



KENNARASAMBAND
ÍSLANDS

UMRÆÐUHEFTI UM MENNTAMÁL KENNSLUHÆTTIR OG NÁMSMAT

SKÓLAMÁLARÁÐ KENNARASAMBANDS ÍSLANDS
MAÍ 2016

EFNISYFIRLIT

Formáli	3
Hver er staðan? Hvítbók, stefna og áherslur	4
Tillögur um aðgerðir	7
Læsi	7
Námstími.....	10
Starfsmenntun.....	11
Framkvæmd á tillögum um aðgerðir.....	12
Viðauki, tölulegar upplýsingar.....	14

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 vakin yrði sérstök athygli á tilteknum þáttum með vissu millibili. Í febrúar var hefti um læsi sent út, starfsmenntun í mars, námstími í apríl og nú er komin röðin að kennsluháttum og námsmati. Aftast í heftinu eru ýmsar tölulegar upplýsingar sem varða þessi mál. 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 Steingrímisdóttir
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 menntamálum? 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 Steingrímisdóttir 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 stöðkerfi 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 löggin um skólastigin, Námsgagnasjóður grunnskóla, Sprotasjóður og Þróunarsjóður námsgagna rísa ekki undir hlutverkum sínum. Mikil þörf er á stóráuknum 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 víðtækt samstarf og stuðlað að því að forysta um umbæturnar verði óskoruð. Síðast en ekki síst verði lögð áhersla á rannsóknir, þekkingarmiðlun og stuðning við skólastarf.

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 vísbindingum um lestrarvanda einstakra nemenda. Kennarar fái þjálfun 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

Í þessum kafla er að finna tillögur verkefnahópa menntamálaráðuneytis um aðgerðir í læsi, námstíma og starfsmenntun sem varða sérstaklega kennsluhætti og námsmat og skiptast tillögur í hverjum málaflokki í nokkra hluta. Í lok hvers hluta setur KÍ fram spurningar til íhugunar og umræðu.

Læsi

Læsi	Tillaga 1. Taka ákvörðun um árangur í læsi. Sveitarfélög setji skýr viðmið um árangur í læsi og fylgi þeim eftir.
1a.	Ákvörðun um árangur í læsi Hvatt er til þess að öll sveitarfélög setji fram sáttmála sem birtist í skýrri og aðgengilegri læsisstefnu sem verði hluti af skólastefnunni sem hver skóli útfærir. Þar komi fram viðmið um árangur í læsi fyrir alla aldurshópa. Fyrirmyndir um stefnur og dæmi um viðmið verði aðgengileg miðlægt.
1b.	Árangur og mat Reglubundnar mælingar (skimanir/mat) verði gerðar til að meta árangur í málþroska og læsi í leik- og grunnskólum og niðurstöður nýttar til stöðugra umbóta í námi og kennslu læsis í þágu hvers nemanda. Miðlæg gagnaöflun um árangur í læsi verði á hendi ráðuneytis með aðgengilegum gögnum sem nýtast til stefnumótunar og ákvarðanatöku.
1c.	Viðmið og viðbragðsáætlanir Menntamálastofnun þrói stöðluð viðmið um árangur í læsi fyrir leikskóla og hvert skólaár grunnskóla. Þangað til verði stuðst við önnur þekkt viðmið. Leiðbeinandi viðbragðsáætlanir við lestrarörðugleikum verði þróaðar miðlægt og gerðar aðgengilegar til stuðnings fyrir skóla.
1e.	Tvítýngdir foreldrar og nemendur Sérstök samvinna skóla verði við foreldra barna með annað móðurmál en íslensku, skipulagt verði t.d. stuðningsnet fyrir þá á landsvísu og innan sveitarfélags/hverfis. Tvítýngdir foreldrar verði hvattir til að aðstoða leik- og grunnskólabörn sín á þeirra eigin móðurmáli, auka orðaforða, efla málvitund og færni í tjáningu (virkt tvítýngi). Skólar þjálfu orðaforða, lesskilning, ritun og tjáningu á íslensku og vinni að virku tvítýngi. Sérstök áhersla verði á að nýta þekkingu og reynslu skóla, kennara og sérfræðinga og grasrótarsamtaka sem náð hafa árangri á þessu sviði.
1g.	Árleg ráðstefna Ráðuneyti efni til námsstefnu þar sem læsi verði í brennidepli. Tilgangurinn verði að (a) varpa ljósi á læsisárangur, (b) auka umræðu um læsi og þær leiðir sem bestar eru til að ná árangri í læsiskennslu og (c) vekja áhuga á læsi meðal nemenda og skólasamfélaga.

Spurningar

1. Hvernig ættu skólar og sveitarfélög að fylgja eftir viðmiðum um árangur í læsi?
2. Hvers konar skimanir/mat má nota til að meta málþroska, læsi og árangur? Hvernig má nýta skimanir/mat til umbóta í námi og kennslu læsis?
3. Hvers konar stöðluð viðmið mætti þróa um árangur í læsi fyrir leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla og hvers konar leiðbeinandi viðbragðsáætlanir við lestrarörðugleikum? Hvernig mætti nota stöðluð viðmið og viðbragðsáætlanir í skólastarfinu?
4. Hvaða ráðstafanir ætti að gera til að styðja við nám og skólagöngu tvítýngdra nemenda/nemenda af erlendum uppruna og við foreldra þeirra? Hver er ábyrgð ríkis og sveitarfélaga í þessu? Hver er ábyrgð skóla og kennara?

Læsi	Tillaga 2. Efla ráðgjöf, stuðning og starfsþróun. Stuðningur verði veittur til að ná markmiðum um læsi.
2a.	Ráðgjöf og stuðningur Að minnsta kosti tíu ráðgjafar verði ráðnir til að vinna sem teymi næstu fimm árin. Þeir sinni ráðgefandi hlutverki og stuðningi við læsissnám og námsmat um allt land, með aðkomu og virku samstarfi ráðuneytis, sveitarfélaga, KÍ, Heimilis og skóla, háskólasamfélagsins o.fl. Ráðgjafar hljóti leiðsögn í að þjálfa aðra og veiti viðtækan stuðning og starfsþjálfun á vettvangi og í gegnum vefsíðu, sbr. næsta lið. Ráðgjafar styðji skóla til stöðugra umbóta í anda lærdómssamfélagsins og miðli milli skóla og kennara bestu leiðum til eflingar læsis, þ.e. leiðum sem rannsóknir og mælingar hafa sýnt að skili árangri. Ráðgjafar samhæfi störf sín um allt land.
2b.	Vefsíða Ráðgjafar haldi utan um vefsíðu og læsistorg og miðli þekkingu með þátttöku kennara og annarra sérfræðinga. Þar verði m.a. aðgengi að fræðsluefni um málþroska og læsi á margvíslegu formi, upplýsingar og leiðbeiningar um náms- og kennsluaðferðir sem nýtist öllum aldursþópum, umfjöllun um niðurstöður íslenskra og erlendra rannsókna á sviði málþroska og læsis, leiðbeinandi viðbragðsáætlanir og lesskimunarpróf.
2c.	Skimanir Menntamálastofnun þrói lesskimanir fyrir alla aldursþópa og aðgangur að þeim verði gjaldfrjálts. Ráðgjafar aðstoði kennara og aðra sem koma að læsissnámi við fyrirlögn, túlkun og eftirfylgni niðurstaðna skimana fyrir alla aldursþópa.
2d.	Kennaramenntunarstofnanir og læsi Kennaranám verði endurskoðað með markmið um að allir kennarar útskrifist úr námi með staðgöða þekkingu á þróun málþroska og læsis fram á fullorðinsaldur, aðferðum sem skila árangri við kennslu læsis ¹ og mati á framförum. Þá verði séð til þess að dýpkun á sérsviði læsis verði í boði í tengslum við hvert skólastig. Starfsþjálfun kennaranema á vettvangi verði einnig aukin til muna. Þá verði sérstaklega hugað að menntun sérkennara og kennara tvítyngdra barna á sviði máls og læsis, m.a. að þjálfun í notkun árangursríkra lestrarkennsluaðferða verði fastur liður í námi þeirra. Hugað verði að skipulögðum stuðningi við útskrifaða kennara. Einnig verði hlutverk og ábyrgð háskóla til að sinna starfandi kennurum í leik- og grunnskólum endurskilgreint.
2e.	Fjölgun kennara og sérfræðinga Mikilvægt er að áfram verði hugað að fjölgun leikskólakennara og vísað er í aðrar áætlanir þar um, einnig er mikilvægt að huga að fjölgun grunnskólakennara og sérfræðinga.
2f.	Hlutverk stjórnenda og starfsþróun kennara v. læsis Skólastjórnendur fái virkan stuðning í formi fræðslu, þjálfunar og ráðgjafar til að efla starfsþróun þeirra á vettvangi. Ábyrgð skólastjórnenda á eflingu læsis, eftirfylgni með læsisstefnu skólans, starfsháttum kennara og árangri nemenda verði skýr. Skólastjórnendur sjái til þess að kennarar fái endurgjöf á læsiskennslu, m.a. í samræmi við innra og ytra mat. Sérstaklega er lagt til að skólastjórnendur ýti undir starfsþróun kennara í tengslum við læsi og að samráð verði haft við fagráð um símenntun og starfsþróun kennara í þessu samhengi.

Spurningar

1. Hvaða forgangsröðun ætti að vera í starfi læsiráðgjafa? Hvar ættu ráðgjafar að vera staðsettir?
2. Hvernig geta ráðgjafar komi að gagni í ykkar skóla, sveitarfélagi í tengslum við læsi?
3. Hver ættu hlutverk og ábyrgð háskóla að vera í því að sinna starfandi kennurum og skólastjórnendum?

¹ Skilgreining í aðgerðaáætlun um læsi á aðferðum sem skila árangri við kennslu læsis: Aðferðir sem skila árangri samkvæmt rannsóknum og mati.

4. Núna vantar 1.300 leikskólakennara í leikskóla landsins til að uppfylla lágmarksskilyrði laga. Hvaða ráðstafanir ætti að gera til að fjölga leikskólakennurum í leikskólum landsins?
5. Hvernig sjá skólastjórnendur fyrir sér að þeir vinni að því að efla starfsþróun kennara á vettvangi og í tengslum við læsi? Hvers konar stuðningur þyrfti að koma til vegna þessa?
6. Hvaða aðferðir mætti nota í ykkar skóla í sambandi við endurgjöf stjórnenda á læsiskennslu kennara?

Læsi	Tillaga 3. Leggja áherslu á læsi á öllum skólastigum. Öllum nemendum verði gefin aukin tækifæri á að ná árangri í læsi.
3a.	Aðferðir sem skila árangri skv. rannsóknum og mati Áhersla verði lögð á mikilvægi þess að skólar vinni út frá náms- og kennsluáðferðum, sem skila árangri í læsi samkvæmt rannsóknum og mati. Allir kennarar hafi góð tök á aðferðum sem skila árangri við eflingu læsis og ritunar og flétti þær inn í kennslu í öllum námsgreinum. Ráðgjafar hugi sérstaklega að þjálfun sérkennara og kennara almennt á leiðum í læsissnámi sem skila árangri skv. rannsóknum og mati.
3b.	Snemmtæk íhlutun² Sérstök áhersla verði á að hefja læsissnám í leikskólum, þar sem markvisst verði unnið með grunnþætti bernskulæsis eftir fjölbreyttum leiðum í gegnum leik og skipulagt starf. Fylgst verði náið með málþroska og læsi í leikskólum og fyrstu bekkjum grunnskóla. Snemmtæk íhlutun og viðbragðsáætlanir miðist við að sem flest börn sem lokið hafa 3. bekk hafi þá grunnfærni í læsi sem nauðsynleg er til áframhaldandi náms. Lögð verði sérstök áhersla á að styrkja hlutverk talmeinafræðinga og annarra sérfræðinga
3c.	Allir kennarar skilgreini sig sem læsiskennara Allir kennarar skilgreini sig sem læsiskennara og vinni m.a. með orðaforða, ritun, lesskilning og tjáningu í ólíkum námsgreinum. Áfram verði kerfisbundið læsissnám í og eftir 4. bekk og til loka 10. bekkjar, og áfram í framhaldsskólum ef þörf krefur, með áherslu á lesskilningsaðferðir, eflingu orðaforða, lesfimi, yndislestur, skapandi skrif, tjáningu og túlkun. Nemendur sem sýna afburðafærni í læsi njóti stuðnings og hvatningar til að dýpka enn frekar læsi og lesskilning. Ráðgjafar aðstoði við að útfæra leiðir til að byggja læsissnámið markvisst inn í ólíkar námsgreinar. Innleiðing í hverjum skóla verði á ábyrgð skólastjóra með stuðningi sveitarfélags. Læsiskennsla verði veigamikill þáttur í ytra mati á skólastarfi frá og með árinu 2017 og niðurstöðum mats verði fylgt markvisst eftir.

Spurningar

1. Hvernig mætti vinna að því að allir kennarar hafi góð tök á aðferðum sem skila árangri við eflingu læsis og ritunar og flétti þær inn í kennslu í öllum námsgreinum, og vinni m.a. með orðaforða, ritun, lesskilning og tjáningu?
2. Hvers konar stuðning sjá kennarar fyrir sér að þeir þurfi að fá í sambandi við ofangreint? Hvers konar símenntun og starfsþróun?
3. Hvernig mætti styrkja hlutverk talmeinafræðinga og annarra sérfræðinga í tengslum við læsi?
4. Hvernig gætu leikskólar, grunnskólar og framhaldsskólar aukið samstarf sitt um læsi?

² Skilgreining í aðgerðaáætlun um læsi á snemmtækri íhlutun: Hugtakið beinir kastljósi á nauðsyn þjálfunar ungra barna þar sem undirstaða læsissnáms barnsins hefst um leið og máltakan, með áherslu á tjáningu, orðaforða o.fl. Oftast er miðað við börn í leikskóla og í fyrstu þremur bekkjum grunnskóla þegar vísað er í „snemmtæka íhlutun“ þ.e. gripið er inn í með viðeigandi ráðum þegar og ef vart verður við málþroska- og/eða læsiserfiðleika.

Námstími³

Námstími	Markmið 2. Auka skuldbindingu þeirra sem koma að skólastarfi en þó fyrst og fremst nemenda.
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.

Spurningar

1. 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?
2. Hvernig mætti nota starfsþróunaráætlanir og skólasamninga í leikskólum, grunnskólum og framhaldsskólum til að efla símenntun og starfsþróun kennara?

Námstími	Markmið 4. Auka ráðgjöf og upplýsingaflæði um námsframboð og þjónustu, fyrir nemendur, forráðamenn og almenning.
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. 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?

³ 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.

Starfsmenntun

Starfsmenntun	Markmið 1. Koma á markvissu og skilvirku starfsnámi sem höfðar jafnt til yngri sem eldri nemenda.
1a.	Framhaldsskólar beri ábyrgð á starfsnámsferlinu í heild sinni gagnvart nemendum í nánú samstarfi við atvinnulífið en framkvæmdin er byggð á þrífliða skriflegu samkomulagi/samningi á milli nemanda, skóla og vinnustaðar. Náið samstarf fagkennara og meistara/leiðbeinanda á vinnustað.
1d.	Innleiða ferilbækur í allt starfsnám frá upphafi náms til útskriftar og koma á skilgreindri eftirfylgni. Ferilbækur skulu vera skilyrði til sveinsprófs/lokaprófs.
1e.	Rýna starfsnámsbrautir með það að leiðarljósi að gera þær markvissari og skilvirkari bæði í skóla og á vinnustað um leið og útfærðar verða ferilbækur fyrir námið í heild sinni. Mikilvægt er að huga að aukinni víxlverkun (dual system) eins og við á en rannsóknir sýna að það skili mestum árangri í yfirfærslu þekkingar. Mikilvægt að nemandinn sé ávallt í forgrunni í þessari endurskoðun.

Spurningar

1. Hvernig sjá kennarar fyrir sér að haga mætti samstarfi fagkennara og meistara/leiðbeinanda á vinnustað?
2. Hvernig mætti innleiða ferilbækur í allt starfsnám frá upphafi þess til útskriftar? Hvers konar eftirfylgni ætti að hafa með ferilbókum? Hverjir ættu að bera þar ábyrgð?

Starfsmenntun	Markmið 2. Efla vinnustaðanám og skapa aðstöðu fyrir alla nemendur til að ljúka sínu námi.
2b.	Nýta á ferilbækur sem hluta af símati og fylgja þeim markvissu eftir af skólum og nefndum. Með símati er átt við mat á hæfni nemandans út frá skilgreindum þáttum í ferilbók í gegnum allt námið hvort sem það er í skóla eða á vinnustað. Við námslok er mikilvægt að skóli eða framkvæmdaraðili sveinsprófs rýni ferilbók til staðfestingar um að nemandinn hafi tileinkað sér þá hæfni sem ferilbókin segir til um.
2c.	Koma á markvissu þjálfun leiðbeinanda á vinnustöðum og fylgja því eftir með því að gera það skilyrt í gegnum vinnustaðanámssjóð.
2f.	Starfsnámsskólar skilgreina ákveðið hlutverk tengiliða innan skóla (starfslýsing) sem eru í nánú samstarfi við atvinnulífið til þess að tryggja gagnvirk samskipti á milli skóla og vinnustaða.

Spurningar

1. Hvers konar stuðning sjá kennarar fyrir sér að þeir þyrftu á að halda við innleiðingu ferilbóka og vegna námsmats? Hvernig mætti standa að þessum stuðningi?
2. Hvaða faglegar kröfur ætti að gera til þjálfunar leiðbeinanda á vinnustöðum? Hverjir ættu að sjá um þjálfun þeirra? Hvernig mætti fylgja kröfum eftir? Hverjir ættu að bera þar ábyrgð?
3. Hver ættu hlutverk tengiliða í skólum að vera í samskiptum við atvinnulífið?

Starfsmenntun	Markmið 5. Fjölga nemendum sem velja starfsnám á framhaldsskólastigi og ljúka því.
5e.	Gagnlegt væri að gera reglulega áhugasviðsgreiningu hjá nemendum í efri bekkjum grunnskóla. Þá væri einnig æskilegt að koma á samræmdum prófum eða mati á getu nemenda á sviði verk-, starfs- og tæknigreina. Með samræmdu mati væri þeim greinum gert hærra undir höfði en nú er.

Spurningar

1. eru samræmd próf eða mat á getu nemenda á sviði verk-, starfs- og tæknigreina vænleg leið til að gera þeim greinum hærra undir höfði? Hvernig mætti styrkja sess greinanna í samfélaginu?

4. Framkvæmd á tillögum um aðgerðir

Hér er gerð grein fyrir hvað menntamálaráðuneytið hefur ákveðið að gera með tillögum verkefnahópa um aðgerðir í læsi, námstíma og starfsmenntun.

Læsi

Sett var fimm ára aðgerðaáætlun⁴ sem felur í sér sáttmála milli ráðherra og sveitarfélaga þar sem kveðið er á um framlag ríkis í formi leiðsagnar og stuðnings, og skýra markmiðsetningu sveitarfélaga um árangur í læsi og ákvörðun um eftirfylgd. Menntamálastofnun fer með veigamikil hlutverk í framkvæmd aðgerða með ráðgjafateymi sem veitir skólum og sveitarfélögum um allt land stuðning og leiðsögn, m.a. með námskeiðum, stuðningi við notkun skimunarprófa, meðferð gagna sem tengjast þeim, og með mati og söfnun upplýsinga. Einnig er ráðgert að semja sérstaklega við Landssamtökin Heimili og skóla um aðkomu þeirra að því að virkja foreldra. Markmiðið með aðgerðunum er að á fimm ára tímabili breytist átakið í getu og framkvæmd til framtíðar í markvissri þjálfun og árangri í læsi í hverju sveitarfélagi.

Í fjárhagsáætlun⁵ ráðuneytis fyrir læsisverkefnið er kostnaður við það á árunum 2015 til 2019 ráðgerður rúmlega einn milljarður króna, um 70% kostnaðar tengist læsisráðgjöfum og gerð prófa og viðmiða. Skólamálaráð bendir á að í fjárlögum þessa árs er gert ráð fyrir að 150 milljónir króna fari á að efla læsi og að framkvæmd verkefnisins verði að hluta í höndum Menntamálastofnunar, meðal annars ráðgjafateymis í læsi.

Námstími

Sett var þriggja ára aðgerðaáætlun um að minnka brotthvarf nemenda úr námi samkvæmt markmiðum verkefnahóps um námstíma sem felur í sér eftirfarandi.⁶

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.

⁴ Heimasíða menntamálaráðuneytis: „Læsi: Aðgerðaáætlun mennta- og menningarmálaráðuneytis til fimm ára“ <https://www.menntamalaraduneyti.is/media/hvitbokargogn/11.-Adgerdaraetlun-um-eflingu-laesis.pdf>

⁵ Heimasíða menntamálaráðuneytis: „Fjárhagsáætlun og tímalína“ <https://www.menntamalaraduneyti.is/mentamal/hvitbok/>

⁶ Heimasíða menntamálaráðuneytis: a) „Námstími: Aðgerðaáætlun mennta- og menningarmálaráðuneytis til þriggja ára“ <https://www.menntamalaraduneyti.is/mentamal/hvitbok/> b) „Tillögur: Úrvinnsla námstími“ <https://www.menntamalaraduneyti.is/media/hvitbokargogn/n1.-Namstimi.pdf>

Starfsmenntun

Sett var aðgerðaáætlun⁷ til fjögurra ára á grundvelli tillagna verkefnahóps um starfsmenntun sem felur í sér eftirfarandi.

1. Endurskoðun námskráa, verkferla, verkfæra og framkvæmdar. Gert er ráð fyrir að komið verði á fót kjarnaskólum og kjarnaskólanefndum sem vinni að endurskoðun.
2. Endurskoðun starfsgreinaráða, hlutverk, verklag og virkni kortlögð. Gerð er ráð fyrir að ráðinn verði úttektaraðili sem taki saman hlutverk, verklag og virkni starfsgreinaráða og skoði hvort og hvernig vinna starfsgreinaráða og starfsgreinanefndar breytist í tengslum við vinnu kjarnaskólanefnda. Á seinni stigum er gert ráð fyrir að skipuð verði nefnd sem geri tillögur byggðar á niðurstöðu úttektaraðila og í kjölfarið verði farið í innleiðingu breytinga og vinnu við lagabreytingar ef þörf krefur.
3. Skoðun á fýsileika fagháskólastigs. Gert er ráð fyrir að skipuð verði nefnd í þessum tilgangi og í framhaldinu taki ráðuneytið ákvörðun um næstu skref.
4. Upplýsingagjöf. Gert er ráð fyrir að Námsmatsstofnun sinni þessu með gerð gagngrunns um námsbrautarlýsingar, námstækifæri, námslok, og upplýsingum um íslenskt nám á framhaldsskólastigi.
5. Náms- og starfsráðgjöf o.fl. Fram kemur að ráðuneytið vinni að nokkrum þáttum aðgerðaáætlunarinnar á öðrum vettvangi, s.s. eflingu- náms- og starfsráðgjafar og að ljúka við íslenska hæfnirammann. Gert er ráð fyrir að þessir þættir falli utan verkefnis um eflingu starfsnáms.

⁷ Heimasíða menntamálaráðuneytis: a) „Starfsmenntun: Aðgerðaáætlun mennta- og menningarmálaráðuneytis til fjögurra ára“ <https://www.menntamalaraduneyti.is/menntamal/hvitbok/>
b) „Úrvinnsla og tillögur um starfsmenntun“ <https://www.menntamalaraduneyti.is/media/hvitbokargogn/s1.-Urvinnsla-og-tillogur-um-starfsmenntun.pdf>

5. Viðauki. Tölulegar upplýsingar

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

1. Nemendur í leikskólum, grunnskólum og framhaldsskólum með erlent móðurmál

Leikskólar

- Börnum með erlent móðurmál í leikskólum hefur fjölgað jafnt og þétt frá árinu 2004 en þá voru þau 1.150 (6,9%) og 2.181 (11,1%) árið 2013. Tæplega 67% barna í leikskólum með erlent móðurmál voru búsett á höfuðborgarsvæðinu árið 2013 (1.453) en það ár var heildarfjöldi barna í leikskólum á höfuðborgarsvæðinu samtals 12.799, og á öllu landinu samtals 19.713.

Grunnskólar

- Nemendum með erlent móðurmál í grunnskólum hefur einnig fjölgað stöðugt síðan 2004. Þeir voru 1.369 (3,1%) árið 2004 og 2.775 (6,5%) árið 2013. Á tímabilinu 2004 til 2013 hefur nemendum í grunnskólum með erlent móðurmál fjölgað meira á höfuðborgarsvæðinu en á landsbyggðinni. Árið 2004 voru hlutföllin 56% á móti 44% á höfuðborgarsvæðinu, en árið 2013 voru hlutföllin orðin 62% á höfuðborgarsvæðinu en 38%, á landbyggðinni.⁸ Árið 2013 var heildarfjöldi grunnskólanemenda á höfuðborgarsvæðinu samtals 26.643 og á öllu landinu samtals 42.734.

Framhaldsskólar

- Ekki eru fyrir hendi aðgengilegar upplýsingar um fjölda nemenda í framhaldsskólum með erlent móðurmál en Hagstofa Íslands hefur skoðað skólasókn innflytjenda í framhaldsskólum en til þeirra teljast einstaklingar sem eru fæddir erlendis og eiga báða foreldra af erlendum uppruna. Að meðaltali sóttu rúm 95% allra 16 ára nemenda framhaldsskóla haustin 2012 og 2013 og tæp 83% 18 ára nemenda. Skólasókn 16 ára var minnst meðal innflytjenda en rúmlega 86% þeirra sóttu skóla að meðaltali þessi tvö ár og tæp 65% voru í skóla við 18 ára aldur. Rúm 97% 16 ára af annarri kynslóð innflytjenda sóttu skóla þessi tvö ár en hlutfallið hafði lækkað niður í 75% í þessum hópi við 18 ára aldur.⁹

2. Þjónusta við börn og ungmenni með tal- og málþroskaröskun¹⁰

- Börn og ungmenni með tal- og/eða málþroskaröskun er stór og fjölbreyttur hópur, allt frá vægum frávikum í framburði eða málþroska til alvarlegrar tilvika sem krefjast verulegrar íhlutunar frá leikskólaaldri fram á fullorðinsár.
- Gera má ráð fyrir að í hverjum árgangi (frá tveggja til 18 ára) þurfi að minnsta kosti 300 börn á aðstoð að halda (4.800 börn í allt) en talan gæti jafnvel farið upp í 700 börn í árgangi (11.200 börn í allt) ef miðað er við víðari skilgreiningar.
- Þegar grunur um frávik í tali eða máli vaknar tekur við ferli sem ræðst af umfangi og eðli og aldri barna og ungmenna. Um greiningu sjá sérfræðingar og stofnanir bæði á vegum mennta- og heilbrigðiskerfisins. Einnig er hægt að leita til sjálfstætt starfandi talmeinafræðinga, Heyrnar- og talmeinaföðvar Íslands, sérfræðiþjónustu sveitarfélaga og heilsugæslu.
- Að lokinni greiningu er þjónusta mismunandi eftir aldri, búsetu og eðli greiningar.
- Talmeinafræðingar starfa í einstaka sveitarfélögum sem ráðgefandi aðilar við málörvun barna með frávik, en sjaldan innan leikskólanna og sinna ekki þjálfun þar.
- Við grunnskólana eru víða starfandi talmeinafræðingar en í flestum þeirra eru þeir í mjög lágu starfshlutfalli. Níu sveitarfélög hafa fastráðið talmeinafræðinga sem starfa innan

⁸ Tölur um fjölda barna í leikskólum og grunnskólum með erlent móðurmál eru sóttar í skýrslu Fjölmenningsseturs (2015) um tölfræðilegar upplýsingar um erlenda ríkisborgara og innflytjendur á Íslandi sem byggðar eru á gögnum Hagstofu Íslands <http://www.mcc.is/media/frettir/Til-birtingar-2015-3.pdf>

⁹ Hagstofa Íslands <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/menntun/faerri-nemendur-sottu-framhaldsskola-en-fleiri-haskola-haustid-2013/>

¹⁰ Skýrsla Menntavísindasviðs HÍ (2012) um stöðu barna og ungmenna með tal- og málþroskaröskun <http://www.althingi.is/altext/140/s/pdf/1088.pdf> Samkvæmt heimildum KÍ eru ekki til nýrri skýrslur en starfandi er vinnuhópur á vegum menntamála- og velferðarráðuneytis sem er ætlað að skilgreina betur þjónustu við málhömluð börn.

sérfræðiþjónustu þeirra í 20 til 100% starfshlutfall og 21 sveitarfélag hefur gert verktakasamninga við sjálfstætt starfandi talmeinafræðinga. Innan grunnskólanna sinna fastráðnir talmeinafræðingar greiningu og meðferð en yfirleitt sinna sjálfstætt starfandi talmeinafræðingar eingöngu greiningum sem síðan er oft fylgt eftir með ráðgjöf til viðkomandi kennara.

- Sjálfstætt starfandi talmeinafræðingar bjóða upp á talþjálfun í Reykjavík, Kópavogi, Hafnarfirði, á Reykjanesi, Selfossi, Sauðárkróki, Akureyri og víðar. Á fjórum stærstu talþjálfunarstofunum voru um 400 börn á biðlista eftir talþjálfun í byrjun mars 2012.
- Eftir að skólaskyldu lýkur er þjónusta við ungmenni með tal- og málþroskaröskun á ábyrgð ríkisins. Skipulögð úttekt hefur ekki verið gerð á þeirra málum hér á landi. Enginn talmeinafræðingur starfar innan framhaldsskólakerfisins. Ungmennin virðast ekki fá neina eða mjög takmarkaða þjónustu.

3. Læsi, bækur og skólabókasöfn¹¹

- Brynhildur Þórarinsdóttir, dósent við kennaradeild HA, hefur skoðað aðgerðir til að efla læsi út frá aðgengi barna og unglunga að bókum og lesefni og aðstöðu skóla og skólabókasafna til að veita þetta.
- Brynhildur segir að í aðgerðum til að efla læsi megi ekki gleymast að börn þurfi bækur til að vera læs og gott aðgengi að úrvali af góðum og fjölbreyttum bókum og lesefni til að langa til að lesa og öðlast áhuga á lestri.
- Ekki sé hægt að slíta í sundur gagnið og gamanið í lestri því læsi snúist um miklu meira en tækni og hraða í lestri, próf og mælingar, heldur færni í tungumálinu, lestri og ritun. Börn þurfi að hafa gaman af því að lesa til að fást til að lesa og leggja þurfi áherslu á lestur sem áhugamál í aðgerðum til að efla læsi, til að fá þau til að lesa meira og oftar sér til ánægju.
- Brynhildur bendir á að kostnaður við Þjóðarsáttmálann í heild sé áætlaður rúmlega einn milljarður króna á þessu ári og út árið 2019, sem feli í sér læsisráðgjafa Menntamálastofnunar, heimasíðu fyrir læsisátakið, gerð prófa og mælitækja og því um líkt. Í áætlun komi ekki fram fram hvort ráðgert sé að leggja meira fé til Sprotasjóðs og Þróunarsjóðs námsgagna til að styrkja lestrarhvetjandi verkefni, en hvorugur þessara sjóða rísi undir hlutverkum sínum, eða til að byggja upp lestraráhuga með því að bæta aðgengi barna og unglunga að góðum og fjölbreyttum bókum og lesefni.
- Brynhildur segir að mikið vanti upp á að barnabækur eigi greiðan aðgang inn í grunnskóla á Íslandi en rannsókn hennar árið 2011 sýndi að skólasöfnin urðu fyrir harkalegum niðurskurði við efnahagshrunið og hefur hún aftur kannað stöðuna hjá sömu söfnum og sýni fyrstu niðurstöður að þau eru enn fjársvelt. Í meðalskóla með um 400-500 nemendur var algengt að safnið hefði um 700-750 þúsund kr. til bókakaupa árið 2007 en um 350 þúsund kr. árið 2011. Á sama tíma hækkuðu barnabækur um 28% svo að raunverulegur samdráttur í bókakaupafé var miklu meiri en fjárframlög segja til um. Varlega áætlað gat dæmigert safn keypt 125-130 færri bækur á ári. Yndislesturinn mætti afgangi og erfiðara varð fyrir börn að finna lesefni við hæfi. Langir biðlistar mynduðust eftir vinsælum bókum sem ekki var hægt að kaupa mörg eintök af. Fræðsluefni eða fagefni fyrir kennara var ekki keypt. Unglingabókakaup drógust mest saman og tímaritaáskriftum að mestu hætt sem kom helst niður á unglíngunum. Víða var opnunartími skólabókasafna stytur og þjónusta minnkuð og nemendur höfðu færri tækifæri til að sækja safnið.
- Eftir 2011 hafi barnabækur hækkað enn meira í verði og muni þar mest um hækkun virðisaukaskattsins. Námsgagnasjóður grunnskóla geti ekki gripið inn í með því að styrkja skóla um kaup á til dæmis bekkjarsettum af barnabókum sem ekki eru gefnar út af Námsgagnastofnun (nú Menntamálastofnun) því sjóðurinn sé aðeins þriðjungur af því sem hann var fyrir hrun að verðgildi. Slæm staða skólabókasafna og Námsgagnasjóðs komi niður á sölu barna og unglíngabóka og á bókaútgáfunni í landinu.

¹¹ Brynhildur Þórarinsdóttir. „Sísí fríkar út. Nokkrir dropar í bakkafulla læsislækinn“. Tímarit Máls og menningar, 4. hefti, október 2015, bls. 18-31; Brynhildur Þórarinsdóttir. „Er hjartað hætt að slá? Skólabókasöfn á krepputímum“. [Greinin hefst á bls. 133](#): „Krakkar bestir í að toga aðra krakka að lestri“. Viðtal í [Skólavörðunni](#), 7. tbl. 2015, bls. 22-23.

4. Nám á mörkum grunnskóla og framhaldsskóla¹²

- 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.

5. Námsframvinda framhaldsskólanemenda eftir námsbrautum¹³

- 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.

6. Efnahagsleg áhrif af styttingu framhaldsskólanáms¹⁴

- 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.

¹² Hagtíðindi Hagstofu Íslands (2012:1) Skráðir nemendur í framhalds- og háskólum haustið 2011 <https://hagstofa.is/utgafur/nanar-um-utgafu?id=54903>

¹³ Hvítbók um umbætur í menntun, bls. 18-20 https://www.menntamalaraduneyti.is/media/frettir/Hvitbik_Umbaetur_i_menntun.pdf

¹⁴ 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>

- 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 nemar 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.

7. Aðgangur 25 ára og eldri að framhaldsskólum¹⁵

- 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.

¹⁵ Sjá á heimasíðu [Alþingis](#) umræður um aðgang 25 ára nemenda og eldri að framhaldsskólum undir „Fyrirspurnir“.

8. 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.

Námsgagnasjóður¹⁶ 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 rekstraraðila 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 námsgagna¹⁷ 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

¹⁶ 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.

¹⁷ 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/>

Sprotasjóður¹⁸ 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 skopin 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.¹⁹

Frá stofnun Þróunarsjóðs námsgagna og Sprotasjóðs hefur árleg heildarupphæð umsókna verið margfalt hærri en úthlutunarfé sjóðanna. Ljóst er af umsókna fjölda 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.

¹⁸ Sjá um sjóðinn á sprotasjodur.is

¹⁹ 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

