



## Alþingi

Erindi nr. P 135/1247

komudagur 28.1.2008

Skrifstofa rektors

Alþingi - nefndasvið  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Akureyri, 28. janúar 2008  
Tilv.: 0712058

*Efni: Frumvarp til laga um leikskóla, 287. mál*

Háskólinn á Akureyri þakkar fyrir tækifærið að fá að senda umsögn um ofangreint frumvarp ásamt frumvörpum um grunnskóla, 285. mál, um framhaldsskóla, 286. mál og um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnaenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla, 288. mál. Almennt um þessi fjögur frumvörp má segja að þau horfi til verulegra framfara í íslensku skólakerfi. Þau styrkja stöðu kennara og það er sérstakt fagnaðarefni að starfsheitið leikskólakennari verður lögverndað og að kennarar þurfi að ljúka fimm ára námi til að fá að nota starfsheitin leik-, grunn- og framhaldsskólakennari, þau bæta tengingu á milli skólastiga og auðvelda flutning starfsmanna á milli þeirra svo að einhver atriði séu nefnd. Þau eru líkleg þegar til lengri tíma er litið að styrkja stöðu skóla í samfélaginu. Hér á eftir fer umsögn Háskólans á Akureyri um frumvarp til laga um leikskóla, 287. mál.

Ástæða er til að fagna frumvarpi til nýrra laga um leikskólastigið, í því er að finna ýmsar nýjungar sem telja verður að styrki leikskólastarf í landinu. Má þar nefna ákvæði um skólanámskrá, sérfræðiþjónustu og mat og að hverjum leikskóla beri að setja fram starfsþróunaráætlun. Er það gleðilegt að í greingerð með frumvarpinu er sérstaklega tekið fram að ráðuneytið stefni að því að setja á stofn sérstakan starfsþróunarsjóð fyrir leikskólakennara. Háskólinn á Akureyri hefur verið frumkvöðull að ýmsum breytingum í menntun leikskólakennara og ætlar sér hlutverk í símenntun leikskólakennara.

Því er sérstaklega fagnað að samkvæmt 3. grein eigi að gera opinberlega grein fyrir leikskólastarfi á Alþingi á þriggja ára fresti. Styður það greinina að samkvæmt 4. grein á hvert sveitarfélag að móta sér eigin stefnu og kynna hana íbúum. Má ætla að með þessum ákvæðum verði aukin umræða og umfjöllun um málefni leikskólans á opinberum vettvangi og leikskólastarf betur tengt samfélaginu.

Samrekstur leikskóla sem og sérstakir þróunarleikskólar sem kveðið er á um í 28. og 29. gr. eru meðal áhugaverðra nýjunga í frumvarpinu. Fyrir smærri sveitarfélög getur samrekstarfyrirkomulag verið gríðarlega mikilvægt, bæði vegna faglegra og fjárhagslegra sjónarmiða. Önnur nýjung sem snýr að málskotsrétti og málsmeðferð er líka til bóta og til þess fallin að skerpa á réttarstöðu þeirra sem að leikskólanum koma.

Í frumvarpinu er á nokkrum stöðum minnst á setningu væntanlegrar reglugerðar. Í ljósi ýmissa álitamála í frumvarpinu er mikilvægt að hraða vinnu við reglugerð. Samkvæmt frumvarpinu á að vinna reglugerðina í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga



Skrifstofa rektors

eins og eðlilegt má teljast, hins vegar verður að telja jafneðlilegt að ýmsir aðrir hagsmunaaðilar eins og félag kennara hafi jafnframt formlega aðkomu að gerð hennar.

Í frumvarpinu er ítrekað minnst á börn með sérþarfir. Telja verður að það falli betur að hugmyndum um skóla án aðgreiningar að segja sérþarfir barna. Þar sem athyglinni er beint að sérþörfunum en ekki að barninu - einstaklingnum.

Samkvæmt 1. gr. frumvarpsins og skýringum í meðfylgjandi greinagerð er gert ráð fyrir fljóttandi skilum milli leik- og grunnskóla, vert er að benda á að afleiðingar geta orðið neikvæðar fyrir viðkvæma jaðarhópa s.s. nýbúa og fatlaða. Jafnframt verður að benda á að afleiðingar geta haft neikvæð áhrif á leikskólastarf. Sérstaklega ef gert er ráð fyrir að „bráðger“ börn hefji grunnskólagöngu sína ári fyrr og að börn sem talin eru „seinni“ verði seinkað. Nauðsynlegt er að þessu ákvæði fylgi vel útfærðar reglur um framkvæmd, ella sé hætt á að markmið um skóla án aðgreiningar geti verið í hættu.

Því er fagnað að markmið leikskólastarfs samkvæmt 2. gr. eigi sem fyrr að byggjast á gildi leiksins og skapandi starfs sem námsleiðar fyrir börn. Líta verður á það sem styrk að búið er að fella út úr markmiðsgreininni ákvæði um kristlegt siðgæði og setja inn almenna siðferðiskvarða þess í stað. Eftir sem áður hlýtur það að vera í hlutverki leikskólans að miðla íslenskri menningu til barna og kristnum hluta hennar þar með.

Það nýmæli í 6. gr. frumvarpsins að óheimilt sé að ráða til starfa fólk sem hefur hlotið ákveðna tegund refsidóma og heimild leikskólastjóra til að leita upplýsinga úr sakaskrá verður að teljast til mikilla bóta og í raun löngu tímabært. Stjórnvöldum ber fyrst og fremst að líta eftir hagsmunum barna og verður að telja að með þessu ákvæði sé verið að tryggja að svo sé gert. Þetta ákvæði hér hefur sama veikleika og bent var á í sambærilegu ákvæði um grunnskóla að ekki er tekið á brotum sem kunna að eiga sér stað hjá kennara í starfi eða brotum gagnvart öðrum köflum hegningarlaganna. Jafnframt verður að telja jákvætt að sjá að búið er að setja þagnarskylduákvæði beint inn í frumvarp til laga um leikskóla (7. gr.). Leikskólar eru í auknum mæli reknir af öðrum en sveitarfélögum og því eðlilegt að ákvæðið sé einnig þar að finna sem og í lögum um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna.

Starfsemi leikskóla má flokka undir skilgreiningar á starfi þekkingarheilda. Því er ánægjulegt að hver leikskóli eigi samkvæmt 8. gr. að útbúa áætlun um starfsþróun fyrir leikskólakennara en jafnframt bent á að mikilvægt er að sama eigi við um annað starfslið. Sérstaklega þegar tekið er tillit til þess að gert er ráð fyrir að hluti starfsfólks sé ekki með fagmenntun á sviði leikskólans. Jafnframt vaknar spurning hvort ekki er æskilegt að setja með ákvæði um fjárveitingar til að tryggja að símenntun verði sterk og komi til með að hafa tilætluð áhrif á leikskólastarf.

Það er gleðilegt að sjá að ákvæði í 9. gr. um túlkahjónustu fyrir þá sem ekki tala íslensku og/eða nota táknmál hefir hlotið sérstakan sess í frumvarpinu. Fyrir þá hópa sem ákvæðið nær til er þetta mikil réttindabót og viðurkenning á sérstöðu.

Það er ánægjulegt að sjá að í 11. gr. frumvarpsins er tekið tillit til rannsókna sem segja að aukin áhrif foreldra á skólastarf séu til góðs fyrir bæði leikskóla og heimili. Á það hefur verið bent að heimar barnsins eigi ekki að þurfa að vera algjörlega aðskildir,



Skrifstofa rektors

heldur þurfi að vera ákveðið flæði á milli þeirra. Jafnframt er eðlilegt að samtímis sé hnykkt á kröfum til foreldra um samstarf, þar sem samstarf heimila og leikskóla hlýtur að eiga að byggjast á jafnréttisgrundvelli.

Í tengslum við ákvæði um húsnæði og fjölda barna í 12. gr. frumvarpsins verður að telja það framfaraspor að ekki eigi að halda í mjög svo umdeilda reglugerð um fermetrafjölda í leikskólum. Tölur sem þar giltu voru mjög lágar en samt virðist sem svo að sveitarfélög hafi talið þær vera hámarkstölur. Á ýmsan hátt má telja að þessi þáttur reglugerðarinnar hafi staðið leikskólastarfi fyrir þrífum og átt þátt í erfiðleikum við að ráða fólk og mikilli nýliðun á meðal hluta starfsfólks. Ef rétt er hefur gildandi reglugerð beinlínis skaðað leikskólastarf og þar með unnið gegn hagsmunum barna. Afleiðing hennar hefur verið lakar aðstæður fyrir börn og starfsfólk í leikskólum. Það er mikilvægt að lýðheilsusamleg rök verði höfð til hliðsjónar við setningu nýrrar reglugerðar þar sem tekið verði tillit til langs vistunartíma flestra barna og þess að leikskólastarf sem framkvæma á samkvæmt markmiðum um leikskóla þarfnast rýmis. Tryggja verður að yfirvöld geti ekki skorast undan ábyrgð á leikskólahúsnæði hvort sem er leikskólum reknum af sveitarfélögum eða af einkaaðilum.

Aðalnámskrá á að sjálfsögðu að vera í sífelldri þróun og er gleðilegt að sjá að fyrir því er gert ráð samkvæmt 13. grein frumvarpsins. Hinsvegar er varað við að aldurs- og þroskatengja náms- og hæfnisþætti um of. Er það í andstöðu við m.a. nýja hugsun í leikskólafræðum þar sem áherslan er á opnar réttindabundnar námskrár. Ýmsar hættur varðandi þróun starfshátta í leikskólastarfi eru mögulegir fylgifyrirlit of stífra aldurs- og þroskaviðmiða. Það hefur verið talið gildandi aðalnámskrá til tekna hversu opin og sveigjanleg hún er. Á það má benda að annars staðar á Norðurlöndum hefur tilhneigingin verið í átt að opnari og sveigjanlegri námskrá sem býður upp á fjölbreytileika í starfsaðferðum og hugmyndafræði. (Má sérstaklega benda á sænsku aðalnámskrána fyrir leikskólastigið). Það væru vonbrigði að sjá íslenskan leikskóla fara í aðrar áttir.

Samkvæmt 14. grein á nú að binda skólanámskrár leikskóla í lög sem teljast verður ánægjuleg breyting og til þess fallna að styrkja innviði leikskólastarfs enn frekar. Telja verður að með því að hver nefnd verði að staðfesta skólanámskrár sé verið að auka ábyrgð pólitískt kjörinna fulltrúa á leikskólastarfinu og er því fagnað. Ennfremur er ljóst að samkvæmt 13. gr. er áfram áhersla á sjálfstæði og fjölbreytileika hvers leikskóla. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að skólar sem starfi eftir sömu stefnu/áherslum geti haft sömu skólanámskrá. Skólanámskrá og skólanámskrágerð eru ein helsta leið hvers skóla að þróa starfið og starfshætti m.a í tengslum við umbótamiðað innra mat. Því verður að vara við of mikilli miðstýringu hvort sem er af hálfu sveitarfélaga eða annarra á gerð og þróun skólanámskrár. Æskilegt er að jafnvel þó skólar samnýti og vinni skólanámskrár verði lokahönd ávallt lögð á hana innan hvers leikskóla. Þannig verði sérstaða hans ljós og fagleg þróun tryggari.

Sprotasjóður sem boðaður er í 15. gr. er sérstakt fagnaðarefni. Þróunarsjóður sem áður hafði sama hlutverk hefur gegnt mikilvægu hlutverki við að styrkja leikskólastarfið faglega og hefur jafnframt iðulega verið brú á milli háskólanna sem mennta leikskólakennara og starfsvettvangsins. Það sem hins vegar hefur helst staðið



Þróunarsjóði leikskóla fyrir þrífum síðari ár, er takmarkað fjármagn, má ætla að betur verði búið að hinum nýja sjóði.

Í 16. gr. frumvarpsins er að finna byltingakennda nýjung sem krefst umræðu um réttmæti og nauðsyn hennar. Er hér átt við það ákvæði 2. málsgreinar að fella niður þá múra sem hafa verið á upplýsingagjöf á milli leikskóla og grunnskóla. Það er alveg ljóst að í mörgum tilfellum er mikilvægt að upplýsingar fari snurðulaust á milli skólastiga, sérstaklega ef heill barnsins er talin stafa hætta af skorti á upplýsingum. En þrátt fyrir það má telja að ákvæðið eins og það er sett hér fram sé of vítt. Hér er það sett í hendur viðkomandi skóla að ákveða hvaða upplýsingar geta að gagni komið án þess að bera þær undir foreldra öðruvísi en til kynningar. Á það skal minnt að í fjölda leikskóla hefur það takmark að deildarstjóri sé leikskólakennari ekki enn náðst. Það liggur alveg ljóst fyrir að öflun upplýsinga og skýrslugerð verður á hendi deildarstjóra þó svo að leikskólastjórar eða aðrir sérfræðingar komi að málinu. Einnig er hægt að velta fyrir sér hvort hér sé bakdyraleið að því að setja leikskólabörn í formlegt mat til að sjá hvar þau standa gagnvart kröfum grunnskólans. Hvernig sem á ákvæðið er litið er ljóst að hraða verður og vanda vel til reglugerðar sem boðuð er um þessa upplýsingagjöf.

Innan leikskólans er löng hefð fyrir innra mati. Því er fagnað að í 18. gr. er gert ráð fyrir lýðræðislegu og umbótamiðuðu mati og bent á mikilvægi þess fyrir faglega þróun leikskólustarfsins. Matið gegnir líka stórn hlutverki í samskiptum leikskólans við ýmsa hagsmunaaðila. Í leikskólanum hefur verið ánægja með mat ráðuneytisins, hins vegar hefur fólk óskað eftir fleiri úttektnum og að ferlar um hvernig beri að vinna að umbótum að mati loknu séu skýrðir. Meðal annars hefur verið óskað eftir meiri eftirfylgd frá ráðuneytinu. Það er missir að því að ákvæði um úttekt/mat á skólum af hálfu menntamálaráðuneytisins sem finna má í gildandi lögum er ekki í frumvarpinu. Á það skal einnig bent að það getur verið sveitarfélögum verulega íþyngjandi að þurfa nú að láta fara fram og kosta reglulegt ytra mat á starfi leikskóla. Sem dæmi má benda á að ef t.d. á að gera ytra mat í hverjum leikskóla á fimm ára fresti þarf Akureyrarbær að jafnaði að láta meta þrjá leikskóla á ári – ráðuneytið hefur hingað til að jafnaði tekið út tvo leikskóla árlega. Reykjavíkurborg þyrfti að láta taka út milli 15 og 19 skóla árlega (eftir því hvort einkaskólar eru teknir inn í töluna eða ekki). Jafnframt skal á það bent að til að skapa tiltrú hagsmunaaðila á gæðum og hlutleysi ytra mats verður að ráða til verksins aðila sem eru ekki í hagsmunatengslum við viðkomandi skóla. Ein afleiðing þessa ákvæðis virðist því vera að stuðla að umfangsmiklum matsiðnaði á kostnað sveitarfélaga. Ljóst virðist að ríkisvaldið ætlar sér að losna við kostnaðinn af ytra mati en ekki er gert ráð fyrir að sveitarfélög fái bætur frá ríkisvaldinu vegna þessarar auknu starfsemi.

Samkvæmt 23. gr. er ekki lengur krafist leikskólakennaramenntunar af þeim sérfræðingum sem veita eiga leikskólum ráðgjöf eða þeim sem eiga að sinna þar faglegu eftirliti. Jafnframt er fellt úr gildi ákvæði í núgildandi lögum þess efnis að í sveitarfélögum skuli að jafnaði starfa leikskólafulltrúar sem hafi leikskólakennaramenntun. Jafnvel þó hægt sé að fallast á að ákvæðið um starfsheiti leikskólafulltrúa geti verið barn síns tíma verður að telja nauðsynlegt að sá sérfræðingur sem á að hafa bæði eftirlit og ráðgjafarhlutverk með starfi leikskóla hafi leikskólakennaramenntun, framhaldsnám og reynslu á sviði leikskóla. Leikskólinn er um margt ólíkur öðrum skólastigum, bæði hvað varðar starfsaðferðir og rekstur. Það

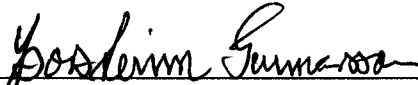


Skrifstofa rektors

hlýtur að vera akkur fyrir faglegt starf að þeir sérfræðingar sem að jafnaði veita faglega ráðgjöf og sinna eftirliti hvort sem þeir eru aðkeyptir eða starfsmenn sveitarfélaga hafi sérþekkingu á starfsemi leikskóla.

Að gerðum þessum athugasemdum um einstök ákvæði frumvarpsins mælir Háskólinn á Akureyri með samþykkt þess.

Virðingarfyllst,

  
\_\_\_\_\_  
Þorsteinn Gunnarsson, rektor