



Kennarasamband Íslands
Borgartúni 30
105 Reykjavík

Dagsetning 23. apríl 2024
Málsnúmer MRN24030018

Vegna fyrirhugaðra skipulagsbreytinga á skólastarfi í Fjarðabyggð.

I.

Vísað er til erindis Kennarasambands Íslands (hér eftir KÍ), dags. 4. mars 2024, vegna breytinga á skipulagi skólastarfs í Fjarðabyggð.

Í erindi KÍ, dags. 4. mars 2024, sem félagið fylgdi eftir á fundi ráðuneytisins með fulltrúum KÍ, sama dag, kemur fram sú afstaða KÍ að breytingarnar hafi ekki verið í samræmi við lög. Til stuðnings þeirri afstöðu er í erindinu vísað til nokkurra þátta.

Í fyrsta lagi eru gerðar athugasemdir að ákvörðun um fyrirhugaðar uppsagnir skólastjórnenda og ráðningu verkefnastjóra hafi verið tekin miðlægt af kjörnum fulltrúum sveitarfélagsins, án samráðs við skólastjóra í grunnskólum Fjarðabyggðar. KÍ telur að það hafi verið gert gegn samþykktum sveitarfélagsins, en þar kemur fram að skólastjórar fari með ráðningarvald.

Í öðru lagi telur KÍ að gengið hafi verið inn á valdsvið skólastjóra hvað varðar val skólastjóra á staðgengli sínum, sbr. 7. gr. laga um grunnskóla, nr. 91/2008.

Í þriðja lagi telur KÍ að ákvörðun um stjórnunarfyrirkomulag sé á valdi skólastjóra og að sveitarstjórn geti ekki tekið ákvörðun um að leggja niður stöður aðstoðarskólastjóra og deildarstjóra þegar skólastjóri hafi ekki tekið slíka ákvörðun.

Í fjórða lagi telur KÍ að sveitarstjórn eða öðrum innan sveitarfélags sé óheimilt að ráða eða segja upp starfsfólki grunnskóla, öðrum en skólastjóra. Samkvæmt ákvæðum sveitarstjórnarlaga og samþykkt stjórnar sveitarfélagsins taki sviðsstjóri og stjórnendur stofnana ákvörðun um ráðningu og uppsögn starfsfólks sem heyrir beint undir bæjarstjóra.

Í fimmta lagi gerir KÍ athugasemd við auglýsingu um fyrirhugaða ráðningu fagstjóra. KÍ telur að samkvæmt 7. gr. laga um grunnskóla geti fagstjóri ekki tekið yfir hlutverk skólastjóra um að veita faglega forustu og bera ábyrgð á starfi skólans gagnvart sveitarstjórn. KÍ telur að fagstjóri geti verið skólastjóra og öðrum til ráðgjafar, óski skólastjóri eftir því.

Í sjötta lagi gerir KÍ sambærilegar athugasemdir við áform Fjarðabyggðar vegna leik- og tónlistarskóla.

Í sjöunda lagi gerir KÍ athugasemd við að fyrirhugaðar breytingar hafi ekki verið bornar undir skólanefndir, skólaráð, foreldraráð, foreldrafélög og nemendafélög áður en ákvörðun um skipulagsbreytingu var tekin. Í erindi KÍ kemur einnig fram að bæjarstjórn hafi ekki gefið íbúum sveitarfélagsins kost á að taka þátt í og hafa áhrif á fyrirhugaðar breytingar eða upplýst þá þegar ákvörðun var tekin og það fari gegn samþykktum sveitarfélagsins.

Með bréfi, dags. 8. mars 2024, óskaði ráðuneytið eftir afstöðu Fjarðabyggðar til erindis KÍ. Umsögn sveitarfélagsins barst ráðuneytinu 15. mars sl.

Í umsögn Fjarðabyggðar er aðdragandi ákvörðunar um skipulagsbreytingu rakinn ítarlega ásamt því að settar eru fram athugasemdir við einstök álitæfni í erindi KÍ.

Í umsögn Fjarðabyggðar segir að þrátt fyrir að samþykktir sveitarfélagsins kveði á um að skólastjóri annist ráðningar og uppsagnir hafi hann ekki einn ákvörðunarvald yfir því hvernig stjórnskipulag grunnskóla sé háttað. Sveitarfélagið telur að þegar vafi er á heimildum sveitarfélags vegna einstakra verkefna eigi að líta til sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga samkvæmt stjórnarskránni og þ.a.l. falla undir sjálfstjórnarrétt sveitarfélagsins. Þá vísar sveitarfélagið til þess að með heimildum í fjárhagsáætlunargerð felist vald og frumkvæðisréttur sveitarstjórnar til að hafa áhrif á m.a. málefni einstakra stofnana þess eða málefnasviðs. Fjarðabyggð vísar sérstaklega til 5. og 11. gr. laga um grunnskóla sem mæla fyrir um ábyrgð sveitarfélags á heildarskipulagi skólahalds og ráðningu skólastjóra og starfsfólks. Í umsögn Fjarðabyggðar segir að sveitarfélög hafi almennt mikið svigrúm þegar kemur að ákvörðunum um hagræðingu og breytt stjórnskipulag innan fræðslustofnana og á þeim grundvelli er ekki hægt að taka undir túlkun KÍ um þetta atriði.

Í umsög hafnar sveitarfélagið því m.a. að kjörnir fulltrúar hafi tekið ákvörðun um uppsagnir án samráðs við skólastjóra grunnskólanna í Fjarðabyggð. Þá telur sveitarfélagið að ákvörðun um stöðugildi innan stjórn grunnskóla og fjölda þeirra sé innan valdheimilda þess. Sveitarfélagið tekur sérstaklega fram að ekki hafi staðið til að skilgreina nákvæmlega hlutverk hvers og eins stjórnanda og að skólastjórar grunnskólanna myndu hafa hlutverki að gegna við ákvarðanatöku um starfssvið stjórnenda.

Þá telur sveitarfélagið að fyrirhugaðar stjórnskipulagsbreytingar á fræðslumálum, m.a. með ráðningu fagstjóra, feli í sér samræmingu og hagræðingu milli stofnana og það styðji við markmið sveitarfélagsins í fræðslumálum, bæði faglegum og rekstrarlegum. Í umsögn kemur fram að sveitarfélagið sé reiðubúið að aðlaga starfslýsingar þess starfsfólks sem um ræðir verði komist að þeirri niðurstöðu að fagstjóra sé óheimilt að sinna ákveðnum störfum sem falla undir lögbundnar skyldur skólastjóra grunnskóla.

Í umsögn kemur fram að Fjarðabyggð telur sig hafa mun meira svigrúm til breytinga á stjórnskipulagi leikskóla og tónlistarskóla. Þá kemur fram að lög um leikskóla, nr. 90/2008, séu ekki jafn ítarleg um hlutverk leikskólastjóra og lög um grunnskóla. Sveitarfélagið áréttar þá afstöðu að þrátt fyrir að leikskólastjóri annist ráðningar í leikskólum feli það ekki í sér að leikskólastjóri hafi einn ákvörðunarvald yfir öllu skipuriti leikskóla. Þá telur sveitarfélagið að breytingar á tónlistarskólanum séu ekki jafn viðamiklar og í leik- og grunnskólum.

Í umsögn sveitarfélagsins kemur fram að fræðslunefnd hafi verið upplýst jafnóðum um vinnuna frá október 2023 til febrúar 2024, auk þess sem erindisbréf starfshópsins sem leiddi vinnu fyrirhugaðra breytinga var tekið fyrir og samþykkt á fundi fræðslunefndar þann 31. október 2023. Þá segir í umsögn að fræðslunefnd hafi verið kynntar þær sviðsmyndir sem fyrir lágu eftir vinnu fyrri starfshóps. Í umsögn hafnar sveitarfélagið því að fræðslunefnd hafi ekki haft hlutverk í tengslum við vinnuna og segir nefndina hafa tekið þátt í umræðu um málið á öllum stigum. Þá hafi formaður fræðslunefndar jafnframt setið í báðum starfshópunum.

Þá telur sveitarfélagið óljóst hvort þeim bar skylda til þess að bera fyrirhugaðar breytingar undir skólaráð, foreldraráð, foreldrafélög og nemendafélög í öllum tilvikum enda geti skipuritsbreyting einstakra skólastofnana verið afmörkuð, t.d. um minna en eitt stöðugildi hjá viðkomandi skóla. Sveitarfélagið telur slíkar breytingar minniháttar sem veldur því ekki að lögbundin skylda myndist til þess að kynna breytingar skólaráðum grunnskóla og foreldrafélögum leikskóla. Þá telur sveitarfélagið að þrátt fyrir að lögbundið samráð sé ekki framkvæmt með réttum hætti leiði það almennt ekki til ógildingar á ákvörðun sveitarfélaga.

II.

Í erindi KÍ til mennta- og barnamálaráðuneytis er óskað eftir álit og viðbrögðum ráðuneytisins á því hvort fyrirhugaðar skipulagsbreytingar á skólasterfi í Fjarðabyggð séu lögmætar og hvort þær samræmist viðurkenndum faglegum sjónarmiðum við rekstur leik-, grunn- og tónlistarskóla.

Vegna þess er rétt í upphafi að fram komi að mennta- og barnamálaráðherra fer með almenna yfirstjórn og eftirlit með málefnum leikskóla, grunnskóla og tónlistarskóla. Á þeim grundvelli getur mennta- og barnamálaráðuneyti tekið stjórnslu sveitarfélaga til umfjöllunar og tekið afstöðu til þess hvort hún samræmist lögum og stjórnvaldsfyrirmælum sem sett eru á grundvelli þeirra, sbr. einkum 1. mgr. 4. gr. laga um grunnskóla, 1. mgr. 3. gr. laga um leikskóla og 1. mgr. 12. gr. laga um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla, nr. 75/1985.

Ábyrgð á heildarskipan skólahalds í grunnskólum og rekstri almennra grunnskóla liggur aftur á móti hjá sveitarfélögum, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga um grunnskóla. Sama á við um ábyrgð á starfsemi leikskóla, sbr. 1. mgr. 4. gr. laga um leikskóla og rekstur tónlistarskóla, hafi sveitarfélag ákveðið að reka slíkan skóla, sbr. 7. gr. laga um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla. Samkvæmt 78. gr. stjórnarskrárinnar ráða sveitarfélög málefnum sínum sjálf eftir því sem lög ákveða. Almennt hafa sveitarfélög því ríkt svigrúm til að ákveða innra skipulag sitt nema lög mæli fyrir um annað.

Í lögum eru almenn ákvæði sem fjalla um samrekstur og samvinnu grunn-, leik- og tónlistarskóla innan sveitarfélaga, sbr. t.d. 45. gr. laga um grunnskóla. Um sameiningu skóla eða skipulagsbreytingar sem eru undanfari breytinga á rekstri eða samvinnu er ekki fjallað í lögum. Það er því almennt sveitarfélaga að ákvarða um slíkt og þurfa t.a.m. ákvarðanir um sameiningar skóla ekki að eiga sér sérstaka lagastoð. Það er því afstaða mennta- og barnamálaráðuneytisins að það fyrirkomulag, sem Fjarðabyggð hefur kynnt á rekstri leik-, grunn- og tónlistarskóla stangist ekki á við gildandi lög. Þá hefur innan ráðuneytisins verið lögð rík áhersla á stefnumótun sem tengist samþættri þjónustu, sbr. lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, nr. 86/2021, og samstarfi þvert á skólastig þar sem hagsmunir barna eru settir í forgrunn. Jafnframt hefur verið unnið að því að styrkja miðlægar einingar með sem mestri fagþekkingu svo unnt sé að mæta þörfum allra barna innan skólakerfisins. Með vísan til þessara forsendna telur ráðuneytið ekki ástæðu til að gera faglegar athugasemdir við fyrirætlanir Fjarðabyggðar um skipulag fræðslumála í sveitarfélaginu, enda tryggi sveitarfélagið lögbundna þjónustu þar sem sérstaklega er hugað réttindum og skyldum allra viðkomandi aðila sem koma að skólasterfi í leik-, grunn- og tónlistarskólum.

Aftur á móti, eins og er rakið í erindi KÍ til ráðuneytisins, kunna gildandi lög að gera kröfu um ákveðna málsmeðferð við töku slíkra ákvarðana. Verður hér á eftir fjallað um þessi atriði.

III.

Í erindi KÍ eru gerðar athugasemdir við að fyrirhugaðar breytingar hafi ekki verið bornar undir skólanefndir, skólaráð, foreldraráð, foreldrafélög og nemendafélög áður en ákvörðun um skipulagsbreytingu var tekin. Í erindi KÍ kemur einnig fram að bæjarstjórn hafi ekki gefið íbúum sveitarfélagsins kost á að taka þátt í og hafa áhrif á fyrirhugaðar breytingar eða upplýst þá þegar ákvörðun var tekin og það fari gegn samþykktum sveitarfélagsins.

Eins og fjallað er um í hjálögðu afriti af bréfi til Fjarðabyggðar er gert ráð fyrir því í lögum um grunnskóla að samráð og samvinna sé höfð við hagsmunaaðila um meiriháttar breytingar á skólastarfi. Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. grunnskólalaga skal skólaráð fá til umsagnar áætlanir um fyrirhugaðar meiri háttar breytingar á skólalaldi og starfsemi skóla áður en endanleg ákvörðun um þær er tekin, en í skólaráðinu eru fulltrúar kennara og annars starfsfólks skóla, fulltrúar nemenda og foreldra auk skólastjóra og fulltrúi grenndarsamfélags hvers skóla. Í lögum um leikskóla er jafnframt gert ráð fyrir aðkomu foreldra að meiri háttar breytingum á skólastarfi. Þar segir í 2. mgr. 11. gr. laganna að foreldraráð hafi umsagnarrétt um allar meiri háttar breytingar á leikskólastarfi.

Eins og að framan greinir kemur fram í umsögn Fjarðabyggðar sú afstaða sveitarfélagsins að breytingarnar, sem sveitarfélagið kynnti á skólastarfi sínu, teljist almennt minniháttar og hafi ekki valdið því að lögbundin skylda myndaðist til þess að kynna þær breytingar fyrir skólaráðum grunnskóla og foreldrafélögum leikskóla.

Eins og nánar er rakið í hjálögðu bréfi til Fjarðabyggðar er það niðurstaða ráðuneytisins að um sé að ræða meiri háttar breytingar á skólalaldi Fjarðabyggðar. Leiddi því af 1. mgr. 8. gr. laga um grunnskóla að skylt var að óska umsagnar skólaráða allra þeirra grunnskóla sem breytingarnar höfðu áhrif á, áður en endanleg ákvörðun var tekin. Leiddi jafnframt af 2. mgr. 11. gr. laga um leikskóla að foreldraráð leikskóla, sem breytingarnar höfðu áhrif á, höfðu umsagnarrétt um breytingarnar.

Í ljósi skýrrar skyldu 1. mgr. 8. gr. laga um grunnskóla um að umsögn skólaráðs liggi fyrir áður en ákvörðun um breytingar er tekin er það afstaða mennta- og barnamálaráðuneytisins að aðdragandi ákvörðunar um breytingar á skólalaldi í Fjarðabyggð hafi ekki verið í samræmi við lög. Í bréfi ráðuneytisins til sveitarfélagsins, dags. í dag, er fjallað nánar um samráð í aðdraganda ákvarðana um meiri háttar breytingar á skólalaldi og hvernig ráðuneytið telur rétt að Fjarðabyggð bregðist við þessum annmarka á formhlið málsins.

IV.

Í erindi KÍ eru jafnframt gerðar margvíslegar athugasemdir við fyrirhugaðar breytingar að því leyti sem þær snúa að ráðningum, uppsögnum og valdsviði skólastjóra og annars starfsfólks skóla. Lúta athugasemdirnar bæði að ákvæðum laga og kjarasamninga.

Af því tilefni er í upphafi tekið fram að hlutverk mennta- og barnamálaráðuneytis gagnvart leik-, grunn- og tónlistarskólum felur ekki í sér yfirstjórn og eftirlit með framkvæmd kjarasamninga KÍ og sveitarfélaga. Þá hefur mennta- og barnamálaráðuneyti ekki almennt eftirlit með ákvörðunum sveitarfélaga í starfsmannamálum. Skoðun ráðuneytisins á kvörtun KÍ að þessu leyti takmarkast því hvort athafnir sveitarfélagsins séu í samræmi við lög og stjórnvaldsfyrirmæli á málefnasviði mennta- og barnamálaráðuneytis.

Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. laga um grunnskóla skal við grunnskóla vera skólastjóri sem er forstöðumaður grunnskóla, stjórnar honum, veitir faglega forustu og ber ábyrgð á starfi skólans gagnvart sveitarstjórn. Í 2. mgr. 7. gr. laga um grunnskóla segir að skólastjóri geri tillögur til sveitarstjórnar um fyrirkomulag stjórnunar í grunnskóla með tilliti til þarfa viðkomandi skóla. Skólastjóri ákveður verksvið annarra stjórnenda skólans og skal einn þeirra vera staðgengill skólastjóra. Í 3. mgr. sömu greinar kemur fram að hafi grunnskóli færri en 60 nemendur, og ef ekki er annar stjórnandi, ákveður skólastjóri í upphafi skólaárs hver af föstum kennurum skólans skuli annast skólastjórn í forföllum hans. Í 1. mgr. 11. gr. laga um grunnskóla segir að um ráðningu skólastjóra og starfsfólks grunnskóla fari eftir ákvæðum sveitarstjórnarlaga og nánari fyrirmælum í

samþykkt um stjórn sveitarfélags eftir því sem við á. Í 56. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, kemur fram að sveitarstjórn ráði starfsmenn í æðstu stjórnunarstöður hjá sveitarfélagi en að um ráðningu annarra starfsmanna annist framkvæmdastjóri enda hafi sveitarstjórn ekki ákveðið annað í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins eða með almennum fyrirmælum. Fjallað er um hlutverk leikskólastjóra í 5. gr. laga um leikskóla en þar segir m.a. að leikskólastjóri stjórni daglegum rekstri og starfi leikskóla. Ekki eru sérstakar reglur um verksvið skólastjóra í lögum um tónlistarskóla.

Mennta- og barnamálaráðuneyti leggur áherslu á að við túlkun ákvæða laga um leikskóla og laga um grunnskóla um starfssvið skólastjóra þarf að líta til hefðbundinnar stigskiptingar innan stjórnsýslu sveitarfélags, sem mælt er fyrir um í sveitarstjórnarlögum, þar sem sveitarstjórn og framkvæmdastjóri sveitarfélags fara með æðstu hlutverkin. Jafnframt þarf að líta til almennra reglna um að starfsfólki ber að fara að löglegum fyrirmælum yfirmanna sinna. Í þessu ljósi er það afstaða mennta- og barnamálaráðuneytis að ákvæði laga um leik-, grunn- og tónlistarskóla komi ekki í veg fyrir að sveitarstjórn, sem samkvæmt 1. mgr. 4. gr. laga um leikskóla, 1. mgr. 5. gr. laga um grunnskóla og 7. gr. laga um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla, sbr. 1. mgr. 8. gr. sveitarstjórnarlaga, ber ábyrgð á starfsemi og rekstri leik-, grunn- og tónlistarskóla sem sveitarfélög starfrækja, hafi vald til að taka ákvarðanir sem fela í sér fyrirmæli til skólastjóra um hvernig þeir skuli haga ákveðnum þáttum í stjórnun skólans. Getur þetta m.a. átt við um almennar ákvarðanir um starfsheiti og störf starfsfólk skóla, sem fjallað er um í erindi KÍ, þótt endanleg ákvörðun um verksvið hverju sinni liggi hjá skólastjóra. Í því sambandi er rétt að áréttta að þótt skólastjóra beri samkvæmt lögum um grunnskóla að gera tillögu til sveitarstjórnar um fyrirkomulag stjórnunar grunnskóla með tilliti til þarfa viðkomandi skóla fær ráðuneytið ekki séð að sveitarstjórn sé þar með óheimilt að taka ákvörðun um annað fyrirkomulag en það sem skólastjóri hefur lagt til. Vegna síðastnefnda atriðisins vekur ráðuneytið þó athygli á hjálögðu afriti af bréfi til Fjarðabyggðar þar sem fjallað er um atriði sem ráðuneytið telur að hefðu mátt fara betur og tengjast samráði um umræddar breytingar og að gætt sé að lögbundnu starfssviði skólastjóra leik- og grunnskóla við áframhaldandi vinnslu málsins.

Í erindi KÍ kemur jafnframt fram sú afstaða að uppsagnir og ráðningar tiltekinna starfsmanna Fjarðabyggðar séu óheimilar, m.a. vegna þess að ákvarðanir hafi ekki verið teknar af þar til bærum aðila. Af gögnum málsins verður ekki annað séð en að ákvarðanir sveitarstjórnar Fjarðabyggðar hafi verið almenns eðlis og að gert sé ráð fyrir að formlegar ákvarðanir um starfssambönd einstakra starfsmanna verði teknar síðar af þeim aðilum sem að lögum eru bærir til að taka slíkar ákvarðanir. Með vísan til umfjöllunar um verkefni sveitarstjórna telur ráðuneytið ekki tilefni til frekari umfjöllunar um þetta atriði.

V.

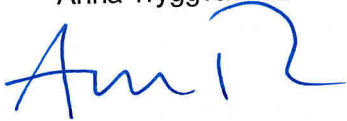
Eins og að framan greinir og nánar er lýst í hjálögðu bréfi ráðuneytisins til Fjarðabyggðar er það niðurstaða mennta- og barnamálaráðuneytisins að leggja fyrir sveitarfélagið Fjarðabyggð að bæta úr annmarka á meðferð breytinga á skólastarfi í sveitarfélaginu. Þá óskar ráðuneytið eftir því að sveitarfélagið upplýsi ráðuneytið um framvindu málsins.

Að öðru leyti en sem að framan greinir, að teknu tilliti til valdsviðs mennta- og barnamálráðuneytis, telur ráðuneytið að erindi KÍ gefi ekki tilefni til frekari viðbragða gagnvart sveitarfélaginu á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda ráðuneytisins.

Ráðuneytið bendir KÍ á að innviðaráðuneyti fer með almennt stjórnsýslueftirlit með því að sveitarfélög gegni lögbundnum skyldum sínum. Vísar mennta- og barnamálaráðuneytið því á

innviðaráðuneytið vegna upplýsinga sem KÍ sendi ráðuneytinu og lúta að boðun áheyrnarfulltrúa á fundi fastanefnda sveitarfélagsins Fjarðabyggðar.

F.h. ráðherra
Anna Tryggvadóttir



F.h. ráðherra
Hildur Ýr Þórðardóttir

