

# Tillögur starfshóps um málefni frístundaheimila í grunnskólum að lagabreytingum á grunnskólalögum nr. 91/2008 (24. september 2014)

Í frumvarpinu leitast við að styrkja lagaramma fyrir samþættingu skólastarfs og frístundastarfs, ekki síst um starfrækslu frístundaheimila (lengda viðveru) fyrir nemendur í yngri árgöngum grunnskóla.

1. gr.

Á eftir 1. másl. 3. mgr. 28. gr. bætist eftirfarandi:  
, svo og nánari útfærslu á samþættingu skóla- og frístundastarfs ef um slíkt er að ræða.

2.gr.

33. gr. orðast svo:

Öllum grunnskólanemendum skal gefinn kostur á að taka þátt í frístunda- og félagsstarfi þar sem tekið er mið af þörfum, þroska og áhuga hvers og eins. Með frístunda- og félagsstarfi í lögum þessum er annars vegar átt við starfsemi frístundaheimila fyrir nemendur í yngri árgöngum grunnskóla og hins vegar félagsstarf fyrir alla árganga grunnskólans. Frístunda- og félagsstarf getur bæði verið liður í daglegu starfi, þar sem leitast skal við að samþætta skóla- og frístundastarf, eða utan venjulegs skólatíma. Sveitarfélög ákveða með hvaða hætti staðið er að skipulagi starfsins, með þarfir barna að leiðarljósi.

Í frístunda- og félagsstarfi gilda almenn ákvæði grunnskólalaga og reglugerða. Á það til dæmis við um öryggi og velferð nemenda, réttindi og skyldur, tilkynningaskyldu og ráðningarbann á grundvelli sakarvottorðs skv. 11.gr. Ráðuneytið útbýr að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga viðmið um gæði frístundastarfsins; markmið, inntak, stjórnun, menntun starfsfólks og aðstöðu.

Sveitarfélög geta ákveðið að reka ekki frístundaheimili ef gildar staðbundnar ástæður eru fyrir hendi.

Sveitarfélögum er heimilt að taka gjald fyrir frístundastarf samkvæmt gjaldskrá sem þau setja og birta með þeim hætti sem venja er fyrir í sveitarfélaginu. Gjaldskrárákvarðanir samkvæmt þessari grein eru kærarlegar eftir fyrirmælum 47. gr.

## Almennar skýringar

### *Skýrari lagaumgjörð um starfsemi frístundastarfs í grunnskólum*

Með frumvarpinu lögð til skýrari lagaumgjörð um frístundastarf barna í grunnskólum. Á undanförunum árum hafa ýmsir aðilar þrýst á mennta- og menningarmálaráðuneytið að sett verði opinber viðmið um starfsemi frístundaheimila fyrir nemendur á grunnskólastigi (lengd viðvera fyrir nemendur á yngsta stigi grunnskóla). Frá árinu 1995 hefur verið ákvæði um að

sveitarfélög geri boðið grunnskólanemendum upp á lengda viðveru utan daglegs kennslutíma og hefur ákvæðið staðið óbreytt síðan þá.

Starfsemi lengdrar viðveru eða frístundastarfs í grunnskólum hefur þróast með ýmsum hætti frá árinu 1995 þegar heimildarákvæði var sett grunnskólalög. Árið 2010 var haldin fjölmenn ráðstefna undir heitinu: „Gæði eða geymsla?“ um starfshætti tómsundaheimila (dægradvalar, lengdrar viðveru, frístundaheimila). Þar var m.a. kynnt könnun Sambands íslenskra sveitarfélaga um fyrirkomulag lengdrar viðveru fyrir nemendur í grunnskóla. Samdóma álit ráðstefnugesta var að það skorti markvissa stefnumótun í málefnum lengdrar viðveru af hálfu ríkis og sveitarfélaga. Í ársbyrjun 2011 sendu ýmsir aðilar bréf til mennta- og menningarmálaráðherra með ósk um stuðning til að hægt yrði að tryggja viðunandi starfsaðstöðu og að börn í mismunandi sveitarfélögum gætu notið jafnræðis hvað varðar gæði þjónustu frístundaheimila (lengdrar viðveru). Í erindinu kemur fram að lengd viðvera er 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.

Þá er rétt að draga fram að Umboðsmaður barna sendi mennta- og menningarmálaráðherra bréf í árslok 2012 þar sem lýst var áhyggjum af gæðum starfs, öryggis 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 umboðsmanns 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“.

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 á um starfsemi frístundaheimila fyrir nemendur á grunnskólastigi, m.a. kanna hvort þörf sé á endurskoðun á 33. gr. laga um grunnskóla nr. 91/2008 vegna málsins.

Hópurinn hefur starfað frá apríl 2013 og 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 nágrannalöndum. Fulltrúar frá skóla- og frístundasviði Reykjavíkur komu 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 fékk eining kynningu á námsframboði við Háskóla Íslands í tómsunda- og félagsmálafræði. Loks hélt starfshópurinn fjölsóttan morgunverðarfund um málefni frístundaheimila þar sem m.a. var rætt um lagaramma fyrir þjónustuna. Fram kom mikill stuðningur við að sett yrðu leiðbeinandi viðmið fyrir starfsemi frístundaheimila, m.a. til að tryggja ákveðið jafnræði í þjónustunni um land allt. Mikill samhljómur var um nauðsyn á sveigjanlegum lagaramma um frístundaheimilin með gæði og fjölbreytileika að leiðarljósi. Ýmsir töldu að rétt væri að styrkja núverandi ákvæði grunnskólalaga en aðrir töldu skynsamlegast að sett yrðu sérlög um starfsemi frístundaheimila eða frístundaþjónustu almennt fyrir börn og ungmenni. Starfshópurinn vann viðamikla könnun sem send var til allra sveitarfélaga til að afla upplýsinga um ýmsa þætti í starfsemi lengdrar viðveru eða frístundaheimila um land allt. Stuðst var við sambærilega könnun á vegum Sambands íslenskra sveitarfélaga frá árinu 2009

með ýmsum viðbótarspurningum. Samkvæmt niðurstöðum könnunarinnar telja langflest sveitarfélög æskilegt að sett verði opinber viðmið fyrir starfsemi frístundaheimila (lengda viðveru) fyrir nemendur í yngri árgöngum grunnskóla. Niðurstöður könnunarinnar sýna að starfsemi frístundaheimila fer vaxandi innan sveitarfélaga landsins. Hlutfallslega fleiri sveitarfélög standa nú að rekstri frístundaheimila en árið 2009 og þátttaka barna hefur aukist verulega. Könnunin bendir til þess að börn dvelji í auknum mæli á frístundaheimilum og tæplega 70% barna á aldrinum 6-9 ára stendur til boða heilsdagsdvöl á starfsdögum grunnskóla. Að auki stendur um 18% barna á aldrinum 6-9 ára til boða heilsdagsdvöl í vetrarfríum og um helmingi 6-9 ára barna stendur til boða heilsdagsdvöl á sumrin í sínu sveitarfélagi. Meirihluti þátttakenda í könnuninni, eða 66%, kallar eftir skýrari viðmiðum um starfsemi frístundaheimila og telja æskilegt að mótaður sé miðlægur opinber rammi um starfsemi þeirra. Flest nágrannalönd, s.s. Danmörk, Svíþjóð og Noregur, hafa lögbundið starfsemi frístundaheimila og mótað viðmið um starfið.

Í starfi hópsins hafa komið fram ólík sjónarmið, allt frá því að setja þurfi sérstaka löggjöf um starfsemi frístundaheimila og til þess að hægt sé ná fram markmiðum um gæði starfsins án þess að til komi sérstök lagasetning og allt þar á milli. Hópurinn er samstiga í því að um mikilvæga þjónustu við börn sé að ræða sem telja skuli til grunnþjónustu og útbúa þurfi viðmið um gæði fyrir starfsemi frístundaheimila. Æskilegt er að stuðla að samræmi í gæðum þjónustunnar um land allt. Mikilvægt er að skóla- og frístundastarf sé samþætt og að samstarf sé milli grunnskóla, frístundaheimila, tónlistarskóla, og íþróttá- og æskulýðsfélaga í sveitarfélaginu um útfærslu frístundastarfsins með þarfir barna að leiðarljósi.

Það er því raunhæft og tímabært miðað við umfang lengdrar viðveru eða frístundastarfs hér á landi að unnið verði á næstunni að gerð opinberra og samræmdra viðmiða til leiðbeiningar um slíka starfsemi. Starfshópurinn telur eðlilegast að breyta núverandi 33. gr. grunnskólalaga til að styrkja frístundastarfsemina í sessi og lögbinda gerð slíkra leiðbeinandi viðmiða. Þó að lagt sé til að ákvæði um frístundaheimili verði áfram í grunnskólalögum skal áréttað að ekki er um lið í skyldunámi að ræða og þátttaka er nemendum frjáls. Starfið á að móta í samræmi við áherslur í frítímaþjónustu við börn og mannað í því ljósi.

Ekki eru gerðar breytingar að öðru leyti á fyrirkomulagi eða ramma frístundastarfs í heild sinni fyrir nemendur á grunnskólaaldri en full ástæða er til þess að skoða í framhaldinu mögulega setningu lagaramma og viðmið fyrir frístunda- og félagsstarf með börnum og ungmennum, innan og utan grunnskóla.

#### Um 1. gr.

Í grunnskólalögum er ákvæði þess efnis að skólastjóri ákveði nánar útfærslu á vikulegum kennslutíma nemenda í samráði við skólaráð og skólanefnd. Þess skal gætt samkvæmt lögnum að starfstími nemenda sé samfelldur með eðlilegum hléum og fari ekki fram yfir hæfilegt vinnuálag miðað við aldur barna og þroska. Á undanförunum árum hefur í vaxandi mæli verið unnið að samþættingu skóla- og frístundastarfs nemenda þannig að þeir ljúki bæði skóla- og frístundastarfi síðdegis, a.m.k. nemendur í yngri árgöngum grunnskóla. Með samþættingu er átt við að samstarf sé haft um skipulag dagsins með þarfir barna að leiðarljósi, t.d. milli skyldunáms annars vegar og frístundastarfs skv. 33. gr. laganna hins vegar, sem annaðhvort er rekið á vegum skólans eða annarra aðila.

Í nokkrum sveitarfélögum hafa á undanförunum árum verið gerðar tilraunir til að útfæra samfelldan starfstíma fyrir nemendur í yngri bekkjum frá morgni til kl. 16.00 eða 17.00 með því að skipuleggja starfstíma þeirra með þeim hætti að frístundastarfið komi inn á milli almenns skólastarfs yfir daginn. Með þessu er ekki lengur um að ræða eingöngu það fyrirkomulag að fyrst ljúki nemendur lögbundnu skólastarfi og að því loknu taki frístundastarf við, eins og almennt hefur tíðkast hingað til. Með þessari lagabreytingu er verið að bregðast við þessari þróun þannig að skólastjórar geti skipulagt útfærslu starfstíma nemenda með ýmsum hætti eftir því sem aðstæður leyfa eða samstaða næst um í skólasamfélaginu. Með þessari lagabreytingu fá skólastjórar því skýra heimild til að ákveða útfærslu á starfstíma nemenda, með þeim sem sjá um frístundastarfið, að höfðu samráði við skólanefnd, skólaráð viðkomandi skóla og foreldra.

#### Um 2. gr.

Í gildandi grunnskólalögum er sérstök lagagrein um tómsundastarf og lengda viðveru, þ.e. annars vegar tómsunda- og félagsstarf sem nemendum í grunnskóla skal gefinn kostur á þátttöku í og hins vegar lengd viðvera sem heimilt er að hafa í boði fyrir börn í yngstu árgöngum grunnskóla utan daglegs kennslutíma. Gildandi lagagrein hefur að stofni verið óbreytt frá því 1995, þ.e. frá því skömmu áður en grunnskólinn fluttist til sveitarfélaga 1996. Þá voru sveitarfélög byrjuð að bjóða foreldrum upp á lengda viðveru utan lögbundins kennslutíma og hefur sú þjónusta gengið undir ýmsum nöfnum í gegnum tíðina. Lengd viðvera er það hugtak sem notað hefur verið í grunnskólalögum en einnig hafa nöfn á borð við heilsdagsskóli, skólaskjól, skóladagvist, frístundaheimili, frístundaskóli, dægradvöl eða tómsundaheimili verið notuð. Þessi þjónusta hefur í gegnum tíðina þróast með ýmsum hætti, bæði á vegum skólans eða annarra aðila og engar opinberar viðmiðanir eða rammar hafa verið í gildi um hana.

Í núgildandi lagagrein er annarsvegar fjallað um „tómsunda- og félagsstarf“ og hinsvegar „lengda viðveru“, sem nú er nefnt frístundastarf. Í raun eru engar breytingar gerðar á ákvæðum um félagsstarf aðrar en þær að hugtakið nær nú yfir það sem áður var nefnt tómsunda- og félagsstarf. Hugtakanotkun er einfölduð með því að kveða annars vegar á um starfsemi frístundaheimila fyrir börn í yngri árgöngum grunnskóla og hins vegar um félagsstarf fyrir nemendur frá upphafi til loka grunnskóla.

Helsta breytingin er fólgin í því að í öllum grunnskólum skal börnum í yngri árgöngum grunnskóla gefinn kostur á að taka þátt í frístundastarfi, (lengdri viðveru) en sveitarfélög ákveða með hvaða hætti staðið er að skipulagi starfsins. Talið er æskilegt að skóla- og frístundastarf sé samþætt, þ.e. að samstarf sé milli grunnskóla, frístundastarfs og íþróttá- og æskulýðsfélaga í sveitarfélaginu um útfærslu frístundastarfsins með þarfir barna að leiðarljósi. Með samþættingu er m.a. átt við samstarf um útfærsluna og að þjónustan leiði til samfellds starfs nemenda þannig að bæði skóla- og frístundastarfi samkvæmt lögum þessum ljúki að jafnaði ekki síðar en kl. 17.00 á degi hverjum, a.m.k. hjá nemendum í yngri árgöngum grunnskóla. Sveitarfélög geta hins vegar ákveðið að bjóða ekki upp á frístundaheimili fyrir nemendur í yngri árgöngum grunnskóla ef gildar staðbundnar ástæður eru fyrir hendi, svo sem fámenni, landfræðilegar aðstæður eða aðrar sérstakar aðstæður í sveitarfélaginu. Hafa skal hugfast að um undantekningu frá meginreglunni, um að slík þjónusta eigi að vera í boði er að ræða og ber að skýra undantekninguna þröngt.

Einnig er áréttað að í frístunda- og félagsstarfi gilda almenn viðmið grunnskólalaga, s.s. um öryggi og velferð nemenda, þ.m.t. eineltisáætlanir, jafnréttisáætlanir, tilkynningaskyldu, ráðningarbann á grundvelli sakarvottorðs og samstarf heimila og skóla. Loks er nýtt ákvæði

um að mennta- og menningarmálaráðuneyti útbúi að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga leiðbeinandi viðmið um gæði frístundastarfsins, þ.e. markmið, inntak, stjórnun, menntun starfsfólks og aðstöðu sem sveitarfélög skulu hafa til hliðsjónar við nánari útfærslu. Er þetta í samræmi við t.d. þá þróun sem hefur átt sér stað, þar sem undanfarið hefur á vegum sveitarfélaga verið unnið að gerð gæðaviðmiða fyrir þessa þjónustu með sama hætti og gagnvart starfi leik- og grunnskóla. Gert er ráð fyrir að unnið sé að þessum viðmiðum í samráði við fagfólk sem sinnir frístundastarfi, foreldra og aðra hagsmunaaðila og að hægt sé að nýta fyrirbyggjandi vinnu á þessu sviði til að útbúa viðmið á landsvísu. Gera má ráð fyrir að vinna af þessu tagi gagnist sveitarfélögum um land allt til að móta nánar starfsemi frístundaheimila sem hluta af grunnþjónustu. Þá standa vonir til að slík viðmið geri starfið markvissara og stuðli að auknu jafnræði nemenda um land allt og að frístundaheimili taki í auknum mæli mið af þörfum, þroska og áhuga allra barna og að börn með sérþarfir fái viðeigandi stuðning í samræmi við áherslur almennt í frítímaþjónustu. Áfram er gert ráð fyrir gjaldtökuheimild vegna frístundaheimila.