

Til fræðsluráðs Hafnarfjarðar.

Minnisblað

Málefni: **Umsögn þróunarfulltrúa grunnskóla við þingskjal 1103, 675. mál, á 145. löggjafarþingi 2015-2016 sem er frumvarp um breytinga á lögum um grunnskóla (nr. 91/2008).**

Umrætt erindi um gerð minnisblaðs var falið undirrituðum að ananst af sviðsstjóra föstudaginn 13. maí 2016 í ljósi þess að umsagnarósk frá Alþingi hafði borist sveitarfélaginu stuttu áður. Ljóst er að stuttur tími er til umsagnar þar sem Alþingi óskar viðbragða eigi síðar en 18. maí nk. Því verður að telja að neðangreind umsögn beri þess einhver merki og hefði þurft ítarlegri skoðunar við en hægt er að veita á svo stuttum tíma.

Umsagnarósk Alþingis snýr að þingskjali 1103, 675. máli á 145. löggjafarþingi Íslendinga 2015-2016 og er lagafrumvarp. Málið snýr að breytingum á lögum um grunnskóla, nr 91/2008, þar sem megináhersla frumvarpstíllagna snýr að rekstri sjálfstætt rekinna skóla sem annast grunnskólastarf í umboði sveitarfélaga og jafnvel ekki. Meginefni þessa frumvarps var lagt fyrir á síðasta löggjafarþingi en hlaut þá ekki afgreiðslu en reyndar eru ákvæðin sem nú eru kynnt um sjálfstætt rekna grunnskóla talsvert ítarlegri en í þau voru þá. Auk þess er fjallað um ný atriði í frumvarpinu sem ekki var í því fyrra, þ.e. um frístundastarf tengt grunnskólahaldi.

Í þessu minnisblaði er reynt að draga saman áherslur frumvarpsins í nokkuð knappan texta án þess þó að mörg mikilvæg atriði verði útundan sem þó er alltaf möguleiki á. Til að einfalda umfjöllunina hér áfram er hér fyrst lögð fram samantekt um allt minnisblaðið en síðan tekur við ítarlegri umfjöllun sem skýrir hana nánar. Áhersla minnisblaðsins er á áhrif máls á starfsemi sveitarfélagsins.

Samantekt

Í meginatriðum tekur frumvarpið á fjórum atriðum í lögum grunnskóla og hafa þau mismikið vægi. Nánar um þessi fjögur atriði er: (1) Tillaga er um orðabreytingu sem snýr að „sérfræðiþjónustu“ yfir í „skólaþjónustu“ til að viðhalda skýrri orðanotkun í lögnum og er vel. (2) Ítarlegri ákvæði koma um það sem nú er nefnt „lengd viðvera“ í lögnum og tillaga er um að í staðinn verði nefnt „frístundaheimili“ með viðeigandi starfsemi. Ákvæði frumvarpsins ýta líklega undir aukna fagmennsku í starfi frístundaheimila og væntanlega auknum kostnaði sveitarfélaga þegar fram í sækir. (3) Stærsti hluti frumvarpsins eru nokkuð ítarleg ákvæði um sjálfstætt rekna grunnskóla, skyldur þeirra og réttindi og sveitarfélaga sömuleiðis gagnvart þeim. Frumvarpið skýrir stöðu þessara aðila betur en áður og fær þjónustusamningur þá stærri stöðu í því sambandi en nú er og sömuleiðis valdsvið sveitarfélaga. Þá felur væntanlegt frumvarp í sér, verði það að lögum, að einhver óvissa er um gerð þjónustusamninga við sjálfstætt rekna skóla þar til reglugerð um þá kemur út og gerast skal í framhaldi lagasetningar. Reglugerðin skilyrðir nánar hvernig slíkur samningur skal útfærður við einstaka rekstraraðila umfram þá framkvæmd sem viðhöfð er í dag. (4) Ákvæði eru um að hægt sé að stofna byggðasamlag sveitarfélaga um rekstur grunnskóla og jafnvel að eitt sveitarfélag feli öðru að reka skóla fyrir sig eftir ákveðnu ferli eru skýrð frekar. Kæruf ferli er skýrt nánar og þá jafnræði þar á stöðu nemenda, hvort sem þeir eru í sveitarfélagaskóla eða sjálfstætt reknum skóla.

Umfjöllun um einstök efnisatriði frumvarpsins

1. „Skólaþjónusta“ í stað „sérfræðiþjónusta“. Lagabreytingin gengur út á að í stað „sérfræðiþjónusta“ í núverandi grunnskólalögum komi orðið „skólaþjónusta“ í staðinn. Slíkt feli í sér nákvæmni í lagasetningu þar sem umfjöllun viðkomandi lagagreina fellur almennt ekki undir skilgreininguna „sérfræðiþjónusta“ sem, er of afmarkað og því valið að nota frekar hugtakið „skólaþjónusta“. Þetta sjónarmið er reyndar komið frá Skólaskrifstofu Hafnarfjarðar í úttekt ráðuneytis á sérfræðiþjónustu sveitarfélaga árið 2013 þar sem bent var á þetta. Þessi lagabreyting er eðlileg til að hægt sé að líta svo á að sé að þjónusta skóla sé almenn, undir hugtakinu „skólaþjónusta“. Hefur engin formleg áhrif á starfsemi grunnskóla Hafnarfjarðar eða Skólaskrifstofuna nema að nafninu til og gerir ekki nýjar kröfur til sveitarfélagsins heldur ítrekar aðeins það sem fyrir er undir nýju yfirheiti.
2. Málafni „lengdrar viðveru“ breytist í „tómstunda- og félagsstarf“. Tillaga um breytingu á grunnskólalögum hér felur í sér að skilgreina betur þá þjónustu sem á sér stað í grunnskólum eftir að kennslu lýkur hjá yngstu nemendum. Tillagan er að hún flokkist sem „félags- og tómstundastarf“. Ný lagagreinstillaga er lögð til undir heitinu „frístundaheimili“ og er um skyldur sveitarfélaga að bjóða nemendum á yngsta stigi upp á þjónustu undir hatti „frístundaheimila“. Í lagaákvæðistillögunni er nánar kveðið á um réttindi og skyldur sveitarfélags varðandi starfsemi frístundaheimila og gefið undir fótinn með ákveðin viðmið um starfshætti þeirra. Um margt er umrædd starfsemi til staðar í grunnskólum Hafnarfjarðar svo frumvarpstillagan ein og sér er líklega ekki til kostnaðarauka án þess þó að hægt sé að fullyrða um það nákvæmlega. Aukinn kostnaður gæti orðið ef viðmið verða strangari en nú gerist í Hafnarfirði. Frumvarpstillagan hefur fyrst og fremst þann tilgang að styrkja faglega umgjörð í þessu félagsstarfi nemenda á yngsta stigi grunnskólanna eftir að kennsludeginum lýkur og almennt séð styður undirritaður þegar slík ákvæði eru lögbundin. Auknar faglegar kröfur gera sömuleiðis kröfur um betur menntað starfsfólk og það felur í yfirleitt í sér lýkur á því að launakostnaður aukist gangi það eftir.
3. „Sjálfstætt reknir grunnskólar“. Stærsti hluti frumvarpsins um lagabreytingar snýr að starfsemi sjálfstætt rekinna grunnskóla. Frumvarpið gerir þannig tillögur um ítarlegri lagaumfjöllun um þessa skólategund og vill skýra frekar þá framkvæmd. Það er gert í nokkrum þáttum og er fjallað um hvern lið sérstaklega.
 - a. *Þjónustusamningur*. Frumvarpið leggur til skýrari framkvæmd á gerð þjónustusamnings milli sveitarfélags og rekstraraðila einkaskóla en nú er til staðar (og ekkert opinbert snið er til að slíkum samningi í dag). Þá eru ítarlegri sjónarmið um eftirlit sveitarfélaga en áður og líklega fjárhagslega þyngjandi ef eitthvað er þótt óljóst sé hvernig eftirlitsþættinum skuli háttað – og þá hvort það sé þjónustusamnings að skilgreina hann eða eitthvað annað (t.d. stofnskrá hans, starfsáætlun og skólanámskrá). Ákvæði um þjónustusamning eru mun ítarlegri en framkvæmd eru í slíku samstarfi er í dag.
 - b. *Framlög úr sveitarsjóði*. Ákvæði eru svipuð núverandi lögum að hluta. Áfram er rætt um sama hlutfall af heildarrekstrarkostnaði grunnskóla til sjálfstætt rekinna skóla. Þó virðist fjárframlög breytast oftar en skv. núverandi lögum, þ.e. mánaðarlega en ekki árslega. Slíkt ákvæði virðist vera til að tryggja sjálfstætt reknum skólum sanngjarnari viðmið, t.d. ef kjarasamningar kennara breytast og rekstrarkostnaður eykst skyndilega. Þá kemur hér inn nýtt ákvæði, þ.e. að sveitarfélögum sé heimilt að veita einkaaðilum stofnframlag í þágu skólastarfs einkaskólans.
 - c. *Almennar kröfur til einkaaðila sem reka grunnskóla*. Nýtt ákvæði sem fjallar um skyldur þess sem rekur einkaskóla og hvaða forsendur hann eigi að uppfylla.

Sömuleiðis um upplýsingaskyldu viðkomandi en einnig um faglegt sjálfstæði starfsmanna einkaskóla gagnvart rekstraraðilanum. Einnig er tilgreint að umrætt félag sem rekur grunnskóla skal hafa það að meginrekstri og öll fjárframlög sem renni frá sveitarsjóðum í einkaskóla skuli nýtast skólustarfinu. Þá er einnig tilgreint að stjórnarsýslulög að hluta nái til starfsemi stjórnar félagsins.

- d. *Almennar kröfur til skólahalds í sjálfstætt reknum grunnskóla.* Frumvarpið undirstrikar hér þætti í framkvæmd skólustarfsins til að undirstrika þar að farið sé að grunnskólalögum – að því leyti sem einkaaðila er það mögulegt, s.s. um ráðningar starfsfólk, kennsluhætti og meðferð gagna og trúnað. En um þau atriði sem farið er með öðru vísi en grunnskólalög kveða á um skal tilkynna slíkt og upplýsa að öllu leyti.
- e. *Sjálfstætt reknir grunnskóla sem ekki eru valfrjálssir.* Í þessum þætti frumvarpsins er opnað fyrir þann möguleika að reka einkaskóla sem annast allan rekstur grunnskóla fyrir einstök sveitarfélög eins og um sveitarfélagaskóla er að ræða. Ákvæðin snúa að rétti einkaaðila og sveitarfélags að stofna og slíta slíku samstarfi og réttindum og skyldum í því samhengi.
- f. *Reglugerðarheimild.* Kveðið er á um nýja heimild í frumvarpinu sem miðar að því að útfæra nánar þessu nýju lagaákvæði ef af frumvarpið verður samþykkt. Mest megnis snýst reglugerðarheimildin um nánari útfærslu á þjónustusamningi við einkaskóla, form þeirra og inntak. Það verður að teljast að þetta ákvæði sé framför frá núverandi lögum þar sem þjónustusamningsframkvæmd og inntak er nánast bastarður sem enginn veit hvernig skal gera og ekkert heppilegt form er til fyrir sveitarfélögin í dag til að styðjast við við gerð þjónustusamninga.

Í heildina séð verður almennt að telja að þetta sé umfangsmesti þáttur frumvarpsins sem snúi að því að efla skólustarf grunnskóla í formi einkarekstrar en sömuleiðis að útskýra frekar hvað felist í slíku samningssambandi sem slíkt leiðir af sér fyrir sveitarfélögin sem beri ábyrgð á framkvæmd grunnskólustarfs í landinu. Að þessu leyti er frumvarpið framför frá núverandi lögum og veitir lagastof þáttum sem í dag eru viðhafðir í framkvæmd einkaskólareksturs sem ekki er nægileg stof fyrir. Þó er ekki hægt að gefa það mat að möguleiki sé að álíta að allir þættir í slíku samningssambandi einkaaðila og sveitarfélaga hafa verið leystir með þessu frumvarpi – og kannski er það óraunhægt yfirleitt því að lokum verði það sveitarfélögin sjálf sem sitji uppi með þá ábyrgð eins og þjónustusamningar við einkaskóla á hverjum skóla skilgreina. Ráðuneytið lítur svo á að ábyrgð þess sé aðeins lögmætisleg en sveitarfélögin beri í reynd alla ábyrgð á einkaskólum þar sem þau séu með sjálfstætt vald skv. stjórnarskrá og beri ábyrgð á því sjálft en ekki ráðuneytið. Ný stefna ráðuneytis að mér virðist um ábyrgð ríkis og sveitarfélaga í samþykktarferli einkarekinna skóla.

4. *Annað, þ.e. samrekstur grunnskóla, starfsemi grunnskóla án þjónustusamnings og réttindi og skyldur.* Í frumvarpinu er einnig tekið á álitamálum sem hafa komið upp varðandi málefni grunnskóla eftir að lögin komu árið 2008.

Þar er m.a. þættir eins og samrekstur grunnskóla milli sveitarfélaga með þátttöku í byggðasamlagi og möguleiki eins sveitarfélags að kaupa grunnskólaþjónustu af öðru sveitarfélagi. Þessi ákvæði frumvarpsins snúa þá að framkvæmd á slíku samstarfi, þ.e. að skýra óljósa þætti. Þannig er stjórn byggðasamlags „ígildi skólanefndar“ í slíku tilviki nema um annað sé kveðið á sérstaklega. Sömuleiðis af ef eitt sveitarfélag kaupi


grunnskólaþjónustu af öðru sveitarfélagi fær viðkomandi sveitarfélag áheyrnarfulltrúa í skólanefnd hins sveitarfélagsins

Þá er einnig kveðið á um rétt til að stofna einkagrunnskóla án möguleika til að fá fjárheimildir úr sveitarsjóði. Slíkur skóli skal þó fara í gegnum sama samþykktarferli gagnvart sveitarfélögum en þjónustusamningur er gerður þar við ríkið en ekki sveitarfélagið þrátt fyrir það. Röksemdin fyrir þessum möguleika er talinn vera staðfesting íslenskra yfirvalda á alþjóðlegum samningum sem tengjast börnum, t.d. barnasáttmála SP, sem kveði á um þennan rétt. Ekki er talið að þessi möguleiki verði nýttur í bráð þótt enginn viti hvað framtíðin ber í skauti sér.

Þá er ítrekað ákvæði í núverandi lögum um ákvarðanir og kærur sem snúa að rétti og skyldum nemenda sem nái jafnt til sjálfstætt rekinna skóla af einkaaðilum og skóla sveitarfélaga. Sömuleiðis er bent á að ákvarðanir um námsmat sæta ekki kærur og er nýtt ákvæði en hafði verið ljóst út frá túlkun stjórnisýslulaga svo Skólaskrifstofa Hafnarfjarðar hafði ætíð tekið mið af því. Þetta sjónarmið um kærur vegna námsmats hafa m.a. farið fyrir fræðsluráð Hafnarfjarðar þar sem röksemdafærsla í ráðgjöf Skólaskrifstofunnar hefur verið það að fræðsluyfirvöld skipta sér ekki af framkvæmd kennslu í skólum (s.s. námsefnisvali, kennsluskipulagi og kennsluáðferðum) og námsmati (s.s. prófaframkvæmd og gefið námsmat) – svo framarlega sem ákveðnum þáttum hefur verið framfylgt, t.d. jafnræði og barnavernd. Þannig eru mál sem snúa að faglegu sjálfstæði fagfólks grunnskóla á hverjum tíma ekki hæf til kærufervis og frumvarpsákvæðið undirstrikar það. Sömuleiðis undirstrikar frumvarpsgreinin að allar kærur berist til ráðuneytis menntamála og kærufervis í sveitarstjórnarlögum nái til annarra þátta en skólamála – með ákveðnu samspili. Það er gert til að einfalda kærufervis og líklega líka til að koma í veg fyrir tvöfalt kærufervis eins og þegar hefur verið í gangi, þ.e. fyrst er kært til mennta- og menningarmálaráðuneytis og síðan til innríkisráðuneytis ef kærandi telur sig ekki fá heppilega úrlausn máls í fyrri tilviki. Þetta ákvæði frumvarpsins er því frekari skýring á fyrri lagaframkvæmd og er líklega til að koma í veg fyrir að ráðuneytið fái fjölda óþarfa ákæra til umfjöllunar líkt og telja verður að sé í gangi þessi misserin.

Ofangreind umfjöllun er stutt samantekt til að draga saman megináherslur sem er að finna í frumvarpi um breytingu á grunnskólalögum sem Alþingi óskar ábendinga við. Í sjálfu sér felur þessi samantekt ekki í sér neinar tillögur um ábendingar við lagafrumvarpið heldur er aðeins reynt að útskýra og setja samhengi á rúmlega 30 síðna plagg, þ.e. frumvarpstíllögur og athugasemdir við þær. Samantektin kemur þó ekki í veg fyrir að plaggið sjálft skuli lesið og metið sjálfstætt því það gefur augaleið að eitthvað verður útundan í samantektinni. Það er síðan fræðsluráðs Hafnarfjarðar að meta hvort það vilji gera athugasemdir við lagafrumvarpið og senda inn fyrir lok tímafrests (18. maí) eða ekki. Undirritaður tekur ekki afstöðu til þess þótt hann telji að út frá stöðu sinni sem starfsmaður sveitarfélags um fagmálefni grunnskóla að efnisatriði frumvarpsins séu yfirleitt til hagsbóta og styðji við faglegt starf grunnskóla.

Virðingarfyllst,


Vigfús Hallgrímsson,
þróunarfulltrúi grunnskóla