

Mál nr. 38/2023: Frumvarp til laga um þjónustustofnun á sviði menntamála

Sendandi: Rannsóknarhópur um skólaþjónustu, við Háskólann á Akureyri.

Umsögn og athugasemdir

Hópurinn fagnar þeirri ákvörðun sem felst í frumvarpinu um að koma á fót stofnun sem hefur það hlutverk að vera faglegur bakhjarl skólaþjónustu sveitarfélaga og annarra sem bera ábyrgð á gæðum menntunar barna og ungmenna. Ef vel tekst til getur slík stofnun orðið mikilvægur aflvaki þróunar skólastarfs í leik-, grunn-, og framhaldsskólum á landinu öllu.

Við frumvarpið í heild og einstakar greinar þess gerir hópurinn eftirfarandi athugasemdir:

Markmið

Margt í markmiðum (2. gr.) og upptalningu á verkefnum stofnunar X í 5. grein er óljóst og að ýmsu leyti er erfitt að sjá hvernig þessar tvær greinar kallast á.

- Í fyrsta tölulið 2. greinar segir að markmið með starfsemi X sé að styðja við „þroska, líðan og farsæld barna“. Hópurinn telur að hér þurfi *menntun barna* að vera í forgrunni og að þroski, líðan og farsæld felist í góðri menntun. Þessu til stuðnings má vísa til aðalnámskrár og orðalags í greinargerð með frumvarpinu í fyrstu efnisgrein kafla 2.4 á bls. 8.
- Í 3. tölulið er óljóst hvað það þýðir að „samræma og samhæfa skólastarf og skólaþjónustu“. Nauðsynlegt er að gera merkingu þessa töluliðar skýrari, orðalagið má skilja sem svo að stofnun X verði að einhverju leyti stýrandi um starfshætti.
- Í 4. tölulið segir að markmið X sé að vera „faglegt forystuafli og bakhjarl skóla“; hvers vegna ekki skólaþjónustu? Þetta orðalag ber vott um að stofnuninni sé ætlað að hafa bein afskipti af starfi skóla fremur en að vera bakhjarl svæðisbundinnar skólaþjónustu sem hefur þetta hlutverk. Meira um það síðar í umsögninni.
- Það hlutverk X að efla svæðisbundna skólaþjónustu sveitarfélaga ætti að ávarpa mun skýrar í markmiðsgreininni.

Stofnun X, skólar og skólaþjónusta sveitarfélaga

Frumvarpið í heild er bagalega óskýrt að því er varðar skólaþjónustu, hlutverk stofnunar X á sviði skólaþjónustu og samspil stofnunarinnar við svæðisbundna skólaþjónustu sveitarfélaga. Þetta samspil verður ekki skýrt – og raunar ógerningur að lýsa því – nema samhliða liggi fyrir hvernig á byggja á upp svæðisbundna skólaþjónustu sem lögbundið verkefni sveitarfélaga. Þetta samspil er að mati hópsins lykilatriði til að vel takist til með hlutverk stofnunarinnar á sviði skólaþjónustu. Erfitt er að ræða þennan þátt frumvarpsins meðan ekki liggur fyrir hvernig svæðisbundin skólaþjónusta er hugsuð og þess vegna hefðu frumvörp um hvort tveggja þurft að liggja fyrir samhliða. Hættan við þetta verklag er sú að lögfest verði ákvæði um stofnun X sem stangast á við skynsamlega uppbyggingu svæðisbundinnar skólaþjónustu þegar að því kemur að skilgreina hana.

Hópurinn ítrekar eftirfarandi skilgreiningu sína á skólaþjónustu sem kemur fram í umsögn hans um um mál nr. 195/2022: *Áform um frumvörp til nýrra heildarlaga um skólaþjónustu og nýja þjónustustofnun.*

Mestu varðar að líta á viðfangsefni skólaþjónustu í heild sem styðja jöfnum höndum við 1) nemendur og foreldra, 2) starfsfólk skóla með kennslufræðilegri ráðgjöf, og 3) skóla sem stofnun með stuðningi við starfsþróun, skólaþróun og innleiðingu meginþátta í opinberri skólasterfni. Með því að hver ofangreindra þátta styðji annan miðar samlegð þeirra að því að efla skóla sem faglegar stofnanir ([sjá nánar hér](#)).

Hópurinn varar séstaklega við því að aðskilja framangreind hlutverk þannig að stuðningur við nemendur og foreldra (1) sé á einni hendi an stuðningur við starfsfólk skóla og skóla sem stofnanir (2 og 3) á annarri. Slíkt myndi vinna gegn heildstæðri sýn á skólaþjónustu og að öllum líkindum leiða til þess að stuðningur við börn og foreldra þeirra sitji eftir í því klíníska fari sem hann er nú, slitinn úr samhengi við starfsþróun þeirra sem starfa í skólunum og almenna þróun skólastarfs.

Frumvarpið er óskýrt um ýmislegt sem varðar samstarf stofnunar X við sveitarfélög og skiptingu hlutverka milli þessara aðila, bæði hvað varðar verkefni og fjármögnun þeirra. Eins og verkefnum X er lýst í 5. grein er óhjákvæmilegt að um skörun verði að ræða milli ríkis og sveitarfélaga. Það hlýtur að kalla á samninga um verkaskiptingu og fjármögnun verkefna, nema þá að ætlunin sé að stofnun X – og þar með ríkið – eigi að yfirtaka að einhverju eða öllu leyti skólaþjónustu eða einhverja þætti hennar. Sé svo þarf að segja það skýrt.

Almennt gætir þeirrar tilhneigingar í lýsingum á verkefnum stofnunarinnar að hún eigi að hafa bein afskipti af starfi skóla og veita þjónustu beint til skóla, fremur en að efla stofnanir á borð við skólaþjónustu sveitarfélaga til að rækja það hlutverk. Stofnun X á til dæmis:

- eftir atvikum [að] framkvæma skólaþjónustu í leik-, grunn- og framhaldsskólum, m.a. með ráðgjöf, leiðsögn, námskeiðum og útgáfu leiðbeininga og fræðsluefnis (5. gr. 1. töluliður),
- að efla skólaþróun um land allt, m.a. með ráðgjöf, leiðsögn ... (5. gr. 4. töluliður),
- að veita faglegan stuðning og leiðsögn við gerð innra mats, ... (5. gr. 7. töluliður),
- að byggja upp þekkingu og færni starfsfólk skóla (5. gr. 9. töluliður).

Öll þessi verkefni eru góð og gild en samkvæmt ofangreindum tilvitnununum er óljóst hvernig stofnun X og skólaþjónusta sveitarfélaga – og þar með ríki og sveitarfélög – eiga að vinna saman að þeim, ef þeim er á annað borð ætlað að gera það. Með orðalaginu „framkvæma skólaþjónustu í leik-, grunn- og framhaldsskólum“ (í 3. tölulið 5. greinar) – er ótvírætt opnað á það að stofnun X gangi inn á núverandi verksvið sveitarfélaga á sviði skólaþjónustu og létti þar með af þeim sem vinnuveitendum kennara og rekstraraðilum skóla þeirri eðlilegu skyldu að efla mannauð sinn og stofnanir. Þetta telur hópurinn óeðlilegt.

Í frumvarpinu þarf almennt að gera skýrari greinarmun á skólaþjónustu og skólum og hlutverki hvors aðila um sig í því að auka gæði menntunar barna og ungmenna í leik-, grunn-, og framhaldsskólum. Skólaþjónusta við framhaldsskóla er síðan kafli út af fyrir sig sem er að of miklu leyti óskrifaður í frumvarpinu.

Í framhaldi af framansögðu ítrekar hópurinn það sem kemur fram í umsögn hans um mál nr. 195/2022: *Áform um frumvörp til nýrra heildarlaga um skólaþjónustu og nýja þjónustustofnun*, að:

- það eigi ekki að vera hlutverk nýrrar stofnunar að taka yfir lögbundin verkefni sveitarfélaga á sviði skólaþjónustu heldur verða faglegur bakhjarl þeirra og styrkja þau þannig sem svæðisbundnar faglegar einingar,

- skilgreina þurfi nákvæmlega hlutverk og kerfislega stöðu nýrrar stofnunar, ekki síst gagnvart sveitarfélögum, þannig að ljóst sé hvert er ábyrgðahlutverk stofnunarinnar annars vegar og sveitarfélaga og skóla hins vegar gagnvart börnum, foreldrum og þróun skólstarfs.
- stofnunin hafi almennt faglegt stuðningshlutverk til að stuðla að auknum gæðum náms og efla skóla sem fagleg námssamfélög.

Margt af því sem rakið er hér að framan er beinlínis andstætt þessum sjónarmiðum hópsins.

Stofnun X og háskólar

Frumvarpið er óskýrt að því er varðar samskipti og samstarf stofnunar X við háskóla um starfsþróun og rannsóknir á skólstarfi. Í skýrslu samstarfsráðs um starfsþróun kennara og skólastjórnenda til mennta og menningarmálaráðherra (2019) er talað fyrir því að tryggja til framtíðar öflugan samstarfsvettvang ríkis, sveitarfélaga, háskóla og Kennarasambands Íslands um starfsþróun kennara og skólastjórnenda (bls. 18) og lagt til að „stuðningur við starfsþróun verði eitt af lögbundnum verkefnum háskóla sem mennta kennara“ (bls. 19). Þessara sjónarmiða sér ekki stað í frumvarpinu. Í greinargerðinni (bls. 19) er þó texti um samstarf X við háskóla sem ástæða væri til að færa inn í frumvarpið sjálft.

Hins vegar má skilja 11. tölulið 5. greinar þannig að stofnun X sé ætlað sjálfstætt rannsóknarhlutverk á sviði menntunar, skólstarfs og skólaþjónustu. Þetta telur hópurinn óraunhæft og spyr *hvers konar* rannsóknir stofnunin eigi að stunda og hvaðan stofnuninni eigi að koma bjargir (fjármunir og mannaflí) til að rækja þetta hlutverk. Hópurinn telur aftur á móti eðlilegt að stofnunin geti haft frumkvæði að rannsóknum í samstarfi við háskóla sem mennta kennara og skólastjórnendur.

Hér verður einnig að nefna að hópurinn telur brýna nauðsyn bera til að efla menntun og starfsþróun þeirra sem starfa við skólaþjónustu á vegum sveitarfélaga, svo sem kennsluráðgjafa og skólasálfræðinga. Hópurinn telur þetta þátt sem ástæða væri til að tilgreina sem hlutverk stofnunar X.

Rannsóknarhópur um skólaþjónustu, við Háskólann á Akureyri

Rúnar Sigbórsson

Hermína Gunnþórsdóttir

Birna María Svanbjörnsdóttir

Sigríður Margrét Sigurðardóttir

Jórunn Elíadóttir

Gunnar Gíslason forstöðumaður MSHA