

Reykjavík, 10. mars 2023

Mennta- og barnamálaráðuneytið
Sölvhólsgötu 4
101 Reykjavík

Efni: Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um þjónustustofnun á sviði menntamála

Vísað er til tilkynningar á vef mennta- og barnamálaráðuneytis frá 24. febrúar sl. þar sem kynnt er til samráðs mál nr. 38/2023, „Frumvarp til laga um þjónustustofnun á sviði menntamála“.

Skóla- og frístundasvið Reykjavíkurborgar (SFS) fagnar því að frumvarp um nýja opinbera stofnun sé að verða til sem ætlað er að styðja við fagmennsku í skóla- og frístundastarfi á heildrænan hátt og bindur miklar vonir við tilurð nýrrar stofnunar hvað varðar samhæfingu og stuðning við skóla- og frístundastarf í landinu. Lýsir sviðið yfir vilja til samstarfs á hverjum þeim vettvangi sem óskað er eftir á þróunartíma hennar fyrstu árin.

Í greinargerð með frumvarpi um nýja stofnun er dregið fram margt af því sem áhyggjur hafa verið af á undanförunum árum, s.s. útgáfa námsefnis, ytra mat skóla, fagleg umgjörð námsmats, stuðningur við starfsþróun og fleira.

Almennt

Mikilvægt er að í frumvarpinu sé fjallað um skóla- og frístundastarf/þjónustu þar sem samþætting starfsemi fyrir börn og unglinga er órofa heild varðandi farsæld barna. Hér og eftirleiðis ætti því að vísa til skóla- og frístundaþjónustu en ekki einungis skólaþjónustu.

SFS fagnar því að stofnuninni sé ætlað að styðja við skólustarf á öllum skólastigum ekki síst leikskólastigið sem þarf stórukað stuðning til að ná því markmiði að sinna menntun og farsæld á fyrsta skólastiginu. Þá er mjög jákvætt að sjá að stofnuninni er ætlað að styðja og efla frístundastarf um land allt í samræmi við bestu þekkingu og reynslu á hverjum tíma, m.a. með ráðgjöf, leiðsögn, námskeiðum og útgáfu leiðbeininga og fræðsluefnis. Sett ákvæði nýrra laga um stofnunina þurfa að endurspegla þessa áherslu með skýrum hætti.

Athugasemdir við einstök ákvæði

2. grein. Markmið

Markmiðagreinarnar snúa mjög að börnum. Gerð er athugasemd um að ekki sé fjallað um t.d. að standa að baki skólum þannig að þeir geti framkvæmt skólustarf í samræmi við aðalnámskrá. Þarna er orðið námskrá aðalatriði.

Vísað er til 4. tölul. þar sem orðalagið *styðja við notkun viðurkenndra aðferða* er notað. Mælt er með að nota skýrara orðalag þannig að merkingin sé ljós. Ef ný stofnun er faglegt forystuafli þá byggir hún á rannsóknum og því mætti hér bæta við árangur og þá með vísan í farsældarhringinn (SHANNARI), árangur í námi og félagslegan árangur: **Árangur** – að njóta stuðnings og leiðsagnar í námi til að öðlast nauðsynlega hæfni, sjálfstraust og trú á eigin getu, hvort sem er heima, í skólanum eða í samfélaginu.

4. grein Samvinna og samráð

Að mati SFS er ekki fullnægjandi að í 2. málsli. 1. mgr. sé einungis mælt fyrir um samráð við sveitarfélög, heldur sé rétt að tilgreina þar bæði samstarf og samráð Sveitarfélög reka skólaþjónustu grunnskóla og af því leiðir þarf að fara fram bæði samráð og samstarf.

Hér þarf að teikna upp skýra mynd af því hvernig samráði og samstarfi á milli aðila í menntakerfinu öllu er háttað. Inn í þá mynd þarf að teikna aðkomu háskóla og rannsakenda, samstarf við samband sveitarfélaga og fræðsluskrifstofur/skólaþjónustu í einstaka sveitarfélögum. Slík mynd þarf að sýna mjög skýrt hvernig þekking sem verður til innan ólíkra eininga í menntakerfinu hríslast bæði neðan frá og upp í gegnum öll lögin og frá háskólum til vettvangs með samvirkni og skilgreindu samráði. Inn í þetta spilar síðan menntun kennara og tómsundafræðinga en með þétu samstarfi, samvirkni og samráði milli allra eininganna innan og milli sveitarfélaga og ríkis yrði leitast við að samræma að hluta starfsþróun og menntun nýrra kennara og tómsundafræðinga.

Í tengslum við 2. mgr. skal bent á að það vantar að kveðið sé á um samstarf við hagsmunasamtök foreldra og samtökin Móðurmál.

5. grein Verkefni

Samkvæmt 3. tölul. 5. gr. er verkefni stofnunarinnar að styðja, samhæfa og eftir atvikum framkvæma skólaþjónustu í leik-, grunn- og framhaldsskólum, m.a. með ráðgjöf, leiðsögn, námskeiðum og útgáfu leiðbeininga og fræðsluefnis.“ 3. tölul. þykir ekki nægjanlega skýr um hvert skuli vera hlutverk annars vegar hinnar nýju stofnunar og hins vegar sveitarfélaga. Grundvallaratriði er að slíkur skýrleiki sé til staðar. Hér mætti til að mynda kveða á um að sveitarfélögin eða landshlutasamtök sveitarfélaga sæju um framkvæmdina en hlutverk stofnunarinnar sé að styðja og samhæfa. Orðalagið „og eftir atvikum framkvæma“ ætti því að fara út.

Samkvæmt 11. tölul. 5. gr. er verkefni stofnunarinnar að stunda rannsóknir á sviði menntunar, skólastarfs og skólaþjónustu eftir því sem unnt er. Í athugasemdum frumvarpsins við ákvæði 5. gr. er þessi liður ekki skýrður frekar. Hvað varðar kannanir og rannsóknir sem beinast að börnum hlýtur það að vera forsenda að þær hafi skýran tilgang og markmið og gæði þeirra séu fullnægjandi þannig að réttlæt看legt sé að þær fari fram. Mikilvægt er að lögin mæli fyrir um ákveðnar kröfur og skilyrði í því sambandi. Þá þarf að tryggja að niðurstöðum rannsókna stofnunarinnar sé miðlað til sveitarfélaganna svo nýta megi þær til umbóta.

Með vísan til 9. tölul. er því velt upp hvort betur færi á því að bæta umfjöllun um starfsþróun undir 2. og 3. tölul.

Til viðbótar framangreindu er sérstaklega bent á mikilvægi þess að bæta tveimur verkefnum við sem láðst hefur að nefna í listanum.

Í fyrsta lagi vantar upp á að sérstaklega sé fjallað um stafræna starfs- og kennsluhætti og vísast í þessu sambandi einnig til liðar 4. í 10. gr. frumvarpsins þar sem lögð er til breyting á lögum um námsögn nr. 71/2007. Hin nýja stofnun á að bera ábyrgð á að tryggja að skólum standi til boða að nýta sér traust stafræn náms- og kennslugögn sem uppfylla skilyrði laga um persónuupplýsingar og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018, þar með talið um öryggi gagna, mat á áhrifum persónuverndar o.s.frv. Í því felst að stofnunin taki að sér val á slíkum lausnum eða gögnum sem skólar og sveitarfélög geta valið úr.

Í öðru lagi vantar upp á að tilgreind séu verkefni um starfshætti sem styðja við nám barna af erlendum uppruna á öllum skólastigum og stuðning við kennsluhætti sem snúa að námi og kennslu í fjölmennningarlegum nemendahópum. Þar þarf sérstaklega að huga að eftirfarandi áherslum sem byggja á grunni stefnu um menntun barna og ungmenna með fjölbreyttan tungumála og menningarbakgrunn og breytingum sem þegar hafa verið gerðar á aðalnámskrá leik- og grunnskóla:

- Fjölmennningarlegir og inngildandi starfs og kennsluhættir með virkri þátttöku allra barna og fullorðinna í skólasamfélaginu. Þar verði lögð áhersla á fræðslu, starfsþróun og stuðningsefni fyrir allt starfsfólk og stjórnendur um menningarnæmi, viðhorf, fordóma, samskipti og rasisma.
- Byggð verði upp þekking á því að styðja við starfsfólk skóla- og frístundastarfs af erlendum uppruna Þar verði einnig horft til þátttöku starfsfólks af erlendum uppruna og stutt við hæfni þeirra og starfsþróun, íslenskukunnáttu og þekkingu á samfélagi, uppeldi og menntun í íslensku samfélagi.
- Námsgögn endurspegli fjölbreytileika mannlífs og námsefni sem sérstaklega er ætlað fjöltyngdum börnum verði aðlagð fjölbreyttri tungumálakunnáttu í íslensku.
- Byggður verði upp stuðningur við skóla- og frístundastarf þegar kemur að vinnu með íslensku sem annað mál. Þar verði hugað sérstaklega að leikskólastiginu og gildi samskipta og eflandi málumhverfis með þátttöku allra fullorðinna en góður málþroski leggur grunn að bernskulæsi og lestrarkunnáttu. Sérstök áhersla þarf að vera á stuðning við faggreinakennara um eflingu skólaorðafórða í einstökum faggreinum.
- Stutt verði við fjöltyngda starfs- og kennsluhætti samanber áherslur í leiðarvísi um stuðning við móðurmál og virkt fjöltyngi í skóla- og frístundastarfi.
- Byggð verði upp þekking á stuðning og samstarfi við fjöltyngda foreldra, útbúið fræðsluefni og veitt starfsþróun til starfsfólks og kennara um menningarnæmi í samskiptum við fjöltyngda foreldra með áherslu menningu, mál og læsi.

7. gr. upplýsingar

Vísað er til 7. gr. frumvarpsins þar sem mælt er fyrir um heimild hinnar nýju stofnunar til að krefja skóla og rekstraraðila þeirra um upplýsingar og gögn sem stofnunin telur nauðsynleg til að sinna hlutverki sínu á því formi sem óskað er og innan tiltekinna tímamarka.

Lýst er yfir áhyggjum af því að hægt sé að krefjast upplýsinga á hvaða formi sem er án þess að samhliða séu tryggðir möguleikar sveitarfélaga á því að uppfylla þær skyldur. Hér er rétt að taka fram að möguleikar sveitarfélaga á að veita upplýsingar samkvæmt ákvæðinu ráðast af þeim gagnagrunnum sem eru til staðar hverju sinni og eru mismunandi eftir sveitarfélögum. Í ákveðnum tilvikum getur það því krafist óhemju mikillar vinnu eða jafnvel verið ógerningur að svara ákveðnum upplýsingabeidnum. Vegna þess munar sem er á gagnagrunnum sveitarfélaga getur samanburður milli þeirra jafnframt verið vandkvæðum bundinn.

Æskilegt væri að hinni nýju stofnun yrði falið að leggja grunn að útbúinn yrði miðlægur grunnur um börn á leik og grunnskólaaldri með lögheimili á landinu og sérhvert sveitarfélag hefði aðgang að upplýsingum um börn með lögheimili í viðkomandi sveitarfélagi. Með því væri ekki einungis greitt fyrir möguleikum sveitarfélaganna á að skila sambærilegum gögnum til hinnar nýju stofnunar, heldur einnig möguleikum þeirra á að rækja önnur lögbundin hlutverk, svo sem að tryggja og hafa eftirlit skólavist samkvæmt lögum um grunnskóla nr. 91/2008, bjóða vistun á frístundaheimili samkvæmt sömu lögum, tryggja leikskólavist samkvæmt lögum um leikskóla nr. 90/2008, og tryggja að greiðslur vegna barna fari fram eins og gert er ráð fyrir í lögum, reglugerðum og samningum milli sveitarfélaga þegar börn sækja þjónustu utan þess sveitarfélags sem þau eiga lögheimili í. Hvað varðar eftirlit með skólaskyldu skal tekið fram að í reynd fer mikil vinna í það að reyna að nálgast upplýsingar um börn sem eru með skráð lögheimili í sveitarfélaginu en skila sér ekki í grunnskóla þar. Hefur þá þurft að leita að upplýsingum um börnin um allt land sem og utan landssteinanna. Með framangreindri tillögu yrði staða sveitarfélaganna jafnframt styrkt hvað varðar notkun á rafrænum upplýsingakerfum og námsumsjónarkerfum.

6. gr. Vinnsla persónuupplýsinga

Í 3. mgr. 6. gr. er lögð til heimild stofnunarinnar til að miðla persónuupplýsingum milli stofnunarinnar og stjórnvalda og annarra aðila á sviði fræðslu og menntamála ef það samrýmist

lögbundnu hlutverki beggja aðila, þar með talið með samkeyrslu skráa. Mikilvægt er að innan skilgreiningarinnar um aðra aðila á sviði fræðslu og menntamála falli sveitarfélög.

Vegna víðtæks lögbundins hlutverks sveitarfélaga við m.a. rekstur leikskóla, grunnskóla, og frístundaheimila, þ.m.t. skyldu þeirra til að viðhafa mat og eftirlit er mikilvægt að heimild sveitarfélaga til að nálgast viðeigandi upplýsingar hjá hinni nýju stofnun og ráðuneyti sé hafin yfir vafa. Einnig þarf að vera skýrt hvort sveitarfélög geti aflað gagna um sína starfsstaði frá hinni nýju stofnun og ráðuneyti. Með því væri komið í veg fyrir umfangsmikla vinnu og margverknad bæði starfsstaða og stofnana.

Þá er einnig mikilvægt að í lögum séu tryggð skilyrði fyrir því að unnt sé að leggja mat á allskyns breytur og þætti sem varða velferð barna, þ.m.t. með samkeyrslu. Á meðal upplýsinga sem eru nauðsynlegar í þessu sambandi eru til dæmis aðgangur að því námsmati sem stofnunin safnar miðlægt og upplýsingar um afdrif barnanna sem frá þeirra skólum koma. Mikilvægt er að átta sig á því hvort þau skila sér í framhaldsnám og hvort börnin eru að ná að ljúka náminu sem og töluleg gögn sem varða upplýsingar um tungumál barna og hvers konar þjónustu þau börn eru að fá og afdrif þeirra í framhaldsnámi.

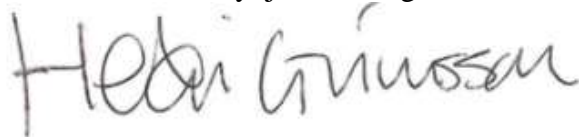
Fái stofnunin heimildir má gera ráð fyrir að stofnunin geti unnið að sambærilegum upplýsingum og í kringum vinnuna við “Learning opportunity index” fyrir hönd sveitarfélaganna.

Ytra mat

Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að mennta- og barnamálaráðuneyti taki við ytra mati með skólum, eins og upphaflega hafi verið gert ráð fyrir þegar lagaákvæði um ytra mat voru sett í skólalöggjöfina. Í þessu sambandi leggur Reykjavíkurborg áherslu á að í lögum þessum sem og öðrum lögum þar sem mælt er fyrir um ytra mat sé skýrlega kveðið á um þessi hlutverk. Ef ráðuneytið á alfarið að taka við ytra mati þarf að skerpa á þeirri áherslu. Einnig þarf að vera skýrt hver sér um innra mat og eftirfylgni umbótaáætlana. Fram til þessa hefur Reykjavíkurborg sjálf sé um ytra og innra mat skóla en skóla- og frístundasvið telur mikilvægt að skóla í Reykjavík sitji við sama borð og aðrir skólar landsins þegar kemur að ytra mati á skólastarfi og faglegum stuðningi við innra mat í kjölfar ytra mats og gerð umbótaáætlana. Ef matið verður alfarið fært til ráðuneytis er mikilvægt að Reykjavíkurborg sitji við sama borð og önnur sveitarfélög í landinu varðandi ytra mat á á starfi leikskóla, grunnskóla og frístundaheimila.

Lagafyrirmæli um ytra mat þurfa að tryggja að matið taki til viðeigandi þátta og sé framkvæmt með fullnægjandi hætti þannig að megináherslum í menntun og menntastefnunni sé mætt. Leiðarljósið sé ætíð að byggja á gögnum og í kjölfarið gera umbætur í skóla- og frístundastarfi til að tryggja að sérhvert barn blómstri.

F.h. Reykjavíkurborgar,



Helgi Grímsson
sviðsstjóri skóla- og frístundasviðs