

Skýrsla

mennta- og menningarmálaráðherra um stöðu skólamála samkvæmt beiðni.

(Lögð fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010–2011.)

Með beiðni (á þskj. 1210 – 691. mál) frá Þorgerði K. Gunnarsdóttur og fleiri alþingismönnum er þess óskað að mennta- og menningarmálaráðherra flytji Alþingi skýrslu um stöðu skólamála.

Skýrsla um stöðu skólamála árið 2011

Efnisyfirlit:

Tengsl við aðra upplýsingagjöf mennta- og menningarmálaráðuneytisins til Alþingis um skólamál	3
1. Innleiðing skólalöggjafar árið 2008.	4
2. Sveigjanleg skólaskil og val nemenda. Farið verði m.a. yfir hversu margir nemendur hafi nýtt sér þau úrræði og hvar á landinu þeir hafi verið, einnig hver þróunin varð eftir að fjárveiting var skorin niður til framhaldsskóla vegna nemenda í grunnskólum sem skráðu sig í einstaka áfanga í framhaldsskóla.....	10
3. Efling iðn- og starfsnáms.	12
4. Árleg rekstrargjöld til leik-, grunn- og framhaldsskóla frá árinu 2008.	15
5. Áhrif kjarasamninga á skólastarf og rekstur skóla.	16
6. Staða og þróun sérkennslu í leik-, grunn- og framhaldsskólum. Einnig verði farið yfir hvernig börnum með sérþarfir er mætt í skólakerfinu og hvernig ráðuneytið komi að þeim málum, jafnframt hvort ætlunin sé að bæta sveitarfélögum aukinn kostnað við að sinna þessari þjónustu.	18
7. Sálfræðiþjónusta og forvarnir í framhaldsskólum.	23
8. Hvernig unnið hafi verið úr niðurstöðum síðustu Pisa-könnunar til framtíðar?.....	24
9. Kostnaður við að mennta einn nemanda til stúdentsprófs, skilgreint eftir skólum.	26

10. Kostnaður við brottfall á hvern einstakling sem fellur út úr skólakerfinu. Einnig verði greint frá því hvort, og þá hvar, unnið sé samræmt á landsvísu í að draga úr brottfalli í framhaldsskóla, sem og hvort dregið hafi úr brottfalli sl. 10 ár..... 29
11. Hvort fleiri framhaldsskólar hafi verið hvattir til að bjóða upp á þriggja ára nám til stúdentsprófs en nú gera það og hvaða þýðingu það hefði fjárhagslega fyrir ríkisvaldið og þjóðhagslega fyrir samfélagið að fleiri einstaklingar útskrifuðust með stúdentspróf eftir þrjú ár en með nýrri skólalöggjöf væri bæði unnið og stefnt að slíkum breytingum..... 36
12. Hvort um stefnubreytingu sé að ræða í skólamálum og hugað hafi verið að nýju að því hvort stytta eigi grunnskólann um eitt ár þannig að nemendur hefji framhaldsskólanám að jafnaði ári fyrr en nú. Farið verði yfir hver áhrif slík breyting hefði á nám nemenda og fjárhag sveitarfélaga..... 38
13. Staða tónlistarskólanna. Verði m.a. farið yfir stöðu viðræðna ríkis og sveitarfélaga um þátttöku ríkisins í rekstri tónlistarkennslu..... 39

Tengsl við aðra upplýsingagjöf mennta- og menningarmálaráðuneytisins til Alþingis um skólamál

Samkvæmt 4. gr. laga um grunnskóla nr. 91/2008 , 3. gr. laga um leikskóla nr. 90/2008 og 56. gr. laga um framhaldsskóla nr. 92/2008 gerir mennta- og menningarmálaráðherra grein fyrir skólastarfi á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi á Alþingi á þriggja ára fresti.

Við samþykkt laga um leik-, grunn- og framhaldsskóla sumarið 2008 voru unnar áætlanir í mennta- og menningarmálaráðuneytinu um innleiðingu og framkvæmd laganna. Samkvæmt þeirri áætlun var tekin upp sú vinnuregla að skipta vinnu við skýrslur ráðherra um skólastigin þrjú til Alþingis milli ára þannig að ein skýrsla sé unnin á ári. Í ár er unnið að skýrslu um leikskólastigið og grunnskólinn verður tekinn fyrir 2012 og framhaldsskólinn 2013.

Skýrslur ráðherra til Alþingis um skólastigin innihalda viðamiklar upplýsingar um stöðu og þróun skólastigsins á þriggja ára fresti. Í þessari skýrslu koma að einhverju leyti fram sambærilegar upplýsingar og settar eru fram í framangreindum skólaskýrslum.

1. Innleiðing skólalöggjafar árið 2008.

Í framhaldi af setningu nýrra laga árið 2008 um leikskóla nr. 90/2008, grunnskóla nr. 91/2008 og framhaldsskóla nr. 92/2008 hefur mennta- og menningarmálaráðuneyti unnið að innleiðingu þeirrar menntastefnu sem þar er mörkuð. Undirstaða þeirrar vinnu er útgáfa nýrra aðalnámskráa fyrir skólastigin þrjú sem hafa nú verið staðfestar af ráðherra og birtar með auglýsingu í Stjórnartíðindum.

Skipta má innleiðingu nýrrar skólalöggjafar í fjögur stig:

1. þróun
2. innleiðing
2. framkvæmd
3. mat á árangri og gæðum

Á hverjum tíma hefur verið unnið að verkefnum á ólíkum stigum og margir þættir í innleiðingunni fara í gegnum stigin í innleiðingunni oftar en einu sinni. Verður hér farið yfir helstu þætti innleiðingarinnar.

1. Þróun

Frá árinu 2008 hefur mestur þungi í innleiðingu nýrra laga legið í eftirfarandi verkþáttum:

a) Ritun og útgáfa reglugerða: Alls eru í lögum um leikskóla, grunnskóla, framhaldsskóla og menntun og ráðningu kennara og skólastjórna heimildir fyrir útgáfu 45 reglugerða. Í ágúst 2011 er lokið útgáfu yfir 30 reglugerða. Gott samstarf hefur verið milli ríkis og sveitarfélaga við útgáfu reglugerða um leikskóla og grunnskóla og hafa þær farið í gegnum sameiginlegt kostnaðarmat þessara aðila.

Síðasta reglugerðin fyrir grunnskóla er nú í útgáfuferli eftir afar víðtækt samráð, þ.e. reglugerð um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins í grunnskólum. Ástæða þess að ekki reyndist unnt að ganga frá þessari reglugerð er að ábendingar bárust frá fagaðilum um að skýrari lagastoð þyrfti til að skilgreina betur þessa ábyrgð nemenda og að skólum væri gert skylt í raun og veru að móta heildstæða stefnu til að fyrirbyggja og bregðast við líkamlegu, andlegu og félagslegu ofbeldi í skólum. Með breytingum sem gerðar voru á grunnskólalögum á vorþingi 2011 var skotið skýrari lagastoð undir setningu þessarar reglugerðar þannig að vinna við þá reglugerð er á lokastigi.

Með breytingum á grunnskólalögum vorið 2011 var bætt við heimild í grunnskólalög til að setja reglugerð um skólahald fósturbarna og er vinna hafin við þá reglugerð.

Flestar reglugerðir við lög um framhaldsskóla hafa verið gefnar út en eftir er að gefa út reglugerð um nemendur með sérþarfir í framhaldsskólum. Vinna við þá reglugerð er langt komin og á næstunni verður leitað eftir athugasemdum og ábendingum hagsmunaaðila og reglugerðin væntanlega gefin út fyrir áramót.

Sjá lista yfir útgefnar reglugerðir í viðauka.

b) Ritun og útgáfa aðalnámskráa fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla.

Aðalnámskrár fyrir þessi skólastig voru gefnar út í maí sl. og er nú unnið að kynningu þeirra. Ritun greinanámskráa fyrir grunnskóla er hafin og verða þær gefnar út á þessu skólaári.

Í aðalnámskrám eru skilgreindir sex grunnþættir í menntun sem eiga sér stoð, hver með sínum hætti, í löggjöf fyrir leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla. Grunnþættirnir snúast um læsi á samfélag, menningu, umhverfi og náttúru, einnig um framtíðarsýn, getu og vilja til að hafa áhrif og taka virkan þátt í að viðhalda samfélagi sínu, breyta því og þróa. Þeim er ætlað að undirstrika meginatriði í almennri menntun og stuðla að meiri samfellu í öllu skólastarfi. Grunnþættir í menntun eru: Læsi í viðum skilningi, sjálfbærni, heilbrigði og velferð, lýðræði og mannréttindi, jafnrétti og sköpun.

Grunnþættirnir eru skilgreindir í sameiginlegum inngangskafli í aðalnámskrá leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla. Þeir tengjast öllum námsgreinum grunnskóla og eru leiðarljós í almennri menntun og starfsháttum ásamt lögbundnum áhersluþáttum, m.a. sjálfsvitund, siðgæðisvitund, félagsvitund, borgaravitund og félagsfærni.

Ný aðalnámskrá grunnskóla skipar lögbundnum námsgreinum á námssvið sem hér segir: Erlend tungumál, list- og verkgreinar, náttúrugreinar, skólaíþróttir, samfélagsgreinar og upplýsinga- og tæknimennt. Auk þess eru sérstakar ráðstöfunarstundir skóla í 1.–7. bekk og val nemenda í 8.–10. bekk. Kynnt er ný viðmiðunarstundaskrá sem veitir skólum meiri sveigjanleika í skipulagi skólastarfs. Ein helsta breytingin er að val nemenda á unglingsstigi í 8.–10. bekk verður allt að fimmtungur námstímans. Nú er unnið að gerð námsgreinahluta aðalnámskrár grunnskóla og stefnt er að útgáfu þeirra fyrir lok þessa skólaárs.

Í grunnskóla skal leggja mat á hæfni nemenda innan hvers námssviðs og á það við jafnt í bóklegu námi, verknámi og listnámi. Í aðalnámskránni er kynntur nýr matskvarði með fjórum flokkum, A–D. Matskvarðinn er tvískiptur, annars vegar kvarði fyrir mat á hæfni á hverju námssviði og hins vegar mat á lykilhæfni við lok grunnskóla. Viðmið í námsmati innan hvers námssviðs eða hvernar námsgreinar verða skilgreind nánar í námsgreinahlutanum. Matskvarðann ber að nota við brautskráningu nemenda úr grunnskóla. Einnig má nota hann við lok 4. og 7. bekkjar og almennt í námsmati grunnskóla. Kvarðann má laga að skólanámskrá hvers skóla og aðstæðum hverju sinni.

Ráðgert er að aðalnámskrá grunnskóla verði fylgt eftir af hálfu ráðuneytisins í haust, m.a. með kynningum fyrir kennara og skólastjórnendur og eru þær kynningar þegar hafnar, útgáfu þemahefta um grunnþætti í menntun, útfærslu á námsmati við lok grunnskóla, þróunarstarfi og endurmenntun auk endurskoðunar á samræmdum könnunarprófum í 4.- 7. og 10. bekk grunnskóla og nýsköpunar í námsgagnagerð

c) Uppbygging upplýsinga- og stoðkerfa.

Námskrárgrunnur verður tekinn í notkun um næstu áramót. Hlutverk hans er að auðvelda skólum notkun námskráa, gerð skólanámskráa og áfanga- og námsbrautalýsinga. Einnig miðlar Námskrárgrunnurinn upplýsingum milli ráðuneytis og skóla og samhæfir vinnu vegna viðurkenningar námsbrauta á framhaldsskólastigi. Námsbrautir sem framhaldsskólar þróa á grundvelli nýrrar aðalnámskrár verða hluti af aðalnámskránni og munu birtast starfsmönnum allra skóla, nemendum og foreldrum í námskrárgrunni.

Ný Menntagátt verður einnig opnuð um áramót en þar verður stutt við innleiðingu nýrra laga og námskrár með miðlun upplýsinga og eflingu samstarfs um þróunarverkefni, námsefni, nýtingu upplýsingatækni í skólastarfi, stoðþjónustu vegna námsvals og innritunar o.s.frv. Verið er að kanna fýsileika þess að smíða námsferilskerfi fyrir nemendur og nýtt innritunarkerfi fyrir framhaldsskóla.

2. Innleiðing

a) Endurmenntun og mótun starfsumhverfis kennara. Gert hefur verið samkomulag milli mennta- og menningarmálaráðuneytis, Kennarasamband Íslands og Samband íslenskra sveitarfélaga og þeirra háskóla sem sinna endurmenntun um samstarfsvettvang um endurmenntun kennara. Einnig hefur ráðuneytið gert samning við menntavísindasvið Háskóla Íslands um samstarf um endurmenntun kennara vegna innleiðingar nýrra laga og aðalnámskrár. Hefur menntavísindasvið þegar skipulagt námskeið fyrir starfandi kennara um nýjar námskrár og unnið að því að tengja áherslur þar í grunnmenntun kennara.

Í framhaldi af samkomulagi í tengslum við nýlega kjarasamninga leikskóla,- grunnskóla- og framhaldsskólakennara verða settir af stað starfshópar samningsaðila til að endurskoða vinnutímabátt kjarasamninga, starfsþróun kennara og þróun skólastarfs í áttina að sameiginlegri framtíðarsýn.

b) Endurskoðun námsefnis

Vegna niðurskurðar á fjárveitingum hefur þurft að draga úr fjárveitingum og styrkjum til námsgagnaútgáfu bæði á vegum einkaaðila og hjá Námsgagnastofnun.

Námsgagnastofnun vinnur nú að útgáfu þemahefta um grunnþætti í nýjum aðalnámsskrám. Einnig vinnur stofnunin nú að þarfagreiningu fyrir námsgagnaútgáfu vegna nýrra námskráa. Verið er að undirbúa klasasamstarf milli opinberra- og einkaaðila um námsgagnagerð með áherslu á rafræna útgáfu.

c) Endurskoðun námsmats

Aðalnámsskrá grunnskóla kveður á um miklar breytingar á lokamati í grunnskólum í kjölfar þess að frá gildistöku grunnskólalaga eru ekki lengur samræmd lokapróf í grunnskóla. Skipaður verður starfshópur til að vinna að endurskoðun þess námsmats er taki gildi vorið 2013.

Í undirbúningi er vinna við skilgreiningu hæfniskrafa til stúdentsprófs í samstarfi við háskóla. Einnig liggur fyrir að hefja þróun viðmiðunarprófa fyrir kjarnagreinar til stúdentsprófs.

d) Endurskoðun viðurkenningar og vottunar

Gefnar hafa verið út nýjar reglur um viðurkenningu einkaskóla á framhaldsskólastigi og mótað ferli fyrir slíkar viðurkenningar.

e) Þróun námsframboðs

Veittir hafa verið styrkir til allra framhaldsskóla til mótunar nýrrar aðalnámsskrár. Sérstök áhersla hefur verið lögð á mótun styttri námsbrauta til framhaldsskólaprófs.

Áhersla hefur verið lögð á eflingu starfsmenntunar. Starfsgreinanevnd vinnur nú að stefnumótun um starfsmenntun, ráðuneytið tekur þátt í verkefni á vegum OECD um starfsmenntun.

Í samræmi við ákvæði laga nr. 92/2008 um framhaldsskóla voru á árinu 2010 skipuð 12 starfsgreinaráð til að fjalla um starfsmenntun hvert á sínu sviði atvinnulífsins. Í kjölfarið var

skipuð starfsgreinanevnd sem í eiga sæti formenn allra starfsgreinaráða auk formanns og varaformanns sem skipaðir eru án tilnefningar. Verkefni starfsgreinanevndar er annars vegar að stuðla að samhæfingu í störfum starfsgreinaráða og hins vegar að vera ráðgefandi um mótun starfsmenntastefnu. Starfsgreinanevndin hefur haldið 10 fundi frá skipun nefndarinnar í maí 2010 og starfsgreinaráðin verið virk í eflingu iðn- og starfsnáms eins og fram kemur hér á eftir í skýrslunni, m.a. við að skilgreina hæfni á starfsgreinaþrep.

Nefna má að fulltrúar ólíkra listgreina hafa unnið sambærilega vinnu og unnin hefur verið í tengslum við iðnnámið við að skilgreina hæfni á listgreinaþrep

Allir framhaldsskólar hafa unnið að þróunarverkefnum sem tengjast innleiðingunni og mikið er um að skólar starfi saman að einstökum verkefnum.

f) Uppbygging stjórnunar og stoðþjónustu

Ráðuneytið vinnur nú að greiningu á með hvaða hætti efla megi stoðþjónustu við nemendur og skólakerfið m.a. uppbyggingu undirstofnana og færslu verkefna til þeirra.

g) Kynning

Haldnir hafa verið reglubundnir fundir með skólastjórnendum, kennurum og öðrum hagsmunaaðilum um kynningu á nýjum lögum og námskrám.

Samstarf er við Samband íslenskra sveitarfélaga og Heimili og skóla um kynningu á nýjum lögum, reglugerðum og aðalnámskrám fyrir skólanevndir um allt land. Þegar kynningu fyrir starfsmenn og stjórnendur skóla er lokið verður lögð áhersla á kynningu fyrir nemendur og almenning. Frekara kynningarefni verður birt á Menntagátt og efni miðlað til almennings.

3. Framkvæmd

a) Kennsla samkvæmt nýjum aðalnámskrám

Á þennan þátt hefur fyrst og fremst reynt í framhaldsskólum en breytingar þar eru umfangsmeiri en á öðrum skólastigum.

Í ljósi stöðu ríkisfjármála og nauðsynlegra aðgerða til þess að draga úr útgjöldum og auka svigrúm framhaldsskóla hefur ráðuneytið reiknað með því að hægja þurfi á innleiðingu nýrra námsbrauta sem krefjast verulegrar breytinga. Af þeirri ástæðu var lögum um framhaldsskóla breytt á þann veg að frestur framhaldsskóla til að setja sér námsbrautarlýsingar skv. nýrri námskrá var framlengdur frá 1. ágúst 2011 til sama tíma árið 2015. Þetta útilokar þó ekki þann möguleika að skólar innleiði nýtt nám eins og þegar er hafið í nokkrum skólum.

Tilraunakennsla samkvæmt nýjum aðalnámskrám hefur farið fram í nokkrum framhaldsskólum. Kvennaskólinn í Reykjavík og Framhaldsskólinn í Mosfellsbæ hafa kennt samkvæmt nýju námsskipulagi í tvö ár og næsta vor munu nemendur útskrifast frá þessum skólum með stúdentspróf eftir þriggja ára nám. Menntaskólinn á Tröllaskaga hefur einnig sniðið allt námsframboð sitt að nýjum lögum og aðalnámskrá en aðrir framhaldsskólar að hluta.

Samkvæmt áætlun mennta- og menningarmálaráðuneytis munu 10 framhaldsskólar fara í nýtt kerfi næstu tvö árin og allir skólar endurskipuleggja námsframboð sitt samkvæmt nýrri námskrá fyrir árslok 2014. Til að svo megi verða þarf að laga kjarasamninga kennara að nýjum lögum og námskrá og tryggja fjármagn til innleiðingar og þróunarstarfa.

b) Stoðþjónusta

Hvað varðar stoðþjónustu við framkvæmd nýrra laga þá gegna sveitarfélög og fræðsluskrifstofur á þeirra vegum mikilvægu hlutverki í uppbyggingu slíkrar þjónustu fyrir leik- og grunnskóla. Á framhaldsskólastigi hefur mest reynt á stoðþjónustu vegna innritunar. Hefur mennta- og menningarmálaráðuneyti aukið þjónustu náms- og starfsráðgjafa fyrir nemendur og mun sú þjónusta og upplýsingamiðlum verða eflað frekar. Ráðuneytið ber ábyrgð á innritun í framhaldsskóla og hefur umfang hennar aukist mjög með fræðsluskyldu til 18 ára aldurs.

c) Útgáfa og notkun námsefnis

Framkvæmd þessa þáttar er skammt á veg kominn en viðræður hafa átt sér stað um samstarf við bókaútgefendur um útgáfu námsefnis. Þróunarstyrkir hafa verið veittir til námsgagnagerðar í framhaldi af nýjum námskrám.

d) Breyttir kennsluhættir

Til þess að ná fram markmiðum nýrra laga og námskráa er mikilvægt að kennsluhættir styðji við nýjar áherslur og að komið sé til móts við ólíkar námsþarfir nemenda. Ólíkir skólar hafa tekið kennsluhætti til gagn Gerrar endurskoðunar og má sem dæmi nefna að Menntaskólinn á Akureyri hefur samþætt ólíkar greinar í svokallaðan *Íslandsáfangu* á fyrsta námsári og gjörbreytt kennsluháttum og vinnu nemenda.

e) Velferð nemenda

Unnið hefur verið að því að fylgja eftir áherslum í nýjum lögum á réttindi, öryggi og velferð nemenda. Þegar hefur reynt á ýmis ákvæði laga og reglugerða varðandi þjónustu við nemendur og ráðuneytið úrskurðað í kærumálum þar að lútandi. Einnig hefur verið unnið að áætlunum um heilsueflandi skóla og aðgerðum gegn einelti og útgáfu handbóka vegna slysavarna og öryggismála á leik- og grunnskólastigi. Ráðuneytið hefur tekið virkan þátt í starfsemi velferðarvaktarinnar, allt frá efnahagshruni, og sérstakur hópur er starfandi innan ráðuneytisins sem hefur það hlutverk að fylgjast með þróun mála.

f) Skólasamningar

Í árangurssamningum við framhaldsskóla hafa verið lagðar fram áherslur ráðuneytisins varðandi innleiðingu framhaldsskólalaga og þær samræmdar markmiðum og vinnu framhaldsskóla

4. Mat á gæðum og árangri

Áherslur í mati á gæðum skólastarfs og árangri við innleiðingu nýrra laga koma fram í eftirfarandi þáttum:

a) Reglur um mat

Í aðalnámskrám fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla birtast reglur um mat á skólastarfi og eftirlit af hálfu ráðuneytis og sveitarfélaga. Ætlunin er að fylgja þessum reglum eftir með leiðbeiningum um mat.

b) Námsmat, lokamat

Breytingar hafa verið gerðar á framkvæmd samræmdra prófa í samræmi við ákvæði nýrra grunnskólalaga og fara 10. bekkjarpróf nú fram að hausti. Unnið er að útfærslu lokamats í grunnskólum og framhaldsskólum í samræmi við hæfniviðmið nýrra námskráa.

c) Viðurkenning einkaskóla og staðfesting námsbrauta

Hafin er viðurkenning einkaskóla á framhaldsskólastigi skv. nýjum lögum. Undirbúningur fyrir staðfestingu námsbrauta skv. nýrri námskrá er hafinn.

d) Mat á skólastarfi

Mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga og með styrk frá Jöfnunarsjóði unnið að þróun sameiginlegs ytra mats þessara aðila á grunnskólum. Tilraunaverkefni um slíkt mat mun hefjast á næsta ári.

e) Tenging við alþjóðleg viðmið

Unnið er að samhæfingu gæðamats hér á landi við Evrópsk viðmið um hæfni nemenda, m.a. í starfsmenntun. Einnig er tekið mið af mælingum PISA á hæfni íslenskra grunnskólanemenda.

f) Vöktun og eftirlit

Ráðuneytið hefur staðið fyrir reglubundnum könnunum á innleiðingu nýrra laga og reglugerða.

2. Sveigjanleg skólaskil og val nemenda. Farið verði m.a. yfir hversu margir nemendur hafi nýtt sér þau úrræði og hvar á landinu þeir hafi verið, einnig hver þróunin varð eftir að fjárveiting var skorin niður til framhaldsskóla vegna nemenda í grunnskólum sem skráðu sig í einstaka áfanga í framhaldsskóla.

Nemendur 10. bekkjar grunnskóla höfðu fram til ársins 2010 tækifæri til að stunda nám í fyrstu áföngum í kjarnagreinum framhaldsskóla og var hugmyndin að með því gætu þeir stýtt sér leið að lokaprófi á því skólastigi. Nemendur sem þannig tækju og stæðust próf í t.d. áfanganum íslensku 103 gætu því byrjað á íslensku 203 þegar þeir kæmu í framhaldsskólann.

Á árunum 2005-2010 stækkaði hópur þeirra sem nýttu sér boð framhaldsskólanna og haustið 2009 voru um 896 nemendur skráðir í nám af þessu tagi. Hver nemandi stundaði þá nám í rúmlega 3 einingum að meðaltali þannig að reiknaðir ársnemendur á skólaárinu hafa verið um 190 að teknu tilliti til brottfalls. Reikna má með að kostnaður við þetta námstilboð hafi verið nálægt 100 milljónum á ári. Af þessum nemendum voru um 40% af landsbyggðinni. Haustið 2010 hafði nemendum í grunnskóla sem voru skráðir í áfanga í framhaldsskóla fækkað og voru 281.

Fjöldi nemenda í grunnskóla sem tóku áfanga í framhaldsskóla 2009-2010

Ár	Yngri en 16 ára skráðir í framhaldsskóla	Fjöldi 10. bekkinga sem taka einingar í framhaldsskóla	Meðalfjöldi eininga
2009	994	896	3,4
2010	344	281	3,1

Þegar sparnaðarleiddir fyrir árið 2010 voru ræddar meðal skólastjórnenda og starfsmanna ráðuneytis kom fram tillaga um að skerða eða skera af þennan kostnað. Vissulega var ljóst að í mörgum tilvikum var um frestun á kostnaði að ræða þar eð þeir nemendur úr grunnskóla sem væru sviptir þessum rétti þyrftu að taka viðkomandi upphafsáfanga þegar þeir kæmu í framhaldsskólann með sama kostnaði. Hins vegar kom þá fram að í allmörgum tilvikum virkaði hugmyndin um að stytta námið ekki sem skyldi því nemendur fengju ekki metna þessa áfanga í öllum framhaldsskólum. Nýleg rannsókn Gerðar Óskarsdóttur bendir til þess að einungis þriðjungur nemenda í Reykjavík hafi nýtt sér þessa einingasöfnun til styttingar sem þýðir að tveir þriðju nemenda sátu sama áfangann á tveimur skólastigum. Meginskýringin á þessu er að bekkjarskólar líta ekki á námsframvindu í áföngum og námseiningum heldur er hver námsgrein skilgreind eftir skólaárum og/eða önnum og svigrúmið lítið til mismunandi samsetningar námsins eins og tíðkast í áfangaskólum. Líklegt er að nemendur sem tóku framhaldsskólaáfanga sem val í 10. bekk hafi í mörgum tilvikum

vitað af þessum annmörkum en þrátt fyrir það sótt um og fengið skólavist í bekkjarskóla sem ekki mat nám þeirra til eininga.

Það er nánast ógjörningur að rekja hversu margir hafa fengið metnar og nýtt sér einingar til styttingar náms en þó er vísað til rannsóknar Gerðar Óskarsdóttur sem á einungis við um Reykjavík. Hvað landsbyggðina varðar má hins vegar fullyrða að þar hafi meginþorri nemenda nýtt sér þessar einingar og endurtekning framhaldsskólaáfanga verið afar sjaldgæf þar sem flestir skólar þar starfa eftir áfangakerfi.

Vaxandi hluti af námstilboðinu varð á síðustu árum skipulagt sem fjarnám og var Fjölbrotaskólinn við Ármúla umsvifamikill á því sviði. Í einhverjum tilvikum hafa skólarnir orðið tregari til að meta áfanga sem þannig eru kenndir en það á þó einkum við bekkjarkerfis-skóla. Í þessu sambandi ber að minna á að skólameistari hvers skóla ber ábyrgð á mati fyrra náms nemenda og hvorki lögin né aðalnámskrá kveða skýrt á um skyldur skóla í þessum efnum.

Tregða skóla til að meta einingarnar hefur vissulega verið fyrir hendi eins og fram hefur komið og er skýringin að mestu fölginn í ólíku skipulagi skólanna sbr. það sem hér hefur verið sagt um bekkjarskóla í samanburði við áfangaskóla. Að auki má nefna að í einhverjum tilvikum sáu grunnskólakennarar um kennslu í framhaldsskólaáföngum og kom þá upp vafi um gæði kennslunnar og marktækni prófsins þar eð viðkomandi kennari hafði ekki leyfisbréf framhaldsskólakennara.

Niðurstaðan hefur því orðið sú að í einhverjum tilvikum hefur verið ofgreitt fyrir fyrstu áfanga framhaldsskólans. Sé reiknað með að 60% eininga úr Reykjavík falli ónýttar en aðeins um 10% af landsbyggðinni þá er niðurstaðan sú að tvígreitt er fyrir rúmlega 80 af 190 ársnemendum.

Ef menn vilja hins vegar tryggja að ekki sé tvígreitt fyrir áfanga þá þarf annað hvort að skylda alla skóla til að meta áfangana, eða skylda nemendur til að fara í þá skóla sem eru fúsir til að meta þá. Ef fyrri kosturinn er valin þá þarf væntanlega að breyta ákvæðum laga og aðalnámskrár. Sá síðari virðist ekki vænlegur með tilliti til réttinda nemenda gagnvart reglum um innritun í framhaldsskóla.

Ráðuneytið hefur nýlega látið gera könnun á fyrirkomulagi og umfangi valgreina á unglingsstigi og liggja niðurstöður nú fyrir en skólastjórar grunnskóla svöruðu könnuninni vorið 2011. Í könnuninni var m.a. spurt um hvort nám á framhaldsskólastigi sem nemendur stunda utan skóla sé metin sem valgrein við grunnskóla. 51,4% skólastjóra grunnskóla svara spurningunni játandi. Grunnskólar voru einnig beðnir að nefna dæmi um nám sem sé metið í hvaða árgangi grunnskólans. Langalgengast er að nemendur í 10. bekk stundi nám í framhaldsskóla og eru enska og stærðfræði þær námsgreinar sem hvað flestir nefna.

3. Efling iðn- og starfsnáms.

Fastanefndir og ráð

Í samræmi við ákvæði laga nr. 92/2008 um framhaldsskóla voru á árinu 2010 skipuð 12 starfsgreinaráð til að fjalla um starfsmenntun hvert á sínu sviði atvinnulífsins. Í kjölfarið var skipuð starfsgreinaneftnd sem í eiga sæti formenn allra starfsgreinaráða auk formanns og varaformanns sem skipaðir eru án tilnefningar. Verkefni starfsgreinaneftndar er annars vegar að stuðla að samhæfingu í störfum starfsgreinaráða og hins vegar að vera ráðgefandi um mótun starfsmenntastefnu. Starfsgreinaneftndin hefur haldið 10 fundi frá skipun nefndarinnar í maí 2010 og starfsgreinaráðin verið virk í eflingu iðn- og starfsnáms eins og fram kemur hér á eftir.

Efling vinnustaðanáms

- a) Í ágúst sl. var auglýst eftir umsóknum um styrki til vinnustaðakennslu starfsnámsnemenda á framhaldsskólastigi í fyrirtækjum og stofnunum og var umsóknarfrestur til 15. september 2011. Þessir styrkir eru veittir úr tímabundnum sjóði sem í eru 80 milljónir króna og er fjármagnaður jöfnum höndum af opinberu fé skv. fjárlögum og hluta iðnaðarmálagjalds á lokaári þess 2010.
- b) Í apríl sl. tilkynnti ríkisstjórnin að hún hygðist veita 150 milljónum króna á ári 2012, 2013 og 2014 sem framlag ríkisins í vinnustaðanámsjóði.
- c) Í maí 2011 var skipuð nefnd til að gera tillögur um efni í frumvarp til laga um sjóð er hafi það verkefni að efla vinnustaðanáms og koma til móts við kostnað fyrirtækja og stofnana sem annast kennslu starfsnámsnemenda á framhaldsskólastigi. Nefndinni er ætlað að ljúka störfum fyrir árslok 2011. Í nefndinni eiga sæti fulltrúar allra megin hagsmunaaðila sem koma að starfsmenntun á framhaldsskólastigi í allri sinni breidd.
- d) Í ársbyrjun 2011 gerði ráðuneytið samning við Iðuna fræðslusetur til tveggja ára um gerð handbóka sem ætlað er að efla gæði starfsnáms, einkum vinnustaðanáms. Um er að ræða þrens konar handbækur:
 - i. handbækur fyrir nemaleyfisneftndir sem ætlað er það hlutverk að skilgreina kröfur til vinnustaða sem taka nema til náms samkvæmt námssamningi
 - ii. handbækur fyrir sveinsprófsneftndir og
 - iii. námsferilsbækur þar sem haldið er utan um vinnustaðanáms nemenda og verkefni þeirra og framvinda í námi skráð.

Námskrárþróun

Í maí 2011 gaf ráðuneytið út aðalnámskrá framhaldsskóla, almennan hluta, sem fjallar um allt nám á framhaldsskólastigi, þ.m.t. starfsnám. Þar er kveðið á um skilyrði sem framhaldsskólar skuli fylgja við gerð námsbrautalýsinga, sbr. 23. gr. laga um framhaldsskóla. Eitt af þessum skilyrðum er að námið skuli skipulagt með hliðsjón af viðmiðum um þekkingu, leikni og hæfni í þrepaskiptum viðmiðaramma um íslenska menntun. Þessi niðurstaða byggði á mikilli þróunarvinnu, m.a. vinnu fjölmargra rýnihópa á ýmsum sviðum, ekki hvað síst innan starfsgreina og starfsgreinaflokka. Þá hefur ráðuneytið

veitt styrki til að þróa svokallaðar dæmabrautir, þ.e. námsbrautalýsingar byggðar á viðmiðaramma sem gerðar eru í tilraunaskyni og ætlað er að vera öðrum fyrirmynd um form og vinnubrögð.

Skv. lögum og reglugerðum er það verkefni starfsgreinaráða að skilgreina hæfniviðmið í starfsnámi.

- a) Á fyrri hluta þessa árs unnu starfsgreinaráðin að því að skoða námslok á um 60 starfsnámsbrautum skv. gildandi námskrám með hliðsjón af hæfniviðmiðum og gera rökstudda tillögu um staðsetningu námsloka á þrep í viðmiðarammanum. Þessi vinna liggur nú fyrir og ætti að nýtast bæði við frekari þróun brautanna og við samanburð við sambærilega menntun í nálægum löndum sem einnig byggja á þrepaskiptum viðmiðarömmum.
- b) Veturinn 2011-2012 munu starfsgreinaráðin takast á við að skilgreina og endurskilgreina hæfnikröfur starfa hvert á sínu starfssviði. Lögð er áhersla á að ráðin horfi til framtíðar og skilgreini hæfniviðmiðin á fremur breiðum grundvelli en þó nægilega skýrt til að hæfnikröfurnar geti orðið framhaldsskólum leiðarljós í þróun námsbrautalýsinga.
- c) Fjölmargir framhaldsskólar hafa þegar sent ráðuneytinu tillögur að nýjum námsbrautalýsingum á grundvelli laga um framhaldsskóla. Ráðuneytið hefur sent viðkomandi starfsgreinaráði þessar brautalýsingar til umsagnar til að ganga úr skugga um að þær falli að þörfum og kröfum atvinnulífs um þekkingu, leikni og hæfni starfsmanna. Að fengnum umsögnum hefur ráðuneytið heimilað tímabundna tilraunakennslu með það að markmiði að skóli nái að þróa námskrár/námsbrautalýsingar á grundvelli reynslu áður en þær eru formlega staðfestar.

Mótun heildstæðrar starfsmenntastefnu

Hafin er skipulögð vinna við mótun starfsmenntastefnu og má nefna 3 verkefni í því sambandi.

- a) Verið er að vinna að úttekt á íslensku starfsmenntakerfi í samstarfi við OECD undir yfirskriftinni „Skills beyond school“. Meginviðfangsefni þess verkefnis er starfsnám á viðbótarstigi milli framhaldsskóla- og háskólastigs og þörf atvinnulífs fyrir nám á viðbótarstigi. Þá er hugað að stöðu og þróun náms á viðbótarstigi og tengsl við framhaldsskóla- og háskólastig.
- b) Hafið er samstarf við CEDEFOP, þróunarmiðstöð starfsmenntunar í Evrópu, um afmarkað verkefni er felur í sér greiningu og mat á menntunarþörfum íslensks atvinnulífs andspænis þeirri starfsmenntun sem í boði er (samræmi í framboði og eftirspurn). Verkefnið tengist stærri verkefnum CEDEFOP þar sem gerður er samanburður milli landa (Skill Supply in Europe).
- c) Innleiðing stefnu um ævimenntun.

Lög um framhaldsfræðslu 2010 mynduðu seinasta hlekkinn í keðju lagasetningar hér á landi sem myndar umgjörð um ævimenntun fólks hér á landi frá vöggu til grafar. Unnið er að sérstöku verkefni um innleiðingu heildarstefni um ævimenntun á Íslandi með áherslu á starfsmenntun og framhaldsfræðslu þar sem haldnir verða samráðsfundir með hinum ýmsu hagsmunaaðilum og fulltrúum í hverjum landshluta.

Áætlað er að niðurstöður framangreindra verkefna ásamt vinnu starfsgreinaráða og starfsgreinanevndar veturinn 2011 – 2012 verði dregin saman á ráðstefnu um mótun starfsmenntastefnu á vordögum 2012.

5. Áhrif kjarasamninga á skólastarf og rekstur skóla.

Kjarasamningar kennara hafa talsverð áhrif á skólastarf í framhaldsskólum. Þeir setja starfinu vissan ramma sem ekki er auðvelt að fara út fyrir nema um það sé samið sérstaklega. Ljóst var að nokkrar breytingar sem ákveðnar voru með lögum um framhaldsskóla 2008 kæmust ekki til framkvæmda nema um þær væri samið við Kennarasamband Íslands f.h. Félags framhaldsskólakennara. Þau atriði sem þannig háttar um eru:

1. Lenging skólaársins úr 175 dögum í 180.
2. Breytt viðmið um námseiningar. Horfið er frá því í lögnum að miða námseiningu fyrst og fremst við fjölda kennslustunda. Í stað þess á einingin að mæla allt vinnuframlag nemenda óháð því hvort um kennslustundir er að ræða eða aðra vinnu þeirra. Kennslustundafjöldi og námseiningar hafa lengi verið grunneiningar í kjarasamningum framhaldsskólakennara í að mæla og greiða fyrir vinnuframlag kennara. Með breyttri skilgreiningu á einingu verður að nálgast mælinguna á vinnuframlagi þeirra með öðrum hætti og kveða á um það í kjarasamningi.
3. Skil á milli kennslutíma og annarra starfa kennara, svo sem vegna prófa, eru afnumin í lögnum frá 2008. Í eldri lögum var kveðið á um 175 daga skólaár þar sem kennsludagar skyldu ekki vera færri en 145. Hefur verið við það miðað sem hámark í kjarasamningum kennara. Lögin frá 2008 gera ráð fyrir því að framhaldsskólar geti mótað starfsemi sína á sveigjanlegan hátt, m.a. með það að markmiði að koma til móts við þarfir ólíka nemendahópa. Bindingu skólaárs í kennslu- og prófadaga var því aflétt.

Ljóst hefur verið frá setningu laganna um framhaldsskóla árið 2008 að kjarasamninga framhaldsskólakennara yrði að taka upp og laga að kröfum um breytta starfshætti framhaldsskóla. Nokkrir framhaldsskólar hafa hafið tilraunkennslu á námsbrautum sem skipulagðar eru að fullu á grundvelli laganna. Þar hafa verið gerðar tímabundnar breytingar á kjarasamningum kennara með tilliti til lengra skólaárs, frelsis til að ákveða fjölda kennsludaga og upptöku nýrrar framhaldsskóláeiningar.

Í tengslum við breytingar og framlengingu á kjarasamningi Félags framhaldsskólakennara í maí 2011 undirrituðu mennta- og menningarmálaráðherra og KÍ sérstakt samkomulag um aðlögun kjarasamnings að nýjum framhaldsskólalögum. Í samkomulaginu er gert ráð fyrir að stofnaður verði vinnuhópur um málefni framhaldsskólans sem taki til skoðunar vinnutilhögun framhaldsskólakennara, menntunarpörf og starfsþróun og faglegt starf. Starfshópurinn á að skila drögum að niðurstöðum eigi síðar en í byrjun apríl 2012 og lokaáliti eigi síðar en í maí það ár.

Tillögur starfshópsins munu liggja til grundvallar endurskoðunar kjarasamnings þar sem stefnt er að aðlögun hans að nýjum framhaldsskólalögum og nýrri aðalnámskrá framhaldsskóla. Miðað er við að samningur aðila um breytingar á kjarasamningi í anda laganna frá 2008 liggja fyrir 1. september 2012. Gangi það eftir verður opnað fyrir breytingar á vinnutímakafla kjarasamningsins. Að öðrum kosti heldur núverandi kjarasamningur áfram gildi sínu hvað vinnutíma varðar.

Bæði leikskólakennarar og grunnskólakennarar gerðu samkomulag við sveitarfélög í tengslum við síðustu kjarasamninga um að vinna að aðlögun samninganna að sameiginlegri framtíðarsýn í skólamálum.

Hvað varðar samninga grunnskólakennara og skólastjórnenda grunnskóla fengust þær upplýsingar hjá Sambandi íslenskra sveitafélaga að heildarkostnaður á gildistíma samninga verði 12% hjá grunnskólakennurum og 11.4% í samningum skólastjóra.

Ekki liggur fyrir kostnaðarmat á nýjum samningum leikskólakennara þar sem sá samningur var samþykkuður þann 6. september. En heildarkostnaður vegna samninga leikskólastjóra er metinn sem 11.4%.

6. Staða og þróun sérkennslu í leik-, grunn- og framhaldsskólum. Einnig verði farið yfir hvernig börnum með sérþarfir er mætt í skólakerfinu og hvernig ráðuneytið komi að þeim málum, jafnframt hvort ætlunin sé að bæta sveitarfélögum aukinn kostnað við að sinna þessari þjónustu.

Staða og þróun sérkennslu í leik-, grunn- og framhaldsskólum.

Í reglugerð um sérfræðiþjónustu fyrir leik- og grunnskóla kemur fram ákveðin stefnubreyting sem felst í því að sérfræðiþjónustan er ekki lengur eingöngu bundin við einstakling heldur geta kennarar fengið ráðgjöf/aðstoð við hópa eða til að greina aðstæður, sbr:

„Starfsfólk sérfræðiþjónustu skal aðstoða starfsfólk leik- og grunnskóla við greiningu á nemendum sem kunna að eiga í líkamlegum, sálrænum eða félagslegum vanda sem geta haft áhrif á námsframvindu. Einnig skal sérfræðiþjónusta aðstoða starfsfólk leik- og grunnskóla við greiningu á námsaðstæðum, veita ráðgjöf um hvernig brugðist skuli við og vísa á viðeigandi úrræði“ (úr 10. grein). Slík nálgun hentar betur til að fást við félagsleg vandamál (t.d. einelti) sem upp geta komið í bekk og haft áhrif á líðan og námsframvindu í nemendahópi. Vitað er að miklum fjármunum er varið í greiningar á einstaklingum. Ýmsar rannsóknir benda hins vegar til þess að efla þurfi fagmennsku í mörgum skólum til að takast á við ólíkar námsþarfir eða byggja upp gott námssamfélag meðal ólíkra nemenda. Eins að kennarar geti sótt sér aðstoð til að vinna kennslufræðilega úr greiningum nemenda sinna. Vonir standa til að ákvæði í nýjum reglugerðum stuðli frekar að því að fjármagninu sé ekki síður varið til að efla fagmennsku innan skólanna til að takast á við félagsleg eða kennslufræðileg vandamál sem upp kunna að koma.

Óskað hefur verið eftir því að mennta- og menningarmálaráðuneytið styrki rannsóknina *What are the effects of special and multicultural education in Icelandic schools?* Þó að meginreglan sé sú að styrkir ráðuneytisins til rannsóknaverkefna eru ákveðnir af sjóðsstjórnnum rannsóknasjóða að undangengnu faglegu mati óháðra aðila hefur ráðuneytið í undantekningartilvikum styrkt með beinum hætti rannsóknaverkefni ef verkefnið styður við stefnumörkun eða aðgerðir á verksviði ráðuneytisins. Í ljósi þess að sú umfangsmikla upplýsingaöflun og greining sem áformuð rannsókn muni veita mikilvægar upplýsingar um þau námsúrræði sem ríki og sveitarfélög bjóða þessum viðkvæma nemendahópi, er ráðuneytið tilbúið til að styrkja rannsóknina að nokkru leyti ef heildarfjármögnun næst.

Hvernig er börnum með sérþarfir mætt í skólakerfinu.

Börnum með sérþarfir er mætt á einstaklingsgrundvelli á sama hátt og öllum öðrum börnum í íslenska skólakerfinu.

Aðkoma ráðuneytis að málefnum barna með sérþarfir.

Með lögum um leik-, grunn- og framhaldsskóla frá 2008 er grunnur lagður að réttindum allra til náms. Lögin setja ramma um málefni barna með sérþarfir og eru nánari útfærslur að finna í reglugerðum. Sú nýbreytni var tekin upp að vinna sameiginlega reglugerðir fyrir leik- og grunnskóla þar sem því var við komið til að tryggja sem besta samfellu í þjónustu við börn með sértæka örðugleika í námi.

Enn er verið að vinna að reglugerð um nemendur með sérþarfir í framhaldsskólum, en í þeirri reglugerð munu endurspeglast áhersluatriði í reglugerðum fyrir grunnskólastigið og sérstaklega verður fjallað um fatlaða nemendur í framhaldsskólum, en mikil áhersla er lögð á að tryggja þeim nám við hæfi í samræmi við metnar sérþarfir.

Helstu nýmæli í reglugerð um málefni barna með sérþarfir eru:

Helsta nýmælið í reglugerð um nemendur með sérþarfir í grunnskólum er að stefna um skóla án aðgreiningar sem var lögfest í grunnskólalögum 2008 er útfærð. Jafnframt eru ákvæði um skóla án aðgreiningar í nýrri aðalnámskrá grunnskóla. Áhersla er lögð á að á grunnskólastigi eigi allir nemendur rétt á að stunda skyldunám í almennum grunnskólum án aðgreiningar sem öll börn eiga rétt á að sækja. Með skóla án aðgreiningar er átt við grunnskóla í heimabyggð eða nærumhverfi nemenda þar sem komið er til móts við náms- og félagslegar þarfir hvers og eins með manngildi, lýðræði og félagslegt réttlæti að leiðarljósi. Gengið er út frá því að allir fái jöfn eða jafngild tækifæri til náms og að námið sé á forsendum hvers einstaklings. Þar ríkir ákveðið viðhorf sem einkennist af virðingu fyrir rétti allra nemenda til virkrar þátttöku í námssamfélagi heimaskóla óháð atgervi þeirra og stöðu. Þessi grundvallarhugmyndafræði í skólastarfi hér á landi felur í sér alhliða hlutdeild, aðgengi og þátttöku allra nemenda í skólastarfinu. Nemendahópur í grunnskóla er fjölbreyttur og þarfir þeirra mismunandi. Sveitarfélög skulu sjá til þess að skólaskyld börn, sem lögheimili eiga í sveitarfélaginu eða eru vistuð hjá fösturforeldrum sem lögheimili eiga í sveitarfélaginu, fái sérstakan stuðning í skólastarfi í samræmi við sérþarfir þeirra eins og þær eru metnar. Nemendur með sérþarfir teljast þeir sem eiga erfitt með nám sökum sértækra námsörðugleika, tilfinningalegra eða félagslegra erfiðleika og/eða fötlunar, nemendur með leshömlun, langveikir nemendur, nemendur með þroskaröskun, geðraskanir og aðrir nemendur með heilsutengdar sérþarfir. Bráðgerir nemendur og nemendur sem búa yfir sérhæfileikum á vissum sviðum eiga rétt á að fá námstækifæri við sitt hæfi. Þeir eiga að fá tækifæri til að þroska sérhæfileika sína og nýta tímann til hins ýtrasta með því að glíma við fleiri og flóknari markmið og krefjandi nám á eigin forsendum sem er þeim merkingarþært. Ef foreldrar og sérfræðingar skóla meta aðstæður nemandans þannig að honum sé fyrir bestu að stunda nám í sérskóla geta foreldrar óskað eftir skólavistun í sérskóla tímabundið eða að öllu leyti. Í þessum efnum ráða hagsmunir barnsins.

Reglugerðin nær til skóla sem reknir eru af öðrum aðilum en sveitarfélögum samkvæmt 1. gr. Til þess að enginn vafi leiki á um það að allir nemendur eigi sama rétt er gert ráð að reglugerðin gildi um alla skóla. Samkvæmt 12. gr. ákveða sveitarfélög fyrirkomulag þjónustu við nemendur með sérþarfir og geta þannig haft áhrif á það hvernig kostnaður fellur við að veita þjónustuna, m.a. í gegnum samninga sem þau gera við rekstraraðila.

Réttur nemenda skv. 4. gr. og víðar. Frekari áhersla er lögð á þarfir og réttindi nemenda og markmið með þjónustu en í eldri reglugerð. Ákvæði í eldri reglugerð um fjölda starfa og magn sérkennslu falla niður, enda mun þjónusta grunnskóla við nemendur með sérþarfir almennt vera komin langt umfram þau mörk.

Gert er ráð fyrir að fleiri hópar nemenda falli undir gildissvið nýju reglugerðarinnar en féllu undir eldri sérkennslureglugerð. Við bætast nemendur með leshömlun, langveikir nemendur,

nemendur með þroskaröskun, geðraskanir og aðrir nemendur með heilsutengdar sérþarfir. Þessi breyting á skilgreiningu nemendahópsins er í samræmi við grunnskólalög en ætti ekki að hafa áhrif á umfang þjónustunnar þar sem öllum þessum hópum hefur verið sinnt í grunnskólum á undanförunum árum, þetta er betur skilgreint til að fylgja eftir þróun undanfarinna ára.

Lengd viðvera skv. 15. gr. Í 15. gr. er nýtt ákvæði sem heimilar sveitarstjórnnum að bjóða upp á aðra þjónustu en kennslu í sérskólum og sérúrræðum, svo sem lengda viðveru utan daglegs kennslutíma óski foreldrar þess. Gjaldtaka er heimiluð fyrir þessa þjónustu, sbr. 33. gr. laga um grunnskóla. Sveitarfélög sem kjósa að taka þjónustuna upp eiga því ekki að þurfa að hafa af henni aukinn kostnað.

Tilfærsluáætlanir skv. 17. gr. Reglugerðin gerir ráð fyrir því að gerð sé svokölluð tilfærsluáætlun vegna nemenda sem njóta sérúrræða skv. 4. kafla. Undirbúningur áætlanagerðarinnar skal hefjast þegar nemandinn fer í 9. bekk og gerð hennar skal lokið þegar nemandinn útskrifast úr grunnskóla. Nýmæli er að kveðið sé á um það í reglugerð að grunnskólar skili tilfærsluáætlum.

VI. kafli um meðferð ágreinings. Í eldri reglugerð eru engin sérstök ákvæði um málsmeðferð, meðferð ágreiningsmála eða meðferð kærumála. Í nýju reglugerðinni er í greinum 20-22 fjallað um þessi mál og sú breyting gerð að gert er ráð fyrir að hægt sé að skjóta ágreiningi um skólavist barns eða sérúrræði til mennta- og menningarmálaráðuneytis.

Sjúkrakennsla skv. 23. gr. Í lögum um grunnskóla frá 1995 voru ekki sérstök ákvæði um sjúkrakennslu, en í lögum um grunnskóla nr. 91/2008 er kveðið á um rétt nemenda til sjúkrakennslu og skyldur sveitarfélaga. Í eldri reglugerð eru viðmiðanir um að sjúkrakennsla hefjist að jafnaði ekki síðar en 5 dögum frá því að veikindi hófust. Þetta viðmið er felld út í nýrri reglugerð og kveðið þess í stað á um að nemandi sem getur ekki sótt skóla vegna veikinda eða slyss eigi rétt á sjúkrakennslu um leið og hann að mati læknis getur lagt stund á nám

Helstu nýmæli í reglugerð um sérfræðiþjónustu

Í lögum um leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla er áhersla á samfellu í skólagöngu barna og ungmenna. Því er mikilvægt að við framkvæmd sérfræðiþjónustunnar sé lögð áhersla á góða samfellu og heildarsýn sem birtist í markvissri upplýsingamiðlun um hagi nemenda þegar þeir fara á milli skólastiga. Nauðsynlegt er að ekki verði rof í menntun þeirra við tilfærsluna og tillit tekið til ákvæða laga um slíka upplýsingamiðlun milli skólastiga.

Samkvæmt reglugerð um sérfræðiþjónusta sveitarfélaga vegna leik- og grunnskóla beinist hún að því að efla skólana sem faglegar stofnanir sem geti leyst flest þau viðfangsefni sem upp koma í skólastarfi og veita starfsfólki skóla leiðbeiningar og viðeigandi aðstoð við störf sín.

Sérfræðiþjónusta tekur annars vegar til stuðnings við starfsemi skóla og starfsfólk þeirra með hagsmuni nemenda að leiðarljósi og hins vegar til stuðnings við börn í leikskóla og nemendur í grunnskólum og foreldra þeirra. Markmið með sérfræðiþjónustu sveitarfélaga er

að kennslufræðileg, sálfræðileg, þroskafræðileg og félagsfræðileg þekking nýtist sem best í skólastarfi. Við framkvæmd sérfræðiþjónustu skulu sveitarfélög leggja áherslu á forvarnarstarf til að stuðla markvisst að almennri velferð nemenda og til að fyrirbyggja vanda. Snemmtækt mat á stöðu nemenda og ráðgjöf í kjölfarið er mikilvæg til að sem fyrst sé hægt að bregðast, með starfsfólki skóla, við námslegum, félagslegum og sálrænum vanda og skipuleggja kennslu og stuðning þannig að það hæfi hverjum nemanda í skóla án aðgreiningar. Sérfræðiþjónustan á að mótast af heildarsýn á aðstæður og hagsmuni nemenda óháð starfsstéttum sérfræðinga og hver veitir þjónustuna. Þannig skal velferð nemandans ávallt höfð að leiðarljósi.

Sérfræðiþjónustan skal styðja á fjölbreyttan hátt við starfsemi og starfshætti í skólum, starfsfólk þeirra og foreldra með ráðgjöf og fræðslu. Viðeigandi tálkaþjónusta er nauðsynleg til að tryggja að upplýsingar og ráðgjöf nýtist foreldrum og nemendum.

Lágmarksviðmið felld niður í reglugerð um sérfræðiþjónustu leik- og grunnskóla. Fellt er niður ákvæði í 8. gr. reglugerðar nr. 386/1996 um sérfræðiþjónustu grunnskóla um lágmark sérfræðivinnu á kennsluviku eftir fjölda nemenda. Lágmarkið var á sínum tíma sett í reglugerðina vegna flutnings grunnskólans til sveitarfélaga 1996 og miðaðist við framlag ríkisins vegna starfsemi 8 fræðsluskrifstofa sem voru reknar af ríkinu í öllum kjördæmum. Sveitarfélög fengu með reglugerðinni 1996 ákveðið frelsi til að skipuleggja sérfræðiþjónustuna með ýmsum hætti og hefur hún þróast á afar fjölbreyttan hátt.

Sveigjanlegt skipulag sérfræðiþjónustu við leikskóla og grunnskóla. Með reglugerðinni eru settar sameiginlegar reglur um sérfræðiþjónustu fyrir leikskóla og grunnskóla en ekki sitt hvorar reglurnar eins og gert er ráð fyrir í 40. gr. laga um grunnskóla og 21. gr. laga um leikskóla. Þetta auðveldar sveitarfélögum að skipuleggja þjónustu við þessi tvö skólastig sem eina heild og gæti hugsanlega leitt til fjárhagslegrar hagræðingar, en samlegðaráhrif eru augljós og ýmis tækifæri fyrir sveitarfélög til samræmingar.

Í 4. gr. er gert ráð fyrir að sveitarfélög geti rekið sérfræðiþjónustuna á eigin vegum, sameinast um slíkan rekstur eða keypt hana að. Reglugerðin kveður ekki skýrt á um skipulagslega stöðu sérfræðiþjónustu, en tekið fram að hún geti hvort sem heldur verið innan sérstakrar einingar hjá sveitarfélaginu eða innan einstakra skóla sem sérstök eining eða ekki. Sumt í reglugerðinni bendir til þess að sérfræðiþjónustan verði að vera í sérstakri einingu, t.d. er talað um sérfræðiþjónustu sveitarfélags en ekki sérfræðiþjónustu skóla og ákvæði 1. mgr. 4. gr. um ráðningu starfsmanna sem er ekki samhljóða ákvæði um ráðningar í 11. gr. grunnskólalaga.

Þannig ætti reglugerðin að auðvelda sveitarfélögum að skipuleggja þjónustuna á sveigjanlegan hátt bæði til að halda kostnaði í hófi og einnig til að fylgja nemendum eftir svo tryggt sé að málum þeirra sé sinnt eftir því sem unnt er. Reglugerðin stuðlar að þessu leyti að hagkvæmni, samstarfi og samlegð.

Samhæfing sérfræðiþjónustu. Samkvæmt 5. gr. er sveitarfélögum ætlað að hafa frumkvæði að því að samhæfa boðleiðir og koma á samstarfi þeirra sem veita einstaka nemendum sérfræðiþjónustu hverju sinni, hvort sem um er að ræða þjónustu á vegum sveitarfélaga eða ríkisins. Þá er skólastjórum falin aukin ábyrgð á því að verkferlum sé fylgt, sbr. m.a. 14. gr.

Þetta getur falið í sér nokkra fyrirhöfn og jafnvel að bæta þurfi við tímum vegna stjórnunar í einhverjum skólum. Kostnaður fellur þar með til en á móti kemur að samfelldari og skilvirkari þjónusta stuðlar að lækkun heildarkostnaðar við þjónustu og meðferð. Hér er þó til þess að líta að heildarkostnaðurinn er samsettur úr mörgum þáttum og snertir einnig í ríkum mæli framkvæmd á reglugerð um sérþarfir. Það hvernig kostnaðarlækkun skiptist milli ríkis og sveitarfélaga er m.a. háð því hvernig skil milli þjónustukerfa og skólastiga eru útfærð, m.a. á grundvelli tilfærsluáætlana.

Eftirfylgni í framhaldi af athugun eða greiningu. Í 12. gr. er ákvæði um að starfsfólk sérfræðiþjónustu geri með starfsfólki skóla tillögu um viðeigandi úrræði í framhaldi af athugun eða greiningu á nemanda. Með þessu ákvæði er framfylgt skýrri áherslu nýrra laga, sem kom fram við meðferð þingsins, sbr. nefndarálit menntamálanefndar. Jafnframt er gert ráð fyrir að eftirfylgni og mat á árangri verði í höndum sérfræðiþjónustu í samstarfi við skóla.

Nemendaverndarráð í grunnskólum.

Tilgangur nemendaverndarráða er að samræma innan skóla störf þeirra sem sjá um málefni einstakra nemenda sem lúta að sérfræðiþjónustu, námsráðgjöf og skólaheilsugæslu. Hér er um að ræða formlegan vettvang fyrir þá sem koma að málum einstakra nemenda til að hittast, bera saman bækur sínar og finna út hvernig best er að veita nemendum þjónustu þannig að hún gagnist

Kostnaður vegna sérkennslu og þátttaka ríkis í þeim kostnaði.

Starfshópur sem unnið hefur að því að meta kostnaðaráhrif nýrra laga um leik- og grunnskóla hefur kostnaðarmetið reglugerðir um sérfræðiþjónustu sveitarfélaga vegna leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð grunnskóla¹ ásamt reglugerðar um nemendur með sérþarfir².

Starfshópurinn komst að eftirfarandi niðurstöðum:

¹Helstu niðurstöður eru að reglugerðin gefi sveitarfélögum umtalsvert svigrúm til þess að haga þjónustunni í samræmi við það sem er hagkvæmast á hverjum stað. Það sparar kostnað, sem ekki eru forsendur til að meta. Reikna þarf með auknum útgjöldum vegna breytinga á vinnulagi sem er ætlað að bæta forvarnir og ættu, ef vel tekst til, að fækka erfiðum málum og leiða til sparnaðar. Aukin vinna við eftirfylgni og mat gæti leitt til um 200 m.kr. útgjaldaauka á ári fyrir sveitarfélög.

²Þegar á heildina er litið er talið að reglugerðin hafi smávægileg áhrif á kostnað sveitarfélaga og ríkisins, einkum vegna tilfærsluáætlana sem talið er að geti haft í för með sér viðbótarútgjöld fyrir sveitarfélögin, á bilinu 10 – 20 mkr.

7. Sálfraeðiþjónusta og forvarnir í framhaldsskólum.

Í lögum nr. 92/ 2008 um framhaldsskóla er skýrt kveðið á um forvarnir í framhaldsskólum. Í 36. gr. um heilsuvernd, hollustuhætti og forvarnir stendur eftirfarandi:

„Skólameistari framhaldsskóla skal hafa samráð við heilsugæslustöð í nágrenni skólans um heilsuvernd og hollustuhætti. Framhaldsskóli og viðkomandi heilsugæslustöð geri samkomulag um fyrirkomulag heilbrigðisþjónustu sem veitt er nemendum.

Framhaldsskólar skulu tryggja að í boði sé innan veggja hvers skóla heilnæmt fæði í samræmi við opinber manneldismarkmið.

Framhaldsskólar skulu hvetja til heilbrigðs lífnis og heilsuræktar nemenda. Sérhver framhaldsskóli skal setja sér stefnu um forvarnir og skal sú stefna birt opinberlega. Skólinn skal gera grein fyrir því með reglubundnum hætti hvernig forvarnastarfi er háttað.”

Hvað sálfræðiþjónusta í framhaldsskólum varðar þá ber framhaldsskólum ekki skv. lögum að bjóða upp á sérhæfða sálfræðiþjónustu fyrir nemendur en benda skal á hlutverk náms- og starfsráðgjafa í þessu samhengi. Skv. 37. gr. framhaldsskólalaganna um náms- og starfsráðgjöf skulu nemendur eiga rétt á að njóta náms- og starfsráðgjafar í framhaldsskóla af til þess bærum sérfræðingum.

Í skólanámskrá framhaldsskóla skal markmiðum og stefnu skóla varðandi ráðgjöf lýst og þar skal einnig koma fram hvernig skóli rækir skyldur sínar og hlutverk á þessu sviði. Einnig eru starfandi í framhaldsskólum forvarnarfulltrúar og í flestum framhaldsskólum hefur verið unnið markvisst starf á undanförunum árum í forvörnum, bæði með fræðslu í skólum, beinum aðgerðum og einnig með auknu samstarfi við foreldra. Í kjölfar laga um framhaldsskóla hafa verið stofnuð foreldraráð við framhaldsskóla sem m.a. hafa beitt sér í forvörnum með svipuðum hætti og í grunnskólum og einnig hafa foreldrafélög víða verið stofnuð í framhaldsskólum sem m.a. vinna að fræðslu meðal foreldra og beinum aðgerðum.

Lagður var mikilvægur grunnur að samstarfi um heilsueflingu og forvarnir í framhaldsskólum þegar HoFF -samningurinn (*HoFF stendur fyrir heilsuefling og forvarnir í framhaldsskólum*) var undirritaður fyrir tæpum fjórum árum síðan. Í honum tóku höndum saman mennta- og menningarmálaráðuneyti, þáverandi heilbrigðisráðuneyti og núverandi velferðarráðuneyti, Lýðheilsustöð og félög framhaldsskólanema. Markmiðið var meðal annars að stuðla að bættri almennri líðan og heilsu meðal nemenda, efla forvarnir og hvetja nemendur til að bera ábyrgð á eigin heilsu og stuðla að heilbrigðum og sjálfbærum lífsháttum. HoFF-samningurinn var svo endurnýjaður haustið 2010 og komu þá einnig að honum Félag íslenskra framhaldsskóla og nefnd um æskulýðsrannsóknir. Eins og áður verður unnið ötullega að fíkniefna- og áfengisforvörnum, aukinni hreyfingu og betri næringu auk þess sem að í nýjum samningi er aukin áhersla á að efla kynheilbrigði og geðrækt meðal ungs fólks.

Í tengslum við HoFF verkefnið hefur verið efnt til átaksins „Heilsueflandi framhaldsskólar” sem margir skólar taka nú þátt í.

8. Hvernig unnið hafi verið úr niðurstöðum síðustu Pisa-könnunar til framtíðar?

PISA er umfangsmikil alþjóðleg rannsókn á vegum OECD á hæfni og getu 15 ára nemenda í lestri, náttúrufræði, stærðfræði og þrautalausn. PISA er samstarfsverkefni þátttökupjóða sem eru um 60 talsins. Námsmatsstofnun er í samstarfi við aðila í öðrum þátttökulöndum um úrvinnslu og þróun kenningaramma PISA. Færni á hverju og einu sviði, þ.e. í stærðfræði, lesskilningi og náttúrufræði, er skilgreind í PISA sem sú færni sem einstaklingurinn þarf á því sviði til að takast á við framtíðina, leysa verkefni sem daglegt líf krefst af honum og nýta þekkingu við raunverulegar aðstæður.

Úrvinnsla úr PISA könnunum og viðbrögð í framhaldinu er ekki átaksverkefni heldur stefnumótun til lengri tíma. Stefna menntayfirvalda um almenningsfræðslu birtist m.a. í aðalnámskrám leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla. **Helstu atriði í nýrri menntastefnu eru** að undirbúa nemendur til að verða gagnrýnir, virkir og hæfir þátttakendur í jafnréttis- og lýðræðissamfélagi. Þar er lögð áhersla á:

- Menntun til sjálfbærni er einn lykilþátta í nýjum námskrám.
- Aukin áhersla á gagnrýna hugsun og lýðræði í öllu skólasterfi.
- Sköpun gerð að grundvallaratriði í öllu námi
- Jafnréttismál og siðfræði eru hluti af samfélagsgreinum í grunnskóla
- Aukin móðurmálskennsla til samræmis við aðrar Norðurlandþjóðir

Í námskrárvinnu á vegum ráðuneytisins í kjölfar fræðslulaganna 2008 hafa verið lagðar línur sem m.a. taka mið af kenningaramma PISA verkefnisins. Þar er átt við áherslu á hæfni nemenda til að nýta í daglegu lífi þekkingu og leikni sem þeir afla sér. Hæfnihugtakið er lykilhugtak í löggjöfni og aðalnámskrám þessara skólastiga. Varðandi útfærslu námsmats í grunnskólum og framhaldsskólum er m.a. stuðst við sömu aðferðafræði og PISA notar.

Í námskránni eru skilgreindir sex grunnþættir menntunar sem stuðla að heildstæðri sýn á nám og menntun. Hér má nefna að læsi er einn af grunnþáttum nýrra aðalnámskrá á leikgrunn- og framhaldsskólastigi og lögð áhersla á það að læsi í viðum skilningi sé í raun undirstaða fyrir þá þætti sem kannaðir eru í PISA því að þar skiptir miklu að skilja viðfangsefnið og geta sett þau í samhengi við fyrri þekkingu og leikni. Þetta er nákvæmlega sú áhersla sem sett er í nýjum námskrám. Eins má nefna grunnþátt um sjálfbærni en í PISA er m.a. prófað með sérstakri áherslu á læsi og skilning á umhverfismálum.

Í framhaldi af útgáfu nýrrar aðalnámskrár er verið að vinna þemahefti fyrir kennara um grunnþættina í samstarfi við Námsgagnastofnun. Þá hefur verið gerður samningur við menntavísindasvið HÍ um að efla símenntun kennara á skólastigunum þremur, m.a. til að efla hæfni þeirra til að innleiða nýja menntastefnu í skólasterfið.

Námsmatsstofnun hefur lagt sitt að mörkum við að veita skólasamfélaginu grunnupplýsingar og sérstakar greiningar eftir pöntunum um stöðu íslenskra nemenda samkvæmt PISA 2009. Í desember 2010 kom út skýrsla Námsmatsstofnunar um niðurstöður PISA 2009 og var þá kynnt á blaðamannafundi. Frá áramótum hefur öllum þátttökuskólum og fræðsluskrifstofum verið sendar eigin niðurstöður um lesskilning, læsi á stærðfræði og læsi á náttúrufræði í samanburði við landsmeðaltal og aðra skóla. Einnig kemur þar fram dreifing á lesskilningi

innan hvers skóla á svæðinu auk upplýsinga um þátttökuhlutfall í skólunum. Niðurstöður voru kynntar fyrir fræðslustjórum á ársfundi Grunns, félags fræðsluskrifstofa í janúar. Í kjölfarið hafa verið fluttar ítarlegar kynningar í tíu fræðsluumdæmum með skólastjórum og kennurum. Fræðsluskrifstofur í Reykjavík, Akureyri, Reykjanesi, Garðabæ og Vestmannaeyjum, Langholtsskóli og Heiðarskóli hafa þar að auki pantað sérstakar viðbótargreiningar á niðurstöðum fyrir svæðið með ólíkar áherslur, sem unnar voru í vor.

Mánaðarlegir umræðufundir um PISA 2009 hafa staðið yfir frá janúar og nú í ágúst var áttundi fundurinn. Þar er megin áhersla lögð á að skýra út efni í sex binda skýrslu OECD um PISA 2009 auk frekari úrvinnslu á íslensku gögnunum í tengslum við það efni. Milli 20 og 30 manns sækja vanalega hvern fund og koma fundargestir frá öllum stigum menntakerfisins. Í mars var haldinn auka umræðufundur í Háskólanum á Akureyri fyrir um 50 manns. Efni fundanna og upptökur af þeim eru aðgengilegar á heimasíðu Námsmatsstofnunar að beiðni Sambands íslenskra sveitarfélaga. Í maí var boðið upp á námskeið hjá Endurmenntun HÍ í kenningaramma og framkvæmd PISA og greiningu á sérkennum íslensks menntakerfis út frá alþjóðlegum gagnagrunni og útgefnum ritum OECD. Það hefur verið gert í kjölfar hveirrar könnunar. Í ár náðist ekki tilskilinn fjöldi þátttakenda til að keyra námskeiðið hjá Endurmenntun.

Styttri kynningar og fundir um niðurstöðurnar hafa verið haldnir á ýmsum stöðum, þ.á m. á námskeiðum hjá menntavísindasviði HÍ, á ársfundi Kennarasambandsins, á fræðsludegi Leik- og grunnskóla Mosfellsbæjar í Varmárskóla og á fundum hjá einstaka skólum. Verið er að kanna þátttöku Námsmatsstofnunar í ritinu Northern Lights on PISA 2009 sem verður gefið út í desember 2011 af Norrænu Ráðherranefndinni.

Námsmatsstofnun hefur lagt sitt af mörkum við að veita skólasamfélaginu grunnupplýsingar og sérstakar greiningar eftir pöntunum um stöðu íslenskra nemenda samkvæmt PISA 2009. Ekki hefur verið kannað sérstaklega hvernig nákvæmlega er unnið með þær á öðrum stofnunum.

9. Kostnaður við að mennta einn nemanda til stúdentsprófs, skilgreint eftir skólum.

Í frumvarpi til fjárlaga 2011 er að finna töflu sem gefur yfirlit yfir kostnað við að mennta hvern ársnemanda í framhaldsskólum landsins. Af þeirri töflu má geta sér til um hver uppsafnaður kostnaður er við að mennta hvern nemanda til stúdentsprófs, en hafa ber í huga að í mörgum skólum eru ekki allar námsbrautir skilgreindar sem nám til stúdentsprófs. Hér má geta þess að með lögum um framhaldsskóla frá 2008 var fræðsluskylda lögbundin til 18 ára aldurs og hefur það leitt til aukins kostnaðar með þjónustu fyrir breiðari hóp nemenda á aldrinum 16-18 ára, m.a. vegna meiri stuðnings við nemendur vegna sérþarfa af einhverju tagi.

Kostnaður vegna hvers ársnemanda 2011				
Skóli	Áætlaðir ársnem. 2011	Áætlað hlutfall bóknáms	Þús. kr. á árs-nemanda	Þús kr. miðað við 4 ára nám
Menntaskólinn í Reykjavík	895	97,5	512	2.048
Kvennaskólinn í Reykjavík	590	99,5	539	2.156
Menntaskólinn við Sund	732	96	559	2.236
Menntaskólinn við Hamrahlíð	1.190	97,1	585	2.340
Menntaskólinn Hraðbraut	235	94,5	603	2.412
Verslunarskóli Íslands	1.424	97,4	603	2.412
Fjölbrautaskólinn í Garðabæ	738	92,4	632	2.528
Menntaskólinn á Akureyri	745	99,5	646	2.584
Flensborgarskóli	808	95	657	2.628
Menntaskólinn í Kópavogi	1.031	91,1	674	2.696
Framhaldsskólinn í Mosfellsbæ	150	100	675	2.700
Fjölbrautaskólinn við Ármúla	991	91,5	689	2.756
Fjölbrautaskóli Suðurnesja	898	82,9	711	2.844
Fjölbrautaskólinn í Breiðholti	1.177	71	727	2.908

Fjölbrautaskóli Suðurlands	884	86,7	751	3.004
Borgarholtsskóli	1.070	74	751	3.004
Fjölbrautaskóli Vesturlands	568	77,3	776	3.104
Menntaskólinn á Egilsstöðum	319	96,1	822	3.288
Verkmenntaskólinn á Akureyri	1.186	73,7	826	3.304
Framhaldssk. í Vestm.eyjum	220	87,5	840	3.360
Menntaskólinn á Ísafirði	308	81,4	848	3.392
Framhaldsskólinn á Húsavík	135	98,7	898	3.592
Tækniskólinn	1.752	45,3	919	3.676
Fjölbrautaskóli Norðurl. vestra	359	79,1	927	3.708
Fjölbrautaskóli Snæfellinga	209	94,2	962	3.848
Menntaskólinn að Laugarv.	155	95,5	970	3.880
Menntaskólinn í Borgarnesi	175	91	972	3.888
Iðnskólinn í Hafnarfirði	558	37,1	1.029	4.116
Framhaldssk. í A-Skaftafellssýslu	122	90,5	1.030	4.120
Hússtjórnarskólinn á Hallormsstað	24	39,5	1.067	4.268
Menntaskólinn á Tröllaskaga	68	100	1.134	4.536
Hússtjórnarskólinn í Reykjavík	24	15,7	1.150	4.600
Verkmenntaskóli Austurlands	182	68,5	1.159	4.636
Framhaldsskólinn á Laugum	121	99,1	1.491	5.964
Samtals	20.103	82,4	733	2.932
<i>Heimild: Fjárlög 2011</i>				

Lægstur er kostnaður á hvern nemenda í Menntaskólanum í Reykjavík, 512.000 kr. á ári og 2.046.000 kr. fyrir fjögurra ára nám, en hæstur í Framhaldsskólanum á Laugum, 1.491.000 kr. á ári eða 5.964.000 kr. fyrir fjögurra ára nám. Kostnaðurinn er því sem næst þrefaldur. Sá

mikli munur sem er á kostnaði vegna hvers nemanda ræðst af ýmsum þáttum, m.a. stærð árganga, staðsetningu skóla, hlutfalli nemenda í bóklegu námi og verknámi og ýmsum stuðningi við nemendur.

Einn þáttur sem þarf að hafa í huga er að mikill munur er á kostnaði vegna verknáms og bóknáms, sem getur munað allt að helmingi fyrir hvern nemanda. Í þriðja dálki töflunnar sést hversu stór hluti námsins í viðkomandi skóla er bóknám. Hlutfallið er frá 100% og niður í 15,7% hjá Hússtjórnarskólanum í Reykjavík. Hjá Tækniskólanum er 45,3% náms bóklegt. Við útreikning á hlutfallinu milli bóknáms og verknáms er hver áfangi metinn, þ.a. verknámsbrautir geta haft bóklega áfanga og öfugt. Annars eru helstu forsendur vegna útreikninga á framlögum til framhaldsskóla af tvennu tagi, annars vegar almennar forsendur sem eiga við um alla skóla og svo sérstakar forsendur sem eiga við um suma skóla en aðra ekki.

Almennar forsendur:

- Flokkun námsgreina eftir *hópastærð og nýtingarkröfu*. Gert er ráð fyrir því að hópar í verklegu námi séu færri en í bóklegu námi, auk þess sem ákveðin krafa er gerð um 77% nýtingu sem þýðir afsláttur frá því að hópar séu fullskipaðir og allir nemendur skili sér til prófs. Í bóklegu námi er hópastærð 25 og nýtingarkrafan 79,1% en í verklegu námi er hópastærð 12 og nýtingarkrafan 77,5%.
- Flokkun *kennslustofa eftir stærð og búnaði*. Framlag vegna kennsluhúsnæðis er mismunandi eftir því hvers konar kennsla fer fram í þeim, þannig er reiknað með hærra framlagi vegna reksturs kennslustofa í verknámi, t.d. verkstæða.

Sérstakar forsendur:

- *Fjarlægð frá Reykjavík*. Reglan er sú að ef skólinn er lengra en 50 km. frá Reykjavík þá reiknast fast gjald fyrir hvern kílómetra og nemenda, þ.e.a.s. kílómetrar umfram 50 km. frá Reykjavík er margfaldað með fjölda nemenda í skólanum og síðan margfaldað með fastagjaldinu.
- *Uppbætur vegna fámennis*. Í skólum með færri en 300 nemendur fær skólinn uppbætur fyrir hvern nemanda, sem aukast eftir því sem nemendur eru færri. Þessar uppbætur koma fámennum skólum í dreifbýli aðallega að gagni.
- Árið 2009 var gerð sú breyting að afnema svokallaðan *húsnæðishvata*, sem virkaði þannig að skólar högnuðust á því að búa þröngt. Sú breyting kom sér vel fyrir fámenna skóla í dreifbýli, ekki síst þar sem húsnæði er rúmt, sem á við t.d. um Framhaldsskólann á Laugum.

10. Kostnaður við brottfall á hvern einstakling sem fellur út úr skólakerfinu. Einnig verði greint frá því hvort, og þá hvar, unnið sé samræmt á landsvísi í að draga úr brottfalli í framhaldsskóla, sem og hvort dregið hafi úr brottfalli sl. 10 ár.

Upplýsingar úr nýrri skýrslu OECD, þ.e. Education at a Glance 2011.

Hversu margir ljúka framhaldsskóla

Education at a glance 2011 notar *tvö mælikvarða* til að mæla hversu margir ljúka námi í framhaldsskóla og bera það saman milli landa. Annars vegar er svokallað *brautskráningarhlutfall (graduation rate)*, sem mælir hversu stór hluti af mannfjölda brautskráist með framhaldsskólapróf (*í fyrsta sinn*). Þá er tekinn allur sá hópur sem brautskráist árið 2009 og hann greindur niður eftir aldri, þ.a. fjöldi tvítugra sem brautskráist er deilt með mannfjölda á tvítugsaldri og svo áfram fyrir hvert aldursár; að lokum eru allar hlutfallstölur allra aldursára lagðar saman. Hins vegar er það sem kalla mætti *námshlutfall (completion rate)*, þá er tekinn fjöldi þeirra sem innritast í framhaldsskóla og fylgst með því hversu stórt hlutfall þeirra ljúka framhaldsskólaprófi eftir tilskilinn tíma. Á Íslandi er miðað við fjögur ár sem dæmigerður tími sem tekur til að ljúka framhaldsskóla en í flestum öðrum löndum eru það þrjú ár. Þannig er skoðað hversu stór hluti af innritunarhópi hefur útskrifast eftir fjögur ár (eða skemur) og aftur eftir tvö ár í viðbót (eftir sex ár frá innritun).

Brautskráningarhlutfallið á Íslandi var frekar hátt eða 89%. Þar af voru 21% eldri en 25 ára. Fyrir karla var hlutfallið 79% en 98% fyrir konur. Af bóknámsbrautum var hlutfallið 69% en af verknámsbrautum 54%. Athygli vekur að brautskráningarhlutfall af verknámsbrautum var 32% fyrir yngri en 25 ára. Ísland var yfir meðaltali OECD sem var 82%. Samsvarandi hlutfall fyrir Norðurlöndin var 85% fyrir Danmörk, 91% fyrir Noreg, 74% fyrir Svíþjóð og 95% fyrir Finnland.

Þegar námshlutfallið er skoðað þá fæst allt önnur mynd. Í EAG 2011 er miðað við þann árgang nýnema sem innritaðist árið 2002 og honum fylgt eftir til ársins 2009. Eftir fjögur ár þá hafði 45% hópsins lokið framhaldsskóla með prófi (eftir fjögurra ára nám eða minna). Eftir sex ár þá var hlutfallið komið upp í 58%.

Námshlutfall er stundum notað sem mælikvarði á brottfall. Þannig má miða við að ef nemandi sem innritast í framhaldsskóla er ekki búinn að brautskrást eftir sex ár þá er hann talinn hafa fallið brott úr námi. Það þýðir að af árgangi nýnema 2002 var 42% brottfall.

Námshlutfall nýnema 2002

	Alls			Bóknám			Innritast verknám ljúka bóknámi	Verknám			Innritast í bóknám ljúka verknámi
	Alls	Karlar	Konur	Alls	Karlar	Konur		Alls	Karlar	Konur	
Eftir 4 ár	45	38	51	43	36	49	7	49	42	60	40
Eftir 6 ár	58	51	64	58	51	63	15	58	51	70	43

Eins og sjá má af töflunni er námsgengi karla mun slakara en kvenna, aðeins 38% karla ljúka framhaldsskólaprófi eftir fjögur ár á móti 51 % kvenna. Rétt um helmingur karla hefur lokið einhverju prófi á framhaldsskólastigi sex árum eftir innritun (sem nýnemi).

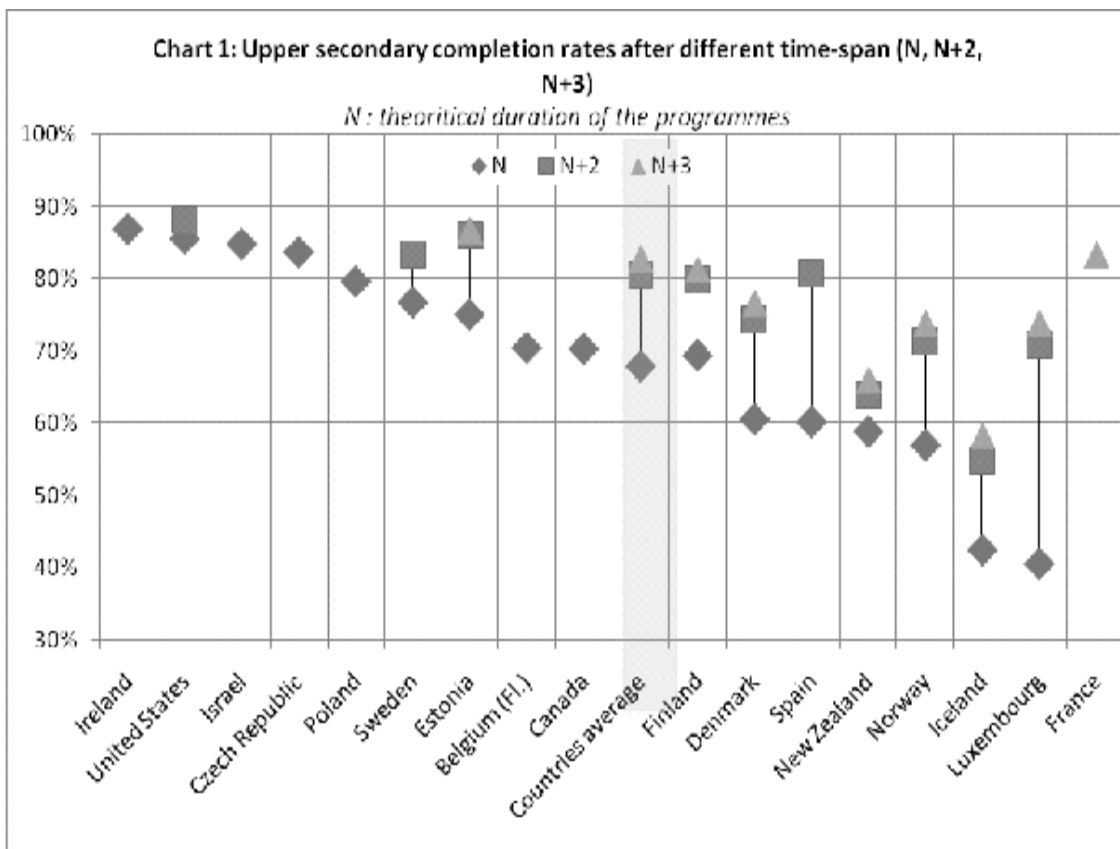
Námsgengishlutfall á Íslandi er mun lægra en hjá flestum öðrum löndum innan OECD. Meðaltalið eftir dæmigerðan tíma í framhaldsskóla (sem er víðast hvar 3 ár) er 68% og eftir tvö ár í viðbót þá er meðaltalshlutfallið komið upp í 81%. Sömuleiðis er talsverður munur á Íslandi og Norðurlöndum að þessu leyti; Noregur kemur næst Íslandi með 57% eftir dæmigerðan tíma og 71% eftir tvö ár í viðbót.

Munurinn á brautskráningarlutfalli og námsgengishlutfalli bendir til óskilvirkni í framhaldsskólakerfinu. Fáir ljúka á tilskildum tíma en margir taka sér mun lengri tíma til að ljúka námi og koma þá inn í skólana síðar á lífsleiðinni. Þetta þýðir aukinn kostnað bæði fyrir opinbera aðila sem reka skólana og fyrir nemendur sjálfa sem verða af tekjum og þurfa að taka á sig aukin útgjöld til að ljúka námi.

Þessi rannsókn á námsgengi hefur ekki verið unnin áður á þennan hátt og óvíst er um framhald, þ.a. ekki er hægt að bera saman tölur frá fyrri árum eða lýsa þróun yfir tíma.

Brottfall úr framhaldsskólum

Nýlega kynnti óformlegur vinnuhópur á vegum OECD niðurstöðu könnunar um brautskráningar og brottfall á framhaldsskólastigi hjá nokkrum löndum innan OECD, þ.m.t. á Íslandi. Hér á landi lýkur innan við helmingur þeirra sem innritast í framhaldsskóla í fyrsta sinn einhverri prófgráðu á fjórum árum eða minna. Á töflunni má sjá samanburð milli landa. Vegna þess að lengd framhaldsskóla er mismunandi eftir löndum var miðað við dæmigerðan tíma í hverju landi fyrir sig (N), og síðan skoðað hversu stórt hlutfall hafði lokið námi tveimur árum síðar (N+2) og þremur árum síðar (N+3)



Heimild: OECD, óbirt skjal.

Í könnuninni var námsferli þeirra sem innrituðust sem nýnemar í dagskóla á framhaldsskólastigi árið 2002 fylgt eftir í sjö ár, en þeir voru samtals 3.982 á Íslandi (ef kvöld- og fjarskólanemendur eru taldir með þá var fjöldinn 4.263). Skoðað var hversu stór hluti þessa hóps útskrifaðist eftir fjögur ár, síðan eftir sex ár og svo aftur eftir sjö ár. Í ljós koma að eftir fjögurra ára nám höfðu 45% lokið einhvers konar prófi í framhaldsskóla, annað hvort á almennum brautum til stúdentsprófs eða verknámsbrautum. Eftir sex ár var hlutfallið orðið 58%. Á sama tíma höfðu 1.170, eða tæp 30%, hætt námi án þess að ljúka neinu prófi og voru ekki skráðir í neinn skóla. Í samanburði þá er brautskráningarlutfallið eftir dæmigerðan námstíma í framhaldsskóla í Noregi 57% og 61% í Danmörku, og eftir tvö ár til viðbótar er hlutfallið komið upp í 71% í Noregi og 74% í Danmörku.

Dróun brottfalls undanfarin ár.

Skólasókn gefur ágætar vísbendingar um hvernig brottfall hefur þróast á undanförunum árum. Taflan sýnir skólasókn sem hlutfall af mannfjölda fyrir hvert aldursár, frá 16 ára, þegar unglingar innritast úr grunnskóla, og fram til 24 ára aldurs, þegar skólasókn á háskólastigi hefur tekið við. Af þessari töflu sést að á árunum 2009 og 2010 hefur skólasókn á aldrinum 17, 18 og 19 ára verið betri heldur en á árunum 2002 til 2008. Þetta bendir til að dregið hafi úr brottfalli úr framhaldsskóla á þessum árum. Skyggðu reitirnir sýna hvernig skólasókn

þeirra sem innrituðust árið 2002 þróaðist fram til 24 ára aldurs (árið 2010). Árið 2002 voru 91% 16 ára innritaðir í framhaldsskóla, við 20 ára aldur voru 52% þeirra enn í skóla.

Skólasókn sem hlutfall af mannfjölda fyrir hvert aldursár 2002 - 2010									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
16 ára	91	92	93	94	93	93	93	95	95
17 ára	82	83	83	84	85	83	85	90	88
18 ára	73	75	75	73	75	77	75	81	82
19 ára	70	70	70	69	69	70	71	74	74
20 ára	56	56	56	53	52	51	52	61	56
21 ára	53	54	53	53	50	51	50	56	55
22 ára	50	52	54	51	50	48	49	50	53
23 ára	43	48	48	47	48	44	42	46	48
24 ára	37	40	40	41	40	41	37	40	42

Heimild: Hagstofa Íslands 2011

Kostnaður samfélagsins vegna brottfalls á framhaldsskólastigi.

Erfitt er að áætla þann kostnað sem hlýst af brottfall frá námi og lengri skólagöngu vegna slaks námsgengis. Ekki hefur verið gerð rannsókn á þessum þætti á Íslandi. Almennt má þó áætla út frá reynslu annarra þjóða sem hafa rannsakað þennan þátt að kostnaðurinn sé umtalsverður. Það ber þó að varast að yfirfæra slíkar rannsóknir yfir á Ísland vegna þess hve ólík kerfin eru á milli landa sem og kostnaður við þau.

Til eru bæði innlendar og erlendar rannsóknir sem eru mikilvægar til að skilja eðli, umfang og afleiðingar brottvarfs úr framhaldsskóla. Niðurstöður norskrar skýrslu um ástæður og afleiðingar brottfalls¹ má draga saman í eftirfarandi punktum:

- Lokaeinkunnir í 10. bekk grunnskóla hafa mest forspárgildi um námsgengi í framhaldsskóla. Íslenskar rannsóknir styðja einnig þessar niðurstöður² og eru nemendur sem standa verr í námi eftir grunnskóla líklegri til að hverfa frá námi í framhaldsskóla. Eins sýna tölur frá Bandaríkjunum að nemendur sem hafa verið greindir með sálfélagslegar, heilsufarslegar eða námslegar sérþarfir eru í mikilli brottfallshættu.³ Þessi þáttur tengist því ótvírætt hvernig staðið er að félagslegum og námslegum stuðningi í skólakerfinu, bæði í grunnskólum og framhaldsskólum, en eins og áður sagði er fyrirhuguð rannsókn á því hvernig markmiðum um skóla án

¹ (*Frafall fra videregående opplæring og arbeidsmarkadstilknytning for unge voksne.* Torber Falch og Ole Henning Nyhus. Senter for økonomisk forskning AS. Trondheim, 2009.)

² Kristjana Stella Blöndal, Jón Torfi Jónasson, & Anne-Christin Tannhauser. (2010). Dropouts in a small society: Is the icelandic case somehow different? In *School dropout and completion: international comparative studies in theory and policy*. Dordrecht: Springer.

³ Kortering, L. J., & Christenson, S. (2009). Engaging students in school and learning: The real deal for school completion. *Exceptionality*, 17, 5-15.

aðgreiningar og fjármagni um sérkennslu er fylgt eftir í íslenska skólakerfinu en slík rannsókn er mikilvægur liður í upplýsingaöflun um brottfall þessa hóps.

- Að ljúka framhaldsskóla hefur jákvæð áhrif á atvinnuhorfur, minni ásókn í velferðarþjónustu og bætur, og lægri afbrotatíðni. Lokaeinkunnir úr 10. bekk grunnskóla hafa jákvæð áhrif á sömu þætti óháð því hvernig námsgengi í framhaldsskóla er háttað.
- Töluverður munur er á brautskráningarhlutfalli eftir landshlutum í Noregi. Rannsókn þeirra bendir til að ekki sé hægt að skýra mun á brautskráningarhlutfalli milli landshluta vegna ólíkra samfélagsaðstæðna. Lægra brautskráningarhlutfall hefur sömu áhrif í dreifbýli og í þéttbýli, m.ö.o. rannsóknin styður ekki þá skoðun að brautskráningarhlutfallið þurfi ekki að vera jafn hátt í dreifbýli en þéttbýli til að viðhalda sömu lífsgæðum (sömu atvinnuhorfum, minni ásókn í velferðarþjónustu, lægri afbrotatíðni).

Íslenskir fræðimenn á sviðinu eru þátttakendur í alþjóðlegum rannsóknarhópi um brottfall og til eru ýmsar nýlegar íslenskar rannsóknir sem varpa ljósi á sérstöðu Íslands og íslenska kerfisins.⁴ Sem dæmi um langvarandi vandamál hérlendis er stöðugt minnkandi val á verknámi þrátt fyrir að um helmingur 15 ára nemenda telji sig hafa meiri áhuga á verknámi.

	2000		2005		2009	
	Strákar	Stelpur	Strákar	Stelpur	Strákar	Stelpur
	%	%	%	%	%	%
Bóknám	71	81	74	86	80	88
Verknám	29	19	26	14	20	12

Mynd: Úr fyrirlestri Stelli Blöndal 2011.

Samkvæmt doktorsrannsókn Stelli Blöndal⁵ líkar 40% 15 ára grunnskólanemenda betur við verklegt nám en bóklegt. Samt sem áður velja langflestir bóknám (90% stúlkna og 80% drengja árið 2009). Nemendur sem telja sig hafa meiri áhuga á verktengdu námi hverfa frekar frá námi í framhaldsskólum en þeir sem hafa meiri áhuga á bóknámi. Því má telja þá námskrárþróun sem felur í sér aukna áherslu á sköpun í öllu námi og þá stefnumótun sem á sér stað í list- og verknámi (sjá svar við spurningu 3) verulega mikilvægar aðgerðir til að bregðast við brottfalli.

Í annarri norski skýrslu um fjárhagslegt tap vegna brottfalls⁶ kemur fram að brottfall úr framhaldsskóla hafi mikinn kostnað í för með sér fyrir samfélagið. Áætlað er að sá hópur sem ekki útskrifast með framhaldsskólapróf sé líklegri til að þiggja velferðarþjónustu (eins og t.d. fullorðinsfræðslu) og bætur, hafi lægri ævitekjur og innan þessa hóps sé afbrotatíðni

⁴ T.d. Blöndal, Jónasson & Tannhauser (2010) og Blondal, K. S., & Adalbjarnardóttir, S. (2009). Parenting Practices and School Dropout: A Longitudinal Study. *Adolescence*, 44, 729-749.

⁵ Stella Blöndal (2011). Framhaldsskóli fyrir alla: Náms- og starfsráðgjöf fyrir alla. Fyrirlestur haldinn í tilefni 20 ára afmælis námsbrautar í náms- og starfsráðgjöf HÍ, Háskóli Íslands.

⁶ Sbr. *Kostnader av frafall i videregående opplæring*. Torber Falch, Anne Borge Johannessen og Bjarne Ström. Senter for økonomisk forskning AS. Trondheim, 2009.

hærri. Sambærilega fylgni má finna í öðrum löndum.⁷ Líklegt er að svipuð þróun geti átt sér stað hér á landi en fram að efnahagshruni 2008 fengu brottfallsnemar vinnu og á árunum 2003-2005 unnu 60% 16-24 ára nemenda með námi að meðaltali í 28 tíma á viku.⁸ Að auki voru tæp 10% að leita sér að vinnu. Jafn opinn vinnumarkað fyrir nemendur og fannst hér á landi fyrir hrun var og er hvergi að finna í samanburðarlöndum. Fram að hruni má segja að hér á landi hafi verið mikið framboð af vinnu fyrir fólk með litla formlega menntun. Eftir hrun hefur staðan gjörbreyst og ungt fólk sem eingöngu hefur lokið grunnskólaprófi er nú stór hópur atvinnulausra.

Aðgerðir.

Úttekt á vegum OECD og mennta- og menningarmálaráðuneytisins í samstarfi við íslenska og norska fræðimenn

Í samstarfi við OECD mun ráðuneytið haustið 2011 fá til landsins hóp sérfræðinga frá OECD og íslenska og norska fræðimenn á sviðinu til að ræða nýjustu rannsóknir og ráðgera hvernig best er að standa að frekari rannsóknum og stefnumótun á Íslandi vegna brottfalls úr framhaldsskólum. Þær ákvarðanir verða unnar í samstarfi við kennara, skólustjórnendur og sveitarfélögin.

Yfirstandandi átak til að fá fyrrum brottfallsnemendur aftur inn í skólakerfið

Árið 2009 settu mennta- og menningarmálaráðuneytið og félags- og tryggingamálaráðuneyti á fót starfshóp til að greina ástand og móta tillögur til að bregðast við sívaxandi atvinnuleysi meðal atvinnulauss ungs fólks.⁹ Í vor hófst svo átak á vegum ríkisstjórnar sem beinist að þeim ungmönnum 25 ára og yngri sem einungis hafa lokið grunnskólaprófi. Ber það yfirskriftina *Nám er vinnandi vegur* og snýr að því að allir í þessum hópi sem þess óska fái skólavist í framhaldsskólum. Í tengslum við þetta átak hafa verið þróaðar nýjar námsbrautir í anda nýrra framhaldsskólalaga sem ætlað er að mæta ólíkum þörfum einstaklinga. Markmiðið er að valdefla hópa sem hingað til hafa ekki fundið sig innan skólakerfisins, fjölga þeim sem ljúka framhaldsskóla- eða stúdentsprófi og efla möguleika þeirra til að sækja sér meira nám eða finna sér störf við hæfi. Þá er einnig ætlunin að skapa ný námstækifæri fyrir allt að 1.000 atvinnuleitendur haustið 2011 og næstu tvö ár þar á eftir í framhaldsskólum, frumgreinadeildum, háskólum og í framhaldsfræðslu. Reynsla annarra norræna ríkja hefur sýnt að afleiðingar atvinnuleysis eru alvarlegastar hjá þeim sem hafa hvað minnsta menntun. Þetta átak hefur gengið samkvæmt áætlun og fjölgar framhaldsskólanemendum um 1500 milli ára og hefja yfir 1000 atvinnuleitendur nám í skólum landsins í haust. Átakið miðast við sjö milljarða viðbótarframlag til menntakerfisins.

Nýjar áherslur í aðalnámskrá

Eins og áður sagði felast leiðir til breytinga í nýrri aðalnámskrá sem geta haft jákvæð áhrif á þróun brottfalls í framhaldsskólum. Hér eru nefnd tvö dæmi. Í aðalnámskrá er sérstök áhersla lögð á skapandi og gagnrýna hugsun í skólakerfinu, bæði í gegnum aukið list- og verknám en ekki síður með aukinni áherslu á skapandi nálgun innan hefðbundinna

⁷ Lamb, S., Markussen, E., Teese, R., Sandberg, N., & Polesel, J. (Eds.). (2011). School Dropout and Completion: International Comparative Studies in Theory and Policy. Oslo: Springer.

⁸ Hagstofa Íslands, 2006.

⁹ Félags- og tryggingamálaráðuneytið. (2009). Ungt fólk án atvinnu - virkni þess og menntun. Reykjavík: Félags- og tryggingamálaráðuneytið.

námsgreina. Í skýrslu Anne Bamford sem unnin var fyrir mennta- og menningarmálaráðuneytið kemur einmitt fram að slíkar námsleiðir og kennsluáðferðir ýta fremur undir námsáhuga og ánægju af námi.

- Í nýrri námskrá er áhersla á sveigjanleika. Skólarnir vinna nú að breytingum á námsframboði og skipulagi náms í samræmi við lög og námskrá. Svigrúm og sveigjanleiki við gerð námsbrautarlýsinga er aukinn með því m.a. að taka upp nýtt einingamatskerfi. Skólum er heimilt að þróa sérstakar námsbrautir sem byggjast á sérstöðu þeirra og styrkleika og eftirspurn eftir sérhæfðum námsleiðum.

Skólasamningar

Það hefur verið meginatriði í yfirstandandi skólasamningum mennta- og menningarmálaráðuneytis og framhaldsskóla að fundnar séu fjölbreyttar leiðir til að taka á móti nemendum, einkum þeim sem verr standa námslega eða félagslega með því móti að þeir fái ögrandi viðfangsefni við hæfi þannig að sjálfsmynd þeirra styrkist og menntunarlöngun vakni.

11. Hvort fleiri framhaldsskólar hafi verið hvattir til að bjóða upp á þriggja ára nám til stúdentsprófs en nú gera það og hvaða þýðingu það hefði fjárhagslega fyrir ríkisvaldið og þjóðhagslega fyrir samfélagið að fleiri einstaklingar útskrifuðust með stúdentspróf eftir þrjú ár en með nýrri skólalöggjöf væri bæði unnið og stefnt að slíkum breytingum.

Hafa fleiri framhaldsskólar verið hvattir til að bjóða upp á 3 ára nám til stúdentsprófs?

Engar formlegar óskir hafa farið til framhaldsskólanna um að stytta náms sitt utan tilmæli ráðherra um að stúdentspróf skyldu vera að minnsta kosti 200 framhaldsskóla einingar.

Lögð hefur verið áhersla á þann sveigjanleika sem felst í löggjöfinni frá 2008 í kynningum ráðuneytis í framhaldsskólum og útgefnu efni svo sem almennum hluta aðalnámskrár.

Hvaða fjárhagslegu þýðingu hefði fjölgun þriggja ára stúdentsbrauta fyrir ríkisvaldið?

Til að byrja með má búast við auknum útgjöldum þar sem framhaldsskólar munu keyra tvöfalt kerfi þar til 2015, þegar frestur til aðlögunar rennur út. Ljóst er að í lögunum frá 2008 var gert ráð fyrir að innleiðing nýrra laga myndi kosta a.m.k. 1,8 milljarða. Eins og kunnugt er hefur staðan í fjármálum ríkisins ekki boðið upp á neitt svigrúm og þar sem stjórnvöld einsettu sér að ná niður halla á ríkisfjármálum á sem skemmstum tíma var því miður ekki svigrúm til viðbótarfjárveitinga heldur þurfti að skera niður u.þ.b. tvo milljarða. Af þeim sökum var fullri innleiðingu laganna frestað enda kallar hún á þróunarvinnu, endurskoðun kjarasamninga og fleira sem unnið hefur verið að, miðað við að því verki verði lokið árið 2015.

Til lengri tíma litið má gera ráð fyrir að 25% hagræðing gæti orðið á rekstri framhaldsskólanna ef einvörðungu er litið til námslengdar. En dæmið er alls ekki svo einfalt því að með lögunum 2008 var nemendum til 18 ára aldurs tryggður réttur til setu í framhaldsskólum og sá réttur kemur til með að kosta ríkið talsverða fjármuni þó að ekki hafi verið mikið rætt um þann kostnað þegar fræðsluskyldan var samþykkt í lögum. Sú aukning sem búast má við í þessum aldurshópi mun líklega þurfa meiri þjónustu en þeir sem hingað til hafa stundað nám í framhaldsskólunum.

Hvaða þjóðhagslegu þýðingu hefði það fyrir samfélagið að fleiri einstaklingar útskrifuðust með stúdentspróf eftir þriggja ára nám?

Er unnið og stefnt að slíkum breytingum með innleiðingu skólalöggjafarinnar?

Eitt af helstu sérkennum laga um framhaldsskóla, sem sett voru árið 2008, er að frumkvæði að skipulagi námsbrauta er flutt til framhaldsskólanna sjálfra. Lögin gera ráð fyrir breytingum á umgjörð skólastarfsins samhliða flutningnum. Þar má nefna upptöku nýrrar námseiningar, lengra skólaár (180 dagar) og skipulagsbreytingar á vinnutíma kennara (skil kennslu og prófatíma afnumin). Áætlun um innleiðingu laganna gerði ráð fyrir talsverðum kostnaðarauka af þessum sökum. Vegna þrenginga í ríkisfjármálum eins og áður var nefnt hefur orðið að seinka fyrirhugaðri innleiðingu lagana. Þannig hefur ekki komið til lengingar skólaársins og hvorki er búið að semja um upptöku nýrrar námseiningar né breytt fyrirkomulag á starfstíma kennara. Þá hefur af fyrrgreindri ástæðu einnig orðið að draga úr framboði námsáfanga í grunnskólum sem nýtast væntanlegum nemendum til styttingar á námi í framhaldsskólum.

Ráðuneytið hefur samið um tilraunakennslu í nokkrum framhaldsskólum, þar sem skilyrði hinna nýju laga eru uppfyllt með sérstökum fjárveitingum. Tilraunaskólarnir bjóða nú allir upp á nám til stúdentsprófs sem er skipulagt miðað við þriggja ára námstíma. Menntaskóli Borgarfjarðar tók til starfa haustið 2007 en hafði frumvarp til laga um framhaldsskóla til hliðsjónar við skipulag námsins. Þar var skólaárið lengt og gerðar talsverðar breytingar á kennsluháttum, einkum fyrirkomulagi námsmats. Fyrsti hópurinn brautskráðist frá MB vorið 2010 með stúdentspróf eftir þriggja ára nám. Kvennaskólinn í Reykjavík fékk heimild til að skipuleggja nám til stúdentsprófs miðað við þrjú ár en þó með sveigjanleika fyrir nemendur sem þurfa lengri tíma. Þar hafa frá hausti 2009 liðlega 300 nemendur hafið nám til stúdentsprófs er miðast við hin nýju námslok. Fyrsti hópurinn brautskráist vorið 2012. Framhaldsskólinn í Mosfellsbæ, sem tók til starfa haustið 2009, hefur verið í samstarfi við Kvennaskólann um nýtt skipulag á námi til stúdentsprófs. Þá hefur Menntaskólinn á Tröllaskaga, sem hóf sitt starf haustið 2009, miðað námsskipulag sitt við að stúdentsprófi megi ljúka á þremur árum. Myndlistaskólinn í Reykjavík hóf tilraunakennslu á þriggja ára sjónlistarbraut til stúdentsprófs á haustönn 2011. Er sú tilraun gerð í samstarfi við ráðuneytið og Kvennaskólann í Reykjavík.

Af framansögðu má ráða að nokkrir skólar sem fengið hafa svigrúm til að laga starfsemi sína að hinum nýju lögum hafa skipulagt nám til stúdentsprófs þannig að útskrift sé möguleg eftir þrjú ár. Hins vegar vantar mikið upp á að hin heildstæða skólalöggjöf frá 2008 sé að fullu komin til framkvæmda. Það takmarkar möguleika skóla á að laga námskipan sína að þeim. Gert er að fyrir því að á árinu 2012 verði staðfesting námsbrauta framhaldsskólanna, er byggjast á nýjum lögum, að komast á fullan skrið og má þá reikna með að framboð þriggja ára náms til stúdentsprófs aukist jafnt og þétt.

Verði það reyndin að íslensk ungmenni fari almennt að ljúka stúdentsprófi ári fyrir en nú, mun það hafa áhrif á tilkostnað námsins. Þó er óvarlegt að áætla að um beina línulega kostnaðarlækkun verði að ræða, þ.e. að kostnaður við kennslu til stúdentsprófs eða framhaldsskólana almennt lækki um fjórðung. Hafa verður í huga að löggin kalla á endurskoðun á kjarasamningum kennara eins og áður hefur verið rakið og þar með hækkun útgjalda. Einnig verður að reikna með því að nú þegar lýkur nokkur hluti ungmenna stúdentsprófi á skemmri tíma en fjórum árum. Á móti kemur að talsverður hópur stundar námið mun lengur en í fjögur ár og má reikna með því að það verði reyndin ef jafn stórir hópar hvers árgangs leita í stúdentsnám og verið hefur. Þá er enn óljóst hvernig uppbygging námsbrauta á öðrum sviðum, t.d. í starfsnámi, muni þróast. Hvort nám þar muni almennt styttest til samræmis við nám til stúdentsprófs er erfitt að fullyrða þótt það verði að teljast líklegt. Að auki kunna ófyrirséð áhrif af styttingu náms til stúdentsprófs að leiða til kostnaðarauka, ekki er t.d. ólíklegt að slík stytting muni kalla á aukið námframboð á svokölluðu fjórða þrepi. Nám á því þrepi liggur milli framhaldsskóla- og háskólastigs og einkennist af aukinni sérhæfingu. Þá kann stytting náms einnig að leiða til þess að fleiri óski eftir að ljúka námi á fleiri námsbrautum en einni, t.d. bæði bóknámi og starfsnámi. Að þessum fyrirvörum gerðum má gera ráð fyrir að til lengri tíma litíð leiði almenn stytting náms til stúdentsprófs um eitt ár til kostnaðarlækkunar, en þó ekki umtalsverðrar þar sem kostnaður við aukna þjónustu við nemendur mun vega upp á móti þeirri kostnaðarlækkun sem hlýst af styttingu.

12. Hvort um stefnubreytingu sé að ræða í skólamállum og hugað hafi verið að nýju að því hvort stytta eigi grunnskólann um eitt ár þannig að nemendur hefji framhaldsskólanám að jafnaði ári fyrr en nú. Farið verði yfir hver áhrif slík breyting hefði á nám nemenda og fjárhag sveitarfélaga.

Hingað til hafa átakapólar í umræðu um námstíma nemenda einskorðast við styttingu framhaldsskólans eða óbreytt ástand en mikilvægt er að skoða almennt nám frá leikskóla til loka framhaldsskóla í órofa samhengi og með því skapast fleiri möguleikar.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið boðaði til sérstaks Menntaþings í Valsheimilinu að Hlíðarenda þann 5. mars 2010 og tóku um 300 manns þátt í störfum þingsins. Yfirskrift þingsins var heildstæð menntun á umbrotatímum. Meginástæður fyrir slíku málþingi voru þær að mennta- og menningarmálaráðherra taldi mikilvægt að;

- fá skólafólk til skrafs og ráðagerða um mótun framtíðarstefnu í menntamállum,
- skapa frekari samkennd og auka samvinnu milli þeirra hópa sem koma að skólasterfi,
- skapa vettvang til að veita upplýsingar um stöðu mála, stilla saman strengi og skiptast á
- skoðunum um ýmis álitamál.

Menntaþingið var sett upp í tveimur hlutum, annars vegar kynning á vinnu á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytis í námskrármálum og hins vegar þrjár mismunandi málstofur þar sem einstaklingar gátu komið hugmyndum sínum og viðbrögðum á framfæri. Þeir tveir hópar á menntaþinginu sem fjölluðu um námslengd fengu í hendur fjóra valkosti til að ræða. Þrír þessara valkosta fjölluðu um mismunandi leiðir til að stytta samanlagðan námstíma grunn- og framhaldsskóla en síðasti valkosturinn var að stytta ekki. Umræður um efnið fóru fram í u.þ.b. 10 hópum í hvorri málstofu og fengu hóparnir það verkefni að ræða þessa valkosti og setja fram kosti og galla þeirrar leiðar sem mest stuðnings naut innan hópsins. Því til viðbótar stóð öllum til boða að setja fram aðrar skoðanir og tillögur á sérstökum miðum sem borðstjóri úthlutaði. Meginniðurstaða kosningarinnar var að nær allir þátttakendur völdu kost sem fól í sér styttingu á heildarnámstíma grunn- og framhaldsskóla. Af þeim sem völdu styttingu valdi mikill meirihluti (60%) leið B, þ.e. að styttingin skiptist milli grunnskólans og framhaldsskólans. 28% völdu að styttingin yrði í framhaldsskólanum og 9% völdu að stytta grunnskólann.

Rætt hefur verið um að semja sérstök lög um skólakerfi þar sem hægt er að taka á ýmsum atriðum sem tengjast skilum skólastiga, lengd námstíma og uppbyggingu menntakerfisins, skólaskyldu og fræðsluskyldu. Ekki hefur enn orðið af því að setja vinnu við slíka löggjöf af stað en í þeirri vinnu gæfist svigrúm til að fá víðtæka umræðu í samfélaginu m.a. um lengd skyldunámsins. Sveitarfélögin hafa lýst sig reiðubúin til að taka þátt í slíkri vinnu með ráðuneytinu.

13. Staða tónlistarskólanna. Verði m.a. farið yfir stöðu viðræðna ríkis og sveitarfélaga um þátttöku ríkisins í rekstri tónlistarkennslu.

Hinn 13. maí 2011 undirrituðu fulltrúar ríkis og sveitarfélaga samkomulag til þriggja ára um eflingu tónlistarnáms og jöfnun á aðstöðumun nemenda til tónlistarnáms. Á gildistíma þess samkomulags veitir ríkissjóður framlag að fjárhæð 480 m.kr. á ársgrunni vegna kennslukostnaðar í tónlistarskólum. Í samkomulaginu er lagður grundvöllur að eflingu tónlistarnáms með aðkomu ríkissjóðs að kennslukostnaði í tónlistarskólum. Með samkomulaginu er nemendum gert kleift að stunda hljóðfæranám á framhaldsstigi og söngnám á mið- og framhaldsstigi, óháð búsetu og aðgengi annarra nemenda til tónlistarnáms, óháð búsetu og efnahag, jafnað. Framlag ríkissjóðs skal greiðast í jöfnum mánaðarlegum greiðslum og nemur á samningstímanum samtals 1.040 m.kr. Á móti skuldbinda sveitarfélög sig til að taka tímabundið yfir ný verkefni frá ríki sem nemur 230 m.kr. á ársgrunni. Heildargreiðslur þeirra verkefna, sem sveitarfélögin taka yfir, nema 498 m.kr. yfir samningstímann.

Í kjölfar samkomulagsins frá 13. maí 2011 fóru fram viðræður milli ríkis og sveitarfélaga um tímabundna yfirfærslu verkefna og fjármögnun þeirra, og liggja nú fyrir drög að samningi um þau atriði. Í verkaskiptasamningi ríkis og sveitarfélaga felst að sveitarfélög taki að sér fjármögnun á endurmenntunarsjóði grunnskóla, sbr. bráðabirgðaákvæði II við lög um grunnskóla, nr. 91/2008, fjármögnun og rekstur Námsgagnasjóðs, sbr. 6. gr. laga um námsgögn, nr. 71/2007 og fjármögnun Varasjóðs húsnæðismála, sbr. samkomulag ríkis og sveitarfélaga frá 23. nóvember 2010.

Gert er ráð fyrir að útgjöld til ofangreindra verkefna skiptist jafnt milli sveitarfélaga í hlutfalli við íbúafjölda og að Jöfnunarsjóði sveitarfélaga verði falið að standa skil á greiðslum sveitarfélaga með því að draga kostnað hvers sveitarfélags frá framlögum sjóðsins. Með þessu er samkomulag aðila frá 23. nóvember 2010 framlengt um tvö ár þannig að á því tímabili komi áfram 20 m.kr. framlög frá sveitarfélögum eins og verið hefur. Þá er Jöfnunarsjóði sveitarfélaga ætlað að standa straum af rekstri sumardvalarheimilis í Reykjadal, af fjárlagalið 08-809-1.35, fyrir árin 2012 og 2013, rekstri Tölvumiðstöðvar fatlaðra, af fjárlagalið 08-809-1.15, fyrir árin 2012 og 2013 og rekstri Vistheimilisins Bjargs, af fjárlagalið 08-809-1.36, fyrir árin 2012 og 2013.

Þá er í samkomulaginu gert ráð fyrir að á árinu 2011 fari fram uppgjör á uppsöfnuðum óafgreiddum endurgreiðslubeiðnum á virðisaukaskatti vegna kaupa á slökkvibúnaði sem sveitarfélög höfðu sent inn fyrir árslok 2010.

Ráðgert er að mælt verði fyrir nauðsynlegum lagabreytingum vegna samkomulagsins með bandormi á haustþingi 2011, þ.e. 140. Löggjafarþingi 2011 -2012.

Þá er jafnframt ráðgert að frumvarp til laga um tónlistarskóla verði lagt fram á 140. löggjafarþingi þar sem gert er ráð fyrir framangreindri kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga, ásamt ýmsum ákvæðum sem snerta markmið með starfsemi tónlistarskóla og stjórnsýslu.

VIÐAUKI

Yfirlit yfir reglugerðir

Yfirlit yfir nýjar reglugerðir sem snerta leikskóla

- nr. 242/2009 um Sprotasjóð leik-, grunn- og framhaldsskóla
- nr. 655/2009 um starfsumhverfi leikskóla
- nr. 893/2009 um mat og eftirlit í leikskólum og upplýsingaskyldu sveitarstjórna um skólahald
- nr. 896/2009 um skil og miðlun upplýsinga milli leik- og grunnskóla
- nr. 584/2010 um sérfræðiþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum

Yfirlit yfir nýlegar reglugerðir sem snerta grunnskóla

- nr. 1111/2007 um námsgagnasjóð
- nr. 1150/2008 um innritun nemenda í framhaldsskóla
- nr. 1157/2008 um skólaráð við grunnskóla
- nr. 242/2009 um Sprotasjóð leik-, grunn- og framhaldsskóla
- nr. 435/2009 um fyrirkomulag og framkvæmd samræmdra könnunarprófa í 4., 7. og 10. bekk grunnskóla
- nr. 531/2009 um heimakennslu á grunnskólastigi
- nr. 656/2009 um skólaakstur í grunnskóla
- nr. 657/2009 um gerð og búnað grunnskólahúsnæðis og skólalóða
- nr. 658/2009 um mat og eftirlit í grunnskólum og upplýsingaskyldu sveitastjórna um skólahald
- nr. 896/2009, um skil og miðlun upplýsinga milli leik- og grunnskóla
- nr. 897/2009 um miðlun og meðferð upplýsinga um nemendur í grunnskólum og rétt foreldra til aðgangs að upplýsingum um börn sín
- nr. 980/2009 um viðurkenningu grunnskóla sem reknir eru af öðrum en sveitarfélögum
- nr. 440/2010 um störf og starfshætti undanþágunefndar grunnskóla
- nr. 584/2010 um sérfræðiþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum
- nr. 585/2010 um nemendur með sérþarfir í grunnskóla

Yfirlit yfir nýlegar reglugerðir sem snerta framhaldsskóla

- nr. 614/2009 um gjaldtökuheimildir opinberra framhaldsskóla
- nr. 1150/2008 um innritun nemenda
- nr. 585/2010 um nemendur með sérþarfir í grunnskóla
- nr. 654/2009 um rétt nemenda í framhaldsskólum til kennslu í íslensku
- nr. 584/2010 um sérfræðiþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum

- nr. 711/2009 og nr. 1007/2009 um skipan og störf starfsgreinaráða
 - nr. 242/2009 um Sprotasjóð leik-, grunn- og framhaldsskóla
 - nr. 698/2009 um sveinspróf
 - nr. 426/2010 um viðurkenningu einkaskóla á framhaldsskólastigi
 - nr. 697/2009 og 1103/2009 um vinnustaðanám og starfsþjálfun á vinnustað
 - nr. 70/2010 um mat og eftirlit í framhaldsskólum
 - nr. 762/2010 um námsorlof kennara og stjórnenda framhaldsskóla
-
- **Reglugerðir í vinnslu, m.a. um**
 - nemendur með sérþarfir í framhaldsskólum
 - um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins í grunnskólum
 - um fósturbörn í grunnskólum