

Reykjavík 24. nóvember 2011

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Umsögn Barnaheilla - Save the Children á Íslandi um frumvarp til laga um breytingu á lögum um grunnskóla, nr. 91/2008, með síðari breytingum. Þingskjal 156 — 156. mál.

Barnaheill - Save the Children á Íslandi leggja áherslu á þá grundvallarreglu barnaréttarins og barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna að ávallt beri að hafa hag og þarfir barnsins að leiðarljósi þegar málefni þess eru ráðin, sama hver þau eru. Samkvæmt barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, sem íslensk stjórnvöld hafa staðfest, skulu öll börn njóta sömu réttinda, óháð stöðu þeirra og foreldra þeirra. Öll börn eiga rétt á grunnenntun án endurgjalds og menntun á að gefa börnum tækifæri til að þroskast á eigin forsendum. Samkvæmt 4. grein sáttmálans eiga aðildarríki að tryggja börnum þau réttindi sem hann kveður á um.

Á undanförunum áratugum hefur verið gert stóratök í menntamálum á Íslandi, skólaganga lengst, tímum fjölgað og menntunarstig þjóðarinnar hefur hækkað. Íslenska skólakerfið hefur því smám saman verið að nálgast það sem best gerist í þeim löndum sem við viljum miða okkur við. Samt sem áður er menntunarstigið enn þá lægra á Íslandi, brottfall úr framhaldsskóla er hvað mest miðað við nágrannalöndin og enn er kennslustundafjöldi minni en í nágrannalöndunum. Brottfall úr framhaldsskóla má ekki síst rekja til þess að börn fá ekki þá þjónustu sem þau þurfa og eiga rétt á í grunnskóla og koma því með ónógan undirbúning í framhaldsskóla.

Á undanförunum árum hefur grunnskólinn átt í vök að verjast. Sveitarfélög hafa skorið niður þjónustu og hefur það ekki síst bitnað á þeim börnum sem síst skyldi, s.s þeim börnum sem þurfa sérkennslu eða annan stuðning. Jafnframt hefur gæsla í frímínútum verið skert. Mjög líklega munu afleiðingar þessa niðurskurðar koma í ljós að nokkrum árum liðnum og þá sem aukin útgjöld á öðrum sviðum samfélagsins, s.s. í félags- og heilbrigðisþjónustu. Barnaheill - Save the Children á Íslandi hafa margoft bent á mikilvægi þess að standa vörð um menntun barna. Slíkt er ekki síst mikilvægt á tímum samdráttar. Slíkt hefur mikið forvarnargildi, sem mun skila sér síðar.

Barnaheill - Save the Children á Íslandi telja því mjög varhugavert að veita sveitarfélögum og öðrum rekstraraðilum grunnskóla heimild á skólaárunum 2011–2012 og 2012–2013 til að stytta vikulegan kennslutíma hvers nemandar í 8.–10. bekk um allt að 200 mínútur (14%), í 5.–7. bekk um allt að 160 mínútur (11%) og í 1.–4. bekk um allt að 120 mínútur (10%). Barnaheill - Save the Children á Íslandi vilja jafnframt benda á að skólaárið 2011- 2012 er nú hálfnað og óeðlilegt að ætla grunnskólum að breyta skipulagi sínu og skera niður kennslutíma á miðju skólaári.

Að mati samtakanna hefur fyrirhuguð skerðing í för með sér mismunun á börnum eftir því hvenær þau eru í grunnskóla og jafnframt hvar þau eru stödd á grunnskólagöngu sinni þar sem niðurskurður er mismikill eftir aldurstigum. Ef áformað er að bæta nemendum þennan kennslumissi upp seinna, þá er ljóst að þeir nemendur sem eru í 9. og 10. bekk fá slíkt aldrei bætt. Nemendur sem ljúka grunnskóla á næstu árum munu þá koma í framhaldsskóla með minni undirbúning en þeir nemendur sem luku námi vorið 2011 eða fyrr. Slíkt telja Barnaheill - Save the Children algjölega óásættanlegt.

Barnaheill - Save the Children á Íslandi gera jafnframt athugasemdir við eftirfarandi atriði í frumvarpinu:

- 1. Þá má nefna að niðurgreiddar eða ókeypisskólamáltíðir eru ekki lögbundnar, en hafa margvíslega þýðingu. Innheimta fulls eða aukins kostnaðar á skólamáltíðum*

mundi augljóslega verða mjög íþyngjandi fyrir efnaminni fjölskyldur, á tímum þegar við þrengist um í búi fólks.

Barnaheill - Save the Children á Íslandi telja varhugavert að líta á niðurgreiddar skólamáltíðir sem skiptimynt fyrir menntun. Samtökin gera sér grein fyrir því að umræddar niðurgreiðslur eru mikilvægar ekki síst fyrir efnaminni fjölskyldur, en telja að fremur eigi að leysa þeirra vanda á öðrum vettvangi.

- 2. Gert er ráð fyrir að sveitarfélög setji fram ákveðnar mótvægisáðgerðir til þess að draga úr áhrifum vegna skerðingar vikulegs kennslutíma með sérstakri áherslu á yngsta aldurstigið og heildarskólatíma þess.*

Barnaheill – Save the Children á Íslandi telja mjög óljós hvað átt er við með þessu. Ef verið er að tala um gæslu fyrir yngstu nemendurna, þá er ljóst að slíkt er ekki mótvægisáðgerð vegna skerðingar á kennslu og menntun.

- 3. ...Með því móti sparast ýmis kostnaður, svo sem skólaakstur, þríf á skólahúsnæði, rekstur mötuneytis og fleira sem er til viðbótar launakostnaði.*

Samtökin telja að hægt sé að endurskipuleggja og hagræða hvað varðar þríf, rekstur mötuneytis og skólaakstur án þess að skerða kennslu.

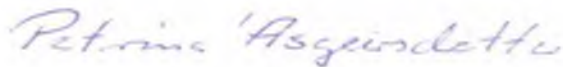
- 4. Að því gefnu að um sé að ræða tímabundna heimild má með samstilltu átaki, aðhaldi og eftirfylgni tryggja að þessi útfærsla bitni ekki á gæðum í skólastarfi.*

Barnaheill - Save the Children á Íslandi telja fráleitt að ætla að skerðing á kennslu muni ekki bitna á gæðum skólastarfs.

Barnaheill - Save the Children á Íslandi leggja áherslu á að menntun er lykillinn að velferð og framtíð hvers samfélags og leggja til að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um grunnskóla, nr. 91/2008, með síðari breytingum verði vísað frá.

Virðingarfyllst

f.h. Barnaheilla - Save the Children, á Íslandi



Petrína Ásgeirsdóttir
framkvæmdastjóri

Kennaradeild Menntavísindasviðs hefur fengið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 91/2008, um grunnskóla.

Frumvarpið gerir ráð fyrir heimild til handa sveitarfélögum og öðrum rekstaraðilum grunnskóla að stytta vikulegan námstíma hvers nemanda. Heimildinni er ætlað að ná yfir tvö skólaár.

Undirrituð hefur fjallað um málið fyrir hönd Kennaradeildar á Menntavísindasviði Háskóla Íslands. Við teljum varhugavert að gera slíkar breytingar á vikulegum kennslutíma nemenda. Unnið hefur verið að því að lengja skólatíma barna síðustu áratugina til samræmis við það sem gerist í nágrannalöndunum. Þrátt fyrir talsverða lengingu skólatíma á síðustu áratugum erum við enn undir hvað varðar árlegan tímafjölda hjá 7 – 8 ára börnum og 15 ára börnum (Education at a glance, 2011). Aldursbilið þarna á milli er nokkurn veginn svipað og meðaltal OECD.

Flutningsmenn virðast gera ráð fyrir styttingu skólaársins fremur en vikunnar. Með því væri afturhvarf til þess tíma þegar skólatími í fámennari byggðum var stórlega skertur miðað við stærri bæina með þeim afleiðingum að nemendur þaðan voru tilfinnanlega verr undir framhaldsnám búnir.

Frumvarpinu er ætlað að gilda um skamman tíma til að koma til móts við tímabundna örðugleika. Ætla má að sveitarfélög gengju misjafnlega langt í að nýta heimildina, þau lengst sem við erfiðastan fjárhag búa. Þótt vissulega megi vonast til að hinn almenni efnahagssamdráttur síðustu ára reynist tímabundinn og hagur sveitarfélaga taki brátt að vænkast, þá er ekki fyrirjáanlegt að efnahagsbati næstu tveggja ára eigi eftir að jafna efnahag sveitarfélaganna. Hin verst stöddu, sem myndu nýta að fullu heimild frumvarpsins, teldu sig þá naumast í stakk búnir að taka á sig meiri kostnaðarauka en önnur þegar heimildin félli úr gildi. Þannig er hætt við að mjög yrði þrýst á stjórnvöld að framlengja heimildina svo að mislangur skólatími eftir sveitarfélögum gæti jafnvel fest sig í sessi á ný, sem yrði að teljast óheillabróun.

Erfitt er að sýna með óyggjandi hætti að þessi stytting myndi bitna á árangri nemenda til lengri tíma litið, gæði starfsins skipta máli og síðan hvað er gert í þeim tíma sem ekki er verið í skólanum. Almennt hefur þó verið gengið út frá því að svo sé. Gera má ráð fyrir að þeir efnameiri geti leyft börnum sínum að taka þátt í þroskandi frístundastarfi eftir skóla s.s. tónlistarskóla. Stórir hópar foreldra munu þó ekki eiga þess kost og því mun stytting skólatíma bitna verr á börnum þeirra foreldra sem hafa minna á milli handanna en hinna.

Undirrituð mælir því ekki með samþykkt frumvarpsins þar sem það mun ganga gegn hagsmunum barna og unglinga.

Anna Kristín Sigurðardóttir
deildarforseti Kennaradeildar

Alþingi
Erindi nr. P 140/475
komudagur 28.11.2011

Reykjavík, 28. nóvember 2011

156. mál – Frumvarp til laga um grunnskóla (tímabundin skerðing kennslutíma)

Stjórn Heimilis og skóla – landssamtaka foreldra, gerir eftirfarandi athugasemdir við 156. mál frá allsherjar- og menntamálanefnd:

- Um mikla skerðingu er að ræða (200 mínútur hjá þeim elstu – 14%!) og þykir stjórn Heimilis og skóla vera of langt seilst í að stytta kennslutíma í sparnaðarskyni. Stjórnin hefur áhyggjur af að svo mikil kennsluskerðing geti bitnað á nemendum og námi þeirra, þrátt fyrir að tímabundnar séu. Eru engir aðrir kostir til kostnaðarlækkunar ónýttir?
- Er ekki ósanngjarnt að ákveðinn hópur verði fyrir skerðingu á námi umfram þá sem á undan og eftir koma?
- Í frumvarpinu er rætt um að gert sé ráð fyrir að sveitarfélög setji fram ákveðnar mótvægisáðgerðir til þess að draga úr áhrifum vegna skerðingar vikulegs kennslutíma með sérstakri áherslu á yngsta aldurstigið og heildarskólatíma þess. En hvað um elsta aldurstigið sem verður skv. frumvarpinu fyrir mestri skerðingu? Nýlega fór fram OECD ráðstefna um brottfall framhaldsskólanema á Íslandi sem er alvarlegur vandi. Þar kom m.a. fram að þau þyrftu oft betri undirbúning úr grunnskóla og þó vissulega væri fjallað um að byrja þyrfti snemma að bygja brunninn þá þarf að huga sérstaklega vel að nemendum sem fara brátt á nýtt skólastig. Þeir mega margir hverjir ekki við kennsluskerðingu.
- Hver á að taka á sig kostnað vegna vistunar yngri barna sem þau munu augljóslega þurfa á að halda?
- Eldri krakkar munu þá hafa meiri tíma sem ekki verður skipulagður (nema tómskundastarf geti færst framur sem því nemur). Hætta er á að krakkar sem hafa ekkert fyrir stafni verði frekar í kyrrsetu heima meðan foreldrarnir eru í vinnu eða sæki í einhverja áhættu hegðun.
- Atvinnuþátttaka íslenskra foreldra er ein sú hæsta sem þekkist. Það er ekki líklegt að það sé að breytast þó svo að skólarnir stytta kennslutíma.

f.h. stjórnar Heimilis og skóla – landssamtaka foreldra,

Ketill B. Magnússon, formaður.

Umsögn um mál 156. Þingskjal um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 91/2008, um grunnskóla.

Kennarasamband Íslands/Skólastjórafélag Íslands og Félag grunnskólakennara eru mótfallin því að sveitarfélögum eða öðrum rekstarfélögum grunnskóla verði heimilt að stytta vikulegan kennslutíma nemenda í grunnskólum landsins, skólaárin 2011-2012 og 2012-2013.

Greinagerð

Í frumvarpinu er lagt til að hámarksstytting vikulegs kennslutíma nemenda 8-10 bekk verði 200 mínútur, 160 mínútur á 5-7 bekk og 120 á 1-4 bekk. Þetta jafngildir því að að nemendur í 8.-10. bekk missi af því sem nemur **4,86 vikur** yfir skólaárið, nemendur í 5.-7. bekk missa **4,11 vikur** en í 1.-4. bekk **3,6 vikur**. Nemendur hafa hingað til fengið sambærilega menntun alls staðar á landinu og jafnræðis gætt í námi nemenda óháð búsetu. Samkvæmt niðurstöðum PISA er þetta jákvæður þáttur í íslensku skólastarfi.

Hvað varðar nemendur í 1.-4. bekk myndi þetta auka álögur á heimilin þar sem fjölskyldur þyrftu að kaupa aukna gæslu fyrir nemendur en eins og fram kemur í frumvarpinu fara heimilin ekki varhluta af auknum kostnaði sem í kjölfar sparnaðaraðgerða sveitafélaga. Þá hefur oft verið rætt um hættuna af því að nemendur í 5.-7. bekk og 8.-10. bekk séu eftirlitslaus hluta dagsins þar sem báðir foreldrar eru í vinnu. Frístundastarf er lítið sem ekkert skipulagt fyrir nemendur á þessum aldri. Þarna myndast skuggatími þar sem enginn fullorðinn kemur að og má velta fyrir sér hvort æskilegt sé að lengja þann tíma.

Í greinagerð með frumvarpinu kemur fram að nemendum verði bætt upp þessi skerðing. Hins vegar kemur ekki fram hvernig eigi að tryggja þessa uppbót. Hvernig á til dæmis að bæta þeim sem eru í 8.-10. bekk núna tapað kennslumagn? Skerðingin kemur inn á meðan þau eru í 8.-10. bekk og verður „bætt“ þegar þau eru komin í framhaldsskóla af ríkinu? Ætla framhaldsskólinn þá að auka kennslumagnið í tvö ár og þá mismunandi eftir því úr hvað skóla eða úr hvaða sveitarfélagi þau koma? Hvenær á að bæta nemendum á yngri stigum upp námstap sitt er það 2014, 2015, 2016 og þá hvernig?

Nái frumvarpið fram að ganga veldur það því að þeir nemendur sem lenda í þessari skerðingu fá ekki sama grunn og aðrir grunnskólanemendur hafa fengið frá árinu 2001. Þær tillögur sem fram kom í frumvarpinu ýta undir mismunun nemenda eftir efnahag sveitafélaga og með því er verið að brjóta á jöfnum rétti nemenda til náms. Íslendingar geta stært sig af því að vel hefur verið hlúð að grunnskólunum, glötum því ekki.

Fram kemur í greinagerð með frumvarpinu að nýta eigi betur þá 10 viðbótardaga sem lögfestir voru með grunnskólalögum nr. 91/2008. Til upplýsingar þá eru þessir skóladagar nú þegar vel nýttir. Þegar skóladagatöl skólanna eru skoðuð þá eru flestir skólar að nýta í dag um sex skerta daga af tíu. Þar af fara tveir til þrjú þeirra í námsmatsviðtöl nemenda og foreldra sem er afar mikilvægur hluti skólastarfsins og krefst tíma.

Það eru ákveðnar mótsagnir í því að ætla sér að stytta vikulegan kennslutíma nemenda á sama tíma og ný aðalnámskrá er í lokavinnslu og að verða tilbúin til innleiðingar. Í þeirri aðalnámskrá eru gerðar enn meiri kröfur til skólasamfélagsins um heildarsamfellu í námi og

kennslu nemandans. Töluverðar breytingar eru á meginhugmyndafræði námskrárinnar þar sem settir eru fram ákveðnir grunnþættir, áhersluþættir og hæfni sem vinna á hvern grunnþátt eftir.

Grunnþættirnir eru:

- **Læsi í viðum skilningi**
- **Menntun til sjálfbærni**
- **Heilbrigði og velferð**
- **Lýðræði og mannréttindi**
- **Jafnrétti**
- **Sköpun**

Þessir grunnþættir í menntun ásamt áhersluþáttum grunnskólalaga skulu vera leiðarljós í almennri menntun og starfsháttum í grunnskóla. Þeir eiga að birtast í inntaki námsgreina og námssviða aðalnámskrár, í hæfni nemenda, námsmati, skólanámskrá og innra mati skólans.

Áhersluþættir sem vinna á í hverjum grunnþætti eru: **Sjálfsvitund, siðgæðisvitund, félagsvitund, borgaravitund, félagsfærni, líkamleg og andleg velferð, nýting íslensku í námi, leik og starfi. Efling rökhugsunar, lausnaleitar, gagnrýnnar og skapandi hugsunar. Skólastarfið skal vera frjótt, skapandi starf, verklega færni, nýsköpun og frumkvöðlanám þar sem hvatt er til frumkvæðis og sjálfstæðis í vinnubrögðum og hagnýtingu í skólastarfi og daglegu lífi. Jafnvægi skal vera milli bóklegs náms og verklegs og kenna í gegnum leik. Gera skal nemanda kleift að takast á við viðfangsefni daglegs lífs og jafnframt að búa hann undir að frekara nám og starf að skyldunámi loknu. Búa á bæði kynin jafnt undir virka þátttöku í samfélaginu. Auka á námshæfni og undirbúa nemendur fyrir frekara nám og starf með markvissri náms- og starfsfræðslu. Eins og sjá má er verkið viðamikið og vandmeðfarið en enn eru þó ótaldar aðrar reglugerðir sem ber að fylgja í kennslu.**

Hugtakið hæfni felur í sér þekkingu og leikni og er samofið siðferðilegum viðhorfum nemenda. Nám í grunnskóla þarf að taka til allra þessara þátta þar sem tekið er mið af aldri og þroska nemenda. Í grunnskóla er hæfni nemenda útfærð innan hvers námssviðs og námsgreinar og sem hæfniviðmið í mati við lok grunnskóla. Nýtt og breytt námsmat með viðmiðunum sem byggist á fyrrgreindum grunnþáttum, áhersluþáttum og hæfni á að innleiða skv. aðalnámskránni.

Það er skoðun okkar að ef við ætlum okkur að innleiða og sinna af alvöru þeirri hugmyndafræði sem fram kemur í lögum um grunnskóla nr.91/2008 og nýrri aðalnámskrá þá er mikilvægt að halda að lágmarki þeim viðmiðunartímum sem nú eru settir fram í nýrri aðalnámskrá og alls ekki stytta þann tíma. Hér þurfum við að hugsa um nemandann fyrst og fremst því meginmarkmið náms í grunnskóla frá upphafi skólagöngu til loka hans er alhliða þroski og almenn menntun einstaklingsins.

Reykjavík 17. Nóvember 2011
f.h. Kennarasambands Íslands

Svanhildur María Ólafsdóttir, formaður Skólastjórafélags Íslands.

Guðbjörg Ragnarsdóttir, varaformaður Félags grunnskólakennara.



Alþingi
Erindi nr. P 140/511
komudagur 29.11.2011

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. allsherjar- og menntamálanefndar
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 29. nóvember 2011

1111014SA
Málalykill: 401

Efni: Umsögn um frv. um breytingar á grunnskólalögum – 156. mál

Vísað er til tölvubréfs nefndasviðs Alþingis, dags. 11. nóvember sl. þar sem óskað er eftir umsögn frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga um ofangreint þingmál.

Tilfni frumvarpsins

Alþekkt er, og óþarft að fara mörgum orðum um, að sveitarfélögin í landinu hafa á síðastliðnum árum þurft að takast á við gerbreytt umhverfi í fjármálum og rekstri. Sveitarstjórnir hafa verið samtaka í því að nýta alla möguleika til þess að bregðast við fjárhagsvanda þannig að mikilvæg grunnþjónusta þeirra sé varin. Bendir flest til þess að bærilega hafi tekist til um það, hingað til.

Til þess er á hinn bóginn að líta að viðbragðsmöguleikar sveitarstjórna hafa reynst takmarkaðri en bæði ríkisins og einkaaðila. Þannig hafa einkaaðilar farið margvíslegar leiðir við niðurskurð og uppstokkun sem opinberum aðilum standa ekki opnar, eðli málsins samkvæmt. Ríkið hefur síðan í krafti löggjafarvalds getað aðlagð rekstur sinn að breyttum forsendum og vissulega tekist að ná árangri í því verkefni. Er til marks um það sú staðreynd að ríkið skuli nú innan fárra missera ná jákvæðum frumjöfnuði í rekstri sínum.

Í þessari sviðsmynd eru það hins vegar sveitarfélögin sem eftir standa með miklar og óuppgerðar byrðar af efnahagsáfallunum. Fyrir liggur að sveitarstjórnarstigið mun ná jafnvægi í rekstri sínum mun síðar en ríkið og þurfa þau á sérstökum aðgerðum að halda til þess að ná því marki. Óhjákvæmilegt er að þær aðgerðir styðjist að verulegu leyti við ákvarðanir löggjafarvaldsins.

Í fyrirbyggjandi þingmáli er komið inn á viðkvæma en um leið brýna aðgerð til þess að mörg sveitarfélög geti náð jafnvægi í rekstri sínum. Ástæðan fyrir því er einkum tvíþætt:

Annars vegar er grunnskólinn stærsti einstaki útgjaldaliðurinn í starfsemi sveitarfélaganna. Augljóst er að markmiði um jafnvægi í rekstri þeirra verður ekki náð nema sá stóri liður verði aðlagður skatttekjum. Minnt er á að tekjumöguleikar í starfseminni eru þegar nánast fullnýttir, t.d. með verðlagningu skólamáltíða, enda myndi frekari hækkun þar augljóslega bitna á efnaminnstu fjölskyldum samfélagsins.

Hins vegar hafa þau sveitarfélög, sem þess þurfa með nú þegar nýtt nánast alla möguleika sem til staðar eru til hagræðingar innan gildandi ramma laga og kjarasamninga. Skólafólk og stjórnendur hafa sýnt hugkvæmni og frumkvæði í því efni og af hálfu sambandsins hefur upplýsingum verið



markvisst miðlað til þess að kynna þær lausnir sem fela í sér hagræðingu og mótvægisáðgerðir fremur en beinan niðurskurð.

Með vísan til þessara atriða er ljóst að mati sambandsins að fullt tilefni er til framlagningar frumvarpsins.

Viðræður og samstarf við mennta- og menningarmálaráðuneytið

Sambandið hefur átt í miklum samskiptum við mennta- og menningarmálaráðuneytið um mögulegar leiðir og útfærslur á hagræðingaraðgerðum sveitarfélaga vegna grunnskólans. Að öllu jöfnu hafa þessi samskipti verið uppbyggileg og með skýrri sameiginlegri sýn á að tryggja gæði menntunar og skólastarfs þrátt fyrir erfitt efnahagsástand.

Megináhersla sambandsins í viðræðum við ráðuneytið hefur verið á eftirfarandi atriði:

- Að kortleggja stöðu sveitarfélaganna

Hér hafa m.a. verið unnar kannanir og úttektir á hagræðingaraðgerðum sem sveitarfélögin hafa gripið til eða undirbúið. Meðf. eru afrit af þessum gögnum.

- Að svigrúm sé til að velja milli hagræðingaraðgerða

Þetta var meginefni tillagna sem sambandið lagði fyrir ráðuneytið í desember 2009 sbr. meðf. afrit. Var gengið út frá því að „5-4-3 leiðin“ svonefnda um fækkun kennslustunda yrði farin í bland við aðrar aðgerðir til þess að áhrif hagræðingar á skólastarf yrðu innan ásættanlegra marka.

- Að kanna þá þætti sem ráða kostnaðarmyndun

Hár rekstrarkostnaður grunnskóla hér á landi í samanburði við önnur lönd var skoðaður af óformlegum vinnuhópi sem skilaði greinargerð til ráðuneytisins og sambandsins í desember 2010 (sjá meðfylgjandi). Ein niðurstaða hópsins var sú að samanborið við önnur lönd væri ekki hægt að benda á aðrar hagræðingaraðgerðir í grunnskólum, sem skilað gætu sér á skömmum tíma, en sameiningar skóla og fækkun þeirra. Tekið var dæmi af Dönum sem hafa gripið til slíkra úrræða í auknum mæli.

- Að hagræðingaraðgerðir séu tímabundnar og með mótvægisáðgerðum

Alger samhljómur er um að hagræðingaraðgerðir sem gripið er til verði tímabundnar og að skólarnir njóti þess þegar fjárhagsstaða sveitarfélaga batnar að nýju. Þá er einnig beitt þeirri nálgun að hluta þess fjár sem hagræðing skilar sé veitt til mótvægisáðgerða, til þess að milda áhrifin gagnvart hópum sem standa höllum fæti.

- Að leita nýrra framtíðarlausna

Skólamálanefnd sambandsins setti fram þá hugmynd snemma á þessu ári að stytta grunnskólanám með því að útskrifa nemendur ári fyrir en nú er gert samhliða breytingum á framhaldsskólakerfinu, sem löngu eru tímabærar. Stjórn sambandsins hvatti til þess í bréfi til mennta- og menningarmálaráðherra í september sl. að hafist yrði handa við undirbúning þess verkefnis. Stjórn sambandsins hvatti til þess í bréfi til



mennta- og menningarmálaráðherra í september sl. að hafist yrði handa við undirbúning þess verkefnis.

Staða málsins nú

Sambandið hefur ítrekað lýst yfir vonbrigðum með að viðræður við ráðuneytið um hagræðingaraðgerðir skuli ekki hafa skilað neinum teljandi árangri. Af þeirri ástæðu hvetur sambandið allsherjar- og menntamálanefnd til þess að fara vandlega í gegnum fyrirbyggjandi frumvarp og móta afstöðu til þess hvernig löggjafinn ætlar að bregðast við þeirri stöðu sem sveitarfélögin eru í.

Slík umfjöllun á vettvangi nefndarinnar mun óhjákvæmilega snúast um það hvort sú hagræðing sem lögð er til sé ásættanleg út frá faglegum sjónarmiðum og því að grunnnám nemenda hefur mótandi og varanleg áhrif á framtíð þeirra.

Hvað þetta varðar er vert að benda á að frumvarpstíllagan byggist á sama grundvelli og 5-4-3 leiðin og tilbrigði við hana. Mat sambandsins hefur verið að þessi leið sé faglega forsvaranleg, enda sé hún farin þar sem brún þörf er á hagræðingu og aðrar aðstæður eru fyrir hendi, meðal annars að sátt náist í nærsamfélaginu um það hvaða mótvægisáðgerðir eru nauðsynlegar.

Sambandið leggur ríka áherslu á þetta síðastnefnda atriði og minnir á að tilhliðranir á kennsluvikum innan skólaársins (svonefnd Laugagerðisleið) hafa á umliðnum misserum verið framkvæmdar eftir umræður innan skólaráðs og skólanefndar á viðkomandi stað og þannig að viðhorf hagsmunaaðila í skólasamfélaginu væru könnuð áður en endanleg útfærsla er valin. Í því sambandi hefur þess sérstaklega verið gætt að daglegt vinnuálag á nemendum yrði ekki óhóflegt.

Valkvæðar ráðstafanir með mótvægisáðgerðum

Fram kemur í greinargerð með frumvarpinu að ráðstafanir sem þar eru lagðar til kunnis að geta skilað sveitarfélögunum hagræðingu sem nemur á bilinu 1 – 1,2 ma.kr. á ári. Er þá miðað við að gripið verði til mótvægisáðgerða og að tillagan nái til tveggja skólaára. Það athugast að frumvarpstíllagan tekur til yfirstandandi skólaárs, sem töluvert er liðið á. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er viðbúið að áhrif þess muni mikið til einskorðast við eitt skólaár.

Ofangreint mat er varfærið og því er niðurstaðan ekki ósennileg. Erfitt er hins vegar að mæla fyrirfram hverju tillögur frumvarpsins muni skila, m.a. þar sem þær byggja á heimildarákvæði. Önnur niðurstaða kemur fram ef umræddar ráðstafanir verða ekki valkvæðar en þá munu fjárhagsleg áhrif þeirra ná til allra sveitarfélaga óháð fjárhagsstöðu og þörf fyrir hagræðingu.

Á það hefur verið bent að það gangi gegn lagalegu jafnræði nemenda að stytta vikulegan kennslutíma hjá sumum sveitarfélögum en ekki öðrum. Sambandið er ekki sammála þeirri röksemd en bendir á að nauðsynlegar mótvægisáðgerðir byggjast í ríkum mæli á sjónarmiðum um jafnræði og samræmi.



Áhrif frumvarpsins á fjárhag sveitarfélaganna

Að því gefnu að mat frumvarpsins gangi eftir munu tillögur þess skila sveitarfélögunum á bilinu 1 – 1,2 ma.kr. á ári.

Til þess að setja þessa stærð í víðara samhengi er bent á að í stefnumörkun um fjármál ríkis og sveitarfélaga árin 2012 – 2015 er reiknað með að afkomubati hins opinbera skuli vera um 11 – 12% af VLF og að hlutur sveitarfélaga skuli þar af vera um 1%, eða rúmlega 15 ma.kr.

Afkomubati er nauðsynlegur til þess að greiða niður skuldir en minnt er á að umtalsverður hluti skulda sveitarfélaga er tilkominn vegna uppbyggingar skóla á umliðnum árum. Í skýrslunni Ríkisbúskapurinn 2012 – 2015 er gert ráð fyrir að heildarskuldir sveitarfélaga verði að lækka í 12 – 15% af VLF eða sem nemur 80 – 126 ma.kr.

Verði það niðurstaðan af umfjöllun Alþingis um frumvarpið að ekki sé ástæða til þess að heimila umræddar tímabundnar hagræðingaraðgerðir, er óhjákvæmilegt að tryggja þeim sveitarfélögum, sem þess þurfa, viðbótartekjur til þess að standa undir lögbundinni starfsemi grunnskólans uns viðunandi jafnvægi í rekstri er náð og til þess að mæta markmiðum sem sett eru í fjármálareglum skv. nýsamþykktum sveitarstjórnarlögum.

Af sjálfu leiðir að þau sveitarfélög sem helst þurfa á slíkum tekjuauka að halda hafa þegar nýtt sér heimildir til hækkunar útsvars í lögbundið hámark. Þá blasir við þessum sömu sveitarfélögum stórfelld skerðing á aukaframlagi til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, gangi tillögur í fjárlagafrumvarpinu eftir.

Þörf er brýnna aðgerða til enn meiri hagræðingar og niðurskurðar hjá sveitarfélögunum en jafnframt verður að ráðast í nauðsynlega styrkingu á tekjugrunni þeirra. Styrkingin má þó ekki leiða til aukinnar heildarskattbyrði hjá íbúum sveitarfélaga, sem komin er að þolmörkum að margra mati. Ráðstafanir í þessa veru hljóta því að fela í sér að einhver hluti af núverandi tekjum ríkisins renni til sveitarfélaga með beinum hætti.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri



Alþingi – nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 140/518
komudagur 29.11.2011

Reykjavík, 29. nóvember 2011.

Efni: Frumvarp til laga um breytingar á lögum nr. 91/2008, um grunnskóla, 156. mál (tímabundin skerðing kennslutíma).

SSSK-Samtök sjálfstæðra skóla hafa fengið nefnt frumvarp til umsagnar og vilja koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum.

Að mati SSSK gengur frumvarpið ekki nógu langt þar sem heildstæðari aðgerð þarf til að ná fram þeirri hagræðingu sem stefnt er að. Er það skoðun SSSK að tvennt þurfi að koma til, annars vegar að sá valkostur verði fyrir hendi að fækka skóladögum en ekki einungis kennslutímum innan dagsins. Hins vegar er nauðsynlegt ef umræddar tillögur verða að veruleika að gerðar verði breytingar á aðalnámskrá í þá veru að námskráin verði opnari og sveigjanlegri í samræmi við skert kennslumagn.

Virðingarfyllst,

F.h. SSSK

Margrét Pála Ólafsdóttir formaður

Nefndasvið Alþingis
Allsherjarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. Þ 140/519
komudagur 29.11.2011

Reykjavík 29. nóvember 2011
UB: 1111/4.1.1

Efni: Frumvarp til laga um grunnskóla (tímabundna skerðingu kennslutíma), 156. mál.

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 11. nóvember sl., þar sem óskað er eftir umsögn umboðsmanns barna um ofangreint frumvarp. Umboðsmaður þakkar fyrir að fá að koma með athugasemdir.

Niðurskurður vegna þess efnahagsástands sem við búum við í dag bitnar á öllum þjóðfélagshópum, ekki síst þeim sem standa að einhverju leyti höllum fæti. Umboðsmaður barna vill koma því á framfæri að börn og ungmenni eru mjög viðkvæmur þjóðfélagshópur sem þarfnast sérstakrar verndar og umönnunar umfram aðra þjóðfélagsþegna, eins og kveðið er á um í 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar. Í þeim efnahagsþrengingum sem nú eru er mikilvægt að halda vel utan um börn og sjá til þess að þau njóti þeirrar þjónustu sem velferð þeirra krefst og nauðsynleg er til að þau nái líkamlegum, andlegum og félagslegum þroska, sbr. 27. gr. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Börn eiga einungis eina æsku og einn möguleika til að ná eðlilegum þroska og ef börn fá ekki þann möguleika þá bera þau þann skaða með sér það sem eftir er. Einnig þarf að reyna eftir fremsta megni að koma í veg fyrir að þrengingar í efnahagslífinu hafi áhrif á þeirra daglega líf, svo sem skólagöngu.

Skólinn gegnir mikilvægu hlutverki fyrir börn og er ákveðin kjölfesta í lífi barna og ungmenna. Kjölfesta sem ekki síst er mikilvæg fyrir börn á þeim umrótartímum sem við lifum núna. Auk þess hefur reynsla nágrannaþjóða okkar sýnt að niðurskurður í skólakerfinu hefur neikvæðar afleiðingar í för með sér þegar til lengri tíma er litið. Má sem dæmi nefna að þegar gripið var til sparnaðaraðgerða varðandi börn í Svíþjóð upp úr árunum 1990 var ekki litið nægilega til framtíðaráhrifa þess og er talið að sá niðurskurður hafi í sumum tilfellum leitt til aukins kostnaðar þegar upp var staðið. Einnig eru langtímaáhrif niðurskurðar á krepputímum í Finnlandi vel þekkt.

Breytingar á sviðið grunnskóla skipta miklu máli fyrir daglegt líf barna á Íslandi. Þessar stofnanir eru í einstakri stöðu til að jafna það félagslega misrétti sem er raunveruleiki í lífi margra barna á Íslandi. Er því sérstaklega mikilvægt að ákvarðanir um slíkar breytingar séu vel grundaðar með hliðsjón af hagsmunum barna eins og fullgilding Íslands á Barnasáttmálanum felur í sér. Sáttmálinn gerir ráð fyrir því að áhrif fyrirhugaðra breytinga séu metin heildrænt m.t.t. reynslu og raunprófaða þekkingu frá öðrum samfélögum. Í slíku mati er mikilvægt að kanna hvaða áhrif breytingarnar muni hafa á líf barna þegar til lengri tíma er litið. Þá er nauðsynlegt að taka tillit til sjónarmiða allra þeirra sem hafa hagsmuna að gæta, sérstaklega barna. Umboðsmaður barna leggur því áherslu á að ákvarðanir séu teknar í samráði við nemendur, foreldra, starfsmenn og annað fagfólk. Þegar ákvarðanir eru teknar án þess að tekið sé nægjanlegt tillit til sjónarmiða hagsmunaaðila er líklegt að það valdi óánægju innan skólasamfélagsins og hafi neikvæð áhrif á skólabrag. Öryggi og vanlíðan nemenda og aukið álag á starfsfólk eykur líkurnar á því að erfitt reynist að bregðast við þeim vandamálum sem fylgja breytingunum.

Gæta þarf sérstakrar varkárni þegar tekin er ákvörðun um að skerða réttindi sem þegar er búið að veita. Það er aldrei heimilt að skerða lögbundna þjónustu við börn og jafnvel í þeim tilvikum þar sem

Þjónusta við börn er ekki lögbundin þarf að gæta sérstakrar varfærni áður en hún er skert með einhverjum hætti. Nefnd Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi hefur bent á að efnahagsstaða ríkis ein og sér dugi ekki til að réttlæta skerðingu á slíkum réttindum. Má í því sambandi nefna að í 3. gr. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna er kveðið á um að það sem barni er fyrir bestu skuli ávallt hafa forgang þegar teknar eru ákvarðanir sem varða börn. Þar af leiðandi skal ætíð leita annarra leiða við niðurskurð áður en þjónusta við börn er skert. Ljóst er að niðurskurður undanfarinna ára hefur nú þegar bitnað umtalsvert á börnum. Meirihluti barna býr við góð skilyrði en umboðsmaður hefur sérstakar áhyggjur af þeim börnum sem voru í viðkvæmri stöðu fyrir hrún. Margar vísbendingar eru um að þessi hópur barna sé mun verr settur nú en áður. Hætt er við að frekari niðurskurður hafi í för með sér alvarlegar afleiðingar fyrir velferð barna og aukinn kostnað fyrir sveitarfélög þegar til lengri tíma er litið, eins og reynsla nágrannaþjóða okkar hefur meðal annars sýnt.

Umboðsmaður barna gerir sér grein fyrir þeim vanda sem sveitarfélögin standa nú frammi fyrir og er því eðlilegt að starfsemi sé endurskipulögð að einhverju leyti og hagrætt eins og hægt er. Hins vegar leggur umboðsmaður barna áherslu á þá skyldu sveitarfélaga að hafa ávallt það sem börnum er fyrir bestu að leiðarljósi við ákvarðanir sínar og taka tillit til sjónarmiða barna við allar ákvarðanir sem varða þau, sbr. 3. og 12. gr. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Auk þess þykir umboðsmanni barna óeðlilegt að vikulegur kennslutími sé skertur í tvö skólaár á meðan þeir sem hafa lokið grunnskóla fengu fulla kennslu. Þá er líklegt að sum sveitarfélög ákveði að nýta sér umrædda heimild ekki á meðan önnur nýta hana að fullu. Þannig eru líkur á að börnum verði mismunað eftir búsetu í enn frekari mæli en nú tíðkast.

Tilgangur frumvarpsins er að draga úr kostnaði sveitarfélaga við rekstur grunnskóla. Með frumvarpinu eru hagsmunir barna því ekki settir í forgang heldur eru fjárhagslegir hagsmunir sveitarfélaga útgangspunkturinn. Þar af leiðandi mótmælir umboðsmaður barna harðlega að ofangreint frumvarp verði samþykkt. Umboðsmaður barna telur frumvarpið andstætt grundvallarforsendum Barnasáttmálans enda er í því vegið að rétti barna til menntunar.

Virðingarfyllt,
Margrét María Sigurðardóttir,
umboðsmaður barna