

Skýrsla

**mennta- og menningarmálaráðherra til Alþingis
um framkvæmd skólastarfs í grunnskólum skólaárin
2007-2008, 2008-2009 og 2009-2010**

Prentsmiðjan Oddi ehf., umhverfisvottuð prentsmiðja

Efnisyfirlit

Samantekt	7
Inngangur	11
I. Stjórnskipan grunnskóla	15
1.2 Skólafélag sveitarfélaga	15
1.3 Skólafélag	16
1.4 Skólaráð	16
1.5 Foreldrafélag	17
1.6 Nemendafélag	17
II. Útgjöld til grunnskóla	18
III. Grunnskólar í landinu, fjöldi og stærð	21
3.2 Skólahúsnæði og aðstaða í grunnskólum	23
Grunnskólahúsnæði	23
Skólaakstur	24
Málsverður á skólatíma	24
IV. Nemendur	24
4.1 Fjöldi nemenda í grunnskólum	24
4.2 Grunnskólanemendur við nám í framhaldsskólum	26
4.3 Ábyrgð nemenda	26
4.4 Brottvísun nemenda	27
4.5 Nemendur með annað móðurmál en íslensku	28
4.6 Móttökuáætlun	30
4.7 Nemendur og tungumálanám	31
4.8 Fósturbörn	33
4.9. Nemendur með sérþarfir	33
4.10 Sjúkrakennsla	35
4.11 Lengd viðvera - frístundaheimili	35
4.12 Sérfræðijónusta og stoðkerfi grunnskóla	36
4.13 Nemendaverndarráð	37
4.14 Skólaheilsugæsla	37
V. Starfsfólk grunnskóla	37
5.1 Lög um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda	37
5.2 Skólastjóri	39
5.3 Starfsfólk	39
5.4 Aldur kennara	42
5.5 Aðsókn að kennaranámi	44

5.6	Starfsmannavelta og brottfall starfsfólks	45
5.7	Símenntun starfsfólks	46
5.8	Undanþágunefnd grunnskóla	47
5.9	Hert eftirlit með ráðningum	47
5.10	Fjöldi nemenda á kennara	48
5.11	Áætlun um fjölda kennara 2009-2010 – spá frá 1998	48
5.12	Náms- og starfsráðgjöf	51
VI. Inntak náms, námsskipan og námsmat		52
6.1	Útgáfa nýrrar aðalnámskrár fyrir leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla 2011	52
6.2	Skóladagar nemenda	53
6.3	Viðmiðunarstundaskrá	53
6.4	Skólanámskrá og starfsáætlun	54
6.5	Skólareglur	54
6.6	Styrkir	54
	Próunarsjóður grunnskóla	54
VII. Námsgögn		56
VIII. Mat og eftirlit		56
8.1	Ytra mat	57
8.2	Mat og eftirlit ráðuneytisins	57
	Olweusar-verkefnið	58
	Úttekt á læsiskennslu í grunnskólum 2008/2009	59
	Sjálandsskóli	59
	Alþjóðaskólinn við Sjálandsskóla	59
	Próunarverkefnið Borgarfjarðarbrúin	60
	ART	60
	Framhaldsbraut í Lækjarskóla í Hafnarfirði	60
	List- og menningarfræðsla á Íslandi	61
8.3	Stofnanaúttektir vor 2010	61
8.4	Tilraunaverkefni um ytra mat á grunnskólum	62
8.5	Innra mat í grunnskólum	63
	Samantekt 2007-2009	64
	Samanburður á heildarniðurstöðum 2001-2003 og 2007-2009	64
8.6	Samræmd próf og könnunarpróf	65
	Niðurstöður prófa 2008, 2009 og 2010	66
IX. Alþjóðlegar rannsóknir		69
9.1	PISA 2009	69
9.2	TALIS	70

X. Viðurkenning grunnskóla, samrekstur og heimakennsla	72
10.1 Sjálfstætt starfandi skólar	72
10.2 Samrekstur	72
10.3 Heimakennsla	72
XI. Meðferð kærumála	73
XII. Ýmis verkefni á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytis	73
12.1 Samstarf fjögurra ráðuneyta um aðgerðir gegn einelti í skólum og á vinnu- stöðum	73
12.2 Kostnaðarmat vegna laga um leik- og grunnskóla og aðalnámskrár	74
12.3 Samningur við Landvernd um Skóla á grænni grein (Grænfánaverkefnið)	74
12.4 Samstarfssamningur við Heimili og skóla	74
12.5 Þróunarskólar	74
12.6 Menntaþing 2008	75
12.7 Heildstæð menntun á umbrotatímum - menntaþing 2010	75
12.8 Nýsköpunarkeppni grunnskóla	75
12.9 Velferðarvaktin	75
12.10 Samráðsnefnd leik- og grunnskóla	76
12.11 Stuðningur við langveik börn og börn með ADHD	76
12.12 Unnið að betri þjónustu við heyrnarlausa og heyrnarskerta	76

Samantekt

Rekstur grunnskóla var færður til sveitarfélaga með lögum um grunnskóla frá 1995 og síðan þá hefur starfstími grunnskóla verið lengdur umtalsvert. Aðalnámskrá grunnskóla frá 2006 skapaði skilyrði til að gera auknar kröfur í tilteknum námsgreinum í grunnskóla. Með nokkrum breytingum á lögum um grunnskóla í janúar 2007 og með nýrri aðalnámskrá sem tók gildi í ágúst sama ár var grunnskólum gefið aukið svigrúm til þess að koma til móts við þessar kröfur sem átti m.a. að vera forsenda þess að hægt væri að stytta nám á framhaldsskólastigi. Í lögunum frá 2008 felast ekki grundvallarbreytingar á skipan grunnskóla en leitast var við með heildarendurskoðun á lögunum u.þ.b. 10 árum eftir flutning grunnskólans til sveitarfélaga að treysta undirstöður skólastarfsins með árangur, velferð og þarfir nemenda að leiðarljósi ásamt því að skerpa á hlutverki sveitarfélaga annars vegar og ríkisins hins vegar í ýmsum málum, m.a. í ljósi reynslunnar.

Lögin frá 2008 miða m.a. að eftirfarandi:

- að skapa skilyrði þess að menntun íslenskra barna verði til fyrirmyndar á alþjóðavísu,
- að tryggja velferð allra grunnskólabarna og jöfn tækifæri til náms,
- að nám sé lagað að ólíkum þörfum nemenda og að þeir taki virkan þátt í skólastarfi,
- að auka svigrúm og samfellu á milli skólastiga og innan grunnskólastigsins,
- að grunnskólabörn fái viðeigandi stuðning í námi og sérfræðipjónusta sé samhæfð með þarfir þeirra að leiðarljósi,
- að skýra ábyrgð, réttindi og skyldur barna og foreldra,
- að styrkja mat og eftirlit með skólastarfi til þess að stuðla að framförum og umbótum í starfi grunnskóla.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið stóð fyrir tveimur könnunum um innleiðingu og framkvæmd laga nr. 91/2008 um grunnskóla og laga nr. 90/2008 um leikskóla. Fyrri könnuninni var ætlað að meta stöðu innleiðingar nýju laganna auk þess sem upplýsingarnar áttu að nýtast sem liður í lögbundnu eftirliti ráðuneytisins með skólastarfi. Spurningalisti var sendur 77 sveitarfélögum og bárust 68 svör. Lögð var áhersla á að kanna lögbundin verkefni skólanefnda auk þess sem spurt var um þætti tengda fyrirkomulagi skólastarfs. Kannaðir voru þættir eins og t.d. skólastefna og eftirlit sveitarfélaga, sérfræðipjónusta, skólaráð, foreldrafélög og samrekstur skólastiga. Fyrstu kannanirnar voru gerðar skólaárið 2009 til 2010 en ráðgert er að gera sambærilegar kannanir haustið 2013 til samanburðar og eftirfylgni. Eftirfarandi eru helstu niðurstöður könnunarinnar:

- Í um 85% sveitarfélaga fer ein nefnd bæði með málefni leik- og grunnskóla og eru konur oftast í meirihluta í skólanefnd eða að meðaltali 66%.
- Um þriðjungur sveitarfélaga er í samvinnu við annað sveitarfélag um rekstur grunnskóla og í 40% sveitarfélaga tíðkast samrekstur skóla en algengast er að reknir séu saman leik- og grunnskólar.
- Sveitarstjórnir fylgjast vel með skólasókn barna í sveitarfélaginu en það fer eftir aðstæðum hvernig að því er staðið. Í fjórum sveitarfélögum eiga börn lögheimili í sveitarfélaginu án þess að sækja þar skóla en það á sér eðlilegar skýringar.
- Yfir 80% sveitarfélaga hafa myndað sé skólastefnu eða eru að vinna í henni en ákvæði um stefnu um leik- og grunnskólahald í sveitarfélögum eru ný í lögunum frá 2008. Á þessum tímamarki má segja að það sé ásættanlegt hlutfall.
- 85% sveitarstjórna hafa stuðlað að samstarfi leik- og grunnskóla í sveitarfélaginu og um 68% segjast stuðla að samstarfi grunn- og framhaldsskóla.
- Eftirlit sveitarstjórna með skólahaldi er mjög mismunandi milli sveitarfélaga og gefur vísendingar um ólíkar hugmyndir um það hvað í eftirliti eigi að felast.

Svörin voru m.a. nýtt í tengslum við mótun tilraunaverkefnis ráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga um ytra mat á grunnskólum, sbr. kafla 8.4. í fyrirbyggjandi skýrslu.

- 66% skólanefnda hafa samþykkt skólanámskrá og 82% starfsáætlun skóla fyrir skólaárið 2009-2010. Samkvæmt lögunum ber skólanefndum að staðfesta starfsáætlun skóla árlega og því verður skoðað aftur haustið 2013 hversu margar skólanefndir hlíta þessu ákvæði laganna.

Um sama leyti og könnun meðal sveitarfélaga fór fram, var gerð könnun meðal skólastjóra grunnskóla um framkvæmd nýrra grunnskólalaga. Lögð var áhersla á að kanna lögbundna þætti í starfi grunnskóla. Spurningalisti var sendur skólastjórum allra 174 grunnskóla landsins og fengust svör frá öllum skólastjórum. Stefnt er að því að sambærileg könnun verði aftur gerð skólaárið 2013-2014. Eftirfarandi eru helstu niðurstöður könnunarinnar:

- Í 23 skólum hafði ekki verið unnið að endurskoðun skólanámskrár eftir að nýju löggin voru samþykkt. Skólastjórar þessara skóla segja annaðhvort að endurskoðun skólanámskrár standi yfir eða að ætlunin sé að endurskoða skólanámskrána á næsta skólaári.
- Í lögunum frá 2008 eru ákvæði um skólareglur og ábyrgð nemenda. 35 skólar höfðu ekki endurskoðað skólareglur sínar frá því nýju löggin tóku gildi en þegar niðurstöður könnunarinnar lágu fyrir þótti ekki tímabært að gera athugasemdir við það. Samkvæmt reglugerð frá 2011 um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins skal setja skólareglur í hverjum grunnskóla með skýrum viðbrögðum við brotum á reglunum og að úrræði og viðbrögð stuðli að jákvæðri hegðun og miði að því að rækta persónuþroska og hæfni nemenda. Samkvæmt úttektaráætlun mennta- og menningarmálaráðuneytisins fyrir tímabilið 2013-2015 verður kannað meðal grunnskóla haustið 2013 hvernig innleiðing reglugerðarinnar hafi gengið.
- Skólastjórar 33 skóla sögðust hafa vísað nemanda/nemendum brott lengur en einn skóladag en með skýrari reglugerð um ábyrgð nemenda og skólareglur mun brottvísunum vonandi fækka og fækkunin koma fram í næstu könnun.
- Í 98 grunnskólum eru nemendur sem stunda nám á framhaldsskólastigi en um 135 skólar kenna nemendum á unglingsstigi. Í rúmlega 70% skóla stunduðu nemendur nám í framhaldsskólum. Á árunum 2006-2008 fjölgaði mjög þeim grunnskólanemendum sem nýttu sér möguleika til einingabærs náms. Árið 2008 náði fjöldi þeirra hámarki en þá voru 1.460 nemendur skráðir í áfanga í framhaldsskólum en þeim fór síðan fækkandi og reyndust aðeins 223 árið 2011. Nánar er fjallað um grunnskólanemendur sem taka áfanga á framhaldsskólastigi í kafla 4.2.
- Kannað var hvers konar sérfræðipjónustu skólinn hefði aðgang að og flestir svöruðu með því að skrá þá sérfræðinga sem skólinn hefði aðgang að. Í ytra mati sem ráðuneytið hefur látið gera á grunnskólum á síðastliðnum árum er oftast ekki tekið fram að sérfræðipjónustu sé ábótavant. Bæði upplýsingar úr könnuninni og úttektarskýrslum voru nýttar við gerð könnunar á fyrirkomulagi sérfræðipjónustu sem send var til sveitarfélaga í mars 2013.

Flestir þessara þátta verða kannaðir aftur skólaárið 2013-2014 en öðrum var fylgt eftir með erindi til sveitarfélaga og skóla vor eða haust 2010 eftir atvikum. Miðað við niðurstöður kannana meðal sveitarstjóra og skólastjóra frá 2009 hefur innleiðing laganna frá 2008 gengið vel. Síðan þá hefur verið gefinn út nokkur fjöldi reglugerða sem leggur ýmsar skyldur á sveitarfélög og skóla. Reynt verður í könnunum um innleiðingu laganna

sem fyrirhugaðar eru haustið 2013 og vorið 2014 að kanna bæði þau atriði laganna sem í fyrri könnun reyndust ábótavant og innleiðingu hinna ýmsu reglugerða.

Skólar

Síðastliðinn áratug hefur grunnskólum fækkað nokkuð á landinu. Árið 2001 voru alls 193 skólar starfandi. Þeim fækkaði í 187 skólaárið 2003-2004 og skólaárið 2004-2005 voru þeir 178. Á því tímabili sem hér er fjallað um er fjöldi þeirra 174 til 175. Grunnskólum hefur því fækkað um 19 á tíu árum. Fækkunina má fyrst og fremst rekja til sameiningar sveitarfélaga á landsbyggðinni og í kjölfarið sameiningar fámennra skóla. Þó hafa stærri skólar einnig verið sameinaðir eins og t.d. í Reykjavík. Allir grunnskólar hafa verið einsetnir síðan 2004 og enginn eiginlegur heimavistarskóli er starfandi.

Útgjöld

Sveitarfélög annast rekstur grunnskóla og um 98% kostnaðar falla á þau. Kostnaður ríkisins var 614 m. kr. árið 2008 og hækkaði í krónum talið upp í 654 m. kr. árið 2010. Útgjöld vegna grunnskóla eru næstum helmingur af öllum útgjöldum hins opinbera til fræðslumála. Árið 2008 voru útgjöld til grunnskóla 53,7 milljarðar króna og hafði hækkað umtalsvert frá árinu 2007. Þrátt fyrir það minnkaði hlutur grunnskólans í heildarútgjöldum hins opinbera til fræðslumála og þau voru jafnmikill hluti af vergri landsframleiðslu.

Nemendur

Nemendur í grunnskólum voru samtals 43.573 skólaárið 2007-2008, 43.222 skólaárið 2008-2009 og 42.726 skólaárið 2009-2010. Nemendum fækkaði um tæplega eitt þúsund milli árána 2007 og 2009. Frá 2003 hefur heildarfjöldi nemenda í grunnskólum farið jafnt og þétt fækkandi og síðustu tölur um fjölda grunnskólanema árið 2012 sýna að sú fækkun hefur haldið áfram. En margt bendir til að þróunin muni snúast við og nemendum fjölgi aftur. Um 25% grunnskólanemenda njóta sérkennslu eða stuðnings í námi.

Starfsfólk

Árið 2007 var starfsfólk grunnskóla samtals 7.626, því fjölgaði árið 2008 og voru þá 7.884 en fækkaði um rúmlega eitt hundrað til ársins 2009. Stjórnendur, þ.e. skólastjórar, aðstoðarskólastjórar og deildarstjórar voru 7,4% alls starfsfólks árið 2007 og 7,7% árið 2009. Kennarar og stuðningsaðilar voru um tveir þriðju starfsfólks, 66% árið 2007 og 64,8% árið 2009. Starfsfólk sem sinnti annarri sérfræðiþjónustu var rúmlega 3% og annað starfsfólk var 23,6% árið 2007 og 24,2% árið 2009.

Mat á skólastarfi

Ráðuneytinu ber að gera áætlun til þriggja ára um kannanir og úttektir á grunnskólum sem miða að því að veita upplýsingar um framkvæmd laganna, aðalnámskrá grunnskóla og aðra þætti skólastarfs. Fyrsta þriggja ára áætlunin sem gerð var á grundvelli þessa nýja lagaákvæðis gildir frá 2010 til 2012 og er þar fjallað um fyrirhugað ytra mat ráðuneytisins á leik-, grunn- og framhaldsskólum. Ytra mat er skilgreint í áætluninni og getur samkvæmt henni m.a. falist í úttektum á einstökum þáttum skólalags, stofnanaúttektum, úttektum á námsgreinum og námsþáttum og innra mati skóla. Á því tímabili sem fjallað er um í skýrslunni var unnið samkvæmt lögum um grunnskóla frá 1995 skólaárið 2007/2008 en lögum frá 2008 og úttektaráætlun ráðuneytisins fyrir tímabilið 2010-2012 skólaárið 2008/2009 og 2009/2010. Samkvæmt niðurstöðum ytra mats í grunnskólum umrætt tímabil hefur skólalagd í grunnskólum að öllu jöfnu verið í samræmi við lög og reglugerðir. Nokkuð ber á óánægju með sérfræðiþjónustu sveitarfélaga og stendur til að gera úttekt á fyrirkomulagi hennar haustið 2013. Vorið 2013 var gerð könnun meðal sveitarfélaga, þ.e.

þeirra sem veita sérfræðipjónustu, og virðast sveitarfélög almennt telja að sérfræðipjónustan sé í samræmi við lög og reglugerð. Í úttekt á haustdögum 2013 verður m.a. rætt við kennara og skólastjóra og þá sem þiggja þjónustuna, þ.e. nemendur og foreldra þeirra. Starfsfólk grunnskóla virðist eiga í nokkrum erfiðleikum með innra mat. Í ytra mati eru oftast en ekki gerðar athugasemdir við framkvæmd innra mats. Gerðar voru úttektir á sjálfsmatsaðferðum allra grunnskóla á tímabilinu 2001-2003 og aftur 2007-2008. Á tímabilinu 2001 til 2003 var talið að kerfisbundið sjálfsmat hefði farið fram í um 40% skólanna. Þetta hlutfall var komið í um 53% á tímabilinu 2007 til 2009. Í kjölfar seinni úttektartímabilins var fjöldi skóla veitt sérstök ráðgjöf sem stóð yfir í eitt skólaár.

PISA

PISA (*Programme for International Student Assessment*) er helsti alþjóðlegi mælikvarði á gæði og árangur grunnskóla sem gefur til kynna hvernig nemendur á Íslandi standa við lok grunnskóla í samanburði við nemendur í öðrum löndum. PISA-kannanir eru endurtekna á þriggja ára fresti og var slík könnun framkvæmd árið 2009 þar sem sérstök áhersla var á lesskilning og læsi á rafrænt efni. Árangur í lesskilningi batnaði marktækt frá könnuninni 2006 eftir að hafa dalað frá árinu 2000. Af 65 þáttökulöndum voru 10 þar sem lesskilningur nemenda var marktækt betri en á Íslandi. Á Norðurlöndunum skera Finnar sig úr í lesskilningi en árangur hinna er mjög áþekkur.

Samræmd könnunarpróf

Samræmd könnunarpróf eru lögð fyrir í íslensku og stærðfræði í 4. og 7. bekk og í ensku, íslensku og stærðfræði í 10. bekk. Á tímabilinu 2008-2010 er munur á frammistöðu milli höfuðborgarsvæðisins og landsbyggðarinnar í öllum þremur árgöngunum. Meðaltölin eru yfirleitt hæst í nágrennasveitarfélögum, síðan kemur Reykjavík skammt á eftir. Í kjördæmum utan höfuðborgarsvæðisins eru meðaltölin í öllum tilvikum undir landsmeðaltali nema í íslensku árið 2009 í Norðausturkjördæmi. **Þátttaka í samræmdum könnunarprófum í 10. bekk var yfir 90% og fór batnandi. Á höfuðborgarsvæðinu var um 95% þátttaka en um og yfir 90% á landsbyggðinni.**

Inngangur

Í lögum um grunnskóla nr. 91/2008 er ákvæði þess efnis að mennta- og menningarmálaráðherra skuli á þriggja ára fresti gera Alþingi grein fyrir framkvæmd skólalands í grunnskólum. Í fyrri lögum frá 1995 var að finna samhljóðandi ákvæði. Fyrirliggjandi skýrsla tekur til skólaáranna 2007-2008, 2008-2009 og 2009-2010. Fyrsta skólaárið sem fjallað er um í skýrslunni er því fyrir gildistöku laga um grunnskóla 2008 sem tóku gildi 1. júlí það ár. Í völdum tilfellum eru settar fram eldri upplýsingar til að gefa gleggri mynd af þróun mála. Skýrslan er sú fimmta sem ráðherra leggur fram á Alþingi um skólalands í grunnskólum. Þegar skýrslan um skólalands í grunnskólum var gerð í fyrsta skipti var ákveðið að láta þrjú ár líða frá gildistöku laga um grunnskóla frá 1995 og náði skýrslan þá til áraanna 1995-96, 1996-97 og 1997-98.

Skýrslan byggist aðallega á upplýsingum frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu, Hagstofu Íslands, Námsgagnastofnun, Námsmatsstofnun og Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Í tengslum við bæði lögbundið eftirlit ráðuneytisins með grunnskólastarfi og innleiðingu nýrra laga um grunnskóla fól ráðuneytið Félagsvísindastofnun að afla upplýsinga um starfsemi grunnskóla með því að senda spurningalista til allra sveitarfélaga og allra grunnskóla landsins skólaárið 2009-2010. Markmiðið var að meta stöðu innleiðingar nýrra laga um grunnskóla meðal sveitarfélaga auk þess sem upplýsingarnar voru notaðar í tengslum við lögbundið eftirlit ráðuneytisins með skólustarfi. Lögð var rík áhersla á að fá svör frá öllum

sveitarfélögum en þrjú sveitarfélög svöruðu ekki þrátt fyrir fjölmargar ítrekanir. Í framhaldi af því voru gefnar út skýrslur með samantekt á annars vegar svörum sveitarstjórnanna og hins vegar svörum skólustjóra grunnskóla. Í þessari skýrslu er m.a. stuðst við upplýsingar sem fram komu í þessum athugunum.

Í skýrslunni eru að finna margvíslegar upplýsingar um grunnskólastarf, s.s. um nemendur, fjölda og stærð skóla, um starfsfólk, menntun þess og aldur, inntak náms, námsgögn, úttektir á ýmsum þáttum skólustarfs, árangur á samræmdum könnunarprófum, niðurstöður úr alþjóðlegu rannsóknunum PISA og TALIS, útgjöld til grunnskóla og um ýmis verkefni sem hafa verið unnin til að þróa skólustarfið. Rétt er að taka fram að skýrslan fjallar ekki ítarlega um rekstur grunnskóla enda bera sveitarfélög ábyrgð á rekstri og framkvæmd skólustarfs. Samband íslenskra sveitarfélaga gefur árlega út greinargott yfirlit yfir rekstur grunnskóla í skólaskýrslu sinni.

Ríkið ber kostnað af og hefur ábyrgð á nokkrum þáttum er lúta að grunnskólum eins og samningu aðalnámskrár grunnskóla, samræmdum könnunarprófum í 4., 7. og 10. bekk, ytra mati á skólustarfi, kennaramenntun og námsgögnum, svo og meðferð kærumála samkvæmt grunnskólalögum. Einnig leggur ríkið fram umtalsvert fjármagn til alþjóðlegra rannsókna, í Sprotasjóð leik-, grunn- og framhaldsskóla og Þróunarsjóð námsgagna fyrir sömu skólustig. Þá rekur ríkið ýmsar greiningar- og þjónustustofnanir sem þjónusta skólakerfið, aðallega stofnanir sem flokkast undir 3. stigs sérfræðiþjónustu, svo sem Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins, Þekkingar- og þjónustumiðstöð við blindu, sjónskerta og daufblinda, Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra og BUGL.

Námsmatsstofnun hefur verið falin, með samningi við mennta- og menningarmálaráðuneytið, öll framkvæmd samræmdra könnunarprófa og einnig hefur stofnunin borið ábyrgð á þátttöku Íslands og framkvæmd umfangsmikilla alþjóðlegra rannsókna í skólakerfinu, s.s. PISA og TALIS, sem nánar verður fjallað um síðar í skýrslunni. Námsgagna-

stofnun sér um útgáfu og dreifingu námsgagna til grunnskóla í skyldunámsgreinum, nemendum og foreldrum þeirra að kostnaðarlausu.

Markmið grunnskólastarfs voru fyrst skilgreind í lögum nr. 63/1974 og hafa svo til haldist óbreytt síðan. Á þessum rúmu 30 árum hefur íslenskt þjóðfélag tekið ýmsum breytingum sem endurspeglast m.a. í almennum samfélags- og atvinnuháttum, fjölskylduhögum og fjölda íbúa sem eiga sér annað móðurmál en íslensku.

Lög nr. 66/1995 og 91/2008 um grunnskóla

Fyrsta skólaárið sem skýrsla þessi tekur til, þ.e. 2007-2008, giltu lög nr. 66/1995 um skólahlald í grunnskólum en með þeim lögum var ábyrgð á rekstri grunnskóla flutt til sveitarfélaga. Með lögum nr. 87/1989, um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, voru ýmis verkefni sem áður voru í höndum menntamálaráðuneytisins flutt til sveitarfélaga. Þar var ákveðið að sveitarfélög kostuðu ein stofnun og rekstur grunnskóla en ríkissjóður kostaði áfram kennslu (almenna kennslu, viðurkennda forfallakennslu, sjúkrakennslu og sérkennslu), stjórnun, námsgögn og sérfræðipjónustu. Með lögunum frá 1995 tóku sveitarfélög við þessum verkefnum að undanskilinni útgáfu námsgagna og öll ábyrgð á framkvæmd skólahlalds færðist til þeirra. Meðal nýjunga í lögunum frá 1995 voru ákvæði þess efnis að allir grunnskólar skyldu gefa út skólanámskrá sem unnin væri af starfsfólki skólans undir faglegru forustu skólastjóra. Þá var ákvæði um að hver skóli ætti að innleiða aðferðir til að meta innra starf (sjálfsmat skóla), þ.á m. kennslu- og stjórnunarhætti, samskipti innan skólans og tengsl við aðila utan hans. Báðar þessar tillögur voru ætlaðar sem liður í að styrkja fagmennsku í skólastarfi og efla innra starf skóla. Nýjung var ákvæði um að samræmd próf skyldu lögð fyrir allan árgang nemenda í 4. og 7. bekk grunnskóla. Tilgangur prófanna var að veita nemendum, foreldrum og skólum hlutlægar upplýsingar um námsframvindu nemenda þannig að hægt yrði að grípa inn í snemma á námsferlinum með markvissum aðgerðum hjá þeim nemendum sem ekki hefðu náð tilskildum árangri.

Í lögunum frá 1995 var gengið út frá því að allir grunnskólar væru einsetnir og að því takmarki skyldi náð árið 2001. Eins og fram kemur í fyrirbyggjandi skýrslu lauk einsetningu grunnskóla árið 2004. Í samræmi við stefnumörkun um einsetningu var gert ráð fyrir að vikulegur kennslustundafjöldi nemenda ykist frá því sem áður var. Ákvæðin um tímafjölda á hvern nemenda voru lágmarksákvæði þannig að sveitarfélögum var ekki heimilt að bjóða minni kennslu í viku hverri en grunnskólalög kváðu á um. Átti kennslustundafjöldi í grunnskóla að aukast á hverju ári þar til lágörkum laganna væri náð að fullu. Kveðið var á um að skólaár nemenda skyldi vera níu mánuðir og kennsludagar ekki færri en 170. Gagnrýnt hafði verið hve kennsludagar væru fáir og að nemendur fengju oft frí á starfstíma skóla. Í þágildandi reglugerð um starfstíma skóla var heimild til að fella niður kennslu af ýmsum orsökum, t.d. vegna prófhalds, starfsdaga kennara á skólaárinu og námskeiðahalds kennara. Niðurfelling kennslu af þessum ástæðum olli því að raunverulegir kennsludagar nemenda í 9 mánaða skólum voru í mörgum tilvikum aðeins 144–155 dagar á ári. Þrátt fyrir að þágildandi grunnskólalög gerðu ráð fyrir 9 mánaða skólaári nemenda á grunnskólastigi störfuðu 66 af 207 grunnskólum landsins, skólaárið 1994-1995, í einungis 8½ mánuð, allmargir störfuðu aðeins í 8 mánuði og tveir í 7 mánuði. Þess ber þó að geta að 92% nemenda í grunnskólum þetta skólaár sóttu 9 mánaða skóla í þéttbýli. Þá var í lögunum heimildaákvæði um að sveitarstjórnir gætu boðið nemendum lengda viðveru utan daglegs kennslutíma en með því var verið að lögfesta framkvæmd sem nokkur sveitarfélög höfðu komið á að eigin frumkvæði.

Hinn 1. janúar 2007 tóku gildi lög nr. 98/2006, sem samþykkt voru á Alþingi vorið 2006, um breytingu á lögum nr. 66/1995, með síðari breytingum. Meginbreytingarnar á grunnskólalögum sem tóku gildi 1. janúar 2007 voru:

- Skýrari ákvæði um stofnun grunnskóla sem reknir eru af öðrum en sveitarfélögum og lögbundið lágmarksframlag sveitarfélaga til þessara skóla, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, til að tryggja rekstrargrundvöll þeirra.
- Fellt niður ákvæði um að meðallengd kennslustunda skuli vera 40 mínútur. Einungis var kveðið á um lágmarks vikulegan kennslutíma í mínútum en ekki í kennslustundum. Breyting þessi átti að auka sveigjanleika skóla til að skipuleggja skólatímamann með öðrum hætti en út frá meðallengd kennslustunda.
- Viðtækari heimildir til mats á námi utan grunnskóla til valgreina.
- Skerpt á lögbundnum umsagnarrétti foreldraráða þannig að hann náði til fyrirhugaðra meiri háttar breytinga á skólahaldi og starfsemi skóla.
- Sérstök áhersla var lögð á aukinn þátt nemenda í skólastarfinu með því að lögbinda að við hvern grunnskóla skyldi starfa nemendaráð og því ætlað aukið hlutverk.
- Lögfest nokkur ákvæði sem snúa að námsumhverfi nemenda, öryggi og vellíðan þeirra í skólastarfi.

Í samræmi við lagabreytingarnar var gerð sú breyting á viðmiðunarstundaskrá að vikustundir nemenda voru settar fram í mínútum og lágmarkskenndlutími á viku í hverri námsgrein miðaðist við áfanga í stað ára. Þannig segir viðmiðunarstundaskrá til um vægi námsgreina innbyrðis og fjölda kennslustunda í einstökum námsgreinum sem hver nemandi á rétt á í 1. – 4. bekk, 5. – 7. bekk og 8. – 10. bekk. Á þennan hátt er stuðlað að auknum sveigjanleika til að auka sjálfstæði skóla við skipulag náms og kennslu.

Árið 2006 skipaði þáverandi menntamálaráðherra nefnd til að vinna að heildarendurskoðun laga um grunnskóla nr. 66/1995, með síðari breytingum. Nefndin hafði viðtækt samstarf við ýmsa hagsmunaaðila í tengslum við endurskoðun laganna og auglýsti eftir athugasemdum og ábendingum frá almenningi. Fólk var hvatt til að koma á framfæri skoðunum sínum á því hvaða meginsjónarmið ætti að hafa að leiðarljósi við endurskoðun grunnskólalaga og hvaða framtíðarsýn ætti að vera í málefnum grunnskólans. Í júní 2008 tóku gildi lög nr. 91/2208 um grunnskóla. Í lögum frá 2008 felast ekki grundvallarbreytingar á skipan grunnskóla. Leitast er við með heildarendurskoðun á lögum, u.þ.b. 10 árum eftir flutning grunnskólans til sveitarfélaga, að treysta undirstöður skólastarfsins með árangur, velferð og þarfir nemenda að leiðarljósi ásamt því að skerpa á hlutverki sveitarfélaga annars vegar og ríkisins hins vegar í ýmsum málum, m.a. í ljósi reynslunnar.

Á grundvelli laganna frá 2008 hafa verið gefnar út eftirtaldar reglugerðir:

- reglugerð um skólaráð við grunnskóla nr. 1157/2008,
- reglugerð um fyrirkomulag og framkvæmd samræmdra könnunarprófa í 4., 7. og 10. bekk grunnskóla nr. 435/2009,
- reglugerð um heimakennslu á grunnskólastigi nr. 531/2009,
- reglur um skólaakstur í grunnskóla nr. 656/2009,
- reglugerð um gerð og búnað grunnskólahúsnæðis og skólalóða nr. 657/2009,
- reglugerð um Sprotasjóð leik-, grunn- og framhaldsskóla nr. 658/2009,
- reglugerð um mat og eftirlit í grunnskólum og upplýsingaskyldu sveitarstjórna um skólahald nr. 893/2009,
- reglugerð um skil og miðlun upplýsinga á milli leik- og grunnskóla nr. 896/2009,
- reglugerð um miðlun og meðferð upplýsinga um nemendur í grunnskólum og rétt foreldra til aðgangs að upplýsingum um börn sín nr. 897/2009,

- reglugerð um sérfræðiþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemenda-verndarráð í grunnskólum nr. 584/2010,
- reglugerð um nemendur með sérþarfir í grunnskóla nr. 585/2010,
- reglugerð um breytingu á reglugerð um skil og miðlun upplýsinga á milli leik- og grunnskóla nr. 856/2011,
- reglugerð um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins í grunnskólum nr. 1040/2011,
- reglugerð um skólagöngu fósturbarna í grunnskólum nr. 547/2012 og
- reglugerð um viðurkenningu grunnskóla sem reknir eru af öðrum en sveitarfélögum og skólalald samkvæmt erlendri eða alþjóðlegri námskrá og námsskipan nr. 699/2012.

Aðrar reglugerðir sem taka til grunnskóla eru:

- reglugerð nr. 1111/2007 um námsgagnasjóð,
- reglugerð nr. 1268/2007 um þróunarsjóð námsgagna,
- reglugerð nr. 1150/2008 um innritun nemenda í framhaldsskóla,
- reglugerð nr. 241/2009 um matsnefnd leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla,
- reglugerð nr. 872/2009 um inntak menntunar leik-, grunn- og framhaldsskólakennara,
- reglugerð nr. 440/2010 um störf og starfshætti undanþágunefndar grunnskóla og
- reglugerð nr. 814/2010 um hollustuhætti á sund- og baðstöðum.

Önnur lög sem snerta grunnskóla eru:

- lög um náms- og starfsráðgjafa nr. 35/2009 og
- lög um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls nr. 61/2011.

Í maí 2011 tók gildi ný aðalnámskrá fyrir grunnskóla á grundvelli laganna frá 2008. Á tímabilinu sem hér er til umfjöllunar var því unnið í samræmi við eldri námskrá.

Málefni grunnskólans falla fyrst og fremst undir eina skrifstofu og tvö svið í mennta- og menningarmálaráðuneyti, þ.e. *skrifstofu menntamála* (leik- og grunnskóladeild og stefnumótunar- og þróunardeild), *lögfræðisvið* og *mats- og greiningarsvið* sem tekið hefur saman fyrirliiggjandi skýrslu um skólalald í grunnskólum.

I. Stjórnskipan grunnskóla

Grunnskólastig er skilgreint sem skyldunámsstig í skólakerfinu, ætlað börnum og unglingum á aldrinum 6 til 16 ára. Grunnskóli skal stuðla að góðu samstarfi heimilis og skóla með það að markmiði að tryggja farsælt skólastarf, almenna velferð og öryggi nemenda.

Í lögum nr. 91/2008 um grunnskóla segir að hlutverk grunnskóla, í samvinnu við heimilin, sé að stuðla að alhliða þroska allra nemenda og þátttöku þeirra í lýðræðisþjóðfélagi sem er í sífelldri þróun. Starfshættir grunnskóla skulu mótast af umburðarlyndi og kærleika, kristinni arfleifð íslenskrar menningar, jafnrétti, lýðræðislegu samstarfi, ábyrgð, umhyggju, sáttfýsi og virðingu fyrir manngildi. Þá skal grunnskóli leitast við að haga störfum sínum í sem fyllstu samræmi við stöðu og þarfir nemenda og stuðla að alhliða þroska, velferð og menntun hvers og eins.

Grunnskóli skal stuðla að víðsýni hjá nemendum og efla færni þeirra í íslensku máli, skilning þeirra á íslensku samfélagi, sögu þess og sérkennum, högum fólks og á skyldum einstaklingsins við samfélagið, umhverfið og umheiminn. Nemendum skal veitt tækifæri til að nýta sköpunarkraft sinn og að afla sér þekkingar og leikni í stöðugri viðleitni til menntunar og þroska. Skólastarfið skal leggja grundvöll að frumkvæði og sjálfstæðri hugsun nemenda og þjálfna hæfni þeirra til samstarfs við aðra.

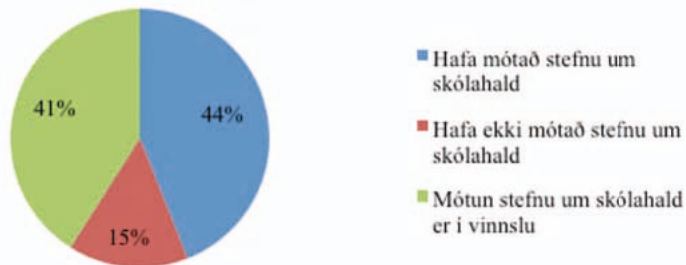
Mennta- og menningarmálaráðherra fer með yfirstjórn þeirra málefna sem lög um grunnskóla taka til, setur grunnskólum aðalnámskrá, leggur grunnskólum til námsgögn, hefur eftirlit með gæðum skólastarfs, annast öflun, greiningu og miðlun upplýsinga, styður þróunarstarf í skólum og hefur úrskurðarvald í ágreiningsmálum eftir því sem lög um grunnskóla kveða á um.

Rekstur almennra grunnskóla er á ábyrgð og kostnað sveitarfélaga. Sveitarfélög bera ábyrgð á heildarskipan skólalahalds í grunnskólum sveitarfélagsins, þróun einstakra skóla, húsnæði og búnaði grunnskóla, sérúrræðum grunnskóla, sérfræðiþjónustu, mati og eftirliti, öflun og miðlun upplýsinga og á framkvæmd grunnskólastarfs í sveitarfélaginu. Sveitarfélög setja almenna stefnu um grunnskólalahald í sveitarfélaginu og kynna fyrir íbúum þess. Sveitarstjórn skal koma á samstarfi leikskóla og grunnskóla annars vegar og grunnskóla og framhaldsskóla hins vegar. Sveitarfélög bera ábyrgð á samstarfi skóla við aðila utan hans.

1.2 Skólastefna sveitarfélaga

Sveitarfélögum ber skv. 5. gr. laga um grunnskóla að setja almenna stefnu um grunnskólalahald í sveitarfélaginu og kynna fyrir íbúum þess. Sveitarstjórn skal koma á samstarfi leikskóla og grunnskóla annars vegar og grunnskóla og framhaldsskóla hins vegar. Samkvæmt könnun meðal sveitarstjóra haustið 2009 höfðu 44% sveitarfélaga mótað sér stefnu um grunnskólalahald og 41% var með stefnu í vinnslu. Hafa ber í huga að aðeins var ár liðið frá gildistöku laganna með þessu nýmæli þegar ráðuneytið lét kanna þetta haustið 2009. Áður en frumvarpið var lagt fyrir hafði það færst í vöxt að sveitarfélög mótuðu sér stefnu um skólalahald í sveitarfélaginu. Það þótti því ástæða til að setja ákvæði í lögum til að samræma aðgerðir sveitarfélaga í málefnum grunnskólans og bæta upplýsingagjöf til íbúa.

Mynd 1.1
Hlutfall skóla sem höfðu mótað stefnu um skólahald 2009



1.3 Skólanefnd

Í hverju sveitarfélagi skal skv. 6. gr. laga um grunnskóla vera skólanefnd í umboði sveitarstjórnar sem fer með málefni grunnskóla eftir því sem lög og reglugerðir ákveða og sveitarstjórn eða sveitarstjórnir kunna að fela henni. Skólastjórar, grunnskólakennarar og foreldrar í sveitarfélagi kjósa hver úr sínum hópi aðal- og varamann til setu á skólanefndarfundum með málfrelsi og tillögurétt. Meðal hlutverka skólanefndar er að staðfesta starfsáætlun skóla ár hvert og skólanámskrá einstakra skóla.

Samkvæmt niðurstöðum könnunar sem gerð var meðal sveitarstjóra haustið 2009 fór sama nefndin með málefni bæði leik- og grunnskóla í 58 sveitarfélögum, eða u.þ.b. 85%, sjö sveitarfélög höfðu sína nefndina fyrir hvort skólastig, eitt sveitarfélag vísaði til samvinnu við nágrennasveitarfélag en fimm sveitarfélög svöruðu ekki þessari spurningu.

Einnig var spurt hvort skólanefnd hefði staðfest skólanámskrá grunnskóla fyrir skólaárið 2009-2010 og

reyndust 73% skólanefnda hafa staðfest skólanámskrána. Ef skólanefnd hafði ekki staðfest skólanámskrár fyrir yfirstandandi skólaár var óskað eftir skýringum á því. Flestir nefndu að til stæði á næstunni að staðfesta skólanámskrá. Nokkrir nefndu að ástæður fyrir því að skólanámskrá hefði ekki verið staðfest væru óþekktar.

1.4 Skólaráð

Samkvæmt 8. gr. laga um grunnskóla skal starfa skólaráð sem er samráðsvettvangur skólastjóra og skólasamfélags um skólahald og er hér um að ræða nýjan samráðsvettvang í grunnskólum. Skólaráð tekur þátt í stefnumörkun fyrir skólann og mótun sérkenna hans. Skólaráð fjallar um skólanámskrá skólans, árlega starfsáætlun, rekstraráætlun og aðrar áætlanir um skólastarfið. Skólaráð skal fá til umsagnar áætlanir um fyrirhugaðar meiri háttar breytingar á skólahaldi og starfsemi skóla áður en endanleg ákvörðun um þær er tekin. Skólaráð fylgist almennt með öryggi, aðbúnaði og almennri velferð nemenda. Skólanefnd getur með samþykki sveitarstjórnar falið skólaráðum einstakra skóla ákveðin verkefni þessu til viðbótar.

Í könnun meðal skólastjóra um innleiðingu grunnskólalaga var spurt hvort skólaráð starfaði við skólann. 156 skólastjórar eða 90% sögðu svo vera en 18 eða 10% svöruðu neitandi. Algengasta ástæðan fyrir því að ekkert skólaráð var starfandi var sögð smæð skólans.

Á bilinu þrír til 15 fulltrúar voru í skólaráðum grunnskólanna. Að meðaltali voru níu aðilar í skólaráði og voru hlutfallslega fleiri konur en karlar í ráðunum. Hlutfall kvenna í skólaráðum grunnskóla voru að meðaltali 67%.

1.5 Foreldrafélag

Í lögum um grunnskóla frá 2008 er stofnun og starfsemi foreldrafélaga lögbundin en í eldri lögum var heimildarákvæði um stofnun samtaka foreldra við grunnskóla. Rétt þótti að lögbinda foreldrafélög við alla grunnskóla, m.a. til þess að vera bakhjarl fulltrúa foreldra í skólaráði og einnig til að leggja áherslu á mikilvægi samstarfs heimilis og skóla og að foreldrar styðji við skólastarfið.

Skv. 9. gr. laga um grunnskóla er skólastjóri ábyrgur fyrir stofnun foreldrafélags og sér til þess að félagið fái aðstoð eftir þörfum. Hlutverk foreldrafélags er að styðja skólastarfið, stuðla að velferð nemenda og efla tengsl heimila og skóla.

Í reglugerð um miðlun og meðferð upplýsinga um nemendur í grunnskólum og rétt foreldra til aðgangs að upplýsingum um börn sín er foreldrum gert skylt að veita grunnskóla upplýsingar um barn sitt sem nauðsynlegar eru fyrir nám og velferð barnsins. Foreldrar eiga rétt á aðgangi að upplýsingum um börn sín. Um takmarkanir á upplýsingarétti þeirra fer samkvæmt fyrirmælum 17. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og 9. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996. Það foreldri sem ekki hefur forsjá barns á rétt á að fá upplýsingar um barnið frá grunnskóla samkvæmt fyrirmælum 52. gr. barnalaga nr. 76/2003. Við innritun barns í grunnskóla skulu foreldrar upplýstir um skyldu sína til þess að veita grunnskóla nauðsynlegar upplýsingar um barn sitt. Gefa skal foreldrum kost á að tilgreina sérstaklega nauðsynlegar upplýsingar um börn sín sem máli skipta fyrir skólagöngu þeirra.

Þá er í reglugerðinni kveðið á um rétt nemanda og foreldra til að skoða metnar prófúrlausnir og önnur gögn um námsstöðu; rétt skóla til að afla nauðsynlegra upplýsinga við undirbúning ákvarðana um réttindi og skyldur nemenda samkvæmt lögum um grunnskóla eða til að sveitarstjórn, eða skólanefnd í umboði hennar og eftir atvikum skólastjórnendur, geti sinnt skyldum sínum samkvæmt þeim lögum.

Að lokum er kveðið á um að við meðferð og öflun persónuupplýsinga skuli þess gætt að þær séu unnar með sanngjörnum, málefnalegum og lögmætum hætti og að öll meðferð þeirra sé í samræmi við vandaða vinnsluhætti persónuupplýsinga samkvæmt fyrirmælum laga.

Í könnun um innleiðingu laga um grunnskóla kom fram að foreldrafélög höfðu verið stofnuð við 164 grunnskóla eða 94%. Í 10 grunnskólum höfðu ekki verið stofnuð foreldrafélög og voru ástæður þess af ýmsum toga, svo sem að skólinn væri svo lítill að ekki væri þörf á sérstöku foreldrafélagi.

1.6 Nemendafélag

Við grunnskóla skal starfa nemendafélag og er skólastjóri ábyrgur fyrir stofnun þess sbr. 10. gr. laga um grunnskóla en með lögnum frá 2008 var starfsemi nemendafélaga lögfest, hafði áður verið heimildarákvæði. Nemendafélag vinnur m.a. að félags-, hagsmuna- og velferðarmálum nemenda og skal skólastjóri sjá til þess að félagið fái aðstoð eftir þörfum og gert er ráð fyrir að nemendafélagið sé m.a. bakhjarl fulltrúa nemenda í skólaráði. Í könnun um innleiðingu laganna 2009 kom fram að nemendafélög höfðu verið stofnuð við 151 grunnskóla eða 87%. Í 23 grunnskólum höfðu ekki verið stofnuð nemendafélög og nefndu skólastjórar sem ástæðu fyrir því m.a. að nemendur hefðu verið hvattir til að stofna félag en ekki haft áhuga á því, að unnið væri að stofnun nemendafélags og að öll félagsstarfsemi nemenda færi fram gegnum félagsmiðstöð.

II. Útgjöld til grunnskóla

Samkvæmt lögum um grunnskóla nr. 91/2008 er rekstur almennra grunnskóla á ábyrgð og kostnað sveitarfélaga. Sjálfstætt starfandi grunnskólar sem fengið hafa samþykki sveitarstjórna um stofnun hans og viðurkenningu frá ráðherra eiga rétt á framlagi úr sveitarsjóði til starfsemi sinnar vegna nemenda sem hafa lögheimili í því sveitarfélagi sem skólinn starfar í. Ríkissjóður ber kostnað af tilteknum þáttum er lúta að rekstri grunnskóla, s.s. samræmdum könnunarprófum, námsgögnum, grunn- og símenntun kennara og rekstur sérfræðistofnana fyrir nemendur með sérþarfir af ýmsu tagi.

Útgjöld vegna grunnskóla eru næstum helmingur af öllum útgjöldum hins opinbera til fræðslumála. Ýmsar aðferðir eru notaðar til að átta sig á heildarkostnaði grunnskóla og krónutalan segir ekki alla söguna. Árið 2008 voru útgjöld til grunnskóla 53,7 milljarðar króna og hafði hækkað umtalsvert frá árinu 2007. Þrátt fyrir það minnkaði hlutur grunnskólans í heildarútgjöldum hins opinbera til fræðslumála og þau voru jafnstór hluti af vergri landsframleiðslu. Útgjöld breytast með fólksfjölgun eða -fækkun þjóðarinnar og þess vegna reiknar Hagstofan einnig út hversu há útgjöldin eru á mann. Þá kemur í ljós að útgjöldin hafa verið að dragast saman frá árinu 2007 þótt krónutalan sýni meiri sveiflur.

Tafla 2.1 Fræðsluútgjöld hins opinbera, ríkis og sveitarfélaga

	2007	2008	2009	2010
Í milljónum króna	47.404	53.694	54.828	54.179
Hlutfall af vergri landsframleiðslu	3,62	3,62	3,67	3,53
Hlutdeild grunnskóla í fræðsluútgjöldum	49,22	48,01	46,89	46,42
Fræðsluútgjöld staðvirt á mann*	212	211,2	196,1	187,1

Heimild: Hagstofa Íslands.

Opinber fræðsluútgjöld alls: Kaup heimila á fræðsluþjónustu frá hinu opinbera hafa verið dregin frá.

** Staðvirt með verðvísitölu samneyslunnar. Þús. kr. á verðlagi 2012.*

Fjárfesting í menntun á Íslandi er með því mesta sem gerist í löndum OECD. Þegar aðeins er litið á útgjöld sem hlutfall af vergri landsframleiðslu þá hefur Ísland venjulega trónað á toppnum með u.þ.b. 8% af vergri landsframleiðslu. En þegar kostnaður á hvern nemanda er skoðaður eftir skólastigum þá breytist myndin. Útgjöld á hvern nemanda á Íslandi er vel fyrir ofan meðaltal OECD en ekki sá hæsti. Lúxemborg, Noregur, Danmörk, Bandaríkin og Sviss eru með meiri kostnað á hvern nemanda en Ísland. Hins vegar er kostnaður á hvern nemanda á framhalds- og háskólastigi undir meðaltali OECD, þ.a. grunnskólinn vegur þungt hér á landi í útgjöldum.

Sveitarfélög annast rekstur grunnskóla og um 98% kostnaðar fellur á þau. Kostnaður ríkisins var 614 m. kr. árið 2008 og jókst í krónum talið upp í 654 m. kr. árið 2010. Samband sveitarfélaga tekur saman upplýsingar um kostnað einstakra sveitarfélaga í árlegri skóla-

skýrslu. Eins og gefur að skilja þá er kostnaður mjög mismunandi eftir sveitarfélögum og landshlutum. Þriðjungur af öllum kostnaði sveitarfélaga vegna grunnskóla fellur á Reykjavík, um fjórðungur á höfuðborgarsvæðið utan Reykjavíkur og ef Suðurnesin eru talin með höfuðborgarsvæðinu þá er það samanlagt þriðjungur af heildarkostnaði. Þriðjungur skiptist milli annarra landshluta en höfuðborgarsvæðis og Suðurnesja. Miklu munar á fjölda nemenda eftir landshlutum og þegar kostnaður á hvern nemanda er skoðaður þá sést að þar munar nokkru. Hæst eru útgjöld á hvern nemanda á Norðurlandi vestra, um og yfir 1,5 milljónir. Lægstur hefur kostnaðurinn á hvern nemanda verið á höfuðborgarsvæði og Suðurnesjum eins og tafla 2.2 ber með sér. Munurinn á kostnaði á hvern nemanda í Reykjavík og Norðurlandi vestra er hátt í 25%.

Tafla 2.2 Beinn rekstrarkostnaður sveitarfélaga eftir landshlutum

	Heildarkostnaður			Á hvern nemanda		
	2005	2009	2010	2005	2009	2010
Reykjavík	18.267.567	19.555.079	19.555.388	1.224	1.238	1.220
Hbsv. utan Reykjavíkur	12.283.948	15.233.073	14.459.637	1.160	1.124	1.138
Suðurnes	3.102.883	3.962.092	3.544.971	1.123	1.171	1.101
Vesturland	3.116.607	3.139.593	2.963.672	1.264	1.256	1.270
Vestfirðir	1.485.558	1.473.391	1.551.748	1.310	1.321	1.410
Norðurland vestra	1.729.704	1.771.020	1.736.704	1.500	1.552	1.521
Norðurland eystra	5.352.105	5.549.222	5.515.009	1.243	1.249	1.257
Austurland	2.669.702	2.727.246	2.786.941	1.425	1.490	1.527
Suðurland	4.893.434	5.166.332	4.860.392	1.314	1.372	1.347
<i>Samtals</i>	<i>52.901.509</i>	<i>58.577.049</i>	<i>57.010.532</i>	<i>1.228</i>	<i>1.236</i>	<i>1.231</i>

Heimild: Skólaskýrsla 2011, Samband íslenskra sveitarfélaga.

Beinn rekstrarkostnaður er brúttó bókfærður kostnaður á hvern skóla.

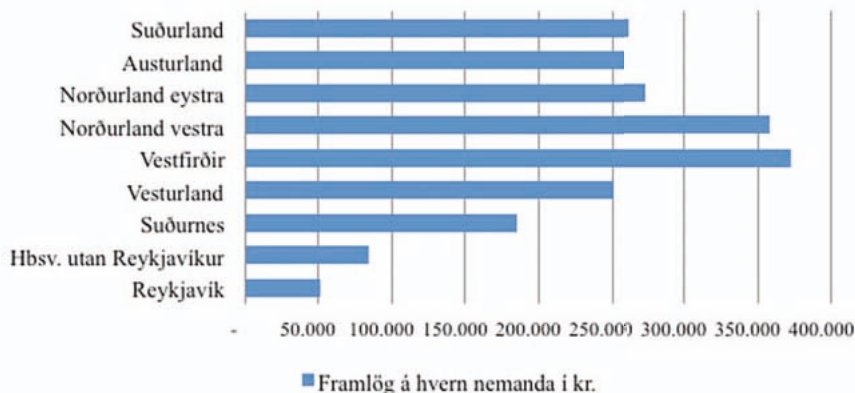
Kostnaður á hvern nemanda í þús. kr. og uppreiknað á verðlagi ársins 2010.

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga starfar á grundvelli laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum. Innanríkisráðherra, áður samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, hefur á hendi yfirstjórn Jöfnunarsjóðs en honum til ráðuneytis er fimm manna ráðgjafarnefnd sem skipuð er til fjögurra ára að loknum sveitarstjórnarkosningum.

Jöfnunarsjóður hefur starfað óslitið síðan 1937 en hlutverk hans jókst til muna við breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga árið 1990. Þar var sjóðnum meðal annars falið að greiða fyrir breytingum á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og stuðla að sameiningu sveitarfélaga. Eitt helsta verkefni sjóðsins tengist yfirfærslu alls grunnskólastofnunar frá ríki til sveitarfélaga árið 1996. Í reglugerð nr. 351/2002 er nánar útskýrt hvernig jöfnunarframlögum úr sjóðnum skuli varið vegna reksturs grunnskóla. Þau skiptast í almenn framlög, framlög vegna sérþarfa fatlaðra nemenda, nýbúafræðslu, Skólábúða að Reykjum í Hrótafirði, Barnaverndarstofu og svo önnur framlög. Almenn framlög eru um þrjú fjórðu hlutar af greiðslum úr sjóðnum en þau eru m.a. reiknuð út frá fjarlægð sem nemendur þurfa að ferðast til skóla. Framlög vegna fatlaðra nemenda og nýbúafræðslu fer eftir umsóknnum sveitarfélaga í sjóðinn. Ef þessir þrjú þættir eru teknir saman fyrir hvern

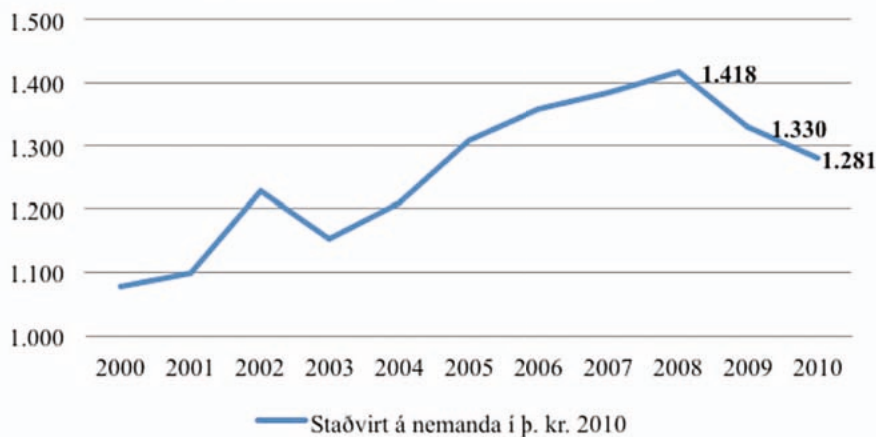
landshluta og deilt í með fjölda nemenda þá fæst eftirfarandi mynd, 2.1. Hún sýnir að mikill munur er á framlögum á hvern nemanda eftir landshlutum og skera Vestfirðir og Norðurland vestra sig úr að þessu leyti.

Mynd 2.1. Framlög úr jöfnunarsjóði sveitarfélaga vegna rekstur grunnskóla á hvern nemanda eftir landsvæðum 2009



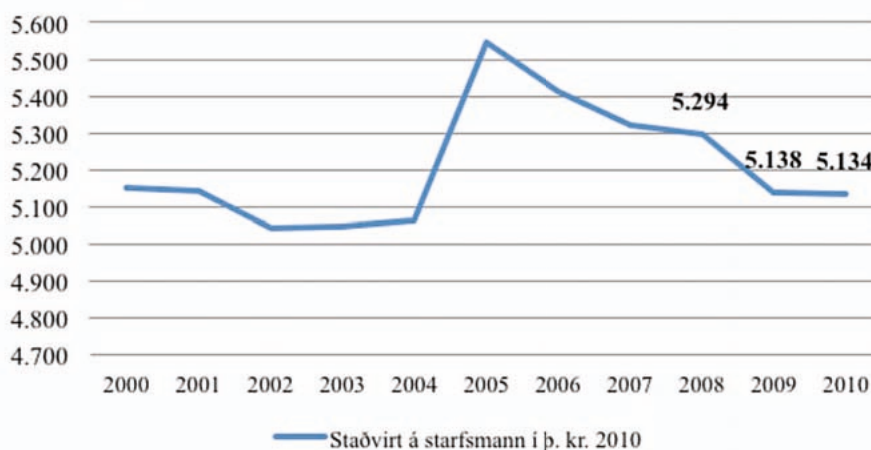
Hagstofa Íslands tekur einnig saman tölur um kostnað á hvern nemanda í grunnskóla og skeikar þar nokkru miðað við tölur sambandsins en á því kunna að vera eðlilegar skýringar. Á mynd 2.2 sést að kostnaðurinn fór jafnt og þétt vaxandi frá aldamótum og fram til ársins 2008 þegar útgjöld á hvern nemanda voru 1.418 á hvern nemanda en fór þá minnkandi og lækkaði um 140 þ. kr. til ársins 2010. Krónutölur eru staðvirtar miðað við árið 2010.

Mynd 2.2 Kostnaður á hvern nemanda



Hagstofa Íslands tekur einnig saman upplýsingar um launakostnað á hvern starfsmann við kennslu, þ.e. kennara og leiðbeinendur. Á mynd 2.3 má sjá að launakostnaður tók kipp árið 2005 en fór síðan lökkandi til ársins 2010 þegar meðaltalslaunakostnaður á hvern starfsmann við kennslu var 5.134 þ. kr.

Mynd 2.3 Launakostnaður á hvern starfsmann við kennslu



III. Grunnskólar í landinu, fjöldi og stærð

Síðastliðinn áratug hefur grunnskólum fækkað nokkuð á landinu. Árið 2001 voru alls 193 skólar starfandi. Þeim fækkaði í 187 skólaárið 2003-2004 og skólaárið 2004-2005 voru þeir 178. Á því tímabili sem hér er fjallað um eru þeir 174 til 175 talsins. Grunnskólum hefur því fækkað um 19 á tíu árum. Fækkunina má fyrst og fremst rekja til sameiningar sveitarfélaga á landsbyggðinni og í kjölfarið sameiningar fámennra skóla. Þó hafa stærri skólar einnig verið sameinaðir eins og t.d. í Reykjavík.

Tafla 3.1 Fjöldi skóla eftir rekstrarformi 2007-2009

	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Grunnskólar alls	174	174	175
Almennir grunnskólar reknir af opinberum aðilum	161	161	161
Sérskólar reknir af opinberum aðilum	4	4	4
Einkaskólar	9	9	10

Heimild: Hagstofa Íslands.

Sérskólar eru fjórir á umræddu tímabili en benda má á að árið 2002 voru starfræktir alls átta sérskólar og hefur þeim því fækkað umtalsvert eða starfsemi þeirra færst yfir í almenna skóla, t.d. með stofnun heyrnarlausra og heyrnarskerta í Hlíðaskóla þegar Vesturhlíðarskóli var lagður niður. Þrír þessara skóla eru í Reykjavík og einn í nágrenni Akureyrar. Eftirfarandi sérskólar störfuðu tímabilið 2007-2009: Brúarskóli (grunnskóli rekinn af Reykjavíkurborg fyrir nemendur í 4.- 10. bekk með alvarlegan geðrænan og tilfinningalegan vanda, eiga í félags- og hegðunarerfiðleikum eða eru komnir í vanda vegna fíkniefnaneyslu og/eða afbrota), Hlíðarskóli á Akureyri (meginhlutverk er að vinna úr vanda nemenda vegna hegðunar- aðlögunar- og/eða samskiptaröskunar í samvinnu við foreldra, heimaskóla og önnur úrræði eftir því sem við á), Safamýrarskóli sem var sérskóli fyrir alvarlega fatlaða nemendur en hefur nú sameinast Öskjuhlíðarskóla undir nafninu

Klettaskóli og Öskjuhlíðarskóli, nú Klettaskóli, sem er sérskóli fyrir fatlaða nemendur og þjónar öllu landinu.

Alls störfuðu 9-10 sjálfstætt starfandi skólar á tímabilinu og hefur þeim fjölgað nokkuð en á tímabilinu 2004-2008 voru þeir 7. Skólarnir eru allir á höfuðborgarsvæðinu. Þeir eru: Barnaskóli Hjallastefnunnar í Reykjavík, Barnaskóli Hjallastefnunnar á Vífilstöðum, Barnaskóli Hjallastefnunnar við Hjallabraut, Ísaksskóli, Landakotsskóli, Suðurhlíðarskóli, Waldorfskólinn í Lækjarbotnum, Waldorfskólinn Sólstafrir og Tjarnarskóli.

Tafla 3.2 Fjöldi nemenda eftir rekstrarformi grunnskóla 2007-2009

	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Almennir grunnskólar reknir af opinb. aðilum	43.031	42.702	42.097
Sérskólar reknir af opinb. aðilum	146	143	130
Sjálfstætt starfandi skólar	664	666	702

Heimild: Hagstofa Íslands.

Skólaárið 2006-2007 voru 160 nemendur í sérskólum landsins og hefur þeim því fækkað nokkuð á fjögurra ára tímabili. Skólaárið 2007-2008 voru nemendur í sérskólum orðnir 146 en fækkaði í 130 haustið 2009.

Eins og sjá má í töflunni fjölgar nemendum í sjálfstætt starfandi skólum nokkuð á milli ára. Hlutfall nemenda í sjálfstætt starfandi skólum hefur verið um 1,3% undanfarin ár en er nú um 1,8% og er það töluvert lægra hlutfall en almennt tíðkast í t.d. OECD-löndunum.

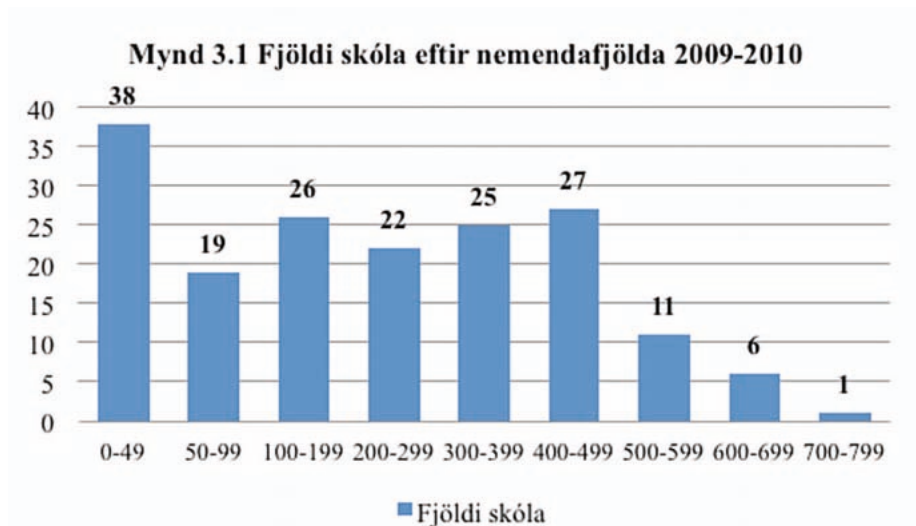
Íslenskir grunnskólar eru margir fámennir, skólaárið 2009-2010 voru 57 skólar með færri en 100 nemendur sem þýðir færri en 10 nemendur í hverjum bekk að meðaltali. Aftur á móti eru margir af fámennari skólunum ekki með alla 10 bekkina og unglingar sækja skóla annað. Meðaltalsfjöldi nemenda í bekk er 19 nemendur sem þýðir að í meðal-skólanum eru innan við 200 nemendur, miðað við skóla með alla 10 bekkina. 107 skólar eru með á bilinu 100 til 500 nemendur og dreifist það nokkuð jafnt en 18 skólar eru með fleiri en 500 nemendur.

Í lögum um grunnskóla frá 1995 var ákvæði þess efnis að allir grunnskólar á landinu skyldu vera einsetnir árið 2001 en ráðherra var heimilt að veita sveitarfélögum frest til ársins 2004 til að einsetja skólana. Til að ljúka átaki til einsetningar grunnskólans, sbr. ákvæði laga um grunnskóla, var árlegu lögbundnu framlagi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til Lánasjóðs sveitarfélaga á árunum 2003-2005 framlengt og áfram varið til að styrkja stofnframkvæmdir við grunnskólabýggingar. Einsetningu grunnskóla lauk haustið 2004. Enginn eiginlegur heimavistaraskóli á grunnskólastigi er lengur starfandi á landinu en nemendur unglíngadeildar í einum fámennum skóla geta dvalið í heimavist í því sveitarfélagi sem þeir sækja skóla ef þeir kjósa eða dvalið í heimahúsum samkvæmt ákvörðun foreldra ef þeir sækja skóla í um 100 kílómetra vegalengd frá heimahögum.

Tafla 3.3 Fjöldi skóla eftir stærð 2009-2010

Fjöldi nemenda	Fjöldi skóla
0-49	38
50-99	19
100-199	26
200-299	22
300-399	25
400-499	27
500-599	11
600-699	6
700-799	1

Heimild: Hagstofa Íslands.



3.2 Skólahúsnæði og aðstaða í grunnskólum

Grunnskólahúsnæði

Samkvæmt 20. gr. laga um grunnskóla er gerð skólamannvirkja, viðhald og endurnýjun á ábyrgð sveitarfélaga. Sérstaklega er kveðið á um að gera skuli ráð fyrir rými fyrir sérfræðipjónustu fyrir börn með sérþarfir. Í *reglugerð nr. 657/2009 um gerð og búnað grunnskólahúsnæðis og skólalóða* kemur fram að húsnæði og skólalóðir skuli uppfylla kröfur laga um grunnskóla, aðalnámskrár grunnskóla og laga um aðbúnað, hollustu og öryggi á vinnustöðum. Í reglugerðinni er m.a. kveðið á um að sveitarstjórnir skuli láta útbúa handbók fyrir starfsfólk grunnskóla með leiðbeinandi reglum um öryggi nemenda og slysavarnir í grunnskólum og að Sambandi íslenskra sveitarfélaga og mennta- og menningarmálaráðuneyti beri að móta leiðbeiningar um gerð slíkrar handbókar. Handbókin er í vinnslu í ráðuneytinu í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga.

Skólaakstur

Sveitarfélög bera ábyrgð á skipulagi skólaaksturs þar sem hann á við og skal skólaakstur vera nemendum að kostnaðarlausu samkvæmt 22. gr. laga um grunnskóla. Í reglum nr. 656 frá 2009 um skólaakstur í grunnskóla er m.a. kveðið á um ábyrgð og skyldur sveitarstjórnar, skipulag skólaaksturs, öryggi og búnað skólabíla og rétt fatlaðra nemenda til ferðaþjónustu til og frá skóla. Skólaakstur er mismikill eftir sveitarfélögum en víða í dreifbýli þurfa nemendur að sækja skóla um langan veg og vítað er um skóla þar sem nemendur eru um tvær klukkustundir í skólabil á hverjum degi. Í nokkrum skólum hefur verið gripið til þess ráðs að þjappa kennslunni á færri daga, bæði til að spara skólaakstur og eins til að minnka þann tíma sem nemendur sitja í skólabil. Skólaakstur er sérstaklega umfangsmikill í Rangárþingi eystra og á Fljótsdalshéraði svo dæmi séu tekin.

Málsverður á skólatíma

Í grunnskóla skulu nemendur eiga kost á málsverði á skólatíma í samræmi við opinber manneldismarkmið samanber 23. gr. laga um grunnskóla. Sveitarfélögum er heimilt að taka gjald fyrir skólamáltíðir samkvæmt sérstakri gjaldskrá sem þau setja. Samkvæmt könnun meðal skólástjóra áttu nemendur í nánast öllum skólunum, eða 98% þeirra, kost á málsverði á skólatíma. Í tveimur tilvikum áttu nemendur þess ekki kost og í þeim báðum var um að ræða skóla þar sem foreldrar völdu frekar að senda börnin í skólann með nesti. Skömmu eftir efnahagshrunið 2008 var þeim tilmælum beint til sveitarfélaga frá velferðarvaktinni að huga sérstaklega að því að tryggja nemendum mat í skólanum, óháð efnahag foreldra. Árið 2009 var kannað sérstaklega hvort dregið hefði úr ásókn nemenda í skólamáltíðir og svo reyndist ekki vera og einnig kom fram að vanskil foreldra hefðu ekki aukist en foreldrar taka þátt í kostnaði við skólamáltíðir.

IV. Nemendur

4.1 Fjöldi nemenda í grunnskólum

Nemendur í grunnskólum voru samtals 43.573 skólaárið 2007-2008, 43.222 skólaárið 2008-2009 og 42.726 skólaárið 2009-2010, sbr. töflu 4.1.

Tafla 4.1 Nemendur eftir árgöngum og bekkjardeildum 2007-2009

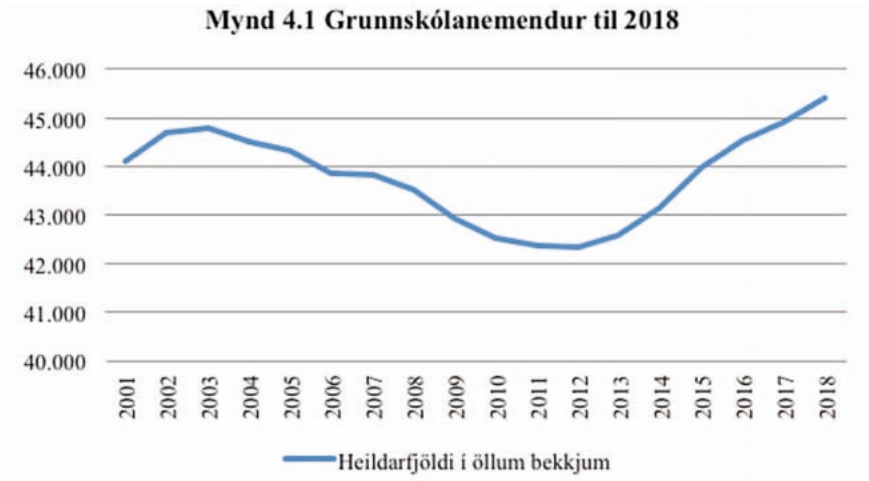
	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Alls	43.573	43.222	42.726
1. bekkur	4.048	4.062	4.171
2. bekkur	4.401	4.084	4.036
3. bekkur	4.152	4.450	4.098
4. bekkur	4.205	4.135	4.408
5. bekkur	4.333	4.295	4.131
6. bekkur	4.380	4.239	4.307
7. bekkur	4.334	4.456	4.327
8. bekkur	4.511	4.372	4.503
9. bekkur	4.659	4.469	4.336
10. bekkur	4.550	4.660	4.409

Heimild: Hagstofa Íslands

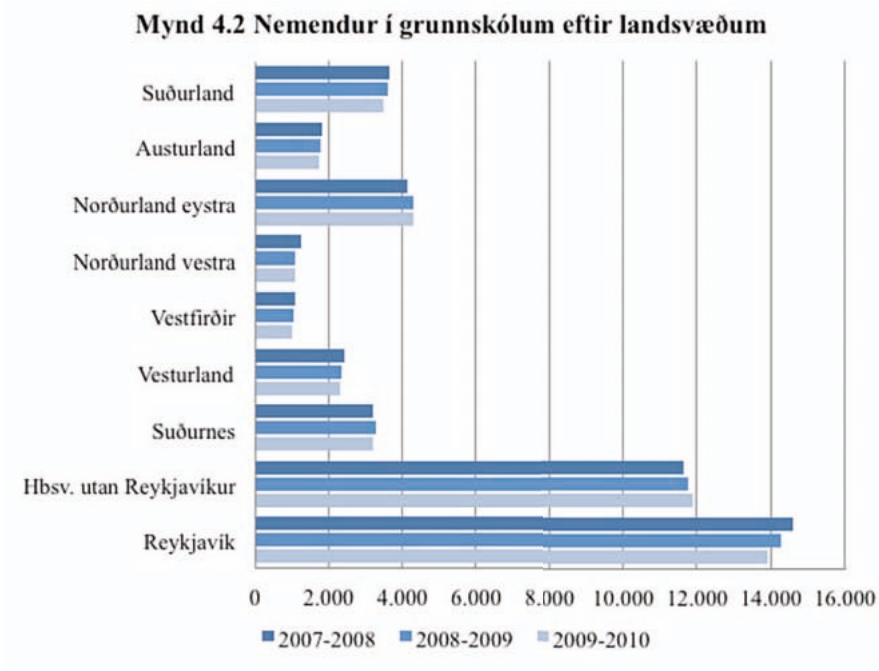
Nemendur í sérskólum og sérdeildum eru ekki taldir með.

Nemendur í samkennslubekkjum eru taldir með.

Nemendum fækkaði um 847 á milli árána 2007 og 2009. Frá 2003 hefur nemendum í grunnskólum farið jafnt og þétt fækkandi og síðustu tölur um fjölda grunnskólanema árið 2012 sýna að sú fækkun hefur haldið áfram. Margt bendir þó til þess að þróunin muni snúast við og nemendum fjölgi aftur. Ef aðeins er tekið mið af fæðingarágöngum frá 2007 sem munu koma inn í grunnskólann einn af öðrum þá lítur út fyrir að grunnskólanemum muni fjölga eftir 2012 og að árið 2017 verði nemendur orðnir fleiri en þeir voru flestir árið 2003.



Eins og sjá má á mynd 4.2 hefur nemendafjöldi í einstökum landsvæðum verið frekar stöðugur. Nemendum í Reykjavík hefur fækkað en þeim hefur fjölgað í nágrennasveitarfélögum. Á landsbyggðinni hefur nemendum fækkað alls staðar nema á Norðurlandi eystra.

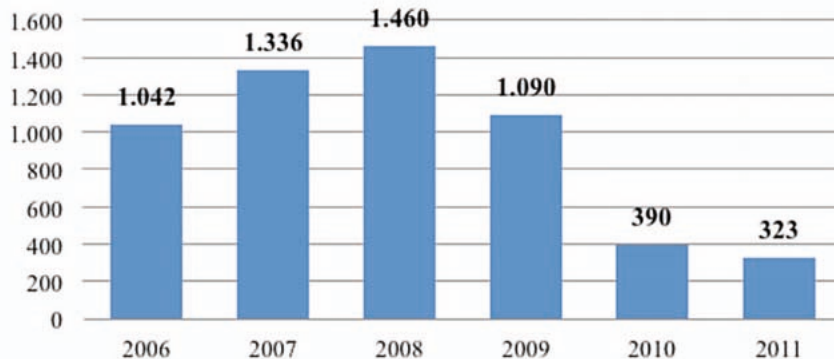


4.2 Grunnskólanemendur við nám í framhaldsskólum

Nemendum í efstu bekkjum grunnskóla hefur boðist að stunda einingabært nám í framhaldsskólum. Með lögum um grunnskóla frá 2008 var í 26. gr. sett inn ákvæði um rétt grunnskólanema til að stunda nám í áföngum framhaldsskóla að uppfylltum ákveðnum skilyrðum og mati. Markmiðið var að skjóta styrkari stoðum undir viðtekna venju og festa verklag og viðmið um faglega og fjárhagsleg málefni en þessi þjónusta hafði þróast með afar fjölbreyttum hætti og óvissa ríkt m.a. um kostnaðarskiptingu milli ríkis, sveitarfélaga og foreldra. Á árunum 2006-2008 fjölgaði mjög þeim grunnskólanemendum sem nýttu sér möguleika til einingabærs náms. Árið 2008 náði fjöldi þeirra hámarki en þá voru 1.460 nemendur skráðir í áfanga í framhaldsskólum en þeim fór síðan fækkandi og reyndust aðeins 223 árið 2011. Þessi fækkun kom í kjölfar þess að mennta- og menningarmálaráðuneytið ákvað að frá og með árinu 2010 yrði ekki greitt fyrir einingar sem grunnskólanemar lykju í framhaldsskólum. Sú ákvörðun var liður í hagræðingu í rekstri framhaldsskóla í kjölfar efnahagskreppunnar 2008. Að meðaltali luku grunnskólanemar námi í rúmlega 3 einingum á önn eða um 6 einingum á ári, langflestir í ensku og stærðfræði. Að því gefnu má gera ráð fyrir að einingafjöldinn sem nemendur luku árið 2008 svari til um 250 ársnemenda. Árið 2011 var gerð breyting á lögum um grunnskóla þar sem sett voru inn ákvæði þess efnis að virkja skyldi þennan rétt grunnskólanemenda að nýju í síðasta lagi haustið 2012. Ekki fékkst til þess framlag á fjárlögum þess árs og ekki heldur fyrir árið 2013. Árlegur kostnaður ríkisins við þessa þjónustu við grunnskólanemendur nam um 175 millj. kr. þegar mest var árið 2008.

(Heimild: Skýrsla samráðshóps um innritun í framhaldsskóla. Mennta- og menningarmálaráðuneyti 2012.)

Mynd 4.3 Grunnskólanemar í framhaldsskóla 2006-2011



4.3 Ábyrgð nemenda

Í 14. gr. laga um grunnskóla er fjallað um ábyrgð nemenda á eigin námi og á framkomu sinni og samskiptum með hliðsjón af aldri og þroska og í 30. gr. laganna er fjallað um skólareglur. Þótt greinin sé að grunni byggð á sambærilegri grein fyrri laga hafa breytingar verið gerðar á orðalagi og ákvæðið gert skýrara en áður. Sett hefur verið reglugerð nr. 1040/2011 við greinina sem kveður á um *ábyrgð, réttindi og skyldur nemenda, foreldra og starfsfólks skóla*.

Samkvæmt reglugerðinni skal setja skólareglur í hverjum grunnskóla með skýrum viðbrögðum við brotum á reglunum og að úrræði og viðbrögð stuðli að jákvæðri hegðun og miði að því að rækta persónuþroska og hæfni nemenda. Reglurnar skulu árlega kynntar

nemendum og foreldrum þeirra og birtar í starfsáætlun. Í skólareglum skal m.a. kveðið á um almenna umgengni, samskipti, háttsemi, stundvísi, ástundun náms, hollustu og heilbrigðar lífsvenjur.

Þá er í reglugerðinni ítarlega fjallað um starf grunnskóla gegn einelti, sem er nýmæli, en allir skólar skulu hafa heildstæða stefnu til að fyrirbyggja og bregðast við líkamlegu, andlegu og félagslegu ofbeldi og félagslegri einangrun. Skólar skulu setja sér aðgerða-áætlun gegn einelti með virkri viðbragðsáætlun til að takast á við eineltismál. Aðgerða-áætlun gegn einelti er hluti af skólanámskrá og skal kynnt sérstaklega og birt opinberlega. Starfsfólk sérfræðipjónustu skal aðstoða skóla í tengslum við aðgerðir gegn einelti og úrlausn einstakra mála eftir því sem þörf krefur. Á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytis var stofnað sérstakt fagráð í eineltismálum sem starfar á landsvísi en foreldrar eða skólar eiga að geta óskað eftir aðstoð þess ef ekki tekst að finna viðunandi lausn innan skóla eða sveitarfélags þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir og aðkomu sérfræðipjónustu. Nánari upplýsingar um fagráðið og störf þess eru á síðunni: www.gegneinelti.is.

Nýmæli er að í reglugerðinni er fjallað um líkamlegt inngríp í málum nemenda vegna óviðunandi og/eða skaðlegrar hegðunar þeirra. Áréttað er að starfsfólk skóla sé óheimilt að beita líkamlegum refsingum og líkamlegu inngrípi í refsingarskygni. Ef starfsfólk skóla metur að háttsemi nemanda leiði af sér hættu fyrir samnemendur og/eða starfsfólk skóla þá ber starfsfólki skylda til að bregðast tafarlaust við slíku með líkamlegu inngrípi til að stöðva hann. Ávallt skal þess gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til í samræmi við meðalhöfsreglu stjórnsýslulaga. Einnig eru í reglugerðinni settar viðmiðanir um að skólastjórar geta synjað nemendum um skólavist ef grunur leikur á að þeir séu undir áhrifum vímuefna. Samkvæmt úttektaráætlun mennta- og menningarmálaráðuneytisins fyrir tímabilið 2013-2015 verður kannað meðal grunnskóla haustið 2013 hvernig innleiðing reglugerðarinnar hafi gengið.

4.4 Brottvísun nemenda

Samkvæmt 14. gr. laga um grunnskóla ber nemendum að hlíta fyrirmælum kennara og starfsfólks grunnskóla í öllu því sem skólann varðar, fara eftir skólareglum og fylgja almennum umgengnisreglum í samskiptum við starfsfólk og skólasystkin. Ef hegðun nemanda reynist verulega áfátt ber kennara hans að leita orsaka þess og reyna að ráða á því bót, m.a. með viðtölum við nemandann sjálfan og foreldra hans. Verði samt ekki breyting á til batnaðar skal kennari leita aðstoðar skólastjóra og sérfróðra ráðgjafa skólans sem leita leiða til úrbóta eftir atvikum að teknu tilliti til hlutverks barnaverndaryfirvalda.

Meðan mál nemanda er óútkljáð getur skólastjóri vísað honum úr skóla um stundarsakir eða ótímabundið enda tilkynni hann foreldrum hans og skólanefnd tafarlaust þá ákvörðun. Um slíka ákvörðun gilda ákvæði stjórnsýslulaga. Skólanefnd er skylt innan hæfilegs tíma að tryggja nemanda sem vikið hefur verið úr skóla viðeigandi kennsluúrræði. Í könnun meðal skólastjóra var spurt hvort einhverjum nemanda hefði verið vikið úr skóla skólaárið 2008-2009 og sagði tæpur fimmtungur skólastjóra, eða 33, svo vera. Skólastjórar þeirra skóla sem vikið höfðu nemenda úr skólanum voru beðnir um að gera grein fyrir heildarfjölda, kyn- og aldurskiptingu, helstu ástæðum brottvikningar og tímalengd hennar. Yfirleitt var um nemendur á efsta stigi grunnskólans að ræða og mun oftast voru það drengir en stúlkur sem vikið var úr skóla. Tímalengd brottvikningar var allt frá tveimur dögum og upp í tvær vikur. Ástæður voru margvíslegar. Meðal annars var um að ræða þjófnað, ofbeldishegðun, fíkniefnanotkun og önnur gróf agabrot af ýmsu tagi. Nokkuð hefur borið á því að foreldrar hafi kært til ráðuneytisins brottvísun nemenda úr grunnskólum þar sem

þeir telja að ekki hafi verið farið að grunnskólalögum og stjórnáskilum í málsmeðferð skólastjóra. Í nokkrum tilvikum hefur ráðuneytið staðfest að um ólöglegan brottrekstur hafi verið að ræða og fellt þá ákvörðun skólastjóra úr gildi.

4.5 Nemendur með annað móðurmál en íslensku

Í 16. gr. laga nr. 91/2008 um grunnskóla er kveðið á um að nemendur með annað móðurmál en íslensku eigi rétt á kennslu í íslensku sem öðru tungumáli. Með kennslunni er stefnt að virku tvítyngi þessara nemenda en einnig að gera þeim kleift að stunda nám í íslenskum grunnskólum og taka virkan þátt í íslensku samfélagi. Grunnskólum er heimilt að viðurkenna kunnáttu í móðurmáli nemenda með annað móðurmál en íslensku sem hluta af skyldunámi sem komi í stað skyldunáms í erlendu tungumáli.

Nemendum í grunnskólum með annað móðurmál en íslensku hefur fjölgað ár frá ári. Haustið 2007 voru þeir 4% allra grunnskólanemenda og haustið 2009 voru þeir 5,4%. Flestir þeirra höfðu pólsku að móðurmáli. Alls eru tilgreind um 40 tungumál haustið 2007 sem móðurmál nemenda í grunnskólum landsins. Við talningu þeirra er miðað við að forráðamenn, annar eða báðir, hafi annað móðurmál en íslensku og noti það mál að staðaldri í daglegum samskiptum við barnið. Í könnun sem ráðgjafi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga gerði í grunnskólum árið 2007 kom fram að um helmingur grunnskólanemenda af erlendum uppruna fengi einhverja móðurmálskennslu í eigin móðurmáli á vegum skólans.

Í töflu 4.2 má sjá annars vegar fjölda nemenda með erlent móðurmál á tímabilinu 2007 til 2009 og hins vegar hlutfallslega skiptingu þeirra á höfuðborgarsvæðinu og utan þess. Um 60% nemenda með erlent móðurmál eru á höfuðborgarsvæðinu en innan sama svæðis er hlutfall nemenda mjög svipað á landsbyggð og höfuðborgarsvæði.

Tafla 4.2 Grunnskólanemendur með erlent móðurmál

	2007	2008	2009
Alls	1.734	2.069	2.314
Hlutfall af heildarfjölda nemenda	4,0%	4,8%	5,4%
Höfuðborgarsvæði	1.025	1.235	1.409
Höfuðborgarsvæði, hlutfall	59%	60%	61%
Utan höfuðborgarsvæðis	709	834	905
Utan höfuðborgarsvæðis, hlutfall	41%	40%	39%

Heimild: Hagstofa Íslands.

Með móðurmáli er átt við það tungumál sem barnið lærir fyrst, er því tamast og talað er á heimili þess, stundum aðeins af öðru foreldri.

Þegar litið er á hvaða tungumál nemendur með erlent móðurmál tala þá sést að austurevrópsk tungumál eru langalgengust og þar ber pólska höfuð og herðar yfir önnur tungumál. Tæpur þriðjungur nemenda með erlent móðurmál talaði pólsku árið 2009. Þetta staðfestir þá þróun sem hefur orðið frá aldamótum með aðflutningi fólks frá Austur-Evrópu og Asíulöndum. Næstalgengasta móðurmál á eftir pólsku var filippseyska en 189 börn töluðu það mál árið 2009.

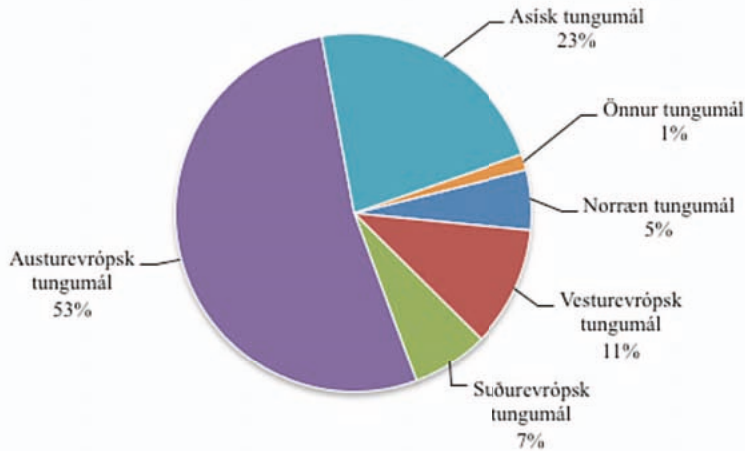
Tafla 4.3 Grunnskólanemendur með erlent móðurmál eftir málum

<i>Málsvæði</i>	<i>Tungumál</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
Norræn tungumál	Danska	42	46	49
	Sænska	26	26	33
	Norska	15	20	21
	Færeyska	15	13	17
	Finnska	4	6	4
	Grænlenska	2	2	2
Vesturevrópsk tungumál	Enska	132	154	174
	Þýska	35	49	51
	Franska	25	26	23
	Hollenska	8	5	4
Suðurevrópsk tungumál	Spænska	69	84	89
	Portúgalska	42	58	62
	Ítalska	8	9	9
Austurevrópsk tungumál	Pólska	485	633	760
	Litháíska	79	94	104
	Serbókróatíska	88	95	89
	Rússneska	67	85	88
	Albanska	54	65	66
	Lettneska	21	26	41
	Rúmenska	8	11	16
	Búlgarska	21	12	15
	Önnur tungumál	30	33	41
Asísk tungumál	Filippseyska	154	178	189
	Taílenska	114	129	141
	Víetnamska	73	83	76
	Arabíska	19	33	37
	Kínverska	40	37	35
	Önnur tungumál	40	46	45
Önnur tungumál	Ótilgreint	18	11	33

Heimild: Hagstofa Íslands.

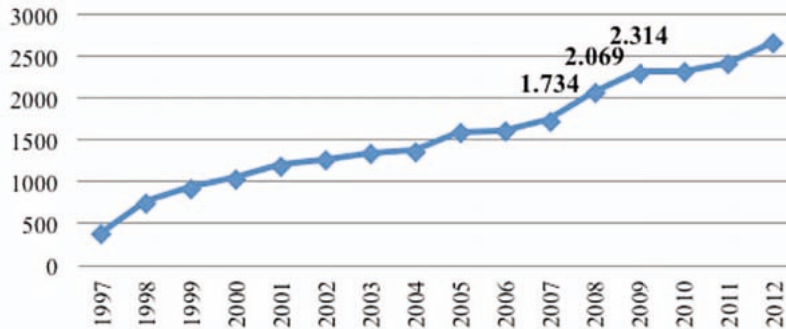
Rúmur helmingur barna með erlent móðurmál talaði austurevrópsk tungumál, tæpur fjórðungur asísk mál og tæpur fjórðungur talaði önnur evrópsk mál, þar á meðal 5% sem tölðu norræn mál.

Mynd 4.4 Nemendur með erlent móðurmál eftir tungumálasvæðum 2009



Nemendum með erlent móðurmál hefur fjölgað jafnt og þétt frá aldamótum. Um aldamótin voru um 1.000 börn sem töluðu erlent móðurmál en þau voru orðin helmingi fleiri árið 2008. Þegar þróunin er skoðuð þá er engin teikn um að dregið hafi úr fjölgun nemenda með erlent móðurmál í kjölfar efnahagshrunsins 2008. Að jafnaði er einn nemandi í meðalbekk sem hefur erlenda tungu að móðurmáli.

Mynd 4.5 Grunnskólanemendur með erlent móðurmál 1997-2012



4.6 Móttökuáætlun

Í 16. gr. laga um grunnskóla er kveðið á um að grunnskólar skuli taka á móti nemendum sem eru að hefja skólagöngu, eru að skipta um skóla eða hefja nám sitt hér á landi, samkvæmt móttökuáætlun skóla eða sveitarfélags. Móttökuáætlun vegna nemenda með annað móðurmál en íslensku skal taka mið af bakgrunni þeirra, tungumálafærni og færni á öðrum námssviðum. Tryggja skal að þessir nemendur og foreldrar þeirra fái ráðgjöf og aðgang að upplýsingum um grunnskólastarf.

Samkvæmt könnun meðal skólastjóra um innleiðingu laga um grunnskóla sem gerð var 2009 var til móttökuáætlun í 88 grunnskólum. Engin móttökuáætlun var til í 19

grunnskólum og voru skólastjórnir beðnar um að gefa skýringu á því. Meðal annars kom fram að engir nemendur með erlendan bakgrunn væru í skólanum og því væri ekki þörf á sérstakri móttökuáætlun. Þá kom einnig fram að vegna smæðar skólans væri hvert tilvik skoðað fyrir sig og þörfum nemenda mætt eins og kostur væri.

Skólastjórnir voru spurðir hvernig skólinn tryggði að nemendur með annað móðurmál en íslensku og foreldrar þeirra fengju ráðgjöf og aðgang að upplýsingum um grunnskólastarf sbr. 16. gr. laga um grunnskóla. Margir nefndu að þeir nýttu sér túlkaþjónustu og þýðingar eins og hægt væri. Hjá öðrum hefur lítið reynt á þetta þar sem enginn nemandi með annað móðurmál en íslensku var eða hafði nýlega verið í skólanum.

4.7 Nemendur og tungumálanám

Eins og sjá má í töflu 4.4 lærir mikill fjöldi grunnskólanemenda erlend tungumál ár hvert. Samkvæmt viðmiðunarstundaskrá í aðalnámskrá grunnskóla skal enska kennd frá og með 5. bekk grunnskóla og danska frá og með 7. bekk. Með breytingu á aðalnámskrá grunnskóla 2007 þá færðist kennsla í ensku niður í 4. bekk. Skólum er þó heimilt að skipuleggja tungumálanám nemenda þannig að kennsla í þessum greinum byrji fyrr eða seinna en segir í viðmiðunarstundaskrá. Nokkuð hefur færst í vöxt að hefja enskunám strax við upphaf grunnskóla eða í 2.-3. bekk en skólar hafa til þess nokkuð svigrúm. Nemendum sem hafa sérstök tengsl við Noreg eða Svíþjóð stendur til boða kennsla í norsku eða sænsku sem kemur þá í staðinn fyrir dönsku.

Tafla 4.4 Fjöldi nemenda sem læra tungumál eftir bekkjum skólaárið 2009-2010

	Alls	1. bekkur	2. bekkur	3. bekkur	4. bekkur	5. bekkur	6. bekkur	7. bekkur	8. bekkur	9. bekkur	10. bekkur
Enska	33.303	1.094	1.228	1.714	3.305	4.109	4.301	4.293	4.423	4.343	4.493
Danska	17.784	1	2	6	13	201	515	4.204	4.314	4.230	4.298
Sænska	123	0	0	0	0	0	8	19	36	27	33
Norska	89	0	0	0	0	0	2	14	20	21	32
Þýska	271	0	0	0	0	0	0	0	11	81	179
Franska	240	16	16	3	9	9	0	0	15	29	143
Spænska	482	0	0	0	28	0	0	14	0	150	290

Heimild: Hagstofa Íslands.

Tafla 4.5 sýnir líka hvernig skipting er á milli annarra tungumála sem algengast er að nemendur taki sem valgreinar á unglingastigi í grunnskóla. Spænska er vinsælasta tungumálið sem valgrein þó að nemendum hafi fækkað nokkuð í spænsku á tímabilinu.

Tafla 4.5 Grunnskólanemendur sem læra erlend tungumál sem valgrein

	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Enska	33.083	33.974	33.303
Danska	18.181	18.178	17.784
Sænska	169	230	123
Norska	100	94	89
Þýska	447	397	271
Franska	307	196	240
Spænska	548	455	482

Heimild: Hagstofa Íslands.

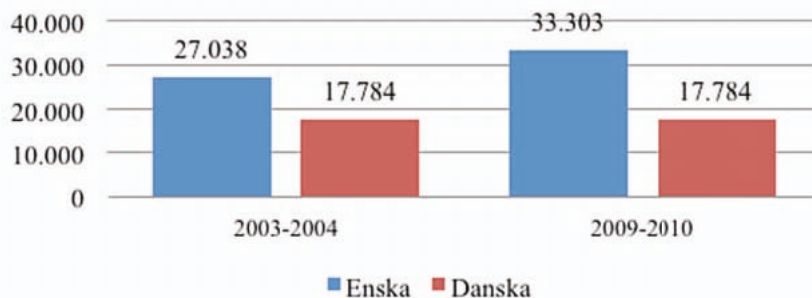
Nemendum sem læra þrjú erlend tungumál hefur fækkað á síðastliðnum 10 árum. Skólaárið 2001-2002 voru þeir 1.656 (3,8%) nemenda en 912 (2%) skólaárið 2009-2010.

Tafla 4.6 Grunnskólanemendur sem læra erlend tungumál eftir fjölda tungumála

	2007-2008		2008-2009		2009-2010	
	Fjöldi	Hlutfall	Fjöldi	Hlutfall	Fjöldi	Hlutfall
Fjöldi nemenda sem læra tungumál	33.099	75%	33.974	78%	33.303	78%
Nemendur sem læra eitt tungumál	14.574	33%	15.398	35%	15.226	35%
Nemendur sem læra tvö tungumál	17.314	39%	17.602	40%	17.165	40%
Nemendur sem læra þrjú tungumál eða fleiri	1.211	3%	974	2%	912	2%
Fjöldi nemenda sem ekki læra tungumál	10.742	25%	9.537	22%	9.626	22%

Heimild: Hagstofa Íslands.

Mynd 4.6 sýnir samanburð á fjölda nemenda sem lærðu ensku og dönsku skólaárin 2002-2003 og 2008-2009 en 2002 var upplýsingum um tungumálanám nemenda í 1. til 4. bekk í fyrsta sinn safnað þannig að samanburður nær ekki lengra aftur í tímann. Fjöldi nemenda sem læra dönsku stendur nákvæmlega í stað en umtalsverð aukning verður á enskunámi. Skólaárið 2009-2010 læra u.þ.b. helmingi fleiri nemendur ensku en dönsku.

Mynd 4.6 Fjöldi nemenda sem lærðu ensku og dönsku 2002-2003 og 2009-2010

4.8 Fósturbörn

Sveitarfélögum er skylt samkvæmt 5. gr. laga um grunnskóla að sjá til þess að skólaskyld börn sem eiga lögheimili í sveitarfélaginu og börn sem hefur verið ráðstafað í fóstur til fósturforeldra sem eiga lögheimili í sveitarfélaginu njóti skólavistar. Sveitarstjórn í sveitarfélagi þar sem barn á lögheimili getur samið við annað sveitarfélag um að veita barninu skólavist þannig að viðtökusveitarfélag hafi sömu skyldur gagnvart skólavist þess og ætti það lögheimili þar.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið hefur gefið út *reglugerð nr. 547/2012 um skólagöngu fósturbarna í grunnskólum*. Reglugerðin er ný reglugerð við grunnskólalögin í samræmi við breytingar á lögum sem samþykkt voru á Alþingi vorið 2008. Með setningu grunnskólalaga nr. 91/2008 voru tekin af tvímæli um rétt fósturbarna til skólagöngu í lögheimilissveitarfélagi fósturforeldra og í reglugerðinni er það ákvæði nánar útfært. Starfshópur með fulltrúum frá mennta- og menningarmálaráðuneyti, innanríkisráðuneyti, velferðarráðuneyti, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Reykjavíkurborg og Barnaverndarstofu vann að samningu reglugerðarinnar. Hún tekur af öll tvímæli um hvaða sveitarfélag skuli bera kostnað vegna skólagöngu fósturbarna, skýrt er kveðið á um útfærsluna og einnig er þar að finna ákvæði um könnun barnaverndar á skólamálum og framkvæmd hennar lýst. Í reglugerðinni er gert ráð fyrir sérstakri úrskurðarnefnd á vegum ráðuneytisins sem hægt er að vísa til ágreiningsefnum milli sveitarfélaga um kostnað og fleiri þætti samkvæmt reglugerðinni.

Í könnun meðal skólastjóra um innleiðingu grunnskólalaga var spurt hvort einhver fósturbörn væru í skólanum skólaárið 2008-2009. 51 skólastjóri eða 30% sögðu svo vera og þriðjungur þeirra sagði að vandkvæði hefðu komið upp vegna skólavistar þeirra. Helstu vandkvæði voru hegðunaryvandamál af ýmsum toga og slök upplýsingamiðlun milli þeirra aðila sem að fósturbarninu komu. Á undanförunum árum hefur nokkuð borið á kvörtunum frá fósturforeldrum og barnaverndaryfirvöldum um að fósturbörn hafi ekki fengið að sækja skóla í því sveitarfélagi sem þau eru vistuð. Ný reglugerð á að taka af allan vafa um skyldur skólastjórna í þessum efnunum og öllum fósturbörnum verði veitt viðeigandi skólavist.

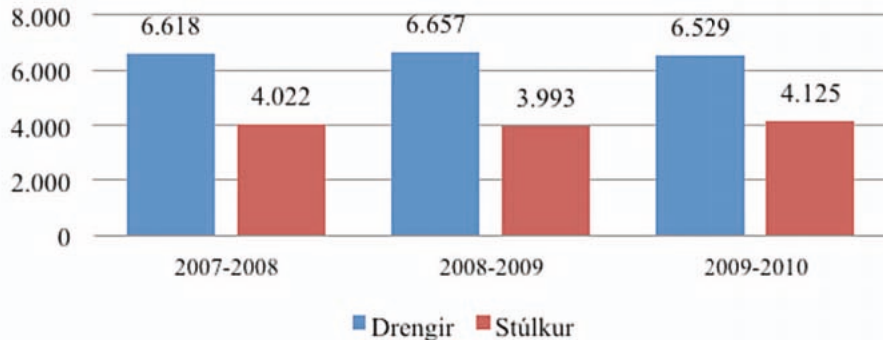
4.9. Nemendur með sérþarfir

Nemendur eiga samkvæmt 17. gr. grunnskólalaga rétt á að komið sé til móts við námsþarfir þeirra í almennum grunnskóla án aðgreiningar, án tillits til líkamlegs eða andlegs atgervis. Þetta þýðir að nemendur sem eiga erfitt með nám sökum sértækra námsörðugleika, tilfinningalegra eða félagslegra örðugleika og/eða fötlunar, nemendur með leshömlun, langveikir nemendur og aðrir nemendur með heilsutengdar sérþarfir eiga rétt á sérstökum stuðningi í námi í samræmi við metnar sérþarfir. Einnig geta foreldrar sótt um skólavist fyrir barnið í sérúrræði innan grunnskóla eða í sérskóla telji foreldrar barnsins, skólastjóri, kennari eða aðrir sérfræðingar að það fái ekki notið kennslu við sitt hæfi í almennum grunnskóla. Í reglugerð nr. 585/2010 *um nemendur með sérþarfir í grunnskóla* er ítarlega fjallað um rétt nemenda til stuðning og skyldur sveitarfélaga. Í reglugerðinni er áherslan lögð á nemendur með sérþarfir og viðeigandi stuðning við þá í námi til að þeir fái jöfn tækifæri á eigin forsendum. Fjallað er um skipan náms og kennslu, sérúrræði innan grunnskóla og sérskóla, skipulag þjónustunnar, skólavist utan lögheimilissveitarfélags, skólanámskrá og starfsáætlun, kennslu og lengda viðveru í sérskólum og sérúrræðum, kennsluráðgjöf og sjúkrakennslu. Tekið skal fram að í þessum tölum eru líka meðtaldir nemendur af erlendum uppruna sem fá stuðning.

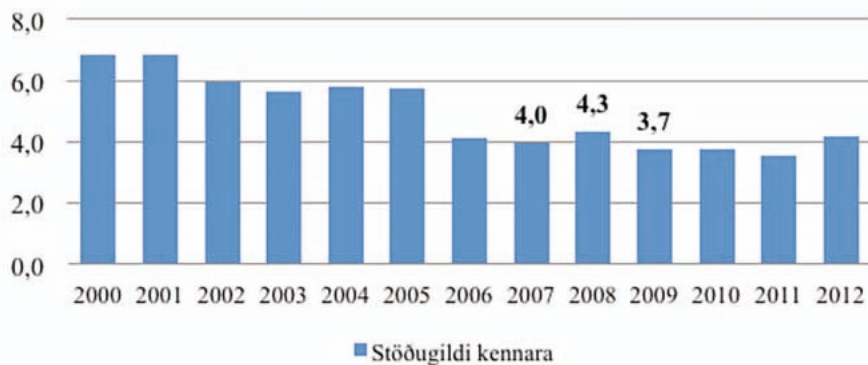
Tafla 4.7 Nemendur sem njóta sérkennslu eða stuðnings

	Alls		Hlutfall af árgangi		Stuðningur í veri		Stuðningur í bekk		Stuðningur bæði í veri og bekk	
	Drengir	Stúlkur	Drengir	Stúlkur	Drengir	Stúlkur	Drengir	Stúlkur	Drengir	Sztúlkur
2007-2008	6.618	4.022	29,6	18,7	2.715	1.737	936	533	2.967	1.752
2008-2009	6.657	3.993	30	18,7	2.402	1.485	946	556	3.309	1.952
2009-2010	6.529	4.125	29,8	19,6	2.803	1.838	959	614	2.767	1.673

Heimild: Hagstofa Íslands.

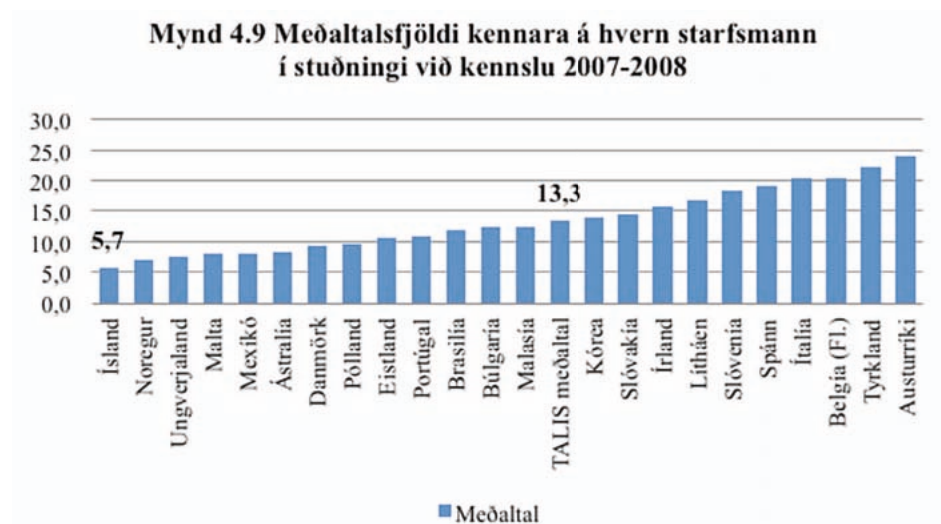
Mynd 4.7 Nemendur sem njóta sérkennslu eða stuðnings

Ein leið til að átta sig á stuðningi við kennslu er að líta á hlutfallið milli fjölda almennra kennara (og leiðbeinenda) og fjölda stuðningsaðila þar sem stuðningsaðilar eru þeir sem aðstoða við kennslu með beinum hætti, s.s. sérkennarar, stuðningsfulltrúar og uppeldisfulltrúar. Skólasálfræðingar, námsráðgjafar og annað starfsfólk er ekki talið með. Á árunum 2007 til 2009 var hlutfallið í kringum 4 kennarar að meðaltali á hvern starfsmann í stuðningi. Á árunum 2000 til 2001 var hlutfallið tæplega 7 kennarar á hvern stuðningsaðila. Þrátt fyrir efnahagshrunið hefur hlutfallið ekki hækkað, þvert á móti lækkaði það nokkuð til ársins 2011 og er nú í kringum 4 kennarar að meðaltali.

Mynd 4.8 Meðaltalsfjöldi kennara á hvern starfsmann í stuðningi við kennslu

Heimild: Hagstofa Íslands.

Í TALIS-könnun OECD sem gerð var skólaárið 2007-2008 var spurt um hversu margir kennarar væru á hvern stuðningsaðila við kennslu. Niðurstöður hennar gefa til kynna að það eru hvergi færri kennarar á hvern stuðningsaðila við kennslu (*pedagogical support*) af þeim löndum sem tóku þátt í könnuninni en hér á landi. Ekki kemur fram í skýrslunni nákvæmlega hvernig stuðningsaðili var skilgreindur enda getur það verið túlkað á ólíkan hátt milli landa og auk þess verður að hafa í huga að könnunin er byggð á áliti kennara og skólustjórnenda. Samkvæmt könnuninni voru 5,7 kennarar á hvern stuðningsaðila en meðaltal landanna í TALIS voru 13,3 kennarar. Í Noregi, sem kemur næst Íslandi, voru 7 kennarar á hvern stuðningsaðila.



Heimild: Talis 2009, OECD.

4.10 Sjúkrakennsla

Í 17. gr. laga um grunnskóla er kveðið á um að þeir nemendur sem að mati læknis geti ekki sótt skóla vegna slyss eða langvarandi veikinda eigi rétt á sjúkrakennslu annaðhvort á heimili sínu eða á sjúkrastofnun. Sjúkrakennsla er á ábyrgð viðkomandi sveitarfélags og er nánar skilgreind í reglugerð um nemendur með sérþarfir í grunnskólum.

Skólaárið 2008-2009 var sjúkrakennsla veitt í 28 grunnskólum skv. könnun meðal skólustjóra frá 2009. Langalgengast var að einn nemandi fengi sjúkrakennslu í þeim skólum sem hana veittu. Þá gáfu 26 skólar upp hve mörgum kennslustundum hefði verið varið í sjúkrakennslu en þær voru að meðaltali 36.

4.11 Lengd viðvera - frístundaheimili

Í 33. gr. laga um grunnskóla er áfram almenn heimild fyrir því að sveitarfélög bjóði upp á lengda viðveru fyrir yngstu nemendurnar. Engar nánari opinberar reglur eða viðmiðanir hafa verið settar um þá þjónustu, en þróunin hefur verið með afar mismunandi hætti, bæði sem skilgreind þjónusta á vegum grunnskóla eða sem þjónusta sem heyrir undir frístundasvið sveitarfélaga. Gjaldtaka er heimiluð fyrir þessa þjónustu.

4.12 Sérfræðiþjónusta og stoðkerfi grunnskóla

Í 40. gr. laga um grunnskóla segir að sveitarfélög eigi að tryggja að sérfræðiþjónusta sé veitt í grunnskólum, ákveða fyrirkomulag hennar og stuðla að því að hún fari fram innan grunnskóla. Í sérfræðiþjónustu felist annars vegar stuðningur við nemendur og fjölskyldur þeirra og hins vegar stuðningur við starfsemi grunnskóla og starfsfólk þeirra.

Helsta breytingin frá lögnum frá 1995 er sú að opnari viðmið eru um hlutverk sérfræðiþjónustu og að sveitarfélög geti ákveðið fyrirkomulag sérfræðiþjónustu. Sérstaklega er tilgreint að sveitarfélög skuli stuðla að því að sérfræðiþjónustan fari sem mest fram innan grunnskóla. Enn fremur segir að frá upphafi skólagöngu nemenda skuli unnið að forvarnastarfi með skimunum og athugunum á nemendum til að tryggja þeim kennslu og námsaðstoð við hæfi. Auk þess skal fara fram greining á nemendum sem eiga í sálrænum eða félagslegum erfiðleikum sem hafa áhrif á nám þeirra. Foreldrar nemenda geta óskað eftir greiningu auk þess sem skólastjóri, kennarar eða starfsmenn heilsugæslu geta lagt fram ósk um greiningu í samráði við og með samþykki þeirra. Sérfræðiþjónusta sér um að greining fari fram, skilar tillögu til skólastjóra um hvernig við skuli bregðast, fylgist með úrbótum og metur árangur. Við framkvæmd sérfræðiþjónustu skulu sveitarfélög leggja áherslu á góð tengsl leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla með samfellu í skólastarfi að leiðarljósi. Í reglugerðinni er aukin áhersla á eftirfylgni í kjölfar greiningar á nemendum og mat á því hvernig til tekst með úrlausn mála.

Ítarleg reglugerð hefur verið sett á grundvelli laganna, reglugerð nr. 584/2010 um sérfræðiþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum og leysir sú reglugerð af hólmi þrjár eldri reglugerðir eða reglugerð nr. 386/1996 um sérfræðiþjónustu skóla, reglugerð nr. 388/1996 um nemendaverndarráð í grunnskólum og reglugerð nr. 225/1995 um starfsemi leikskóla (að hluta).

Reglugerðin tekur til sérfræðiþjónustu í bæði leik- og grunnskólum og er það í fyrsta sinn sem gefin er út sameiginleg reglugerð fyrir sérfræðiþjónustu þessara tveggja skólastiga. Sveitarfélög geta rekið sérfræðiþjónustu á eigin vegum, sameinast um slíkan rekstur eða hún verið aðkeypt. Ekki er kveðið skýrt á um skipulagslega stöðu sérfræðiþjónustu en tekið fram að hún geti heldur sem er verið innan sérstakrar einingar hjá sveitarfélaginu eða innan einstakra skóla sem sérstök eining eða ekki. Þá geta sveitarfélög útvíkkað þjónustuna, t.d. með samstarfi við félagsþjónustu, barnaverndaryfirvöld og heilbrigðisþjónustu innan sveitarfélagsins auk þess að fylgja eftir einstaka nemendum í framhaldsskóla.

Haustið 2009 lét ráðuneytið senda öllum grunnskólum spurningalista um innleiðingu grunnskólalaga frá 2008. Skólastjórar voru spurðir hvers konar sérfræðiþjónustu skólinn hefði aðgang að sbr. 40. gr. laga um grunnskóla og reyndist aðgangur að sérfræðiþjónustu mjög misjafn eftir skólum. Aðgangur að félagsráðgjafa, sálfræðingi og náms- og starfsráðgjafa var oft nefndur. Auk þess kom fram að hægt væri að sækja aðra þjónustu ef á þyrfti að halda eins og þjónustu talmeinafræðings eða iðjuþjálfara.

Í þessu sambandi má nefna að þeir sem gert hafa stofnanaúttektir á leik- og grunnskólum hafa bent á að þeir hafi ítrekað orðir varir við erfiðleika í litlum sveitarfélögum við að finna úrræði við hæfi fyrir börn með alvarleg þroska- og hegðunarfrávik. Þá segjast þeir jafnframt hafa rekið sig á að í litlum samfélögum, þar sem tengsl eru mikil manna á milli, geti verið flókið að manna öll stig stjórnsýslu grunnskólanna, þ.e. fræðslunefnd, skólaráð og stjórn foreldrafélags.

4.13 Nemendaverndarráð

Samkvæmt 40. gr. laga um grunnskóla er tilgangur nemendaverndarráða að samræma innan skóla störf þeirra sem sjá um málefni einstakra nemenda er lúta að sérfræðipjónustu, námsráðgjöf og skólaheilsugæslu með stofnun nemendaverndarráðs. Hér er um að ræða formlegan vettvang fyrir þá sem koma að málum einstakra nemenda til að hittast, bera saman bækur sínar og finna út hvernig best er að veita nemendum þjónustu þannig að hún komi þeim að gagni. Með lögunum frá 2008 var starfsemi nemendaverndarráða lögfest í öllum grunnskólum en áður hafði verið um heimildarákvæði að ræða.

Í könnun meðal skólastjóra frá 2009 var spurt hvort stofnað hefði verið nemendaverndarráð við skólann. Rúmlega 90% skólastjóra svöruðu játandi eða 157. Þeir 17 skólastjórar sem sögðu nemendaverndarráð ekki til staðar í skólanum voru beðnir um að gefa skýringu á því. Í mörgum tilvikum vísuðu þeir til sömu ástæðu og áður, þ.e. smæðar skólans eða samsetningar nemendahópsins en einnig kom fram að nemendaverndarráð hefði ekki verið starfandi en það væri á dagskránni að stofna það.

4.14 Skólaheilsugæsla

Í 41. gr. laga um grunnskóla segir að um skólaheilsugæslu í grunnskólum sé farið að gildandi lögum um heilbrigðisþjónustu og því annast ríkið kostnað vegna skólaheilsugæslunnar í grunnskólum. Haft skal samráð við skólanefnd og skólastjóra um skipulag og fyrirkomulag skólaheilsugæslu í grunnskóla. Skólastjóri skal fylgjast með því að nemendur njóti skólaheilsugæslu í skólanum í samræmi við þá tilhögun sem ákveðin hefur verið. Skólaheilsugæsla annast m.a. reglubundnar skoðanir, bólusetningar, viðtöl, fræðslu og ráðgjöf af ýmsum toga, fyrirbyggjandi starf, heilsueflingu og vinnu við nemendavernd. Starfsfólk skólaheilsugæslu vinnur í nánú samstarfi við foreldra og forráðamenn, skólastjórnenndur, kennara og aðra er veita skólabarninu þjónustu.

V. Starfsfólk grunnskóla

5.1 Lög um menntun og ráðningu kennara og skólastjórna

Starfsfólki grunnskóla má í meginráttum skipta í þrjá hópa: stjórnendur, starfsmenn sem sinna kennslu og annað starfsfólk. Í þessum kafla verður fjallað um starfsfólk og hver þróunin hefur verið varðandi fjölda þeirra og menntun. Sjónum verður einkum beint að menntun þeirra sem starfa við kennslu barna og ungmenna, brautskráningu nýrra grunnskólakennara úr háskólum landsins, starfsmannaveltu og endurmenntun starfsfólks.

Mennta- og menningarmálaráðherra skipaði í febrúar árið 2005 starfshóp sem var falið að endurskoða stöðu laga nr. 86/1998 um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra með tilliti til breytts skólaumhverfis. Í vinnu hópsins voru jafnframt skoðaðar hugmyndir um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum leikskólakennara. Í ljósi yfirlýsingar mennta- og menningarmálaráðherra og Kennarasambands Íslands um 10 skref til sóknar í skólastarfi, dags. 2. febrúar 2006, og stefnu mennta- og menningarmálaráðuneytisins um aukna samfelli í námi, aukin tengsl milli skólastiga, breytta námsskipan til stúdentsprófs og endurskoðun á skipan kennaramenntunar var lagt til að ákvæði frumvarpsins næði einnig til leikskólakennara.

Í mars 2005 skipaði menntamálaráðherra starfshóp sem falið var að endurmeta skipulag kennaramenntunar og setja fram tillögur um framtíðarskipan menntunar leikskólakennara, grunnskólakennara og framhaldsskólakennara. Starfshóparnir tveir höfðu samráð sín í

milli og héldu sameiginlegan fund. Skýrsla starfshópsins um framtíðarskipan kennaramenntunar og niðurstöður voru afhentar mennta- og menningarmálaráðherra í mars 2006.

Í vinnu sinni leit starfshópurinn um lögverndunarlögin til allra þátta þágildandi laga og kom sér saman um drög að frumvarpi til nýrra laga um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum leikskólakennara, grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjórnenda á þessum skólastigum. Aflað var upplýsinga um sambærilega lögverndun annars staðar á Norðurlöndum. Farið var yfir skýrslur undanþágunefnda grunn- og framhaldsskóla og ýmis gögn skoðuð frá matsnefndum grunn- og framhaldsskóla. Rætt var við formenn matsnefnda og undanþágunefnda og farið yfir ýmis álitamál sem upp hafa komið við túlkun laganna á undanförunum árum.

Frumvarp að nýjum lögum um menntun leik-, grunn- og framhaldsskólakennara fól í sér allnokkrar breytingar frá gildandi lögverndunarlögum. (Heimild: Frumvarp til laga um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla.) Meginbreytingar sem lúta að grunnskólakennurum eru eftirfarandi:

- Menntunarskilyrði til að öðlast starfsheiti og starfsréttindi grunnskólakennara og framhaldsskólakennara eru aukin í samræmi við tillögur starfshóps um framtíðarskipan kennaramenntunar, auknar kröfur til kennarastéttarinnar og þróun kennaramenntunar í þeim löndum sem við berum okkur saman við.
- Menntunarskilyrði á grunnskólastigi eru gerð almennari, þ.e. ekki eru tilgreindar ákveðnar kennaramenntunarstofnanir en menntunarkröfurnar eru skýrari.
- Gert er ráð fyrir sérhæfingu í leyfisbréfi á grunnskólastigi fyrir fólk sem hefur fagmenntun á ákveðnu sviði, ásamt kennslu- og uppeldisfræði.
- Kveðið er á um að kennari sem hefur sérhæft sig í tiltekinni námsgrein, á tilteknu námssviði eða aldurstigi grunnskóla, hafi forgang til kennslu í grunnskóla miðað við það. Um er að ræða útvíkkun á núgildandi forgangi sem miðast einungis við kennslugreinar á unglíngastigi.
- Skólastjóra grunnskóla verði heimilt að ráða sérfræðing tímabundið, að hámarki eitt skólaár í senn, til að kenna sérgrein sína enda sé aðeins um að ræða kennslu sem nemur 240 mínútum eða minna á viku. Sambærileg heimild er fyrir skólameistara framhaldsskóla skv. IV. kafla gildandi lögverndunarlaga.
- Gildissvið leyfisbréfa leik-, grunn- og framhaldsskólakennara er útvíkkað til aðliggjandi skólastiga þannig að viðkomandi kennari hafi einnig heimild til að kenna ákveðnum aldursflokkum eða á sérsviði sínu, samkvæmt ákveðnum takmörkunum, og er þetta gert til að stuðla að ákveðnum sveigjanleika milli skólastiga.
- Gert er ráð fyrir að einstaklingar án kennsluréttinda en með B.Ed.-gráðu og aðrir sem hafa sambærilega menntun sem nýtist til starfa á tilteknu skólastigi skulu njóta forgangs við ráðningu í störf á því skólastigi. Hér er m.a. litið til tillagna um háskólapróf í svonefndu Bologna-ferli.
- Matsnefnd grunnskóla og matsnefnd framhaldsskóla eru sameinaðar í eina matsnefnd og hlutverk nefndarinnar verður einnig að fara yfir umsóknir um leyfisbréf fyrir leikskólakennara.
- Ein reglugerð verður um lögverndun á starfsheiti leikskólakennara, grunnskólakennara og framhaldsskólakennara í stað tveggja áður, þ.e. um hvort skólastig sérstaklega.

Við gerð frumvarpsins var m.a. litið til þess að kennaramenntun hefur verið færð á háskólastig í flestum vestrænum ríkjum og bæði fræðilegur og verklegur hluti hennar aukinn. Í greinargerð með frumvarpinu segir m.a. að hlutverk kennarastéttarinnar í samrunaferli Evrópusambandsins hafi verið viðurkennt og litið sé á kennaramenntun sem lykilþátt í mótun nýrrar menntastefnu fyrir árið 2010. Þar er einnig unnið að aðlögun kennaramenntunar að annarri starfsmenntun í samræmi við Bologna-yfirlýsinguna frá 1999 um samevrópskt háskólasvæði. Megintilgangur Bologna-ferlisins er að fyrir árið 2010 verði til samevrópskt háskólasvæði þar sem hreyfanleiki nemenda og háskólafólks sé auðveldaður. Af þeim markmiðum sem menntamálaráðherrar þátttökulandanna að Bologna-ferlinu komu sér saman um að stefna að er áhersla á að nám á háskólastigi sé skipulagt í grunnnám og framhaldsnám, þar sem grunnnám er að lágmarki þrjú ár, meistaranám tvö ár og síðan doktorsnám.

Frumvarpið varð að lögum í júní 2008 og ber heitið *lög um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla*, nr. 87/2008 og hafa eftirfarandi reglugerðir verið settar við löginn:

- reglugerð um matsnefnd leik-, grunn- og framhaldsskólakennara, nr. 241/2009,
- reglugerð um inntak menntunar leik-, grunn- og framhaldsskólakennara, nr. 872/2009,
- reglugerð um störf og starfshætti undanþágunefndar grunnskóla, nr. 440/2010 og
- reglugerð um störf og starfshætti undanþágunefndar framhaldsskóla, nr. 669/2010.

5.2 Skólastjóri

Við grunnskóla skal vera grunnskólastjóri sem stjórnar starfi hans í umboði rekstraraðila. Til þess að verða ráðinn skólastjóri við grunnskóla eða staðgengill hans skal umsækjandi hafa starfsheitið grunnskólakennari og viðbótarmenntun í stjórnun eða kennslureynslu á grunnskólastigi. Skólastjóri er forstöðumaður grunnskóla, stjórnar honum, veitir faglega forustu og ber ábyrgð á starfi skólans gagnvart sveitarstjórn. Skólastjóri stuðlar að samstarfi allra aðila skólasamfélagsins. Skólastjóri gerir tillögur til sveitarstjórnar um fyrirkomulag stjórnunar í grunnskóla með tilliti til þarfa viðkomandi skóla. Skólastjóri ákveður verksvið annarra stjórnenda skólans og skal einn þeirra vera staðgengill skólastjóra. Hafi grunnskóli færri en 60 nemendur, og ef ekki er annar stjórnandi, ákveður skólastjóri í upphafi skólaárs hver af föstum kennurum skólans skuli annast skólastjórn í forföllum hans.

Hlutfall karla meðal stjórnenda fór heldur lækkandi, árið 2007 voru 42% stjórnenda karlar, árið eftir voru þeir 40% og árið 2009 var hlutfallið 38%.

5.3 Starfsfólk

Starfsfólk grunnskóla skal rækja starf sitt af fagmennsku, alúð og samviskusemi. Það skal gæta kurteisi, nærgætni og lipurðar í framkomu sinni gagnvart börnum, foreldrum þeirra og samstarfsfólki. Starfsfólk grunnskóla skal gæta fyllstu þagmælsku um hagi barna og foreldra þeirra sem það fær vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara samkvæmt lögum, fyrirmælum yfirmanna og eðli máls. Þagnarskylda helst þótt viðkomandi láti af störfum. Þagnarskylda starfsfólks grunnskóla nær ekki til atvika sem ber að tilkynna um lögum samkvæmt. Skal skólastjóri brýna skyldur þessar fyrir starfsfólki og sérstaklega tilkynningarskyldu samkvæmt barnaverndarlögum. Óheimilt er að ráða einstakling til starfa við grunnskóla sem hlotið hefur refsidóm fyrir brot á ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga. Við ráðningu skal liggja fyrir sakavottorð eða heimild skólastjóra til að afla upplýsinga úr sakaskrá.

Haustið 2007 var starfsfólk grunnskóla samtals 7.626, því fjölgaði árið 2008 og var þá 7.884 en fækkaði um rúmlega eitt hundrað til ársins 2009. Tafla 5.1 sýnir hvernig starfsfólk skiptist eftir starfssviði. Stjórnendur, þ.e. skólastjórar, aðstoðarskólastjórar og deildarstjórar voru 7,4% alls starfsfólks árið 2007 og 7,7% árið 2009. Kennarar og stuðningsaðilar voru um tveir þriðju starfsfólks, 66% árið 2007 og 64,8% árið 2009. Starfsfólk sem sinnti annarri sérfræðipjónustu var rúmlega 3% og annað starfsfólk var 23,6% árið 2007 og 24,2% árið 2009.

Tafla 5.1 Starfsfólk í grunnskólum eftir starfsheimum			
	2007	2008	2009
Alls	7.626	7.884	7.763
<i>Stjórnendur</i>			
Skólastjórar	185	177	178
Aðstoðarskólastjórar	137	135	145
Deildarstjórar	241	262	276
<i>Kennarar og stuðningsaðilar</i>			
Grunnskólakennarar og leiðbeinendur	3.921	4.105	3.875
Sérkennarar	515	422	504
Stuðningsfulltrúar og uppeldisfulltrúar	594	643	655
<i>Önnur sérfræðipjónusta</i>			
Skólasálfræðingar og námsráðgjafar	86	102	114
Skólahjúkrunarfræðingar	27	32	4
Þroskaþjálfar	113	125	124
Tómstundafulltrúar og íþróttafulltrúar	8	9	6
<i>Annað starfsfólk</i>			
Bókasafnsfræðingar og bókaverðir	48	56	56
Skólaritarar og tölvuumsjón	183	174	175
Starfsfólk í mötuneytum	230	257	273
Húsverðir	121	135	145
Starfslið við gangavörslu, baðvörslu, þrif og aðstoð við nemendur	1.217	1.250	1.233

Heimild: Hagstofa Íslands.

Til starfsliðs grunnskóla telst allt starfsfólk skólans en ekki verktakar. Sinni starfsmaður störfum sem falla á fleiri en eitt starfssvið vísar starfssvið til aðalstarfs.

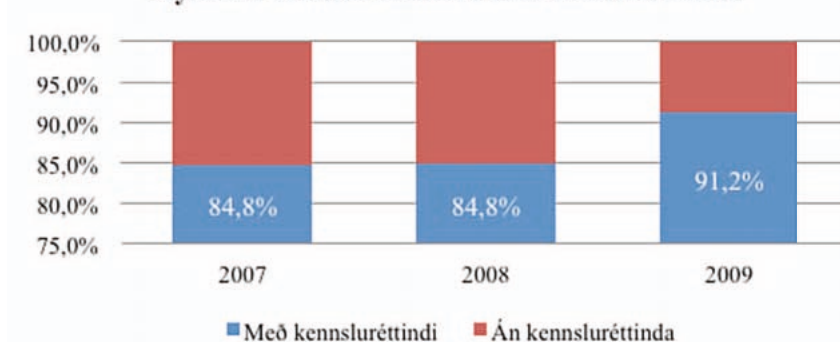
Tafla 5.2 sýnir fjölda starfsfólks við kennslu eftir kyni og kennsluréttindum. Konur voru 80% starfsfólks við kennslu og fór hlutfallið heldur hækkandi á þessum árum. Körlum við kennslu fór heldur fækkandi á þessum árum, sérstaklega vegna þess að karlkyns kennurum án kennsluréttinda fækkaði en körlum með kennsluréttindi fjölgaði ekki eins mikið. Árið 2009 voru 20,3% kennara karlar, þar af voru 19,7% kennara með kennsluréttindi karlar og þeir voru 27% kennara án kennsluréttinda.

Tafla 5.2 Starfsfólk við kennslu eftir kyni og kennsluréttindum

	Starfsfólk við kennslu, alls			Með kennsluréttindi			Án kennsluréttinda		
	Alls	Karlar	Konur	Alls	Karlar	Konur	Alls	Karlar	Konur
2007	4.999	1.049	3.950	4.237	855	3.382	762	194	568
2008	5.101	1.061	4.040	4.325	857	3.468	776	204	572
2009	4.978	1.011	3.967	4.541	893	3.648	437	118	319

Heimild: Hagstofa Íslands.

Hlutfall kennara með kennsluréttindi hefur farið jafnt og þétt vaxandi. Hlutfall kennara með kennsluréttindi var um 80% á árunum 2000 til 2002 þegar kennurum fjölgaði ört en síðan hefur hlutfall kennara án kennsluréttinda farið minnkandi og var orðið innan við 10% árið 2009. Árið 2012 var hlutfall réttindalausra kennara komið niður fyrir 5%. Þessa aukningu má skýra með því að árið 2009 gengu í gildi lög um kennaramenntun. Einhver hópur kennara hefur því aflað sér réttinda áður en meistarágráðu var krafist .

Mynd 5.1 Hlutfall kennara með kennsluréttindi

Fjölgun kennara samhliða auknu hlutfalli réttindakennara í þeirra hópi sýnir að menntunarstig kennarahópsins hefur aukist. Sífelld hærra hlutfall kennara hefur lokið háskólamenntun og aflað sér kennsluréttinda. Árið 2002 höfðu um 76% kennara lokið háskólamenntun en árið 2009 var hlutfallið komið upp í 87% og árið 2012 var það enn hærra eða 95%. Þetta endurspeglar auknar menntunarkröfur sem gerðar eru til kennarastarfsins samkvæmt lögum. Árið 2009 voru þó enn yfir 600 kennarar sem ekki höfðu lokið háskólagráðu en þeim fór fækkandi þrátt fyrir fjölgun í kennarahópnum.

Tafla 5.3 Starfsfólk við kennslu eftir menntun

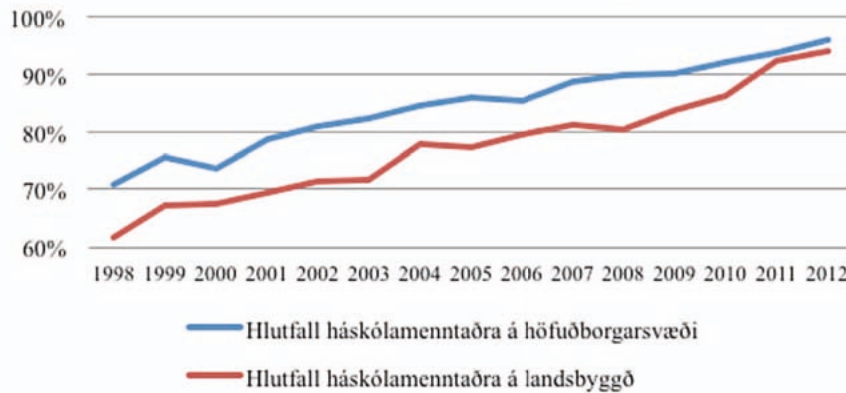
	2007	2008	2009
Alls	4.999	5.101	4.978
Háskólastig	4.265	4.360	4.342
Framhaldsskólastig	677	688	588
Grunnskólastig	57	53	48

Heimild: Hagstofa Íslands.

Hlutfall háskólamenntaðs starfsfólks við kennslu á landsbyggðinni hefur verið lægra en meðal starfsfólks á höfuðborgarsvæðinu. Munurinn hefur lengst af verið á bilinu 6% til 10% hærra á höfuðborgarsvæðinu. Á mynd 5.2 sést að munurinn hefur þó farið minnkandi síðustu ár. Árið 2009 voru 90% háskólamenntaðir á höfuðborgarsvæðinu og 84% á landsbyggðinni, árið 2012 var munurinn kominn niður í 2%.

Hlutfall kvenna með háskólamenntun hefur verið ívið herra en hlutfall karla. Munurinn hefur sveiflast á bilinu 3% til 7% en verið heldur að minnka síðustu ár. Árið 2009 voru 82% karla með háskólamenntun og 87% kvenna, en árið 2012 voru vel yfir 90% karla og kvenna með háskólamenntun og munurinn um 3%.

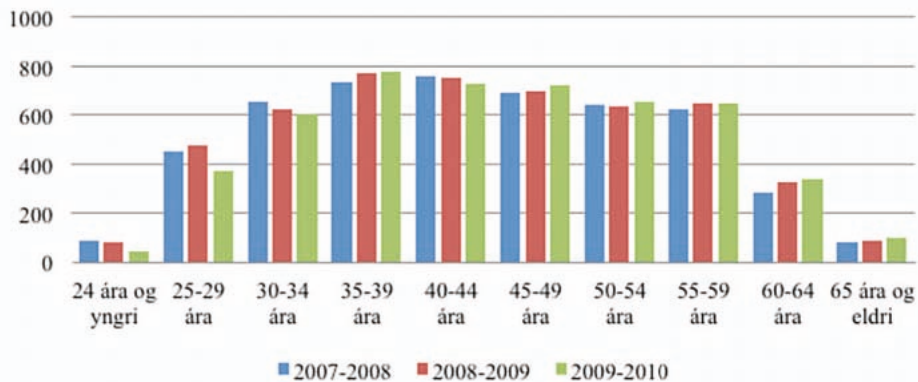
Mynd 5.2 Hlutfall háskólamenntaðra á höfuðborgarsvæði og landsbyggð



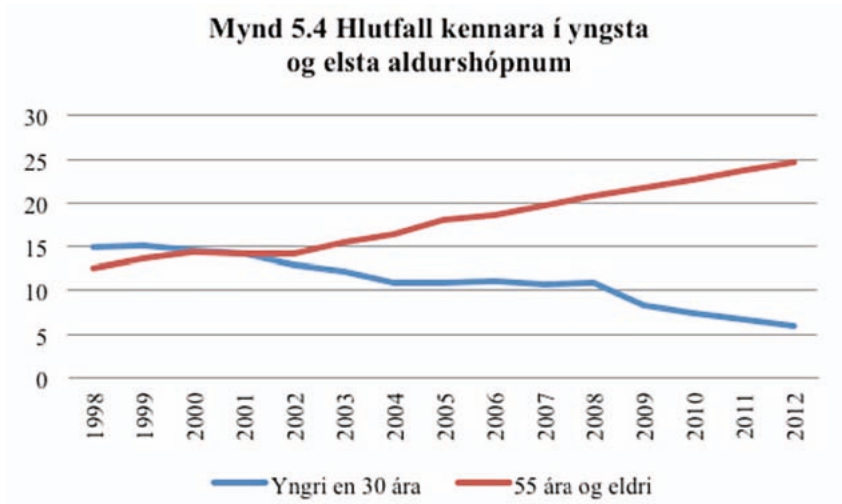
5.4 Aldur kennara

Aldursdreifing starfsfólks við kennslu hefur smám saman verið að breytast þannig að kennurum í eldri aldurshópum hefur farið fjölgandi en kennurum í yngstu aldurshópnum aftur á móti fækkað. Á árunum 2007–2009 fækkaði kennurum yngri en 35 ára en kennurum eldri en 50 ára fjölgaði. Vinnuvika kennara er 26 kennslustundir, við 55 ára aldur fá kennarar kennsluafslátt sem nemur tveimur kennslutímum og kennarar sem hafa náð 60 ára aldri kenna 19 kennslustundir á viku.

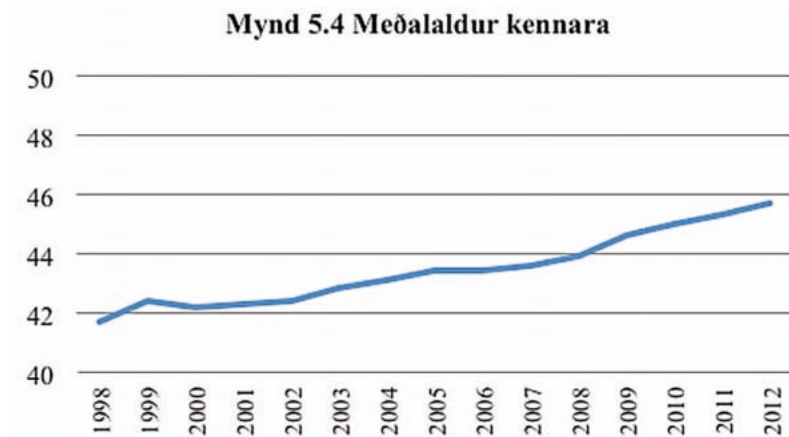
Mynd 5.3 Starfsfólk við kennslu eftir aldri



Við síðustu aldamót var álíka stórt hlutfall kennara yngri en 30 ára og eldri en 55 ára eða tæplega 15% af heildarfjölda kennara í hvorum hópi. En síðan þá hefur jafnt og þétt fjölgað í eldri hópnum en fækkað í þeim yngri og ef fram fer sem horfir er þetta áhyggjuefni. Árið 2009 voru 8,3% í yngri hópnum en 21,2% í eldri hópnum. Nýjustu tölur benda til að enn hafi dregið í sundur. Árið 2012 var næstum fjórði hver grunnskólakennari 55 ára eða eldri en kennarar á þrítugsaldri voru 6% af heildarfjölda kennara.



Það kemur því ekki á óvart að meðalaldur grunnskólakennara hefur farið jafnt og þétt vaxandi á tímabilinu frá 1998 til 2012, eins og myndin sýnir. Árið 2000 var meðalaldurinn 42,2 ár en árið 2009 var hann 44,6 ár og hafði hækkað um 2,4 ár. Nýjustu tölur benda til að sú þróun haldi áfram.



Það athyglisverða við þessar tölur er að aldur hækkar á sama tíma og kennurum fjölgar umtalsvert. Það bendir til að fjölgun kennara hafi verið í eldri aldurshópnum, að nýliðun í kennarastéttinni hafi verið meðal eldri aldurshópa. Sömuleiðis er það visst áhyggjuefni að kennurum í yngstu aldurshópnum fækkar á sama tíma og kennurum almennt fjölgar. Ef fjöldi kennara stæði í stað yfir ákveðið tímabil eða fækkaði þá mætti hugsanlega gera ráð fyrir að kennurum í yngstu aldurshópnum fjölgaði lítið eða ekkert. Sú staðreynd að

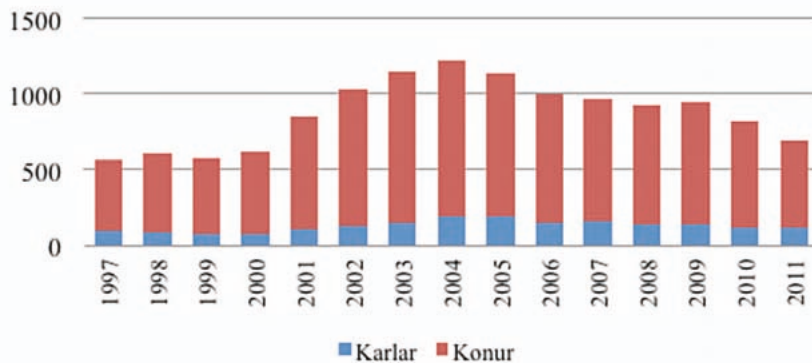
kennurum hafi fækkað á tímum útpenslu bendir til að það sé erfiðleikum bundið að laða ungt fólk inn í kennarastéttina. Margir sem hefja starf í grunnskólum hafa ekki valið grunnskólakennarastarfið sem fyrsta kost á starfsferli sínum. Það eru ekki til nákvæmar tölur um starfsveltu kennara eftir aldri en vísendingar úr TALIS-könnuninni benda til töluverðs brottfalls úr starfi meðal nýrra kennara. Þessi þróun hófst löngu áður en ný lög um menntun grunnskólakennara tóku gildi árið 2008 og það á enn eftir að koma í ljós hvaða áhrif þau eiga eftir að hafa á nýliðun í kennarastéttinni. Víða í nágrannalöndum Íslands hefur verið gripið til ráðstafana til að laða ungt fólk inn í kennarastéttina og halda í hæfileikaríka kennara. Íslenskir grunnskólar standa frammi fyrir sama vandamáli að fá ungt og hæft fólk til starfa í skólum landsins. Í því sambandi er áhugavert að skoða aðsókn í kennaranámið og hvernig það hefur þróast, ekki síst eftir lagabreytingarnar 2008 þar sem krafist var meistaranáms til kennsluréttinda, eins og vikið verður að í næsta kafla.

5.5 Aðsókn að kennaranámi

Nemendum sem er skráðir í grunnskólakennarafræði í háskólum landsins hefur fækkað frá árinu 2004. Frá árinu 2000 til 2004 tvöfaldaðist fjöldi skráðra nemenda í grunnskólakennarafræðum, fór úr u.þ.b. 600 nemendum í yfir 1.200 nemendur árið 2004. Síðan þá hefur nemendum fækkað.

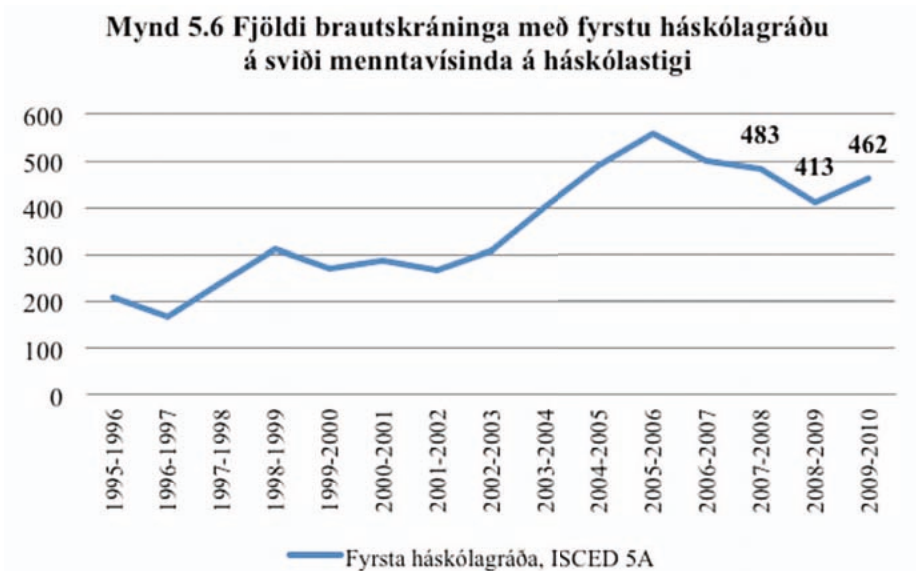
Grunnskólakennarafræði er ekki eina námsbrautin þar sem hægt er að öðlast menntun til kennslu í grunnskólum. Aðrar brautir eru uppeldis- og menntunarfræði, kennsluréttindanáms, tónlistar- og myndlistarkennaranám og íþróttakennaranám. En inni í þeim tölum gætu verið nemendur sem hygðust starfa á öðrum skólastigum, leikskóla og framhaldsskóla. Nemendum á öllum þessum brautum fjölgaði eftir aldamót og fram til árunna 2004 til 2007 en eftir það fækkaði þeim á öllum brautum nema uppeldis- og menntunarbraut sem er fræðilegt nám en leiðir ekki til kennsluréttinda. Í uppeldis- og menntunarfræðum fjölgaði nemendum, voru 464 árið 2007 og 541 árið 2009. Með nýjum lögum um kennaramenntun, þar sem námið var lengt í fimm ára nám, opnast sá möguleiki fyrir þá sem ljúka BA-prófi í uppeldis- og kennaramenntun að bæta við sig tveimur árum í kennaramenntun og öðlast kennsluréttindi. Fjöldi nemenda í kennsluréttindanámi þrefaldaðist, var í kringum 50 til 60 í byrjun aldarinnar og fór upp í 180 árið 2007. Eftir það fækkaði þeim mjög og árið 2009 voru þeir 115 og árið 2012 var aðeins 31 nemandi skráður í kennsluréttindanáms.

Mynd 5.5 Nemendur í grunnskólakennarafræðum eftir kyni



Fjöldi skráðra nemenda í grunnskólakennarafræðum sýnir ágætlega hvernig þróunin hefur gengið fyrir sig. Árið 2009 var nokkur fjölgun frá því árinu áður en þetta var síðasta árið þar sem hægt var að skrá sig í þriggja ára nám til kennaraprófs áður en ný lög um kennaramenntun tóku gildi. Aðsókn að kennaramenntunarnámi dróst saman nokkrum árum áður en lög um kennaramenntun voru sett þannig að það er ekki hægt að skýra samdráttinn með setningu þeirra laga. Það á eftir að koma í ljós hvaða áhrif löginn munu hafa. Önnur hugsanleg skýring er sú að á fyrri hluta áratugarins varð mikil fjölgun en eftir 2008 hefur kennurum í starfi fjölgað sem þýðir að eftirspurnin eftir nýtskrifuðum kennurum hefur dregist saman.

Mynd 5.6 sýnir brautskráningar á sviði menntavísinda en til menntavísinda teljast mun fleiri námsbrautir og á öðrum skólastigum en aðeins grunnskólakennarafræði. Samt sem áður má greinilega sjá að brautskráningum hefur fækkað frá því að þær voru flestar árið 2005-2006. Þegar til framtíðar horfir verður að taka með í reikninginn að kennaranámið hefur lengst um tvö ár þannig að nemendur sem innritast árið 2009 munu ekki útskrifast fyrir en árið 2014. Þetta getur valdið erfiðleikum við nýliðun í kennarastéttinni á næstu árum.



5.6 Starfsmannavelta og brottfall starfsfólks

Brottfall úr starfi hefur verið talsvert í kennarastéttinni og mest meðal starfsfólks án kennsluréttinda sem er oft í hlutastarfi og ráðið tímabundið. Eftir efnahagshrunið má sjá að það dró úr brottfalli starfsfólks með kennsluréttindi um 5% en að sama skapi jókst brottfall starfsfólks án kennsluréttinda til muna og var yfir 40% árið 2009. Árið 2007 hurfu 15,5% starfsfólks með kennsluréttindi úr starfi en árið 2009 var hlutfallið 10,6%. Ekki er hægt að fullyrða um hversu stór hluti þeirra sem hverfa frá starfi hafa yfirgefið kennarastarfið með öllu eða séu aðeins að flytja sig milli skóla.

Tafla 5.4 Brottfall starfsfólks við kennslu í grunnskólum eftir réttindum

		Við kennslu árið áður	Ekki við kennslu að hausti	Ekki við kennslu að hausti, hlutfall
2007	Með kennsluréttindi	4.268	662	15,5
	Án kennsluréttinda	701	205	29,2
2008	Með kennsluréttindi	4.237	635	15,0
	Án kennsluréttinda	762	223	29,3
2009	Með kennsluréttindi	4.325	459	10,6
	Án kennsluréttinda	776	338	43,6

Heimild: Hagstofa Íslands.

Skólastjórar, aðstoðarskólastjórar, deildarstjórar, kennarar og leiðbeinendur eru taldir með.

Eitt helsta áhyggjuefnið í sambandi við brottfall starfsfólks er að þess gætir mest meðal yngstu kennaranna. Stór hópur kennara sem eru að hefja kennsluferilinn hverfur úr starfi fljótlega eða eftir fyrsta árið í starfi.

5.7 Símenntun starfsfólks

Í 12. gr. laga um grunnskóla segir að kennarar og skólastjórar grunnskóla skulu eiga kost á reglulegri símenntun í þeim tilgangi að efla starfshæfni sína. Þeir skulu einnig eiga kost á námsleyfum. Í kjarasamningum grunnskólakennara er 150 stundum af árlegum vinnutíma þeirra ráðstafað fyrir starfsþróun. Í TALIS-könnuninni sem fram fór árið 2008 kom í ljós að 20% höfðu ekki stundað neina starfsþróun á 18 mánaða tímabili. Aðeins í þremur löndum sem tóku þátt í könnuninni var hlutfallið lægra. (Nánar er fjallað um TALIS í kafla 9.2. Heimild: *TALIS, Staða og viðhorf kennara og skólastjórnenda*. Námsmatsstofnun, Rit 1 (2009.))

Endurmenntunarsjóður grunnskóla var frá yfirfærslu grunnskólans til sveitarfélaga frá árinu 1996 í vörslu mennta- og menningarmálaráðuneytis og sá þriggja manna stjórn um að meta umsóknir og gera tillögur til menntamálaráðherra um styrkveitingar. Í stjórninni áttu sæti fulltrúar frá menntamálaráðuneytinu, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og samtökum kennara og skólastjóra. Stjórnin var skipuð til tveggja ára í senn. Samkvæmt lögum nr. 92/2008 um grunnskóla var Endurmenntunarsjóður grunnskóla fluttur til Sambands íslenskra sveitarfélaga og síðasta úthlutun úr sjóðnum á vegum ráðuneytisins var árið 2008 og þá hafði sjóðurinn rúmlega 20 millj. kr. til ráðstöfunar á fjárlögum. Endurmenntunarsjóður grunnskóla hefur síðan starfað í samræmi við bráðabirgðaákvæði laga nr. 91/2008 og fær fjármagn á fjárlögum ár hvert. Sjóðurinn starfar sem sjálfstæð deild undir stjórn Námsleyfasjóðs á vegum Sambands íslenskra sveitarfélaga. Hlutverk Endurmenntunarsjóðs grunnskóla er að veita fé til endurmenntunar kennara og stjórnenda grunnskóla. Þeir sem hyggjast standa fyrir endurmenntun fyrir kennara og stjórnendur grunnskóla geta sótt um framlög úr sjóðnum, þar á meðal grunnskólar, skólaskrifstofur, sveitarfélög, símenntunarstofnanir, félög, fyrirtæki og aðrir.

Að frumkvæði skólastjóra mótast hver skóli áætlun til ákveðins tíma um hvernig símenntun starfsfólks hans skuli hagað svo að hún sé í sem bestu samræmi við áherslur skólans, sveitarfélagsins og aðalnámskrár. Í könnun um innleiðingu laga um grunnskóla

frá vori 2009 kom fram að 90% skólastjóra höfðu haft frumkvæði að mótun áætlunar um símenntun starfsfólks. Þeir 17 skólastjórar sem ekki höfðu haft frumkvæði að símenntun starfsfólks gáfu til dæmis þær skýringar að ekki væri nægileg fjárveiting til að sinna símenntun starfsfólks og að staðið væri með öðrum hætti að henni, s.s. í samráði við kennara um hvar þörfin lægi hverju sinni.

5.8 Undanþágunefnd grunnskóla

Undanþágunefnd er skipuð samkvæmt lögum nr. 86/1998 um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra grunnskóla en hefur nú stoð í lögum nr. 87/2008 um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla. Undanþágunefnd metur umsóknir skólastjóra um heimild til að lausráða starfsmann sem ekki hefur leyfi mennta- og menningarmálaráðherra til að nota starfsheitið grunnskólakennari. Mennta- og menningarmálaráðuneyti, Kennarasamband Íslands og kennaramenntunarstofnana eiga fulltrúa í nefndinni og auk þess er áheyrnarfulltrúi frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Í töflu 5.5 má sjá yfirlit yfir fjölda umsókna og afgreiðslu þeirra þau skólaár sem skýrslan nær til en eins og sjá má fækkar umsóknum til undanþágunefndar jafnt og þétt.

Tafla 5.5 Umsóknir um undanþágur til að lausráða starfsfólk til kennslustarfa í grunnskólum

	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Fjöldi umsókna	708	654	303
Umsóknir samþykktar	506	477	238
Hafnað	202	177	65

Heimild: Mennta- og menningarmálaráðuneyti.

Í lögum nr. 87/2008 um menntun og ráðningu kennara við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla er heimild í 18. gr. að málsaðili geti skotið ákvörðun undanþágunefndar til ráðherra. Skólastjórar þurftu að nýta þessa heimild í miklum mæli allt þar til fyrir nokkrum árum þar sem erfiðlega gekk að fá kennara með tilskilda menntun til starfa eða einstaklinga án kennsluréttinda sem undanþágunefnd samþykkti. Á tímabilinu 2007-2009 fækkaði mjög málskotum til ráðherra til að óska eftir heimild til að ráða einstaklinga til að stunda kennslustörf í grunnskólum þrátt fyrir synjun undanþágunefndar. Nokkur fjöldi einstaklinga fær heimild ráðherra til að stunda kennslustörf þrátt fyrir synjun undanþágunefndar. Málskotsbeiðnum fækkaði mjög á tímabilinu. Árið 2007 voru þær 110, 2008 voru þær 84 og árið 2009 aðeins 35.

Fjöldi útgefna leysisbréfa fyrir grunnskólakennara árið 2007 voru 432 en 401 árið 2008 og 406 árið 2009. Þeir sem útskrifast með kennsluréttindi frá Háskóla Íslands geta sótt sér leysisbréf fyrir annaðhvort grunn- eða framhaldsskólastig eða bæði skólastigin. Á tímabilinu 2007-2009 gaf mennta- og menningarmálaráðuneytið út leysisbréf fyrir 1.239 grunnskólakennara. Á sama tíma brautskráðust 1.358 á sviði menntavísinda frá háskólum landsins.

5.9 Hert eftirlit með ráðningum

Nýju ákvæði var bætt inn í lög um grunnskóla 2008 sem kveður skýrt á um að óheimilt sé að ráða til starfa við grunnskóla einstakling sem hlotið hefur refsíðing fyrir brot á ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga. Enn fremur segir í lögnum að við

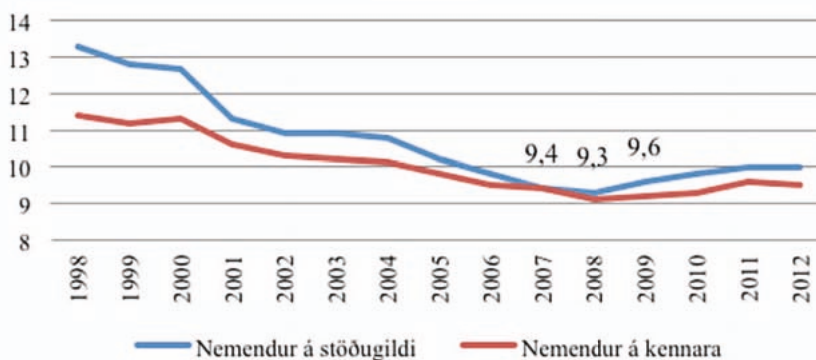
ráðningu skuli liggja fyrir sakavottorð eða heimild grunnskólastjóra til að afla upplýsinga úr sakaskrá.

Í könnuninni frá 2009 voru grunnskólastjórar spurðir hvort óskað væri eftir sakavottorði eða heimild til að afla upplýsinga úr sakaskrá við ráðningu starfsfólks. Fram kom að rúmur helmingur grunnskólastjóra óskar eftir heimild til að afla upplýsinga úr sakaskrá, 21% óskar eftir sakavottorði en tæp 24% sögðust ekki fara eftir þessu lagaákvæði. Ráðuneytið brást við þessum upplýsingum með því að senda grunnskólunum erindi og vekja sérstaka athygli á umræddri lagagrein.

5.10 Fjöldi nemenda á kennara

Nemendum á hvern kennara hefur fækkað töluvert á síðastliðnum árum. Haustið 2000 voru 12,7 nemendur á hvert stöðugildi kennara en fækkaði jafnt og þétt á næstu árum með fjölgun kennara. Haustið 2007 voru nemendur á hvert stöðugildi kennara orðnir 9,4. Athygli vekur að á sama tíma og nemendum fækkaði fjölgaði starfandi kennurum í grunnskólum. Skólaárið 2009-2010 var fjöldi nemenda á stöðugildi kennara 9,6.

Mynd 5.7 Fjöldi nemenda á hvern kennara og stöðugildi 1998-2012



5.11 Áætlun um fjölda kennara 2009-2010 – spá frá 1998

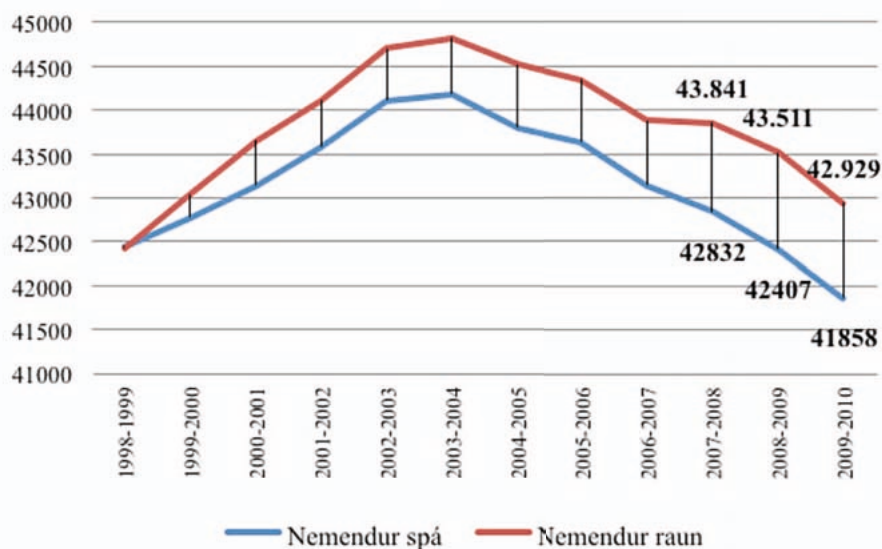
Árið 1998 skipaði menntamálaráðherra nefnd til að meta raunverulega þörf fyrir nýmyndun í kennarastétt fram til ársins 2010. Í nefndinni sátu fulltrúar ráðuneytis, Sambands sveitarfélaga, Hagstofu Íslands, Kennarasambands Íslands og þeirra háskóla sem buðu upp á kennaramenntun. Það er áhugavert að skoða þá spá sem kemur fram í álitni nefndarinnar í ljósi þess hver þróun mála varð í raun og veru. (Heimild: *Mat á kennaraþörf í grunnskólum fram til ársins 2010, Nefndarálit*. Menntamálaráðuneyti, febrúar 1999.)

Árið 1998 voru tvö ár frá því að sveitarfélög tóku yfir rekstur grunnskólanna, ný grunnskólalög voru að koma til framkvæmda með einsetningu í öllum skólum, ný aðalnámskrá fyrir grunnskóla var að koma út og tók gildi haustið 1999, nýtt skipulag var á kennaramenntun hjá Kennaraháskóla Íslands og Háskólanum á Akureyri. Nefndinni var því ætlað að áætla árlega þörf fyrir grunnskólakennara með hliðsjón af þessum breytingum.

Til að byrja með varð nefndin að áætla hvernig nemendafjöldi grunnskóla myndi þróast. Það var ekki mjög miklum vandkvæðum bundið því að tölur um árlegan fjölda fæðinga gefa nokkuð áreiðanlega mynd af því hver fjöldi grunnskólanemenda gæti orðið

einn áratug fram í tímann. Skýrslan fór nokkuð nærri þróun nemendafjölda fyrir þetta tímabil og fyrir skólaárið gerði hún ráð fyrir 41.858 nemendum en þeir urðu í raun 42.929 sem er munur upp á 1.071 nemendur eða 2,6% fleiri en áætlað var. Það sem nefndin sá ekki fyrir var sú mikla fjölgun sem varð á börnum innflytjenda á þessu tímabili en skólaárið 2009-2010 voru um 2.300 börn með annað móðurmál en íslensku sem stunduðu nám við grunnskóla og um 1.300 börn með annað ríkisfang.

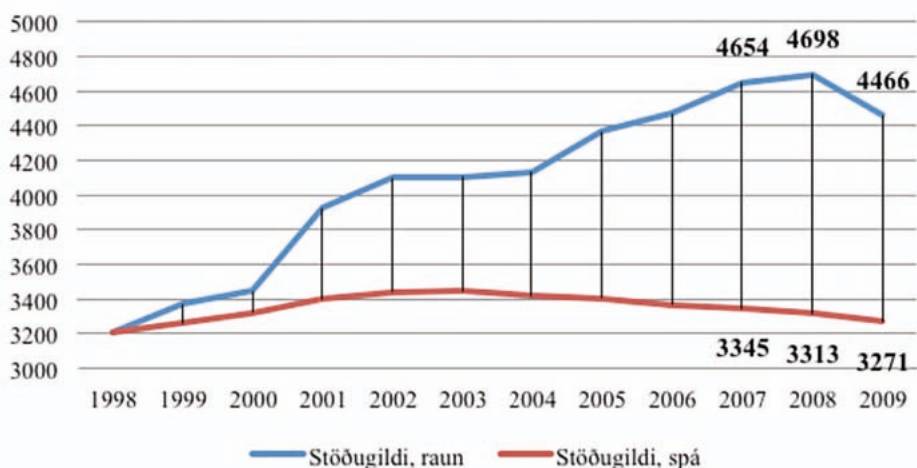
Mynd 5.8 Áætlun um fjölda nemenda 1998-2009



Nefndin gaf sér forsendur sem hún byggði útreikninga sína á. Inni í tölunum um kennara eru grunnskólakennarar, leiðbeinendur, sérkennarar og deildarstjórar. Gengið var út frá þeim fjölda nemenda á hvern kennara sem var árið 1998-1999 en þá voru 11,4 börn á hvern kennara eða 13,25 börn á hvert stöðugildi kennara. Áætluð þörf fyrir fjölda kennara var síðan framreiknuð út frá spá um nemendafjölda. Því næst var reynt að áætla hversu mörgum kennurum þyrfti að bæta við vegna annarra þátta.

Reiknað var með að áætluð fjölgun kennslustunda myndi kalla á fjölgun stöðugilda. Gert var ráð fyrir að fjölgun vegna lengingar náms yrði komin fram árið 2001 og þá hefðu 130 kennarar bæst við af þeim sökum. Áhrifin af einsetningu skóla var metin, m.a. með því að bera saman einsetna og tvísetna skóla. Nefndin leit svo á að fjölgun kennslustunda og einsetning skóla héldist í hendur. Fjölgun kennara gæti numið 2,5% en gæti verið mjög mismunandi eftir skólum. Gert var ráð fyrir að meðalfjöldi nemenda í hverjum bekk myndi ekki breytast mikið enda breytist stærð bekkjardeilda lítið milli ára. Það gekk nokkurn veginn eftir. Í skýrslunni var líka gert ráð fyrir að fjöldi kennara á bak við hvert stöðugildi héldist óbreytt en hlutfallið var 1,16. Varðandi ýmsa áhrifabætti mat nefndin það svo að „á heildina lítið virtist flutningur grunnskóla til sveitarfélaga, meðalfjöldi í bekk og einsetning skóla ekki hafa mikil áhrif á kennarabörf“ (bls. 16).

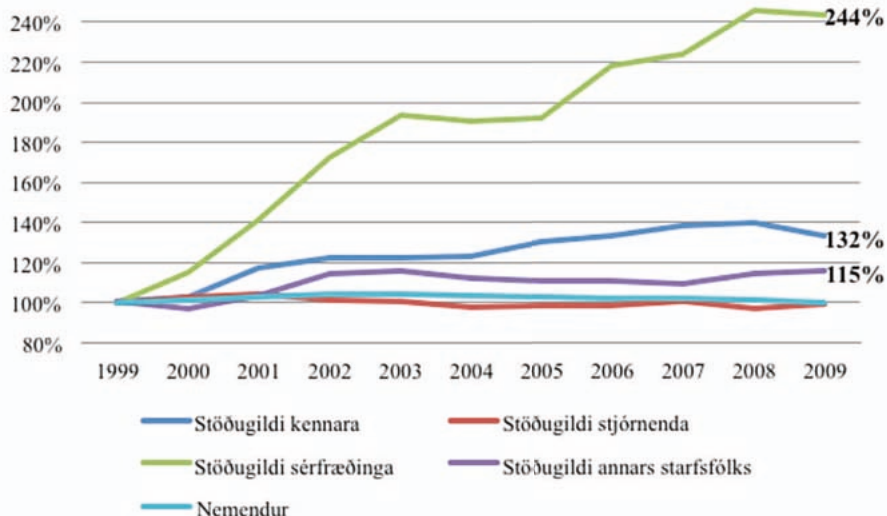
Mynd 5.9 Stöðugildi kennara, áætlun og raun 1998-2009



Nefndin áætlaði að þörf fyrir kennara myndi aukast fram til 2002-2003 en eftir það drægi smám saman úr þörf fyrir fjölgun í samræmi við samdrátt í fjölda grunnskólabarna. Haustið 2007 væri þörf á 3.345 stöðugildum kennara og haustið 2009 væri þörfin komin niður í 3.271 kennara. Raunin varð allt önnur. Haustið 2008 náði fjöldi stöðugilda kennara hámarki þegar þau urðu 4.698, þ.e. 1.385 fleiri stöðugildi, sem er 42% herra en í áætluninni. Haustið 2009 voru 4.655 kennarar sem mönnum þessi stöðugildi en áætlunin spáði að fjöldi kennara yrði kominn upp í 3.805 eða 805 færri kennurum en raunin varð.

Fjöldi stöðugilda skólastjóra og aðstoðarskólastjóra stóð nokkurn veginn í stað. Árið 1999 voru þeir 329, fjölgaði síðan næstu árin en fækkaði aftur og voru orðnir 326 árið 2009. Ýmsu sérhæfðu starfsfólki, s.s. skólasálfræðingum námsráðgjöfum, skólahjúkrunarfræðingum, þroskajálfum, stuðningsfulltrúum og uppeldisfulltrúum fjölgaði úr 300 árið 1999 í 731 árið 2009 sem er 144% fjölgun. Mest munaði um stuðningsfulltrúa en þeim fjölgaði um 308 stöðugildi eða 248%, stöðugildi námsráðgjafa og skólasálfræðinga fjölgaði um 60% og þroskajálfa um 79%. Stöðugildum annars starfsfólks fjölgaði um 15%. Á sama tímabili stóð fjöldi grunnskólanema í stað og var u.þ.b. sá sami árið 1999 og 2009. Í heildina fjölgaði stöðugildum alls starfsfólks um 1.730 eða um 32% en stöðugildin voru 5.386 árið 1999 og voru komin upp í 7.116 árið 2009. Flest voru stöðugildin 7.332 árið 2008 en hefur fækkað síðan og voru komin í 6.550 árið 2012.

Mynd 5.10 Hlutfallsleg breyting á fjölda stöðugilda starfsfólks og fjölda nemenda 1999-2009



Það er ljóst að nefndin vanmat fjölgun grunnskólakennara verulega. Mesta fjölgunin kemur fram strax á árunum frá 1999 til 2002 þegar aðeins var gert ráð fyrir að stöðugildum fjölgaði um tæplega 200 en fjölgaði í raun um yfir 700. Næst þegar nefndin gerði ráð fyrir að kennurum færi fækkandi eftir 2004 þá kom aftur kippur og stöðugildum fjölgaði um 560 til ársins 2008. Á þessum árum fjölgaði kennurum, sérhæfðu stuðningsfólki og öðru starfsfólki.

5.12 Náms- og starfsráðgjöf

Árið 2009 tóku gildi lög um náms- og starfsráðgjafa og er markmið laganna að lögvernda starfsheitið náms- og starfsráðgjafi. Með lögvernduninni er m.a. verið að tryggja ákveðin gæði þjónustu og að mikilvæg sérþekking skili sér inn í menntakerfið, út á vinnumarkaðinn og til almennings. Í kjölfar gildistöku laganna var ákvæðum 13. gr. laga um grunnskóla breytt og segir þar að nemendur eigi rétt á að njóta náms- og starfsráðgjafar í grunnskóla af aðilum sem uppfylli skilyrði laga um náms- og starfsráðgjöf.

Í könnun um innleiðingu laga um grunnskóla voru skólastjórar spurðir hvort allir nemendur skólans hefðu aðgang að náms- og starfsráðgjöf. 87 skólastjórar eða 50,6% sögðu að allir nemendur hefðu aðgang að náms- og starfsráðgjafa sem starfaði við skólann, 8,7% sögðu nemendur hafa aðgang að náms- og starfsráðgjafa sem starfaði á vegum sveitarfélagsins, 9,3% sögðu nemendur hafa aðgang að náms- og starfsráðgjafa á annarra vegum. Nemendur í 54 grunnskólum eða 31,4% skóla hafa ekki aðgang að náms- og starfsráðgjafa. Það vantar því þó nokkuð upp á að nemendur hafi lögbundinn aðgang að náms- og starfsráðgjöf í grunnskólum.

Skólastjórnarnir í skólunum 87 þar sem náms- og starfsráðgjafi starfar gáfu allir upplýsingar um starfshlutfall. Tæpur helmingur náms- og starfsráðgjafa var í 100% starfshlutfalli, tæpur fimmtungur í 70-99% starfshlutfalli, fjórðungur í 50-69% starfshlutfalli og innan við 10% í 49% starfshlutfalli eða minna.

VI. Inntak náms, námsskipan og námsmat

6.1 Útgáfa nýrrar aðalnámskrár fyrir leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla 2011

Í framhaldi af setningu nýrra laga árið 2008 um leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla hófst vinna við innleiðingu þeirrar menntastefnu sem þar er mörkuð. Undirstöðuatríði í þeirri vinnu er gerð aðalnámskrár fyrir skólastigin þrjú og er í fyrsta skipti sameiginlegur fyrsti kafli í námskrá skólastiganna en þar er fjallað um hlutverk aðalnámskrár, grunnþættina, fagmennsku kennara og mat á skólastarfi.

Aðalnámskrá er rammi um skólastarfið á þessum skólastigum og leiðsögn um tilgang þess og markmið. Hún birtir heildarsýn um menntun og útfærir nánar þá menntastefnu sem felst í lögnum. Aðalnámskrá er ætluð stjórnendum, skóla, kennurum og öðru starfsfólki í skólakerfinu. Einnig veitir hún nemendum, foreldrum þeirra, opinberum stofnunum, félagasamtökum, aðilum atvinnulífsins og almenningi upplýsingar um tilgang og starfsemi skóla.

Við mótun nýrra námskráa tók mennta- og menningarmálaráðherra ákvörðun um að hugað yrði sérstaklega að hlutverki skólakerfisins í þeirri uppbyggingu og endurmótun samfélagsins sem nú ætti sér stað. Lögð var sérstök áhersla á vinnu við aðalnámskrár þar sem einstaklings- og samfélagsmiðuð gildi almennrar menntunar á skólastigunum þremur eru skilgreind sem grunnþættir menntunar. Grunnþættirnir eru skilgreindir í sameiginlegum inngangskafli í aðalnámskrá leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla. Þeir tengjast öllum námsgreinum grunnskóla og eru leiðarljós í almennri menntun og starfsháttum ásamt lögbundnum áhersluþáttum, m.a. sjálfsvitund, siðgæðisvitund, félagsvitund, borgaravitund og félagsfærni.

Grunnþættirnir fléttast inn í aðalnámskrár á öllum skólastigum:

- Efnisval og inntak kennslu, leiks og náms skal mótast af grunnþáttunum.
- Starfshættir og aðferðir sem börn og ungmenni læra eru undir áhrifum hugmynda sem fram koma í umfjöllun um grunnþættina.
- Vinnubrögð kennara og annarra sem starfa í skólum eiga að mótast af grunnþáttunum þannig að stuðlað sé að sjálfstæði, frumkvæði og þróun í skólastarfi.
- Þegar skólastarf er metið þarf að skoða hvort og hvernig grunnþættirnir hafi sett mark sitt á kennslu, leik, nám og skólastarfið í heild.

Grunnþættirnir eru:

- **Læsi:** Meginmarkmið læsis er að nemendur séu virkir þátttakendur í að umskapa og umskrifa heiminn með því að skapa eigin merkingu og bregðast á persónulegan og skapandi hátt við því sem þeir lesa með hjálp þeirra miðla og tækni sem völ er á.
- **Sjálfbærni:** Sjálfbærni snýst um að hugsa um samspil umhverfis, efnahags, samfélags og velferðar. Algengasti skilningur á hugtökunum sjálfbærni og sjálfbær þróun felur í sér að við skilum umhverfinu til afkomendanna ekki í lakara ástandi en við tókum við því og við leitumst við að mæta þörfum samtíðar án þess að skerða möguleika komandi kynslóða til að mæta þörfum sínum.
- **Lýðræði:** Í lýðræði taka einstaklingar afstöðu til siðferðilegra álitamála og virkan þátt í mótun samfélagsins. Í lýðræðisríki þurfa borgararnir að búa við mannréttindi og ráða öllum meiri háttar málum sínum sameiginlega. Gert er ráð fyrir því að börn og ungmenni læri til lýðræðis með því að læra um lýðræði í lýðræði.
- **Jafnrétti:** Jafnréttismenntun felur í sér gagnrýna skoðun á viðteknum hugmyndum í samfélaginu og stofnunum þess í því augnamiði að kenna börnum

og ungmennum að greina þær aðstæður sem leiða til mismununar sumra og forréttinda annarra. Jafnrétti er regnhlífarhugtak sem nær til margra þátta. Hér á eftir er upptalning nokkurra þeirra í stafrófsröð: aldur, búseta, fötlun, kyn, kynhneigð, litarháttur, lífsskoðanir, menning, stétt, trúarbrögð, tungumál, ætterni og þjóðerni.

- **Heilbrigði og velferð:** Heilbrigði byggist á andlegri, líkamlegri og félagslegri vellíðan án tillits til félagslegrar stöðu. Það ræðst af flóknu samspili einstaklings, aðstæðna og umhverfis. Allt skólastarf þarf að efla heilbrigði og stuðla markvisst að velferð og vellíðan enda verja börn og ungmenni stórum hluta dagsins í skóla.
- **Sköpun:** Í sköpun felst að móta viðfangsefni og miðla því, búa til, gera eitthvað nýtt eða öðruvísi en viðkomandi kann eða hefur gert áður. Sköpun er að uppgötva, njóta, örva forvitni og áhuga, virkja ímyndunarafl og leika sér með möguleika.

6.2 Skóladagar nemenda

Samkvæmt grunnskólalögum frá 2008 skal lágmarksfjöldi skóladaga nemenda vera 180 á ári. Skipting milli kennsludaga og annarra skóladaga nemenda er á ábyrgð skólustjóra að höfðu samráði við skólaráð og að fenginni staðfestingu skólanefndar. Hagstofa Íslands safnar árlega upplýsingum um skóladaga í grunnskólum og gera skólustjórar grein fyrir fjölda kennsludaga, prófdaga og sk. öðrum skóladögum sem eru dagar sem nemendur sækja skóla utan kennslu og prófdaga. Dæmi um slíka daga geta verið skólaþingar- og skólaslitas dagar, vettvangsferðir, skólaferðalög og önnur skipulögð kennsla utan skóla. Skóladagar í langflestum skólum eru um eða yfir lögbundnu viðmiði.

6.3 Viðmiðunarstundaskrá

Í töflu 6.1 má sjá meðaltal kenndra stunda á viku eftir árgöngum frá 2007 og lögbundnar stundir samkvæmt grunnskólalögum. Samkvæmt þessu yfirliti hafa nemendur að jafnaði fengið tilskilinn kennslustundafjölda. Ráðuneytið hefur þurft að gera athugasemdir við stundafjölda nemenda í einstökum árgöngum í einstökum skólum á umræddum árum. Þeim skólum hefur fækkað mjög á undanförunum árum sem fá athugasemdir vegna of fárra kennslustunda að jafnaði á viku.

Tafla 6.1 Lögbundnar vikulegar kennslustundir og meðaltal kenndra stunda á viku

	Lögbundnar stundir	2007-2008	2008-2009	2009-2010
1. bekkur	30	30	31	31
2. bekkur	30	31	31	31
3. bekkur	30	31	31	31
4. bekkur	30	32	32	32
5. bekkur	35	35	35	35
6. bekkur	35	35	35	35
7. bekkur	35	36	36	36
8. bekkur	37	37	37	37
9. bekkur	37	37	37	37
10. bekkur	37	37	37	37

Heimild: Menntamálaráðuneyti og Hagstofa Íslands.

6.4 Skólanámskrá og starfsáætlun

Í 29. gr. laga um grunnskóla er kveðið á um að í hverjum grunnskóla skuli gefa út skólanámskrá og starfsáætlun. Skólastjóri er ábyrgur fyrir gerð þeirra og skal semja þær í samráði við kennara. Skólanámskrá er nánari útfærsla á aðalnámskrá grunnskóla um markmið, inntak náms og námsmat, starfshætti og mat á árangri og gæðum skólastarfs. Skólanámskrá tekur mið af sérstöðu grunnskóla og aðstæðum og skal endurskoða reglulega. Í árlegri starfsáætlun er m.a. gerð grein fyrir skóladagatali, þ.m.t. lengd jólaaleyfis, páskaaleyfis og annarra vetrarleyfa, starfsáætlun nemenda, skólareglum, stoðþjónustu, félagslífi og öðru því sem varðar starfsemi skólans ár hvert. Starfsáætlun skóla skal árlega lögð fyrir skólanefnd til staðfestingar sem staðfestir gildistöku hennar þegar ljóst er að hún hafi verið unnin í samræmi við lög, reglugerðir, aðalnámskrá, kjarasamninga og ákvarðanir sveitarstjórnar um fyrirkomulag skólahalds. Skólastjóri er ábyrgur fyrir útfærslu þessara ákvæða og einnig fyrir umfjöllun í skólanum og í skólaráði og að gera skólanefnd grein fyrir því með hvaða hætti áætlanir hafi staðist. Starfsáætlun og skólanámskrá skulu vera aðgengilegar öllum aðilum skólasamfélagsins. Sambærilegt ákvæði var í lögum um grunnskóla frá 1995 og því var kannað meðal skólastjóra hvenær síðasta endurskoðun skólanámskrár hefði farið fram.

Samkvæmt könnun um innleiðingu grunnskólalaga frá 2009 hafði ríflega helmingur skólanna lokið síðustu endurskoðun skólanámskrár árið 2009 og tæpur þriðjungur lauk síðustu endurskoðun skólaárið 2008-2009. Rétt rúmur helmingur skólastjóra grunnskóla stefndi á næstu endurskoðun skólanámskrár skólaárið 2009-2010 og tæpur helmingur skólaárið 2010-2011. Aðeins tveir skólastjórar stefndu á endurskoðun skólanámskrárinnar skólaárið 2011-2012 og enginn síðar en það. Skólastjórar voru einnig spurðir hvort skólanámskrá og starfsáætlun væru aðgengilegar á vef skólans og sögðu 144 eða 82,8% svo vera.

6.5 Skólareglur

Skólastjórar grunnskóla voru beðnir í könnuninni frá 2009 um að lýsa því hvernig skólareglur skólans væru kynntar sbr. 14. og 30. gr. laga um grunnskóla. Í flestum skólum eru skólareglur skólans kynntar á heimasíðu skólans, í skólanámskrá og á fundi með foreldrum og/eða nemendum á haustin. Þá kom fram hjá nokkrum skólastjórum að skólareglur væru kynntar í fréttabréfum eða upplýsingabæklingum til foreldra og nemenda. Auk þess nefndu nokkrir að skólareglur hengu uppi á vegg í kennslustofum.

Í könnun um innleiðingu grunnskólalaga frá 2009 var spurt hvenær skólareglurnar hefðu síðast verið endurskoðaðar. Í langflestum tilvikum eða í um 80% grunnskólanna höfðu skólareglurnar verið endurskoðaðar á skólaárunum 2008-2009 eða 2009-2010.

6.6 Styrkir

Mennta- og menningarmálaráðherra hefur umsjón með Sprotasjóði leik-, grunn- og framhaldsskóla og áður með Þróunarsjóði grunnskóla sem rann inn í Sprotasjód við laga-breytingar 2008. Úthlutað er úr sjóðunum samkvæmt nánari reglum er um þá gilda.

Þróunarsjóður grunnskóla

Þróunarsjóður grunnskóla starfaði skólaárin 2007-2008 og 2008-2009 samkvæmt 52. gr. laga nr. 66/1995 um grunnskóla og reglum um Þróunarsjód grunnskóla nr. 657/1996.

Auglýst var eftir skólum til að taka að sér skilgreind þróunarverkefni í janúar ár hvert. Skólastjórar grunnskóla, fyrir hönd skóla, kennarahópa eða einstakra kennara, gátu sent

inn umsókn. Aðrir aðilar en grunnskólar geta tekið að sér auglýst verkefni. Tafla 6.2 sýnir þau forgangssvið á tímabilinu, fjölda styrktra verkefna og heildarstyrkveitingu hvert ár.

Tafla 6.2 Fjöldi styrktra verkefna og forgangssvið í þróunarsjóði grunnskóla

	2007	2008
Fjöldi styrktra verkefna	35	30
Heildarstyrkveiting í millj. kr.	20	18,5
Forgangssvið	A. Að læra að læra, vinnubrögð og verklag í námi. B. Heildarskipulag kennsluhátta og samfella milli skólastiga. C. Jafnréttisfræðsla í skólstarfi.	A. Heildarskipulag kennsluhátta og samfella milli skólastiga. B. Skapandi hugsun, samstarf, jafnrétti og lýðræði í skólastofunni. C. Umhverfisvitund og sjálfbær þróun.

Heimild: Mennta- og menningarmálaráðuneyti.

SímenntunRannsóknirRáðgjöfKennaraháskóla Íslands(SRR)hafði umsjón með Þróunarsjóði grunnskóla á tímabilinu 2002-2008 samkvæmt samningi við mennta- og menningarmálaráðuneytið. Sjóðurinn var áður í vörslu ráðuneytisins í samræmi við reglur um sjóðinn.

Menntamálaráðuneytið skipaði *ráðgjafarnefnd Þróunarsjóðs grunnskóla* samkvæmt reglum um sjóðinn, skilgreindi forgangsverkefni hvers árs, auglýsti eftir umsóknum og tók formlega ákvörðun um úthlutun styrkja úr sjóðunum. SRR hafði umsjón með störfum framangreindrar nefndar og annaðist öll formleg tengsl við styrkþega, m.a. gerð samninga og fylgdist með framgangi verkefna og lagði mat á lokaskýrslur um einstök verkefni. Einnig hafði stofnunin umsjón með vef sjóðsins, uppbyggingu gagnabanka á neti um þróunarstarf í grunnskólum og umsjón með formlegri kynningu á þróunarverkefnum, t.d. á fundum og málþingum.

Samkvæmt 15. gr. laga nr. 90/2008 um leikskóla, 34. gr. laga nr. 91/2008 um grunnskóla og 53. gr. laga nr. 92/2008 um framhaldsskóla var Sprotasjóður stofnaður en hann styður við þróun og nýjungar í skólstarfi í leik- grunn- og framhaldsskólum í samræmi við stefnu stjórnvalda og aðalnámskrá viðkomandi skólastiga. Nánar er kveðið á um hlutverk sjóðsins í reglugerð um Sprotasjóð leik-, grunn- og framhaldsskóla nr. 242/2009. Rannsókn- og þróunarmiðstöð Háskólans á Akureyri (RHA) sér um umsýslu sjóðsins skv. samningi við ráðuneytið. Skólaárið 2009-2010 ákvað mennta- og menningarmálaráðherra, að tillögu stjórnar, að veita styrki til 44 verkefna að upphæð tæplega 44 millj. kr. en samtals voru umsóknir 14. Áherslusvið sjóðsins á árunum 2009 og 2010 voru: sveigjanleiki og fjölbreytni í námi og kennsluháttum, lestrarkennsla og læsi í víðum skilningi.

Fimm manna stjórn metur umsóknir og gerir tillögur til mennta- og menningarmálaráðherra um styrkveitingar. Í nefndinni eru fulltrúar frá Kennarasambandi Íslands,

Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samstarfsnefnd háskólastigsins og mennta- og menningarmálaráðuneyti.

VII. Námsgögn

Samkvæmt lögum nr. 71/2007 um Námsgagnastofnun hefur stofnunin það hlutverk að leggja grunnskólum til námsgögn í samræmi við meginmarkmið grunnskólalaga og aðalnámskrár um nám og kennslu á grunnskólastigi og er það sama hlutverk og stofnunin hafði áður skv. eldri lögum um Námsgagnastofnun. Stofnunin ber ábyrgð á gerð, útgáfu og dreifingu námsgagna sem hún framleiðir. Stofnunin hefur einnig með höndum þróun námsgagna og annast kynningar- og fræðslustarfsemi fyrir skóla um námsgögn. Skólar fá námsgögn endurgjaldslaust frá Námsgagnastofnun samkvæmt sérstöku kvótakerfi sem byggist á fjölda nemenda í skóla og árlegum fjárveitingum stofnunarinnar.

Tafla 7.1 Útgefin og endurútfegin námsgögn

	2008	2009	2010
Einstakir titlar í frumútgáfu			
Prentað efni	55	36	59
Prentað efni, aðkeypt	5		8
Fræðslumyndir	4	1	15
Hljóðefni á vef	8	11	14
Gagnvirkt efni/námsvefir	8	10	14
Kennsluleiðbeiningar	46	43	51
Samtals eintök	183.900	124.250	235.541
Einstakir titlar í endurútgáfu			
Prentað efni	35		16
Gagnvirkt efni/námsvefir	2		2
Hljóð- og mynddiskar	2	5	1
Samtals eintök	74.650	860	81.855

Heimild: Námsgagnastofnun.

VIII. Mat og eftirlit

Samkvæmt 35. gr. laga um grunnskóla er markmið mats og eftirlits með gæðum starfs í grunnskólum að:

- veita upplýsingar um skólastarf, árangur þess og þróun til fræðsluyfirvalda, starfsfólks skóla, viðtökuskóla, foreldra og nemenda,
- tryggja að starfsemi skóla sé í samræmi við ákvæði laga, reglugerða og aðalnámskrár grunnskóla,
- auka gæði náms og skólastarfs og stuðla að umbótum,
- tryggja að réttindi nemenda séu virt og að þeir fái þá þjónustu sem þeir eiga rétt á samkvæmt lögum.

Nánar er gerð grein fyrir mati og eftirliti með skólastarfi í grunnskóla í reglugerð um mat og eftirlit í grunnskólum og upplýsingaskyldu sveitarstjórna um skólalagd nr. 893/2009.

8.1 Ytra mat

Sveitarfélög sinna mati og eftirliti með gæðum skólastarfs og láta ráðuneyti í té upplýsingar um framkvæmd skólalagds, innra mat skóla, ytra mat sveitarfélaga, framgang skólalagfndu sinnar og áætlanir um umbætur. Þau eiga að fylgja eftir innra og ytra mati þannig að það leiði til umbóta í skólastarfi.

Í reglugerðum um mat og eftirlit í grunnskólum og upplýsingaskyldu sveitarstjórna um skólalagd nr. 658/2009 kemur fram að það sé skólalagfndar að fara með málefni grunnskóla í umboði sveitarstjórna. Unnið hefur verið yfirlit yfir lögbundnar skyldur og ábyrgð skólalagfnda skv. 5., 6. og 37. grein laga um grunnskóla nr. 91/2008. Ritinu er ætlað að vera skólalagfndum til stuðnings og efla þær í hlutverki sínu. Sömuleiðis hefur mennta- og menningarmálaráðuneytið í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga látið vinna leiðbeiningar og viðmið fyrir sveitarfélög í tengslum við innra mat grunnskóla. Ritinu er ætlað að vera leiðarvísir fyrir skólalagfndir eða aðila á þeirra vegum við að sannreyna að innra mat skóla sé framkvæmt á viðunandi hátt og niðurstöður þess séu nýttar til umbóta. Um er að ræða nokkurskonar ytra mat til að efla og styðja innra mat skólans.

8.2 Mat og eftirlit ráðuneytisins

Samkvæmt lögum um grunnskóla skal ráðuneytið annast greiningu og miðlun upplýsinga um starf grunnskóla á grundvelli upplýsinga frá sveitarfélögum og með sjálfstæðri gagnaöflun. Þeirri skyldu hefur ráðuneytið mætt meðal annars með því að semja við Hagstofu Íslands um að safna reglubundið ákveðnum tölulegum upplýsingum um starfsemi grunnskóla. Í þessari skýrslu er á ýmsum stöðum byggt á slíkum upplýsingum frá Hagstofunni.

Ráðuneytinu ber að gera áætlun til þriggja ára um kannanir og úttektir á grunnskólum sem miða að því að veita upplýsingar um framkvæmd laganna, aðalnámskrá grunnskóla og aðra þætti skólastarfs. Fyrsta þriggja ára áætlunin sem gerð var á grundvelli þessa nýja lagaákvæðis gildir frá 2010 til 2012 og er þar fjallað um fyrirhugað ytra mat ráðuneytisins á leik-, grunn- og framhaldsskólum. Ytra mat er skilgreint í áætluninni og getur samkvæmt henni m.a. falist í úttektum á einstökum þáttum skólalagds, stofnanaúttektum, úttektum á námsgreinum og námsþáttum og innra mati skóla. Einnig tekur ytra mat til innlendra og erlendra kannana, rannsóknna og samræmdra könnunarprófa. Val á stofnunum sem ytra mat beinist að fer eftir ákvörðun ráðuneytisins hverju sinni en ráðuneytið getur valið grunnskóla sem úttekt beinist að, s.s. vegna sérstakra aðstæðna eða tegundar úttektar eða að auglýst er meðal sveitarfélaga eftir grunnskólum til úttektar. Ráðuneytið fær óháða sérfræðinga til að sjá um framkvæmd ytra mats í samræmi við verklagsreglur ráðuneytisins. Að loknu ytra mati ráðuneytisins skal sveitarstjórn í samvinnu við viðkomandi grunnskóla gera grein fyrir hvernig brugðist verður við niðurstöðum. Að öðru leyti fer eftirfylgni ytra mats samkvæmt verklagsreglum ráðuneytisins. Niðurstöður kannana og úttekta eru birtar á vef ráðuneytisins auk þess sem þar eru birtar umbótaáætlanir byggðar á niðurstöðum mats eftir því sem við á.

Stofnanaúttektir sem gerðar hafa verið á grunnskólum hafa mælst vel fyrir og reynst gagnlegar fyrir skóla, sveitarfélög og ráðuneyti. Í stofnanaúttektum er tiltekinn grunnskóli skoðaður með hliðsjón af lögum, reglugerðum og námskrá. Í þriggja ára áætlun ráðu-

neytisins um kannanir og úttektir á leiksskólum er gert ráð fyrir að gerðar séu stofnanaúttektir á sex grunnskólum á ári.

Ráðuneytið ákvað að fylgjast með innleiðingu nýrra grunnskólalaga með því að gera kannanir meðal sveitarfélaga og skólastjóra grunnskóla. Með því var ætlunin að fá breiða mynd af stöðu mála og varpa ljósi á áherslur og sýn sveitarstjórna og stjórnenda grunnskóla. Kannaðir voru þættir eins og t.d. skólastefna og eftirlit sveitarfélaga, sérfræðiþjónusta, skólaráð, foreldrafélög og samrekstur skólastiga. Fyrstu kannanirnar voru gerðar skólaárið 2009 til 2010 en ráðgert er að gera sambærilegar kannanir aftur síðar til samanburðar og eftirfylgni.

Skýrslur með niðurstöðum allra úttekta eru aðgengilegar á heimasíðu mennta- og menningarmálaráðuneytisins: www.menntamalaraduneyti.is

Eftirfarandi er yfirlit yfir úttektir og kannanir sem gerðar hafa verið á vegum ráðuneytisins á því tímabili sem skýrsla þessi tekur til:

Skólaárið 2007/2008

1. Úttektir á sjálfsmatsaðferðum grunnskóla. Vormisseri 2007. Helstu niðurstöður.
2. Mat á árangri Olweusar-áætlunar gegn einelti.

2008/2009

1. Úttektir á sjálfsmatsaðferðum grunnskóla. Haustmisseri 2008. Helstu niðurstöður.
2. Úttektir á sjálfsmatsaðferðum grunnskóla. Vormisseri 2008. Helstu niðurstöður.
3. Úttektir á sjálfsmatsaðferðum grunnskóla. Haustmisseri 2007. Helstu niðurstöður.
4. Staða lestrarkennslu í íslenskum grunnskólum.

2009/2010

1. Heildarniðurstöður á sjálfsmatsaðferðum grunnskóla 2007-2009: Samanburður á niðurstöðum 2001-2003 og 2007-2009.
2. Könnun meðal skólastjóra á innleiðingu og framkvæmd laga um grunnskóla.
3. Könnun meðal sveitarstjóra á innleiðingu og framkvæmd laga um grunnskóla.
4. Sjálandsskóli.
5. Alþjóðaskólinn við Sjálandsskóla.
6. Álftanesskóli.
7. Súðavíkurskólinn og leikskólinn Kofri.
8. Grunnskóli Húnaþings vestra.
9. Fjölgreinabraut í Lækjarskóla.
10. Þróunarverkefnið Borgarfjarðarbrúin.
11. Art á Suðurlandi.
12. List- og menningarfræðsla á Íslandi.
13. Mat á skólastarfi: Áætlun um ytra mat í framhaldsskólum, grunnskólum og leikskólum 2010-1012.

Olweusar-verkefnið

Olweusar-verkefnið gegn einelti í grunnskólum er samstarfsverkefni menntamálaráðuneytis, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Kennarasambands Íslands og Heimilis og skóla. Að beiðni verkefnisstjórnar Olweusar-verkefnisins lét mennta- og menningarmálaráðuneytið fara fram úttekt á því hvort tekist hefði að ná settum markmiðum með Olweusar-áætluninni gegn einelti.

Úttekt á læsiskennslu í grunnskólum 2008/2009

Í kjölfar niðurstöðu PISA-rannsóknarinnar frá 2006 var mikið rætt um stöðu læsis (lestur, hlustun, ritun og tal) í íslenskum grunnskólum. Samkvæmt niðurstöðum rannsóknarinnar virðist læsi 15 ára íslenskra unglinga fara versnandi miðað við fyrri mælingar PISA. Um svipað leyti hafði ráðuneytið byrjað á nokkrum verkefnum sem miðuðu að því að örva læsi með sérstakri áherslu á lestrarerfiðleika. Sú vinna skilaði t.d. upplýsingum um lestrarkennslu í völdum skólum, lesvef (<http://lesum.khi.is/>), styrkjum til gerðar lestrarprófa, breytingum á samræmdum könnunarprófum, skýrslu um lestrarerfiðleika, auk þess sem vinnan hafði áhrif á gerð laga um grunn- og framhaldsskóla.

Meðal annars með hliðsjón af framantöldu, niðurstöðum PISA og vísbendingum um ófullnægjandi þekkingu kennara á lestrarfræðum var ákveðið að fela Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands að gera úttekt á lestrarkennslu í 10 grunnskólum skólaárið 2008-2009. Valdír voru skólar víðs vegar af landinu og var tekið mið af árangri skólanna í lesskilningshluta PISA. Þannig voru í úrtakinu skólar sem höfðu fengið góða, slæma og miðlungs niðurstöðu. Úttektinni var m.a. ætlað að skoða menntun kennara, fyrirkomulag lestrarkennslu í 1.-10. bekk, þjálfun lesskilnings, námsmat og skimanir, vægi læsis í öllum námsgreinum, stuðning við nemendur með lestrarerfiðleika og ráðgjöf til kennara í tengslum við lestrarkennslu.

Í kjölfar skýrslunnar skipaði þáverandi mennta- og menningarmálaráðherra nefnd til þess að móta stefnu um læsi sem hefur það markmið að auka vægi læsis í samfélaginu og semja áætlun um aðgerðir til að koma þeirri stefnu í framkvæmd. Samkvæmt erindisbréfi var nefndinni falið að skilgreina og afmarka hugtakið læsi og koma með tillögur að því hvernig:

- efla megi læsi á öllum skólastigum,
- ýta megi undir lestur í samfélaginu með aðkomu ýmissa hagsmunaaðila,
- auka megi áherslu á læsi í námskrám, kennaramenntun og endurmenntun kennara,
- virkja megi foreldra frekar til að huga að og treysta færni barna sinna,
- hægt sé að koma til móts við mismunandi þarfir nemenda, bæði þeirra sem eiga við örðugleika að stríða og hinna sem skara fram úr.

Sjálandsskóli

Úttektin var gerð á grundvelli 38. gr. laga nr. 91/2008 um grunnskóla og var markmið hennar að leggja mat á starfsemi Sjálandsskóla með hliðsjón af gildandi lögum, reglugerðum og aðalnámskrá.

Í úttektinni var einkum lögð áhersla á stjórnun, skipulag kennslu, námskröfur og fyrirkomulag námsmats. Árið 2006 heimilaði ráðuneytið Sjálandsskóla að víkja tímabundið frá viðmiðunarstundaskrá grunnskóla. Um var að ræða þróunarverkefni til þriggja ára um breytta kennsluhætti í skólanum sem m.a. fól í sér áherslu á samkenntu árganga og nána samvinnu kennara. Í úttektinni var lagt mat á hvernig þróunarverkefnið hefði haft áhrif á starfsemi skólans. Að lokum var lagt mat á hvernig innra mat skólans nýttist til umbóta og hvernig mat og eftirlit sveitarfélagsins nýttist skólanum.

Alþjóðaskólinn við Sjálandsskóla

Í nóvember 2006 heimilaði mennta- og menningarmálaráðuneytið Garðabæ rekstur alþjóðlegs skóla innan Sjálandsskóla skólaárin 2006-2007 og 2007-2008. Heimildin felur í sér rekstur alþjóðlegs grunnskóla fyrir 5-13 ára börn sem starfar á grundvelli alþjóðlegrar

námskrár International Primary Curriculum (IPC). Heimildin var síðan endurnýjuð árið 2008 til tveggja ára og skyldi úttekt fara fram á starfseminni að tilraunátímabili loknu. Á árinu 2008 heimilaði ráðuneytið einnig rekstur alþjóðlegs skóla fyrir nemendur í 8. og 9. bekk í samstarfi við Garðaskóla í Garðabæ til tveggja ára og skyldi úttekt fara fram að tilraunátímabili loknu. Samkvæmt fyrirliggjandi skýrslu frá Garðabæ um starfsemi skólanna hætti Alþjóðaskólinn við Garðaskóla starfsemi að loknu fyrra starfsárinu en formlega var það ekki tilkynnt ráðuneytinu.

Markmiðið með úttektinni var að leggja mat á hvort skólanámskrá Alþjóðaskólans við Sjálandsskóla væri í samræmi við U.S.-viðmið og IPC, hvort nemendur Alþjóðaskólans fengu kennslu í Sjálandsskóla í íþróttum, tónlist, listum, smíðum og textílmennt og hvort samvinna skólanna veitti nemendum tækifæri á fjölbreyttari námskrá og námstækifærum, sbr. 2. og 3. gr. samnings Garðabæjar og Alþjóðaskólans við Sjálandsskóla dags. 11. desember 2008. Jafnframt skal kannað hvort Alþjóðaskólinn við Sjálandsskóla bjóði nemendum sem lokið hafa 7. bekk frekara nám við hæfi.

Þróunarverkefnið Borgarfjarðarbrúin

Meginmarkmið með úttektinni á Borgarfjarðarbrúnni var að meta hvernig til hefði tekist með að skapa samfellu milli grunn- og framhaldsskóla og innleiða samstillingu í kennsluháttum, námsmati og notkun upplýsingatækni í skólastarfi við grunnskóla Borgarfjarðar og Menntaskóla Borgarfjarðar (MB) og mæta þannig ólíkum þörfum nemenda, sbr. nýja lagasetningu fyrir grunn- og framhaldsskóla. Í úttektarskýrslunni eru tilgreindir veikleikar og styrkleikar þróunarverkefnisins sem og ávinningur af því.

ART

Árið 2006 heimilaði menntamálaráðuneytið Samtökum sunnlenskra sveitarfélaga og Skólaskrifstofu Suðurlands rekstur tilraunaskóla til þriggja ára fyrir börn og unglinga á Suðurlandi sem glíma við hegðunar- og tilfinningaraskanir. Var verkefninu valinn staður í Gaulverjaskóla og var ætlunin að vinna þar í þrjú ár samkvæmt ART-þjálfunaraðferðinni (Aggression Replacement Training) áður en aðferðin yrði flutt út í almenna grunnskóla. Útbreiðsla verkefnisins gekk hraðar en gert var ráð fyrir og var Gaulverjaskóla lokað sumarið 2008 og meðferðin flutt til almennra grunnskóla.

Markmið úttektarinnar er að leita svara við því hvort ART-þjálfunin minnki þörf fyrir sérdeildir, hvort þjálfunin leiði til bættrar líðanar og hegðunar markhópsins, hvort grunnskólar verði betur í stakk búnir til að takast á við börn með hegðunar- og tilfinningavanda, hvaða börnum þjálfunin gagnist og hvernig börnum, foreldrum og grunnskólum þykir verkefnið hafa gengið. Úttektaraðilum var falið að gera samanburð á ART-þjálfuninni og öðrum sambærilegum úrræðum og jafnframt stutt yfirlit yfir árangur ART-meðferðar á Íslandi og í öðrum löndum.

Framhaldsbraut í Lækjarskóla í Hafnarfirði

Í ágúst 2006 undirrituðu menntamálaráðuneytið og Hafnarfjarðarbær samning til 2010 um tveggja námsára framhaldsbraut við Lækjarskóla í Hafnarfirði. Um er að ræða samning um tilraunaverkefni sem unnið er í samstarfi við Flensborgarskólann og Iðnskólann í Hafnarfirði. Framhaldsbrautin er ætluð nemendum sem ekki eiga greiða leið í framhaldsskóla og er eitt helsta markmið tilraunarinnar að tryggja framhaldsnám við hæfi fyrir nemendur sem hafa stundað nám við fjölgreinadeild Lækjarskóla en það er úrræði ætlað nemendum sem ekki hafa náð að fóta sig í almennum grunnskóla. Tilraunaverkefnið

á að fela í sér aukið námsframboð fyrir nemendur fjölgreinadeildar og aðra nemendur í svipaðri stöðu.

List- og menningarfræðsla á Íslandi

Árið 2009 lauk viðamikilli rannsókn á listfræðslu á Íslandi sem lýsti listfræðslu á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi, auk þess að skoða sérskóla í öllum listgreinum og samskipti þeirra við skólakerfið. Rannsókninni stýrði þekktur sérfræðingur á svið menntaransóknna, prófessor Anne Bamford, sem hefur gert úttektir á listfræðslu víða um heim. Niðurstöður hennar birtust í skýrslunni „Art and cultural education in Iceland“. Skýrslan var þýdd og gefin út og dreift til allra menntastofnana á landinu til að hún fengi sem besta umræðu innan skólasamfélagsins.

Rannsóknin er ein sú víðamesta sem ráðist hefur verið í á íslensku skólakerfi af erlendum sérfræðingi. Heimsóttir voru skólar víðs vegar á landinu og rætt við fólk bæði innan og utan skólakerfisins. Í skýrslunni eru gæði listfræðslu í skólakerfinu metin í alþjóðlegu samhengi og settar fram ýmsar ráðleggingar og tillögur til umbóta. Ein helsta niðurstaða skýrslunnar er sú að listfræðsla á Íslandi sé góð á alþjóðlegan mælikvarða og njóti víðtæks stuðnings í samfélaginu.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið hefur tekið fjölmargar ábendingar sem koma fram í skýrslunni til skoðunar og haft þær til hliðsjónar við þá vinnu sem hefur farið fram við stefnumótun í list- og menningarfræðslu. Má þar nefna endurskoðun á námskrá listgreina fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla og viðbótarstig eftir framhaldsskóla.

8.3 Stofnanaúttektir vor 2010

Í samræmi við þriggja ára áætlun ráðuneytisins um úttektir og kannanir í grunnskólum 2010-2012 auglýsti mennta- og menningarmálaráðuneytið í desember 2009 eftir sveitarfélögum sem óskuðu eftir því að gerð yrði úttekt á grunnskóla í sveitarfélaginu. Umsóknir bárust frá 10 sveitarfélögum og ákvað ráðuneytið að samþykkja umsóknir frá Húnaþingi vestra, Sveitarfélaginu Álftanesi og Súðavíkurbreppi vorið 2010.

Rökin fyrir því að velja **Grunnskóla Húnaþings** vestra voru m.a. að skólinn hafði gengið í gegnum miklar skipulagsbreytingar í kjölfar sameiningar sveitarfélaga á svæðinu. Aður voru reknir fjórir grunnskólar í Vestur-Húnavatnssýslu. Eftir sameiningu sveitarfélaganna í sýslunni árið 2000 var skólinn áfram rekinn á fjórum stöðum í eitt ár en 2001 var ákveðið að kenna á tveimur stöðum, þ.e. á Hvammstanga (1.-4. bekkur) og Laugabakka (5.-10. bekkur). Óhjákvæmilega hafa þessar breytingar haft í för með sér ýmsar breytingar á skipulagi og stjórnun en flókið getur verið að skipuleggja starfsmannahald og skólaakstur og hafa faglega yfirumsjón þegar kennt er á tveimur stöðum. Í ljósi þess að undanfarin ár hafa skólar víða verið sameinaðir og rætt er um frekari sameiningar í hagræðingarskyni má ætla að upplýsandi væri að fá faglega úttekt á því hver staðan er í Grunnskóla Húnaþings vestra nú áratug eftir að sameining fjögurra skóla átti sér stað.

Súðavíkurskóli er 30 nemenda skóli á landsbyggðinni þar sem leik-, grunn- og tónlistarskóli hafa verið reknir í sama húsnæðinu frá árinu 1996. Árið 1997 hófst samkenndsla leik- og grunnskóla með því að kenna 5 ára börnum í leikskóla með yngstu deild grunnskólans. Súðavíkurbreppur hefur nýtt sér heimild í 45. gr. laga um grunnskóla þar sem sveitarfélögum er gefinn kostur á að hafa einn skólastjórnenda yfir samreknum leik-, grunn- og tónlistarskóla. Talið var að með úttekt á Súðavíkurskóla væri hægt að fá mikilsverðar upplýsingar um kosti og galla samreksturs af þessu tagi.

Álftanesskóli er um 500 nemenda skóli á höfuðborgarsvæðinu. Þar hefur verið unnið eftir ákveðinni uppeldisstefnu frá árinu 2002, *Uppeldi til ábyrgðar - uppbygging sjálfsaga*, og hefur sveitarfélagið jafnframt starfað eftir þeirri stefnu frá 2004. Starfsfólk skólans hefur gefið út ýmislegt um stefnuna og hvatt aðra skóla til að taka hana upp og er nú unnið samkvæmt henni í tíu skólum hér á landi. Athyglisvert þótti að leggja mat á það hvernig uppeldisstefna sveitarfélagsins kemur fram í daglegu starfi grunnskólans ekki síst með það í huga að í lögum um grunnskóla frá 2008 er öllum sveitarfélögum gert að setja almenna stefnu um grunnskólahlald og birta íbúum þess. Er þess vænst að grunnskólar starfi í samræmi við skólastefnu viðkomandi sveitarfélags. Einnig þótti áhugavert að fá sjónarhorn utanaðkomandi aðila á stefnu skólans en ekki er vitað til þess að hún hafi verið skoðuð í íslensku samhengi af hlutlausum aðilum.

8.4 Tilraunaverkefni um ytra mat á grunnskólum

Eins og fram hefur komið er mat á grunnskólastarfi lögbundin skylda annars vegar sveitarfélaga og hins vegar mennta- og menningarmálaráðuneytis samkvæmt lögum um grunnskóla frá 2008. Haustið 2010 var stofnaður vinnuhópur til að meta hvort grundvöllur væri fyrir samstarfi sveitarfélaga og ráðuneytis um ytra mat á grunnskólum. Hópnum var falið að móta hugmynd að samstarfi og lagði hann fram skriflega tillögu um útfærslu ytra mats á grunnskólastarfi í mars 2011. Í hópnum voru fulltrúar ráðuneytis og sveitarfélaga auk sameiginlegs verkefnisstjóra ráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga og fulltrúa frá Námsmatsstofnun.

Vinnuhópurinn lagði til að gert væri ytra mat á öllum grunnskólum í landinu á fimm árum og að þeir væru metnir á sambærilegan hátt og á grundvelli sömu viðmiða, að teknu tilliti til aðstæðna og sérstöðu hvers skóla. Ekki er gert ráð fyrir að gerður sé samanburður á einstaka skólum en að sveitarfélög og skólar muni þó geta skoðað stöðu sína miðað við stöðu heildarinnar.

Tillagan gerði ráð fyrir því að bæði sveitarfélög og mennta- og menningarmálaráðuneyti stæðu undir kostnaði við ytra matið og sveitarfélög hefðu síðan það hlutverk að fylgja ytra matinu og umbótaáætlun skólans eftir. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga og mennta- og menningarmálaráðuneyti samþykktu að setja fjármagn í verkefnið. Í október 2011 hófst undirbúningur ytra mats og ráðnir voru sérfræðingar til að annast útfærslu á tillögunum, s.s. gerð viðmiða, siðareglna og leiðbeininga fyrir matsteymi auk þess að skipuleggja tilraunaverkefnið og ráða matsaðila.

Tilraunaverkefnið hófst í byrjun janúar 2012 og stóð yfir fram í júní sama ár og voru 6 grunnskólar metnir á tilraunatímabilinu. Samþykkt hefur verið að halda verkefninu áfram og gera ytra mat á átta til tíu grunnskólum á árinu 2013. Ytra mat á grunnskólum verður unnið samkvæmt aðferðarfræði þeirri sem þróuð var í tilraunaverkefni ráðuneytisins og sveitarfélaga en enn um sinn verða gerðar hefðbundnar heildarúttektir á leikskólum.

Að undanfögnu hefur mennta- og menningarmálaráðuneytið unnið að úthýsingu ýmissa verkefna og er ytra mat á leik- og grunnskólum meðal þeirra. Frá 1. janúar 2013 fluttist umsjón með framkvæmd ytra mats á einstökum leik- og grunnskólum til Námsmatsstofnunar sem hér eftir sér um að auglýsa eftir sveitarfélögum sem áhuga hafa á að láta gera ytra mat á skólum, velja skóla til þátttöku í ytra mati og ráða úttektaraðila. Ráðuneytið mun áfram fylgja eftir úttektum á leik- og grunnskólastigi eins og verið hefur og kalla eftir umbótaáætlunum skóla og fylgja þeim eftir. Einnig mun ráðuneytið gera áætlun um úttektir á leik- og grunnskólastigi til þriggja ára í senn.

8.5 Innra mat í grunnskólum

Í lögum um grunnskóla nr. 91/2008 segir að hver grunnskóli skuli meta með kerfisbundnum hætti árangur og gæði skólastarfs. Matið á að tengjast markmiðum skólanámskrár og skulu upplýsingar um framkvæmd og umbætur birtar opinberlega. Í lögnum segir jafnframt að mennta- og menningarmálaráðuneytið skuli m.a. með sjálfstæðri gagnaöflun afla upplýsinga um framkvæmd laganna.

Í eldri lögum um grunnskóla nr. 66/1995 voru ákvæði þess efnis að sérhverjum skóla bæri að innleiða aðferðir til að meta skólastarfið. Ráðuneytinu bar að láta gera úttektir á sjálfsmatsaðferðum skólanna á fimm ára fresti til að ganga úr skugga um að aðferðirnar uppfylli þau viðmið sem sett eru fram í aðalnámskrá grunnskóla og styðji umbætur í skólum. Niðurstöðum úttektanna er m.a. ætlað að vera leiðbeinandi fyrir skóla fyrir áframhaldandi sjálfsmat og umbóstastarf. Ákvæði um úttektir á sjálfsmatsaðferðum grunnskóla komu fyrst til framkvæmda haustið 2001 og stóð fyrsta umferð úttekta til vors 2003. Ráðuneytið lét gera úttektir á sjálfsmatsaðferðum í öllum grunnskólum sem þá voru 184 talsins. Niðurstöðurnar leiddu í ljós að einungis í 24 skólum af 184 voru uppfyllt að öllu leyti bæði viðmið ráðuneytisins um sjálfsmatsaðferðir og framkvæmd sjálfsmats. Í 118 skólum reyndust sjálfsmatsaðferðirnar ófullnægjandi.

Vorið 2007, 12 árum eftir gildistöku laga um grunnskóla, hófst önnur umferð úttekta á sjálfsmatsaðferðum í grunnskólum. Ákveðið var að gera úttektir í 48 skólum á árinu 2007, 25 að vori og 23 að hausti. Skólarnir voru á höfuðborgarsvæðinu og á Norðurlandi eystra. Allir þessir skólar höfðu fengið ófullnægjandi niðurstöðu í fyrri umferð úttektanna. Af 48 skólum reyndust einungis 8 uppfylla viðmið ráðuneytisins um sjálfsmatsaðferðir og framkvæmd. Alls voru 19 skólar með ófullnægjandi sjálfsmatsaðferðir. Alls fékk 21 skóli niðurstöðuna fullnægjandi að hluta, þ.e. þeir uppfylltu flestir viðmið ráðuneytisins um sjálfsmatsaðferðir en framkvæmd sjálfsmatsins var ekki í lagi

Til að bregðast við ófullnægjandi niðurstöðum í úttektum á sjálfsmatsaðferðum grunnskólanna og sem liður í eftirliti ráðuneytisins með starfi grunnskóla sendi ráðuneytið að loknum ákveðnum tímastreki úttektaraðila á ný í þá skóla sem uppfylltu ekki viðmið ráðuneytisins. Áttu úttektaraðilarnir m.a. að meta hvernig skólarnir hefðu brugðist við niðurstöðum úttektanna og ef þurfa þótti veita skólunum ráðgjöf um áframhaldandi vinnu við innra mat. Árið 2008 voru teknar út sjálfsmatsaðferðir 64 skóla til viðbótar. Skólarnir voru á höfuðborgarsvæðinu, Reykjanesi, Suðurlandi, Vestfjörðum og Vesturlandi. Einungis í 17 skólum voru uppfyllt bæði viðmið ráðuneytisins um sjálfsmatsaðferðir og framkvæmd sjálfsmats en í 37 skólum voru ófullnægjandi sjálfsmatsaðferðir. Í 10 skólum var niðurstaðan fullnægjandi að hluta, þ.e.a.s. aðeins var uppfyllt að hluta annað hvort viðmið ráðuneytisins um sjálfsmatsaðferðir eða framkvæmd sjálfsmats en sumir uppfylltu bæði viðmið um sjálfsmatsaðferðir og framkvæmd að hluta. Af þeim 64 skólum sem skoðaðir voru árið 2008 var í 37 þeirra hvorki uppfyllt viðmið um sjálfsmatsaðferðir né framkvæmd sjálfsmats. Árið 2009 voru teknar út sjálfsmatsaðferðir í 59 skólum víðs vegar á landinu. Í 18 skólum var niðurstaðan fullnægjandi að hluta. Sjálfsmatsaðferðir voru ófullnægjandi í 29 af þeim 59 skólum sem skoðaðir voru árið 2009 samkvæmt viðmiðum ráðuneytisins.

Í lögum um grunnskóla nr. 91/2008 segir að hver grunnskóli skuli meta með kerfisbundnum hætti árangur og gæði skólastarfs. Matið á að tengjast markmiðum skólanámskrár og skulu upplýsingar um framkvæmd og umbætur birtar opinberlega. Í lögnum segir jafnframt að mennta- og menningarmálaráðuneytið skuli m.a. með sjálfstæðri gagnaöflun afla upplýsinga um framkvæmd laganna.

Samantekt 2007-2009

Í eftirfarandi töflu má sjá samantekt á niðurstöðum um mat á sjálfsmatsaðferðum skóla:

Tafla 8.1 Niðurstöður úttekta á sjálfsmatsaðferðum grunnskóla

Sjálfsmatsaðferðir skólans teljast:	Fjöldi skóla	2007	2008	2009
Fullnægjandi	51 (30%)	12	20	19
Fullnægjandi að hluta	35 (20%)	17	7	11
Ófullnægjandi	85 (50%)	19	37	29
Samtals	171 (100%)	48	64	59

Heimild: Mennta- og menningarmálaráðuneyti.

Í þeim 91 skóla þar sem kerfisbundið sjálfsmat hafði farið fram var lagt mat á framkvæmd sjálfsmatsins. Niðurstöðurnar eru eftirfarandi:

Tafla 8.2 Niðurstöður úttekta á framkvæmd sjálfsmats í grunnskólum

Framkvæmd sjálfsmats telst:	Fjöldi skóla	2007	2008	2009
Fullnægjandi	42 (46%)	12	17	13
Fullnægjandi að hluta	47 (52%)	17	10	20
Ófullnægjandi	2 (2%)	0	0	2
Samtals	91 (100%)	29	27	35

Heimild: Mennta- og menningarmálaráðuneyti.

Í 37 af þeim 171 grunnskóla sem var í úttekt tímabilið 2007 til 2009, eða í um 21% tilvika, eru bæði viðmið ráðuneytisins um sjálfsmatsaðferðir og um framkvæmd sjálfsmats uppfyllt að öllu leyti. Í 49 skólum, eða um 29% skólanna, var niðurstaðan fullnægjandi að hluta, þ.e.a.s. að aðeins var uppfyllt að hluta annað hvort viðmið ráðuneytisins um sjálfsmatsaðferðir eða framkvæmd sjálfsmats en sumir uppfylltu bæði viðmið um sjálfsmatsaðferðir og framkvæmd að hluta. Sjálfsmatsaðferðir í 85 skólum, eða um 50% skólanna, uppfylltu hvorki viðmið um aðferðir né framkvæmd sjálfsmats. Á úttektartímabilinu 2007 til 2009 voru teknar út sjálfsmatsaðferðir í 171 grunnskóla í öllum kjördæmum landsins. Af ýmsum ástæðum var ekki hægt að gera úttekt á örfáum grunnskólum.

Í samræmi við lagaákvæði fól mennta- og menningarmálaráðuneytið, að undan- genginni auglýsingu, utanaðkomandi aðilum að vinna úttektirnar. Áður en úttektir hófust var sveitarfélögum og skólum tilkynnt í hvaða skólum úttektir færu fram, tímasetning úttektanna og úttektaraðilar. Úttektir á sjálfsmatsaðferðum byggðu m.a. á gögnum frá viðkomandi skóla, heimsóknum í skóla og viðtölum við stjórnendur, kennara, fulltrúa annarra starfsmanna, nemendur og foreldra, eftir því sem við átti.

Samanburður á heildarniðurstöðum 2001-2003 og 2007-2009

Eins og áður segir var sama mælitækið notað við úttektir á sjálfsmatsaðferðum bæði 2001 til 2003 og 2007 til 2009. Þeim skólum hefur fjölgað þar sem fram hefur farið kerfisbundið sjálfsmat á öllum helstu þáttum og þeim skólum þar sem ekkert hafði verið unnið að sjálfsmati eða undirbúningur kerfisbundins sjálfsmats var hafinn fækkaði milli úttektatímabila eins og sjá má á meðfylgjandi töflu:

Tafla 8.3 Samanburður á úttektum sjálfsmats 2001-2003 og 2007-2009

Staða sjálfsmats	2001-2003	2007-2009
Kerfisbundið sjálfsmat á öllum helstu þáttum	29 (16%)	61 (36%)
Kerfisbundið sjálfsmat á tilteknum þáttum	40 (22%)	30 (18%)
Einstakar tilraunir við sjálfsmat	71 (38%)	61 (36%)
Undirbúningur kerfisbundins sjálfsmats hafinn	27 (15%)	16 (9%)
Ekkert hefur verið unnið við sjálfsmat	10 (5%)	2 (1%)
Annað	7 (4%)	1 (1%)
Samtals	184 (100%)	171 (100%)

Heimild: Mennta- og menningarmálaráðuneyti.

Þeim skólum hefur fjölgað þar sem sjálfsmatsaðferðir skólans teljast fullnægjandi. Sjá nánar í meðfylgjandi töflu:

Tafla. 8.4 Samanburður á úttektum sjálfsmatsaðferða 2001-2003 og 2007-2009

Sjálfsmatsaðferðir skólans teljast:	2001-2003	2007-2009
Fullnægjandi	29 (16%)	51 (30%)
Fullnægjandi að hluta	37 (20%)	35 (20%)
Ófullnægjandi	118 (64%)	85 (50%)
Samtals	184 (100%)	171 (100%)

Heimild: Mennta- og menningarmálaráðuneyti.

Á tímabilinu 2001 til 2003 var talið að kerfisbundið sjálfsmat hefði farið fram í um 36% skólanna. Þetta hlutfall var komið í um 50% á tímabilinu 2007 til 2009. Framkvæmd sjálfsmats í þeim skólum þar sem unnið hafði verið kerfisbundið að sjálfsmati annað hvort á öllum helstu þáttum eða á tilteknum þáttum er borin saman í eftirfarandi töflu um framkvæmd sjálfsmatsins:

Tafla 8.5 Samanburður á framkvæmd sjálfsmats 2001-2003 og 2007-2009

Framkvæmd sjálfsmats telst:	2001-2003	2007-2009
Fullnægjandi	24 (35%)	42 (46%)
Fullnægjandi að hluta	41 (59%)	47 (52%)
Ófullnægjandi	4 (6%)	2 (2%)
Samtals	69 (100%)	91 (100%)

Heimild: Mennta- og menningarmálaráðuneyti.

8.6 Samræmd próf og könnunarpróf

Í lögum um grunnskóla nr. 91/2008 er kveðið á um að samræmd könnunarpróf í íslensku og stærðfræði skuli lögð fyrir alla nemendur í 4. og 7. bekk grunnskóla. Jafnframt er kveðið á um að nemendur 10. bekkjar skuli á fyrri hluta skólaársins þreyta samræmd könnunarpróf í íslensku, ensku og stærðfræði.

Í lögnum frá 2008 eru felld brott ákvæði laga um grunnskóla frá 1995 um samræmd lokapróf sem áður var m.a. ætlað hlutverk við innritun í framhaldsskóla. Í staðinn taka nemendur í 10. bekk könnunarpróf sambærileg þeim sem lögð hafa verið fyrir nemendur í 4. og 7. bekk. Þau skuli lögð fyrir nemendur í fyrri hluta 10. bekkjar þannig að þau nýtist bæði nemendunum og skólunum í starfi þeirra svo að nemendur uppfylli viðmið aðalnámsskrár við útskrift úr grunnskóla. Jafnframt er kveðið á um skyldu nemenda í 10. bekk til að þreyta könnunarpróf í íslensku, stærðfræði og ensku. Próf í öðrum greinum skulu haldin samkvæmt ákvörðun menntamálaráðherra.

Tilgangur samræmdra könnunarprófa í grunnskólum er m.a. að athuga að hvaða marki námsmarkmiðum aðalnámsskrár í viðkomandi námsgrein eða námsþáttum hafi verið náð, vera leiðbeinandi um áherslur í kennslu fyrir einstaka nemendur og veita nemendum, foreldrum og skólum upplýsingar um námsárangur og námsstöðu nemenda.

Niðurstöður prófa 2008, 2009 og 2010

Námsmatsstofnun sér um framkvæmd samræmdra prófa í 10. bekk og könnunarprófa í 4. og 7. bekk samkvæmt reglugerð 435/2009 og samningi við menntamálaráðuneytið. Prófað er í þremur greinum í 10. bekk og tveimur í 4. og 7. bekk. Í 10. bekk er prófað í íslensku, ensku og stærðfræði en í 4. og 7. bekk er prófað í íslensku og stærðfræði. Undirbúningur prófanna hefst einu ári áður en próf eru lögð fyrir, með gerð prófáætlunar og prófverkefna. Prófatríði og prófverkefni eru samin af kennurum með reynslu af kennslu í 4., 7. og 10. bekk. Prófin eru þreytt að hausti til, í september.

Við útreikning meðaltala eru hér notaðar normaldreifðar einkunnir með meðaltal 30 og staðalfrávik 10. Þessi einkunnastigi hefur þann kost umfram hefðbundnar einkunnir að meðaltöl eru sambærileg milli ára og námsgreina. Þær gera kleift að bera saman frammistöðu nemenda í skóla, sveitarfélagi eða landshluta milli ára eða námsgreina.

Tafla 8.6 sýnir meðaltöl á samræmdum könnunarprófum í 10. bekk eftir kjördæmum á tímabilinu 2008 til 2010. Af töflunni má sjá að það er nokkur munur á frammistöðu milli höfuðborgarsvæðisins og landsbyggðarinnar. Meðaltölin eru yfirleitt hæst í nágrannasveitarfélögum Reykjavíkur, síðan kemur Reykjavík skammt á eftir. Í kjördæmum utan höfuðborgarsvæðisins eru meðaltölin í öllum tilvikum undir landsmeðaltali nema í íslensku árið 2009 í Norðausturkjördæmi. **Þátttaka í samræmdum könnunarprófum í 10. bekk** var yfir 90% og fór batnandi. Í Reykjavík og nágrannasveitarfélögunum var um 95% þátttaka en um og yfir 90% á landsbyggðinni.

Tafla 8.6 Meðaleinkunn í íslensku, stærðfræði og ensku í 10. bekk eftir kjördæmum árin 2008 til 2010

		Íslenska	Stærðfræði	Enska
Reykjavík	2008	31,3	31,5	32,1
	2009	31,0	30,9	31,7
	2010	30,6	30,9	31,0
Hbsv. utan Reykjavíkur	2008	31,6	32,5	32,4
	2009	30,8	31,4	31,2
	2010	30,7	31,7	31,9
Norðvesturkjördæmi	2008	28,6	28,2	28,3
	2009	29,0	28,4	27,6
	2010	29,8	28,0	26,9
Norðausturkjördæmi	2008	29,7	29,0	29,8
	2009	30,3	29,9	29,1
	2010	29,9	29,2	28,9
Suðurkjördæmi	2008	27,0	26,9	27,9
	2009	27,2	26,8	27,1
	2010	27,7	27,6	27,6
Landið allt	2008	30,2	30,4	30,8
	2009	30,0	30,0	30,1
	2010	30,0	30,1	30,0

Einkunnir eru normaldreifðar á kvarðanum 0-60, meðaltal 30, staðalfrávik 10.
Heimild: Námsmatsstofnun.

Tafla 8.7 sýnir meðaltöl eftir kyni. Í henni sést að á þessum þremur árum þar sem könnunin var framkvæmd var meðaltal pilta í öllum tilvikum lægra en stúlkna nema í ensku 2008 þar sem enginn munur var á frammistöðu eftir kyni og hún því jöfn landsmeðaltali. Í könnunum OECD á færni í stærðfræði eru piltar í flestum ef ekki öllum tilvikum hærri en stúlkur í stærðfræði í veflestum löndum. Í síðustu niðurstöðum PISA sem birtust 2009 hafði dregið verulega úr kynjamun í stærðfræði frá fyrri könnunum en þar áður höfðu íslenskir drengir sérstöðu meðal jafnaldra sinna í öðrum löndum OECD. (Heimild: Námsmatsstofnun, Rit nr. 3, 2010, bls. 34.) Mestur er munurinn á frammistöðu kynjanna í íslensku en þar munar u.þ.b. 5 stigum á 60 stiga kvarðanum árin 2009 og 2010. Kynjamunur í íslensku kemur einnig fram í PISA 2009 enda er sambærilegan mun að finna hjá flestum þjóðum hvað lesskilning varðar. Kynjamunurinn er þó minni í PISA (44 stig þar sem meðaltalið fyrir Ísland var 500 árið 2009 eða 4,4%) en í samræmdu könnunarprófunum (5,1 stig þar sem meðaltalið var 30 árið 2009 eða 8,3%).

Tafla 8.7 Meðaleinkunnir á samræmdum könnunarprófum í 10. bekk eftir kyni árin 2008 til 2010

		Piltar	Stúlkur	Landsmeðaltal
Íslenska	2008	27,9	32,4	30,2
	2009	27,5	32,6	30,0
	2010	27,6	32,5	30,0
Stærðfræði	2008	29,6	31,2	30,4
	2009	29,0	31,0	30,0
	2010	29,8	30,3	30,1
Enska	2008	30,8	30,8	30,8
	2009	29,9	30,3	30,1
	2010	29,9	30,1	30,0

Einkunnir eru normaldreifðar á kvarðanum 0-60, meðaltal 30, staðalfrávik 10. Heimild: Námsmatsstofnun.

Samræmd könnunarpróf fara líka fram í 4. og 7. bekk í íslensku og stærðfræði. Þar er sama uppi á teningnum, meðaltöl í Reykjavík og nágrenni eru heldur hærri en landsmeðaltöl í báðum greinum. Munurinn er ekki eins merkjanlegur í 4. bekk þar sem Norðausturkjördæmi er við eða yfir meðaltali.

Tafla 8.8 Meðaleinkunn í íslensku og stærðfræði í 4. og 7. bekk eftir landshlutum árin 2008-2010

		7. bekkur		4. bekkur	
		Íslenska	Stærðfræði	Íslenska	Stærðfræði
Reykjavík	2008	30,4	30,8	30,3	30,0
	2009	31,3	31,0	31,3	30,4
	2010	30,8	30,4	31,2	30,5
Nágr. Reykjavíkur	2008	31,3	31,7	30,4	31,0
	2009	30,7	31,2	30,5	30,7
	2010	31,0	31,3	30,4	30,7
Norðvesturkjördæmi	2008	28,9	27,8	29,0	29,8
	2009	29,9	29,0	28,7	29,4
	2010	27,9	28,1	27,8	28,7
Norðausturkjördæmi	2008	29,6	28,8	31,2	30,2
	2009	30,0	28,5	30,3	29,9
	2010	29,8	29,4	29,6	28,5
Suðurkjördæmi	2008	28,2	28,3	28,7	29,1
	2009	26,8	27,5	27,4	28,6
	2010	28,4	28,8	28,6	29,9
Landið	2008	30,0	30,0	30,0	30,1
	2009	30,1	30,0	30,1	30,0
	2010	30,0	30,0	30,0	30,0

Töflur 8.9 og 8.10 sýna kynjamun í þessum greinum. Athygli vekur að í stærðfræði er lítil merkjanlegur munur á meðaltalsárangri milli kynja í 4. bekk en hann kemur síðan fram í 7. bekk þar sem meðaltal pilta lækkar og munurinn verður enn meiri í 10. bekk. Í íslensku kemur kynjamunurinn strax fram í 4. bekk og helst nokkurn veginn sá sami í 7. bekk en eykst lítillega í 10. bekk.

Tafla 8.9 Meðaleinkunn í íslensku og stærðfræði í 4. bekk eftir kyni 2008-2010

		Piltar	Stúlkur	Landsmeðaltal
Íslenska	2008	27,9	32,0	30,0
	2009	28,4	31,7	30,1
	2010	28,0	31,9	30,0
Stærðfræði	2008	30,2	30,1	30,1
	2009	30,4	29,6	30,0
	2010	30,0	30,1	30,0

Tafla 8.10 Meðaleinkunn í íslensku og stærðfræði í 7. bekk eftir kyni 2008-2010

		Piltar	Stúlkur	Landsmeðaltal
Íslenska	2008	27,9	32,2	30,0
	2009	27,9	32,3	30,1
	2010	28,2	31,9	30,0
Stærðfræði	2008	29,3	30,7	30,0
	2009	29,4	30,5	29,9
	2010	29,3	30,7	30,0

IX. Alþjóðlegar rannsóknir

9.1 PISA 2009

PISA er skammtstöfun fyrir *Programme for International Student Assessment* en það er nafn á umfangsmikilli alþjóðlegri rannsókn sem framkvæmd er á vegum OECD (Efnahags- og framfarastofnunarinnar). PISA er helsti alþjóðlegi mælikvarði á gæði og árangur grunnskóla sem gefur til kynna hvernig nemendur á Íslandi standa við lok grunnskóla í samanburði við nemendur í öðrum löndum. PISA-kannanir eru endurteknaðar á þriggja ára fresti og sýna hvort grunnskólinn á Íslandi bæti sig í samanburði við viðmiðunarlöndin. Rannsókninni er ætlað að meta hæfni og getu 15 ára nemenda í lestri, náttúrufræði og stærðfræði. Þegar niðurstöður liggja fyrir leitast rannsakendur við að finna hugsanlegar skýringar á því hvað hafi áhrif á mismunandi frammistöðu þeirra þjóða sem taka þátt í könnuninni. Árið 2009 voru þátttökupjóðirnar 65 en þá var sérstök áhersla lögð á að kanna lesskilning og læsi á rafrænan texta. Hér eru nefndar nokkrar helstu niðurstöður.

Af 65 þátttökulöndum voru 10 þar sem lesskilningur nemenda var marktækt betri en á Íslandi. Á Norðurlöndunum skera Finnar sig úr í lesskilningi en árangur hinna er mjög áþekkur. Árangur í lesskilningi batnaði marktækt frá könnuninni 2006 eftir að hafa dalað frá árinu 2000. Í stærðfræði voru ellefu lönd með betri árangur en Ísland en meðal-

talsskor var yfir meðaltali hjá íslenskum nemendum og hafði staðið í stað frá árinu 2006. Í læsi í náttúrufræði hafði staða Íslands batnað frá árinu 2006 en 13 lönd voru með betri árangur. Almennt má segja að árangur íslenskra nemenda sé viðunandi í samanburði við nágrannalöndin. Finnland sker sig úr með framúrskarandi árangur á heimsvísu en árangur Íslands miðað við hin norrænu ríkin er vel viðunandi.

Ef skoðað er hvaða þættir geti haft áhrif á árangur í lesskilningi þá virðist félagslegur bakgrunnur eða mismunur milli skóla ekki skipta jafn miklu máli hér á landi. Mestan ójöfnuð í lesskilningi hér á landi er að finna milli drengja og stúlkna. Þessi munur kemur einna skýrast fram í hópi þeirra sem lakast standa í lesskilningi. Hlutfall drengja sem ekki geta lesið sér til gagns, þ.e.a.s. ná ekki öðru þrepi á PISA-skalanum, er 23% á landsvísu en hlutfall stúlkna er 9%. Fjórði hver drengur á móti elleftu hverri stúlku. Það er talið að þessi hópur eigi mjög undir högg að sækja í frekara námi. Þessi munur er hár á heimsvísu en það sem einkennir Ísland sérstaklega er að munurinn hefur verið einn sá mesti allt frá árinu 2000. Athygli vekur að ef að drengir stæðu sig jafn vel og stúlkur í lesskilningi væri Ísland meðal hæstu þjóða.

Skilningur á mikilvægi leikskólastigsins sem fyrsta skólastigsins og mikilvægrar undirstöðu frekara náms hefur verið að aukast. Rannsakendurnir benda á að sífellt fleiri rannsóknir sýni að leikskólaganga auki velferð barna, skapi grunn fyrir nám alla ævi og auki jafnræði. Í tengslum við PISA 2009 könnunina á lesskilningi 15 ára nemenda tókst að leiða í ljós fylgni milli námsárangurs 15 ára nemenda og leikskólanám í upphafi skólagöngu þeirra. Grunnskólanemendur sem höfðu sótt leikskóla lengur en eitt ár skorðu að meðaltali 30 stigum hærra í lesskilningi á PISA-prófum. Á Íslandi höfðu yfir 90% nemenda sótt leikskóla lengur en eitt ár sem gerir samanburð á námsárangri íslenskra barna erfiðan en þar sem niðurstöður í öllum löndum ber að sama bruni má álykta að dvöl í leikskóla sé mikilvægur þáttur í undirbúningi barna fyrir skólagöngu hér á landi sem annars staðar. Þetta á sérstaklega við um nemendur þar sem annað eða báðir foreldrar eru af erlendum uppruna (OECD PISA In Focus 1/2011).

9.2 TALIS

TALIS-rannsóknin (Teaching And Learning International Survey) er rannsókn sem var framkvæmd á vegum Efnahags og framfarastofnunarinnar (OECD) árið 2008 og var ætlað að afla gagna frá kennurum og skólastjórnendum um störf þeirra, vinnuumhverfi og aðstæður. Rannsóknin beindi sjónum að kennurum og skólastjórnendum á unglingsstigi (ISCED-2) en á Íslandi var ákveðið að hún myndi einnig ná til kennara á grunn- og miðstigi (ISCED-1). Þátttökulönd voru 24 og á Íslandi var rafræn könnun lögð fyrir alla kennara í öllum skólum landsins. Svarhlutfall í könnuninni var um 75%.

TALIS er ætlað að gera þátttökulöndunum kleift að skoða á gagnrýninn hátt hvernig skólamálum er hagað í hverju landi og í alþjóðlegum samanburði. Þeir meginþættir sem voru til skoðunar eru þeir sem helst geta haft áhrif á gæði skólastarfs og kennslu, þ.e. viðhorf kennara til eigin starfs, hlutverk og starshættir skólastjórnenda, mat og endurgjöf á störfum kennara og starfsþróun kennara.

Viðhorf kennara

Grunnskólakennarar eru almennt ánægðir með starf sitt og finnst þeir hafa afgerandi áhrif á menntun nemenda sinna, jafnvel erfiðustu nemendanna. Tiltrú íslenskra kennara á eigin getu er með besta móti í þátttökulöndum TALIS og starfsánægja þeirra fremur mikil

í samanburði við önnur lönd. Þeim gengur vel að vinna með bekknum og ná sambandi við nemendur. Innan við 10% kennara gefa til kynna neikvæða viðhorf. Undantekningin frá þessu er að aðeins tæplega 40% kennara telja að í sveitarfélaginu sé borin virðing fyrir kennurum. Hugmyndum kennara um kennslu og nám má lýsa á þann hátt að kennarar líti svo á að frumkvæði þekkingarleitar eigi að liggja hjá nemanda en felist ekki í ítrodslu staðreynda undir algeru forræði kennara. Ísland slær öll met hvað varðar tiltrú á hugsmíðahyggju (Constructivist-uppeldisfræðikenningar) í kennslu og sömuleiðis er hugmyndum um beina yfirfærslu (Direct transmission uppeldisfræðikenningar) hafnað. Íslenskir kennarar hvetja sem sagt til þess að nemendur finni sjálfir lausnir á viðfangsefnum sínum en að kennari taki ekki af þeim frumkvæðið og afhendi þeim staðreyndir á færibaldi. Svörin endurspeglu eigin viðhorf til kennslu en eru ekki staðfest með beinum athugunum á kennsluháttum.

Hlutverk og starfshættir skólástjórna

Tíma skólástjóra er almennt varið að mestu til innri stjórnunar (við starfsmannamál, reglur, skýrslur, fjármál, stundatöflu o.s.frv.) eða 45%. Vinna við námskrá og verkefni tengd kennslu tekur 21% tímans, að svara fyrirspurnum frá skólaskrifstofu, sveitarfélagi ríki eða embættismönnum menntakerfisins tekur um 11% tímans, auk þess að mæta sem fulltrúi skólans á fundi annars staðar en það tekur önnur 11% tímans. Ýmis önnur verk taka svo um 11% tímans líka. Mat á skólastarfi hefur, að mati skólástjóra, helst áhrif á viðbrögð við frammistöðu skólans, mat á frammistöðu skólástjórna og á frammistöðu einstakra kennara. Matið hefur mjög lítil áhrif á fjárhag skólans.

Mat og endurgjöf á starfi kennara

Utanaðkomandi mat á starfi kennara er hverfandi, kennarar reiða sig helst á mat skólástjóra og samkennara sem þó er einnig frekar stopult. Samband við nemendur og viðbrögð nemenda og foreldra við kennslu skipta mestu máli fyrir útkomu matsins, einnig samskipti innan skólans. Einkunnir og árangur nemenda á prófum skipta minna máli. Að mati kennara í þáttökulöndunum virðist mat og endurgjöf almennt hafa lítil áhrif en hér á landi eru þau áhrif talin með allra minnsta móti.

Starfsþróun kennara

Samkvæmt niðurstöðum TALIS taka kennarar mikinn þátt í námskeiðum og samstarfi kennara innan og utan skóla. Kennarar verja rúmlega 11 dögum til starfsþróunarverkefna að meðaltali á 18 mánaða tímabili. Fimmti hver kennari tekur ekki þátt í neinu starfsþróunarverkefni og 70% vörðu til þess 10 dögum eða minna á átján mánaða tímabili. Yngri kennarar og kennarar með styttri starfsaldur hafa frekar tekið þátt í starfsþróunarverkefnum. Færri kennarar á Íslandi taka þátt í starfsþróunarverkefnum en starfsystkin þeirra í öðrum TALIS-löndum. Áhugi íslenskra kennara á starfsþróun umfram það sem þeir taka þegar þátt í er sömuleiðis með minnsta móti. Ástæður þess að kennarar tóku ekki þátt í starfsþróunarverkefnum eru m.a. þær að engin hjálfun var í boði sem hentaði þeim og að hjálfunin hefði rekist á vinnutíma þeirra. Í þessu sambandi má benda á 12 gr. grunnskólalaga sem kveður á um að kennarar eigi kost á endurmenntun við hæfi og að skólástjórnaendur geri símenntunaráætlun fyrir skólann. Auk þess er í kjarasamningum grunnskólakennara gert ráð fyrir því að 150 klukkustundum af árlegri vinnuskyldu kennara sé varið til endurmenntunar. Það eru u.þ.b. 18 vinnudagar eða 27 vinnudagar á einu og hálfu starfsári skóla. Þetta þýðir að starfsþróun kennara er ekki aðeins með minnsta móti meðal landa sem tóku þátt í rannsókninni; hún er líka minni en gert er ráð fyrir í kjarasamningum við kennara.

X. Viðurkenning grunnskóla, samrekstur og heimakennsla

10.1 Sjálfstætt starfandi skólar

Í 43. gr. laga nr. 91/2008 um grunnskóla er kveðið á um að ráðherra sé heimilt að viðurkenna grunnskóla eða hluta grunnskóla sem reknir eru af öðrum en sveitarfélögum í formi sjálfseignarstofnunar eða hlutafélags eða samkvæmt öðru viðurkenndu rekstrarformi enda liggi fyrir samþykki sveitarfélags um stofnun hans. Gerðar voru nokkar breytingar á lagaákvæði um sjálfstætt starfandi skóla árið 2011 með það að markmiði að skýra verklag og ábyrgð þeirra sem hlut eiga að máli. Ný reglugerð mennta- og menningarmálaráðherra um viðurkenningu grunnskóla, nr. 699/2012, sem reknir eru af öðrum en sveitarfélögum og skólalögum samkvæmt erlendri eða alþjóðlegri námskrá og námsskipan, hefur tekið gildi í samræmi við breytingar á lögum frá 2011. Helsta breyting frá eldri ákvæðum felst í því að sveitarfélögum er nú skylt að gera þjónustusamninga við slíka grunnskóla. Í samningi eiga að koma fram atriði er varða áherslur í starfsemi skólans, mat og eftirlit með gæðum, fjárhagsleg samskipti og atriði sem varða gildi samnings, þar á meðal um reynslutíma. Þar skal einnig koma fram með hvaða hætti nemendum er tryggð sérfræðipjónusta og fyrirkomulag skólaaksturs ef við á. Einnig eru í reglugerðinni ný ákvæði um heimildir sveitarfélögaga til að rifta þjónustusamningi við tiltekna aðstæður.

Önnur meginbreyting er tilkomin vegna ákvæða í grunnskólalögum um að heimilt sé að viðurkenna skólalög samkvæmt erlendri eða alþjóðlegri námskrá og námsskipan og er það m.a. komið til vegna skólalögs sem var við Kárahnjúkavirkjun á sínum tíma og skólalög sem er í Alþjóðaskólanum í Garðabæ. Gerðar eru sambærilegar kröfur um viðurkenningarferli og málsmeðferð og almennt í einkareknum skólum en gert ráð fyrir möguleika á undanþágu frá tilteknum ákvæðum grunnskólalaga, aðalnámskrá og lögum um menntun og ráðningu kennara og skólustjórnenda. Hér á landi fellur skólalög í einum skóla undir þetta ákvæði, þ.e. í Alþjóðaskólanum í Garðabæ.

10.2 Samrekstur

Sveitarfélögum er, samkvæmt 45. gr. laga um grunnskóla, heimilt að hafa með sér samvinnu um rekstur grunnskóla. Þeim er einnig heimilt að reka saman grunnskóla, leikskóla og tónlistarskóla undir stjórn eins skólustjóra að fenginni umsögn skólaneftnda. Skal stjórnandi slíkrar stofnunar hafa leyfisbréf til kennslu á leik- og/eða grunnskólástigi. Í könnun meðal sveitarstjórna frá 2009 um innleiðingu laga um grunnskóla var spurt hvort sveitarfélagið væri í samvinnu við annað sveitarfélag um rekstur grunnskóla. Um þriðjungur sveitarfélaga eða 32,8% sagðist vera í samvinnu við annað sveitarfélag um rekstur grunnskóla.

Einnig var spurt hvort samrekstur skóla tíðkaðist í sveitarfélaginu. Í 40% sveitarfélaga tíðkaðist samrekstur skóla. Um 15% voru með samrekstur leik- og grunnskóla, 12% með samrekstur grunn- og tónlistarskóla og rúm 13% voru með samrekstur á leik-, grunn-, og tónlistarskóla. Samrekstur á leikskóla og tónlistarskóla tíðkast ekki hjá neinu sveitarfélaganna

10.3 Heimakennsla

Á tímabilinu 2003 til 2008 fór fram heimakennsla örfárra barna í tilraunaskyni á einum stað á landinu og fylgdist ráðuneytið vel með þeirri tilraun. Samkvæmt grunnskólalögum frá 2008 geta foreldrar sem hafa leyfisbréf grunnskólakennara óskað eftir undanþágu frá skólaskyldu til að geta kennt börnum sínum heima að hluta eða öllu leyti. Skólustjóri getur veitt slíka undanþágu að höfðu samráði við skólaneftnd og sérfræðipjónustu. Börn sem hljóta heimakennslu eru undanþegin skólaskyldu en skulu lúta eftirliti og reglulegu

mati og þreyta könnunarpróf samkvæmt lögum um grunnskóla. Sett var árið 2009 ítarleg reglugerð um heimakennslu á grunnskólastigi og með henni fengu sveitarfélög heimild til að samþykka heimakennslu með mjög ströngum skilyrðum. Eftir því sem ráðuneytið best veit þá hafa sveitarfélög ekki nýtt þessa heimild frá setningu reglugerðarinnar og ekki er merkjanlegur áhugi foreldra á að nýta sér þessa heimild í grunnskólalögum.

XI. Meðferð kærumála

Í 11. kafla grunnskólalaga er kveðið á um meðferð kærumála. Tilteknar ákvarðanir um rétt einstakra barna eru kærnanlegar til ráðherra. Þetta á við um ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli:

- 4. mgr. 5. gr.,
- 4. mgr. 14. gr.,
- 3. og 4. mgr. 15. gr.,
- 5. mgr. 17. gr.,
- 1. mgr. 19. gr.,
- 1. mgr. 23. gr.,
- 4. mgr. 26. gr.,
- 4. mgr. 31. gr.,
- 2. mgr. 32. gr.,
- 2. mgr. 33. gr.,
- 3. mgr. 40. gr. og
- 2. mgr. 46. gr.

Um meðferð kærumála fer samkvæmt ákvæðum stjórnisýslulaga. Sveitarstjórn getur ákveðið í samþykkt um stjórn og stjórnisýslu sveitarfélagsins að áður en hægt er að kæra ákvörðun skv. 1. mgr. skuli fyrst beina kæru til skólanefndar eða annars tiltekins aðila innan stjórnisýslu sveitarfélagsins. Ekki er vitað til þess að neitt sveitarfélag hafi nýtt sér þetta heimildarákvæði. Mest hefur reynt á ákvæði vegna brottreksturs úr skóla og synjunar um skólavist í sérskóla.

XII. Ýmis verkefni á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytis

12.1 Samstarf fjögurra ráðuneyta um aðgerðir gegn einelti í skólum og á vinnustöðum

Í lok árs 2010 skipaði mennta- og menningarmálaráðherra verkefnisstjórn þriggja ráðuneyta, þ.e. fjármálaráðuneytis, mennta- og menningarmálaráðuneytis og velferðaráðuneytis, til að fjalla um og fylgja eftir tillögum að aðgerðum gegn einelti í íslensku samfélagi sem ríkisstjórnin hafði samþykkt. Nú hefur fulltrúi innanríkisráðuneytis bæst við í verkefnisstjórn. Eitt af hlutverkum verkefnisstjórnarinnar er að taka þátt í og stuðla að vitundarvakningu um það vandamál sem einelti er, þætti í skóla- og starfsumhverfi sem geta stuðlað að einelti, leiðir til að taka á kvörtunum um einelti, neikvæð samfélagsleg áhrif eineltis og aðgerðir til að sporna gegn því. Ráðuneytin hafa ráðið sameiginlegan verkefnisstjóra til að fylgja þessu verkefni eftir og er hann með aðsetur í mennta- og menningarmálaráðuneytinu.

12.2 Kostnaðarmat vegna laga um leik- og grunnskóla og aðalnámskrár

Í mars 2009 var skipaður starfshópur með fulltrúum frá mennta- og menningarmálaráðuneyti og Sambandi

íslenskra sveitarfélaga til að meta kostnaðaráhrif nýrra laga um leikskóla og grunnskóla sem samþykkt voru af Alþingi 2008. Starfshópurinn hefur m.a. unnið að umsögnum um allar reglugerðir sem settar hafa verið við lög um leikskóla og grunnskóla og fjallað um möguleg kostnaðaráhrif laganna og allra reglugerða. Síðast skilaði hópurinn umsögn um nýjar aðalnámskrár leikskóla og grunnskóla í ársbyrjun 2013. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur lýst ánægju sinni með þetta verklag við kostnaðarmat á lögnum og framkvæmd þeirra.

12.3 Samningur við Landvernd um Skóla á grænni grein (Grænfánaverkefnið)

Verkefnið Skólar á grænni grein eða Grænfánaverkefnið nær nú í ársbyrjun 2013 til 230 skóla á öllum skólastigum en þess má geta að Landvernd hefur haft umsjón með verkefninu frá 2001. Gerður var samningur um aukinn stuðning ríkisins við Grænfánaverkefnið fyrir árin 2011- 2013, þ.e. bæði með stuðningi mennta- og menningarmálaráðuneytis og umhverfisráðuneytis. Með verkefninu er leitast við að veita stuðning við umhverfisstarf þátttökuskóla á öllum skólastigum með sérstakri áherslu á að styðja skólana við menntun til sjálfbærni í samræmi við aðalnámskrár, safna og miðla árangursríkum verkefnum milli þátttökuskóla, stuðla að meira samstarfi milli skóla og aukinni þátttöku nærsamfélagsins í umhverfisstarfi og auka getu skólasamfélagsins til að takast á við flóknari viðfangsefni umhverfismála og sjálfbæra þróun og móta leiðir til að meta árangur af verkefninu.

12.4 Samstarfssamningur við Heimili og skóla

Ráðuneytið hefur verið með styrktarsamning við Landssamtökin Heimili og skóla-landssamtök foreldra og samkvæmt samningnum skulu samtökin annast ráðgjöf fyrir foreldra barna í leik-, grunn- og framhaldsskólum og þau munu einnig annast þjónustu og upplýsingagjöf við foreldra-, skólaráð og foreldrafélög. Einnig er samkvæmt samningnum gert ráð fyrir að samtökin vinni að eflingu svæðasamtaka foreldra- og skólaráða og foreldrafélaga en meginmarkmið Heimilis og skóla er að stuðla að bættum uppeldis- og menntunarskilyrðum barna með því að hvetja til og styðja við öflugt samstarf heimila og skóla í landinu. Ráðuneytið fylgist með því að Heimili og skóli standi við skuldbindingar sínar skv. samningnum. Einnig hefur ráðuneytið, ásamt innanríkisráðuneyti og velferðar- ráðuneyti, gert samning við SAFT-verkefnið um stuðning við verkefnið sem snýst um netöryggismál og vitundarvakningu á því sviði gagnvart börnum og ungmennum.

12.5 Þróunarskólar

Á tímabilinu 2007-2011 heimilaði menntamálaráðuneyti nokkur tilraunaverkefni í grunnskólum og hefur fylgst með framkvæmd þeirra. Helstu tilraunaverkefni eru:

- Garðabær fékk áfram heimild til að reka alþjóðlega skóla í Garðabæ, annars vegar í Sjálandsskóla fyrir yngri deildir og hins vegar við Garðaskóla fyrir unglinga. Skólarnir starfa eftir alþjóðlegri námskrá (The International Primary Curriculum, IPC) og er heimilt að innheimta skólagjöld og leita eftir styrkjum.
- Mosfellsbær fékk heimild til að Krikaskóli teldist þróunarskóli. Í fyrsta lagi vegna starfstíma skólans þar sem árlegir skóladagar eru 200 í Krikaskóla. Í öðru lagi vegna sérstöðu skólans þar sem um er að ræða blandaðan leik- og grunnskóla fyrir 1-9 ára börn. Gerð verður úttekt á starfsemi skólans vorið 2015.

12.6 Menntaþing 2008

Þann 29. maí samþykkti Alþingi ný lög um leikskóla, grunnskóla, framhaldsskóla og menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda. Í þessum lögum birtist heildstæð stefnumörkun um menntun íslenskra barna og unglunga allt frá leikskóla að háskóla. Af því tilefni efndi mennta- og menningarmálaráðuneytið til heils dags menntaþings föstudaginn 12. september 2008. Þingið var haldið að Hótel Loftleiðum í Reykjavík. Markmið með menntaþinginu var að skapa vettvang til þess að fjalla um nýja menntastefnu og hvernig henni yrði hrundið í framkvæmd með innleiðingu laganna og nýjum aðalnámskrám. Kynningar og umræður á þinginu voru ætlaðar kennurum, nemendum og skólastjórnendum og foreldrum og öðrum sem áhuga höfðu á menntamálum. Á þinginu voru fyrirlestrar um nýju menntastefnuna og þar var veitt yfirsýn yfir helstu þætti hennar. Einnig voru málstofur um einstök málefni þar sem gert var ráð fyrir virkri þátttöku þinggesta. Þingið var mjög fjölmennt, þótti takast vel og mikil sátt var um helstu atriðin í lögnum, sérstaklega hvað varðar leik- og grunnskólann.

12.7 Heildstæð menntun á umbrotatímum - menntaþing 2010

Mennta- og menningarmálaráðuneytið stóð fyrir fjölsóttu menntaþingi í Valsheimilinu að Hlíðarenda í byrjun mars 2010. Tilgangur þingsins var að efna til opinna umræðu um menntastefnu. Dagskrá þingsins var tvíþætt. Kynntar voru áherslur í nýjum aðalnámskrám allra skólastiga og afrakstur af þjóðfundum um menntamál. Að því loknu voru reifuð og rædd ýmis álitamál sem varða breyttar aðstæður í skólasamfélaginu í málstofum. Þar var t.d. fjallað um velferð nemenda í skólum, námslengd og skil milli skólastiga og framhaldsskóli fyrir alla. Hver málstofa tók 45 mínútur og hófst á stuttu innleggi um viðkomandi málefni sem fylgt var eftir með umræðum og samantekt. Þátttakendur færðust milli málstofa og gafst þannig kostur á að koma sjónarmiðum sínum að um öll viðfangsefnin. Ýmsar upplýsingar sem vörpuðu frekara ljósi á umræðuefnin voru kynntar á vefráðuneytisins. Gefin var út skýrsla um menntaþingið og nýtt við frekari mótun menntastefnu.

12.8 Nýsköpunarkeppni grunnskóla

Nýsköpunarkeppni grunnskóla hefur farið fram í rúmlega 20 ár. NKG-verkefnalausnir hafa frá árinu 2007 séð um rekstur og framkvæmd Nýsköpunarkeppni grunnskólanemenda (NKG) fyrir hönd mennta- og menningarmálaráðuneytisins. Formlegt samstarf var tekið upp við Háskólann í Reykjavík og Háskóla Íslands 2008. Árið 2010 var gefið út nýtt kennslufni í nýsköpunarmennt í samráði við framkvæmdastjóra NKG, Þróunarsjóð námsgagna hjá ráðuneytinu, Námsgagnastofnun, þýðanda og staðfærsluteymi. Þróunarnefnd NKG sendi erindi inn í mennta- og menningarmálaráðuneytið um breytingar á markhópi keppinnar og snemma árs 2012 var samþykkt formlega að keppnin skyldi að jafnaði miða við nemendur í 5. 6. og 7. bekk grunnskóla. Í kjölfar efnahagshrunsins fækkaði umsóknum í keppnina tímabundið.

12.9 Velferðarvaktin

Velferðarvaktin var stofnuð að frumkvæði stjórnvalda snemma árs 2009 til að fylgjast með afleiðingum efnahagshrunsins á heimilin í landinu. Hún er óháður greiningar- og álitsgjafi sem leggur fram tillögur til stjórnvalda og hagsmunasamtaka og fylgir þeim eftir. Að velferðarvaktinni standa samtök, aðilar vinnumarkaðarins, ráðuneyti, ríkisstofnanir og sveitarfélögin. Fulltrúar mennta- og menningarmálaráðuneytisins hafa tekið þátt í stýrihópi velferðarvaktarinnar og einnig í barnahópnum. Hóparnir hafa unnið að kortlagningu á ástandinu, lagt mat á afleiðingar kreppunnar á markhópinn og tilgreint hvaða upplýsingar vanti. Þeir hafa tekið saman yfirlit um það sem þegar hefur verið gert

til að koma í veg fyrir alvarlegar og varanlegar afleiðingar efnahagsástandsins á fólkið í landinu og komið með tillögur til úrbóta.

Mennta- og menningarmálaráðherra sendi einnig nokkur bréf til skólasamfélagsins með hvatningu til skóla að hlúa að börnum og ungmennum og að skólinn ætti að vera griðarstaður í samfélaginu. Því var beint til skólastjórnenda að þeir ræði við sitt starfsfólk og hvetji það til að hlúa að nemendum. Einnig sendi ráðuneytið út skýr skilaboð til sveitarfélaga að verja grunnþjónustuna í sveitarfélögum, t.d. grunnskóla og sérfræðiþjónustu skóla og telja má að það hafi gengið eftir um land allt að allir aðilar lögðu sitt af mörkum til að það gengi eftir.

12.10 Samráðsnefnd leik- og grunnskóla

Sameiginleg samráðsnefnd leik- og grunnskóla var sett á laggirnar í upphafi árs 2010 en áður störfuðu samráðsnefndir fyrir hvert skólastig og höfðu gert árum saman. Nefndinni er ætlað að vera umræðu- og samstarfsvettvangur aðila um ýmis fagleg málefni leikskóla og grunnskóla, vettvangur fyrir samráð og umræður þar sem hægt er að taka fyrir einstök mál, skiptast á skoðunum og veita upplýsingar, skýra mismunandi sjónarmið, vekja athygli á málum og finna ýmsum úrlausnarefnum réttan farveg. Í nefndinni eiga sæti fulltrúar ýmissa hagsmunaaðila leik- og grunnskóla, þ.e. frá mennta- og menningarmálaráðuneyti, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Kennarasambandi Íslands, Heimili og skóla, Samtökum sjálfstæðra skóla og Eflingu - stéttarfélagi. Samráðsnefndin heldur nokkra fundi árlega og tekur fyrir þau mál sem eru efst á baugi hverju sinni í málefnum leik- og grunnskóla og er góður farvegur fyrir umræðu og farveg mála.

12.11 Stuðningur við langveik börn og börn með ADHD

Á árunum 2009-2012 voru veittir ýmsir styrkir á grundvelli samstarfssamnings félags- og tryggingamálaráðuneytis, mennta- og menningarmálaráðuneytis, heilbrigðisráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Markmið verkefnisins var að auka stuðnings- og nærþjónustu við langveik börn og börn sem greind hafa verið með ofvirkni og athyglisbrest (ADHD). Áttatíu milljónir króna runnu árlega til verkefnisins af fjárlögum 2009-2011. Sveitarfélög gátu einnig sótt um styrki vegna verkefna á eigin vegum eða sem unnin voru í samstarfi við einstaklinga eða félagasamtök.

Stjórn verkefnisins var í höndum nefndar velferðarráðuneytisins um aðgerðir til að styrkja stöðu barna og ungmenna. Verkefnið byggist á samstarfssamningi milli félags- og tryggingamálaráðuneytis, heilbrigðisráðuneytis (velferðarráðuneytis), mennta- og menningarmálaráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga fyrir hönd sveitarfélaga í landinu.

12.12 Unnið að betri þjónustu við heyrnarlausra og heyrnarskertra

Ríkisstjórnin samþykkti árið 2009 tillögu mennta- og menningarmálaráðherra um að sett yrði á fót framkvæmdanefnd um málefni heyrnarlausra og heyrnarskertra. Nefndinni var ætlað að greina stöðu heyrnarlausra og heyrnarskertra, m.a. á grundvelli fyrirliggjandi gagna og stefnumótandi álits um stöðu táknaðsins; að koma með tillögur að samhæfðri þjónustu við þennan hóp og leggja til nauðsynlegar lagabreytingar.

Málefni heyrnarlausra og heyrnarskertra falla undir málefna svið tveggja ráðuneyta: mennta- og menningarmálaráðuneytis, félags- og tryggingamálaráðuneytis og heilbrigðisráðuneytis, nú velferðarráðuneyti. Ábyrgð á þjónustu við þennan hóp hefur verið dreifð í stjórnsýslunni og ítrekað komið fram ábendingar um skort á samhæfingu um framkvæmd

þjónustunnar. Undir heilbrigðisráðuneytið heyrir Heyrnar- og talmeinstöð og undir mennta- og menningarmálaráðuneyti fellur Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra og á vegum velferðarráðuneytis og félagsmálayfirvalda er veitt margskonar þjónusta, m.a. á grundvelli laga um málefni fatlaðra. Vegna málaflokksins renna enn fremur fjármunir úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Sveitarfélög bera ábyrgð á skólagöngu heyrnarlausra og heyrnarskertra nemenda í leik- og grunnskóla og þjónustu við þá en ríkið vegna náms í framhaldsskóla og sérhæfðari greiningar- og sérfræðiþjónustu.

Framkvæmdanefnd um málefni heyrnarlausra og heyrnarskertra kom með tillögur árið 2011. Nefndin starfað undir forystu mennta- og menningarmálaráðuneytis með fulltrúum frá félags- og tryggingamálaráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Reykjavíkurborg og Félagi heyrnarlausra.

