



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	Lög um skólaþjónustu
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Mennta- og barnamálaráðuneyti
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	12. október 2022

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Með stefnunni um menntun án aðgreiningar eða inngildandi menntun hefur uppeldis- og félagsmótunarhlutverk skóla aukist. Stefnan gerir þær kröfur að starfsfólk allra leik-, grunn- og framhaldsskóla láti sig varða í ríkara mæli velferð nemenda, nám og námserfiðleika, og félagslegar aðstæður. Niðurstöður úttektar á framkvæmd stefnunnar árið 2017 sýna að þörf er á að efla samstillt stuðningskerfi velferðarsamfélagsins á öllum skólastigum og veita börnum snemmtækan stuðning án kröfu um formlegar greiningar. Með samþættu, heildstæðu framboði þverfaglegrar þjónustu, bæði innan skólans og í samstarfi þjónustukerfa, verður hægt að laga námsumhverfi betur að inngildandi menntun og veita stjórnendum skóla, kennurum, nemendum og fjölskyldum nauðsynlegan stuðning.

Skólaþjónusta hefur m.a. það hlutverk að efla skóla sem faglegar stofnanir og veita fjölbreytta þjónustu til að styðja við farsæla skólagöngu barna og gæðastarf í skólum. Þjónustunni er ætlað að nýtast bæði nemendum, foreldrum, stjórnendum og starfsfólki skóla og tryggja að kennslufræðileg, sálfræðileg, þroskafræðileg og félagsfræðileg þekking nýtist sem best í skólastarfi. Meðal viðfangsefna skólaþjónustu eru að veita kennslufræðilega ráðgjöf, leiðsögn um skólaþróun og mat og ráðgjöf vegna náms, hegðunar, líðanar og félagsfærni nemenda svo eitthvað sé nefnt.

Skólaþjónusta er skilgreind með ólíkum hætti annars vegar á leik- og grunnskólastigi og hins vegar framhaldsskólastigi. Munur er á aðgengi að þjónustu og ráðgjöf, bæði milli og innan skólastiga og sveitarfélaga, sem leiðir til ójafnræðis. Skortur á upplýsingum um stöðu og líðan nemenda á landsvísu hamlar yfirsýn og gagnadrifinni ákvarðanatöku. Til að styðja við farsældarlög og menntastefnu til ársins 2030 þarf að innleiða rafrænar lausnir, bæta og samhæfa gagnasöfnun og -miðlun og leggja áherslu á þverfaglega samvinnu milli skóla-, félags- og heilbrigðisþjónustu í þágu nemenda, óháð búsetu. Setja þarf lágmarksviðmið um skólaþjónustu á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi m.a. er varðar aðgengi, þjónustustig og framkvæmd.

Nýleg rannsókn miðstöðvar skólaþróunar Háskólans á Akureyri á skólaþjónustu sveitarfélaga varpar ljósi á hversu dreifð þjónustan er og hve veikar forsendur fámenn sveitarfélög hafa til að veita hana en mörg þeirra reka ekki eða eiga ekki aðild að skólaþjónustu. Vísbendingar eru um slæmar afleiðingar óskýrrar stefnu og takmarkaðrar forystu í þjónustu af hálfu sveitarfélaga. Rannsóknin bendir á að skólaþjónusta einkennist af áherslu á greiningarvinnu, mat og skilafundi fremur en þjónandi og styðjandi hlutverk á vettvangi skólans líkt og kennslufræðilega ráðgjöf, stuðning við skólaþróun og innleiðingu meginþátta í opinberri skólastefnu. Skortur hefur verið á sameiginlegum skilningi á hlutverki skólaþjónustu bæði innan skólaþjónustunnar sjálfrar og milli hennar og skóla. Þá kemur einnig fram að stuðningur

við starfsfólk skóla, nemendur og foreldra vegna náms, hegðunar, líðanar og félagsfærni nemenda þurfi að vera markvissari. Skólaþjónustan hafi því ekki uppfyllt það markmið laganna að styrkja skóla sem faglegar stofnanir.

Í niðurstöðum landskönnunar Embættis landslæknis frá 2019 um geðrækt, forvarnir og stuðning í leik, grunn- og framhaldsskólum kom skýrt fram að tryggja þarf mun betur að nemendur á öllum skólastigum fái viðeigandi stuðning í skólanum. Starfsfólk þarfnast aukinnar leiðsagnar og ráðgjafar til að styðja við velferð nemenda. Niðurstöður undirstrikuðu jafnframt að leggja þarf meiri áherslu á geðrækt, fyrirbyggjandi aðgerðir og hagnýtingu gagna til að styðja við farsæla skólagöngu barna. Starfshópur fulltrúa embættis landlæknis, mennta- og menningarmálaráðuneytis, Kennarasambands Íslands, Menntamálastofnunar, Heimilis og skóla og Sambands íslenskra sveitarfélaga, lagði í kjölfarið fram aðgerðaáætlun sem miðar að því að styrkja umgjörð, skipulag og innviði skólakerfisins. Áætlunin gerir ráð fyrir innleiðingu á þrepaskiptum stuðningi í öllu menntakerfinu sem felur í sér breytta starfshætti skóla og skólaþjónustu með aukinni áherslu á þverfaglega samvinnu, snemmtækan stuðning, gagnreyndar aðferðir og markvissa hagnýtingu gagna í skólastarfi. Aðgerðaáætlunin var samþykkt af ríkisstjórn árið 2020 og í framhaldi voru nánari markmið um heildstæða skólaþjónustu, sem byggir á þrepaskiptum stuðningi, skilgreind í fyrstu aðgerðaáætlun við menntastefnu til 2030.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Jafna þarf aðgengi allra nemenda, foreldra og starfsfólks skóla að skólaþjónustu þar sem þrepaskiptur stuðningur liggur til grundvallar. Tryggja þarf lágmarkspjónustu við alla nemendur óháð búsetu og bæta gæði þjónustunnar. Samþætta þarf skólaþjónustu milli skólastiga og tryggja að stuðningur, ráðgjöf og leiðsögn sé í samræmi við þarfir allra nemenda óháð skólastigi. Samhæfa þarf gagnasöfnun til að öðlast yfirsýn yfir lykiltölur í skólastarfi og efla gagnadriðna ákvarðanatöku um skólastarf, stuðningsúrræði og farsæld nemenda.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Í lögum um leik- og grunnskóla er kveðið á um skólaþjónustu og í gildi er reglugerð um skólaþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla. Í lögum um framhaldsskóla er skólaþjónustu ekki getið. Engin heildarlöggjöf um skólaþjónustu er fyrir hendi á þessum skólastigum. Þá skortir lagaheimild til að tryggja samhæfða gagnasöfnun með heildstæðum gagnagrunni og skráningakerfi í skólum á landsvísu.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Í fyrstu aðgerðaáætlun menntastefnu fyrir árin 2021-2024 er kveðið á um uppbyggingu heildstæðrar skólaþjónustu sem byggir á þrepaskiptum stuðningi. Miðað er að samhæfingu þjónustunnar þvert á skólastig hvað varðar aðgengi, þjónustustig og framkvæmd, eflingu rafrænna lausna og þverfaglega samvinnu milli skóla-, félags- og heilbrigðisþjónustu í þágu farsældar nemenda óháð búsetu.

Í stefnumótun á sviði geðheilbrigðis og lýðheilsu hefur sömuleiðis áhersla verið lögð á að efla skólann sem vettvang geðræktar, forvarna og stuðnings í ljósi þess að í skólastarfi má ná til allra barna og ungmenna í samfélaginu.

Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna kveður á um rétt allra barna til menntunar og að gæta þurfi að því að öll börn njóti sömu réttinda óháð félags- og efnahagslegri stöðu, uppruna, tungumáli, andlegri og líkamlegri heilsu, fötlun og öðrum áskorunum. Til þess að skólakerfið geti uppfyllt skyldur sínar að þessu leyti þarf öfluga samhæfða skólaþjónustu sem mætir ólíkum þörfum nemanda og starfsfólks á snemmtækan, skilvirkan og samhæfðan máta.

Lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna miða að því að öll börn sem á þurfa að halda hafi aðgang að samþættri þjónustu við hæfi án hindrana. Lögin ná til allrar þjónustu sem börn njóta í íslensku samfélagi, þar á meðal skólaþjónustu, en til þess að sú þjónusta geti gegnt því hlutverki sem henni er ætlað er nauðsynlegt að efla, samræma og samhæfa þjónustuna og tryggja að hún nái til allra barna óháð búsetu og skólastigi.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Að tryggja aðgengi allra nemenda, foreldra og starfsfólks skóla að samþættri, heildstæðri skólaþjónustu þvert á skólastig þar sem þrepaskiptur stuðningur liggur til grundvallar. Þjónustan verði samþætt annarri þjónustu sem veitt er í þágu farsældar barna óháð búsetu.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Þeir vankantar sem greindir hafa verið í framkvæmd skólaþjónustu, svo sem ójafnt aðgengi eftir aldri og búsetu, óskýr viðmið, skortur á samfellu milli skólastiga, skortur á fyrirbyggjandi og snemmtækum aðgerðum, skortur á viðeigandi stuðningi við nemendur og starfsfólk, skortur á stuðningi við skólaþróun og stuðningi við innleiðingu á stefnu stjórnvalda, myndu haldast óbreyttir.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Lagasetning er nauðsynleg til að ná því markmiði sem stefnt er að, sbr. A.3.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Þar sem engin heildarlöggjöf er fyrir hendi um skólaþjónustu er það mat mennta- og barnamálaráðuneytis að setja þurfi ný sérlæg um heildstæða skólaþjónustu fyrir öll skólastig, m.a. til að tryggja jafnt aðgengi. Breytingu þarf einnig að gera á lögum um leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla svo ný heildarlöggjöf um skólaþjónustu fái rétta vísan.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Fyrirhugað er að setja nýja heildstæða löggjöf um skólaþjónustu sem byggir á þrepaskiptum stuðningi fyrir öll skólastig. Vísað er í kafla A1 sem rökstuðning fyrir því.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott

Breytingar yrðu gerðar á lögum 90/2008 um leikskóla, lögum 91/2008 um grunnskóla og lögum 92/2008 um framhaldsskóla. Reglugerð 444/2019 yrði felld brott og ný, eða nýjar, reglugerðir settar eftir atvikum á grundvelli nýrra sérлага um skólaþjónustu.

Jafnframt er gert ráð fyrir að lagasetning um nýja stofnun mennta- og barnamálaráðuneytisins á sviði menntamála skilgreini frekar hlutverk stofnunarinnar er viðkemur skólaþjónustu.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Nei.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Nei.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Áformin varða hagsmuni barna hér á landi og þarf að taka tillit til barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, sbr. lög nr. 19/2013. Hefur verið litið til lokaathugasemda barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna, sem meðal annars hefur mælt til þess að íslenska ríkið taki á misræmi milli sveitarfélaga hvað varðar aðgengi barna að þjónustu.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Framhaldsskólar, grunnskólar, leikskólar, sveitarfélög, skólastjórnendur, kennarar, nemendur og foreldrar og annað starfsfólk í skóla-, frístunda- og tómstundastarfi á grundvelli laga.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Nei.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram

Ekkert.

4. Fyrirhugað samráð

Áform um lagasetningu verða sett í samráðsgátt og óskað eftir umsögnum frá helstu hagsmunaaðilum.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

Ekki liggur fyrir hver verða fjárhagsáhrif fyrir ríkissjóð m.t.t. tekna, gjalda, afkomu og efnahags. Gert er ráð fyrir að meta fjárhagsáhrif bæði fyrir ríki og sveitarfélög við vinnslu frumvarpsins.

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina?

Drög að verkefnisáætlun liggja fyrir.

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Gert er ráð fyrir að ný stofnun mennta- og barnamálaráðuneytis verði fagleg þekkingarmiðstöð skólaþróunar og skólaþjónustu, og styðji við innleiðingu í samvinnu við sveitarfélög og skóla. Gert er ráð fyrir að innleiðing taki fimm ár í áföngum og verður gerð innleiðingaráætlun fyrir hvern áfanga innleiðingarferlisins.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Skuldbinding ríkisins um að fylgja innleiðingunni eftir með nauðsynlegum stuðningi og aðföngum. Samkomulag ríkis, sveitarfélaga og skóla um fyrirkomulag þjónustunnar ásamt aðkomu Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu

Að öll börn og ungmenni, foreldrar og starfsfólk í leik-, grunn- og framhaldsskólum hafi aðgang að heildstæðri skólaþjónustu sem uppfyllir lágmarksviðmið um þjónustu óháð búsetu. Stofnsetning skráningakerfis og heildstæðs gagnagrunns sem styður við skólastarf, skólaþróun og stuðning við nemendur.

Skólaþjónusta verði samþætt þannig að samfella einkennir upplýsingagjöf, mat, úrræði og stuðning þvert á skólastig og komi í veg fyrir að rof verði á þjónustu þegar börn flytjast á milli skóla eða færast á milli skólastiga.

Við ráðstöfun fjármuna til framkvæmdar skólastarfs skulu rekstraraðilar vinna eftir opinberum viðmiðum um gæðaverklag.

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Já.

I. Annað

|

J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað