



UMBOÐSMAÐUR BARNNA

Alþingi
Erindi nr. P 135/1793
komudagur 12.3.2008

27. september 2006

Minnisblað vegna fundar með nefnd sem endurskoðar leikskólalög

Minnisblað umboðsmanns barna vegna fundar þann 27. september 2006 með nefnd sem endurskoðar lög um leikskóla nr. 78/1994.

Umboðsmaður barna skoðar málefni leikskóla út frá rétti og hagsmunum þeirra barna sem þá sækja og þá fyrst og fremst út frá lögfræðilegum sjónarhóli.

Löggjöf – ítarleg eða rammalöggjöf?

Þegar núgildandi lög eru skoðuð vekur athygli hversu fáorð þau eru um réttindi þeirra barna sem leikskólum er ætlað að sinna. Á því þarf að ráða bót. Deila má um hversu ítarleg lögín sjálf eiga að vera, en að mati undirritaðrar er ótækt að gera ráð fyrir að kveðið sé á um grundvallarréttindi í reglugerð eins og nú er. Mikilvægt er að öllum börnum sé tryggð sambærileg þjónusta - hvar sem þau búa á landinu. Í reglugerð um starfsemi leikskóla nr. 225/1995 er kveðið á um ýmsa þætti sem telja má grunnforsendur fyrir því að uppeldismarkmiðum laganna verði náð og því eiga mörg þeirra ákvæða, sem þar er að finna, heima í lagatextanum sjálfum.

Rekstur leikskóla er eitt af lögbundnum verkefnum sveitarfélaga og í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 er kveðið á um skyldu sveitarfélaga til að tryggja framboð á leikskólarýmum “eftir föngum”. Í 7. gr. laga um leikskóla segir að þeim sé skylt að hafa forystu um að tryggja börnum dvöl í góðum leikskóla. Sá réttur sem íbúum sveitarfélaga er tryggður með lögum þessum er almenns eðlis og útfærsla hans í einstökum tilvikum er á forræði hvers sveitarfélags. Sjálfsforræði sveitarfélaga er stjórnarskrárbundið og getur ríkisvaldið ekki hlutast til um starfsemi þeirra nema sú íhlutun byggist á lagaheimild. Því er mikilvægt að í lögum um leikskóla séu hagsmunir barna- sem einstaklinga og hóps- vel tryggðir. Rammalöggjöf sem byggir á sjálfsforræði sveitarfélaga gerir auknar kröfur til löggjafans, sveitarstjórnarmanna og starfsmanna um að tryggja réttaröryggi og jafnan rétt landsmanna til þjónustu, sbr. ath.semdir með frv. til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Þar segir jafnframt að þó pólitísk samstaða sé um að varðveita sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga við framkvæmd félagsþjónustu sé jafnframt höfuðatriði að öllum íbúum landsins sé tryggð sambærileg félagsþjónusta.

Breytingar á starfsemi og eðli leikskóla frá 1994

Frá því að lög nr.78/1994 voru sett hafa orðið nokkrar breytingar á starfsemi leikskóla:

Samkvæmt 1. gr. núgildandi laga er leikskólinn fyrsta stigið í skólakerfinu sem annast að ósk foreldra uppeldi og menntun barna. Æ ríkari áhersla hefur verið lögð á menntunarpátt leikskólans hin síðari ár, sbr. m.a. aðalnámskrá fyrir leikskóla frá 1999. Nú er litið svo á að eitt af hlutverkum leikskólans sé að undirbúa börn undir grunnskólann.

Hlutfall barna sem sækja leikskóla hér á landi er með því hæsta sem gerist innan OECD. Samkvæmt upplýsingum Hagstofu ern um 90 % allra tveggja ára barna á leikskólum og um 94 % þriggja til fimm ára barna.

2005

Á fyrsta ári 28 / 4320 0,65 %

1 árs	1279 / 4292	29,8 %	0-2 ára
2 ára	3759 / 4232	88,8 %	5066 / 12844 39,4 %
3 ára	3837 / 4101	93,6 %	
4 ára	3913 / 4128	94,8 %	3-5 ára
5 ára	4048 / 4330	93,5 %	11798 / 12559 93,94 %

Dvalartími barna á leikskólum hefur lengst verulega á undanförunum árum. Hagstofan gefur út upplýsingar um viðverutíma barna á leikskólum og samkvæmt þeim lengist hann ár frá ári. Ath. þessar upplýsingar taka mið af þeirri þjónustu sem greitt er fyrir -þarf ekki að vera fullnýtt alltaf.

Árið 2005 voru alls 16.864 börn á leikskólum landsins. 71 % þeirra dvöldu 8 klst eða lengur dag hvern á leikskólum. 79,5 % þeirra dvöldu lengur en 7 klst. dag hvern.

Fjöldi barna	Vistunartími	Hlutfall barna	2005	2004
5594	9 klst eða lengur	33,2 %		33 %
6389	8	37,8 %	71 %	69 %
1442	7	8,5 %	79,5 %	76 %
1551	6	9,2 %		
886	5	5,2 %		
1002	4	5,9 %		

Samkvæmt framangreindu er vinnudagur barna almennt mjög langur. Hafa má í huga að um 50% (49,6) alls starfsfólks á leikskólum er í fullu starfi. Þegar einungis eru taldir þeir starfsmenn sem vinna við uppeldi og menntun þá er hlutfallið aðeins hærra.

Samsetning barnahópsins hefur breyst nokkuð, meðalaldur þeirra er nú lægri en áður var og börn með sérþarfir eru fleiri (ath. þó síðustu ár) sem og börn af erlendum uppruna (nú 7,4 %, voru 6,9 % 2004). Kem frekar að þessu síðar.

Ljóst er að þessi atriði munu ekki ganga til baka í nánustu framtíð. Til viðbótar má benda á að mikil umræða hefur verið um gjaldfrjálsan leikskóla og vera kann að breytingar í þá vörn geti haft í för með sér breytingar.

Umönnun og uppeldi barna er samkvæmt framansögðu að nokkru leyti að færast yfir á leikskóla og sú staðreynd hlýtur að kalla á breytingar á lögunum. Spurning er hvort tala megi um “eðlisbreytingu” á leikskólanum sem slíkum.

Þessar breytingar hljóta að hafa áhrif á ákvæði laga um markmið og inntak starfsemi leikskólanna. Jafnframt þarf að skilgreina rétt, ábyrgð og skyldur allra þeirra aðila, er koma að málefnum leikskóla, enn betur en gert er í núgildandi lögum.

Gildissvið og markmið

Áréttað skal að umboðsmaður barna skoðar málefni leikskóla út frá rétti og hagsmunum þeirra barna sem þá sækja og þá fyrst og fremst út frá lögfræðilegum sjónarhóli. Almenn er undirrituð sátt við þau markmið sem tilgreind eru í 2. gr. núgildandi laga. Rauði þráðurinn í lögum um leikskóla á að vera það sem barni er fyrir bestu, sbr. 3. grein samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

Mikilvægt er að þessi grundvallarregla komi fram í allri löggjöf er varðar börn og því er rétt að setja hana inn í 1. eða 2. gr. laganna.

3. gr. BSSP:

“Það sem barni er fyrir bestu skal ávallt hafa forgang þegar félagsmálastofnanir á vegum hins opinbera eða einkaaðila, dómstólar, stjórnvöld eða löggjafarstofnanir gera ráðstafanir sem varða börn.

Með hliðsjón af réttindum og skyldum foreldra eða lögráðamanna, eða annarra sem bera ábyrgð að lögum á börnum, skuldbinda aðildarríki sig til að tryggja börnum þá vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst, og skulu þau í því skyni gera allar nauðsynlegar ráðstafanir á sviði löggjafar og stjórnsýslu.

Aðildarríki skulu sjá til þess að stofnanir þar sem börnum skal veitt umönnun og vernd starfi í samræmi við reglur sem þar til bær stjórnvöld hafa sett, einkum um öryggi, heilsuvernd og fjölda og hæfni starfsmanna, svo og um tilhlýðilega yfirumsjón.”

Samkvæmt 2. gr. laga um leikskóla er eitt af meginmarkmiðum með starfsemi leikskóla að jafna uppeldisaðstöðu barna í hvívetna. Ljóst að leikskólinn veitir okkur einstakt tækifæri til að jafna uppeldisaðstöðu barna - sem er ómetanlegt- gera mætti meira úr þessu markmiði. Unnt er að veita þeim börnum sem standa höllum fæti félagslega eða heilsufarslega viðeigandi umönnun og atlæti án tillits til fjárhagsaðstæðna foreldra. Jafnframt er hægt að greina hvers konar misþroska barna snemma og veita sérstakan stuðning.

Ábyrgt, hlutverk og skyldur

Hlutverk menntamálaráðuneytisins er um margt vel skilgreint í 3.- 7. gr. nógildandi laga.

3. gr. Fer með yfirstjórn- gætir þess að farið sé eftir lögnum og reglugerð.
4. gr. Mótar uppeldisstefnu, sinnir þróunar- og tilraunastarfi, mat á uppeldisstarfi og er stjórnendum leikskóla til ráðuneytis um starfsemina. Setur og gefur út aðalnámskrá og endurskoðar hana.
5. gr. Stuðlar að þróunar- og tilraunastarfi- þróunarsjóður.
6. gr Setur reglugerðir að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga.
7. gr. Tilkynna skal menntamálaráðuneytinu um stofnun nýs leikskóla . Sveitarstjórnir skulu árlega senda ráðuneytinu ársskýrslu um starfsemi leikskóla.

Reglugerð um starfsemi leikskóla nr. 225/1995: Sjá 14. – 16. gr. Ráðuneyti aflar upplýsinga um starfsemi leikskóla.

Huga þyrfti betur að eftirlitshlutverki ráðuneytisins (skv. 3. gr.) og skilgreina í hverju það er almennt fólgið. Jafnframt þarf að huga að hvernig unnt er að leita réttar barna innan kerfisins. Tryggja þarf jafnræði allra barna - hvar sem þau búa á landinu - ekki síst ef gert er ráð fyrir að leikskólinn sé fyrsta skólástigið og undirbúningur fyrir grunnskólann. Spurning er hvort til ætti að vera samskonar úrskurðarnefnd og starfar skv. lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga. Kæruleiðir og málsmeðferðarreglur þarf að skýra til að tryggja jafnræði barna - innan sveitarfélags og á landsvísu. Hafa ber í huga að sveitarfélög eru ábyrg fyrir rekstri ýmissa þeirra stofnana, sem hafa eftirlit með aðbúnaði í leikskólum. Mál er varða daggæslu barna heyra undir a.m.k. 3 ráðuneyti. Starfsemi leikskóla heyrir undir menntamálaráðuneyti, daggæsla í heimahúsum undir félagsmálaráðuneyti og eftirlit með öryggi leikvallatækja og leiksvæða barna undir umhverfisráðuneyti. Samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga skulu sveitarfélög tryggja framboð á leikskólarými eftir föngum. Litið er á dagvistarmál sem hluta af félagsþjónustu en í athugasemdum með frumvarpi til þeirra laga sagði að að fallist hafi verið á að fagleg umsjón með uppeldisstarfi leikskóla heyri undir menntamálaráðuneyti.

Kveða þarf skýrar á um skyldur sveitarfélaga - almennt til að reka leikskóla og í einstökum eignum og jafnframt gagnvart börnum og foreldrum.

Í eldri sveitarstjórnarlögum nr. 8/1986 kom fram í 6. gr. að rekstur leikskóla væri meðal (lögbundinna) verkefna sveitarfélaga. (sbr. 6. mgr.: ”Meðal verkefna sveitarfélaga eru: 1. Félagsmál, þar á meðal framfærslumál, aðstoð við aldraða og fatlaða, barnaverndarmál, varnir gegn notkun vímugjafa, rekstur dagvista fyrir börn, rekstur dvalarheimila aldraðra, rekstur heimilishjálpar, varnir gegn slysum.”)

Í núgildandi sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998 eru skyldur sveitarfélaga í þessu efni orðaðar með almennari hætti, sbr. :

“7. gr. *Almennar skyldur sveitarfélaga*

1. mgr. *Skylt er sveitarfélögum að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum.*

2. mgr. *Sveitarfélög skulu vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna eftir því sem fært þykir á hverjum tíma.”*

Samkvæmt 33. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 ber sveitarfélagi að tryggja framboð á leikskólarými: “Sveitarstjórnir skulu eftir föngum tryggja framboð á leikskólarými. Til þess að sú þjónusta verði í sem bestu samræmi við þarfir barna í sveitarfélaginu skal það láta fara fram mat á þörfinni eigi sjaldnar en á tveggja ára fresti.” Í athugasemdum með frumvarpinu sagði: “Í greininni er kveðið á um að sveitarfélög skuli eftir föngum reka leikskóla fyrir börn þar sem þeirra er þörf. Samkvæmt sveitarstjórnarlögum eru dagvistarmál eitt af lögbundnum verkefnum sveitarstjórna. Því telst eðlilegt að skylda sveitarfélög til að bjóða upp á leikskóla fyrir börn.....Greinin kveður á um skyldur sveitarfélaga til að koma til móts við þarfir í þessum efnunum eftir því sem fjárhagslegt bolmagn leyfir og mat á þörfinni segir til um....” (Ath. sett í tíð eldri svstj.laga)

Í leikskólalögum nr. 78/1994 segir í 7. gr. “Bygging og rekstur leikskóla skal vera á kostnað og í umsjón sveitarstjórna og sjá þær um framkvæmd þessara laga, hver í sínu sveitarfélagi, þeim er skylt að hafa forystu um að tryggja börnum dvöl í góðum leikskóla.....”

Ástæða er til að hnykkja betur á skyldu sveitarfélaga í þessum efnunum.

Einnig þarf að fjalla ítarlegar um einkarekstur leikskóla, skilyrði leyfa, eftirlit o.fl. - sjá í þessu sambandi ákvæði grunnskólalaga nr. 66/1995 og breytingar sem gerðar voru á þeim s.l. vor með lögum nr. 98/2006.

Það eina sem segir í núgildandi leikskólalögum er í 7. gr.: “Heimilt er öðrum aðilum að reka leikskóla að fengnu samþykki viðkomandi sveitarstjórna.”

Þá er rétt að fjalla um skyldur foreldra í lögum um leikskóla. Þær breytingar sem orðið hafa á síðustu árum fela í sér að umönnun og uppeldi barna er að nokkru leyti að færast yfir á leikskóla. Það kallar á að sérstaklega sé hugað að skyldum foreldra. Hafa ber í huga að mikið er að gerast í þroska barna á þessum tíma. Einnig má nefna tengslamyndun og félagsmótun og mikilvægi stöðugleika í lífi barna. Því þarf að kveða á um formlega ábyrgð foreldra, gagnvart barni, leikskólanum og varðandi samskipti þeirra við leikskólann. Jafnvel mætti huga að því að skylda foreldra til samstarfs við leikskóla og foreldra til samstarfs innbyrðis. Í þessu sambandi má benda á VIII. kafla reglugerðar nr. 907/2005 um daggæslu barna í heimahúsum sem fjallar um ábyrgð og skyldur foreldra.

Þá þarf að veita foreldrum möguleika á að hafa áhrif á mótun innra starfs leikskóla. Sjá einnig hér að neðan.

Í lögum um leikskóla þarf jafnframt að kveða skýrar á um eftirtalin atriði:

Samstarf leikskóla og foreldra. Rétt væri að gera skylt að foreldrafélög starfi við hvern leikskóla og jafnvel að sveitarfélög styðji þau fjárhagslega. Ákvæði svipað og í 12. gr. reglugerðar um starfsemi leikskóla ætti að koma inn í lögina. Rétt væri einnig að veita foreldrafélögum aukið vægi og aukin áhrif líkt og gert er í grunnskólalögum. Nefna má að eðlilegt væri að þau komi að mótun innra starfs leikskóla, t.d. að gerð skólanámskrár. Allir aðilar hafa hag af góðu samstarfi foreldra og leikskóla -

ekki síst börnin.

Kröfur um mönnun, húsnæði og aðbúnað í leikskólum. Dvalartími barna í leikskólum hefur lengst eins og áður er að vikið og er nú svo komið að þau dvelja drjúgan hluta vökutíma síns í leikskólanum virka daga. Sú staðreynd gerir enn ríkari kröfur til þess að húsnæði taki mið af þörfum barna og má þar m.a. nefna stærð, búnað, hljóðvist etc. Engin ákvæði eru í lögum sem tryggja leikskólabörnum rétt til góðs og öruggs (vinnu)umhverfis - sambærileg þeim sem tryggja starfsmönnum leikskóla öruggt og heilsusamlegt starfsumhverfi, sbr. lög nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum. Síðastliðið vor voru gerðar breytingar á 18. og 35. gr. grunnskólalaga í þessa veru, sbr. lög nr. 98/2006 og er rétt að sambærileg ákvæði sé að finna í lögum um leikskóla. Einnig má í þessu sambandi benda á ný dönsk lög - lov om børnemiljø i dagtilbud nr. 485/2006. Brýnt er að bæta hér úr.

Nefna má sem dæmi hljóðvist. Börn eru viðkvæmari en fullorðnir fyrir hávaða, og næmari fyrir skaðsemi hans auk þess sem hann getur haft hamlandi áhrif á málþroska barna. Við skoðun á leikskólum á Akureyri vorið 2005 kom í ljós að nýjasti leikskólinn kom verst út í könnun á hljóðvist ! Lengri viðvera barna gerir einnig auknar kröfur varðandi hvíldaraðstöðu barnanna og máltíðir. Stærð rýma skiptir máli. Leikskólastjóri í Kópavogi hefur bent á að deildir séu of stórar á sumum leikskólum. Huga þarf sérstaklega að því að foreldrar geti komið á framfæri athugasemdum og óskað úrbóta og kveða þarf á um kæruleiðir - bregðist rekstraraðili ekki við.

Öryggismál. Í núgildandi lögum um leikskóla er gert ráð fyrir því í 6. gr. að í reglugerð verði m.a. kveðið á um öryggi barna. Í reglugerð nr. 225/1995 er hvergi vikið að þessu atriði nema í framhjálaupi í næstsíðustu grein hennar. Úr þessu þarf að bæta og má benda á þær breytingar sem gerðar voru á 20. gr. grunnskólalaga s.l. vor. Kveða þarf á um að setja skuli sérstaka reglugerð um slysavarnir og öryggismál í leikskólahúsnæði og lóðum - eftir atvikum í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga. Rétt er að geta þess að til er reglugerð - nr. 942/2002 um öryggi leikvallatækja og leiksvæði og eftirlit með þeim.

Jafnframt ætti að skylda sveitarfélög til að setja öryggisreglur fyrir leikskóla þar sem m.a. er kveðið á um ferli mála ef slys ber að höndum. Að auki mætti gera ráð fyrir að rekstraraðilum leikskóla væri skylt að gera sérstakt mat á öryggismálum þeirra á þriggja ára fresti. Jafnframt þarf að tryggja að foreldrar geti krafist úrbóta, telji þeir aðbúnaði eða öryggi barna sé ábótavant.

Landlæknisembættið hefur daglega umsjón með Slysaskrá Íslands og birtir á vef sínum ákveðnar grundvallarupplýsingar úr henni. Athyglisverðar tölur sem þar birtast sem eru flokkaðar eftir aldri barns og tegund slyss. Þar kemur fram að skólaslys - í aldursþópnum 0-4 ára voru árið 2004 skráð samtals 394 (222 drengir /172 telpur) og 2005 334 (202/132). Ég hef óskað eftir nánari upplýsingum – sundurgreiningu eftir skólastigum og nákvæmar hvar þau verða.

Skilgreina þarf betur rétt leikskólabarna til sérstakrar aðstoðar og þjálfunar. Samkvæmt 2. gr. og 13. gr. núgildandi laga er hverjum leikskóla ætlað að taka tillit til þarfa hvers einstaks barns (“efla alhliða þroska barna í samræmi við eðli og þarfir hvers og eins”, “velferð hvers barns”). Börn eiga rétt á sérstakri aðstoð og þjálfun innan leikskólans samkvæmt 15. gr., sbr. og reglugerð. Skóli án aðgreiningar er opinber skólastefna hér á landi og tekur hún til leikskólans jafnt og annarra skólastiga, sbr. aðalnámskrá leikskóla. Í henni felst að börn eiga rétt á að sækja leikskóla án tillits til líkamlegs og andlegs atgervis þeirra. Kveða þarf skýrar á um þennan rétt barna í lögnum sjálfum, inntak hans, skyldur sveitarfélaga og hvernig foreldrar geta leitað réttar barna sinna í þessu efni. Sérstaklega er þess getið í 17 gr. leikskólalaga að leikskólar skuli þannig byggðir og reknir að þeir geti sinnt fötluðum börnum. Rétt er að útfæra þessa grein þannig að börn með langvinnan heilsuvanda njóti jafnræðis.

Samkvæmt upplýsingum Hagstofu nutu 907 börn sérstaks stuðnings vegna fötlunar og/eða félagslegra eða tilfinningalegra erfiðleika árið 2005 eða 5,4 % allra leikskólabarna (613 drengir- 67,5 % og 294 telpur).

Eftirtektarvert er að samkvæmt upplýsingum Hagstofu hefur börnum sem njóta sérstaks stuðnings á leikskólum fækkað um 16,1 % á síðastliðnum 2 árum. Skoða þarf hverju það sæti. Er um að ræða

raunverulega fækkun barna sem eiga við slíkan vanda að stríða, er þeim sinnt með öðrum hætti (þ.e. utan leikskóla) eða er þjónusta við þau að minnka?

Mikilvægi snemmtækrar íhlutunar. Ekki þarf að hafa mörg orð um hagsmuni barna og foreldra í því efni - og augljóst má vera að það er þjóðhagslega hagkvæmt að taka á vanda barna sem fyrst. Það gæti m.a. sparað sveitarfélögum útgjöld í grunnskólum. Á Íslandi eru einstakar aðstæður til að taka á þessu m.a. þegar haft er í huga hve hátt hlutfall barna er í leikskólum og að heilsugæsla og ungbarnavernd er með því besta sem gerist í heiminum. Okkur ber að nýta þær. Setja ætti inn í löginn ákvæði um samstarf leikskóla við heilsugæslu og barnaverndina.

Sú staðreynd að **Ísland er fjölmenningsarsamfélag** þarf einnig að endurspeglast í lögnum. Samkvæmt upplýsingum Hagstofu voru börn með annað móðurmál en íslensku 1250 í leikskólum landsins árið 2005 eða 7,4 % allra leikskólabarna (voru 7% árið 2004). Ótvírætt er að þeim mun enn fjölga á næstu árum. Börn af erlendum uppruna í leikskólum Reykjavíkur voru 667 þann 31.12.2005 eða 10% allra leikskólabarna (þar af 239 báðir foreldrar af erlendum uppruna en 437 annað foreldrið). Um er að ræða 81 þjóðerni og a.m.k. 60 ólík tungumál. Atriði sem huga þarf að í þessu sambandi eru m.a. sérkennsla (íslenska), samskipti við foreldra, einelti og heilsugæsla (skv. upplýsingum Miðstöðvar heilsuverndar barna eru þessi börn meira frá í grunnskólum vegna veikinda).

Kröfur til starfsfólks. Þær breytingar sem orðið hafa á starfsemi leikskóla undanfarin ár og áður er vikið að, hafa í för með sér að fjalla þarf frekar um hvaða kröfur gera þurfi til þeirra, sem starfa á leikskólum. Í núgildandi lögum er vikið að menntunarkröfum en eflaust þarf að skoða þær betur. Ef leikskólinn er að þróast meira í skóla þá þarf að efla menntun starfsfólks og skoða einnig aukinn fjölbreytileika í menntun. Með stefnunni um skóla án aðgreiningar verður að gera ráð fyrir meiri sérþekkingu inni í leikskólunum; s.s. sérkennurum, þroskaþjálfum etc. Þá þarf að auka þekkingu leikskólakennara og annarra starfsmanna á langvinnum sjúkdómum sem hafa áhrif á leikskólagöngu barna. Ánægjulegt er að skv. upplýsingum Hagstofu voru starfsmenn, sem lokið hafa uppeldismenntun fleiri á leikskólum árið 2005 en nokkru sinni frá árinu 1998 eða 33 % starfsmanna. Á móti kemur að starfsmannavelta er mikil á leikskólum hér á landi og er það sérstakt áhyggjuefni. Aukið brottfall, 25,8 % milli 2004 og 2005, er þó ýfið lægra ef eingöngu er lítið til þeirra starfsmanna sem vinna við uppeldi. Hafa þarf í huga í þessu sambandi mikilvægi stöðugleika fyrir ung börn. Tæp 50 % (49,6) starfsmanna voru í fullu starfi eða meira 2005- en 41,5 % 1998.

Rétt er að setja í löginn ákvæði um að afla skuli upplýsinga úr sakaskrá áður en starfsmaður er ráðinn á leikskóla - með sama hætti og gert er í 2. mgr. 36. barnaverndarlaga nr. 80/2002. (Ekki er nóg að 3. mgr. 36. gr. veiti heimild til þess). Hér er átt við að afla skuli upplýsinga skv. IV. kafla reglugerðar nr. 569/1999 um sakaskrá ríkisins. Rétt væri að miða við að viðkomandi hafi ekki gerst sekur um brot gegn ákvæðum eftirtalinnna kafla hegningarlaga nr. 19/1940: XXI. kafla (sifskaparbrott), XXII. kalfa (kynferðisbrott) XXIII. kafla (manndráp og líkamsmeiðingar) og XXIV. kafla (brott gegn frjálsræði manna). Rétt er að sveitarfélög og eða leikskólar setji sér verklagsreglur um hvernig taka beri á málum þegar grunur leikur á að barn hafi verið beitt kynferðislegu ofbeldi. Rétt er einnig að kveða á um aðrar skyldur starfsmanna - svo sem að þeim beri að vinna í fyllsta samræmi við líkamlegar og andlegar þarfir barnanna og að þeir skuli gæta trúnaðar um hagi barns og foreldra og annað það sem þeir kunna að fá upplýsingar um í starfi sínu. Taka ber fram að ekki megi beita barn líkamlegum eða andlegum refsingum eða þvingunum.

Gæðamat. Í 4. og 6. gr. núgildandi laga er vikið að mati á uppeldisstarfi leikskóla sem og í 25. og 26. gr. reglugerðar um starfsemi leikskóla. Í aðalnámskrá er fjallað ítarlegar um slíkt gæðamat, innra og ytra mat. Nauðsynlegt er að kveða skýrar á um gæðamat í lögnum sjálfum. Gera þarf ráð fyrir sjálfsmati leikskólanna sjálfra og tryggja aðkomu foreldra að því (og jafnvel barnanna sjálfra, sbr. rannsókn dr. Jóhönnu Einarsdóttur, KHÍ). Skylda þarf sveitarfélögin til að gera með reglubundnum hætti mat á starfsemi leikskólanna og kynna það opinberlega. Loks þarf að efla skipulegt ytra mat menntamálaráðuneytisins, m.a. til að tryggja að íslensk börn njóti jafnræðis óháð búsetu. Það er með öllu ótækt að í reglugerð er aðeins gert ráð fyrir að láta fara fram mat á a.m.k. einum leikskóla á ári. Það mun raunar vera gert á fleirum í reynd - ca. 5 - en það er of lítið (262 leikskólar á landinu í árslok

2005).

Námskrár í hverjum skóla. Kveða þarf á um í lögunum og hvað þar þurfi að koma fram - sbr. 31. gr. grunnskólalaga. Í aðalnámskrá fyrir leikskóla er nefnt að námskrá skuli vera í hverjum leikskóla - þar sem gerð skuli uppeldis- og námsáætlun til lengri eða skemmri tíma. Slík skólanámskrá sé grundvöllur þess að hægt sé að leggja mat á uppeldisstarfið í leikskóla eins og lög standi til. Tryggja þarf aðkomu foreldrafélaga að gerð hennar, sbr. framangreint.

Rétt er að vekja athygli á sérstæðu ákvæði í 18. gr. laga um leikskóla en þar segir: “Lög þessi öðlast þegar gildi og jafnframt falla úr gildi lög nr. 48/1991. Lög þessi raska ekki gildi ákvæða laga nr. 112/1976 sem lúta að skóladagheimilum.” Lög nr. 112/1976 um byggingu og rekstur dagvistarheimila fyrir börn voru á sínum tíma felld úr gildi með lögum nr. 48/1991 um leikskóla að öðru leyti en því er lýtur að skóladagheimilum.

Í reynd má segja að óvissa ríki um hvaða lagaákvæði taki til þeirrar þjónustu er sveitarfélög veita grunnskólabörnum utan skólatíma -áður skóladagheimila, nú frístundaheimila. Úr því þarf að bæta og er þeirri ábendingu hér með komið á framfæri við menntamálaráðuneytið.

Hér að framan hefur verið gerð grein fyrir nokkrum þeim atriðum, sem umboðsmaður barna telur að taka þurfi til sérstakrar athugunar við endurskoðun laga um leikskóla. Ekki er um tæmandi talningu að ræða- langt því frá. Þess ber og að gæta að um er að ræða minnispunkta undirritaðrar fyrir fund, sbr. fyrirsögn skjals þessa.

Virðingarfyllt,

Ingibjörg Rafnar

Til baka