

SKÝRSLA BSRB UM DAGVISTUNARÚRRÆÐI

MAÍ 2017

## Efnisyfirlit

<b>Helstu niðurstöður .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Inngangur .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Þróun og einkenni íslenskrar umönnunarstefnu .....</b>	<b>5</b>
<b>3. Könnun BSRB um dagvistunarúrræði sveitarfélaga.....</b>	<b>6</b>
3.1. Dagvistunarúrræði sveitarfélaga .....	6
3.2. Dagvistunarúrræði á vegum einkaaðila .....	7
3.3. Endurskoðun dagvistunarúrræða sveitarfélagsins.....	8
3.4. Könnun á vilja íbúa.....	9
<b>4. Áhrif skipan dagvistunarmála .....</b>	<b>10</b>
<b>5. Samantekt.....</b>	<b>12</b>



Ábyrgðarmaður: Elín Björg Jónsdóttir

Höfundur: Sonja Ýr Þorbergsdóttir

Skrifstofa BSRB er á 2. hæð á Grettisgötu 89, 105 Reykjavík

Sími 525 8300

Netfang [bsrb@bsrb.is](mailto:bsrb@bsrb.is)

Vefsíða [bsrb.is](http://bsrb.is)

ISSN númer 1670-4137

## Helstu niðurstöður

- Leikskólar eru eina dagvistunarúrræðið á vegum hins opinbera fram að sex ára aldri barna þegar skólaskylda hefst.
- Það er verkefni hvers og eins sveitarfélaganna 74 að ákveða þann aldur sem stuðningur við foreldra hefst þar sem ekki er kveðið á um það í lögum við hvaða aldur börn eigi rétt á dagvistunarúrræði.
- Dagforeldrakerfið byggir á framboði einkaaðila. Sveitarfélögum ber ekki skylda til að niðurgreiða kostnað vegna þjónustu dagforeldra né að tryggja framboð þeirra.
- Börn á Íslandi eru að meðaltali rúmlega 20 mánaða gömul þegar þau komast inn á leikskóla.
- Helmingur sveitarfélaga er með skráðar reglur um tiltekinn inntökualdur barna á leikskólum. Um 60% landsmanna búa í þeim sveitarfélögum.
- Dagforeldrar eru starfandi í 28% sveitarfélaga á landinu, en 88% landsmanna búa í þeim sveitarfélögum.
- Í 21% sveitarfélaga þurfa börn að bíða eftir leikskólaplássi eftir að viðmiðunar- eða lágmarksaldri er náð en í þeim sveitarfélögum búa 65% landsmanna.
- Um 16% sveitarfélaga hafa framkvæmt könnun á hug íbúa sinna til þess hvernig dagvistunarúrræði þeim hugnast best. Í þeim búa 57% landsmanna.
- Umönnunarbilið er mislangt eftir því hvar á landinu fólk er búsett en er að meðaltali á bilinu 3 til 6 mánuðir.
- Fáir barn dagvistun við 12 mánaða aldur má gera ráð fyrir að móðirin hafi verið í um 9,5 mánuði frá vinnu en faðirinn 2,5 mánuði vegna barneigna. Konan er þá um fjórfalt lengur frá vinnumarkaði en karlinn.
- Á öðrum Norðurlöndum er lögbundinn réttur barna til dagvistunar frá tilteknum aldri sem helst í hendur við rétt foreldra til fæðingarorlofs. Þannig er tryggt er samfella fæðingarorlofs og dagvistunarúrræða að loknu fæðingarorlofi.
- Núverandi skipan dagvistunarmála tryggir að litlu sem engu leyti báðum foreldrum möguleika til þátttöku á vinnumarkaði að loknu fæðingarorlofi.

# 1. Inngangur

Liður í stefnu BSRB um fjölskylduvænna samfélag er að fæðingarorlof sé lengt og börnum sé tryggð örugg dagvistun strax að loknu fæðingarorlofi foreldra. Til að framfylgja þeirri stefnu ákvað nefnd BSRB um fjölskylduvænna samfélag og jafnréttismál að afla upplýsinga um stöðu dagvistunar barna að loknu fæðingarorlofi. Óskað var eftir upplýsingum frá öllum 74 sveitarfélögum landsins og bárust svör frá 73 þeirra. Svarhlutfall er því 99%. Upplýsingar frá því sveitarfélagi sem ekki bárust svör frá var að mestu hægt að afla á vefsíðu þess. Upplýsingaöflunin tók mun lengri tíma en gert var ráð fyrir og stóð frá júlí 2016 til apríl 2017 með formlegum erindum, tölvupóstum og símtölum.

Haustið 2016 stóðu BSRB og Alþýðusamband Íslands (ASÍ) saman að herferðinni Betra fæðingarorlof<sup>1</sup> þar sem áhersla var lögð á breytingar á fæðingarorlofskerfinu í samræmi við tillögur starfshóps um framtíðarskipan í fæðingarorlofsmálum sem var gefin út í mars 2016<sup>2</sup>. Starfshópurinn var skipaður af félags- og húsnæðismálaráðherra en í honum áttu sæti fulltrúar aðila vinnumarkaðarins og mennta- og menningarmálaráðuneytis og félags- og húsnæðismálaráðuneytis. Megintillögur starfshópsins eru að foreldrar fái fyrstu 300.000 kr. af viðmiðunartekjum óskertar, foreldrar fái 80% af viðmiðunartekjum umfram 300.000 og hámarks-greiðslur verði 600.000 kr. á mánuði. Þá lagði hópurinn einnig til að fæðingarorlof verði 12 mánuðir og skipuð verði verkefnisstjórn með fulltrúum ríkis og sveitarfélaga sem hafi það hlutverk að leita leiða til að unnt verði að bjóða börnum dvöl á leikskóla við tólf mánaða aldur.

Frá því að tillögurnar voru lagðar fram fyrir rúmlega ári síðan hafa engar breytingar verið gerðar á fæðingarorlofskerfinu fyrir utan hækkun á hámarks-greiðslum. Þá hefur ríkið ekkert gert til að tryggja börnum leikskóla-dvöl frá 12 mánaða aldri. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur lýst sig reiðubúið til þátttöku í viðræðum um þetta málefni og tiltekið að lenging fæðingarorlofs í tólf mánuði sé mikilvægur liður í því að brúa bilið milli fæðingarorlofs og leikskóla.<sup>3</sup>

Sérfræðingar á sviði jafnréttismála hafa bent á að stjórnvaldsaðgerðir eins og fæðingarorlof, dagvistunar-



**Samkvæmt þessu verður að grípa til aðgerða sem varða alla þá þætti sem hafa áhrif á jafnrétti kynjanna á vinnumarkaði til að uppræta kynjamisrétti.**

úrræði fyrir börn og ríkt framboð hlutastarfa á opinberum vinnumarkaði hafi vissulega tryggt mikla atvinnuþátttöku kvenna. Þetta hafi þó jafnframt fest í sessi hefðbundnar hugmyndir um umönnarhlutverk kvenna. Staðalmyndir, kynbundið náms- og starfsval, verkaskipting á heimilum, fæðingarorlof, möguleikar karla og kvenna á samræmingu fjölskyldu- og atvinnu-lífs, völd og áhrif og mismunandi starfsþróunarmögu-leikar karla og kvenna eru meðal þeirra atriða sem hafa áhrif á ólíka stöðu kvenna og karla á vinnumarkaði.<sup>4</sup>

Þá hafa norrænir sérfræðingar í jafnréttismálum bent á að þróun jafnréttismála einkennist af stöðnun og að áhrif tiltekinna aðgerða á borð við kynja- og feðrakvóta séu einangruð, með öðrum orðum eru „spill-over effect“ eða smitáhrif ekki fyrir hendi. Því þurfi stjórnvöld að skoða vel næstu skref og velta því upp hvort önnur skref séu áhrifameiri.<sup>5</sup> Samkvæmt þessu verður að grípa til aðgerða sem varða alla þá þætti sem hafa áhrif á jafnrétti kynjanna á vinnumarkaði til að uppræta kynjamisrétti.

1. Upplýsingar um átakið má nálgast hér: <https://www.facebook.com/betrafaedingarorlof/?fref=nf>

2. Skýrslu nefndarinnar má nálgast hér [https://www.velferdarraduneyti.is/media/skyrslur2016/11032016\\_Framtidarstefna\\_i\\_daedingarorlofsmalum.pdf](https://www.velferdarraduneyti.is/media/skyrslur2016/11032016_Framtidarstefna_i_daedingarorlofsmalum.pdf)

3. Sjá m.a. umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof, með síðari breytingum og lögum nr. 113/1990, um tryggingagjald, með síðari breytingum, 146 lögjafarþing – 84. mál. <http://www.althingi.is/altext/erindi/146/146-526.pdf>

4. Sjá framtíðarstefnu í jafnlaunamálum - tillögur aðgerðahóps stjórnvalda og samtaka aðila vinnumarkaðarins um launajafnrétti, bls. 9 með vísan til Reizel, Lisa og Teigen, Mari (2014). Kjónsdeling og etniske skiller på arbeidsmarkedet, bls. 12.

5. Erindi Mari Teigen og Lynn Roseberry á hliðarviðburði á 61. fundi Kvennanevndar Sameinuðu þjóðanna í mars 2017, upptöku af fundinum má nálgast hér: <http://www.norden.org/is/thema/det-nordiska-samarbetet-om-jaemstaellidhet/det-haer-sa-norden-paa-fn-s-kvinnokommission>

## 2. Þróun og einkenni íslenskrar umönnunarstefnu

Eitt einkenni norræna velferðarmódelisins er ríkur stuðningur við jafnrétti kynjanna í bæði fjölskyldu- og jafnréttisstefnu. Hluti þess er að tryggja aðgengi og þátttöku beggja foreldra á vinnumarkaði. Hin norræna áhersla er á að báðir foreldrar deili ábyrgð á umönnun barna sinna.<sup>6</sup>

Í grein Guðnýjar Bjarkar Eydal prófessors við Félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands, Þróun og einkenni íslenskrar umönnunarstefnu 1944-2004, er fjallað um stefnu stjórnvalda varðandi stuðning hins opinbera vegna umönnunar ungra barna. Þar kemur fram að á tímabilinu 1944-1972 var ábyrgð á umönnun ungra barna fyrst og fremst á herðum foreldra, samkvæmt stefnu stjórnvalda. Árið 1973 voru sett lög um hlutdeild ríkisins í byggingu og rekstri dagvistunarheimila (nr. 29/1973) og árið 1975 voru sett fyrstu lög um fæðingarorlof mæðra á vinnumarkaði. Að mati Guðnýjar skilgreindi ríkisvaldið það sem hlutverk opinberra aðila að styðja við foreldra með markvissum hætti til að annast ung börn sín frá þeim tíma, bæði með greiðslum og uppbyggingu dagvistunarþjónustu. Öll Norðurlöndin settu á þeim tíma lög um málið sem átti það sameiginlegt að gert var ráð fyrir algildum rétti, þ.e. opinberum reglum um starfsemina og að hún væri niðurgreidd. Þá skilgreindu öll löndin það sem ábyrgð sveitarfélaga að standa fyrir uppbyggingu þjónustunnar.

Meginrökin fyrir uppbyggingu dagvistunarþjónustu á þeim tíma var tvíþætt. Annars vegar að veita börnum bestu mögulegu uppvaxtarskilyrði en hins vegar að tryggja báðum foreldrum möguleika til þátttöku á vinnumarkaði. Guðný bendir á að „[s]ú staðreynd að dagvistarmál heyrðu samkvæmt lögunum undir menntamálaráðuneyti bendir til að þau hafi frá upphafi verið skilgreind sem skólamál og hagsmunamál barna, frekar en félags- eða vinnu-markaðsmál sem hefðu heyrt undir ráðuneyti félagsmála.“ Á tímabilinu 1990-2004 hafi sveitarfélög aukið þjónustu sína varðandi fjölda barna sem fá vistun og þann tíma sem þau geta verið á leikskólum. Niðurstaða hennar er að þjónusta leikskóla hafi farið frá því að vera þjónusta sem eingöngu tiltekni hópar gátu nýtt sér yfir í að vera þjónusta sem nær öll börn eigi kost á frá tveggja ára aldri.<sup>7</sup>

Frá 2004 hafa ekki orðið breytingar á því kerfi sem lýst var hér að framan. Í gildi eru lög um leikskóla, nr. 90/2008, en ekki er kveðið á um það í lögum við hvaða

aldur börn eigi rétt á leikskólavist. Það er því ekki fyrir hendi nein algild regla um þann aldur sem stuðningur hins opinbera hefst við foreldra til að annast ung börn sín. Sveitarfélögum ber engin skylda til að styðja við foreldra hvað þetta varðar að öðru leyti en með leikskóla. Dagforeldrakerfið hefur verið nánast óbreytt frá 1992 þegar reglugerð um daggæslu barna í heimahúsum var gefin út en henni var lítillega breytt 2005. Reglugerðin, nr. 907/2005 er sett á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991. Nú stendur yfir endurskoðun hennar og samkvæmt svörum formanns nefndar sem sinnir því hlutverki standa vonir til að ný reglugerð verði tilbúin til undirritunar haustið 2017.<sup>8</sup>

Dagforeldrakerfið byggir á framboði einkaaðila en sveitarfélögin annast leyfi til daggæslu barna í heimahúsum og eftirlit með starfseminni. Þá er sveitarfélögum heimilt að greiða niður kostnað við daggæslu í heimahúsum, sbr. 42. gr. reglugerðar nr. 907/2005, um daggæslu barna í heimahúsum. Í þessu felst að sveitarfélögum ber ekki skylda til að niðurgreiða kostnað vegna þjónustu dagforeldra né að tryggja framboð þeirra.

Stuðningur stjórnvalda við foreldra frá fæðingu barns fram að grunnskólaskyldu eru því fæðingarorlof, niðurgreiðsla kostnaðs við daggæslu ef dagforeldrar eru starfandi í nágrenni við foreldra, eftir atvikum heimgreiðslur eða foreldragreiðslur og þá leikskólar. Það er svo verkefni hvers og eins sveitarfélaganna 74 að ákveða þann aldur sem stuðningur við foreldra hefst, hvort foreldrar eigi rétt til heimgreiðslna, hver fjárhæð niðurgreiðslu kostnaðar við daggæslu í heimahúsum skuli vera og hvenær börn komist á leikskóla.

Á öðrum Norðurlöndum er aftur á móti lögbundinn réttur barna til dagvistunar frá tilteknum aldri sem helst í hendur við rétt foreldra til fæðingarorlofs, þ.e. tryggð er samfella fæðingarorlofs og dagvistunarræða að loknu fæðingarorlofi. Í Svíþjóð og Noregi eiga börn rétt til leikskólavistar frá 12 mánaða aldri. Fæðingarorlof í Svíþjóð er samtals tæplega 16 mánuðir en 12 mánuðir í Noregi. Í Finnlandi eiga börn rétt á dagvistun frá 9 mánaða aldri og fæðingarorlof foreldra er samtals 9 mánuðir. Í Danmörku er boðið upp á dagvistun barna frá 8 mánaða aldri á svonefndum vöggustofum sem eru á vegum hins opinbera en fæðingarorlof foreldra er samtals 11,6 mánuðir.

6. Guðný Björk Eydal (2006), Þróun og einkenni íslenskrar umönnunarstefnu 1944-2004, Uppeldi og menntun 15. árg. 2. hefti

7. Guðný Björk Eydal (2006), Þróun og einkenni íslenskrar umönnunarstefnu 1944-2004, Uppeldi og menntun 15. árg. 2. hefti

8. Guðríður Bolladóttir, formaður nefndar til að endurskoða reglugerð um daggæslu barna í heimahúsum nr. 907/2005, tölvupóstur, 8. maí 2017

### 3. Könnun BSRB um dagvistunarúrræði sveitarfélaga

Þær spurningar sem lagðar voru fyrir öll sveitarfélögin varðandi dagvistunarúrræði eru eftirfarandi. Öll sveitarfélög fyrir utan eitt svöruðu en þó misítarlega og í sumum tilfellum var eingöngu hluta af spurningunum svarað.

- 1) Hvaða dagvistunarúrræði eru fyrir hendi í sveitarfélaginu, þ.e. sem er á ábyrgð sveitarfélagsins, s.s. leikskólar, ungbarnaleikskólar eða annað?
- 2) Hefur sveitarfélagið sett reglur um frá hvaða aldri barn á rétt á dagvistunarúrræði af hálfu sveitarfélagsins og/eða hve gömul eru börn þegar þau komast inn á leikskóla hjá sveitarfélaginu?
- 3) Grípur sveitarfélagið til einhverra tiltekinnna ráðstafana til að tryggja að dagvistunarúrræði séu fyrir hendi að loknu fæðingarorlofi foreldra, hvort heldur sem er með stofnun sem rekin er af sveitarfélaginu eða einkaaðilum?
- 4) Hefur sveitarfélagið kannað hug íbúa sinna til þess hvernig dagvistunarúrræði þeim hugnast best og frá og með hvaða aldri barns?
- 5) Hver er almennur biðtími barna eftir inntöku á leikskóla eftir að þau hafa náð tilteknum lágmarksaldri (ef hann er fyrir hendi)?
- 6) Hefur sveitarfélagið tekið til endurskoðunar dagvistunarúrræði ungra barna nýlega eða er fyrirhugað að setja það á dagskrá?

#### 3.1. Dagvistunarúrræði sveitarfélaga

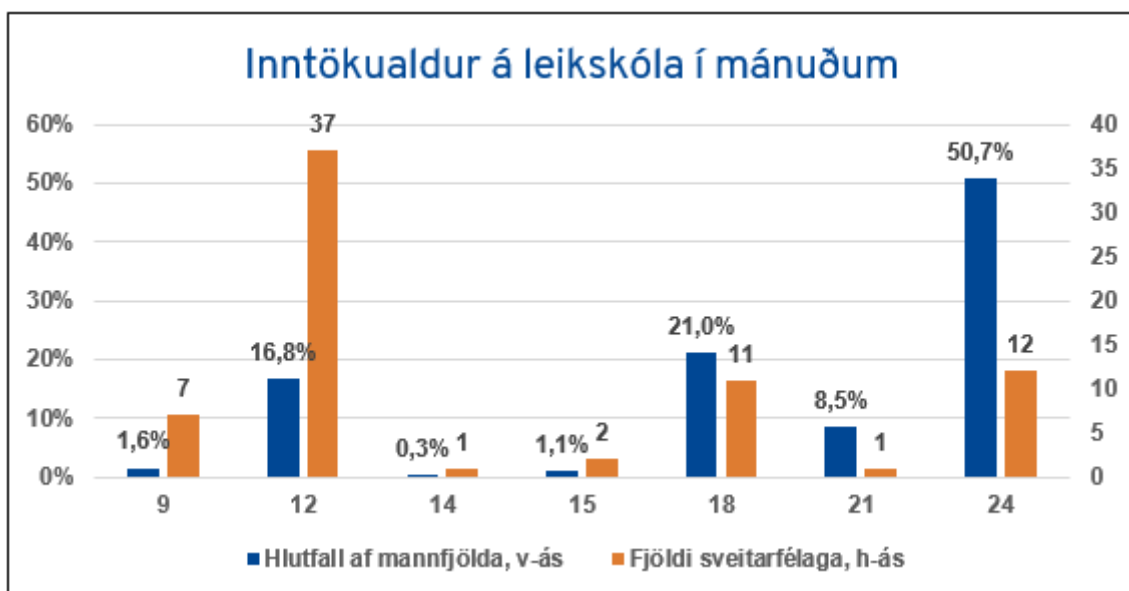
Svör sveitarfélaga við spurningu um hvaða dagvistunarúrræði séu fyrir hendi sem starfi á ábyrgð þeirra sýna að það eru fyrst og fremst leikskólar. Nokkur

sveitarfélög eru með leikskóladeildir (5), dagvistun (1) og önnur með þjónustusamning við önnur sveitarfélög um aðgang að leikskóla (6). Í tveimur sveitarfélögum standa engin af áðurnefndum úrræðum til boða en í öðru þeirra búa engin börn undir sex ára aldri. Rúmlega 50% landsmanna búa í sveitarfélögum þar sem inntökualdur barna á leikskóla er 24 mánaða og 18,4% landsmanna búa í sveitarfélögum þar sem inntökualdur á leikskóla er 12 mánaða eða yngri. Nánari sundurliðun má sjá á mynd 1.

Aldursviðmiðin í mynd 1 byggja á þeim inntökualdri sem sveitarfélögin hafa sett sér í samþykktum sínum og á svörum þeirra sem ekki höfðu sett sér slíkar reglur. Svör sveitarfélaga við spurningu um hvort það hefði sett reglur um frá hvaða aldri barn ætti rétt á dagvistunarúrræði af hálfu sveitarfélagsins og/eða hve gömul börn eru þegar þau komast inn á leikskóla hjá sveitarfélaginu sýna að eingöngu helmingur sveitarfélaga er með skráðar reglur um tiltekinn inntökualdur barna á leikskólum þar sem 60% landsmanna búa, sjá nánar mynd 2.

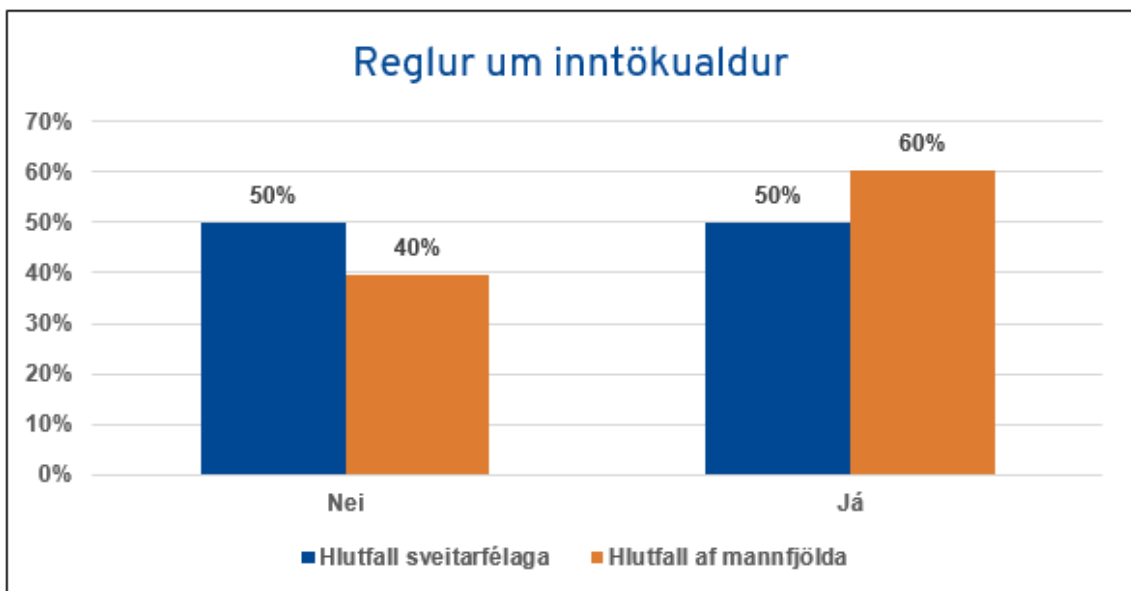
Í svörum sveitarfélaga við spurningu um inntökualdur á leikskóla komu einnig fram upplýsingar um hvort þau taki við yngri börnum en samkvæmt reglum eða viðmiðum um inntökualdur, væru slíkar reglur eða viðmið fyrir hendi. Svörin benda til þess að nær öll sveitarfélög þar sem inntökualdur eða viðmiðunaraldur er hærri en 12 mánaða taki við börnum fyrir ef pláss leyfir.

Þá var spurt var hver væri almennur biðtími barna eftir inntöku á leikskóla eftir að þau hefðu náð tilteknum lágmarksaldri, væri hann fyrir hendi. Þar voru svörin misítarleg og voru þau því dregin saman í já og nei svör. Í 21% sveitarfélaga þurfa börn að bíða eftir leikskólaplássi eftir að viðmiðunar- eða lágmarksaldri er



Mynd 1: Inntökualdur barna á leikskóla í mánuðum.

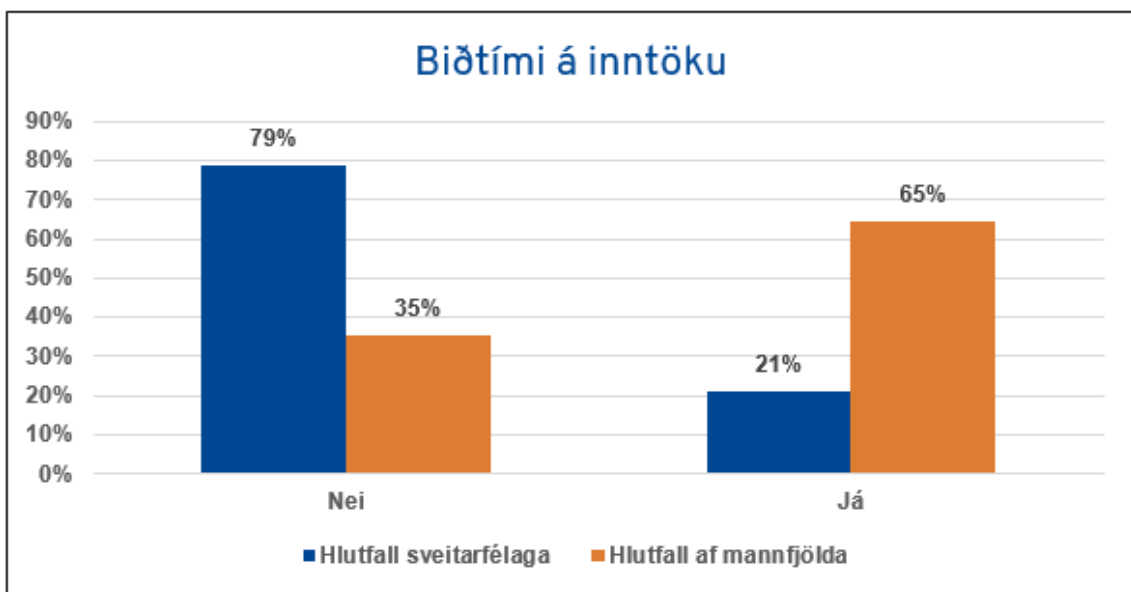
Mynd 2: Hlutfall sveitarfélaga sem sett hafa reglur um inntökualdur á leikskóla.



náð en þar búa 65% landsmanna, sjá nánar mynd 3. Sambærileg spurning var lögð fyrir sveitarfélögin í könnun Sambands íslenskra sveitarfélaga sem var gefin út 2015 og sýnir sambærilegar niðurstöður. Þar

kom fram að 61% landsmanna bjuggu í sveitarfélagi þar sem biðlisti eftir leikskólaplássi var til staðar eftir úthlutun haustið 2013 og 30% landsmanna bjuggu í sveitarfélagi þar sem slíkur listi var ekki til staðar.<sup>9</sup>

Mynd 3: Biðtími barna eftir að lágmarks- eða viðmiðunaráldri á leikskóla er náð.



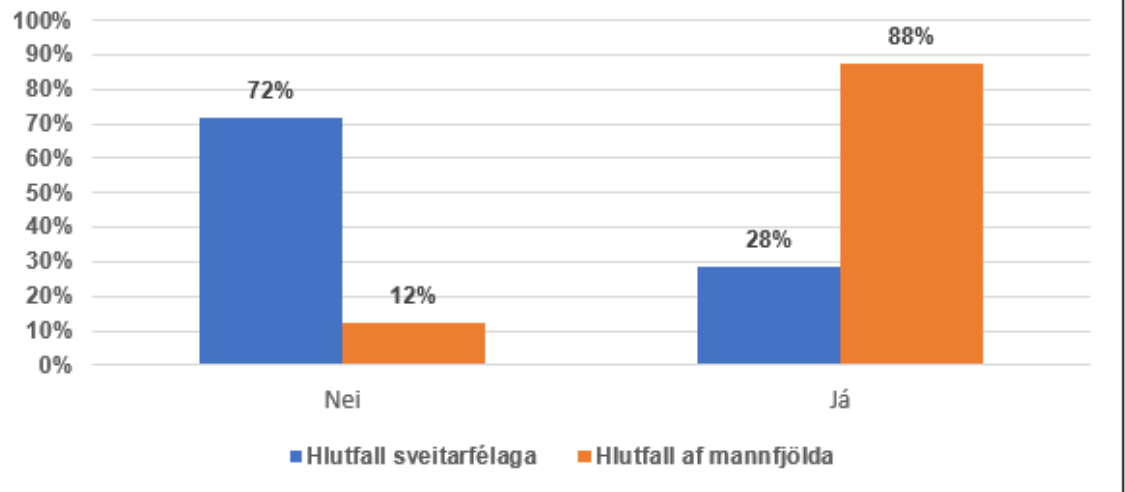
### 3.2. Dagvistunarúrræði á vegum einkaaðila

Jafnframt voru sveitarfélögin spurð hvort þau grípi til tiltekinna ráðstafana til að tryggja að dagvistunarúrræði séu fyrir hendi að loknu fæðingarorlofi foreldra, hvort heldur sem er með stofnun sem rekin er af sveitarfélaginu eða einkaaðilum. Sjö sveitarfélög þar sem 1,6% landsmanna búa bjóða upp á pláss á leikskóla frá 9 mánaða aldri. Í þeim sveitarfélögum þar sem inntökualdur á leikskóla var hærri en 12 mánaða kom fram að reynt væri að tryggja nægilegt framboð dagforeldra.

**7** sveitarfélög bjóða upp á leikskóla frá 9 mánaða aldri.

9. Sjá bls. 6 í könnuninni sem má finna hér [http://www.samband.is/media/grunnskoli/Dagforeldrar\\_konnun\\_mars15.pdf](http://www.samband.is/media/grunnskoli/Dagforeldrar_konnun_mars15.pdf)

## Starfandi dagforeldrar



Mynd 4: Hlutfall sveitarfélaga þar sem eru starfandi dagforeldrar.

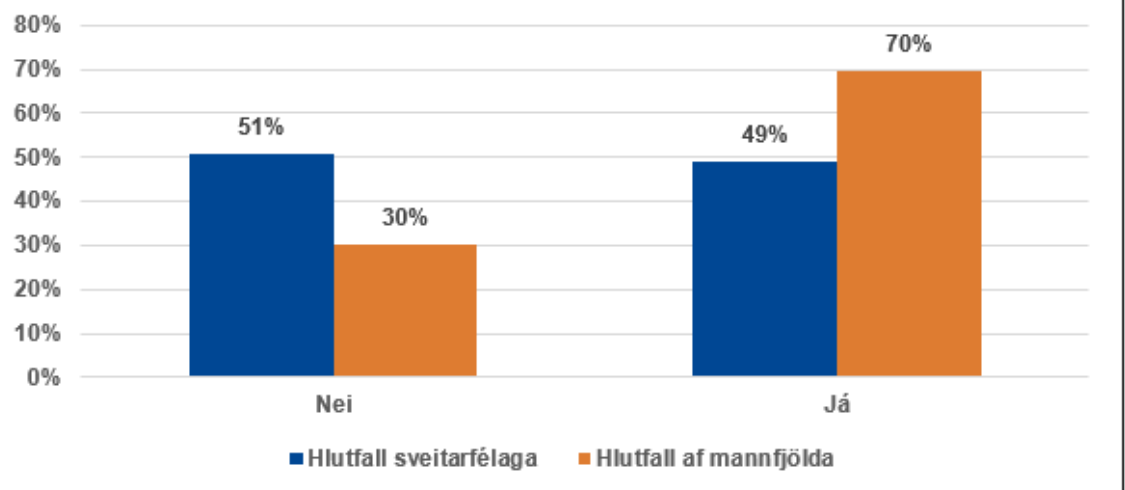
Dagforeldrar eru starfandi í 28% sveitarfélaga þar sem 88% landsmanna búa, sjá nánar mynd 4. Erfitt reyndist að afla upplýsinga um hvort framboð dagforeldra annað eftirspurn m.a. vegna þess hve öflun upplýsinganna dróst en einnig þar sem almennt virðist ekki liggja fyrir yfirlit þar um hjá sveitarfélögunum. Þá kom fram í svörum að þar sem dagforeldraþjónusta er fyrir hendi eiga foreldrar rétt á niðurgreiðslu gjaldsins. Í svörum átta sveitarfélaga kom fram að sveitarfélagið hefði auglýst, hvatt og leitað eftir einstaklingum til að gerast dagforeldrar en án árangurs. Þrjú sveitarfélög bentu á foreldrar ættu rétt á heimgreiðslum til að brúa bilið milli fæðingarorlofs og leikskóla.

### 3.3. Endurskoðun dagvistunarúrræða sveitarfélagsins

Um 1,6% landsmanna búa í sveitarfélögum sem bjóða upp á leikskólavist frá 9 mánaða aldri og 16,8% landsmanna í sveitarfélögum sem bjóða upp á leikskólavist frá 12 mánaða aldri. Stöðug umræða eða fyrirhuguð

endurskoðun á inntökualdri er fyrir hendi hjá nærri öllum sveitarfélögum þar sem inntökualdur eða viðmiðunaráldur er hærri en 12 mánaða. Álykta má út frá svörum þeirra að flest öll stefni að því að bjóða upp á pláss á leikskóla frá 12 mánaða aldri en séu komin misjafnlega langt í áttina að því markmiði. Engin endurskoðun á dagvistunarúrræðum né umræða er hins vegar fyrirhuguð hjá þeim sveitarfélögum sem bjóða upp á leikskólapláss frá 12 mánaða aldri eða yngra. Eitt sveitarfélag sagðist vera „stolt af því að geta boðið öllum börnum leikskólavist frá eins árs aldri og beðið er eftir því að ríkið standi við sinn hlut og lengi fæðingarorlof úr 9 í 12 mánuði“. Annað sveitarfélag sagði endurskoðun og lækkun inntökualdurs á leikskólum velja á því hvað stjórnvöld hygðust gera. Þá höfðu þrjú sveitarfélög nýlega tekið upp heimgreiðslur til foreldra að loknu fæðingarorlofi og fram að leikskóla vegna þess að ekki fengjust dagforeldrar til starfa, en öll buðu þau upp á leikskólavist frá 12 mánaða aldri.

## Nýleg eða fyrirhuguð endurskoðun



Mynd 5: Hlutfall sveitarfélaga þar sem dagvistunarúrræði ungra barna hefur nýlega verið tekið til endurskoðunar eða fyrirhuguð er að setja það á dagskrá.

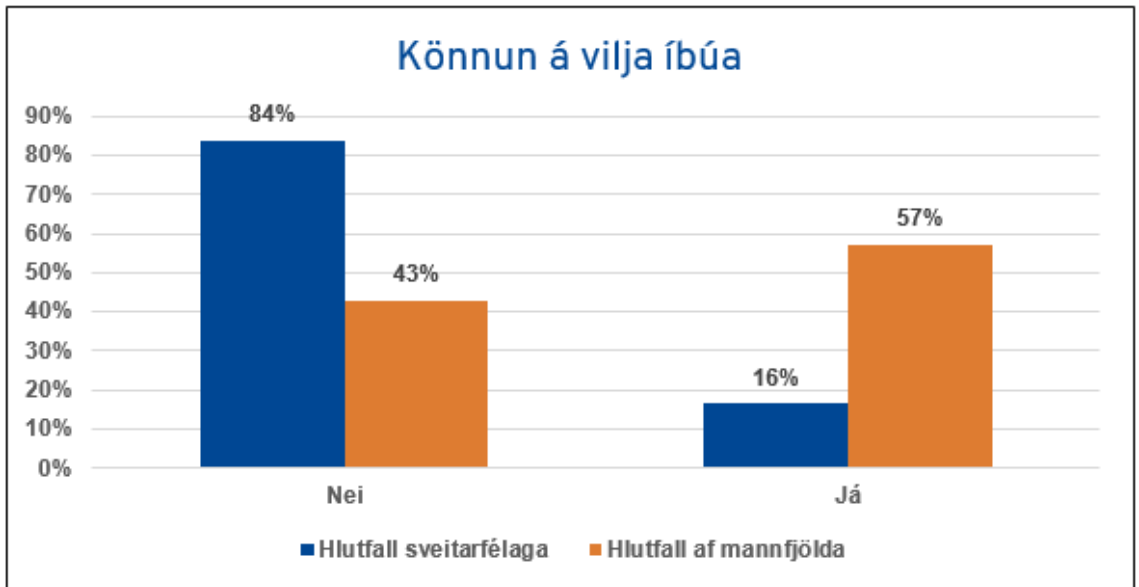


Samkvæmt könnun Sambands íslenskra sveitarfélaga sem send var út í október 2014 bjuggu tæplega 45% íbúa landsins í sveitarfélagi þar sem gerð hafi verið áætlun um að bjóða börnum leikskóla-vist frá 12 mánaða aldri og 2,3% þar sem gerð hafi verið slík áætlun frá 9 mánaða aldri.<sup>10</sup> Núverandi staða er hins vegar sú að tæplega 82% íbúa landsins búa í sveitarfélagi þar sem inntökualdur á leikskóla er hærri en 12 mánaða, samanber kafla 3.1. hér að framan.

### 3.4. Könnun á vilja íbúa

Loks var lögð sú spurning fyrir sveitarfélögin hvort þau hefðu kannað hug íbúa sinna til þess hvernig dagvistunarúrræði þeim hugnast best og frá og með hvaða aldri barns. Af þeim höfðu 16% sveitarfélaga, þar sem um 57% landsmanna búa, lagt könnun fyrir íbúa sína um hvaða dagvistunarúrræði þeim hugnast best. Um 11% sveitarfélaga sögðu að slíkt hefði verið kannað óformlega og var það flokkað sem nei í mynd nr. 6.

Mynd 6: Könnun á hug íbúa sinna til þess hvernig dagvistunarúrræði þeim hugnast best og frá og með hvaða aldri barns.



Tvær þessara kannana má nálgast á heimasíðum sveitarfélaganna og þá sendu tvö sveitarfélög upplýsingar þar um. Hér á eftir verður fjallað stuttlega um helstu niðurstöður þeirra í tengslum við könnun á vilja íbúa varðandi dagvistunarúrræði.

Í könnun Reykjavíkurborgar um viðhorf foreldra barna hjá dagforeldrum 2015-2016<sup>11</sup> kemur fram að 88% foreldra barna hjá dagforeldrum í Reykjavík er ánægður með þjónustu þeirra. Mest óánægja var meðal foreldra vegna kostnaðar við daggæsluna, en nær 40% telja hann of mikinn. Jafnframt jókst óánægja foreldra með fyrirkomulag á veikinda- og frídögum milli kannana. 20% prósent svöruðu því að þau væru óánægð en 18% hvorki né. Svarhlutfall þeirra foreldra sem vildu frekar vistun í leikskóla jókst á milli kannana og sögðust 58% frekar vilja vistun fyrir barn sitt í leikskóla. Svarhlutfall við samskonar spurningu á árinu 2014 var 43%.

Í viðhorfskönnun foreldra sem eiga börn hjá dagforeldrum í Kópavogi í byrjun árs 2016 var spurt m.a. hvort þeir



**Mest óánægja var meðal foreldra vegna kostnaðar við daggæsluna, en nær 40% telja hann of mikinn.**

10. Könnun Sambands íslenskra sveitarfélaga um skipulag og kostnað sveitarfélaga vegna dagforeldra (2015), bls. 5. Nálgast má könnunina hér [http://www.samband.is/media/grunnskoli/Dagforeldrar\\_konnun\\_mars15.pdf](http://www.samband.is/media/grunnskoli/Dagforeldrar_konnun_mars15.pdf)

11. Könnunina má nálgast hér: [http://reykjavik.is/sites/default/files/ymis\\_skjol/skjol\\_utgefid\\_efni/skyrsla\\_for\\_dag\\_2016.pdf](http://reykjavik.is/sites/default/files/ymis_skjol/skjol_utgefid_efni/skyrsla_for_dag_2016.pdf)

hefðu frekar valið leikskólapláss hefði það staðið til boða. Svör bárust frá 104 foreldrum en þar af segja 66% já og 38% nei. Helstu ástæður sem nefndar voru að í leikskóla er starfið meira skipulagt og eftirlitið meira (26 svör), meiri sveigjanleiki í dvalartíma og minna um lokanir (23 svör) og leikskólinn er ódýrari kostur (14 svör). Af þeim sem svöruðu neitandi voru meginástæðurnar að þeir töldu barnið of ungt til að vera í leikskóla (39 svör) og eru ánægð með dagforeldrið (7 svör).

Í könnun um viðhorf foreldra á Akureyri til daggæslu í heimahúsum 2015 var m.a. spurt um afstöðu foreldra til þess hvort þeir hefðu kosið að koma barni sínu í leikskóla. Alls svöruðu um 49% foreldra því játandi en

51% neitandi. Árið 2013 kváðust nær tveir af hverjum þremur kjósa að koma barni sínu á leikskóla fremur en í daggæslu hjá dagforeldri. Árið 2010 var þessu hins vegar öfugt farið en þá vildu 59% daggæslu hjá dagforeldri fremur en leikskóla.<sup>12</sup>

Í svari frá Seltjarnarnesbæ kom fram að fulltrúar foreldra í starfshópi Seltjarnarnesbæjar höfðu kannað máli með óformlegum hætti. Athugunin sem gerð var meðal foreldra ungra barna, leiddi í ljós að meirihluti þeirra óskaði eftir leikskólatilboði fyrir börn sín frá 9 mánaða aldri, frekar en tilboð um daggæslu í heima-húsi. Þó kom fram að mikilvægt væri að foreldrar hefðu vel um þessi úrræði.

## 4. Áhrif skipan dagvistunarmála

Markmið könnunar um dagvistunarúrræði á vegum sveitarfélaga er að varpa ljósi á hvaða stuðningur stjórnvalda er fyrir hendi varðandi umönnun barna að loknu fæðingarorlofi þar sem ítrekað hefur verið bent á þau vandkvæði sem leiða af svonefndu umönnunarbili. Umönnunarbilið er sá tími sem tekur við að loknu fæðingarorlofi foreldra og þar til barni er tryggt leikskólapláss eða annað dagvistunarúrræði af hálfu hins opinbera. Rannsóknir sýna að bilið almennt brúað með þeim hætti að barnið fer til dagforeldra, foreldrar taka sér lengra frí frá störfum eða reiða sig á ættingja þar til barnið kemst inn á leikskóla. Almennt eru það mæður sem axla meginábyrgðina við að brúa bilið.<sup>13</sup>

Dagforeldrar eru sjálfstætt starfandi en samkvæmt svörum sveitarfélaga við fyrirspurn BSRB eru þeir starfandi í 21 af 74 sveitarfélögum. Það felur í sér að ekki eru starfandi dagforeldrar í 72% sveitarfélaga. Sé hins vegar litið til íbúðafjölda eru það sveitarfélög þar sem um 88% landsmanna búa, sjá nánar kafla 3.2 bls dagvistunarúrræði á vegum einkaaðila. Ekki liggur fyrir greining á því hvort starfandi dagforeldrar anni eftirspurn innan þeirra sveitarfélaga eða nágrennis sem þeir starfa. Á hverju ári birtast fréttir um vandkvæði foreldra við að útvega sér dagvistunarúrræði, hvort heldur hjá dagforeldrum eða leikskólum og ljóst er að vandinn er viðvarandi í mörgum af stærstu og fjölmennustu sveitarfélögum landsins.<sup>14</sup> Önnur hlið á þessu úrræði er að þar sem um einkaaðila er að ræða er verð, ákvörðun vistunartíma og lokunar eftir því hvað hvert og eitt



**Dagforeldrar eru sjálfstætt starfandi en samkvæmt svörum sveitarfélaga við fyrirspurn BSRB eru þeir starfandi í 21 af 74 sveitarfélögum.**

dagforeldri ákveður. Þó eru dæmi um ákvæði um hámarksgjald vegna daggæslu í heimahúsum. Samkvæmt könnun Sambands íslenskra sveitarfélaga um skipulag og kostnað sveitarfélaga vegna dagforeldra eru slík ákvæði að finna í þjónustusamningum hjá sex sveitarfélögum þar sem um 14% landsmanna búa. Þá svaraði um þriðjungur sveitarfélaga spurningu um hvort það hefði upplýsingar um mánaðarlegar greiðslur sem foreldrar reiddu fram vegna daggæslu barna 1. des

12. Rannsóknina má finna hér: <https://www.akureyri.is/static/files/skoladeild/dagforeldrar/dagforeldrar-lokaskýrsla-2015.pdf>

13. Sjá m.a. meistararitgerð Eddu Sigurbjargar Ingólfssdóttur frá 2013. Úrdrátt á meistararitgerðinni „Þetta reddast“ má nálgast hér: [http://www.jafnretti.is/D10/\\_Files/Thetta\\_reddist.pdf](http://www.jafnretti.is/D10/_Files/Thetta_reddist.pdf) og ritgerðina sjálfa sem er á sænsku hér: <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=4054021&fileId=4054024>

14. Sjá m.a. <http://www.visir.is/g/2017170229571/fa-hvergi-plass-hja-dagforeldrum-eda-ungbarnaleikskola---svo-hefur-thetta-lika-ahrif-a-felagsthroska-hennar-og-https://www.akureyri.is/is/ibuagatt/frettir/leikskolamalin-i-baenum-okkar>

2013 en miðað við íbúafjölda var einungis 18% sveitarfélaga sem hafði upplýsingar þar um.<sup>15</sup>

Umönnunarbilið er mislangt eftir því hvar á landinu fólk er búsett. Inntökualdur á leikskóla á Íslandi er að meðaltali rúmlega 20 mánaða. Foreldrar búsettir í 67 sveitarfélögum á landsbyggðinni eiga að jafnaði þess kost að fá pláss á leikskóla fyrir börn sín frá tæplega 18 mánaða aldri. Í sjö sveitarfélögum höfuðborgarsvæðisins eiga foreldrar að jafnaði kost á leikskólaplássi frá tæplega 22 mánaða aldri barns. Við nánari skoðun má sjá að 37 sveitarfélög bjóða börnum leikskólavist frá 12 mánaða aldri en í 32 þeirra eru ekki starfandi dagforeldrar. Þá bjóða 14 sveitarfélög börnum leikskólavist á aldrinum 14-18 mánaða en þar af eru ekki starfandi dagforeldrar í helmingi þeirra. Loks bjóða 13 sveitarfélög börnum leikskólavist á aldrinum 21-24 mánaða en í fjórum þeirra eru ekki starfandi dagforeldrar. Þessar tölur byggja á þeim reglum eða viðmiðun um inntökualdur sem sveitarfélögin hafa sett sér sjálf. Þá hefur ekki verið tekið tillit þess hvort sveitarfélög taki við börnum fyrr eða að biðlistar séu fyrir hendi.

Samkvæmt upplýsingum frá Hagstofunni eru langflest börn yngri en eins árs hvorki hjá dagforeldrum né á leikskóla. Það sama á við um rúmlega 23% barna sem eru eins árs. Það bendir til þess að þau séu heima hjá foreldrum sínum eða ættingjum, sjá nánar mynd 7.

Frekari sundurliðun upplýsinga frá Hagstofunni er ekki fyrir hendi. Samkvæmt þessum tölum má áætla að börn komist að meðaltali í einhverja dagvistun frá 12-15 mánaða aldri. Fæðingarorlof á Íslandi fyrir báða foreldra er samanlagt níu mánuðir. Því er umönnunarbilið sem nýbakaðir foreldrar þurfa að brúa að meðaltali um 3-6 mánuðir. Um 25% feðra taka ekkert fæðingarorlof en þeir sem það gera taka að meðaltali 2,5 mánuði. Mæður taka hins vegar 6 mánuði og hafa gert frá því að fæðingarorlofskerfinu var komið á fót 2001.

Ekki liggja fyrir upplýsingar hjá Fæðingarorlofssjóði um hvort foreldrar séu almennt að taka fæðingarorlof sitt



## Því er umönnunarbilið sem nýbakaðir foreldrar þurfa að brúa að meðaltali um 3-6 mánuðir.

samfellt eða með því að dreifa því yfir lengra tímabil. Samkvæmt svörum frá sjóðnum þar um er ekki hægt að fá þær upplýsingar með einföldum hætti.

Vegna fyrirspurnar BSRB gerði Fæðingarorlofssjóður stikkprufur sem gefa eftirfarandi vísbendingar. Sjá nánar mynd 8. Samkvæmt þessum upplýsingum dreifðu 49,1% mæðra orlofinu vegna barna sem fæddust í janúar 2008 en 50,9% tóku það samfellt. Vegna janúarbarna 2014 dreifðu 55,9% mæður orlofinu en 44,1% tóku það samfellt og vegna barna sem fæddust í janúar 2015 dreifðu 60% orlofinu en 40% tóku það samfellt. Ástæða þess að miðað er við 180 daga er að frá því að fæðingarorlofskerfinu var komið á árið 2001 hafa mæður að jafnaði tekið um 180 daga eða sex mánaða fæðingarorlof.

Samantekt Fæðingarorlofssjóðs gefur vísbendingar um að þróunin frá hrúni hafa verið sú að mæður hafi í auknum mæli farið að dreifa orlofinu. Áréttað skal að greiningin byggir eingöngu á þremur stökum mánuðum á þremur mismunandi árum. Til að um samburð sé að ræða þyrfti að taka alla tólf mánuði ársins og öll ár frá 2008 og er því einungis um vísbendingar að ræða.<sup>16</sup>

### Dagvistun og leikskóli

	Börn á leikskóla (hlutfall fæddra barna)	Börn í dagvistun á einkaheimilum (hlutfall fæddra barna)	Börn hvorki skráð á leikskóla né í dagvistun (hlutfall fæddra barna)
Á fyrsta ári	1%	5,5%	93,5%
1 árs	43%	33,7%	23,3%
2 ára	94%	0,3%	5,7%
3 ára	96%	0,2%	3,8%

Mynd 7: Börn í dagvistun og á leikskóla árið 2015.

Heimild: Hagstofa Íslands

15. Könnunina má finna hér [http://www.samband.is/media/grunnskoli/Dagforeldrar\\_konnun\\_mars15.pdf](http://www.samband.is/media/grunnskoli/Dagforeldrar_konnun_mars15.pdf)

16. Leó Örn Þorleifsson, forstöðumaður Fæðingarorlofssjóðs, tölvupóstur, 2. maí 2017

Vegna fyrirspurnar BSRB um hvort aukning hafi orðið á því að mæður dreifi fæðingarorlofi sínu gerði Fæðingarorlofssjóður stikkprufur sem gefa vísendingar um stöðuna. Unnið var handvirkt út frá börnum sem fæddust í janúar 2008, janúar 2014 og janúar 2015 og fæðingarorlof þeirra mæðra sem tengdust börnum í þeim mánuðum skráð. Stikkprufurnar byggðu á eftirfarandi forsendum:

- **Dreift orlof, færri en 180 dagar:** Mæður sem taka minna en 6 mánuði í fæðingarorlof en það sem þær taka er dreift á lengri tíma. Annað hvort skipta þær tímabilinu upp og/eða eru í lægra en 100% fæðingarorlofi.
- **Dreift orlof, 180 dagar:** Mæður sem taka 6 mánuði í fæðingarorlof og dreifa á lengri tíma. Annað hvort skipta þær tímabilinu upp og/eða eru í lægra en 100% fæðingarorlofi.
- **Samfellt orlof, færri en 180 dagar:** Mæður sem taka 100% fæðingarorlof samfellt í minna en 6 mánuði.
- **Samfellt orlof, 180 dagar:** Mæður sem taka 100% orlof samfellt í 6 mánuði.

## Grunnréttur og sameiginlegur réttur mæðra

	B.f. jan 2008		B.f. jan 2014		B.f. jan 2015	
<b>Dreift orlof, færri en 180 dagar</b>	16	5,5%	19	6,8%	15	5,8%
<b>Dreift orlof, 180 dagar</b>	136	43,9%	137	49,1%	141	54,2%
<b>Samfellt orlof, færri en 180 dagar</b>	37	11,9%	19	6,8%	17	6,5%
<b>Samfellt orlof, 180 dagar</b>	121	39%	104	37,3%	87	33,5%
	<b>310</b>		<b>279</b>		<b>260</b>	

Mynd 8: Dreifing á fæðingarorlofi - mæður.

Heimild: Fæðingarorlofssjóður

## 5. Samantekt

Þegar uppbygging leikskóla hófst á áttunda áratugnum var markmiðið tvíþætt. Annars vegar átti að veita börnum bestu mögulegu uppvaxtarskilyrði, en hins vegar að tryggja báðum foreldrum möguleika til þátttöku á vinnumarkaði. Dagvistarmál hafa frá upphafi heyrt undir menntamálaráðuneyti sem bendir til að þau séu skilgreind sem skólamál og hagsmunamál barna, frekar en félags- eða vinnumarkaðsmál sem ætti heima undir ráðuneyti félagsmála.

Ekki er kveðið á um það í lögum við hvaða aldur börn eigi rétt á dagvistunarúrræði eða inntöku á leikskóla. Það er því ekki fyrir hendi nein algild regla um hvenær stuðningur hins opinbera við foreldra til að annast ung börn sín hefist. Sveitarfélögum ber engin skylda til að styðja við foreldra hvað þetta varðar að öðru leyti en með leikskóla. Dagforeldrakerfið sem hefur nánast verið óbreytt frá 1992, byggir á framboði einkaaðila og sveitarfélögum ber ekki skylda til að niðurgreiða kostnað vegna þjónustu dagforeldra né að tryggja framboð þeirra.

Það er því verkefni hvers og eins sveitarfélaganna 74 að ákveða þann aldur sem stuðningur við foreldra hefist



Ekki er kveðið á um það í lögum við hvaða aldur börn eigi rétt á dagvistunarúrræði eða inntöku á leikskóla.

og þá hve mikill hann skal vera t.d. í fjárframlögum eða niðurgreiðslum. Á öðrum Norðurlöndum er aftur á móti lögbundinn réttur barna til dagvistunar frá tilteknum aldri sem helst í hendur við rétt foreldra til fæðingarorlofs,

þ.e. tryggð er samfella fæðingarorlofs og dagvistunarúrræða að loknu fæðingarorlofi.

Svör sveitarfélaga við könnuninni um hvaða dagvistunarúrræði séu fyrir hendi sem starfi á ábyrgð þeirra sýna að það eru fyrst og fremst leikskólar. Rúmlega 50% landsmanna búa í sveitarfélögum þar sem inntökualdur barna á leikskóla er 24 mánaða og 18,4% landsmanna búa í sveitarfélögum þar sem inntökualdur á leikskóla er 12 mánaða eða yngri. Sjö sveitarfélög bjóða upp á pláss á leikskóla frá 9 mánaða aldri þar sem 1,6% landsmanna búa. Eingöngu helmingur sveitarfélaga er með skráðar reglur um tiltekinn inntökualdur barna á leikskólum þar sem 60% landsmanna búa.

Dagforeldrar eru starfandi í 28% sveitarfélaga þar sem 88% landsmanna búa. Í svörum 8 sveitarfélaga kom fram að sveitarfélagið hefði auglýst, hvatt og leitað eftir einstaklingum til að gerast dagforeldrar en án árangurs.

Svör sveitarfélaganna benda til þess að nær öll sveitarfélög þar sem inntökualdur eða viðmiðunaraldur er hærri en 12 mánaða, taki við börnum fyrr ef pláss leyfir. Í 21% sveitarfélaga þurfa börn að bíða eftir leikskólaplássi eftir að viðmiðunar- eða lágmarksaldri er náð en þar búa 65% landsmanna. Þá höfðu um 16% sveitarfélaga framkvæmt könnun á hug íbúa sinna til þess hvernig dagvistunarúrræði þeim hugnast best. Þar búa 57% landsmanna.

Samkvæmt tölum Hagstofunnar má áætla að börn komist að meðaltali í einhverja dagvistun frá 12-15 mánaða aldri. Fæðingarorlof á Íslandi fyrir báða foreldra

er samanlagt níu mánuðir. Því er umönnunarbilið sem nýbakaðir foreldrar þurfa að brúa að meðaltali um 3-6 mánuðir, stundum meira. Þeir feður sem taka fæðingarorlof taka að meðaltali um 2,5 mánuði en mæður í 6 mánuði. Um 26% feðra taka ekkert fæðingarorlof. Jafnframt axla mæður almennt ábyrgðina á því að brúa umönnunarbilið. Ef að barn fær dagvistun frá 12 mánaða aldri má því gera ráð fyrir að móðirin hafi verið í um 9,5 mánuði frá vinnu en faðirinn í um 2,5 mánuði. Þá hefur konan verið um fjórfalt lengur frá vinnumarkaði en maðurinn.

Umönnunarbilið er jafnframt mislangt eftir því hvar á landinu fólk er búsett. Inntökualdur á leikskóla á Íslandi er að meðaltali rúmlega 20 mánaða. Foreldrar búsettir í 67 sveitarfélögum á landsbyggðinni eiga að jafnaði þess kost að fá pláss á leikskóla fyrir börn sín frá tæplega 18 mánaða aldri. Í sjö sveitarfélögum stórhöfuðborgarsvæðisins eiga foreldrar að jafnaði kost á leikskólaplássi frá tæplega 22 mánaða aldri barns. Sjálfstætt starfandi dagforeldrar eru almennt starfandi í fjölmennustu sveitarfélögum landsins en framboð á þeirri þjónustu er breytilegt og algengt er að þeir anni ekki eftirspurn.

Núverandi fyrirkomulag tryggir því að litlu sem engu leyti báðum foreldrum jafna möguleika til þátttöku á vinnumarkaði að loknu fæðingarorlofi. Þá hefur starfsemi leikskóla verið flokkuð sem hagsmunamál barna en ekki verður séð að jafnræði ríki um þá þjónustu sem börnum stendur til boða af hálfu stjórnvalda frá lokum fæðingarorlofs og fram að grunnskóla.

