

Mennta- og barnamálaráðuneytið
Sölvhólgata 4
101 Reykjavík

Mál nr. 92/2022

Reykjavík 05. sept. 2022

Efni: Umsögn leikskólans Sólborgar um drög að breytingu á reglugerð um starfsumhverfi leikskóla nr. 655/2009

Vísað er til tilkynningar í Samráðsgátt stjórnvalda, dags. 25.05. 2022 þar sem kynnt eru til samráðs drög að breytingu á reglugerð um starfsumhverfi leikskóla nr. 655/2009 til samræmis við 4. gr. laga um leikskóla nr. 90/2008.

Í núverandi reglugerð um starfsumhverfi leikskóla nr. 665 / 2009 segir í 6. gr. fjöldi barna að: „Leikskólastjóri, að höfðu samráði við sveitarstjórn eða nefnd sveitarfélags [...] taki ákvörðun um fjölda barna í leikskóla hverju sinni“. Samkvæmt fyrirbyggjandi drögum að breytingu á 6. gr. á hún að orðast svo að ákvörðun um fjölda barna í leikskóla hverju sinni skuli tekin í samstarfi leikskólastjóra og sveitarstjórnar eða nefnd sveitarfélags. Í niðurlagi greinarinnar eins og hún verður orðuð eftir breytingar er kveðið á um að ef komi til árgreinings um fjölda barna í leikskóla hverju sinni taki sveitarstjórn ákvörðun. Í Samráðsgátt segir að ástæða þessarar breytingatillögu sé ábending sveitarfélags um að kveða þurfi skýrt á um vald sveitarfélaga/rekstraraðila annars vegar og leikskólastjóra hins vegar þegar kemur að ákvörðun um fjölda barna í leikskóla hverju sinni.

Að mati leikskólastjóra Sólborgar fela tillögur mennta- og barnamálaráðuneytisins í sér atögu að starfi leikskólastjórnenda sem hingað til hafa ákvarðað fjölda barna í leikskólum í samráði við rekstraraðila á grundvelli faglegra sjónarmiða sem fram koma í aðalnámskrá leikskóla og eru studd af rannsóknum um gæði náms í leikskólum.

Eftirfarandi er umsögn leikskólans Sólborgar um ofangreind breytingardrög:

1. Leikskólastjórar bera rekstrarlega ábyrgð á að rekstur leikskólans sé innan ramma fjárhagsáætlunar, skv. starfslýsingum *félags stjórnenda leikskóla* (FSL) og sjá um innritun barna í leikskólann í samvinnu rekstraraðila. (FSL, <https://www.ki.is/kjaramal-og-styrkir/kjarasamningar/felag-stjornenda-leikskola/>, 2022). Jafnframt eru leikskólastjórar faglegir leiðtogar starfsmanna og bera ábyrgð á að fyrirkomulag kennslu sé í samræmi við aðalnámskrá leikskóla.

2. Leikskólastjórar eru sérfræðingar í leikskólakennslu og stjórnun menntastofnanna og best til þess fallnir að meta faglega hverju sinni hversu mörgum börnum er hægt að veita vistun á hverjum skólavetri m.t.t. samsetningar barnahópsins, dvalartíma barna, aldri þeirra og þörfum, samsetningu starfsmannahóps og umfangi sérfræðiþjónustu í leikskólanum hverju sinni. Sveitarstjórn eða nefnd sveitarfélags getur ekki búið að þessari faglegu sérfræðiþekkingu án þess að umsýsla og fagleg ráðgjöf sérmenntaðs starfsfólks verði stóraukin í stjórnsýslu leikskólamála. Núverandi reglugerð hefur þjónað sem öryggisventill leikskólastjóra til þess að ákvarða á faglegum forsendum um fjölda barna í hverjum leikskóla.
3. Frá aldamótum hefur oft heyrst sú gagnrýni fagfólks innan leikskólastéttarinnar, að of mörg börn séu hverju sinni í leikskólanámi. Heyrst hafa þau sjónarmið að óhóflegur barnafjöldi hafi leitt til kulnunar leikskólakennara og of mikillar starfsmannaveltu í leikskólum. Þá eru dæmi um að leikskólar eru í húsnæðum þar sem er slök hljóðvist og gæði hennar versnar ef fjöldi barna í hverju rými er of mikill. Engu að síður hefur verið krafa margra sveitarfélaga að hámarksnýta rekstrarleyfi leikskólanna, óháð gæði húsnæðis og starfsmannaveltu í hverjum leikskóla. Þá er það reynsla stjórnenda í leikskólum að stjórnsýsla sveitarfélaga gæti frekar hagsmuna kjörinna fulltrúa en barna og starfsmanna leikskólans hverju sinni. Þeirra hagsmunir eru að sem flest börn séu í hverjum leikskóla, sem leiðir til hámarksnýtingu rekstrarleyfa.
4. Félag stjórnenda leikskóla (FSL) birti vorið 2022 reiknivél fyrir leikskólastjórnendur. Reiknivélin byggist á upplýsingum um æskilegan fermetrafjölda fyrir hvert barn skv. byggingarreglugerð (nr. 112/2012). Barn skal að lágmarki hafa 3 m² rými og hver starfsmaður 5 m². Í þessu samhengi er aukinheldur ljóst að Ísland stendur öðrum þjóðum að baki, t.a.m. Noregi, þar sem hvert barn fær að lágmarki 4,2 m² rými til leiks og athafna á skilgreindu leikrými og barn sem ekki hefur náð þriggja ára aldri, fær að lágmarki 5,8 m² að lágmarki. Reiknivél FSL er gagnlegt tæki fyrir leikskólastjóra til þess að áætla fjölda barna hverju sinni á deildum leikskólans. Drög að breytingu reglugerðarinnar, sem hér er til umsagnar, verður þess valdandi að þessi vinna FSL verður gerð marklaus og ákvörðunarvald um fjölda barna fer úr höndum leikskólastjóra.
5. Niðurstöður rannsókna á sviði leikskólafræða hafa staðfest að minni barnahópar leiði til meiri gæða og betri aðstæðna fyrir börn til þess að læra (Burchinal, Cryer og Clifford, 2002; De Schipper, Riksen-Walraven og Geurts, 2006; Munton o.fl., 2002; OECD, 2012). Til að styrkja framfarir á getu barna í málþroska og læsi, þurfi færri börn að vera á deildum leikskólans hverju sinni. Deildir þar sem eru fimmtán börn eða færri, eru

samsettar þannig að hagur barnanna er hafður í fyrirrúmi. Fámennar deildir barna í leikskóla eru jafnframt tengdar við jákvæð áhrif á skapgerð barna og tilfinningalega vellíðan þeirra. Í hópum þar sem fjöldi barna er ásættanlegur m.v. ofangreindar forsendur hafa þau að aukin tækifæri til að ná dýpri sambandi við jafningja og þeim eru tryggð næg athygli frá fullorðnum einstaklingi, sem getur sinnt ólíkum þörfum einstaklinga í barnahópnum. Viðbragðssinnuð umhyggja, er einstaklega mikilvæg fyrir félags- og tilfinningaþroska barna, andlega vellíðan og heildstætt leikskólanám þeirra. Sú aukna athygli sem barnið fær, veitir því öryggistilfinningu og minnkar líkurnar á að aðstæður í leikskólum verði þeim yfirpyrmandi. Sömu rök eiga einnig við um kennara barna í leikskólum. Betra er að stýra minni hópum með menntuðu fullorðnu starfsfólki. Færni fullorðna einstaklinga til að fylgjast með og bregðast við þörfum einstaklinga er meiri í smærri hópum og við það minnka líkurnar á slysum og veikindum, þar sem viðbragðtími minnkar.

6. Leikskólar á Íslandi vinna samkvæmt hugmyndafræði um nám án aðgreiningar. Allir leikskólar geta þ.a.l. átt von á að hverju sinni sé í skólanum barn sem þarf aukinn stuðning. Á leikskóladeild þar sem sérstakur stuðningar fer fram, er enn mikilvægara en ella að tryggja að barnafjöldi sé í samræmi við reiknilíkan FSL. Barn sem þarfnast sértæks stuðnings þarf aukna athygli fullorðinna starfsmanna og í mörgum tilvikum viðbótar starfsmann sem tekur aukarými og ætti að leiða til fækkunar barna á deildinni. Að öðrum kosti getur deildin ekki sinnt skyldum sínum. Aukinfremur getur verið nauðsynlegt að nota stoðtæki í þjónustu við börn sem eiga rétt að sértækum stuðningi. Stoðtækin þarf að geyma inn á deild og taka þarf mið af stærð þeirra í útreikningnum á fermetrafjölda deildarinnar.

Á grundvelli ofangreinda þátta er það mat leikskólastjóra leikskólans Sólborgar að fyrirhugaðar breytingar á reglugerð um starfsumhverfi leikskólans gangi gegn markmiðum aðalnámskrár leikskóla, hugmyndafræði um skóla án aðgreiningar og þeim forsendum sem lagðar eru til grundvallar reiknilíkans FSL um fjölda barna í leikskólum hverju sinni. Að mati leikskólastjóra eru fagmenntaðir stjórnendur leikskóla hæfastir til þess að meta og eiga lokaorð um fjölda barna í þeim leikskólanum sem þeir stýra. Er fyrirhuguðum breytingum því mótmælt og tekið undir með niðurstöðum tillögugerðar FL og FSL (september 2021) um rými, réttindi og starfsaðstæður barna og fullorðinna í leikskólum og um samráð leikskólastjóra og rekstraraðila um úrbætur á verklagi ákvarðana um fjölda barna í leikskólum: „Samkvæmt núgildandi reglugerð um starfsumhverfi leikskóla á leikskólastjóri

að taka ákvörðun um fjölda barna, að höfðu samráði við sveitarstjórn eða nefnd sveitarfélags sem fer með málefni leikskóla í sveitarfélaginu. Setja þarf markvissar verklagsreglur um slíkt samráð svo umboð leikskólastjóra, til að taka ákvörðun um barnafjölda í leikskólum hverju sinni, verði afdráttarlaust.“ (Vinnuumhverfi barna og fullorðinna í leikskólum, 2021, bls. 17).

Virðingarfyllst,

Guðrún Jóna Thorarensen

Sigurbaldur P. Frímannsson