsögn Félags grunnskólakennara og Skólastjórafélags Íslands skiptist í tvennt, almennar athugasemdir og ábendingar við einstakar greinar frumvarpsins.

Almennt um frumvarpið

Félag grunnskólakennara (FG) og Skólastjórafélag Íslands (SÍ) voru aðilar að nefnd mennta- og menningarmálaráðherra um endurskoðun á löggjöf um sjálfstætt starfandi grunnskóla. Formaður nefndarinnar var Trausti Fannar Valsson sem skrifaði skýrslu nefndarinnar að teknu tilliti til athugasemda nefndarmanna. Eins og fram kemur í skýrslunni var tilgangur skýrslunnar að:

(1) veita yfirlit um lagalega stöðu og starfsumhverfi sjálfstætt rekinnna grunnskóla, (2) veita yfirlit um löggjöf um sjálfstætt rekna grunnskóla á öðrum Norðurlöndum, (3) lýsa völdum álitamálum varðandi löggjöf um sjálfstætt rekna skóla og skýra, eftir því sem þörf er á, frá afstöðu fulltrúa í nefnd mennta- og menningarmálaráðherra til þeirra og (4) leggja fram tillögu að drögum að frumvarpi til laga ásamt skýringum.

Nefndarvinnan gekk vel og var ágætur samhljómur meðal nefndarmanna um niðurstöðuna, enda var tilgangur vinnunnar hvorki að auðvelda né að gera það erfiðara að setja á fót einkaskóla, heldur að skýra í löggjöf innan hvaða ramma slíkir skólar skuli starfa.

Kennarasamband Íslands og aðildarfélög þess eru þeirrar skoðunar að einkareknir grunnskólar geti starfað ásamt almennum grunnskólum sveitarfélaganna, enda hafi nemendur og aðstandendur þeirra val um hvora skólagerðina sem er. Þessi afstaða er ítrekuð hér í upphafi þar sem frumvarpið gerir ráð fyrir að sveitarfélag geti starfrækt einkaskóla sem eina skóla sveitarfélagsins. Nemendur og foreldrar hafa þá ekki val um annað. Slíkt gæti einnig átt við um kennara og annað starfsfólk. Slíkt dæmi er þekkt og hafa sumir foreldrar staðið frammi fyrir því að senda börn sín í skóla sveitarfélagsins sem rekinn var samkvæmt ákveðinni hugmyndafræði sem þeim líkaði ekki. Þeir stóðu frammi fyrir því vali að senda börn sín í þann skóla eða að flytja á brott úr sveitarfélaginu. Starfsfólk skóla hefur einnig staðið frammi fyrir því sama.

Kennarasamband Íslands er þeirrar skoðunar að ekki skuli vera hægt að starfrækja sjálfstætt starfandi grunnskóla nema einnig sé val um almennan grunnskóla. Þetta er sérstaklega áréttað þar sem heil grein í frumvarpinu fjallar um sjálfstætt rekna grunnskóla sem ekki eru valfrjálssir. KÍ telur að slíkt eigi ekki að heimila og eftir atvikum, ef með þarf, að breyta öðrum lögum svo það sé ekki hægt.

KÍ bendir einnig á að hvergi í frumvarpinu er fjallað um hvað þurfi að koma fram í umsókn aðila til sveitarfélags um að stofna einkaskóla. KÍ telur brýnt að fram komi í frumvarpinu hvað þurfi að lágmarki að koma fram í umsókn og hvaða gögn og staðfestingar þurfi að fylgja.

**Athugasemdir KÍ við einstakar greinar frumvarps.
Þingskjal 1103 — 675. mál.**

6. gr.

b. (43. gr. a.)

Þjónustusamningur.

Sveitarfélag sem skóli starfar í skal gera þjónustusamning um rekstur skólans við rekstraraðila. Samningur felur í sér samþykki sveitarfélags fyrir stofnun skólans, staðfestingu á rétti til fjárframlaga skv. 43. gr. b og skuldbindingu sveitarfélags um að hafa eftirlit með starfi hans.

Ráðuneytið skal staðfesta þjónustusamning þegar fyrir liggur að öllum lögbundnum skilyrðum er fullnægt. Ekki má hefja skólastarf fyrr en sú staðfesting liggur fyrir. Ráðherra er heimilt að fela Menntamálastofnun að annast staðfestingu þjónustusamnings. Þjónustusamninga skal birta opinberlega og vera öllum aðgengilegir.

Sveitarfélag getur hafnað því að gera þjónustusamning eða takmarkað hann við tiltekinn nemendafjölda, t.d. ef fjárframlög til skólans kunna að hafa neikvæð áhrif á skólastarf sveitarfélagsins sjálfs og fjárveitingar til þess. Hafni sveitarfélag því að gera þjónustusamning fer um leyfi til starfsemi skólans eftir 46. gr.

Í þjónustusamningi skal að minnsta kosti fjalla um eftirtalin atriði:

1. Skólanámskrá sem er í samræmi við aðalnámskrá.
2. Mat og eftirlit með gæðum, sbr. 37. gr.
3. Fjárhagsleg samskipti aðila, svo sem dreifingu fjárframlaga og þau fjármál sem tengjast nemendum almennt og sérstaklega nemendum með sérþarfir.
4. Þjónustu við nemendur og við nemendur með metnar sérþarfir.
5. Gildi samnings, svo sem reynslutíma og uppsagnarfresti. Um hámarkstíma samninga gilda ekki ákvæði 100. gr. sveitarstjórnarlaga. Hámarksfjöldi nemenda við skólann, en hann skal m.a. ákvarðaður að teknu tilliti til húsnæðis, og starfsaðstæðna nemenda og starfsmanna, möguleika á að skipuleggja eftirlit með skólanum og fjárhagslegs rekstraröryggis.
7. Hámarksfjöldi nemenda við skólann sem sveitarfélagi ber að greiða kostnað af, sbr. 43. gr. b, en hann skal m.a. ákvarðaður með hliðsjón af fjárveitingum sem sveitarfélag ákveður.
8. Innritun nemenda og gjaldtöku af nemendum. Sveitarfélag getur sett skilyrði um hámark gjaldtöku með hliðsjón af fjárframlögum þess til skólans.
9. Fyrirkomulag skólaaksturs, ef við á.
10. Slit á þjónustusamningi og vanefndaúrræði vegna brota á samningsskyldum.

Athugasemdir KÍ:

1. KÍ leggur áherslu á að tilgreint verði að þjónustusamningar skuli birtir opinberlega og vera öllum aðgengilegir.
2. KÍ telur brýnt að í töluðum þrjú og fjögur þurfi bæði að tilgreina þjónustu við nemendur almennt og við nemendur með sérþarfir.
3. KÍ leggur áherslu á að í töluð fimm komi fram að starfsaðstæður nemenda og starfsmanna hafi einnig áhrif á ákvörðun um hámarksfjölda nemenda við skóla.

c. (43. gr. b.)

Fjárframlög úr sveitarsjóði.

Sjálfstætt rekinn grunnskóli sem gert hefur þjónustusamning skv. 43. gr. a á rétt á framlagi úr sveitarsjóði til starfsemi sinnar vegna nemenda sem hafa lögheimili í því sveitarfélagi sem skólinn starfar í. Skal framlagið nema að lágmarki 75% af vegnu meðaltali heildarrekstrarkostnaðar allra grunnskóla sem reknir eru af sveitarfélögum í landinu á hvern nemanda samkvæmt útreikningi Hagstofu Íslands. Gildir þetta hlutfall fyrir skóla með allt að 200 nemendur, en framlagið skal vera að lágmarki 70% fyrir hvern nemanda umfram þann fjölda.

Útreikningur Hagstofu Íslands skal liggja fyrir fimmta dag hvers mánaðar og byggjast á næsta mánuði á undan og taka mið af verðlagsbreytingum.

Sveitarfélög greiða framlög reglulega eftir því sem segir í þjónustusamningi. Greiðslurnar taka breytingum til hækkunar eða lækkunar eftir útreikningum Hagstofunnar.

Sveitarfélögum er heimilt að greiða sérstakt stofnframlag til sjálfstætt rekinnna grunnskóla. Slík framlög verða eingöngu nýtt í þágu skólstarfsins.

Athugasemdir KÍ:

1. KÍ bendir á að í frumvarpið hefur verið bætt ofangreindri málsgrein (sem er hér auðkennd með leturbreytingu KÍ) miðað við tillögur nefndarinnar. Ekkert er fjallað hér um með hvaða hætti þetta geti verið og í raun engin takmörk fyrir því sett hve mikið eða á hvaða hátt þetta framlag getur verið. Í ljósi annarra reglna um framlög úr sveitarsjóði skýtur það skökku við að þetta skuli vera með þessum hætti án allra takmarkana.

d. (43. gr. c.)

Almennar kröfur til einkaaðila sem reka grunnskóla.

Einkaaðili sem rekur grunnskóla skal:

1. Vera lögaðili og starfa í formi sjálfseignarstofnunar. Yfir lögaðilanum skal vera stjórn sem er ábyrg fyrir rekstri skólans gagnvart viðkomandi sveitarfélagi og öðrum yfirvöldum. Um fjárhagslegar ábyrgðir stjórnarmanna fer eftir almennum reglum.
2. Setja samþykktir um starfsemi sína sem birta skal opinberlega á vefsíðu skólans. Um samþykktirnar gilda almennar reglur en þar skal þó að minnsta kosti kveða á um helstu þætti í innra stjórnkerfi, um faglegt sjálfstæði skólstarfsins og um helstu þætti í verkaskiptingu stjórnar annars vegar og faglegra starfsmanna grunnskóla hins vegar.
3. Tilgreina í samþykktum sínum að tilgangur hans sé rekstur grunnskóla. Tilgangurinn getur jafnframt falist í rekstri annarra viðurkenndra menntastofnana og tengdum verkefnum. Hið síðastnefnda má ekki vera verulegur þáttur í starfseminni.
4. Tilgreina í samþykktum sínum að fjárframlög opinberra aðila verði einvörðungu nýtt í þágu skólstarfsins. Við slit á starfsemi lögaðilans gilda þó almennar reglur. Ákvæði stjórnsýslulaga um sérstakt hæfi og ákvæði um þagnarskyldu taka til stjórnarmanna.

Athugasemdir KÍ:

1. Í fyrsta tölulið eru ýmis rekstrarform talin upp. KÍ telur að eingöngu eigi að vera um sjálfseignastofnanir að ræða. Á þann hátt verði best tryggt að það fé sem til skólanna renna verði eingöngu notað í þágu skólstarfs og tengdrar starfsemi sbr. heimild í þessu frumvarpi. Það myndi einnig ná utan um hugsanleg stofnframlög (sem annars er með öllu óskilgreint í frumvarpinu).

e. (43. gr. d.)

Almennar kröfur til skólahalds í sjálfstætt rekrnum grunnskóla.

Um rekstur og skólahald sjálfstætt rekens grunnskóla gildir eftirfarandi:

1. Starfsemi grunnskólans, þ.m.t. skipulag og kennsluhættir, og faglegt skipurit, skal vera í fullu samræmi við ákvæði laga þessara, reglna sem settar eru á grundvelli þeirra og í samræmi við aðalnámskrá, nema undantekning sé gerð með lögum eða á grundvelli heimildar í lögum.
2. Stjórn rekstraraðila gegnir þeim hlutverkum sem sveitarstjórn eru falin skv. 7. og 21. gr.
3. Undanþága skv. 15. gr. skal tilkynnt skólanefnd sveitarfélags.
4. Foreldrar taka sjálfir ákvörðun um innritun barns í skólann nema ákvæði 43. gr. e. eigi við.
5. Skólastjóri annast innritun nemenda nema í þjónustusamningi sé ákveðið að sveitarfélagið annast innritun.
6. Gjald má taka fyrir skólavist óháð öðrum fyrirmælum laga þessara um kostnað nemenda í skyldunámi. Slík gjöld falla undir fjárframlög skv. 4. tölul. 43. gr. c.
7. Stjórn lögaðila skal setja almennar reglur um ákvarðanir skv. 5. og 6. tölul. og birta þær opinberlega á vefsíðu skólans.
8. Meðferð og varðveisla gagna og upplýsinga sem lúta að skólastarfi sjálfstætt rekinna grunnskóla lúta sömu almennu lögum og við eiga um almenna grunnskóla sveitarfélaga, þ.m.t. gilda ákvæði stjórnsýslulaga, upplýsingalaga og laga um opinber skjalasöfn.
9. Lög um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnaenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla gilda um grunnskóla sem hlotið hafa staðfestingu ráðherra samkvæmt lögum þessum.

Athugasemdir KÍ:

1. KÍ leggur áherslu á að í fyrsta tölulið sé einnig tilgreint faglegt skipurit.

g. (43. gr. f.)

Reglugerðarheimild.

Ráðherra skal setja reglugerð um framkvæmd 43. gr., 43. gr. a – 43. gr. e og 46. gr. í samræði við Samband íslenskra sveitarfélaga og Hagstofu Íslands. Í reglugerð skal m.a. kveðið nánar á um skilyrði fyrir gerð þjónustusamnings, um form og efni þjónustusamnings, upplýsingar sem sveitarfélag skal afla sér um rekstraraðila þegar það gerir samning, skilyrði fyrir staðfestingu á þjónustusamningi, meðferð fjárframlaga til rekstraraðila skóla, upplýsingagjöf til sveitarfélaga og ráðuneytis, eftirlit með starfsemi, sérstakar skyldur sveitarfélaga og einkarekinna grunnskóla þegar nemendur eiga ekki val um innritun í sjálfstætt rekinn skóla, heimild um undanþágu frá ákvæðum laga og aðalnámskrár ef skólinn starfar samkvæmt viðurkenndri erlendri eða alþjóðlegri námskrá og námsskipan, afturköllun staðfestingar ráðherra á þjónustusamningi og slit sveitarfélaga á þjónustusamningi vegna vanefnda á ákvæðum hans.

Athugasemdir KÍ:

1. KÍ leggur áherslu á nauðsyn þess að setja í reglugerð ákvæði er lúta að menntun, ráðningu kennara og skólastjórnaenda og að laun þeirra séu ekki lakari en stéttarfélag og viðsemjendur þeirra semja um, sbr. reglugerð um viðurkenningu einkaskóla á framhaldsskólastigi, 426/2010. KÍ leggur áherslu á að eftirfarandi komi fram í reglugerð:

- að gætt sé ákvæða laga nr. 87/2008 um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnaenda við sjálfstætt rekna grunnskóla, við ráðningar í kennslu og stjórnunarstörf.
- að laun og önnur starfskjör starfsfólks séu ekki lakari en stéttarfélag og viðsemjendur þeirra semja um í kjarasamningum í þeirri starfsgrein sem samningurinn tekur til, sbr. 1. gr. laga nr. 55/1980 um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda.

7. gr.

45. gr. laganna verður svohljóðandi:

Sveitarfélögum er heimilt að hafa með sér samvinnu um rekstur grunnskóla. Um hana fer eftir sveitarstjórnarlögum. Samningur um samvinnu skal staðfestur af ráðherra að fenginni umsögn ráðherra sveitarstjórnarmála. Ráðherra er heimilt að fela Menntamálastofnun staðfestingu slíkra samninga.

Í samningi um stofnun byggðasamlags skal sérstaklega kveðið á um hvernig fari með hlutverk skólanefndar. Stjórn byggðasamlagsins fer með það hlutverk komi ekki annað fram. Þá skal þar kveða á um heimild til samninga við einkaaðila um grunnskólahlald eftir ákvæðum laga þessara.

Í samningi um að eitt sveitarfélag taki að sér rekstur grunnskóla fyrir annað sveitarfélag skal taka mið af 5. gr. Sæki umtalsverður hluti barna úr sveitarfélagi skóla í öðru sveitarfélagi á þeim grundvelli er viðkomandi sveitarfélögum heimilt að kveða svo á um í samþykktum um stjórn sveitarfélaganna að í skólanefnd viðtökusveitarfélags eigi sæti, með málfrelsi og tillögurétt, fulltrúi sem kjörinn er af sveitarstjórn lögheimilissveitarfélags umræddra barna. Þá skal í samningi kveða á um heimild til samninga við einkaaðila um grunnskólahlaldið eftir ákvæðum laga þessara.

Sveitarfélögum er heimilt að reka saman grunnskóla, leikskóla og tónlistarskóla undir stjórn eins skólastjóra að fenginni umsögn skólanefnda. Skal stjórnandi slíkrar stofnunar hafa leyfisbréf til kennslu á leik- og/eða grunnskólastigi. Sveitarstjórn getur ákveðið að skólaráð og foreldraráð samkvæmt lögum um leikskóla starfi sameiginlega í einu ráði. Ákvæði þetta gildir einnig um skóla sem reknir eru á grundvelli 1. mgr. Hinn samreki skóli starfar að öðru leyti samkvæmt lögum um viðkomandi skólastig.

Athugasemdir KÍ:

1. KÍ leggur áherslu á að þar sem um samrekstur er að ræða verði gerðar þær kröfur að skólastjórnandi hafi leyfisbréf til kennslu í leikskóla og grunnskóla.

8. gr.

Á eftir 3. mgr. 46. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Hafi sveitarfélag hafnað því að gera þjónustusamning við sjálfstætt rekinn grunnskóla getur ráðherra þrátt fyrir það veitt honum heimild til starfa samkvæmt lögum þessum að fenginni umsögn viðkomandi sveitarfélags. Í heimild ráðherra felst ekki réttur skólans til opinbers fjár. Um skólann gilda reglur laga þessara að undanskildum ákvæðum 43. gr. a, 43. gr. b og 43. gr. e. Ráðherra skal setja starfsemi skólans skilyrði í samræmi við ákvæði 43. gr. a og hafa eftirlit með starfsemi hans.

Athugasemdir KÍ:

1. KÍ bendir á að hér er ekkert fjallað um með hvaða hætti viðkomandi skóla má og má ekki afla fjár til rekstrar, við þær aðstæður þegar ráðherra veitir sjálfstætt reknum grunnskóla heimild til starfa þrátt fyrir synjun sveitarfélags og skólinn nýtur ekki opinberra fjárveitinga.

Virðingarfyllt
Fyrir hönd Kennarasambands Íslands

Félag grunnskólakennara

Skólastjórafélag Íslands