



Fræðslumiðstöð
Reykjavíkur

Maí 2004

Starfshópur: Jón Torfi Jónasson, formaður, Fanný Gunnarsdóttir,
Hilmar Hilmarsson, Jóhanna María Eyjólfsdóttir og
Þorbjörg Helga Vigfúsdóttir
í samstarfi við Önnu K. Sigurðardóttur og Gerði G. Óskarsdóttur

Mikilvægir þættir skólastarfs
sem eru utan stefnumótunarsviðs
fræðsluráðs

Tillögur til fræðsluráðs Reykjavíkur

**Mikilvægir þættir skólastarfs sem eru utan
stefnumótunarsviðs fræðsluráðs**

**Tillögur til
fræðsluráðs Reykjavíkur**

Starfshópur:

Jón Torfi Jónasson, formaður

Fanný Gunnarsdóttir

Hilmar Hilmarsson

Jóhanna María Eyjólfsdóttir

Þorbjörg Helga Vigfúsdóttir

Í samstarfi við:

Önnu Kristínu Sigurðardóttur og

Gerði G. Óskarsdóttur

Maí 2004

Efnisyfirlit

Inngangur	3
Erindisbréf	4
1 Grunnskóli	5
1.1 Inngangur og samantekt á tillögum.....	5
1.2 Skólaskylda.....	5
1.3 Stjórnun.....	6
1.3.1 Skólanefnd / skólahverfi.....	6
1.3.2 Stjórnun grunnskóla.....	6
1.3.3 Samstarf heimila og skóla.....	7
1.3.4 Nemendaráð.....	8
1.4 Skólahúsnæði.....	8
1.5 Starfsfólk.....	9
1.6 Starfstími.....	9
1.7 Námsgreinar.....	10
1.8 Námsgögn – Námsgagnastofnun	11
1.9 Námsmat - Námsmatsstofnun	12
2 Leikskóli	14
2.1 Lög og reglur um leikskóla	14
2.1.1 Markmið	14
2.1.2 Yfirstjórn	14
2.1.3 Hlutverk sveitarfélags. Stofnun og rekstur leikskóla.....	14
2.1.4 Reglugerð um starfsemi leikskóla nr. 225 frá 1995.....	15
3 Framhaldsskóli	16
3.1 Um skil grunnskóla og framhaldsskóla.....	16
3.2 Um mótun framhaldsskólans	17
3.3 Viðauki: Greinargerð með umfjöllun um málefni framhaldsskóla	17
4 Tónlistarskólar	20
5 Heilbrigðismál	21
5.1 Staða heilbrigðismála.....	21
5.2 Heilsugæsla í skólum	21
5.2.1 Lög og reglugerðir.....	21
5.2.2 Samskipti skóla og heilsugæslu.....	23
5.2.3 Fjármagn og umfang þjónustunnar.....	23
5.2.4 Verkefni og starfssvið.....	24
5.2.5 Heilsugæsla í sérskólum	24
5.3 Geðverndarmál.....	24
5.3.1 Læknisþjónusta fyrir börn með geðraskanir	25
5.4 Lyfjagjöf í skólum.....	25
5.5 Tannvernd í skólum	25
5.6 Móttaka nýbúa	26
6 Málefni fatlaðra barna	28
6.1 Þjónusta við fötluð börn og unglunga eftir hefðbundinn skóladag	28
6.2 Sérskólar – rekstur og húsnæðismál.....	28
6.3 Um greiningu fatlaðra barna	29
6.4 Um úrræði vegna fatlaðra og veikra barna.....	29
7 Menntunarmál kennara og annars starfsfólks skóla	31
7.1 Grunntenntun kennara.....	31
7.2 Endurmenntun kennara.....	31
7.3 Aðrir starfsmenn skóla.....	33
7.4 Sérstök þróunarverkefni og móðurskólar.....	33
8 Meðferð persónuupplýsinga í grunnskólum	35

Inngangur

Fræðsluráð skipaði í nóvember 2003 vinnuhóp sem fékk það verkefni að fjalla um fjölmörg atriði í lögum, reglum eða hefðum sem ráða talsverðu um framkvæmd skólamála í Reykjavík en fræðsluráð fær litlu ráðið um. Hér er átt við atriði sem má rökstyðja að hamli eða tefji þróun eða setji metnaðarfullri uppbyggingu og stjórnun skorður. Hér er einnig átt við atriði sem margir aðilar hafa um að segja, til dæmis atriði sem fjallað er um í ólíkum lagabálkum og verða fyrir bragðið þung í vöfum. Nefndin fékk erindisbréf, en jafnframt skýr skilaboð um að hún hefði svigrúm til að fara sínar eigin leiðir. Hún hefur því talið sig hafa nokkuð frjálsar hendur í störfum sínum.

Nefndin hélt 14 fundi og fjallaði um efni fjölmargra laga og reglna, en þó einkum laga um grunnskóla, leikskóla, framhaldsskóla, laga um málefni fatlaðra og laga um heilbrigðisþjónustu. Í mörgum tilvikum væri eðlilegt að ræða frekar við ýmsa fagaðila og fá þeirra viðbrögð en það kallar á talsvert umfangsmeyra starf en það sem nefndin hefur þegar unnið. Það er næsta skref, sé vilji fræðsluráðs að taka undir sjónarmið nefndarinnar í þessum efnunum. Í nefndinni hefur ríkt góð sátt um þau atriði sem hér er fjallað um og sá faglegi ágreiningur sem upp hefur komið hefur verið leystur.

Nefndin hefur fjallað um ýmsa þætti skólastarfs í Reykjavík og gert tillögur um aðgerðir í flestum tilvikum. Vegna þess hve málaflökkarnir eru ólíkir og lagaumhverfið sem þeim viðkemur er ólíkt eru efnistöð mjög margbreytileg.

Við teljum að ábendingum okkar megi skipta í þrjá flokka. Fyrst eru það ábendingar um laga- eða reglubreytingar sem sveitarfélagið ætti að taka upp við stjórnvöld. Í öðru lagi eru það ábendingar um málefni sem lenda á milli fagaðila, t.d. á milli ráðuneyta og iðulega er erfitt að leysa. Ekki endilega vegna þess að það sé mikill ágreiningur um þau heldur vegna þess að þau eru eðli málsins samkvæmt erfið í kerfinu. Við höfum tekið þennan kerfisvanda mjög alvarlega en ekki skorið úr um það hvort hann kalli á lagabreytingar þótt svo kunni að vera í einhverjum tilvikum. Við bendum á þá vel þekktu staðreynd að það kostar oft mikla vinnu að komast að niðurstöðu um hverjir eiga að leysa mál og á hvaða forsendum; það krefst ekki síður undirbúnings en lausnin sjálf. Í þriðja lagi er um að ræða fjölmörg atriði sem við teljum að sveitarfélagið ætti að gefa meiri gaum til þess að gera skólastarf í Reykjavík skilvirkara og öflugra, en teljum að ekki séu endilega neinar sérstakar lagalegar hindranir í veginum. Reynt er að auðkenna eðli tillagnanna, en þess ber þó að geta að ekki er víst að þær sem eru merktar sem “lagabreyting” kalli alltaf á breytingu á lögum, en krefjast a.m.k. umfjöllunar um lagatexta og túlkun á honum.

Tillögur okkar eru í öllum tilvikum auðkenndar.

Virðingarfyllst,

Fanný Gunnarsdóttir

Hilmar Hilmarsson

Jóhanna María Eyjólfsdóttir

Jón Torfi Jónasson,
formaður

Þorbjörg Helga Vigfúsdóttir

Erindisbréf

Heiti vinnuhóps: Starfshópur um mikilvæga þætti skólastarfs sem eru utan stefnumótunarsviðs fræðsluráðs.
Ábyrgðarmaður: Fræðslustjóri
Hlutverk: Að greina núverandi stöðu og gera tillögur um umbætur á þáttum sem hafa mikil áhrif á skólastarf í borginni en eru utan stefnumörkunarsviðs fræðsluráðs.
Helstu verkefni: Meta m.a. stöðu eftirtalinna þátta og gera tillögur um þörf fyrir endurskoðun eða umbætur: <ul style="list-style-type: none">• Grunnskólalög• Aðalnámskrá• Námssefnisgerð, þróun og nýsköpun• Framhaldsskólar, námstilboð, þróun húsnæðis o.fl.• Staða kennarastarfsins og staða og hlutverk skólastjórnenda á nýrri öld, með hliðsjón af sérnámi, símenntun, kjarasamningum o.fl.• Samskipti skóla og notenda (m.a. eins og þau eru skilgreind í lögum). <p>Hvað varðar málefni grunnskólans skal sjónum sérstaklega beint að þáttum sem lúta að auknu faglegu sjálfstæði grunnskóla í Reykjavík og rýmri ramma til nýsköpunar og sveigjanlegra skólastarfs en nú er.</p>
Fulltrúar í vinnuhópi: Jón Torfi Jónasson Fanný Gunnarsdóttir Hilmar Hilmarsson Jóhanna María Eyjólfsdóttir Þorbjörg Helga Vígúsdóttir.
Formaður vinnuhóps: Jón Torfi Jónasson
Starfsmenn: Gerður G. Óskarsdóttir og Anna Kristín Sigurðardóttir
Ráðgjöf / samstarf: Ýmsir aðilar utan og innan menntakerfisins eftir því sem við á.
Starfstímabil: Frá nóvember 2003, en starfslok í samráði við fræðsluráð.
Skil: Áfangaskýrsla með forkönnun og almennu yfirliti lögð fyrir fræðsluráð í ársbyrjun 2004. Þá verði tekin ákvörðun um forgangsröðun frekari verkefna og skil.

1 Grunnskóli

1.1 Inngangur og samantekt á tillögum

Um grunnskólann er fjallað í lögum um grunnskóla nr. 66/1995, þegar ábyrgð á öllum rekstri grunnskóla var flutt frá ríki til sveitarfélaga. Lögin hafa verið nánast óbreytt síðan þá þó nokkrar minniháttar breytingar hafi verið gerðar. Grunnskólinn starfar jafnframt samkvæmt Aðalnámskrá grunnskóla frá 1999. Í henni er m.a. kveðið á um starfstíma, inntak og námsmat. Sett eru fram markmið fyrir nemendur í hverri námsgrein á mismunandi aldurstigum. Auk þessa koma til umfjöllunar í þessum kafla ýmis sérlög sem varða málefni grunnskólans svo sem lög um Námsgagnastofnum og lög um Námsmatsstofnum.

Talsverðar breytingar hafa orðið í starfi grunnskólans frá 1995 þegar lögin voru sett og því má ætla að endurskoðun á ákveðnum þáttum laganna sé nauðsynleg þó almennt megi segja að þau bjóði upp á allnokkuð svigrúm og hafi reynst vel. Í Reykjavík hefur t.d. sjálfstæði grunnskólanna aukist til muna á sama tíma og stjórnun hefur verið styrkt. Fleiri starfsstéttir eru nú starfandi í skólunum en áður var og auknar kröfur eru gerðar í lögum um áhrif foreldra á skólastarfið. Skólar hafa verið hvattir til að skilgreina sérstakar áherslur og sérsvið og stuðla að sveigjanleika í innra skipulagi sem miðar að því að koma betur til móts við hvern og einn nemanda. Jafnframt hefur verið lögð áhersla á tengsl grunnskólans við grenndarsamfélagið.

Skólastarf grunnskóla skarast við önnur skólastig og vera má að þessi skil flytjist eitthvað til þegar fram líða stundir. Rætt hefur verið um að æskilegt væri að færa hluta af því námsefni sem kennt er í fyrstu bekkjum grunnskóla til leikskóla. Starf grunnskóla og framhaldsskóla skarast þar sem nemendur í efstu bekkjum grunnskóla taka áfanga í framhaldsskóla. Um þessi og skyld efni verður fjallað í sérstökum köflum um leikskóla og framhaldsskóla.

Ábendingar nefndarinnar um endurskoðun á grunnskólalögum snúast annars vegar um fjölmörg frekar tæknileg atriði sem lúta að stjórnun í grunnskólum og hins vegar um tengsl við skólastigin á undan og á eftir grunnskólanum. Með hliðsjón af fjölgun starfsstétta leggur nefndin til að fjallað sé um starfsmenn skóla þar sem nú er eingöngu talað um kennara þar sem það á við. Þetta kemur fyrir á nokkrum stöðum í grunnskólalögum. Í lögunum er lögð áhersla á gott samstarf grunnskólans við leikskóla og telur nefndin að samstarf við framhaldsskóla sé ekki síður brýnt. En þessu geta sveitarfélög og ríki væntanlega komið í gott horf án lagasetningar.

1.2 Skólaskylda

Um skólaskyldu er fjallað í greinum 1 - 8 í lögum um grunnskóla, þar sem kveðið er á um 10 ára skólaskyldu fyrir börn á aldrinum 6 – 16 ára. Þar segir m.a.:

1. gr. Sveitarfélögum er skylt að halda skóla fyrir öll börn og unglinga á aldrinum 6 til 16 ára eftir því sem nánar segir í lögum þessum...

3. gr. Grunnskóli er tíu ára skóli...

5. gr. Sveitarstjórn getur borið fram við menntamálaráðuneytið rökstudda beiðni um tímabundna undanþágu frá því að uppfylla að fullu ákvæði 1. og 26. gr. laga þessara um skólaskyldu og skólatíma. Menntamálaráðuneytið úrskurðar hvort eða að hvað miklu leyti slík undanþága skuli veitt.

Skólaskyldan, og þá fyrst og fremst mörk hennar hafa verið til umfjöllunar í tengslum við skil milli leikskóla og grunnskóla annars vegar og milli grunnskóla og framhaldsskóla hins vegar (sjá einnig umfjöllun um þessi skólastig).

Nokkur álitamál koma upp varðandi skólaskyldu:

- a) Sveitarfélagi er heimilt að færa til skólaskyldu einstakra nemenda þannig að þeir hefji skóla 5 ára og ljúki honum 15 ára (sbr. 35. gr.), þannig að skólaskylda þeirra varir frá

5 til 15 ára í stað 6-16 ára. En það er ekki ljóst hvort sveitarfélagið megi gera þetta fyrir allan hópinn, það er setja um þetta almenna reglu.

- b) Það er ljóst að tíu ára skóli er lágmarksákvæði, en það er ekki alveg ótvírætt að það sé jafnframt hámarksákvæði, eða hvort sveitarfélagi sé heimilt að lengja skólaskyldu um eitt ár, t.d. með því að gera öll 5 ára börn skólaskyld (t.d. leikskólaskyld).
- c) Það er ljóst að 1. og 3. grein ásamt 27. grein setja skólustarfinu og þar með skólaskyldu ákveðið lágmark, en það er ekki ljóst hvort hámark er sett á þennan tímaramma, t.d. í árum (sbr. hér að ofan), í kennsludögum (sbr. 26. gr.) eða stundafjölda á dag eða á viku.

Tillaga: Nefndin leggur til að ákvæði um skólaskyldu verði rædd við menntamálaráðuneytið í ljósi ofangreindra athugasemda um aldursbil, árafjölda og hámark.
[Lagabreyting.]

1.3 Stjórnun

Um stjórnun grunnskóla er fjallað í kafla II í lögum um grunnskóla, greinum 9 – 17. Þar er m.a. fjallað um ábyrgð og eftirlitshlutverk menntamálaráðherra og skólanefndar, stjórnun einstakra skóla og samstarf heimila og skóla. Reglugerð (nr. 384) um upplýsingaskyldu sveitarfélaga var sett árið 1996. Miðað við breytingar á grunnskólanum sem lýst er í inngangi að þessum kafla má ætla að breytinga sé þörf á þessum hluta laganna.

1.3.1 Skólanefnd / skólahverfi

Í Reykjavík fer fræðsluráð Reykjavíkur með málefni allra grunnskóla í Reykjavík. Í umræðu eru breytingar á þjónustu borgarinnar við íbúa með stofnun þjónustumiðstöðva í hverfum. Í tengslum við þær breytingar vakna ýmsar spurningar um hvaða fyrirkomulag væri æskilegt eða mögulegt miðað við grunnskólalög. Þar segir m.a.:

11. gr. Skólahverfi er sú eining sem stendur að einum grunnskóla eða fleiri. Sveitarfélög geta sameinast um rekstur grunnskóla og mynda þá eitt skólahverfi. Sveitarfélag, sem rekur tvo eða fleiri grunnskóla, telst eitt skólahverfi. Þó er heimilt að skipta sveitarfélagi í fleiri skólahverfi samkvæmt nánari ákvörðun sveitarstjórnar.

12. gr. Í hverju skólahverfi skal vera skólanefnd sem fer með málefni grunnskóla eftir því sem lög og reglugerðir ákveða og sveitarstjórn eða sveitarstjórnir kunna að fela henni.

Skólanefnd skal sjá um að öll skólaskyld börn í skólahverfinu njóti lögboðinnar fræðslu. Hún skal staðfesta áætlun um starfstíma nemenda ár hvert og fylgjast með framkvæmd náms og kennslu í skólahverfinu. Í sveitarfélögum þar sem skólahverfi eru fleiri en eitt skal áætlun um starfstíma nemenda jafnframt staðfest af viðkomandi sveitarstjórn. [Skólanefnd gerir tillögur til skólastjóra og/eða sveitarstjórnar um umbætur í skólustarfi.]1) Jafnframt skal skólanefnd stuðla að tengslum og samstarfi leikskóla og grunnskóla...

Út frá þessu er ljóst að grunnskólalög heimila margskonar fyrirkomulag á fjölda skólanefnda og skipan í skólahverfi. Ræðst það fyrst og fremst af áherslum sveitarfélagsins og fátt í lagagreinunum sem hamlar breytingum. Sé vilji til þess að skipta borginni í skólahverfi þá kallar það á skólanefnd fyrir hvert hverfi, en lögin gefa ekki leiðsögn um hvort sveitarstjórnin starfræki áfram fræðsluráð sem hafi eitthvert hlutverk. Þótt ekki sé verið að leggja til neinar breytingar hér þótti rétt að taka þetta fram vegna þeirrar umræðu sem átt hefur sér stað m.a. í borgarstjórn og fræðsluráði Reykjavíkur um hlutverk skólanefnda.

1.3.2 Stjórnun grunnskóla

Um stjórnun hvers skóla og skipan kennararáðs fjallar 14. grein grunnskólalaga. Þar segir m.a.:

Skólastjóri er forstöðumaður grunnskóla, stjórnar honum, veitir honum faglega forustu og ber ábyrgð á starfi skólans gagnvart sveitarstjórn. Skólastjóri sér um að skólanámskrá skólans sé gerð.

Skólastjóri boðar til kennarafundar svo oft sem þurfa þykir en þó eigi sjaldnar en einu sinni í mánuði. Kennarafundi skulu sækja kennarar og aðrir sérfræðingar skóla. Auk þess skal boða til slíks fundar ef þriðjungur kennara skólans æskir þess.

Í skólum, þar sem kennslumagn nemur átta fullum stöðum eða fleiri auk skólastjóra, kjósa kennarar þriggja manna kennararáð sem í umboði kennara er skólastjóra til ráðuneytis um stjórn skólans. Í öðrum skólum fer kennarafundur með hlutverk kennararáðs.

Skólastjóri skal a.m.k. tvisvar á ári boða til sameiginlegs fundar kennararáðs, foreldraráðs og nemendaráðs til þess að veita upplýsingar um skólafundið og fjalla um málefni þessara ráða.

Í fyrstu setningu eru tekin af öll tvímæli um stjórnunarhlutverk skólastjórans. Það er því umhugsunarefni hvaða brýn tilefni eru til þess að setja um þá stjórnun frekari reglur. Í greininni er m.a. talað um kennarafundi og kennararáð. Sú spurning vaknar hvort nauðsynlegt sé að tiltaka þátttöku starfsmannaráða með þessu móti, en sé svo, kallar það á umræðu um hvort þau eigi að miða við kennara í þeim mæli sem gert er í greininni. Það væri e.t.v. eðlilegra að tala um starfsmannafundi eða starfsmannaráð þótt ekki sé venja að binda slíkt í lögum um stjórnun opinberra stofnana. Þessi ákvæði teljast þó tæplega heftandi fyrir skólafund, en eru fremur úr takt við raunveruleikann í skólunum og fela í sér ákveðna mismunun gagnvart starfsfólki.

***Tillaga um endurskoðun 14. greinar grunnskólalaga, sem fjallar um stjórn skóla.
[Lagabreyting.]***

Nefndin telur að þessi grein sé óþörf með hliðsjón af breyttum aðstæðum, að undanskilinni fyrstu málsgreininni um að skólastjóri veiti faglega forustu og beri ábyrgð á starfinu.

1.3.3 Samstarf heimila og skóla

Andi laganna kallar á samstarf heimila og skóla af tveimur meginástandum. Annars vegar til þess að tryggja það að foreldrar geti á lýðræðislegum grundvelli haft áhrif á skólafundið og hafi hlutverki að sinna í eftirliti með því. Hins vegar er krafist samstarfs til þess að tryggja að heimili og skóli nái saman um velferð hvers einasta barns. Mikilvægi hins fyrra atriðis má ekki verða til þess að hið síðara gleymist. Í lögum um grunnskóla segir m.a. um samstarf heimila og skóla:

15. gr. Starfsmönnum skóla er skylt að efla samstarf skóla og heimila, m.a. með því að miðla fræðslu um skólamála til foreldra og veita upplýsingar um starfið í skólanum.

Foreldrar barna í grunnskóla geta ákveðið að stofna samtök foreldra við skólann í þeim tilgangi að styðja skólafundið og efla tengsl heimila og skóla.

Skólastjóri skal boða til stofnfundar slíkra samtaka óski foreldrar þess. Samtökin setja sér starfsreglur.

16. gr. Við hvern grunnskóla skal starfa foreldraráð og er skólastjóri ábyrgur fyrir stofnun þess.

Í foreldraráði sitja þrjú foreldrar sem ekki eru starfsmenn skólans. Foreldrar við grunnskóla velja fulltrúa í foreldraráð til tveggja ára í senn.

Foreldraráð fjallar um og gefur umsögn til skólans og skólanefndar um skólanámskrá og aðrar áætlanir sem varða skólalagðið, fylgist með að áætlanir séu kynntar foreldrum, svo og með framkvæmd þeirra...

Ekki er kveðið á um skyldur foreldra um að sinna samstarfi við skólann né hvaða úrræði eru ef foreldrar sinna þessu ekki. Nú er komin nokkur reynsla á starf foreldraráðanna og má velja fyrir sér hvort það ætti að skýra betur hlutverk þeirra, t.d. að skýra eftirlitshlutverkið eða þá þætti skólafundar sem foreldrar ættu að hafa áhrif á eða sinna betur.

Það er spurning hvort nauðsynlegt sé að endurskoða lagatextann um stjórnunaraðild foreldra.

Það er spurning hvort setja eigi einhverjar kvaðir um þátttöku foreldra eða lágmarkssamráð af þeirra hendi við skólann (sem er óbeint innifalið í eldri hugmyndum um fræðsluskyldu). Hjá nefndinni hefur m.a. vaknað spurning um í hvaða mæli allar beinar skyldur um samráð séu á herðum skólanna?

Tillaga um hlutverk foreldra í starfi grunnskóla. [Lagabreyting.]

Lagt er til að greinar sem lúta að þátttöku og hlutverki foreldra séu endurskoðaðar, bæði í ljósi reynslu af þætti foreldraráða í starfi grunnskólans en einnig í ljósi umræðna um skyldur foreldra varðandi samráð og samband við skólann um börn sín.

1.3.4 Nemendaráð

Um nemendaráð er fjallað í 17. grein laga um grunnskóla, þar segir m.a.:

Nemendum grunnskóla er heimilt að stofna nemendaráð sem vinnur m.a. að félags-, hagsmuna- og velferðarmálum þeirra. Skólastjóri felur einum af kennurum skólans að aðstoða nemendaráð...

Hér kemur fram að skólastjóri feli einum kennara skólans að aðstoða ráðið. Þetta er óþarflega bindandi fyrir skólastjóra sem gæti t.d. falið námsráðgjafa, þroskaþjálfara, stuðningsfulltrúa eða öðrum starfsmanni skólans þessa vinnu. Með aukinni samvinnu við félagsmiðstöðvar hér í Reykjavík, gæti komið til að starfsmenn félagsmiðstöðva tækju þetta að sér. Velta má fyrir sér hvort ætti að skylda skóla til að stofna nemendaráð með hliðsjón af umræðu um nemendalýðræði og aukna ábyrgð nemenda. Jafnframt má benda á að á öðrum stað í lögnum (14. gr.) er vísað til nemendaráðs eins og það eigi að vera til staðar. Þetta fer þó eftir því hve mikilvægt löggjafinn telur að þetta ráð sé. Nefndin telur mikilvægt að nemendaráð sé til staðar í öllum grunnskólum og vísar þar til aukinnar áherslu á lýðræði í skólum.

Tillaga um endurskoðun 17. greinar, um tilurð ráðsins og aðstoð við nemendaráð. [Lagabreyting.]

Lagt er til að skylt sé að stofna nemendaráð og að tekin sé út úr greininni upptalning á því hverjir séu ráðinu til aðstoðar.

1.4 Skólahúsnæði

Síðan lög um grunnskóla voru sett, hafa komið til framkvæmda ný lög um reikningsskil sveitarfélaga sem m.a. skylda sveitarfélög til að reikna leigu af húsnæði grunnskóla. Auk þessa stefna fræðslufyrirvöld í Reykjavík að aukinni samnýtingu á húsnæði grunnskóla. Í kaflanum um skólahúsnæði segir m.a.:

22. gr. Dagleg umsjón og umráð skólamannvirkja, þar á meðal skólastjóra- og kennarabústaða sem eru sameign ríkis og sveitarfélaga eða í eigu sveitarfélaga einna, skulu vera í höndum skólastjóra í umboði sveitarstjórnar.

Sveitarstjórn er heimilt að ráðstafa skólahúsnæði öllu eða hluta þess til æskulýðsstarfsemi, íþróttastarfsemi eða almennrar félagsstarfsemi í þágu íbúa byggðarlagsins. Slikt er þó aðeins heimilt að það raski í engu skólahaldi, félagslífi nemenda eða annarri lögbundinni notkun húsnæðisins.

Að fenginni umsögn hlutaðeigandi skólanefndar getur sveitarstjórn ákveðið að skólahúsnæði sé utan venjulegs skólatíma notað til gistingar og veitingareksturs. Tekjur af eignum skólans renna til sveitarsjóðs.

Í raun er ekkert sem heftir sveitarstjórnir í að nýta húsnæði grunnskóla með ýmsum hætti. Þó vakna efasemdir um að ríkið eigi að setja reglur um notkun húsnæðis sem sveitarfélag á og rekur. Eðlilegra væri að hver sveitarstjórn setti sér reglur um nýtingu húsnæðisins. Nú er útleiga skóla í Reykjavík á hendi skólastjóra í hverjum skóla og tekjur renna því í sjóð

skólans. Þess vegna er síðasta setningin úrelt. Nefndin telur eðlilegt að þessi lagagrein sé stytta, t.d. með því að láta fyrstu setninguna duga, eða orða hana svo að ljóst sé að ráðstöfun sé á hendi sveitarstjórna.

Tillaga um að 22. grein um skólahúsnæði sé endurskoðuð. [Lagabreyting.]

Lagt er til að greinin sé orðuð þannig að ljóst sé að ráðstöfun húsnæðis sé á hendi sveitarstjórna.

1.5 Starfsfólk

Um starfsfólk grunnskóla er fjallað í IV. kafla laga um grunnskóla, þar segir m.a.:

23. gr. Við hvern grunnskóla skal vera skólastjóri sem ráðinn er af sveitarstjórn að fenginni umsögn skólanefndar. Við ráðningu skólastjóra skal tekið mið af menntun umsækjanda og starfsreynslu. Skólastjóri við heimavistarskóla er jafnframt heimavistarstjóri.

Í grunnskóla þar sem starfa 12 starfsmenn eða fleiri í fullu starfi, auk skólastjóra, skal sveitarstjórn ráða aðstoðarskólastjóra að fenginni tillögu skólastjóra. Aðstoðarskólastjóri er staðgengill skólastjóra. Í skólum þar sem starfa færri en 12 starfsmenn ákveður skólastjóri í upphafi skólaárs í samráði við kennarafund og skólanefnd hver af föstum kennurum skólans skuli annast skólastjórn í forföllum hans...

Kaflinn um starfsfólk er að sumu leyti úreltur miðað við þær starfsvenjur sem hafa mótast og gera ráð fyrir sveigjanleika í skipulagi skóla og starfsmannahaldi. Ráðningarform skólastjóra og aðstoðarskólastjóra er til að mynda annað í Reykjavík. Þar hefur borgarráð falið fræðsluráði að ráða skólastjóra og skólastjóra að ráða aðstoðarskólastjóra. Álitamál er hvort rétt sé að lögbinda starfsheitið aðstoðarskólastjóri, t.d. ef skólastjóra eða sveitarfélaginu þykir heppilegra að ráða fólk með öðru starfsheiti, t.d. sviðsstjóra eða deildarstjóra. Með auknu sjálfstæði skóla ráða skólastjórar hvernig stjórnendur þeir ráða til skólans. Það geta verið aðstoðarskólastjórar, deildarstjórar, skrifstofustjórar eða fjármálastjórar.

Tillaga um endurskoðun 23. gr. þar sem fjallað er um stjórnendur og skipurit skóla. [Lagabreyting.]

Atriðin sem ætti að endurskoða í IV. kafla eru þessi:

a. Hver ræður skólastjóra, t.d. gerir fræðsluráð það í Reykjavík.

b. Hvort eðlilegt sé að setja fram í lögum skipurit í skóla, m.a. hvort nauðsyn beri til að ráða aðstoðarskólastjóra, fremur en t.d. fjármálastjóra eða deildarstjóra.

c. Orðalag um starfsheiti mætti vera mun almennara.

1.6 Starfstími

Um starfstíma grunnskóla er fjallað í greinum 27 og 28 í grunnskólalögum. Í almennum hluta Aðalnámskrár grunnskóla frá 1999 (bls. 28 – 30) er kennslutíminn enn frekar skilgreindur í viðmiðunarstundaskrá. „Hún segir til um vægi námsgreina innbyrðis og sýnir lágmarks-kennslu sem hver nemandi á rétt á í einstökum námsgreinum“ (28). Svigrúm skólans er skilgreint um 12% í 1. – 8. bekk og um 30% í 9. – 10. bekk. Í 27. grein grunnskólalaga segir m.a.:

Kennsludagur grunnskólanemenda skal hefjast að morgni og vera samfelldur með eðlilegum stundahléum og matarhléi. Stundahlé í grunnskóla skulu að lágmarki vera 15 mínútur á móti hverjum 100 mínútum sem kenndar eru og matarhlé að lágmarki 30 mínútur.

Vikulegur kennslutími hvers nemanda í grunnskóla skal að lágmarki vera:

1200 mínútur (30 kennslustundir) í 1.–4. bekk

1400 mínútur (35 kennslustundir) í 5.–7. bekk

1480 mínútur (37 kennslustundir) í 8.–10. bekk...

Skólastjóri ákveður lengd kennslustunda í samráði við kennararáð/kennarafund. Meðallengd kennslustunda í grunnskóla skal vera 40 mínútur...

Hér kemur fram að meðallengd kennslustundar skal vera 40 mín. Í breyttu skólasamfélagi getur tímastýring sem þessi verið heftandi því skólar eru í auknum mæli að skipuleggja vinnulotur, þemanám o.fl., en vitanlega ber að virða lög um vinnuvernd barna og unglunga.¹

Með tilliti til breyttra kennsluhátta og aukins sjálfstæðis skóla og þar með aukinnar ábyrgðar skólastjóra eru ákvæði um lengd kennslustunda og viðmiðunarstundaskrá óþarflega bindandi og ganga of langt. Þau eru of stýrandi fyrir kennsluhætti þegar markmið starfsins eru rækilega skilgreind í aðalnámskrá. Skólar þurfa að hafa meira svigrúm og bjóða upp á aukið val um námsgreinar. Með einstaklingsmiðuðu námi þarf líka að gera ráð fyrir að nemandi geti náð settum markmiðum í einni grein með færri tímum og nýtt þá lengri tíma í aðrar greinar.

Með aukinni samþættingu er jafnframt erfitt að skilgreina kennslustundafjölda hvernar greinar nákvæmlega. Spurningar vakna jafnframt um hvort heimila megi nemendum að fara úr tímum til að stunda t.d. tónlistarnám í skólanum, o.fl. [Það má auðvitað túlka löginn þannig að hver nemandi þurfi aðeins að vera 1200 mín. í 1.-4. bekk. Sé skólatíminn lengri megi nemandi víkja úr bekk.] Jafnframt má spyrja hvort skólanefnd eða einstakir skólar geti ákveðið að bæta við stundum sem nemendum er gert skylt að mæta í. [Það er alveg ljóst að viðmiðunin er lágmark, spurning er þó hvort það sé eitthvert hámark, sbr. umfjöllun í kafla 3.2. um skólaskyldu.]

Tillaga um að endurskoða greinar 27 og 28 til þess að auka svigrúm skólanna til að stjórna kennsluháttum í skólanum, m.a. um val, námsgreinar, lengd kennslustunda o.fl. . [Lagabreyting.]

1.7 Námsgreinar

Til umræðu er hvort hægt er að kenna hluta þess námsefnis sem á að kenna í 1. bekk í leikskólanum, t.d. lestur. Jafnframt færist það í vöxt að nemendur í 9. eða 10. bekk taki áfanga í einstökum greinum í framhaldsskóla sem ýmist eru kenndir í grunnskólanum af kennurum þar eða að kennarar í framhaldsskóla kenna áfangann. Aukinn sveigjanleiki í samfellu á milli grunnskóla og framhaldsskóla krefst jafnframt sveigjanleika í námskrá grunnskólans.

32. gr. Í 9. og 10. bekk megi námsgreinar vera að hluta frjálst val nemenda. Verja má allt að þriðjungj námstímans í valgreinar. Heimilt er að meta tímabundna þátttöku í atvinnulífi sem nám, enda sé það skipulagt í samráði við skólann. ...

Hér er aðeins talað um þátttöku í atvinnulífi (starfstengt nám) sem er þröngt. Nemandi sem orðinn er 14 - 15 ára og er í viðurkenndu og vottuðu tónlistarnámi, keppnisíþróttum, leiðtogi í t.d. skátastarfi, eða viðurkenndu tölvunámi úti í bæ ætti e.t.v. að fá það metið sem valgrein. Fordæmi eru fyrir slíku ef gengið er frá samningi á milli skóla og þess sem heldur utan um nám eða starf nemandans. Það hefur komið til tals að meta félagslega virkni (m.a. sjálfboda-liðastarf) og þátttöku nemenda í félagsstarfi til eininga í framhaldsskólum (er nú til skoðunar í nefnd á vegum menntamálaráðuneytisins). Seta í nemendaráði og útgáfa á skólablaði hefur verið metin til valgreinar í grunnskóla. Ýmis rök eru fyrir því að 32. grein hefði víðari skírskotun.

¹ Lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum 1980 nr. 46 28. maí, sjá X. kafla.

Jafnframt er bent á að e.t.v. er óþarfi að menntamálaráðherra sé sá sem heimilar undanþágur frá skyldunámi, skv. 35. grein laganna heldur sé þetta í höndum skólastjóra, með eðlilegum áfrýjunarrétti aðila.

Á það var bent í umfjöllun nefndarinnar að hugtakið skólanámskrá væri ekki skýrt í almennti umræðu og sennilega væri farsælla að nota orðið starfsáætlun skóla. Nefndin setur þetta fram sem tillögu sína, einkum til að áréttta að það skipti máli að notað sé auðskiljanlegt orðalag eftir því sem hægt er. Orðið er notað í nokkrum greinum grunnskólalaga, en sérstaklega í 31. grein.

Tillaga um að umorða 32. gr. þannig að hún hafi víðari skírskotun og fleira en þátttaka í atvinnulífi geti verið metið sem nám. [Lagabreyting.]

Tillaga um að breyta 35. gr. þannig að mat á undanþágu frá námsgrein sé í höndum skólastjóra. [Lagabreyting.]

Tillaga er um að nota orðið starfsáætlun í stað skólanámskrá. [Lagabreyting.] Þessi tillaga á við nokkrar greinar í grunnskólalögum en þó sérstaklega 31. grein.

1.8 Námsgögn – Námsgagnastofnun

Í lögum um Námsgagnastofnun er nánar fjallað um hlutverk stofnunarinnar. Þar segir m.a.:

1. gr. Hlutverk Námsgagnastofnunar er að sjá grunnskólum fyrir sem bestum náms- og kennslugögnum sem eru í samræmi við uppeldis- og kennslufræðileg markmið laga um grunnskóla og aðalnámskrár.

...

Stofnunin skal hafa samstarf við þá aðila sem vinna að stefnumörkun, rannsóknum og þróunarverkefnum í skólastarfi og menntun kennara.

Námsgagnastofnun heyrir undir menntamálaráðuneytið.

2. gr. Menntamálaráðherra skipar til þriggja ára í senn sjö manna námsgagnastjórn og jafnmarga til vara:

a. einn fulltrúa tilnefndan af Félagi skólastjóra og yfirkennara,

b. tvo fulltrúa tilnefnda af Kennarasambandi Íslands og skulu þeir starfa á grunnskólastigi,

c. einn fulltrúa tilnefndan af Hinu íslenska kennarafélagi og skal hann starfa á framhaldsskólastigi,

d. einn fulltrúa tilnefndan af Kennaraháskóla Íslands,

e. einn fulltrúa tilnefndan af fræðslustjórum,

f. einn fulltrúa tilnefndan af menntamálaráðherra.

Menntamálaráðherra skipar formann og varaformann úr hópi stjórnarmanna og ákveður laun stjórnarinnar.

Landssamtökum foreldrafélaga er heimilt að tilnefna áheyrnarfulltrúa með málfrelsi og tillögurétt í námsgagnastjórn.

5. gr. Starfsemi Námsgagnastofnunar skiptist í deildir í samræmi við verkefni hennar, sbr. ákvæði í reglugerð.

Verkefni stofnunarinnar eru í meginráttum þessi:

Stofnunin annast gerð, útgáfu, framleiðslu og dreifingu á náms- og kennslugögnum miðað við íslenskar þarfir og aðstæður. Hún kaupir og framleiðir fræðslumyndir eða er aðili að gerð þeirra.

Nýtt umhverfi kallar vitaskuld á endurskoðun orðalags, en það atriði verður ekki tekið upp hér, heldur atriði sem lúta að formlegri og fjárhagslegri aðild sveitarfélaga að starfsemi stofnunarinnar. Námsgögn eru vitaskuld einn mikilvægasti þáttur aðbúnaðar skólstarfs, engu minna mikilvægur en skólahúsnæðið sjálft eða aðrir þættir sem eru þegar í höndum sveitarfélaganna. Vera má að það sé eðlilegt að sveitarfélögin hafi mun meira með Námsgagnastofnun að gera enda reka þau skólana. Það er örugglega tilefni, í kjölfar grunnskólalaganna frá 1995, að endurskoða frá grunni aðild sveitarfélaganna (þess ber þó að geta að fulltrúi sveitarfélaga hefur komið í stað fulltrúa fræðslustjóra). Jafnframt má endurskoða aðra stjórnaraðild m.a. í því augnamiði að gera fulltrúa foreldra hærra undir höfði. Í þessari athugasemd felst engin sérstök gagnrýni á störf Námsgagnastofnunar, heldur er hér vikið að almennu skipulagi.

Tillaga um endurskoðun á lögum um Námsgagnastofnun, sem lýtur að aðild sveitarfélaga að starfsemi hennar. [Lagabreyting.]

1.9 Námsmat - Námsmatsstofnun

Um námsmat er fjallað í kafla 9 í lögum um grunnskóla auk þess sem sett hafa verið sérstök lög um Námsmatsstofnun (nr. 168/2000) sem annast framkvæmd samræmdra prófa. Um samræmd próf segir m.a. í 46. grein laga um grunnskóla:

46. gr. Samræmd próf í kjarnagreinum skulu lögð fyrir samtímis í öllum 4. og 7. bekkjum grunnskóla. [Við lok grunnskóla skal gefa nemendum kost á að þreyta samræmd lokapróf í allt að sex námsgreinum sem menntamálaráðherra ákveður.]¹⁾

Skólum skulu jafnframt standa til boða samræmd könnunarpróf og stöðluð kunnáttupróf til greiningar á námsstöðu nemenda.

Menntamálaráðherra leggur grunnskólum til samræmd próf og greiðir kostnað af störfum trúnaðarmanna til eftirlits og umsjónar við framkvæmd samræmdra lokaprófa.

Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála, eða annar aðili sem menntamálaráðherra ákveður, hefur umsjón með gerð og framkvæmd þessara prófa.

Menntamálaráðherra setur í reglugerð²⁾ nánari ákvæði um fyrirkomulag og framkvæmd samræmdra prófa.

Í lögum um Námsmatsstofnun nr. 168/2000 segir m.a.:

1. gr. Námsmatsstofnun er sjálfstæð stofnun sem heyrir stjórnarfarslega undir menntamálaráðherra.

Hlutverk stofnunarinnar er að annast framkvæmd samræmdra prófa á grunn- og framhaldsskólastigi, svo sem mælt er fyrir um í lögum, reglugerðum og aðalnámskrám, auk annarra verkefna á sviði námsmats og rannsókna sem tengjast því svo sem nánar er mælt fyrir um í lögum þessum.

Mikilvægi sjálfstæðis stofnunarinnar fer eftir því hvaða hlutverki samræmd próf eiga að þjóna.

2. gr. Helstu verkefni Námsmatsstofnunar eru að: a. sjá um samningu, framkvæmd og úrvinnslu samræmdra prófa og könnunarprófa í grunn- og framhaldsskólum,...

5. gr. Menntamálaráðherra skipar þrjá menn í stjórn stofnunarinnar til fjögurra ára í senn svo sem hér segir: einn samkvæmt tilnefningu samstarfsnefndar háskólastigsins, einn samkvæmt tilnefningu Kennarasambands Íslands og einn án tilnefningar og skal hann vera formaður. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti.

Nefndin gerir tvenns konar athugasemdir sem tengjast þessum lögum, enda þótt þær tengist frekar framkvæmd þeirra en orðalagi.

- a) Hvað snertir hin hefðbundnu samræmdu próf þá þarf að skýra frekar hvað átt er við þegar rætt er um framkvæmd prófanna, t.d. um skráningu þeirra sem hyggjast þreyta prófin, en ekki eru gerðar aðrar athugasemdir um þann þátt.
- b) Hvað snertir könnunarprófin sem tæki til þess að endurbæta nám og kennslu, það er rekstur skólastarfsins, þá væri að mörgu leyti eðlilegt að rekstraraðilarnir kæmu meira við sögu með formlegum hætti en þeir gera nú.

Að því marki sem samræmd próf eru eftirlitsverkfæri ríkisins þá er eðlilegt að rekstraraðilar, þ.e. sveitarfélögin hafi ekki með þau að gera. En að því marki sem þau eru hluti af tækjabúnaði skólanna til þess að bæta nám og kennslu þá væri eðlilegt að þau tækju virkan þátt í hönnun þeirra og sú aðild speglaðist annað hvort í grunnskólalögum eða í lögum um Námsmatsstofnun. Þetta á sérstaklega við um prófin í 4. og 7. bekk.

Skoða þarf nánar atriði varðandi framkvæmd prófanna, t.d. er ekki á hreinu hvernig skráning í eða úr prófum skuli háttáð. Jafnframt er úrelt ákvæði í 47. gr. um skírteini nemenda við lok grunnskóla.

47. gr. Er grunnskólanámi lýkur skal nemandi fá skírteini er votti að hann hafi lokið skyldunámi samkvæmt lögum. Í skírteini skal skrá vitnisburð í þeim námsgreinum er nemandi lagði stund á í 10. bekk. Menntamálaráðuneytið gefur út viðmiðanir fyrir slík skírteini.

Síðan ráðuneytið hætti að senda út stöðluð skírteini hefur hver skóli hannað sín blöð. Það er alls ekki víst að sömu upplýsingar komi fram hjá öllum. Vegna góðra samskipta grunnskóla og framhaldsskóla væri eðlilegt að settar væru fram sambærilegar upplýsingar á öllum grunnskólaskírteinum.

Tillaga um Námsmatsstofnun

- a) Skýrð verði hin formlega umgjörð samræmdu prófanna, m.a. hvað heyrir til friðar stofnunarinnar, ráðuneytisins og skólanna. [Breytt reglugerð og verklagsreglur.]
- b) Lög um Námsmatsstofnun verði endurskoðuð í ljósi þess hlutverks sem samræmd próf (einkum í 4. og 7. bekk) hafa sem könnunar- og þróunartæki fyrir skólana. [Lagabreyting.]

2 Leikskóli

Rekstur leikskóla er á vegum sveitarfélaganna en námskrá þeirra eins og námskrá grunnskóla er á vegum ríkisins. Þar sem reksturinn sjálfur er á hendi sveitarfélagsins getur það stillt saman strengi þessara tveggja starfsþátta eins og það sjálft kýs. Það sem helst þarf að huga að er hvernig þessu samráði er fyrirkomið og hvort það krefjist almennrar endurskoðunar.

Í umræðu um endurskoðun skólastarfs er í auknum mæli rætt að hvaða marki leikskólinn á að gefa gaum að þeim verkefnum sem hingað til hafa verið unnin í grunnskólanum, þ.e. að hvaða marki leikskólinn á að vera beinn forskóli að grunnskóla. Jafnvel er talað um að flytja einhver verkefni grunnskólans til leikskólans og eins hvort heimilt sé að gera síðasta ár leikskólans að skólaskyldu. Það er nauðsynlegt að velja því fyrir sér hvaða svigrúm námskrár þessara skóla gefa í þessu efni. Það er eðlilegt að sveitarfélagið geri upp við sig hvort það hafi skoðun á þessu máli og hvað sú skoðun þýðir varðandi starf þessarar tveggja skólastiga.

Ef áherslur leikskólastarfsins breytast hvað þetta varðar getur það þýtt einhverjar breytingar í skipulagi og aðstöðu leikskólanna.

Með áherslu á einstaklingsmiðað nám í grunnskólum hefur komið upp sú spurning hvort megi taka upp sveigjanlega skólabyrjun í grunnskólanum í þá veru að börn sem fædd eru snemma árs gætu byrjað í upphafi árs en hin sem fædd eru síðar gætu byrjað um mitt ár eða að börn byrjuðu í afmælistánuðinum. Ekki er ljóst hvort grunnskólalög heimila sveitarfélögum að gera slíkar ráðstafanir í formi almennrar reglu og hvort það samræmist markmiðum og starfi leikskóla og grunnskóla.

2.1 Lög og reglur um leikskóla

Lög um leikskóla gefa fyrirmæli en veita jafnframt ákveðinn sveigjanleika um leikskólastarfið sem sveitarfélagið getur tekið mið af.

2.1.1 Markmið

Sjá 2 gr. Í þessum kafla kemur ekkert fram um „kennslu“ í lögnum. Vert að hafa í huga að ef hluti af kennslu sem nú fer fram í 6 ára bekk á að færast yfir í leikskólann þá breytir það talsvert starfi leikskólans og þá kemur m.a. upp spurningin um námsgögn og menntun kennara.

2.1.2 Yfirstjórn

4.gr. Menntamálaráðherra setur leikskólum aðalnámskrá leikskóla. Þar skal kveðið á um uppeldis- og menntunarhlutverk leikskóla...

Það er nauðsynlegt að lesa námskrána í því ljósi sem hér hefur verið nefnt og skoða sérstaklega menntunarþáttinn og hvað ætlast er til að börnum sé kennt í leikskólum.

5.gr. Menntamálaráðuneytið stuðlar að þróunar- og tilraunastarfi innan leikskólans.

Öll nýbreytni innan leikskólanna gæti flokkast hér undir. En verður sú nýbreytni að fara í gegnum ráðuneytið sem gefur grænt ljós en ekki á færi eins sveitarfélags? Sennilega er átt við að ráðuneytið ætli sér aðeins að tryggja að þetta þróunarstarf eigi sér stað án þess að setja hömlur á viðleitni einstakra sveitarfélaga eða leikskóla. Ekki er ljóst hvaða svigrúm sveitarfélagið hefur í þessu efni vegna orðalags greinarinnar, en eðlilegt væri að hnykkja á hlutverki sveitarfélagsins í þessu efni.

2.1.3 Hlutverk sveitarfélags. Stofnun og rekstur leikskóla.

10.gr. Sveitarstjórn / skólaskrifstofa skulu stuðla að eðlilegum tengslum og samstarfi leikskóla og grunnskóla og vera samstarfsvettvangur þeirra í viðkomandi sveitarfélagi.

Hvað er átt við með „eðlilegum tengslum“? Það er ekki með ákveðnum hætti tekið á þessu í lögum og ekki heldur í reglugerðinni. Það er ljóst að sveitarfélaginu ber að taka hér talsvert frumkvæði og sjá til þess að þessi samstarfsvettvangur og þessi tengsl séu fyrir hendi og að samstarfsvettvangur sé virkur.

2.1.4 Reglugerð um starfsemi leikskóla nr. 225 frá 1995

4. kafli – Hlutverk leikskólanefnda.

13.gr. Leikskólanefndir skulu stuðla að samstarfi leikskóla og grunnskóla í samræmi við uppeldisáætlun fyrir leikskóla og aðalnámskrá grunnskóla. Þær skulu jafnframt stuðla að gagnvirkum tengslum leikskólauppeldis og grunnskólakennslu.

Hér er talað um uppeldisáætlun leikskóla en ekki aðalnámskrá, einnig er orðið leikskólauppeldi notað. Hvergi kemur fyrir orðið nám / kennsla í tengslum við leikskólann.

Tillaga um málefni leikskóla

Nefndin telur nauðsynlegt að fræðsluráð skoði sérstaklega í ljósi þess sem hefur hér verið rætt og 10. greinar laga um leikskóla:

- a. samráðsvettvanginn og sjái til þess að hann sé virkur. [Endurskoðun verklagsreglna.]***
- b. tengsl leikskóla og grunnskóla hvað snertir upplýsingamiðlun, almennt samstarf og skil á milli þessara skólastiga. [Endurskoðun verklagsreglna.]***
- c. tengsl leikskóla og grunnskóla hvað varðar verkaskiptingu í tengslum við aðalnámskrá skólastiganna og fá úr því skorið hvert svigrúm er til þess að flytja til verkefni. [Reglugerðarbreyting og hugsanlega lagabreyting.]***
- d. atriði sem lúta að réttindum kennara til að kenna á fleiri en einu skólastigi og kostnað við námsgögn. [Lagabreyting.]***

3 Framhaldsskóli

Umfjöllun um framhaldsskóla er hér af nokkuð öðru tagi en umfjöllun um grunnskólann. Rekstur framhaldsskólans er ekki í höndum sveitarfélagsins, en það er mat nefndarinnar að starf hans komi því við á margan hátt. Hér verða rakin nokkur helstu sjónarmið sem nefndin er sammála um að eigi að koma fram í umfjöllun um þetta efni og settar fram tillögur um málaflokkinn. Síðan fylgir greinargerð þar sem málin eru reifuð nokkuð almennt og sett fram ýmis sjónarmið í tillöguformi þótt þau séu ekki í meginmáli skýrslunnar.

Sveitarfélögin reka leikskóla og grunnskóla. Rök fyrir þessu fyrirkomulagi voru að flytja ákvarðanir í þessum málaflokki nær þiggjendum þjónustunnar. Nefndin telur að sambærileg rök eigi að vissu marki við um framhaldsskólastigið. Það eru hagsmunir íbúa í Reykjavík að allir unglingar 16-19 ára eigi kost á góðri framhaldsskólamenntun og að hún sé skipulögð með hagsmuni þeirra allra að leiðarljósi. Nefndinni er þó vel ljóst að margir framhaldsskólar þjóna mun fleirum en aðeins Reykvíkum þannig að ekki eiga alfarið sömu rök við um framhaldsskóla og gilda um leik- og grunnskóla. Nefndin telur samt sem áður að sveitarfélagið ætti að sinna tilteknum málefnum framhaldsskólans meira en það hefur gert hingað til og gerð verður grein fyrir hér á eftir.

Nefndin bendir á tvo meginþætti þróunar framhaldsskóla í Reykjavík og gerir tillögur um þá. Hugmyndirnar eru almennt orðaðar en baksvið þeirra er rætt í viðauka við kafla 5.

3.1 Um skil grunnskóla og framhaldsskóla

Almenn skipulagsatriði. Nefndin telur mikilvægt að verulegt tillit sé tekið til hugmynda sveitarfélagsins um hver gætu verið tengsl grunnskóla og framhaldsskóla. En til þess að þetta geti orðið þarf sveitarfélagið að móta sér sínar eigin hugmyndir um þetta efni. Þetta á við um samþættingu grunnskóla og framhaldsskóla (þegar nemendur eru samtímis á báðum skólastigunum). Sveitarfélagið gæti einnig haft hugmyndir um hve mikið af námsefni sem nú er ætlað til náms í framhaldsskóla eigi heima í grunnskóla (sbr. umræðu um fækkun námsefninga til stúdentsprófs). Í umfjöllun um *lög um grunnskóla* hefur verið bent á að ekki sé gert ráð fyrir, sem almennri reglu, sveigjanlegum samskiptum þessara skólastiga, þótt lögin komi sjaldnast beinlínis í veg fyrir ákveðinn sveigjanleika. En það er ljóst að sveitarfélög annars vegar og menntamálaráðuneytið hins vegar þurfa að ræða þessi tengsl sérstaklega og í einhverjum tilvikum að setja reglur um þau eða gera verklagssamninga. Jafnframt er eðlilegt að breyta lagagreinum í ljósi þeirrar þróunar sem orðið hefur. Hér er m.a. átt við 15. og 44. greinar laga um framhaldsskóla.

Um kostnað og ýmis formsatriði. Reglur verði settar um kostnaðarhlutdeild sveitarfélaga og ríkis um starfsemi sem fram fer á mörkum skólastiganna, um stöðu nemenda og um þjónustu við nemendur þegar þeir eru í námi á báðum skólastigum. Nefndin telur vel koma til greina að almennt skuli nemandi talinn í grunnskóla þar til hann hefur alveg skilið við hann, þótt hann sé í miklu námi í framhaldsskóla (þó að það þurfi að athuga kostnað við námsefni).

Tillaga um stefnumörkun um málefni framhaldsskólans. [Ákvörðun fræðsluráðs og viðræður við menntamálaráðuneytið.]

Nefndin leggur til að fræðsluráð móti sér stefnu um þessi skil á milli grunnskóla og framhaldsskóla og leggi sitt af mörkum til þess að þau verði sem sveigjanlegust, einkum með það að markmiði að auðvelda nemendum í grunnskóla að taka áfanga í framhaldsskóla. Í framhaldi slíkrar stefnumótunar verði óskað eftir viðræðum við ráðuneytið eða einstaka framhaldsskóla um framkvæmd.

3.2 Um mótun framhaldsskólans

Nefndin telur mikilvægt að sveitarfélög hafi áhrif á þróun skipulags og inntaks náms í framhaldsskólum. Verði af fækkun eininga til stúdentsprófs og talsverðum byggingaframkvæmdum við framhaldsskóla í Reykjavík, skapast staða sem nýta má til þess að endurskoða nám í framhaldsskóla meðal annars með það fyrir augum að auka námstilboð í borginni í samráði Reykjavíkurborgar, skólanna og menntamálaráðuneytis, eftir því sem við á. Borgin ætti að leggja ríka áherslu á aukið samstarf við ráðuneytið og ekki síður við einstaka framhaldsskóla um nýbreytnistarf í skólunum, einkum í því augnamiði að ná til fleiri unglinga en nú tekst. Reykjavíkurborg leggur fram umtalsvert fé til bygginga framhaldsskóla og rekstur framhaldsskóla er að verulegu leyti þjónusta við íbúa borgarinnar. Yfirstjórn fræðslumála á vegum Reykjavíkurborgar ætti því að hafa talsverð áhrif á hvernig sú þjónusta er innt af hendi.²

Tillaga um samráð um þróun framhaldsskóla. Viðræður við menntamálaráðuneytið.

Nefndin leggur til að rætt verði við menntamálaráðuneytið um mótun verklagsreglna um vinnubrögð þegar byggingar, nýbyggingar og viðbyggingar eru undirbúnar. Það feli m.a. í sér að hópur fólks bæði innan og utan skólakerfisins og frá skólanum, ríki og sveitarfélagi móti hugmyndir um starfsemi og vinnubrögð skólans og síðan um þá umgjörð sem hvetur til viðkomandi vinnubragða. Einu ákvæðin í núgildandi framhaldskólalögum sem kveða á um aðkomu sveitarstjórna að mótum innra starfs framhaldsskóla eru um fulltrúa í skólanefndunum (7. gr. „Skólanefnd markar áherslur í starfi skólans“), en ekkert í núgildandi lögum kemur í veg fyrir slíkt samráð.

Nefndin telur að Reykjavíkurborg ætti að nýta þá kosti sem fyrir hendi eru til að hafa áhrif á þróun framhaldsskóla, meðal annars með því að vinna með stjórnvöldum og skólunum að fjölbreyttu námsframboði.

3.3 Viðauki: Greinargerð með umfjöllun um málefni framhaldsskóla

Hér er fjallað um málefni sem mörg hver eru nú þegar í ítarlegri umfjöllun hjá menntamálaráðuneytinu, m.a. vegna hugmynda um styttingu námstíma framhaldsskóla. Ekki síst þess vegna er tilefni fyrir sveitarfélagið að kanna sinn eigin hug í þessum málaflökki. Í menntamálaráðuneytinu eru starfandi þrjár nefndir sem vinna að styttingu náms til stúdentsprófs þar sem eru fulltrúar sveitarfélaga og ólíkra skólastiga.

A-1) Tengsl framhaldsskóla og grunnskóla

Lögð er áhersla á sveigjanleika á mörkum grunn- og framhaldsskóla. Nú færast í vöxt að nemendur í 10. bekk grunnskóla og jafnvel 9. bekk taki áfanga í framhaldsskóla sem val í grunnskóla (gjarnan einn eða tvo áfanga). Það er ýmist gert með því að nemendur sækja áfanga í framhaldsskóla, framhaldsskólaáfangar eru kenndir í grunnskóla af kennurum grunnskólans (sem hafa til þess réttindi) eða kennurum úr framhaldsskóla eða nemendur eru í fjarkennslu í framhaldsskólaáföngum í ákveðnum framhaldsskólum. Grunnskólinn greiðir innritunargjald nemenda, en nemendur greiða sjálfir námsgögn. Á árinu 2002 luku t.d. 382 nemendur framhaldsskólaáföngum í ýmsum greinum á haustönn og 114 á vorönn; árið áður var þessi fjöldi 270 og 329 nemendur (sjá ársskýrslu fræðslumála í Reykjavík 2002).

Það ætti áfram að vera mögulegt að ljúka einingum í framhaldsskóla á síðustu árum grunnskóla þótt framhaldsskólinn styttist í þrjú ár. Núgildandi framhaldsskólalög koma ekki í veg fyrir svona samstarf skólastiganna, þannig að það eru í sjálfu sér engin vandamál á ferðinni. Það getur fallið undir 44.gr. þar sem segir „Menntamálaráðherra getur heimilað

² Í þessu sambandi má rifja upp frumkvæði og virka þátttöku Reykjavíkurborgar í mótun og uppbyggingu Fjölbrautaskólans í Breiðholti, allt frá 1969 og til þess að skólinn hóf störf árið 1975. Í þessari vinnu var lagður grunnur að fjölbrautaskólunum í landinu.

framhaldsskóla að gera tilraunir með ákveðna þætti skólastarfs með undanþágu frá ákvæðum laga þessara....“; en bent er á að í 15. gr. segir: „Allir sem lokið hafa grunnskólanámi eða hlotið jafngilda undirstöðumenntun skulu eiga kost á að hefja nám í framhaldsskóla“. Þannig verði búið um hnútana að þetta geti orðið eðlileg framvinda náms og rétt er að endurskoða lagagreinar framhaldsskólaganna í þessu ljósi. Um námið séu t.d. gerðir samningar á milli grunnskóla (einstakra grunnskóla eða allra grunnskóla í sama sveitarfélagi) og einstakra framhaldsskóla í samvinnu við menntamálaráðuneytið, samkvæmt reglum til að tryggja jafnræði (sjá nánar í næsta kafla).

Þegar rétt er um inntak náms til stúdentsprófs er rétt að hafa hugfast að grunnskólinn hefur á undanförunum árum í raun lengst um tvö ár (lenging skóladagsins og skólaársins) og það geti komið til álita að hluti verkefna sem nú eru á fyrsta ári framhaldsskóla verði afhent grunnskólanum. Eigi skilin á milli grunnskóla og framhaldsskóla að breytast, eins og hér er gert ráð fyrir að gæti orðið er rétt að breytingin gerist í áföngum.

A-2) Þáttur sveitarfélaga og ríkis í kostnaðarhlutdeild og fyrirkomulagi

Skilgreina þarf hvaða kostnaður fellur á sveitarfélög þegar nemendur taka framhaldsskóla-áfangana sem hluta af grunnskólanámi sínu. Nú virðist þessi kostnaður að vissu marki tvígreiddur. Grunnskólinn fær fullt framlag vegna nemenda í 9. og 10. bekk þótt þeir taki hluta af vali sínu í framhaldsskóla. Grunnskólar nota það fé til að greiða með nemendum í framhaldsskólanum það gjald sem hverjum nemanda er ætlað að greiða. Framhaldsskólinn fær einnig framlög vegna þessara nemenda með heildarframlögum sínum frá ríkinu þar sem greidd er ákveðin upphæð fyrir hverja þreytta einingu. Eðlilegt er að aðilar skipti þessum kostnaði með sér eftir ákveðnum reglum. Þau atriði sem þarf að taka sérstaklega til umfjöllunar eru þessi: Það þarf að svara spurningum um hver greiðir innritunargjöld og námsgögn? Um það hvort nemandi sé tvítalinn í skólakerfinu undir einhverjum kringumstæðum. Hvaða þjónustu aðra en beina kennslu grunnskólanemendur fá í framhaldsskóla? Þeir hafa t.d. ekki umsjónarkennara, nýta væntanlega ekki þjónustu námsráðgjafa né taka þeir þátt í almennu skólastarfi (t.d. þemadögum/ferðum/sækja fyrirlestra eða kynningar) eða starfi nemendafélaga.

B) Aðild sveitarfélagsins að uppbyggingu og þróun framhaldsskólans

Nefndin telur að Reykjavíkurborg ætti að leggja áherslu á að nýta þá kosti sem fyrir hendi eru til að hafa áhrif á þróun framhaldsskóla, sbr. yfirlýsingu um húsnæðismál frá 2003 þar sem segir að fyrirhuguð stefnumótun um framhaldsskólann verði unnin í samráði við fræðsluyfirvöld á höfuðborgarsvæðinu.³ Fyrir því liggja tvenns konar rök. Annars vegar eru það almennir hagsmunir sveitarfélagsins að framhaldsskólastigið sé öflugt og fyrir alla í sveitarfélaginu. Sveitarfélaginu er umhugað um hvað verður um unglíngana í borginni þegar þeir útskrifast úr grunnskóla og hvernig framhaldsskólinn skilar þeim út í atvinnulífið eða áframhaldandi nám að loknu framhaldsskólanámi. Jafnframt leggur sveitarfélagið fé í byggingar framhaldsskóla og það fyrirkomulag undirstrikar að sveitarfélögin láta sig varða starfsemi skólanna.

Reykjavíkurborg ætti að leita eftir samstarfi til að taka þátt í mótun skólastarfsins í nýjum og eldri skólum, m.a. til að framfylgja þeirri stefnu að allir nemendur eigi kost á námi í framhaldsskóla við hæfi. Þar skiptir hönnun nýrra bygginga m.a. miklu máli, hvort sem um er að ræða byggingar fyrir nýja skóla eða viðbyggingar við starfandi skóla.

³ Framhaldsskólar eru reknir af ríkinu samkvæmt lögum um framhaldsskóla nr. 80 / 1996, en samkvæmt 37. gr. laganna greiða sveitarfélögin um 40% stofnkostnaðar. Nú er að hefjast mikið átak í byggingamálum framhaldsskóla í Reykjavík á grunni yfirlýsingar menntamálaráðherra og borgarstjóra Reykjavíkur um samstarf ríkisins og Reykjavíkurborgar í húsnæðismálum framhaldsskóla í Reykjavík frá 2. sept. 2003. Reykjavíkurborg mun leggja fram 100 millj. kr. á ári í 5 ár til viðbygginga við MH (þar með talið íþróttahús), FB, FA, IR og MS, auk 200 m.kr. til MR eftir að ákveðnum viðhaldsframkvæmdum þar er lokið.

Nefndin telur að Reykjavíkurborg ætti að leggja ríka áherslu á að allir nemendur eigi kost á fjölbreyttu námi í framhaldsskóla (sbr. 15. gr. framhaldsskólalaga, en þar stendur að „Allir sem lokið hafa grunnskólanámi eða hlotið jafngilda undirstöðumenntun skulu eiga kost á að hefja nám í framhaldsskóla“). Svo er ekki nú, ef horft er til þess hve margir ljúka ekki námi úr framhaldsskóla. Í a.m.k. áratug hefur um 40-50% af árgangi lokið stúdentsprófi (hlutfall hefur farið hækkandi) og um 12-15% hafa lokið starfsmenntun (hlutfall hefur farið lækkandi). Talsverðu skiptir hvort miðað er við 24 ára aldur eða 30 ára aldur. Hér er mikið misræmi á milli bóklegs náms og stafrænnar, en í 2. gr. laga um framhaldsskóla segir: „Framhaldsskólinn býr nemendur undir störf í atvinnulífinu og frekara nám. Um 10% nemenda hefur ekki hafið nám í framhaldsskóla í beinu framhaldi af grunnskóla. Því hefur um þriðjungur árgangs byrjað nám í framhaldsskóla en ekki lokið neinu formlegu námi.⁴ Þetta hlýtur að vera fræðsluyfirvöldum í Reykjavík umhugsunarefni og þau ættu að velta fyrir sér hvaða frumkvæði þau gætu tekið til þess að auka fjölbreytni í framhaldsskólanámi í borginni. Í því efni mætti horfa til margvíslegra starfa sem ekki eiga bakhjarl í sérhæfðri starfsmenntun (sjá t.d. niðurstöður rannsóknar á 100 störfum í íslensku atvinnulífi sem ekki krefjast menntunar úr skóla og samanburðarrannsóknar við þrjú önnur lönd í Evrópu).⁵

Í 15.gr. framhaldsskólalaga segir: „Nemendum, sem ekki hafa náð tilskildum árangri við lok grunnskóla, skal standa til boða fornám.....“ Nú er ekki lengur talað um fornám heldur almennar brautir, sbr. orðalag í 7. kafla um námsskipan, en þar er í 16.gr. talað um almenna námsbraut m.a. fyrir nemendur sem „uppfylla ekki skilyrði til inngöngu á lengri námsbrautir...“. Hér er lögð áhersla á að nemendur sem útskrifast hafa úr grunnskóla eigi kost á einhvers konar starfsmiðuðu námi á vegum framhaldsskóla þar sem bóklegt nám er í algeru lágmarki. Í þessu sambandi leggur nefndin áherslu á að grunnskólinn kappkosti að undirbúa nemendur sem best undir nám í framhaldsskóla.

⁴ Jón Torfi Jónasson, & Guðbjörg Andrea Jónsdóttir. (1992). *Námsferill í framhaldsskóla*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun og Jón Torfi Jónasson, & Kristjana Stella Blöndal. (2002). *Ungt fólk og framhaldsskólinn. Rannsókn á námsgengi og afstöðu '75 árgangsins til náms*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun. Háskólaútgáfan. Gerður G. Óskarsdóttir. (2000). *Frá skóla til atvinnulífs. Rannsóknir á tengslum menntunar og starfs*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands og Háskólaútgáfan.

⁵ Gerður G. Óskarsdóttir, Pietro Busetta, Jacques Ginesté, Harris Papoutsakis og Hildur B. Svavarsdóttir (2001). Þróun starfa og þörf fyrir starfsmenntun. *Uppeldi og menntun. Tímarit Kennaraháskóla Íslands 10*, 61-79. .

4 Tónlistarskólar

Um tónlistarskóla gilda sérstök lög og samkvæmt þeim fá þeir fjárveitingu frá sveitarfélögunum. Margt bendir til þess að tilvist þessara skóla í skólakerfinu og sérstaða þeirra skipti miklu máli fyrir sterka stöðu tónlistar í landinu.

Lög um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla eru nr. 75/1985, en það var með lögum um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga nr. 87/1989, sem fjármögnun tónlistarskólanna fór öll frá ríki til sveitarfélaga. Margt hefur breyst í skipan skólamála frá þeim tíma. Þar ber hæst flutning grunnskólans til sveitarfélaganna. Nú reka sveitarfélögin grunnskóla, en ríkið rekur framhaldsskóla og háskóla. Almennt eru nokkuð hreinar línur um þessa verkaskiptingu fjármögnunar. Þessi skipting á aftur á móti ekki enn við um tónlistarnám. Það virðist því eðlilegt að lagarammi um tónlistarkennslu spegli þessa almennu verkaskiptingu og þess vegna eigi að breyta lögumum í samræmi við þetta.

Sveitarfélögin hafa bent á þetta misræmi og óskað eftir breytingum á lögum um tónlistarskóla, m.a. í bréfi og greinargerð Vilhjálms Þ. Vilhjálmssonar formanns Sambands íslenskra sveitarfélaga til menntamálaráðherra 21. ágúst 1996 og í bréfi Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur borgarstjóra til menntamálaráðherra 10. febrúar 1998. Einnig má segja að lögin séu talsvert stýrandi hvað varðar hlutdeild sveitarfélaga í rekstri tónlistarskóla þar sem talað er um að sveitarstjórnir skuli greiða laun kennara og skólastjóra. Reyndar segir í 3. gr. laganna að sveitarstjórn skuli „taka afstöðu til þess hvort hún fallist á greiðslur til skólans úr sveitarstjórn.“ Hér má engu að síður segja að lagðar séu miklar kvaðir á sveitarstjórnir, því óski aðili eða aðilar eftir því að stofna einkarekinn tónlistarskóla og uppfylla þær kvaðir sem tilgreindar eru í lögumum, er mjög erfitt fyrir sveitarstjórn að neita viðkomandi aðilum um fjárframlög. Í því sambandi er bent á álit Samkeppnisráðs nr. 4/2001 er varðar styrki Reykjavíkurborgar til tónskóla á grundvelli laga nr. 75/1985 um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla.

Fyrirkomulag tónlistarkennslu í Reykjavík er ólíkt fyrirkomulagi í öðrum sveitarfélögum á landinu að tvennu leyti. Í Reykjavík eru tónlistarskólar reknir af einkaaðilum á meðan önnur sveitarfélög reka sjálf sína skóla. Reykjavík er líka eina sveitarfélagið sem hefur marga tónlistarskóla.

Jafnframt eru lögin þannig úr garði gerð að sveitarfélag getur lítið haft um það að segja hvernig það fé dreifist á tónlistarskóla þegar ákvörðun hefur verið tekin um þá upphæð sem lögð er til tónlistarnáms.

Tillaga um málefni tónlistarskóla. [Lagabreyting.]

Nefndin leggur til að í viðræðum við ríkisvaldið verði lögð áhersla á að lögum um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla verði breytt. Helsta breytingin felist í því að sveitarfélögin fjármagni tónlistarskóla (nám) á leik- og grunnskólastigi eða nám upp að ákveðnu stigi í tónlistarnámi, en ríkið leggi fram fé til tónlistarnáms á framhaldsskóla- og háskólastigi, enda sé skilgreint hvar nám sé staðsett.

5 Heilbrigðismál

5.1 Staða heilbrigðismála

Stjórn heilbrigðismála er á hendi ríkisvaldsins, það er heilbrigðisráðuneytisins. Hluti heilbrigðisþjónustunnar er þó rekin í skólakerfinu á vegum heilsugæslunnar. Bæði heilsugæslan og skólakerfið hafa tekið talsverðum breytingum á undanförunum áratug og þess vegna er eðlilegt að endurskoða frá grunni verkaskiptingu og starfshætti vegna verkefna á mótum þessara tveggja kerfa.

Nefndinni þótti lagaumhverfi heilsugæslu í skólum fremur óljóst og erfitt fyrir þá sem utan við standa að átta sig á hlutverki og verksviði hennar. En þetta stafar e.t.v. af því að stjórn hennar er á hendi heilbrigðisyfirvalda en fer í talsverðum mæli fram í skólunum án þess að þeir hafi nokkuð yfir því að segja. Jafnframt er ljóst að framkvæmd heilsugæslu er með ólíkum hætti milli skóla.

Á vegum Heilsugæslunnar í Reykjavík og Landlæknisembættisins er nú unnið að gerð handbókar um heilsugæslu í skólum sem áætlað er að komi út í haust. Þar eru teknar saman lög, reglugerðir og ýmsar tilskipanir sem gefnar hafa verið út og varða þessa starfsemi. Jafnframt verður leitast við að skýra hlutverk og verksvið starfsmanna heilsugæslu í skólum.

Handbókin byggir m.a. á upplýsingum úr könnun meðal starfsmanna heilsugæslu í skólum sem heilsugæslan í Reykjavík framkvæmdi á árinu 2003 og hafa starfsmenn heilsugæslunnar þegar óskað eftir samstarfi um ýtarlega kynningu á henni.

Helstu markmið með skólaheilsugæslu fara hér á eftir. Í handbókinni eru sett undirmarkmið og leiðir til að ná þeim, ásamt rökstuðningi höfunda handbókarinnar:

- Að stuðla að því að skólabörn fái að þroskast við bestu andlegu, líkamlegu, og félagslegu skilyrði sem völ er á.
- Að stuðla að góðu samstarfi allra í skólanum með hagsmuni nemenda í fyrirrúmi.
- Að finna þau börn sem að einhverju leyti fara útaf eðlilegum þroska eða eru í vanda og vísa þeim á viðeigandi úrræði.
- Að taka þátt í að búa skólann undir hugsanleg áföll og leitast við að draga úr þeim skaða sem þau valda.
- Að fræða nemendur, foreldra þeirra og starfsmenn skólans um heilbrigðan lífsstíl og gildi hans fyrir heilbrigði og líðan.

Heilsugæslan er mjög mikilvægur þáttur í skólstarfinu og því mikilvægt að bæði fræðslu- og heilbrigðisyfirvöld sjái hana í sama ljósi og setji sér sameiginleg markmið með henni.

5.2 Heilsugæsla í skólum

5.2.1 Lög og reglugerðir

Um heilsugæslu í skólum er fjallað í 55. gr. grunnskólalaga, þar segir⁶:

Um heilsugæslu í grunnskólum fer eftir gildandi lögum um heilbrigðisþjónustu. Heilbrigðisþjónusta skólahverfis skal hafa samráð við skólanefnd og skólastjóra um skipulagningu og fyrirkomulag heilsugæslu.

⁶ Birtur er nokkuð langur kafli í lögnum, annars vegar til þess að draga fram greinar sem vísa í faglega stýringu heilbrigðisyfirvalda og hins vegar til þess að sýna hve lítið er í raun handfast í lögnum um heilsugæslu í skólum. Einnig er sagt frá heilsugæslustöðvunum sem eru hinir formlegu vinnustaðir heilbrigðisstarfsfólks skólakerfisins.

Starfshópur um þætti skólastarfs utan stefnumótunarsviðs fræðsluráðs

Skólastjóra ber að fylgjast með því að nemendur njóti heilsugæslu í skólanum í samræmi við þá tilhögun sem ákveðin hefur verið skv. 1. mgr.

Sveitarfélög greiða stofnkostnað húsnæðis í skólum sem ætlað er fyrir heilsugæslu og annast rekstur þess. Laun starfsmanna við heilsugæslu í skólum og sérgreindur kostnaður við þessa starfsemi greiðist sem annar kostnaður við rekstur almennrar heilsugæslu í heilsugæslustöð og fer um ráðningu starfsmanna með sama hætti.

Jafnframt er fjallað um hana í þriðja kafla laga um heilbrigðisþjónustu nr. 97 /1990. Þar segir m.a.

2.1. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið fer með yfirstjórn heilbrigðismála.

III. kafli. Um heilsugæslu.

11.1. Heilsugæsla merkir í þessum lögum heilsuverndarstarf og allt lækningastarf, sem unnið er vegna heilbrigðra og sjúkra, sem ekki dveljast á sjúkrahúsum.

13.2. Starfslið heilsugæslustöðvar getur að hluta verið sameiginlegt með annarri heilbrigðisstofnun í starfstengslum við stöðina.

19. gr.

19.1. Á heilsugæslustöð eða í tengslum við hana skal veita þjónustu eftir því sem við á og hér segir: ...

5.4. Heilsugæsla í skólum. [Eitt af 16 hlutverkum heilsuverndar sem talin eru upp í 19 gr.]

20.1. Rekstrarkostnaður heilsugæslustöðva greiðist úr ríkissjóði.

21.9. Framkvæmdastjórn skal boða til upplýsinga- og samráðsfunda með sveitarstjórn eða sveitarstjórnnum á starfssvæði stöðvarinnar a.m.k. tvisvar á ári.]1)

Úr þessum lögum má aðeins lesa það um heilsugæslu í skólum að forræði heilbrigðisþjónustunnar er alfarið í höndum heilbrigðisyfirvalda, enda kemur það einnig skýrt fram í grunnskólalögum, (sjá hér að framan).

Í reglugerð nr. 160/1982 fyrir heilsugæslustöðvar með áorðnum breytingum samkvæmt reglugerðum nr. 415/1985 og 412/1992 er fjallað um heilsugæslu í skólum í 53. grein.

53. gr. Heilsugæsla í skólum.

[53.1 Heilsugæslustöðvar annast heilsugæslu í skólum samkvæmt lögum nr. 97/1990 um heilbrigðisþjónustu.

53.2 Starfsfólki heilsugæslustöðvar ber að gefa sérstakan gaum að börnum á skólaskyldualdri með seinkaðan greindarþroska, hegðunarvandkvæði og erfiðar félagslegar aðstæður og leiðbeina þeim og fjölskyldum þeirra. Samráð skal hafa við kennara þessara barna og sálfræðiþjónustu skóla heilsugæslusvæðisins.

53.3 Fylgst skal með að fötluð börn fái sérstaka þjálfun við sitt hæfi í tengslum við skólaleikfimi eða með öðrum hætti.

53.4 [...]1) Tannlæknir við heilsugæslustöð annast tannvernd skólanemenda á heilsugæslusvæðinu. 1) Rg 415/1985, 1.gr.

53.5 Haft skal eftirlit með vinnuástöðu nemenda og vinnutíma í skólum.

53.6 Landlæknisembættið gefur út nánari leiðbeiningar um framkvæmd skólaheilsugæslu og skýrslugerð þar að lítandi. Rg 412/1992, 1.gr.

Formleg umgjörð um heilsugæslu í grunnskólum er af skornum skammti og það kemur að mati nefndarinnar bæði niður á umfangi og skilvirkni þessarar þjónustu og samstarfi og samskiptum, t.d. við sveitarstjórn. Ýmsar tilskipanir hafa verið gefnar út af landlækni en þær eru ekki nægilega aðgengilegar foreldrum og starfsfólki skóla.

Ekki er skilgreint í hverju heilsugæslan felst né fjallað um starfið í skólunum, t.d. hver sé viðveran – kvóti eftir fjölda nemenda eða aldri. Almenn viðmið hafa verið um 800 – 1000 nemendur á hvert stöðugildi en samkvæmt upplýsingum frá heilsugæslunni í Reykjavík hefur

Það markmið náðst í u.þ.b. helmingi skólanna á þeirra þjónustusvæði. Ekki er heldur fjallað um hverskonar starfsfólk skuli sinna þessu og hvernig það tengist inn í almennt skólastarf fyrir utan setu í *nemendaverndarráði, fræðslu í lífsleikni, forvörnum, áfallaráði o.fl.?* Væntanleg handbók mun sennilega bæta úr öllu þessu.

5.2.2 Samskipti skóla og heilsugæslu

Í lögum og reglugerðum er lítið fjallað um hvernig samskipti og upplýsingastreymi skuli vera milli þessara tveggja kerfa sem ætlað er að starfa svo náið saman.

Heilsugæsla í skólum er veigamesta starfsemi grunnskólanna sem er ekki á vegum sveitarfélaga. Í Reykjavík hafa stundum heyrst raddir um að tengsl heilsugæslu við skólastarfið væru ekki nógu gegnsæ, hjúkrunarfræðingar hafa kvartað yfir að þeir þekktu ekki skólastarfið nógu vel og í skólum hefur skipulag heilsugæslunnar ekki þótt henta skólunum. Stundum hefur verið rætt að jafnvel væri betra að skólahjúkrunarfræðingur væri starfsmaður skólans fremur en heilsugæslunnar. Rök sem færð hafa verið af heilsugæslunni fyrir núverandi fyrirkomulagi eru m.a. eftirfarandi:

- Sterk tengsl og traust myndast milli heilsugæslu og foreldra strax í ungbarnavernd og nýtur heilsugæsla í skólum þegar börnin koma sex ára inn í skólann, það tryggir jafnframt ákveðna samfellu í vinnuna.
- Starfsmenn heilsugæslunnar hafa aðgang að heilsufarsgögnum um barnið og fjölskylduna sem ekki væri hægt að afhenda inn í skólakerfið.
- Heilsugæslan er sterkur bakhjarl við skólahjúkrunarfræðing sem kemur sér vel m.a. þegar þarf að vísa barni áfram á aðra sérfræðinga innan heilbrigðiskerfisins. Kemur sér jafnframt vel ef kalla þarf út liðsauka í skóla vegna stórra áfalla sem þar geta komið upp.

Samkvæmt reglugerð um nemendaverndarráð (388/1996) er nefnt að fulltrúi heilsugæslunnar sitji í nemendaverndarráði „þar sem því verði við komið“ (2. gr.) en samt virðist sem það ætti að vera ónauðsynlegt að stofna ráðið til þess að tryggja virkar boðleiðir.

Svo virðist sem meginvandi í samstarfi liggi í óskýrum boðleiðum upplýsinga í báðar áttir. Sem dæmi hefur verið misbrestur á því að tilkynna heilsugæslunni um stofnun nýrra skóla eða um breytt hlutverk skóla með nægum fyrirvara svo heilsugæslan geti skipulagt þjónustu sína. Ekki hefur heldur verið framkvæmt það samráð sem lög kveða á um, svo sem haldnir upplýsinga- og samráðsfundir með sveitarstjórn um heilsugæslu í skólum samkvæmt lögum um heilbrigðisþjónustu og samráð við fræðsluráð samkvæmt 55. gr. grunnskólalaga. Ekki er heldur til neinn formlegur vettvangur þar sem skólafólk og starfsfólk heilsugæslu getur rætt um áherslur í starfinu. Í grunnskólalögum og heilbrigðislögum er þetta samráð á forræði heilsugæslunnar.

Hjúkrunarfræðingar sem starfa í skólunum starfa einnig á heilsugæslustöð, enda er það hinn formlegi vinnustaður þeirra. Þetta getur hentað starfinu á heilsugæslustöðvum vel, en getur aftur á móti verið óhagræði fyrir viðkomandi skóla. Nær allir skólar borgarinnar eru nú einsetnir og skólastarfi lokið um kl. 14:00 eða 15:00. Það hentar skólum best að skólahjúkrunarfræðingur starfi þar á meðan á skólatíma stendur, en vera má að það henti ekki heilsugæslustöðvunum. Þarna kunna því að togast á hagsmunir. Það fyrirkomulag sem er við lýði virðist losaralegt og jafnvel tilviljanakennt og í sumum tilfellum henta skólastarfinu oft mjög illa. Það er e.t.v. þess vegna sem starfsmannavelta hjúkrunarfræðinga í skólum er nokkuð mikil.

5.2.3 Fjármagn og umfang þjónustunnar

Mikil þörf er á að styrkja þjónustu skólahjúkrunarfræðinga. Umfang þjónustunnar hefur ekki aukist í borginni á undanförunum árum þótt nemendum hafi fjölgað um 900 frá 1996 og þörfin vaxið (m.a. vegna lengingar skóladagsins, lyfjagjafa í skólum og aukinnar blöndunar fatlaðra nemenda með ófötludum), jafnframt því sem skólaárið hefur lengst. Skólahjúkrunarfræðingur

þyrfti að vera í hverjum skóla þann tíma sem skólinn starfar eða a.m.k. fyrir hádegi. Í nokkrum skólum í Grafarvogi er skólahjúkrunarfræðingur sem fer á milli skólanna. Það þykir of takmörkuð þjónusta. Í fjárhagsáætlun heilsugæslunnar virðist ekki hafa verið gert ráð fyrir þeim breytingum sem hér hafa verið nefndar.

5.2.4 Verkefni og starfssvið

Heilsugæslan leggur í orði áherslu á forvarnastarf í skólum eins og heilsuvernd og eftirlit með heilsufari skólabarna. En sífellt meiri tími hjúkrunarfræðinga fer í ýmiss konar meðferð á kostnað heilsuverndar og forvarna vegna aukins fjölda nemenda með langvinna sjúkdóma og önnur alvarleg heilsufarsvandamál. Forvarnir snúast m.a. um heilsuefingu, mataræði og baráttu gegn vímuefnum og eru vel komin í höndum heilsugæslunnar.

Rétt er að fara yfir það hvaða verkefni heilsugæslunnar skulu eða ættu að fara fram í skólunum og hvað á heilsugæslustöðvunum. M.a. þarf að kanna hvaða reglubundið eftirlit, t.d. læknisskoðun fer fram yfirleitt og hvað af því fer fram í skólunum.

Samkvæmt upplýsingum frá Heilsugæslunni í Reykjavík er áætlað að hefja skimun á andlegri og félagslegri heilsu allra 6 ára barna á næsta skólaári. Það hlýtur að teljast jákvætt en mikilvægt er að undirstrika gott samstarf heilsugæslu og skóla við slíka framkvæmd. Nú þegar eru ýmiss konar reglubundnar skimanir lagðar fyrir börn í grunnskólum.

5.2.5 Heilsugæsla í sérskólum

Skipulag heilsugæslu í sérskólum hlýtur að þurfa að vera með öðrum hætti heldur en í almennum grunnskólum. Nauðsynlegt er að skapa vettvang til að fara yfir það. Sem dæmi má nefna Brúarskóla, nýjan sérskóla fyrir börn með hegðunarraskanir sem hefur sennilega þörf fyrir annars konar starfskrafta heldur en aðrir skólar.

5.3 Geðverndarmál

Við könnun á stöðu geðverndarmála má með nokkurri einföldun draga upp eftirfarandi mynd. Geðheilsa, þ.m.t. greining og meðferð, heyrir undir heilbrigðisyfirvöld, en það er eins og fræðsluyfirvöld þurfi í reynd að axla ábyrgð á úrræðum fyrir börn á grunnskólaaldri. Að því marki sem þessi einföldun er réttmæt þá þarf að endurskoða verkaskiptingu stjórnvalda svo að mikilvægir þættir þessa málaflokks hangi ekki í lausu lofti. Til þess að renna stoðum undir þessa almennu staðhæfingu verða tekin til umfjöllunar nokkur efnisatriði. Fyrst verður vísað í kafla um sérfræðiþjónustu í grunnskólalögum. Í þessari umfjöllun er rætt um sérfræðiþjónustu en nefndinni virðist ljóst að sú sérfræðiþjónusta lúti aðeins að þáttum sem snerta kennslu, en ekki meðferð vegna hugsanlegra geðsjúkdóma, svo dæmi sé tekið. Þetta skiptir miklu máli vegna þess sem rætt er í kafla 7.3.1, um skort á meðferð lækna eða sálfræðinga vegna veikinda nemenda. Í greinunum hér á eftir eru nokkrar greinar undirstrikaðar til þess að auðkenna þau atriði sem þarf að mati nefndarinnar að gaumgæfa. Nefndin telur að það þurfi að skerpa hver sé þáttur sérfræðinga fræðslukerfisins í greiningu geðrænna erfiðleika, en hann virðist ekki mikill. En það er ljóst að þeim er ekki ætlað neitt meðferðarhlutverk. Það er því nokkuð ljóst að greining og meðferð er í aðalatriðum í höndum heilbrigðisyfirvalda en ekki fræðsluyfirvalda.

VIII. kafli. Sérfræðiþjónusta.

42. gr. Öllum sveitarfélögum, er standa að rekstri grunnskóla, er skylt að sjá skólanum fyrir sérfræðiþjónustu, bæði almennri og greinabundinni kennsluráðgjöf, er taki til þeirra námsgreina sem tilgreindar eru í 30. gr., námsráðgjöf og sálfræðiþjónustu. Þar sem slík þjónusta er ekki rekin á vegum sveitarfélaga er sveitarstjórn skylt að semja um þjónustuna við önnur sveitarfélög, stofnanir, svo sem kennaramenntunarstofnanir, eða aðra aðila er veita þjónustu á þessu sviði.

Hverju sveitarfélagi er skylt að gera menntamálaráðuneyti grein fyrir skipulagi sérfræðipjónustu við skóla. Menntamálaráðherra setur reglugerð þar sem m.a. er kveðið á um lágmarksþjónustu á þessu sviði. [Rg. 386/1996](#), sbr. [905/2003](#).

43. gr. Sérfræðipjónusta skóla er ætlað að stuðla að því að kennslufræðileg og sálfræðileg þekking nýtist sem best í skólustarfi. Kennurum og skólastjórnendum skal standa til boða ráðgjöf og stuðningur sérfræðipjónustu vegna almenns skólustarfs og einnig vegna nýbreytni- og þróunarstarfa. Sérfræðipjónusta skal gefa forráðamönnum kost á leiðbeiningum um uppeldi nemenda eftir því sem aðstæður leyfa.

Þá skulu starfsmenn sérfræðipjónustu vinna að forvarnastarfi með athugunum og greiningu á nemendum sem eiga í sálrænum eða félagslegum erfiðleikum hafi þessir erfiðleikar áhrif á nám nemenda og gera tillögur um úrbætur. Forráðamenn nemenda geta komið með ósk um slíka athugun. Starfsmenn skóla og heilsugæslu geta lagt fram ósk um athugun að fengnu samþykki forráðamanna.

Starfsmenn sérfræðipjónustu skulu vera kennarar með framhaldsmenntun, sálfræðingar og aðrir sérfræðingar.

5.3.1 Læknisþjónusta fyrir börn með geðraskanir

Læknisþjónusta við Brúarskóla. Reykjavíkurborg setti á stofn nýjan skóla haustið 2003, Brúarskóla, fyrir nemendur í félagslegum og geðrænum vanda. Þessi skóli þjónar að hluta nemendum af öllu landinu. Nemendur í skólanum (um 30 að tölu) þurfa margir hverjir á læknismeðferð að halda, en borgin telur að hana vanti sárlega. Borgin skorast vitanlega ekki undan að sjá um menntun þessara nemenda, en það er ekki verkefni sveitarfélaga að sinna læknisþjónustu. Mikil þörf er í Brúarskóla á ráðgjöf geðlæknis fyrir nemendur skólans, starfsfólk og foreldra. Mikilvægt er að heilsugæslan sinni einnig þessu verkefni t.d. með geðhjúkrunarfræðingi.

Þjónusta Barna- og unglingsgeðdeildar. Svo virðist sem BUGL eigi erfitt með að ráða við að sinna öllum þeim fjölda barna og unglinga í Reykjavík sem þurfa á þjónustu geðdeildar að halda. Mikil þörf er á að deildin geti sinnt þessum nemendum. Nú virðist þjónustan vera að mestu greining og lyfjameðferð. Að mati fræðslufyrvalda er þörf á fjölþættari meðferð en nú er boðið upp á og í sumum tilvikum í nokkuð langan tíma.

Þau vandamál sem hér er vísað til eru það alvarleg og af því tagi að þau kalla á endurskoðun verkaskiptingarhugmynda og nýtt samkomulag um skiptingu ábyrgðar á þessum málaflokki. Það er örugglega metnaðaratriði allra stjórnvalda að þau séu í góðu lagi, en þar sem þau eru á jaðri ábyrgðar ólíkra aðila þá lenda þau á milli stafs og hurðar.

5.4 Lyfjagjöf í skólum

Á undanförunum árum hafa verið nokkrir árekstrar á milli skóla- og heilbrigðisyrivalda um lyfjagjöf í skólum. Talið er að um 5% barna þurfi að taka lyf af einhverju tagi á skólatíma. Hjúkrunarfræðingar eru ekki alltaf í skólunum til að gefa lyf þegar þarf. Aðilar í skólunum hafa ekki viljað taka að sér lyfjagjafir. Farið var í viðræður við Landlæknisembættið sem enduðu með því að landlæknir gaf út tilmæli um lyfjagjafir í skólum árið 1999 sem voru endurskoðuð 2003. Þessi tilmæli má finna á heimasíðu Landlæknisembættisins. Þar eru settar fram reglur um lyfjagjöf í skólum sem góð sátt hefur verið um, þannig að við núverandi stöðu er ekki um að ræða aðkallandi vanda. En það er ljóst af anda þeirra reglna sem um þetta efni hafa verið settar að gert er ráð fyrir að hjúkrunarfræðingur sé til reiðu í hverjum skóla á skólatíma.

5.5 Tannvernd í skólum

Á heimasíðu Heilsugæslunnar í Reykjavík er að finna upplýsingar um Miðstöð tannverndar sem tók formlega til starfa 3. febrúar 2003 í húsakynnum Heilsuverndarstöðvar Reykjavíkur, Barónsstíg 47. Þar segir:

Miðstöðinni er ætlað að starfa í náinni samvinnu við heilbrigðisyrðvöld við að skipuleggja og beita sér fyrir tannvernd á landsvísu. Forvörnum er sinnt með því að vekja athygli og auka vitund foreldra, kennara og heilbrigðisstétta á málefnum sem snerta tannheilsu og tannvernd.

Miðstöð tannverndar skipuleggur og miðlar fræðslu um tannvernd í skólum landsins ásamt því að safna upplýsingum um tannheilsu barna og unglunga. Fræðsla fyrir aldraða, fatlaða og langveika verður eflað og vægi tannverndar á sviði heilsuverndar verður aukið. Fylgst verður með þróun tannheilbrigðismála í landinu, unnið að reglubundnum könnunum og rannsóknum í samvinnu við vísindastofnanir. Gert er ráð fyrir að starfsemin eflist á næstu árum og stuðli þannig enn frekar að jákvæðri þróun á sviði tannverndarmála hér á landi

Í grunnskólum Reykjavíkur er flúorskolun enn á vegum heilsugæslunnar sem skipuleggur hana innan skóla og sér um aðföng en starfsfólk miðstöðvarinnar annast framkvæmd. Miðstöðin en enn að móta starf sitt en sér a.m.k. að einhverju leyti um fræðslu inn í skólana.

Nefndin telur að þennan málaflökk eigi að fjalla um með skyldum málum þar sem rætt er um framtíðaraðild skólanna að þessum málum.

5.6 Móttaka nýbúa

Nýbúar þurfa sérstök vottorð áður en þeir byrja í skóla samkvæmt lögum vegna hættu á smitsjúkdómum. Nú er það svo að dæmi eru um að nemendur koma í skólann án slíks vottorðs þar sem sóttvarnardeild Barnaspítala Hringins hefur ekki undan að skoða alla sem þangað leita og veita vottorð. Heilsugæslan í skólum reynir að fylgjast með að nauðsynleg gögn berist með börnunum. Í þessu máli skortir skýrar línur, ráðgjöf, greiðari þjónustu og samráð um verklag.

Tillaga um málefni heilsugæslu, bæði um verklag og málaflökka. [Stefnumörkun fræðsluráðs, viðræður við önnur stjórnvöld, e.t.v. lagabreyting.]

Nefndin leggur til að formlegar viðræður verði við heilbrigðisyrðvöld um þau viðfangsefni sem nefnd eru hér á eftir. Fyrst verði óskað eftir viðræðum borgarinnar við embætti landlæknis og heilsugæsluna, almennt um þau málefni sem hér er fjallað um.⁷ Dagskrá fundarins verði fjórþætt:

- 1. Farið verði yfir þau úrlausnarefni sem uppi eru og komist að samkomulagi um að þau skuli leyst (sbr. lista hér á eftir).***
- 2. Farið verði yfir verklag og starfshætti og rakið á hvers hendi endanleg úrlausn liggur. Hvað er á hendi landlæknis, hvað á hendi heilsugæslunnar í Reykjavík eða borgarlæknis, hvað á hendi fræðsluyfirvalda og hvað krefst sérstaks samkomulags. Þannig verði reynt að ná samkomulagi um hvernig úr úgreiningsmálum eða hagsmunatogstreitu verði leyst og hverjir hafi umboð til þess að ná samkomulagi. Sum slík mál virðast krefjast pólitískrar úrlausnar og sérstakrar umræðu um hvernig á þeim skuli tekið á meðan önnur eru einföld framkvæmdaatriði. Í þessu felst að það sé kortlagt nákvæmlega á hverra hendi úrlausn tiltekinna málefna er.***
- 3. Þarna verði náð samkomulagi um að í þeim tilvikum sem hagsmunir stofnana kunna að skarast þá verði bókað að samráð verði haft við þann hagsmunaaðila sem ekki ræður ferðinni og í verklagsreglum verði skýrt frá því hvernig hefur verið leitast við að taka tillit til hans sjónarmiða. Sérstaklega verði rætt um þau atriði laga og reglna sem kveða á um samráð af ýmsu tagi.***
- 4. Ákveðið verði verklag um úrlausn hvers málefnis.***

⁷ Hér er gert ráð fyrir fundi pólitískra ábyrgðaraðila. Embættismenn fylgja eftir ákvörðunum í lið 4 og halda fundi um leiðir.

Ekki er gert ráð fyrir að á fundinum verði reynt að leysa fagleg ágreiningsmál. Hann snýst um formsatriði, um það hver á að vinna verkið og getur tekið á því endanlega ábyrgð.

Rætt verði almennt um verklag og starfshætti sem tekur mið af hagsmunum bæði starfsemi skólanna og heilsugæslunnar.

Þau verkefni sem helst þarf að fjalla um í fyrstu umferð og krefjast úrlausnar áður en upp er staðið eru þessi:

- a) Rætt verði um samráðsvettvang á milli heilsugæslu og fræðsluyfirvalda og skóla m.a. í samræmi við grunnskólalög (55.gr.) og lög um heilbrigðisþjónustu (gr.21.9). Í þessu sambandi verði einnig rætt um mikilvægi nemendaverndarráða.
- b) Hvaða sjónarmið ráða ferðinni um skipulag starfs hjúkrunarfræðinga í skólum. Rætt verði hvernig þetta er gert, hvaða viðmiðunarreglur um umfang starfsins séu notaðar, hvernig sé gengið eftir sjónarmiðum skólanna og að hvaða marki er farið eftir þeim.
- c) Rætt verði hvaða heilsugæsla á heima í skólunum.
- d) Geðverndarmál. Sérstaklega verði rætt um greiningu og meðferð í geðverndarmálum, sbr. umfjöllun hér að framan.
- e) Samið verði við heilbrigðisyfirvöld um umfang og ábyrgð á lækni meðferð á skóla eins og Brúarskóla og komist að samkomulagi um faglega og fjárhagslega ábyrgð á því máli.
- f) Samið verði við heilbrigðisyfirvöld um þá meðferð sem veitt er í kjölfar greiningar á BUGL og fjárhagslega og faglega ábyrgð á því starfi.
- g) Rætt verði um tannverndarmál í skólum, sbr. umfjöllun hér að framan.
- h) Rætt verði um heilsuvottorð nýbúa, sbr. umfjöllun hér að framan.
- i) Rætt verði um upplýsingamiðlun á milli heilsugæslu og skóla, annars vegar um einstök börn, en hins vegar um kerfisbreytingar, t.d. um nýja skóla og hlutverk þeirra.
- j) Settur verði á fót starfshópur til að fara yfir skipulag og áherslur heilsugæslunnar í sérskólum.
- k) Náð verði samkomulagi um að handbók um heilsugæslu í skólum verði borin undir fræðsluyfirvöld áður en frá henni verði gengið svo þau geti gefið ábendingar um atriði sem þau telja mikilvæg. Tryggja þarf að skólastjórar og aðrir starfsmenn skóla fái upplýsingar um hlutverk heilsugæslunnar, t.d. að handbókinni verði fylgt eftir með kynningafundum í samræmi við óskir heilsugæslunnar.
- l) Farið verði yfir allar reglubundnar og tilfallandi skimanir sem gerðar eru á börnum í grunnskólum og leitast við að samræma fyrirlögn, úrvinnslu og ekki síst nýtingu niðurstaðna.
- m) Nefndin er sammála um að mikilvægt er að skólahjúkrunarfræðingur sitji í nemendaverndarráði undantekningalaust og því þyrfti að skýra þetta í lögum.
- n) Rætt verði hlutverk heilsugæslunnar í ýmiss konar fræðslu í bekkjum.
- o) Rætt verði um hvaða reglubundnar athuganir eru fyrirhugaðar bæði af hálfu heilsugæslu og fræðsluyfirvalda (og jafnvel fyrirferðarmiklar rannsóknir fræðifólks) svo hægt sé að meta álag á börnin og kerfið og hvernig þessu öllu verði best fyrir komið og jafnvel stillt saman.
- p) Rætt verði um samráð um nemendaskrá.

6 Málefni fatlaðra barna

Málefni fatlaðra barna eru til umfjöllunar hjá þremur ráðuneytum, menntamálaráðuneyti, félagsmálaráðuneyti og heilbrigðisráðuneyti. Sum verkefni eru á vegum sveitarfélaga og önnur á vegum ríkisins. Segja má að þessi dreifing á forræði málaflokksins hafi bitnað á fötluðum börnum og fjölskyldum þeirra á sumum sviðum þótt almennt virðist að lög um málefni fatlaðra nr. 59/1992 hafi reynst vel í meginatriðum.

Fjallað er um kennslu fatlaðra barna í lögum um grunnskóla (nr. /1995 gr. 37 – 38). Þar er m.a. kveðið á um að nemandi sem á erfitt með nám eigi rétt á sérkennslu. Þessum ákvæðum er síðan fylgt eftir með reglugerð um sérkennslu nr. 389/1996. Í lögum um málefni fatlaðra 1992 nr. 59/1992 er fjallað heildstætt um málefni fatlaðra bæði barna og fullorðinna. Fötluð grunnskólabörn eru ekki nefnd í þeim lögum og því hafa risið álitamál um rétt þeirra til þjónustu í samræmi við þau.

Hér eru til umfjöllunar mál sem varða dagvistarþjónustu fatlaðra nemenda, húsnæðismál sérskóla og greiningarmál nemenda. Með tilkomu skóladagvistar fyrir alla nemendur í 1. – 4. bekk á vegum Reykjavíkurborgar hefur skapast sérstök óvissa um hver annast dagvistun fyrir fötluð börn í 5. – 10. bekk eftir að skóladegi lýkur.

6.1 Þjónusta við fötluð börn og unglinga eftir hefðbundinn skóladag

Með lengdri viðveru fyrir alla nemendur í 1. – 4. bekk á vegum Reykjavíkurborgar hefur skapast óvissa um hver annist og greiði kostnað við dagvistun fyrir fötluð börn í 5. – 10. bekk eftir að skóladegi lýkur. Mikil umræða hefur verið um þetta málefni innan borgarkerfisins; það hefur verið rætt á fundum með foreldrafélagi Öskjuhlíðarskóla, Þroskahjálp, Svæðisskrifstofu um málefni fatlaðra og á fundi hjá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga í tengslum við endurskoðun á reglum sjóðsins.

Hér er um að ræða bæði (viðbótar)kostnað vegna þjónustu við mikið fatlaða nemendur í 1.-4. bekk sem sækja frístundaheimili og þurfa sérstuðning og allan kostnað vegna eldri nemenda (í 5.-10. bekk). Foreldrar leggja áherslu á að eiga kost á slíkri þjónustu eftir skóla. Þessir nemendur eru bæði í sérskólum og almennum skólum.

Ekki er ágreiningur um rétt fatlaðra nemenda til dagvistarþjónustu í samræmi við 7. grein laga um málefni fatlaðra nr. 59/1992 en þar segir m.a.:

7. gr. Fatlaðir skulu eiga rétt á allri almennri þjónustu ríkis og sveitarfélaga. Ávallt skal leitast við að veita fötluðum þjónustu samkvæmt almennum lögum á sviði menntunar og heilbrigðis- og félagsþjónustu. Reynist þjónustuhörf hins fatlaða meiri en svo að henni verði fullnægt innan almennrar þjónustu skal hinn fatlaði fá þjónustu samkvæmt lögum þessum.

Lögin eru hins vegar ekki skýr um hver skuli greiða dagvistarþjónustu fyrir fötluð grunnskólabörn sem eru utan við ramma almennrar þjónustu í grunnskólum. Úr þessu þarf að bæta. Óvissan á þó ekki við um sérkennslu, sem grunnskólalög kveða á um.

6.2 Sérskólar – rekstur og húsnæðismál

Nú eru sérskólar í Reykjavík reknir samkvæmt samningi frá 1997 milli Reykjavíkurborgar, Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og Sambands íslenskra sveitarfélaga sem byggir á 38. grein í grunnskólalögum frá 1995. Reykjavíkurborg tók að sér að reka sérskólana fyrir nemendur frá Reykjavík og úr öðrum sveitarfélögum í því húsnæði sem fyrir var. Borgin tók yfir rekstur húsnæðis skólanna, en ekki var gert ráð fyrir að borgin þyrfti að leggja út í frekari kostnað vegna húsnæðismála sérskóla. Þróun hefur átt sér stað síðan árið 1997 í málefnum sérskóla eins og öðrum málum, nýting húsnæðis þeirra þar með talin. Ljóst er að þörf verður fyrir sérskóla áfram þótt þeir starfi hugsanlega í breyttri mynd. Erfitt er að mæta nýjum þörfum og þróa starfið meðan línur eru óskýrar milli ríkis og borgar. Því hefur Reykjavíkurborg óskað eftir að taka samninginn til endurskoðunar í heild sinni og þar með talin húsnæðismál

skólanna, samanber erindi til menntamálaráðuneytisins frá Fræðslumiðstöð og Sambandi íslenskra sveitarfélaga.⁸ Nú er starfandi nefnd á vegum menntamálaráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga um þetta mál.

6.3 Um greiningu fatlaðra barna

Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins (lög nr. 83/2003) sér um greiningu flestra hópa fatlaðra barna, ráðgjöf og samræmingu þjónustu við fjölskyldur þeirra. Þjónusta hennar beinist fyrst og fremst að ungum börnum sem ekki eru enn byrjuð í grunnskóla. Í stórum dráttum er sátt um þjónustu ráðgjafastöðvarinnar.

Barna- og unglingageðdeild Landspítala Háskólasjúkrahúss annast greiningar á börnum með geðrænan vanda eða alvarlegan atferlisvanda. Mjög hefur fjölgað í þessum hópi barna á undanförunum árum og deildin á erfitt með að anna eftirspurn eftir greiningu og að standa undir væntingum grunnskólans um meðferð og ráðgjöf. Annars vegar er BUGL gagnrýnd fyrir að ætla grunnskólanum of stóran þátt í meðferð barna með geðrænan vanda og hins vegar er Fræðslumiðstöð gagnrýnd fyrir að skapa of mikinn þrýsting á BUGL um greiningu með úthlutunarreglum um sérkennslu. Þetta mál var einnig tekið upp í umfjöllun um heilbrigðismál í kafla 7.3.

6.4 Um úrræði vegna fatlaðra og veikra barna

Það er stefna stjórnvalda (sveitarstjórna og ríkis) að grunnskóli sé fyrir öll börn. Ekki virðist ágreiningur um rétt fatlaðra grunnskólabarna fyrir sérstaka þjónustu. Jafnframt er það stefna stjórnvalda að heilbrigðisyfirvöld skuli sinna veikum fólki. Það þarf að taka upp umræðu að nýju um hvernig skuli taka á vanda barna sem flokkast veik, í merkingunni geðveik börn og skoða hver sé ábyrgð ólíkra stjórnvalda í því efni. Vandinn í þessum málaflokki snýst því í grundvallaratriðum ekki um úrræði (þó að um þau kunni að vera deildar meiningar) heldur um samráð og verkaskiptingu í velferðarkerfinu. Það er því brýnt að finna leiðir til þess að taka á þessu.

Nefndin telur því að endurskoða þurfi ákvæði laga og reglna um:

- a) Hver ber ábyrgð á dagvistun fatlaðra barna og annarri þjónustu við fötluð grunnskólabörn sem er önnur eða meiri en sú sem á við um börn almennt?
- b) Hver eða hverjir beri ábyrgð á greiningu fatlaðra barna og hvernig beri að skipta verkum um greiningu?
- c) Hverjum beri að sinna geðveikum börnum á grunnskólaaldri og hvernig beri að skipta verkum um úrræði, bæði hvað varðar skólagöngu þeirra, meðferð og dagvist? Sjá einnig kafla um heilbrigðisþjónustu.

Þessu tengist eðlileg umræða um hvort lögini um málefni fatlaðra nái örugglega til allra þeirra barna sem þyrfti að sinna á grundvelli laganna, en út í hana verður ekki farið hér. Nefndin telur að það megi greina þann vanda sem hér er við að glíma í tvo þætti. Sá fyrri og brýnni er að yfirvöld komi sér saman um í hverju þessi vandamál felist og ræði hverjir eigi að leysa þau og hvernig (t.d. ræði hvort það þurfi lagabreytingar, reglugerðarbreytingar eða verklagssamninga). Það þarf að vera ljóst að til þess bærir aðilar ræði þetta. Seinni vandinn er síðan útfærsla þessara lausna, sem ætti að ræða í kjölfarið. Sjá svipaða umræðu í kafla 7.

⁸ Hér er stuðst við minnisblöð Fræðslumiðstöðvar um málið.

Tillaga um verklag við úrlausn mála sem snerta fötluð og veik börn. [Viðræður og hugsanleg lagabreyting.]

Farin verði sú leið sem lýst er í liðum 1-4 í tillögum í kafla um heilsugæslu og nú rætt við yfirvöld félagsmála. Best er ef yfirvöld mennta-, félags- og heilbrigðismála komi öll til sögunnar við hina almennu lausn málsins. Það er ljóst að í þessum málaflokki er kerfisvandinn (þ.e. spurningin um verkaskiptingu innan kerfisins) sá sem er hvað erfðastur og það þarf að leggja sérstaka rækt við að takast á við hann.

Umfjöllunarefni eru:

- a) Umræða um greiðslu fyrir þjónustu við fötluð börn utan skólatíma og skipulag þjónustu við þau.
- b) Samstarfssamningur um rekstur sérskóla, sem nær til húsnæðis og faglegrar stjórnunar.
- c) Kortlagning greiningarkerfisins, að því er varðar börn í grunnskóla.
- d) Kortlagning meðferðakerfisins, að því er varðar börn í grunnskóla.
- e) Beiting reglna um sérkennslu hvað varðar fötluð börn.
- f) Beiting reglna um sérkennslu hvað varðar börn sem glíma við geðræn vandamál.

7 Menntunarmál kennara og annars starfsfólks skóla

Grunn- og símenntun starfsfólks skóla getur skipt sköpum um bolmagn þeirra til starfsþróunar, sem á að leiða til skilvirkara og sveigjanlegra skólastarfs. Það er því mikilvægt að skoða þessa þætti í almennri umræðu um sveigjanlegt skólastarf.

Sú spurning vaknar að hvaða marki sveitarfélög eigi að hafa um það að segja hvernig kennarar og annað starfsfólk er menntað. Það er ekki fyllilega ljóst hvernig sveitarfélögin gætu komist að þeirri niðurstöðu hvað henti þeim best hvað grunnmenntun varðar, en frekar um símenntun sem tengist þá oft tilteknum áherslum í stefnu sveitarfélagsins. Mest verður fjallað um stöðu skólastjóra og kennara hér á eftir (sem stundum ætti að aðgreina) en einnig verður fjallað um annað starfsfólk, sem nú er um 28% af starfsfólki grunnskólanna í Reykjavík.

Fræðslumiðstöð hefur þegar tekið talsvert frumkvæði um samráð um menntun einkum gagnvart KHÍ sem er í samræmi við þær hugmyndir sem hér koma fram.

7.1 Grunnmenntun kennara

Jafnvel þótt sveitarfélag eða einstakir skólar gætu myndað sér skoðun um hvers þeir væntu af grunnmenntun kennara eiga þeir ekki mikla möguleika á að hafa bein áhrif. Ástæðan er bæði fjöldi sveitarfélaga og skóla, en einnig sjálfstæði háskólanna. Nefndin telur þó að grunnskólakerfið þurfi sífellt að gera upp við sig hvaða skoðun það hefur á þessu efni og koma sjónarmiðum sínum á framfæri við kennaramenntunarstofnanir varðandi grunnmenntun kennara þar sem hagsmunir þess eru ótvíræðir. Nefndin hefur ekki tilefni til að halda að nein fyrirstaða sé af hálfu kennaramenntunarstofnana hvað þetta varðar, enda er þegar samráð á milli Fræðslumiðstöðvar og KHÍ um ýmsa þætti símenntunar.

Tillaga um upplýsingar um óskir skóla um grunnmenntun kennara. Stefnumörkun fræðsluráðs.

Lagt er til að fræðsluráð beini því til Fræðslumiðstöðvar að meta í samráði við skólastjóra hver kunnir að vera almenn sjónarmið sveitarfélagsins um grunnmenntun kennara sem æskilegt væri að koma á framfæri við kennaramenntunarstofnanir. Jafnframt verði endurmetnar þær leiðir sem eru fyrir hendi til þess að koma þessum sjónarmiðum á framfæri. Þessi tillaga er í anda viðtekinna sjónarmiða um að það sé eðlilegt að hafa góð tengsl á milli atvinnulífs (grunnskóla og Fræðslumiðstöðvar í þessu tilvik) og skóla (hér kennaramenntunarstofnana). Tillagan undirstrikar mikilvægi samráðs á milli þessara aðila en ekki að atvinnulífið stýri grunnmenntuninni.

7.2 Endurmenntun kennara

Óumdeilt er að hver grunnskóli ber ábyrgð á þjálfun og handleiðslu starfsmanna hvort heldur þeir eru nýkomnir til starfa eða eru reyndir starfsmenn.⁹ Enda ber þeim að fara eftir símenntunaráætlun sinni og skólans, samkvæmt grunnskólalögum.

50. gr. Kennarar og skólastjórar grunnskóla skulu, auk námsleyfa, sbr. 25. gr., eiga kost á endurmenntun í þeim tilgangi að efla starfshæfni sína, kynnast markverðum nýjungum í skóla- og uppeldismálum og njóta stuðnings við nýbreytni- og þróunarstörf. Til þessa verkefnis skal árlega veitt fé á fjárlögum.x)⁹ [Rg. 220/1999](#).

Að frumkvæði skólastjóra mótar hver skóli áætlun um hvernig endurmenntun starfsfólks hans skuli hagað svo að hún sé í sem bestu samræmi við þær áherslur sem fram koma í skólanámskrá.¹⁰

⁹ Það færast mjög í vöxt í atvinnulífinu að nýr starfsmaður fái umtalsverða starfsþjálfun þegar hann kemur nýr til starfa. Ekki er ljóst í hve ríkum mæli þetta er gert í skólakerfinu.

Nefndin telur mikilvægt að mat sé lagt á það hvaða bolmagn einstakir skólar hafi til þess að fylgja eftir endurmenntunar-, þróunar- eða nýbreytniáætlunum sínum, bæði hvað snertir þær fjárupphæðir sem eru til ráðstöfunar og það svigrúm sem kjarasamningar gefa til samstillts átaks í skólunum. Nefndin telur að athuga þurfi hve miklir fjármunir séu til ráðstöfunar til þessarar endurmenntunar og þróunarstarfs og hvar þeir eru staðsettir í kerfinu, þ.e. hver getur ráðstafað þeim. Þetta má þó alls ekki túlka svo að endurmenntun samkvæmt sjálfstæðri ákvörðun einstakra kennara geti ekki nýst skólanum vel.

Það er ekki fyllilega ljóst hve miklu af árlegum vinnutíma kennara skóli getur ráðstafað til samstillts átaks um símenntun, hvort heldur er innan skólans sem heildar eða til einstakra verkefna. Kjarasamningur gerir ráð fyrir að hver kennari í fullu starfi nýti 90 - 150 klukkustundir á ári til eigin símenntunar. Það er ekki fráleitt að ætla að talsverðum hluta tímana sé varið samkvæmt ákvörðun skólastjórnenda, t.d. helmingi á móti hálfum óbundnum ráðstöfunarrétti.

Taflan sýnir í grófum dráttum launakostnað vegna 90-150 tímana og hugsanlegan útlagðan kostnað vegna endurmenntunar sem þyrfti að koma þar á móti.

Vinnustundir	Launakostnaður	Milljónir	Mótframlag miðað við helming tímans Milljónir
Árlegur vinnutími kennara	1800		
Hámarksundirbúningstími	150	8,33%	
Lágmarksundirbúningstími	90	5%	
	Áætlaður launakostnaður við kennara og skólastjóra	6000	
	Hámarkslaunakostnaður við þessa tíma	500	250
	Lágmarkslaunakostnaður við þessa tíma	300	150

Iðulega er sú þumalfingursregla notuð í atvinnulífinu að jafnaðarkostnaður við endurmenntun starfsmanna sé á móta og sá launakostnaður sem launagreiðandi ber á námskeiðstíma. Það er því ekki fráleitt að gera ráð fyrir því að grunnskólarnir ættu að fá til ráðstöfunar vegna endurmenntunar á eigin vegum á bilinu 150-250 milljónir, sé miðað við að um helmingi af umsömdum vinnustundum kennara og skólastjóra sé varið í þessu samstillta augnamiði.

Til þess að átta sig á stöðunni þarf Reykjavíkurborg að vita hve miklir fjármunir renna til endurmenntunar starfsmanna, þar á meðal kennara, annað hvort beint frá borginni eða í gegnum sjóði sem ætlaðir eru til endurmenntunar.¹¹

Talsverðu fjármagni er veitt til símenntunar kennara og annarra starfsmanna ár hvert. Í minnisblaði sem forstöðumaður fjármálasviðs á Fræðslumiðstöð tók saman fyrir fræðsluráð 20. október 2003 um fjármagn sem veitt er til símenntunar kennara kemur m.a. fram:

Reykjavíkurborg leggur til eftirfarandi fjármagn:

- Í fjárhagsáætlun fræðslumála í Reykjavík er áætlað fjármagn til símenntunar starfsmanna skóla ár hvert. Árið 2003 var þessi upphæð tæplega 60 millj. króna fyrir

¹⁰ Að sumu leyti er röð málsgreinanna í þessari lagagrein misvísandi. Af byrjun greinarinnar má ráða að nýbreytni og þróunarstarf sé mál einstaklinga, en í seinni málsgreininni er vísað í hvern skóla sem einingu. Þótt aðeins sé um áferðaratriði að ræða þá væri eðlilegra að greinin um endurmenntunaráætlun kæmi á undan. Jafnvel mætti ganga svo langt að undirstrika ferlið starfsþróun, skólanámskrá, endurmenntunaráætlun og svigrúm til endurmenntunar, í þessari röð.

¹¹ Borginni dugar ekki að vita hvað hún leggur til sjóðanna nema það sé bærulega ljóst að starfsfólk á hennar vegum sé að fá svipaðar upphæðir úr sjóðunum.

símenntun starfsmanna skólanna og Fræðslumiðstöðvar, þar af er áætlaður hluti kennara og skólastjórna um 35 milljónir.

- Reykjavíkurborg greiðir í Verkefna- og námsstyrkjasjóð KÍ 1,5% af föstum dagvinnulaunum kennara, samkvæmt kjarasamningum. Árið 2003 var þessi upphæð um 85 milljónir króna.

Að auki eru greidd 0,22% af föstum daglaunum í starfsmenntunarsjóð KÍ samkvæmt kjarasamningum. Þessi upphæð var árið 2003 um 12 milljónir króna.

Reykjavíkurborg greiðir 1,3% af dagvinnulaunum kennara í námsleyfasjóð Sambands íslenskra sveitarfélaga, samkvæmt grunnskólalögum (25. gr.). Árið 2003 var þessi upphæð um 70 milljónir króna.

Framlög ríkisvaldsins til símenntunar kennara:

Endurmenntunarsjóður grunnskóla (ákveðið á fjárlögum ríkisins hvert ár). Var árið 2003 tæpar 24 milljónir króna og fengu grunnskólar í Reykjavík þar af um 5,5 milljónir.

Samtals eru þetta tæpar 220 milljónir kr. til endurmenntunar kennara og stjórnenda. Haustið 2003 voru um 1262 stöðugildi kennara og skólastjórna í grunnskólum Reykjavíkur. Að meðaltali eru því útlagðar rúmlega 170 þús. kr. í allt á hvert stöðugildi kennara eða stjórnanda þegar allt er talið með, sem virðist vera viðunandi upphæð. En gróft mat er að skólastjórnenndur geti aðeins stýrt um 20% þessa fjármagns þótt oft náist samkomulag um það sem ekki er beint á þeirra hendi.

Taflan sýnir framlög borgarinnar til endurmenntunar og námsleyfa kennara og skólastjóra

Til kennara og skólastjóra 2003		Alls millj. kr.	Reykjavík framlag millj. kr.	Úthlutun*	Alls
Grunnskólalög	Námsleyfasjóður	70	70	70	
Grunnskólalög	Endurmenntunarsjóður	24		5,5	
Grunnskólalög					75,5 Grunnskólalög
Kjarasamningur	Verkefna- og námsstyrkjasjóður KÍ	85	85	85	
Kjarasamningur	Starfsmenntasjóður KÍ	12	12	12	
Kjarasamningur					97 Kjarasamningur
Sérstök ákvörðun	Fræðslumiðstöð Reykjavíkur	60	35	35	
Sérstök ákvörðun	Vegna móðurskóla til endurmenntunar	2	2	2	
Sérstök ákvörðun					37 Sérstök ákvörðun
Kjarasamningur	Samanlagt Starfsmenntasjóður tónlistarkennara	253	204	209,5	

* Tölur sýna í sumum tilvikum aðeins framlag borgarinnar vegna starfsmanna sinna en ekki endilega hvað rennur til þeirra, þó það kunni að vera svipaðar upphæðir.

7.3 Aðrir starfsmenn skóla

Nálægt 28% starfsfólks grunnskólakerfisins eru ekki kennarar eða skólastjórar. Launa-kostnaður vegna þessa fólks í grunnskólum Reykjavíkur er nálægt 2 milljörðum króna. Nú leggur Reykjavíkurborg 0,3% af heildarlaunum allra starfsmanna grunnskólanna sem eru í Starfsmannafélagi Reykjavíkurborgar (nánast allir aðrir en kennarar) í starfsmenntunarsjóð félagsins. Auk þess eru lögð 1,5% af dagvinnulaunum í Vísinda- og rannsóknarsjóð þeirra félaga í Starfsmannafélaginu sem hafa háskólamenntun. Samkvæmt því sem áður er sagt er ekki fráleitt að ætla að útlagður kostnaður vegna endurmenntunar þessa starfsfólks ætti að vera á bilinu 2-4% eða á bilinu 40-80 milljónir á ári hverju. Þetta getur þó farið eftir menntunarstigi starfsfólksins, þannig að meira fé renni til þeirra sem minnsta menntunina hafa til þess að jafna að einhverju leyti menntunarstigið í grunnskólakerfinu.

7.4 Sérstök þróunarverkefni og móðurskólar

Reykjavíkurborg veitir jafnframt talsverðu fé til þróunarstarfa í grunnskólum í gegnum þróunarsjóð grunnskólanna í Reykjavík. Fyrirferðarmest þar er úthlutun til móðurskóla á

ákveðnum sérsviðum. Nokkur hluti af því fé er nýttur til símenntunar allra starfsmanna á viðkomandi sviði, en ekki ljóst hve stór hluti það er.

Í þessari umræðu hefur athygli verið dregin að eftirfarandi:

- a) Það virðist almennt samkomulag um það í þjóðfélaginu að hver starfsmaður hafi talsvert um endurmenntun sína að segja og hafi sjálfðæmi um hluta hennar. Það er ábyggilegt að hún getur nýst starfsemi og starfsþróun einstakra skóla mjög vel.
- b) Vegna þess hve endurmenntun er mikilvægur þáttur breytinga og þróunarstarfs þá er nauðsynlegt að stofnun (grunnskóli, sveitarfélag) geti hlutast til um endurmenntun starfsmanna sinna í talsverðum mæli og stuðst við hana í endurnýjun starfseminnar. Það er ljóst samkvæmt grunnskólalögum að skólastjórnendur bera mikla ábyrgð á þessu starfi og þurfa af þeim sökum að hafa aðgang að endurmenntunarfé fyrir sína stofnun. Það er ekki fráleitt að það nemi allt að 2% af launakostnaði starfsfólks. Þetta eru um 120 milljónir kr. miðað við launakostnað kennara og skólastjórnenda.
- c) Þumalfingursregla sem oft er miðað við í almennri umræðu er að þegar á heildina sé litið sé útlagður kostnaður við endurmenntun á móta og launakostnaður starfsmanns á þeim tíma sem endurmenntunin fer fram. Nefndin hefur stuðst við þetta viðmið í umfjöllun sinni.

Nefndin gerir tillögu um að endurmenntunarmálin verði endurskoðuð í þessu ljósi.

Tillaga um endurskoðun fjármögnunar endurmenntunar. [Stefnumörkun fræðsluráðs.]

Það er niðurstaða nefndarinnar að það þurfi að endurskoða fjármögnun endurmenntunar frá grunni. Það er mat nefndarinnar að skólastjórnendur skorti fé til þess að renna stöðum undir endurmenntun starfsmanna sinna að því marki sem hún er nauðsynlegur hluti af skipulegri þróun skólans. Rétt er að huga að því hverjir eiga að bera kostnaðinn af endurmenntun og hverjir ráðstafa því fé sem er til skiptanna, m.a. í ljósi þess hvaðan það kemur.

Nefndin leggur til að sveitarfélagið geri upp við sig hve miklu fé það telur nauðsynlegt að varið sé til endurmenntunar starfsfólks skólanna; meti síðan hve mikið af því fé er þegar til ráðstöfunar og meti jafnframt hvort skipan úthlutunar þessa fjár tryggi best svigrúm einstakra skóla til sjálfstæðrar þróunar.

8 Meðferð persónuupplýsinga í grunnskólum

Það er mikilvægt í skilvirku kerfi að flókin málefni eins og upplýsingaumferðin er nú orðin, séu einfölduð og skýrð eins og frekast er unnt. Skólastarfið reiðir sig í auknum mæli á miklar og góðar upplýsingar um nemendur svo hægt sé að taka tillit til þarfa þeirra og eiginleika. Möguleikarnir á því að safna góðum upplýsingum og varðveita þær og miðla hafa breyst mikið á fáum áratugum. Lagaumhverfið er líka orðið æði flókið og öllum sem fjalla um þessi mál þurfa að vera leikreglurnar ljósar. Það er þess vegna mikilvægur þáttur sveigjanlegs skólastarfs að þessi þáttur starfsins verði sem liprastur og upplýsingaumhverfið verði til þess að létta starfið en ekki þyngja það.

Um meðferð persónuupplýsinga er m.a. fjallað í lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000. Starfshópur á vegum Sambands íslenskra sveitarfélaga hefur verið að vinna drög að leiðbeinandi reglum um meðferð og varðveislu persónuupplýsinga um nemendur í leik- og grunnskólum. Nefndin vonar að sá hópur geti gert sér mat úr því sem hér er sagt. Ljóst er að öll þessi mál þurfa að komast í betra horf en nú er og margt sem þarf að samræma við breytt umhverfi og nýjar áherslur.

Miklu skiptir að sveitarfélag hafi yfirlit yfir upplýsingasöfnun um einstaklinga og tryggi aðhald, reglusemi, samræmi og fagmennsku almennt um meðferð þessara upplýsinga. M.a. skal vera skýrt hvernig samstarfi ólíkra stofnana og faghópa sé háttað og um það skal vera skýrt yfirlit.

Tillögur um handbók um upplýsingamál og inntak hennar.[Ákvörðun fræðsluráðs.]

Handbók fyrir starfsfólk fræðslumála. Þessi mál hafa oft verið rædd á fundum nefndarinnar og fjölmörg álitamál hafa komið upp sem nauðsynlegt er að tekin séu til sérstakrar meðferðar. Nefndin telur mikilvægt að gerð sé aðgengileg handbók fyrir allt starfsfólk skóla til þess að einfalda meðferð persónuupplýsinga eins og unnt er. Einnig komi fram um ábyrgð einstakra aðila gagnvart öllum þáttum málsins, svo sem hver ber ábyrgð á söfnun, miðlun, varðveislu eða eyðingu upplýsinga.

Lagt er til að handbókin verði gerð í áföngum þannig að í fyrstu umferð sé gengið frá nokkrum lykilatriðum en síðan sé hún aukin eftir því sem nauðsyn krefur. Það er hætt við að í verki af þessu tagi færast menn of mikið í fang í byrjun og það dragist á langinn fyrir bragðið. Handbókin gæti skipst í nokkra undirkafla sem gerð er grein fyrir hér á eftir.

■ **Almenn viðmið**

Almenn viðmið um hvaða upplýsingar eru nauðsynlegar eða eftirsóknarverðar og hvaða gæðaviðmið skuli gilda um söfnun þeirra.

- Það er nauðsynlegt að skólinn geri upp við sig hvaða upplýsingar hann þarf um nemendur til þess að sinna skyldum sínum og til þess að skólastarfið verði sem skilvirkast. Þetta kemur m.a. upp í tengslum við umræðu um einstaklingsmiðað nám. Í þessu sambandi þarf að gæta hófs í upplýsingasöfnun og tryggja að aðeins sé stuðst við áreiðanlegar og réttmætar upplýsingar og ljóst hvaða kröfur eru gerðar um réttmæti og áreiðanleika.

■ **Reglur um skráningu, varðveislu og miðlun virkra upplýsinga um nemendur á meðan þeir eru í skóla.**

Skráning upplýsinga

- Ljóst skal vera hver eigi að skrá tilteknar upplýsingar eða bera ábyrgð á þessari skráningu.
- Gæta þarf að hvernig upplýsingar eru geymdar og hver hefur aðgang að þeim.
- Mikilvægt er að það sé ljóst hvaða upplýsingar má geyma á tölvuskráðu formi og hverjir mega hafa aðgang að þeim.

Tilfærsla upplýsinga

- Það þarf að vera skýrt hvaða upplýsingar flytjist á milli
 - ólíkra stofnana fræðslukerfisins, svo sem leikskóla og grunnskóla, grunnskóla og framhaldsskóla og milli grunnskóla innbyrðis.
 - ólíkra stofnana heilbrigðis- og félagsmálakerfisins, þ.m.t. íþróttá- og tómstundaráð
 - og loks þarf að gera grein fyrir því hvað verði um þær upplýsingar sem ekki fara á milli stofnana.
- Fjalla þarf um skyldur foreldra til að veita upplýsingar um aðstæður barnsins og hver upplýsir foreldra um þær skyldur. Jafnframt verði fjallað um rétt foreldra til að fá upplýsingar.
- Skýra þarf hvenær og í hvaða formi þarf samþykki foreldra fyrir öllum þáttum upplýsingasöfnunar og samþykki fyrir flutningi upplýsinga á milli aðila.
- Skýra þarf hvaða upplýsingar á að veita forræðislausum foreldrum.

Trúnaður

- Skýra þarf hverjir eru bundnir trúnaði og um hvaða upplýsingar og gagnvart hverjum.

Ábyrgð

- Spurningar vakna um hverjir eiga að ganga frá reglum og hvort hver skóli ætti að hafa sínar starfsreglur.

■ Geymsla og eyðing upplýsinga

Almennar reglur verði skýrðar um varðveislu til lengri tíma og eyðingu upplýsinga eftir að barn er hætt í grunnskóla.

- Mikilvægt er að skýra hvaða upplýsingar beri að varðveita og þá hve lengi. Nauðsynlegt er að hafa í handbókinni skýrar upplýsingar frá Borgarskjalasafni um þessi atriði.

Samantekt á tillögum

1. Grunnskóli

Tillaga þar sem nefndin leggur til að ákvæði um skólaskyldu verði rædd við menntamálaráðuneytið í ljósi athugasemda um aldursbil, árafjölda og hámark. [Lagabreyting.]

Tillaga um endurskoðun 14. greinar grunnskólalaga, sem fjallar um stjórn skóla. [Lagabreyting.]

Nefndin telur að þessi grein sé óþörf með hliðsjón af breyttum aðstæðum, að undanskilinni fyrstu málsgreininni um að skólastjóri veiti faglega forystu og beri ábyrgð á starfinu.

Tillaga um hlutverk foreldra í starfi grunnskóla. [Lagabreyting.]

Lagt er til að greinar sem lúta að þátttöku og hlutverki foreldra séu endurskoðaðar, bæði í ljósi reynslu af þætti foreldraráða í starfi grunnskólans en einnig í ljósi umræðna um skyldur foreldra varðandi samráð og samband við skólann um börn sín.

Tillaga um endurskoðun 17. greinar, um tilurð ráðsins og aðstoð við nemendaráð. [Lagabreyting.]

Lagt er til að tekin sé út úr greininni upptalning á því hverjir séu ráðinu til aðstoðar og að skylt sé að stofna nemendaráð en ekki einungis heimilt eins og nú er.

Tillaga um að 22. grein um skólahúsnæði verði endurskoðuð. [Lagabreyting.]

Lagt er til að greinin sé orðuð þannig að ljóst sé að ráðstöfun húsnæðis sé á hendi sveitarstjórna.

Tillaga um endurskoðun 23. gr. þar sem fjallað er um stjórnendur og skipurit skóla. [Lagabreyting.]

Atriðin sem ætti að endurskoða eru þessi:

- Hver ræður skólastjóra, t.d. gerir fræðsluráð það í Reykjavík.
- Hvort eðlilegt sé að setja fram í lögum skipurit í skóla, m.a. hvort nauðsyn beri til að ráða aðstoðarskólastjóra, fremur en t.d. fjármálastjóra eða deildarstjóra.
- Orðalag um starfsheiti mætti vera mun almennara.

Tillaga um að endurskoða greinar 27 og 28 til þess að auka svigrúm skólanna til að breyta kennsluháttum í skólanum, m.a. um val, námsgreinar, lengd kennslustunda o.fl. . [Lagabreyting.]

Tillaga um að umorða 32. gr. þannig að hún hafi viðari skírskotun og að fleira en þátttaka í atvinnulífi geti verið metið sem nám. [Lagabreyting.]

Tillaga um að breyta 35. gr. þannig að mat á undanþágu frá námsgrein sé í höndum skólastjóra. [Lagabreyting.]

Starfshópur um þætti skólastarfs utan stefnumótunarsviðs fræðsluráðs

Tillaga er um að nota orðið starfsáætlun í stað skólanámskrá. [Lagabreyting.] Þessi tillaga á við nokkrar greinar í grunnskólalögum en þó sérstaklega 31. grein.

Tillaga um endurskoðun á lögum um Námsgagnastofnun, sem m.a. lýtur að aðild sveitarfélaga að starfsemi hennar. [Lagabreyting.]

Tillaga um Námsmatsstofnun

- c) Skýrð verði hin formlega umgjörð samræmdu prófanna, m.a. hvað heyrir til friðar stofnunarinnar, ráðuneytisins og skólanna. [Breytt reglugerð og verklagsreglur.]
- d) Lög um Námsmatsstofnun verði endurskoðuð í ljósi þess hlutverks sem samræmd próf (einkum í 4. og 7. bekk) hafa sem könnunar- og þróunartæki fyrir skólana. [Lagabreyting.]

2. Leikskóli

Tillaga um málefni leikskóla

Nefndin telur nauðsynlegt að fræðsluráð skoði sérstaklega:

- a. samráðsvettvang leikskóla og grunnskóla og sjái til þess að hann sé virkur. [Endurskoðun verklagsreglna.]
- b. tengsl leikskóla og grunnskóla hvað snertir upplýsingamiðlun, almennt samstarf og skil á milli þessara skólastiga. [Endurskoðun verklagsreglna.]
- c. tengsl leikskóla og grunnskóla hvað varðar verkaskiptingu í tengslum við aðalnámskrá skólastiganna og fá úr því skorið hvert svigrúm er til þess að flytja til verkefni. [Reglugerðarbreyting og hugsanlega lagabreyting.]
- d. atriði sem lúta að réttindum kennara til að kenna á fleiri en einu skólastigi og kostnað við námsgögn. [Lagabreyting.]

3. Framhaldsskóli

Tillaga um stefnumörkun um málefni framhaldsskólans. [Ákvörðun fræðsluráðs og viðræður við menntamálaráðuneytið.]

Nefndin leggur til að fræðsluráð móti sér stefnu um skil á milli grunnskóla og framhaldsskóla og leggi sitt af mörkum til þess að þau verði sem sveigjanlegust, einkum með það að markmiði að auðvelda nemendum í grunnskóla að taka áfanga í framhaldsskóla. Í framhaldi slíkrar stefnumótunar verði óskað eftir viðræðum við ráðuneytið eða einstaka framhaldsskóla um framkvæmd.

Tillaga um samráð um þróun framhaldsskóla. [Viðræður við menntamálaráðuneytið.]

Nefndin leggur til að rætt verði við menntamálaráðuneytið um mótun verklagsreglna um vinnubrögð þegar byggingar, nýbyggingar og viðbyggingar, eru undirbúnar. Sérstaklega með það fyrir augum að styrkja samráð við Reykjavíkurborg um áherslur í starfi nýrra skóla.

Nefndin telur að Reykjavíkurborg ætti að nýta þá kosti sem fyrir hendi eru til að hafa áhrif á þróun framhaldsskóla, meðal annars með því að vinna með stjórnvöldum og skólunum að fjölbreyttu námsframboði.

4. Tónlistarskóli

Tillaga um málefni tónlistarskóla. [Lagabreyting.]

Nefndin leggur til að í viðræðum við ríkisvaldið verði lögð áhersla á að lögum um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla verði breytt. Helsta breytingin felist í því að sveitarfélögin fjármagni tónlistarskóla (nám) á leik- og grunnskólastigi eða nám upp að ákveðnu stigi í tónlistarnámi, en ríkið leggi fram fé til tónlistarnáms á framhaldsskóla- og háskólastigi, enda sé skilgreint hvar nám sé staðsett.

5. Heilbrigðismál

Tillaga um málefni heilsugæslu, bæði um verklag og málaflokka. [Stefnumörkun fræðsluráðs, viðræður við önnur stjórnvöld, e.t.v. lagabreyting.]

Nefndin leggur til að formlegar viðræður verði við heilbrigðisyfirvöld um þau viðfangsefni sem nefnd eru hér á eftir.:

- 1 Farið verði yfir þau úrlausnarefni sem uppi eru og komist að samkomulagi um að þau skuli leyst (sbr. lista hér á eftir).
- 2 Farið verði yfir verklag og starfshætti og rakið á hvers hendi endanleg úrlausn liggur. Hvað er á hendi landlæknis, hvað á hendi Heilsugæslunnar í Reykjavík eða borgarlæknis, hvað á hendi fræðslufyrvalda og hvað krefst sérstaks samkomulags. Þannig verði reynt að ná samkomulagi um hvernig úr ágreiningsmálum eða hagsmunatogstreitu verði leyst og hverjir hafi umboð til þess að ná samkomulagi. Sum slík mál virðast krefjast pólitískrar úrlausnar og sérstakrar umræðu um hvernig á þeim skuli tekið á meðan önnur eru einföld framkvæmdaatriði. Í þessu felst að það sé kortlagt nákvæmlega á hverra hendi úrlausn tiltekinna málefna er.
- 3 Þarna verði náð samkomulagi um að í þeim tilvikum sem hagsmunir stofnana kunna að skarast þá verði bókað að samráð verði haft við þann hagsmunaaðila sem ekki ræður ferðinni og í verklagsreglum verði skýrt frá því hvernig hefur verið leitast við að taka tillit til hans sjónarmiða. Sérstaklega verði rætt um þau atriði laga og reglna sem kveða á um samráð af ýmsu tagi.
4. Ákveðið verði verklag um úrlausn hvers málefnis.

6. Málefni fatlaðra barna

Tillaga um verklag við úrlausn mála sem snerta fötlud og veik börn. [Viðræður og hugsanleg lagabreyting.]

Farin verði sú leið sem lýst er í kafla um heilsugæslu og nú rætt við yfirvöld félagsmála. Best er ef yfirvöld mennta-, félags- og heilbrigðismála kæmu öll til sögunnar við hina almennu lausn málsins. Það er ljóst að í þessum málaflokki er kerfisvandinn (þ.e. spurningin um verkaskiptingu innan kerfisins) sá sem er hvað erfiðastur og það þarf að leggja sérstaka rækt við að takast á við hann.

7. Menntunarmál kennara og annars starfsfólks skóla

Tillaga um upplýsingar um óskir skóla um grunnmenntun kennara. [Stefnumörkun fræðsluráðs.]

Lagt er til að fræðsluráð beini því til Fræðslumiðstöðvar að meta í samráði við skólastjóra hver kunnir að vera almenn sjónarmið sveitarfélagsins um grunnmenntun kennara sem æskilegt væri að koma á framfæri við kennaramenntunarstofnanir. Jafnframt verði endurmetnar þær leiðir sem eru til þess að koma þessum sjónarmiðum á framfæri. Þessi tillaga er í anda viðtekkinna sjónarmiða um að það sé eðlilegt að hafa góð tengsl á milli atvinnulífs (grunnskóla og Fræðslumiðstöðvar í þessu tilviki) og skóla (hér kennaramenntunarstofnana). Tillagan undirstrikar mikilvægi samráðs á milli þessara aðila en ekki að atvinnulífið stýri grunnmenntuninni.

Tillaga um endurskoðun fjármögnunar endurmenntunar. [Stefnumörkun fræðsluráðs.]

Það er niðurstaða nefndarinnar að það þurfi að endurskoða fjármögnun endurmenntunar frá grunni. Það er mat nefndarinnar að skólastjórnendur skorti fé til þess að renna stoðum undir endurmenntun starfsmanna sinna að því marki sem hún er nauðsynlegur hluti af skipulegri þróun skólans.

Nefndin leggur til að sveitarfélagið geri upp við sig hve miklu fé það telur nauðsynlegt að verja til endurmenntunar starfsfólks skólanna; meti síðan hve mikið af því fé er þegar til ráðstöfunar og meti jafnframt hvort skipan úthlutunar þessa fjár tryggi best svigrúm einstakra skóla til sjálfstæðrar þróunar.

8. Meðferð persónuupplýsinga í grunnskólum

Tillögur um handbók um upplýsingamál og inntak hennar. [Ákvörðun fræðsluráðs.]

Handbók fyrir starfsfólk fræðslumála. Nefndin telur mikilvægt að gerð sé aðgengileg handbók fyrir allt starfsfólk skóla til þess að einfalda meðferð persónuupplýsinga eins og unnt er. Þar sé gerð grein fyrir ábyrgð einstakra aðila gagnvart öllum þáttum málsins, svo sem hver ber ábyrgð á söfnun, miðlun, varðveislu eða eyðingu upplýsinga.