



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi - nefndasvið
b.t. allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík 20. maí 2016

1605100SA GB/vóhs
Málalykill: 00.63

Efni: Umsögn um breytingu á lögum um grunnskóla (sjálfstætt reknir grunnskólar, breytt valdmörk ráðuneyta, tómstundastarf og frístundaheimili) 675. mál 145. lþ.

Með tölvupósti frá nefndasviði Alþingis dags. 10. maí sl., var ofangreint þingmál sent til umsagnar. Með tölvupósti dags. 17. maí sl., frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, var óskað eftir fresti til þess að skila inn umsögn. Með tölvupósti frá nefndasviði Alþingis, var sambandinu veittur frestur til föstudagsins 20. maí 2016.

Almennt um frumvarpsdrögin og stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga

Frumvarpið er lagt fram í annað sinn, í talsvert breyttri mynd. Þau ákvæði er lúta að sjálfstætt reknum grunnskólum eru mun ítarlegri í því frumvarpi sem nú er lagt fram og fela í sér nokkur nýmæli. Þá er lögð fram tillaga að nýju ákvæði um frístundaheimili. Í gildandi lögum er ekki að finna sérstakt ákvæði um starfsemi frístundaheimila en þar segir í 33. gr. að sveitarstjórn getur enn fremur boðið grunnskólanemendum lengda viðveru utan daglegs kennslutíma.

Í 5. gr. frumvarpsins er gengið mun lengra en í gildandi lögum og kveðið á um að öllum börnum í yngri árgöngum grunnskóla skuli gefinn kostur á þjónustu frístundaheimila þótt sveitarfélög ákveði hvernig staðið er að skipulagi starfsins. Sveitarfélög geta þó ákveðið að bjóða ekki upp á frístundaheimili fyrir nemendur ef gildar ástæður eru fyrir hendi, svo sem fámenni, landfræðilegar aðstæður eða aðrar sérstakar aðstæður í sveitarfélaginu.

Í meginatriðum er sambandið sammála því að sú þróun sem orðið hefur í starfsemi frístundaheimila hér á landi geti kallað á aðkomu löggjafans, í þeim tilgangi að festa þá þróun í sessi. Skiptar skoðanir eru þó bæði um hvort það sé tímabært og á hvern hátt það verði best gert, þ.e. með sérstakri löggjöf um frístundaheimili eða með breytingu á grunnskólalögum, eins og lagt er til í frumvarpinu. Nánar verður vikið að þessum álitaeftum síðar í þessari umsögn en tekið skal fram að á vettvangi sambandsins hefur ekki verið mótuð formleg afstaða til þessara álitaeftna.

Megintilfni frumvarpsins er að bregðast við óskýrleika í gildandi lögum um starfsemi sjálfstætt rekinna grunnskóla, ábyrgð á skólahaldi og eftirlit með þeim og er því frumvarpið verulega jákvætt skref í þá átt og í góðu samræmi við stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga 2014 – 2018, sem er svohljóðandi:

„Sambandið skal vinna að því að regluverk um sjálfstætt starfandi leik- og grunnskóla verði einfaldað og lagastaða þeirra verði skýr.“ (3.3.)

Á síðari árum hafa komið upp atvik þar sem óglöggur og óskýr lagarammi í kringum starfsemi sjálfstætt rekna grunnskóla hefur ekki reynst fullnægjandi. Dæmi eru um að stjórnvöld hafa verið í verulegum vafa um rétta framkvæmd grunnskólalaga og reglna



sem settar hafa verið á grunni þeirra. Slíkt hefur leitt til augljóss óhagræðis í stjórnarsýslunni, óviðunandi aðstöðu fyrir þá sem bera ábyrgð á þjónustunni og skerts öryggi þeirra sem eiga að njóta hennar.

Um einstaka álitamál frumvarpsins

Frístundaheimili, sbr. ákvæði 5. gr. frumvarps

Frá árinu 1995 hefur í grunnskólalögum verið heimildarákvæði um að sveitarfélög geti boðið grunnskólanemendum upp á lengda viðveru utan daglegs kennslutíma. Starfsemi frístundaheimila eða lengd viðvera í grunnskólum hefur þróast á ýmsan veg frá árinu 1995 en gagnrýnt hefur verið að það skorti markvissa stefnumótun um lengda viðveru af hálfu ríkis og sveitarfélaga. Mennta- og menningarmálaráðuneytinu hefur á undanförunum árum borist erindi frá ýmsum aðilum, þar á meðal frá umboðsmanni barna, þar sem lýst er áhyggjum af því að lagalegri umgjörð fyrir starfsemi frístundaheimila sé ábótavant. Dvöl í lengdri viðveru sé nú hluti af daglegu lífi fjölda barna og það geti skipt sköpum fyrir börnin að þessi tími sé nýttur á uppbyggilegan hátt.

Haustið 2013 var gerð umfangsmikil könnun á starfsemi frístundaheimila. Könnunin var framkvæmd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga að frumkvæði starfshóps um málefni frístundaheimila sem starfaði á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytisins. Könnunin var send rafrænt til allra 74 sveitarfélaga landsins í nóvember 2013. Svör bárust frá 50 sveitarfélögum og var svarhlutfall því 68%. Í þessum 50 sveitarfélögum sem svöruðu könnuninni bjó 95% landsmanna árið 2013. Meirihluti þátttakenda, eða 66%, kallar eftir skýrari viðmiðum um starfsemi frístundaheimila og telur æskilegt að mótaður sé miðlægur opinber rammi um starfsemi þeirra.

Framlagt frumvarp hefur nú að geyma tillögu að nýju ákvæði um frístundaheimili þar sem sveitarfélögum ber við skipulag þjónustu frístundaheimila að taka mið af þörfum, þroska og áhuga hvers og eins barns. Sveitarfélögin fara hins vegar, líkt og áður, með faglegt forræði á skipulagi frístundaheimila og geta ákveðið að bjóða ekki upp á frístundaheimili fyrir nemendur í yngri árgöngum grunnskóla ef gildar ástæður eru fyrir hendi, svo sem fámenni, landfræðilegar aðstæður eða aðrar sérstakar aðstæður í sveitarfélaginu.

Orðalag 5. gr. frumvarpsins bendir til þess að markmiðið sé að gera starfsemi frístundaheimila að skylduverkefni sveitarfélaganna, enda er undantekningarregla 5. mgr. 5. gr. fremur þröngt orðuð. Eðlilegt er að Samband íslenskra sveitarfélaga hafi fyrirvara á slíkum tillögum um lagabreytingar. Fram kemur að markmið breytingarinnar er fyrst og fremst að viðurkenna í löggjöf ákveðna þróun í þjónustu sveitarfélaga við grunnskólabörn og setja jafnframt lagagrundvöll fyrir gerð viðmiða um lágmarksinntak þeirrar þjónustu. Í því samhengi er mikilvægt að skoða hvort aðrir valkostir, sem fela í sér minna inngrip löggjafans í málefni sveitarfélaga, séu vænlegri á þessum tímamarki. Vel gæti t.d. komið til álita að ráðherra eða allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis leggi fram þingsályktunartillögu um að viðmið vegna frístundaheimilanna skuli unnin, fremur en að lagt verði af stað í gagngerar lagabreytingar á þessum tímamarki, þegar ekki er nægilega ljóst hvað eigi raunverulega að vinnast með þeirri lagabreytingu sem hér um ræðir.



Vert er að hafa í huga að pólitísk umræða um þetta álitaefti er fremur skammt á veg komin á vettvangi sveitarfélaganna. Sambandið bendir á að skýringar við nefnt ákvæði í greinargerð með frumvarpinu eru til þess fallnar að byggja upp verulegar væntingar á meðal fagstétta og foreldra um þá þjónustu sem frístundaheimilin eigi að veita. Í skýringum kemur m.a. fram að vonir löggjafans standi til að frístundaheimilin verði hluti af grunnþjónustunni og taki í auknum mæli mið af þörfum barna með sérþarfir og að nemendur af erlendum uppruna fái viðeigandi stuðning í samræmi við áherslur almennt í frítímapjónustu. Þetta geta verið góð og gild markmið en geta líka aukið útgjöld sveitarfélaga. Staðreyndin er sú að frístundastarf er rekið með mjög misjöfnum hætti og alls ekki er ljóst að öll sveitarfélög hafi faglegar forsendur eða fjárhagslega burði til þess að uppfylla slíkar væntingar til þessarar starfsemi.

Þrátt fyrir þessa fyrirvara vill sambandið áréttta að þörf er á leiðbeinandi viðmiðum inntak og gæði frístundastarfs, m.a. um hlutverk og markmið, skipulag og starfsaðstæður, starfshætti, stjórnun og menntun starfsfólks. Ekki er ólíklegt að slíkar leiðbeiningar muni leiða til útgjaldaauka fyrir sveitarfélög. Að áliti sambandsins hefði verið skynsamlegt að slíkar leiðbeiningar hefðu legið fyrir samhliða frumvarpi þessu. Með því móti hefði verið hægt að kostnaðarmeta einstaka þætti tengda starfsemi frístundaheimilanna. Samkvæmt tölulegum upplýsingum um kostnað frístundaheimila frá hag- og upplýsingasviði Sambands íslenskra sveitarfélaga árið 2014 aðgreindu 34 sveitarfélög kostnað vegna frístundaheimila frá rekstri grunnskólanna. Í þessum 34 sveitarfélögum búa 63% landsmanna. Árið 2014 voru sveitarfélögin að greiða nettó um 2,5 ma. kr. til frístundaheimila eða um 2/3 hluta kostnaðar við rekstur þeirra. Framlag foreldra var um 1/3 eða 1,4 ma. kr.

Öllum börnum skal tryggður réttur til grunnmenntunar, ákvæði 6. gr. a frumvarps

Í frumvarpinu er leitast við að tryggja réttaröryggi barna sem ekki eiga val um það hvort þau sækja nám í sjálfstætt reknum grunnskóla. Á þessari sérstöku reglu er allmikil þörf enda miðast gildandi löggjöf fyrst og fremst við hina valfrjálsu sjálfstætt reknu grunnskóla og það hefur valdið vissum vandkvæðum í framkvæmdinni. Hér er mikilvægt að grundvöllur samninga um þessi mikilvægu réttindi barna séu skýr.

Ef sveitarfélag ákveður að útvista skólustarfi í heild sinni þarf að ganga tryggar frá hnútum. Það er því mikilvægt að sveitarfélag tryggi sér viðeigandi nýtingar- eða afnotarétt af fasteignum og mannvirkjum sjálfstætt rekens grunnskóla, svo lögboðin verkefni sveitarfélags verði rækt, sbr. 67. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Ef síðari atvik verða til þess að sveitarfélag þarf að taka yfir starfsemi sjálfstætt rekens grunnskóla, er nauðsynlegt að öll samningsgerð verði með þeim hætti að hagsmunir og skyldur sveitarfélags til að tryggja framkvæmd lögboðinnar þjónustu verði ekki stefnt í hættu. Sambandið gerir af þessum ástæðum ekki athugasemd við ákvæðið.

Heimild ráðherra til að gera þjónustusamning við sjálfstætt rekinn grunnskóla, ákvæði 3. mgr. 6. gr. b, sbr. 8. gr. frumvarps

Lagt er til að sett verði sérstök regla sem taki til grunnskóla sem einkaaðili vill setja á fót en viðkomandi sveitarfélag vill ekki fjármagna. Er lagt til að þá komi það í hlut ráðuneytisins, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, að afgreiða umsóknina og setja starfseminni skilyrði á grundvelli almennra reglna grunnskólalaga. Þá færi ráðuneytið að öllu leyti sjálft með eftirlit með starfsemi skólans. Á hinn bóginn felst ekki í leyfi ráðuneytisins neinn lögvarinn réttur á fjárframlögum frá hinu opinbera. Það er mat



ráðuneytisins að rétt sé að leggja til þessa útfærslu vegna alþjóðlegra skuldbindinga íslenska ríkisins, þótt ólíklegt megi teljast að þetta ákvæði verði nýtt að einhverju marki.

Þrátt fyrir að ólíklegt megi teljast að ákvæðið verði nýtt að einhverju marki, er að áliti sambandsins engu að síður mikilvægt að tryggja aðkomu viðkomandi sveitarfélags að gerð þjónustusamnings við ráðuneytið þegar sveitarfélag hefur hafnað því að gera þjónustusamning við rekstraraðila. Það sé því ekki nægjanlegt að þegar veita á einkaaðila heimild til að setja á stofn skóla að einu skilyrðin séu að mælt sé fyrir um lágmarksinntak þjónustusamninga sveitarfélaga og sjálfstætt rekinna grunnskóla. Þá sé það heldur ekki nægjanlegt að aðkoma sveitarfélags felist eingöngu í gerð umsagnar.

Í 1. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 kemur fram að sveitarfélögum sé skylt að annast þau verkefni sem þeim eru falin með lögum og telst rekstur grunnskóla þar á meðal sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 91/2008 um grunnskóla. Af því leiðir að ganga þarf tryggjar frá hnútum ef svo færi að starfsemin stæði ekki undir sér og sveitarfélagið þyrfti að taka ákvörðun um annað hvort að taka starfsemina yfir eða loka viðkomandi skóla og tryggja nemendum sem þar eru fyrir pláss í nærliggjandi skólum.

Fjárframlög úr sveitarsjóði, ákvæði 6. gr. c

Núgildandi reikniregla í 3. mgr. 43. gr. grunnskólalaga hefur sætt gagnrýni af hálfu Samtaka sjálfstætt starfandi skóla þar sem bent hefur verið á að þar sem fjárframlög eru aðeins reiknuð einu sinni á ári og þar sem sá útreikningur hefur bara áhrif á útgreiðslur til framtíðar, að þá séu framlög til skólanna í reynd umtalsvert undir þeim 75% sem reglan í 43. gr. gildandi laga mælir fyrir um. Byggist útreikningur Hagstofunnar á verðlagsbreytingum sem orðið hafa fram að gerð útreikningsins en tekur ekki til þeirra verðlagsbreytinga sem verða á því skólaári sem greitt er fyrir. Verðlagsbreytingar skila sér því seint í framlögum til skólanna.

Löggjafinn hyggst nú bæta úr með tillögum í frumvarpi þar sem í fyrsta lagi er mælt fyrir um að fimmta dag hvers mánaðar skal útreikningur Hagstofunnar á kostnaði af rekstri skóla liggja fyrir. Í öðru lagi mælir ákvæðið fyrir um að Hagstofan birti mánaðarlega uppreikning á fjárhæðinni, miðað við mánuðinn þar á undan. Í því felst að birta skal sömu fjárhæð og áður, að viðbættum breytingum á verðlagi.

Tilfni er til þess að benda á að gildandi reikniaðferð er fjarri því gallalaus og gæti verið tilfni til þess að bæta úr fleiri annmörkum á ákvæðinu fyrst verið er að endurskoða það á annað borð. Þannig leiðir það til hækkunar á framlögum til sjálfstætt starfandi skóla að kostnaður af sérkennslu er meðtalinn í útreikningi Hagstofu Íslands á meðaltali rekstrarkostnað grunnskóla í landinu, sem er grundvöllur fjárframlaga til sjálfstætt rekinna skóla. Reikninreglan tekur hins vegar ekki mið af því að kostnaður vegna sérþjónustu getur fallið til með mjög mismunandi hætti, s.s. með rekstri sérdeilda í grunnskólum. Einnig eru dæmi um að kostnaður sveitarfélaga vegna lengdrar viðveru sé bókfærður sem grunnskólakostnaður, sem einnig leiðir til hækkunar á þessum framlögum. Vert er að áréttu að sjálfstætt reknir skólar fá greitt sérstaklega fyrir kostnað vegna stuðnings og sérkennslu.

Framangreindar breytingartillögur frumvarpsins leggja auknar skyldur á herðar sveitarfélaganna, og þá sérstaklega við gerð fjárhagsáætlana samkvæmt fyrirmælum sveitarstjórnarlaga. Þar verður þó að hafa hugfast að við gerð fjárhagsáætlana ber sveitarfélagi almennt að leggja mat á líklegar verðlagsbreytingar og taka tillit til þeirra,



fyrir þau sveitarfélög þar sem eru starfandi sjálfstætt reknir grunnskólar. Í 1. mgr. 62. gr. sveitarstjórnarlaga segir að fjárhagsáætlun sé bindandi ákvörðun um allar fjárhagslegar ráðstafanir sveitarfélags á því ári sem hún tekur til. Í því felst að úr sveitarsjóði verða almennt ekki greiddir neinir fjármunir sem ekki er heimild í fjárhagsáætlun til að láta af hendi. Hið bindandi gildi áætlunarinnar er síðan nánar útfært í 63. gr. sveitarstjórnarlaga, og þar er m.a. áréttað í 1. mgr. að fjárhagsáætlanir næstkomandi árs sé „bindandi regla“ um allar fjárhagslegar ráðstafanir sveitarfélags.

Í eldri sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998 var gert ráð fyrir því að heimilt væri að endurskoða fjárhagsáætlun sveitarsjóðs og stofnana sveitarfélags og gera á henni nauðsynlegar breytingar ef í ljós kæmu breyttar forsendur, t.d. launahækkanir starfsmanna sveitarfélags á grundvelli kjarasamninga og breytingar á verðlagi sem einnig gátu haft þýðingu. Í gildandi sveitarstjórnarlögum er enn gert ráð fyrir því að hægt sé að bregðast við ófyrirséðum forsendubreytingum, útgjöldum eða öðrum þáttum sem kalla á nýjar fjárveitingar eða aðrar breytingar á fjárhagsáætlun. Hins vegar eru í núgildandi sveitarstjórnarlögum gerðar mun strangari kröfur en áður um það hvernig að slíku verður staðið. Í skýringum við ákvæði 63. gr. sveitarstjórnarlaga segir að þrátt fyrir að ákvæðið útiloki ekki sveigjanleika í stjórnun sveitarfélaga, sé engu að síður mikilvægt að þessu ákvæði sé fylgt eftir af festu. Sveitarstjórn mun eftir sem áður geta tekið ákvörðun á miðju ári um nýjar fjárveitingar, en um slíkar ákvarðanir verði að gera mjög strangar kröfur þar sem í ákvæðum 2. og 3. mgr. 63. gr. laganna felst sú meginregla að frá fjárhagsáætlun verður ekki vikið nema áður hafi verið samþykktur viðauki við áætlunina.

Sambandið hefur ekki tölulegar upplýsingar um það hvaða raunveruleg áhrif viðbættar breytingar á verðlagi samkvæmt breyttri reiknireglu, hefðu á gerð fjárhagsáætlana hjá sveitarfélögunum. Hins vegar er ljóst að áhrifin yrðu hvað mest hjá Reykjavíkurborg, sem er með flesta sjálfstætt rekna grunnskóla innan sinna staðarmarka en samkvæmt mati á áhrifum frumvarpsins á fjárhag sveitarfélaga kemur fram að varlega megi áætla að nýtt fyrirkomulag og breytt reikniregla myndi leiða til aukningar á útgjöldum sveitarfélaga vegna samninga við sjálfstætt rekna grunnskóla um 3-5%. Er þá miðað við skólaárið 2015-2016 og hliðsjón höfð af því vægi launa og annars kostnaðar sem gengið hefur verið út frá að endurspeglis í reglum um útreikninga framlaga. Breytt regla myndi samkvæmt framangreindu þýða um 36-60 m.kr. útgjaldaauka sveitarfélaga vegna yfirstandandi skólaárs.

Hæfi stjórnarmanna og rekstraraðila, ákvæði 6. gr. d

Að áliti sambandsins er mikilvægt að í yfirstjórn viðkomandi lögaðila séu fulltrúar sem valdir eru á grundvelli faglegrar hæfni og reynslu sem getur skapað ákveðna faglega breidd en að sama skapi er ekki tryggt að ákveðnir hagsmunaaðilar eigi þarna fasta aðkomu. Að mati sambandsins ætti slíkt ekki endilega að hafa neikvæð áhrif í för með sér. Hins vegar er ekkert í lögum eða reglugerðum sem girði fyrir það að fulltrúi einkaaðila, t.d. af útgáfumarkaði taki sæti í yfirstjórn rekstraraðila. Sambandið leggur því áherslu á að tryggð sé aðkoma aðila sem búa yfir flegri hæfni og sem þekkja til verksviðs viðkomandi menntastofnunar og starfsemi skóla.



Athugasemdir við einstaka greinar

6. gr. e. frumvarps (43. gr. d)

Til þess að tryggja hæfi þeirra einstaklinga sem taka munu sæti í stjórn sjálfstætt rekens grunnskóla, gerir sambandið svohljóðandi tillögu um breytingu á 6. gr. e, sbr. undirstrikun:

„Um rekstur og skólahald sjálfstætt rekens grunnskóla gildir eftirfarandi:

[...]

Stjórnarmenn og varamenn í stjórn rekstraraðila skulu búa yfir faglegri hæfni og þekkingu til verksviðs viðkomandi menntastofnunar og starfsemi skóla.“

8. gr. frumvarps (4. mgr. 46. gr.)

Með vísan til alþjóðlegra skuldbindinga íslenska ríkisins er ekki talið rétt að lög girði fyrir stofnun einkarekinna skóla einvörðungu vegna þess að hið opinbera reki sjálft menntastofnanir og vilji því ekki jafnframt styrkja einkarekinna skóla. Því er lagt til að við 46. gr. grunnskólalaga bætist ný málsgrein sem kveðjur á um að ráðherra geti veitt sjálfstætt reknunum skóla heimild til að starfa jafnvel þótt viðkomandi sveitarfélag hafi neitað að styrkja hann með fjárframlögum samkvæmt ákvæði 43. gr. b. Rétt er þó að tryggja hér aðkomu viðkomandi sveitarfélags að þjónustusamningi á milli rekstraraðila og ráðuneytisins, ef svo ólíklega vildi til að sveitarfélag þyrfti að taka starfsemina yfir vegna rekstrarörðugleika einkaaðilans.

Sambandið gerir því svohljóðandi tillögu um breytingu á 8. gr. frumvarpsins, sbr. undirstrikun:

„[...] Í heimild ráðherra felst ekki réttur skólans til opinbers fjár. Tryggja skal aðkomu viðkomandi sveitarfélags að gerð þjónustusamnings á milli ráðuneytis og rekstraraðila sjálfstætt rekna grunnskólans.“

Lokaorð

Það leiðir af ákvæðum grunnskóla – og sveitarstjórnarlaga að sveitarfélögin bera ábyrgð á grunnskólalaldi, hvert innan síns umdæmis. Á Íslandi starfa nú 12 sjálfstætt reknir grunnskólar, og þar stunda nám um 1.000 nemendur. Það er því mikil réttarbót fyrir þennan hóp og stjórnsýsluna að útbúinn sé skýrari lagarammi í kringum starfsemi umræddra grunnskóla.

En vegna skorts á gögnum og tölfræðilegum upplýsingum um einstaka þætti í starfsemi frístundaheimila, liggur ekki fyrir hvað tillagan í 5. gr. frumvarpsins myndi taka til margra grunnskóla. Þótt fullyrða megi að tillagan hafi ekki endilega áhrif á fámenn sveitarfélög sem ekki bjóða upp á frístundastarf, má þó ljóst vera að breytingin mun kalla á útgjaldaauka, sem í einhverjum tilvikum gæti orðið umtalsverður með tillit til fjárhags hlutaðeigandi sveitarfélags.

Með vísan til þeirra röksemda sem fram koma í umsögninni leggur sambandið til að lögfesting nýrrar greinar um starfsemi frístundaheimila, sem lagt er til að komi í lögin í stað þess að hafa heimildarákvæði um lengda viðveru, verði frestað um sinn. Málið verði tekið upp að nýju þegar tillögur að viðmiðum um þá starfsemi liggja fyrir og þær hafa verið kostnaðarmetnar. Með því móti gæfist jafnframt betri færi á því að umræða um málið fari fram á vettvangi sveitarfélaganna.



Virðingarfyllst
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs