

Frumvarp til laga

um leikskóla.

(Lagt fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007–2008.)

I. KAFLI

Gildissvið og markmið.

1. gr.

Gildissvið.

Lög þessi taka til starfsemi leikskóla. Leikskólinn er fyrsta skólastigið í skólakerfinu og er fyrir börn undir skólaskyldualdri. Leikskóli annast að ósk foreldra uppeldi og menntun barna á leikskólaaldri í samræmi við lög þessi.

Foreldrar samkvæmt lögum þessum teljast þeir sem fara með forsjá barns í skilningi barnalaga.

2. gr.

Markmið.

Í leikskólum skal velferð og hagur barna hafður að leiðarljósi í öllu starfi. Veita skal börnum umönnun og menntun, búa þeim hollt og hvetjandi uppeldisumhverfi og örugg náms- og leikskilyrði. Stuðla skal að því að nám fari fram í leik og skapandi starfi þar sem börn njóta fjölbreyttra uppeldiskosta.

Meginmarkmið uppeldis og kennslu í leikskóla skulu vera:

- að fylgjast með og efla alhliða þroska barna í náinni samvinnu við foreldra,
- að hlúa að börnum andlega og líkamlega í samræmi við þarfir hvers og eins svo að börnin fái notið bernsku sinnar,
- að stuðla að umburðarlyndi og víðsýni barna og efla siðferðisvitund þeirra,
- að leggja grundvöll að því að börn verði sjálfstæðir, virkir og ábyrgir þátttakendur í lýðræðisþjóðfélagi sem er í örri og sífelldri þróun,
- að rækta hæfileika barna til tjáningar og sköpunar í þeim tilgangi m.a. að styrkja sjálfsmynd þeirra, öryggi og hæfni til mannlegra samskipta.

II. KAFLI

Stjórnskipan leikskóla.

3. gr.

Yfirstjórn.

Menntamálaráðherra fer með yfirstjórn þeirra mála sem lög þessi taka til, að öðru leyti en varðar byggingu og rekstur leikskóla, sbr. IX. kafla. Ráðherra gætir þess að farið sé eftir ákvæðum sem lög þessi og reglugerð með þeim mæla fyrir um, sbr. V. kafla.

Ráðherra gerir Alþingi grein fyrir framkvæmd skólastarfs í leikskólum landsins á þriggja ára fresti.

4. gr.

Sveitarfélög.

Sveitarfélög bera ábyrgð á starfsemi leikskóla. Sveitarfélög hafa forustu um að tryggja börnum leikskóladvöl og bera ábyrgð á heildarskipan skólalahalds í leikskólum sveitarfélags, þróun einstakra leikskóla, húsnæði og búnaði leikskóla, sérúrræðum leikskóla, sérfræðipjónustu, mati og eftirliti, öflun og miðlun upplýsinga og á framkvæmd leikskólastarfs í sveitarfélagi. Sveitarfélög setja almenna stefnu um leikskólalahald í sveitarfélagi og kynna fyrir íbúum þess.

Nefnd, kjörin af sveitarstjórn, fer með málefni leikskóla í umboði sveitarstjórnar. Leikskólastjórar, leikskólakennarar og foreldrar í sveitarfélagi kjósa hver úr sínum hópi aðal- og varamann til setu á fundum nefndarinnar með málfrelsi og tillögurétt.

5. gr.

Leikskólastjóri.

Við leikskóla skal vera leikskólastjóri sem stjórnar starfi hans í umboði rekstraraðila. Leikskólastjóri stjórnar daglegum rekstri og starfi leikskóla og gætir þess að leikskólastarf sé í samræmi við lög, reglugerðir, aðalnámskrá leikskóla, skólanámskrá og önnur gildandi fyrirmæli.

Leikskólastjóri gerir rekstraraðila og sveitarstjórn grein fyrir starfsemi leikskóla í árs-skýrslu.

III. KAFLI

Starfslið leikskóla.

6. gr.

Starfslið.

Um ráðningu leikskólastjóra og starfsliðs leikskóla fer eftir ákvæðum sveitarstjórnarlaga og nánari fyrirmælum í samþykkt um stjórn sveitarfélags eftir því sem við á.

Leikskólastjóri, aðstoðarleikskólastjóri og leikskólakennari skulu hafa menntun leikskólakennara, sbr. lög um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnaenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla. Kveða má á um leiðbeiningar- og stjórnunarhlutverk leikskólakennara gagnvart öðru starfsliði leikskóla í reglugerð.

Óheimilt er að ráða til starfa við leikskóla einstakling sem hlotið hefur refsidóm fyrir brot á ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga. Við ráðningu skal liggja fyrir sakavottorð eða heimild leikskólastjóra til að afla upplýsinga úr sakaskrá.

7. gr.

Þagnarskylda.

Starfslið leikskóla skal gæta fyllstu þagnarskyldu um hagi barna og foreldra þeirra, sem það fær vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara samkvæmt lögum, fyrirmælum yfirmanna og eðli máls. Þagnarskylda helst þótt viðkomandi láti af störfum.

Þagnarskylda starfsliðs leikskóla nær ekki til atvika sem ber að tilkynna um lögum samkvæmt. Skal leikskólastjóri brýna skyldur þessar fyrir starfsliði og sérstaklega tilkynningarskyldu þess samkvæmt barnaverndarlögum.

8. gr.

Símenntun.

Að frumkvæði leikskólastjóra skal móta áætlun um hvernig símenntun starfsliðs skuli hagað svo að hún sé í sem bestu samræmi við áherslur leikskóla, sveitarfélags og skólanámskrár.

Leikskólastjórar og leikskólakennarar skulu samkvæmt ákvörðun sveitarstjórnar og eftir því sem kann að vera mælt fyrir um í kjarasamningum eiga kost á símenntun í þeim tilgangi að efla starfshæfni sína, kynnast nýjungum í leikskóla- og uppeldismálum og njóta stuðnings við nýbreytni- og þróunarstörf.

IV. KAFLI

Foreldrar og foreldraráð.

9. gr.

Foreldrar.

Foreldrar leikskólabarna skulu gæta hagsmuna barna sinna. Þeir skulu hafa náið samráð við starfslið leikskóla og fylgjast með skólagöngu barna sinna. Þeim er skylt að veita þær upplýsingar sem kunna að skipta máli fyrir skólastarfið og velferð barna. Foreldrar skulu jafnframt eiga rétt á upplýsingum um skólastarfið og stöðu barna sinna.

Eigi í hlut foreldrar sem tala ekki íslensku eða nota táknmál skal skóli leitast við að tryggja þeim túlkun á upplýsingum sem nauðsynlegar eru vegna samskipta foreldra og skóla samkvæmt þessari grein.

10. gr.

Samstarf foreldra og starfsliðs.

Leikskólastjóri skal stuðla að samstarfi milli foreldra og starfsliðs leikskóla með velferð barna að markmiði. Sé óskað eftir stofnun foreldrafélags skal leikskólastjóri aðstoða við stofnun þess.

11. gr.

Foreldraráð.

Kjósa skal foreldraráð við leikskóla og skal leikskólastjóri hafa frumkvæði að kosningu í ráðið. Í foreldraráði sitja að lágmarki þrjú foreldrar. Skal kosning til foreldraráðs fara fram í september á ári hverju og skal kosið til eins árs í senn. Foreldraráð setur sér starfsreglur. Leikskólastjóri ber að starfa með foreldraráði. Leikskólastjóri getur sótt um undanþágu til sveitarfélags um stofnun foreldraráðs ef gildar ástæður eru fyrir hendi, svo sem vegna fámennis í leikskóla.

Hlutverk foreldraráðs er að gefa umsagnir til leikskóla og nefndar, sbr. 2. mgr. 4. gr., um skólanámskrá og aðrar áætlanir sem varða starfsemi leikskólans. Þá skal ráðið fylgjast með framkvæmd skólanámskrár og annarra áætlana innan leikskólans og kynningu þeirra fyrir foreldrum. Foreldraráð hefur umsagnarrétt um allar meiri háttar breytingar á leikskólastarfi.

V. KAFLI
Skólahúsnæði og aðstaða í leikskólum.

12. gr.

Húsnæði og fjöldi barna í leikskóla.

Gerð leikskólahúsnæðis skal taka mið af þörfum barna og þeirri starfsemi sem fram fer í leikskóla. Leggja skal áherslu á öruggt og rúmgott náms- og starfsumhverfi. Húsnæði og allur aðbúnaður skal taka mið af því að tryggja öryggi og vellíðan barna, svo sem hvað varðar húsbúnað, hljóðvist, lýsingu og loftræstingu. Gert skal sérstaklega ráð fyrir rými fyrir sérfræðiþjónustu vegna barna með sérþarfir og vinnuáðstöðu starfsfólks.

Við ákvörðun fjölda barna í leikskóla skal m.a. tekið tillit til aldursdreifingar barna og sérþarfa, lengdar dvalartíma þeirra, stærðar leik- og kennslurýmis og samsetningar starfsmannahóps.

Ráðherra setur reglugerð um starfsumhverfi leikskóla í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga. Í reglugerðinni skal m.a. kveðið á um öryggi barna og slysavarnir, um lágmarkskröfur til húsnæðis og aðbúnaðar barna og starfsliðs, um lengd daglegs dvalartíma barna og um aðstöðu vegna þjónustu við börn með sérþarfir.

VI. KAFLI
Námskrár og samstarf skólastiga.

13. gr.

Aðalnámskrá.

Ráðherra setur leikskólum aðalnámskrá sem er endurskoðuð reglulega. Í henni koma fram helstu markmið leikskólastarfs og uppeldis- og menntunarhlutverk leikskóla, sbr. 2. gr. Í aðalnámskrá skal m.a. leggja áherslu á gildi leiks í öllu leikskólastarfi. Einnig skal fjallað um markmið fyrir námssvið leikskólans, foreldrasamstarf, þróunarstarf, mat á leikskólastarfi og tengsl leikskóla og grunnskóla. Í aðalnámskrá skal skilgreina hæfnipætti á námssviði leikskólans í samræmi við aldur og þroska barna.

Auglýsing um gildistöku aðalnámskrár leikskóla skal birt í B-deild Stjórnartíðinda.

14. gr.

Skólanámskrá og starfsáætlun.

Í hverjum leikskóla skal gefa út skólanámskrá og er leikskólastjóri ábyrgur fyrir gerð hennar. Skólanámskrá er nánari útfærsla á aðalnámskrá leikskóla og felur í sér uppeldis- og námsáætlun leikskóla þar sem markmið eru sett og skilgreindar leiðir að þeim markmiðum. Skólanámskrá tekur mið af sérstöðu skóla og skólastefnu viðkomandi sveitarfélags. Skólanámskrá skal endurskoða reglulega.

Leikskólastjóra er heimilt að gefa út sérstaka starfsáætlun árlega. Í starfsáætlun er gerð grein fyrir árlegri starfsemi leikskóla, svo sem skóladagatali og öðru því sem varðar starfsemi leikskólans.

Skólanámskrá og starfsáætlun skulu staðfestar af nefnd skv. 2. mgr. 4. gr., að fenginni umsögn foreldraráðs, og skulu þær kynntar foreldrum.

15. gr.

Sprotasjóður skóla.

Sprotasjóður styður við þróun og nýjungar í skólastarfi í samræmi við stefnu stjórnvalda og aðalnámskrá leikskóla. Til sjóðsins renna fjármunir sem veittir eru í fjárlögum hverju

sinni. Menntamálaráðuneyti hefur umsjón með sjóðnum og setur reglugerð um styrkveitingar. Sjóðurinn er sameiginlegur fyrir leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla.

Í reglugerð er heimilt að fela stofnun á vegum ráðuneytisins eða öðrum þar til bærum aðila umsjón með sjóðnum og að annast úthlutanir úr honum.

16. gr.

Tengsl leikskóla og grunnskóla.

Sveitarstjórn skal leitast við að koma á gagnvirkri samstarfi leikskóla og grunnskóla. Í skólanámskrá skal gera grein fyrir samstarfi milli leikskóla og grunnskóla og hvernig skuli standa að færslu og aðlögun barna milli skólastiga.

Persónuupplýsingar, sem fyrir liggja um hvert einstakt barn í leikskóla og að gagna geta komið fyrir velferð og aðlögun þess í grunnskóla, skulu fylgja barninu, enda sé krafist fullrar þagnarskyldu og málsmeðferðar í samræmi við gildandi lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Foreldrum skal gerð grein fyrir þessari upplýsingamiðlun. Meðferð upplýsinga skal vera á hendi leikskólustjóra eða annarra sérfræðinga á vegum sveitarfélagsins samkvæmt nánari ákvörðun þess.

Ráðherra setur reglugerð um skil og miðlun upplýsinga milli leik- og grunnskóla þar sem m.a. skal kveðið á um hvaða upplýsingar falla undir grein þessa, um meðferð þeirra og um stöðu og rétt foreldra til aðgangs að upplýsingum sem varða börn þeirra.

VII. KAFLI

Mat og eftirlit með gæðum leikskólastarfs.

17. gr.

Markmið.

Markmið mats og eftirlits með gæðum starfs í leikskólum er að:

- a. veita upplýsingar um skólastarf, árangur þess og þróun til fræðsluyfirvalda, starfsliðs leikskóla, viðtökuskóla og foreldra,
- b. tryggja að starfsemi skóla sé í samræmi við ákvæði laga, reglugerða og aðalnámskrár leikskóla,
- c. auka gæði náms og leikskólastarfs og stuðla að umbótum,
- d. tryggja að réttindi barna séu virt og að þau fái þá þjónustu sem þau eiga rétt á samkvæmt lögum.

18. gr.

Innra mat.

Hver leikskóli metur með kerfisbundnum hætti árangur og gæði skólastarfs á grundvelli 17. gr. með virkri þátttöku starfsmanna og foreldra eftir því sem við á.

Leikskóli birtir opinberlega upplýsingar um innra mat sitt, tengsl þess við skólanámskrá og áætlanir um umbætur.

19. gr.

Ytra mat sveitarfélaga.

Sveitarfélög sinna mati og eftirliti með gæðum skólastarfs og láta árlega ráðuneyti í té upplýsingar um framkvæmd skólalags, innra mat skóla, framgang skólastefnu sinnar og áætlanir um umbætur.

Sveitarfélög skulu leitast við að fylgja eftir innra og ytra mati þannig að slíkt mat leiði til umbóta í skólastarfi.

20. gr.

Ytra mat menntamálaráðuneytis.

Menntamálaráðuneyti annast greiningu og miðlun upplýsinga um starf leikskóla á grundvelli upplýsinga frá sveitarfélögum skv. 19. gr. og með sjálfstæðri gagnaöflun.

Menntamálaráðuneyti gerir áætlun til þriggja ára um kannanir og úttektir sem miða að því að veita upplýsingar um framkvæmd laga þessara, aðalnámskrár leikskóla og aðra þætti skólastarfs.

Ráðherra setur reglugerð um innra og ytra mat og upplýsingaskyldu sveitarfélaga að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga.

VIII. KAFLI

Sérfræðiþjónusta og stoðkerfi leikskóla.

21. gr.

Skipulag sérfræðiþjónustu.

Á vegum sveitarfélaga skal rekin sérfræðiþjónusta fyrir leikskóla. Í sérfræðiþjónustu felst annars vegar stuðningur við leikskólabörn og fjölskyldur þeirra og hins vegar stuðningur við starfsemi leikskóla og starfslíð þeirra. Sveitarfélög ákveða fyrirkomulag sérfræðiþjónustu en skulu stuðla að því að hún geti farið fram innan leikskóla.

Sérfræðiþjónusta fyrir leikskóla getur verið rekin sameiginlega með sérfræðiþjónustu grunnskóla. Þá geta sveitarfélög sameinast um slíkan rekstur eða gert þjónustusamninga við önnur sveitarfélög, stofnanir eða aðila sem veita þá þjónustu sem þörf er fyrir hverju sinni.

Ráðherra setur reglugerð um sérfræðiþjónustu leikskóla í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga.

22. gr.

Framkvæmd sérfræðiþjónustu.

Börn sem þurfa sérstaka aðstoð og þjálfun, að mati viðurkenndra greiningaraðila, eiga rétt á slíkri þjónustu. Þjónusta þessi skal fara fram undir handleiðslu sérfræðinga.

Leikskólastjóri skal samræma störf þeirra sem sjá um málefni einstakra barna skv. 21. gr. og eiga samráð við foreldra og félagsþjónustu sveitarfélags eftir því sem þurfa þykir.

Við framkvæmd sérfræðiþjónustu skulu sveitarfélög leggja áherslu á góð tengsl leikskóla og grunnskóla með samfelli í skólastarfi að leiðarljósi.

23. gr.

Sérfræðingar í skólamálum.

Á vegum sveitarfélaga skulu starfa sérfræðingar í skólamálum er veita leikskólum ráðgjöf og stuðning við nýbreytni og skólaþróun. Þeir sinna einnig eftirliti með starfsemi leikskóla og stuðla að samstarfi þeirra innbyrðis og milli skólastiga.

IX. KAFLI
Stofnun og rekstur leikskóla.

24. gr.

Tilkynningar.

Sveitarstjórn skal tilkynna menntamálaráðuneytinu þegar það stofnar nýjan leikskóla og rekstri leikskóla er hætt.

25. gr.

Leyfi til reksturs leikskóla.

Sveitarstjórn getur leyft öðrum aðilum að byggja og reka leikskóla í formi sjálfseignarstofnunar, hlutafélags eða samkvæmt öðru viðurkenndu rekstrarformi. Heimilt er að binda leyfi sveitarfélags við ákveðinn hámarksfjölda barna. Um slíka leikskóla gilda sömu lög og reglur og um aðra leikskóla samkvæmt lögum þessum eftir því sem við á. Þar á meðal skal af hálfu viðkomandi skóla fylgt ákvæðum stjórnsýslulaga við töku ákvarðana sem kærarlegar eru skv. 29. gr. laga þessara. Það á þó ekki við um ákvarðanir um gjaldtöku. Sveitarfélög skulu setja sér reglur um veitingu rekstrarleyfa. Skulu þær birtar opinberlega og vera aðgengilegar íbúum sveitarfélags.

Í rekstrarleyfi skal skýrt kveðið á um réttindi og skyldur rekstraraðila samkvæmt lögum þessum. Í rekstrarleyfi skal sérstaklega fjallað um þagnarskyldu starfsliðs, sbr. 7. gr., um húsnæði og fjölda barna, sbr. 12. gr., og um gerð skólanámskrár, sbr. 14. gr., um skyldur rekstraraðila til þess meta með reglubundnum hætti árangur og gæði skólastarfsins, sbr. 18. gr., láta sveitarstjórn í té gögn og upplýsingar vegna eftirlits, sbr. 19. gr., og um skipulag og framkvæmd sérfræðiþjónustu, sbr. 21. og 22. gr.

Sveitarstjórn skal tilkynna menntamálaráðuneytinu um veitingu rekstrarleyfis sem og ef rekstrarleyfi fellur úr gildi.

26. gr.

Leikskóladvöl.

Sveitarstjórn er heimilt að setja reglur um innritun í leikskóla í sveitarfélaginu, enda njóti viðkomandi leikskóli framlags úr sveitarsjóði. Þessar reglur eru annars vegar settar með tilliti til aðstæðna barna og foreldra og hins vegar með tilliti til aðstæðna í leikskólum sveitarfélagsins.

Reglur sveitarstjórnar samkvæmt þessari grein skulu birtar opinberlega og vera aðgengilegar íbúum sveitarfélagsins.

27. gr.

Gjaldtaka.

Sveitarstjórnnum er heimilt að ákveða gjaldtöku fyrir barn í leikskóla. Gjaldtaka fyrir hvert barn má þó ekki nema hærri fjárhæð en nemur meðalraunkostnaði við dvöl hvers leikskólabarns í leikskólum á vegum sveitarfélagsins.

Ákvæði þessarar greinar taka ekki til leikskóla sem fengið hafa rekstrarleyfi skv. 25. gr.

28. gr.

Samrekskur skóla.

Sveitarfélögum, tveimur eða fleiri, er heimilt að hafa með sér samvinnu um rekstur leikskóla, sbr. VIII. kafla sveitarstjórnarlaga. Í samningi sveitarfélaga skal kveðið á um

hvernig fari með hlutverk nefndar skv. 2. mgr. 4. gr. Velji sveitarfélög að reka saman leikskóla í forni byggðasamlags, sbr. 82. gr. sveitarstjórnarlaga, fer stjórn byggðasamlags með verkefni nefndar skv. 2. mgr. 4. gr. nema stofnuð sé sérstök nefnd til að fara með það hlutverk á vegum byggðasamlagsins. Ákvæði um slíkt fyrirkomulag skulu sett í samning um stofnun byggðasamlags.

Hafi sveitarfélög með sér samstarf um skólahald á leikskólastigi með þeim hætti að börn úr tilteknu sveitarfélagi sækji leikskóla sem rekinn er af öðru sveitarfélagi fer um samninga milli sveitarfélaga eftir 5. gr. grunnskólalaga. Sækji hluti barna úr sveitarfélagi leikskóla í öðru sveitarfélagi á þeim grundvelli er viðkomandi sveitarfélögum heimilt að kveða svo á í samþykktum um stjórn sveitarfélaganna að í nefnd skv. 2. mgr. 4. gr. viðtökusveitarfélags eigi sæti, með málfrelsi og tillögurétt, fulltrúi sem kjörinn er af sveitarstjórn þess sveitarfélags þar sem umrædd börn eiga lögheimili.

Sveitarfélögum er heimilt að reka saman leikskóla, grunnskóla og tónlistarskóla undir stjórn eins skólastjóra að fenginni umsögn nefndar skv. 2. mgr. 4. gr. Skal stjórnandi slíkrar stofnunar hafa leyfisbréf til kennslu á leik- og/eða grunnskólastigi. Ákvæði þetta gildir einnig um skóla sem reknir eru á grundvelli 1. mgr.

Hinn samreki skóli starfar að öðru leyti samkvæmt lögum um viðkomandi skólastig.

29. gr.

Þróunarleikskólar.

Ráðherra getur veitt sveitarfélögum og sjálfstætt rekrum leikskólum heimild til að reka þróunarleikskóla eða gera tilraunir með ákveðna þætti skólastarfs með undanþágu frá ákvæðum laga þessara, reglugerða settra á grundvelli þeirra og aðalnámskrár leikskóla. Slíkum tilraunum skulu ávallt sett eðlileg tímamörk og kveðið á um úttekt að tilraun lokinni.

Heimilt er að styrkja þróunarleikskóla og sérstakar nýjungar eftir því sem fjárlög heimila hverju sinni.

X. KAFLI

Meðferð ágreiningsmála.

30. gr.

Málskotsréttur.

Ákvarðanir um rétt og skyldu einstakra barna, sem teknar eru á grundvelli 22. gr. um rétt til sérstakrar aðstoðar og þjálfunar, um aðgang að skóla, sbr. 4. og 26. gr., og um gjaldtöku fyrir vist í leikskóla, sbr. 27. gr., eru kærnanlegar til ráðherra. Um meðferð kærnumála fer að ákvæðum stjórnarsýslulaga.

Sveitarstjórn getur ákveðið í samþykkt um stjórn og stjórnarsýslu sveitarfélags að áður en hægt er að kæra ákvörðun skv. 1. mgr. til ráðherra skuli fyrst beina kæru til nefndar skv. 2. mgr. 4. gr. eða annars tiltekins aðila innan stjórnarsýslu sveitarfélags. Sé heimild þessari beitt skal sveitarstjórn ákveða hvort þessi kæruréttur eigi við um hluta ákvarðana skv. 1. mgr. eða um þær allar. Um málsmeðferð á kærustigi innan sveitarfélags fer að ákvæðum stjórnarsýslulaga.

Verði ákvörðun sem tekin er af hálfu sveitarfélags skv. 22. gr. laganna um rétt til sérstakrar aðstoðar og þjálfunar, eða um aðgang að skóla, sbr. 4. og 26. gr., ekki talin í samræmi við lög getur ráðherra, í úrskurði í tilefni af stjórnarsýslukæru, kveðið á um að viðkomandi sveitarfélag skuli sjá barni fyrir slíkri þjálfun eða aðstoð eða aðgangi að leikskóla.

XI. KAFLI
Gildistaka o.fl.

31. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 2008. Jafnframt falla úr gildi lög nr. 78/1994, um leikskóla.

Ákvæði til bráðabirgða.

Reglugerðir, auglýsingar og önnur fyrirmæli sett samkvæmt lögum nr. 78/1994, með síðari breytingum, skulu halda gildi sínu að svo miklu leyti sem þau stangast ekki á við lög þessi þar til nýjar reglugerðir, auglýsingar eða önnur fyrirmæli hafa öðlast gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Inngangur.

Í frumvarpi til laga um leikskóla, sem nú er lagt fram á Alþingi á 135. löggjafarþingi, er barnið, réttindi þess og velferð í fyrirrúmi. Frumvarpinu er ætlað að skapa stutta og hnitmiðaða rammalöggjöf með samhljóm við löggjöf um önnur skólastig sem skapi skilyrði til að styrkja starf í leikskólum. Tekið er mið af breytingum á fjölskylduhögum, auknum fjölda íbúa sem eiga sér annað móðurmál en íslensku og menningarlegum fjölbreytileika.

Samhliða frumvarpi þessu eru lögð fram á Alþingi frumvörp til laga um leik-, grunn- og framhaldsskóla auk frumvarps til laga um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla. Við gerð þessara frumvarpa um þrjú fyrstu skólastigin hefur verið leitast við að horfa til þeirra sem samfellu, auka samræmi og skapa svigrúm jafnt innan sem milli skólastiganna til þess að mæta breytilegum þörfum skólabarna. Er það í samræmi við samkomulag menntamálaráðherra og Kennarasambands Íslands um skólastarf og skólaumbætur, sem gert var í byrjun árs 2006.

Frumvarpið byggist á vinnu nefndar sem skipuð var af menntamálaráðherra í maí 2006 og ætlað var að gera tillögu að nýrri rammalöggjöf um starfsemi leikskóla. Var nefndinni ætlað að byggja á reynslunni af framkvæmd laga um leikskóla frá 1994 og hafa til hliðsjónar markmið um aukna samfellu og sveigjanleika. Lögð var áhersla á það í erindisbréfinu að nefndin hefði víðtækt samráð við samningu frumvarps, sem fæli í sér heildarendurskoðun laga um málefni leikskóla. Nefndin skilaði tillögum sínum í formi lagafrumvarps. Á grundvelli þess var í menntamálaráðuneytinu unnið frumvarp það sem hér er lagt fram. Hefur þar meðal annars verið tekið mið af efni og skipulagi áðurnefndra fjögurra frumvarpa.

Í nefndinni áttu sæti Valborg Þ. Snævarr hrl., formaður, skipuð án tilnefningar, Björg Bjarnadóttir og Marta D. Sigurðardóttir, tilnefndar af Kennarasambandi Íslands, Sjöfn Þórðardóttir, tilnefnd af Heimili og skóla, og Ingibjörg Einarsdóttir og Svandís Ingimundardóttir, tilnefndar af Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Þá sat Valgerður Eiríksdóttir sem áheyrnarfulltrúi í nefndinni, tilnefnd af Félagi grunnskólakennara. Starfsmaður nefndarinnar var Sigríður Lára Ásbergisdóttir, sérfræðingur í menntamálaráðuneyti.

Meginatriði frumvarpsins.

Ísland er eitt fárra landa þar sem leikskólastigið hefur verið skilgreint sem sjálfstætt skólastig. Með breyttum þjóðfélags- og atvinnuháttum og fjölskylduhögum hafa leikskólar fengið aukið vægi sem uppeldis- og menntunarstofnanir en nú sækja 96% þriggja til fjögurra ára barna leikskóla. Í frumvarpi þessu er leitast við að tryggja leikskólabörnum sem best náms-, uppeldis- og leikskilyrði sem taki mið af mismunandi þörfum barna og örvi alhliða þroska þeirra.

- Áhersla er lögð á velferð barna og að hagsmunir þeirra séu í fyrirrúmi.
- Kerfisbundið er unnið að því að tryggja að skyldur og réttindi foreldra og barna séu eins sambærileg og hægt er milli grunnskóla og leikskóla að því virtu að leikskóli er val en grunnskólanám skylda.
- Frumvarpið endurspeglar breytta atvinnu- og samfélagshætti, aukna samfélagslega fjölbreytni og það, að flestir foreldrar eru nú útivinnandi.
- Skilgreindur er réttur barna til sérfræðipjónustu og upplýsingaskylda við foreldra. Leikskólinn er fyrir öll börn án aðgreiningar og því er mikilvægt að tryggja að börn sem þess þurfa fái viðeigandi sérfræðipjónustu.
- Í frumvarpinu er kveðið á um aukna möguleika foreldra til að taka virkari þátt í starfsemi leikskóla, og er það í samræmi við frumvörp um framhalds- og grunnskóla.
- Mat á skólastarfi og upplýsingagjöf stórefld.
- Forræði sveitarfélaga á starfsemi leikskóla er styrkt, og um leið er ábyrgð þeirra gerð afdráttarlausari. Sett eru greinarbetri viðmið um mat og eftirlit með gæðum leikskólustarfs og upplýsingamiðlun.
- Stuðningur við þróunar- og nýbreytnistarf í leikskólum stórefldur. Með ákvæði um Sprotasjóð, sem verður sameiginlegur þróunarsjóður fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla og með heimildarákvæði til að reka þróunarleikskóla eða gera tilraunir með ákveðna þætti leikskólustarfs er þróunar- og nýbreytnistarfi í leikskólum gert mun hærra undir höfði en er í gildandi reglugerð.

Helstu nýmæli og áhersluatriði.

Frumvarpið felur í sér að áfram er byggt á þeirri grundvallarskipan sem gildandi lög mæla fyrir um. Lög um leikskóla verða áfram stutt og hnitmiðuð rammalöggjöf. Þó er að finna í frumvarpi þessu ýmsar breytingar á uppbyggingu efniskafla og efnisskipan frá því sem er í gildandi lögum. Heitum hefur verið breytt, einstök ákvæði gildandi laga verið felld út, nýjum köflum verið bætt við og aukin og ný áhersla verið lögð á ýmsa þætti leikskólustarfs frá því sem er í gildandi lögum. Hér á eftir er gerð nánari grein fyrir þessu með skírskotun til einstakra kafla frumvarpsins.

Gildissvið og markmið.

Í I. kafla frumvarpsins er gildissvið frumvarpsins og hlutverk þess skilgreint. Þar gætir ákveðinnar grundvallarbreytingar frá gildandi lögum, þ.e.a.s. að ekki er lengur gert ráð fyrir að lok leikskólanáms miðist við 1. september það ár sem börn verða 6 ára. Í frumvarpi þessu er gert ráð fyrir að félagsþroski og námsframvinda barna ráði því hvenær þau ljúka leikskólanámi og hefji nám í grunnskóla. Þessi breyting er liður í því að gera skólakerfið sveigjanlegra með tilliti til þarfa hvers og eins nemanda þannig að þau geti farið hraðar eða hægar í gegnum skólakerfið.

Þá hefur í 2. gr. kaflans verið tekið tillit til þeirra fjölmörgu ábendinga sem laganeftinni bárust um að mikilvægt væri að ný löggjöf um leikskólann endurspegladi það fjölmenningslega samfélag sem við búum við í dag. Breytingin felst í orðalagsbreytingu á markmiðsákvæði gildandi laga um að leikskólanum beri að efla kristilegt siðgæði yfir í að efla siðferðisvitund barna. Hér er ekki um efnislega breytingu að ræða heldur breytingu sem felur í sér viðurkenningu á því að leikskólar eru fjölmenningslegar mennta- og uppeldisstofnanir sem virða fjölbreytileikann.

Markmiðskaflanum er einnig breytt lítillaga með hliðsjón af þróun leikskólans undanfarin ár og breyttri hugtakanotkun. Breytingarnar eru til að undirstrika þátt kennslu og náms í leikskólastarfi til jafns við umönnun og uppeldi.

Í frumvarpinu er að finna skilgreiningu á hugtakinu foreldrar sem vísar til þeirra sem fara með forsjá barns í skilningi barnalaga. Þetta er talið nauðsynlegt vegna fjölgunar tilvika þar sem foreldrar fara sameiginlega með forsjá og til afmörkunar á því við hverja er átt við með hugtakinu.

Stjórnskipan leikskóla.

Í II. kafla frumvarpsins er fjallað um stjórnskipan leikskóla. Hér er um skýrari framsetningu að ræða en í gildandi lögum þar sem fjallað var um hlutverk ríkis og sveitarfélaga í tveimur köflum ásamt skilgreiningu á ábyrgð og skyldum gagnvart einstökum þáttum leikskólastarfs. Skyldur leikskólastjóra sem yfirmanns og faglegs leiðtoga eru einnig skýrðar og bundið er í lög að þeir eigi áheyrnarfulltrúa í nefnd sem fer með málaflökkinn. Í kaflanum er nýmæli þar sem kveðið er á um að menntamálaráðherra skuli gera Alþingi grein fyrir skólastarfi í leikskólum þriðja hvert ár.

Ákvæði um Sprotasjóð sem hefur víðtækara hlutverki að gegna en Þróunarsjóður í gildandi lögum og heimild til setningar reglugerðar um starfsemi leikskóla sem er að finna í kafla um yfirstjórn í gildandi lögum hafa verið sett undir aðra kafla í þessu frumvarpi.

Starfslið leikskóla.

III. kafli frumvarpsins fjallar um starfslið leikskóla, menntun þess, skyldur og réttindi. Kaflinn felur í sér nokkur nýmæli frá gildandi lögum. Fyrst ber þar að nefna tilvísun í ákvæði nýrra menntunarlaga þess efnis að minnst tveir þriðju hlutar stöðugilda við kennslu, umönnun og uppeldi barna skulu teljast til stöðugilda leikskólakennara. Þetta er grundvallar-breyting frá því sem er í gildandi löggjöf þar sem gert er ráð fyrir að allir sem starfi við kennslu og uppeldi hafi leikskólakennaramenntun, en heimild gefin til að ráða aðra ef fáist ekki leikskólakennarar til starfa.

Í kaflanum er jafnframt að finna nýmæli er taka til þagmælsku starfsfólks og til þess að við ráðningu í leikskóla liggi fyrir sakavottorð eða heimild leikskólastjóra til að afla upplýsinga úr sakaskrá. Ákvæðið er sett í frumvarp þetta til að tryggja eftir föngum börnum öruggt náms- og uppeldisumhverfi sem er eitt af markmiðum leikskólastarfs.

Annað nýmæli í kaflanum eru ákvæði um símenntun fyrir leikskólakennara og leikskólastjóra. Fram til þessa hafa leikskólakennarar og leikskólastjórar, ólíkt því sem er í grunn- og framhaldsskólum, ekki haft aðgang að endurmenntunarsjóði til að stuðla að símenntun og starfsþróun í sínu fagi. Gert er ráð fyrir að leikskólastjórar og leikskólakennarar skuli samkvæmt ákvörðun sveitarstjórnar eða eftir því sem kann að vera mælt fyrir um í kjarasamningum eiga kost á símenntun.

Foreldrar og foreldraráð.

Fjallað er um aðkomu foreldra að leikskólastarfi í IV. kafla frumvarpsins. Talið var rétt að í frumvarpi þessu væri fjallað sérstaklega og í auknum mæli um foreldra, réttindi þeirra og skyldur, í ljósi fjölda ábendinga hagsmunaaðila um mikilvægi þess að aðkoma foreldra að leikskólastarfi væri aukin. Ábyrgð á uppeldi barna hvílir fyrst og fremst á herðum foreldra en öflugt og náð samstarf þeirra og starfsliðs leikskóla er lykill að vellíðan og þroska barna. Stofnun foreldraráða við leikskóla er ein leið til að styrkja aðkomu foreldra að málefnum

leikskóla þar sem þeim er gefinn kostur á að hafa meiri áhrif á faglegt starf leikskóla og því er í frumvarpi þessu gert ráð fyrir því að slíkum vettvangi verði komið á í leikskólum.

Þá er að finna í frumvarpinu ákvæði um að leikskólar leitist við að tryggja foreldrum sem ekki tala íslensku eða nota táknmál þjónustu með túlkun upplýsinga, munnlega og/eða skriflega, sem er mikilvægt nýmæli og réttindabót.

Skólahúsnæði og aðstaða í leikskólum.

Í V. kafla þessa frumvarps er að finna skýr ákvæði um starfsumhverfi leikskóla og tilteknir ákveðnir þættir sem grundvallaratriði er að horft sé til við gerð og hönnun leikskólahúsnæðis. Víða er að finna leikskóla sem ekki henta því hlutverki sem þeim ber lögum samkvæmt að sinna. Tekur það m.a. til stærðar vinnuástöðu barna og starfsfólks og rýmis fyrir sérkennslu. Þetta atriði er sérstaklega mikilvægt í ljósi þeirrar þróunar sem orðið hefur á síðustu árum á lengd dvalartíma leikskólabarna en árið 2005 voru yfir 70% barna sem dvöldu 8 klukkustundir eða lengur á dag í leikskóla. Árið 1998 var þetta hlutfall um 40% og 2002 rúm 60%.

Það er grundvallarbreyting frá gildandi löggjöf að frumvarpið gerir ráð fyrir að viðmið vegna barngilda og rýmis verði tekin úr reglugerð og þess í stað ráði aðstæður á hverjum stað barnafjölda að teknu tilliti til lágmarkskrafna um húsnæði og aðbúnað barna og starfsfólks sem gert er ráð fyrir að kveðið verði nánar á um í reglugerð.

Námskrár og samstarf skólastiga.

Kveðið er sérstaklega á um skyldu hvers leikskóla til að móta skólanámskrá í VI. kafla um námskrár og samstarf skólastiga. Sú skylda hefur hvílt á leikskólum að móta skólanámskrá en ekki á um hana kveðið nema í aðalnámskrá leikskóla. Þá hefur sú breyting verið gerð að skólanámskrá skal fá umsögn foreldraráðs og vera staðfest af nefnd sem fer með málefni leikskóla í umboði sveitarstjórnar, en það hefur ekki verið gert áður.

Í þessum kafla er einnig það nýmæli að sveitarstjórnnum er skylt að koma á nánun og skilvirku samstarfi leik- og grunnskóla. Mikilvægt er að vandað sé vel til verka við framkvæmd þessa samstarfs og að skólastigin bæði, nemendur og starfslíð skóla taki virkan þátt í því. Þá er ekki síður mikilvægt að miðlun á kennsluefni og kennsluáðferðum eigi sér stað milli skólastiga.

Í ljósi samfellu skólastiga er að finna í frumvarpinu ákvæði um miðlun upplýsinga um hvert barn milli skólastiga. Þetta er ekki síst mikilvægt í ljósi þess að grunnskólanám sé eðlilegt framhald af leikskólanáminu.

Sprotasjóður sem áður var Þróunarsjóður er hér í annarri útfærslu en í gildandi lögum. Er sjóðurinn sameiginlegur með öðrum skólastigum og hefur um leið víðtækara hlutverki að gegna.

Mat og eftirlit með gæðum leikskólastarfs.

Aukin áhersla á mikilvægi eftirlits og mats á gæðum leikskólastarfs endurspeglast í VII. kafla frumvarpsins. Í gildandi löggjöf er nánast ekkert að finna um þetta en kveðið nánar á um gæðaeftirlit með leikskólastarfsemi í reglugerð. Þá gerir frumvarpið einnig ráð fyrir nýmæli hvað varðar aðkomu sveitarfélaga að ytra mati leikskólastarfs. Með greinum kaflans er jafnframt leitast við að skapa grundvöll fyrir umbóta- og þróunarstarf í leikskólum, að tryggja þátttöku leikskólakennara, barna og foreldra í mati á leikskólastarfi.

Með frumvarpinu er sveitarfélögum tryggð aðkoma að ytra mati á þeirri starfsemi sem fram fer í leikskólum þar sem ákvæði um mat og eftirlit með gæðum leikskólastarfs miða að því að sveitarfélögum sé gert kleift að fylgja eftir skólastefnu sinni og áherslum í leikskólastarfi sem fram koma í skólanámskrám.

Í kaflanum er jafnframt kveðið á um mats- og eftirlitshlutverk menntamálaráðuneytis gagnvart leikskólastarfi. Sú ábyrgð felst m.a. í öflun, greiningu og miðlun upplýsinga um starf í leikskólum og mati á einstökum leikskólum eða afmörkuðum þáttum skólastarfs.

Sérfræðipjónusta og stoðkerfi leikskóla.

VIII. kafli frumvarpsins fjallar um sérfræðipjónustu og stoðkerfi leikskóla. Þar er ákveðnar breytingar að finna, m.a. sem taka til þess að gert ráð fyrir því að sveitarfélög skuli stuðla að því öll sú þjónusta sem þörf er fyrir hverju sinni fari fram innan leikskólans. Frumvarpið gerir ráð fyrir skýlausum rétti barna til þeirrar þjónustu sem að mati viðurkenndra greiningaraðila og annarra sérfræðinga er þörf á. Meginmáli skiptir að þjónustan er veitt og ákjósanlegast er að hún sé veitt innan leikskólanna. Þessi útfærsla á sérfræðipjónustu er til þess fallin að tryggja enn betur rétt leikskólabarna til sérstakrar aðstoðar og þjálfunar en nú er. Þá er nýmæli að leikskólastjóra ber að samræma störf þeirra sem fara með málefni einstakra barna er lýtur að sérfræðipjónustu sem og hafa samráð við félagsþjónustu sveitarfélaga eftir því sem þurfa þykir.

Í kaflanum er einnig um það nýmæli að ræða, að í stað þess að gert sé ráð fyrir að jafnaði stöðugildi leikskólafulltrúa er gert ráð fyrir að öll sveitarfélög hafi á að skipa sérfræðingum í skólamálam.

Stofnun og rekstur leikskóla.

Sérstakur kafli frumvarpsins fjallar um stofnun og rekstur leikskóla. Þar eru nokkur nýmæli.

Í fyrsta lagi er sveitarfélögum skylt að setja sér reglur um veitingu rekstrarleyfa hvað varðar rekstur leikskóla á vegum annarra en sveitarfélaga. Sjálfstætt reknum leikskólum hefur fjölgað undanfarin ár og því þótti þörf á að skýrar verði kveðið á um ábyrgð, réttindi og skyldur slíks rekstrar. Í rekstrarleyfum skal m.a. kveða á um þagnarskyldu starfslíðs, húsnæði og fjölda barna, um gerð skólanámskrár, um skyldur rekstraraðila til að meta skólastarf og til þess að meta og hafa eftirlit með skólastarfi.

Í öðru lagi er í kafla þessum að finna tvö heimildarákvæði fyrir sveitarstjórnir til að nýta sér við rekstur leikskóla. Annars vegar heimild til forgangs Röðunar og hins vegar til að ákveða gjaldtöku fyrir leikskólanám.

Í þriðja lagi er heimildarákvæði fyrir samrekstri leikskóla, grunnskóla og tónlistarskóla. Forsendur fyrir slíku fyrirkomulagi eru fagleg og rekstrarleg sjónarmið. Markmiðið með heimildarákvæðinu er að auðvelda og koma sérstaklega til móts við fámenn sveitarfélög um að reka viðkomandi skólastig.

Í fjórða lagi er bætt við nýju ákvæði um þróunarskóla, er veitir heimildir til að taka upp nýbreytni í leikskólastarfi með því að víkja frá einstökum ákvæðum laganna og aðalnámskrá. Er hér byggt á sambærilegri heimild og hefur verið í lögum um grunnskóla um tilraunaskóla.

Í fimmta og síðasta lagi er að finna ákvæði um málsmeðferðarreglu ákveðinna mála sem talin er þörf á að setja í lög um leikskóla, m.a. til að tryggja rétt leikskólabarna til ákveðinna þjónustubátta í leikskólastarfi. Hér er um að ræða mál er varða ákveðin réttindi barna sem kæránleg eru til menntamálaráðuneytis, eins og nánar er lýst í athugasemdum við 30. gr.

Um nefndarstarfið.

Nefnd um endurskoðun leikskólalaga hóf starf sitt á því að senda bréf með tilteknum spurningum til um 90 hagsmunaaðila leikskólamála. Í kjölfarið kallaði nefndin á sinn fund fulltrúa frá 15 félögum og samtökum sem nefndin taldi þörf á að ræða nánar við. Endurskoðunarnefnd leikskólalaga tók allar athugasemdir og ábendingar sem henni bárust til skoðunar og hefur verið tekið tillit til fjölmargra þeirra við samningu þessa frumvarps.

Óhætt er þó að segja að almenn ánægja ríkir með gildandi löggjöf um leikskóla og um leikskóla sem mennta- og uppeldisstofnanir. Um margt voru flestir umsagnaraðilar sammála en um annað voru sjónarmið mismunandi. Margar ábendingar komu fram um að ný lög um leikskóla verði að endurspegla það fjölmenningarlega samfélag sem nú er við lýði. Fram kom að taka þurfi betur á málefnum sjálfstætt rekinnna skóla. Margir gerðu ákveðnar athugasemdir við kafla núgildandi laga um rétt leikskólabarna til sérstakrar aðstoðar og þjálfunar, að skilgreina þurfi betur rétt barna á stuðningi í námi, hvar þjónustan eigi að fara fram, hver eigi að veita hana og hver skuli bera kostnaðinn. Mikilvægt var talið að skýra betur verkaskiptingu ríkis- og sveitarfélaga og skerpa á skyldum og ábyrgð allra aðila er að menntun og uppeldi barnanna koma. Þá voru ábendingar um að auka þurfi áherslu á kennslu í leikskóla og á leik í grunnskólum, auka samræmingu milli leik- og grunnskóla og mikilvægi þess að upplýsingar um nemendur þurfi að berast milli skólastiga. Ábendingar komu fram um að gera síðasta ár leikskólans að skyldu en einnig nefnt að setja á fræðsluskyldu fyrir 3–5 ára börn. Áhersla var lögð á að auka aðkomu foreldra að leikskólastarfi og að auka þurfi eftirlit og gæðamat með leikskólastarfi af hálfu ríkis og sveitarfélaga.

Við vinnu sína hafði nefndin m.a. til hliðsjónar vinnu nefndar um endurskoðun grunnskólalaga, vinnu nefndar um endurskoðun framhaldsskólalaga, samkomulag menntamálaráðherra og Kennarasambands Íslands um 10 skref til sóknar í skólustarfi og skólaumbótum, nýja löggjöf um háskólastigið, stefnu ríkisstjórnarinnar um málefni langveikra barna, stefnu ríkisstjórnarinnar um aðlögun innflytjenda, drög að frumvarpi til laga um lögverndun á starfsheitum og starfsréttindum kennara og skólastjórnaenda leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla, vinnu starfshóps sem skipaður var af menntamálaráðuneyti til að skoða tilhögun og fjármögnun á þjónustu við fötluð börn á leikskóla- og grunnskólastigi, niðurstöður málþings um stöðu leikskólans, sem haldið var á árinu 2006, skýrslu menntamálaráðuneytis um starfsemi leikskóla: starfsmannahald, námskrá og mat frá árinu 2006 og greinargerð nefndar um leikskólabýggingar sem var skipuð af Félagi leikskólakennara frá árinu 2006. Nefndin skoðaði einnig norræna löggjöf um leikskólastigið. Auk þess hafði formaður endurskoðunarnefndarinnar samráð við Pál Hreinsson, prófessor við lagadeild Háskóla Íslands, og Hrefnu Friðriksdóttur, lögfræðing hjá Barnaverndarstofu, varðandi einstök atriði frumvarpsins.

Að lokum ber að geta þess að nefndarmenn heimsóttu Barnaskóla Hjallastefnunnar í Garðabæ og Víkurskóla í Grafarvogi til að kynna sér fyrirkomulag kennslu 5 til 8 ára barna og samstarf Víkurskóla og leikskólans Hamra. Þá sátu nokkrir nefndarmenn einnig málþingið „Það er leikur að læra – Samræða allra skólastiga“ sem haldið var á Akureyri í september 2006 og málþing um framtíðarsýn í málefnum grunnskólans í nóvember 2006.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Greinin tekur til gildissviðs frumvarpsins. Sú breyting er gerð frá eldri lögum að tekin er út viðmiðunin að nemendur hefji grunnskólanám 1. september það ár sem þeir verða 6 ára. Talsverð umræða hefur verið undanfarin missiri um það hvort rétt væri að setja skólaskyldu

á elsta árgang leikskólans, annaðhvort í leikskóla eða í grunnskóla. Endurskoðunarnefndin skoðaði þetta atriði vel út frá ýmsum sjónarmiðum. Niðurstaðan varð að ekki er talið rétt að setja skólaskyldu á að svo stöddu heldur halda í þá meginreglu að leikskólinn sé fyrir börn að 6 ára aldri. Hins vegar leggur nefndin áherslu á sveigjanleika og telur að frumvarpið hindri það ekki að nemendur geti hafið grunnskólanám fyrir eða síðar séu fyrir því gild rök. Grundvallaratriði er að við ákvörðun um slíkt sé vandað mjög vel til verka og horft bæði til félagsþroska og námsframvindu. Að þeirri ákvörðun þurfa að koma starfsfólk leikskóla og grunnskóla, foreldrar og þeir fagaðilar sem þurfa þykir.

Tilgangur þessarar breytingar er að lögin veiti þann nauðsynlega sveigjanleika sem þarf til að skólastigin myndi eina samfellu þannig að nemendur geti hafið nám og lokið námi á misjöfnum aldri og á þeim hraða sem best hæfir einstaklingsbundnum þörfum og getu hvers og eins. Þó er lögð áhersla á að miðað verði við að börn séu að öllu jöfnu í leikskóla upp að skólaskyldualdri og horft sé í auknum mæli til þess að samræma og tengja kennsluáðferðir á mótum skólastiga.

Í greininni er jafnframt að finna skilgreiningu á hugtakinu foreldrar sem í frumvarpi þessu vísar til þeirra sem fara með forsjá barns í skilningi barnalaga. Er þetta nauðsynlegt vegna fjölgunar tilvika þar sem foreldrar fara sameiginlega með forsjá og til afmörkunar á því við hverja er átt við með hugtakinu.

Um 2. gr.

Gerðar eru nokkrar breytingar á þessari grein sem fjallar um markmið leikskólastarfs. Fyrst ber að nefna að lögð er mikil áhersla á að öllum leikskólum beri að vinna að því að tryggja velferð og hagsmuni barna í öllu starfi. Leikskólum ber að horfa til snemmtækrar íhlutunar og þeirrar aðferðafræði sem hún byggist á en með því er hægt að hindra eða draga úr áhrifum ýmissa þroskafrávik. Aðalnámskrá leikskóla kveður nánar á um snemmtæka íhlutun og mikilvægi hennar. Mikilvægt er að starfsfólk leikskóla fylgist með og efli alhliða þroska barna og grípi strax til viðeigandi aðgerða ef þörf krefur þannig að öll börn fái sem best notið sín miðað við þroska og þarfir hvers og eins.

Meginmarkmið uppeldis og kennslu í leikskóla er að tryggja leikskólabörnum sem best náms-, uppeldis- og leikskilyrði sem komi til móts við einstaklingsþarfir hvers og eins og örvi alhliða þroska hvers nemanda. Markmiðin eru nánar útfærð og skilgreind í aðalnámskrá leikskóla.

Nokkrar orðalagsbreytingar hafa verið gerðar í meginmarkmiðum frumvarpsins miðað við gildandi lög, m.a. með hliðsjón af þróun leikskólans undanfarin ár, breyttri notkun hugtaka innan leikskólans og til að undirstrika þátt kennslu og náms í leikskólum. Með því er ekki verið að draga úr mikilvægi umönnunar og daglegra athafna/lífsleikni. Þvert á móti er í markmiðunum lögð aukin áhersla á leik og skapandi starf sem námsleið sem vera á í fyrirrúmi í starfsháttum leikskóla hér eftir sem hingað til. Helstu breytingar eru þær að í upptalningu í a-lið greinarinnar er lagt til að bætt verði við orðunum menntun, hvetjandi og námsskilyrði. Í b-lið hefur verið bætt við orðunum nám og skapandi starf, ásamt því að undirstrika leikinn sem námsleið. Þá er lagt til í e-lið að í stað orðalagsins kristilegt siðgæði verði notað orðið siðferðisvitund. Þessi breyting er m.a. gerð í ljósi þess að ör fjölgun hefur orðið á leikskólabörnum sem koma erlendis frá, með ólíkan bakgrunn, hefðir og trúarbrögð. Samkvæmt Hagstofu Íslands voru leikskólabörn sem höfðu erlent móðurmál árið 1998 alls 572. Árið 2005 eru þessi börn orðin 1.250. Á árabílinu 1999–2005 hefur fjölgunin milli ára verið milli 11 og 17% ef frá er talið árið 2005 en þá var fjölgunin heldur minni eða 8,7%. Þá

er og vísað til þess að þónokkur fjölgun er meðal þeirra Íslendinga sem eru utan þjóðkirkju og stunda jafnvel önnur trúarbrögð. Við þessa breytingu er mikilvægt að hafa í huga hvað hugtakið kristilegt siðgæði felur í sér. Að mati nefndarinnar er gildi hugtaksins kristilegt siðgæði það að gera öðrum vel, sem m.a. felur í sér ábyrgð og umburðarlyndi. Siðferðisvitund felur hið sama í sér, að mati nefndarinnar. Áhersla er lögð á að með þessari breytingu er ekki verið að draga úr mikilvægi kristinnar trúar og kristilegu gildismati, menningu og hefðum. Þess í stað er verið að bregðast við breyttum samfélagslegum aðstæðum, viðurkenningu og sýna umburðarlyndi gagnvart fjölbreytileikanum og því sem hann stendur fyrir.

Eins og áður hefur komið fram hafði endurskoðunarnefnd leikskóla m.a. til hliðsjónar við vinnu sína stefnu ríkisstjórnarinnar um aðlögun innflytjenda. Í stefnunni kemur m.a. fram að börn í leikskóla með annað móðurmál en íslensku eigi að njóta réttar síns til náms í íslensku sem öðru tungumáli. Þá er einnig gert ráð fyrir að leikskólabörn með annað móðurmál en íslensku fái eftir því sem kostur er tækifæri til að viðhalda móðurmáli sínu og að foreldrum þeirra verði auðvelduð þátttaka í starfi sem tengist börnum þeirra. Það var mat endurskoðunarnefndarinnar að ekki væri rétt að ákvæði um réttindi ákveðinna hópa umfram aðra væru sett inn í rammalöggjöf fyrir leikskóla, heldur ætti að kveða á um slík réttindi í þar til gerðum sérlögum. Slík lög ættu við um tilgreinda hópa almennt, óháð skólastigi, aldri, búsetu eða öðrum takmörkunum. Sama ætti að mati nefndarinnar við um langveik börn og börn sem nota táknmál.

Innan leikskólans fá nú þegar öll börn kennslu í íslensku á forsendum þess skólastigs og á grundvelli einstaklingsmiðaðs náms.

Um 3. gr.

Greinin er efnislega óbreytt 3. gr. gildandi laga að öðru leyti en því að bætt hefur verið við ákvæði um að menntamálaráðuneytið geri Alþingi grein fyrir starfsemi leikskóla. Yfirstjórn málefna leikskóla er á ábyrgð menntamálaráðuneytis að því marki sem frumvarp þetta tekur til, að öðru leyti en varðar stofnun, fjármögnun og rekstur leikskóla, sbr. IX. kafla frumvarps þessa og fylgist ráðuneytið með því að farið sé eftir ákvæðum þessa frumvarps og reglugerðar með því.

Samkvæmt frumvarpinu ber menntamálaráðherra að gera Alþingi grein fyrir framkvæmd leikskólastarfs á landsvísu á þriggja ára fresti. Þetta er nýmæli í löggjöf um leikskólastigið en hefur verið í löggjöf um grunnskóla- og framhaldsskólastigið í meira en 10 ár. Leikskólinn er samkvæmt gildandi lögum fyrsta skólastigið og mikilvægur hlekkur í samfellu náms frá leikskólastigi að háskólastigi. Því þykir um margt eðlilegt að menntamálaráðherra, sem fer með yfirstjórn leikskólamála eins og gildandi lög taka til, greini Alþingi frá starfsemi þessa skólastigs líkt og annarra.

Um 4. gr.

Greinin kveður á um ábyrgð sveitarfélaga á starfsemi leikskóla og þann vettvang sem fer með málefni leikskólans í umboði sveitarstjórnar. Var áður hluti af 7. og 9. gr. gildandi laga. Nýmæli er að gert er ráð fyrir því að sveitarfélag móti almenna stefnu um leikskólalag í sveitarfélaginu. Undanfarin ár hefur færst í vöxt að sveitarfélög móti sér stefnu í ákveðnum málum og marki leiðir að þeim markmiðum sem sett eru. Við slíka stefnumótun ber sveitarfélagi að taka mið af löggjöf um leikskólalag. Jafnframt er kveðið á um skyldu sveitarstjórna til að hafa forustu um að tryggja börnum dvöl í leikskóla.

Heitið „leikskólanefnd“ er felld út og lagt til að notað verði orðið „nefnd“. Ástæða þess er m.a. sú að undanfarin ár hefur sú þróun orðið að mörg sveitarfélög hafa kosið að fela einni nefnd að fara með málefni fleiri en eins málaflokks, þ.m.t. málefni leikskóla, og því óeðlilegt að lögbinda að nefndin skuli heita leikskólanefnd. Það er mjög algengt að sveitarfélög hafi eina nefnd sem fjallar um málefni allra skólastiga sem undir þau heyrta og er það gert m.a. til að undirstrika mikilvægi samfellu og samstarfs á milli skólastiga.

Sú breyting hefur einnig verið gerð að frumvarpið tilgreinir að fulltrúar leikskólastjóra og kennara eigi einnig rétt ásamt fulltrúa foreldra til setu á fundum nefndarinnar með málfrelsi og tillögurétti. Í gildandi lögum er einungis tilgreint að fulltrúar starfsfólks og foreldra hafi þennan rétt. Þessi breyting er gerð til að tryggja rétt þessara aðila til setu á umræddum fundum þar sem fjallað er um málefni leikskólans.

Um 5. gr.

Greinin, sem áður var hluti af 12. gr. gildandi laga, mælir fyrir um að forstöðumaður leikskóla skuli vera leikskólastjóri sem stjórnir starfi hans í umboði rekstraraðila. Mælt er m.a. fyrir um að leikskólastjóri stjórnir daglegum rekstri og starfi leikskóla og gæti þess að leikskólastarfið sé í samræmi við lög, reglugerðir, aðalnámskrá leikskóla, stefnu sveitarfélags, skólanámskrá og önnur gildandi fyrirmæli. Í stjórnendahlutverki leikskólastjóra felst að hann boðar til funda með starfsliði eins og ástæða er til. Vegna langrar viðveru barna í leikskólum er erfitt að koma því við að slíkir fundir séu haldnir á hefðbundnum dagvinnutíma á meðan daglegt skólastarf fer fram. Þá er kveðið á um árlega upplýsingagjöf skólastjóra um starfsemi leikskólans til rekstraraðila og sveitarstjórnar.

Um 6. gr.

Í 12. gr. gildandi laga er tilgreint að leikskólastjóri og það starfslið sem annast uppeldi og menntun leikskólakennara skuli hafa leikskólakennaramenntun.

Til þess að geta starfað sem leikskólastjóri eða aðstoðarleikskólastjóri verður hlutaðeigandi að hafa menntun leikskólakennara samkvæmt lögum um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnaenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla, en frumvarp þess efnis er lagt fram samhliða frumvarpi þessu. Í því frumvarpi er lagt til að $\frac{2}{3}$ hlutar stöðugilda við kennslu, umönnun og uppeldi barna í hverjum leikskóla skuli að lágmarki vera stöðugildi leikskólakennara. Með þessu er gert ráð fyrir því að sveitarfélög geti fastráðið í $\frac{1}{3}$ hluta stöðugilda við kennslu, umönnun og uppeldi barna í hverjum leikskóla starfslið með aðra menntun en leikskólakennaramenntun.

Tekið er fram að við ráðningu starfsliðs leikskóla skuli liggja fyrir sakavottorð eða heimild leikskólastjóra til að afla upplýsinga úr sakaskrá. Hér er átt við fullt sakavottorð. Heimildin tekur til allra starfsmanna leikskóla. Heimildin á sér fyrirmynd í æskulýðslögum, nr. 70/2007, þar sem kveðið er á um að óheimilt sé að ráða til starfa hjá þeim er sinna börnum og ungmennum undir 18 ára í æskulýðsstarfi, einstaklinga sem hlotið refsíðóm samkvæmt ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga eða samkvæmt lögum um ávana- og fíkniefni eins og þar greinir. Komi fram upplýsingar um refsiverða háttsemi einstaklings verður leikskólastjóri að meta með málefnalegum hætti að hve miklu leyti þau brot sem um er að ræða séu líkleg til þess að valda því að umsækjandi telst ekki verðugur til þess að gegna starfinu. Við það mat verður að líta til þess hvenær brot var framið, eðlis þess og alvarleika.

Þá er lagt til að kveða megi á um leiðbeiningar- og stjórnunarhlutverk leikskólakennara í reglugerð.

Um 7. gr.

Greinin, sem er nýmæli, fjallar um skyldu starfsliðs leikskóla til að gæta þagmælsku um hagi barna og foreldra þeirra, sem þeir fá vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara samkvæmt lögum, fyrirmælum yfirmanna og eðli máls. Þagmælska þessi nær þó ekki til tilvika sem starfslið leikskóla ber að tilkynna um lögum samkvæmt, sérstaklega á grundvelli barnaverndarlaga. Gert er ráð fyrir að þagnarskyldan haldist eftir að viðkomandi lætur af störfum enda sú regla eðlileg.

Vorið 2006 var skipaður starfshópur með þátttöku Barnaverndarstofu, menntamálaráðuneytis, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Barnaverndar Reykjavíkur með það að markmiði að semja verklagsreglur um tilkynningarskyldu starfsfólks leik-, grunn- og framhaldsskóla til barnaverndarnefnda. Tilgangur reglnanna er að reyna að auðvelda mat á því hvenær beri að tilkynna og veita barnaverndarnefnd upplýsingar og hvernig tilkynningar fari fram. Með vísun til barnaverndarlaga er lögð rík skylda bæði á almenning og sérstaklega þá sem hafa með börn að gera í starfi sínu að tilkynna til barnaverndarnefnda þegar grunur vaknar um að barn búi við vanrækslu eða ofbeldi eða stefni heilsu sinni og þroska í hættu.

Skólafólk sinnir þessari skyldu sinni að nokkru leyti eins og sést á því að árið 2005 bárust barnaverndarnefndum landsins 564 tilkynningar frá grunnskólum og fræðsluyfirvöldum en það er um 10% af heildarfjölda tilkynninga. Á sama tíma bárust 86 tilkynningar frá leikskólum og dagforeldrum. Það er einnig vitað að margir starfsmenn skóla eru óöruggir um hvernig og hvenær eigi að tilkynna til barnaverndarnefnda og þekkja lítið til tilkynningar-skyldunnar.

Mikilvægt er að þessi skylda og verklagsreglur séu vel kynntar starfsfólki þegar það hefur störf í leikskóla.

Um 8. gr.

Lagt er til að leikskólastjóri skuli móta áætlun um hvernig símenntun starfsfólks skuli hagað svo að hún sé í sem bestu samræmi við áherslur leikskólans, sveitarfélagsins og skólánámskrár. Tekið er fram að leikskólakennarar og leikskólastjóri skuli samkvæmt ákvörðun sveitarstjórnar og eftir því sem kann að vera mælt fyrir um í kjarasamningum eiga kost á símenntun í þeim tilgangi að efla starfshæfni sína, kynnast nýjungum í leikskóla- og uppeldismálum og njóta stuðnings við nýbreytni- og þróunarstörf.

Um 9. gr.

Ábyrgð á velferð og öryggi barna hvílir fyrst og fremst á foreldrum þeirra. Því þykir rétt að skerpa á ábyrgð foreldra á leikskólagöngu barna sinna og að þeir leitist við, m.a. með góðu samstarfi við starfslið leikskóla, að fylgjast með skólagöngu barna sinna og styðja þau og hvetja á allan hátt. Frumvarp þetta gerir því ráð fyrir aukinni aðkomu foreldra að leikskólastarfi enda er það mat margra hagsmunaaðila að mikilvægt sé að aðkoma foreldra að málefnum leikskólans verði styrkt og að ábyrgð foreldra á leikskólastarfi sé skýrð. Foreldrar, starfslið leikskóla og börn eru samstarfsaðilar sem þurfa að mynda sterkan samvinnuettvang þar sem velferð barna er höfð að leiðarljósi. Sérstaklega þykir þetta brýnt þegar um börn með sérþarfir er að ræða.

Til að foreldrar geti gætt hagsmuna barna sinna vegna skólasterfsins og að upplýsingagjöf foreldra til skóla og frá skóla til foreldra sé greið, er nauðsynlegt að foreldrum sem ekki tala íslensku eða foreldrum sem nota táknmál, sé tryggð túlkun á upplýsingum sem nauðsynlegar eru vegna samskipta foreldra og skóla. Er þá bæði átt við upplýsingar sem tengjast hags-

munagæslu foreldra fyrir börn sín vegna skólustarfsins, sem og túlkun vegna upplýsinga-skyldu foreldra og skóla. Vitaskuld getur oft reynst erfitt að tryggja túlkun fyrir útlendinga sem koma frá fjarlægum löndum og einnig kann í sumum tilvikum að duga að túlkað sé á tungumál sem foreldrar skilja, þótt ekki sé um túlkun á móðurmáli þeirra að ræða. Er því lagt til að leitast skuli við að tryggja túlkun á upplýsingum sem nauðsynlegar eru vegna sam-skipta foreldra og skóla samkvæmt greininni. Umfang túlkunar er því háð mati hverju sinni, en ábyrgð á henni hvílir á viðkomandi skóla. Gera verður ráð fyrir því að sveitarfélög geti einnig gripið til annarra úrræða til að koma á framfæri upplýsingum um skólustarf án beinnar túlkunar, svo sem með skriflegum upplýsingum á viðkomandi tungumálum.

Um 10. gr.

Í gildandi lögum er ákvæði þess efnis að óski foreldrar eftir því að stofnað sé foreldrafélag skuli leikskólastjóri aðstoða við stofnun þess. Hér er því ekki um breytingu frá því ákvæði að ræða. Kjósi foreldrar að stofna foreldrafélag eða halda áfram með áður stofnuð foreldra-félög er þeim slíkt heimilt. Foreldrar ákveða eins og hingað til fyrirkomulag og starfssvið slíks félags.

Um 11. gr.

Með markmið 10. gr. í huga um að koma á góðu og nánu samstarfi milli foreldra og starfslíðs leikskóla er lögfest sú skylda að við hvern leikskóla skuli starfa foreldraráð og ber leikskólastjóra að stuðla að þessu samstarfi m.a. með því að hafa frumkvæði að stofnun slíks vettvangs. Með því að lögfesta stofnun foreldraráða er ekki verið að koma í veg fyrir að foreldrafélög starfi áfram við leikskóla. Frumvarpið gerir þvert á móti ráð fyrir því að það sé í höndum foreldra að taka ákvörðun um hvort starfandi sé foreldrafélag samhliða for-eldraráði eða ekki.

Í foreldraráði skulu sitja foreldrar barna sem í leikskóla eru á hverjum tíma, að lágmarki þrír, og skulu þeir kosnir í september ár hvert til eins árs í senn. Leikskólastjóra ber að starfa með foreldraráði sem mótar sér starfsreglur.

Hlutverk foreldraráðs er að fjalla um og gefa umsögn til leikskólans og nefndar, sbr. 2. mgr. 4. gr., um skólanámskrá og aðrar þær áætlanir sem varða starfsemi leikskóla, fylgjast með að áætlanir séu kynntar foreldrum og hvernig þær eru framkvæmdar. Þá er einnig gert ráð fyrir að við ákvörðun um allar meiri háttar breytingar á skólustarfi sé haft samráð við foreldraráð.

Með hliðsjón af mismunandi stærð sveitarfélaga er gert ráð fyrir að leikskólastjóri geti sótt um undanþágu frá ákvæði þessarar greinar til sveitarstjórnar á grundvelli gildra ástæðna, svo sem vegna fámennis í sveitarfélagi eða fámennis í leikskóla.

Um 12. gr.

Um er að ræða grein sem var efnislega að hluta til í 17. gr. gildandi laga og í reglugerð. Hér er lögð meiri áhersla á en áður að við byggingu leikskólahúsnæðis skuli taka mið af þörfum allra barna, starfslíðs og þeirrar starfsemi sem fram fer í leikskóla. Þá skal einnig leggja áherslu á öruggt náms- og starfsumhverfi og að gott rými til þeirra athafna sem fara fram í leikskólustarfi sé fyrir hendi. Þessi áhersla á gerð og hönnun leikskólahúsnæðis endurspeglar anda laganna, að leikskólahald, ytri umgjörð sem innri, miði að því að gera hag leikskólabarna sem mestan og bestan á grundvelli einstaklingsmiðaðs náms.

Í skýrslu sem starfshópur skipaður af Félagi leikskólakennara vann og skilaði í byrjun árs 2007 kemur fram að undanfarin ár hafi átt sér stað umræða meðal fagfólks í leikskólaumhverfinu um leikskólabyggingar og hvaða áhrif hönnun þeirra og bygging hefur á leikskólastarf. Í skýrslunni er m.a. bent á að hönnun og bygging leikskóla hefur ekki fylgt nægjanlega þeirri þróun sem orðið hefur á leikskólastiginu síðustu 10–15 árin. Enn sé horft til mannvirkja sem eru með opnum fjölnotarýmum, svo sem sal fyrir hreyfingu og íþróttir og listaskála þar sem hávaði er oft mjög mikill, breiðum göngum og sameiginlegri fataaðstöðu fyrir fleiri en tvær deildir, takmarkaðri sérkennsluástöðu, takmarkaðri hvíldaraðstöðu fyrir börn og starfsfólk sem og takmarkaðri vinnuástöðu barna og starfsfólks. Þetta skipulag leikskóla-húsnæðis er, að mati fagaðila, ekki viðunandi í ljósi þróunar leikskólans, sérstaklega t.d. hvað varðar lengdar dvalartíma barna, aukna sérkennslu, fjölmenningu og yngri leikskólabörn.

Í ljósi þessa er mikilvægt að horft sé til ákvæða þessarar greinar við byggingu nýrra leikskóla og við skipulag og endurbætur eldri leikskóla, þar sem því verður við komið. Sú hraða þróun sem orðið hefur á leikskólanum síðustu árin hefur gert það að verkum að við skipulagningu og hönnun á starfsumhverfi leikskóla verður að horfa í auknum mæli til samsetningar barnahópsins, aldurs barna, lengdar dvalartíma þeirra, hljóðvistar, lýsingar, loftræstingar, húsbúnaðar, mikilvægis sérkennsluástöðu, starfs- og hvíldaraðstöðu fyrir starfslíð og tækjabúnaðar svo dæmi séu tekin.

Greinin gerir ráð fyrir því að rýmis- og barngildaviðmiðanir þær sem eru í gildandi reglugerð um starfsemi leikskóla verði felldar brott en í stað þess settar lágmarkskröfur um húsnæði og aðbúnað leikskóla. Sérstök áhersla er lögð á að tilgangur þeirrar breytingar er ekki að fjölga börnum í leikskólum. Þvert á móti er lögð mikil áhersla á að við ákvörðun barnafjölda í leikskóla sé tekið tillit til aldursdreifingar barna, sérþarfa þeirra og lengdar dvalartíma og skipulags húsnæðis með tilliti til hlutfalls á milli fjölnota rýma og rýma á deildum og samsetningar starfsmannahópsins hvað varðar t.d. fjölda, menntunarstig og starfshlutfall. Þá er sérstök áhersla lögð á rými fyrir sérfræðipjónustu vegna barna með sérþarfir og að ráð sé gert fyrir vinnuástöðu fyrir starfslíð.

Að lokum er gert ráð fyrir að menntamálaráðherra setji reglugerð um starfsumhverfi leikskóla, að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga. Ákvæðið er að mestu samhljóða gildandi lögum. Þó er sérstaklega tekið fram að í reglugerðinni verði m.a. kveðið á um öryggis- og slysavarnamál leikskólabarna. Undanfarin ár hefur ítrekað verið bent á þörf á að hafa samræmdar reglur er kveði á um öryggis- og slysavarnamál í leik- og grunnskólum. Verið er að koma til móts við þær kröfur með hagsmuni leikskólabarna að leiðarljósi. Gera má ráð fyrir að reglugerðin geti ásamt fylgigögnum verið handbók fyrir starfsfólk leikskóla með leiðbeinandi reglum um öryggi barna og slysavarnir í leikskólum og að þær verði grundvallaðar á gildandi lögum og reglugerðum um öryggis-, skipulags-, og byggingarmál, og samræmdum starfsleyfisskilyrðum fyrir leikskóla, sbr. lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, með síðari breytingum.

Um 13. gr.

Greinin, sem er að hluta til í 4. gr. gildandi laga, fjallar um aðalnámskrá leikskóla og ábyrgð og hlutverk menntamálaráðuneytis við gerð hennar. Áfram er gert ráð fyrir að ráðuneytið marki heildarstefnu í uppeldis- og menntunarmálum leikskóla sem grundvallast á þeim markmiðum sem fram koma í 2. gr. frumvarps þessa. Uppeldis- og menntastefna menntamálaráðuneytis endurspeglast í inntaki aðalnámskrárinnar, þar sem m.a. er kveðið á um námssvið leikskóla og hvaða leiðir séu vænlegar til árangurs í leikskólastarfi.

Ákvæði er um að skilgreina hæfnipætti á námssviði leikskólans sem taka mið af aldri og þroska barna og miða við að gera aðlögun leikskólabarna að grunnskólanámi auðveldari. Um samstarf leikskóla og grunnskóla er fjallað nánar í 16. gr. Ákvæðið er í samræmi við það sem fram kemur í nýju frumvarpi til grunnskólalaga um hæfnipætti í aðalnámskrá.

Sérstök áhersla er lögð á leikinn og skapandi starf sem meginnámsleið. Lögð er áhersla á að aðalnámskráin sé sveigjanlegur rammi um leikskólanám en síðan geti sérhvert sveitarfélag mótað eigin skólastefnu út frá því. Menntamálaráðuneytið endurskoðar aðalnámskrá leikskóla reglulega og er mikilvægt að horft sé í þeim efnunum til framfara og þróunar á sviði leikskólans.

Um 14. gr.

Greinin mælir fyrir um skólanámskrá og að leikskólastjóri sé ábyrgur fyrir gerð hennar. Þannig er lagt til að í hverjum leikskóla sé skylt að móta skólanámskrá á grunni aðalnámskrár leikskóla og á skólastefnu viðkomandi sveitarfélags með hliðsjón af gildandi löggjöf um leikskóla. Mikilvægt er að allt starfsfólk leikskóla taki þátt í gerð skólanámskrár, m.a. á grundvelli starfsreynslu og faglegrar þekkingar. Í skólanámskrá birtist stefna skólans og þau gildi sem hún grundvallast á og hvernig skólinn útfærir ýmis almenn og fagbundin markmið aðalnámskrár og fjallað um sérstöðu skólans og aðstæður. Skólanámskrá er nokkurs konar leiðarljós fyrir skólastarfið og skal vera aðgengileg öllum aðilum í skólasamfélaginu.

Í greininni eru tilgreind þau atriði sem m.a. skuli gera grein fyrir í skólanámskrá. Greinin gerir ráð fyrir að einnig sé heimilt að gefa árlega út sérstaka starfsáætlun þar sem fjallað verði nánar um starfsemi skólans, svo sem skóladagatal, foreldrasamstarf, sjálfsmati og umbótaáætlanir, tengsl leikskóla og grunnskóla, stoðþjónusta, fyrirkomulag öryggis- og slysavarnamála, móttökuáætlun fyrir leikskólabörn sem hafa annað móðurmál en íslensku, félagslíf og ýmsar hagnýtar upplýsingar um skólalag hvers leikskóla. Gert er ráð fyrir að nefnd, sbr. 2. mgr. 4. gr., staðfesti skólanámskrá og starfsáætlun að fenginni umsögn foreldraráðs. Er foreldrum þannig tryggð aðkoma að mótun leikskólastarfsins auk þess sem gert er ráð fyrir að skólanámskrá og starfsáætlun þar sem hún er gefin út sérstaklega séu vel kynntar foreldrum leikskólabarna.

Sérstök áhersla er lögð á mikilvægi þess að hver leikskóli móti sína eigin skólanámskrá því hún er leiðarvísir þar sem skilgreindar eru leiðir að markmiðum skólastarfs og hvernig skólinn hyggst ná þeim markmiðum, hverjir koma þar að máli o.s.frv. Ákvæðið útilokar þó ekki möguleikann á því að leikskólar innan sama sveitarfélags eða sjálfstætt reknir leikskólar sem starfa á sama grunni, geti að einhverju leyti sameinast um gerð skólanámskrár, þrátt fyrir mikilvægi þess að skólanámskrá endurspegli sérstöðu og séreinkenni hvers leikskóla.

Um 15. gr.

Í frumvarpi þessu er gert ráð fyrir nýjum sjóði, Sprotasjóði, sem verði einn sjóður fyrir öll þrjú skólastigin, þ.e. fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla, og verði í umsjón menntamálaráðuneytis. Gert er ráð fyrir að sjóðurinn fái viðtækara hlutverk en samkvæmt núgildandi lögum um skólastigin, þ.e. að styðja við þróun og nýjungar í skólastarfi í samræmi við stefnu stjórnvalda og aðalnámskrá og stuðla að markvissum tengslum leik-, grunn- og framhaldsskóla. Á grundvelli þessa er gert ráð fyrir að sjóðurinn geti stutt námskeiðahald vegna nýjunga í skólastarfi í tengslum við stefnu stjórnvalda og nýrra ákvæða í aðalnámskrám. Með

Því móti getur menntamálaráðuneyti veitt stuðning við innleiðingu nýrrar stefnu með markvissari hætti en verið hefur.

Samhljóða ákvæði um Sprotasjóð er einnig í frumvarpi til laga um grunn- og framhaldsskóla. Gert er ráð fyrir að í reglugerð verði heimilt að fela stofnun á vegum ráðuneytisins eða öðrum þar til bærum aðilum umsjón með sjóðnum og að annast úthlutanir úr honum.

Um 16 gr.

Nýmæli er að finna í þessari grein, sem er mun ítarlegri en 10. gr. núgildandi laga sem kveður á um samstarf skólastiga. Skylda er lögð á sveitarstjórn að koma á gagnvirku samstarfi á milli leik- og grunnskólastigsins. Til að unnt sé að koma á samstarfi sem þessa þurfa sveitarstjórnir að skapa viðeigandi aðstæður og setja fram framkvæmda- og starfsáætlun um tengsl leik- og grunnskóla þar sem m.a. er sett fram hvernig skuli stuðla að færslu og aðlögun nemenda milli skólastiga. Mikilvægt er að þessi áætlun komi fram í skólanámskrá. Nauðsynlegt er að tryggja að samstarf og gagnkvæmt flæði sé milli leik- og grunnskóla sem tekur til nemenda, kennara og ekki síst kennsluáðferða. Tilgangur þessarar breytingar er að tryggja samstarf og samvinnu milli leik- og grunnskóla til að aðlögun og undirbúningur leikskólabarna að grunnskólanámi verði sem best. Einnig er mikilvægt að grunnskólanám byggist m.a. á þeirri reynslu og menntun sem leikskólabörn hafa öðlast innan leikskólastigsins.

Þá er enn fremur gert ráð fyrir því að upplýsingar fari á milli skólastiga um hvert einstakt barn. Er hér átt við upplýsingar og greiningar ýmiss konar sem koma að gagni og skipta máli með hagsmuni barna að leiðarljósi. Undirstrika verður að hér er eingöngu átt við upplýsingar sem teljast nauðsynlegar fyrir skólagöngu barns í grunnskóla og stuðlað geta að því að grunnskóli geti mætt þörfum þess. Grundvallaratriði er að gott og náíð samstarf sé milli skólastiganna hvað þetta varðar og að þagnarskylda sé í heiðri höfð. Þá er grundvallaratriði að málsmeðferð sé í samræmi við gildandi lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga og áhersla lögð á þagnarskyldu. Markmiðið er að tryggja að byggt sé á fyrri námi og reynslu leikskólabarna þegar þau koma í grunnskólann og að aðlögun þeirra verði eins og best verður á kosið. Eðlilegt þykir að mat upplýsinga, frumkvæði og ábyrgð á slíkri upplýsingagjöf sé á hendi leikskólastjóra og/eða annarra sérfræðinga á vegum sveitarfélagsins og að foreldrar séu upplýstir um málið. Almennt verður að gera ráð fyrir því að við lok dvalar í leikskóla liggi fyrir þær upplýsingar sem fylgi barni í grunnskóla. Mikilvægt er að foreldrar fái vitneskju um þær upplýsingar sem fylgja munu barni, en með þeim hætti geta þeir komið að leiðréttingum og eftir atvikum athugasemdum.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að menntamálaráðuneyti setji reglugerð um skil og miðlun upplýsinga milli leik- og grunnskóla. Þannig skal kveðið á um það hvaða upplýsingar falla hér undir, um meðferð þeirra og um stöðu og rétt foreldra til aðgangs að upplýsingum sem varða börn þeirra.

Um 17. gr.

Lögð er til ný grein um markmið mats og eftirlits með gæðum skólstarfs. Í skýrslu sem vinnuhópur um gæðamál í skólstarfi skilaði til menntamálaráðherra árið 2005 er fjallað um hugtakið gæði í skólstarfi og tekið fram að það sé órjúfanlega tengt settum markmiðum í lögum, reglugerðum og námskrám, sem setja ramma um starfsemina hverju sinni. Gæði eru skilgreind með hliðsjón af væntingum og þörfum helstu hagsmunaaðila, nemenda, foreldra, stjórnvalda, atvinnulífs og samfélags. Í mati og eftirliti felst síðan skoðun á því hversu vel skólar ná viðkomandi markmiðum og einnig er horft til framkvæmdar skólahalds. Greint er

á milli innra mats/eftirlits sem fer fram innan skólanna sjálfra og ytra mats/eftirlits sem yfirvöld eða aðrir aðilar utan skólans standa fyrir. Markmið mats og eftirlits taka bæði til ábyrgðarskyldu skóla og fræðslufyrivalda gagnvart þeim sem njóta þjónustu skóla og hagsmunum hafa af starfi hans og hins vegar er því ætlað að stuðla að umbótum í starfi skóla og í skólakerfinu í heild.

Um 18. gr.

Í gildandi lögum um leikskóla eru ekki bein ákvæði um innra mat eða sjálfsmat skóla líkt og gerð er tillaga um í frumvarpi þessu. Í reglugerð og aðalnámskrá leikskóla er fjallað ítarlega um innra mat (sjálfsmat) í skólalastarfi. Rík hefð er fyrir slíku mati í leikskólum.

Gert er ráð fyrir að upplýsingar um innra mat leikskóla, framkvæmd þess, niðurstöður og áætlun um umbætur séu sendar nefnd, sbr. 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins, og þær birtar opinberlega í skólanámskrám eða með öðrum hætti gerðar sýnilegar sveitarstjórnnum, öðrum rekstraraðilum, fræðslufyrvöldum og notendum þjónustunnar.

Um 19. gr.

Ný grein um mat og eftirlit af hálfu sveitarfélaga með gæðum skólalastarfs. Leitast er við að skýra hlutverk sveitarfélaga í mati og eftirliti og er lögð áhersla á að saman fari ábyrgð á rekstri leikskóla og faglegu starfi. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að sveitarfélög afli upplýsinga frá leikskólum um innra mat þeirra, aðferðir, framkvæmd og niðurstöður. Í öðru lagi eiga sveitarfélög að afla og miðla kerfisbundið skilgreindum upplýsingum um leikskólalag.

Í úttekt sem menntamálaráðuneyti gerði á starfsemi leikskóla árið 2006 kemur fram að 92% þeirra leikskólalagstjóra sem höfðu reynslu af ytra mati telja að það hafi jákvæð áhrif á skólalastarfið, veiti mikilvægt aðhald og væri gott stýritæki við mótun starfseminnar.

Um 20. gr.

Hér er kveðið á um ábyrgð menntamálaráðuneytis á eftirliti með leikskólalastarfi með öðrum hætti en áður. Gert er ráð fyrir að ráðuneytið annist greiningu og miðlun upplýsinga um starf leikskóla á grundvelli upplýsinga frá sveitarfélögum skv. 19. gr. og með sjálfstæðri gagnaöflun. Þá er gert ráð fyrir að menntamálaráðuneyti geri áætlun til þriggja ára um kannanir og úttektir sem miða að því að veita upplýsingar um framkvæmd laga þessara, hvort og hvernig markmiðum aðalnámskrár er náð, og afla þekkingar um skólalagstefnu sveitarfélaga og leikskólalastarfsemina í heild sinni eða á einstökum þáttum hennar.

Gert er ráð fyrir að menntamálaráðuneyti í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga setji reglugerð um mat á gæðum skólalastarfs og upplýsingaskyldu sveitarfélaga um skólalag.

Um 21. gr.

Í þessari grein er sveitarfélögum gert skylt að tryggja að sérfræðiþjónusta sé veitt fyrir leikskóla, ákveða fyrirkomulag hennar og stuðla að því að hún geti farið fram innan leikskóla. Gert er ráð fyrir að í sérfræðiþjónustu felist annars vegar stuðningur við leikskólalag og fjölskyldur þeirra og hins vegar stuðningur við starfsemi leikskóla og starfslíð þeirra, sbr. ákvæði reglugerðar um sérfræðiþjónustu leikskóla sem menntamálaráðherra setur í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga. Lagt er til að sérfræðiþjónusta fyrir leikskóla geti verið rekin sameiginlega með sérfræðiþjónustu grunnskóla. Þá er lagt til að sveitarfélög geti sameinast um slíkan rekstur eða gert þjónustusamninga við önnur sveitarfélög, stofnanir eða aðila sem veita þá þjónustu sem þörf er fyrir hverju sinni. Í 16. gr. gildandi laga er ákvæði

um ráðgjafar- og sálfræðipjónustu og er þessi grein skýrari að því leyti að skylda er sett á sveitarfélögin að tryggja að sérfræðipjónusta sé veitt fyrir leikskóla. Hvað orðanotkun varðar þykir sérfræðipjónusta víðara hugtak og ná betur yfir alla þá þætti sem um ræðir. Mikilvægt er að innan sérfræðipjónustu starfi m.a. sérfræðingar í málefnum leikskóla, en þar er m.a. átt við starfslið með leikskólakennaramenntun.

Um 22. gr.

Ákvæðið byggist á 15. gr. gildandi laga og kveður á um að börn sem þurfa sérstaka aðstoð og þjálfun, að mati viðurkenndra greiningaraðila, eigi rétt á slíkri þjónustu. Gert er ráð fyrir að þjónustan fari fram undir handleiðslu sérfræðinga. Hvílir sú skylda á leikskólastjóra og sérfræðipjónustu sveitarfélaga, sbr. 21. gr., að afla nauðsynlegrar þjónustu fyrir barnið, í samráði við foreldra, hvort sem hún fer fram innan leikskólans eða ekki. Gert er ráð fyrir að þjónustan byggist á þeim einstaklingsþörfum sem liggja fyrir hverju sinni. Þessi aðstoð og þjálfun getur því verið af ýmsu tagi og fer eftir því um hvaða sérþarfir er að ræða í hverju tilfalli. Þar af leiðir að ýmsir sérfræðingar aðrir en leikskólakennarar geta átt í hlut varðandi aðstoð og þjálfun við þessa nemendur. Réttur barna til sérstakrar aðstoðar og þjálfunar felur ekki í sér annað viðhorf en gert hefur verið ráð fyrir áður, samkvæmt lögum um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, og lögum um almannatryggingar, nr. 117/1993.

Undanfarin missiri hefur krafa um nærþjónustu verið að aukast, þ.e. að öll sú þjónusta sem leikskólabarn kann að þarfnast fari fram innan leikskólans. Ákveðnar hindranir geta verið í vegi fyrir því að slíkt sé unnt í dag. Ber þar sérstaklega að nefna að aðstaða innan margra leikskóla er ekki fyrir hendi og leikskólar því oft ekki færir um að sinna slíku hlutverki.

Um 23. gr.

Í 11. gr. gildandi laga er gert ráð fyrir að í sveitarfélögum skuli að jafnaði starfa leikskólafulltrúar sem hafi menntun leikskólakennara. Þetta ákvæði er fellt brott en í stað þess er lagt til að á vegum sveitarfélaga skuli starfa sérfræðingar í skólamállum er veiti ráðgjöf og stuðning við nýbreytni og skólaþróun. Lagt er til að þeir sinni einnig eftirliti með starfsemi leikskóla og stuðli að samstarfi þeirra innbyrðis og milli skólastiga. Lögð er áhersla á að allir leikskólar njóti slíkrar þjónustu.

Þetta ákvæði þarf ekki að fela það í sér að starf leikskólafulltrúa sé lagt niður í þeirri mynd sem það er í dag. Hér er um breytingu á orðalagi og hugtökum að ræða, ekki starfssviði. Töluverðar breytingar í stjórnskipulagi sveitarfélaga hafa átt sér stað frá því að þetta ákvæði kom inn og einnig er skipulagið mjög misjafnt milli sveitarfélaga. Breytingarnar felast m.a. í því að eftir að sveitarfélög yfirtóku grunnskólann frá ríkinu er málefnum leik- og grunnskóla gjarnan skipað saman í skipuriti innan einnar skólaskrifstofu. Skipurit og starfsheiti geta verið misjöfn milli sveitarfélaga og því óeðlilegt að skilgreina í lögum ákvæðið starfsheiti í þessu tilliti. Gera verði ráð fyrir því að sérfræðikunnátta í málefnum leikskólans sé engu að síður til staðar.

Um 24. gr.

Ákvæðið, sem áður var hluti af 7. gr. og er efnislega óbreytt, kveður á um að sveitarstjórn skuli tilkynna menntamálaráðuneyti þegar það stofnar nýjan leikskóla. Lagt er til það nýmæli að sveitarstjórn skuli jafnframt tilkynna ráðuneytinu ef rekstri leikskóla er hætt. Áður hefur komið fram að bygging og rekstur leikskóla er á kostnað og ábyrgð sveitarfélaga.

Um 25. gr.

Greinin kveður á um heimild til byggingar og reksturs leikskóla á vegum sjálfstætt starfandi aðila að fengnu samþykki viðkomandi sveitarstjórnar. Ákvæði þess efnis er í 7. gr. gildandi laga. Greinin gerir ráð fyrir að heimilt verði að binda leyfi sveitarfélags við ákveðinn fjölda barna.

Samkvæmt ákvæðinu er það hlutaðeigandi sveitarstjórn sem veitir leyfi til reksturs leikskóla. Ákvörðun um veitingu slíks leyfis telst stjórnvaldsákvörðun og ber því að haga undirbúningi og málsmeðferð í samræmi við ákvæði stjórnsýslulaga. Tekið er fram að um rekstur sjálfstætt starfandi leikskóla gildi ákvæði frumvarpsins eftir því sem við á. Af þessu leiðir að mikilvægt er að skýrt sé kveðið á um það í rekstrarleyfi hver séu réttindi og skyldur rekstraraðila. Eðli málsins samkvæmt verða skilyrði sem sett kunna að vera í slíkt leyfi að teljast málefnaleg og vera í samræmi við markmið frumvarpsins. Er í því sambandi sérstaklega gert ráð fyrir því að í rekstrarleyfi sé fjallað um atriði sem tilgreind eru í ákvæðinu. Almennt verður við túlkun og framkvæmd ákvæðisins að gera ráð fyrir því að ákvæði frumvarpsins eigi fremur við um rekstur sjálfstætt starfandi leikskóla en ella. Sveitarstjórnnum ber að tilkynna menntamálaráðuneyti um veitingu rekstrarleyfa sem og ef rekstrarleyfi er fellt úr gildi. Upplýsingaskylda um niðurfellingu rekstrarleyfis er nýmæli.

Á það hefur verið bent að nauðsynlegt þyki að skerpa á ábyrgð, skyldum og réttindum rekstraraðila sjálfstætt rekinnna leikskóla. Sjálfstætt reknum leikskólum hefur fjölgað talsvert undanfarin ár og eru í dag um 10% af leikskólum landsins. Í ljósi þessa er gert ráð fyrir að sveitarfélög setji sér reglur um veitingu rekstrarleyfa sem taki til þeirra lágmarkskrafna sem þarf að setja í þessum efnum, þ.m.t. um skil á ársskýrslum til sveitarstjórnar. Slík skilyrði þurfa m.a. að kveða skýrt á um réttindi og skyldur rekstraraðila gagnvart einstökum börnum, gagnvart sveitarstjórn sem og samkvæmt lögum þessum.

Um 26. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að sveitarstjórnnum verði heimilt að setja reglur um innritun í leikskóla í sveitarfélaginu, enda njóti viðkomandi leikskóli framlags úr sveitarsjóði. Reglur þessar eru annars vegar settar með tilliti til aðstæðna barna og foreldra og hins vegar með tilliti til aðstæðna í leikskólum sveitarfélagsins. Með þessu er ekki verið að draga úr skyldum sveitarfélaga til að bjóða börnum á leikskólaaldri leikskólanám, sbr. 4. gr., óski foreldrar þess. Einungis er verið að heimila sveitarfélögum ákveðið svigrúm á þessu sviði ef nauðsynlegt reynist að forgangsráða umsóknum.

Gert er ráð fyrir að reglur sveitarstjórnar samkvæmt greininni skuli birtar opinberlega og vera aðgengilegar íbúum sveitarfélagsins.

Um 27. gr.

Hér er gert ráð fyrir að sveitarstjórnir geti ákvarðað upphæð leikskólagjalds að ákveðnu hámarki og við það miðað að gjaldið verði ekki hærra en nemur meðalraunkostnaði við dvöl hvers leikskólabarns í leikskólum á vegum sveitarfélagsins. Undirstrika verður að með ákvæðinu er sveitarstjórnnum veitt heimild til gjaldtöku og að með því er ekki girt fyrir að sveitarfélag bjóði upp á gjaldfrjálsa leikskóla. Tekið er fram að ákvæði greinarinnar taki ekki til leikskóla sem fengið hafa rekstrarleyfi skv. 25. gr.

Um 28. gr.

Í 1. og 2. mgr. ákvæðisins er fjallað um samvinnu fleiri sveitarfélaga um skólalald. Slík ákvæði eru í 11. gr. gildandi grunnskólalaga. Til samræmis við ákvæði í frumvarpi til grunnskóla um samrekstur skóla, sem lagt er fram samhliða frumvarpi þessu, er í 3. og 4. mgr. tekið upp það nýmæli að sveitarfélögum sé heimilt að reka saman grunnskóla, leikskóla og tónlistarskóla, annaðhvort alla þrjá saman eða tvo, t.d. leikskóla og grunnskóla eða grunnskóla og tónlistarskóla. Víða í fámennum sveitarfélögum hefur verið áhugi á slíkum samrekstri og víða hafa verið stigin skref í þessa átt, t.d. með samnýtingu húsnæðis og starfsliðs en óheimilt hefur verið að ráða einn stjórnanda yfir slíkri stofnun. Gerir ákvæðið ráð fyrir að slíkur samrekstur mismunandi skóla geti farið fram innan sveitarfélags, en einnig að sveitarfélög geti átt samvinnu um slíkan rekstur, sbr. 1. og 2. mgr. ákvæðisins.

Á undanförunum árum hefur verið þrýstingur frá fámennum sveitarfélögum að samrekstur mismunandi skóla verði heimilaður, ekki síst þar sem erfitt er að fá fagmenntaða starfsmenn og stjórnendur og einnig hafa sveitarfélög séð hagræðingarmöguleika með því að hafa einn sameiginlegan stjórnanda yfir skólum sveitarfélagsins. Hér er opnuð almenn heimild til samrekstrar þessara skólastiga fyrir öll sveitarfélög óháð stærð þeirra eða gerð. Vegna þeirra tillagna sem í ákvæðinu eru gerðar um samrekstur fleiri sveitarfélaga um skólalald er rétt að áréttu að rekstur leikskóla er á ábyrgð og kostnað hvers sveitarfélags um sig. Til að sveitarfélagi sé heimilt að fela rækslu þessa verkefnis og þær skyldur sem því fylgja í hendur annars aðila þarf því eðlilega að vera skýrlega mælt fyrir um slíka heimild í lögum. Tilgangur 1. og 2. mgr. ákvæðisins er fyrst og fremst sá að tryggja að slíkar heimildir séu fyrir hendi.

Samvinna sveitarfélaga um grunnskólalald hefur tíðkast lengi, ekki síst í fámennari sveitarfélögum. Ákvarðanir sveitarfélaga um slíka samvinnu kalla á að svarað sé álitæfnum um ákvarðanatöku hins samrekna skóla og um ábyrgð á skólalaldinu. Gildir það sama um samrekstur leikskóla. Ekki er eðlilegt að ákvarðanatöku um rekstur einnar tiltekinnar skólastofnunar sé á margra hendi. Í meginatriðum er því um tvo kosti að ræða. Annars vegar er sá möguleiki að eitt sveitarfélag taki að sér að reka viðkomandi skólastofnun en börn annarra sveitarfélaga fái þá inngöngu í hana. Sé um það að ræða að hluti fjöldi barna úr tilteknu sveitarfélagi sækji leikskóla í öðru sveitarfélagi á slíkum grundvelli kann þó að vera eðlilegt að það sveitarfélag sem sér um rekstur skólastofnunarinnar heimili sveitarstjórnnum annarra sveitarfélaga að tilnefna áheyrnarfulltrúa í þeirri nefnd sveitarfélagsins sem fjallar um málefni leikskóla, með málfrelsi og tillögurétt. Er gerð tillaga um lögfestingu slíkrar heimildar í 2. mgr. ákvæðisins. Ekki þykir í þessu sambandi rétt að gera tillögu um að slíkur fulltrúi fái full réttindi í nefndarstarfinu, svo sem rétt til að taka þátt í atkvæðagreiðslu um mál, enda væri með slíku ákvæði vikið í veigamiklum atriðum frá þeirri reglu samkvæmt sveitarstjórnarlögum að kjörgengir í nefndir sveitarfélaga séu aðeins þeir sem kosningarrétt hafa í viðkomandi sveitarfélagi.

Í öðru lagi er sá möguleiki að fleiri sveitarfélög stofni í sameiningu til samstarfsverkefnis um reksturs skólastofnunar. Mikilvægt verður að telja að slíku samstarfsverkefni sé markaður ákveðinn formbundinn grundvöllur og stjórn, þannig að meðal annars sé tryggt að aðeins einn aðili (stjórn) fari með vald til töku ákvörðunar, svo sem um ráðningu skólastjóra og það hlutverk sem samkvæmt frumvarpinu er falið nefnd þeirri sem fjallar um málefni leikskóla, sbr. 2. mgr. 4. gr. Jafnframt er eðlilegt að í samningi um slíkt samstarfsverkefni sé tekin afstaða til þess hvernig stjórn verkefnisins skuli valin og hvenær hún þyrfti staðfestingu viðkomandi sveitarstjórna á ákvörðunum. Þar sem slíkt fyrirkomulag felur jafnframt í sér visst framsal á valdi frá viðkomandi sveitarfélögum til umrædds samstarfsverkefnis verður

löggjöf um heimild til samstarfs af þessu tagi að vera skýr. Eftir gildandi lögum er nærtækast að slíkt samstarfsverkefni sé rekið í formi byggðasamlags, en reglur um stofnun og ákvörðunartöku á vegum byggðasamlaga er að finna í sveitarstjórnarlögum, nr. 45/1998. Byggist 1. mgr. ákvæðisins því á að samrekstur sveitarfélaga á skólum geti farið fram í því formi eða með þeim hætti sem nánar er tilgreint í VIII. kafla sveitarstjórnarlaga. Allnokkur reynsla er komin á byggðasamlagsformið. Sé byggðasamlag stofnað um rekstur skóla er gert ráð fyrir því að þá fari stjórn byggðasamlagsins með verkefni nefndar sem fer með málefni leikskóla, sbr. 2. mgr. 4. gr., nema stofnuð sé sérstök nefnd til að fara með það hlutverk á vegum byggðasamlagsins. Ákvæði um slíka undirnefnd stjórnar byggðasamlags skulu þá sett í samning um stofnun byggðasamlagsins.

Mikilvægt er að við ákvörðun um samrekstur, hvort sem er tveggja eða fleiri leikskóla eða leikskóla, grunnskóla og tónlistarskóla ráði staðbundnar aðstæður og fagleg sem rekstrarleg sjónarmið enda er þessi breyting einkum hugsuð fyrir þau sveitarfélög sem m.a. vegna fámennis gætu betur hagað sínu skólahaldi, rekstrarlega og faglega, með samrekstrarformi. Með ákvæðinu er einnig verið að opna fyrir fjölbreytni, sveigjanleika og þróun í skólastarfi í þágu barna en ekki til samreksturs stórra fjölmennra skóla né heldur sameiningar marga skóla undir einum skólastjóra.

Gert er ráð fyrir að leik- og/eða grunn- og/eða tónlistarskóladeild samrekens skóla starfi að öllu öðru leyti eftir lögum um viðkomandi skólastig. Samkvæmt lögum þarf skólastjóri grunnskóla að hafa leyfisbréf sem grunnskólakennari og samkvæmt lögum um leikskóla þarf skólastjóri leikskóla að hafa leikskólakennaramenntun. Lagt er til að stjórnandi samrekinnar stofnunar hafi leyfisbréf til kennslu á leik- og/eða grunnskólastigi. Verði frumvarp um menntun og ráðningu leikskólakennara, grunnskólakennara og framhaldsskólakennara, sem lagt er fram samhliða frumvarpi þessu, að lögum munu fjölmargir leikskólakennarar fá leyfisbréf á grunnskólastigi og grunnskólakennarar á leikskólastigi á grundvelli framhaldsnáms í skilgreindum greinum. Því koma margir til með að uppfylla skilyrði til að stjórna slíkum skólum. Um leikskólahlutann skulu gilda sömu ákvæði og um leikskóla almennt, þ.e. að $\frac{2}{3}$ hlutar starfa séu stöðugildi leikskólakennara.

Um 29. gr.

Lagt er til að tekið verði upp sambærilegt ákvæði og nú er að finna í 53. gr. gildandi laga um tilraunaskóla í lögum um grunnskóla en á undanförunum árum hefur færst í vöxt að sveitarfélög eða einkaaðilar hafi nýtt sér heimildarákvæði um tilraunaskóla eða undanþágu frá lögum og aðalnámskrá. Í stað tilraunaskóla er talað um þróunarleikskóla og tilraunir með ákveðna þætti leikskólastarfs. Gert er ráð fyrir að menntamálaráðherra verði líkt og með skóla á grunnskólastigi áfram heimilað að styrkja þróunarleikskóla eftir því sem fjárlög heimila hverju sinni.

Um 30. gr.

Hingað til hafa einstakar ákvarðanir sem teknar eru af hálfu sveitarfélaga, eða á þeirra vegum, um rétt eða skyldu barna á leikskóla eða foreldra fyrir hönd barna sinna sem óska aðgangs að leikskóla hjá sveitarfélagi ekki verið kærnanlegar til menntamálaráðherra. Eftir atvikum kunna slíkar ákvarðanir hins vegar að hafa verið kærnanlegar til ráðuneytis sveitarstjórnarmála á grundvelli almennrar kærueimildar í 103. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998. Í ákvæðinu er lagt til að lögfest verði sértæk kæruleið til menntamálaráðherra vegna þriggja tilgreindra ákvarðana sem teknar eru um rétt eða skyldu barna á leikskóla eða vegna óskar

um aðgang að slíkum skóla. Sjónarmið um réttaröryggi borgaranna og hagsmunir þeirra af því að geta fengið úrlausn sinna mála innan stjórnsýslunnar í stað þess að þurfa að leita beint til dómstóla leiða til þess að gerð er tillaga um slíkan kærurétt í þessum sérstöku tilvikum. Í samræmi við sjálfstæða stöðu sveitarfélaga í stjórnsýslukerfinu og orðalag þessarar frumvarpsgreinar ber að öðru leyti að túlka lögin þannig að kæruréttur til ráðherra vegna einstakra ákvarðana um rétt eða skyldu barna í leikskóla sé ekki fyrir hendi í öðrum tilvikum. Rétt er að áréttta að hér er um sértæka kærueimild að ræða vegna áðurnefndra þriggja ákvarðana. Að því er varðar aðrar ákvarðanir innan leikskólans lúta þær almennu eftirliti félagsmála-ráðuneytisins og eftir atvikum kæru til þess skv. 103. gr. sveitarstjórnarlaga.

Í greininni er gert ráð fyrir þeirri skipan mála að þær ákvarðanir sem tilteknar eru og lúta að rétti eða skyldu einstakra aðila vegna skólavistar þeirra, og telja má að falli undir gildisvið stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, séu kærnlegar, fyrst til nefndar skv. 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins og þaðan til menntamálaráðuneytisins. Kæruleið til nefndar skv. 2. mgr. 4. gr. er þó aðeins fyrir hendi hafi umrædd ákvörðun verið tekin af hálfu viðkomandi leikskóla sjálfs. Hafi ákvörðun verið tekin annars staðar í stjórnsýslu sveitarfélags verður hún kærð beint til menntamálaráðherra.

Í samræmi við sjónarmið um stjórnarskrárvarinn sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga felur eftirlit menntamálaráðuneytis á grundvelli stjórnsýslukæru samkvæmt frumvarpinu í sér eftirlit með lögmæti ákvarðana viðkomandi sveitarfélags. Frumvarpið felur ekki í sér heimildir fyrir ráðuneytið til að fjalla á grundvelli stjórnsýslukæru um önnur atriði en þau hvort ákvörðun sem tekin hefur verið á vegum sveitarfélags fullnægi skilyrðum laga um form og efni. Mat sem framkvæmt er innan þess ramma sem lögin veita sveitarfélögum verður ekki endurskoðað af hálfu menntamálaráðherra. Hafi sveitarfélag á hinn bóginn í mati sínu farið út fyrir lögbundinn starfsramma hefur ráðuneytið heimild til að ógilda viðkomandi ákvörðun í heild eða að hluta og jafnframt er gert ráð fyrir því þegar um er að ræða ákvörðun um rétt til sérstakrar aðstoðar og þjálfunar eða um aðgang að leikskóla að ráðuneytið geti í úrskurði sínum beinlínis lagt fyrir sveitarfélag að leysa úr viðkomandi máli með ákveðnum hætti. Að öðru leyti er á því byggt að ráðuneytið hafi aðeins heimild til að fella ákvörðun úr gildi í heild eða að hluta, og leggja þá eftir atvikum fyrir sveitarfélag að taka mál til meðferðar að nýju, eða staðfesta ákvörðun. Sambærilegar takmarkanir gilda eðli máls samkvæmt ekki á möguleikum nefndar skv. 2. mgr. 4. gr. til endurskoðunar á ákvörðunum sem teknar hafa verið af hálfu leikskóla.

Sérstaklega skal vakin athygli á að ákvæði sveitarstjórnarlaga um sérstakt hæfi munu eðli máls samkvæmt gilda um störf nefndar skv. 2. mgr. 4. gr. við meðferð og afgreiðslu kærumála, sbr. hér einnig 2. mgr. 2. gr. stjórnsýslulaga. Þrátt fyrir að í ákvæðum sveitarstjórnarlaga sé ekki sérstaklega vikið að kærusambandsvanhæfi, sbr. til hliðsjónar 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga, verður þó að telja að sú regla gildi á sveitarstjórnarstiginu einnig, þannig að hafi starfsmaður sveitarfélags eða nefndarmaður komið að eða tekið þátt í meðferð eða afgreiðslu máls þegar hin kærða ákvörðun var tekin af hálfu leikskóla þá teljist hann vanhæfur til að koma að meðferð eða afgreiðslu málsins þegar það kemur til meðferðar nefndarinnar.

Að lokum skal tekið fram að frumvarp þetta lýtur ekki að stjórnsýslukærum vegna annarra ákvarðana sem teknar eru á vegum sveitarfélaga vegna leikskólastigsins, svo sem almennra ákvarðana um stjórnskipulag sveitarfélagsins eða einstakra ákvarðana um starfsmannamál, svo sem við ráðningu eða uppsögn starfsmanna í leikskóla. Um eftirlit með slíkum ákvörðun-

um gilda eftir sem áður almennar reglur sveitarstjórnarlaga, og eftir atvikum ákvæði annarra laga.

Um 31. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Fyrirsjáanlegt er að töluverða vinnu þarf að leggja í að endurskoða þær reglugerðir og önnur fyrirmæli sem sett hafa verið með stoð í gildandi lögum. Því er gert ráð fyrir að reglugerðir og önnur stjórnvaldsfyrirmæli haldi gildi sínu að svo miklu leyti sem þau stangast ekki á við lög. Hér er einkum um að ræða reglugerð nr. 225/1995, ásamt síðari breytingum, auglýsingu nr. 315/1999 og reglur nr. 163/2001. Telur nefndin mikilvægt, verði frumvarpið að lögum, að vinna við nýjar reglugerðir hefjist þegar í stað.

Fylgiskjal I.

Menntamálaráðuneyti:

Umsögn um frumvarp til laga um leikskóla.

Menntamálaráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga hafa sameiginlega metið forsendur kostnaðaráhrifa vegna frumvarps menntamálaráðherra um leikskóla.

Aðilar eru sammála um að ný ákvæði í frumvarpi til laga um leikskóla um túlkun vegna samskipta foreldra og skóla, sbr. 9. gr., um húsnæði og fjölda barna í leiksskóla, sbr. 12. gr., um mat og eftirlit sveitarfélaga með gæðum skólastarfs, sbr. 19. gr., og um framkvæmd sérfræðiþjónustu, sbr. 22. gr., geti haft útgjaldaaukningu í för með sér fyrir sveitarfélög. Einnig eru aðilar sammála um að ákvæði frumvarpsins um skipulag sérfræðiþjónustu, sbr. 21. gr., og um samrekstur skóla, sbr. 28. gr., geti haft áhrif til hagræðingar í rekstri fyrir sveitarfélög.

Áhrif framangreindra greina fyrir útgjöld sveitarfélaga eru að verulegu leyti háð aðstæðum og því hvernig til tekst að útfæra mismunandi ákvæði á hverjum stað. Bein kostnaðaráhrif eru því óljós og er ekki unnt á þessu stigi að leggja raunhæft mat á heildarkostnaðaráhrif þessara þátta fyrir sveitarfélögin.

Menntamálaráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga munu sameiginlega vinna að því að safna upplýsingum og þróa mælikvarða til að meta kostnaðaráhrif þeirra lagabreytinga sem frumvarpið hefur í för með sér, verði það samþykkt á Alþingi. Það samstarf getur verið liður í að þróa samstarf ráðuneytisins og sveitarfélaga varðandi mat og eftirlit með gæðum leiksskólustarfs, sbr. 17.–20. gr. frumvarpsins. Niðurstöðu þeirrar greiningar verði eftir því sem tilefni gefst til vísað til úrlausnar á grundvelli samstarfssáttmála ríkis og sveitarfélaga. Reiknað er með að menntamálaráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga komi á fót fjögurra manna starfshópi til að vinna að öflun og greiningu upplýsinga.

Fylgiskjal II.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um leikskóla.

Markmiðið með frumvarpinu er að styrkja það starf sem fram fer í leikskólum. Frumvarpið er hugsað sem rammalöggjöf með samhljóð við lög annarra skólastiga. Í frumvarpinu er tekið á málum er varðar leikskóla í einkarekstri og á rétti leikskólabarna til sérstakrar aðstoðar og þjálfunar. Þá er fjallað um að skýra betur verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og skerpa á skyldum og ábyrgð allra aðila er að menntun og uppeldi barnanna koma. Með frumvarpinu er lagt til að auka samræmingu á milli leik- og grunnskóla og að áhersla verði lögð á að upplýsingar um nemendur berist á milli skólastiga. Einnig felst í frumvarpinu áhersla á að auka aðkomu foreldra að innra starfi leikskóla. Auk þess er lagt til að auka eftirlit og gæðamat með leikskólastarfi af hálfu ríkis og sveitarfélaga og færa mat og eftirlit nær rekstrarábyrgðaraðila.

Að mati menntamálaráðuneytisins mun frumvarpið ekki leiða af sér augljós aukin útgjöld fyrir sveitarfélögin, en þó með þeim fyrirvara að mjög erfitt sé að meta kostnaðinn á þessu stigi og að rétt sé að endurskoða áhrif laganna að einhverjum tíma liðnum. Eru það einkum atriði eins og túlkunarþjónusta sem erfitt er að sjá fyrir hvernig þróist í framtíðinni en sá kostnaður er háður fjölgun nemenda af erlendum uppruna.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum verður ekki séð að það hafi í för með sér aukin útgjöld fyrir ríkissjóð.