

Borgarstjórnin í Reykjavík
Jón Gnarr, borgarstjóri
Ráðhúsi Reykjavíkur
101 REYKJAVÍK

Reykjavík 28. mars 2011
Tilv.: MMR11030184/6.11.4-

Vísað er til erindis, dags. 4. mars 2011 þar sem óskað er eftir álitum mennta- og menningarmálaráðuneytis á lögmati breytinga sem felast í tillögum starfshóps á vegum Reykjavíkurborgar um greiningu tækifæra til samrekstrar og/eða sameiningar leikskóla, grunnskóla og frístundaheimila, annars vegar hvað varðar lög sjálf og hins vegar hvort tillögurnar samræmist anda laganna. Þá er einnig vísað til stefnumótunar menntaráðs frá því í september 2010 og fundar sem borgarstjóri og fulltrúar Reykjavíkurborgar áttu með mennta- og menningarmálaráðherra og fulltrúum ráðuneytisins mánudaginn 21. mars 2011.

Samandregnar niðurstöður um samrekstur og sameiningu leikskóla, grunnskóla og frístundaheimila:

- *Tillögur Reykjavíkurborgar stangast ekki á við lög eða anda þeirra þó að heimild til samrekstrar leik- og grunnskóla hafi upphaflega verið hugsuð fyrst og fremst fyrir fámenn sveitarfélög.*
- *Tillögur Reykjavíkurborgar fela í sér umfangsmiklar breytingar sem kunna að leiða til umróts í skólasamfélaginu. Æskilegt væri að innleiða slíkar breytingar í ákveðnum skrefum á lengri tíma.*
- *Vísað er til faglegra leiðbeininga Ríkisendurskoðunar um sameiningu stofnana frá 19. mars 2010.*
- *Ákveði Reykjavíkurborg þrátt fyrir varnaðarorð ráðuneytisins að hrinda tillögunum í framkvæmd ber að hafa tiltekinn atriði vaðandi vellíðan og öryggi barna og ungmenna að leiðarljósi.*

I.

Tillögurnar varða breytingar á rekstri og skipulagi leikskóla, grunnskóla og frístundaheimila. Um starfsemi þessara stofnana gilda lög um leikskóla nr. 90/2008 og lög um grunnskóla nr. 91/2008, reglugerðir við lög og aðalnámkrárráðgjafanna. Einnig gilda lög um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla nr. 87/2008.

Heimildarákvæði fyrir samrekstri og samvinnu um rekstur leikskóla skv. leikskólalögum er að finna í 28. gr. laganna:

„ Sveitarfélögum er heimilt að reka saman leikskóla, grunnskóla og tónlistarskóla undir stjórn eins skólastjóra að fenginni umsögn nefndar skv. 2. mgr. 4. gr. Skal stjórnandi slíkrar stofnunar hafa leyfisbréf til kennslu á leik- og/eða grunnskólastigi. Sveitarstjórn getur ákveðið að

foreldraráð, sbr. 11. gr., og skólaráð, sbr. 8. gr. laga um grunnskóla, starfi sameiginlega í einu ráði. Ákvæði þetta gildir einnig um skóla sem reknir eru á grundvelli 1. mgr. Hinn samreknli skóli starfar að öðru leyti samkvæmt lögum um viðkomandi skólastig. “

Heimildarákvæði fyrir samrekstri og samvinnu um rekstur grunnskóla skv. grunnskólalögum er að finna í 45. gr. laganna og er það efnislega samhljóða ákvæðinu í leikskólalögum:

„ ... Sveitarfélögum er heimilt að reka saman grunnskóla, leikskóla og tónlistarskóla undir stjórn eins skólastjóra að fenginni umsögn skólanefnda. Sk al stjórnandi slíkrar stofnunar hafa leyfisbréf til kennslu á leik- og/eða grunnskólastigi. Sveitarstjórn getur ákveðið að skólaráð, sbr. 8. gr., og foreldraráð, sbr. 11. gr. laga um leikskóla, starfi sameiginlega í einu ráði. Ákvæði þetta gildir einnig um skóla sem reknir eru á grundvelli 1. mgr. Hinn samreknli skóli starfar að öðru leyti samkvæmt lögum um viðkomandi skólastig. “

Um frístundaheimili eða lengda viðveru grunnskólabarna er fjallað í 33. gr. grunnskólalaga.

„Tómstundastarf og lengd viðvera.

Í öllum grunnskólum skal nemendum gefinn kostur á að taka þátt í tómstunda- og félagsstarfi. Tómstunda- og félagsstarf getur bæði verið liður í daglegu starfi og utan venjulegs skólatíma. Sveitarstjórn getur enn fremur boðið grunnskólanemendum lengda viðveru utan daglegs kennslutíma. Sveitarfélögum er heimilt að taka gjald fyrir lengda viðveru utan daglegs kennslutíma og tómstundastarf samkvæmt sérstakri gjaldskrá sem þau setja. Gjaldskrárákvarðanir samkvæmt þessari grein eru kæránlegar samkvæmt fyrirmælum 47. gr. “

Í skýringargögnum grunnskólalaganna kemur m.a. fram að ákvæði um lengda viðveru nemenda séu óbreytt frá eldri lögum. Þá er þess og getið að sveitarfélög setji sjálf viðmiðanir um umgjörð þessarar þjónustu, mönnun aðbúnað og starfshætti en rétt þyki að skólaráð fjalli um þær viðmiðanir. Sveitarfélögum er í sjálfsvald sett með hvaða hætti þau bjóða upp á þessa þjónustu, þ.m.t. hver hefur yfirumsjón með starfseminni.

Í skýringum með lögum um leikskóla annars vegar og lögum um grunnskóla hins vegar um heimildarákvæði til samreksturs skólastiga er fjallað með nánast sama hætti. Dreigið er fram að um nýmæli í lögum sé að ræða. Vísað er í að í fámönnum sveitarfélögum hafi verið áhugi á slíkum samrekstri og að stigin hafi verið ákveðin skref í þessa átt, t.d. með samnýtingu húsnæðis og starfsfólks en hingað til hafi verið óheimilt að ráða einn forstöðumann yfir slíka stofnun. Með sambærilegu lagaákvæði um samrekstur er hins vegar opnuð almenn heimild til samrekstrar þessara skólastiga fyrir öll sveitarfélög óháð stærð þeirra eða gerð. Þá kemur einnig fram í greinargerðum með frumvörpunum að áhuga fyrir samrekstri megi ekki síst rekja til þess að víða í fámönnum sveitarfélögum hafi reynst erfitt að fá fagmenntaða starfsmenn og stjórnendur en einnig hafi sveitarfélög séð hagræðingarmöguleika með samrekstrinum og að hafa sameiginlegan stjórnanda yfir skólum sveitarfélagsins.

Þá er einnig í skýringargögnum leikskólalaganna fjallað um að við ákvörðun um samrekstur, hvort sem er tveggja eða fleiri leikskóla eða leikskóla, grunnskóla og tónlistarskóla, sé mikilvægt að ráði staðbundnar aðstæður og fagleg sem rekstrarleg sjónarmið enda sé þessi breyting einkum hugsuð fyrir þau sveitarfélög sem m.a. vegna fámennis gætu betur hagað sínu skólalaldi, rekstrarlega og faglega, með rekstrarformi. Með ákvæðinu sé einnig verið að opna fyrir fjölbreytni, sveigjanleika og þróun í skólastarfi í þágu barna en ekki til samreksturs stórra fjölmennra skóla né heldur sameiningar marga skóla undir einum skólastjóra. Einnig er tekið fram að gert er ráð fyrir að leik- og/eða grunn- og/eða tónlistarskóladeild samrekins skóla starfi að öllu öðru leyti eftir lögum um viðkomandi skólastig.

Um sameiningu skóla innan sama skólastigs er ekki fjallað sérstaklega í lögum um leikskóla og grunnskóla. Það er sveitarfélaga að ákvarða um slíkt og þurfa slíkar ákvarðanir ekki að byggjast á sérstakri lagastoð um sameiningu skóla. Á undanförunum árum hafa því sveitarfélög um land allt sameinað skóla eða lagt niður skólalald, m.a. vegna fækkunar nemenda eða af öðrum ástæðum. Gert er hins vegar ráð fyrir í lögum að samráð og samvinna sé höfð við hagsmunaaðila um allar

meiriháttar breytingar á skólastarfi. Þannig eiga skólaráð í grunnskólum og foreldraráð í leikskólum skýran um sagnarrétt um allar meiriháttar breytingar á skólastarfi og aðrar áætlanir um skólahald áður en að endanleg ákvörðun er tekin. Gert er einnig ráð fyrir aðkomu skólanefndar viðkomandi sveitarfélags að öllum slíkum breytingum.

II.

Þegar löggin voru samþykkt á Alþingi 2008 voru til nokkrar fyrirmyndir að samrekstri leik- og grunnskóla í dreifbýli sem þóttu hafa tekist vel. Segja má að lagasetningin hafi öðrum þræði verið til þess að gera þessum skólum kleift að ganga formlega frá samrekstri þannig að stæðist lagaákvæði enda hafði um langt árabil legið fyrir áhugi af hálfu fámennra sveitarfélaga að fá lagaheimild til að haga málum með þessum hætti. Eftir setningu laganna hafa ýmis sveitarfélög í dreifðum byggðum nýtt sér þessa heimild til að samreka skóla. Einnig hafa sveitarfélög í þéttbýli fetað sig eftir þessari braut, t.d. Mosfellsbær með Krikaskóla sem er samrekinn skóli fyrir 1-9 ára börn.

Við vinnu frumvarpanna var ekki einhugur um það hvort samrekstrarheimildin ætti að vera opin eða takmörkuð. Við setningu laganna var hins vegar ákveðið að hafa heimild til samrekstrar opna og almenna til handa sveitarfélögum sem á grunni faglegra og rekstrarlegra sjónarmiða sæju ávinning í að samreka skólastofnanir. Við setningu laganna var ekki horft til þess að ráðuneytið hefði stjórnvaldsheimildir til að setja nánari ákvæði um framkvæmd þessara samrekstrarákvæða. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur hins vegar sett leiðbeiningar til rekstraráðila um samrekstur leik-, grunn- og tónlistarskóla. Meginmarkmið þessara leiðbeininga er að auðvelda sveitarstjórnarmönnum og öðrum hagsmunaaðilum að meta kosti samreksturs og hvernig best er að undirbúa og koma á slíkum breytingum. Leiðbeiningarnar taka til faglegra og rekstrarlegra sjónarmiða sem og atriða í kjarasamningum Launaneftdar sveitarfélaga við Kennarasamband Íslands vegna Skólastjórafélags Íslands annars vegar og Félag leikskólakennara hins vegar.

III.

Með hliðsjón af ofangreindu er það mat ráðuneytisins að fyrirhugaðar aðgerðir Reykjavíkurborgar stangist ekki á við löggin, eða anda þeirra, þrátt fyrir að heimild til samrekstrar hafi upphaflega verið hugsuð til að mæta þörfum fámennra sveitarfélaga. Sérstaklega á það við um sameiningaráform tveggja eða fleiri leikskóla, breytingar á grunnskólum og breytingar á stöðu frístundaheimila. Tillögur um samrekstur leik- og grunnskóla og frístundaheimila hafa fordæmi í rekstrarformi, sbr. Krikaskóla og Dalskóla.

IV.

Á það hefur verið bent í umræðum í tengslum við áform Reykjavíkurborgar hvort tilefni hafi skapast fyrir ráðuneytið að leggja til breytingar á lögnum í þá veru að takmarka heimild til samrekstrar meira en gert er í dag. Það er mat ráðuneytisins að slík þörf hafi ekki skapast sérstaklega vegna áforma Reykjavíkurborgar enda snýr stærsti hluti fyrirliggjandi tillagna að því að sameina skóla innan sama skólastigs. Hins vegar mun ráðuneytið í samráði við helstu hagsmunaaðila skoða og meta hvort ástæða sé til að samræma lagatexta og greinargerð þannig að heimild í lögum til samrekstrar sé skýr. Einnig hefur ráðuneytið hug á, vegna þróunar frá setningu laganna þar sem samrekstur skóla hefur aukist um land allt, að skoða með markvissum hætti hvernig til hefur tekist, bæði í dreifbýli og þéttbýli. Slík úttekt gæti haft áhrif á bæði faglega og fjárhagslega umræðu um samrekstur og gefið betri forsendur til að meta hvernig til hefur tekist og hvort ástæða sé til að breyta með einhverjum hætti þessu heimildarákvæði. Bent er á að Samband íslenskra sveitarfélaga hefur nýlega gert könnun á framkvæmd samreksturs skóla.

Ráðuneytið vill nýta þetta tækifæri til að taka undir inntak stefnumótunar menntaráðs sem samþykkt var í september 2010 og vitnað er til á bls. 11 í skýrslunni. En þar segir m.a.: "*Barnið er í fyrirúmi í öllu skólastarfi og nám fer fram innan sem utan skólans. Öll þjónusta miðar að innihaldsríkum skóladegi sem er barnvænn og fjölskylduvænn. Á næstu fjórum árum ætlar menntaráð að brjóta upp hefðbundin skil milli skóla og skólastiga og vinna markvisst að því að samþætta skóla- og*

frístundastarf." Þá segir áfram "Í skipulagi skóladagsins verður litið til aukinnar samkennslu og hreyfanleika fagkennara og frístundakennara milli skóla og betri nýtingar á húsnæði og fjármagni með tilliti til samreksturs og sameiningar stofnana sem koma að lærdómsumhverfi barna. "

Grunnstef þeirra laga sem nú gilda um leikskóla og grunnskóla er hugsunin um hvað sé barninu fyrir bestu. Þannig var markvisst unnið að því við lagagerðina að móta löggjöf sem best gæti tryggt velferð, hagsmuni og öryggi nemenda. Í þeim tilgangi var sérstaklega horft til mikilvægis aukinnar samvinnu, samfellu og tengsla milli skóla líkt og sjá má í stefnumótun menntaráðs. Ráðuneytið hefur þegar stigið margvísleg skref til aukins samstarfs þessara skólastiga. Það hefur í þeim efnum undanfarin misseri unnið sam tímis að gerð aðalnám skráa fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla og mótað sameiginlega reglugerðir fyrir skólastigin, m.a. um sérfræðipjónustu, öryggismál, upplýsingamál, mat á skólastarfi og stuðning við þróunarstarf, námsgagnagerð og endurmenntun.

Ráðuneytið vill hins vegar á grunni fyrirbyggjandi skýrslu frá febrúar 2011 um tækifæri til breytinga á skólahaldi í Reykjavíkurborg setja fram ákveðnar athugasemdir og ábendingar sem mikilvægt er að horfa til í máli þessu.

Í fyrsta lagi vill ráðuneytið árétta þá skoðun sína sem fram kom á fundinum með borgarstjóra að í ljósi umfangs fyrirbyggjandi tillagna hefði verið æskilegra vegna þess umróts sem af þeim kann að leiða fyrir skólasamfélagið að horfa til þess að innleiða breytingarnar í ákveðnum skrefum á lengri tíma, gæta að áfanga- og hverfaskiptingu við innleiðingu þeirra og meta ávinning áður en lengra væri er haldið.

Í framangreindu sambandi skal tekið fram að ráðuneytið hefur ekki forsendur til að leggja mat á hvort í áform um Reykjavíkurborgar felist að faglega verði rétt staðið að sameiningu þeirra skóla sem í hlut eiga. Um það efni má vísa til leiðbeininga Ríkisendurskoðunar frá 19. mars 2010 sem fela í sér eins konar gátlista fyrir sameiningu stofnana ríkisins. Í gátlistanum er m.a. spurt um eftirfarandi atriði:

A. Markmið með sameiningu

1. Hver eru rökin fyrir sameiningu?
2. Hver er framtíðarsýn og markmið fyrir sameinaða stofnun/verkefni?
3. Hvaða meginbreytingar verða á þjónustu og forgangsröðun verkefna frá því sem áður var?
4. Hvaða mælikvarðar verða notaðir til að leggja mat á árangur sameiningar?

B. Fjárhagslegt mat

5. Hefur farið fram fjárhagslegt mat á sameiningu stofnana/verkefni?
6. Hver eru fjárhagslegu markmiðin og hvernig á að ná þeim?
 - i. fækka starfsfólki?
 - ii. samnýta húsnæði, tæki o.s.frv?
 - iii. annað – hvað?
7. Hefur verið gerð rekstraráætlun fyrir sameinaða stofnun/verkefni:
 - i. Fyrir fyrsta rekstrarárið?
 - ii. Langtímaáætlun (3-5 ára)?
8. Hver er áætlaður heildarkostnaður við sameininguna?

C. Stjórnun sameiningar

9. Er búið að skipa í stýrihóp og ráða verkefnisstjóra?
10. Hafa umboð og ábyrgð lykilaðila í sameiningarferlinu verið skilgreind formlega? Hvernig?
11. Liggur fyrir hvernig staðið verður að miðlun upplýsinga meðal lykilaðila sameiningar?

D. Samrunaáætlun

12. Hefur ráðuneytið samþykkt samrunaáætlun (verk-, tíma-, kostnaðaráætlun)?
 - i. Hvenær er ráðgert að ljúka vinnu við langtímastefnumótun fyrir sameinaða stofnun?
 - ii. Hvenær er ráðgert að ljúka vinnu við nýtt skipurit?
 - iii. Hvenær er ráðgert að ljúka verklagsreglum fyrir meginþætti starfseminnar (t.d. innkaup)?
13. Er ráðgert að endurskoða samrunaáætlunina reglulega? Hversu oft?
14. Hverjar eru helstu áhættur í sameiningarferlinu?
 - i. Til hvaða ráðstafana verður gripið til að fyrirbyggja að sameiningin mistakist?
15. Hvaða aðgerðir verður ráðist í til að tryggja öfluga vinnustaðameningu í sameinaðri stofnun?
16. Hefur verið gerð kynningaráætlun? Hvernig hefur sameiningin verið kynnt hingað til?

Ákveði Reykjavíkurborg hins vegar þrátt fyrir varnaðarorð ráðuneytisins að hrinda í framkvæmd

þeim tillögum sem fram koma í skýrslunni telur ráðuneytið sér hins vegar skylt að benda á eftirfarandi atriði sem hafa ætti að leiðarljósi.

Ráðuneytið leggur ríka áherslu á að eitt af grundvallarmarkmiðum skólustarfs er að tryggja börnum og ungmennum vellíðan og öryggi svo þau geti notið skólagöngu sinnar. Slík viðmið eiga að vera sveitarfélögum leiðarljós í allri ákvarðanatöku um rekstur og framkvæmd skólustarfs. Svipað sjónarmið má einnig finna í leiðbeiningum sem Samband íslenskra sveitarfélaga hefur mótað um samrekstur skólastiga, og áður hefur verið vísað til, þar sem sérstaklega er dregið fram að áður en hafist er handa við undirbúning samreksturs skóla sé nauðsynlegt að skilgreina hvaða ávinningi stefnt er að. Þegar ákvörðun sé tekin um samrekstur sé mikilvægt að hafa gott samráð við foreldra og starfsmenn skólanna, m.a. í gegnum skólaráð grunnskóla og foreldraráð leikskóla og að sveitarstjórn skuli tryggja að við ákvarðanatöku um samrekstur skóla liggja fyrir áætlun um skipulag samrekstursins og markmið og að tryggja skuli að hagsmunir nemenda séu hafðir að leiðarljósi við skipulagninguna. Í því ljósi er mikilvægt að við ákvarðanatöku borgaryfirvalda um breytingarnar sé tekið mið af niðurstöðum úr því samráði sem nú þegar hefur átt sér stað, þ.m.t. niðurstöðum úr ytra mati sveitarfélagsins og viðtölum við stjórnendur og lögbundnu samráði á síðari stigum. Í þessu samhengi vill ráðuneytið einnig vísa til og taka undir orð Umboðsmanns barna sem fram koma í bréfi hennar til sveitarstjórnarfólks nú á dögnum þar sem sett eru framáákveðin sjónarmið sem brýnt er að haldið sé á lofti til að standa vörð um hagsmuni og velferð barna og ungmenna.

Ráðuneytið vill einnig draga fram að mikilvægt er að horfa til þess hvaða áhrif breytingar hafa á hagsmunaaðila í skólasamfélaginu og vega og meta hvort og þá hvaða þörf er á sérstökum undirbúningi, aðgerðum eða stuðningi við innleiðingu breytinganna. Hér er t.d. átt við vegalengdir milli skóla og milli skóla og heimilis, og við sameiningu skóla sem byggja á ólíkri hugmyndafræði. Taka þarf einnig mið af sveigjanleika innan yngsta-, mið- og unglingsstigs grunnskólans til framboðs á námi við flutning 7. bekkina úr einstökum skólum í safnskóla. Ráðuneytið vill enn fremur draga fram ákveðnar áhyggjur varðandi hugsanleg áhrif þessara breytinga á eðli starfs skólastjórnenda og bendir í þeim efnum sérstaklega á þær breytingar sem verða á starfssviði leikskólastjórnenda í Reykjavíkurborg sem taka munu við mun fjölmennari skólum en þeir hafa verið með hingað til.

Ráðuneytið telur mikilvægt að staðinn verði vörður um áherslur beggja skólastiga, sérstaklega þegar um samrekstur leik- og grunnskóla er að ræða svo sem vegna ráðningarmála.

Hvað varðar fyrirhuguð áform sem snerta starfsemi og staðsetningu frístundaheimila þá skal vakin athygli á því að óskað hefur verið eftir því af ýmsum aðilum að ráðuneytið beiti sér fyrir skýrari lagaramma um starfsemi frístundaheimila. Það mál verður skoðað með hagsmunaaðilum á þessu ári. Á undanförunum árum hefur starf frístundaheimila eflst m.a. með tilkomu námstilboðs í tólmstunda- og félagsmálafræði fyrir starfsfólk þeirra. Við ákvarðanatöku um breytingar í þá veru sem tillögur borgarinnar lúta að er mikilvægt að tekið sé mið af sérstöðu starfsemi frístundaheimilanna.

Á fundinum kom einnig fram að foreldraráð og skólaráð væru meðal hagsmunaaðila sem nú hafa tillögurnar til skoðunar og umsagnar. Ráðuneytið lítur svo á að þar með sé verið að tryggja þessum tilteknu um sagnaraðilum lögbundinn rétt og gerir um leið ráð fyrir því að þær athugasemdir og ábendingar sem koma fram verði teknar til málafnalegrar skoðunar. Ráðuneytið óskar hér með eftir því að fá upplýsingar um hvaða áhrif umsagnir foreldraráða og skólaráða hafa á endanlega útfærslu fyrirbyggjandi tillagna.

Ráðuneytið áréttar að endingu með vísan til framanritaðs þann kost að Reykjavíkurborg fari hægar í breytingarnar og skilgreini nokkur tilraunaverkefni eða þróunarskóla um samrekstur og sameiningu þeirra stofnana sem um ræðir og meti svo árangurinn. Sér í lagi er bent á misræmi í vægi milli rekstrarlegrar og faglegrar um fjöllumar í skýrslu umtillögur Reykjavíkurborgar um sameiningar skóla þar sem hallar á faglega um fjöllumar. Sveitarfélögum er með lögunum frá 2008 veitt heimild til

að standa að samrekstri stofnana en í greinargerð er einnig áréttað að það þurfi að koma bæði faglegur og rekstrarlegur rökstuðningur fyrir breytingunum. Gerir ráðuneytið ráð fyrir að faglegar úttektir á áhrifum breytinganna verði gerðar af Reykjavíkurborg til að tryggja bæði gæði skólastarfs og upplýsingaöflun í tengslum við eðlilega breytingastjórnun innan menntakerfisins. Ráðuneytið mun nýta matsleiðir og úttektarheimildir sínar til að fylgjast sérstaklega með áætlunum Reykjavíkurborgar.

Katrín Jakobsdóttir

Karitas H. Gunnarsdóttir