



KENNARASAMBAND
ÍSLANDS

UMRÆÐUHEFTI UM MENNTAMÁL NÁMSTÍMI

SKÓLAMÁLARÁÐ KENNARASAMBANDS ÍSLANDS
APRÍL 2016

EFNISYFIRLIT

Formáli	3
Hver er staðan? Hvítbók, stefna og áherslur	4
Tillögur um aðgerðir - Námstími	7
Framkvæmd á tillögum um aðgerðir.....	11
Viðauki, tölulegar upplýsingar	12

Kæru félagar KÍ

Í janúar sl. sendi Skólamálaráð KÍ frá sér umræðuhefti um stefnu og ákvarðanir í menntamálum hér á landi. Bent var á að tilteknir þættir í heftinu yrðu teknir sérstaklega fyrir og sendir út með vissu millibili. Í febrúar var vakin sérstök athygli á læsi, í mars á starfsmenntamálanum og nú er komin röðin að námstímanum. Aftast í heftinu eru ýmsar tölulegar upplýsingar sem varða námstímamálin. Félagssólk er hvatt til að ræða efnið og senda frá sér hugleiðingar og pistla. Efni sem berst verður birt í miðlum KÍ.

Með félagskveðju
Aðalheiður Steingrímsdóttir
Formaður Skólamálaráðs KÍ

Formáli að umræðuhefti um menntamál, janúar 2016

Tilfni þessa umræðuheftis er stefna í menntamálum hér á landi eins og hún birtist í hvítbók menntamálaráðherra um umbætur í menntun, tillögum um aðgerðir og ákvörðunum um framkvæmd.

Heftinu er ætlað að vera til íhugunar fyrir kennara, náms- og starfsráðgjafa og skólastjórnendur um menntun og velferð barna og ungmenna og íslenskt menntakerfi, framlag til faglegrar umræðu og stuðningur við hana.

Hvernig getur íslenskt menntakerfi veitt börnum og ungu fólki sem besta menntun og velferð fyrir lífið? Í hvaða átt þarf íslenskt menntakerfi að þróast og hvernig? Hvert er hlutverk skólafólks og kennarasamtakanna í þeirri þróun og hvernig? Á hvaða vegferð erum við í menntamálu? Hvaða útlínur má greina? eru þær til framdráttar menntun, velferð og skólastarfi?

Heftið skiptist í fimm kafla. Fyrst er dregin upp staðan á innleiðingu menntastefnu í lögum og námskrám skólastiganna og því næst er fjallað um hvítbók, stefnu og áherslur. Í þriðja kafla er að finna tillögur verkefnahópa menntamálaráðuneytis um aðgerðir í læsi, námstíma og starfsmenntun. Í tengslum við þær setur KÍ fram spurningar til íhugunar og umræðu. Þar á eftir kemur kafla um þær ákvarðanir sem ráðuneytið hefur tekið um framkvæmd á tillögum um aðgerðir og í viðauka aftast eru tölulegar upplýsingar um ýmis málefni sem tengjast hvítbók, tillögum um aðgerðir og ákvörðunum um framkvæmd.

Félagssólk er hvatt til að kynna sér efnið, íhuga og ræða kosti og galla í samhengi við menntun og velferð barna og ungs fólks, kennslu og skólastarfið.

KÍ mun leita sérstaklega til trúnaðarmanna og formanna svæða- og félagsdeilda um að vekja athygli á efninu og stuðla að umræðum og umfjöllun um það.

Umræðuvettvangur um efnið geta verið fagfundir og kennara- eða starfsmannafundir í skólum, fundir í svæða- og félagsdeildum og faggreinafélögum kennara. Bent er á að hægt er að byrja á spurningunum sem varpað er fram hér að ofan áður en lengra er haldið.

Vakin er athygli á að tilteknir efnisþættir í heftinu verða teknir fyrir sérstaklega og sendir út með vissu millibili.

Skólamálaráð hvetur félagssólk til að gaumgæfa og ræða efnið og við fögnum öllum ábendingum, pistlum og þönkum sem berast. Pistlar sem berast verða birtir í miðlum KÍ.

Með félagskveðju og óskum um að efnið komi að gagni í faglegri umræðu,

F.h. Skólamálaráðs Kennarasambands Íslands
Aðalheiður Steingrímsdóttir formaður
adalheidur@ki.is

1. Hver er staðan?

Fyrir nokkru gerði Skólamálaráð KÍ [úttekt](#) á því hvernig gangi að innleiða menntastefnu í lögum og námskrám skólastiganna út frá neðangreindum meginþáttum. Hver er staðan?

- **Réttarstaða nemenda:** Auka þarf áhrif barna og ungmenna á námið, viðfangsefni og skólastarf og efla stuðkerfi skóla og stuðning við nemendur, einkánlega nemendur með sérþarfir og þá sem hafa annað móðurmál en íslensku.
- **Námskrárbreytingar:** Breitt bil er á milli markmiða menntastefnu um kennsluhætti og námsaðstæður nemenda og veruleikans í skólastarfinu. Stuðning menntamálaráðuneytis og sveitarfélaga vantar við skóla og kennara við að útfæra í námi og kennslu og starfsháttum áhersluþætti menntastefnu um skólastarfsbreytingar.
- **Mat og eftirfylgni:** Efla þarf innra mat skóla sem aðferð við skólaþróun og eftirfylgni með niðurstöðum, og stuðning, fræðslu og ráðgjöf vantar frá menntamálaráðuneyti og sveitarfélögum við skóla og kennara til að fylgja eftir niðurstöðum ytra mats í umbóta- og þróunarstarfi.
- **Fjármunir til skólastarfs:** Kreppan í kjölfar hrunsins 2008 hafði víðtæk áhrif á skólastarfið sem engan veginn eru gengin til baka. Sjóðir sem stofnaðir voru í tengslum við lögin um skólastigin, Námsgagnasjóður grunnskóla, Sprotasjóður og Þróunarsjóður námsgagna rísa ekki undir hlutverkum sínum. Mikil þörf er á stóru auknum fjárframlögum stjórnvalda í raunverulegar aðgerðir á sviði náms- og kennslugagna og stuðning við þróun og nýjungar í skólastarfi á öllum skólastigum.

2. Hvítbók, stefna og áherslur

Í upphafi er spurt hvernig íslenskt menntakerfi geti veitt ungu fólki þá menntun sem undirbýr það til að lifa og starfa í nútímasamfélagi. Sú framtíðarsýn er sett fram að ungt fólk á Íslandi hafi sömu möguleika til að lifa og starfa í síbreytilegum heimi og jafnaldrar þess í löndum sem við viljum bera okkur saman við. Til að svo megi verða þurfi að veita nemendum á Íslandi tækifæri til menntunar í menntakerfi sem stenst samanburð við það sem best gerist erlendis.

Menntastefna

Rakin er stefnumótun á undanförunum árum í menntamálum með lögum um skólastigin, menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda, náms- og starfsráðgjafa og framhaldsfræðslu. Síðan þá hafi verið unnið að innleiðingu laga og ýmsar reglugerðir verið gefnar út. Bent er á meginþæði í menntastefnu í lögum og námskrám, grunnþætti menntunar sem oft er talað um sem hæfni 21. aldar, og svigrúm skóla til að leggja rækt við fjölbreytileika hæfileika ungs fólks. Fram kemur að þótt mikið verk hafi verið unnið með setningu laga og námskrárútgáfu hafi samt skort á næga leiðsögn um framkvæmd þeirra og áherslur.

Staða íslensks menntakerfis

Fjallað er um helstu styrkleika og áskoranir íslenska menntakerfisins með samanburði við önnur lönd. Helstu styrkleikar eru jöfn tækifæri til menntunar, nemendum líði almennt vel og skólakerfið er sveigjanlegt og laust við mikla miðstýringu. Helstu áskoranir eru minnkandi læsi við lok grunnskóla og slök námsframvinda í framhaldsskólum.

Árangur íslenskra nemenda í lesskilningi og læsi á stærðfræði og náttúrufræði hafi versnað síðastliðinn áratug og mælist nú undir meðaltali OECD ríkja. Þeir sem eru undir lágmarksfærni í lestri við lok grunnskóla lendi frekar í vandræðum með nám sitt á næsta skólastigi og að fóta sig í samfélaginu seinna meir. Piltar standi verr að vígi en stúlkur í lesskilningi, landsbyggð miðað við höfuðborgarsvæði og nemendur af erlendum uppruna en þeir sem hafa íslensku að móðurmáli.

Ísland skeri sig úr hópi helstu samanburðarlanda í því hversu fáir ljúki námi í framhaldsskólum á tilskildum tíma og miklu brotthvarfi frá námi. Hlutfallslega fáir nemendur innritist í starfsnám og þeir, ásamt nemendum á almennum brautum framhaldsskóla, ljúki síður námi á tilsettum tíma og hverfi frá námi miðað við nemendur á stúdentsprófsbrautum. Raktar eru helstu ástæður þessa og bent meðal annars á ófullnægjandi undirbúning stórs hóps nemenda úr grunnskóla og að þeir fái ekki nám við hæfi

og stuðning í framhaldsskóla. Nemendur velji sér ekki námsbrautir við hæfi og væntingar þeirra til sjálfra sín og námsins hafi hér áhrif sem og mikil atvinnuþátttaka með námi. Afleiðingar komi meðal annars fram í því að margir snúi aftur til náms eftir tvítugt og að 30 til 40% fleiri stundi nám í dagskóla en vera ætti miðað við fólksfjölda í árgöngum á framhaldsskólaaldri.

Þessi greining á íslenska menntakerfinu gefi ótvírætt til kynna að þörf sé á frekari aðgerðum til að styrkja það svo að veita megi nemendum þá menntun sem menntastefna í lögum og námskrám boði.

Alþjóðleg reynsla af umbótum

Í hvítbók er stuðst við alþjóðlegar rannsóknir á umbótum í menntakerfum og reynslu þeirra þjóða sem best standa í alþjóðlegum samanburði. Gerð er grein fyrir átta lykilþáttum árangursríkra og varanlegra umbóta í menntamálum sem byggja á leiðbeiningum UNESCO um framþróun menntakerfa og tilfærð dæmi um útfærslu þeirra í öðrum löndum. Lagt er til að farið verði að reynslu annarra þjóða og sett fá og skýr markmið um umbætur í menntun og ýtt undir jákvæð viðhorf og getu til breytinga. Jafnframt verði haft viðtækt samstarf og stuðlað að því að forysta um umbæturnar verði óskoruð. Síðast en ekki síst verði lögð áhersla á rannsóknir, þekkingarmiðlun og stuðning við skólustarf.

Læsi

Sett er fram það meginmarkmið að hlutfall þeirra sem ná lágmarksviðmiðum í lesskilningi PISA fari úr 79% (2012) í 90% 2018. Mögulegar aðgerðir eru:

- Hlutur móðurmálskennslu í viðmiðunarstundaskrá aðalnámskrár grunnskóla verði aukinn.
- Sett verði viðmið um lágmarksfærni í lestri á tilteknum stigum grunnskólans, þ.m.t. lestrarhraða, lesskilning, orðaforða og ritfærni í samræmi við aðalnámskrá.
- Reglubundnar mælingar á lesskilningi verði samhæfðar með greinandi prófum, allt frá leikskólastigi til loka grunnskóla og niðurstöðurnar nýttar á markvissan hátt. Lögbundin samræmd könnunarpróf verði nýtt í sama skyni, svo og læsispróf í framhaldsskólum.
- Nemendur af erlendum uppruna njóti sérstaks stuðnings með það fyrir augum að þeir nái sömu færni í lesskilningi og aðrir nemendur.
- Hver leikskóli og grunnskóli geti brugðist jafnóðum við vísbendingum um lestrarvanda einstakra nemenda. Kennarar fái hjálfun og stuðning til þess að bregðast við.
- Allir leik- og grunnskólar setji sér læsistefnu í samræmi við aðalnámskrá og skólastefnu sveitarfélaga.
- Ýtt verði undir jákvæð viðhorf til lesturs í þjóðfélaginu og nemendur hvattir til að lesa sér til ánægju utan skóla.
- Foreldrar verði virkjaðir til að vekja áhuga á lestri og styðja við lestarnám barna sinna.

Námstími

Sett er fram það meginmarkmið að hlutfall þeirra sem ljúka námi úr framhaldsskóla á tilskildum tíma fari úr 44% (2011) í 60% 2018. Til að ná þessu er lagt til að áhersla verði lögð á þrjá þætti:

Endurskipulagningu námstíma.

Aðgerðir gegn brotthvarfi.

Betri starfsmenntun.

Endurskipulagning námstíma – mögulegar aðgerðir

- Skipulag stúdentsnámsbrauta miðist við þriggja ára námstíma að jafnaði. Um leið verði unnið að styttingu starfsnáms.
- Skoðuð verði viðmið um hámark námstíma í framhaldsskólum með hliðsjón af skipulagi fullorðinsfræðslu.
- Uppbygging starfsnáms verði endurskoðuð.
- Útgönguleiðum úr framhaldsskóla verði fjölgað í samræmi við markmið aðalnámskrár.

Mögulegar aðgerðir gegn brotthvarfi

- Skráning á ástæðum brotthvarfs verði þróuð frekar og reglubundið í öllum framhaldsskólum.
- Skimun fyrir áhættuþáttum brotthvarfs fari fram í öllum framhaldsskólum og efstu bekkjum grunnskóla.
- Samstarfi verði komið á milli skóla og heilbrigðis- og félagsþjónustu um íhlutun vegna nemenda í brotthvarfshættu.
- Skólar sem sinna nemendum í brotthvarfshættu fái sérstakan stuðning og fjárveitingar.
- Unnið verði með aðilum sem bjóða upp á framhaldsfræðslu til að veita þeim sem hafa horfið frá námi ráðgjöf og úrræði.

Betri starfsmenntun – horft verði sérstaklega til eftirfarandi atriða

- Endurskipulagningar náms á starfsmenntabrautum með einfaldara grunnám að leiðarljósi, þrepaskiptingu, hæfnikröfum og styttingu námstíma.
- Að allt starfsnám feli í sér vinnustaðanáms, en gæðamat, ábyrgð og fjármögnun vinnustaðanáms verði endurskoðuð.
- Að laga- og stofnanaumgjörð starfsnáms eftir framhaldsskóla verði endurskoðuð og afstaða tekin til þess hvort stofna skuli sérstakt fagháskólastig.
- Bættar stýringar og stjórnýslu starfsmenntamála með því að endurmeta hlutverk nefnda og ráða og skilgreina hlutverk aðila á því sviði.
- Að náms- og starfsráðgjöf og starfsfræðsla verði eflað, bæði í efstu bekkjum grunnskóla og á fyrsta ári í framhaldsskóla, og ýtt verði undir að fleiri nemendur velji sér starfsnám.

Almennar aðgerðir til styrktar umbótum

Fjallað er um eftirfarandi aðgerðir og í því sambandi er horft til áherslna hjá þeim þjóðum sem til fyrirmyndar teljast í umbótum á menntakerfi sínu:

- **Menntun og starf kennara.** Bent er á litla nýliðun kennara á öllum skólastigum og á mikla endurnýjunarþörf í kennarastéttinni á næstu árum þegar stór hluti hættir störfum sökum aldurs. Þá gefist tækifæri til að leggja nýjar línur um menntun og störf kennara til samræmis við umbótaáætlunina og símenntun og starfsþróun þeirra.
- **Kennsluhættir og námsefni.** Skoða þurfi kennsluhætti og námsefni og hvernig sé hægt að laga nýja tækni að skólastarfinu.
- **Mat og rannsóknir.** Áhersla er lögð á námsmat, ytra mat og gagnasöfn til að fylgja umbótum eftir.
- **Efling stoðþjónustu með nýrri stofnun.** Menntamálastofnun gegni mikilvægu hlutverki í eflingu stoðþjónustu við menntakerfið á mörgum sviðum.

Aðferðir við að útfæra stefnu og áherslur

Fram kemur að hvítbók sé ætlað að vera grundvöllur frekari umræðna og samráðs við alla þá sem láta sig menntun varða. Á þeim forsendum verði settir á fót verkefnahópar til að gera áætlun um aðgerðir í bráð og lengd og hrinda þeim í framkvæmd.

Skólamálaráð KÍ bendir á að menntamálaráðherra sniðgekk óskir KÍ um formlega aðkomu að vinnunni. Í staðinn var boðið upp á að rýna tillögur hópanna með [umsögnum](#) um þær.

3. Tillögur um aðgerðir – Námstími¹

Í þessum kafla er að finna tillögur verkefnahópa menntamálaráðuneytis um aðgerðir í sambandi við námstíma og skiptast tillögur í nokkra hluta. Í lok hvers hluta setur KÍ fram spurningar til íhugunar og umræðu.

Námstími	Markmið 1. Auka sveigjanleika milli skólastiga til að auðvelda flæði nemenda og skapa þeim meira hvetjandi námsumhverfi.
1a.	Samræmd próf Í stað samræmdra prófa í 10. bekk verði samræmd próf við lok 9. bekkjar grunnskóla í tvennum tilgangi. Annars vegar við að greina hvort nemandi ætti að eiga þess kost að fara beint úr 9. bekk í framhaldsskóla. Hins vegar til að greina hvar skóinn kreppir hjá viðkomandi nemanda í námi svo hægt sé að vinna með það í 10. bekk.
1b.	Nám á tveimur skólastigum samtímis Formgera samstarf milli grunn- og framhaldsskóla svo nemendur í grunnskóla geti stundað nám í einstökum áföngum í framhaldsskóla.
1c.	Endurtekning námsefnis Skólar og ráðuneyti vinni sérstaklega gegn því að nemendur endurtaki námsefni frá fyrra skólastigi. Þetta verði fyrst og fremst gert í gegnum gerð námsbrautalýsinga og á við um grunn-, framhalds- og háskólastig.

Spurningar

1. Hvernig vilja kennarar í leikskólum, grunnskólum og framhaldsskólum sjá nám á mörkum skólastiga þróast?
2. Hvernig geta kennarar og skólar aukið samstarf sitt um nám á mörkum skólastiga?

¹ Skólamálaráð bendir á að stefna og áherslur hvítbókar um styttingu náms og námstíma og að skoðuð verði viðmið um hámark námstíma í framhaldsskólum eru ekki hluti af tillögum verkefnahóps um námstíma um aðgerðir. Menntamálaráðherra tók einhliða ákvörðun um að hrinda þessum tillögum hvítbókar í framkvæmd og boðaði þær í fjárlögum fyrir árið 2015.

Námstími	Markmið 2. Auka skuldbindingu þeirra sem koma að skólastarfi en þó fyrst og fremst nemenda.
2a.	Umsjón með nemendum Hver framhaldsskóli skipuleggi fyrir hvern nemanda sérstaka umsjón kennara/starfsmanns sem fylgist með velferð hans og námsgengi. Kennarinn/starfsmaðurinn sé í virkum samskiptum við nemandann og forráðamenn.
2b.	Kennsluhættir og námsmat Grunn- og framhaldsskólar leggi áherslu á fjölbreytta kennsluhætti sem ýti undir sjálfstæð vinnubrögð nemenda og skapandi og gagnrýna hugsun. Námsmat sé einnig fjölbreytt og reyni á ólíka hæfnipætti nemenda. Þessu verði náð með markvissri starfsþróun kennara og í gegnum starfsþróunaráætlanir skóla og komi fram í skólasamningum.
2c.	Félagslíf nemenda Framhaldsskólar geri árlega í samráði við nemendafélög sérstaka félagsstarfsáætlun þar sem fram koma markmið og leiðir í þeim tilgangi að efla samheldni nemenda og vinna að félagslegum þroska þeirra. Áætlunin sé gerð í samráði við nemendur og foreldra og sé í samræmi við stefnu skólans um skólabrag. (Sjá 33 gr. laga um framhaldsskóla)
2d.	Forráðamenn Gefin verði út opinber stefna og yfirlýsing af mennta- og menningarmálaráðuneytinu um aðkomu forráðamanna að menntun barna sinna. Skólar opni enn frekar dyr sínar fyrir forráðamönnun til áhrifa og ábyrgðar.
2e.	Rafræn námsgögn Yfirvöld styðji dyggilega við útgáfu rafræns námsefnis án afritunarvarna og það gert öllum aðgengilegt.

Spurningar

1. Hvernig ætti skólinn þinn að skipuleggja sérstaka umsjón fyrir hvern nemanda?
2. Hvaða stuðning sjá kennarar í leikskólum, grunnskólum og framhaldsskólum fyrir sér að þeir þurfi á að halda til að aðlagast breyttum kennsluháttum? Hvers konar símenntun og starfsþróun?
3. Hvernig mætti nota starfsþróunaráætlanir og skólasamninga í leikskólum, grunnskólum og framhaldsskólum til að efla símenntun og starfsþróun kennara?
4. Hvernig getur skólinn þinn notað félagsstarfsáætlun til að efla samheldni nemenda og félagslegan þroska þeirra?
5. Hvaða aðkomu vilja kennarar í leikskólum, grunnskólum og framhaldsskólum að foreldrar hafi að námi barna sinna?
6. Hvernig er staðan á framboði á námsefni á þínu fagsviði/námssviði og aðgengi að því?
7. Hvaða stuðning þurfa yfirvöld að veita við útgáfu rafræns námsefnis og til að gera það öllum aðgengilegt? Hvernig ætti þessum stuðningi að vera háttað?

Námstími	Markmið 3. Minnka brotthvarf nemenda úr námi.
3a.	Greining nemenda í brotthvarfshættu – skimun Grunn- og framhaldsskólar skimi eftir nemendum í brotthvarfshættu á skipulagðan hátt.
3b.	Skipulögð vinna með nemendur í brotthvarfshættu Skólar geri aðgerðaráætlun byggða á gagnreyndum aðferðum til að vinna skipulega með nemendur í brotthvarfshættu.
3c.	Sérstakur stuðningur (fjárveitingar) verði veittur til framhaldsskóla eftir fjölda nemenda í brotthvarfshættu sem sækja skólann.
3d.	Eftirfylgni Ríki, sveitarfélög, framhaldsskólar og Vinnumálastofnun taki höndum saman um skipulagningu þjónustu fyrir ungt fólk sem hverfur frá námi á framhaldsskólastigi án þess að ljúka formlegu prófi.
3e.	Velferðarþjónusta Framhaldsskólar hafi svigrúm til að veita nemendum sínum sálfræðiráðgjöf/sérfræðiráðgjöf auk þeirrar heilbrigðisþjónustu sem um getur í 36. gr. laga um framhaldsskóla.

Spurningar

1. Hvernig ætti skólinn þinn að skima eftir nemendum í brotthvarfshættu og vinna skipulega með nemendur í brotthvarfshættu?
2. Hvers konar þjónustu ætti að skipuleggja fyrir ungt fólk sem hverfur frá námi og hvernig? Hverjir ættu að hafa forystu um þetta? Hvernig ætti að fylgja þessari þjónustu eftir?
3. Hvernig er staðan á velferðarþjónustu og stuðningi við nemendur í þínum skóla sem lög og námskrá um þitt skólastig mæla fyrir um?

Námstími	Markmið 4. Auka ráðgjöf og upplýsingaflæði um námsframboð og þjónustu, fyrir nemendur, forráðamenn og almenning.
4a.	Náms- og starfsráðgjöf Sveitarfélög og ríki sjái til þess að náms- og starfsráðgjöf verði í boði fyrir alla nemendur í grunn- og framhaldsskólum. Lagt er til að náms- og starfsfræðsla verði sett inn á stundaskrá nemenda í grunnskólum.
4b.	Upplýsingagátt Upplýsingar um allar námsleiðir á framhalds- og háskólastigi, hvert þær leiða og störf á íslenskum vinnumarkaði. Einnig verði þar upplýsingar um framboð og fyrirkomulag náms í fjar- og dreifnámi.
4c.	Nám við hæfi Átak við kynningu í efri bekkjum grunnskóla á námsleiðum framhaldsskóla, háskóla og störfum í tengslum við nám og vinnumarkað.
4d.	Fjarnám Nemendur í fjarnámi fái notið sömu stoðþjónustu og dagskólanemendur. Sérstakt átak verði gert í símenntun kennara í aðferðafræði fjarnáms og um verkfæri sem nýtist í fjarkennslu.

Spurningar

1. Samkvæmt lögum um grunnskóla og lögum um framhaldsskóla eiga nemendur rétt á að njóta náms- og starfsráðgjafar af aðilum sem uppfylla skilyrði laga um náms- og starfsráðgjafa. Hvernig er náms- og starfsráðgjöf fyrir nemendur háttað í þínum skóla og hver er staðan á þessari þjónustu við nemendur? Er náms- og starfsráðgjöf í boði fyrir nemendur? Hver er fjöldi stöðugilda í náms- og starfsráðgjöf í skólanum þínum? Hver er fjöldi nemenda í skólanum á hvert stöðugildi í náms- og starfsráðgjöf?
2. Hvernig mætti koma náms- og starfsfræðslu fyrir í námi nemenda í grunnskólum og framhaldsskólum? Út á hvað ætti náms- og starfsfræðsla að ganga? Hver væri tilgangurinn? Hverjir ættu að hafa náms- og starfsfræðslu með höndum? Kennarar? Náms- og starfsráðgjafar?
3. Hvaða úrbætur þyrfti að gera á þjónustu grunnskóla og framhaldsskóla við nemendur í fjar- og dreifnámi? Hvernig?
4. Hvers konar símenntun sjá kennarar í fjar- og dreifnámi í grunnskólum og framhaldsskólum fyrir sér að þeir þurfi á að halda? Hvernig ætti að standa að þessari símenntun?

4. Framkvæmd á tillögum um aðgerðir

Hér er gerð grein fyrir hvað menntamálaráðuneytið hefur ákveðið að gera með tillögur verkefnahóps um námstíma.

Sett var þriggja ára aðgerðaáætlun um að minnka brotthvarf nemenda úr námi samkvæmt markmiðum verkefnahóps um námstíma sem felur í sér eftirfarandi.²

1. Skimunarpróf fyrir alla nýnema í öllum framhaldsskólum og námskeið fyrir alla skóla sem ekki hafa tekið þátt í skimun nemenda á skipulegan hátt. Áætlaður kostnaður við námskeið, aðgang og úrvinnslu á prófi sem lagt er fyrir alla framhaldsskóla þrisvar er kr. 12 milljónir.
2. Hver framhaldsskóli útbúi aðgerðaáætlun til að minnka brotthvarf í samræmi við þá áhættuþætti sem einkenna nemendur viðkomandi skóla.
3. Hver skóli getur sótt um fjármagn til ráðuneytisins til að styðja við aðgerðir gegn brotthvarfi. Áætlaður heildarkostnaður er 200 milljónir króna á ári.
4. Námsmatstofnun (Menntamálastofnun) mun næstu þrjú árin kalla sérstaklega eftir upplýsingum frá öllum framhaldsskólum um málefni er varða brotthvarf, tölulegum upplýsingum er varða aðgerðaáætlanir hvers skóla og lýsingum á vel heppnuðum aðgerðum.
5. Vel heppnaðar (Best Practice) aðgerðir verða flokkaðar og birtar á vefsíðu Námsmatsstofnunar.
6. Skoðað verður hvort og hvernig hægt verður að útfæra skimun 9. bekkjarnemenda í grunnskólum landsins.

Í aðgerðaáætluninni segir að unnið verði með önnur markmið verkefnahóps um námstíma innan annarra verkefna ráðuneytisins.

² Heimasíða menntamálaráðuneytis: a) „Námstími: Aðgerðaáætlun mennta- og menningarmálaráðuneytis til þriggja ára“ <https://www.menntamalaraduneyti.is/menntamal/hvitbok/> b) „Tillögur: Úrvinnsla námstími“ <https://www.menntamalaraduneyti.is/media/hvitbokargogn/n1.-Namstimi.pdf>

5. Viðauki. Tölulegar upplýsingar

Hér er að finna tölulegar upplýsingar um ýmis málefni sem tengjast hvítbók og tillögum um aðgerðir.

1. Nám á mörkum grunnskóla og framhaldsskóla³

- Á árunum 2006-2008 fjölgaði þeim grunnskólanemendum mikið sem stunduðu einingabært nám í framhaldsskólum. Þessi þróun var staðfest í lögum um grunnskóla um rétt nemenda til að stunda nám í einstökum námsgreinum á framhaldsskólastigi meðan þeir væru í grunnskóla í samræmi við markmið menntastefnu um samfellu í námi milli skólastiga.
- Hámarki náði fjöldi þeirra árið 2008, alls 1.460 nemendur, en þeim fækkaði mikið eftir það. Fækkunin kom í kjölfar þess að menntamálaráðuneytið ákvað að frá og með árinu 2010 yrði ekki greitt fyrir einingar sem grunnskólanemar lykju í framhaldsskólum, og var þetta liður í hagræðingu í rekstri framhaldsskóla í kjölfar efnahagskreppunnar.
- Árið 2011 voru gerðar breytingar á grunnskólalögum, m.a. til að taka af allan vafa um þennan rétt grunnskólanemenda til að stunda einingabært nám í framhaldsskólum og skyldi rétturinn virkjaður frá og með skólaárinu 2012-2013.
- Í kjölfar þessara lagabreytinga var starfshópi falið að gera tillögur að reglum um einingabært nám grunnskólanema, sem skilaði tillögum til ráðherra árið 2012 en ekkert fjármagn fékkst þrátt fyrir samhljóm um að virkja heimildarákvæðið aftur. Árið 2013 stóð til að virkja rétt grunnskólanemenda á ný en ekkert varð úr því þar sem ekki var gert ráð fyrir því í fjárlögum og hefur svo verið eftir það.
- Engu að síður eru til dæmi um samstarf grunnskóla og framhaldsskóla um að nemendur í 10. bekk hafi kost á því að hefja nám í einstökum áföngum í framhaldsskóla hafi þeir náð tilskildum árangri í grunnskóla.

2. Námsframvinda framhaldsskólanemenda eftir námsbrautum⁴

- Greining á námsframvindu eftir námsbrautum sýnir að námstími er mjög mismunandi eftir því á hvaða braut nemandi hóf nám.
- Könnuð voru afdrif 4.161 nemanda sem innritaðist í framhaldsskóla árið 2007. Nemendurnir skiptust þannig á brautir: 27% á almennar brautir, 14% á starfsnámsbrautir og 59% á stúdentsbrautir.
- Vorið 2013, eftir sex skólaár, höfðu 76,9% (1.879) af þeim 2.441 sem innrituðust á stúdentsnámsbrautir framhaldsskóla haustið 2007 lokið námi með stúdentsprófi. Námstími þessa hóps var 4,1 ár að meðaltali.
- Af þeim 1.720 sem innrituðust á aðrar brautir en bóknámsbrautir til stúdentsprófs luku 395, eða 23%, stúdentsprófi. Námstími þessa hóps var 4,7 ár.
- Um 55% þeirra sem innrituðust á starfsnámsbrautir höfðu ekki lokið námi að loknum sex skólaárum.
- Nærri 70% þeirra 1.124 sem innrituðust á almennar brautir höfðu ekki lokið námi sex árum síðar.
- Aldursdreifing nemenda í starfsnámi og bóknámi er afar ólík. Árið 2012 var meðalaldur framhaldsskólanema á bóknámsbrautum 18,7 ár, en 4,4% þeirra voru 25 ára eða eldri. Í starfsnámi var meðalaldur nemenda 25,2 ár en 35,5% voru 25 ára eða eldri.

³ Hagtíðindi Hagstofu Íslands (2012:1) Skráðir nemendur í framhalds- og háskólum haustið 2011 <https://hagstofa.is/utgafur/nanar-um-utgafu?id=54903>

⁴ Hvítbók um umbætur í menntun, bls. 18-20 https://www.menntamalaraduneyti.is/media/frettir/Hvitbik_Umbaetur_i_menntun.pdf

3. Efnahagsleg áhrif af styttingu framhaldsskólanáms⁵

- Framhaldsskólanám á Norðurlöndunum er almennt þrjú ár þannig að með styttingu hefur samsvarandi nám hérlendis verið samræmt við það sem þekkist meðal helstu samanburðarþjóða okkar.
- Sú forsenda er gefin í greiningunni að þrátt fyrir styttingu námsins í almanaksárum muni íslenskir nemendur fá jafngóðan undirbúning fyrir bæði nám og starf að útskrift lokinni með breyttu fyrirkomulagi, s.s. með lengingu skólaársins.
- Það er ekki markmið greiningarinnar að meta ýmsar kerfisbreytingar, s.s. á námskrá eða fyrirkomulag námsins, sem hljóta að fara fram samhliða því að námstíminn styttest um eitt almanaksár. Í því samhengi er vísað þeirra meginlína sem menntamálaráðuneytið hefur sett fram í hvítbók en samkvæmt þeim er aðalmarkmiðið ekki að spara í rekstri heldur auka skilvirkni námsins, s.s. með því að minnka brottfall og hraða námsframvindu.
- Að öðru óbreyttu mun stytting framhaldsnámsins skila rekstrarhagræðingu innan skólakerfisins sjálfs upp á 2 til 3 milljarða ári sem skiptist milli þriggja haghafa kerfisins, kennara, nemenda og skattgreiðenda.
- Styttingin mun hafa töluverð skammtímaáhrif á efnahagslífið þar sem fyrrum fjórða árs namar munu koma ári fyrr út á vinnumarkaðinn. Menntamálaráðuneytið áætla að stytting framhaldsskólanáms um eitt ár muni fækka ársnemendum um 2.800. Miðað við núverandi atvinnuþátttöku framhaldsskólanema má ætla að þessi breyting muni skila um 1.800-2.000 ársverkum út í atvinnulífið á 4-5 árum sem felur í sér 0,0-1,1% aukningu mannafla. Þessi vinnuafslaukning mun væntanlega skila 0,7-0,85% hagvexti eða um 14-17 mia. kr. aukningu á landsframleiðslu. Sú hagvaxtaraukning mun skila samtals 5-7 mia. kr. í auknum skatttekjum á tímabilinu.
- Út frá hagfræðilegu sjónarmiði felst minni fórnarkostnaður í þriggja ára námi en fjögurra og þannig ætti kostnaður nemenda við að afla sér stúdentsprófs að lækka um fjórðung og reiknaður ábati menntunar þannig að aukast og úrskriftarhlutfallið að hækka. Nemendur sjá fyrir til lands í náminu sem ætti að skapa meiri hvatningu til að halda sér að verki og klára námið. Hvort tveggja er líklegt til að minnka brottvarf og hraða námsframvindu.
- Hins vegar er ljóst að styttingin felur í sér að námið þéttist og frjáls tími minnkar yfir árið hvort sem hann var nýttur til heimanáms eða vinnu. Þannig er ástæða til að ætla að einhverjum sem hefðu ráðið við námið á fjórum árum takist ekki að ljúka á þremur. Aukinheldur eru aðrir sem búa við mjög þröngt tekjuband og eru háðir því að þurfa að fjármagna námið sjálfir með eigin vinnu.
- Í skýrslu Námsmatsstofnunar árið 2015 nefndu 3% fjárhagserfiðleika sem ástæðu þess að þeir hættu í námi og 2% tilgreindu að námið hefði verið of erfitt. Það gæti bent til þess að þéttari námsskrá muni ekki leiða til aukins brottfalls svo neinu nemi. En jafnframt er líklegt að nemendur yrðu að hætta þeim hálfkæringi að stunda nám með vinnu – og velja annað hvort. Slíkir kostir gætu mögulega aukið brottfall en munu án efa hraða verulega námsframvindu.

4. Aðgangur 25 ára og eldri að framhaldsskólum⁶

- Í fjárlögum 2015 voru settar takmarkanir á 25 ára nemendur og eldri í bóknámi í framhaldsskólum.
- Skólarnir vísuðu ekki frá nemendum sem voru í námi árið 2014 en flestum nýjum umsóknum var hafnað, og samkvæmt upplýsingum sem menntamálaráðherra lagði fram í umræðum á Alþingi fækkaði þessum nemendum um 447 á milli ára, eða rétt um 40%.
- Nemendum var vísað á frumgreinadeildir Háskólans á Bifröst, Háskólans í Reykjavík, Keilis á Suðurnesjum og símenntunarstöðvar sem bjóða upp á undirbúningsnám.
- Námsgjöld í frumgreinadeildum og símenntunarmiðstöðvum eru margfalt hærri en innritunargjöld í framhaldsskólum.

⁵ Skýrsla nr. C15:03. Efnahagsleg áhrif á styttingu framhaldsskólanáms. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands október 2015 <https://www.menntamalaraduneyti.is/media/frettir2015/Hagraen-ahrif-af-stytingu-nams.pdf>

⁶ Sjá á heimasíðu [Alþingis](#) umræður um aðgang 25 ára nemenda og eldri að framhaldsskólum undir „Fyrirspurnir“.

5. Fjárframlög til Þróunarsjóðs námsgagna, Sprotasjóðs og Námsgagnasjóðs grunnskóla

Hér er gerð grein fyrir hlutverki Námsgagnasjóðs, Þróunarsjóðs námsgagna og Sprotasjóðs, fjárveitingum til sjóðanna og starfsemi þeirra. Byggt er á ýmsum opinberum gögnum um fjármál og rekstur sjóðanna.

Námsgagnasjóður⁷ hefur það hlutverk að leggja grunnskólum til viðbótarfé til námsgagnakaupa samkvæmt lögum um námsgögn nr. 71/2007 og reglugerð um sjóðinn nr. 1111/2007. Með tilkomu sjóðsins er grunnskólum tryggt aukið svigrúm til námsgagnakaupa til viðbótar við úrval Námsgagnastofnunar. Greiðsla frá Námsgagnasjóði fyrir hvern grunnskóla er innt af hendi til rekstraráðila þeirra hvert ár og tekur greiðsla fyrir hvern skóla mið af fjölda skráðra nemenda í hverjum grunnskóla skólaárið á undan, heimilt er að ívilna fámennum skólum. Grunnskólar láta sjóðsstjórn í té árlega skilagrein um ráðstöfun úthlutunar. Fram til 2012 var framlag í Námsgagnasjóð ákveðið í fjárlögum ár hvert. Samkomulag um tímabundna breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga var gert í október 2011. Eitt af þeim verkefnum samkvæmt samkomulaginu sem færðist frá ríki til sveitarfélaga var fjármögnun og rekstur Námsgagnasjóðs. Umsýsla sjóðsins sem hafði frá upphafi verið hjá menntamálaráðuneyti fluttist til Sambands íslenskra sveitarfélaga. Í töflunni eru framlög til sjóðsins frá árinu 2007 til 2014.

Ár	Framlag í milljónir króna
2007	100
2008	100
2009	50
2010	60
2011	40
2012	40
2013	40
2014	54

Þróunarsjóður námsgagna⁸ starfar samkvæmt lögum um námsgögn nr. 71/2007 og reglugerð um sjóðinn nr. 1268/2007. Hlutverk sjóðsins er að stuðla að nýsköpun, þróun, gerð og útgáfu námsgagna fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla til að tryggja framboð og fjölbreytileika námsgagna í samræmi við þarfir nemenda og skóla.

Ár	Fjöldi umsókna	Heildarupphæð sem sótt var um	Úthlutunarupphæð	Fjöldi verkefna
2008	131	159 milljónir króna	56,3 milljónir króna	66
2009	134	200 milljónir króna	61,44 milljónir króna	56
2010	175	254 milljónir króna	66,38 milljónir króna	79
2011	150	125 milljónir króna	40,26 milljónir króna	64
2012	140	123 milljónir króna	44,45 milljónir króna	47
2013	144	190 milljónir króna	43,84 milljónir króna	35
2014	162	216 milljónir króna	48,08 milljónir króna	38
2015	124	164 milljónir króna	48,34 milljónir króna	35

⁷ Ársskýrsla Námsgagnasjóðs skólaárið 2013-2014. Samband íslenskra sveitarfélaga 2014

<http://www.samband.is/media/namsgagnasjodur/Namsgagnasjodur-2013-2014.pdf> Upplýsingar um fjárframlög til Námsgagnasjóðs fyrir árið 2015 voru ekki tiltækar við gerð þessarar greinargerðar.

⁸ Sjá um sjóðinn á vef menntamálaráðuneytis <http://www.menntamalaraduneyti.is/afgreidsla/sjodir-og-eydublod/menntamal/nr/4365> og á vef Rannís <http://www.rannis.is/sjodir/rannsoknir/throunarsjodur-namsgagna/>

Sprotasjóður⁹ er sameiginlegur sjóður fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla og styður við þróun og nýjungar í skólastarfi í samræmi við stefnu stjórnvalda og aðalnámskrár, samkvæmt 15. gr. laga nr. 90/2008 um leikskóla, 34. gr. laga nr. 91/2008 um grunnskóla og 53. gr. laga nr. 92/2008 um framhaldsskóla. Kveðið er á um hlutverk sjóðsins í reglugerð nr. 242/2009.

Ár	Fjöldi umsókna	Heildarupphæð sem sótt var um	Úthlutunarupphæð	Fjöldi verkefna
2009	143	250 milljónir króna	44 milljónir króna	44
2010	128	252 milljónir króna	44,78 milljónir króna	47
2011	127	305 milljónir króna	44 milljónir króna	34
2012	189	400 milljónir króna	43 milljónir króna	46
2013	115	227 milljónir króna	45 milljónir króna	40
2014	124	259 milljónir króna	50 milljónir króna	37
2015	172	360 milljónir króna	49 milljónir króna	45

Í töflunum kemur fram að fyrsta úthlutun úr Námsgagnasjóði var árið 2007, úr Þróunarsjóði námsgagna ári síðar og úr Sprotasjóði árið 2009. Eins og áður sagði er greiðsla frá Námsgagnasjóði fyrir hvern grunnskóla innt af hendi til rekstraraðila þeirra hvert ár og tekur greiðsla fyrir hvern skóla mið af fjölda skráðra nemenda í hverjum grunnskóla skólaárið á undan. Grunnskólar nota úthlutanir úr Námsgagnasjóði að stærstum hluta til að kaupa kennslubækur og áskriftir að ýmsum vefsíðum. Fjárframlög til Námsgagnasjóðs voru skorin niður um helming árið 2009 í kjölfar efnahagshrunsins og aftur um 33% árið 2011. Árið 2013 voru 168 grunnskólar starfræktir í landinu, þar af voru 158 grunnskólar á vegum sveitarfélaga, um 35% grunnskóla voru með frá 151–450 nemendur árið 2013, og 32% grunnskóla höfðu 100 nemendur eða færri.¹⁰

Frá stofnun Þróunarsjóðs námsgagna og Sprotasjóðs hefur árleg heildarupphæð umsókna verið margfalt hærri en úthlutunarfé sjóðanna. Ljóst er af umsóknafjölda að svörun stjórnvalda hefur engan veginn verið í samræmi við aðsókn í sjóðina.

Framlög til Námsgagnasjóðs, Sprotasjóðs og Þróunarsjóðs námsgagna eru tekin saman í töflu og mynd hér á eftir og skoðuð á verðlagi ársins 2014. Fram kemur að framlag til Námsgagnasjóðs árið 2014 hefði þurft að vera 154 milljónir króna miðað við verðlagsbreytingar til að samsvara verðmæti framlagsins til sjóðsins árið 2007. Framlagið til Sprotasjóðs árið 2014 hefði þurft að vera 54 milljónir króna miðað við verðlagsbreytingar til að samsvara verðmæti framlagsins til sjóðsins árið 2009, og framlagið til Þróunarsjóðs námsgagna árið 2014 hefði þurft að vera 77 milljónir króna miðað við verðlagsbreytingar til að samsvara verðmæti framlagsins til sjóðsins árið 2008. Á myndinni sést hvernig framlög til sjóðanna á verðlagi ársins 2014 hafa þróast. Áberandi er niðurskurður á fjárframlögum til Námsgagnasjóðs árið 2009 og til Námsgagnasjóðs og Þróunarsjóðs námsgagna árið 2011.

Framangreindar upplýsingar um sjóðina sýna að mikil þörf er á stóru auknum fjárframlögum stjórnvalda (ríkis og sveitarfélaga) í raunverulegar aðgerðir á sviði náms- og kennslugagna og aðgerðir til að styðja við þróun og nýjungar í skólastarfi á öllum skólastigum.

⁹ Sjá um sjóðinn á sprotasjodur.is

¹⁰ Skólaskýrsla Sambands íslenskra sveitarfélaga 2014

http://www.samband.is/media/skolaskyrsla/Skolaskyrsla2014_Til-birtingar.pdf

Ár	Námsgagnasjóður		Sprotasjóður		Þróunarsj. námsgagna	
	Framlag í m.kr.	Framlag á verðlagi 2014 (VNV)	Framlag í m.kr.	Framlag á verðlagi 2014 (VNV)	Framlag í m.kr.	Framlag á verðlagi 2014 (VNV)
2007	100,0	153,9				
2008	100,0	136,9			56,3	77,0
2009	50,0	61,1	44,0	53,8	61,4	75,1
2010	60,0	69,6	44,8	51,9	66,4	77,0
2011	40,0	44,6	44,0	49,1	40,3	44,9
2012	40,0	42,4	43,0	45,6	44,5	47,1
2013	40,0	40,8	45,0	45,9	43,8	44,7
2014	54,0	54,0	50,0	50,0	48,1	48,1

