

Ed.

22. Frumvarp til laga

[22. mál]

um framhaldsskóla.

Flm.: Ragnar Arnalds, Helgi Seljan, Skúli Alexandersson.

I. KAFLI

Gildissvið.

1. gr.

Lög þessi taka til náms á framhaldsskólastigi sem tekur við af skyldunámsstigi, sbr. 2. gr. laga nr. 55/1974, um skólakerfi. Skólar, sem undir lögina falla, nefnast framhaldsskólar.

II. KAFLI

Markmið.

2. gr.

Framhaldsmenntun er samfélagslegt úrlausnarefni. Hún þjónar því markmiði lýðræðis-þjóðfélags að skapa skilyrði til að fullnægja náms- og þroskaþörf allra að skyldunámi loknu.

Hlutverk framhaldsmenntunar er einkum:

1. að búa uppvaðandi kynslóð undir virka og ábyrga þátttöku í lífi og starfi í þjóðfélagi í sífelldri þróun,
2. að vera vettvangur félagslegra samskipta þar sem rík áhersla er lögð á persónu- og tilfinningaþroska hvers einstaklings.

III. KAFLI

Inngönguskilyrði.

3. gr.

Allir, sem lokið hafa námi í grunnskóla, hlotið jafngilda undirstöðumenntun eða náð hafa 19 ára aldri, eiga rétt á að hefja nám í framhaldsskóla.

IV. KAFLI

Stjórneiningar.

4. gr.

Menntamálaráðuneytið fer með yfirstjórn framhaldsmenntunar nema öðruvísi sé ákveðið í lögum um einstakar námsstofnanir.

Fræðsluráð skv. 14. gr. fara með stjórn framhaldsmenntunar í hverju fræðsluumdæmi, sbr. 13. gr.

Skólastjórnir skv. 18. gr. fara með málefni einstakra framhaldsskóla.

V. KAFLI

Námsskipan.

5. gr.

Framhaldsskólar bjóða fram nám í kjarnagreinum, sérgreinum og valgreinum þannig að sem best verði komið til móts við námsmarkmið nemenda.

6. gr.

Nám í framhaldsskóla skal fara fram á námsbrautum sem skilgreindar eru eftir markmiðum námsins. Námsbraut skal eftir föngum skipulögð þannig að unnt sé að ljúka þar mislöngu námi. Setja má í reglugerð hvar á námsbraut slík námslok geti verið.

7. gr.

Í samræmi við hlutverk framhaldsskóla skal á öllum námsbrautum fara saman nám sem lýtur að almennri menntun og sérgreint nám með hliðsjón af markmiðum brautarinnar. Lögð skal áhersla á tengsl verklegra og bóklegra þátta námsins.

Á hverri námsbraut skal gefa kost á valgreinum. Marka skal sem greiðastar leiðir milli námsbrauta svo og til áframhaldandi náms.

8. gr.

Nám í framhaldsskólum skal hlíta lágmarkssamræmingu. Í þessu skyni setur menntamálaráðuneytið almenna námskrá, rammanámskrá, þar sem skilgreind eru helstu markmið námsins og kveðið er í meginatriðum á um námsbrautir, markmið þeirra og inntak.

9. gr.

Með rammanámskránni skal tryggja jafngildi einstakra námsáfanga og viðfangsefna þannig að nemendur geti auðveldlega fært sig milli skóla.

Við gerð rammanámskrár skal haft samráð við fræðsluráð og samtök kennara og nemenda á framhaldsskólastigi.

10. gr.

Námsefni framhaldsskóla skal skipað í skilgreinda námsáfanga sem metnir séu til eininga eftir umfangi námsins.

11. gr.

Menntamálaráðuneytið hefur, í samráði við fræðsluráð, forgöngu um umbætur í starfi framhaldsskóla, þar með talið rannsókn- og tilraunastarf og samningu námsefnis eftir því sem þörf krefur.

VI. KAFLI

Stjórn.

12. gr.

Á framhaldsskólastigi skal landinu skipt í 9 fræðsluumdæmi svo sem hér segir:

1. Vesturland.
2. Vestfirðir.
3. Norðurland vestra.
4. Norðurland eystra.
5. Austfirðir.
6. Suðurland.
7. Suðurnes.
8. Hafnarfjörður, Garðabær, Bessastaðahreppur, Kópavogur.
9. Reykjavík, Seltjarnarnes, Mosfellssveit, Kjalarnes, Kjós.

Heimilt er ráðherra að stofna sérstakt fræðsluumdæmi í sveitarfélagi með 10 þúsund íbúum eða fleiri ef sveitarstjóri óskar þess og fjárveiting er fyrir hendi.

13. gr.

Í hverju fræðsluumdæmi skal starfa fræðsluráð, skipað níu mönnum, er kosnir skulu með leynilegum, almennum kosningum um leið og almennar sveitarstjórnarkosningar fara fram. Kosningarrétt og kjörgengi til fræðsluráðs eiga allir þeir sem hafa kosningarrétt í sveitarfélögum hvers fræðsluumdæmis.

14. gr.

Yfirkjörstjórn í viðkomandi kjördæmi við kosningar til Alþingis auglýsir kosningu fræðsluráðs og stjórnar talningu atkvæða, sbr. IV. og XII. kafla laga nr. 52/1959, um kosningar til Alþingis. Að öðru leyti gilda um kosningar til fræðsluráða ákvæði sveitarstjórnarlaga nr. 58/1961 eftir því sem við getur átt.

15. gr.

Hlutverk fræðsluráðs er í aðalatriðum eftirfarandi:

1. að fara með stjórn framhaldsmenntunar í umdæminu og koma fram fyrir þess hönd gagnvart fræðsluyfirvöldum,
2. að starfrækja fræðsluskrifstofu og ráða fræðslustjóra til að veita henni forstöðu,
3. að móta tillögur um meginskipan framhaldsmenntunar með hliðsjón af stefnumörkun og ábendingum uppeldismálaþings skv. 16. gr.,
4. að fjalla um og afgreiða árlega framkvæmda- og fjárhagsáætlun vegna framhaldsskóla og fræðsluskrifstofu í umdæminu og senda hana menntamálaráðuneyti,
5. að fara með stjórn framhaldsskólaskóla í umboði sveitarfélaga í umdæminu,
6. að ákveða fyrir sitt leyti, með hliðsjón af fyrri áætlunum skv. 4. tölul., skiptingu fjárframlaga ríkis og sveitarfélaga milli skóla í umdæminu og til sameiginlegra verkefna,
7. að hlutast til um kennslufræðilega þjónustu fyrir umdæmið,
8. að fara með önnur málefni sem því eru fengin í þessum lögum og reglugerðum er settar verða samkvæmt þeim.

16. gr.

Í hverju fræðsluumdæmi skal halda uppeldismálaþing eigi sjaldnar en þriðja hvert ár. Þar skal mörkuð stefna og lögð á ráðin um framhaldsmenntun í umdæminu.

Fræðsluráð boðar til uppeldismálaþings og setur reglur um fjölda kjörinna fulltrúa.

Sveitarstjórnir kjósa fulltrúa á uppeldismálaþing í hlutfalli við íbúafjölda. Auk kjörinna fulltrúa á uppeldismálaþing er áhugamönnum heimilt að sækja þingið og hafa þar málfrelsi og tillögurétt.

17. gr.

Fræðsluskrifstofa undir stjórn fræðslustjóra er framkvæmdaaðili fræðsluráðs. Skrifstofan er jafnframt þjónustustofnun fyrir framhaldsskóla í umdæminu og annast eftir því sem við á tengsl þeirra og umdæmisins við fræðsluyfirvöld.

Helstu verkefni fræðsluskrifstofu eru þessi:

1. að gera heildaráætlanir um skólahald og skólamannvirki í umdæminu, þar með talda áætlanir um fjölda skóla, staðsetningu þeirra og byggingu,
2. að aðstoða skólastjórnir við að samhæfa og tengja saman starfsemi skólanna þannig að reksturinn verði sem hagkvæmastur og tækifæri til menntunar sem fjölbreyttust,
3. að gera heildaráætlanir um fjárþörf vegna skólahaldsins á grundvelli árlegra rekstraráætlana skólanna,
4. að annast undirbúning vegna byggingar skólamannvirkja (áætlanir, útboð, verksamningar), sbr. 1. tölul., og sjá um umsýslu fjármála vegna þessara þátta,

5. að annast launagreiðslur til starfsmanna framhaldsskóla,
6. að starfrækja kennslugagnamiðstöð, er taki mið af þörfum skólanna og þeirra sem vilja færa sér í nyt fjarkennslu, sbr. 23. og 24. gr.,
7. að starfrækja ráðgjafar- og sálfræðiþjónustu fyrir framhaldsskóla í umdæminu,
8. að hafa milligöngu um ýmiss konar þjónustu og ráðgjöf við skólana eftir því sem óskir standa til og við getur átt,
9. að hafa milligöngu um samstarf skóla og atvinnulífs í umdæminu,
10. að annast framkvæmd annarra mála sem skrifstofunni eru fengin í lögum þessum eða reglugerðum er settar verða samkvæmt þeim.

18. gr.

Skólastjórn framhaldsskóla skal skipuð fulltrúum kennara, nemenda og annarra starfsmanna skólanna eftir nánari reglum sem fræðsluráð setur. Skólastjórn fer með málefni hvers skóla samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð. Skólastjórn kýs skólastjóra til fjögurra ára í senn, svo og formann skólastjórnar.

19. gr.

Þar sem tvö eða fleiri sveitarfélög innan fræðsluumdæmis standa saman að rekstri framhaldsskóla er heimilt að koma á fót samstarfsnefnd er skipuð verði fulltrúum hlutaðeigandi sveitarfélaga. Á sama hátt er heimilt, þar sem tveir eða fleiri framhaldsskólar eru starfræktir í sama sveitarfélagi, að stofna til slíks samstarfs innan sveitarfélagsins.

20. gr.

Í hverjum framhaldsskóla skal starfa nemendaráð og hefur það tillögu- og umsagnarrétt um markmið námsins, námsefni, námstilhögun og námsmat. Almenn samtök nemenda í hverjum skóla setja reglur um skipan, starfssvið og starfshætti nemendaráðs.

VII. KAFLI

Fræðsla fullorðinna og fjarnám.

21. gr.

Framhaldsskólar skulu sinna menntun fullorðinna á þeim námsbrautum sem reglulegt starf skólanna tekur til. Í þessu skyni má heimila skóla að stofna til sérstakra námskeiða, þar á meðal kvöldskóla, til að fullnægja óskum og þörfum þeirra sem komnir eru af venjulegum skólaaldri og ekki hentar að sækja reglulega kennslu skólans.

22. gr.

Stefnt skal að því að kennsluaðstaða framhaldsskóla nýtist einnig fyrir almenna fræðslustarfsemi, aðra en þá sem um getur í 21. gr., þar á meðal endurmenntun og símenntun. Fræðsluráð getur í samráði við menntamálaráðuneyti heimilað skóla að eiga hlut að skipulagningu og framkvæmd slíkrar fræðslustarfsemi.

23. gr.

Fjarkennsla á framhaldsskólastigi fer fram undir yfirstjórn menntamálaráðuneytis. Öllum er frjálst að njóta fjarkennslu.

24. gr.

Námsgagnastofnun gegnir hlutverki fjarkennslumiðstöðvar og annast öflun og gerð námsefnis til fjarkennslu, svo sem myndbanda, hljóðbanda, tölvuforrita og prentaðs máls. Ríkisútvarpið annast útsendingu efnis til fjarkennslu eftir því sem þörf krefur, sbr. 7. mgr. 16. gr. útvarpslaga, nr. 68/1985.

Í hverju fræðsluumdæmi skal starfrækt ein fjarkennsluúttöð þar sem best hentar að mati fræðsluráðs. Úttöðin annast leiðbeiningar og tengsl við nemendur.

Heimilt er að hefja tilraunastarf þar sem hluti hefðbundinnar kennslu fer fram með fjarkennslu.

VIII. KAFLI

Starfslið.

25. gr.

Störf við framhaldsskóla skiptast í eftirtalda meginþætti:

1. Stjórnun:
 - a. yfirstjórn, rekstur,
 - b. námsstjórn, þar á meðal í einstökum greinum eða samstæðum greinum, svo og skipulagningu kennslu og eftirlit með verklegri þjálfun.
2. Kennsla.
3. Starfræksla skólasafns.
4. Ráðgjöf:
 - a. náms- og starfsráðgjöf,
 - b. félagsleg ráðgjöf og sálfræðiþjónusta.
5. Þjónustustarfsemi:
 - a. mötuneyti og heimavistir,
 - b. heilsugæsla,
 - c. húsvarsla, ræsting.

26. gr.

Um fjölda starfsmanna og skiptingu starfa fer eftir stærð skóla og verk sviði samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð. Skólastjóri ræður kennara og ráðstafar störfum til námsstjórnar.

27. gr.

Um skilyrði til að vera ráðinn skólastjóri og kennari við framhaldsskóla fer eftir ákvæðum laga um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra.

Setja skal í reglugerð ákvæði um orlof og endurmenntun starfsmanna framhaldsskóla.

IX. KAFLI

Fjármál.

28. gr.

Skólahald samkvæmt lögum þessum skal kostað af ríki og fræðsluráðum í umboði sveitarfélaga. Um kostnaðarskiptingu fer eftir ákvæðum 32. gr.

29. gr.

Heildarframlög ríkisins til framhaldsskóla í fræðsluumdæmi eru ákveðin á fjárlögum með hliðsjón af framkvæmdaáætlun sem menntamálaráðuneytið gerir og lætur fylgja fjárlagatillögum. Framkvæmdaáætlunin skal byggð á áætlunum fræðsluráða, sbr. 4. tölul. 15. gr.

30. gr.

Sveitarfélög í hverju fræðsluumdæmi stofna sérstakan sjóð, framhaldsskólasjóð, til að standa undir greiðslum til fræðsluráða vegna kostnaðar við framhaldsskóla. Framhalds-

skólasjóður skal vera í vörslu fræðsluskrifstofu í hverju umdæmi. Tillag sveitarfélaga til sjóðsins greiðist úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga af framlagi hans til viðkomandi sveitarfélags.

31. gr.

Menntamálaráðuneytið setur í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga reglur um framlög sveitarfélaga til framhaldsskólasjóða sem gilda skulu verði ekki samkomulag um annað. Reglur þessar skulu miðast við íbúafjölda í sveitarfélögum en taka jafnframt tillit til sérstöðu þeirra sveitarfélaga þar sem framhaldsskólar starfa.

32. gr.

Fjárframlög ríkis og sveitarfélaga til fræðsluráða skiptast þannig:

Ríkissjóður greiðir:

1. 80% alls stofnkostnaðar fullbúins kennslurýmis, sbr. einnig 37. gr.,
2. stofnkostnað heimavistarrýmis, þar með taldar skólastjóra- og kennarafríbúðir,
3. laun skólastjóra, fastra kennara og annarra starfsmanna, svo og laun starfsmanna fræðsluskrifstofu og stjórnskipaðra prófdómenda,
4. laun starfsfólks við mótuneyti heimavistarskóla samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð,
5. 80% af viðhaldskostnaði skólamannvirkja og endurnýjun tækja og búnaðar,
6. flutning nemenda til skóla þegar við það sparast bygging heimavista og skólamannvirkja eða hagkvæmt þykir af öðrum ástæðum,
7. 60% af öðrum rekstrarkostnaði en þeim sem talinn er upp í þessari lagagrein.

Fræðsluráð greiðir:

8. 20% stofnkostnaðar við kennslurými, sbr. þó 37. gr.,
9. stofn- og rekstrarkostnað fræðsluskrifstofu, annan en launakostnað,
10. 20% af viðhaldskostnaði skólamannvirkja og endurnýjun tækja og búnaðar,
11. 40% af öðrum rekstrarkostnaði en þeim sem talinn er upp í þessari lagagrein.

33. gr.

Sveitarfélög leggja fram á sinn kostnað lóðir til skólamannvirkja sem lög þessi ná til. Náist ekki samkomulag um kaup á landi undir skólamannvirki fer um slíkt eftir lögum um eignarnám, nr. 11/1973.

34. gr.

Sveitarfélög geta falið samstarfsnefnd skv. 19. gr. að fjalla um skiptingu stofn- og rekstrarkostnaðar við skólalald. Ákveða má að sveitarfélag, þar sem framhaldsskóli starfar, beri hlutfallslega meiri kostnað af starfrækslu hans en önnur sveitarfélög.

35. gr.

Þegar sérgreinaskólar á tilteknu sviði eru starfræktir fyrir landið allt greiðir ríkið kostnað að öllu leyti og fer með stjórn þeirra, sbr. 44. gr.

36. gr.

Til stofnkostnaðar samkvæmt lögum þessum teljast allar framkvæmdir við nýbyggingar og kaup á eldra húsnæði, innanstokksmunir, kennslutæki, skólabifreiðar, áhöld og búnaður. Í reglugerð skal kveða nánar á um framkvæmdir er teljast til stofnkostnaðar.

37. gr.

Heimilt er menntamálaráðherra að auka hlutdeild ríkisins í greiðslu kostnaðar skv. 1. og 5. tölul. 32. gr. ef afbrigðilegar aðstæður eru fyrir hendi varðandi staðsetningu skóla, nemendafjölda, námsframboð og tekjumöguleika sveitarfélaga er mynda skólasvæði.

38. gr.

Heimilt er ríkissjóði, að uppfylltum vissum skilyrðum samkvæmt reglugerð, að greiða framlag til stofnkostnaðar vegna íþróttamannvirkja er sveitarfélög hyggjast reisa í samvinnu við íþróttá- eða ungmennafélög.

X. KAFLI

Eftirlit.

39. gr.

Til að fylgjast með starfi framhaldsskóla og afla hlutlægra og almennra upplýsinga um þá skal komið á fót óháðri eftirlitsnefnd þriggja manna með sérþekkingu á skólamálum. Skal einn þeirra tilnefndur af Háskóla Íslands (félagsvísindadeild), einn af Kennaraháskóla Íslands og einn af menntamálaráðuneyti.

Eftirlitsnefndin skal beita sér fyrir úttekt á starfi og stöðu a.m.k. fimm framhaldsskóla árlega og skila niðurstöðum til menntamálaráðuneytis, hlutaðeigandi fræðsluráðs og skólastjórna.

Heimilt er að verja allt að sex árslaunum dósenta til nauðsynlegra rannsókna á vegum nefndarinnar. Kostnaður við starfsemi nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði.

Setja skal í reglugerð nánari ákvæði um starfshætti eftirlitsnefndarinnar og tengsl hennar við rannsókna- og tilraunastarf skv. 11. gr.

XI. KAFLI

Ýmis ákvæði.

40. gr.

Nemendur, sem vegna fötlunar eða fráviks frá eðlilegum þroskaferli fá ekki notið venjulegrar kennslu í einni eða fleiri námsgreinum, eiga rétt á sérstakri kennslu við sitt hæfi. Nánar skal kveðið á um þessa kennslu í reglugerð.

41. gr.

Hverjum framhaldsskóla ber eftir föngum að kynna starfsemi skólans á skólasvæðinu og stuðla þannig að sem nánustum tengslum við íbúana.

XII. KAFLI

Reglugerðir, gildistaka laganna og undirbúningur að framkvæmd þeirra.

42. gr.

Menntamálaráðuneytið setur með reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd laganna.

43. gr.

Við samningu reglugerða skal haft samráð við fræðsluráð og fulltrúa framhaldsskóla og atvinnulífs, svo og menntamálanefndir Alþingis.

44. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi og koma til framkvæmda á árinu 1988. Jafnframt falla úr gildi lagaákvæði er fara í bága við lög þessi. Eftirtalin lög um skóla á framhaldsskólastigi skulu gilda til bráðabirgða þar til settar hafa verið reglugerðir um tilsvarendi nám:

Lög nr. 55/1971, um fiskvinnsluskóla, lög nr. 14/1973, um heimild til að stofna fjölbrautaskóla, sbr. lög nr. 21/1977 og lög nr. 85/1984, lög nr. 10/1973, um Fósturskóla Íslands, lög nr. 35/1962, um Hjúkrunarskóla Íslands, lög nr. 40/1985, um Þroskaþjálfaskóla Íslands, lög nr. 6/1971, um Hótel- og veitingaskóla Íslands, sbr. lög nr. 109/1974, lög nr. 49/

1946, um húsmæðrafræðslu, sbr. lög nr. 89/1952, lög nr. 53/1975, um hússtjórnarskóla, lög nr. 68/1966, um iðnfræðslu, sbr. lög nr. 18/1971 og lög nr. 68/1972 (ákvæði laganna um löggildingu iðngreina, löggildingu iðnmeistara, réttindi og skyldur iðnnema og meistara, námssamninga og meðferð mála, er þá varða, skulu þó halda gildi sínu þar til sett hefur verið ný löggjöf sem tekur til þessara atriða), lög nr. 37/1975, um Leiklistarskóla Íslands, lög nr. 35/1964, um Ljósmeðraskóla Íslands, lög nr. 12/1970, um menntaskóla, lög nr. 38/1965, um Myndlista- og handíðaskóla Íslands, lög nr. 63/1975, um Sjóvinnuskóla Íslands, lög nr. 22/1972, um Stýrimannaskólann í Reykjavík, lög nr. 1/1973, um Stýrimannaskólann í Vestmannaeyjum, lög nr. 11/1985, um vélstjórnarnám, lög nr. 51/1976, um viðskiptamenntun á framhaldsskólastigi (þó skulu áfram halda gildi sínu ákvæði 9. gr. þeirra laga um Samvinnuskólann og Verzlunarskóla Íslands).

Ákvæði til bráðabirgða.

I

Þar til l. nr. 63/1974, um grunnskóla, hafa verið endurskoðuð koma fræðsluráð skv. 13. gr. í stað fræðsluráða sem kjörin eru skv. 11. gr. laga nr. 63/1974. Fræðsluráð fara einnig með þau verkefni sem þeim er ætlað í 12.–14. gr. sömu laga.

II

Menntamálaráðuneytið skal þegar hefja undirbúning að framkvæmd laganna, m.a. með samningu rammanámskrár og öðrum ráðstöfunum er miða að samhæfingu náms á framhaldsskólastigi.

Greinargerð.

Dregist hefur úr hömlu að setja heildarlöggjöf um framhaldsskóla. Vanræksla löggjafans í þessu efni hefur tafið æskilega þróun framhaldsmenntunar og jafnframt valdið margs konar vandkvæðum og óvissu varðandi starfsemi og rekstur framhaldsskólanna. Frekari töf á því að hafist verði handa um skipulega uppbyggingu framhaldsmenntunar mun hafa ófyrirsjáanlegar afleiðingar fyrir skólastarf í landinu og þá sem leggja stund á framhaldsnám. Með löggjöf þarf þegar að marka helstu skipulagsdrætti framhaldsskólastigsins. Starfi á löggjafarsviðinu þarf síðan að fylgja eftir með auknum fjárveitingum og markvissum áætlunum um bættan aðbúnað að skólastarfi.

Aðdragandi frumvarpsins og helstu nýmæli.

Á landsfundi Alþýðubandalagsins 1983 var gerð ítarleg ályktun um uppeldis- og fræðslumál. Þar var m.a. hvatt til þess að hraðað yrði setningu laga um framhaldsskóla. Talið var nauðsynlegt að í tengslum við það verkefni beitti flokkurinn sér fyrir opinni stefnumræðu um málefni framhaldsmenntunar. Veturinn 1984–85 helgaði hópur flokksmanna og áhugamanna utan flokksins sig þessu verkefni. Gekkst hópurinn m.a. fyrir opinni ráðstefnu um framhaldsmenntun í október 1985 og kynnti þar hugmyndir sínar, þar á meðal efnispunkta í frumvarp um framhaldsskóla. Mörg atriði í þessu frumvarpi eru byggð á tillögum hópsins.

Liðinn er rúmur áratugur frá því hafist var handa um þær breytingar á skólakerfinu sem mynda áttu undirstöðu fyrir úrbætur í framhaldsmenntun hér á landi. Setning laga um grunnskóla, nr. 63/1974, var áfangi að þessu marki. Haustið 1974 skipaði þáverandi menntamálaráðherra nefnd til að gera tillögur um breytta skipan náms á framhaldsskólastigi. Nefnd þessi skilaði áfangaáliti í júlí 1976 og í febrúar 1977 frumvarpi til laga um framhaldsskóla. Frumvarpið var fyrst flutt á 98. löggjafarþingi (1976–77) og hefur síðan verið lagt fram fimm sinnum með ýmsum breytingum án þess að ná fram að ganga.

Alþýðubandalagið hefur jafnan látið skólamál mjög til sín taka. Það studdi á sínum tíma þá megin stefnu sem fyrrnefnt frumvarp um framhaldsskóla frá 1976–77 byggðist á og ekki vantaði nema herslumuninn á að frumvarpið yrði lögfest á árunum 1978–79 þegar Alþýðubandalagið fór með menntamálin í þáverandi ríkisstjórn.

Eins og fram kemur í þessari greinargerð hafa miklar breytingar orðið á íslensku þjóðfélagi og almennum viðhorfum til skólamála síðustu 10 árin. Af þeirri ástæðu og í ljósi þess hve lengi hefur dregist að setja löggjöf um framhaldsskóla er knýjandi að fram fari endurmat á ýmsum þáttum í skipan framhaldsmenntunar.

Frumvarpið byggir á þeirri almennu stefnu að framhaldsmenntun sé samfélagslegt úrlausnarefni, menntunin þurfi að þjóna því markmiði að skapa skilyrði til að fullnægja náms- og þroskaþörf allra að skyldunámi loknu.

Ákvæði frumvarpsins um skiptingu landsins í fræðsluumdæmi og um kostnaðarskiptingu milli ríkis og fræðsluráða (í umboði sveitarfélaga) eru að efni til hin sömu og fram komu í tillögum er hópur sveitarstjórnarmanna sendi menntamálaráðherra í september 1985. Þá eru ýmis ákvæði í frv., svo sem um inngönguskilyrði í framhaldsskóla, námsskipan og starfslíð, áþekk þeim sem voru í frumvarpi um framhaldsskóla frá 1976–77.

Afnumin er sú mismunun sem verið hefur milli verknáms og bóknáms að því er varðar þátttöku ríkisins í fjármögnun skólahaldsins. Sömu kostnaðarákvæði gilda samkvæmt frumvarpinu um allt nám á framhaldsskólastigi ef frá eru taldir sérgreinaskólar sem starfræktir eru fyrir landið allt. Lagt er til að ríkið kosti slíka skóla að öllu leyti. Kostnaðarákvæði eru einnig sambærileg gagnvart öllum sveitarfélögum í landinu.

Ein veigamesta breytingin felst í því að *dregið er mjög úr einhliða ákvörðunarvaldi menntamálaráðuneytis og að sama skapi eru aukin áhrif fræðsluumdæmanna á stefnumótun og stjórnun framhaldsmenntunar*. Í þessu efni er frumvarpinu ætlað að ýta undir þróun, sem verið hefur að gerast, í þá átt að fræðsluumdæmin og hvert skólasamfélag axli aukna ábyrgð á þessu málsviði.

Stefnt er að verulegri valddreifingu í málefnum framhaldsskólans. Fræðsluumdæmunum er ætlað að móta menntastefnu umdæmanna í mun ríkara mæli en verið hefur. Stjórneiningar í hverju umdæmi taka við mörgum verkefnum sem áður voru á hendi menntamálaráðuneytis. Meðal þátta, sem ætlað er að stuðla að auknum áhrifum fræðsluumdæmanna, má nefna:

1. Lýðkjörin fræðsluráð í hverju fræðsluumdæmi fá það hlutverk að ráða til lykta á lýðræðislegan hátt málum er varða uppbyggingu skóla og framhaldsmenntunar. Uppeldismálaþing sótt af kjörnum fulltrúum sveitarstjórna í hverju fræðsluumdæmi og áhugaaðilum yrði ráðgefandi aðili um stefnumótun varðandi framhaldsmenntun.
2. Fræðsluráðunum er ætlað að ráðstafa innan hvers umdæmis því fjármagni sem veitt er á fjárlögum hverju sinni til stofnunar og reksturs framhaldsskóla í hverju umdæmi. Gert er ráð fyrir að sveitarfélög í hverju fræðsluumdæmi stofni sérstakan sjóð, framhaldsskólasjóð, til að standa undir kostnaðarhlut sínum í stofnun og rekstri framhaldsskóla.
3. Fræðsluskrifstofu í hverju umdæmi er ætlað að vera framkvæmdaaðili fræðsluráðs og jafnframt miðstöð fyrir alhliða þjónustu við framhaldsskóla er þar starfa, þar á meðal um aukin tengsl skóla og atvinnulífs. Í tengslum við skrifstofuna er lagt til að starfi kennslugagnamiðstöð er hafi sjálfstæðu þjónustuhlutverki að gegna á sviði kennslu, ráðgjafar og fjarkennslu.
4. Sjálfsforræði hvers skólasamfélags er aukið að því er varðar innra starf skóla. Skólastjórn skipuð fulltrúum kennara, nemenda og annarra starfsmanna skóla kjósi skólastjóra. Nemendaráðum í hverjum skóla er fenginn réttur til að hlutast til um námið og tilhögun þess. Stefnt er að því að skólarnir geti í auknum mæli sinnt menntun fullorðinna. Þar getur ýmist verið um að ræða reglubundið nám eða ýmiss konar almenna fræðslustarfsemi, svo sem á sviði endurmenntunar og símenntunar.

Markmið framhaldsmenntunar er víkkað til muna með hliðsjón af breyttum viðhorfum til menntunar og hlutverks skóla í lýðræðisþjóðfélagi. Lögð er áhersla á tvo meginþætti: 1) að skólinn þurfi að búa einstaklingana undir virka og ábyrga þátttöku í lífi og starfi í þjóðfélagi sem stöðugt er að breytast og 2) að skólinn þurfi einnig, og ekki síður, að vera vettvangur félagslegra samskipta þar sem rík áhersla er lögð á persónu- og tilfinningaþroska hvers einstaklings.

Með frv. er lagður grunnur að því að fjarkennsla geti orðið gildur þáttur í framhaldsnámi. Gert er ráð fyrir að Námsgagnastofnun sjái um öflun og gerð námsefnis á þessu sviði, Ríkisútvarpið annist útsendingar, svo sem heimild er fyrir í útvarpslögum, og útstöðvar í hverju fræðsluumdæmi annist leiðbeiningar og tengsl við nemendur.

Óháðri eftirlitsnefnd er fengið það hlutverk að gera reglubundna úttekt á starfi og stöðu framhaldsskóla. Slik greiningarvinna, gerð af mönnum með sérþekkingu í skólamállum, gæti orðið til mikils stuðnings fyrir rannsókn- og tilraunastarf í hverjum skóla og þannig stuðlað að æskilegri þróun skólanna og framhaldsmenntunar í heild.

Samfélagsbreytingar og hlutverk framhaldsmenntunar.

Þeim nýmælum, sem að framan greinir, er m.a. ætlað að svara breytingum sem orðið hafa á samfélaginu á síðustu áratugum og jafnframt að beina þróuninni í æskilegan farveg.

Eðli og samfélagslegt hlutverk framhaldsmenntunar hefur breyst stórlega á tiltölulega skömmum tíma. Þetta kemur skýrast fram í hinni miklu hlutfallslegu fjölgun einstaklinga í hverjum árgangi sem leggja stund á lengra eða skemmra framhaldsnám. Í stað þess að framhaldsnám gegndi áður nokkuð einhliða því hlutverki að búa ákveðið hlutfall þessara einstaklinga undir háskólanám er það nú á góðri leið með að verða hluti af almennri menntun. Af þessu spretta eðlilega kröfur um að framhaldsskólar leggi vaxandi rækt við alhliða menntunar- og uppeldisstarf.

Fjölbrautánám hefur verið vaxtarbroddur framhaldsmenntunar í landinu þótt ekki hafi verið til heildaráætlun um uppbyggingu og verkaskiptingu fjölbrautaskóla. Menntaskólar starfa eftir sérlögum og um þá gilda allt önnur ákvæði varðandi fjármögnun en aðra framhaldsskóla. Þannig hefur bóknámi og verknámi verið mismunað vegna þess að ekki hafa gilt sömu kostnaðarákvæði um þetta nám. Ríkið hefur að öllu leyti staðið undir stofn- og rekstrarkostnaði menntaskóla en sveitarfélög orðið að bera stóran hluta sömu kostnaðarþátta vegna fjölbrautaskóla og iðnfræðsluskóla.

Þeir aðilar, sem unnið hafa á undanförunum árum að uppbyggingu framhaldsskóla, hafa beitt sér fyrir ýmsum veigamiklum úrbótum, en innri starfshættir skólanna hafa samt ekki breyst sem skyldi. Framhaldsnám þarf að taka mið af örum en oft óvissum samfélagsbreytingum og þannig fela í sér starfsmenntun í víðum skilningi. Í þessu efni þarf að hafa í huga að hugtakið starfsmenntun hefur fengið aðra merkingu en það hafði fyrir nokkrum árum. Sú tíð er liðin að skóli geti á ákveðnu skeiði ævinnar búið menn undir lífsstarf í eitt skipti fyrir öll. Skólastarfi þarf að haga þannig að nám og vinna verði samtengd heild í lífi hvers einstaklings. Námið þarf jafnframt að vera vettvangur uppeldis með það að markmiði að auðvelda ungmönnum að skilja stöðu sína í samfélaginu og efla á þann hátt sjálfsvitund sína og sjálfsforræði. Í skólastarfinu þurfa nemendur og kennarar m.a. að vinna saman að nærtækum verkefnum sem tengjast umhverfi og reynslu nemenda á líðandi stund og úrlausnar krefjast. Námið á ekki aðeins að skila sér í undirbúningi að framtíðarstarfi heldur einnig í þroska einstaklinganna og menningarlegum afurðum.

Þegar á heildina er litið veitir framhaldsskólinn ekki enn nægilega haldgóða menntun til undirbúnings starfa í lýðræðisþjóðfélagi. Verkmenntunin hefur heldur ekki þróast í samræmi við þær breytingar sem orðið hafa og verða fyrirsjáanlega í framtíðinni á starfskerfi og verkaskiptingu þjóðfélagsins. Æskileg þróun í þessa átt hefur m.a. strandað á því að

framhaldsmenntun er ekki skipulögð sem samvirk heild. Mismunandi hlutdeild ríkis og sveitarfélaga í fjármögnun bóklegs og verklegs náms, sem áður er að vikið, hefur verið hér mjög til trafala, sérstaklega fyrir eflingu framhaldsmenntunar í umdæmum utan Stór-Reykjavíkursvæðisins. Þetta ástand eykur á þann búsetu- og stéttamun sem er þó ærinn fyrir.

Valddreifing og stjórn.

Með frumvarpinu er leitað jafnvægis milli miðstýringar og valddreifingar. Þannig er gert ráð fyrir því að yfirstjórn menntamálaráðuneytis felist einkum í samræmingu á námi með setningu rammanámskrár, fjárlagaáætlunum fyrir skólastigið í heild og eftirliti. Jafnframt hafi ráðuneytið forgöngu um umbætur í starfi framhaldsskóla, svo sem varðandi rannsókn- og tilraunastarf, samningu námsefnis eftir því sem þörf krefur og setningu reglugerða um einstaka þætti skólastigsins.

Veigamesta skipulagsbreytingin felst í tilfærslu verkefna frá ríki til lýðkjörinna fræðsluráða í hverju umdæmi. Fræðsluráðunum er ætlað margþætt hlutverk samkvæmt frv. Meðal verkefna fræðsluráðs er að starfrækja fræðsluskrifstofu, móta tillögur um megin-skipan framhaldsmenntunar í umdæminu, fjalla um árlegar fjárhagsáætlanir vegna framhaldsskóla og að ákveða endanlega skiptingu á fjárframlögum ríkis og sveitarfélaga milli skólanna og sameiginlegra verkefna. Við stefnumótun um skólastarfið skal fræðsluráð hafa hliðsjón af ábendingum frá uppeldismálaþingi sem gert er ráð fyrir að haldið verði í umdæminu, ekki sjaldnar en á fjögurra ára fresti.

Fræðsluráð ræður fræðslustjóra til að veita fræðsluskrifstofu forstöðu. Fræðsluskrifstofunni eru ætluð mörg og umfangsmikil verkefni. Hún tekur m.a. við ýmsum verkefnum sem áður voru á hendi menntamálaráðuneytis og fjármálaráðuneytis. Sem dæmi má nefna gerð heildarátlana um skólahald og skólamannvirki í umdæminu, umsýslu fjármála vegna byggingaframkvæmda og launagreiðslur til starfsmanna skóla. Þá kemur í hlut skrifstofunnar að veita skólunum margháttða þjónustu og aðstoð. Dæmi hér um eru samhæfing á skólastarfi, starfræksla kennslugagnamiðstöðvar og ráðgjafar- og sálfræðiþjónustu, aðstoð vegna tengsla skólanna við atvinnulíf, málefni fjarkennslu o.fl.

Ákvæði frumvarpsins eiga að stuðla að eflingu hvers skólasamfélags. Skólastjórn, sem skipuð er fulltrúum kennara, nemenda og annarra starfsmanna skóla, er fenginn í hendur réttur til að kjósa skólastjóra til fjögurra ára í senn. Þá er gert ráð fyrir að nemendaráð starfi við hvern skóla og er samtökum nemenda tryggður tillögu- og umsagnarréttur varðandi ýmsa þætti námsins. Til að stuðla að sem nánustum tengslum skóla við íbúa skólasvæðis er skólanum skylt að kynna starfsemi sína eftir föngum.

Niðurlag.

Svo brýnt sem það er að setja hér skýra löggjöf um framhaldsmenntun er ljóst að löggjöf ein sér tryggir ekki nauðsynlegar úrbætur. Þar þarf margt fleira að koma til. Skólastarf og nám er margþætt ferli þar sem „einfaldar lausnir“ eiga ekki við. Svo mikilvæg sem öll ytri skilyrði eru fyrir skólastarfið ræðst árangur fræðslunnar öðru fremur af samstarfi leiðbeinandans og nemandans. Varast þarf að líta frá of þröngu sjónarhorni á vandamál framhaldsmenntunar. Þótt skólastig séu aðskilin í starfslegu tilliti orka þau hvert á annað. Árangur nemenda í framhalds- og háskólanámi ræðst m.a. af grunnmenntun þeirra. Á sama hátt er háskólamenntun kennara og annarra uppeldisstétta einn af hornsteinum starfs á fyrri skólastigum.

Við umfjöllun um framhaldsmenntun er einnig ástæða til að hafa í huga að skólastarf á víða í vök að verjast um þessar mundir. Þeirrar tilhneigingar gætir hér á landi sem annars staðar að lítið sé á skólann sem hluta af markaðskerfi, menntun er vegin á mælistiku taps og

gróða, verður að „skila arði“, eins og það er orðað án frekari skilgreininga. Slík viðhorf eiga ekkert skylt við það sjálfsgæða stefnumið að nýta skynsamlega alla þætti sem tengdir eru skólastarfi heldur styðjast þau við það brenglaða gildismat að menntun lúti lögmálum vöruframleiðslu, hana sé hægt að kaupa eins og hvert annað góss hjá þeim sem best býður. Í þessari hugmyndafræði hefur sjálft inntak menntunarinnar gleymst.

Um leið og vinna ber að hagkvæmni í rekstri framhaldsskóla þarf að bæjja þeirri hættu frá að markaðshyggja og einsýni ráði ferðinni varðandi hlutverk skóla og þróun menntamála. Aðeins vakandi almenningsálit og samstaða þeirra, sem vilja efla skólann sem vettvang fyrir þekkingarleit og skapandi uppeldisstarf, getur hindrað slíka öfugþróun og veitt brautargengi hugmyndum og tillögum sem miða að betri skóla.