



Alþingi
Erindi nr. P 135/1222
komudagur 25.1.2008

Selfossi, 24. janúar 2008
0712058

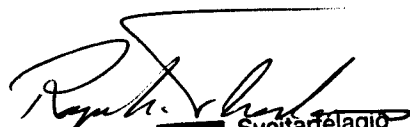
Alþingi - menntamálanefnd

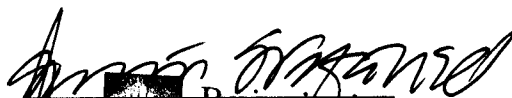
Kirkjustræti
150 Reykjavík

Varðar: Umsögn um frumvarp til grunnskólalaga, 286. mál

Hjálagt fylgir umsögn Sveitarfélagsins Árborgar um frumvarp til laga um grunnskóla.
Frumvarpið var kynnt sérstaklega fyrir grunnskólanefnd, þar sem áheyrnarfulltrúi foreldra á sæti.

Virðingarfyllst,


Sveitarfélagið
ÁRBORG
Ragnheiður Þorgrímsdóttir
Framkvæmdastjóri Fjölskyldumiðstöðvar


Bæjarritarinn
Asta Stefánsdóttir
Bæjarritari Árborg

Selfossi, 24. janúar 2008
0712058 RT

Efni: Umsögn Sveitarfélagsins Árborgar um frumvarp til laga um grunnskóla, þskj. 319 - 285. mál. Lagt fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007-2008

Málið barst Sveitarfélaginu Árborg til umsagnar með bréfi menntamálanefndar Alþingis, dags. 12. desember 2007. Skólanefnd grunnskóla Árborgar hefur fjallað um frumvarpið.

1. Almennar athugasemdir

a. Áhersluatriði Sambands íslenskra sveitarfélaga

Sveitarfélagið Árborg harnar að ekki hafa öll áhersluatriði Sambands íslenskra sveitarfélaga, sem fram koma í fylgiskjali 1 á bls. 71-72 í skólaskýrslu sambandsins 2007, náð fram að ganga við endurskoðun grunnskólalaga. Í því sambandi skal sérstaklega nefna eftirfarandi atriði sem ekki hefur verið tekið tillit til:

- Að grunnskólalögin verði rammalöggjöf og aðalnámskrá verði ekki of ítarleg og stýrandi fyrir skólastarf
- Að ákvæði um lögvarinn rétt til framlags úr sveitarsjóði til einkarekinna grunnskóla verði felld út úr frumvarpinu
- Að hlutverk og ábyrgð ríkis og sveitarfélaga vegna grunnskólanemenda, sem búa við fötlun, sjúkdóma og aðrar sérstakar aðstæður, verði skýrt
- Að endurskoðun leiði ekki til aukins kostnaðar fyrir sveitarfélögin

b. Gildistaka, samráð og reglugerðarsmiði

Í gildistökuákvæði frumvarpsins kemur fram að nýjum grunnskólalögum er ætlað að öðlast gildi þann 1. júlí 2008 og er gildistaka væntanlega miðuð við að frumvarpið verði afgreitt á yfirstandandi þingi. Sveitarfélagið Árborg harnar að vegna mikils hraða, sem var á starfi nefndar sem vann að heildarendurskoðun grunnskólalaga og samningu frumvarps til nýrra grunnskólalaga undir lok nefndarstarfsins, áttu fulltrúar sambandsins í nefndinni ekki möguleika á samráði við sveitarstjórnarmenn og starfsmenn sveitarfélaga áður en frumvarpið var lagt fram. Rekstur grunnskólans tekur um 35% af skatttekjum sveitarfélaga og því samráð innan sveitarfélaga um löggjöf á sviði grunnskólamála gífurlega mikilvæg.

Vegna reglugerðarsmiði og annarra fyrirmæla á grundvelli nýrra grunnskólalaga bendir Sveitarfélagið Árborg á að í frumvarpinu er gert ráð fyrir fjölda reglugerða og er í nokkrum tilvikum um að ræða reglugerðir og/eða fyrirmæli sem ekki eru til staðar samkvæmt núgildandi grunnskólalögum auk þess sem frumvarpið gerir ráð fyrir umtalsverðum breytingum á nokkrum ákvæðum frá núgildandi lögum. Það skal tekið að Sveitarfélagið Árborg gerir athugasemdir við nokkur eftirfarandi ákvæði og eru þær athugasemdir raktar undir lið 1c og lið 2 hér að neðan. Athygli er sérstaklega vakin á eftirtöldum ákvæðum:

- 8. gr. frv. um skólaráð
- 6. mgr. 15. gr. um viðmiðanir vegna undaþágu frá skólasókn
- 17. gr. um kærurétt ef ekki næst samkomulag milli skóla og foreldra um fyrirkomulag skólavistunar barns með sérþarfir
- 18. gr. frv. um réttarstöðu foreldra og meðferð upplýsinga
- 20. gr. frv. um skólamannvirki varðandi slysavarnir og öryggismál
- 22. gr. frv. um skólaakstur

- 4. mgr. 26. gr. frv. um viðmið í aðalnámskrá
- 27. gr. frv. um námsmat
- 2. mgr. 32 gr. frv. um útskrift áður en 10 ára grunnskólanámi er lokið (útfærsla í aðalnámskrá)
- 34. gr. frv. um sprotasjóð skóla
- VIII. kafla frv. um mat og eftirlit með gæðum grunnskólastarfs
- 39. gr. frv. um samræmt námsmat
- 43. gr. frv. um einkaskóla
- 46. gr. frv. um heimakenntu

c. *Kostnaðarauki sveitarfélaga*

Eins og fram kemur í fyrirvara fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga í endurskoðunarnefnd grunnskólalaga er fullvíst að frumvarpið mun hafa í för með sér kostnaðarauka fyrir sveitarfélögin. Verði frumvarpið að lögum óbreytt liggur fyrir að þegar við gildistöku nýrra grunnskólalaga komi til kostnaðarauka fyrir sveitarfélög. Samhliða því að frumvarpið var lagt fram hefði verið nauðsynlegt að leggja mat á kostnaðarauka sveitarfélaga og að við meðferð málsins á Alþingi hefði legið fyrir með hvaða hætti sveitarfélögum verði tryggt fjármagn til að standa undir þeim kostnaðarauka. Sveitarfélagið Árborg bendir á eftirfarandi nýmæli í frumvarpinu sem munu hafa í för með sér ófyrirséðan kostnað fyrir sveitarfélög:

- 1. mgr. 3. gr., sbr. 2.mgr. 15. gr. frv. um skólagöngu barna undir skólaskyldualdri, sbr. og 1. gr. frumvarps til leikskólalaga
- 5. gr. um skyldu til að taka útlendinga, sem ekki eiga lögheimili í sveitarfélaginu, inn í skóla
- 16. gr. frv. um gerð almennrar- og einstaklingsmóttökuáætlunar fyrir erlenda nemendur
- 4. mgr. 18. gr. um túlkapjónustu
- 17. gr. frv. vegna rýmri skilgreiningar á nemendum með sérþarfir
- 3. mgr. 20. gr. frv. um skyldu sveitarfélaga til samráðs við hagsmunaaðila skólasamfélagsins og aðila í grenndarsamfélagi um hönnun grunnskólahúsnaðis
- 2. og 3. mgr. 26. gr. frv., sbr. 31. gr. um nám samhliða grunnskólanámi, þ.e. einingarbært framhaldsskólanám sem skilgreint er sem hluti af grunnskólanámi og valkvætt nám í 8. bekk
- VIII. kafla frv. um innra mat skóla og ytra mat sveitarfélaga vegna vinnu stjórnenda
- 1. mgr. 40.gr. um að þjónusta sérfræðinga, sem ekki eru starfsmenn skóla, fari sem mest fram innan skólans
- 3. mgr. 40. gr. frv. um aukin verkefni sérfræðipjónustu skóla, þ.e. eftirfylgni og mat á árangri aðgerða
- 43. gr. frv. um lögvarinn rétt einkaskóla til framlags úr sveitarsjóði
- 47. gr. frv. um fjölgun kæránlegra ákvarðana vegna aukinnar vinnu stjórnenda

2. Athugasemdir við einstakar greinar

- 1. mgr. 3. gr., sbr. 15. gr. um upphaf skólaskyldu. Ekki er mælt með því að börnum verði heimilað að hefja grunnskólanám fyrr, en að hausti þess árs sem þau verða 6 ára. Slíkt fyrirkomulag hefur án efa í för með sér kostnaðarauka fyrir sveitarfélögin mun fjölgun nemenda í fyrsta bekk um áramót útheimta breytingar á skipulagningu skólastarfs og hugsanlega skiptingu í bekkjardeildir.

■ 2. mgr. 3. gr. þykir betur fara í 18. gr., þ.e. í kafla um foreldra, réttindi þeirra og skyldur. Reyndar kemur málgreinin „Foreldrar gæta hagsmuna barna sinna á skólaskyldualdri” einnig fram í 1. mgr. 18. gr., þar sem lagt er til að ákvæðinu verði frekar skipað.

■ Í 3. mgr. 5. gr. frv. kemur fram að sveitarfélögum sé skylt að sjá barni fyrir skólavist ef lögskipaður forráðamaður barns á lögheimili í sveitarfélaginu. Kemur fram í athugasemdum með frumvarpinu að með þessu sé ætlað að tryggja rétt fósturbarna til skólagöngu í lögheimilissveitarfélagi fósturforeldra og er það vel. Þó er mælt með því að orðalag greinarinnar verði að þessu leyti skýrara og tilgreini beinlínis að barn í fóstri og/eða á meðferðarheimili á vegum barnaverndaryfirvalda eigi rétt á skólagöngu í lögheimilissveitarfélagi fósturforeldra enda semji sveitarfélögin um skólavist sín á milli. Með lögum nr. 69/2006 var gerð veigamikil breyting á barnalögum þess efnis að nú er sameiginleg forsjá foreldra í kjölfar hjónaskilnaðar og sambúðarslita meginregla. Barnalög skylda foreldrar hins vegar til að ná samkomulagi um hjá hvoru foreldrinu barn skal eiga lögheimili. Eins og frumvarpsgreinin er orðuð má ætla að börn foreldra sem fara með sameiginlega forsjá eigi rétt á skólavist í lögheimilissveitarfélagi beggja foreldra enda semji sveitarfélög svo um sín á milli. Varað er við að opna fyrir skólagöngu barna sem lúta sameiginlegri forsjá foreldra sem búa í tveimur sveitarfélögum þar sem slíkt fyrirkomulag ógnar festu og stöðugleika sem þarf að vera í skólasókn barna sem og félagslegum tengslum.

Varðandi aðgang erlendra barna sem hingað koma til skólagöngu er athygli vakin á nauðsyn þess að staðfest verði af útlendingaeftirliti hver fari með forræði barns af erlendu bergi brotnu sem hér er áður en skólaganga hefst.

■ 11. gr. frv. fjallar um starfslið skóla. Í athugasemdum með frumvarpsgreininni er tekið fram að í greininni sé ekki sérstaklega fjallað um réttindi og skyldur kennara, skólastjórnenda og annarra starfsmanna og í því sambandi réttilega vísað til ákvæða sveitarstjórnarlaga og kjara- og ráðningarsamninga þar sem kveðið er á um veigamikil réttindi og skyldur starfsmanna skóla. Það er skoðun Sveitarfélagsins Árborgar að nauðsynlegt sé að í grunnskólalögum sé vísað til helstu skyldna starfsmanna skóla gagnavart samskiptum við nemendur og foreldra, s.s. þagnarskyldu, ákvæða siðareglna kennara varðandi samskipti við nemendur og foreldra og tilkynningaskyldu barnaverndarlaga. Slík almenn tilvísun eigi frekar við í grunnskólalögum en sérákvæði 12. gr. um símenntun starfsmanna. Í frumvarpi til leikskólalaga er sérákvæði um þagnarskyldu (1. mgr. 7. gr.) og mikilvægt ákvæði um skyldu leikskólastjóra varðandi tilkynningarskyldu til barnaverndarnefndar (2. mgr. 7.gr.) Mælt er með að sambærilegt ákvæði verði sett í grunnskólafrumvarpið.

■ 17. gr. frv. fjallar um nemendur með sérþarfir. Eins og fram kemur í samanburðarskjali Guðjóns Bragasonar, lögfræðings, felast væntanlega auknar skyldur og þar með aukinn kostnaður í fyrirmælum ákvæðisins enda er skilgreining á nemendum með sérþarfir rýmri en í núgildandi lögum auk þess sem kostnaður vegna sjúkrakennslu er nýmæli.

■ 18. gr. frv. um rétt foreldra til að velja grunnskóla innan sveitarfélags fyrir börn sín þykir með öllu óásættanleg. Það verður að vera meginregla laganna að val á skóla innan sveitarfélags sé alfarið á forræði sveitarfélaga. Ef þannig háttar til, t.d. þegar börnum á grunnskólaaldri fækkar í einstökum hverfum/svæðum, getur sveitarfélagið boðið foreldrum upp á val m.v. aðstæður og íbúapróun á hverjum tíma.

■ Nauðsynlegt er að í grunnskólafrumvarpinu sé sambærilegt ákvæði og er í 1. mgr. 16 gr. frumvarps til leikskólalaga.

■ Í 3. mgr. 18. gr. frv. er nýmæli þar sem kveðið er á um að foreldrar skuli fá tækifæri til að taka þátt í námi barna sinna, svo og í skólastarfi almennt. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að með ákvæðinu um þátttöku í námi barns sé átt við markmiðssetningu þess og mat á námi og framförum, svo og skólastarfinu almennt, samkvæmt skipulagi skólans. Umrædd ummæli í athugasemdum frumvarpsins um þátttöku foreldra í mati á námi og framförum þykja óaðgengileg og óheppileg. Mat á námi og framförum nemenda verður að vera í hendi kennara í samræmi við ákvæði grunnskólalaga og aðalnámskrár sbr. 27. gr. og/eða menntamálaráðuneytisins, sbr. 39. gr. Ákvæði 3. mgr. 18. gr. veitir hins vegar foreldrum ótvíræðan rétt til að fylgjast með kennslu barna sinna, t.d. að sitja í kennslustundum eins og víða hefur tíðkast í kjölfar álits menntamálaráðuneytisins um setu foreldra í kennslustundum barna sinna í grunnskólum frá júní 2002. Vegna áður nefndra athugasemda um 3. mgr. 18. gr. er hættu á að upp geti komið ágreiningur milli skóla og foreldra og er því mælt með að gerð verði breyting á umræddu orðalagi 3. mgr. 18. gr. frumvarpsins og ákvæðið gert skýrara.

■ Í 2. mgr. 23. gr. frv. (gjaldtaka fyrir skólamálsverði), 5. mgr. 31. gr. frv. (gjaldtaka fyrir uppihald í námsferðum), sbr. 4. mgr. sömu greinar og 2. mgr. 33. gr. frv. (gjaldtaka fyrir uppihald í námsferðum) er kveðið á um að gjaldskrárákvarðanir sveitarfélagsins samkvæmt umræddum greinum séu kærarlegar til menntamálaráðherra. Í athugasemdum með frumvarpinu segir að hér sé vísað til þeirra einstöku ákvarðana í skilningi stjórnisýslulaga, nr. 37/1993, sem teknar eru á vegum sveitarfélaga um gjaldheimtu. Umrætt ákvæði þykir óljóst og vafi hvort átt sé við að ákvörðun sveitarstjórnar um að setja gjaldskrár sé kærarleg eða hver einstök álagning.

■ a-l liður 24. gr. frv. Tekið er undir athugasemdir sem fram koma í samanburðarskjali Guðjóns Bragasonar, lögfræðings, um að upptalning á áhersluatriðum í aðalnámskrá sé án efa of ítarleg.

■ 29. gr. frv. Mælt er með því að skólanámskrá skuli lögð fyrir skólanefnd til staðfestingar á sama hátt og starfsáætlun enda samræmist það hlutverki skólanefndar, sbr. 6. gr. frv.

■ Fyrirmæli 4. mgr. 31. gr. um bann við að taka gjald af nemendum vegna vettvangsferða annað en vegna uppihalds, munu án efa draga úr vettvangs- og námsferðum. Þá mun krafa um boðað samráð við foreldra um gjald vegna uppihalds verða þungt í vöfum og nær óframkvæmanlegt í stærri skólum.

■ Ákvæði VIII. kafla um mat á skólastarfi þykir viðamikið og flókið, m.a. vegna mats á því hvað skuli telja til skólastarfs og hvað ekki. Auk þess mun ákvæðið auka kostnað sveitarfélaga verulega eins og vikið hefur verið að hér að framan.

■ 3. mgr. 40. gr. Lagt er til að starfsmenn félagsþjónustu (barnaverndar) geti líkt og starfsmenn heilsugæslu óskað eftir greiningu. Slíkt væri í samræmi við ákvæði greinarinnar um samráð við félagsþjónustu vegna einstakra nemenda og að æskilegt sé að fulltrúi félagsþjónustu sitji í nemendaverndarráði eins og fram kemur í athugasemdum með greininni.

3. Lokaorð

Sveitarfélagið Árborg fagnar mörgum nýmælum í frumvarpinu og má þar m.a. nefna heimild til samreksturs skólastiga, starfsemi skólaráðs, sveigjanleika milli grunn- og framhaldsskóla og ný ákvæði um ábyrgð, réttindi og skyldur foreldra og barna og breytt fyrirkomulag samræmdra prófa. Hins vegar eru áhyggjur vegna aukins kostnaðar ítrekaðar svo og mikilvægi frekara samráðs við sveitarfélögin.