



Borgarstjórnin í Reykjavík

**Alþingi**  
**Erindi nr. Þ 135/1235**  
**komudagur 25.1.2008**

Reykjavík, 24. janúar 2008  
R07120081  
175  
ÓKH/jb

Alþingi - Menntamálanefnd

150 REYKJAVÍK

***Frumvarp til laga um leikskóla - umsögn***

Á fundi borgarráðs í dag var samþykkt umsögn borgarlögmanns frá 22. þ.m. um frumvarp til laga um leikskóla.

Umsögnin, sem fylgir í ljósriti, er hér með send menntamálanefnd Alþingis.

  
Ólafur Kr. Hjörleifsson  
e.u.

Hjálagt:  
Borgarlögmaður



Reykjavík, 22. janúar 2008  
R07120081  
175  
KST/

Borgarráð

### ***Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um leikskóla.***

Með bréfi, dags. 12. desember sl. sendi menntamálanefnd Alþingis til umsagnar frumvarp til laga um leikskóla. Frestur til að skila umsögn um frumvarpið var til 22. janúar sl. en undirrituð óskaði eftir framlengdum fresti til 25. janúar. Í erindi menntamálanefndar var mælt til þess að frumvörpin yrðu sérstaklega kynnt fyrir foreldrafélögum og/eða nemendafélögum. Vegna skamms frests til að vinna umsögnina sem að stórum hluta lenti inni í jólafríi skólanna reyndist ómögulegt að verði við þeirri málaleitan. Undirrituð hefur yfirfarið frumvarpið og gerir eftirfarandi athugasemdir:

#### ***Almennt um frumvarpið***

Með frumvarpinu er gert ráð fyrir auknum sveigjanleika, fjölbreytni og samfelli í skólastarfi og ber að fagna því. Verður að telja að frumvarpið, verði það að lögum, myndi vandaðri ramma um leikskólastarf en gildandi lög. Í einstökum atriðum er gengið of langt í breytingum eins og nánar verður rakið í athugasemdum við einstök ákvæði frumvarpsins. Verður að gera þá kröfu til nýrrar löggjafar að gætt sé hófs við setningu krafna sem íþyngjandi eru fyrir það stjórnsýslustig sem falin er framkvæmd laganna og að breytingarnar þjóni skýrum tilgangi.

Frumvarpið fjallar nokkuð ítarlega um hlutverk og skyldur sveitarfélaga, leikskólastjóra og foreldra þótt skyldur foreldra taki að sjálfsögðu mið af því að leikskóli er val en ekki skylda eins og grunnskólanám. Því vekur athygli að hvergi er minnst á skyldur leikskólakennara sem er ætlað að vera burðarstykkið í starfsemi leikskólanna.

#### **Um 1. gr.**

Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að markmiðskaflanum hafi verið breytt frá gildandi lögum og séu breytingarnar til að undirstrika þátt kennslu og náms í leikskólastarfi til jafns við umönnun og uppeldi. Engar athugasemdir eru gerðar við þær breytingar enda í fullu samræmi við þá þróun sem orðið hefur í leikskólastarfi. Engur að síður má þáttur umönnunar leikskólabarna vera sýnilegri enda mikilvægur þáttur í starfsemi leikskólans, ekki síst yngri barnanna. Því er lagt til að 2. mál. 1. mgr. hljóði svo:

*„Leikskóli annast að ósk foreldra umönnun, uppeldi og menntun barna á leikskólaaldri í samræmi við lög þessi.“*

#### Um 4. gr.

Í 2. mgr. er kveðið á um að leikskólastjórar, leikskólakennarar og foreldrar kjósi hver úr sínum hópi fulltrúa til setu á fundum leikskólanefndar. Lagt er til að talað verði um *fulltrúa starfsfólks leikskóla*, ekki bara leikskólakennara enda leikskólakennarar aðeins hluti af starfsmönnum leikskóla og mikilvægt að horft sé á starfsfólk leikskóla sem einn hóp. Ákvæði 2. ml. 2. mgr. verði því svohljóðandi:

*„Leikskólastjórar, starfsfólk leikskóla og foreldrar í sveitarfélagi kjósa hver úr sínum hópi aðal- og varamann til setu á fundum nefndarinnar með málfrelsi og tillögurétt.“*

#### Um 6. gr.

Ákvæðið fjallar um starfslið leikskóla og ber millifyrirsögnina starfslið. Sömu leiðis heitir III. kafli laganna Starfslið leikskóla. Lagt er til að í stað þess að tala um starfslið verði rætt um starfsfólk og að það orðalag verði almennt í frumvarpinu.

Í leikskólum starfa auk leikskólakennara starfsmenn með fjölbreytta menntun, svo sem þroskaþjálfar, starfsmenn með menntun í uppeldisgreinum á háskólastigi, og starfsmenn sem lokið hafa styttra sérhæfðu starfsnámi fyrir aðstoðarfólk í leik- og grunnskólum skv. aðalnámsskrá framhaldsskóla. Þessir starfsmenn gegna mikilvægu hlutverki í starfsemi skólanna. Því er lagt til að nýr málsliður bætist aftan við 2. ml. 2. mgr. sem hljóði svo:

*„Við leikskóla skal auk leikskólakennara ráða starfsmenn með fjölbreyttan bakgrunn og menntun, sem nýtist í starfi leikskóla.“*

Alvarleg athugasemd við fyrirætlanir um að kveða í reglugerð á um leiðbeiningar- og stjórnunarhlutverk leikskólakennara gagnvart öðru starfsfólki leikskóla. Hér er um að ræða alvarlegt inngrip í sjálfstjórnarrétt sveitarfélaganna og stjórnunarétt leikskólastjóra að skipa starfsemi í leikskóla með þeim hætti sem hann telur henta best hverju sinni.

Í 3. mgr. er lagt bann við því að ráða einstakling til starfa við grunnskóla sem hlotið hafi refsidóm fyrir brot á ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga. Í nýsamþykktum æskulýðslögum nr. 70/2007 er að finna sambærilegt ákvæði. Lagt er til að ákvæði 3. mgr. taki mið af því ákvæði enda óheppilegt og örðugt í framkvæmd að fylgja ákvæðum laga sem gilda um starf með börnum sem eru ekki að öllu leyti samhljóða. Þá skarast gildissvið ákvæðanna því 3. mgr. 10. gr. æskulýðslaga tiltekur yfirmenn leikskóla. Til viðbótar þessu er vert að vekja athygli á því að ákvæði samhljóða því sem hér um ræðir er að finna í frumvarpi til laga um grunnskóla. Þrátt fyrir það er ekki samræmi milli athugasemda við frumvarpsákvæðin. Þannig segir í athugasemd við 11. gr. frumvarps til grunnskólalaga að um sé að ræða nýtt ákvæði en í frumvarpi til leikskólalaga segir um 6. gr. að fyrirmyndina sé að finna í æskulýðslögum sem aftur eigi sér fyrirmynd í 2. mr. 36. gr. barnaverndarlaga. Þetta mun þannig ekki aðeins valda „praktískum“ vandræðum í framkvæmd eins og áður er rakið heldur einnig við túlkun ákvæðanna. Varað er sterklega er við því að svo mismunandi ákvæði gildi um starfsmenn sem vinna með börnum og því eindregið lagt til að fyrirmynd ákvæðis 3. mgr. 11. gr. verði ákvæði æskulýðslaga og það verði því svohljóðandi:

*„Óheimilt er að ráða einstakling til starfa við leikskóla sem hlotið hefur refsíðóm vegna brota á ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Sama gildir um þá sem hlotið hafa refsíðóm fyrir brot gegn lögum um ávana- og fíkniefni nr. 65/1974 á síðastliðnum fimm árum. Skólastjóri á rétt til upplýsinga úr sakaskrá um það hvort tiltekinn einstaklingur, sem sótt hefur um starf, hefur hlotið dóm vegna brota sem ákvæðið tekur til, að fengnu samþykki hans.“*

#### Um 7. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um þagnarskyldu starfsfólks leikskóla. Vakin er athygli á því að í frumvarpi til laga um grunnskóla er ekki að finna sambærilegt ákvæði um þagnarskyldu starfsmanna við grunnskóla. Kemur fram að það þyki ekki nauðsynlegt sbr. það sem segir í athugasemdum við 11. gr. frumvarps til laga um grunnskóla: „...Mikilvægt ákvæði er í 2. mgr. ákvæðisins (innsk.: 2. mgr. 57. gr. sveitarstjórnarlaga) þar sem fjallað er um þagnarskyldu starfsliðs sveitarfélaga. .... Rétt er að undirstrika að þagnarskylda samkvæmt tilvitnuðum ákvæðum nær ekki til tilvika sem starfsfólki grunnskóla ber að tilkynna um lögum samkvæmt, sérstaklega á grundvelli barnaverndarlaga og enn fremur skv. 19. gr. frumvarpsins.“

#### Um 8. gr.

Lagst er gegn því að í lögum um leikskóla sé fjallað um rétt starfsliðs leikskóla til símenntunar. Engin dæmi eru fyrir því að í sérlögum sé fjallað um símenntunarrétt einstakra fagstétta sem viðkomandi lög ná til. Verður ekki séð hvaða rök kalla á að farið sé með þessum hætti inn á svið sem almennt er leitt til lykta í starfsmannastefnum sveitarfélaga og í kjarasamningum sveitarfélaga og viðsejenda þeirra. Slíkt gildir ekki um félagsráðgjafa, sálfræðinga og aðra starfsmenn sem starfa við félagsþjónustu sveitarfélaganna, heilbrigðisfulltrúa, bókasafnsfræðinga, byggingarfulltrúa, skipulagsfulltrúa, barnaverndarstarfsmenn o.s.frv. Og hvað með annað starfsfólk við leikskóla, s.s. námsráðgjafa, sálfræðinga og þroskaþjálfara. Í öllum framanröktum tilvikum er þörf á vel menntuðu fagfólki sem viðheldur menntun sinni. Því er lagt til að ákvæðið í heild falli brott.

#### Um 9. gr.

Lagt er til að 2. og 3. ml. 1. mgr. 9. gr. verði sameinaðir og upphafsorð 3. ml. „... Þeim er skylt að...“ verði felld niður og stað þeirra komi „...og.“. Ákvæði 2. ml. verði því svohljóðandi:

*„Þeir skulu hafa náði samráð við starfsfólk leikskóla og fylgjast með skólagöngu barna sinna og veita þær upplýsingar sem kunna að skipta máli fyrir skólustarfið og velferð barna.“*

Í lokamálslið 1. mgr. er kveðið á um rétt foreldra á upplýsingum um skólustarfið og skólagöngu barna sinna. Vakin er athygli á því að ákvæðið nær aðeins til þess foreldris sem fer með forsjá barnsins ekki til forsjárlaus foreldris en foreldrar eru samkvæmt 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins þeir sem fara með forsjá barna. Þótt forsjárlausu foreldri séu tryggðar munnlegar upplýsingar um dvöl barns á leikskóla samkvæmt 52. gr. barnalaga nr. 76/2003 er óheppilegt að ekki sé í neinu minnst á þennan rétt til upplýsinga í ákvæði sem fjallar um upplýsingarétt foreldra.

Jafnframt er bent að að fyrirsjáanlegt er að verulega aukinn kostnaður vegna túlkajónustu mun fylgja þessu ákvæði.

#### Um 11. gr.

Ákvæðið fjallar um að foreldraráð skuli vera við hvern leikskóla. Samkvæmt núgildandi lögum er ekki skylt að hafa foreldraráð við leikskóla. Enda þótt foreldraráð séu nú starfandi við nokkra leikskóla í Reykjavík gildir það ekki um alla og mun þetta ákvæði því hafa í för með sér aukna vinnu og þar af leiðandi kostnaðarauka frá því sem nú er. Þá er bent á að erfitt gæti reynst að fá foreldra til starfa í foreldraráðum leikskólanna þar sem leikskólarnir eru tiltölulega fámennir og starf foreldraráðsins nokkuð tímafrekt. Umhverfi leikskólanna er þannig ekki það sama og grunnskólanna.

#### Um 12. gr.

Hér er fjallað um húsnæði og aðbúnað barna í leikskólum. Í lok 2. mgr. eru talin upp ýmis atriði sem stuðla eiga að vellíðan og öryggi nemenda í skólanum. Óheppilegt er að taka út nokkra þá þætti sem samkvæmt lögum ber að uppfylla við hönnun og útbúnað húsnæðis. Þess í stað er lagt til að í lok 2. mgr. fari út eftirfarandi: „...svo sem hvað varðar hentugan húsbúnað, hljóðvist, lýsingu og loftræstingu“. Þess í stað komi ný setning svo hljóðandi:

*„Húsnæði og allur aðbúnaður skal taka mið af því að tryggja öryggi og vellíðan barna og starfsfólks“.*

Fagna ber sérstaklega að horfið er frá viðmiðum um barngildi á rými og að þess í stað skuli aðstæður á hverjum stað ráða.

Við blasir þó að rými fyrir sérfræðipjónustu inni á leikskólum og vinnuaðstöðu starfsfólks mun kalla á aukinn kostnað og í einhverjum tilvikum hugsanlega þýða fækkun barna svo hægt verði að mæta þessum rýmiskröfum.

#### Um 14. gr.

Í 3. mgr. er kveðið á um að leikskólanefnd skuli að fenginni umsögn foreldraráðs staðfesta skólanámsskrá og starfsáætlun. Ekki gætir samræmis milli þessa frumvarps og frumvarps til laga um grunnskóla. Þannig er skólanefnd, sem fer af hálfu sveitarstjórnar með eftirlit með grunnskólum, falið að staðfesta áætlun skóla ár hvert auk þess sem nefndin skal *fylgjast með gerð skólanámsskrár*. Ekki aðeins er leikskólanefnd falið meira hlutverk en skólanefnd skal gagnvart grunnskólum heldur blasir við að þessar nýju skyldur munu hafa í för með sér töluverðan kostnaðarauka enda fer leikskólaráð Reykjavíkurborgar með eftirlit með tæplega 80 leikskólum í borginni. Má velta fyrir sér þörfinni á því að leikskólanefnd staðfesti starfsáætlanir og skólanámsskrár einstakra leikskóla og hvort ekki dugi að starfsáætlanir leikskóla sem og skólanámsskrár séu lagðar fyrir leikskólanefnd til kynningar svo nefndin geti sinnt hlutverki sínu sem er að fara með málefni leikskóla sbr. 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins.

#### Um 16. gr.

Í ákvæðinu er gert ráð fyrir persónuupplýsingar sem fyrir liggja um einstakt barn í leikskóla og að gagni geta komið fyrir velferð og aðlögun þess í grunnskóla skuli fylgja barninu og skal foreldrum gerð grein fyrir þessari upplýsingamiðlun. Nokkri hópa hafa á undanförunum árum unnið að sveigjanlegum skilum milli leik- og grunnskóla og eins samstarfi milli skólastiganna. Í þeirri vinnu hefur ítrekað komið fram að upplýsingar um börn með greiningu eigi að fylgja þeim frá leikskóla upp í grunnskóla. Eðlilegt er hins vegar að leyfi foreldra þurfi fyrir því að aðrar upplýsingar, sem byggja ekki á hlutlægum greiningum heldur huglægu mati starfsfólks, fylgi barninu.

### Um 18. gr., 19. gr. og 20. gr.

Það eftirlit og sú stjórnýsla sem ákvæðið gerir ráð fyrir er flókið og viðamikilið verk sem mun hafa í för með sér verulegan kostnað fyrir sveitarfélögin. Sambærileg ákvæði er að finna í frumvarpi til laga um grunnskóla. Þótt Reykjavíkurborg sé þeirrar skoðunar að mat á gæðum leikskólastarfs sé mikilvægt liggur í hlutarins eðli að matsaðferðir hljóta að vera mismunandi eftir skólastigum. Verður að telja að þær kröfur sem hér eru gerðar til sveitarfélaganna um að framkvæma bæði innra og ytra mat á starfsemi leikskólanna séu allt of miklar. Ætla verður sveitarfélögum ráðrúm til að ákveða sjálf fyrirkomulagið á mati og eftirliti með starfsemi leikskólanna og í því sambandi minnt á að leikskólinn er val, ekki skylda. Miklu skiptir því að ráðherra gæti hófs í miðstýringu við setningu reglugerðar um innra og ytra mat sveitarfélaga sbr. 20. gr. Þá er vandséð að þörf sé á árlegri upplýsingagjöf til ráðuneytis svo það geti sinnt eftirliti sínu og má raunar draga í efa að ráðuneytið gæti unnið úr slíku magni upplýsinga árlega. Ætla verður að nægja myndi að ráðuneytinu væru láttnar upplýsingarnar í té á þriggja ára fresti.

Lagt er til að 1. mgr. 18. gr. verði svohljóðandi:

*„Í hverjum leikskóla fer stöðugt fram með kerfisbundnum hætti, mat á árangri og gæðum skólastarfs á grundvelli 17. gr. með virkri þátttöku starfsfólks, barna og foreldra eftir því sem við á.“*

Lagt til að 1. mgr. 19. gr. hljóði svo:

*„Sveitarfélög sinna mati og eftirliti með gæðum skólastarfs, sbr. 5. og 6. gr., og láta ráðuneyti í té upplýsingar um framkvæmd skólahalds, innra mat skóla, framgang skólastefnu sinnar og áætlanir um umbætur á þriggja ára fresti.“*

Þá er lagt til að í 2. mgr. 19. gr. falli brott orðalagið „...leitast við að...“ og að málsgreinin verði svohljóðandi:

*„Sveitarfélög skulu fylgja eftir innra og ytra mati þannig að slíkt mat leiði til umbóta í skólastarfi.“*

### Um 22. gr.

Gerð er athugasemd við orðalag ákvæðisins sem ekki getur talist nægilega skýrt. Skýringar með ákvæðinu virðast einnig vera á nokkrum misskilningi byggðar, m.a. um verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga. Bent er á að 15. gr. leikskólalaga, sem inniheldur sambærilegt orðalag og 1. mgr. 22. gr. frumvarpsins hefur ekki verið skilin svo að á grundvelli hennar eigi fötluð börn rétt á að leikskóli útvegi t.d. þjónustu sjúkraþjálfara enda er sértæk þjónusta við fatlaða einstaklinga á ábyrgð ríkisins. Í 21. gr. frumvarpsins er hins vegar sagt að stuðlað skuli að því að sérfræðiþjónusta verði veitt innan leikskólans og er markmið þess ákvæðis að auðvelda aðgengi að þeirri þjónustu sem einstök börn þurfa á að halda og draga jafnframt úr álagi á foreldra.

Í 1. mgr. 22. gr. þarf að koma fram að tilgangurinn með sérstakri aðstoð og þjálfun er að tryggja barni leikskólamenntun og að barn fái notið leikskóladvalar. Eins og ákvæðið er orðað er hægt að túlka skyldur sveitarfélaga á mjög víðtækan hátt þannig að skylt sé að útvega barni alla þjónustu sem það kann hugsanlega að þarfnast. Því hljóta hins vegar að vera takmörk sett hvaða sérfræðiþjónustu menntastofnunum á borð við leikskóla er mögulegt að veita. Þeirri ábyrgð sem leikskólastjóra er falin skv. 2. mgr. 22. gr. hljóta einnig að vera einhver takmörk sett og er eðlilegt að

Samræming leikskólastjóra á störfum þeirra sem sjá um málefni einstakra barna takmarkist við það starf sem fram fer innan leikskólans. Nauðsynlegt er að í nefndarálitum sé þetta skýrt nánar, s.s. hvaða takmörkum ábyrgð leikskólastjóra eðli máls sæti.

Að ósekju hefði mátt hafa meiri hliðsjón af orðalagi 17. og 40. gr. frumvarps til laga um grunnskóla við gerð frumvarps til laga um leikskóla. Í 2. mgr. 40. gr. kemur skýrt fram að tilgangur skimunar og athugana á nemendum er að tryggja þeim kennslu og námsaðstoð við hæfi. Sérfræðipjónusta sér um að greining fari fram, skilar tillögu til skólastjóra um hvernig við skuli bregðast, fylgist með úrbótum og metur árangur, sbr. 3. mgr. 40. gr. Nemendur eiga síðan rétt á að komið sé til móts við námslegar þarfir þeirra, sbr. 1. mgr. 17. gr. og rétt á sérstökum stuðningi í samræmi við metnar sérþarfir, sbr. 2. mgr. 17. gr. Skólastjóri skal samræma innan hvers skóla störf þeirra sem sjá um málefni einstakra nemenda er lúta að sérfræðipjónustu, námsráðgjöf og skólaheilsugæslu. Jafnframt skal stuðla að samráði við félagspjónustu sveitarfélaga vegna málefna einstakra nemenda eftir því sem þurfa þykir, sbr. 4. mgr. 40. gr.

#### Um 25. gr.

Reykjavíkurborg hefur haft þann hátt á að gera þjónustusamning við einkarekna leikskóla þar sem kveðið er á um samskipti, eftirlit, styrkfjárhæðir, hámarksgjald í gjaldskrá og skipulag og framkvæmd sérfræðipjónustu. Ákvæði 25. gr. gerir ráð fyrir að um þessi atriði verði fjallað í rekstrarleyfum sem sveitarfélögin gefa út. Af ákvæðinu verður ráðið að sveitarfélögum er ekki ætlað að hafa nein áhrif á gjaldtöku hinna einkarekna leikskóla. Reykjavíkurborg getur ekki fellt sig við það fyrirkomulag og telur mikilvægt að einhver takmörk séu á því hversu hátt gjald einkareknir leikskólar innheimta vegna dvalar barna þar. Í þjónustusamningum sem Reykjavíkurborg hefur gert við einkarekna leikskóla er gert ráð fyrir að gjaldskrá einkarekinna leikskóla geti að hámarki verið 15% hærri en gjaldskrá leikskóla Reykjavíkur. Allar greiðslur Reykjavíkurborgar til einkarekinna leikskóla taka mið af þeirri gjaldskrárstýringu. Mikilvægt er að þessi réttur til að semja við einkarekna leikskóla sé tryggður. Því er lagt til að við 2. mgr. bætist svohljóðandi málsliður:

*„Sveitarstjórnnum er heimilt að gera samning við viðkomandi skóla um fyrirkomulag þjónustu og gjaldtöku.“*

#### Um 27. gr.

Í ákvæðinu er að finna heimild til gjaldtöku fyrir barn í leikskóla. Er með ákvæðinu staðfestur venjuhelgaðður réttur sveitarfélaganna til að innheimta þetta gjald.

Með vísan til athugasemda við 25. gr. er lagt til að við 2. mgr. bætist eftirfarandi: „...nema kveðið sé á um slíkt í þjónustusamningi“. Ákvæði 2. mgr. verði því svohljóðandi:

*„Ákvæði þessarar greinar taka ekki til leikskóla sem fengið hafa rekstrarleyfi skv. 25. gr. nema kveðið sé á um slíkt í þjónustusamningi“.*



Kristbjörg Stephensen