

**Skýrsla mennta- og menningarmálaráðherra til Alþingis
um framkvæmd skólastarfs í leikskólum skólaárin
2011-2012, 2012-2013, 2013-2014 og 2014-2015**

Innihald

Samantekt.....	4
Inngangur	5
1. Stjórnskipan leikskóla	6
1.1 Skólastefna sveitarfélaga.....	6
1.2 Skólanefnd	6
1.3 Foreldraráð	6
1.4 Foreldrafélag	7
1.5 Ársskýrsla.....	7
2.Leikskólar á landinu.....	8
2.1 Fjöldi leikskóla og staðsetning	8
2.2 Starfsumhverfi og starfstími leikskóla	9
2.3 Dvalartími barna í leikskólum.....	9
2.4 Ákvarðanir um fjölda barna í leikskólum.....	11
2.5 Samrekstur leikskóla	11
3. Nemendur í leikskólum	12
3.1 Fjöldi leikskólabarna	12
3.2 Fjöldi og dreifing barna með annað móðurmál en íslensku	13
3.3 Aldur leikskólabarna eftir viðveru	13
3.4 Sérfræðiþjónusta og stoðkerfi leikskóla	14
4. Starfsfólk í leikskólum	17
4.1 Leikskólastjóri.....	17
4.2 Starfsfólk eftir starfssviðum, fjöldi leikskólakennara eftir landsvæðum, kyni og aldri.....	17
4.3 Menntun starfsfólks í leikskólum og fjöldi barna á hvert stöðugildi leikskólakennara	19
4.5 Brotthvarf	20
4.6 Brautskráning úr leikskólakennaranámi og útgefin leyfisbréf leikskólakennara.....	21
4.7 Starfsþróun starfsfólks	21
5. Inntak náms og samstarf skólastiga.....	22
5.1 Aðalnámsskrá leikskóla	22
5.2 Sprotasjóður	23
5.3 Tengsl leik- og grunnskóla.....	24
6. Mat og eftirlit	25
6.1 Ytra mat sveitarfélaga	25
6.2 Mat og eftirlit ráðuneytisins	25
6.3 Innra mat leikskóla.....	27
6.4 Málumhverfi og lestrarnám barna í tíu leikskólum	28
7. Útgjöld til leikskóla.....	29
7.1 Útgjöld hins opinbera, ríkis og sveitarfélaga.....	29
8. Ýmis verkefni á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytis MH.....	30
8.1 Heilsueflandi skólar	30

8.2 Samningur við Landvernd um skóla á grænni grein.....	30
8.3 Samráðsnefnd leik- og grunnskóla	30
8.4 Efling leikskólastigsins	30
8.5 Fæðingarorlof.....	31
8.6 Dagur leikskólans.....	31
8.7 Læsisátak.....	31
8.8 Handbók um öryggi barna.....	31

Samantekt

- Fjöldi leikskólabarna hefur verið nokkuð stöðugur frá 2011 þegar hann var 19.159 en árið 2015 voru 19.362 börn skráð í leikskólum landsins.
- Árið 2015 voru 35% barna í leikskóla í Reykjavík og 29% í sveitarfélögum í nágrenni Reykjavíkur, samtals 12.476 leikskólabörn af 19.362.
- Eins árs gömlum leikskólabörnum fjölgar, einkum á höfuðborgarsvæðinu. Eins árs börnum fjölgaði á landsvísu um tæplega 400 milli ára 2011 og 2015 sem er um 50 prósentustiga hækkun.
- Rúmlega þriðjungur barna var ný klukkutíma eða lengur í leikskóla árið 2015. Hlutfall barna sem voru skemur en átta klukkutíma í leikskóla á dag hafði lækkað um sex prósentustig milli ára 2011 og 2015.
- Börn í leikskóla með annað móðurmál en íslensku voru 1.908 árið 2011 en voru orðin 2.435 árið 2015 og fjölgaði því um 27% á tímabilinu.
- Árið 2015 voru 250 leikskólar á landinu og hafði þeim fækkað um 15 frá 2011 þegar þeir voru 265, þar af voru 139 eða 55% þeirra á höfuðborgarsvæðinu.
- Skólar eru mjög misjafnlega stórir ef stærð þeirra er mæld eftir fjölda barna. Árið 2015 var fámennasti skólinn einungis með fjögur börn en í þeim fjölmennasta voru 211 börn.
- Árið 2015 störfuðu tæplega sex þúsund við leikskóla landsins. Frá árinu 2011 fjölgaði starfsfólki um það bil um 500.
- Leikskólakennurum og öðru starfsfólki við uppeldi og menntun fjölgaði úr 3.326 árið 2011 í 3.703 árið 2015 sem er 11% fjölgun. Sömuleiðis fjölgaði starfsfólki við stuðning frá því að vera 361 árið 2011 og í 455 árið 2015 sem er 26% fjölgun.
- Hlutfall leikskólakennara af heildarfjölda þeirra starfsmanna sem starfa við uppeldi og menntun leikskólabarna hefur dregist saman. Árið 2011 var hlutfallið 55% en árið 2015 var það komið niður í 47% og hafði lækkað um átta prósentustig.
- Árið 2014 voru gefin út 60 leyfisbréf til leikskólakennara og árið 2015 voru þau 57 sem er innan við þriðjungur af útgefnum leyfisbréfum árið 2011.
- Kannanir benda til að sérfræðiþjónustu sé í heildina vel sinnt. Hjá flestum sveitarfélögum er sérfræðiþjónustu sinnt af þjónustueiningu sem rekin er í samstarfi sveitarfélaga en einnig er algengt að hún sé í höndum þjónustueiningar á vegum sveitarfélagsins ásamt aðkeyptri vinnu.
- Ytri úttektir hafa ítrekað sýnt að fámennari sveitarfélög eiga í erfiðleikum með framkvæmd sérfræðiþjónustu, t.d. við að finna úrræði við hæfi fyrir börn með alvarleg þroska- og hegðunarfrávik og einnig að veita stuðning við starfsemi skóla og starfsfólk.
- Á tímabilinu 2011-2015 var lagt ytra mat á 30 leikskóla.
- Heildarútgjöld opinberra aðila, þ.e.a.s. sveitarfélaga, vegna leikskólastigsins voru tæpir tólf milljarðar króna árið 2011 og hækkuðu upp í tæpa 15 milljarða árið 2015 á verðlagi hvers ár. En ef útgjöldin eru staðvirt á mann þá hafa þau nokkurn veginn staðið í stað.

Inngangur

Í lögum um leikskóla nr. 90/2008 er ákvæði þess efnis að mennta- og menningarmálaráðherra skuli á þriggja ára fresti gera Alþingi grein fyrir framkvæmd skólalands í leikskólum.

Fyrirliggjandi skýrsla tekur til árunna 2011-2012, 2012-2013, 2013-2014 og 2014-2015. Er þetta í annað skipti sem ráðherra leggur fram á Alþingi skýrslu um skólalands í leikskólum. Fyrri skýrsla sem lögð var fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011-2012 tók til árunna 2008 til 2011.

Skýrslan byggist aðallega á upplýsingum frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu og Hagstofu. Í tengslum við bæði lögbundið eftirlit ráðuneytisins með leikskólastarfi og innleiðingu laga um leikskóla frá árinu 2008 fól ráðuneytið Félagsvísindastofnun að afla upplýsinga um starfsemi leikskóla með því að senda spurningalista til allra sveitarfélaga og allra leikskóla landsins skólaárið 2009-2010. Markmiðið var að meta stöðu innleiðingar nýrra laga um leikskóla meðal sveitarfélaga auk þess sem upplýsingarnar voru notaðar í tengslum við lögbundið eftirlit ráðuneytisins með skólastarfi. Í framhaldi af því voru gefnar út skýrslur með samantekt á annars vegar svörum sveitarstjóranna og hins vegar svörum skólastjóra leikskóla. Þessar kannanir voru endurteknar skólaárið 2014-2015 og er í þessari skýrslu m.a. stuðst við upplýsingar úr þeim könnunum.

Í skýrslunni er að finna margvíslegar upplýsingar um leikskólastarf, s.s. um fjölda barna í leikskólum og lengd dvalartíma, um fjölda, stærð og dreifingu skóla, um starfsfólk, menntun þess og aldur og um ýmis verkefni sem hafa verið unnin til að þróa skólastarfið. Rétt er að taka fram að skýrslan fjallar ekki sérstaklega um rekstur leikskóla enda bera sveitarfélög ábyrgð á rekstri og framkvæmd skólastarfs. Samband íslenskra sveitarfélaga gefur árlega út greinargott yfirlit yfir rekstur leikskóla í skólaskýrslu sinni.

Á grundvelli laga um leikskóla nr. 90/2008 hafa verið gefnar út eftirtaldar fimm reglugerðir:

- reglugerð nr. 242/2009 um sprotasjóð leik-, grunn- og framhaldsskóla,
- reglugerð nr. 655/2009 um starfsumhverfi leikskóla,
- reglugerð nr. 893/2009 um mat og eftirlit í leikskólum og upplýsingaskyldu sveitarstjórna um skólalands,
- reglugerð nr. 896/2009 um skil og miðlun upplýsinga á milli leik- og grunnskóla,
- reglugerð nr. 856/2011 um breytingu á reglugerð um skil og miðlun upplýsinga á milli leik- og grunnskóla,
- reglugerð nr. 584/2010 um sérfræðipjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum.

Í maí 2011 tók gildi endurskoðuð aðalnámskrá leikskóla á grundvelli laganna frá 2008. Málefni leikskólans falla fyrst og fremst undir tvær skrifstofur, þ.e. *skrifstofu mennta og vísinda* og *skrifstofu laga og stjórnsýslu*.

1. Stjórnskipan leikskóla

Mennta- og menningarmálaráðherra fer með yfirstjórn þeirra mála sem lög nr. 90/2008 um leikskóla taka til, að öðru leyti en varðar stofnun og rekstur leikskóla. Ráðherra skal hafa eftirlit með því að farið sé eftir ákvæðum sem lög um leikskóla og reglugerðir með þeim mæla fyrir um. Ráðherra gerir Alþingi grein fyrir framkvæmd skólustarfs í leikskólum landsins á þriggja ára fresti.

Rekstur almennra leikskóla er á ábyrgð og kostnað sveitarfélaga. Sveitarfélög bera ábyrgð á heildarskipan skólahalds í leikskólum sveitarfélagsins, þróun einstakra skóla, húsnæði og búnaði, sérúrræðum fyrir leikskóla, sérfræðipjónustu, mati og eftirliti, öflun og miðlun upplýsinga og á framkvæmd leikskólustarfs í sveitarfélaginu. Sveitarfélög setja almenna stefnu um leikskólahald í sveitarfélaginu og kynna fyrir íbúum þess. Sveitarstjórn skal koma á samstarfi leikskóla og grunnskóla og bera ábyrgð á samstarfi leikskóla við aðila utan hans.

Leikskóli er skilgreindur sem fyrsta skólastigið í skólakerfinu, ætlað börnum undir skólaskyldualdri. Í leikskólum skal velferð og hagur barna hafður að leiðarljósi í öllu starfi og 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 starfið sé skapandi þar sem börnin njóta fjölbreyttra uppeldiskosta. Starfshættir leikskóla skulu mótast af umburðarlyndi og kærleika, jafnrétti, lýðræðislegu samstarfi, ábyrgð, umhyggju, sáttfýsi, virðingu fyrir manngildi og kristinni arfleifð íslenskrar menningar, eins og segir í lögum um leikskóla nr. 90/2008.

1.1 Skólastefna sveitarfélaga

Sveitarfélögum ber skv. 4. gr. laga um leikskóla að setja almenna stefnu um leikskólahald í sveitarfélaginu og kynna fyrir íbúum þess. Sveitarstjórn skal koma á samstarfi leikskóla og grunnskóla annars vegar og grunnskóla og framhaldsskóla hins vegar. Áður en gildandi lög um leikskóla tóku gildi hafði það færst í vöxt að sveitarfélög mótuðu sér stefnu um skólahald í sveitarfélaginu. Það þótti því ástæða til að setja ákvæði í lögum til að samræma aðgerðir sveitarfélaga í málefnum leikskólans og bæta upplýsingagjöf til íbúa.

1.2 Skólanefnd

Nefnd, kjörin af sveitarstjórn, fer með málefni leikskóla í umboði sveitarstjórnar, oft kölluð skólanefnd. Leikskólastjórar, starfsfólk leikskóla og foreldrar barna í leikskólum sveitarfélagsins kjósa hver úr sínum hópi aðal- og varamann til setu á fundum nefndarinnar með málfrelsi og tillögurétt. Meðal hlutverka skólanefndar er að staðfesta skólanámskrár og starfsáætlanir leikskóla sveitarfélagsins að fenginni umsögn foreldraráðs viðkomandi leikskóla.

Samkvæmt niðurstöðum könnunar sem gerð var haustið 2014 fór sama nefndin með málefni bæði leik- og grunnskóla í 64 sveitarfélögum, eða u.þ.b. 94%, en 58 sveitarfélögum árið 2010. Fjögur sveitarfélög svöruðu ekki spurningunni. Alls svöruðu 68 af 74 sveitarfélögum könnuninni.

Í könnuninni kemur jafnframt fram að í 45 sveitarfélögum eða 66% staðfesti skólanefnd skólanámskrár leikskóla skólaárið 2013-2014 og í 57 sveitarfélögum staðfesti skólanefndin starfsáætlun leikskóla fyrir sama skólaár.

1.3 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 og skal kosið til eins árs í senn. Foreldraráð setur sér starfsreglur. Leikskólastjóra 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 skólanefndar um skólanámskrá og aðrar áætlunir 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 leikskólustarfi.

Í könnun meðal leikskólastjóra haustið 2014 kemur fram að foreldraráð var starfandi við 229 leikskóla eða í tæplega 92% leikskóla og 184 þeirra höfðu sett sér starfsreglur. Ýmsar skýringar eru gefnar á því hvers vegna foreldraráð hefur ekki verið stofnað, s.s. fámenni og samrekstur leik- og grunnskóla.

1.4 Foreldrafélag

Samkvæmt lögum um leikskóla skal leikskólastjóri stuðla að samstarfi milli foreldra og starfsfólks leikskóla með velferð barna að leiðarljósi. Sé óskað eftir stofnun foreldrafélags skal leikskólastjóri aðstoða við stofnun þess. Í fyrrnefndri könnun voru 240 leikskólar eða 96% með starfandi foreldrafélag.

1.5 Ársskýrsla

Leikskólastjóri á lögum samkvæmt að gera rekstraraðila og sveitarstjórn grein fyrir starfsemi leikskóla í ársskýrslu. Haustið 2014 höfðu 213 leikskólastjórar af 250 skilað slíkri skýrslu eða um 85%.

2. Leikskólar á landinu

2.1 Fjöldi leikskóla og staðsetning

Árið 2015 voru 250 leikskólar á landinu. Þeim hafði þeim fækkað um 15 frá 2011 þegar þeir voru 265. Flestir þeirra voru á höfuðborgarsvæðinu eða 139 sem er 55% af heildarfjölda skóla á landinu. Á Norðurlandi eystra varð mest fækkun leikskóla á þessu tímabili en sex skólar hættu starfsemi eða voru sameinaðir, þar af fjórir á Akureyri.

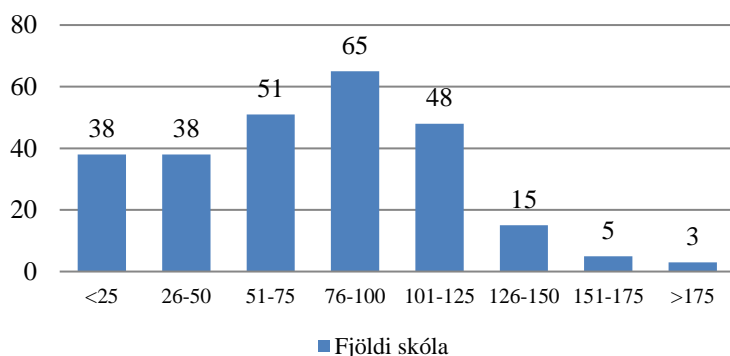
Tafla 2.1 Fjöldi leikskóla eftir landsvæðum 2015

Landsvæði	Fjöldi skóla
Höfuðborgarsvæði	139
Reykjavík	79
Höfuðborgarsvæði utan Reykjavíkur	60
Suðurnes	15
Vesturland	16
Vestfirðir	11
Norðurland vestra	7
Norðurland eystra	26
Austurland	14
Suðurland	22
Alls	250

Heimild: Hagstofa Íslands

Skólar eru mjög misjafnlega stórir ef stærð þeirra er mæld eftir fjölda barna í hverjum skóla eins og gert er í mynd 2.1. Í þeim fámennustu eru einungis fjögur börn en í fjölmennasta skólanum eru 211 börn, ef miðað er við tölur frá 2015. Í ellefu skólum voru innan við tíu börn. Í átta skólum voru börnin fleiri en 150.

Mynd 2.1 Stærð leikskóla eftir fjölda barna 2015



Í töflu 2.2 kemur fram að meðaltalsfjöldi barna í hverjum skóla á öllu landinu var 77 en nokkur munur er á stærð skóla eftir því hvar á landinu þeir eru.

Tafla 2.2 Meðaltalsfjöldi barna í leikskólum 2015

Landsvæði	Fjöldi barna
-----------	--------------

Landið allt	77,3
Reykjavík	87,3
Höfuðborgarsvæði utan	
Reykjavíkur	92,7
Landsbyggð	61,9

Heimild: Hagstofa Íslands 2016

Skólar í Reykjavík og höfuðborgarsvæðinu eru að jafnaði stærrir en á landsbyggðinni. Að meðaltali voru 87 börn í hverjum skóla í Reykjavík en 93 í nágrannasveitarfélögum Reykjavíkur. Aftur á móti voru 62 börn að meðaltali í leikskólum á landsbyggðinni.

2.2 Starfsumhverfi og starfstími leikskóla

Gerð leikskólahúsnæðis á samkvæmt 12. gr. leikskólalaga að taka mið af þörfum barna og þeirri starfsemi sem fram fer í leikskóla. Lögð skal áhersla á öruggt og rúmlegt náms- og starfsumhverfi. Húsnæði og allur aðbúnaður skal taka mið af því að tryggja öryggi og vellíðan barna og starfsfólks.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið hefur látið gera stofnanaúttektir á starfsemi 30 leikskóla á því tímabili sem hér um ræðir. Einn þáttur úttektanna snýr að aðstöðunni, húsnæðinu, útisvæðinu og eftir atvikum annarri aðstöðu. Í þeim leikskólum sem skoðaðir hafa verið er mjög mismunandi hvernig húsnæði þeirra tekur mið af þörfum starfseminnar.

Í flestum leikskólum sem úttektir hafa náð til er aðstaðan til fyrirmyndar og hefur aðeins í örfáum tilvikum þótt ástæða til að gera athugasemdir við aðstöðu eða húsnæði. Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga sinnir eftirliti með aðstöðu og búnaði leikskóla.

Tafla 2.3 Starfstími leikskóla eftir landsvæðum 2015

	Opnir allt árið	Opnir 50- 51 viku	Opnir 48- 49 vikur	Opnir 46- 47 vikur	Opnir 30- 45 vikur	Alls
Reykjavík	1	3	75	0	0	79
Höfuðborgarsvæði utan Reykjavíkur	22	2	35	1	0	60
Suðurnes	0	0	2	13	0	15
Vesturland	1	0	6	8	1	16
Vestfirðir	0	0	7	4	0	11
Norðurland vestra	0	0	2	4	1	7
Norðurland eystra	0	0	20	7	0	27
Austurland	0	1	10	3	1	15
Suðurland	1	0	4	16	0	21
Alls	25	6	161	56	3	251

Heimild: Hagstofa Íslands

Flestir leikskólar eru opnir í 48-49 vikur á ári og eru lokaðir þrjár til fjórar vikur eins og sjá má í töflu 2.3. Utan höfuðborgarsvæðisins er ekki óalgenget að leikskólar séu lokaðir fimm til sex vikur af árinu. Dæmi er um að leikskólar séu opnir allan ársins hring en þeir eru nánast allir í sveitarfélögum í nágrenni Reykjavíkur.

2.3 Dvalartími barna í leikskólum

Það er ákvörðun hvers sveitarfélags hversu langur dvalartími stendur foreldrum og börnum til boða í leikskólum. Upplýsingar um dvalartíma byggjast á upplýsingum um þá tíma sem greitt er fyrir vistun en ekki liggur fyrir hvort börnin dvelja alltaf í leikskólanum allan þann tíma sem greitt er fyrir.

Tafla 2.4 Dvalartími barna í leikskólum, fjöldi og hlutfallsleg skipting 2011-2015

	2011		2012		2013		2014		2015	
	Fjöldi	Hlutfall	Fjöldi	Hlutfall	Fjöldi	Hlutfall	Fjöldi	Hlutfall	Fjöldi	Hlutfall
4 klst.	242	1%	230	1%	217	1%	176	1%	156	1%
5 klst.	365	2%	321	2%	252	1%	228	1%	183	1%
6 klst.	1.179	6%	1.045	5%	880	4%	865	4%	720	4%
7 klst.	1.863	10%	1.843	9%	1.685	9%	1.577	8%	1.490	8%
8 klst.	9.631	50%	10.419	53%	10.557	54%	11.603	58%	10.244	53%
9 klst. eða lengur	5.879	31%	5.757	29%	6.122	31%	5.489	28%	6.569	34%

Heimild: Hagstofa Íslands

Færst hefur í aukana að foreldrar fullnýti mögulegan dvalartíma fyrir börn sín. Árið 2011 voru 19% barna skemur en átta klukku tíma í leikskóla en árið 2015 var hlutfallið komið niður í 13%. Rúmlega þriðjungur barna var níu klukku tíma eða lengur í leikskóla árið 2015.

Tafla 2.5 Tveggja ára börn í leikskólum eftir lengd viðveru 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015
4 klst.	72	80	53	58	47
5 klst.	76	70	54	52	36
6 klst.	278	256	200	199	155
7 klst.	446	442	370	331	311
8 klst.	2.351	2.423	2.293	2.520	2.167
9 klst. eða lengur	1.381	1.331	1.269	1.172	1.379
Alls	4.604	4.602	4.239	4.332	4.095
<i>Hlutfall 8 klst. eða lengur</i>	81%	82%	84%	85%	87%

Heimild: Hagstofa Íslands

2.4 Ákvarðanir um fjölda barna í leikskólum

Samkvæmt 6. gr. reglugerðar nr. 655/2009 skal við ákvörðun um fjölda barna í leikskóla m.a. tekið tillit til aldrisdreifingar barna og sérþarfa, lengdar dvalartíma, stærðar leik- og kennslurýmis og samsetningar starfsmannahópsins. Þetta ákvæði felur í sér breytingar frá reglugerð sem byggði á eldri lögum þar sem kveðið var á um lágmarksrými og barngildisviðmið.

2.5 Samrekstur leikskóla

Samkvæmt 28. gr. laga um leikskóla er sveitarfélögum heimilt að reka saman leikskóla, grunnskóla og tónlistarskóla undir stjórn eins skólastjóra að fenginni umsögn nefndar sem fer með málefni leikskóla í sveitarfélaginu. Skal stjórnandi slíkrar stofnunar hafa leyfisbréf til kennslu á leik- og/eða grunnskólastigi. Í svörum könnunar meðal sveitarstjóra frá 2014 sögðust 15 sveitarfélög reka saman leik- og grunnskóla, átta sögðu að um samrekstur væri að ræða milli leikskóla, grunnskóla og tónlistarskóla og fjögur sveitarfélög reka saman grunnskóla og tónlistarskóla. Alls svöruðu 37 sveitarfélög spurningu um samrekstur neitandi eða rúmlega helmingur sveitarfélaga á landinu. Samkvæmt Hagstofu Íslands voru 26 leikskólar reknir með grunnskólanum árið 2015. Flestir þeirra voru litlir með 30 börn eða færri og aðeins sex þeirra voru reknir á höfuðborgarsvæðinu, þar af tveir í Reykjavík.

Tafla 2.6 Samrekstur skóla í sveitarfélögum 2014

	Fjöldi	Hlutfall
Leik- og grunnskóli	15	23%
Grunn- og tónlistarskóli	4	6%
Leik-, grunn- og tónlistarskóli	8	13%
Enginn samrekstur	37	58%

Heimild: Mennta- og menningarmálaráðuneyti

Í 28. greininni er sveitarfélögum einnig heimilað, tveimur eða fleirum, að hafa með sér samrekstur um leikskóla. Mikill minnihluti sveitarfélaga hefur haft samvinnu við annað sveitarfélag um rekstur leikskóla eða samtals níu sveitarfélög.

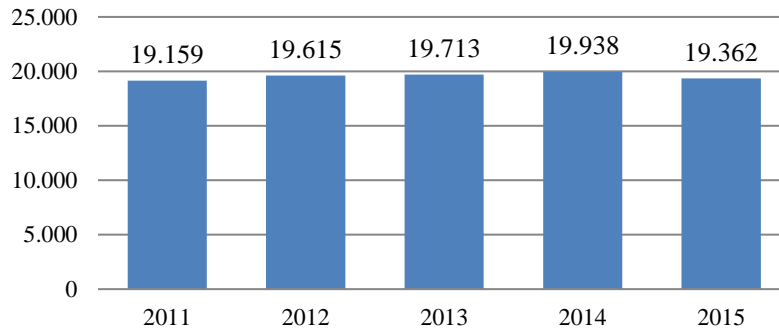
Í könnuninni frá 2014 voru sveitarstjórar spurðir hvort sveitarfélagið hefði þurft að bregðast við beiðni foreldra um tvöfalda leikskóladvöl barns, þ.e. hvort í sínu sveitarfélaginu, og svöruðu 18 sveitarstjórar því játandi.

3. Nemendur í leikskólum

3.1 Fjöldi leikskólabarna

Fjöldi leikskólabarna hefur verið nokkuð stöðugur frá 2011 þegar hann var 19.159. Árið 2015 voru 19.362 börn skráð í leikskólum landsins. Fjöldi leikskólabarna fer aðallega eftir því hversu stórir árgangar eru á hverju aldursári frá tveggja ára aldri þar til börnin innritast í grunnskóla. Eins og sjá má í mynd 3.1 þá hafa í kringum 95% tveggja, þriggja, fjögurra og fimm ára barna innritast í leikskóla og hefur hlutfallið haldist nokkuð stöðugt.

Mynd 3.1 Fjöldi leikskólabarna 2011-2015



Helsta fjölgunin hefur orðið hjá eins árs börnum, eftir að leikskólar hófu að bjóða börnum frá eins árs aldri leikskólavist. Árið 2011 voru 29% eins árs barna í leikskóla en árið 2015 var hlutfallið komið upp í 43%. Talsvert stökk varð eftir 2013 þegar hlutfall eins árs barna í leikskóla hækkaði um níu prósentustig til ársins 2015.

Tafla 3.1 Hlutfall leikskólabarna eftir aldri 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015
1 árs	29	32	34	41	43
2 ára	94	95	94	95	94
3 ára	96	96	96	97	96
4 ára	96	97	97	97	97
5 ára	95	95	94	95	95

Heimild: Hagstofa Íslands

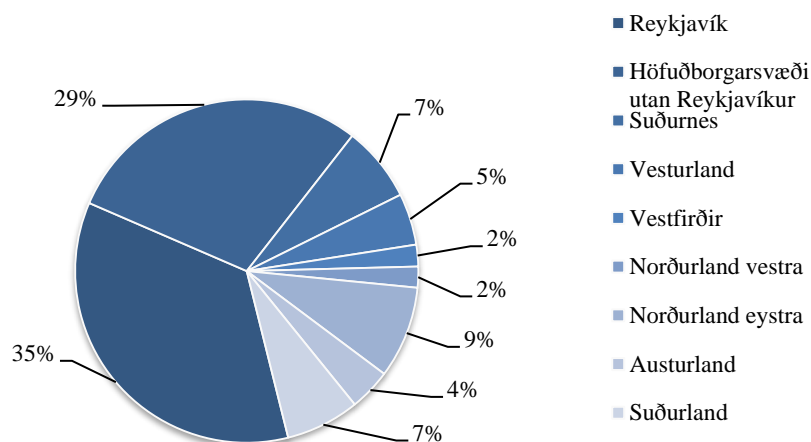
Árið 2015 voru 35% barna í leikskóla í Reykjavík og 29% í sveitarfélögum í nágrenni Reykjavíkur, samtals 12.476 leikskólabörn af 19.362. Næst kom Norðurland eystra með 9% en hlutfallslega fæst leikskólabörn voru á Norðurlandi vestra eða 2%.

Tafla 3.2 Börn í leikskólum eftir landsvæðum 2011-2015

Landsvæði	2011	2012	2013	2014	2015
Reykjavík	6.747	7.015	7.027	7.037	6.850
Höfuðborgarsvæði utan Reykjavíkur	5.537	5.757	5.772	5.905	5.626
Suðurnes	1.379	1.428	1.418	1.427	1.379
Vesturland	933	909	936	912	941
Vestfirðir	399	395	416	417	397
Norðurland vestra	390	381	389	388	382
Norðurland eystra	1.674	1.651	1.637	1.716	1.678
Austurland	747	721	753	779	764
Suðurland	1.353	1.358	1.365	1.357	1.345
Alls	19.159	19.615	19.713	19.938	19.362

Heimild: Hagstofa Íslands

Mynd 3.2 Skipting leikskólabarna eftir landsvæðum 2015



3.2 Fjöldi og dreifing barna með annað móðurmál en íslensku

Börn í leikskóla með annað móðurmál en íslensku voru 1.908 árið 2011 en voru orðin 2.435 árið 2015. Þeim fjölgaði því um 27% á tímabilinu. Árið 2015 voru tæplega 600 fimm ára gömul börn með erlent móðurmál sem væntanlega fluttust yfir í grunnskóla haustið 2016 sem er um það bil 12% af árganginum.

Tafla 3.3 Börn í leikskólum með erlent móðurmál eftir aldri 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Á fyrsta ári	4	4	5	3	2
1 árs	100	113	109	143	171
2 ára	479	467	468	460	521
3 ára	477	546	528	527	559
4 ára	470	483	568	533	593
5 ára	378	449	503	531	589
Alls	1.908	2.062	2.181	2.197	2.435

Heimild: Hagstofa Íslands

3.3 Aldur leikskólabarna eftir viðveru

Sú þróun heldur áfram að börn yngri en tveggja ára innritast í leikskóla. Enn eru fá börn á fyrsta ári í leikskólum landsins. Árið 2015 voru 46 börn á fyrsta ári í leikskóla. Eins árs gömlum börnum fjölgar, einkum á höfuðborgarsvæðinu. Árið 2015 voru 633 eins árs börn í leikskólum Reykjavíkur og 538 á höfuðborgarsvæðinu utan Reykjavíkur. Samtals fjölgaði eins árs börnum um tæplega 400 frá árinu 2011 sem er um 50 prósentustiga aukning.

Fjöldi barna í leikskóla á fyrsta ári og eins árs 2011-2015

	2011		2013		2015	
	Á fyrsta ári	Eins árs	Á fyrsta ári	Eins árs	Á fyrsta ári	Eins árs
Reykjavík	17	437	13	527	20	633
Höfuðborgarsv. utan Rvíkur	15	337	15	393	10	538
Suðurnes	1	93	0	67	1	56

Vesturland	3	74	1	66	2	84
Vestfirðir	1	52	3	47	0	45
Norðurland vestra	3	62	3	67	2	53
Norðurland eystra	3	123	4	134	8	167
Austurland	2	116	3	128	3	112
Suðurland	2	112	5	118	1	162
Alls	47	1406	47	1547	47	1850

Heimild: Hagstofa Íslands

Hæsta hlutfall eins árs barna var á Austurlandi þar sem 62% þeirra voru í leikskóla. Lægsta hlutfallið var á Suðurnesjum þar sem 18% eins árs barna voru í leikskóla.

Tafla 3.5 Hlutfall eins árs barna í leikskóla eftir búsetu 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Höfuðborgarsvæði	23,5%	27,3%	31,5%	38,0%	40,7%
Suðurnes	25,8%	26,0%	18,3%	17,2%	18,4%
Vesturland	34,7%	21,7%	30,3%	33,6%	44,2%
Vestfirðir	51,0%	57,0%	47,5%	50,0%	59,2%
Norðurland vestra	88,6%	62,5%	93,1%	67,0%	61,6%
Norðurland eystra	29,6%	17,1%	39,1%	35,9%	48,0%
Austurland	73,9%	59,4%	88,3%	69,5%	62,6%
Suðurland	35,1%	43,1%	36,9%	56,7%	55,9%
Alls	28,5%	29,2%	34,5%	39,3%	42,5%

Heimild: Hagstofa Íslands

3.4 Sérfræðipjónusta og stoðkerfi leikskóla

Í 21. gr. laga nr. 90/2008 um leikskóla segir að sveitarfélög eigi að tryggja að sérfræðipjónusta sé veitt í leik- og grunnskólum, ákveða fyrirkomulag hennar og stuðla að því að hún fari fram innan skóla. Í sérfræðipjónustu felst annars vegar stuðningur við leikskólabörn og fjölskyldur þeirra og hins vegar stuðningur við starfsemi skóla og starfsfólk þeirra. Börn sem þurfa sérstaka aðstoð og þjálfun, að mati viðurkenndra greiningaraðila, eiga rétt á slíkri þjónustu innan leikskólans. Við framkvæmd sérfræðipjónustu eiga sveitarfélög að leggja áherslu á góð tengsl leikskóla og grunnskóla með samfelli í skólastarfi að leiðarljósi.

Ítarleg reglugerð hefur verið sett á grundvelli laga frá 2008 um leik- og grunnskóla, *reglugerð nr. 584/2010 um sérfræðipjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum* og leysir sú reglugerð af hólmi þrjár eldri reglugerðir eða reglugerð nr. 386/1996 um sérfræðipjónustu skóla, reglugerð nr. 388/1996 um nemendaverndarráð í grunnskólum og reglugerð nr. 225/1995 um starfsemi leikskóla (að hluta). Reglugerðin tekur til sérfræðipjónustu í bæði leik- og grunnskólum og er það í fyrsta sinn sem gefin er út sameiginleg reglugerð fyrir sérfræðipjónustu þessara tveggja skólastiga. Sveitarfélög geta rekið sérfræðipjónustuna á eigin vegum, sameinast um slíkan rekstur eða keypt hana að. Ekki er kveðið skýrt á um skipulagslega stöðu sérfræðipjónustu en tekið fram að hún geti hvort heldur sem er verið innan sérstakrar einingar hjá sveitarfélaginu eða innan einstakra skóla sem sérstök eining eða ekki. Þá geta sveitarfélög útvíkkað þjónustuna, t.d. með samstarfi við félagsþjónustu, barnaverndaryfirvöld og heilbrigðisþjónustu innan sveitarfélagsins auk þess að fylgja eftir einstaka nemendum í framhaldsskóla. Í þessu sambandi má nefna að þeir sem gert hafa stofnanaúttektir á leik- og grunnskólum hafa bent á að þeir hafi ítrekað orðir varir við erfiðleika í fámennari sveitarfélögum með framkvæmd sérfræðipjónustunnar, t.d. við að finna úrræði við hæfi fyrir börn með alvarleg þroska- og hegðunarfrávik og einnig að veita stuðning við starfsemi skóla og starfsfólk. Sveitarfélög hafa lagt meiri áherslu á greiningu nemenda frekar en að finna viðeigandi úrræði og aðstoða kennara með ráðgjöf.

Í mars 2013 lét mennta- og menningarmálaráðuneytið gera *könnun meðal sveitarstjórna um fyrirkomulag og framkvæmd reglugerðar nr. 584/2010 um sérfræðipjónustu við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum*. Könnunin var liður í þriggja ára áætlun ráðuneytisins um úttektir og kannanir í leik- og

grunnskólum á tímabilinu 2013-2015 en einnig hluti af lögboðnu eftirliti mennta- og menningarmálaráðuneytisins skv. 4. og 38. gr. laga nr. 91/2008 um grunnskóla og 3. og 20. gr. laga nr. 90/2008 um leikskóla. Þrátt fyrir endurteknar ítrekanir af hálfu bæði Capacent Gallup og ráðuneytisins svöruðu einungis 59 sveitarfélög af 74 umræddri könnun. Meðal sveitarfélaga sem svöruðu ekki eru bæði lítil sveitarfélög sem kaupa alla þjónustu af nærliggjandi sveitarfélagi en einnig sveitarfélög sem reka bæði leik- og grunnskóla og veita sjálf alla þjónustu. Sveitarfélögum ber að veita ráðuneytinu upplýsingar um skólahlald, sbr. framangreind lög og reglugerðir, og því er það mikið áhyggjuefni að svo mörg þeirra velji að svara ekki.

Tafla 3.6 Börn í leikskólum sem nutu sérstaks stuðnings eftir aldri 2011-2015

	2011		2012		2013		2014		2015	
	Fjöldi	Hlutfall	Fjöldi	Hlutfall	Fjöldi	Hlutfall	Fjöldi	Hlutfall	Fjöldi	Hlutfall
Börn 1 árs	21	1,5	26	1,8	12	0,8	20	1,1	31	1,7
Börn 2 ára	125	2,7	108	2,3	79	1,9	147	3,4	165	4
Börn 3 ára	225	5	241	5,1	247	5,3	322	7,4	472	10,8
Börn 4 ára	392	9	313	6,9	382	8,1	450	9,5	560	12,9
Börn 5 ára	468	11,1	436	10,1	480	10,8	585	12,6	751	16,2

Heimild: Hagstofa Íslands

Á heildina litið virðist sérfræðipjónustu vera vel sinnt í þeim 59 sveitarfélögum sem upplýsingar bárust frá. Flestir eða 37,3% sögðu að sérfræðipjónustu væri sinnt af þjónustueiningu sem rekin væri í samstarfi sveitarfélaga, 30,5% nefndu þjónustueiningu á vegum sveitarfélagsins ásamt aðkeyptri vinnu. 15% eða færri merktu við aðra svarmöguleika. Spurt var hvort skilgreint væri í skólafestnu sveitarfélagsins hvernig markmiðum sérfræðipjónustu skyldi náð og sögðu 32% svo vera. Athygli vekur að um 32% eða 19 sveitarfélög sögðu að sveitarfélagið hefði ekki sett sér skólafestnu. Í fyrrnefndri könnun frá árinu 2009 um innleiðingu leikskólalaga var spurt hvort sveitarfélagið hefði mótað sér skólafestnu eins og lögin mæla fyrir um og sögðu þá 10 sveitarfélög svo ekki vera og önnur 27 voru með hana í vinnslu. Alls höfðu þá 29 sveitarfélög sett sér skólafestnu en samkvæmt fyrirbyggjandi könnun hafa 19 sveitarfélög mótað sér skólafestnu eða 10 færri en fyrir fjórum árum. Vera má að fjöldi sveitarfélaga sem ekki svaraði fyrirbyggjandi könnun hafi áhrif á heildarmyndina.

Í 3. gr. reglugerðar nr.585/2010 er sagt nokkuð nákvæmlega til hvers er ætlast af sveitarfélögum og hvað þeim beri að leggja áherslu á við framkvæmd sérfræðipjónustu, s.s. snemmtækt mat á stöðu nemenda, ráðgjöf vegna námsvanda, félagslegs og sálræns vanda með áherslu á að nemendur fái kennslu og stuðning við hæfi í skólum án aðgreiningar, fjölbreyttan stuðning við starfsemi og starfshætti í leik- og grunnskólum og starfsfólk þeirra, stuðning við foreldra með ráðgjöf og fræðslu og tulkapjónustu til að tryggja að upplýsingar/ráðgjöf nýtist foreldrum og nemendum. 80-97% þeirra sem svöruðu telja sig uppfylla ákvæði 3. gr. að öllu eða miklu leyti. Tulkapjónustan skar sig nokkuð úr en þar töldu um 65% sveitarfélaga sig uppfylla kröfur reglugerðarinnar að öllu eða miklu leyti.

Kannað var hvernig samvinnu sveitarfélagsins við greiningar- og meðferðaraðila innan og utan sveitarfélagsins væri háttáð og er hún í flestum tilvikum sögð vera góð. Spurt var um biðtíma vegna greiningar og meðferðar og miðað við fyrirbyggjandi svör sveitarfélaga er ástandið ásætlanleg en biðtími eftir greiningu er í 30% sveitarfélaga ein til þrjár vikur og í 44% sveitarfélaga einn til þrjú mánuðir. Bið eftir ráðgjöf að greiningu lokinni er í 44% sveitarfélaga ein til þrjár vikur og í 35% sveitarfélaga einn til þrjú mánuðir.

Tafla 3.8 Biðtími eftir greiningu 2013

Biðtími	Fjöldi sveitarf.	Hlutfall sveitarf.
Enginn biðtími	7	12,7
1-3 vikur	17	30,9
1-3 mánuðir	24	43,6
4-6 mánuðir	7	12,7
7-12 mánuðir	0	0
Meira en eitt ár	0	0
Alls	55	100

Heimild: Mennta- og menningarmálaráðuneyti

Þegar spurt var hvort setning reglugerðar nr. 585/2010 hefði leitt til breytinga á sérfræðipjónustu sveitarfélagsins töldu 52% sveitarfélaga svo vera en 48% sögðu nei. Einnig var spurt hvort reglugerðin hefði leitt til aukins kostnaðar við sérfræðipjónustu. Um 9% sögðu kostnað hafa aukist til muna, 36% sögðu kostnað hafa aukist nokkuð og 58% sögðu enga breytingu hafa orðið á kostnaði. Að lokum var spurt hvort talin væri þörf á því að endurskoða reglugerðina og töldu um 88% sveitarfélög ekki þörf á því en 53 sveitarfélög svöruðu spurningunni. Má því leiða líkum að því að nokkuð almenn ánægja sé með reglugerðina meðal svarenda og ekki þörf á endurskoðun alveg í bráð.

Til þess að fá betri mynd af þjónustunni á vettvangi ákvað ráðuneytið að gera úttekt á fyrirkomulagi og framkvæmd sérfræðipjónustu í sex sveitarfélögum. Við val á sveitarfélögum var reynt að velja sveitarfélög með mismunandi fyrirkomulag á sérfræðipjónustu, s.s. með sérfræðipjónustu á eigin vegum, samstarfi um sérfræðipjónustu eða aðkeyptri þjónustu að mestu leyti. Eftirfarandi sveitarfélög voru valin: Akureyrarbær, Fljótisdalshérað, Hafnarfjörður, Stykkishólmsbær, Vesturbyggð og Þingeyjarsveit.

Markmið með úttektinni var að kanna hvernig mismunandi útfærslur reynast við að koma til móts við ákvæði reglugerðar um sérfræðipjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum frá 2010. Skoðað var hvernig til hefur tekist í þessum sveitarfélögum að tryggja fullnægjandi aðgengi að sérfræðipjónustu innan sveitarfélagsins sem og tengsl við sérfræðistofnanir á landsvísu. Leitað var svara við því hvort staðsetning og stærð sveitarfélaga, mismunandi útfærsla eða skipulag sérfræðipjónustu hafi áhrif á aðgengi og gæði þjónustunnar. Sérstaklega var skoðað hvernig til hefur tekist í fyrrnefndum sex sveitarfélögum að skipuleggja sérfræðipjónustu sem á að sinna tvíþættu hlutverki þjónustunnar samkvæmt reglugerð nr. 584/2010, annars vegar stuðning við nemendur í leik- og grunnskólum og foreldra þeirra og hins vegar stuðning við starfsemi skóla og starfsfólk þeirra.

Að mati úttektaraðila hefur sveitarfélögum tekist misvel að tryggja aðgengi að sérfræðipjónustu. Helstu áhrifavaldar virðast vera landfræðileg lega, stærð sveitarfélaga og framboð á fagfólki. Hlutverk, ábyrgð, skyldur og verkaskipting sveitarfélagsins annars vegar og skóla hins vegar er varðar sérfræðipjónustu sveitarfélagsins er víða óljós og þekking á reglugerð víða ábótavant í skólasamfélaginu. Fyrirkomulag og framkvæmd þjónustunnar er mismunandi milli þeirra sveitarfélaga sem úttektin nær til og má segja að um sé að ræða þrenns konar útfærslur. Hjá Akureyrarbæ og Hafnarfjarðarbæ rekur sveitarfélagið sjálfstæða einingu. Stykkishólmsbær og Fljótisdalshérað eru í byggðasamlagi nokkurra sveitarfélaga. Skólar í Þingeyjarsveit og Vesturbyggð sinna sérfræðipjónustu í samvinnu við aðkeypta sérfræðinga og með starfsfólki einstakra skóla. Í lok skýrslunnar setja úttektaraðilar fram greiningu á helstu styrk- og veikleikum hvers fyrirkomulags. Að mati úttektaraðila er mest um veikleikamerki þegar skólarnir sjálfir veita þjónustuna.

Skýrslur með könnunum á sérfræðipjónustu sveitarfélaga eru aðgengilegar á vef mennta- og menningarmálaráðuneytisins.

4. Starfsfólk í leikskólum

Starfsfólki leikskóla má í meginráttum skipta í þrjá hópa: stjórnendur, starfsmenn sem sinna uppeldi og umönnun og annað starfsfólk. Í þessum kafla verður fjallað um starfsfólk og hver þróunin hefur verið varðandi fjölda þess og menntun. Í lögum um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnaenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla nr. 87/2008 segir að að lágmarki tveir þriðju hlutar stöðugilda við kennslu, umönnun og uppeldi barna í hverjum leikskóla skuli teljast til stöðugilda leikskólakennara. Þess vegna verður sjónum einkum beint að menntun þeirra sem starfa við uppeldi og menntun barna, hvernig gengur að ná markmiðum laga um hlutfall leikskólakennara, brautskráningar nýrra leikskólakennara úr háskólum landsins, starfsmannaveltu í leikskólum og endurmenntun starfsfólks.

4.1 Leikskólastjóri

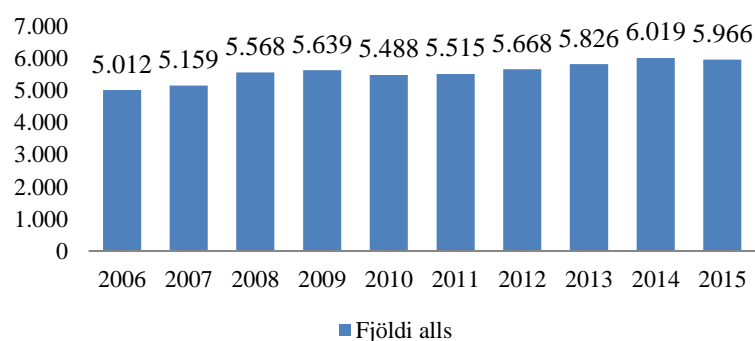
Við leikskóla skal vera leikskólastjóri sem stjórnar starfi hans í umboði rekstraraðila. Til þess að verða ráðinn leikskólastjóri eða aðstoðarleikskólastjóri við leikskóla skal umsækjandi hafa starfsheitið leikskólakennari og viðbótarmenntun í stjórnun eða kennslureynslu á leikskólastigi. Leikskólastjóri 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 stuðlar að samstarfi milli foreldra, starfsfólks leikskóla og annars fagfólks með velferð barna að markmiði.

4.2 Starfsfólk eftir starfssviðum, fjöldi leikskólakennara eftir landsvæðum, kyni og aldri

Í lögum um leikskóla segir að starfsfólk leikskóla skuli rækja starf sitt af fagmennsku, alúð og samviskusemi. Það skuli gæta kurteisi, nærgætni og lipurðar í framkomu sinni gagnvart börnum, foreldrum þeirra og samstarfsfólki.

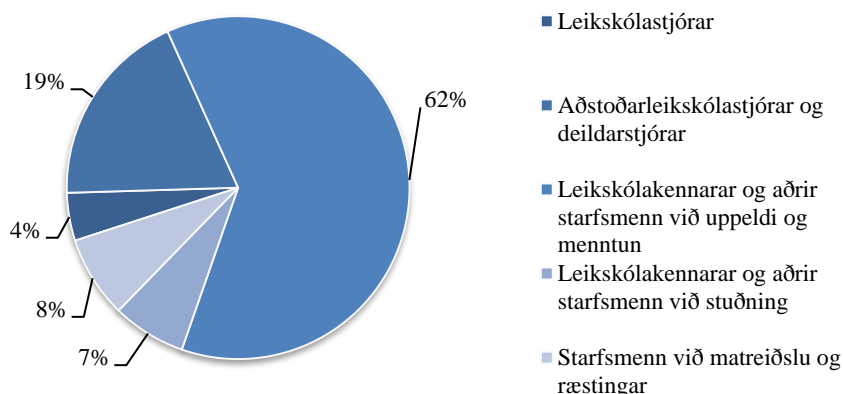
Árið 2015 störfuðu tæplega sex þúsund við leikskóla landsins. Frá árinu 2011 fjölgaði starfsfólki um það bil um 500. Mynd 4.1 sýnir þróunina á tíu ára tímabili frá árinu 2006. Starfsfólki fjölgaði til ársins 2009 en fækkaði síðan til ársins 2011 þegar viðsnúningur varð og starfsfólki fjölgaði aftur. Árin 2014 og 2015 var heildarfjöldi starfsmanna í kringum sex þúsund. Á þessu tíu ára tímabili hefur hlutfall karla meðal starfsfólks aukist lítillega frá því að vera um 3,5% upp í 6% árið 2015.

Mynd 4.1 Starfsfólk leikskóla 2006 - 2015



Langsamlega stærstur hluti starfsfólks starfar við uppeldi og menntun barna. Leikskólakennarar og aðrir starfsmenn sem starfa við uppeldi og menntun voru 62% af heildarfjölda stöðugilda starfsfólks og til viðbótar voru 7% sem sinntu stuðningi, þ.e.a.s. ýmiss konar skólaþjónustu. Leikskólastjórar voru 4% starfsmanna og aðstoðarleikskólastjórar og deildarstjórar voru 19% stöðugilda. Hlutfall stöðugilda annars starfsfólks, við mótuneyti og ræstingar, eru 8% og hélst nokkurn veginn óbreytt 2011-2015.

Mynd 4.2 Hlutfallsleg skipting stöðugilda starfsfólks eftir starfssviðum 2012-2015



Í töflu 4.1 má sjá að leikskólakennurum og öðru starfsfólki við uppeldi og menntun fjölgaði frá því að vera 3.326 árið 2011 í 3.703 árið 2015 sem er 11% fjölgun. Sömuleiðis fjölgaði starfsfólki við stuðning frá því að vera 361 árið 2011 og var orðið 455 árið 2015 sem er 26% fjölgun. Fjöldi annars starfsfólks stóð nánast í stað./ Öðru starfsfólki fjölgaði ekki eða fækkaði heldur.

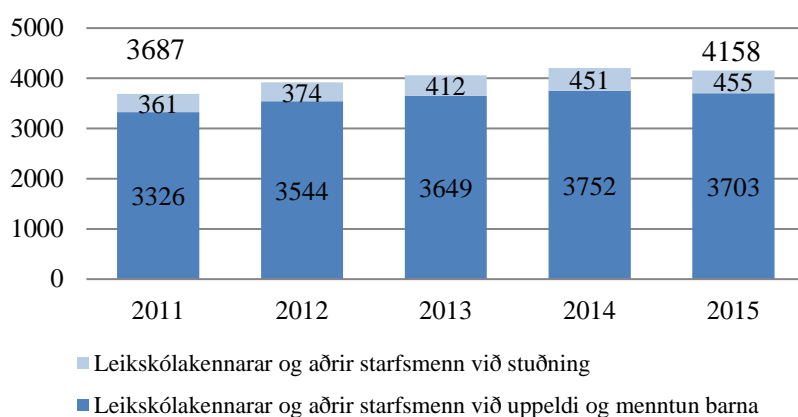
Tafla 4.1 Starfsfólk í leikskólum eftir starfssviðum 2011-2015

	2011		2012		2013		2014		2015	
	Alls	% kvenna	Alls	% kvenna	Alls	% kvenna	Alls	% kvenna	Alls	% kvenna
Leikskólastjórar (aðallega við stjórnun)	238	95,8%	217	96,3%	242	96,3%	235	96,2%	227	96,9%
Leikskólastjórar (aðallega við uppeldi og menntun barna)	33	100,0%	34	97,1%	20	100,0%	20	90,0%	24	83,3%
Aðstoðarleikskólastjórar	197	97,0%	182	97,8%	190	96,3%	190	98,4%	187	97,3%
Deildarstjórar	851	98,2%	829	98,1%	813	98,3%	861	97,8%	867	97,6%
Leikskólakennarar og aðrir starfsmenn við uppeldi og menntun barna	3.326	93,7%	3.544	92,2%	3.649	92,7%	3.752	92,6%	3.703	93,3%
Leikskólakennarar og aðrir starfsmenn við stuðning	361	97,0%	374	97,9%	412	97,6%	451	96,5%	455	96,9%

Heimild: Hagstofa Íslands

Mynd 4.3 sýnir hvernig þróunin hefur verið frá 2011 þegar tekin eru saman starfsvið þeirra sem starfa við uppeldi og menntun og við stuðning. Til samans er um að ræða tæplega 13% fjölgun. Á sama tíma fjölgaði börnum um 203 eins og sést á mynd 3.1. Fjölgun starfsfólks er þannig ekki tilkomin vegna fjölgunar barna í leikskólum. Aftur á móti kann að vera að sú staðreynd að eins árs börnum hefur fjölgað og að börn eru í meira mæli lengur í vistun yfir daginn hafi áhrif á starfsmannahald í leikskólum.

Mynd 4.3 Leikskólakennarar 2011-2015



4.3 Menntun starfsfólks í leikskólum og fjöldi barna á hvert stöðugildi leikskólakennara

Hlutfall leikskólakennara af heildarfjölda þeirra starfsmanna sem starfa við uppeldi og menntun leikskólabarna hefur dregist saman. Tafla 4.2 sýnir að árið 2011 var hlutfallið 36% en árið 2015 var það komið niður í 32% og hafði lækkað um fjögur prósentustig. Tölur um leikskólakennara sýna að ekki hefur tekist að fjölga leikskólakennurum á þessu tímabili. Árið 2011 voru þeir 1.822 og fjölgaði á næstu tveimur árum og urðu tæplega tvö þúsund árið 2013 en síðan hefur þeim fækkað aftur og voru þeir orðnir 1.758 árið 2015 eða 64 færri en fjórum árum áður. Á sama tíma fjölgaði ófaglærðum um 418.

Tafla 4.2 Starfsfólk í leikskólum eftir menntun 1998-2015

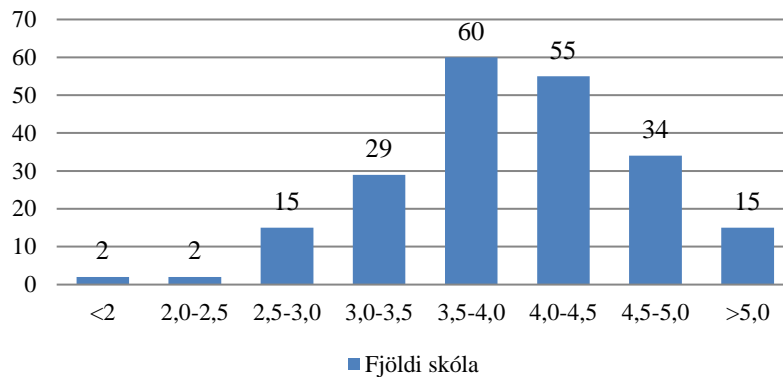
	2011	2012	2013	2014	2015
Leikskólakennarar með framhaldsskólamenntun	58	79	87	59	44
Leikskólakennarar með háskólamenntun	1.764	1.799	1.873	1.777	1.714
Aðstoðarleikskólakennarar diplómanám	46	41	35	29	36
Starfsfólk með aðra uppeldismenntun á framhaldsskólastigi	224	247	233	251	111
Starfsfólk með aðra uppeldismenntun á háskólastigi	616	633	460	670	706
Ófaglærðir við uppeldi og menntun, gunnskólamenntun	1.347	1.259	1.346	1.333	1.446
Ófaglærðir við uppeldi og menntun, framhaldsskólamenntun	750	867	1.045	1.111	1.056
Ófaglærðir við uppeldi og menntun, háskólamenntun	201	255	247	279	350
Alls	5.006	5.180	5.326	5.509	5.463
<i>Hlutfall menntaðra leikskólakennara af starfsmönnum við uppeldi og menntun</i>	36%	36%	37%	33%	32%

Heimild: Hagstofa Íslands

Að meðaltali voru tæp fjögur heilsdagsígildi á hvert stöðugildi starfsfólks við uppeldi og menntun árið 2015. Mynd 4.4 sýnir að langalgengast er að í leikskólum séu á bilinu 3,5 til 4,5 heilsdagsígildi á hvert stöðugildi en í 15 skólum voru þau fimm eða fleiri. Að meðaltali voru 11,7 heilsdagsígildi á hvert stöðugildi leikskólakennara. Í 26 leikskólum voru 20 eða fleiri heilsdagsígildi á hvert stöðugildi leikskólakennara við skólann. Í einum skóla voru 120 heilsdagsígildi og einn leikskólakennari. Þá eru ekki meðtaldir leikskólastjórar og deildarstjórar sem kunna að hafa leikskólakennaramenntun, aðeins þeir sem eru ráðnir í störf við uppeldi og menntun barna. Hér er stuðst við flokkun Hagstofu Íslands en hafa skal í huga að deildarstjórar leikskóla eru í svipaðri stöðu og

umsjónarkennarar grunnskóla og því ætti að telja deildarstjóra með starfsmönnum við uppeldi og menntun en ekki með leikskólastjórum og aðstoðarleikskólastjórum.

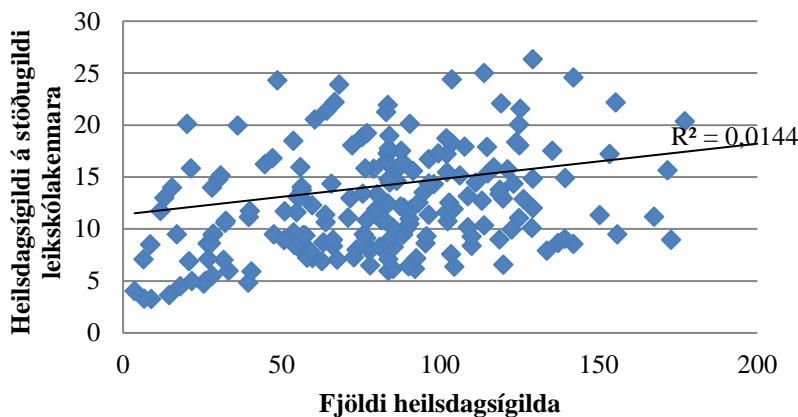
Mynd 4.4 Fjöldi heilsdagsígilda á hvert stöðugildi við uppeldi og menntun í leikskólum 2015



Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

Myndin sýnir að það er erfitt að fullyrða að stærð skóla hafi nokkur áhrif á það hvort það séu fleiri börn á hvern leikskólakennara. Þvert á móti virðist það skipta litlu máli. Í skólum með frá 50 upp í 150 heilsdagsígildi geta verið frá fimm upp í 25 heilsdagsígildi á hvert stöðugildi leikskólakennara. Aðrir þættir en stærðin virðast skipta mun meira máli hvað þetta varðar.

Mynd 4.5 Fjöldi heilsdagsígilda á hvert stöðugildi leikskólakennara eftir stærð skóla í heilsdagsígildum 2015



Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

4.5 Brotthvarf

Í töflu 4.4 eru upplýsingar um brotthvarf starfsfólks og ljóst er af tölunum að starfsmannavelta starfsfólks við uppeldi og menntun barna í leikskólum er talsvert áhyggjuefni. Árið 2015 höfðu 30% leikskólakennara og ófaglærðs starfsfólks horfið úr starfi frá árinu áður. Sama hlutfall hafði horfið úr starfi árið 2011. Ófaglærðir eru líklegri til að hverfa úr starfi eða hafa aðeins verið ráðnir tímabundið og leikskólakennarar eru líklegri til að haldast í starfi. Varla hefur þessi fjöldi horfið alfarið út úr stéttinni en engu að síður valda svo umfangsmiklar mannbreytingar vandkvæðum í rekstri leikskóla.

Tafla 4.3 Brotthvarf starfsfólks í leikskólum 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015
--	------	------	------	------	------

Fjöldi starfsmanna við störf í desember árið á undan	5.488	5.515	5.668	5.826	6.019
Þar af ekki við störf í desember nú	1.382	1.312	1.505	1.501	1.514
Hlutfall allra starfsmanna ekki við störf í desember frá árinu áður	25,2%	23,8%	26,6%	25,8%	25,2%
Hlutfall leikskólakennara og annarra starfsmanna við uppeldi og menntun barna ekki við störf í desember frá árinu áður	30,4%	28,4%	32,2%	30,5%	30,6%

Heimild: Hagstofa Íslands

4.6 Brautskráning úr leikskólakennaranámi og útgefin leyfisbréf leikskólakennara

Með samþykkt laga um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla árið 2008 var starfsheitið leikskólakennari lögverndað í fyrsta sinn. Eftir gildistöku laganna sendi ráðuneytið öllum þeim sem höfðu til þess tilskilda menntun leyfisbréf og voru því gefin út 2.337 leyfisbréf það ár. Eftir það geta þeir sem hafa tilskilda menntun sótt um leyfisbréf með sama hætti og grunn- og framhaldsskólakennarar. Árið 2010 höfðu verið gefin út samtals 2.614 leyfisbréf en sama ár voru 1.707 leikskólakennarar við störf sem þýðir að 807 leikskólakennarar með leyfisbréf voru ekki starfandi það ár.

Matsnefnd gefur út leyfisbréf til leikskólakennara en árið 2014 hófu háskólar sem brautskráðu leikskólakennara að gefa út leyfisbréf við brautskráningu. Árið 2015 brautskráðust 25 úr leikskólakennarafræðum frá Háskóla Íslands og Háskólanum á Akureyri með leyfi til að starfa sem leikskólakennarar.

Tafla 4.4 Útgefin leyfisbréf leikskólakennara 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Matsnefnd	185	47	29	45	32
Háskóli Íslands				8	7
Háskólinn á Akureyri				7	18
Alls	185	47	29	60	57

Heimild: Mennta- og menningarmálaráðuneyti

Árið 2015 brautskráðust fjórir úr leikskólakennaranámi frá Háskólanum á Akureyri og 14 til viðbótar fengu leyfisbréf sem leikskólakennarar. Árið 2015 brautskráðust frá Háskóla Íslands einnig 19 með M.Ed. í sérkennslufræðum og átta með viðbótardiplóma af leikskólakennarabraut. Sama ár brautskráðust 20 með M.Ed. í stjórnunarfræðum og sex til viðbótar með viðbótardiplóma. Árið 2010 brautskráðust frá Háskóla Íslands 83 af leikskólakennarabraut, áður en ný lög um kennaramenntun leikskólakennara tóku gildi. Sama ár brautskráðust 14 frá Háskólanum á Akureyri en þeim hafði þá fækkað verulega frá 2008 þegar 49 brautskráðust.

Árin 2014 og 2015 var ráðist í kynningarátak til að fjölga nemum í leikskólakennaranámi á vegum ráðuneytisins, háskólanna, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Kennarasambands Íslands. Nánar er fjallað um átaksverkefnið í kafla 8.4 í skýrslunni.

4.7 Starfsþróun starfsfólks

Í 7. gr. laga um leikskóla segir að leikskólastjórar og starfsfólk leikskóla 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.

Að frumkvæði leikskólastjóra skal móta áætlun um hvernig símenntun starfsfólks skuli hagað svo hún sé í sem bestu samræmi við áherslur leikskóla, sveitarfélags og skólanámskrár. Í könnun um innleiðingu laga um leikskóla frá vorinu 2014 kom fram að 95% leikskólastjóra höfðu haft frumkvæði að mótun áætlunar um símenntun starfsfólks. Þeir 12 leikskólastjórar sem ekki höfðu haft frumkvæði að símenntun starfsfólks gáfu til dæmis þær skýringar að ekki væri gert ráð fyrir fjármagni til að sinna símenntun starfsfólks, að allt starfsfólkið í heild ynni að símenntunaráætlun og starfsfólki bæri í sameiningu eða sem einstaklingar að leita sér frekari

fræðslu ár hvert, að sveitarfélagið byði upp á námskeið sem starfsfólkið gæti sótt og gæti valið sér námskeið út frá áhugasviði, að það væru ekki svo margir fagmenntaðir og að kennarar og leikskólastjóri gerðu þetta oftast í sameiningu við undirbúning starfsáætlunar.

Hagstofa Íslands safnar árlega upplýsingum um fjölda þess starfsfólks leikskóla sem er í launuðu leyfi. Ætla má að jafnan séu slík leyfi nýtt til símenntunar. Í töflu 4.6 má sjá að árið 2015 voru 227 starfsmenn leikskóla í launuðu leyfi og var það nokkur fjölgun frá árinu 2011.

Tafla 4.5 Starfsfólk leikskóla í launuðu leyfi

	Karlar	Konur
2011	3	151
2013	3	156
2015	8	227

Heimild: Hagstofa Íslands

5. Inntak náms og samstarf skólastiga

5.1 Aðalnámsskrá leikskóla

Árið 2011 kom út almennur hluti aðalnámsskrár leik-, grunn- og framhaldsskóla. Ýmsir þættir sem fjallað er um í aðalnámsskrá eru sameiginlegir leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla. Kaflar 1-3 eru sameiginlegir í námsskrám skólastiganna þriggja en þar er fjallað um stefnumið menntakerfisins, um almenna menntun og markmið skólakerfisins, um grunnþætti menntunar og um mat á skólastarfi. Lögð er áhersla á sveigjanleika og samfellu í skólakerfinu, bæði í inntaki og starfsháttum. Jafnframt er lögð áhersla á skólaþróun og sameiginlega þætti í fagmennsku kennara á öllum skólastigum.

Aðalnámsskrá er ramma um skólastarfið á þessum skólastigum og leiðsögn um tilgang þess og markmið. Hún birtir heildarsýn um menntun og útfærir nánar þá menntastefnu sem felst í lögum um skólastigin þrjú.

Aðalnámsskrá birtir menntastefnu stjórnvalda, námsframboð og námskröfur og ber skólum og starfsmönnum þeirra að fylgja ákvæðum hennar við skipulagningu skólastarfs. Einnig veitir hún nemendum, foreldrum þeirra, opinberum stofnunum, félagasamtökum, aðilum atvinnulífsins og almenningi upplýsingar um tilgang og starfsemi skóla. Segja má að aðalnámsskrá sé samningur þjóðarinnar við sjálfa sig um menntamál. Aðalnámsskrá markar starfsramma einstakra skóla við skipulagningu, framkvæmd og mat á skólastarfi

Við innleiðingu aðalnámsskrár fyrir leik-, grunn og framhaldsskóla voru haldin tvö námskrártengd málþing. Það fyrra fór fram í ágúst 2012 undir heitinu „Lærum hvert af öðru - virkjum grunnþættina” og það seinna í ágúst 2013 undir heitinu „Hæfnimiðað námsmat - lærum hvert af öðru“. Árið 2013 var einnig útbúinn kynningarvefur um innleiðingu aðalnámsskrár undir heitinu *Nám til framtíðar* (namtilframtidar.is). Á þeim vef voru birt þemahefti um grunnþætti menntunar sem komu út á árunum 2013 og 2014 ásamt kynningarhefti sem dreift var inn á öll heimili landsins.

Grunnþættir menntunar eru sex og varða starfshætti, inntak og umhverfi náms á öllum skólastigum. Þeir eru læsi, sjálfbærni, heilbrigði og velferð, lýðræði og mannréttindi, jafnrétti og sköpun. Með þeim er lögð áhersla á starfshætti og skólabrag sem ræktar með markvissum hætti þá þekkingu, leikni og viðhorf sem styrkir getu einstaklinga í framtíðinni til að verða gagnrýnir, virkir og hæfir þátttakendur í jafnréttis- og lýðræðissamfélagi í stöðugri þróun. Hugtakið hæfni er skilgreint í sameiginlegum hluta aðalnámsskrár fyrir leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla. Þar kemur m.a. fram að hugtakið hæfni feli í sér þekkingu og leikni og siðferðileg viðhorf en hæfni tekur mið af aldri og þroska barna og markmiðum menntunar hverju sinni. Hæfni felur í sér yfirsýn og getu til að hagnýta þekkingu og leikni. Hún gerir kröfur um ábyrgðartilfinningu, virðingu, víðsýni, sköpunarmátt, siðferðisvitund, samskiptahæfni, virkni og skilning einstaklingsins á eigin getu.

Skólanámskrá og innleiðing aðalnámskrár

Samkvæmt könnun um framkvæmd laga um leikskóla frá 2014 hafa samtals 186 leikskólar eða um 74% endurskoðað skólanámskrá skólans á grundvelli aðalnámskrár leikskóla frá 2011. Af 65 leikskólum sem ekki hafa gert það ætla 52 að endurskoða skólanámskrá skólaárið 2014-2015 og hinir 13 á næstu tveimur árum þar á eftir. Langflestir leikskólar birta á vef skólans upplýsingar um skólanámskrá og starfsáætlun. Hins vegar segja 119 leikskólastjórar að þeir birti ekki áætlun um innra mat, 143 birta ekki niðurstöður innra mats og 115 segjast ekki birta áætlun um umbætur í kjölfar innra mats og er ýmsum ástæðum borið við. Þá birta 16 leikskólastjórar engar af framantöldum upplýsingum.

5.2 Sprotasjóður

Samkvæmt 15. gr. laga nr. 90/2008 um leikskóla, 34. gr. laga nr. 91/2008 um grunnskóla og 53. gr. laga nr. 92/2008 um framhaldsskóla var Sprotasjóður stofnaður en hann styður við þróun og nýjungar í skólastarfi í leik-, grunn- og framhaldsskólum í samræmi við stefnu stjórnvalda og aðalnámskrá viðkomandi skólastiga. Nánar er kveðið á um hlutverk sjóðsins í reglugerð um Sprotasjóð leik-, grunn- og framhaldsskóla nr. 242/2009. Rannsókn- og þróunarmiðstöð Háskólans á Akureyri sér um umsýslu sjóðsins skv. samningi við ráðuneytið. Á tímabilinu 2011-2015 ákvað mennta- og menningarmálaráðherra, að tillögu stjórnar, að veita styrki til 48 verkefna að upphæð tæplega 53,5 millj. kr. en samtals voru umsóknir 115.

Tafla 5.1 Úthlutanir úr Sprotasjóði til verkefna á leikskólastigi 2011-2015

	Úthlutunartímabil	Fjöldi umsókna	Upphæð sótt um	Fjöldi úthlutana	Úthlutuð upphæð
2011-2012	Leikskólar	21	42.020.000	6	7.100.000
	Leik- og grunnskólar	4	4.500.000	4	4.500.000
Alls		25	46.520.000	10	11.600.000
2012-2013	Leikskólar	33	70.210.608	12	7.450.000
	Leik- og grunnskólar	8	24.331.100	7	8.350.000
Alls		41	94.541.708	19	15.800.000
2013-2014	Leikskólar	17	25.678.947	7	9.900.000
	Leik- og grunnskólar	4	12.218.000	3	3.900.000
Alls		21	37.896.947	10	13.800.000
2014-2015	Leikskólar	22	39.755.995	8	10.300.000
	Leik- og grunnskólar	6	23.012.509	1	2.000.000
Alls		28	62.768.504	9	12.300.000
2015-2016	Leikskólar	30	60.738.760	7	10.880.000
	Leik- og grunnskólar	12	29.130.000	4	3.400.000
Alls		42	89.868.760	11	14.280.000

Heimild: Mennta- og menningarmálaráðuneyti

Áherslusvið sjóðsins á árunum 2011-2015 voru: Þróun skólanámskrár með hliðsjón af nýrri menntastefnu, virkt lýðræði, mannréttindi og samskipti í skólum, tengsl skólastarfs og grenndarsamfélags út frá hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar, nemendur á mörkum skólastiga: Nám og kennsla, velferð í skólastarfi, siðfræði og gagnrýnin hugsun, skapandi nám: Nýsköpun í námsumhverfinu, mat á námi með hliðsjón af nýjum aðalnámskrám, jafnrétti í skólastarfi, kynjafræði, kynheilbrigði og klám; – í samhengi við grunnþætti menntunar árangursríkt læsi alla skólagönguna: Að skilja og nýta upplýsingar á fjölbreyttan hátt, verklegir kennsluhættir á öllum námssviðum og mat á hæfni nemenda og afburðanemendur.

Fimm manna stjórn metur umsóknir og gerir tillögur til mennta- og menningarmálaráðherra um styrkveitingar. Í nefndinni eru fulltrúar frá Kennarasambandi Íslands, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samstarfsnefnd háskólastigsins og mennta- og menningarmálaráðuneyti.

5.3 Tengsl leik- og grunnskóla

Samkvæmt 16. gr. laga um leikskóla skal sveitarstjórn koma á gagnvirku 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. Í könnun meðal sveitarstjóra frá 2014 segjast flest sveitarfélög, eða 60 af 64 sem svöruðu könnuninni, stuðla að samstarfi milli leik- og grunnskóla. Dæmi um slíkt samstarf er t.d.:

- a) Fimm ára nemendur hafa verið í fimm ára deildum grunnskóla eða komið í grunnskóla jafnt og þétt yfir skólaárið. Árlega er fundað um alla þá nemendur sem leikskóli telur nauðsynlegt að miðla upplýsingum um - auk þess sem upplýsingum frá grunnskóla er miðlað til leikskóla.
- b) Starfandi er hópur sem kennir fimm ára börnum í leikskóla og sex ára börnum í grunnskóla. Verkefni þessa hóps er að brúa bilið milli skólastiga, vinna að samfellu í námi barnanna og gegn rofi.
- c) Samstarfsverkefni sem miðar að enn betri samvinnu milli skólastiganna með sérstakri áherslu á læsi og stærðfræði.
- d) Í skólastefnu sveitarfélagsins er lögð rík áhersla á tengsl milli skólastiga, að þau séu gagnvirk og fjölþætt þar sem hagsmunir nemenda sitji í fyrirrúmi.
- e) Málefni leik- og grunnskóla heyra undir sama rekstrarsvið og yfirstjórn.
- f) Markvisst er unnið að því að samræma ýmsar stefnur og vinnulag og styrkja samfellu og samstarf milli skólastiga.
- g) Samkennsla leik- og grunnskóla, samstarf í hverri viku. Elstu árgangur leikskóla og 1. bekkur grunnskóla, kennarar þessara árganga eru með sameiginlega undirbúningstíma og samræmt skóladagatal.

6. Mat og eftirlit

Samkvæmt 17. gr. laga um leikskóla er markmið mats og eftirlits með gæðum starfs í leikskólum að:

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

6.1 Ytra mat sveitarfélaga

Samkvæmt lögum nr. 90/2008 um leikskóla og reglugerð nr. 893/2009 um mat og eftirlit í leikskólum og upplýsingaskyldu sveitarstjórna um skólahald skulu sveitarfélög sinna mati og eftirliti með gæðum skólastarfs og láta ráðuneyti í té upplýsingar um framkvæmd skólahalds, innra mat skóla, ytra mat sveitarfélaga, framgang skólastefnu sinnar og áætlanir um umbætur. Þau eiga að fylgja eftir innra og ytra mati þannig að það leiði til umbóta í skólastarfi.

Í reglugerð um mat og eftirlit í leikskólum og upplýsingaskyldu sveitarstjórna um skólahald kemur fram að nefnd í umboði sveitarstjórnar skal hafa eftirlit með því að skólastarf í leikskólum samræmist lögum, reglugerðum og aðalnámskrá leikskóla. Við eftirlit skal stuðst við fjölbreytt gögn, svo sem tölulegar upplýsingar, skólanámskrá, starfsáætlun, stefnu sveitarfélags um leikskólahald og önnur gögn eftir því sem við á. Jafnframt skal nefndin sjá til þess að áætlanir um nauðsynlegar umbætur í kjölfar ytra mats séu gerðar og þeim fylgt eftir.

Komi fram vísbendingar um að leikskóli fari ekki að lögum og sinni ekki lögbundnum skyldum sínum skal nefndin ganga úr skugga um hvort rétt sé og sjá til þess að viðeigandi úrbætur séu gerðar sé þess þörf. Í skólastefnu sveitarfélaga skal koma fram með hvaða hætti sveitarstjórn stendur að mati í leikskólum.

Að Reykjavíkurborg frátalinni hefur ráðuneytið engar upplýsingar um að sveitarfélag hafi látið fara fram ytra mat á starfsemi leikskóla. Ytra mat á leikskólum í Reykjavíkurborg hófst vorið 2013 og eru meginþættir í matinu stjórnun, uppeldi og kennsla, mannaúður, skólabragur og innra mat. Á tímabilinu 2013 til 2015 var gert ytra mat í 15 leikskólum á vegum borgarinnar en alls eru 64 leikskólar í borginni. Reykjavíkurborg hefur einnig látið útbúa ítarleg matsviðmið fyrir ytra mat í leikskólum.

6.2 Mat og eftirlit ráðuneytisins

Samkvæmt lögum um leikskóla skal ráðuneytið annast greiningu og miðlun upplýsinga um starf leikskóla á grundvelli upplýsinga frá sveitarfélögum og með sjálfstæðri gagnaöflun. Þeirri skyldu hefur ráðuneytið mætt meðal annars með því að semja við Hagstofu Íslands um að safna reglubundið ákveðnum tölulegum upplýsingum um starfsemi leikskóla. Í þessari skýrslu er margsinnis byggt á slíkum upplýsingum frá Hagstofunni.

Ráðuneytinu ber lögum samkvæmt að gera áætlun til þriggja ára um kannanir og úttektir á leikskólum sem miða að því að veita upplýsingar um framkvæmd laganna, aðalnámskrá leikskóla og aðra þætti skólastarfs. Fyrsta þriggja ára áætlunin sem gerð var á grundvelli þessa nýja lagaákvæðis gildi frá 2010 til 2012 og er þar fjallað um fyrirhugað ytra mat ráðuneytisins á leik-, grunn- og framhaldsskólum. Ytra mat er skilgreint í áætluninni og getur samkvæmt henni m.a. falist í úttektum á einstökum þáttum skólahalds, stofnanaúttektum, úttektum á og námsþáttum og innra mati skóla. Einnig tekur ytra mat til innlendra og erlendra kannana og rannsókna. Val á stofnunum sem ytra mat beinist að fer eftir ákvörðun ráðuneytisins hverju sinni en ráðuneytið getur valið leikskóla sem úttekt beinist að, s.s. vegna sérstakra aðstæðna eða tegundar úttektar eða að auglýst er meðal sveitarfélaga eftir leikskólum til úttektar. Að loknu ytra mati ráðuneytisins skal sveitarstjórn í samvinnu við viðkomandi leikskóla gera grein fyrir hvernig brugðist verður við niðurstöðum. Að öðru leyti fer eftirfylgni ytra mats samkvæmt verklagsreglum ráðuneytisins. Niðurstöður kannana og úttekta eru birtar á vef ráðuneytisins auk þess sem þar eru birtar umbótaáætlanir byggðar á niðurstöðum mats eftir því sem við á.

Stofnanaúttektir sem gerðar hafa verið á leikskólum hafa mælst vel fyrir og reynst gagnlegar fyrir skóla, sveitarfélög og ráðuneyti. Í stofnanaúttektum er tiltekinn leikskóli skoðaður með hliðsjón af lögum, reglugerðum og námskrá. Í áætlunum ráðuneytisins um kannanir og úttektir á leikskólum er gert ráð fyrir að gerðar séu stofnanaúttektir í sex leikskólum á ári.

Ráðuneytið ákvað að fylgjast með innleiðingu nýrra leikskólalaga með því að gera kannanir meðal sveitarfélaga og skólastjóra leikskóla. Með því var ætlunin að fá breiða mynd af stöðu mála og varpa ljósi á áherslur og sýn sveitarstjórna og stjórnenda leikskóla. Kannanir voru þættir eins og t.d. skólastefna og eftirlit sveitarfélaga, sérfræðiþjónusta, foreldrafélög og samrekstur skólastiga. Fyrri kannanirnar voru gerðar skólaárið 2009 til 2010 og aftur skólaárið 2014 til 2015.

Matsdeild Námsmatsstofnunar tók við umsjón ytra mats í leikskólum fyrir hönd mennta- og menningarmálaráðuneytis í ársbyrjun 2013. Eftir stofnun Menntamálastofnunar er umsjón með ytra mati í leikskólum hjá henni.

Ytra mat í leikskólum hefur farið eftir leiðbeiningum ráðuneytis og frá 2015 hefur einnig verið stuðst við matstækið *Gæðastarf í leikskólum* þar sem sett eru fram viðmið og vísbendingar. Þetta matstæki var unnið með hliðsjón af sambærilegum viðmiðum Reykjavíkurborgar.

Tafla 6.1 Fjöldi metinna leikskóla 2003-2015

Ár	Ytra mat ráðuneytis	Ytra mat ráðuneytis í umsjón Námsmatsstofnunar nú Menntamálastofnunar
2003-2009	7	
2010	6	
2011	7	
2012	5	
2013		6
2014		6
2015		6*
Samtals	25	18

Heimild: Menntamálastofnun 2016

**með viðmiðunum frá Gæðastarfi í leikskólum*

Fjöldi metinna leikskóla 2011-2015 er samtals 30.

Helstu umbótamál leikskólanna sem metnir hafa verið frá 2013 eru:

- Leita þarf leiða til að fjölga leikskólakennurum við leikskólana.
- Gerð skólanámskrár sem samræmist aðalnámskrá 2011 á að vera lokið fyrir 2015.
- Móta og setja fram stefnu í sérkennslu.
- Móta og setja fram stefnu í málefnum barna sem eiga annað móðurmál en íslensku.
- Gera upplýsingar um leikskólastarfið aðgengilegt á fleiri tungumálum en íslensku.
- Gera þarf formlegar starfslýsingar fyrir alla starfsmen og skipurit sem endurspeglar stjórnskipulag leikskólans.
- Tryggja þarf aðkomu foreldra og barna við gerð nýrrar skólanámskrár.
- Leita leiða til að fá fram mat barna á leikskólastarfinu.
- Leita leiða til að fá aðkomu foreldra að innra mati.
- Auka þarf áhrif barna á almennt skipulag og verkefnaval.

Eftirfarandi er yfirlit yfir úttektir og kannanir í leikskólum sem gerðar hafa verið á vegum ráðuneytisins á því tímabili sem skýrsla þessi tekur til:

2015

Ársalir í Skagafirði.

Kæríbær í Skaftárhreppi.
Krummakot í Eyjafjarðarsveit.
Sjálánd í Garðabæ.
Hamrar í Reykjavík.
Undraland á Flúðum.

2014

Álfaborg í Bláskógabyggð.
Hjallatún í Reykjanesbæ.
Leikskóli Seltjarnarness.
Andabær í Borgarbyggð.
Garðaborg í Reykjavík.
Óskaland í Hveragerði.

Mat á framkvæmd laga nr. 90/2008 um leikskóla meðal sveitarstjóra.

Mat á framkvæmd laga nr. 90/2008 um leikskóla meðal skólustjóra leikskóla.

2013

Laut í Grindavík.
Sólvellir í Grundarfirði.
Reynisholt í Reykjavík.
Örk á Hvolsvelli.
Sólborg á Ísafirði.
Tröllaborg á Akureyri.

Könnun meðal sveitarstjóra á fyrirkomulagi og framkvæmd sérfræðipjónustu í leik- og grunnskólum.

Úttekt á fyrirkomulagi og framkvæmd sérfræðipjónustu í sex sveitarfélögum.

2012

Stekkjarsás í Hafnarfirði.
Lyngholt á Reyðarfirði.
Grænuvellir í Norðurþingi.
Sólvellir á Seyðisfirði.
Öxarfjarðarskóli.

2011

Bergheimar í Þorlákshöfn.
Leikskólinn í Stykkishólmi.
Árbær í Árborg.
Leikbær í Dalvíkurbyggð.
Sólborg í Sandgerði.
Hlíð í Reykjavík.
Múlaborg í Reykjavík.

Mat á málumhverfi og lestrarnámi barna í tíu leikskólum.

Skýrslur með niðurstöðum allra úttekta eru aðgengilegar á vef mennta- og menningarmálaráðuneytisins: www.menntamalaraduneyti.is

6.3 Innra mat leikskóla

Hver leikskóli metur með kerfisbundnum hætti árangur og gæði skólastarfs á grundvelli 17. gr. með virkri þátttöku starfsmanna, barna og foreldra eftir því sem við á. Leikskóli birtir opinberlega upplýsingar um innra mat sitt, tengsl þess við skólanámskrá og áætlanir um umbætur. Í 251 leikskóla eða 99% fer fram kerfisbundið mat á árangri og gæðum leikskólastarfs. Einungis tveir leikskólustjórar sögðu svo ekki vera. Þegar spurt var hverjir kæmu að innra mati skólans sögðu yfir 90% að stjórnendur, leikskólakennarar og annað starfsfólk skólans ynnu innra matið. Í 144 leikskólum taka börnin þátt í matinu og foreldrar í 182 leikskólum.

Árið 2015 voru gerðar stofnanaúttektir í sex leikskólum og notuð viðmið um gæðastarf sbr. töflu 6.1 að ofan. Eftirfarandi er niðurstaða þessara sex leikskóla í innra mati sett fram með heildareinkunnum matsmanna um hvert viðmið fyrir hvern skóla. Notaður er skalinn 1 til 4 til að gefa matseinkunn. Sjá töflu 6.2.

Tafla 6.2 Staða innra mats í sex leikskólum árið 2015

Innra mat	Skóli 1	Skóli 2	Skóli 3	Skóli 4	Skóli 5	Skóli 6
Skipulag og viðfangsefni	1,2	1,1	3,2	2,3	1,5	3,0
Gagnaöflun og vinnubrögð	2,4	2,3	2,4	2,5	2,5	3,3
Opinber birting og umbætur	1,4	1	2,9	2,5	1,4	3,2

Heimild: Menntamálastofnun 2016

6.4 Málumhverfi og lestrarnám barna í tíu leikskólum

Þessi skýrsla er afrakstur verkefnis sem var framkvæmt á grundvelli þriggja ára áætlunar mennta- og menningarmálaráðuneytisins um ytra mat í leik-, grunn- og framhaldsskólum sem gildir frá 2010 til 2012 og samkvæmt 20. gr. laga um leikskóla nr. 90/2008. Verkefnið fólst í því að afla upplýsinga um málumhverfi leikskólabarna á Íslandi. Mennta- og menningarmálaráðuneytið sendi þann 8. mars 2011 tölvupóst til allra sveitarfélaga á landinu sem reka leikskóla. Óskað var eftir ábendingum um leikskóla þar sem unnið væri skipulega með málörvun og þróun lestrarnáms og svarfrestur gefinn til 22. mars 2011. Ábendingunum skyldi fylgja stutt lýsing á málörvunarstarfi viðkomandi leikskóla.

Ráðuneytið fól úttektaraðilum að velja tíu skóla af þeim leikskólum sem tilnefndir voru. Þeir skyldu kynna sér starf leikskólanna, skrifa skýrslu um áhugaverð verkefni þeirra og starf á sviði málörvunar og lestrarnáms. Að mati úttektaraðila fer mikið og öflugt þróunarstarf fram í öllum leikskólunum tíu á sviði málörvunar og lestrarnáms leikskólabarna þrátt fyrir mismunandi aðstæður í skólunum. Mikill áhugi er hjá stjórnendum og starfsfólki á þessu viðfangsefni sem meðal annars endurspeglast í þeim metnaðarfullu og fjölbreyttu þróunarverkefnum sem þar eru unnin í tengslum við mál og læsi. Í flestum skólanna er markviss málörvun mjög tengd lestrarnáminu, fyrst og fremst þjálfun hljóðkerfisvitundar og eflingu orðaforða, enda benda rannsóknir til að þessi atriði hafi forspárgildi um gengi í lestrarnámi. Hins vegar mætti almenn málörvun í dagsins önn vera markvissari í sumum tilfellum. Umhverfi skóla styður misjafnlega vel við mál og læsi; í flestum leikskólunum er það mjög mál- og læsisörvandi en í sumum er örvunin í umhverfinu fremur lítil. Aðgengi að mál- og læsisörvandi efni víði í frjálsum leik barnanna er einnig mjög misjafnt, allt frá því að vera nánast ekkert til þess að vera mjög gott. Lestrarnám barnanna er að miklu leyti tengt margvíslegum leik en leikurinn fer í mörgum tilfellum fram í sérstaklega undirbúnum stundum sem kennarinn stýrir en síður í frjálsum leik þar sem frumkvæði barnanna nýtur sín. Í flestum leikskólunum er mjög gott samstarf við grunnskólana sem taka við börnunum að leikskólanámi loknu. Starfsfólki leikskólanna finnst ríkja almennur áhugi í viðkomandi grunnskólum með starfið í leikskólunum og það finnur líka fyrir miklum samstarfsvilja um lestrarnám barnanna.

Skýrslu með niðurstöðum má finna á vef mennta- og menningarmálaráðuneytis.

7. Útgjöld til leikskóla

7.1 Útgjöld hins opinbera, ríkis og sveitarfélaga

Heildarútgjöld opinberra aðila, þ.e.a.s. sveitarfélaga, og einkaaðila, þ.e. heimila, vegna leikskólastigsins voru 35,7 milljarðar króna árið 2014 á verðlagi þess árs (tafla 7.1). Árið 2011 voru heildarútgjöldin 29,3 milljarðar króna sem þýðir að þau hækkuðu milli áráanna 2011 og 2014 um rúma 6 milljarða talið á verðlagi hvers árs. Aftur á móti ef þróun útgjalda er skoðuð með því að staðvirða þau með vísitölu samneyslu á verðlagi ársins 2014 og miðað við mannfjölda á hverju ári þá hafa útgjöldin ekki hækkað nema um eitt prósentustig á milli áráanna 2011 og 2014. Þegar heildarútgjöldin eru metin í samhengi við heildarverðmætasköpun í þjóðfélaginu, þ.e. vergri landsframleiðslu, þá hefur hlutfall þeirra af VLF haldist nokkurn veginn óbreytt á bilinu 1,7% til 1,8%.

Tafla 7.1 Heildarútgjöld hins opinbera og heimila vegna leikskólastigsins 2011-2014

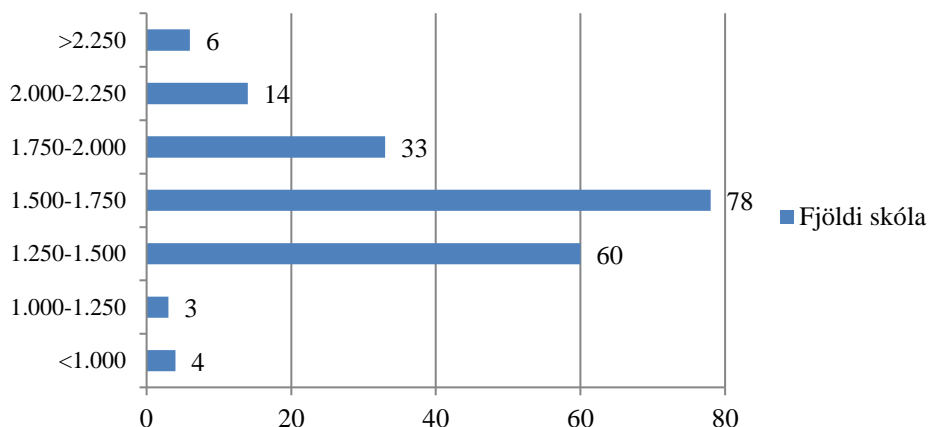
	2011	2012	2013	2014
Í milljónum króna	29.351	30.298	32.117	35.772
Hlutfall af vergri landsframleiðslu	1,73	1,7	1,71	1,79
Innbyrðis hlutdeild	76,6	77,83	76,05	78,32
Útgjöld á mann, staðvirt	109,7	106,3	106,9	113

Heimild: Hagstofa Íslands

Samkvæmt tölum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga var brúttórekstrarkostnaður að viðbættum útgjöldum heimila um 35,8 milljarðar króna árið 2014. Tekjur leikskóla af leikskólagjöldum voru 5,2 milljarðar króna árið 2014. Í tölum Hagstofu Íslands voru útgjöld einkaaðila til leikskólastigsins 4,8 milljarðar og höfðu hækkað úr 3,8 milljörðum króna árið 2011 á verðlagi hvers árs en ef útgjöldin eru staðvirt á mann þá stóðu þau í stað.

Meðallaunakostnaður á hvert heilsdagsígildi í leikskólum árið 2014 var 1,665 milljónir króna. Mynd 7.1 sýnir dreifinguna á meðallaunakostnaði á hvert heilsdagsígildi. Í langflestum skólum er kostnaðurinn á bilinu 1,5 til 2,0 milljónir króna en í örfáum skólum er hann undir 1,5 milljónum króna og í tutugu skólum er kostnaðurinn yfir 2 milljónum króna.

Mynd 7.1 Launakostnaður á hvert heilsdagsígildi 2015



Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

8. Ýmis verkefni á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytis

8.1 Heilsueflandi skólar

Þróunarstarf Heilsueflandi leikskóla á vegum Embættis landlæknis er ætlað að styðja leikskóla í að vinna markvisst að heilsueflingu í starfi sínu. Í aðalnámskrá leikskóla frá 2011 er heilbrigði og velferð skilgreind sem einn af sex grunnþáttum menntunar sem leikskólar eiga að hafa að leiðarljósi og innleiða í öllu sínu starfi. Mikill samhljómur er með þróunarstarfi Heilsueflandi leikskóla og grunnþættinum um heilbrigði og velferð. Heilsueflandi leikskóli mun því nýtast leikskólum sem verkfæri til að innleiða grunnþáttinn heilbrigði og velferð. Árið 2012 var farið af stað með undirbúning að Heilsueflandi leikskóla og var m.a. haldið málþing um haustið þar sem kynntar voru fyrstu hugmyndir að uppbyggingu verkefnisins. Í ársbyrjun 2013 var stofnaður vinnuhópur tengiliða þeirra leikskóla sem taka þátt í þróunarverkefni Heilsueflandi leikskóla. Í þessum vinnuhópi sitja einnig fulltrúar frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu og Kennarasambandi Íslands.

Sérfræðingar á sviði áhrifaþátta heilbrigðis hjá Embætti landlæknis skipa stýrihóp Heilsueflandi leikskóla og hafa þeir notið stuðnings vinnuhópsins við að móta drög að handbók, viðmiðum og gátlistum fyrir Heilsueflandi leikskóla. Viðmiðin og gátlistarnir voru prufukeyrð veturinn 2013-2014 í þeim leikskólum sem taka þátt í þróunarstarfinu. Heilsueflandi leikskóli mun leggja sérstaka áherslu á að vinna með átta lykilþætti sem tengjast skólastarfinu. Þeir eru: hreyfing, mataræði, geðrækt, öryggi, tannheilsa, fjölskylda, nærsamfélag og starfsfólk. Gert er ráð fyrir að Heilsueflandi leikskóli setji sér heildræna stefnu um heilsueflandi skólastarf, ásamt tímasettri aðgerðaáætlun og að í skólanámskrá sé tekið mið af stefnunni. Stefnan þarf að vera unnin í góðu samstarfi skólastjórnenda, kennara, annars starfsfólks, foreldra, barna og nærsamfélagsins en þannig næst bestur stuðningur við málefnið og sameiginlegur skilningur. Frekari upplýsingar um verkefnið má finna á vef Embættis landlæknis.

8.2 Samningur við Landvernd um skóla á grænni grein

Verkefnið Skólar á grænni grein eða Grænfánaverkefnið náði í ársbyrjun 2013 til 230 skóla á öllum skólastigum en þess má geta að Landvernd hefur haft umsjón með verkefninu frá 2001. Gerður var samningur um aukinn stuðning ríkisins við Grænfánaverkefnið fyrir árin 2011-2013, þ.e. bæði með stuðningi mennta- og menningarmálaráðuneytis og umhverfisráðuneytis. Með verkefninu er leitast við að veita stuðning við umhverfisstarf þátttökuskóla á öllum skólastigum með sérstakri áherslu á að styðja skólana við menntun til sjálfbærni í samræmi við aðalnámskrár, safna og miðla árangursríkum verkefnum milli þátttökuskóla, stuðla að meira samstarfi milli skóla og aukinni þátttöku nærsamfélagsins í umhverfisstarfi og auka getu skólasamfélagsins til að takast á við flóknari viðfangsefni umhverfismála og sjálfbæra þróun og móta leiðir til að meta árangur af verkefninu.

8.3 Samráðsnefnd leik- og grunnskóla

Sameiginleg samráðsnefnd leik- og grunnskóla var sett á laggirnar í upphafi árs 2010 en áður störfuðu samráðsnefndir fyrir hvert skólastig og höfðu gert árum saman. Nefndinni er ætlað að vera umræðu- og samstarfsvettvangur aðila um ýmis fagleg málefni leikskóla og grunnskóla, vettvangur fyrir samráð og umræður þar sem hægt er að taka fyrir einstök mál, skiptast á skoðunum og veita upplýsingar, skýra mismunandi sjónarmið, vekja athygli á málum og finna ýmsum úrlausnarefnum réttan farveg. Í nefndinni eiga sæti fulltrúar ýmissa hagsmunaaðila leik- og grunnskóla, þ.e. frá mennta- og menningarmálaráðuneyti, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Kennarasambandi Íslands, Heimili og skóla, Samtökum sjálfstæðra skóla og Eflingu - stéttarfélagi. Samráðsnefndin fundar að lágmarki þrisvar sinnum á ári, þar af er ávallt einn fundur með mennta- og menningarmálaráðherra. Á fundunum eru tekin fyrir þau mál sem eru efst á baugi hverju sinni í málefnum leik- og grunnskóla og hefur nefndin reynt góður farvegur fyrir umræðu og lausn mála.

8.4 Efling leikskólastigsins

Ríkisstjórnin samþykkti í lok árs 2012 að setja sex milljónir króna í kynningarátak til að fjölga leikskólakennurum.

Ráðuneytið vann að átakinu í samvinnu við Félag leikskólakennara, Félag stjórnenda leikskóla, Eflingu, Samband íslenskra sveitarfélaga, Háskólann á Akureyri og Háskóla Íslands. Átakið stóð frá 16. apríl til 5. júní

2014. Markmið átaksins var að auka aðsókn í nám í leikskólafræðunum. Vefsíða átaksins er framtidarstarfið.is. Árangur af kynningarátakinu var töluverður, umsóknum um nám við kennaradeild Háskólans á Akureyri fjölgaði um 100% og var aukning umsókna í leikskólakennaranám við menntavísindasvið Háskóla Íslands um 40%, úr 100 umsóknum í 140. Auk þess voru töluverðar umsóknir í aðrar námsleiðir hjá MVS svo sem diplómanám á b.ed.-stigi sem er nýtt nám og menntunarfræði leikskólans á mastersstigi. Afurðir átaksins voru nýttar í auglýsingarherferðir með það að markmiði að fjölga nemum í leikskólakennaranámi bæði 2015 og 2016. Menntavísindasvið Háskóla Íslands hefur tekið við umsjón með vefsvæðum átaksins og mun nýta þau til áframhaldandi kynningar á leikskólakennaranámi.

8.5 Fæðingarorlof

Alþingi samþykkti þingsályktun nr. 5/143, dagsett 19. desember 2013, sem fól mennta- og menningarmálaráðherra í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga að skipa starfshóp til að meta kosti þess að bjóða leikskólavist strax og fæðingarorlofi lýkur. Skýrsla hópsins var tilbúin í maí 2015. Helstu niðurstöður eru:

- Rannsóknir benda til þess að það sé þjóðhagslega hagkvæmt að börn njóti leikskólavistar. Það er verulegur faglegur ávinningur fyrir yngstu börnin að vera í góðum leikskólum með vel menntuðu starfsfólki. Þetta á sérstaklega við um börn með seinkaðan þroska, börn sem búa við bága félagslega stöðu og börn af erlendum uppruna.
- Verulegur kostnaðarauki felst í því fyrir sveitarfélög að hverfa alveg frá daggæslu og bjóða í staðinn upp á leikskólavist fyrir öll börn frá 12 mánaða aldri. Áætlaður rekstrarkostnaður við að bjóða upp á leikskólavist fyrir öll börn frá 12 mánaða aldri er allt að 5,8 milljarðar króna á ársgrundvelli.
- Ef bjóða á öllum þeim sem ekki njóta leikskóladvalar fyrir tveggja ára aldur leikskólavist þarf að fjölga starfsfólki um u.þ.b. 700 stöðugildi til að uppfylla þarfir fyrir faglega umönnun yngstu barnanna.

Skýrslu starfshóps vegna þingsályktunar um leikskóla að loknu fæðingarorlofi má finna á <https://www.menntamalaraduneyti.is/utgafuskra/>

8.6 Dagur leikskólans

Dagur leikskólans var haldinn hátíðlegur í níunda sinn þann 5. febrúar 2016 eða daginn fyrir hinn raunverulega dag leikskólans sem er 6. febrúar. Markmið dagsins er að beina sjónum að leikskólanum og því kraftmikla starfi sem fer fram á degi hverjum. Samstarfsaðilar um dag leikskólans eru Félag leikskólakennara, Félag stjórnenda leikskóla, Samband íslenskra sveitarfélaga, mennta- og menningarmálaráðuneytið og Heimili og skóli – landssamtök foreldra. Á degi leikskólans var veitt viðurkenningin Orðsperið sem eru hvatningarverðlaun. Orðsperið 2016 var veitt þeim sem þótti hafa skarað fram úr við að fjölga körlum í stétt leikskólakennara.

8.7 Læsisátak

Á haustdögum 2015 var undirritaður þjóðarsáttmáli um læsi. Fulltrúar allra 74 sveitarfélaga landsins ásamt menntamálaráðherra og fulltrúum Heimilis og skóla undirrituðu sáttmálann. Markmið þjóðarsáttmálans er að öll börn geti lesið sér til gagns við lok grunnskóla. Verkefnið er hluti af aðgerðaáætlun í kjölfar Hvítbókar um umbætur í menntun. Ekki er litið á þjóðarsáttmálann sem tímabundið átak heldur er markmiðið að leggja stöðugan grunn að umbótum í menntakerfinu þannig að allir nemendur njóti góðs af. Menntamálastofnun hefur yfirumsjón með verkefninu og hefur ráðið til starfa læsisteymi sem vinnur að innleiðingu aðgerða til eflingar læsi. Lögð er áhersla á læsi á öllum skólastigum en horft er á nám og kennslu nemenda sem samfellu frá 2-16 ára. Læsisráðgjafar styðja skóla til stöðugra umbóta með því að miðla fræðslu um bestu leiðir til eflingar læsis en hvaða leiðir eru farnar að markmiðum er val skólanna.

8.8 Handbók um öryggi barna

Handbók um velferð og öryggi barna í leikskólum kom út á árinu 2014. Handbókin var unnin í samvinnu mennta- og menningarmálaráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga með hliðsjón af reglugerð um gerð og búnað grunnskólahúsnæðis og skólalóða nr. 657/2009. Henni er ætlað að vera leiðarvísir fyrir þá aðila í skólasamfélaginu sem vinna að velferð nemenda í leikskólum og til stuðnings við gerð öryggishandbókar, öryggisáætlana og viðbragðsáætlana fyrir leikskóla. Handbækurnar má finna á vef Menntamálastofnunar sem hefur tekið að sér að uppfæra þær í samræmi við breytingar á lögum og reglugerðum.