

10.100



# Nefnd um mótun menntastefnu

Áfangaskýrsla

Reykjavík í janúar 1993

---

# Nefnd um mótun menntastefnu

Áfangaskýrsla

Reykjavík í janúar 1993

---

## Formáli

Menntamálaráðherra, Ólafur G. Einarsson, skipaði nefnd til að endurskoða lög um grunnskóla og framhaldsskóla þann 11. mars 1992. Í erindisbréfi nefndarinnar, *Mótun menntastefnu*, er henni gert að skila drögum að frumvörpum til laga fyrir 1. september 1992. Starfið varð svo umfangsmikið að sá frestur sem nefndinni var veittur til að skila drögum að frumvörpum hefur verið framlengdur til vorsins 1993.

Í erindisbréfi er nefndin hvött til að hafa í störfum sínum „samráð við þá hagsmunaaðila, sem að skólamálu koma s.s. samtök kennara í grunnskólum og framhaldsskólum, samtök skólastjórnenda í grunnskólum og framhaldsskólum, samtök sveitarfélaga, Kennaraháskólann, Háskóla Íslands og aðra þá aðila sem nefndin telur þörf á að hafa samráð við.“

Áfangaskýrsla sem hér er lögð fram er ætluð samráðsaðilum til umfjöllunar. Hún mun einnig send fleiri aðilum er að skólamálu starfa. Það er von nefndar-  
manna að skýrslan verði grundvöllur umræðna um bætt skólastarf og vænta þeir þess að fá umsagnir um tillögur og efnisumfjöllun sem að gagni megi koma við vinnu nefndarinnar að lokaskýrslu og við gerð draga að frumvörpum til laga um grunn- og framhaldsskóla.

Fyrir hönd nefndarinnar,

Sigríður Anna Þórðardóttir

Sigríður Anna Þórðardóttir, alþingismaður  
formaður nefndarinnar

Í nefndinni eiga sæti:

Sigríður Anna Þórðardóttir, alþingismaður, formaður nefndarinnar,  
Arnar Þórisson, framkvæmdastjóri Félagsstofnunar stúdenta,  
Árni Sigfússon, formaður Skólamálaráðs Reykjavíkur,  
Björn Búi Jónsson, kennari við Menntaskólann í Reykjavík,  
Björn L. Halldórsson, lögfræðingur,  
Halldóra Rafnar, menntamálafulltrúi VSÍ,  
Haukur Helgason, skólastjóri Öldutúnsskóla í Hafnarfirði,  
Helgi Jónasson, fræðslustjóri Reykjanesumdæmis,  
Ingibjörg Guðmundsdóttir, fræðslufulltrúi MFA,  
Ingimundur Sigurpálsson, bæjarstjóri í Garðabæ,  
Linda Rós Mikaelisdóttir, kennari í Álftamýrarskóla,  
María Þ. Gunnlaugsdóttir, aðstoðarskólameistari í Flensborgarskóla í Hafnarfirði,  
Ólafur H. Jóhannsson, endurmenntunarstjóri Kennaraháskóla Íslands,  
Sigurveig Sæmundsdóttir, kennari í Hofsstaðaskóla, Garðabæ,  
Sólrún Jensdóttir, skrifstofustjóri í menntamálaráðuneytinu,  
Stefán Baldursson, framkvæmdastjóri Rannsóknasviðs Háskóla Íslands,  
Trausti Þorsteinsson, fræðslustjóri Norðurlandsumdæmis eystra,  
Þórleifur Jónsson, framkvæmdastjóri Landssambands iðnaðarmanna.

Starfsmenn nefndarinnar eru:

Guðríður Sigurðardóttir, ráðgjafi menntamálaráðherra í skólamálu,  
Guðrún Hrefna Guðmundsdóttir, framhaldsskólakennari.

# Efnisyfirlit

Efnisyfirlit.....	1
I. Inngangur.....	3
II. Valddreifing, eftirlit og mat.....	5
Almennar forsendur.....	7
Valddreifing.....	7
Eftirlit og ábyrgðarskylda.....	8
Stuðningur við skólastarf.....	9
Mat á íslenskum skólum.....	9
Aðferðir við mat á skólastarfi.....	11
Upplýsingaöflun.....	12
Innra eftirlit.....	12
Úttektir.....	13
Hlutlægar mælingar.....	14
Miðlun upplýsinga.....	15
III. Grunnskólinn.....	17
Rekstur grunnskóla til sveitarfélaga.....	18
Sérskólar og sérdeildir.....	20
Fagleg ráðgjöf.....	20
Fjármál.....	21
Skólatími.....	21
Lengd grunnskóla.....	23
Endurskoðun aðalnámskrár.....	23
Endurgjöf og stuðningur.....	25
Unglingadeildir grunnskóla.....	27



IV. Framhaldsskólinn.....	31
Skipulag framhaldsskólans.....	32
Framhaldsdeildir.....	34
Áfangakerfi .....	34
Nýting tíma í framhaldsskólum .....	34
Vandi framhaldsskólans.....	35
Skýrsla OECD 1986 (1987).....	35
Lög um framhaldsskóla .....	36
Útfærsla á lögum um framhaldsskóla 1989-1991.....	37
Nefnd um lokapróf úr framhaldsskólum .....	38
Nefnd um hagræðingu í framhaldsskólum .....	39
Stefnumótun fyrir framhaldsskóla.....	40
Undirbúningur og inntaka nemenda.....	40
Fornám.....	42
Gagnfræðanáám og framhaldsskólapróf.....	43
Námsbrautir framhaldsskóla .....	45
Starfsmenntun.....	45
Stuttar og langar starfsmenntabrautir .....	47
Hefðbundnar iðngreinar.....	48
Móðurskólar.....	50
Nám til stúdentsprófs .....	51
Almennar bóknámsbrautir.....	51
Tæknistúdentspróf.....	53
V. Heimildaskrá.....	55
VI. Viðauki: Tillögur.....	59

# I. Inngangur

Hverju þjóðfélagi er nauðsyn að mennta þegna sína vel enda góð menntun í senn uppspretta framfara og breytinga og hornsteinn þjóðlegrar menningar. Mikilvægt er að treysta menntun og skólastarf þannig að saman fari áhersla á þekkingu og frumkvæði til nýsköpunar og virðing fyrir hefðbundinni menningu þjóðarinnar. Menntun og skólastarf í landinu þarf einnig að standast samanburð við það sem best þekktist á erlendri grund á tímum vaxandi alþjóðlegra samskipta.

Góð skólalöggjöf og öflug kennaramenntun er undirstaða farsæls skólastarfs sem er flókið samspil margra þátta. Við mótun menntastefnu ber að taka mið af reynslu af skólastarfi og niðurstöðum skólarannsóknna um mikilvægi ýmissa þátta skólastarfs.

Í áfangaskýrslu *Nefndar um mótun menntastefnu*, sem hér gefur að lita, er tekist á við nokkur aðkallandi úrlausnarefni í skólamálaum. Í skýrslunni eru 24 tillögur nefndarinnar ásamt greinargerðum um þær. Áætlað er að í lokaskýrslu verði nánari útfærsla á ýmsum þessara þátta, auk annars sem nefndinni var falið að fjalla um.

Sem dæmi um þá þætti, sem nefndin vinnur enn að má nefna aukin áhrif foreldra á skólastarf, sjálfstæði framhaldsskóla, styttingu framhaldsskólans um eitt ár, lengingu skólaársins, innri uppbyggingu náms á framhaldsskólastigi og skilgreiningu lokaprófa, stuðning við verk- og listgreinar í framhaldsskólum, samstarf skóla og atvinnulífs, jafnrétti til náms, fyrirkomulag námsráðgjafar og starfsfræðslu, sérkennslu og sálfræðipjónustu svo og tilhöggun rannsóknar- og þróunarstarfs á sviði skólamála.

Greinargerð og rökstuðningur við tillögur nefndarinnar koma fram í meginköflum skýrslunnar og eru tillögur settar fram í upphafi hvers kafla. Samantekt á tillögum nefndarinnar er í viðauka (kafla VI).

Í kafla II er umfjöllun um valddreifingu, eftirlit og mat á íslenskum skólum og skólastarfi en áhersla er lögð á að komið verði á heildarmati á menntakerfinu á næstu árum. Áhersla er einnig lögð á að efla samræmt námsmat í grunn- og framhaldsskólum og veita nemendum nauðsynlegan stuðning til þess að nám þeirra beri árangur.

Í kafla III er fjallað um grunnskólann. Áhersla er lögð á fulla yfirfærslu grunnskóla til sveitarfélaga svo að frumkvæði, framkvæmd og ábyrgð verði á einni hendi. Ákvarðanir um málefni skóla verði teknar sem næst vettvangi og sjálfstæði skóla aukið. Þá er umfjöllun um ýmsa þætti í starfi grunnskóla og sérstök áhersla lögð á umbætur í starfi unglingsdeilda.

Í kafla IV er fjallað um framhaldsskólann. Vandir framhaldsskólans er sérstaklega tekinn fyrir og lagðar fram tillögur um fyrstu skref í endurmótun þessa skólastigs. Lagt er til að þrjár mismunandi námsleiðir verði í boði fyrir nemendur eftir námsárangri þeirra úr grunnskóla. Þær eru fornám, gagnfræðanáám og námsbrautir framhaldsskólans. Þá er lagt til að iðnmenntun verði samstarfsverkefni ríkis og viðkomandi starfsstétta.

Mikilvægt er að skólastarf sé í sífelldri endurskoðun. *Nefnd um mótun menntastefnu* leggur áherslu á að skólastefna hvers tíma sé grundvölluð á þekkingu og reynslu af skólastarfi og væntir þess að sú áfangaskýrsla sem hér er lögð fram verði tilefni frjórrar umræðu um bætt skólastarf.

## II. Valddreifing, eftirlit og mat

### **Tillögur:**

**1. 1. Stefnt verði að því að verkefni eins og fagleg og fjárhagsleg ábyrgð á skólum, eftirlit, mat á skólastarfi og ráðgjöf við skóla og kennara verði sem næst starfsvettvangi t.d. hjá sveitarfélögum, skólum, Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála og kennaramenntunarstofnunum á háskólastigi.**

**2. Hlutverk og ábyrgð ráðuneytis, sveitarstjórna, skólanefnda, skólastjóra og kennara verði afmörkuð skýrar en nú er í reglugerð og erindisbréfum.**

**3. Á árinu 1995 hafi allir skólar í landinu komið á innra eftirliti (gæðastjórnun) sem nær til helstu þátta skólastarfsins.**

3.1. Próaðar verði matsaðferðir til að efla innra eftirlit í skólum.<sup>1</sup>

3.2. Gerðar verði skýrar kröfur um gerð skólanámskrár í skólum.

**4. Heildarmat á menntakerfinu verði tekið upp á næstu árum til að afla áreiðanlegra upplýsinga um þætti eins og innra eftirlit í skólum, skólanámskrá, námsárangur nemenda, umgengni nemenda og aga í skólum, kennsluhætti og áhrif þeirra á námsárangur svo og tengsl skóla og heimila.**

4.1. Stefnt verði að því að gera reglulega úttektir á skólum í landinu. Sérstök áhersla verði lögð á að meta innra eftirlit skólanna.

---

<sup>1</sup> Nauðsynlegt að þróun matsaðferða fari fram í skólum og í tengslum við sérfræðinga í Háskóla Íslands, Kennaraháskóla Íslands og Rannsóknastofnunar uppeldis- og menntamála. Stefnt er að því að í lokagerð þessarar skýrslu verði gerð grein fyrir þeim skilyrðum sem mat á skólastarfi þarf að uppfylla.

4.2. Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála verði falið að gera áætl-  
anir um úttektir og verkstýra þeim.<sup>2</sup>

4.3. Rannsóknastofnunin geti falið sérfræðingum á sviði menntamála  
framkvæmd einstakra verkþátta úttektar enda hafi þessir aðilar fræði-  
lega þekkingu og reynslu af skólastarfi.

4.4. Skýrsla um framkvæmd menntastefnunnar verði lögð fyrir Alþingi á  
tveggja ára fresti.

### **5. Samræmdar mælingar á frammistöðu nemenda í grunnskólum verði efldar og þeim komið á í framhaldsskólum.**

5.1. Prófagerð verði endurskoðuð. Meðal annars þarf að skilgreina þau  
námsmarkmið sem prófað er úr á samræmdum prófum. Tryggt verði að  
kennarar af grunn- og framhaldsskólastigi taki þátt í prófagerð.  
Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála verði falið að sjá um  
framkvæmd.

5.2. Kennurum verði tryggður aðgangur að stöðluðum prófum til að meta  
stöðu og framfarir nemenda í námi. Jafnframt verði þeim veitt ráðgjöf  
varðandi notkun slíkra prófa.

### **6. Upplýsingamiðlun til almennings um skólastarf, framkvæmd þess og úrangur, verði aukin.**

6.1 Skilgreind verði upplýsingaskylda stjórnvalda. Skólayfirvöld taki  
saman og gefi út upplýsingar um skólastarfið.<sup>3</sup>

6.2. Mörkuð verði stefna um samvinnu Hagstofu Íslands og Rannsókn-  
stofnunar uppeldis- og menntamála í tölfræðivinnu sem unnin er um  
menntakerfið.<sup>4</sup>

### **7. Markvisst rannsóknar- og þróunarstarf á sviði skólamála verði eftl.**

---

<sup>2</sup> Brynt er að úttektir á menntakerfinu og ráðgjöf um innra eftirlit í skólum verði í höndum  
stofnunar sem nýtur almenns trausts kennara og skólastjórnenda í landinu.

<sup>3</sup> Í slíku yfirliti væru m.a. upplýsingar um niðurstöður úr samræmdum prófum, fjölda kennslu-  
daga yfir skólaárið, fjarvistir nemenda og kennara á þeim dögum sem upplýsingaöflun fer fram,  
notkun bókasafna, nýbreytnistarf í skólum, tengsl við foreldra og innihald kennslu.

<sup>4</sup> Mikilvægt er að fyrir liggi aðgengilegar upplýsingar t.d. um fjölda og dreifingu nemenda,  
námsárangur, kostnað við skólastarf, aldursdreifingu kennara og endurmenntun.

## Almennar forsendur

Á seinustu árum hefur orðið vart mjög vaxandi áhuga hjá stjórnvöldum víða um heim á *innra eftirliti* í menntakerfinu. Með innra eftirliti (gæðastjórnun) er átt við kerfisbundna öflun upplýsinga í því skyni að meta árangur skólastarfs, endurgjöf til starfsfólks og heildstæða skipulagningu alls starfs í skólum. Drjúgur hluti opinberra útgjalda fer til menntakerfisins, enda fer þeim verkefnum fjölgandi sem því er ætlað að sinna auk þess sem kröfur þjóðfélagsins um skilvirkni og árangur í skólastarfinu eru sífellt að aukast. Menntun er ekki lengur forréttindi fárra heldur er góð menntun fyrir alla, sem hana geta nýtt sér, talin undirstaða nútímasamfélags. Algengt er að um fimmtungur þjóðar í vestrænum þjóðfélögum starfi við skólakerfið, annaðhvort sem nemendur eða kennarar. Nefna má að í Bandaríkjunum og Japan sækja um eða yfir 90% unglunga nám í framhaldsskólum og yfir 50% af þeim sem útskrifast koma til með að stunda einhvers konar háskólanám að loknu framhaldsskólanámi. Skólar þurfa því að koma til móts við þarfir ólíkra nemenda, bæði hvað námsgetu og áhuga varðar, og á fjölbreyttari hátt en áður. Þessar breyttu forsendur hafa gjörbreytt þeim kröfum sem gerðar eru til skólastarfs.

### Valddreifing

Aukinn áhugi á innra eftirliti á margvíslegar þjóðfélagslegar og pólitískar rætur svo sem í vaxandi neytendasjónarmiðum og auknum kröfum um valddreifingu og *ábyrgðarskyldu* (accountability) í opinberri þjónustu.<sup>5</sup> Sú krafa verður sífellt áleitnari að ákvörðunarvald verði í auknum mæli fært út úr ráðuneytum og nær starfsvettvangi þannig að völd og ábyrgð fari saman. Talið er að opinber þjónusta verði skilvirkari þegar þeir sem hennar njóta eru í nánnum tengslum við þá sem ábyrgðina bera. Í menntamálum þýðir þessi þróun dreifingu valds frá ráðuneyti til sveitarstjórna, skóla, eftirlits- og rannsóknarstofnana og atvinnulífs. Færsla verkefna frá ráðuneyti felur í sér að hlutverk ráðuneytisins verður í vaxandi mæli mótun menntastefnu fyrir grunn- og framhaldsskólastigið, setning skýrra markmiða með skólastarfi, útgáfa námskrár, viðmiðunarstundaskrár og eftirlit með framkvæmd fræðslulaga.<sup>6</sup>

Valddreifingu í skólakerfi má framkvæma með ýmsu móti. T.d. mætti hugsa sér að ríkið kosti skólalald áfram, en skólar (sveitarfélög eða aðrar stofnanir sem

<sup>5</sup> Með „ábyrgðarskyldu“ er einkum vísað til þeirrar kröfu að stjórnendur vinni fyrir opnum tjöldum og beri ábyrgð á þeirri starfsemi sem þeim er trúað fyrir.

<sup>6</sup> Sjá t.d. erindi sænska fræðimannsins Ulf Lundgren (1991) um breytingar á sænska menntakerfinu sem flutt var á ráðstefnu BHM um gæðamat í opinberri þjónustu á sl. vetri.

taka að sér verkefni ríkisins) fái ákveðið fjármagn til ráðstöfunar. Þannig sé skólum tryggt ákveðið sjálfstæði innan ramma fjárveitinga.<sup>7</sup> Einnig mætti framkvæma valddreifingu með þeim hætti að sveitarfélög taki alfarið yfir rekstur skólanna og beri bæði faglega og fjárhagslega ábyrgð á skólahaldi.<sup>8</sup> Fulltrúar atvinnulífs gætu einnig tekið þátt í skólahaldi á mun virkari hátt en nú er, t.d. með því að taka að sér tiltekinn þátt menntunar eða með setu í stjórn skóla.

Ein meginforsenda þess að valddreifing beri tilætlaðan árangur, þ.e. að hún leiði af sér bætt skólastarf, er að völd og ábyrgð stjórnunaraðila séu vel skilgreind og öllum ljós. Valddreifing þarf því að byggjast á skýrri lagasetningu. *Nefnd um mótun menntastefnu* leggur til að erindisbréf eða reglugerðir afmarki mun skýrar en þau gera nú hlutverk og ábyrgð ráðuneytis, sveitarstjórna (skólanefnda), skólastjóra og annarra aðila er við stjórnun koma. Veita þarf stjórnendum nauðsynlegt umboð til stjórnunar.

### ***Eftirlit og ábyrgðarskylda***

Valddreifing hefur undantekningarlítið ýtt undir kröfur um ábyrgðarskyldu skólastjórnenda og opinbert gæðaeftirlit með skólastarfinu. Sú hætta er ávallt fyrir hendi að framkvæmdaaðilar valdi ekki þeirri ábyrgð sem þeim er falin eða að sérstakar aðstæður geri þeim erfitt að uppfylla þá ábyrgð. Þá á sú skoðun vaxandi fylgi að fagna að nemendur og aðstandendur þeirra eigi rétt á að þess sé gætt að skólastarf fullnægi ákveðnum lágmarkskröfum og að gripið sé til viðeigandi ráðstafana ef þróun mála gefur tilefni til. Umræða um aukið mat á skólastarfi á m.a. skýringar í þeirri sérstöðu skólanna að „neytendamarkaður“ þeirra er mjög óvirkur. Almenn er viðurkennt að góður rekstur fyrirtækja og stofnana krefst aðhalds og viðbragða frá neytendum þeirrar vöru eða þjónustu sem fyrirtækið/stofnunin býður fram. Ástæða er til að ætla að þær stofnanir sem hafa með höndum jafn mikilvæg og flókin verkefni sem menntun og starfsþjálfun eru, þurfi ekki síður að huga að gæðum í starfi sínu en aðrar stofnanir eða fyrirtæki. Útfærsla fræðslulöggjafarinnar, kennsluhættir og samskipti við nemendur þurfa að vera í sífelldri endurskoðun og allir starfsmenn skólans þurfa á markvissri endurgjöf og leiðsögn að halda í starfi.<sup>9</sup> Stóraukin upplýsingamiðlun um skólastarfið er forsenda þess að skólastjórnendur og skólayfir-

<sup>7</sup> Lýsingu á þessari tegund valddreifingar er að finna í skýrslu til norska þingsins: St.meld. nr. 37 (1990-91). Þessari tegund valddreifingar var komið á í Svíþjóð þ. 1. júlí 1991. (Ulf Lundgren, 1991, bls. 9).

<sup>8</sup> Í Danmörku eru grunnskólar reknir af sveitarfélögum. (Skola och skolförvaltning i Norden 1990).

<sup>9</sup> Í þessu sambandi má nefna að undanfarið hafa augu manna ekki síst beinst að ýmsum leikniþáttum sem margir telja að hafi verið vanræktir í skólum svo sem frumkvæði, sjálfstæði í vinnubrögðum og greiningarhæfni nemenda. Einnig hafa ýmsir persónulegir og félagslegir þættir eins og samskiptahæfni, umgengnishættir og framkoma nemenda fengið aukið vægi.

völd fái aðhald og endurgjöf. Í mörgum tilvikum hafa skólarnir sjálfir haft frumkvæði að því að efla upplýsingagjöf til foreldra en almennt er talið nauðsynlegt að ákvæði þar að lútandi séu fest í lög.

Sérfræðingar í stjórnunarfræðum eru sammála um að öll markmiðsbundin starfsemi krefst einhvers konar *innra eftirlits*. Innra eftirlit er talin forsenda þess að starfsfólk í fyrirtækjum og stofnunum nái góðum tókum á þeirri starfsleikni sem það þarf á að halda í starfi og njóti þannig þeirrar starfsgleði sem því fylgir að ráða vel við starf sitt.<sup>10</sup> Hér eru skólar engin undantekning. Skólarannsóknir hafa leitt í ljós að í þeim skólum þar sem fagleg forysta er lítil og kennarar eru faglega einangraðir er námsárangur og annar uppeldislegur árangur lakari en í skólum með virku innra eftirliti.<sup>11</sup> Í góðum skólum er menntastefna útfærð í einstökum atriðum og kennsla skipulögð á heildstæðan og markmiðsbundinn hátt.

### **Stuðningur við skólastarf**

Með auknum gæðakröfum og eftirliti með skólastarfi verður þörfin fyrir öflugan stuðning við skólastarf í landinu augljósari. Nauðsynlegt er að skólastjórnendur og starfsfólk skólanna eigi kost á faglegri ráðgjöf og skipulegri aðstoð við að bæta skólastarfið. *Nefnd um mótun menntastefnu* leggur til að fagleg ráðgjöf verði í höndum stofnana eins og kennaramenntunarstofnana á háskólastigi og Rannsóknastofnunar uppeldis- og menntamála. Þörf er á náinni samvinnu þessara stofnana og annarra sem um þessi mál fjalla varðandi skipulag ráðgjafar í skólum.

## **Mat á íslenskum skólum**

Þrátt fyrir ákvæði í lögum og reglugerðum bendir ýmislegt til að stjórnvöld hér á landi hafi vanrækt eftirlitsskyldu sína með skólastarfi og þannig gert að engu það aðhald sem er fylgifiskur slíks eftirlits. Að frátöldum tveimur samræmdum prófum í lok grunnskóla fer fram lítið skipulegt mat á námsárangri eða innra starfi skóla. Ekki er nægileg vitneskja um innra starf skólanna, árangur af skólastarfinu eða viðhorf foreldra og kennara til skólastarfsins. Í úttekt OECD á menntastefnu á Íslandi frá árinu 1986 kemur fram sú skoðun að mikils ósamræmis gæti í námsmati í íslenskum skólum og að nauðsynlegt sé að meta stöðugt innihald kennslunnar,

---

<sup>10</sup> Poster & Poster (1991).

<sup>11</sup> Elchanan & Rossmiller (1987), OECD (1992).



skipulag hennar og árangur.<sup>12</sup> Þessi ábending gildir enn og brýnt er að efla mat á sem flestum þáttum skólastarfsins.

Í lögum og reglugerðum um skólastarf eru ýmis ákvæði um mat á skólastarfi. Í *Aðalnámskrá grunnskóla* segir m.a.:

Mat á öllu starfi í skóla og aðstöðu er einnig nauðsynlegt. Tilgangur slíks mats er að bæta og efla þá menntun sem grunnskólanum er ætlað að veita. Mat á skólastarfi beinist að öllum þáttum þess. Með því er reynt að kanna hvort öllum nemendum séu gefin réttlát og jafngild tækifæri til menntunar og þroska. Hlutverk og markmið grunnskóla er því meginviðmiðunin. Mat á skóla og skólastarfi tekur ekki aðeins til námsárangurs og kennsluáðferða. Nauðsynlegt er einnig að meta reglulega starfsáætlun/skólanámskrá, samhengi í námi, aðstöðu, gögn og samskipti innan skólans, svo og tengsl hans við aðrar stofnanir og einstaklinga. Mat á skólastarfi er einn grundvallarþáttur skólaþróunar og hér sem annars staðar gegnir starfsfólk skóla lykilhlutverki. Æskilegt er að nemendur og foreldrar taki þátt í mati á skólastarfinu og leggi sitt af mörkum til umbóta, m.a. með starfi í foreldrafélögum og nemendaráðum.<sup>13</sup>

Ákvæði laga og reglugerða um mat á skólastarfi eru fremur óljós. Þannig er ekki ljóst á hvaða forsendum skólastjórar og fræðslufirvöld eiga að framfylgja skyldum sínum og ábyrgð eða hvaða rétt foreldrar eiga á upplýsingum um ástand skólakerfisins. Þá virðist almennt vanta ákvæði um viðurlög við brotum á fræðslulögum.<sup>14</sup> Ákvæði um hlutverk og ábyrgð skólastjórnenda í lögum og reglugerðum eru einnig mjög á reiki og erfitt er að sjá hvaða leiðir skólastjórar hafa til að stjórna skólum. Skólastjórnendur hafa litla möguleika til að fela kennurum brýn sérverkefni, skipuleggja samstarf allra kennara, hafa áhrif á nauðsynlega endurmenntun eða kaupa utanaðkomandi aðstoð, en slíkt er oft og tíðum nauðsynleg forsenda raunhæfra skólaumbóta.

Óskýr útfærsla á mati og eftirliti í lögum er líklega ein af ástæðum þess að litil áhersla hefur verið lögð á mat og innra eftirlit í íslenskum skólum. Þó kemur þar ýmislegt fleira til. Í nýlegri grein, *Ábyrgð og stjórn í íslenskum skólum*, gerir Jón Torfi Jónasson (1992) ríkjandi viðhorf til skólastjórnunar og afleiðingar þess að umræðuefni:

<sup>12</sup> OECD (1987). Þar segir m.a.: „Í stað hinna árlegu prófa hefur komið frjálsslegra mat á getu hvers nemanda á hinum ýmsu stigum námsins, en víða gætir mikils ósamræmis og oft er matið ófullkomið“ (bls. 18).

<sup>13</sup> Menntamálaráðuneytið (1989): *Aðalnámskrá*, bls. 20.

<sup>14</sup> Þannig eru t.d. mörg dæmi um að skólar sem eiga samkvæmt lögum að starfa til loka maí, ljúki skólastarfi mun fyrir án þess að við það séu gerðar athugasemdir. Þrátt fyrir að fræðslustjórar eigi lögum samkvæmt að gegna veigamiklu eftirlitshlutverki hefur menntamálaráðuneytið, þar til alveg nýverið, ekki leitað eftir umsögnum eða greinargerðum frá þeim um skólastarf í þeirra umdæmi.

Mér hefur oft virst að íslensk hefð geri ráð fyrir töluverðu sjálfstæði hvers og eins í daglegum störfum jafnvel þótt um sé að ræða stofnanir eða fyrirtæki þar sem margir vinna saman. Ég kann vel við þá tilhugsun að sem flestir geti skipulagt starf sitt og beri jafnframt ábyrgð á gerðum sínum. En það er hætt við að tvennt tapist ef slíkt fyrirkomulag ríkti alls staðar. Heildarskipulag verka getur farist fyrir því það er í flestum tilvikum erfitt að ná heilsteiptum árangri í hópi sem ekki er samstilltur. Einnig er hætt við að ábyrgð á þeim heildarverkefnum sem á að vinna sé óljós þótt ekki fari á milli mála að einstakir starfsmenn beri ábyrgð á tilteknum afmörkuðum verkþáttum.<sup>15</sup>

Í ýmsum stefnumótandi aðgerðum íslenskra stjórnvalda í menntamálum bendir ýmislegt til að lítil áhugi sé á mati og eftirliti í menntakerfinu. Gerðar hafa verið fjölmargar breytingar á skólakerfinu án þess að þeim hafi verið fylgt eftir með rannsóknum á áhrifum þeirra. Nægir að nefna breytingar eins og tilkomu fjölbrautaskóla og áfangakerfis og opnun framhaldsskólans í kjölfar lagasetningar um framhaldsskóla árið 1988. Þá hafa fáar alþjóðlegar samanburðarrannsóknir verið gerðar hér á landi. Við þessar aðstæður er hætt við að ákvarðanir stjórnvalda byggist fremur á tilgátum og hugmyndafræði en traustri þekkingu á skólastarfi í landinu. Brýnt er að efla traust skólafólks sem og almennings á skólakerfinu, því að vandséð er hvernig tryggja megi skólastarfi nauðsynlegan stjórnmalalegan meðbyr án þess.<sup>16</sup>

## **Aðferðir við mat á skólastarfi**

Ljóst er að mat á skólastarfi má útfæra á ýmsa vegu. Spurningar, eins og hver metur hvern og á hvaða hátt verða því fyrirferðamiklar í umræðu um mat á skólastarfi. Við sumar útfærslur er megináhersla lögð á sjálfsmat skóla, skýrar viðmiðanir og mat og leiðsögn skólastjórnenda, námsstjóra eða annarra kennara. Við aðrar útfærslur er lögð áhersla á stjórnunarlega ábyrgð hvers og eins og mat næsta yfirmanns á frammistöðu í starfi. Við enn aðrar útfærslur er megináhersla lögð á ytra aðhald með markvissri upplýsingamiðlun til almennings, úttekt á einstökum skólum eða menntakerfinu í heild, þátttöku foreldra og fulltrúa atvinnulífs í skólastjórnnum eða valfrelsi foreldra í skólamálaum.<sup>17</sup> Venjulega eru þessar áherslur þó samtvinnaðar í einhverjum mæli í sama kerfinu. Mat á skólastarfi hefur tiltekin

<sup>15</sup> Jón Torfi Jónasson (1992): Ábyrgð og stjórn, bls. 131.

<sup>16</sup> Könnun, sem gerð var á viðhorfum almennings til hinna ýmsu stofnana í þjóðfélaginu árið 1989, leiddi í ljós að skólakerfið á undir högg að sækja. Aðeins 39% fólks taldi að grunnskólinn sinni hlutverki sínu vel og um 42% töldu að framhaldsskólinn gerði það. (Félagsvísindastofnun 1989).

<sup>17</sup> Sjá t.d. grein Barkar Hansen (1992) um ólíkar áherslur í gæðamati.

sérkenni í samanburði við mat á öðrum starfssviðum og því er nauðsynlegt að fara nokkrum orðum um helstu útfærslur.

### **Upplýsingaöflun**

Skilvirk stjórnun grundvallast að verulegu leyti á kerfisbundinni öflun upplýsinga. Þannig þurfa kennarar á margvíslegum upplýsingum að halda um árangur kennslunnar, þarfir og getu nemenda og nýjungar í kennslufræði sem og faggrein sinni. Til þess að veita skólum faglega forystu þurfa skólastjórar á upplýsingum að halda um innra starf skólans; um námsárangur, samskipti kennara og nemenda, kennsluhætti, fjarvistir nemenda og kennara, viðhorf nemenda og foreldra til skólastarfsins svo að dæmi séu tekin. Fræðsluyfirvöld víða um land þurfa á sama hátt að afla margvíslegra upplýsinga um ástand og þarfir skólanna í fræðsluumdæminu til þess að geta sinnt því eftirlits- og þróunarhlutverki sem þeim er ætlað samkvæmt lögum. Menntamálaráðuneytið, sem æðsta stjórnarsýsluvald í skólamálam, þarfnast einnig margvíslegra upplýsinga um skólastarfið í heild, m.a. til þess að grípa inn í ef ekki er farið að lögum og reglugerðum. Þá þarf löggjafinn, við endurskoðun á skóla-löggjöfinni, á áreiðanlegum upplýsingum að halda um framkvæmd gildandi menntastefnu og árangur af henni. Við þetta má svo bæta að sú skoðun á vaxandi fylgi að fagna að nemendur og aðstandendur þeirra eigi rétt á upplýsingum um stöðu skólans, þ.á m. hvort skóli þeirra starfi samkvæmt lögum og viðurkenndum starfsaðferðum.

### **Innra eftirlit**

Upplýsingaöflun um skólastarfið, innan skóla og utan, hefur þann megintilgang að efla *innra eftirlit* í skólunum sjálfum. Það eru því viðbrögð skólanna og hagnýting upplýsinganna í daglegu starfi þeirra sem ræður úrslitum um árangur upplýsingaöflunarinnar. Mat á upplýsingum og hvernig þær eru nýttar innan skólans er öðru fremur háð þeim skilningi sem lagður er í markmið fræðslulaga. Skýr markmið og útfærsla þeirra í daglegu starfi eru því ein mikilvægasta forsenda innra eftirlits í skólastarfi. Það má því segja að eitt mikilvægasta matið, sem fram fer í menntakerfinu, sé mat á því hversu virkt innra eftirlit skólanna er. Raunverulegt innra eftirlit næst ekki nema saman fari margir samverkandi þættir svo sem skýr framkvæmdaáætlun skóla (skólanámskrá), sterk forysta skólastjóra, góð nýting á tíma, góðir og áhugasamir kennarar, góður starfsandi, markviss endurmenntun, góð umgengni, sameiginlegar áherslur í samskiptum við nemendur, gott samstarf við foreldra svo að dæmi séu tekin. Án virks innra eftirlits í skólum er tilhneiging til þess að kennarar einangrist faglega með óæskilegum afleiðingum fyrir starfsánægju þeirra og það uppeldis- og menntunarstarf sem fram fer í skólum.

## Úttektir

Megintilgangur úttekta á skólakerfinu er að fá heildarmynd af skólastarfinu eins og það er á hverjum tíma. Sjónum er beint að ýmsum þáttum í starfi skólanna, svo sem stjórnun þeirra, framkvæmdaáætlun, þróunarstarfi, endurmenntun kennara og skólastjórnaenda, samstarfi og samvinnu, samskiptum nemenda og kennara, umgengni nemenda í skólunum, námsárangri nemenda, tengslum skólans og samfélagsins (foreldra og atvinnulífs). Áhersla er lögð á að kanna hvernig markmiðum fræðslulaga er sinnt í skólum. Úttekt er framkvæmd af sérfræðingum með góða þekkingu og reynslu af skólastarfi. Aðferðir eru fjölbreyttar en oftast er stuðst við skólaheimsóknir, könnunarpróf, viðhorfakannanir og aðrar upplýsingar sem teknar eru saman um skólastarfið.<sup>18</sup>

Úttekt á skólakerfinu verður einnig að ná til meginstöðkerfa þess. Hér er t.d. átt við aðgang að kennslumiðstöðvum, sérfræðilega aðstoð við gerð skólanámskrár, aðstoð við námskráargerð og sérfræðilega aðstoð við rannsóknir. Þá hefur færst í vöxt að úttekt sé gerð á afmörkuðum þáttum skólastarfsins, svo sem einstökum kennslugreinum eða einstökum þjónustuliðum á landsvísu. Niðurstöður úttekta eru stjórnvöldum mikilvægt hjálpartæki við mótun menntastefnu en ekki síður sem viðmiðun fyrir framkvæmdaaðila innan skólakerfisins. Úttektir á einstökum skólum eru einnig algengar í mati á skólastarfi víða erlendis. Oft er úttekt gerð að beiðni skólanna sjálfra. Tilgangur slíkrar úttektar er fyrst og fremst að aðstoða starfsfólk skóla við að bæta vinnubrögð sín og efla innra eftirlit með því að fá utanaðkomandi aðila til mats og ráðlegginga, oftast að undangengnu sjálfsmati í skólum. Stundum er úttekt einnig gerð í þeim tilgangi að veita skólum *viðurkenningu* (accreditation) eða að veita foreldrum eða öðrum aðilum, svo sem fræðslufirvöldum eða almenningi, upplýsingar um stöðu skólans. Þá hefur sú skoðun átt vaxandi fylgi að fagna að eðlilegt sé að úttekt sé gerð á öllum skólastofnunum með reglulegu millibili.<sup>19</sup> Brynt er að úttektir á menntakerfinu og ráðgjöf um gæðastýringu í skólum verði í höndum stofnunar sem nýtur almenns trausts kennara og skólastjórnaenda í landinu. *Nefnd um mótun menntastefnu* leggur til að Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála verði eflað og henni gert kleift að sinna þessu hlutverki.

<sup>18</sup> Á undanförunum árum hefur víða, m.a. á vegum OECD, verið unnið að markvissri upplýsingaöflun um skólastarf með því að þróa kerfi svokallaðra *gæðavísa* (quality indicators/ performance indicators) (OECD 1992, Cohen & Spillane 1991).

<sup>19</sup> Árið 1989 var t.d. sett ákvæði í lög um Háskóla Íslands um að gerðar skuli úttektir á deildum skólans með reglulegu millibili.

## *Hlutlægar mælingar*

Þótt hefðbundin skólapróf séu mikilvæg tæki til innra eftirlits í kennslu telja margir nauðsynlegt að styðjast einnig við *samræmd* eða *stöðluð mælitæki* til að meta frammistöðu nemenda og árangur af kennslunni. Í nýlegri grein eftir Sigurð J. Grétarsson, *Að vita vissu sína: Kennarastarfið og hlutlægt mat*, segir höfundur m.a.:

Kennarar verða að eiga frumkvæði að hlutlægum athugunum á íslensku skólastarfi vegna þess að slíkar mælingar eru ein meginforsenda framþróunar. Þarna er geysimikið verk óunnið og traustar matsaðferðir eru ekki fastar í sessi. Afla þarf grunnupplýsinga um getu nemenda eftir stöðluðum leiðum og beita þarf traustum aðferðum til þess að meta árangur af skólastarfi. Með hlutlægum athugunum er átt við að breytur, til dæmis í rannsókn á árangri af notkun tiltekinnar kennsluaðferðar eða í athugun á kunnáttu nemenda, hafi raunvísan grunn. Þannig mat er bundið skýrt skilgreindum flokkum eða tengt kvörðum sem hafa beina hlutlæga tilvísun.<sup>20</sup>

Hlutlægar mælingar hjálpa ekki aðeins kennurum að bæta kennsluna; þær gefa einnig nemendum hlutlægan vitnisburð um eigin frammistöðu og leggja þannig grunn að markvissu námsvali þeirra. Þá geta samræmd próf komið í stað inntöku-prófa í viðtökuskólum, einkum háskólum.<sup>21</sup>

Notkun samræmdra prófa getur verið með ýmsum hætti. Samræmd próf, sem lögð eru fyrir nemendur einu sinni á námsferlinum, eru ekki sérstaklega vel til þess gerð að meta innra starf skóla þar sem árangur á slíkum prófum endurspeglar betur námshæfni og félagslegan bakgrunn nemenda en starf viðkomandi skóla. Þó má nota niðurstöður samræmdra prófa í þessum tilgangi með því að bera saman sambærilega skóla í sambærilegu umhverfi. Einnig getur starfsfólk skóla nýtt sér niðurstöður samræmdra prófa til þess að meta áhrif skólaþróunar á námsárangur. Hægt er að leggja fyrir samræmd próf í tilteknum greinum í ákveðnum bekkjardeildum eða leggja þau fyrir með litlum fyrirvara í einhverjum greinum úr hópi námsgreina. Ekki er nauðsynlegt að allir nemendur þreyti sömu prófin. Samræmd próf í lok framhaldsskóla geta t.d. verið opin þeim nemendum sem hyggja á háskólanám og fer það eftir kröfum viðkomandi háskóla hvaða próf nemandinn þreytir. Þannig getur nemandi lokið tveimur, þremur eða fjórum samræmdum prófum eftir því hvaða kröfur sá skóli eða háskóladeild gerir sem hann hyggst sækja.

<sup>20</sup> Sigurður J. Grétarsson (1992) bls. 275.

<sup>21</sup> Á sl. vetri áttu sér stað allmiklar umræður um inntökupróf við Háskóla Íslands. Hér er tekin sú afstaða að samræmd próf í lok framhaldsskóla, fyrir þá sem það kjósa, sé réttlátari leið til að velja inn í háskóla en inntökupróf auk þess sem samræmd próf myndu að öllum líkindum hafa góð áhrif á ástundun nemenda í framhaldsskólunum.

Sú gagnrýni hefur komið fram að samræmd próf stýri skólastarfinu um of. Í sjálfu sér þarf slíkt ekki að vera slæmt, þ.e.a.s. ef skólastarfinu er stýrt í þá átt sem að er stefnt.<sup>22</sup> Bent skal á að skýr markmið og viðmiðunarstundaskrá, ásamt reglulegum úttektum á skólum, eiga að tryggja að skólastarf stjórnist ekki um of af þeim námsgreinum sem prófað er úr á samræmdum prófum. Stundum er reynt að draga úr óæskilega miklum áherslum á tiltekna greinar, með því að ákveða með litlum fyrirvara í hvaða námsgreinum verði prófað. Einnig er hægt að leggja fyrir eitt próf sem prófar almenna hæfnisþætti í mörgum námsgreinum. Bandaríska SAT-prófið (Scholastic Aptitude Test) er dæmi um slíkt próf.

### **Miðlun upplýsinga**

Mat utanaðkomandi aðila á skólastarfi getur gegnt þýðingarmiklu hlutverki. Með slíku mati er einkum átt við mat og viðhorf foreldra og samfélagsins alls til skólanna. Forsenda slíks mats er markviss upplýsingamiðlun um skólastarfið. Raunverulegar vísbendingar um innra starf skólanna svo sem útgáfa framkvæmda-áætlunar (skólanámskrár), þurfa að vera fyrir hendi í ríkari mæli en verið hefur. Að sjálfsögðu er álitamál *hvaða* upplýsingar og *hversu miklar* samfélagið þarf á að halda um skólastarfið en þeirri skoðun hefur vaxið fiskur um hrygg að nemendur og foreldrar þeirra, kennarar og raunar allir hlutaðeigandi aðilar, eigi rétt á tilteknum upplýsingum um skólastarfið. Í Frakklandi er aukinn áhugi foreldra á skólastarfinu talinn einn mikilvægasti afrakstur aukinnar upplýsingamiðlunar um skólastarf þar í landi.<sup>23</sup> Í Bretlandi hafa stjórnvöld einnig lagt verulega áherslu á að tryggja foreldrum beinar upplýsingar um skólastarf og áhrif þeirra í stjórn skóla.

Áhugi foreldra á að hafa áhrif á innra starf skóla hér á landi hefur aukist mjög og haustið 1992 voru stofnuð landssamtök foreldra, *Heimili og skóli*. Góð þekking almennings á skólastarfi í landinu og skilningur á eðli þess er forsenda aukinna áhrifa foreldra á skólastarf. *Nefnd um mótun menntastefnu* hefur fullan hug á að kanna nánar með hvaða hætti megi tryggja bein áhrif foreldra á skólastarf, en fyrsta skrefið í þá átt er að stórauka upplýsingamiðlun um skólastarf.

---

<sup>22</sup> Fjöldi erlendra rannsókna hefur sýnt að þrátt fyrir háleit kennslumarkmið er mjög algengt að kennarar „kenni bókina“ og kennslan verði að miklu leyti stagl- og utanbókarkennsla. Margt bendir til þess að þetta eigi einnig við hér á landi (sjá t.d. Ingvar Sigurgeirsson 1990, 1992). Sú hætta er hins vegar alltaf fyrir hendi að til að auðvelda fyrirgjöf verði við prófagerð lögð ofuráhersla á einfaldari þekkingar- og hæfnisþætti. Samræmd próf sem unnin eru af hópi fagfólks og byggð eru upp samkvæmt kennslumarkmiðum viðkomandi greinar ættu að geta stýrt kennslu í greininni á uppbyggilegan hátt.

<sup>23</sup> Broadfoot, P. (1992), bls. 5.



### **III. Grunnskólinn**

#### ***Tillögur:***

***8. Rekstur grunnskóla (hverfisskóli ásamt ráðgjafarþjónustu og sérskólum) færir að fullu til sveitarfélaga.***

8.1. Í hverju skólahverfi starfi skólanefnd sem sé sveitarstjórn til ráðgjafar um málefni skóla.

8.2. Sérskólar og sérdeildir verði á ábyrgð sveitarfélaga.

8.3. Sett verði á laggirnar nefnd fulltrúa ríkis og sveitarfélaga til að meta kostnað af tilfærslunni og gera tillögur um með hvaða hætti sveitarfélögum yrðu tryggðar nauðsynlegar tekjur og hvernig jafna megi kostnað milli sveitarfélaga.

8.4. Gera þarf nákvæma úttekt á réttarstöðu kennara við tilfærsluna.

***9. Stefnt skal að því að koma á einsetnum skóla með samfelldum skóladegi um allt land. Lengja þarf kennslutíma yngri barna og gera nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að öll börn hefji skólagöngu að morgni.***

***10. Tryggja þarf nemendum 175 skóladaga að lágmarki á ári hverju.***

***11. Lagt er til að skólaskylda verði óbreytt.***

***12. Hafin verði endurskoðun aðalnámskrár grunnskóla. Þar verði sett fram skýr markmið um kunnáttu nemenda við lok grunnskóla.***

12.1. Kjarnagreinar í grunnskóla verði skilgreindar. Tryggja þarf kjarnagreinum ákveðinn tímafjölda í grunnskólanum. Leggja ber sérstaka áherslu á móðurmál.

**13. Tryggt verði að við lok skyldunáms hafi hver nemandi og foreldrar hans með hjálp skólans fengið sem gleggsta mynd af því hvernig nemandanum gengur í skólanum, áhugasviði hans og hæfileikum. Endurgjöf til nemenda verði skipulögð sem heild, hefjist snemma á skólaferlinum og aukist eftir því sem nemendur eldast.**

13.1. Byggja þarf upp kerfisbundið námsmat í grunnskólum. Samræmd próf í völdum greinum verði lögð fyrir í lok 4. bekkjar og í lok 7. bekkjar í grunnskólum. Samræmd próf verði áfram í lok 10. bekkjar.

13.2. Endurmeta þarf núverandi skipan sérkennslu, stuðningskennslu og annarrar sérfræðipjónustu.

**14. Leita þarf leiða til að efla skólastarf í unglingsdeildum grunnskóla.**

14.1. Komið verði á námsaðgreiningu nemenda í kjarnagreinum í kjölfar námsmats í lok 7. bekkjar eftir því sem aðstæður leyfa.

14.2. Við upphaf unglingsstigs sé komið á öflugum stuðningi við nemendur sem standa illa að vígi við lok 7. bekkjar.

14.3. Skilgreina þarf hlutverk umsjónarkennara á unglingsstigi. Hann hafi sérstakan umsjónartíma á stundatöflu hjá þeirri bekkjardeild sem hann hefur umsjón með.

14.4. Náms- og starfsfræðsla verði fastur þáttur í starfi grunnskólans með sérstakri áherslu í efri bekkjum.

14.5. Nemendum, sem öðlast hafa tilskilinn undirbúning í kjarnagreinum, verði heimilt að þreyta samræmd lokapróf úr grunnskóla í lok 9. bekkjar. Ákvörðun um flýtingu verði tekin í samráði foreldra, skólustjóra, námsráðgjafa, umsjónarkennara og nemanda.

## **Rekstur grunnskóla til sveitarfélaga**

Í áfangaskýrslu sveitarfélaganefndar félagsmálaráðuneytisins kemur fram að með stækkun og eflingu sveitarfélaga er talinn skapast grundvöllur fyrir því „að taka upp hreinni verkaskiptingu en nú er milli ríkis og sveitarfélaga þannig að rekstur grunnskólans og stofnkostnaður verði algjörlega verkefni sveitarfélaga.“<sup>24</sup> Þó að

---

<sup>24</sup> Félagsmálaráðuneytið (1992), bls. 44.



taka megi undir það sjónarmið að sameining sveitarfélaga auðveldi og einfaldi að mörgu leyti flutning á rekstri grunnskóla yfir til sveitarfélaga, verður ekki séð að sameining sé forsenda slíkrar tilfærslu. Líklegt má telja að sveitarfélögin ráði vel við verkefnið, séu þeim tryggðir tekjustofnar. Huga þarf að leiðum til jöfnunar milli sveitarfélaga með hliðsjón af mismunandi möguleikum þeirra til tekjuöflunar og ólíkum rekstrarkostnaði.

Samkvæmt lögum um grunnskóla 49/1991, 14.gr., er kveðið á um að sveitarfélögin greiði rekstur og stofnkostnað grunnskóla en ríkissjóður greiði kennslukostnað. Sveitarfélögin hafa því reynslu af rekstri grunnskólans og algengt er að fámenn sveitarfélög sameinist um rekstur skóla. Þrátt fyrir núverandi kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga reyna mörg sveitarfélög að bæta kjör kennara með ódýru húsnæði eða húsaleigustyrkjum og veita þeim launauppbót með beinum launagreiðslum. Sveitarfélög leggja því oft meira af mörkum til grunnskólahalds en þeim er ætlað samkvæmt lögum.

Samrekstur ríkis og sveitarfélaga veldur ákveðnum stjórnunarlegum vanda í grunnskólum. Skólastjórar eru ríkisstarfsmenn og hafa yfir starfsfólki að segja sem ýmist er ráðið af sveitarstjórnnum (t.d. ræstingarfolk og húsverðir) eða ríki (kennarar). Þá ráðstafa þeir fjármunum sem ýmist koma frá sveitarfélagi eða ríki. Vænta má að verulegt hagræði yrði af því ef einn og sami aðilinn bæri óskipta ábyrgð á rekstri grunnskólans. Verði slík ábyrgð á hendi sveitarfélaga, mætti reka skóla-kerfið á skilvirkari hátt en nú er. Í lögum um grunnskóla eru ekki sett nein viðmið um stærð skólahverfis. Tilfærsla alls rekstrar grunnskóla til sveitarfélaga gæti orðið þeim hvati til að endurskoða skiptingu landsins í skólahverfi. Bætt samgöngukerfi í kjölfar stórstígra framfara í samgöngumálum gefur möguleika á breyttri skipan skólahverfa í landinu með myndun stærri skóla.

Á vegum sveitarfélaga eru, í samvinnu við ýmsa aðila, margs konar tilboð á sviði félags- og tómstundamála fyrir börn og unglunga. Þau mætti oft fella að skólastarfi grunnskólans og þar með nýta betur fjármagn, húsnæði og búnað sem til þessa er varið. Samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga ber þeim að veita íbúum, sem eiga við félagslega erfiðleika að etja, margháttaða þjónustu. Í mörgum sveitarfélögum eru félagsmálastofnanir þar sem starfar fagfolk, svo sem félagsráðgjafar og sálfræðingar. Verkefni eins og sálfræðiþjónusta skóla er á sama sviði og þjónusta félagsmálastofnana. Ef ábyrgð ofangreindra þátta heyrir undir sömu aðila skapast betri möguleikar til samhæfingar á þjónustu sveitarfélagsins.

Fáar sveitarstjórnir hafa sett sér skýr markmið um skólamál, svo að vitað sé, önnur en þau er varða húsnæði og búnað. Full ábyrgð sveitarfélaga á grunnskólanum krefst þess að þeim verði sett markmið varðandi inntak skólastarfsins. Von er til þess að með aukinni ábyrgð sveitarfélaga á starfi skólanna aukist aðhald af hálfu

foreldra, þar eð tengsl foreldra og stjórnenda yrðu beinni. Mikið vinnuálag í íslensku samfélagi gerir þann stutta skóladað sem nú viðgengst óviðunandi. Fjölmörg börn á grunnskólaaldri eru ein eða í umsjá eldri systkina mikinn hluta dagsins. Mikilvægt er að stutt sé við fjölskyldufólk í þessari erfiðu stöðu. Nefndin leggur því áherslu á að yngri börn njóti lengri kennslutíma daglega og að nemendum gefist kostur á lengri viðveru í skólum. Nú þegar bjóða einstök sveitarfélög nemendum lengri viðveru í skólum. Nýta þarf reynslu þeirra við frekari skipulagningu og leita allra leiða til að koma þessu fyrirkomulagi á með sem skjótustum hætti.

Með flutningi alls rekstrar grunnskóla til sveitarfélaga, mun fagleg ábyrgð á skólum heyra undir sveitarstjórnir. Þær hefðu með höndum yfirstjórn skólanna, önnuðust mannaráðningar og bæru ábyrgð á að lögum og reglugerðum væri framfylgt. Sveitarstjórnir skipuðu *skólanefndir* til að annast rekstrarleg og fagleg mál skólanna í umboði sínu en dagleg stjórn og fagleg ábyrgð yrði í höndum skólastjóra og kennara.

### **Sérskólar og sérdeildir**

Hverfisskólinn er grundvallarstofnun skyldunámsins og ber stjórnandi hans og annað starfsfólk ábyrgð á því, ásamt sveitarstjórn, að hvert barn á skóla- skyldualdri fái námstilboð við hæfi. Þó að meginviðmið sé að allir fái kennslu við hæfi í heimaskóla, verður ekki hjá því komist að starfrækja *sérskóla* eða *sérdeildir* þar sem boðið er upp á kennsluúrræði til lengri eða skemmri tíma eftir eðli fötlunar þeirra nemenda sem þurfa á slíkri kennslu að halda. Tryggja ber fagþekkingu á eðli fötlunarinnar og afleiðingum hennar fyrir nám og þroskamöguleika einstaklingsins.

Lagt er til að sérskólar og sérdeildir verði á ábyrgð sveitarfélaga. Ljóst er að slík úrræði geta ekki verið í hverju sveitarfélagi og þannig þurfa sveitarfélög að sameinast um stærri sérskóla. Rekstur sérskóla þarf að tryggja á þann hátt að jöfnunarsjóður sveitarfélaga greiði ákveðinn grunnkostnað en sveitarfélög annan kostnað vegna hvers nemanda sem þau vísa til skólans.

### **Fagleg ráðgjöf**

Mikilvægt er að ekki komi til skerðing á þeirri þjónustu sem fræðsluskrifstofur hafa veitt. Verkefni þau, sem fræðsluskrifstofur hafa haft með höndum, eru svo nátengd öllu skólastarfi að þau verða ekki aðskilin rekstrarlega frá grunnskólanum. Því er eðlilegt að hluti þeirra færist yfir til sveitarfélaga á sama hátt og skólinn. Verkefni þessi lúta m.a. að ráðgjafar- og sálfræðiþjónustu við skóla, sérkennsluúrræðum, skólaþróun og söfnun upplýsinga um skólastarf. Með tilfærslunni verður að tryggja að sveitarfélögin sjái skólunum fyrir sambærilegri þjónustu og fræðslu-

skrifstofur hafa veitt.<sup>25</sup> Nánari útfærsla taki mið af aðstæðum. Kennaramenntun, ásamt endur- og símenntun kennara, verði áfram verkefni ríkisins. Grunnskólar þurfa að geta skipulagt fræðslu fyrir kennara svo og stuðning og ráðgjöf í samræmi við markmið og stefnu skólans á hverjum tíma. Endur- og símenntun kennara í skólum þarf því að skilgreina sem hluta af starfsskyldu þeirra.

## **Fjármál**

Við tilfærslu grunnskóla til sveitarfélaga verður að tryggja þeim tekjur til að standa undir kostnaði og í því skyni þarf að endurskoða lög um *tekjustofna* þeirra. Árlegur kostnaður ríkisins við grunnskóla er yfir 5 milljarðar króna. Útgjöld ríkisins í dag geta þó ekki orðið nema til viðmiðunar. Meta verður verkefnið í heild sem sveitarfélögin tækju við m.t.t. þeirra krafna sem þeim yrðu lagðar á herðar og fælust í lagasetningu ríkisins um skólastigið. Lagt er til að sett verði á laggirnar nefnd til að meta kostnað af tilfærslunni og gera tillögur um með hvaða hætti sveitarfélögum yrðu tryggðar nauðsynlegar tekjur og hvernig jafna megi kostnað milli sveitarfélaga.

Einn viðkvæmasti þáttur tilfærslunnar eru atriði er varða *kjararéttindi kennara* sem ekki yrðu lengur ríkisstarfsmenn heldur starfsmenn sveitarfélaga og myndu gera sína samninga við þau. Mikilvægt er að réttindi þeirra skerðist ekki við tilfærsluna og gerð verði nákvæm úttekt á réttarstöðu þeirra, sérstaklega með tilliti til lífeyrisréttinda og fyrirkomulags kjarasamninga. Leggja þarf áherslu á gott samstarf við kennarasamtök um framkvæmd slíkrar vinnu.

Við flutning grunnskólans til sveitarfélaga hefur ríkið ekki lengur rekstrarlega forsjá sem felst í ákvörðun kennslumagns og launagreiðslum til kennara. Það hefði áfram með höndum mótun menntastefnu, setningu skýrra markmiða með skólastarfi, útgáfu námskrár, viðmiðunarstundaskrár og eftirlit með að fræðslulögum væri framfylgt. Samræming í grunnmenntun í landinu væri tryggð með sameiginlegum grunnskólalögum og aðalnámskrá sem jafnframt væru viðmið ytra og innra eftirlits með skólastarfi.

## **Skólatími**

Lítið er vitað um hvernig tími er nýttur í skólum ef frá eru talin mjög almenn atriði eins og fjöldi kennslu- og prófdaga yfir skólaárið og hve mikinn tíma hinum

---

<sup>25</sup> Bent hefur verið á nauðsyn þess að menntamálaráðuneyti geti gripið í taumana, ef misbrestur verður á skólahaldi hjá sveitarfélögum. Hugsanlega þyrfti að skilgreina viðurlög af hálfu yfirvalda, t.d. að þau gætu ákveðið tiltekna umbætur á kostnað sveitarfélaga.

ýmsu námsgreinum er ætlaður. Fjöldi erlendra rannsókna hefur sýnt að jákvætt samband er milli lengdar skólaársins og þess hvernig tími er nýttur annars vegar og námsárangurs nemenda hins vegar.<sup>26</sup> Rannsóknir hafa jafnvel sýnt að fjölgun um 10 kennsludaga á ári getur haft merkjanleg áhrif á námsárangur nemenda.<sup>27</sup> Löng sumarfrí og stuttur skóladagur hjá yngstu nemendum hér á landi hljóta því að vekja upp spurningar um nýtingu tíma og árangur af skólasterfinu.

Grunnskólalögin gera ráð fyrir 9 mánaða skólatíma á ári. Samkvæmt samantekt menntamálaráðuneytisins á upplýsingum úr *Vorskýrslum grunnskóla* fyrir skólaárið 1990-1991 starfa 43% skóla í landinu 9 mánuði á ári en um 55% eru starfandi 8 eða 8,5 mánuði á ári. Örfáir skólar starfa ekki nema 7 mánuði á ári, eða 2%.<sup>28</sup> Hlutfall nemenda er þó ekki eins óhagstætt því að samkvæmt *Úrvinnslu úr haustskýrslum grunnskóla 1991-1992* voru um 83% nemenda í 9 mánaða skólum.<sup>29</sup> Mikill munur er því á fjölda kennsludaga sem nemendur í landinu eru aðnjótandi. Samkvæmt samantektinni úr *Vorskýrslum grunnskóla* er meðalfjöldi kennsludaga í 1.-10. bekk í 9 mánaða skólum aðeins 156 dagar á ári og 133 í 8 mánaða skólum.<sup>30</sup> Það er athyglisvert að árið 1990 var meðalfjöldi prófdaga í 9. bekk í 9 mánaða grunnskólum 11,6 dagar. Fjöldi prófdaga er þó mjög misjafn milli skóla og eru dæmi um að prófdagar í grunnskóla fari upp í fjórar og hálfu skólaviku.<sup>31</sup> Þótt prófdagar séu almennt færri í yngri aldursflokkunum en þeim eldri, bitna prófin oft og tíðum á kennslu yngri nemenda þar sem kennsla þeirra fellur í mörgum tilvikum niður á meðan eldri nemendur eru prófaðir.

Vafi leikur því á að nýting skólaársins sé nægilega góð. Við þetta bætist einnig að daglegur skólatími, sérstaklega yngri nemenda, er styttri hér á landi en víðast hvar í nágrannalöndum okkar. Það hlýtur að vekja spurningar um hvernig íslenskir skólar geti sinnt þeim fjölbættu markmiðum sem þeim er ætlað samkvæmt lögum, en yfirleitt er lítið vitað um kennsluhætti í íslenskum skólum.

---

<sup>26</sup> Reid, I. (1986), Goodlad, J. I. (1984).

<sup>27</sup> Goodlad, J. I. (1984), bls. 96.

<sup>28</sup> Menntamálaráðuneytið (1992): *Úrvinnsla úr vorskýrslum grunnskóla 1990-91*, bls.7.

<sup>29</sup> Menntamálaráðuneytið (1992): *Úrvinnsla úr haustskýrslum grunnskóla*, bls.8. Þetta hlutfall sýnir að það eru aðallega fámennir skólar í landinu sem starfa skemur en 9 mánuði á ári. Í því sambandi skal minnt á það álit nefndarinnar að tilfærsla grunnskólans til sveitarfélaga er talin gefa möguleika á breyttri skipan skólahverfa í landinu og sameiningu smærri skóla. Auk þess sem launakostnaður vegna skólahalds er hinn sami í átta og níu mánuða skólum, má gera ráð fyrir að þegar sveitarfélögin eiga að sjá um reksturinn muni kröfur um að skólahald standi í 9 mánuði verða ákveðnari.

<sup>30</sup> Til samanburðar má geta þess að fjöldi skóladaga á ári í öðrum löndum er allt frá 180-240 dagar en algengast er að árlegur fjöldi skóladaga sé á milli 190-200 dagar.

<sup>31</sup> Menntamálaráðuneytið (1992) *Úrvinnsla úr vorskýrslum grunnskóla 1990-1991*, bls. 15.

## Lengd grunnskóla

Nefnd um mótun menntastefnu leggur til að skólaskylda verði áfram til 16 ára aldurs. Á Norðurlöndum og í flestum Mið-Evrópulöndum eru börn og unglingar skólaskyld til 16 ára aldurs og gildir þá einu hvort þau hefja skólagönguna við fimm, sex eða sjö ára aldur.<sup>32</sup> Í ljósi þess hafa komið fram efasemdir innan nefndarinnar um hvort ráðlegt sé að stytta grunnskólann frá því sem nú er. Einnig er vert að benda á að ef grunnskólinn yrði stytur um eitt ár þyrftu margir unglingar úti á landsbyggðinni að fara 15 ára gamlir að heiman frá sér í framhaldsskóla. Sú staðreynd þykir einnig mæla gegn styttingu grunnskólans.

Skipulag skóla í Mið-Evrópu er yfirleitt með öðrum hætti en á Norðurlöndum að því leyti að námsaðgreining hefst þar mun fyrr. Þar er nemendum beint inn á ólíkar námsleiðir eftir námsárangri strax á aldrinum 11-13 ára. Á Íslandi, eins og í hinum ríkjum Norðurlanda, er hins vegar um að ræða heilan og óskiptan grunnskóla þar sem áhersla er lögð á að halda öllum nemendum saman og að þeir njóti samþærilegs námstilboðs allt til loka grunnskólans. Nefnd um mótun menntastefnu telur æskilegt að grunnskólinn verði áfram óskiptur en bendir á mikilvægi þess að finna skilvirkar leiðir til að grunnskólinn komi til móts við þarfir allra hinna ólíku nemenda sem hann sækja.

Í flestum löndum Evrópu, að Norðurlöndunum meðtöldum, er framhaldsskólinn hins vegar einu ári styttri en á Íslandi. Nefndin telur rétt að hugað verði að því að stytta framhaldsskólann um eitt ár, en það hefur enn ekki verið rætt til hlítar né útfært af hálfu nefndarinnar. Nefndin mun taka afstöðu til þess í lokaskýrslu.

## Endurskoðun aðalnámskrár

Lagt er til að hafist verði handa við endurskoðun *Aðalnámskrár grunnskóla*. Í Noregi og Svíþjóð hefur um þessar mundir farið fram markviss námskrárvinna fyrir grunnskóla og framhaldsskóla. Norðmenn hafa lagt fram hluta námskrár sem er sameiginlegur fyrir bæði skólastigin. Þar er lýsing á þeim almennu markmiðum sem stefnt skuli að í norskum grunn- og framhaldsskólum.<sup>33</sup> Í Svíþjóð hefur námskrárnefnd verið að störfum í u.þ.b. tvö ár og skilaði drögum að námskrá (Be-

<sup>32</sup> Skólaskylda er til 16 ára aldurs á Norðurlöndum og í Frakklandi, Hollandi, Þýskalandi og á Bretlandi. Hún er til 15 ára aldurs í Grikklandi, á Írlandi og í Lúxemborg. Á Ítalíu og Spáni er hún til 14 ára aldurs og til 12 ára aldurs í Portúgal (D. Leischner 1992).

<sup>33</sup> Kaflaheitin í þessum almenna hluta segja e.t.v. nokkuð um áherslur námskrárinnar: „det moralske menneske, det skapende menneske, det arbejdende menneske, det allmenndannede menneske, det samarbejdende menneske, mennesket i naturen og det integrerte menneske (Kirke-, uddannings- og forskningsdepartementet 1992: Høringsutkast).

tänkande av läroplanskommittén) i september sl. þar sem einnig er fjallað um bæði skólastigin. Í kjölfar aukinnar valddreifingar hefur orðið áherslubreyting í skólumálum í þessum löndum. Námskrá með skýrum markmiðum, sem gildir fyrir allt landið, á að tryggja öllum börnum sambærilega menntun. Áherslur geta verið og eiga að vera breytilegar eftir staðháttum. Með valddreifingu eru gerðar kröfur um aukið eftirlit af hálfu yfirvalda en í eftirlitsstarfinu er námskráin mikilvægt hjálpartæki því að þar er kveðið á um þau viðmið sem eftirlitið byggist á (a.m.k. að hluta).

Athyglisverð er sú áhersla sem þessar nágrannaþjóðir okkar leggja á að námskrá fyrir bæði skólastigin sé hugsuð sem ein heild. Rökin, sem m.a. liggja að baki, eru annars vegar þau að ákveðin grundvallarmarkmið eru sameiginleg báðum skólastigum — svo sem að undirbúa nemendur undir líf og starf í lýðræðisþjóðfélagi. Hins vegar liggja þau rök að baki að tryggja ákveðna samfellu í námi sérhvers nemanda. Það þarf að vera ljóst hvað nemandi hefur lært á fyrra skólastigi og að nám á því næsta verði eðlilegt framhald á námsferlinu. Með því að nota sömu hugtök og svipaða grunnuppbyggingu á námskrá fyrir bæði skólastigin verður auðveldara að átta sig á því hvað er líkt og ólíkt í náminu á hvoru stigi.<sup>34</sup>

Ef litið er á áherslur, sem nágrannaþjóðirnar leggja í námskrám, kemur m.a. í ljós að almenn lífsgildi skipa þar stóran sess og er gert ráð fyrir að mikilvægur þáttur í starfi skólanna sé að miðla þeim til nemenda.<sup>35</sup> Full ástæða er í tengslum við samningu nýrrar aðalnámskrár fyrir íslenska grunnskóla að hefja umræðu um slík gildi sem leggja beri áherslu á í öllu skólastarfi. Hér er átt við viðhorf og gildi sem hver skóli getur tekið upp í skólanámskrá og verði árétuð í samstarfi heimila og skóla.<sup>36</sup> Þannig mætti treysta gagnkvæman stuðning skóla og fjölskyldu í uppeldisstarfi.

Skilgreina þarf kjarnagreinar í grunnskóla sérstaklega og jafnvel tiltekna færniþætti sem leggja ber megináherslu á. Móðurmál hlýtur að skipa þar sérstakan

<sup>34</sup> Upphaflega stóð til að sænska námskrárnefndin fjallaði um þrjú skólastig: leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla, en frá því var síðan horfið. Sjá Kommittédirektiv 1991:9 (14.feb.1991) og 1991:117 (19. des. 1991). Utbildningsdepartementet (1992): Skola för bildning, bls. 319-339.

<sup>35</sup> Sbr. sameiginlega hluta norsku námskrárinnar og þar sem segir í erindisbréfi sænsku námskrárnefndarinnar: „Skolans verksamhet är inte och skall inte vara värderingsmässigt neutral. Den bör liksom tidigare bygga på de etiska normer, såsom människolivets okränkbarhet, individens frihet, solidaritet med svaga oc utsatta, respekt för den enskilda människans sårart och integritet och allas lika värde, vilka genom kristen etik och västerlandsk humanism har en djup förankring i vårt land. Detta är värderingar som de flesta människor i Sverige, utifrån olika utgångspunkter och kulturell bakgrund, kan acceptera. Det är angeläget att skolan präglas av dessa värden såväl innehållsmässigt som vad gäller arbetsmetoder och att utbildningen bidrar till att stärka förmågan att göra etiska ställningstaganden.“ Utbildningsdepartementet (1992): Skola för bildning, bls. 330.

<sup>36</sup> Sem dæmi um slík gildi væru háttvísi, agi, virðing fyrir náttúrunni, virðing fyrir öðru fólki, virðing fyrir menningararfi og móðurmáli, frumkvæði og framtakssemi svo að eitthvað sé nefnt.



sess. Skilgreining kjarnagreina mun þurfa töluverða umræðu, m.a. vegna þess að hún er að nokkru leyti háð menningu okkar og stöðu í samfélagi þjóðanna.<sup>37</sup>

Í aðalnámskrá skal sú færni og þekking sem skólanum ber að miðla til nemenda skilgreind. Er hér annars vegar átt við færnimarkmið sem skulu vera rauður þráður í öllu starfi grunnskólans (t.d. handbragð og vandvirkni, námstækni, gagnrýnin hugsun, samskiptahæfni, að kunna að hlusta á aðra, geta fært rök fyrir máli sínu og geta aflað nauðsynlegra upplýsinga). Hins vegar er átt við greinabundin markmið þ.e. þá þekkingu og færni er nemendur skulu hafa tileinkað sér í viðkomandi grein við lok grunnskóla.<sup>38</sup> Í þessu sambandi þarf að huga að mikilvægi einstakra námsgreina og vægi þeirra í stundaskrá grunnskólans.

Endurmeta þarf þær áherslur sem lagðar hafa verið í skólastarfi til þessa. Sérstaklega ber að huga að því hvernig auka megi vægi verk- og handmenntagreina og fjölga tímum sem til þeirra er varið. Enn fremur mætti hugsa sér að eftir að nemendur hafa kynnst verklegum námsgreinum í fyrri hluta grunnskólans velji þeir sér frá og með 8. bekk eina verklega grein á hverjum vetri. Nemendur geti þá ýmist haldið áfram með sömu grein nokkur ár í röð eða valið sér nýja grein hvert ár. Finna þarf leiðir til að meta færni í þessum greinum þar sem m.a. er lögð áhersla á verklagni, frumkvæði, skipuleg vinnubrögð og árangur. Bæta þarf aðstöðu grunnskólanna til kennslu í verklegum greinum, m. a. með því að nokkrir skólar sameinist um tiltekna aðstöðu.

Alþjóðleg samskipti munu verða mikilvægur þáttur í lífi uppvaxandi kynslóðar. Taka ber tillit til þessa við endurskoðun aðalnámskrár. Nauðsynlegt er að þátttaka í alþjóðlegu samstarfi haldist í hendur við aukna áherslu á þjóðlega menningu. Þannig þarf að fara saman árangursrík kennsla í erlendum tungumálum, fræðsla um sögu og menningu annarra þjóða og áhersla á eigin menningu og tungu.

## Endurgjöf og stuðningur

Mikilvægur þáttur í starfi grunnskóla er að hjálpa einstaklingnum að kynnst sjálfum sér svo að hann fái smám saman gert sér grein fyrir stöðu sinni og mögu-

---

<sup>37</sup> Í menntastefnu Bandaríkjanna frá 1991 eru kjarnagreinar tilgreindar: 'English, mathematics, science, history and geography'. (U.S. Department of Education 1991). Hjá öðrum þjóðum er yfirleitt a.m.k. eitt erlent mál (enska) meðal kjarnagreina og samsetningin getur einnig verið ólík að öðru leyti, allt eftir menningu viðkomandi þjóðar.

<sup>38</sup> Í erindisbréfi að sænsku námskrárnefndarinnar er kveðið á um að fyrir hverja kennslugrein grunnskólans skuli útbúin sérstök greinabundin námskrá (kursplan), sem hefur eftirfarandi hlutverk: „Kursplanernas roll i en mål- och resultatstyrd skola är att ange den centrala kunskap och förståelse samt de färdigheter eleven skall uppnå inom ett visst ämne och därmed bidra till att garantera likvärdigheten samtidigt som de skall ge förutsättningar för lärarens och elevens beslut om innehåll och arbetssätt. Kursplanerna skall också ange de centrala begrepp som eleverna ska få insikt i och de färdigheter de skall öva.“ Undervisningsdepartementet (1992): Skola för bildning, bls. 336.

leikum innan samfélagsins. Með *endurgjöf* (á ensku *feedback*) er hér átt við allar upplýsingar og stuðning sem nemandinn fær af hálfu skólans. Skulu hér tekin nokkur dæmi:

*Hlutlægt mat* á námsframmistöðu nemenda er mikilvægt hjálpartæki fyrir kennara, nemendur og foreldra til að átta sig á stöðu nemandans. Einnig þarf að koma til *sveigjanlegt mat* er tekur tillit til þátta þar sem erfiðara er að koma við hlutlægum mælingum. Mikilvægt er að námsmat í grunnskólum verði byggt upp á kerfisbundinn hátt og því verði beitt þannig að það hafi þroskavænleg áhrif á nemendur. Nemandinn og foreldrar fái á hverjum tíma upplýsingar um hvernig nemandanum gengur í námi.

*Handleiðsla kennarans í daglegu starfi nemandans* er afar mikilvæg fyrir framgang hans í náminu og vellíðan hans í skólanum.<sup>39</sup> Þessa persónulegu ráðgjöf þarf að skilgreina sérstaklega m.a. með því að skilgreina betur en nú er hlutverk umsjónarkennara í grunnskóla. Það er hlutverk skólastjórnenda að fylgjast með því að kennarar skólans veiti nemendum persónulega ráðgjöf, þannig að tryggt sé að allir verði hennar aðnjótandi.<sup>40</sup> Kennarinn geri foreldrum grein fyrir þeim áherslum sem hann hefur lagt í skólastarfinu á reglulegum fundum.

*Regluleg heimaverkefni* eru nemandanum mikilvægur stuðningur við skóla-námið. Nauðsynlegt er því að nemendur fái reglulega heimaverkefni til frekari þjálfunar og undirbúnings kennslustunda og að kennari fylgist með hvernig þeir leysi þau. Hver skóli þarf að móta eigin stefnu um heimaverkefni nemenda og mat á þeim.

*Stuðningskennsla og sérkennsla* geta skipt sköpum fyrir námsframvindu nemandans. Mikilvægt er að skólar greini sem fyrst (m.a. með námsmati og sérstökum greiningarprófum) hvaða nemendur þurfi á sérstakri námsaðstoð að halda og að jafnskjótt verði við því brugðist með viðeigandi ráðstöfunum.<sup>41</sup>

Kennarar, námsráðgjafar og skólastjórar hafa tækifæri til að fylgjast nánar með líðan nemenda en flestir aðrir, að frátöldum foreldrum og fjölskyldu. Þannig er aðgangur að sérfræðingum sem veitt geta nemendum *stuðning* í *sálfræðilegum og félagslegum vanda* nauðsynlegur í skólastarfinu.

<sup>39</sup> Hér er vert að benda á að það geti skipt máli að nemendur hafi sama umsjónarkennara yfir lengra tímabil í grunnskóla. Í Sérkennslukönnun Sigríðar Þ. Valgeirsdóttur (1992) kemur fram að 95% þeirra nemenda, sem umsjónarkennarar treysta sér ekki til að sinna án aðstoðar, hafa notið kennslu umsjónarkennara sem hafa sinnt þeim skemur en þrjú ár. (Bls. 61).

<sup>40</sup> Í Sérkennslukönnun Sigríðar Þ. Valgeirsdóttur (1992) kemur fram að 65% umsjónarkennara í grunnskólum gera ekki ráð fyrir sérstökum tíma til að ræða persónulega við nemendur í bekknum og að líðlega 17% umsjónarkennara ræða yfirleitt einslega við nemendur sína (hinir ræða við allan hópinn eða fleiri en einn í einu). (Bls. 49).

<sup>41</sup> Í Sérkennslukönnuninni kemur í ljós að mikið vantar á að raunveruleg greining á námsvandamálum nemenda í grunn- og framhaldsskólum fari fram og að ekki hefur verið gerð námsáætlun fyrir um 70% þeirra nemenda sem umsjónarkennarar treysta sér ekki til að sinna án aðstoðar. Sigríður Þ. Valgeirsdóttir (1992), bls. 142.



*Náið samstarf við heimilin* er forsenda þess að skólar geti sinnt hlutverki sínu sem skyldi. Fjölskylda og skóli eru mikilvægustu mótunaraðilar barnsins. Skólinn mun aldrei geta tekið á sig uppeldisstarf foreldra og fjölskyldna og veitt börnum þá ástúð, ögun og handleiðslu sem er hlutverk foreldra að veita. Dyggur stuðningur við börnin af hálfu foreldra þeirra og fjölskyldna getur skipt sköpum fyrir skólann í fræðslustarfi hans. Einsýnt er því að góð samvinna og regluleg upplýsingagjöf milli fjölskyldu og skóla er báðum aðilum öflugt hjálpartæki í sameiginlegu verkefni, að veita hverju barni landsins gott veganesti sem það mun búa að allt sitt líf. Samstarf heimila og skóla þarf að verða einn af hornsteinum grunnskólans.

Endurgjöf til nemenda þarf að skipuleggja sem heild. Gæta þarf þess að hver nemandi verði hennar aðnjótandi, hún sé ákveðið ferli með auknu vægi eftir því sem líður á grunnskólann og vegi þyngra hjá nemendum sem eiga á einhvern hátt undir högg að sækja. Nauðsynlegt er að nemendur öðlist sem gleggsta mynd af eigin getu, áhuga og hæfileikum. Til að svo megi verða þurfa þeir m.a. að fá nákvæmar upplýsingar um námsgengi og umfjöllun þar um hjá skóla og fjölskyldu, jafnt og þétt á skólaferlinum. Þá ber að tryggja að nemendum verði veitt markviss náms- og starfsfræðsla, þannig að þeir séu í stakk búnir að taka ákvarðanir um áframhaldandi nám eða starf. Með því að endurgjöf er hugsuð sem heildstætt ferli allan grunnskólann og felst í náinni samvinnu kennara, skólastjóra, námsráðgjafa og annars starfsfólks skóla við nemanda og fjölskyldu hans, mætti hugsanlega draga úr vægi ýmissar sérfræðipjónustu þegar lengra líður á skólaferlinn.

## **Unglingadeildir grunnskóla**

Brýnt er að efla skólastarf við unglíngadeildir grunnskóla. Athygli nefndarmanna beinist einkum að þremur þáttum í kennslu unglínga: (a) hvernig skólanum megi takast að veita öllum nemendum nám við hæfi; (b) með hvaða hætti skólinn geti stutt nemendur félagslega og námslega með beinum stuðningi og ráðgjöf af hálfu kennara og (c) hvernig bæta megi tengsl unglíngastígs og framhaldsskólastígs, þannig að upphaf náms í framhaldsskóla verði eðlilegt framhald af grunnskólanámi.

Lagt er til að *námsmat* á unglíngastígi verði eft til muna frá því sem nú er. Við lok 7. bekkjar þreyti nemendur samræmd könnunarpróf þannig að nemandinn, kennari og foreldrar fái skýra mynd af námsgengi nemandans og hægt sé að grípa til viðeigandi ráðstafana ef þess er þörf þegar í upphafi unglíngastígsins. Einnig þarf að koma til annað reglulegt hlutlægt námsmat sem gefur nemendum tækifæri til að fylgjast með eigin framförum á unglíngastíginu.

Lagt er til að þróaðar verði leiðir til *námsaðgreiningar í kjarnagreinum* þannig að nemendur fái kennslu sem miðar að getustígi þeirra í hverri grein á hverjum tíma.

Námsaðgreining byggist á góðu skipulagi og samvinnu kennara í unglingadeildum. Komið verði á þróunarverkefnum í nokkrum skólum þar sem tilraun er gerð með á mismunandi útfærslu á námsaðgreiningu. Aðrir skólar geti valið útfærslu á námsaðgreiningu með hliðsjón af þeirri reynslu sem fengist hefur. Námsaðgreining nemenda nái aðeins til kjarnagreina en í öðrum námsgreinum verði bekknum kennt óskiptum. Auk þessa þarf að koma á öflugum stuðningi við þá nemendur sem standa höllum fæti í kjarnagreinum við námsmat í lok 7. bekkjar.

Lagt er til að framboð *valgreina* á unglingastigi verði endurskoðað og gert markvissara. Semja þarf námskrár og kennsluleiðbeiningar og tryggja kennslu-ráðgjöf fyrir algengustu valgreinarnar. Sérstaklega ber að huga að því hvernig samnýta megi tæki og kennara-til-kennslu valgreina í nokkrum skólum. Þannig gætu skólar skipt á sig kennslu einstakra valgreina og byggt upp kjöraðstöðu til kennslu þeirra. Nemendur úr öðrum skólum ættu kost á að sækja kennslu í valgreinum eins og trésmíði, vélsníði og bifvélavirkjun, svo að dæmi séu tekin.

Lagt er til að náms- og starfsfræðsla verði fastur liður á unglingastigi. Kynna þarf starfsgreinar og starfssvið snemma í grunnskólanum, t.d. með þemavinnu (um sjávarútveg, landbúnað, umönnunarstörf o.s.frv.). Þegar komið er á unglingastigið verði starfsfræðsla byggð upp sem ákveðið ferli til loka grunnskóla. Þá hafi nemendur öðlast skýra mynd af uppbyggingu þjóðfélagsins, helstu starfssviðum og hvaða námsmöguleikar standi til boða að loknum grunnskóla. Mikilvægt er að þessi fræðsla verði ekki eingöngu í höndum kennara og námsráðgjafa, heldur verði reynt að kalla til aðila utan skólans, foreldra, aðila úr atvinnulífinu o.fl. Nú þegar er unnið að tengslum nemenda og vinnumarkaðar. Meðal annars hefur *Starfskynningarskólinn* unnið að því að tengja atvinnulíf og skóla í starfskynningu. Heilir bekkir fara með umsjónarkennara sínum í heimsókn á vinnustaði þar sem nemendur taka þátt í sérstöku hálf-dags námskeiði. Einnig hafa nemendur farið í starfsfræðsluferðir og heimsótt tvo vinnustaði að eigin vali. Slíkar leiðir til starfskynningar ber að efla. Jafnframt er nauðsynlegt að auka framboð á fræðslu- og uppflettiefni um námsleiðir og starfsmöguleika á Íslandi og tryggja að allir nemendur hafi greiðan aðgang að því.

*Nefnd um mótun menntastefnu* leggur til að hlutverk *umsjónarkennara* á unglingastigi verði eflt til muna frá því sem nú er. Aðstæðum þarf að haga þannig að umsjónarkennarar geti fylgst sem best með nemendum sínum, meðal annars með því að ræða við þá. Í *Sérkennslukönnun* Sigríðar Valgeirsdóttur kemur fram að það dregur úr viðræðum kennara við nemendur á unglingastigi: „umsjónarkennarar tala aldrei - eða einu sinni á önn - við 40% þeirra barna sem þeir treysta sér ekki til að sinna án aðstoðar og eru það einkum nemendur úr 7.-9. bekk. Tengslin við aldur eru

marktæk.<sup>42</sup> Tryggja þarf að kennari sem hefur umsjón með bekk á unglíngastígi kenni bekknum a.m.k. eina kennslugrein og að tryggður verði sérstakur tími á stundatöflu nemenda sem ætlaður er til samveru umsjónarkennara og nemenda. Skilgreina þarf hlutverk umsjónarkennara á unglíngastígi og veita kennurum ráðgjöf um hvernig þessu verkefni skuli sinnt.<sup>43</sup>

Huga þarf að *menntun kennara* á unglíngastígi og tryggja að við kennslu kjarnagreina starfi eingöngu kennarar með trausta fagmenntun í greininni. Ástæða er til að athuga með hvaða hætti kennaranemar geta sérhæft sig til kennslu í efstu bekkjum grunnskólans þannig að saman fari fagleg hæfni í kennslugrein sem tekur bæði til inntaks- og aðferða- og traustþekking á sérkennum unglíngastígsins.

---

<sup>42</sup> Sigríður Þ. Valgeirsdóttir (1992), bls. 61.

<sup>43</sup> Ætla má að hlutverk umsjónarkennara minnki síst þegar komið er upp í unglíngadeildir, því í Sérkennslukönnuninni kemur fram að af þeim nemendum sem umsjónarkennarar telja að líði illa eða fremur illa eru marktækt flestir í 7.-9. bekk og: „Líðan versnar eftir því sem lengra líður á skólagöngu.“ Sigríður Þ. Valgeirsdóttir (1992), bls. 61.

## IV. Framhaldsskólinn

### **Tillögur:**

**15. Við upphaf framhaldsskóla geti nemendur valið um þrjár mismunandi námsleiðir eftir árangri í grunnskóla: fornám, gagnfræðanám og námsbrautir framhaldsskólans.**

15.1. *Fornám* standi nemendum til boða, sem ekki hafa náð tilskildum árangri á grunnskólaprófi. Um verði að ræða heildstætt eins árs nám. Að fornámi loknu sé nemendum heimilt að þreyta grunnskólapróf á ný til að komast inn á aðrar námsleiðir framhaldsskólans. Í framhaldi af fornámi verði einnig boðið upp á áframhaldandi starfstengt nám fyrir fornámsnemendur.

15.2. Nemendum verði gefinn kostur á eins árs námi, *gagnfræðanámi*, sem ljúki með *framhaldsskólaprófi*. Til að geta hafið gagnfræðanám þurfi nemendur að hafa lokið grunnskólaprófi með lágmarkseinkunn (t.d. einkunninni 5.0). Í þessu námi verði lögð áhersla á að styrkja grunnþekkingu og færni nemenda í kjarnagreinum. Jafnframt verði lögð rík áhersla á verk- og listgreinar og annars konar valgreinar. Þessi þáttur námsins mótist í skólunum sjálfum.

15.3. Settar verði lágmarkskröfur um námsárangur nemenda á grunnskólaprófi (t.d. 6.0) og/eða framhaldsskólaprófi til að hefja nám á *námsbrautum framhaldsskólans*.

**16. Falla skal frá þeirri stefnu að allt almennt nám í framhaldsskólum sé byggt þannig upp að það nýtist sem hluti af stúdentsprófi.**

16.1. Innihald og námsskipulag starfsmenntabrauta taki mið af loka-markmiðum námsins.

**17. Þróað verði stutt og langt starfsnám í einstökum greinum með virkri þátttöku atvinnulífsins.**

**18. Iðnmenntun verði samstarfsverkefni ríkis og viðkomandi starfsstétta.**

18.1. Atvinnulífið ákveði námsmarkmið einstakra iðngreina.

18.2. Aðilar úr samtökum atvinnurekenda og launþega eigi sæti í stjórn iðnmenntaskóla eða deilda innan þeirra í tilraunaskyni.

18.3. Menntamálaráðuneytið og atvinnulífið hafi eftirlit með gæðum námsins.

**19. Komið verði upp móðurskólum fyrir einstakar iðngreinar eða flokka iðn- eða starfsgreina.**

**20. Tryggja þarf að nemendur eigi kost á markvissum undirbúningi undir nám á háskólastigi í framhaldi af iðn- eða starfsnámi.**

**21. Námsbrautum til stúdentsprófs verði fækkað frá því sem nú er.**

**22. Hafist verði handa við að endurskoða námskrá framhaldsskólastigsins.**

22.1. Semja þarf námskrá í kjarnagreinum fyrir gagnfræðanámið og kveða á um hvernig námsmati skuli háttað að því loknu.

22.2. Námskrár fyrir starfsmenntabrautir framhaldsskóla skulu unnar í nánnum tengslum við aðila atvinnulífsins.

22.3. Hugað verði að uppbyggingu náms til stúdentsprófs, námsinnihaldi og þeim tímafjölda sem ætlaður er til kennslu í hverri námsgrein.

**23. Tekin verði upp samræmd próf í völdum greinum á framhaldsskóla- prófi og komið á samræmdum stúdentsprófum í tilteknum greinum.**

**24. Árlegur kennslutími í framhaldsskólum verði lengdur.**

## **Skipulag framhaldsskólans**

Samkvæmt núgildandi lögum er rekstur framhaldsskóla á vegum ríkisins. en stofnkostnaður greiðist 40% af sveitarfélögum og 60% af ríki. Á þessu stigi máls gerir nefndin ekki tillögur um breytingar á rekstrarfyrirkomulagi framhaldsskólans en

mun taka til athugunar þann möguleika að fela sveitarfélögunum aukin verkefni á því sviði. Á landinu eru starfandi 26 almennir framhaldsskólar (fjölbrautaskólar, framhaldsskólar, iðnskólar, menntaskólar og verkmenntaskólar). Að auki eru á nokkrum stöðum starfræktar framhaldsdeildir sem gegna því hlutverki að bjóða nemendum upp á að stunda nám sem lengst í heimabyggð. Framhaldsdeildir starfa yfirleitt í nánum tengslum við næsta framhalds- eða fjölbrautaskóla og gert er ráð fyrir að nemendur geti haldið þar áfram námi eftir að námi í framhaldsdeild lýkur.

*Brautir til stúdentsprófs* innan framhaldsskólanna eru 9 talsins: (1) eðlisfræðibraut; (2) félagsfræðibraut; (3) hagfræðibraut; (4) íþróttabraut; (5) mála- braut; (6) myndmennta- og handiðabraut; (7) náttúrufræðibraut og (8) tónlistarbraut. Auk þess er tæknibraut-(9) sem útskrifar nemendur með svokallað tæknistúdentspróf (100 einingar í stað 140). Innan félagsfræðibrautar eru þrjár línur: félagsfræðilína, sálfræðilína og fjölmiðlalína og innan málabrautar eru fornmalalína, nýmalalína og ferðamalalína. Alls er því hægt að velja um 13 skilgreindar leiðir til stúdents- prófs í almennum framhaldsskólum.

*Brautir, sem leiða til sveinsprófs*, eru um 30 talsins og á nokkrum þeirra er hægt að stunda námið á tvo vegu, þ.e. nemendur geta valið á milli samningsbundins iðnnáms annars vegar og iðnnáms á verknámsbraut verkmenntaskóla hins vegar.

Innan almenna framhaldsskólakerfisins eru einnig í boði *ýmiss konar stuttar bók- eða starfsnámsbrautir*, svo sem fiskeldisbraut, fiskvinnslubraut, heimilis- hagfræðibraut, hússtjórnarbraut, námsbraut fyrir aðstoðarfólk tannlækna, matar- fræðingabraut, matartæknabraut, rafsuða, sjúkraliðabraut, tækniteiknun, tölvu- braut, uppeldisbraut og viðskiptabraut til verslunarprófs. Þessar námsbrautir taka eitt til tvö ár og flestar þeirra er hægt að tengja frekara námi, annaðhvort innan viðkomandi sérsviðs eða til stúdentsprófs.

Auk námsframboðs innan almenna framhaldsskólakerfisins eru nokkrir sérskólar, en í flestum þeirra má leggja stund á sérhæft nám á framhalds- og háskólastigi, starfsnám eða listnám. Má þar nefna Bændaskólana á Hólum og Hvanneyri, Fiskvinnsluskólann, Garðyrkjuskóla ríkisins, Hótel- og veitingaskóla Íslands, Hússtjórnarskólana á Hallormsstað og í Reykjavík, Leiklistarskóla Íslands, Myndlista- og handiðaskóla Íslands, Myndlistaskólann á Akureyri, Tónlistar- skólann í Reykjavík og Söngskólann í Reykjavík, Stýrimannaskólana í Reykjavík og Vestmannaeyjum og Vélskóla Íslands. Fósturskóli Íslands, Íþróttakennaraskóli Íslands og Þroskaþjálfaskóli Íslands taka aðallega við nemendum með stúdentspróf eða nemendum sem náð hafa a.m.k. 18 ára aldri og hafa að baki nám eða starfs- reynslu sem skólarnir taka sem gildan undirbúning.

## **Framhaldsdeildir**

Á nokkrum stöðum á landinu eru reknar svokallaðar framhaldsdeildir við grunnskóla. Þar eru kenndir fyrstu áfangarnir í samræmdu námi framhaldsskólanna (áfangar 102 og 202 í grunngreinum). Nemendur geta þannig hafið nám í heimabyggð, síðan farið í nærliggjandi fjölbrautaskóla og lokið því þar eða í öðrum skólum sem starfa eftir áfangakerfinu. Þó að þetta sé ótvíræður kostur, fyrir nemendur og fjölskyldur þeirra, verður ekki fram hjá því litið að oft reynist erfitt að fá kennara með tilskilda menntun til kennslu í framhaldsdeildum í fámennum byggðarlögum. Í framhaldsskólum eru almennt gerðar kröfur um að kennarar hafi háskólamenntun í sérgrein sinni. Það er réttur nemenda hvar sem er á landinu að sú menntun sem þeim stendur til boða uppfylli lágmarkskröfur, sér í lagi hvað varðar menntun kennara. Ekki er réttlætjanlegt að halda uppi kennslu á þessu skólastigi nema þar sem fagmenntaðir kennarar starfa.

## **Áfangakerfi**

Langflestir framhaldsskólar á Íslandi starfa eftir áfangakerfi eða 18 af 26 skólum. Fjórir skólar hafa bekkjakerfi og aðrir fjórir hafa ársáfangakerfi (þ.e. eins konar bekkjakerfi þar sem innihald námsins er skilgreint samkvæmt áfangakerfinu). Skóli sem starfar samkvæmt áfangakerfi kennir námsefni einstakra námsgreina í afmörkuðum áföngum í eina önn (13 vikur). Í lok annar gangast nemendur undir próf í þeim áföngum sem þeir stunduðu nám í. Hver áfangi gefur ákveðinn fjölda námseininga ef nemandinn stenst hann með lágmarkseinkunn. Þannig safnar nemandinn námseiningum til að geta haldið áfram námi á næstu önn í öðrum áföngum. Standist nemandi ekki próf í áfanga getur hann endurtekið hann á næstu önn en haldið áfram námi í öðrum greinum. Að baki hverri námseiningu eru að jafnaði 2 kennslustundir á viku í eina önn.

## **Nýting tíma í framhaldsskólum**

Í lögum um framhaldsskóla segir í 31. gr.: „Árlegur starfstími framhaldsskóla skal eigi vera skemmri en níu mánuðir. Menntamálaráðuneytið setur árlega nánari reglur um skiptingu starfstíma skóla.“ Nokkuð virðist skorta á að starfstími framhaldsskóla sé í samræmi við þetta lagaákvæði. Virkur kennslutími í framhaldsskólum er 26 vikur, eða u.þ.b. 130 kennsludagar, en þó munu dæmi um að hann sé styttri. Kennslutími í framhaldsskólum er því 6 mánuðir á ári eða jafnvel skemmri, en tími sem fer í próf, úrvinnslu og fundahöld er allt að átta vikur á ári. Í kjarasamningum fjármálaráðherra og HÍK, frá 1. maí 1989, segir um starfstíma skóla



(grein 2.1.5): „Árlegur starfstími skóla er 9 almanaksmánuðir, og er þá miðað við, að á því tímabili séu kennsla, próf og önnur störf, að frátöldum leyfum skv. reglugerð, 34 vikur samtals.“ Hér gættir misræmis og ljóst er að þörf er á að semja á ný við kennara um starfstíma skóla.

Lagt er til að nýting tíma í framhaldsskólum verði bætt. Í því sambandi skal bent á það svigrúm sem er innan ramma núgildandi kjarasamninga, en þar er t.d. ekki ákvæði um að kennslutími í framhaldsskólum skuli bundinn við 13 vikur á önn. Hugsanlegt væri því að lengja árlegan kennslutíma og stytta tíma til prófahalds og úrvinnslu.

## **Vandi framhaldsskólans**

### ***Skýrsla OECD 1986 (1987)***

Árið 1986 gerðu erlendir sérfræðingar í menntamálum úttekt á íslensku menntakerfi á vegum OECD. Var sú úttekt gerð í kjölfar samkomulags sem þáverandi menntamálaráðherra, Ragnhildur Helgadóttir, gerði við yfirmenn OECD árið 1984. Skýrslan var birt á ensku árið 1986 og á íslensku árið 1987.<sup>44</sup> Í skýrslunni voru gerðar ýmsar athugasemdir við íslenskt menntakerfi. Tekið var fram um framhaldsskólann að einstakir skólar væru einangraðar stofnanir sem færu mikið til sínu fram án virks ytra eftirlits. Tengsl skólanna við atvinnulífið annars vegar og Háskólann hins vegar væru í lágmarki. Of mikil áhersla væri lögð á bóknám og í innihaldi og uppbyggingu kennslu á framhaldsskólastigi væri lítið mið tekið af vinnumarkaðnum. Með uppbyggingu fjölbrautaskóla hafi vonir verið bundnar við að þeir brúuðu bilið milli verknáms og bóknáms, en svo virtist sem „meirihluti nemenda fái ekki kennslu við hæfi í framhaldsskólanum.“<sup>45</sup> 40% nemenda heltust úr lestinni á fyrstu þremur árum í framhaldsskóla og 50% fyrsta árs nema í Háskólanum hætti eða félli þrátt fyrir þá miklu áherslu sem lögð væri á bóknám í framhaldsskólum. Kennslan í framhaldsskólum væri hugmyndasnauð, hún væri yfirleitt sambland fyrirlestra og yfirheyrslu. Ástæðuna töldu þeir m.a. vera þá staðreynd að kennarar yrðu að kenna þriðjung kennslu sinnar í yfirvinnu eða að sækja sér vinnu annars staðar ef þeir ætluðu að halda í við faglærða verkamenn í launum sínum. Hins vegar var tekið fram í skýrslunni að framhaldsskólarnir væru notalegir staðir og að þar ríkti óþvingað andrúmsloft. Reyndar kom einnig fram önnur hlið á því máli:

---

<sup>44</sup> Skýrsla OECD (1987).

<sup>45</sup> OECD (1987): 22.



Hið rólega andrúmsloft, sem við urðum varir við í framhaldsskólum, var í takt við yfirborðskennt námið, þar sem nemendur voru látnir kljást við bóknámsgreinar til undirbúnings háskólanámi en lítið tillit tekið til þarfa sérhvers einstaklings eða þarfa hins íslenska vinnumarkaðar.<sup>46</sup>

Höfundar skýrslunnar bentu á að enn væri ekki til nein ákveðin og formleg stefna um málefni framhaldsskólans.

### **Lög um framhaldsskóla**

Eftir að skýrsla OECD kom fram hafa verið sett lög um framhaldsskóla og þar með ætti þessu skólastigi að hafa verið mörkuð ákveðin stefna. Nefndin hefur einkum fjallað um ákvæði laganna um uppbyggingu náms og um inntöku nemenda í framhaldsskóla.

Með lögnum var allt framhaldsskólakerfið samræmt og felld úr gildi þrettán lög sem áður giltu um einstaka skóla og tegundir skóla á framhaldsskólastigi. Jafnframt var kveðið á um að allt nám á framhaldsskólastigi skyldi fara fram á námsbrautum og námsefninu skipað í skilgreinda námsáfangi sem metnir skyldu til eininga eftir umfangi námsefnis. Lögin kveða á um samræmingu í innihaldi áfanganna á mismunandi brautum framhaldsskólans: „Leitast skal við að hafa námsefni og kennslu hvers áfanga þannig að hann nýtist sem hluti af námi á sem flestum námsbrautum“ (19.gr.). Þetta felur í sér að byrjunaráfangar í íslensku, dönsku, ensku, stærðfræði og í sumum tilvikum fleiri greinum framhaldsskólans eru hinir sömu hvort sem nemandinn stefnir að stúdentsprófi af bóknámsbraut eða er í starfsnámi. Á fyrsta ári framhaldsskólans eru því allir nemendur í sams konar námi þrátt fyrir ólíkan undirbúning og mismunandi lokamarkmið.

Um inntökuskilyrði segir í lögum um framhaldsskóla (nr.57/1988. Breyt. 107/88 og 72/89):

Allir, sem lokið hafa grunnskólanámi eða hlotið jafngilda undirstöðumenntun, eiga rétt á að hefja nám í framhaldsskóla að fullnægðum kröfum um starfsþjálfun þar sem hennar er þörf.

Nemandi, sem orðinn er 18 ára gamall, getur hafið nám í framhaldsskóla án þess að fullnægja inntökuskilyrðum samkvæmt þessari grein nema að því er varðar starfsþjálfun. Inntaka nemenda í skóla er á ábyrgð skólameistara.

Þessi lagagrein hefur gert íslenskum framhaldsskólum mjög erfitt fyrir, meðal annars vegna þess að yfirvöld menntamála hafa túlkað hana á þann veg að nemendur eigi rétt á að hefja hvaða nám sem er á framhaldsskólastigi óháð árangri í grunnskóla. Skólar hafa þurft að taka á móti mun breiðari hópi nemenda en áður og

---

<sup>46</sup> OECD (1987), bls. 22.

eru engan veginn í stakk búnir til að veita þeim viðhlítandi þjónustu.<sup>47</sup> Mikið fall hefur verið í fyrstu áföngum eða bekkjum framhaldsskólanna og margir nemendur hverfa frá námi. Ljóst þykir að nemendur og kennarar liði undir þessu ófremdar-ástandi að ekki sé talað um þjóðfélagslegar afleiðingar slíkrar skólustefnu.

*Nefnd um mótun menntastefnu* gerir athugasemd við báðar þessar grundvallarforsendur í lögum um framhaldsskóla. Lagt er til eftirfarandi: (a) að strax í upphafi framhaldsskóla standi nemendum til boða mismunandi námsleiðir, eftir árangri í grunnskóla og (b) að allt nám á framhaldsskólastigi verði skipulagt þannig að það taki mið af lokamarkmiðum námsins fyrst og fremst, en það verði ekki ráðandi um námsinnihald að einstakir áfangar nýtist í alls óskyldu námi.

### **Útfærsla á lögum um framhaldsskóla 1989-1991**

Á árunum 1989-91 var unnið að útfærslu á lögum um framhaldsskóla og stefnumótun fyrir framhaldsskólastigið. Afrakstur þeirrar vinnu var skýrslan *Um innra starf framhaldsskóla*<sup>48</sup> og síðan kaflinn um framhaldsskólann í stefnuriti menntamálaráðuneytisins, *Til nýrrar aldar*.<sup>49</sup>

Þar er lagt til að allt nám á framhaldsskólastigi sé skipulagt eftir þrískiptum kjarna. Allir nemendur taki kjarna I, þeir sem halda áfram bæti við sig kjarna II og kjarni III væri kjarninn í námi til stúdentsprófs á öllum námsbrautum. Lagt var til að starfsnám yrði þrepaskipt og að hvert þrep fæli í sér einn kjarna. Þannig gætu nemendur lokið skilgreindu námi með hverju þrepi en auðvelt yrði að hefja það að nýju ef nemendur gerðu hlé á námi og færu út í atvinnulífið. Auk hefðbundins námsframboðs á bóknáms- og iðnbrautum, sem gert var ráð fyrir að héldist að miklu leyti óbreytt, skyldi unnið að því að þróa ýmsar styttri námsleiðir svo sem einnar til tveggja anna atvinnulífsbraut (kjarni I), 2ja til 3ja ára þrepaskiptar starfsmenntabrautir og „að gefa nemendum kost á brautskráningu með prófi í stað þess að yfirgefa skóla án skilgreindra námsloka.“<sup>50</sup> Átt var við að eftir 45-60 eininga almennt

<sup>47</sup> Í upphaflegri gerð laganna voru í 16. gr. tveir málslíðir sem þrengdu inntökuskilyrðin nokkuð. Annars vegar: „Nemendum er skylt að stunda fornám í einstökum námsgreinum samkvæmt ákvæðum í námskrá hafi þeir ekki náð tilskildum lágmarksárangri“ og hins vegar: „Heimilt er að setja lágmarkskröfur um inntöku í tiltekna námsáfangi.“ Þessir málslíðir voru teknir úr lögum við breytinguna 1989 með þeim rökum að þeir væru í ósamræmi við ákvæði greinarinnar um að allir ættu rétt á að hefja nám í framhaldsskólum sem lokið hefðu grunnskólaprófi. Í athugasemdum við breytingarnar er bent á að „skólinn yrði að gefa nemendum kost á námi við hæfi hvers og eins eftir því sem tæk eru á og námsráðgjöf ætti að beita fremur en ekki settar hömlur.“ Frumvarp til laga um breytingu á lögum um framhaldsskóla nr.57/1988.

<sup>48</sup> Menntamálaráðuneytið (1989). *Um innra starf framhaldsskóla: Tillögur ásamt greinargerðum.*

<sup>49</sup> Menntamálaráðuneytið (1991). *Til nýrrar aldar. Framkvæmdaáætlun menntamálaráðuneytisins í skólamálu til ársins 2000.*

<sup>50</sup> Menntamálaráðuneytið (1991). *Til nýrrar aldar*, bls. 94.

bóklegt nám gætu nemendur fengið skírteini upp á að þeir hefðu lokið svonefndu framhaldsskólaprófi (eða miðskólaprófi)<sup>51</sup>.

*Nefnd um mótun menntastefnu* er sammála því að mikil þörf er á að þróa stuttar starfsnámsbrautir sem væru nemendum raunhæfur kostur. Það væri ákjósanlegt að gera í samvinnu við atvinnulífið. Hins vegar telur nefndin að öll lokapróf úr framhaldsskóla beri að skilgreina með tilliti til lokamarkmiða námsins og að uppbygging hverrar námsleiðar/námsbrautar sé í samræmi við þá skilgreiningu.

### ***Nefnd um lokapróf úr framhaldsskólum***

Veturinn 1990-91 unnu kennarar í Menntaskólanum við Hamrahlíð að tillögum um breytta námsskipan í skólanum sem fól í sér aukið val nemenda á brautum til stúdentsprófs. Kennslumálanefnd Háskóla Íslands brást hart við þessum tillögum og taldi að þar væri verið að draga úr kröfum um undirbúning nemenda til háskólanáms. Í kjölfar þessa ágreinings skipaði menntamálaráðherra, Ólafur G. Einarsson, nefnd þann 15. nóv. 1991 til að fjalla um lokapróf úr framhaldsskóla. Skilaði nefndin lokaáliti þann 7. desember 1992. Tillögur hennar fjalla um ytri ramma náms á framhaldsskólastigi en lítið um innihald námsins. Nefnd um lokapróf úr framhaldsskóla lagði til að samræmdum prófum í lok grunnskóla yrði fjölgað og námsárangur á grunnskólaprófi yrði mælikvarði á það hvaða námsleið nemandinn velur við upphaf framhaldsskóla.

Nefnd um lokapróf lagði einnig til að við upphaf framhaldsskóla yrði tekin upp meiri aðgreining en verið hefur. Um þrenns konar námsleiðir yrði að ræða og settar ákveðnar reglur um það hvernig nemendur deildust á þær: (a) á námsbrautir framhaldsskólans til stúdentsprófs og starfsréttinda (m.a. iðngreinar) færu nemendur með góðan undirbúning í íslensku, stærðfræði og erlendum málum; (b) í boði yrði ný námsleið, þar sem undirstöðugreinararnar væru kenndar með öðrum áherslum og aðrar kröfur gerðar en í fyrri flokknum. Í þessu námi yrði lögð áhersla á ýmsar skapandi greinar, t. d. verk- og listgreinar. Að loknu einu ári á þessari námsleið gætu nemendur, að uppfylltum skilyrðum um námsárangur, flust yfir á námsbrautir í fyrri flokknum eða haldið áfram námi á 2ja til 3ja ára starfstengdum brautum; (c) fornám yrði skipulagt sem heildstætt nám og væri ætlað nemendum sem lokið hafa grunnskóla með litlum sem engum árangri.

Nefnd um lokapróf lagði til að nemendur gætu útskrifast eftir eitt eða tvö ár í framhaldsskóla með miðskólapróf (30 ein.) eða framhaldsskólapróf (70 ein.). Námskröfur yrðu auknar í mikilvægum greinum einstakra brauta og nemendur yrðu

---

<sup>51</sup> Ibid.

að sýna tiltekinn lágmarksárangur til að geta haldið snurðulaust áfram til stúdentsprófs (*rauð strík*). Námsseftirlit yrði aukið og komið á námsstjórn. Unnið yrði að nauðsynlegum breytingum á námskrá framhaldsskóla.

Nefndarmenn í nefnd um lokapróf greindi á um hvernig skólar á háskólastigi ættu að standa að inntöku nemenda og því má segja að námskröfur til stúdentsprófs (eða sambærilegs prófs sem veitir aðgang að námi á háskólastigi) hafi ekki verið skilgreindar á viðhlítandi hátt fyrir íslenska skólakerfið.

*Nefnd um mótun menntastefnu* styður þá tillögu nefndar um lokapróf úr framhaldsskólum að í upphafi framhaldsskóla deilist nemendur niður á námsleiðir eftir námsárangri í grunnskóla. Nefndin telur að hugmyndin um nýja námsleið í upphafi framhaldsskóla, sem ljúki með prófi (miðskólaprófi) sé afar athygliverð og vill reyna að þróa hana áfram. Nefndin er sammála því að fornám skuli skipulagt sem heils árs nám. Einnig styður nefndin þá tillögu að námsseftirlit verði aukið í framhaldsskólum og komið á námsstjórn svo og að unnið verði að breytingum á námskrá.

### ***Nefnd um hagræðingu í framhaldsskólum***

Að lokum skal hér stuttlega minnst á skýrslu nefndar sem Ólafur G. Einarsson, menntamálaráðherra, skipaði til að „gera tillögur um hagræðingu í framhaldsskólum“ og var birt þann 23. mars 1992. Í inngangi er bent á að á undanförunum árum hafi verið samin ný lög um þrjú skólastig, leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla. Á þessum tíma hafi verið lítil umræða um áhrif þjóðfélagsbreytinga á skólakerfið og yfirleitt virtist skorta heildarsýn í umræðu og lagasetningu um skólakerfið.

Nefndarmenn í nefnd um hagræðingu telja vanda framhaldsskólans stafa frammar öllu af því að 16. grein laga um framhaldsskóla hafi ekki verið fylgt eftir með nauðsynlegum breytingum á námsframboði skólanna og kennarar hafi engan veginn verið undir það búnir að takast á við mikla breidd nemendahópsins hvað varðar námsgetu. Bent er á að miðað við námsgengi sé nálægt einn og hálfur árgangur skráður á fyrsta námsár framhaldsskólans og full ástæða sé til að kanna ástæður þessa. Ljóst megi vera að skortur á skýrri stefnumörkun hafi „komið illa niður á starfsliði skólanna, nemendum sjálfum og skólastarfinu í heild“.<sup>52</sup>

Í skýrslunni eru mikilvægustu verkefni í málefnum framhaldsskólans talin vera að ákveða námsframboð á þessu skólastigi, kveða á um verksvið einstakra skóla og samvinnu þeirra á milli og leggja skýrar línur um þjónustu við nemendur í formi ráðgjafar og kennslu. Nefndin bendir á ýmsar leiðir til hagræðingar. Þar er m.a. lagt til að verkaskipting milli skóla verði augin, komið verði á „móðurskólum“

---

<sup>52</sup> Menntamálaráðuneytið (1992). *Hagræðing í framhaldsskólum*, bls. 4.

í einstökum greinum og greinaflokkum og námsframboð skóla verði afmarkað. Sett verði ákveðin skilyrði til starfrækslu námsbrauta og framhaldsdeilda (nægur fjöldi nemenda, hæfir kennarar o.fl.), náms- og starfsráðgjöf í framhaldsskólum verði aukin, námsbrautir verði skilgreindar á ný og þeim fækkað frá því sem nú er og tímafjöldi að baki hverri einingu endurmetinn. Nefndin leggur til að starfstími skóla verði skilgreindur að nýju og betur nýttur og að reynt verði að finna leiðir til að stytta a.m.k. almennar bóknámsbrautir um eitt ár.

*Nefnd um mótun menntastefnu* hefur tekið nokkrar af ábendingum nefndar um hagræðingu í framhaldsskólum til frekari athugunar og komið með tillögur þar um. Má í því sambandi nefna tillögur um að komið verði á móðurskólum, að leitað verði leiða til að lengja árlegan kennslutíma í framhaldsskólum, að skólum verði gert að takmarka námsframboð sitt og að námsbrautum til stúdentsprófs verði fækkað.

Aðrar ábendingar nefndar um hagræðingu í framhaldsskólum eru enn til athugunar og eftir að móta tillögur þar um. Má þar nefna frekari útfærslu á ábendingum um verkaskiptingu skóla og samvinnu þeirra í milli, fyrirkomulag á náms- og starfsráðgjöf og að fundnar verði leiðir til að stytta a.m.k. almennar bóknámsbrautir um eitt ár.

## **Stefnumótun fyrir framhaldsskóla**

Hér að framan hefur verið gerð grein fyrir núverandi skipulagi framhaldsskóla, þeim vanda sem framhaldsskólinn á við að etja og vinnu sem lögð hefur verið af mörkum við stefnumótun framhaldsskólastigsins. *Nefnd um mótun menntastefnu* tekur mið af þessari vinnu þegar lögð eru fram drög að stefnumótun fyrir framhaldsskóla. Í þessari áfangaskýrslu eru lagðar fram tillögur að úrlausn á brýnasta vanda framhaldsskólans. Tillögurnar eru hugsaðar sem fyrsti áfangi í stefnumótun þessa skólastigs.

Brýnustu verkefni í málefnum framhaldsskólans eru að móta skýra stefnu um námstilboð og hvernig inntöku nemenda skuli háttað. Huga þarf að uppbyggingu náms á mismunandi námsleiðum, m.a. með þátttöku atvinnulífs í þróun starfsnámsbrauta. Loks er brýnt að athuga hvernig verkaskiptingu skóla og sérhæfingu skuli háttað þannig að takast megi að finna leiðir til að halda uppi eins fjölbreytilegu námsframboði á framhaldsskólastigi og frekast er unnt án þess að það komi niður á gæðum námsins á hverjum stað.

### ***Undirbúningur og inntaka nemenda***

Með ákvörðun um að framhaldsskólinn skuli opinn öllum nemendum, sem koma úr grunnskólum óháð því hvort þeir hafi náð námsmarkmiðum grunnskólans,

skapast brýn þörf á að hann búi yfir námstilboði sem hentar undirbúningi, getu og áhugasviði ólíkra nemendahópa. Eins og að framan greinir skortir verulega á að svo sé þar sem lögin kveða á um samræmingu í námsinnihaldi fyrstu áfanga kjarnagreina. Þar sem nemendahópi, sem er svo misjafn að námsgetu sem raun ber vitni, hefur reynst erfitt að ná sömu námsmarkmiðum á jafnlöngum tíma hafa framhaldsskólar tekið þann kost að bjóða mishraða yfirferð í grunnáföngum kjarnagreina. Þannig hefur nemendum með slakan námsárangur úr grunnskóla verið boðið upp á að ná sömu námsmarkmiðum á lengri tíma. Margt bendir til að þessi aðgreining dugi ekki. Það beri ekki tilætlaðan árangur nemendur taki sama námsefni á mismunandi hraða.<sup>53</sup>

Með samræmdum framhaldsskóla, þar sem áhersla er lögð á að sem flestir áfangar ólíkra námsleiða séu sameiginlegir, virðist stefnt að því að halda nemendum sem lengst saman og fresta sérhæfingu þeirra í námi. Hafa ber í huga að íslenskir nemendur eru flestir orðnir 16 ára þegar þeir hefja nám á framhaldsskólastigi. Bandarískir, breskir og franskir nemendur eiga á þessum aldri eftir tveggja ára nám til undirbúnings háskólanáms og þýskir nemendur eiga eftir þrjú ár af undirbúningi undir háskólanám, þar sem öll uppbygging námsins hefur beinst að lokamarkmiðinu, stúdentsprófi („Abitur“), frá því þeir voru 12 ára. Af þessum ástæðum er ekki talið réttlætanlegt að innan framhaldsskólans haldi nemendur áfram almennu námi með óljósum lokamarkmiðum. Tímabært er að nemendur, sem hafa fengið góða undirstöðu í kjarnagreinum og haldgóða náms- og starfsfræðslu, hefji markvisst nám sem stefnir að ákveðnum lokamarkmiðum strax í upphafi framhaldsskóla. Gera má ráð fyrir að þessir nemendur séu reiðubúnir að takast á við hvort heldur sem er starfsnám eða bóknám sem krefst reglulegrar ástundunar og agaðra vinnubragða.

Forsenda þess að nemendur geti stundað nám á námsbrautum framhaldsskólans með árangri er að þeir hafi fengið góðan undirbúning í kjarnagreinum áður en þeir hefja námið. Þetta er einnig lykilatriði fyrir uppbyggingu einstakra námsbrauta framhaldsskólans. *Nefnd um mótun menntastefnu* leggur til að það verði forgangsverkefni í íslenskum skólum að efla og bæta kunnáttu nemenda í kjarnagreinum. Talið er að kunnáttu í kjarnagreinum megi bæta á tvennan hátt. Annars vegar með því að nám í efstu bekkjum grunnskóla verði markvissara. Hins vegar með því að bjóða nemendum, sem hafa ekki forsendur til að takast á við kröfur sem gerðar eru á einstökum námsbrautum, frekari undirbúning í upphafi framhalds-

---

<sup>53</sup> Sbr. Atla Harðarson (1992): „Þrátt fyrir að nemendur geti sjálfir ráðið hraða námsins gefast mjög margir upp og útskrifast aldrei. Fyrir flesta þá sem koma illa undirbúnir úr grunnskóla gagnast þessi kostur lítið“ (bls.29). Sjá einnig þar sem segir í Hagræðingarskýrslunni „miðað við námsgengi er nálægt einn og hálfur árgangur skráður á fyrsta námsár“ (Menntamálaráðuneytið, 1992, bls.12).



kjarnagreinum. Árangur nemenda á *framhaldsskólaprófi* væri mælikvarði á möguleika þeirra á áframhaldandi námi.

Margþættur ávinningur gæti orðið af *gagnfræðanáminu*. Í fyrsta lagi er hér um að ræða möguleika á að mæta þörfum þess hóps nemenda sem útskrifast úr grunnskóla með lágmarkseinkunn en er þó enn ekki í stakk búinn að takast á við nám á námsbrautum framhaldsskólans. Í öðru lagi er þetta möguleiki fyrir skólana að byggja upp fjölbreytilegt menntunarframboð með valgreinum. Í þriðja lagi verður með þessu létt á bóknámsbrautum framhaldsskólans þar sem nemendur hefja ekki nám þar fyrir en þeir hafa tilskilinn undirbúning. Í fjórða lagi verður mun auðveldara að skipuleggja stuttar starfstengdar námsbrautir innan framhaldsskólans þar sem tryggt er að nemendur sæki ekki nám þar heldur fyrir en þeir hafa fengið góðan grunn í kjarnagreinum. Í fimmta lagi má telja að þessi nýja námsleið skapi hefðbundnum starfsmenntabrautum framhaldsskólans ný skilyrði. Þetta þarf að skýra aðeins nánar.

Nemandi, sem lokið hefur *framhaldsskólaprófi*, er orðinn 17 ára gamall. Ef vel tekst til með *gagnfræðanámið* hefur hann fengið betri almennan grunn í kjarnagreinum en árinu áður og er að öllu jöfnu betur undir það búinn að takast á við nám á námsbrautum framhaldsskóla. Auk þess má gera ráð fyrir að nemandi, sem lýkur samræmdu *framhaldsskólaprófi* með góðri einkunn, sé kominn með góða undirstöðu í kjarnagreinum þannig að nám hans í þeim á *gagnfræðaaári* geti komið í stað áfanganna 102 og 202 í þessum greinum. Þetta getur leitt til þess að almennt bóklegt nám minnki á ýmsum starfsmenntabrautum framhaldsskólans. — a.m.k. fyrir þá nemendur sem ljúka *framhaldsskólaprófi* með tiltekinni lágmarkseinkunn. Þannig verður mögulegt að skipuleggja margar námsbrautir framhaldsskólans á markvissari hátt þar sem fyrst og fremst er um að ræða sérhæfðar námsgreinar sem nauðsynlegar eru með tilliti til lokamarkmiðs viðkomandi námsbrautar. Kjarnagreinar yrðu kenndar þar sem þörf er talin á aukinni færni í þeim annaðhvort til að efla almenna menntun nemenda á brautinni eða í samræmi við sérhæfingu brautarinnar. Dæmi um hið síðarnefnda gæti verið stærðfræði í rafiðngreinum eða fagenska í bílgreinum.

Nemanda, sem lokið hefur framhaldsskólaprófi, standa ýmsir möguleikar til boða: (a) hann gæti hætt námi, með skilgreindum námslokum; (b) hann gæti bætt við sig stuttu, einnar til fjögurra anna, starfsnámi; (c) hann gæti farið inn á lengri starfsmenntabrautir framhaldsskólans — t.d. iðnnám; (d) hann gæti farið inn á bóknámsbrautir til stúdentsprófs og (e) hann gæti farið í sérskóla á framhaldsskólastigi.

Vel mætti hugsa sér að hægt yrði að meta hluta *gagnfræðanáms* á ýmsar námsbrautir framhaldsskólans (t.d. að valgreinar yrðu metnar sem slíkar inn á

bóknámsbrautir til stúdentsprófs). Að öllu jöfnu er hér þó um annars konar nám að ræða en það sem nemendum stendur til boða á sérhæfðum námsbrautum framhaldsskólans.

## Námsbrautir framhaldsskóla

Lagt er til að nemendur geti hafið nám á námsbrautum framhaldsskólans ýmist að loknu *gagnfræðaári* eða strax að loknu grunnskólaprófi hafi þeir tilskilinn undirbúning, aldur eða starfsreynslu. Inntökuskilyrði á einstakar námsbrautir verði skilgreind sérstaklega af ráðuneyti, skólum og fulltrúum atvinnulífsins í vissum tilvikum.

Með *námsbraut* er hér átt við afmarkaða uppbyggingu náms þar sem stefnt er að ákveðnu lokamarkmiði annaðhvort sem markviss undirbúningur undir störf í þjóðfélaginu eða undir áframhaldandi nám, ýmist í (innlendum eða erlendum) sérskólum eða á háskólastigi. Uppbygging námsbrauta miði fyrst og fremst að tilgreindu lokamarkmiði. Við skipulagningu þeirra er eðlilegt að hafa í huga að nám á framhaldsskólastigi hlýtur jafnframt að eiga að veita nemendum almenna menntun og efla þroska þeirra. Grundvallaratriði við skipulagningu námsbrauta skal þó vera að kennsla hvernar námsgreinar sé í samræmi við lokamarkmið brautarinnar og í samhengi við annað nám á brautinni. Þannig hefur nemandi sem lýkur námi á tiltekinni braut hlotið heildstætt nám, þar sem hver þáttur styður annan, að svo miklu leyti sem slíkt er unnt. Lengd námsbrauta getur verið allt frá einni önn upp í fimm eða sex ár, ef nemendur bæta við sig námi til að öðlast réttindi til inngöngu í háskóla að lokinni starfsmenntun.<sup>56</sup>

## Starfsmenntun

Með *starfsmenntun* og *starfsnámi* er átt við allt nám, bæði bóklegt og verklegt, sem skipulagt er sem markviss undirbúningur fyrir tiltekin störf eða starfssvið. Lagt er til að nemendur þurfi að hafa t.d. einkunnina 6.0 á grunnskólaprófi eða hafa lokið *gagnfræðanámi* til þess að geta hafið starfsnám,

Á síðustu árum hefur verið mjög einhliða áhersla á almennt bóklegt nám á kostnað verklegs náms og starfsnáms á framhaldsskólastiginu. Fáir nemendur skrá sig á starfsmenntabrautir framhaldsskólanna og eru ástæður þess ekki ljósar. Ólíkt því sem gerist í öðrum löndum þar sem allt að 70% nemenda lýkur starfsmenntun,<sup>57</sup>

<sup>56</sup> Bent skal á að í skýrslu Félagsvísindastofnunar kemur fram að 41% nemenda í námi til stúdentsprófs er 5-6 ár að ljúka námi, talið frá lokum grunnskóla. Jón Torfi Jónasson (1992): Námsferill, bls. 49.

<sup>57</sup> Þetta gildir t. d. um Þýskaland. Sjá Goethe-Institut (1990).



virðist stúdentspróf af bóknámsbrautum vera aðalmarkmið íslenskra unglunga. Þannig virðist sem starfsmenntun skipi ekki þann sess hér sem hún gerir annars staðar.

Hlutfallslega fleiri nemendur virðast hætta í starfsnámi en í bóknámi.<sup>58</sup> Í skýrslu Félagsvísindastofnunar, *Námsferill í framhaldsskóla*, kemur fram að meðaleinkunn á grunnskólaprófi hjá þeim sem hefja iðnnám strax að loknum grunnskóla er 4.5.<sup>59</sup> Til samanburðar má benda á að meðaleinkunn á samræmdum prófum er um 5.8<sup>60</sup> og meðaleinkunn þeirra, sem hefja nám á bóknámsbrautum framhaldsskólans, er 6.8.<sup>61</sup> Nemendur, sem hefja nám á starfsmenntabrautum framhaldsskólans, virðast því almennt ekki hafa náð námsmarkmiðum grunnskóla (ef miðað er við að einkunnin 5.0 á grunnskólaprófi sýni að nemandi hafi náð tilsettum námsmarkmiðum). Að hluta til mætti skýra mikið brotthvarf á starfsnámsbrautum framhaldsskólans með því að nemendur hafi farið út á vinnumarkaðinn, en trúlega má einnig leita skýringar í því að námið á þessum brautum er ekki miðað við nemendur með svo slakan námsárangur. Virðist því um annað tveggja að ræða að breyta náminu til að koma til móts við þá nemendur sem þangað sækja, eða að veita nemendum betri undirbúning áður en þeir hefja starfsnám.

*Nefnd um mótun menntastefnu* leggur til að nemendur hefji ekki starfsmenntun fyrr en þeir hafa fengið góðan almennan grunn og öðlast þökkalegt vald á kjarnagreinum. Þannig má hugsanlega draga úr brotthvarfi nemenda vegna ónógs undirbúnings. Nemendur eigi um mismunandi starfsmenntun að velja, eftir áhuga og undirbúningi, en inntökuskilyrði væru sett með tilliti til þess hvernig námið á viðkomandi námsbraut yrði byggt upp.<sup>62</sup> Starfsnám í framhaldsskólum verði eflt til muna frá því sem nú er, að gæðum og fjölbreytni. Endurmeta þarf uppbyggingu náms á einstökum starfsmenntabrautum. Taka ber mið af lokamarkmiði námsins í námsinnihaldi í stað þess að einstakir námsáfangar nýtist í námi á óskyldum námsbrautum eins og nú tíðkast. Loks ber að leita ráða til að auka áhuga ungs fólks á verkmenntun.

---

<sup>58</sup> Í skýrslu Félagsvísindastofnunar kemur fram að aðeins þriðjungur þeirra sem einhvern tíma höfðu skráð sig í iðnnám eða annað starfsnám hafði lokið einhverju námi 6 árum síðar, á meðan 56% þeirra sem skráðu sig beint í bóknám hafði lokið einhverju námi og réttur helmingur hafði lokið stúdentsprófi. Jón Torfi Jónasson (1992): *Námsferill*, bls. 37.

<sup>59</sup> Jón Torfi Jónasson (1992): *Námsferill*, bls. 32-33.

<sup>60</sup> *Ibd.* bls. 15.

<sup>61</sup> *Ibd.* bls. 32.

<sup>62</sup> Til dæmis mætti hugsa sér að ákveðin iðngrein setti lágmarkskröfur um einkunnina 6.0 á grunnskólaprófi og 5.0 á framhaldsskólaprófi. Á einhverri styttri starfsnámsbraut væru inntökuskilyrðin hins vegar eingöngu þau að nemandi hefði lokið gagnfræðanáminu en hæfi ekki námið strax að loknu grunnskólaprófi.

### **Stuttar og langar starfsmenntabrautir**

Með stuttum og löngum starfsmenntabrautum er átt við alla starfsmenntun á framhaldsskólastigi aðra en hefðbundið iðnnám. Má þar til dæmis nefna sjúkraliðabraut og viðskiptabraut, sem hafa nú þegar öðlast fastan sess í framhaldsskólum. Hins vegar telur nefndin framboð af markvissu starfsnámi á framhaldsskólastigi allt of lítið og það nám er sjaldnast skipulagt eða kennt í tengslum við aðila vinnumarkaðarins. Byggja þarf upp nýjar námsleiðir og efla þær sem fyrir eru. Mikilvægt er að aðilar atvinnulífsins taki þátt í skipulagningu starfsmenntunar á mun virkari hátt en hingað til hefur tíðkast og sinni jafnvel ákveðnu eftirliti til að tryggja að menntunin svari kröfum einstakra starfsgreina og starfssviða.

Á þessu stigi er ekki fullljóst hvernig standa megi að myndun nýrra starfsmenntabrauta. Trúlega mætti það gerast á tvennan hátt. Annars vegar að menntamálaráðuneyti og aðilar atvinnulífsins vinni saman og þrói ákveðið námsframboð í nokkrum skólum. Hins vegar að skólar leituðu samvinnu við atvinnulífið að eigin frumkvæði um skipulag á starfstengdu námi – eða gagnkvæmt – að atvinnulífið leiti samvinnu við skólana. Að fengnu samþykki menntamálaráðuneytisins yrði unnið að námskrágerð og skipulagningu námsins.<sup>63</sup> Dæmi um slíkt eru ýmsar stuttar brautir sem skipulagðar hafa verið í skólum á undanfórnum árum: tveggja ára skrifstofubraut sem Menntaskólinn í Kópavogi stendur fyrir í samvinnu við fyrirtæki í bæjarfélaginu; eins árs verknámsbraut á Húsavík; einnar annar nám fyrir fólk í heimilisþjónustu sem Hússtjórnarskólinn í Reykjavík hefur lagt fram tillögur að og mætti þróa í samvinnu við Félagsmálastofnun; einnar annar vélstjórnarbraut 1. stigs, sem veitir vélavarréttindi; hugmynd um fjölbreytilegt úrval starfstengdra brauta sem verið er að móta í Fjölbrautaskóla Suðurnesja svo að dæmi séu tekin. Áhersla er lögð á að frumkvæði komi frá skólum við skipulagningu stuttra starfsmiðaðra námsbrauta og að ráðuneytið styðji samvinnu skóla og atvinnulífs. Menntamálaráðuneytið hafi gott yfirlit yfir námsframboð í landinu.

### **Hefðbundnar iðngreinar**

Iðnnám fer nú fram í fjölbrautaskólum víðs vegar um land, tveimur verkmenntaskólum og tveimur iðnskólum. Allir þessir skólar starfa eftir samræmdu áfangakerfi framhaldsskóla. Núverandi náms- og skólaskipan á framhaldsskóla-

---

<sup>63</sup> Ef skólarnir öðlast meira fjárhagslegt sjálfstæði en nú er, munu þeir væntanlega ekki þurfa að sækja um slíkar fjárveitingar til ráðuneytis heldur geta ráðstafað nokkru af fjárveitingu til skólans í slík þróunarverkefni. Þó er mikilvægt að ráðuneytið hafi yfirsýn yfir framboð námsbrauta í skólum landsins og ekki fari af stað sjálfvirkni í uppbyggingu nýrra brauta án eftirlits af hálfu yfirvalda menntamála.

stigi hefur þróast í kjölfar mikillar umræðu sem fram fór á fyrri hluta áttunda áratugarins.

Árið 1973 voru samþykkt á Alþingi lög um heimild til að stofna fjölbrautaskóla og með vísun til þessara laga var fyrsti fjölbrautaskólinn stofnaður. Stofnun fleiri slíkra skóla fylgdi í kjölfarið. Árið 1977 var lagt fram frumvarp til laga um framhaldsskóla sem byggðist á fjölbrautaskólahugmyndinni en það hlaut ekki afgreiðslu. Frumvarpið var lagt fram nokkrum sinnum eftir þetta en það var ekki fyrr en árið 1988 sem lög um framhaldsskóla voru samþykkt á Alþingi. Þróun framhaldsskólástigsins, fram til þess að framhaldsskólalögin voru samþykkt, var án formlegrar heildarstefnumótunar og einkenndist af tilraunastarfsemi sem þó var ekki fylgt eftir með rannsóknum eða mati.<sup>64</sup>

Enn í dag skortir rannsóknir á því hvernig þessir skólar hafi náð að sinna verkmenntun í landinu. Niðurstöður úr könnun Félagsvísindastofnunar, *Námsferill í framhaldsskóla*, sýna að einungis um 9,4% nemenda sem skrá sig í framhaldsskóla hefja strax starfsnám.<sup>65</sup> Nemendur virðast ekki líta á það sem ákjósanlegan kost að loknum grunnskóla að fara beint í starfsnám þó að ýmsir geri það síðar.<sup>66</sup> Í skýrslunni má einnig sjá að einungis 37,7% þeirra nemenda, sem einhvern tíma skrá sig í iðnnám, hafa lokið því sex árum eftir grunnskólapróf.

Lítill áhugi á starfsnámi og hátt brottfall af iðnnámsbrautum vekur grunsemdir um að einhverju sé ábótavant í iðnmenntakerfinu.<sup>67</sup> Samhliða þessum upplýsingum gerast nú kvartanir fulltrúa einstakra iðngreina um skilvirkni iðnmenntakerfisins æ háværingi. Hafa ýmsar iðngreinar á undanförunum árum sótt mjög ákveðið um við ráðuneyti menntamála að bæta menntun í þessum greinum og má þar nefna prentiðnað og málmiðnað.<sup>68</sup> Að mati forsvarsmanna þeirra er námið sem opinbera skólakerfið býður upp á allsendis ófullnægjandi og því fjarri að nýútskrifaðir iðnnemar uppfylli þær hæfniskröfur sem fagmenn og atvinnurekendur gera til þeirra.

---

<sup>64</sup> Um þróun þessara mála: Gestur Guðmundsson. (1992), bls. 8-16.

<sup>65</sup> Jón Torfi Jónasson (1992): *Námsferill*, bls. 35.

<sup>66</sup> Sex vetrum eftir lok grunnskóla er hlutfall þeirra, sem eru í starfsnámi, orðið 27,6% af þeim hluta árgangsins sem enn er í framhaldsskóla en nemendum árgangsins, sem sækir framhaldsskóla, hefur aðeins fækkað um helming 6 árum eftir lok grunnskóla! *Ibd.*

<sup>67</sup> Sbr. það sem segir í *Námsferillsskýrslunni*: „Ekki verður séð að starfsmenntunarskólarnir henti þessum ungu nemendum og væntanlega tímabært að athuga hvort annað skipulag mála sé ekki hugsanlegt.“ (Jón Torfi Jónasson, 1992, bls. 32).

<sup>68</sup> Sbr. óskir forsvarsmanna prentiðnaðar og bilgreina. Formlegar óskir bókagerðarmanna um umbætur á náminu má rekja til ársins 1989 og hafa þeir starfað óslitið síðan að því að koma þeim í gegn. Guðbrandur Magnússon. (1992): *Yfirlit umræðna um nýskipan prentnáms*. (Minnisblað). Bilgreinamenn gefa 1991 út tvær skýrslur um fræðslumál í greininni. Eiríkur Hilmarsson (1991): *Fræðslumál bilgreinarinnar og Eiríkur Hilmarsson (1991): Hugmyndir um bilgreinaskóla.*

Telja þeir m.a. að stjórnun iðnmenntunar sé of þunglamaleg og möguleikar atvinnulífsins til að hafa áhrif á námið í gegnum fræðslunefndir séu takmarkaðir. Fræðslunefndir eru ein fyrir hvern iðngreinaflokk, þannig að ekki eiga fulltrúar allra iðngreina sæti í fræðslunefnd. Fulltrúarnir eru ekki valdir beint af talsmönnum iðngreinanna og eru í minnihluta í fræðslunefndum<sup>69</sup> auk þess sem tillaga sem samþykkt er í fræðslunefnd hefur seint áhrif á nám og kennslu innan einstakra skóla. Þá telja ýmsir forsvarsmenn iðngreina að skólarnir séu í ónógum tengslum við atvinnulífið<sup>70</sup> og uppbygging námsins sé ófullnægjandi. Þeir benda einnig á mikilvægi þess að samnýta tæki og kennslukrafta í grunnmenntuninni til endurmenntunar, en það tíðkist ekki í núverandi fyrirkomulagi. Þeir telja að ásættanlegu kerfi iðnmenntunar verði ekki komið á nema með virkri þátttöku samtaka atvinnurekenda og launafólks. Á það bæði við um tilhögun iðnfræðslunnar og stjórn iðnmenntaskólanna sjálfra.

Sé litið til skipulags starfsmenntunar t.d. í Danmörku og Þýskalandi, er áberandi að aðilar vinnumarkaðarins taka mun virkari þátt í starfsmenntun en hér hefur tíðkast.<sup>71</sup> Ýmislegt bendir til að einstakar iðngreinar hér á landi séu tilbúnar til að taka ábyrgan þátt í menntun greinarinnar með stjórnun og rekstri skóla eða deilda skóla í samvinnu við ríkisvaldið. Má þar nefna bilgreinar og prentiðnað. Þá hafa prentiðnaðarmenn samið námskrá fyrir nám í greininni í samvinnu við menntamálaráðuneytið.

Iðn- og starfsmenntakerfi eiga að þjóna nemendum annars vegar og atvinnulífi hins vegar. Forsenda fyrir því að skólar geti sinnt þessu hlutverki er nán samvinna við atvinnulífið — að báðum aðilum sé ljóst að hverju skuli stefnt og reyni í samvinnu að finna til þess réttu leiðirnar. Ljóst er að ef tryggja á atvinnulífinu bein áhrif og ábyrgð á mótun og framkvæmd náms í iðngreinum (eða öðru starfsnámi) þarf lagabreytingu. Hugsanlega þarf að breyta samsetningu fræðslunefnda og tryggja bein áhrif þeirra á innihald námsins, m.a. með því að þær ákveði námsmarkmið. Gera þarf tilraunir með að talsmenn iðngreina sitji í stjórn skólanna. Mikilvægt er að fela atvinnulífinu ákveðinn hluta menntunarinnar (s.s. starfsþjálfun) í meira mæli en nú tíðkast því að sýnt er að kennsla margra iðngreina er kostnaðarsöm og

<sup>69</sup> Til samanburðar má benda á að í danska starfsmenntunarkerfinu eru allir fulltrúar í fagnefndum (sem samsvara fræðslunefndum hér) tilnefndir af atvinnulífinu, með jöfn hlutföll fulltrúa atvinnurekenda og launamanna.

<sup>70</sup> Guðbrandur Magnússon. (1992): Yfirlit umræðna um nýskipan prentnáms. Sjá einnig: D.A.Porter, School of Printing Technology: Bréf til Guðbrandar Magnússonar frá 9.ágúst 1992.

<sup>71</sup> Í dönsku lögnum um starfsmenntaskóla er kveðið á um að í stjórn skólanna skuli sitja, auk tveggja embættismanna úr sveitarstjórnnum aðilar úr öllum iðngreinum svæðisins, jafn margir af hálfu atvinnuveitenda og launþega. Skólastjóri, aðrir starfsmenn skóla og nemendur eiga fulltrúa án atkvæðisréttar. Lov om erhvervsskoler, 29. juli 1992, § 5. Auk þess eru aðilar úr samtökum atvinnurekenda og launþega í fræðslunefndum, sem ákveða markmið og ytri ramma námsins. Bekendtgørelse af lov om erhvervsuddannelser af 29. juli 1992: §36.

endurnýjun svo ör í tækjabúnaði og sérþekkingu að skólakerfinu er ómögulegt að halda í við þróunina. Endurskoða þarf menntun iðnmenntakennara og leita leiða til að nýta í kennslu iðngreina sérhæfða starfskrafta úr atvinnulífinu. Loks er mikilvægt að hugað verði sérstaklega að því hvernig best megi haga eftirliti með starfsmenntun jafnt innan skólanna sem úti í atvinnulífinu.

*Nefnd um mótun menntastefnu* leggur til að tilraunir verði gerðar með virka þátttöku atvinnulífsins í iðnnámi og skipulagningu þess. Fyrir liggur álit nefndar sem Ólafur G. Einarsson menntamálaráðherra skipaði til þess að gera tillögur um nýtt stjórnskipulag prentdeildar og þátttöku atvinnulífs í uppbyggingu náms í prentiðnaði. Þar er lagt til að í lög um framhaldsskóla verði bætt nýrri grein sem heimili tilraunastarf í starfsnámi svo að mögulegt verði að koma á breyttu formi á námi í prentiðnum frá og með haustinu 1993. Nefndin hefur skilað drögum að lagafrumvarpi um þessa breytingu til ráðherra og hefur hann ákveðið að beita sér fyrir því að hún nái fram að ganga. Í athugasemd með frumvarpsdrögum segir m.a. eftirfarandi:

Vegna þess að nauðsynlegt er að lagfæra nú þegar iðnnám í ýmsum iðngreinum er mikilvægt að heimild fái st í lögum til að koma á tilraunastarfi og gæti úttekt þeirra tilrauna síðar nýst við endurskoðun laga og reglugerða um framhaldsskóla.

*Nefnd um mótun menntastefnu* hefur lagt áherslu á mikilvægi þessarar laga-breytingar. Jafnframt er lögð á það áhersla að menntamálaráðuneytið hafi með höndum eftirlit með náminu til að tryggj sé að í allri framhaldsmenntun á vegum ráðuneytisins sé grundvallarsjónarmiðum opinbera menntakerfisins fylgt.

### **Móðurskólar**

Meginmarkmið varðandi starfsmenntun er að halda uppi góðu og fjölbreyttu námi. Til að slíkt megi takast er verkaskipting og aukin sérhæfing skóla nauðsynleg. Einn meginvandi framhaldsskólanna er að þeir hafa þróast án þess að heildarstefnumörkun hafi legið fyrir. Einstakir skólar hafa aukið námsframboð sitt og byggt upp aðstöðu sem reynist takmörkuð þörf á. Oft bjóða nálægir skólar upp á sama nám þó að um námsbrautir sé að ræða sem lítil eftirspurn er eftir. Rekstrarleg óhagkvæmni vegna fárra nemenda hlýtur að veikja stöðu námsbrautarinnar á hverjum stað.

Stefna ber að því að byggja upp fáa og góða skóla, sérhæfða fyrir tiltekna flokka iðn- eða starfsgreina. Í slíkum skólum væri í samvinnu við atvinnulífið hægt að þróa nám sem fullnægði kröfum viðkomandi starfsgreina. Þannig hefði hver iðngrein, sem þess óskaði, eða flokkur iðngreina (eða annarra starfsgreina) *móðurskóla* sem hefði forgöngu um nám og kennslu í viðkomandi grein. Móðurskólar væru annaðhvort sjálfstæðir skólar eða sjálfstæð deild innan stærri skóla. Atvinnurekendur og launþegar viðkomandi iðn- eða starfsgreina ættu sæti í stjórn móðurskóla.

Unnt yrði að kenna tiltekinn hluta iðnnáms í framhaldsskólum sem aðstöðu hafa til þess (t.d. grunndeildir stærstu iðngreinaflokkanna). Fræðslunefndir og menntamálaráðuneyti ákveði hversu stóran hluta námsins nemendur gætu tekið á heimaslóð (þar hlýtur framboð sérhæfðs starfsfólks og aðstæður í skólum og atvinnulífi að ráða mestu um). Nauðsynlegt er að móðurskólar viðkomandi greina ákveði þau skilyrði sem nemendur þurfa að uppfylla til að innritast á mismundandi stigum námsins. Þannig móta móðurskólar þróun grunnnámsins í öðrum framhaldsskólum og sjá um að halda reglulega námskeið fyrir nemendur í hinum ýmsu framhaldsskólum annaðhvort innan eigin veggja eða úti í skólunum. Þar sem móðurskólar eru hugsaðir sem þjónustustofnanir fyrir allt landið þarf að tryggja að í tengslum við móðurskóla sé framboð á ódýru húsnæði, með tilheyrandi aðbúnaði fyrir unglunga á framhaldsskólastigi.

Mikilvægustu þættir í traustu starfsnámi eru góðir kennarar og tækjabúnaður sem uppfyllir þarfir nútímans. Vegna kostnaðar er óhugsandi að hægt sé að byggja upp slíka samsetningu á mörgum stöðum í landinu. Með samstarfi móðurskóla og almennra framhaldsskóla, eins og lýst hefur verið hér að ofan, má koma til móts við óskir um nám heima í héraði, án þess að það komi niður á gæðum menntunarinnar. Talið er að árangursríkasta leiðin til að halda uppi fjölbreyttu framboði náms fyrir alla þegna landsins sé að koma á móðurskólum.

## **Nám til stúdentsprófs**

### ***Almennar bóknámsbrautir***

Á sama tíma og lögð er mikil áhersla á markvissa aukningu námsbrauta á sviði starfsmenntunar er lagt til að dregið verði úr fjölbreytni í námsframboði til stúdentsprófs. Þar er átt við fækkun námsbrauta til stúdentsprófs en jafnframt að námsframboð einstakra skóla sé skert verulega frá því sem nú er til að tryggja nægilegan nemendafjölda í lokaáföngum.

Nám á almennum námsbrautum til stúdentsprófs á að veita undirbúning að námi á háskólastigi. Í bæklingi frá kennslumálanefnd Háskóla Íslands, *Undirbúningur náms við Háskóla Íslands*, kemur fram að auk góðrar almennrar menntunar eru fyrst og fremst gerðar kröfur um góðan undirbúning nemenda í kjarnagreinum (íslensku, stærðfræði og erlendum málum). Auk þess skulu nemendur hafa áunnið sér öguð vinnubrögð, m.a. með því að kynna sér rækilega afmarkað svið bóklegrar þekkingar í námi til stúdentsprófs. Nauðsynlegt er að tryggja að nemendur hafi öðlast þennan undirbúning er þeir koma í háskóla og því er lagt til að komið verði á samræmdum stúdentsprófum a.m.k. í tilteknum greinum.



## V. Heimildaskrá

- Arbeidsdirektoratet (1991). *Mer Utdanning? Yrkesorientering for ungdom*. Oslo.
- Atli Harðarson (1992). Er bekkjaskóli betri en áfangaskóli? *Ný menntamál*. 4.tbl.10.árg. , bls. 26-29.
- Auður Hauksdóttir (1991). Nýjar leiðir í Flensborgarskóla. *Skóli í klípu. Nokkur erindi af málþingi HÍK um framhaldsskólann. Málþing haldið í Borgartúni 6, laugardaginn 4. maí 1991*, bls. 8 - 11.
- Aukið hlutverk sveitarfélaga (1992). Áfangaskýrsla nefndar félagsmálaráðuneytisins um sameiningu sveitarfélaga.
- Bekendtgørelse av lov om erhvervsuddannelser af 29. juli 1992.
- Börkur Hansen (1992). Mat á skólastarfi: Til hvers? *Uppeldi og menntun: Tímarit Kennaraháskóla Íslands* , 1, 44-53.
- Broadfoot, P. (1992). Evaluating Educational Outcomes: What are our Priorities? *Comparative Education Society in Europe*. Ráðstefnurit.
- Cohen, D. K. & Spillane, J. P. (1991). National Education Indicators and Traditions of Accountability. *General Assembly on International Education Indicators. Lugano-Cadro, Switzerland, 16th to 18th September*.
- Eiríkur Hilmarsson (1991). *Fræðslumál bílgreinarinnar*. Skýrsla. Apríl.
- Eiríkur Hilmarsson. (1991). *Hugmyndir um Bílgreinaskóla*. Skýrsla. Maí.
- Elchanan, C. & Rossmiller, R. A. (1987). Research on Effective Schools: Implications for Less Developed Countries. *Comparative Education Review*, 31 (3).
- Félagsmálaráðuneytið (1992). *Aukið hlutverk sveitarfélaga*. Áfangaskýrsla sveitarfélaganefndar.
- Félagsvísindastofnun (1989). *Könnun á viðhorfum til opinberrar þjónustu. Stærð opinbera geirans, mat á gæðum opinberrar þjónustu og afstaða til þróunar hennar og mat á launum opinberra starfsmanna*.
- Flensborgarskóli (1992). *Breytingar á námstillhögun í Flensborgarskóla*.
- Frumvarp til laga um breytingu á lögum um framhaldsskóla nr. 57/1988.
- Fullan, M. (1982). *The Meaning of Educational Change*. Ontario: OISE Press.
- Gestur Guðmundsson (1992). *Framlag íslenska menntamálaráðuneytisins til samstarfsverkefnis OECD: The Changing Role of Vocational and Technical Education*



- and Training (VOTEC). *Þróun starfsmenntunar á framhaldsskólastigi*. Menntamálaráðuneytið. (Handrit).
- Goethe-Institut (1990). *Das duale System der Berufsbildung in der Bundesrepublik Deutschland. Lernort Betrieb*. Upplýsingarit með sýningu um starfsmenntun með dæmum úr málm-, raf- og efnaiðnaði. Bonn og München.
- Goodlad, J. I. (1984). *A Place Called School: Prospects for the Future*. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Guðbrandur Magnússon (1992). *Yfirlit umræðna um nýskipan prentnáms*. (Minnisblað).
- Guðbrandur Magnússon (1992). *Á íslenskur prentiðnaður framtíðarmöguleika?*. *Morgunblaðið*, 5. sept. 1992. Bls. 12.
- Háskóli Íslands (1992). *Undirbúningur náms við Háskóla Íslands. Leiðbeiningar til framhaldsskóla og nemenda þeirra*. Reykjavík: Kennslumálanefnd Háskóla Íslands.
- Hjálmar Árnason (1992). *Vettvangsaðstoð*.
- Ingvar Sigurgeirsson (1988). *Námsefni - þarfur þjónn eða harður húsbóndi?: hugleiðingar um rannsóknaniðurstöður*. *Samantekt á erindum sem höfundur flutti á uppeldismálaþingum HÍK og KÍ haustið 1990*.
- Ingvar Sigurgeirsson (1992). *The Role, Use and Impact of Curriculum Materials in Intermediate Level Icelandic Classrooms*. University of Sussex. Doktorsritgerð.
- Jón Torfi Jónasson (1992). *Ábyrgð og stjórn í íslenskum skólum*. *Samfélagstíðindi*. Bls. 131-147.
- Jón Torfi Jónasson & Halldór Jónsson (1990). *Samantekt um störf kennara, yfirkennara og skólastjóra við grunnskóla*. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Jón Torfi Jónasson (ums.) (1992). *Námsferill í framhaldsskóla*. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Joyce, B. R., R. H. Hersh, and M. McKibbin (1983). *The Structure of School Improvement*. New York: Longman Inc.
- Kelsey, J. G. T. (1992). *Change and the Administration of Education: The Canadian Experience*. (Erindi sem höfundur hélt í boði Skólameistarafélags Íslands, Endurmenntunarstofnunar Háskóla Íslands, Sambands iðnmenntaskóla og Félags skólastjóra og yfirkennara).
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1992). *Høringsutkast: Læreplan for grunnskole og videregående opplæring. Generell del*. Oslo.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1992). *Reform 94. Videregående opplæring*. Oslo.

- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1990-91). *St.meld.nr.37: Om organisering og styring i utdanningssektoren.*
- Leischner, D. (1992). *Bildungssysteme in Europa. Beiträge über Bildungssysteme, insbesondere berufliche Bildungsgänge, in verschiedenen Ländern. Berufliche Schulen in Bayern und das duale System der Berufsausbildung mit graphischen Darstellungen.* München: VBB Verlag.
- Lov om erhvervsskoler, 29. juli 1992.
- Lundgren, U. (1991). *Gæðamat í menntakerfinu. Ráðstefna BHM um gæðamat í mennta- og heilbrigðiskerfinu 29. nóv. 1991.* (Fyrirlestur). Reykjavík: Bandalag háskólamanna.
- Menntamálaráðuneytið (1989). *Aðalnámskrá grunnskóla.*
- Menntamálaráðuneytið (1992). *Hagræðing í framhaldsskólum.* (Nefndarálit).
- Menntamálaráðuneytið (1992). *Lokapróf úr framhaldsskólum.* (Nefndarálit).
- Menntamálaráðuneytið (1992). *Nám að loknum grunnskóla.*
- Menntamálaráðuneytið (1990). *Námskrá handa framhaldsskólum. Námsbrautir og áfangalýsingar.* 3. útgáfa.
- Menntamálaráðuneytið (1992). *Úrvinnsla úr Vorskýrslum grunnskóla 1990-1991.*
- Menntamálaráðuneytið (1991). *Til nýrrar aldar. Framkvæmdaáætlun menntamálaráðuneytisins í skólumálum til ársins 2000.*
- Menntamálaráðuneytið (1989). *Um innra starf framhaldsskóla: Tillögur ásamt greinargrerðum.*
- Menntamálaráðuneytið (1992). *Úrvinnsla úr haustskýrslum grunnskóla 1991-1992.*
- Nordisk Ministerråd (1990). *Skola och skolförvaltning i Norden.* Kaupmannahöfn.
- OECD (1987). *Skýrsla um menntastefnu á Íslandi.* Reykjavík: Menntamálaráðuneytið.
- OECD (1992). *The OECD International Education Indicators: A Framework for Analysis.* Paris: Centre for Educational Research and Innovation.
- Reid, I. (1986). *The Sociology of School and Education.* Fontana Press.
- Rutter, M., B. Maughan, P. Mortimore, J. Ouston, and A. Smith (1979). *Fifteen Thousand Hours: Secondary Schools and Their Effects on Children.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Sigríður Valgeirsdóttir (1992). *Skýrsla um sérkennslukönnun í leikskólum, grunnskólum og framhaldsskólum árið 1990.* Reykjavík: Menntamálaráðuneytið.
- Sigurður J. Grétarsson (1992). *Að vita vissu sína: Kennarastarfið og hlutlægt mat. Uppeldi og menntun: Tímarit Kennaraháskóla Íslands, 1, 274-283.*
- Undervisningsministeriet (1992). *General Upper Secondary Education in Denmark.*
- U. S. Department of Education (1991). *America 2000: An Education Strategy.*

Utbildningsdepartementet (1992). *Skola för bildning. Huvudbetänkande av Läroplanskommittén*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

Utbildningsstyrelsen (1991). *Utbildning 1992. Uppgifter om yrkesläroanstalter, folkhögskolor och gymnasier*.

## **VI. Viðauki: Tillögur**

**1. Stefnt verði að því að verkefni eins og fagleg og fjárhagsleg ábyrgð á skólum, eftirlit, mat á skólastarfi og ráðgjöf við skóla og kennara verði sem næst starfsvettvangi t.d. hjá sveitarfélögum, skólum, Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála og kennaramenntunarstofnunum á háskólastigi.**

**2. Hlutverk og ábyrgð ráðuneytis, sveitarstjórna, skólanefnda, skólastjóra og kennara verði afmörkuð skýrar en nú er í reglugerð og erindisbréfum.**

**3. Á árinu 1995 hafi allir skólar í landinu komið á innra eftirliti (gæðastjórnun) sem nær til helstu þátta skólastarfsins.**

3.1. Þróaðar verði matsaðferðir til að efla innra eftirlit í skólum.

3.2. Gerðar verði skýrar kröfur um gerð skólanámskrár í skólum.

**4. Heildarmat á menntakerfinu verði tekið upp á næstu árum til að afla áreiðanlegra upplýsinga um þætti eins og innra eftirlit í skólum, skólanámskrá, námsárangur nemenda, umgengni nemenda og aga í skólum, kennsluhætti og áhrif þeirra á námsárangur svo og tengsl skóla og heimila.**

4.1. Stefnt verði að því að gera reglulega úttektir á skólum í landinu. Sérstök áhersla verði lögð á að meta innra eftirlit skólanna.

4.2. Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála verði falið að gera áætlanir um úttektir og verkstýra þeim.

4.3. Rannsóknastofnunin geti falið sérfræðingum á sviði menntamála framkvæmd einstakra verkþátta úttektar enda hafi þessir aðilar fræðilega þekkingu og reynslu af skólastarfi.

4.4. Skýrsla um framkvæmd menntastefnunnar verði lögð fyrir Alþingi á tveggja ára fresti.

**5. Samræmdar mælingar á frammistöðu nemenda í grunnskólum verði eflðar og þeim komið á í framhaldsskólum.**

5.1. Prófagerð verði endurskoðuð. Meðal annars þarf að skilgreina þau námsmarkmið sem prófað er úr á samræmdum prófum. Tryggt verði að kennarar af grunn- og framhaldsskólástigi taki þátt í prófagerð. Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála verði falið að sjá um framkvæmd.

5.2. Kennurum verði tryggður aðgangur að stöðluðum prófum til að meta stöðu og framfarir nemenda í námi. Jafnframt verði þeim veitt ráðgjöf varðandi notkun slíkra prófa.

**6. Upplýsingamiðlun til almennings um skólastarf, framkvæmd þess og árangur, verði aukin.**

6.1 Skilgreind verði upplýsingaskylda stjórnvalda. Skólayfirvöld taki saman og gefi út upplýsingar um skólastarfið.

6.2. Mörkuð verði stefna um samvinnu Hagstofu Íslands og Rannsóknastofnunar uppeldis- og menntamála í tölfræðivinnu sem unnin er um menntakerfið.

**7. Markvisst rannsóknar- og þróunarstarf á sviði skólamála verði eflt.**

**8. Rekstur grunnskóla (hverfissskóli ásamt ráðgjafarþjónustu og sérskólum) færist að fullu til sveitarfélaga.**

8.1. Í hverju skólahverfi starfi skólanefnd sem sé sveitarstjórn til ráðgjafar um málefni skóla.

8.2. Sérskólar og sérdeildir verði á ábyrgð sveitarfélaga.

8.3. Sett verði á laggirnar nefnd fulltrúa ríkis og sveitarfélaga til að meta kostnað af tilfærslunni og gera tillögur um með hvaða hætti sveitarfélögum yrðu tryggðar nauðsynlegar tekjur og hvernig jafna megi kostnað milli sveitarfélaga.

8.4. Gera þarf nákvæma úttekt á réttarstöðu kennara við tilfærsluna.

**9. Stefnt skal að því að koma á einsetnum skóla með samfelldum skóladegi um allt land. Lengja þarf kennslutíma yngri barna og gera**

**nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að öll börn hefji skólagöngu að morgni.**

**10. Tryggja þarf nemendum 175 skóladaga að lágmarki á ári hverju.**

**11. Lagt er til að skólaskylda verði óbreytt.**

**12. Hafin verði endurskoðun aðalnámskrár grunnskóla. Þar verði sett fram skýr markmið um kunnáttu nemenda við lok grunnskóla.**

12.1. Kjarnagreinar í grunnskóla verði skilgreindar. Tryggja þarf kjarnagreinum ákveðinn tímafjölda í grunnskólanum. Leggja ber sérstaka áherslu á móðurmál.

**13. Tryggt verði að við lok skyldunáms hafi hver nemandi og foreldrar hans með hjálp skólans fengið sem gleggsta mynd af því hvernig nemandanum gengur í skólanum, áhugasviði hans og hæfileikum. Endurgjöf til nemenda verði skipulögð sem heild, heffist snemma á skólaferlinum og aukist eftir því sem nemendur eldast.**

13.1. Byggja þarf upp kerfisbundið námsmat í grunnskólum. Samræmd próf í völdum greinum verði lögð fyrir í lok 4. bekkjar og í lok 7. bekkjar í grunnskólum. Samræmd próf verði áfram í lok 10. bekkjar.

13.2. Endurmeta þarf núverandi skipan sérkennslu, stuðningskennslu og annarrar sérfræðipjónustu.

**14. Leita þarf leiða til að efla skólastarf í unglíngadeildum grunnskóla.**

14.1. Komið verði á námsaðgreiningu nemenda í kjarnagreinum í kjölfar námsmats í lok 7. bekkjar eftir því sem aðstæður leyfa.

14.2. Við upphaf unglíngastígs sé komið á öflugum stuðningi við nemendur sem standa illa að vígi við lok 7. bekkjar.

14.3. Skilgreina þarf hlutverk umsjónarkennara á unglíngastigi. Hann hafi sérstakan umsjónartíma á stundatöflu hjá þeirri bekkjardeild sem hann hefur umsjón með.

14.4. Náms- og starfsfræðsla verði fastur þáttur í starfi grunnskólans með sérstakri áherslu í efri bekkjum.

