

Starfshópur um málefni frístundaheimila fyrir nemendur á grunnskólastigi

Skýrsla um starf hópsins og tillaga að breytingum á grunnskólalögum

September 2014

Samantekt

Hingað til hefur ekki þótt ástæða til að setja sérstök lög um málefni frístundaheimila eða lengda viðveru fyrir börn á grunnskólaaldri. Mikil gróska hefur verið í starfsemi frístundaheimila síðastliðinn áratug og umfang þjónustunnar aukist um land allt. Því hefur í auknum mæli verið kallað eftir skýrri stefnumótun af hálfu stjórnvalda til að tryggja að aðbúnaður barna á grunnskólaaldri sem dvelja á frístundaheimilum og skóladagvistum sé ásættanlegur og að tryggt sé að faglega sé staðið að rekstri slíkrar þjónustu.

Ýmsir aðilar hafa þrýst á mennta- og menningarmálaráðuneytið að sett verði opinber viðmið um starfsemi frístundaheimila fyrir nemendur í yngri árgöngum grunnskóla, (lengd viðvera) en starfsemi frístundaheimila hefur þróast með ýmsum hætti. Má þar m.a. nefna umboðsmann barna og Félag fagfólks í frítímaþjónustu. Katrín Jakobsdóttir, fyrrverandi mennta- og menningarmálaráðherra ákvað árið 2013 að stofna starfshóp með ýmsum hagsmunaaðilum með það hlutverk að skoða hvort þörf sé á að kveða með skýrari hætti um starfsemi frístundaheimila fyrir nemendur á grunnskólastigi.

Samkvæmt skipunarbréfi er starfshópnum ætlað að :

- athuga hvort sé þörf á sérstakri lagasetningu um frístundaheimili fyrir nemendur á grunnskólaaldri á Íslandi. Starfshópnum ber að hafa samráð og kanna afstöðu hagsmunaaðila til málsins.
- afla upplýsinga um reynslu sambærilegrar starfsemi í öðrum löndum og hvernig búið er lagalega um starfsemina þar.
- kanna hvort þörf sé á endurskoðun á 33. gr. laga um grunnskóla nr. 91/2008 vegna málsins.
- skila tillögum sínum til ráðuneytisins í formi greinargerðar með stefnumörkun fyrir frístundaheimili fyrir nemendur á grunnskólaaldri á Íslandi.

Í hópnum eru fulltrúar frá mennta- og menningarmálaráðuneyti, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Skólastjórafélagi Íslands, Heimili og skóla, Félagi fagfólks í frítímaþjónustu, Æskulýðsvettvanginum og umboðsmanni barna.

Hópurinn hefur starfað frá því í apríl 2013 og haldið 12 fundi. Starfshópurinn hefur rætt almennt um þau verkefni sem honum var falið að skoða, fengið ýmsa gesti á fundi hópsins til að fá upplýsingar um stöðu mála hér á landi og einnig fengið kynningu á þróun á sambærilegri starfsemi í nágrennalöndum. Fulltrúar frá skóla- og frístundasviði hafa komið á fund starfshópsins til að kynna gerð viðmiða um gæði í frítímaþjónustu og einnig til að kynna starfsemi frístundaheimila borgarinnar fyrir fatlaða nemendur á grunnskólastigi. Hópurinn hefur fengið kynningu á framboði við Háskóla Íslands í tólmstunda- og félagsmálafræði.

Hópurinn útbjó viðamikla könnun til sveitarfélaga um ýmsa þætti í starfsemi frístundaheimila og sendi til allra sveitarfélaga. Stuðst var við sambærilega könnun á vegum Sambands íslenskra sveitarfélaga frá 2009 með ýmsum viðbótarspurningum. Starfshópurinn fékk Kolbrúnu Þ. Pálsdóttur lektor við Háskóla Íslands til að vinna skýrslu með niðurstöðum könnunarinnar sem gefin var út í byrjun árs 2014. (Sjá hjálagða skýrslu). Niðurstöður úr þessari könnun hafa verið hafðar til hliðsjónar í starfi hópsins. Starfshópurinn hélt einnig

fjölsóttan morgunverðarfund í maí sl. þar sem leitað var eftir afstöðu ýmissa aðila í skóla- og frístundasamfélaginu til stefnumótunar í þessum málaflokki, þar með talið lagasetningu.

Hópurinn er samstiga í því að þjónusta frístundaheimila sé mikilvæg og brýnt sé að útbúin verði viðmið um gæði um starfsemi frístundaheimila fyrir nemendur á grunnskólastigi til að stuðla að sambærilegum gæðum þjónustunnar um land allt. Starfshópurinn er sammála um að eðlilegast sé á þessum tímamarki að endurskoða núverandi 33. gr. grunnskólalaga, en í grunnskólalögum hefur frá 1995 verið heimild fyrir sveitarfélög til að halda úti lengdri viðveru fyrir nemendur.

Starfshópurinn telur raunhæfast að endurskoða núverandi lagaákvæði í grunnskólalögum og undirbjó með lögfræðisviði ráðuneytisins tillögu að frumvarpstexta, bæði orðalag á endurskoðaðri lagagrein og skýringar sem byggja að á starfi hópsins. Ástæða fyrir því verklagi er sú að á sama tíma var unnið að nokkrum breytingum á grunnskólalögum og starfshópurinn taldi skynsamlegt að nýta tækifærið til að koma með beinum hætti að endurskoðun á ákvæði grunnskólalaga. Tillögur hópsins að frumvarpstexta eru hjálagðar í viðauka með skýringum.

Verði tillögur hópsins um lagabreytingar samþykktar leggur hópurinn til að stofnaður verði starfshópur með fulltrúum frá mennta- og menningarmálaráðuneyti, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og ýmsum hagsmunaaðilum sem hafi það hlutverk að útbúa leiðbeinandi viðmið um starfsemina og gæði í samræmi við ákvæði laganna. Einnig verði hópnum falið að útbúa leiðbeinandi ramma að starfsskrá fyrir frístundaheimili á Íslandi sem sátnt næst um meðal allra aðila

24. september 2014

F.h. starfshópsins

Guðni Olgeirsson formaður, mennta- og menningarmálaráðuneyti

Aðdragandi að stofnun starfshóps um frístundaheimili

Árið 2010 var haldin fjölmenn ráðstefna undir yfirskriftinni *Gæði eða geymsla? Um starfshætti tómsundaheimila (dægradvalar, lengdrar viðveru, frístundaheimila)*. Að ráðstefnunni stóðu Félag áhugafólks um skólaþróun, Tómsunda- og félagsmálabraut Menntavísindasviðs Háskóla Íslands, íþróttá- og tómsundaráð Reykjavíkur, Samband íslenskra sveitarfélaga, Félag fagfólks í frítímaþjónustu og Heimili og skóli. Samdóma álit ráðstefnugesta var að það skorti markvissa stefnumótun í málefnum lengdrar viðveru af hálfu ríkis og sveitarfélaga. Í ársbyrjun sendu ýmsir aðilar bréf til mennta- og menningarmálaráðherra með ósk um stuðning til að hægt sé að tryggja viðunandi starfsaðstöðu og að börn í ólíkum sveitarfélögum njóti jafnræðis hvað varðar gæði þjónustu frístundaheimila. Í erindinu kemur fram að lengd viðvera sé talin mikilvægur hluti af grunnþjónustu sem veitt er innan flestra sveitarfélaga hér á landi. Sérstaklega er tekið fram að í samanburði við önnur Norðurlönd þá standi Íslendingar aftarlega þegar kemur að stefnumótun og eftirliti með slíkri starfsemi.

Í júní 2011 birtu Kolbrún Þ. Pálsdóttir aðjunkt og doktorsnemi við Menntavísindasvið Háskóla Íslands og Valgerður Freyja Ágústsdóttir sérfræðingur hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga grein í Netlu, vefrímariti um uppeldi og menntun greinina *Gæði eða geymsla? Um frístundaheimili og skóladagvistun fyrir 6–9 ára börn á Íslandi*, með eftirfarandi samantekt. „Í flestum vestrænum löndum býðst foreldrum að skrá börn sín í lengda viðveru eða á frístundaheimili að loknum hefðbundnum skóladegi og þar til foreldrar ljúka vinnu. Mismunandi er hvaða kröfur eru gerðar til slíkrar starfsemi og víða hamlar aðbúnaður og starfskjör eðlilegri fagþróun starfsins. Hér á landi hafa ekki verið sett sérstök lög um slíka starfsemi en þó er samkvæmt grunnskólalögum heimilt að bjóða upp á lengda viðveru og raunar gert ráð fyrir að í hverjum skóla sé nemendum boðið skipulagt félags- og tómsundastarf. Nýleg könnun Sambands íslenskra sveitarfélaga sýnir að lengd viðvera er í einhverju formi í 75% sveitarfélaga hér á landi. Ólík viðmið eru um barnafjölda, menntun starfsmanna og þjónustustig. Í Reykjavík hefur þjónustan flakkað á milli ólíkra sviða borgarinnar, en nýlega var tekin ákvörðun um að sameina yfirstjórn skóla og frístundaheimila. Starfsemi frístundaheimila og lengdrar viðveru myndi styrkjast ef sveitarfélög og ríki sameinast um markmið og setja viðmið um rekstur og fagmennsku starfsins.“

Í lokaorðum greinar Kolbrúnar og Valgerðar Freyju segir m.a. „Á Íslandi skortir skýra opinbera stefnu um tómsundaheimili, frístundaheimili, skóladagvistir, dægradvöl, frístund eða hvaðeina nafni sem dagvistun skólabarna er nefnd. Staða þessarar þjónustu í samfélaginu er því óljós og á reiki hvort þessi þjónusta sé innan eða utan skólakerfisins. Sú spurning vaknar hvort hið almenna viðhorf sé að hér sé fyrst og fremst um að ræða gæslu, þjónustu sem er hagkvæm fyrir foreldra og fyrir samfélagið en hafi lítið að gera með eiginlegt uppeldislegt hlutverk. Könnun Sambands íslenskra sveitarfélaga, sem hér hefur verið greint

frá, sýnir að lengd viðvera, eða starfsemi frístundaheimila, er í flestum tilfellum undir yfirstjórn skóla. Engu að síður eru markmið þjónustunnar ekki skilgreind í lögum um grunnskóla, aðalnámskrá grunnskóla eða öðrum lagabókstaf. Mismunandi er milli sveitarfélaga hvort viðmið séu sett um markmið starfsins, menntun starfsmanna, barnafjölda eða þjónustustig. Mörg sveitarfélög kostnaðarfæra rekstur lengdrar viðveru ekki sérstaklega og því eru rekstrartölur skóla ekki samanburðarhæfar.“

Umboðsmaður barna sendi síðan mennta- og menningarmálaráðherra bréf í árslok 2012 þar sem umboðsmaður lýsir áhyggjum sínum af gæðum starfs, öryggi og aðbúnaði barna í lengdri viðveru utan daglegs kennslutíma, sbr. 33. Gr. laga nr. 91/2008 um grunnskóla. Í erindi umboðsmanns segir einnig að dvöl í lengdri viðveru sé nú hluti af daglegu lífi fjölda barna og það geti því skipt sköpum fyrir börnin að þessi tími sé nýttur á uppbyggilegan hátt. Í lok bréfs umboðamanns segir eftirfarandi: „Umboðsmaður barna telur að starfsemi frístundaheimila myndi styrkjast ef settar yrðu sérstakar opinberar reglur um fagmennsku í lengdri viðveru þar sem svo mikill fjöldi barna dvelur daglega. Umboðsmanni þykir eðlilegt að gerð sér krafa um að starf frístundaheimila taki mið af þörfum, þroska og áhuga allra barna og að börnum með fötlun eða sérþarfir sé veittur nauðsynlegur stuðningur.“

Ráðherra ákvað að skipa starfshóp sem tæki málefni frístundaheimila fyrir nemendur á grunnskólaaldri til skoðunar og óskaði eftir tilnefningum frá ýmsum aðilum.

Starfshópurinn var síðan skipaður eftirfarandi einstaklingum fyrri hluta árs 2013:

Guðni Olgeirsson, formaður og
Óskar Þór Ármannsson frá mennta- og menningarmálaráðuneyti
Þóra Melsted frá Félagi fagfólks í frítímaþjónustu
Þórður Kristjánsson frá Skólastjórafélagi Íslands
Svandís Ingimundardóttir frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga
Anna Margrét Sverrisdóttir og Kristinn Jóhannsson frá Umboðsmanni barna
Ragnheiður Sigurðardóttir frá Æskulýðsvettvanginum og
Ása Sigurlaug Harðardóttir frá Heimili og skóla

Varamenn voru skipaðir: Valgerður Freyja Ágústsdóttir, Þorvaldur Guðjónsson, Svava Bernhard Sigurjónsdóttir, Svanhildur María Ólafsdóttir og Sigurður Guðmundsson.

Stefna stjórnvalda um lengda viðveru (frístundaheimili)

Samkvæmt grunnskólalögum nr. 81/2008 er sveitarfélögum frjálst að bjóða upp á lengda viðveru utan skólatíma, en þau eru ekki skyldug til þess. Í 33. grein laga um grunnskóla segir: „Í öllum grunnskólum skal nemendum gefinn kostur á að taka þátt í tómstunda- og félagsstarfi. Tómstunda- og félagsstarf getur bæði verið liður í daglegu starfi og utan venjulegs skólatíma. **Sveitarstjórn getur enn fremur boðið grunnskólanemendum lengda viðveru utan daglegs kennslutíma**“ (Lög um grunnskóla, 2008). Einnig er ákvæði um að sveitarfélögum er heimilt að taka gjald fyrir þessa þjónustu samkvæmt gjaldskrá sem þau setja og eru gjaldskrárákvarðanir kærarlegar til mennta- og menningarmálaráðuneytis.

Í skýringum við frumvarp til laga um grunnskóla sem lagt var fram á Alþingi 2007 sem varð síðan óbreytt að lögum 2008 segir: „Ákvæði um tómstunda- og félagsstarf nemenda er efnislega óbreytt frá gildandi grunnskólalögum, sbr. 34. gr. Ákvæði um lengda viðveru eru einnig sett í þessa grein og eru þau óbreytt frá gildandi lögum, sbr. 4. mgr. 27. gr. Þróun undanfarinna ára hefur verið með þeim hætti að víðast er boðið upp á þessa þjónustu fyrir nemendur í fyrstu árgöngum grunnskóla og foreldrar greiða fyrir þjónustuna. Sveitarfélög setja sjálf viðmiðanir um umgjörð þessarar þjónustu, mönnun, aðbúnað og starfshætti. Rétt þykir að skólaráð fjalli um slíkt. Heimildin á ekki síður við um eldri nemendur. Þannig væri t.d. unnt að bjóða eldri nemendum upp á þjónustu utan daglegs kennslutíma. Slík þjónusta gæti m.a. verið stuðningur við heimanám og þjónusta vegna fatlaðra nemenda. Skilyrði fyrir slíkri þjónustu innan grunnskóla er að gert verði sérstakt samkomulag milli félagsmálaráðherra og sveitarfélaga. Nýlega gerði félagsmálaráðuneytið samkomulag til bráðabirgða við sveitarfélögin um kostnað vegna lengdrar viðveru fatlaðra nemenda í grunnskólum.“

Það er athyglisvert að þrátt fyrir viðamikla heildarendurskoðun á grunnskólalögum sem fór fram 2006-2008 þá hafi engar breytingar verið gerðar á lagaákvæðum um tómstundastarf í grunnskólum eða lengda viðveru. Í allri þeirri vinnu sem fram fór við endurskoðun grunnskólalaga og víðtæku samráðsferli sem stóð yfir í þrjú ár þá var enginn merkjanlegur þrýstingur á breytingar á lagaumhverfi lengdrar viðveru í grunnskólum en meginskýringin á því kann að vera að eitt af markmiðum með endurskoðuninni var að færa ábyrgðina á rekstri grunnskóla enn frekar til sveitarfélaga. Í skýringum við 33. gr. frumvarpsins er sagt berum orðum að sveitarfélög eigi sjálf að setja viðmiðanir um allt sem lýtur að lengdri viðveru en þó sé rétt að skólaráð hvers skóla fjalli um slíkt og einungis gjaldskrárákvarðanir séu kærarlegar til ráðuneytisins. Athygli vekur þó að í skýringunum er vikið að því að heimildin nái ekki síður til eldri nemenda, t.d. vegna stuðnings við heimanám eða þjónustu við fatlaða nemendur. En í grunnskólalögum eða skýringargögnum við þau eru engar lýsingar á markmiðum starfsins,

hvernig tryggja eigi gæði, hver sinni eftirliti með starfinu eða hvaða kröfur skuli gera til starfsmanna og öll útfærsla er á ábyrgð einstakra sveitarfélaga.

Þegar æskulýðslög nr. 70/2007 eru skoðuð þá er þar ekki sérstaklega vísað til starfsemi frístundaheimila eða tómstundaheimila. Þó er kveðið á um að starfsmenn sem ráðnir séu til æskulýðsstarfa skuli hafa „þjálfun, menntun, þekkingu eða reynslu til starfsins“ (Æskulýðslög, 2007, 10. gr.). Í æskulýðslögum er jafnframt skýrt kveðið á um í sömu grein að „standi ríki, sveitarfélag eða aðrir aðilar fyrir starfsemi sem fellur undir lög þessi skal þess gætt að hún uppfylli lög og reglur um aðgengi, aðstöðu, hollustuhætti og öryggisþætti.

Segja má að ákveðin líkindi séu með þróun lengdrar viðveru eða frístundaheimila á undanförunum 20 árum og með þróun leikskólans á síðustu öld. Starfsemi leikskóla þróaðist um alllangt skeið án sérstakrar lagasetningar eða regluverks frá stjórnvöldum, en mótaðist fyrst of fremst af aukinni þörf á dagvistun fyrir börn. Fagstéttirnar sjálfar á leikskólum mótuðu starfið, bæði skipulag og innihald. Smám saman komu óskir og kröfur um aukna samræmingu um markmið, aðbúnað, starfshætti og mönnun svo dæmi séu tekin og lagasetning um leikskóla var mótuð út að mestu leyti út frá því starfi sem hafði verið þróað í leikskólum og síðar aðalnámskrá leikskóla. Þess hefur hins vegar alltaf verið gætt við setningar laga og reglugerða um leikskóla og síðar aðalnámskrár að hafa sem mest svigrúm innan ramma laganna um útfærslu.

Þjónusta frístundaheimila í nágrannalöndum

Þessi samantekt er að mestu byggð á efni frá Kolbrúnu Þ. Pálsdóttur lektor við Háskóla Íslands.

Í flestum þeim löndum sem við Íslendingar kjósum að bera okkur saman við má finna dagvistunarræði fyrir börn á skólaaldri þótt þjónustan sé misaðgengileg og skipulögð á ólíka vegu. Nefnd á vegum Evrópusambandsins gaf út skýrslu árið 2006 sem fjallaði um stefnu þeirra 25 landa, sem þá voru innan Evrópusambandsins, varðandi dagvistun fyrir börn á skólaaldri. Hér verður gerð stuttlega grein fyrir fernskonar formi á dagvistun barna á skólaaldri: dagmæðrum, dagvistun sem er tengd leikskóla, dagvistun sem er tengd skóla og sjálfstæðum frístundaheimilum (EFILWC, 2006).

Dagvistun skipulögð í tengslum við leikskóla. Víða í Evrópu er dagvistun fyrir skólabörn hluti af almennu dagvistarkerfi ætluð börnum undir skólaaldri. Sú var einnig raunin í Reykjavík þegar fyrstu skóladagheimilin voru stofnuð á áttunda áratug síðastliðinnar aldar því þau tilheyrðu upphaflega Dagvist barna sem nú heyra undir skóla- og frístundasvið. Nú á tímum þekkt víða að tengja saman leikskólastarf og tómskundastarf fyrir ung börn á skólaaldri.

Dagvistun tengd skóla er algengasta formið á lengdri viðveru fyrir ung skólabörn í Evrópu (Eurydice, 2009). Þjónustan fer þá fram í tengslum við skólastarfið og oftast í húsnæði skólans. Mismunandi getur verið hvort þjónustan er á ábyrgð skólans eða annarra aðila. Ástæðan fyrir þessu fyrirkomulagi er e.t.v. ákveðin hagkvæmni, þ.e. að nýta beri skólahúsnæðið og tryggja ákveðna samfellu í vinnudegi barna. Aftur á móti geta markmið starfsins og innihald þess verið mjög mismunandi, líkt og fram hefur komið. Gæði eða geymsla? Um frístundaheimili og skóladagvistun fyrir 6–9 ára börn á Íslandi.

Sérstök frístundaheimili þekkjast einnig í sumum löndum Evrópu. Nærtækast er að nefna svokölluð „fritidshjem“ í Danmörku sem eiga sér langa sögu, eða allt frá upphafi 20. aldar í Kaupmannahöfn. Slíkar stofnanir eru reknar að öllu leyti utan skólans, í sérstöku húsnæði. Þó hafa Danir að mestu horfið frá rekstri slíkra stofnana og fært þjónustuna þess í stað undir skólana.

Markmið lengdrar viðveru

Innan Evrópu má finna mjög ólíkar hugmyndir um markmið frístundaheimila og skóladagvista. Í fyrsta lagi er gjarnan litið á starfsemi skóladagvista sem stuðning við hefðbundið nám þar sem boðið er upp á aðstoð við heimanám, aukatíma í fögum og sértækan stuðning vegna námsörðugleika. Lönd sem gera það eru t.d. Pólland og Kýpur þar sem áhersla er á að styrkja námslega þætti (EFILWC, 2006). Jafnframt má sjá ríka tilhneigingu til þess í Bandaríkjunum. Önnur lönd leggja áherslu á að slík starfsemi eigi að einkennast af fjölbreyttu tómskundastarfi þar sem börnum gefist kostur á að taka þátt í íþróttum, listum og

skapandi starfi af ýmsu tagi ásamt því að lögð er áhersla á frjálsan leik. Segja má að Norðurlönd falli almennt í þennan flokk þar sem mikið er lagt upp úr frjálsum leik barna að loknum hefðbundnum skóladegi. Í þriðja lagi má nefna *umönnunar- og gæsluþátt* starfseminnar þar sem lögð er megináhersla á að sinna þurfi börnum sem af félagslegum ástæðum fá ekki viðeigandi stuðning að heiman. Þó að flest ríki nefni bæði náms- og tólmstundamarkmiðin virðist þörf vinnumarkaðarins fyrir dagvistunarúrræði vera sú driffjöður sem veldur því að stjórnvöld fjárfesta í þjónustu af þessum toga – dagvistun skólabarna hvetur til aukinnar atvinnuþátttöku og þar með til meiri efnahagslegrar velmegunar í samfélaginu. Allflest vestræn samfélög hafa komið sér upp einhvers konar kerfi sem gerir foreldrum barna á skólaaldri kleift að stunda vinnu eða nám.

Íslenskt skólakerfi hefur að miklu leyti tekið mið af því sem gerist á Norðurlöndum og því hefur verið horft þangað þegar kemur að skipulagi skóladagvistunar. Þó er ekki sjálfsgagt að við tökum sjálfkrafa upp kerfi þaðan, heldur ígrundum fremur hvernig hlutir hafa þróast annars staðar og skoðum hvað hentar íslensku samfélagi. Í skýrslu Evrópusambandsins (2006) kom sérstaða Norðurlanda skýrt fram hvað varðar þjónustu við barnafjölskyldur og þar með þjónustu við börn utan skólatíma. Í Danmörku, Svíþjóð og Noregi er gerð sú krafa til sveitarfélaga að þau bjóði upp á lengda viðveru fyrir yngri nemendur og innan þeirra má finna lagasetningu sem tekur sérstaklega á málefnum lengdrar viðveru (norska/danska: skolefritidsordning/sænska: fritidshem). Starfshópurinn hefur undir höndum nánara yfirlit yfir stöðuna á Norðurlöndum og þróunina hér á landi, en ekki er talin ástæða til að fjölýrða um slíkt í þessari áfangaskýrslu.

Yfirlit yfir starf hópsins

Hópurinn fékk í skipunarbréfi annars vegar það verkefni að athuga hvort þörf væri á sérstakri lagasetningu um frístundaheimili fyrir nemendur á grunnskólaaldri á Íslandi og hins vegar kanna hvort þörf væri á endurskoðun á 33. gr. laga um grunnskóla nr. 91/2008 vegna málsins. Tekið er fram í skipunarbréfi starfshópsins að honum beri að hafa samráð og kanna afstöðu hagsmunaaðila til málsins.

Starfshópurinn hefur rætt ítarlega um málefni frístundaheimila (lengda viðveru fyrir nemendur á grunnskólaaldri), bæði á fundum hópsins og einnig við ýmsa gesti. Einnig stóð starfshópurinn að fjölmennum morgunverðarfundi með ýmsum hagsmunaaðilum og þar gafst fólki kostur á að koma sjónarmiðum á framfæri og hægt er að nýta þau gögn til frekari stefnumótunar. Af allri þeirri umræðu má ráða að um mikilvæga þjónustu sé að ræða fyrir nemendur og fjölskyldur þeirra sem full ástæða er til að flokka sem grunnþjónustu þótt hún sé ekki enn lögbundin.

Kominn er allnokkur reynsla af starfsemi frístundaheimila eða lengdrar viðveru fyrir nemendur á grunnskólastigi og nú er áberandi hversu mikill samhljómur er meðal allra aðila að stuðlað verði að aukinni samræmingu í þjónustunni með einhverjum hætti. Þótt allir í starfshópnum séu sammála því að mikilvægt sé að setja þurfi opinber viðmið um starfsemi frístundaheimila og gestir hópsins hafa tekið undir þau sjónarmið með margvíslegum hætti, þá eru skiptar skoðanir um það hversu langt eigi að ganga í þessari atrennu. Greinilega eru skiptar skoðanir um það með hvaða hætti æskilegt sé að setja opinbera ramma um starfsemi frístundaheimila og kom það greinilega í ljós á morgunverðarfundinum í maí sl. Einnig hefur hópurinn rætt um það hvort frístundaheimili ættu að tilheyra lögum sem þegar eru fyrir hendi, t.d. grunnskólalögum eða æskulýðslögum eða hvort setja ætti upp sérstakan lagabálk um frístundaheimili. Einnig hafa komið fram sjónarmið um að setja þurfi sérstaka löggjöf um frítímaþjónustu almennt og eðlilegt væri að frístundaheimili fyrir nemendur á grunnskólastigi heyrði undir slíka löggjöf. Það sem þó er talið mikilvægast núna er að koma sér saman um leiðbeinandi viðmið um gæði starfsins, ramma um starfsemina og fagmennsku starfsmanna áður en farið verði að ræða hvort ástæða sé til sérstakrar lagasetningar eða ekki. Af þeim sökum telur starfshópurinn eðlilegasta skrefið núna að útfæra nánar ákvæði um frístundaheimili eða lengda viðveru innan ramma gildandi grunnskólalaga, þ.e. einkum 33. gr. laganna.

Könnun á starfsemi frístundaheimila

Að frumkvæði starfshópsins var ákveðið að kanna stöðuna hjá sveitarfélögum. Könnunin var framkvæmd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Kolbrún Þ. Pálsdóttir lektor við Menntavísindasvið Háskóla Íslands vann skýrslu fyrir starfshópinn sem gefin var út í febrúar sl. af ráðuneytinu og er aðgengileg á heimasíðu þess (Sjá hjálagða skýrslu). Sambærileg könnun var gerð árið 2009 af hálfu Sambands íslenskra sveitarfélaga, Samtaka áhugafólks um skólaþróun, Félags fagfólks í frítímaþjónustu o.fl. Könnunin var send rafrænt til allra 74 sveitarfélaga landsins í nóvember 2013 og óskað eftir að yfirmaður þeirrar deildar sem ber ábyrgð á rekstri frístundaheimila svaraði könnuninni. Svör bárust frá 50 sveitarfélögum og

var svarhlutfall því 68%. Í þessum 50 sveitarfélögum sem svöruðu könnuninni bjó 95% landsmanna árið 2013. Því gefur könnunin raunsanna og heildstæða mynd af þeirri þjónustu sem stendur íslenskum barnafjölskyldum til boða.

Niðurstöður könnunarinnar sýna að starfsemi frístundaheimila fer vaxandi innan sveitarfélaga landsins. Nú segja 92% svarenda að boðið sé upp á slíka þjónustu miðað við 75% árið 2009 og þátttaka barna hefur aukist verulega. Umfang og skipulag þjónustunnar tekur mið af stærð og gerð hvers sveitarfélags. Þörf fyrir frístundaheimili tekur meðal annars mið af samfélagsgerð og fjölda íbúa á hverju svæði.

Stjórnendur sveitarfélaga líta í auknum mæli á rekstur frístundaheimila sem grunnþjónustu í samfélaginu og meirihluti þeirra (66%) óskar eftir því að sett verði skýr, opinber viðmið um slíkan rekstur og að mótaður verði miðlægur opinber rammi um starfsemi þeirra.

Niðurstöður sýna að meirihluti sveitarfélaga sem svöruðu eða 70% samþætta skóla- og frístundastarf. Í spurningunni var samþætting skilgreind á eftirfarandi hátt: *Með samþættingu er átt við að samstarf sé milli skóla og frístundaheimila um skipulag dagsins með þarfir barna að leiðarljósi.* Í 91% sveitarfélaga sem svöruðu geta börn sótt annað íþrótt-, æskulýðs- og tómstundastarf utan frístundaheimilis á þeim tíma sem frístundaheimilið er opið.

Könnunin bendir til þess að börn dvelji í auknum mæli á frístundaheimilum, ekki síst í ljósi þess að tæplega 70% 6-9 ára barna stendur til boða heilsdagsdvöl á starfsdögum skóla. Að auki stendur um 18 % 6-9 ára barna til boða heilsdagsdvöl í vetrarfríum, og um helmingi 6-9 ára barna stendur til boða heilsdagsdvöl á sumrin í sínu sveitarfélagi. Þrátt fyrir aukin umsvif og aukna þátttöku barna virðast sveitarfélög á undanförunum árum ekki hafa aukið kröfur sínar um fagmenntun stjórnenda og starfsfólks í frístundaheimilum.

Samkvæmt svörum virðist unnið eftir eineltisáætlun í frístundaheimilum í yfirgnæfandi meirihluta sveitarfélaga, eða um 98%. Að sama skapi var stefna um jafnréttisáætlun til staðar í 83% sveitarfélaga. Móttökuáætlun vegna barna af erlendum uppruna var til staðar í 71% sveitarfélaga og stefna um foreldrasamstarf í 50% sveitarfélaga. Í svörum kom alloft fram að starfsemi frístundaheimila taki mið af stefnumótun skóla, og því sé ekki mótuð sérstök stefna vegna frístundastarfsins.

Rannsóknir á starfsemi frístundaheimila og staðan á Norðurlöndum

Starfshópurinn fékk Kolbrúnu Pálsdóttur lektor í tómstundafræðum á félags- og tómstundasviði HÍ á fund hópsins til að fá kynningu á þeim rannsóknum sem hún hefur gert sem tengjast starfsemi frístundaheimila. Kolbrún vakti athygli á að norrænar rannsóknir frá Svíþjóð og Danmörku sýna að miklu máli skiptir að faglegt starf sé unnið á frístundaheimilum og að slík frístundaheimili skipti sköpum fyrir þroska barnsins sem þar dvelur. Kolbrún kynnti doktorsritgerð sína þar sem fjallað er um starfsemi frístundaheimila í Reykjavík bæði í sögulegu samhengi og í nútímanum þar sem starfið hefur þróast frá því að vera dvalarúrræði í að vera unnið með faglegri nálgun og uppeldislegu innihaldi. **Ritgerðin heitir á ensku. Care, learning and leisure: The organisational identity of after school centers for six to nine**

year old children in Reykjavík. Hún fór yfir hvernig starfsemi frístundaheimila hefur þróast á Norðurlöndunum m.t.t. lagaumhverfis. Danmörk og Svíþjóð eru komin langt með lagaramma og reglur um frístundaheimili og menntunarkröfur til starfsfólks. Í Svíþjóð er starfsemin samhæfð við grunnskólastarf en í Danmörku er bæði um sérstök heimili að ræða sem byggja á gömlum merg og samþætt starf í grunnskóla. Í Noregi er málum háttáð og á Íslandi nema að skylda er að bjóða upp á frístundaheimili og nánar er skilgreint í grunnskólalögunum þar hvað starfið þarf að innihalda að lágmarki. Einnig skiptir máli hvaða lagaramma slíkar lagagreinar tilheyra vegna þess skipulags sem er á málaflokknum (lög sem gilda um skóla eða frjálst tómsundastarf). Ræddi Kolbrún kosti og galla skipulags þegar skólinn stýrir samþættingu skóla og frístundastarf.

Hún telur að gera þurfi kröfur um menntun til yfirmanna frístundaheimila og leiðsögn tilalmennta starfsmanna þurfi að vera til staðar. Húsnæðismál eru mjög mikilvæg og einnig er nauðsynlegt að samstarf sé við skólann. Erlendis, t.d. í Svíþjóð stendur starfsfólk frístundaheimila jafnfætis kennurum í skólastarfinu og hefur sérmenntun á þessu sviði. Taldi hún stefnumótun stjórnvalda hvað þetta varðar mikilvæga. Samstarf leikskóla, grunnskóla og frístundaheimila við uppeldi barnsins er lykilatriði í öllu starfi til þess að tryggja samfellu í uppeldisstarfinu.

Hún fór yfir 2. gr. grunnskólalaga sem hún telur að sé góður grundvöllur til þess að byggja á í starfi frístundaheimila. Einnig kom fram að almennur rammi aðalnámskrár grunnskóla gæti gilt um starfsemi frístundastarfs, t.d. grunnþættir menntunar og lykilhæfni. Rætt var um hugmyndafræði frístundaheimila hér á Íslandi, hvaða markmiðum og stefnu ætti að fylgja, viðmið um inntak og gæði, um hugsanlegar menntunarkröfur sem gera þarf til starfsfólks frístundaheimila. Einnig var rætt um hvers konar menntun væri æskileg fyrir þá sem vinna fullt starf í grunnskólum, bæði í frístundastarfi og öðrum störfum í skólanum á skólatíma.

Tómsunda og félagsmálafræði við Háskóla Íslands

Jakob Frímann Þorsteinsson formaður námsbrautar í tómsunda- og félagsmálafræði HÍ kom á fund starfshópsins og kynnti námið við HÍ og þróun þess. Hann kynnti uppbyggingu námsins, en það gefur kost á ýmis konar sérhæfingu á sviði frístunda og félagsmála. Bæði er í boði grunnnáms og meistaranáms á háskólastigi. Yfir 100 nemendur hafa útskrifast úr þessu námi frá upphafi fyrir 10 árum. Yfir 80% þeirra vinna nú við uppeldisstörf. Jakob telur mikilvægt að nota samræmt orðalag um þennan málaflokk, þ.e. frístundastarf. Jakob kynnti tillögu að nýrri námsleið, tveggja ára nám, sem grundiplómanám fyrir starfsfólk frístundaheimila. (60 ein). Jakob telur mikilvægt að taka einnig til skoðunar stefnumótun um starfsemi félagsmiðstöðva og tómsundastarfs almennt í kjölfar stefnumótunar í málefnum frístundaheimila.

Allmiklar umræður urðu um verkefni starfshópsins en Jakob telur mikilvægt að setja einhvers konar lagaramma utan um starfsemi frístundaheimila eða reglugerðir. Telur að setja þurfi almennan ramma fyrir starfsemi frístundaheimila fyrir nemendur á grunnskólastigi.

Sveitarfélög geti eftir sem áður skipulagt alls konar annað starf fyrir börn sem fellur þá ekki undir starfsemi frístundaheimila. Mikilvægt að hafa umgjörð sem sátt er um.

Jakob telur mikilvægast að ganga út frá réttindum og þörfum barna. Hann telur miður að ráðuneytið hafi ekki tekið forystu fyrr í því að móta þjónustu frístundaheimila fyrir börn og af þeirri ástæðu hafi alls konar þjónusta þróast og börn sitja ekki við sama borð um land allt hvað varðar gæði þjónustunnar. Hann er afar ánægður með skipan þessa starfshóps og hefur miklar væntingar til þess að starf hans skili árangri.

Umræða um framtíðarsýn og stefnumótun fyrir frístundaheimili

Starfshópurinn fékk nokkra gesti á fund hópsins til að ræða almennt um frístundaheimilin og stefnumótun á því sviði, þ.e. Ragnar Þorsteinsson sviðsstjóra skóla- og frístundasviðs Reykjavíkur, Soffíu Pálsdóttur skrifstofustjóra frístundamála hjá skóla- og frístundasviði og Jón Torfa Jónasson fyrrverandi forseta Menntavísindasviðs Háskóla Íslands. Öll voru þau sammála því að um mikilvæga stefnumótun væri að ræða og að starfsemi frístundaheimila fyrir nemendur á grunnskólaaldri teldist orðið til grunnþjónustu sveitarfélaga við börn og fjölskyldur þeirra. Þau voru einnig sammála um að mikil gróska hefði einkennt þróun á starfseminni á undanförunum árum og áratugum og að víða hefði verið unnið mjög gott starf við að móta starfsemina og samþætta daglegu skólastarfi. Þau töldu öll mikilvægt að setja einhver opinber landsviðmið um starfsemina og þar væri hægt að nýta þá viðmiðavinnu Reykjavíkurborgar sem nú er í gangi. Öll voru þau á því að ekki væri þörf á ítarlegri lagasetningu um starfsemi frístundaheimila en samt þyrfti að kveða skýrar á um lagalega stöðu frístundaheimila en gert er í núverandi grunnskólalögum. Ekki væri rétt að ráðast í sérstaka lagasetningu, frekar að breyta núverandi 33. gr. laga um grunnskóla og kveða skýrt um skyldu sveitarfélaga til að bjóða upp á frístundaheimili og að skóla- og frístundastarf væri sem mest samþætt og sem best samfella í degi barnsins. Þau töluðu um að setja þyrfti síðan opinbera starfsskrá fyrir frístundaheimili með markmiðum fyrir starfið og viðmið um gæði, sem einstök sveitarfélög gætu síðan útfært nánar. Að þeirra mati er mikilvægt að tryggja tilvist frístundaheimila betur með lagasetningu en alls ekki eigi að hafa slík lög ítarleg, sveitarfélög hafi eftir sem áður mikið svigrúm til útfærslu innan ramma laganna. Síðan ætti að þeirra mati að vera undanþáguákvæði í lögum fyrir þau sveitarfélög sem t.d. vegna fámennis reka ekki frístundaheimili. Þau ræddu um mikilvægi þess að það þyrfti að vera skýr munur á milli skólastarfs, skyldunáms annars vegar og frístundastarfs og frístundaheimila hins vegar en mikilvægt væri að hafa samvinnu á milli þessara aðila. Frístundaheimilin megi t.d. ekki verða einhvers konar framlenging á skólastarfi eða skyldunámi, það þurfi að virða markmið frítímaþjónustu og fagmennsku hennar.

Morgunverðarfundur um frístundaheimili

Starfshópurinn stóð í maí sl. að opnum morgunverðarfundum um frístundaheimili fyrir nemendur á grunnskólaaldri í Frístundamiðstöðinni í Gufunesbæ í Grafarvogi. Þangað mættu um 80 manns sem fengu tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri í hópvinnu þar

sem leitað var eftir viðhorfum til nokkurra meginatriða sem tengjast stefnumótun og löggjöf í þessum málaflokki og setningu viðmiða um starfsemina. Starfshópurinn hefur undir höndum samantekt allra hópanna og hefur farið lauslega yfir tillögurnar. Mikill samhljómur er um mikilvægi þjónustunnar og nauðsyn þess að setja leiðbeinandi viðmið um ramma starfseminnar. Starfshópurinn telur að gögn frá morgunverðarfundinum geti nýst vel í áframhaldandi stefnumótun í þessum málaflokki, bæði á vettvangi ríkis og sveitarfélaga. Á þessum morgunverðarfundum voru aðallega fulltrúar frá frístundaheimilum og skólum en einnig fulltrúar frá sveitarstjórnnum og yfirstjórn þessa málaflokks hjá sveitarfélögum. Það vakti sérstaka athygli starfshópsins hversu mikilvæg lagasetning væri til frekari þróunar fyrir starfsemina um land allt. Margir töldu að réttast væri að útfæra betur ákvæði í lögum um grunnskóla en einnig komu fram sterkar raddir um sérstaka löggjöf fyrir frítímaþjónustu almennt í landinu, þar með talið frístundaheimili. Það má því segja að þátttakendur í morgunverðarfundinum vilja almennt stíga ákveðin skref til lagasetningar en ganga mislangt í þeim efnum.

Vinna Reykjavíkurborgar um mat á starfi frístundaheimila og gerð viðmiða

Starfshópurinn hefur fengið ítarlega kynningu á vinnu Reykjavíkurborgar við mótun viðmiða fyrir gæðastarf á frístundaheimilum vegna innra og ytra mats á starfseminni og sá Sigrún Sveinbjörnsdóttir sérfræðingur hjá skóla- og frístundasviði um þá kynningu. Hún kynnti starf vinnuhóps sem var stofnaður árið 2012 sem falið var að móta tillögur um innra og ytra mat á frístundaheimilum og vinna að viðmiðum um gæðastarf. Innra eða ytra mat er lögbundið fyrir leik- og grunnskóla ekki lögbundið fyrir frístundastarfi en á fundi þann 18. janúar 2012 var samþykkt í skóla- og frístundaráði að fela sviðsstjóra að setja af stað starfshóp til að vinna að þróun og innleiðingu mats á frístundastarfi í Reykjavík.

Frístundastarf fyrir fatlaða grunnskólanemendur

Sigríður Rut Hilmarsdóttir verkefnisstjóri á skrifstofu frístundarmála í málefnum fatlaðra (SFS) hjá Reykjavíkurborg kom á fund hjá starfshópnum og kynnti frístundastarf sem unnið er með fötluðum börnum og unglingum hjá Reykjavíkurborg. Sagði hún frá uppbyggingu starfsins í þjónustu við fatlaða og hvernig hún er unnin þvert á borgina. Sagði að Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna og samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks byggja grundvöll starfsins. Ræddi þá hugmyndafræði SFS að fatlaðir séu virkir þátttakendur í starfinu en ekki áhorfendur. Telur mikilvægt að sértækur stuðningur komi inn á frístundaheimili fyrir 1. – 4. bekk. Ekki eru úrræði á frístundaheimilum fyrir nemendur í 5. – 10. bekk en hún greindi frá frístundaklúbbum sem þau börn geta sótt.

Viðauki 1

Tillaga að breytingu á grunnskólalögum ásamt greinargerð