

Skýrsla mennta- og menningarmálaráðherra til Alþingis um framkvæmd skólahalds í grunnskólum skólaárin 2010-2016

Innihald

Skýrsla mennta- og menningarmálaráðherra til Alþingis um framkvæmd skólahalds í grunnskólum skólaárin 2010-2016	0
Samantekt.....	5
Inngangur	7
I Stjórnskipan grunnskóla	9
II Grunnskólar í landinu, fjöldi og stærð	10
III Nemendur.....	13
3.1 Fjöldi nemenda í grunnskólum.....	13
3.2. Nemendur með annað móðurmál en íslensku	15
3.3 Nemendur og tungumálanám	17
3.4 Nemendur með sérþarfir.....	18
IV Starfsfólk grunnskóla	20
4.2 Aldur og kyn kennara.....	21
4.3 Starfsmannavelta	22
4.4 Starfsþróun kennara	23
4.6 Undanþágunefnd grunnskóla.....	24
4.7 Leyfisbréf og kennsluréttindi	24
V Útgjöld til grunnskóla.....	26
VI Aðalnámskrá grunnskóla	29
6.1 Um aðalnámskrá leik- og grunnskóla, almenna hlutann frá 2011	29
6.2 Greinahlutar aðalnámskrár grunnskóla 2013.....	29
6.3 Nýr vitnisburðarkvarði við lok grunnskóla	30
VII Námsgögn.....	32
VIII Sjóðir.....	33
8.1 Sprotasjóður	33
8.2 Námsleyfasjóður	33
8.3 Námsgagnasjóður	34
8.4 Þróunarsjóður námsgagna	34
IX Mat og eftirlit.....	36
9.1 Markmið og tilgangur ytra mats.....	36
Ytra mat	36
Þróunarverkefni mennta- og menningarmálaráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga um ytra mat .	36
Matsþættir og viðmið um gæði	37
Ytra mat 2013-2016	37
Aðrar úttektir og kannanir	38
9.2 Samræmd próf og könnunarpróf	43
Niðurstöður prófa 2011, 2013 og 2015	44
X Alþjóðlegar rannsóknir.....	48
10.1 PISA 2015	48

10.2 TALIS 2013	49
XI Ýmis verkefni á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytins.....	51
11.1 Hvítbók um umbætur í menntun og læsisáskorun	51
11.2 Þjóðarsáttmáli um læsi	51
11.3 Áskoranir Heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna um menntun fyrir alla	52
11.4 Menntamálastofnun	52
11.5 Menntun án aðgreiningar	53
11.6 Úttekt Evrópumíðstöðvar á framkvæmd menntunar án aðgreiningar	53
11.7 Kostnaðarmatið á lögum um grunnskóla og stjórnvaldsfyrirmælum	54
11.8 Frístundaheimili	54
11.9 Skólaþjónusta sveitarfélaga í grunnskólum.....	55
11.10 Sjálfstætt reknir skólar	55

Listi yfir töflur

Tafla 2.1 Rekstrarform grunnskóla og fjöldi nemenda 2010-2017
Tafla 2.2 Fjöldi nemenda eftir rekstrarformi grunnskóla 2010-2017
Tafla 3.1 Grunnskólanemendur eftir bekkjum og skóla 2001-2017
Tafla 3.2 Hlutfallsleg breyting á nemendafjölda frá 2010 eftir landsvæðum
Tafla 3.3 Fjöldi nemenda með erlent móðurmál eftir tungumálum 2013-2017
Tafla 3.4 Fjöldi nemenda sem læra tungumál 2011-2016
Tafla 3.5 Fjöldi nemenda sem lærðu dönsku eða ensku eftir bekkjum 2015-2016
Tafla 3.6 Nemendur sem njóta sérkennslu eða stuðnings eftir kynjum 2010-2016
Tafla 4.1 Starfsfólk grunnskóla eftir starfsheitum 2010-2017
Tafla 4.2 Starfsfólk við kennslu eftir réttindum 2010-2017
Tafla 4.3 Kennarar eftir aldursflokkum og kyni 2013 – 2017
Tafla 5.1 Útgjöld hins opinbera, ríkis og sveitarfélaga, til fræðslumála á grunnskólastigi 2010-2017
Tafla 5.2 Rekstrarkostnaður sveitarfélaga eftir landshlutum 2010-2017 í milljónum króna á verðlagi hvers árs
Tafla 5.3 Árlegur meðalrekstrarkostnaður á hvern nemanda í grunnskóla 2010 - 2017 á verðlagi hvers árs
Tafla 5.4 Framlag úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga vegna rekstrar grunnskóla á hvern nemanda í þúsundum króna 2013 - 2017 á verðlagi ársins 2017
Tafla 8.1 Yfirlit yfir heildarstyrki úr Sprotasjóði á tímabilinu 2010-2015
Tafla 8.2 Úthlutun úr Sprotasjóði til grunnskóla á árunum 2010-2016
Tafla 8.3 Yfirlit yfir úthlutun úr Námsleyfasjóði 2010-2015
Tafla 8.4 Framlög í Námsgagnasjóð 2010-2015
Tafla 9.1 Fjöldi grunnskóla sem metnir hafa verið eftir árum
Tafla 9.2 Hlutfall metinna skóla eftir fjölda skóla í landshlutum
Tafla 9.3 Meðaleinkunn í íslensku, stærðfræði og ensku í 10. bekk eftir kjördæmum árin 2011, 2013 og 2015
Tafla 9.4 Meðaleinkunn í íslensku, stærðfræði og ensku í 10. bekk eftir kyni árin 2011, 2013 og 2015
Tafla 9.5 Meðaleinkunn í íslensku og stærðfræði í 4. og 7. bekk eftir kjördæmum árin 2011, 2013 og 2015
Tafla 9.6 Meðaleinkunn í íslensku og stærðfræði í 4. og 7. bekk eftir kyni árin 2011, 2013 og 2015

Listi yfir myndir

Mynd 2.1 Staðsetning grunnskóla á landinu
Mynd 2.2 Staðsetning grunnskóla á höfuðborgarsvæðinu
Mynd 2.3 Fjöldi grunnskóla eftir nemendafjölda 2015
Mynd 3.1 Heildarfjöldi grunnskólanemenda 2010-2017
Mynd 3.2 Heildarfjöldi grunnskólanema 2010-2017 með áætlun til 2023
Mynd 3.3 Nemendur í grunnskólum eftir landssvæðum 2015
Mynd 3.4 Nemendur með erlent móðurmál sem hlutfall af heildarfjölda nemenda 1997-2017

Mynd 3.5 Fjöldi nemenda með erlendan ríkisborgararétt og hlutfall þeirra af fjölda nemenda með erlent móðurmál 2006 – 2017

Mynd 3.6 Nemendur sem njóta sérkennslu eða stuðnings eftir kynjum 2010-2016

Mynd 3.7 Nemendur sem njóta sérkennslu og stuðnings 2010-2016

Mynd 4.3 Fjöldi nemenda og kennara á hvern starfsmann í stuðningi við kennslu 2010-2017

Mynd 4.4 Aldursdreifing kennara 2013 og 2017

Mynd 4.5 Hlutfall aldursflokka af heildarfjölda kennara 2013-2017

Mynd 4.6 Aldursdreifing eftir kyni 2017

Mynd 4.7 Umsóknir um undanþágur til að lausráða starfsfólk til kennslustarfa í grunnskólum

Mynd 5.1 Árlegur meðalrekstrarkostnaður á hvern nemanda í grunnskóla 2010 - 2017 á verðlagi hvers árs og á föstu verðlagi 2017

Mynd 5.2 Árlegur meðalrekstrarkostnaður á hvern nemanda í grunnskóla 2010 - 2017 á verðlagi hvers ár

Mynd 9.1 Íslenska í 10. bekk eftir landssvæðum 2015

Mynd 9.2 Íslenska í 10. bekk eftir kyni 2015

Mynd 9.3 Íslenska í 4., 7. og 10. bekk eftir kjördæmum 2015

Mynd 9.4 Íslenska í 4., 7. og 10 bekk eftir kyni 2015

Samantekt

- **Starfsfólk við kennslu.** Árið 2012 var hlutfall starfsfólks við kennslu sem hafði kennsluréttindi rétt um 96% og náði þá hámarki. Eftir það hefur starfsfólki við kennslu án kennsluréttinda fjölgað á ný og svo var komið árið 2017 að þeim hafði fjölgað svo mjög að hlutfall réttindakennara var komið niður í 91% enda leiðbeinendum með undanþágu til kennslu fjölgað um helming. Árið 2013 voru 4,6% kennara yngri en 30 ára en fjórum árum seinna var hlutfallið komið niður í 2,6%. Á sama tíma fjölgaði þeim sem voru 60 ára og eldri, en árið 2013 var hlutfall þeirra 12,9% og árið 2017 var hlutfallið 15,8% eða 743 talsins. Árið 2013 voru 39% kennara 50 ára og eldri en árið 2017 var hlutfall 50 ára og eldri komið upp í 43% og voru 2.044 talsins.
Í lögum um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda frá 2008 var kennaranám lengt í fimm ár og útskrifast nú með meistaragráðu. Núna stendur yfir samstarf stjórnvalda við ýmsa hagsmunaaðila um nýliðun í kennarastéttinni, aðgerðir til að fjölga kennaranemum, bæta starfsumhverfi þeirra og styðja við starfsþróun kennara og endurskoðun laga um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda.
- **PISA.** Í síðustu PISA-könnun frá 2015 sést að frá árinu 2000 hefur lesskilningur unglunga lækkað um 71 stig sem þýðir að lesskilningi hefur hrakað sem nemur meira en einu ári í skólagöngu. Fjölgað hefur í lægri hæfniprepum og fækkað í efri þrepum. Árið 2015 áttu 22% nemenda erfitt með að lesa sér til gagns (náðu ekki hæfniprepi 2) en voru 15% árið 2000.
Haustið 2015, í kjölfar útgáfu Hvítbókar um umbætur í menntun gerðu mennta- og menningarmálaráðuneyti og öll sveitarfélög landsins með sér Þjóðarsáttmála um læsi um það markmið að öll börn geti við lok grunnskóla lesið sér til gagns og auk þess undirrituðu fulltrúar foreldra sáttmálann í öllum sveitarfélögum. Menntamálastofnun hefur umsjón með Þjóðarsáttmála um læsi. Þar er starfandi læsisteymi sem styður við lærdómssamfélag skóla og sveitarfélaga með margvíslegum hætti og vinnur að útfærslu og framkvæmd skimunarprófa og innleiðingu ýmissa aðgerða til eflingar læsis. Mennta- og menningarmálaráðuneytið hefur styrkt Heimili og skóla til að innleiða foreldrasáttmála um læsi barna í grunnskólum.
- **Nemendur með annað móðurmál en íslensku.** Á tuttugu ára tímabili, frá 1997 til 2017, jókst hlutfall grunnskólanemenda með annað móðurmál úr því að vera 1% árið 1997 upp í 10% árið 2017. Árið 1997 voru þeir 377 talsins en árið 2017 var fjöldi þeirra orðinn 4.470. Aukningin hefur verið hraðari á síðustu árum og árið 2013 var hlutfallið 6% og síðan þá hefur hlutfallið aukist um fjögur prósentustig. Með sama áframhaldi og ef gert er ráð fyrir þeirri þróun á nemendafjölda sem lýst er í mynd 3.2 hér á eftir má áætla að fjöldi nemenda með annað móðurmál verði orðinn yfir sex þúsund talsins árið 2023. Til samanburðar þá yrði það meira en samanlagður fjöldi grunnskólanemenda á Norðurlandi eystra og Austurlandi. Árið 1999 var í fyrsta skipti sett ákvæði í aðalnámskrá grunnskóla um íslensku sem annað mál og aftur 2013. Einnig er tekið á málefnum þessara nemenda í aðgerðum um menntamál í framkvæmdaáætlun um málefni innflytjenda, s.s. íslenskukennslu, tvítýngi, brotthvarf úr skólum og túlkabjónustu. Einnig má nefna að frá flutningi grunnskólans til sveitarfélaga hefur Jöfnunarsjóður sveitarfélaga lagt sveitarfélögum til viðbótarfjármagn vegna kennslu nemenda með annað móðurmál en íslensku og stutt við kennsluráðgjöf vegna þessa nemendahóps.
- **Stuðningur við nemendur.** Mikill munur er á kynjunum í hópi nemenda sem njóta sérkennslu og stuðnings en drengir voru 63% þeirra skólaárið 2015-2016 á móti 37% stúlkum. Fjölgun var hjá báðum kynjum á árunum frá 2010 til 2016, drengjum fjölgaði um 946 og stúlkum um 750. En þótt það séu mun fleiri drengir en stúlkur sem njóta stuðnings eða sérkennslu þá fjölgaði stúlkum hraðar, 25% fleiri stúlkur nutu stuðnings skólaárið 2015-2016 en árið 2010-2011. Fjölgunin hjá drengjum var 17%. Í sérdeildum er hlutfallið milli kynjanna um það bil tveir drengir fyrir hverja stúlku og meðal nemenda með einhvers konar formlega greiningu er kynjahlutfallið svipað. Skólaárið 2010-2011 voru 20% drengja og 10% stúlkna með greiningu en 2015-2016 var hlutfallið 21% fyrir drengi og 11% fyrir stúlkur.
- **Kennsla í list- og verkgreinum.** Í september 2016 var upplýsinga aflað frá grunnskólum um kennslustundafjölda í list- og verkgreinum. Ráðuneytið vann úr upplýsingunum fyrir skólaárin 2013-2014, 2014-2015 og 2015-2016 til þess að athuga hvort nemendur fengu lögbundinn kennslustundafjölda í list- og verkgreinum sem þeim ber samkvæmt lágmarksviðmiðum í aðalnámskrá grunnskóla frá 2011. Niðurstöður eru þær að meðaltal kennslumínútna á viku í 1. – 4. bekk er 852 mínútur, reiknað saman fyrir öll þrjú skólaárin, sem er 48 mínútum undir lágmarksviðmiði aðalnámskrár. Í 5. – 7. bekk er meðaltalið 678 mínútur sem eru 162 mínútum undir viðmiði og í 8. – 10. bekk er meðaltalið 235 mínútur sem eru 105 mínútum undir lágmarksviðmiði.

Menntamálastofnun var falið árið 2018 að fylgja eftir könnun á stöðu list- og verkgreina með bréfum til þeirra sveitarfélaga sem ekki náðu lágmarksviðmiðum viðmiðunarstundaskrár og óska eftir upplýsingum um núverandi stöðu mála.

- **Viðmið um frístundaheimili.** Í mars 2018 voru í fyrsta sinn gefin út markmið og viðmið um gæði starfs á frístundaheimilum fyrir 6-9 ára börn á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytisins í samræmi við ákvæði í lögum um grunnskóla sem samþykkt voru á Alþingi í júní 2016. Meginhlutverk frístundaheimila fyrir 6-9 ára börn er að bjóða þeim innihaldsríkt frístunda- og tólmstundastarf í barnvænu og skapandi umhverfi þar sem starfshættir einkennast af frjálsum leik og vali. Leiðarljós frístundaheimila fyrir 6–9 ára börn er að bjóða þeim upp á þátttöku í fjölbreyttu frístunda- og tólmstundastarfi með það að markmiði að efla sjálfstraust og félagsfærni þeirra.
- **Aðalnámskrá grunnskóla.** Í aðalnámskrám grunnskóla frá 2011 eru margvíslegar nýjungar. Þar má t.d. nefna áherslu á sex grunnþætti í menntun sem eru sameiginlegir í aðalnámskrám leik-, grunn- og framhaldsskóla, þ.e. læsi, sjálfbærni, lýðræði og mannréttindi, jafnrétti, sköpun og heilbrigði og velferð. Stórar breytingar í aðalnámskrá grunnskóla varða m.a. viðmiðunarstundaskrá, hæfniviðmið í stað námsmarkmiða og ákvæði um námsmat og matsviðmið, einkum við lok grunnskóla. Heildarkennslustundafjöldi er sá sami og í eldri aðalnámskrá en sveigjanleiki er meiri í útfærslu fyrir skólana í viðmiðunarstundaskrá sem birt er í almennum hluta aðalnámskrár grunnskóla 2011 og nokkur tilfærsla á tímum er á milli greina og aldursáfanga. Ráðuneytið vann að heildarendurskoðun á greinaköflum aðalnámskrár grunnskóla á árunum 2011-2013, í samræmi við ákvæði grunnskólalaga og í kjölfar útgáfu almenna hluta aðalnámskrár sem kom út 2011 og gaf greinasviðin út 2013.
- **Ytra mat í grunnskólum.** Í lögum um grunnskóla frá 2008 er kveðið á um skyldu bæði mennta- og menningarmálaráðuneytis og sveitarfélaga um mat og eftirlit með skólastarfi grunnskóla. Á árunum 2010 og 2011 var samráð milli ráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga um sameiginlega aðkomu að ytra mati grunnskóla þar sem gert var ráð fyrir að bæði ráðuneyti og sveitarfélög leggðu fram fjármagn til að standa straum af kostnaði við ytra matið. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga og mennta- og menningarmálaráðuneyti samþykktu að setja fjármagn í verkefnið og í október 2011 voru ráðnir sérfræðingar til að annast útfærslu á tillögu faghópsins, s.s. gerð viðmiða, siðareglna og leiðbeininga fyrir matsteymi auk þess að skipuleggja tilraunaverkefni og ráða matsaðila. Á tímabilinu 2013-2016 hafa 46 grunnskólar verið metnir víðs vegar um landið. Fram til þessa hafa átta til tíu grunnskólar á ári verið metnir en frá 2019 stendur til að fjölga þeim í 27 á ári.

Inngangur

Í skýrslunni eru að finna margvíslegar upplýsingar um grunnskólastarf, s.s. um skóla, fjölda nemenda, fjölda og stærð skóla, um starfsfólk, menntun þess og aldur, námsgögn, úttektir á ýmsum þáttum skólastarfs, 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 skólastarfið.

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 skólalags í grunnskólum. Í fyrri lögum frá 1995 var að finna samhljóðandi ákvæði. Fyrirliggjandi skýrsla tekur til skólaáranna 2010-2011, 2011-2012, 2012-2013, 2013,2014, 2014-2015 og 2015-2016 og er sú sjötta sem ráðherra leggur fram til Alþingis um skólalag í grunnskólum.

Skýrslan byggist aðallega á upplýsingum frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu, Hagstofu Íslands, Menntamálastofnun og Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Samband íslenskra sveitarfélaga vann og birti á árunum 2008 til 2014 ýmsar tölulegar upplýsingar um skólalag og birti í sérstökum skýrslum. Þar var fjallað um leikskóla, grunnskóla og tónlistarskóla. Í skýrslunum voru birtar tölulegar upplýsingar sem ná til þessara skóla á landsvísu. Rétt er að taka fram að skýrslan fjallar ekki sérstaklega um rekstur grunnskóla enda bera sveitarfélög ábyrgð á rekstri og framkvæmd skólastarfs.

Ríkið ber ábyrgð á og kostar nokkra þætti er lúta að grunnskólum eins og samningu aðalnámskrár grunnskóla og innleiðingu hennar, samræmdum könnunarprófum í 4., 7. og 9. bekk, mati á skólastarfi, kennaramenntun og námsgögnum. Einnig leggur ríkið fram umtalsvert fjármagn til alþjóðlegra rannsókna (PISA og TALIS), í Sprotasjóð leik-, grunn- og framhaldsskóla og Prúnarsjóð námsgagna. Þá rekur ríkið ýmsar greiningar- og þjónustustofnanir sem þjónusta skólakerfið, aðallega stofnanir sem flokkast undir 3. stigs sérfræðipjónustu, svo sem Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins, Þekkingar- og þjónustumiðstöð við blinda, sjónskerta og dauðblinda, Samskiptamiðstöð heyrnarlaustra og heyrnarkertra, BUGL og Þroska- og hegðunarstöð (ÞHS).

Menntamálastofnun, áður Námsgagnastofnun og 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. Stofnunin ber ábyrgð á útgáfu og dreifingu námsgagna til grunnskóla í skyldunámsgreinum, nemendum og foreldrum þeirra að kostnaðarlausu. Frá ársbyrjun 2013 hefur stofnunin séð um framkvæmd ytra mats í leik-, grunn- og framhaldsskólum.

Markmið grunnskólastarfs voru skilgreind í lögum nr. 63/1974 og hafa svo til haldist óbreytt síðan. Á þessum rúmu 30 árum hefur íslenskt þjóðfélag tekið miklum breytingum sem endurspeglar m.a. í almennum samfélags- og atvinnuháttum, fjölskylduhögum og fjölda íbúa sem eiga sér annað móðurmál en íslensku. Rekstur grunnskóla var árið 1996 færður til sveitarfélaga með lögum um grunnskóla frá 1995 og frá þeim tíma hefur starfstími grunnskóla verið lengdur umtalsvert. Fræðsluskrifstofur á vegum ríkisins í átta kjördæmum voru á sama tíma lagðar niður og skólaþjónusta færð til sveitarfélaga sem hafa haft umtalsvert svigrúm til útfærslu. Þá voru með nýrri aðalnámskrá frá 2006 sköpuð skilyrði til að gera auknar kröfur í tilteknum námsgreinum í grunnskóla. Með 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. Í lögum nr. 91/2008 um grunnskóla felast ekki grundvallarbreytingar á skipan grunnskóla en leitast er við að treysta undirstöður skólastarfsins með árangur, velferð og þarfir nemenda að leiðarljósi.

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 skólaþjónusta sé samhæfð með þarfir barnsins 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.

Á grundvelli laganna hafa verið gefnar út eftirtaldir reglugerðir:

- reglugerð nr. 1157/2008 um skólaráð við grunnskóla,

- reglugerð nr. 435/2009 um fyrirkomulag og framkvæmd samræmdra könnunarprófa í 4., 7. og 10. bekk grunnskóla,
- reglugerð nr. 173/2017 um breytingu á reglugerð um fyrirkomulag og framkvæmd samræmdra könnunarprófa í grunnskóla nr. 435/2009, (samhliða féll niður reglugerð nr. 435/2009),
- reglugerð nr. 315/2018 um breytingu á reglugerð um fyrirkomulag og framkvæmd samræmdra könnunarprófa í grunnskóla nr. 73/2017,
- reglugerð 531/2009 um heimakennslu á grunnskólastigi,
- reglur nr. nr. 656/2009 um skólaakstur í grunnskóla,
- reglugerð nr. 657/2009 um gerð og búnað grunnskólahúsnæðis og skólalóða,
- reglugerð nr. 658/2009 um Sprotasjóð leik-, grunn- og framhaldsskóla,
- reglugerð nr. 893/2009 um mat og eftirlit í grunnskólum og upplýsingaskyldu sveitarstjórna um skólalönd,
- reglugerð nr. 897/2009 um miðlun og meðferð upplýsinga um nemendur í grunnskólum og rétt foreldra til aðgangs að upplýsingum um börn sín,
- reglugerð nr. 657/2011 um breytingu á reglugerð um miðlun og meðferð upplýsinga um nemendur í grunnskólum og rétt foreldra til aðgangs að upplýsingum um börn sín nr. 897/2009,
- reglugerð nr. 584/2010 um sérfræðiþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum,
- reglugerð nr. 585/2010 um nemendur með sérþarfir í grunnskóla, (viðbætur við reglugerð nr. 585/2010),
- reglugerð nr. 148/2015 um breytingu á reglugerð um nemendur með sérþarfir í grunnskóla nr. 585/2010,
- reglugerð nr. 1040/2011 um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins í grunnskólum,
- reglugerð nr. 547/2012 um skólagöngu fósturbarna í grunnskólum og
- reglugerð nr. 699/2012 um viðurkenningu grunnskóla sem reknir eru af öðrum en sveitarfélögum og skólalönd samkvæmt erlendri eða alþjóðlegri námskrá og námsskipan.

Aðrar reglugerðir sem snerta grunnskóla eru:

- reglugerð nr. 1150/2008 um innritun nemenda í framhaldsskóla,
- reglugerð nr. 896/2009 um skil og miðlun upplýsinga á milli leik- og grunnskóla,
- reglugerð nr. 856/2011 um breytingu á reglugerð um skil og miðlun upplýsinga á milli leik- og grunnskóla,
- reglugerð nr. 1268/2007 um þróunarsjóð námsgagna,
- reglugerð nr. 204/2012 um breytingu á reglugerð um innritun nemenda í framhaldsskóla nr. 1150/2008,
- reglugerð nr. 1199/2016 um breytingu á reglugerð um innritun nemenda í framhaldsskóla, nr. 1150/2008,
- reglugerð nr. 634/2018 um breytingu á reglugerð um innritun nemenda í framhaldsskóla, nr. 1150/2008, ásamt síðari breytingum,
- reglugerð nr. 241/2009 um matsnefnd leikskóla, grunnskóla og framhaldsskólakennara,
- reglugerð nr. 872/2009 um inntak menntunar leik-, grunn- og framhaldsskólakennara,
- reglugerð nr. 451/2017 um breytingu á reglugerð um inntak menntunar leik-, grunn- og framhaldsskólakennara nr. 872/2009,
- reglugerð nr. 440/2010 um störf og starfshætti undanþágunefndar grunnskóla og
- reglugerð nr. 1111/2007 um Námsgagnasjóð og reglugerð um brottfall reglugerðar nr. 1111/2007 um Námsgagnasjóð.
- Verklagsreglur nr. 465/2016 um starfsemi fagráðs eineltismála í grunnskólum,
- Úthlutunarreglur Námsgagnasjóðs nr. 899/2016.
- Viðmið um gerð skólareglu samkvæmt reglugerð nr. 1040/2011 um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins í grunnskólum. Mennta- og menningarmálaráðuneytið 2015,
- Viðmið um gerð starfsreglu fyrir sveitarfélög sem reka sérskóla og sérúræði við grunnskóla. Mennta- og menningarmálaráðuneytið 2016.
- Auglýsing nr. 291/2018 um setningu markmiða og viðmiða fyrir starf frístundaheimila fyrir börn í yngri árgöngum grunnskóla.
- Skólalönd í stað sérfræðiþjónustu. Breytingar gerðar á ýmsum reglugerðum 2018.

Í maí 2011 tók gildi ný aðalnámskrá fyrir grunnskóla á grundvelli laganna frá 2008, almennur hluti, og í maí 2013 bættust greinasvið grunnskóla við.

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.

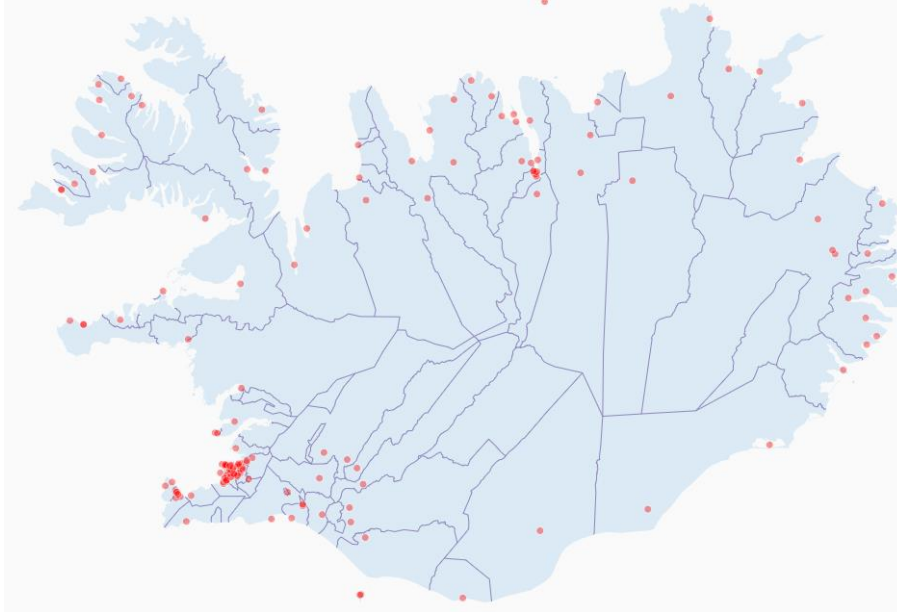
Grunnskóli skal stuðla að víðsýni hjá nemendum og efla færni þeirra í íslensku máli. Mennta- og menningarmálaráðherra fer með yfirstjórn þeirra málefna sem lög um grunnskóla taka til, setur grunnskólum aðalnámskrá, leggur þeim til námsgögn, hefur eftirlit með gæðum skólastarfs, annast öflun, greiningu og miðlun upplýsinga, styður þróunarstarf í skólum og hefur úrskurðarvald í ágreiningsmálum eftir því sem lög um grunnskóla kveða á um. Ráðuneytið gefur einnig út, að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, viðmið um gæði frístundastarfs.

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 þeirra, 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.

II Grunnskólar í landinu, fjöldi og stærð

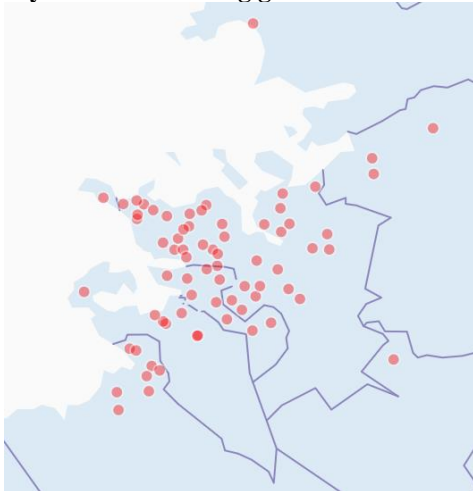
Á landinu voru 169 grunnskólar árið 2017. Fjöldi þeirra hefur haldist nokkuð stöðugur, í kringum 168 til 171 á undanförunum árum.

Mynd 2.1 Staðsetning grunnskóla á landinu



Á höfuðborgarsvæðinu eru 70 skólar, þar af 43 í Reykjavík. Á landsbyggðinni eru 100 skólar. Nákvæm tala getur í einstaka tilvikum verið á reiki þar sem skólar með starfstöðvar á mismunandi stöðum hafa verið sameinaðir en eru taldir saman sem einn.

Mynd 2.2 Staðsetning grunnskóla á höfuðborgarsvæðinu



Í töflu 2.1 er að finna tölur um fjölda skóla og rekstrarform þeirra. Árið 2010 voru tíu einkareknir grunnskólar en árið 2017 hafði þeim fjölgað um tvo á sama tíma og grunnskólum fækkaði um þrjá. Almennum grunnskólum reknum af sveitarfélögum fækkaði um fjóra, en ástæðan getur verið sameining skóla undir einu heiti en með fleiri en eina starfsstöð.

Tafla 2.1 Rekstrarform grunnskóla og fjöldi nemenda 2010-2017

Ár	Grunnskólar	Almennir grunnskólar	Sérskólar	Einkaskólar	Hlutfall einkarekinna skóla
2010	172	158	4	10	6%
2011	171	158	3	10	6%
2012	168	155	3	10	6%
2013	169	156	3	10	6%
2014	167	153	3	11	7%
2015	168	154	3	11	7%
2016	170	154	3	13	8%
2017	169	154	3	12	7%

Heimild: Hagstofa Íslands

Nemendum í sjálfstætt reknun grunnskólum hefur fjölgað frá árinu 2010 þegar þeir voru 759 eða 1,8% af heildarfjölda nemenda í grunnskólum eins og sjá má í töflu 2.2. Árið 2017 voru þeir orðnir 1.122 eða 2,5% af nemendum. Það hlutfall hefur verið nokkuð stöðugt síðustu fimm ár enda hefur fjölgun nemenda í sjálfstætt reknun grunnskólum haldist í hendur við fjölgun nemenda almennt. Árið 2010 voru nemendur 42.539 alls en voru orðnir 45.195 árið 2017, sem er 2.656 fleiri eða 6% fjölgun.

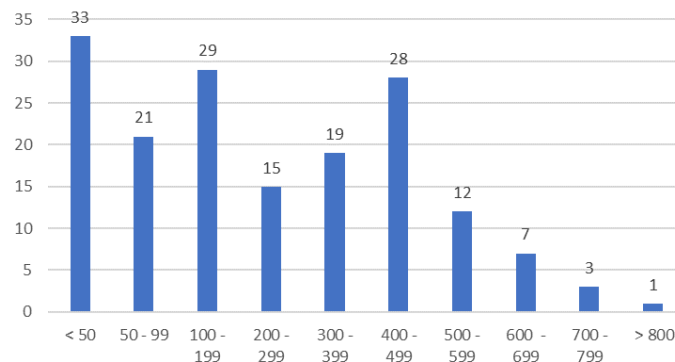
Tafla 2.2 Fjöldi nemenda eftir rekstrarformi grunnskóla 2010-2017

Ár	Grunnskólar	Almennir grunnskólar	Sérskólar	Einkaskólar	Hlutfall nemenda í einkaskóla
2010	42.539	41.644	136	759	1,8%
2011	42.365	41.304	138	923	2,2%
2012	42.320	41.120	143	1.057	2,5%
2013	42.734	41.527	158	1.049	2,5%
2014	43.136	41.847	155	1.134	2,6%
2015	43.760	42.527	161	1.072	2,4%
2016	44.527	43.254	164	1.109	2,5%
2017	45.195	43.901	172	1.122	2,5%

Heimild: Hagstofa Íslands

Mynd 2.3 sýnir skiptingu grunnskóla eftir stærð, þ.e. fjölda nemenda. Árið 2016 voru 50 skólar með 400 nemendur eða fleiri, en 19 þeirra voru í Reykjavík og 19 til viðbótar í sveitarfélögum í nágrenni Reykjavíkur. Utan höfuðborgarsvæðisins voru 12 skólar með 400 nemendur eða fleiri og af þeim voru fjórir á Suðurnesjum, þrír á Suðurlandi og tveir á Akureyri. Sá skóli sem hafði flesta nemendur var Hraunvallaskóli í Hafnarfirði. Af skólum reknun af sveitarfélögum (ekki einkareknir skólar) voru 29 skólar með 50 nemendur eða færri árið 2016. Allir voru þeir á landsbyggðinni, flestir á Norðurlandi eystra eða tíu, en fimm þeirra voru á Austurlandi og fimm til viðbótar á Suðurlandi.

Mynd 2.3 Fjöldi grunnskóla eftir nemendafjölda 2015



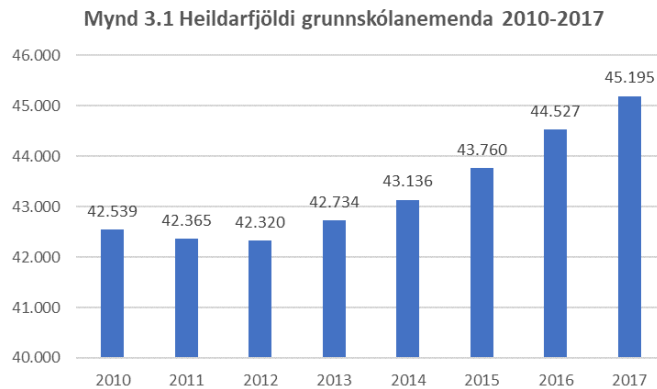
Samreknir skólar 2010-2015

Í könnun meðal sveitarfélaga sem mennta- og menningarmálaráðuneytið lét gera skólaárið 2014-2015 var spurt um samrekstur og sameiningar skóla. Í meira en helmingi sveitarfélaga var ekki um neinn samrekstur að ræða eða í 54,4% sveitarfélaga. Í 22% sveitarfélaga voru leikskóli og grunnskóli samreknir, í 5,9% var grunnskóli samrekinn með tónlistarskóla og í 11,8% sveitarfélaga var um að ræða samrekstur leik-, grunn- og tónlistarskóla. Sveitarfélög sem hafa einhvers konar samrekstur eru öll utan höfuðborgarsvæðisins. Þá kom fram að á tímabilinu 2009-2014 hafði sameining grunnskóla átt sér stað í 14,7% sveitarfélaga.

III Nemendur

3.1 Fjöldi nemenda í grunnskólum

Árið 2017 voru grunnskólanemendur 45.196 og hafði fjölgað um sjö prósentustig frá 2012 þegar þeir voru 42.320. Fjölgun milli ára í grunnskólum landsins verður fyrst og fremst vegna þess að fæðingarárgangar eru misjafnlega stórir en þó má einnig greina nokkra fjölgun innan sömu árganga.



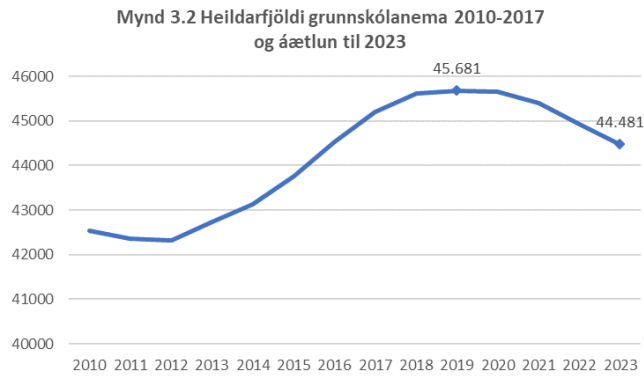
Í töflu 3.1 má sjá að árið 2010 voru 4.283 börn í fyrsta bekk á landsvísu. Þegar sami árgangur var kominn upp í áttunda bekk voru börnin orðin 4.388 og hafði fjölgað um 105 eða 2%. Nemendum í árgangi fjölgar u.þ.b. um 100 við lok grunnskólagöngu. Þetta liggur nærri að vera 2,5% fjölgun í hverjum árgangi yfir tíu ára skólagöngu. Eina skýringin á þessari fjölgun er að börn hafa verið að flytjast til landsins og bætast í hópinn. Þannig er fjölgunin milli 2012 og 2017 ekki eingöngu tilkomin vegna stærri fæðingarárganga heldur má einhvern hluta þeirrar viðbótar rekja til barna sem flytjast til landsins. Nánar er fjallað um fjölgun nemenda vegna þeirra sem flytjast til landsins.

Tafla 3.1 Grunnskólanemendur eftir bekkjum og skóla 2001-2017

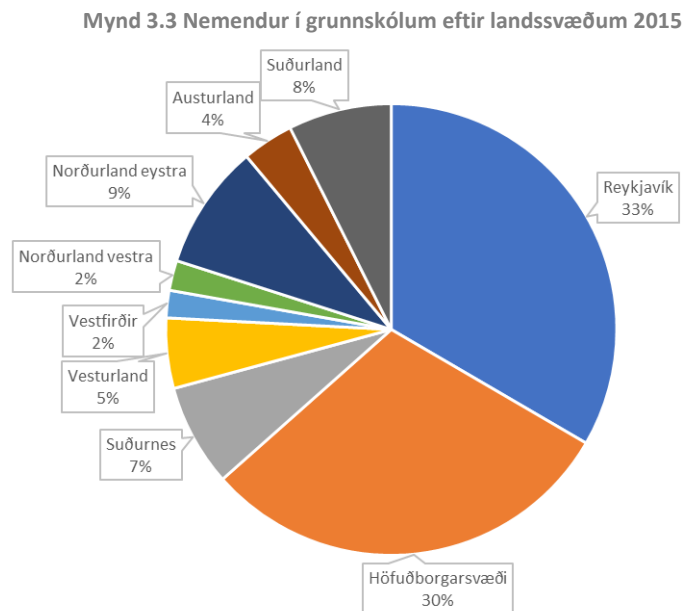
Bekkur	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. bekkur	4.283	4.267	4.372	4.481	4.630	4.795	4.802	4.526
2. bekkur	4.170	4.279	4.269	4.406	4.476	4.634	4.840	4.860
3. bekkur	4.029	4.164	4.280	4.331	4.422	4.469	4.677	4.890
4. bekkur	4.136	4.027	4.150	4.301	4.333	4.432	4.494	4.720
5. bekkur	4.376	4.113	4.029	4.186	4.308	4.324	4.494	4.536
6. bekkur	4.158	4.367	4.128	4.040	4.194	4.331	4.305	4.521
7. bekkur	4.280	4.170	4.350	4.147	4.059	4.209	4.369	4.368
8. bekkur	4.304	4.268	4.191	4.374	4.159	4.078	4.243	4.388
9. bekkur	4.460	4.289	4.268	4.204	4.358	4.148	4.122	4.269
10. bekkur	4.343	4.421	4.283	4.264	4.197	4.340	4.181	4.117

Heimild: Hagstofa Íslands 2018

Auðvelt er að sjá fyrir fjölda grunnskólanemenda nokkur ár fram í tímann þar sem fimm næstu árgangar sem eiga eftir að innritast í grunnskóla eru þegar fæddir. Einnig er hægt að spá fyrir um fjölgun nemenda með annað móðurmál en íslensku sem flytjast til landsins. Á mynd 3.2 er þróunin í heildarfjölda nemenda sýnd frá árinu 2010 og til ársins 2023. Fjöldi nemenda mun ná hámarki árið 2019 og verða þá um 45.700 talsins. Á næstu árum mun þeim aftur fara fækkandi. Breytingar á fjölda nemenda er eins og bylgjuhreyfing en ekki tilviljanakennd milli ára. Fámennir árgangar á undanförunum árum hafa leitt til fækkunar í framhaldsskólum umfram þá fækkun sem varð vegna styttingar náms til stúdentsprófs. En sú fjölgun sem hefur verið í gangi á árunum eftir 2013 mun leiða til fjölgunar í framhaldsskólum á ný eftir 2019.



Eins og nærri má geta skiptast grunnskólanemendur mjög misjafnlega eftir landsvæðum. Árið 2015 var þriðjungur grunnskólanemenda í Reykjavík og 30% til viðbótar í sveitarfélögum í nágrenni Reykjavíkur. Ef við bætast 7% á Suðurnesjum þá lætur nærri að 70% nemenda í grunnskólum séu á suðvesturhorni landsins. Landsvæðin með fæsta grunnskólanemendur eru á norðvesturhluta landsins, Vestfjörðum og Norðurlandi vestra, samtals 4%.



Eftir árið 2010 var mest fjölgun á höfuðborgarsvæðinu í nágrennasveitarfélögum Reykjavíkur. Fjölgunin var 10% árið 2015 og 15% árið 2017 ef miðað er við 2010, eins og sjá má á töflu 3.2. Einnig er eftirtektarverð fjölgun á Suðurnesjum, sérstaklega á síðustu árum. Mest fækkun er á Norðurlandi vestra. Árið 2010 voru þar 1.087 nemendur en þeir voru orðnir 939 árið 2015 sem er 13,6% fækkun og árið 2017 voru þeir orðnir 919 sem er fækkun um 168 sem er 15,5% færri. Á Suðurlandi var fækkun milli 2010 og 2015 um 5,7% en síðan hefur orðið viðsnúningur og fækkunin hefur verið vegin upp. Greina má fækkun í öllum landsvæðum nema á suðvesturhorni landsins á tímabilinu frá 2010. Norðurland vestra er eina landsvæðið þar sem ekki er að sjá fjölgun milli árunna 2015 og 2017.

Tafla 3.2 Hlutfallsleg breyting á nemendafjölda frá 2010 eftir landsvæðum

Landsvæði	2015	2017
Reykjavík	5,9%	8,0%
Höfuðborgarsvæði utan Rvík	9,9%	15,2%
Suðurnes	3,1%	12,2%
Vesturland	-1,9%	-1,4%
Vestfirðir	-8,6%	-7,0%
Norðurland vestra	-13,6%	-15,5%
Norðurland eystra	-6,3%	-5,7%
Austurland	-7,9%	-6,6%
Suðurland	-5,7%	-0,6%

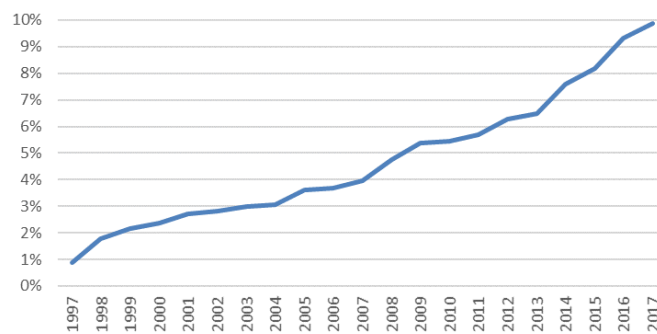
Heimild: Hagstofa Íslands

Á landsvísu má sjá að á suðvesturhorni landsins hefur nemendum fjölgað um 3.299 frá árinu 2010 en samtals í öllum öðrum landshlutum hefur fækkun verið um 643 nemendur. Fjölgun nemenda á suðvesturhorninu er því ekki tilkomin eingöngu vegna fólksflutninga til suðvesturhornsins heldur vegna annarra þátta, svo sem fólksflutninga til landsins. Fólksfjölgun og fólksflutningar til landsins skila sér ekki í fjölgun nemenda í skólum utan suðvesturhornsins. Einnig má sjá að fjölgunin á suðvesturhorninu er mest í sveitarfélögum utan Reykjavíkur, frá Borgarfirði til Árborgar, þ.m.t. Suðurnes.

3.2. Nemendur með annað móðurmál en íslensku

Á tuttugu ára tímabili frá 1997 til 2017 jókst hlutfall grunnskólanemenda með annað móðurmál úr því að vera 1% árið 1997 upp í 10% árið 2017. Árið 1997 voru þeir 377 talsins en árið 2017 var fjöldi þeirra orðinn 4.470. Aukning hefur orðið hraðari á síðustu árum og árið 2013 var hlutfallið 6% og síðan þá hefur það aukist um fjögur prósentustig. Með sama áframhaldi og ef gert er ráð fyrir þeirri þróun á nemendafjölda sem lýst er í mynd 3.2 má áætla að fjöldi nemenda með annað móðurmál verði orðinn yfir sex þúsund talsins árið 2023. Til samanburðar þá yrði það meira en samanlagður fjöldi grunnskólanemenda á Norðurlandi eystra og Austurlandi.

Mynd 3.4 Nemendur með erlent móðurmál sem hlutfall af heildarfjölda nemenda 1997-2017



Fjölmargir nemendur hafa annað móðurmál en íslensku. Í töflu 3.3 er tekinn saman fjöldi nemenda sem tala annað mál en íslensku eftir málum en aðeins 20 algengustu tungumálin. Árið 2013 voru 2.775 nemendur sem höfðu annað tungumál en íslensku að móðurmáli en árið 2017 voru þeir orðnir 4.470 talsins, eða 1.695 fleiri nemendur sem er um 60% fjölgun.

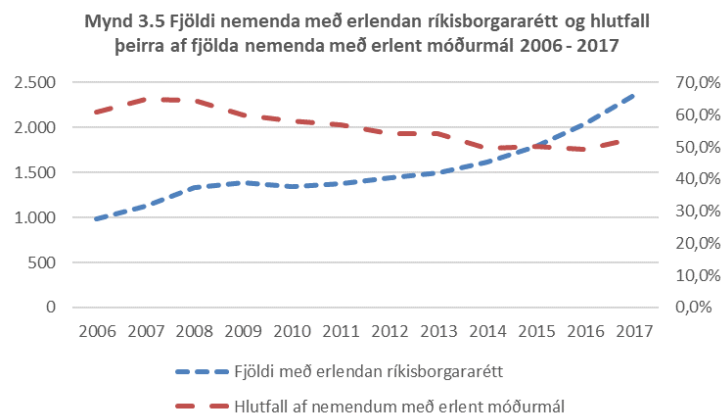
Tafla 3.3 Fjöldi nemenda með erlent móðurmál eftir tungumálum 2013-2017

Móðurmál	2013	2014	2015	2016	2017
Pólska	928	1.114	1.282	1.467	1.581
Filippseyisk mál	258	306	336	331	359
Enska	187	229	240	256	258
Taílenska	166	193	188	223	222
Litháíska	136	148	146	166	210
Spænska	98	99	110	150	172
Arabíska	58	62	73	102	149
Rússneska	81	89	104	123	132
Serbókróatíska	96	111	109	119	128
Þýska	77	91	94	124	123
Albanska	70	90	94	105	115
Víetnamska	81	87	93	113	109
Portúgalska	67	81	86	100	102
Lettneska	50	56	61	63	72
Rúmenska	22	28	33	55	66
Afrísk mál - ýmis	48	37	43	58	62
Franska	41	48	57	70	60
Sænska	42	48	50	53	54
Danska	43	42	37	44	52
Kínverska	31	45	40	45	46
Erlent móðurmál alls	2.775	3.274	3.586	4.148	4.470

Heimild: Hagstofa Íslands

Pólska er algengasta tungumálið hjá nemendum með annað móðurmál en íslensku en 35% af nemendum með annað móðurmál töluðu pólsku að móðurmáli og þeir voru 3,5% nemenda grunnskóla árið 2017. Á árunum frá 2013 til 2017 fjölgaði nemendum með pólsku að móðurmáli um 653 eða um 70%. Önnur þau tungumál sem nemendur hafa að móðurmáli þar sem fjölgunin hefur verið hlutfallslega mest eru arabísk tungumál, spænska og nokkur austur-evrópsk tungumál eins og rúmenska, albanska og rússneska. Austur-evrópsk mál, þ.e. tungumál sem tilheyra austurhluta Evrópu, Balkanskaga og Eystrasaltslöndunum voru um 54% af þeim tungumálum sem nemendur höfðu að móðurmáli árið 2017. Asísk tungumál voru 19% ef ekki eru talin með tungumál af arabískum uppruna. Önnur evrópsk tungumál voru 16% af heildarfjölda erlendra móðurmála.

Þótt nemendur hafi annað móðurmál en íslensku þá er ekki þar með sagt að þeir séu erlendir ríkisborgarar. Nemendum með erlendan ríkisborgararétt hefur fjölgað frá 2006 þegar þeir voru um þúsund í grunnskólum landsins, en árið 2017 voru þeir orðnir 2.357. Þrátt fyrir þessa miklu fjölgun hefur þeim nemendum sem hafa erlent móðurmál fjölgað hraðar og þess vegna hefur hlutfall nemenda með erlendan ríkisborgararétt af heildarfjölda nemenda með erlent móðurmál farið lækkanði. Árið 2007 var hlutfallið 61% en árið 2017 var það komið niður í 53% og hafið lækkað um átta prósentustig.



Af þessu mætti ætla að rúmlega helmingur nemenda sem hafa erlent móðurmál hafi jafnframt erlendan ríkisborgararétt, en það er mjög mismunandi eftir tungumálum. Um 80% þeirra nemenda sem hafa pólsku að móðurmáli hafa pólskan ríkisborgararétt. Staðan er önnur þegar kemur að nemendum með filippseyskan ríkisborgararétt en þeir hafa verið um 10% nemenda með filippseysku sem móðurmál síðustu ár. Um 16% nemenda með taílensku að móðurmáli voru með taílenskan ríkisborgararétt, en tíu árum áður var helmingur hjá báðum hópum með ríkisborgararétt. Hlutfall pólskumælandi nemenda með pólskan ríkisborgararétt hefur farið lækkanði frá 2008 þegar 90% voru með erlendan ríkisborgararétt. Ástæðan fyrir þessu háa hlutfalli kann að vera sú að það sé ekki eins rík þörf hjá pólskum ríkisborgurum að sækja um ríkisborgararétt þar sem þeim eru tryggð réttindi á evrópska efnahagssvæðinu.

Í greinargerð Menntamálastofnunar, *Staða grunnskólanemenda með íslensku sem annað tungumál* frá 2018, kemur fram að lesskilningur barna með annað móðurmál en íslensku sé langt frá því að vera nógu góður og fari versnandi, á sama tíma og nemendum fari fjölgandi. Í síðustu PISA könnun frá 2015 sést að frá árinu 2000 hefur lesskilningur unglinga minnkað um 71 stig sem þýðir að lesskilningi hefur hrakað sem nemur ríflega einu ári í skólagöngu. Samkvæmt könnuninni eru 57% þessa hóps á lægsta hæfniprepi sem er mun hærra hlutfall en meðaltal OECD sem er 33%.

Slakur árangur í lesskilningi við lok grunnskóla bitnar á námsframvindu þeirra að honum loknum sem leiðir til aukins brotthvarfs úr námi. Könnun á vegum Fjölmenningsseturs (*Tölfræðilegar upplýsingar um erlenda ríkisborgara og innflytjendur á Íslandi*, Fjölmenningssetur 2016) um afdrif nemenda með íslensku sem annað tungumál sem innrituðust í framhaldsskóla árið 2010 leiddi í ljós að mun lægra hlutfall þeirra hafði útskrifast að fjórum árum loknum.

Í Reykjavík, Kópavogi, Hafnarfirði, Reykjanesbæ og Vogum fá um 1000 börn móðurmálskenndu í 24 tungumálum á vegum samtakanna Móðurmál.

3.3 Nemendur og tungumálanám

Í grunnskólum stunda nánast allir nemendur nám í a.m.k. tveimur erlendum tungumálum, þ.e. skyldunámsgreinunum ensku og dönsku eða norsku og sænsku eins og sjá má á töflu 3.4. Þessi tvö tungumál eru skyldunámsgreinar samkvæmt aðalnámskrá. Önnur tungumál eru einnig kennd í grunnskólum sem valgreinar og það tungumál sem flestir nemendur kjósa sér fyrir utan skyldunámsgreinarnar er spænska en 421 nemandi lærði spænsku skólaárið 2015-2016. Skólaárið 2016-2017 lærðu 864 nemendur þrjú tungumál eða fleiri. Fjöldi nemenda sem læra fleiri tungumál en ensku og dönsku hefur verið á bilinu 500 til 1.000 á árunum 2011 til 2016 án þess að það sé nokkur skýr þróun eða ástæða fyrir þeim mismun milli ára.

Tafla 3.4 Fjöldi nemenda sem læra tungumál 2011-2016

Tungumál	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Danska	17.578	17.415	17.583	17.837	17.736
Enska	33.937	33.858	34.579	35.388	35.938
Franska	255	418	289	240	229
Kínverska	0	0	0	0	106
Norska	77	83	77	79	85
Spænska	624	372	374	580	421
Sænska	108	114	89	118	128
Þýska	252	315	125	112	196
Alls	52.831	52.575	53.116	54.354	54.839

Heimild: Hagstofa Íslands

Mismunurinn í fjölda nemenda sem læra ensku og dönsku skýrist þegar skoðað er hvernig tungumálanámið dreifist eftir bekkjum. Fleiri nemendur byrja fyrir að læra ensku en dönsku eins og sést á töflu 3.5. Þó nokkrir byrja að læra einhverja ensku strax í fyrsta bekk og vel flestir eru farnir að læra hana í fjórða bekk, aftur á móti verður dönskunámið ekki algengt fyrir en í sjötta bekk og yfirleitt eru færri í hverjum bekk á unglingsstigi sem læra dönsku en ensku.

Tafla 3.5 Fjöldi nemenda sem lærðu dönsku eða ensku eftir bekkjum 2015-2016

Línúmerki	Danska	Enska	Samtals
1. bekkur	8	1.755	1.763
2. bekkur	15	1.807	1.822
3. bekkur	11	2.854	2.865
4. bekkur	23	4.175	4.198
5. bekkur	406	4.315	4.721
6. bekkur	1.125	4.323	5.448
7. bekkur	4.091	4.184	8.275
8. bekkur	3.920	4.063	7.983
9. bekkur	3.985	4.133	8.118
10. bekkur	4.152	4.329	8.481
Alls	17.736	35.938	53.674

Heimild: Hagstofa Íslands

3.4 Nemendur með sérþarfir

Nemendum með sérþarfir skiptist í þrjú flokka. Í fyrsta lagi nemendur sem eru í sérdeild, sbr. töflu 3.6, en þar má sjá að skólaárið 2015-2016 voru 412 nemendur í sérdeildum grunnskóla. Í öðru lagi nemendur sem hafa formlega greiningu og í þriðja lagi nemendur sem fá sérstaka aðstoð vegna íslenskunáms, en meðal nemenda sem fá stuðning til íslenskunáms má telja þá sem hafa annað móðurmál eða eru nýlega fluttir til landsins.

Tafla 3.6 Nemendur sem njóta sérkennslu eða stuðnings eftir kynjum 2010-2016

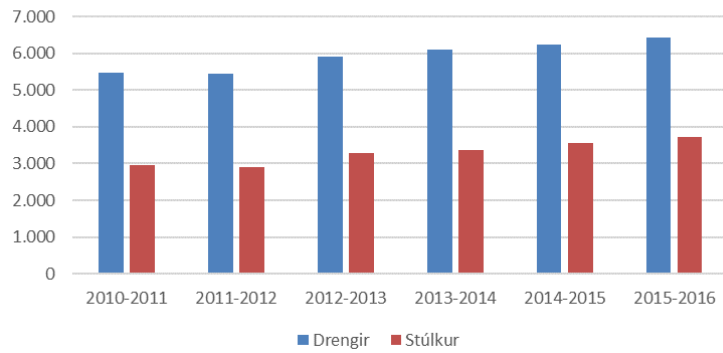
Skólaár	Í sérdeild		Með formlega greiningu		Stuðningur til íslenskunáms		Alls
	Drengir	Stúlkur	Drengir	Stúlkur	Drengir	Stúlkur	
2010-2011	331	145	4.353	2.174	790	652	8.445
2011-2012	325	105	4.210	2.008	906	794	8.348
2012-2013	281	124	4.649	2.306	977	845	9.182
2013-2014	283	100	4.661	2.285	1.153	970	9.452
2014-2015	299	96	4.684	2.359	1.258	1.116	9.812
2015-2016	305	107	4.716	2.383	1.399	1.231	10.141

Heimild: Hagstofa Íslands

Af töflu 3.6 má sjá að fjöldi nemenda í sérdeild og með formlega greiningu hefur haldist nokkuð jafn á þessu árabili. Nemendum í sérdeild hefur frekar fækkað frá skólaárinu 2010-2011 en nemendum í grunnskólum hefur fjölgað. Nemendum með formlega greiningu hefur fjölgað um 572 frá 2010-2011 til 2015-2016 en ef tekið er mið af nemendafjölgun þá er fjölgunin um það bil eitt prósentustig. Skólaárið 2010-2011 var hlutfall nemenda með greiningu 15% en árið 2015-2016 var það 16%. Mesta breytingin er í hópi nemenda sem fá stuðning til íslenskunáms. Skólaárið 2010-2011 nutu 1.442 nemendur slíkrar aðstoðar en 2015-2016 voru þeir 2.630 sem er 1.188 fleiri sem er 80% fjölgun.

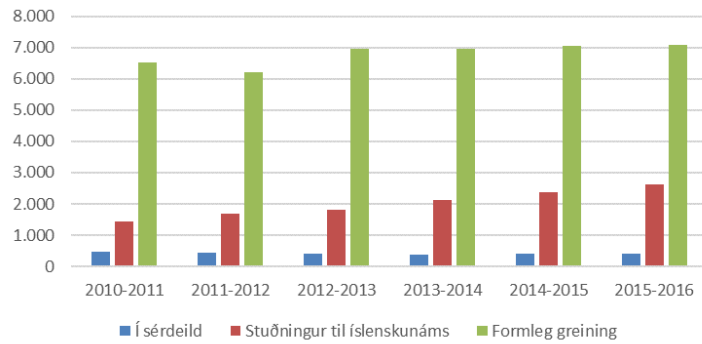
Mikill munur er á kynjunum í hópi nemenda sem njóta sérkennslu og stuðnings en drengir voru 63% þeirra skólaárið 2015-2016. Mynd 3.7 sýnir að fjölgun var hjá báðum kynjum á árunum frá 2010 til 2016, drengjum fjölgaði um 946 og stúlkum um 750. En þótt það séu mun fleiri drengir en stúlkur sem njóta stuðnings eða sérkennslu þá fjölgaði stúlkum hraðar, 25% fleiri stúlkur nutu stuðnings skólaárið 2015-2016 en árið 2010-2011, en fjölgunin hjá drengjum var 17%. Í sérdeildum er hlutfallið milli kynjanna um það bil tveir drengir fyrir hverja stúlku og meðal nemenda með formlega greiningu er kynjahlutfallið svipað. Skólaárið 2010-2011 voru 20% drengja og 10% stúlkna með greiningu, en 2015-2016 var hlutfallið 21% hjá drengjum og 11% hjá stúlkum.

Mynd 3.6 Nemendur sem njóta sérkennslu eða stuðnings eftir kynjum 2010-2016



Eins og áður segir er aukningin mest meðal þeirra nemenda sem fá stuðning til íslenskunáms en þar var fjöldunin 77% hjá drengjum og 88% hjá stúlkum. Þar er kynjamunur ekki eins mikill en hlutfall drengja hefur verið u.þ.b. 53-54% á þessu tímabili.

Mynd 3.7 Nemendur sem njóta sérkennslu og stuðnings 2010-2016



IV Starfsfólk grunnskóla

Í grunnskólum landsins störfuðu rúmlega átta þúsund manns árið 2017 í ýmsum störfum. Stærsti hópurinn eru grunnskólakennarar og kennarar án réttinda sem sinna kennslu en þeir voru rétt tæplega fjögur þúsund árið 2007 eða um helmingur starfsfólks. Það eru fleiri sem koma að kennslu þar sem í sumum skólum, einkum þeim minni, sinna skólastjórnendur kennslu að hluta jafnhliða stjórnendastörfum. Alls voru 174 skólastjórnendur árið 2017, ásamt 139 aðstoðarskólastjórum og 296 deildarstjórum, og voru stjórnendur því um 7,5% af starfsfólki skóla.

Tafla 4.1 Starfsfólk grunnskóla eftir starfsheitum 2010-2017

Starfsheiti	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Skólastjórar	178	172	171	172	171	173	171	174
Aðstoðarskólastjórar	123	124	121	120	126	121	126	139
Deildarstjórar	251	218	202	215	229	216	206	296
Grunnskólakennarar og leiðbeinendur	3.814	3.715	3.892	3.742	3.776	3.862	3.919	3.989
Sérkennarar	520	514	398	530	510	504	471	547
Stuðningsfulltrúar, tómsundafulltrúar og íþróttafulltrúar	631	680	680	789	880	927	1.028	1.248
Námsráðgjafar, sálfræðingar, hjúkrunarfræðingar og þroskaþjálfar	274	254	276	268	283	278	309	310
Annað starfsfólk	1.798	1.660	1.539	1.641	1.660	1.572	1.677	1.425
Samtals	7.589	7.337	7.279	7.477	7.635	7.653	7.907	8.128

Heimild: Hagstofa Íslands

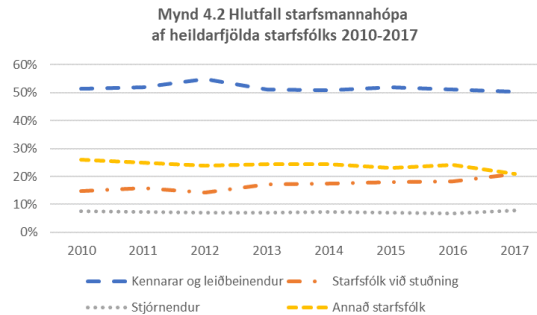
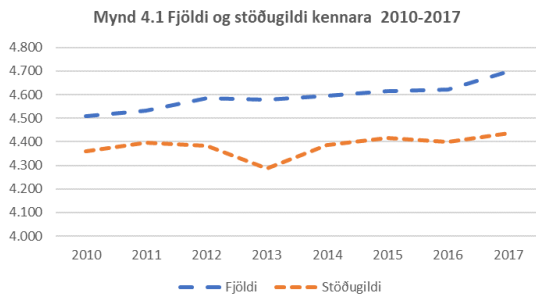
Samkvæmt lögum er þeim einum heimilt að nota starfsheitið grunnskólakennari sem hefur til þess formleg kennsluréttindi og hefur lokið tilskildu námi. Aðrir sem fengnir eru til kennslu þurfa að fá undanþágu til starfa frá undanþágunefnd grunnskóla. Eins og tafla 4.2 ber með sér var hlutfall starfsfólks við kennslu sem hafði kennsluréttindi rétt um 96% árið 2012 og náði þá hámarki. Síðan hefur starfsfólki við kennslu án kennsluréttinda fjölgað á ný og svo var komið árið 2017 að þeim hafði fjölgað svo mjög að hlutfallið var komið niður í 91% enda leiðbeinendum með undanþágu til kennslu fjölgað um helming. Þetta er ekki vegna þess að réttindakennurum við skóla landsins hafi fækkað enda sést á töflu 4.2 að stöðugildum þeirra hefur fjölgað um 78.

Tafla 4.2 Starfsfólk við kennslu eftir réttindum 2010-2017

Ár	Með kennsluréttindi			Án kennsluréttinda	
	Fjöldi	Hlutfall	Stöðugildi	Fjöldi	Hlutfall
2010	4.509	92,3	4.358	377	7,7
2011	4.531	95,5	4.395	212	4,5
2012	4.586	95,9	4.385	198	4,1
2013	4.577	95,8	4.286	202	4,2
2014	4.596	95,5	4.387	216	4,5
2015	4.615	94,6	4.417	261	5,4
2016	4.621	94,4	4.399	272	5,6
2017	4.697	91,4	4.436	443	8,6

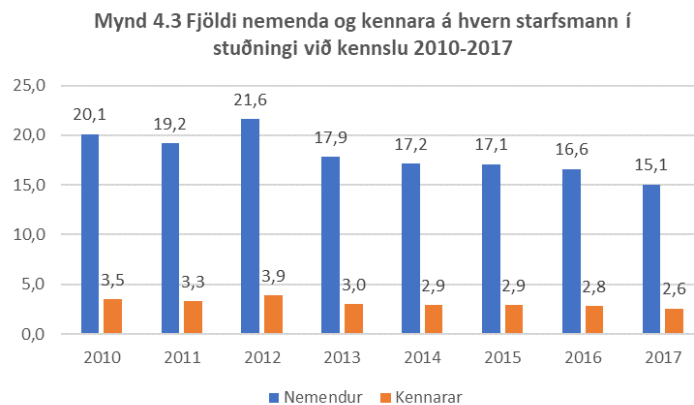
Heimild: Hagstofa Íslands

Á mynd 4.1 má sjá að réttindakennurum hefur farið fjölgandi en stöðugildum hefur ekki fjölgað jafn hratt. Að jafnaði voru 97% stöðugildi á bak við hvern réttindakennara árið 2010 en árið 2017 voru 94% stöðugildi á bak við kennara. Fjölgun kennara má að einhverju leyti skýra með fjölgun nemenda á þessu tímabili. Einnig má horfa til aldurs kennara, enda hefur eldri kennurum sem fá kennsluafslátt fjölgað, eins og komið verður inn á í kafla 4.2.



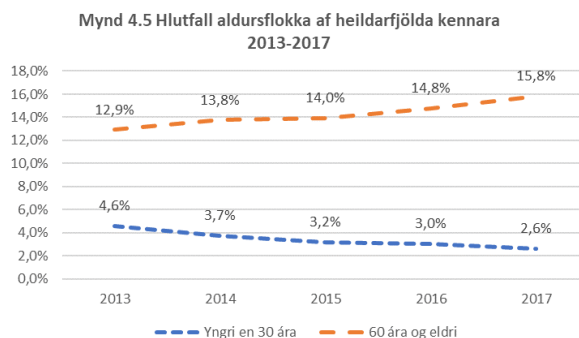
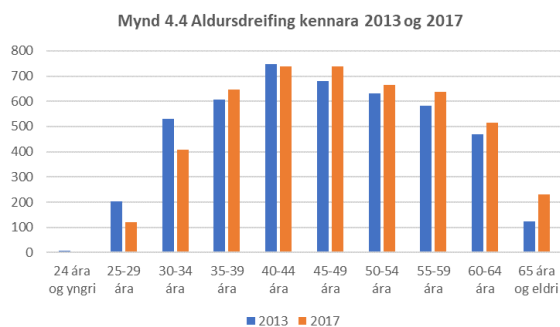
Mynd 4.2 sýnir hlutfallslega skiptingu milli ólíkra hópa sem starfa við grunnskóla. Hlutfall starfsfólks við kennslu, þ.e. kennara með réttindi og án réttinda, hefur verið rétt um eða yfir 50%. Hlutfall stjórnenda, þ.e. skólastjóra, aðstoðarskólastjóra og deildarstjóra, hefur haldist nokkuð stöðugt við 7%. Mesta fjölgunin hefur verið meðal starfsfólks við stuðning, þ.e. sérkennara, stuðningsfulltrúa, uppeldisfulltrúa, tómsundafulltrúa og íþróttafulltrúa, en árið 2010 var hlutfall þeirra 15% af starfsfólki í grunnskólum en árið 2017 var hlutfallið 21%. Á sama tíma fækkaði starfsfólki við önnur störf en það var 26% árið 2010 en hlutfallið var orðið 21% árið 2017.

Sérkennarar, stuðningsfulltrúar og uppeldisfulltrúar eru hluti af þeirri þjónustu sem nemendum stendur til boða í skólum. Fjöldi sérkennara hefur verið á bilinu 800 til 1.000. Árið 2010 voru þeir 1.008 og árið 2017 voru þeir 1.042, eins og sjá má í töflu 3.8 á bls. 19. Stuðningsfulltrúar og uppeldisfulltrúar voru 1.105 árið 2010 og 1.960 árið 2017, hafði fjölgað um 855 eða um 77%. Þetta er sá starfshópur sem hefur fjölgað langmest í grunnskólum landsins á tímabilinu. Árið 2010 voru 3,5 kennara fyrir hvern sérkennara eða stuðningsfulltrúa, en árið 2017 voru 2,6 kennara á hvern starfsmann í stuðningi við kennslu. Þá eru ekki taldir þeir sem veita annars konar skólaþjónustu við skólana. Á tímabilinu hafa að öllu jöfnu verið 200 skólasálfræðingar og námsráðgjafar að störfum og hefur fjöldi þeirra lítið breyst. Árið 2010 voru 20 nemendur á hvern starfsmann í stuðningi að meðaltali en árið 2017 voru þeir 15 þegar sérkennarar og stuðningsfulltrúar eru taldir saman, eins og sjá má í mynd 3.9.



4.2 Aldur og kyn kennara

Starfsfólk grunnskóla með kennsluréttindi, grunnskólakennarar, sérkennarar og skólastjórnendur hafa verið að eldast jafnt og þétt. Ef borin er saman alursdreifing starfsfólks með kennsluréttindi árin 2013 og 2017, eins og gert er á mynd 4.4, sést að þeim hefur fækkað í yngri aldurshópum en fjölgað í eldri aldurshópum. Árið 2013 voru 4,6% kennara yngri en 30 ára en fjórum árum seinna var hlutfallið komið niður í 2,6%, eins og sést á mynd 4.3. Á sama tíma fjölgaði þeim sem voru 60 ára og eldri en árið 2013 var hlutfall þeirra 12,9% og árið 2017 var hlutfallið 15,8% eða 743 talsins. Ef miðað er við 50 ára aldurinn voru 39% kennara 50 ára og eldri árið 2013 en árið 2017 var hlutfallið 50 ára og eldri komið upp í 43% og voru 2.044 talsins en tölur um fjölda í einstökum aldursflokkum er að finna í töflu 4.3.

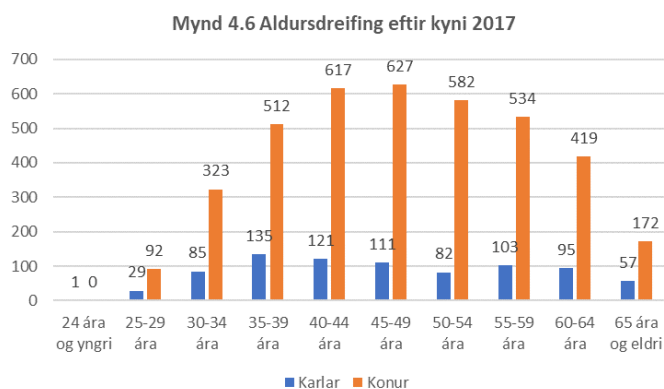


Tafla 4.3 Kennarar eftir aldursflokkum og kyni 2013 - 2017

Aldursflokkur	2013			2014			2015			2016			2017		
	Karlar	Konur	Alls	Karlar	Konur	Alls	Karlar	Konur	Alls	Karlar	Konur	Alls	Karlar	Konur	Alls
24 ára og yngri	3	3	6	1	1	2	1	2	3	0	2	2	1	0	1
25-29 ára	51	153	204	46	124	170	45	100	145	34	104	138	29	92	121
30-34 ára	120	410	530	107	371	478	96	353	449	83	349	432	85	323	408
35-39 ára	124	483	607	129	500	629	116	536	652	132	515	647	135	512	647
40-44 ára	111	636	747	107	658	765	107	661	768	112	643	755	121	617	738
45-49 ára	89	591	680	102	563	665	98	565	663	98	581	679	111	627	738
50-54 ára	103	528	631	102	543	645	102	573	675	97	563	660	82	582	664
55-59 ára	102	480	582	92	518	610	94	522	616	94	532	626	103	534	637
60-64 ára	107	361	468	117	367	484	112	345	457	101	384	485	95	419	514
65 ára og eldri	31	92	123	41	107	148	51	136	187	48	149	197	57	172	229
Alls	841	3737	4578	844	3752	4596	822	3793	4615	799	3822	4621	819	3878	4697

Heimild: Hagstofa Íslands

Árið 2017 voru konur 82,5% af starfsfólki með kennsluréttindi sem störfuðu við grunnskóla landsins, 3.878 konur og 819 karlar. Hlutfall kvenna hafði heldur hækkað frá árinu 2013 þegar hlutfallið var 81,6%. Á mynd 4.4 má sjá að aldursdreifing karla er jafnari en kvenna. Á aldrinum 25-29 ára er fjórðungur kennara karlar en á aldrinum 50-54 ára er hlutfallið 12%.



4.3 Starfsmannavelta

Brotthvarf starfsfólks með kennsluréttindi hefur að jafnaði verið um 11-12% síðustu ár, en með brotthvarfi er átt við að kennari sé ekki í kennslu að hausti árið eftir. Árið 2015 hættu um 550 kennarar með réttindi og árið 2017 voru þeir um 480. Einhver hluti kennara hættir eðlilega vegna aldurs. Árið 2016 voru um tvö hundruð kennarar orðnir 65 ára eða eldri en sama ár hættu rúmlega fimm hundruð í starfi. Það er ekki alveg ljóst hversu stór hluti hverfur alveg úr kennarastéttinni.

Starfsmannavelta er mun meiri hjá þeim sem eru ekki með kennsluréttindi enda eru þeir einungis ráðnir til eins árs í senn á grundvelli undanþágu. Árið 2015 hætti tæplega eitt hundrað manns sem voru lausráðnir við kennslu án kennsluréttinda. Það voru um 44% af þeim sem voru við störf árið áður. Þetta hlutfall sveiflast mun meira en brottfall réttindakennara. Árið 2017 var brottthvarfið 35% og það hefur yfirleitt verið á bilinu 35% til 45%.

4.4 Starfsþróun kennara

Fagráð um símenntun og starfsþróun kennara var stofnað með skipunarbréfi mennta- og menningarmálaráðherra 27. febrúar 2013 sem samstarfsvettvangur ráðuneytisins, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Kennarasambands Íslands og þriggja háskóla sem mennta kennara: Háskólans á Akureyri, Háskóla Íslands og Listaháskóla Íslands. Fagráðið skilaði skýrslu til mennta- og menningarmálaráðherra í mars 2016 með eftirfarandi tillögum.

- Menntun sem forgangsverkefni.
Lögð verði áhersla á menntun sem sameiginlegt forgangsverkefni stjórnvalda og þeirra aðila sem koma að menntakerfinu og samstarf þeirra um það. Lögð verði áhersla á lykilhlutverk kennara í menntakerfinu.
- Kennaramenntun sem starfsævilöng menntun. Kennaramenntun verði skilgreind og skipulögð sem heildstæð starfsævilöng menntun og starfsþróun skipi skýran sess sem mikilvægur hluti kennarastarfsins og skólustarfsins.
- Aðgengilegt og skilvirkt stoðkerfi fyrir starfsþróun. Viðurkenna þarf nauðsyn stoðkerfis til að styðja við heildræna sýn á starfsævilanga kennaramenntun. Skilgreina þarf stoðkerfi fyrir kennara, skóla og háskóla sem mennta kennara.
- Fjármál.
Styðja þarf við að framtíðarstefna um starfsþróun kennarastéttarinnar nái fram að ganga, útfæra einstök atriði og fylgja þeim eftir með skýru umboði og stuðningi frá ríki og sveitarfélögum til ákvarðana og framkvæmda.
- Samstarfsráð um starfsþróun kennara og skólastjórnenda. Ráðherra festi formlegan samstarfsvettvang um starfsþróun kennara í sessi og skipi samstarfsráð um starfsþróun kennara og skólastjórnenda og tryggi þar með að áfram verði haldið starfi fagráðsins og samráði um stefnumótun til framtíðar.

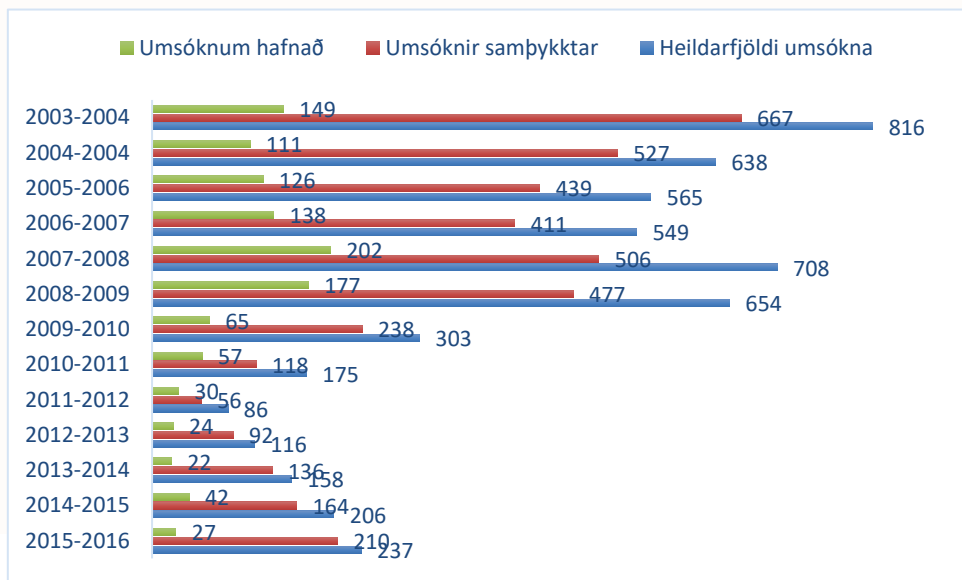
Ráðherra skipaði í kjölfarið samstarfsráð um starfsþróun kennara sem tók til starfa í september 2016. Hlutverk samstarfsráðs um starfsþróun kennara og skólastjórnenda eru eftirfarandi:

- Að vera vettvangur fyrir samstarf og samráð aðila um starfsþróun kennara, skólastjórnenda og annarra fagstétta leikskóla, grunnskóla, framhaldsskóla og tónlistarskóla.
 - Að kynna fyrir skólasamfélaginu skýrslu fagráðs um símenntun og starfsþróun kennara sem afhent var menntamálaráðherra 10. mars 2016.
 - Að setja fram tillögur að útfærslu á fram komnum niðurstöðum fagráðsins og kynna þær fyrir aðilum samstarfsráðsins og menntamálaráðherra.
 - Að greina þarfir kennara og skólastjórnenda fyrir starfsþróun og gæta að gæðum starfsþróunar.
 - Að hafa yfirsýn yfir þróun og stefnumótun í starfsþróun, afla upplýsinga um hana, leiða umræðu og miðla til skólasamfélagsins.
 - Að vera menntayfirvöldum og öðrum aðilum til ráðgjafar um málefni er varða starfsþróun.
- Sjá nánar á www.starfsthroukennara.is

4.6 Undanþágunefnd grunnskóla

Undanþágunefnd grunnskóla er skipuð af mennta- og menningarmálaráðherra, sbr. ákvæði 18. laga nr. 87/2008 um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnaenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla. Nefndin metur umsóknir skólastjóra um heimild til að lausráða starfsmann sem ekki hefur leyfi mennta- og menningarmálaráðherra til að nota starfsheitið grunnskólakennari. Um starfsreglur nefndarinnar er nánar kveðið á um í reglugerð nr. 440/2010 um störf og starfshætti undanþágunefndar grunnskóla. Hér á eftir má finna nokkrar tölulegar samantektir fyrir ofangreind skólaár og til samanburðar eru upplýsingar allt frá skólaárinu 2003-2004. Um 28% fjölgun samþykktra umsókna er milli skólaáranna 2014-2015 og 2015-2016. Sjá nánar í töflu 4.4. hér á eftir, þar sem sjá má yfirlit yfir heildarfjölda umsókna, samþykktar umsóknir og synjanir frá 2003-2004. Eins og tölurnar bera með sér þá hefur orðið mikil fækkun samþykktra umsókna frá skólaárinu 2003-2004 þegar samþykktar umsóknir voru 667 miðað við 210 umsóknir skólaárið 2014-2015 eða um 68,5%. Fækkunin hefur verið stigminnkandi ef frá er talið skólaárið 2007-2008 þegar samþykktum umsóknum fjölgaði um 23,1% frá skólaárinu þar á undan. Frá skólaárinu 2012-2013 hefur umsóknum aftur á móti farið örlítið fjölgandi. Tafla 4.4. er fengin úr ársskýrslu undanþágunefndar frá 2017.

Mynd 4.7 Umsóknir um undanþágur til að lausráða starfsfólk til kennslustarfa í grunnskólum



4.7 Leyfisbréf og kennsluréttindi

Lög um menntun og ráðningu, kennara og skólastjórnaenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla nr. 87/2008 tóku gildi 1. júlí 2008. Samkvæmt þeim þurfa þeir sem innrituðust í kennaranám haustið 2009 eða síðar að ljúka meistaraþrófi til að geta fengið útgefið leyfisbréf kennara.

Þeir sem innrituðust í fullgilt 180 eininga kennaranám, bakkalárnám, til kennslu í leik-, grunn- og framhaldsskólum og luku náminu fyrir 1. júlí 2012 eða áttu við lok vormisseris 2011 þrjátíu eða færri einingum ólukið til prófs áttu rétt á útgáfu leyfisbréfs til kennslu í leikskólum, grunnskólum og/eða framhaldsskólum. Sama gildir um þá sem innrituðust í 60 eininga diplómanám til kennslu í grunn- og framhaldsskólum og luku náminu fyrir 1. júlí 2012. Grunn- og framhaldsskólakennarar með leyfisbréf við gildistöku nýrra laga halda fullum réttindum til jafns við þá sem öðlast starfsréttindi grunn- og framhaldsskólakennara samkvæmt nýjum lögum.

Hér á eftir eru upplýsingar um fjölda brautskráðra úr grunnskólakennaranámi frá Háskóla Íslands og Háskólanum á Akureyri og fjölda útgefna leyfisbréfa fyrir árin 2011, 2014 og 2016. Árið 2011 var leyfisbréfaútgáfan hjá mennta- og menningarmálaráðuneytinu og þeir sem brautskráðust sóttu um starfsleyfi þangað. Frá árinu 2014 gefa háskólar sem mennta kennara út starfsleyfi (leyfisbréf) fyrir þá leik- og grunnskólakennara sem þeir brautskrá. Ekki þarf að sækja um útgáfu þeirra bréfa.

Árið 2011 voru samtals gefin út 948 leyfisbréf. Segja má að það ár hafi skorið sig nokkuð úr en útgefin leyfisbréf árið eftir voru samtals 100. Ástæða fyrir þessum fjölda leyfisbréfa árið 2011 er að öllum líkindum sú að einstaklingar sem höfðu lokið grunnskólakennaranámi en ekki sótt um leyfisbréf gerðu það nú áður en námið lengdist í fimm ár.

Háskóli Íslands:

- Árið 2011 brautskráðust 212 nemar með B.Ed.-gráðu frá Kennaradeild Háskóla.
- Árið 2014 brautskráðust 27 með M.Ed.-gráðu í grunnskólakennarafræði frá Kennaradeild og jafn margir fengu leyfisbréf grunnskólakennara.
- Árið 2016 brautskráðust 54 með M.Ed.-gráðu í grunnskólakennarafræði frá Kennaradeild og jafn margir fengu leyfisbréf grunnskólakennara.

Brautskráningar og leyfisbréf úr íþróttakennaranámi 2011, 2014 og 2016:

- 2011: 26 nemendur sem gátu sótt um leyfisbréf í grunnskóla eftir þriggja ára nám. Núverandi kjörsvið (kennari/þjálfari) tóku gildi haustið 2010 og innrituðust fyrstu nemendur samkvæmt þessu kerfi haustið 2010. Fram að því fengu allir brautskráðir nemendur leyfisbréf til kennslu í grunn- og framhaldsskólum þar sem náminu var ekki skipt upp í eiginleg kjörsvið. Þeir sem brautskráðust árið 2011 eftir þriggja ára nám eru því samkvæmt eldra kerfinu þar sem allir brautskráðir nemendur fengu leyfisbréf.
- 2014: Engir nemendur úr íþrótta- og heilsufræði fengu leyfisbréf eftir fimm ára nám árið 2014.
- 2016: 13 nemendur fengu leyfisbréf eftir fimm ára nám.

Háskólinn á Akureyri:

- Árið 2011 útskrifuðust 20 nemar úr grunnskólakennaranámi frá Háskólanum á Akureyri.
- Árið 2014 útskrifaðist 21 nemi með B.Ed.-gráðu og 15 með M.Ed.-gráðu. 18 leyfisbréf voru gefin út það ár.
- Árið 2016 útskrifuðust 11 nemar með B.Ed.-gráðu og 21 með M.Ed.-gráðu. 27 leyfisbréf voru gefin út það ár.

Til viðbótar við hið eiginlega M.Ed.-nám við Háskólann á Akureyri hefur verið í boði sérstakt kennsluréttindanám, viðbótardiplómanám og meistaranám bæði í kennarafræðum og menntavísindum sem í sumum tilfellum hefur leitt til þess að viðkomandi hafa fengið leyfisbréf sem grunnskólakennarar. Það skýrir muninn á fjölda leyfisbréfa og þeirra sem brautskráðust eftir fimm ára námið 2014 og 2016.

V 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, setningu aðalnámskráa, úttektum og upplýsingaöflun, námsgögnum, grunn- og símenntun kennara og rekstur sérfræðistofnana fyrir nemendur með sérþarfir af ýmsu tagi.

Útgjöld vegna grunnskóla er næstum helmingur af heildarútgjöldum hins opinbera til fræðslumála. Árið 2017 voru útgjöld vegna grunnskóla 81,4 milljarðar króna og höfðu hækkað um 26 milljarða frá 2010 þegar útgjöldin voru tæpir 55 milljarðar en hér er miðað við verðlag hvers ár. Aftur á móti þegar útgjöldin eru skoðuð sem hlutfall af vergri landsframleiðslu þá hefur hlutfallið lækkað, var 3,38% árið 2010 en var orðið 3,19 árið 2017. Til að setja útgjöldin í betra samhengi við samfélagsþróun þá deilir Hagstofa útgjöldum á hvern íbúa í landinu og staðvirðir miðað við árið 2017. Miðað við þá útreikninga hafa útgjöldin heldur lækkað, þ.e.a.s. ef tekið er mið af fjölgun íbúa og þróun verðlags er krónutöluhækkunin á útgjöldum ekki óeðlileg.

Tafla 5.1 Útgjöld hins opinbera, ríkis og sveitarfélaga, til fræðslumála á grunnskólastigi 2010-2017

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Í milljónum króna	54.957	58.674	58.159	61.237	67.827	72.065	74.862	81.494
Hlutfall af vergri landsframleiðslu	3,38	3,43	3,25	3,22	3,36	3,23	3,05	3,19
Fræðsluútgjöld staðvirt á mann í þ.kr. á verðlagi 2017	241,4	243,7	227,3	227,5	240,1	236,5	231,5	236,3

Heimild: Hagstofa Íslands

Sveitarfélög annast rekstur grunnskóla og 97% kostnaðar opinberra aðila falla á þau. Kostnaður ríkisins af grunnskólum var 1.145 milljónir króna árið 2016 eða 1,5% af heildarútgjöldum hins opinbera til fræðslumála. Útgjöld heimila vegna grunnskólastigsins voru metin 880 milljónir króna árið 2016 eða 1,1% af heildarútgjöldum vegna grunnskóla.

Stærstur hluti útgjalda lendir á sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu en þau voru 45 milljarðar árið 2017 sem er tæplega 60% af heildarrekstrarkostnaði eins og kemur fram í töflu 5.2. Enda eru 70 af 170 skólum staðsettir á höfuðborgarsvæðinu og 63% grunnskólanemenda á landinu stunda þar nám. Á tímabilinu frá 2010 til 2017 hafa útgjöld aukist mest á Suðurnesjum og á höfuðborgarsvæðinu og hlutdeild þeirra af heildarútgjöldum hefur aukist. Árið 2010 var hlutur höfuðborgarsvæðisins 57,6% af heildarrekstrarkostnaði landsins alls en árið 2017 var hlutfallið komið í 59,5% og hlutur Suðurnesja hækkaði um 0,4%. Í öllum öðrum landshlutum lækkaði hlutfallið. Þetta kemur heim og saman við að nemendafjöldi á höfuðborgarsvæðinu og Suðurnesjum jókst eins og kemur fram í töflu 3.2 en í öðrum landshlutum varð fækkun á tímabilinu.

Tafla 5.2 Rekstrarkostnaður sveitarfélaga eftir landshlutum 2010-2017 í milljónum króna á verðlagi hvers árs

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Höfuðborgarsvæði	28.241	28.974	30.393	32.444	35.130	38.811	40.959	45.380
Suðurnes	3.435	3.705	3.913	4.045	4.351	4.857	5.077	5.656
Vesturland	2.690	2.814	2.927	3.050	3.257	3.629	3.824	4.036
Vestfirðir	1.229	1.253	1.278	1.313	1.400	1.638	1.769	1.860
Norðurland vestra	1.547	1.639	1.632	1.672	1.749	1.919	1.972	2.083
Norðurland eystra	5.005	5.048	5.314	5.551	5.820	6.348	6.574	7.101
Austurland	2.122	2.208	2.217	2.337	2.502	2.702	2.841	3.019
Suðurland	4.738	4.926	5.045	5.254	5.613	6.222	6.513	7.136
Landið allt	49.007	50.566	52.718	55.668	59.821	66.127	69.528	76.272

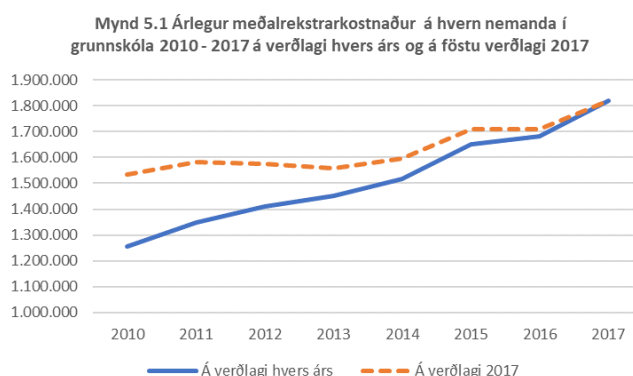
Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

Hagstofa Íslands tekur saman tölur um meðalrekstrarkostnað fyrir hvern nemanda í grunnskóla. Í töflu 5.4 er að finna tölur fyrir árin 2010 til 2017. Árið 2017 var meðalrekstrarkostnaður 1,8 milljónir króna. Talsverð hækkun hefur orðið á meðalrekstrarkostnaði frá 2010 þegar hann nam 1,2 milljónum króna. Ef tekið er mið af þróun neysluverðsvisitölu og þróunin staðvirk þá hefur meðalrekstrarkostnaður á hvern nemanda hækkað um 18% frá árinu 2010 til 2017 á föstu verðlagi ársins 2017. Þróunina má sjá á mynd 5.2 þar sem brotalínan sýnir meðalrekstrarkostnaðinn á verðlagi 2017. Frá árinu 2010 hefur kostnaður vegna hvers nemanda aukist um tæplega 300 þ.kr. og meginhluti aukningarinnar varð eftir 2014 þegar kostnaðurinn jókst um 200 þ.kr. á hvern nemanda á verðlagi ársins 2017.

Tafla 5.3 Árlegur meðalrekstrarkostnaður á hvern nemanda í grunnskóla 2010 - 2017 á verðlagi hvers árs

Ár	Á verðlagi hvers árs	Á verðlagi 2017
2010	1.257.313	1.533.562
2011	1.350.053	1.583.462
2012	1.411.812	1.574.208
2013	1.453.145	1.559.833
2014	1.518.275	1.597.235
2015	1.651.002	1.708.864
2016	1.680.683	1.710.413
2017	1.819.804	1.819.804

Heimild: Hagstofa Íslands



Jöfnunarsjóður sveitarfélaga starfar á grundvelli laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995 og öðrum tengdum lögum og er ætlað að jafna mismunandi útgjaldabörf og skatttekjur sveitarfélaga með framlögum. Sjóðurinn er í umsjón samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins, en fimm manna ráðgjafanefnd sem skipuð er til fjögurra ára að loknum sveitarstjórnarkosningum ákvarðar greiðslur í umboði ráðherra. Um úthlutanir gilda sérstakar reglur (reglugerð nr. 351/2002) sem segja fyrir um hvernig jöfnunarframlögum skuli varið vegna reksturs grunnskóla. Þau skiptast í almenn framlög, framlög vegna sérþarfa fatlaðra nemenda, fræðslu vegna nemenda af erlendum uppruna, Skólábúða að Reykjum í Hrótafirði, Barnaverndarstofu og svo önnur framlög. Almenn framlög til reksturs grunnskóla nema um þremur fjórðu hlutum af greiðslum úr sjóðnum. Framlög vegna fatlaðra nemenda og nýbúafræðslu er breytileg eftir umsóknnum sveitarfélaga í sjóðinn. Árið 2017 voru framlög 9,8 milljarðar króna (ítarlega greiningu á kostnaðinum er að finna á vef samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins).

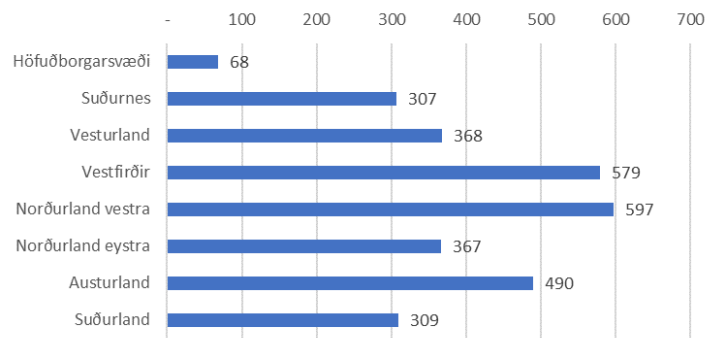
Í töflu 5.3 er að finna skiptingu framlaga eftir landshlutum vegna reksturs grunnskóla deilt með fjölda nemenda á hverjum stað. Árið 2017 voru hæstu meðalframlög á hvern nemanda á Norðurlandi vestra tæplega 600 þ.kr. Utan höfuðborgarsvæðisins voru meðaltalsframlög eftir landshlutum á bilinu 300 til 600 þ.kr. á hvern nemanda. Á mynd 5.1 má sjá skiptingu meðaltalsframlaga á hvern nemanda eftir landshlutum fyrir árið 2017.

Tafla 5.4 Framlag úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga vegna rekstrar grunnskóla á hvern nemanda í þúsundum króna 2013 - 2017 á verðlagi ársins 2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Höfuðborgarsvæði	42	51	53	55	68
Suðurnes	264	271	313	298	307
Vesturland	290	302	353	343	368
Vestfirðir	382	406	551	584	579
Norðurland vestra	409	441	529	657	597
Norðurland eystra	263	279	348	341	367
Austurland	342	357	446	437	490
Suðurland	249	255	307	321	309

Heimild: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið

Mynd 5.2 Meðalframlag úr jöfnunarsjóði á hvern nemanda eftir landshlutum í þ.kr. 2017



VI Aðalnámsskrá grunnskóla

6.1 Um aðalnámsskrá leik- og grunnskóla, almenna hlutann frá 2011

Í aðalnámsskrám grunnskóla frá 2011 eru margvíslegar nýjungar. Þar má t.d. nefna áherslu á sex grunnþætti í menntun sem eru sameiginlegir í aðalnámsskrám leik-, grunn- og framhaldsskóla, þ.e. læsi, sjálfbærni, lýðræði og mannréttindi, jafnrétti, sköpun og heilbrigði og velferð.

Stórar breytingar í aðalnámsskrá grunnskóla varða m.a. viðmiðunarstundaskrá, hæfniviðmið í stað námsmarkmiða og ákvæði um námsmat og matsviðmið, einkum við lok grunnskóla. Heildarkennslustundafjöldi er sá sami og í eldri aðalnámsskrá en sveigjanleiki er meiri í útfærslu fyrir skólana í viðmiðunarstundaskrá sem birt er í almennum hluta aðalnámsskrár grunnskóla 2011 og nokkur tilfærsla á tímum er milli greina og aldursáfanga. Engar nýjar skyldur eru lagðar á skólana með viðmiðunarstundaskránni en með minna vali nemenda á unglíngastigi sem nú er 20% af vikulegum kennslustundafjölda skapast svigrúm fyrir skóla til að hagræða eða til að nýta það svigrúm til faglegar útfærslu en helmingur valstunda á unglíngastigi er bundinn í list- og verkgreinum sem almennt eru dýrari en hreinar bóknámssgreinar. Í aðalnámsskránum eru almennt ekki sett fram ákvæði um nýja aðstöðu, búnað eða tæki en gert ráð fyrir að fyrir hendi séu fullnægjandi aðstæður til að ná hæfniviðmiðum aðalnámsskrárinnar. Útfærslan á slíkum þáttum er í höndum skóla og sveitarfélaga.

6.2 Greinahlutar aðalnámsskrár grunnskóla 2013

Ráðuneytið vann að heildarendurskoðun á greinaköflum aðalnámsskrár grunnskóla á árunum 2011-2013, í samræmi við ákvæði grunnskólalaga og í kjölfar útgáfu almenna hluta aðalnámsskrár sem kom út 2011. Ráðuneytið réð verkefnisstjóra til að hafa umsjón með samningu greinanámsskrána og skipaði átta ritstjóra, sérfræðinga á viðkomandi greinasviðum, til að hafa umsjón með gerð námskrártexta fyrir einstakar námsgreinar og námssvið. Ritstjórnir sem flestir störfuðu jafnframt innan háskóla fengu fagfólk á viðkomandi sviði til að semja námskrárnar. Starfandi var ritnefnd í ráðuneytinu sem hafði yfirumsjón með verkefninu. Drög að greinaköflum aðalnámsskrár voru sett í samráð 2012 og sama ár var haldið fjölmennt málþing þar sem drög að aðalnámsskránum voru kynnt og málstofur haldnar um öll sviðin. Fjöl margar athugasemdir bárust og sá ráðuneytið um úrvinnslu þeirra og samræmingu. Greinanámsskrárnar voru gefnar út vorið 2013, bæði prentuð útgáfa og vefútgáfa.

Greinasviðum hefur fækkað nokkuð frá gildandi aðalnámsskrá fyrir námsgreinar og námssvið eins og sjá má á töflunni hér fyrir neðan. Nú eru átta greinasvið skilgreind í aðalnámsskránni auk sérstaks kafla um lykilhæfni þvert á greinar. Ákvæði um kristin fræði, trúarbragðafræði, siðfræði og lífsleikni falla öll undir samfélagsgreinar. Einnig er fjallað um greinasviðið list- og verkgreinar sem eina heild. Undir það svið falla heimilisfræði auk hönnunar og smíði sem áður tilheyrði upplýsinga- og tæknimennt. Í greinaköflunum er fjallað um menntagildi og megintilgang viðkomandi greinasviðs, hæfniviðmið sett fyrir 4., 7. og 10. bekk, umfjöllun um kennsluhætti og námsmat og loks eru sett matsviðmið við lok grunnskóla.

Aðalnámsskrá grunnskóla almennur hluti 2011 og greinasvið 2013	Aðalnámsskrá grunnskóla 1999- endurskoðuð 2006 og 2007
Lykilhæfni	Erlend tungumál
Erlend tungumál	Íslenska, íslenska sem annað tungumál, íslenskt táknmál
Íslenska, íslenska sem annað tungumál, íslenskt táknmál	Íþróttir-, líkams- og heilsurækt
List- og verkgreinar	Náttúrufræði
Náttúrugreinar	Samfélagsgreinar
Samfélagsgreinar	Stærðfræði
Skólaíþróttir	Upplýsinga- og tæknimennt
Stærðfræði	Listgreinar
Upplýsinga- og tæknimennt	Heimilisfræði
	Lífsleikni
	Kristin fræði, siðfræði og trúarbragðafræði

Nokkur meginatriði varðandi greinasvið grunnskóla:

1. **List- og verkgreinar.** Tónmennt, sviðslistir og sjónlistir eru kenndar á öllum aldursstigum.

2. **Táknmál fyrir heyrnarlausu.** Í lögum um íslensku og íslenskt táknmál frá 2011 er kveðið á um rétt heyrnarlausra og heyrnarskertra til að nota íslenskt táknmál og námið er skipulagt sem heildstæð námsgrein jafnt íslensku.
3. **Sundkennsla.** Vakin er athygli á strangari viðmiðum um framkvæmd sundkennslu í grunnskólum þar sem mest er gert ráð fyrir að 15 nemendum sé kennt í einu en það er í samræmi við ákvæði reglugerðar um hollustuhætti á bað- og sundstöðum sem sett er af umhverfis- og auðlindaráðuneytinu. Starfsmenn sund- og baðstaða þurfa að ljúka hæfniprófi, þ.m.t. sundkennarar, en um það fer skv. reglugerð nr. 814/2010 um hollustuhætti á sund- og baðstöðum.
4. **Tölvu- og upplýsingatækni.** Gerðar eru margvíslegar kröfur um kennslu í upplýsingatækni, aðstöðu og búnað í flestum greinasviðum.
5. **Norska og sænska.** Ekki er um breytingar að ræða frá fyrri aðalnámskrá.
6. **Móðurmálskennsla fyrir nemendur af erlendum uppruna.** Í aðalnámskránni er sett fram útfærsla á ákvæði sem sett var í grunnskólalög 2008 sem heimildarákvæði og sem hvatning til skóla og sveitarfélaga, m.a. til að halda úti fjarkennslu, valgreinum eða nýta foreldra sem best til að viðhalda móðurmáli nemenda. Ekki er um nýjar skyldur að ræða fyrir sveitarfélögin en framkvæmdin er falin sveitarfélögum.
7. **Valstundir á unglingsstigi.** Helmingur valstunda á unglingsstigi skal bundinn í list- og verkgreinum.
8. **Matsblöð, vitnisburður við lok grunnskóla.** Viðamikil breyting á framsetningu vitnisburðar við útskrift úr 10. bekk. Sjá sérstaka umfjöllun hér á eftir, 6.3.

Dæmi um aðgerðir til innleiðingar aðalnámskrá grunnskóla, greinasvið:

- Námskeið voru haldin vítt og breitt um landið með skólastjórnendum og öðrum fulltrúa frá hverjum skóla til að stuðla að því að til yrðu svokallaðir leiðtogar í heimabyggð sem gætu áfram stutt við innleiðinguna í skólunum og á tilteknum svæðum. Ráðuneytið greiddi kostnað við námskeiðahaldið.
- Málþing um námsmat var haldið haustið 2013 og fylgt eftir með námskeiðum um land allt og skólunum hjálpað við að útfæra nýtt einkunnakerfi við lok grunnskóla.
- Kynning á greinaköflunum og umræður á haustþingum kennara í samstarfi við KÍ og á ýmsum öðrum viðburðum. Kynningarfundir um land allt, efni sett á Netið og bæklingar. Veggspjald með lykilhæfnipáttum var sent öllum skólum.
- Kynning á aðalnámskrám allra skólastiga fyrir foreldra, samstarfsverkefni við Heimili og skóla.
- Uppsetning á vefsíðu með gögnum um aðalnámskrár, menntastefnu, fréttir o.fl. Aðgengilegt efni. Kynningarefni um grunnþættina. Nám til framtíðar.
- Könnun í leik- og grunnskólum á stöðu innleiðingar og hvaða þarfir skólar hafi.
- Námsgagnastofnun (Menntamálastofnun), kennaramenntunarstofnanir og þeir sjóðir sem ráðuneytið hafði yfir að ráða nýttust með ýmsum hætti til innleiðingar og væntingar voru um að hægt væri að hækka framlög til þróunarstarfa, símenntunar og nýsköpunar í námsefnisgerð.
- Tilraunaverkefni í grunnskólum um ytra mat er m.a. ætlað að meta ýmsa þætti aðalnámskrár í skólum. Eins eru úttektir og kannanir á þriggja ára áætlun ráðuneytis sem eiga að nýtast til að meta innleiðingu aðalnámskrár.
- Fagráð um símenntun og starfsþróun kennara var m.a. hugsað til að samhæfa framboð á endurmenntun kennara, m.a. með hliðsjón af aðalnámskrá.

6.3 Nýr vitnisburðarkvarði við lok grunnskóla

Nokkrar breytingar eru gerðar á námsmati í grunnskóla skv. aðalnámskrá grunnskóla 2011 og í greinasviðum 2013, ekki síst við lok grunnskóla. Allir grunnskólar þurftu að endurskoða námsmatið hjá sér, en slík vinna á að mestu að geta verið eðlilegur hluti af lögbundnum skyldum grunnskóla til að gefa út skólanámskrá og endurskoða hana reglulega, sbr. 1. mgr. 29. gr. grunnskólalaga nr. 91/2008.

Allt frá því að aðalnámskrá grunnskóla var endurskoðuð 2011 þar sem stefna um nýtt námsmat við lok grunnskóla var staðfest hefur verið unnið að innleiðingu, þ.m.t. vegna fyrirmæla þeirrar námskrár um breytingar á námsmati. Ýmsum markvissum aðgerðum var hrundið í framkvæmd til að styðja skóla við þetta breytingaferli og til að gæta hagsmuna nemenda í samráði og samvinnu við helstu hagsmunaaðila.

• **Kynningar** fyrir foreldra, nemendur, kennara og skólastjórnendur og skólalápnustu sveitarfélaga.

· **30 milljóna kr. styrk** var úthlutað til sveitarfélaga í lok árs 2014 á grundvelli nemendafjölda hvers skóla til að styrkja sveitarfélög til að taka upp upplýsingakerfi sem styddi við innleiðingu aðalnámskrárinnar og nýtt námsmat.

· Þróun á **stöðluðu lokavitnisburðarskírteini úr grunnskóla** sem tengir saman einkunnir og matsviðmið. Skírteinið samræmir framsetningu einkunna úr skólum landsins og var fyrst notað vorið 2016 þegar allir grunnskólar tóku upp nýtt einkunnakerfi. Skírteininu er ætlað að styðja við námsmat grunnskóla og veita fyllri og samræmdari upplýsingar um námsstöðu nemenda en hingað til hefur tíðkast.

· Opnaður var **kynningarvefur** um námsmat hjá Menntamálastofnun þar sem veittar eru upplýsingar um nýtt námsmat og leiðbeiningar með dæmum um hvernig byggja megi það upp, sjá <http://vefir.nams.is/namsmat/>

Í aðalnámskrá grunnskóla frá 2011 eru sett fram matsviðmið við lok grunnskóla fyrir einstakar námsgreinar og námssvið. Einnig eru sett viðmið fyrir mat á lykilhæfni nemenda. Matsviðmiðin eru lýsing á hversu vel nemandi hefur skilgreinda hæfni á valdi sínu. Lýsingarnar eru tengdar einkunnunum A, B og C og einungis skilgreindar fyrir 10. bekk. Matskvarðann ber að nota við brautskráningu nemenda úr grunnskóla. Grunnskólar hafa verið hvattir til að nota framangreindan matskvarða þar sem við á, enda er hann nýttur eins og kostur er við stöðluð próf og skimunarpróf í grunnskóla. Matskvarðinn er skilgreindur sem sex einkunnir: A, B+, B, C+, C og D. Lýsingar á matsviðmiðum standa á bak við einkunnirnar A, B og C. Matsviðmið fyrir B eru byggð á hæfniviðmiðum sem skilgreind eru í aðalnámskrá fyrir 10. bekk og framsetning þeirra er með þeim hætti að gera má ráð fyrir að þorri nemenda nái þeirri hæfni. Einkunnina A fá þeir sem sýna framúrskarandi hæfni og einkunnina C fá þeir sem standast ekki þær kröfur sem gerðar eru í viðmiðum fyrir einkunnina B. D-einkunn lýsir hæfni í námi sem nær ekki viðmiðum sem lýst er í C-einkunn og er gert ráð fyrir að skóli geri þar grein fyrir hæfni nemanda út frá einstaklingsmiðaðri námskrá og áætlun.

Bókstöfunum B+ og C+ hefur verið bætt við námsmatskvarðann frá því að aðalnámskrá kom út árið 2011. Þær einkunnir lýsa hæfni nemenda sem náð hafa að hluta til viðmiðum sem lýst er í aðalnámskránni. Ekki eru útbúin ný matsviðmið heldur er einkunnin B+ notuð þegar hæfni nemenda er sambærileg þeirri lýsingu sem á við einkunnina B, þ.e. nemandi hefur náð öllum viðmiðum einkunnarinnar B og að hluta til þeirri lýsingu sem á við einkunnina A. Sama á við um einkunnina C+. Þar hefur nemandi náð að hluta til þeim viðmiðum sem einkunnin B kveður á um en öllum viðmiðum einkunnarinnar C.

VII Námsgögn

Samkvæmt lögum um grunnskóla nr. 91/2008 skal kennsla í skyldunámi í opinberum grunnskólum veitt nemendum að kostnaðarlausu og er óheimilt að krefja nemendur eða foreldra þeirra um greiðslu fyrir kennslu, þjónustu, námsgögn eða annað efni sem nemendum er gert skylt að nota í námi sínu og samrýmist ákvæðum grunnskólalaga og aðalnámskrá grunnskóla.

Árið 2007 voru sett lög um námsgögn nr. 71/2007. Markmið þeirra laga er að tryggja framboð og fjölbreytileika námsgagna í samræmi við þarfir nemenda og skóla. Í lögnum er kveðið á um ábyrgð og stuðning ríkisins við þróun, gerð og útgáfu námsgagna fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla og um öflun námsgagna fyrir grunnskóla. Samkvæmt lögnum felur ábyrgð og stuðningur ríkisins í sér rekstur Námsgagnastofnunar, sem leggur grunnskólum til námsgögn, fjárframlög til námsgagnasjóðs, sem úthlutar fé til grunnskóla til kaupa á námsgögnum og fjárframlög til þróunarsjóðs námsgagna sem styrkir nýsköpun, þróun, gerð og útgáfu námsgagna fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla

Árið 2015 tóku gildi lög nr. 91/2015 um Menntamálastofnun. Tók hin nýja stofnun við eignum, réttindum og skyldum Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar. Eitt af skilgreindum verkefnum Menntamálastofnunar er að stuðla að umbótum og framþróun í skólastarfi með því að sjá nemendum í skyldunámi fyrir vönduðum og fjölbreyttum námsgögnum og öðrum nemendum eftir því sem stofnuninni kann að verða falið.

Tafla 7.1 Frumútgáfur í námsgagnaútgáfu hjá Menntamálastofnun 2011 - 2017

Titlar eftir gerð	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Prentað efni	56	49	39	49	36	52	20
Fræðslumyndir	4	3	2	0	0	2	1
Hljóðbækur á vef	6	10	7	6	0	7	10
Gagnvirkt efni/námsvefir	11	9	6	2	1	1	0
Rafbækur	0	0	60	55	26	34	45
Kennsluleiðbeiningar og verkefni á vef	26	21	30	4	3	15	20
Samtals titlar	103	92	144	116	66	111	96

Heimild: Menntamálastofnun

Tafla 7.2 Framleidd og útgefin eintök námsgagna hjá Menntamálastofnun 2011-2017

Titlar eftir gerð	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Samtals eintök frumútgáfur	247.650	180.750	137.800	178.550	117.750	112.741	107.726
Samtals eintök endurprent	341.491	446.625	412.125	407.255	353.890	305.951	335.424
Samtals framleidd eintök	589.141	627.375	549.925	585.805	471.640	418.692	443.150
Samtals afgreidd eintök til skóla	552.446	549.405	573.177	563.282	554.058	505.336	552.028

Heimild: Menntamálastofnun

Ritföng í grunnskóla. Kostnaðarþátttaka afnumin hjá 99% grunnskólabarna

Könnun Velferðarvaktarinnar á kostnaðarþátttöku grunnskólabarna í skólagögnum, s.s. ritföngum og pappír, sýnir að á skólaárinu 2018-2019 búa 99% grunnskólabarna í sveitarfélögum sem hafa afnumið hana. Velferðarvaktin hefur tvívegist falið Maskínu að kanna kostnaðarþátttöku grunnskólabarna í skólagögnum. Niðurstöðurnar hafa leitt í ljós að flest sveitarfélög hafa ákveðið að afnema kostnaðarþátttöku grunnskólabarna vegna skólagagna. Skólaárið 2016-2017 höfðu 23% sveitarfélaga afnumið kostnaðarþátttökuna og 85% skólaárið 2017-2018. Við upphaf skólaárs 2018-2019 var hlutfallið komið í 92%. Í þeim sveitarfélögum sem svara því til að þau hafi ekki afnumið kostnaðarþátttöku búa um 1% grunnskólabarna landsins. Könnunin leiðir því í ljós að alls búa nú að minnsta kosti 44.643 börn, eða um 99% grunnskólanema landsins, í sveitarfélögum sem hafa aflétt kostnaðarþátttöku grunnskólanema. Um Velferðarvaktina <https://www.stjornarradid.is/verkefni/felags-og-fjolskyldumal/velferdarvaktin/>

VIII Sjóðir

8.1 Sprotasjóður

Sprotasjóður er sameiginlegur sjóður á vegum ríkisins fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla. Sjóðurinn styður við þróun og nýjungar í skólastarfi í samræmi við stefnu stjórnvalda og aðalnámskrár, samkvæmt 15. gr. laga nr. 90/2008 um leikskóla, 34. gr. laga nr. 91/2008 um grunnskóla og 53. gr. laga nr. 92/2008 um framhaldsskóla. Háskólinn á Akureyri annast umsýslu með Sprotasjóði.

Tafla 8.1 Yfirlit yfir heildarstyrki úr Sprotasjóði á tímabilinu 2010-2015

Ár	Fjöldi umsókna	Heildarupphæð sem sótt var um í m.kr.	Úthlutunarupphæð í m.kr.	Fjöldi verkefna
2010	128	252	44,8	47
2011	127	305	44	34
2012	189	400	43	46
2013	115	227	45	40
2014	124	259	50	37
2015	172	360	49	45

Heimild: *sprotasjodur.is* 2018

Tafla 8.2 Úthlutun úr Sprotasjóði til grunnskóla á árunum 2010-2016

Skólaár	Úthlutun m.kr.	Fjöldi skóla
2010-2011	18,4	25
2011-2012	12,9	14
2012-2013	17,7	20
2013-2014	16,1	16
2014-2015	25,3	21
2015-2016	22,4	25

Heimild: *Mennta- og menningarmálaráðuneyti*

8.2 Námsleyfasjóður

Námsleyfasjóður og Endurmenntunarsjóður grunnskóla starfa á grundvelli bráðabirgðaákvæðis II við lög um grunnskóla nr. 91/2008 þar sem stendur:

„Sveitarfélög skulu greiða upphæð er svarar til 1,3% af dagvinnulaunum kennara og skólastjóra í sveitarfélaginu í sérstakan sjóð er Samband íslenskra sveitarfélaga annast rekstur á og varðveitir. Úr sjóði þessum skulu greidd laun kennara og skólastjóra við grunnskóla vegna námsleyfa allt að einu ári. Sjóðurinn ráðstafar einnig þeim fjármunum sem ríkið veitir til símenntunar kennara og skólastjóra. Samband íslenskra sveitarfélaga skipar fimm menn í stjórn sjóðsins, tvo tilnefnda af Kennarasambandi Íslands og þrjá af Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Stjórn sjóðsins setur sér starfsreglur og birtir þær.“

Endurmenntunarsjóður grunnskóla fluttist frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu til Sambands íslenskra sveitarfélaga um áramótin 2008/2009 í samræmi við fyrrgreint bráðabirgðaákvæði.

Stjórn Námsleyfasjóðs, sem einnig fer með málefni Endurmenntunarsjóðs grunnskóla, er skipuð tveimur aðilum frá Kennarasambandi Íslands og þremur frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Hlutverk Námsleyfasjóðs er að greiða laun félagsmanna í Félagi grunnskólakennara og Skólastjóraráðuneyti Íslands sem hlotið hafa námsleyfi, allt að einu ári. Aðild að sjóðnum eiga kennarar, ráðgjafar og stjórnendur í grunnskólum, sem eru félagsmenn í FG eða SÍ. Hægt er að sækja um námslaun í þrjá, sex eða tólf mánuði.

Fjármögnun Endurmenntunarsjóðs grunnskóla er einnig byggð einnig á „samkomulaginu“ líkt og Námsgagnasjóður, þ.e.a.s. á að vera á fjárlögum en vegna tímabundinnar verkefnaskiptingar ríkis og sveitarfélaga kemur fjármagnið í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Tafla 8.3 Yfirlit yfir úthlutun úr Námsleyfasjóði 2010-2015

Ár	Fjöldi umsókna	Heildarupphæð sem sótt var um í m.kr.	Úthlutunarupphæð í m.kr.	Fjöldi verkefna
2010	175	254	66,4	79
2011	150	125	40,3	64
2012	140	123	44,4	47
2013	144	190	43,8	35
2014	162	216	48,1	38
2015	124	164	48,3	35

Heimild: Mennta- og menningarmálaráðuneyti

8.3 Námsgagnasjóður

Námsgagnasjóður hefur það hlutverk að leggja grunnskólum til viðbótarfé til námsgagnakaupa samkvæmt lögum um námsgögn nr. 71/2007 og reglugerð um sjóðinn nr. 1111/2007 og síðar úthlutunarreglur frá 2016. Með tilkomu sjóðsins er grunnskólum tryggt aukið svigrúm til námsgagnakaupa til viðbótar við úrval Menntamálastofnunar. Námsgögn sem keypt eru fyrir styrki sjóðsins skulu samrýmast markmiðum aðalnámskrár grunnskóla og er óheimilt að verja fjármunum úr Námsgagnasjóði til búnaðar- og tækjakaupa. Úthlutun úr sjóðnum fór fyrst fram í nóvember 2007. Hlutdeild hvers grunnskóla ræðst af nemendafjölda í hverjum grunnskóla skólaárið á undan. Grunnskólar með 150 nemendur eða færri fá reiknað álag á hvern nemenda. Sérstök stjórn er fyrir þennan sjóð með fulltrúum mennta- og menningarmálaráðuneytis, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Kennarasambands Íslands sem hefur m.a. eftirlit með ráðstöfum fjár úr sjóðnum.

Tafla 8.4 Framlög í Námsgagnasjóð 2010-2015

Ár	Framlög í m.kr.
2010	60
2011	40
2012	40
2013	40
2014	54
2015	54

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

8.4 Þróunarsjóður námsgagna

Þróunarsjóður námsgagna starfar samkvæmt reglugerð um þróunarsjóð námsgagna nr. 1268/2007. Hlutverk sjóðsins er að stuðla að nýsköpun, þróun, gerð og útgáfu námsgagna fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla með það að markmiði að tryggja framboð og fjölbreytileika námsgagna í samræmi við þarfir nemenda og skóla. Stefna sjóðsins er að námsefnið sem styrkt er, verði gefið út með rafrænum hætti og gert aðgengilegt á Netinu, þegar við á.

Allir þeir sem skrifa og útbúa námsefni fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla geta sótt um styrk úr sjóðnum. Þetta geta verið kennarar, sjálfstætt starfandi fræðimenn og útgáfufyrirtæki. Sjóðurinn styrkir gerð og útgáfu námsefnis fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla. Námsefnið þarf að henta til kennslu á þremur fyrstu

skólastigunum. Námsefni fyrir háskólastig og fullorðinsfræðslu er ekki styrkt. Forgangsaðriði í úthlutun geta verið breytileg frá ári til árs.

Sjóðurinn hefur úthlutað styrkjum árlega frá árinu 2008 og hefur mennta- og menningarmálaráðuneytið annast umsýslu hans. Frá og með árinu 2013 hefur Rannsóknamiðstöð Íslands, Rannís, annast umsýslu sjóðsins.

Úthlutanir 2011 og 2015.

2011: Styrkumsóknir voru alls 150 að undangenginni auglýsingu. Samanlagðar fjárbeiðnir námu rúmlega 125 m. kr. en til ráðstöfunar voru 41 m.kr. Stjórn Þróunarsjóðs námsgagna ákvað að veita samtals 40,26 m.kr. til 64 verkefna.

2015: Sjóðnum bárust alls 124 styrkumsóknir og námu fjárbeiðnir alls tæplega 164 m.kr. Flestir umsækjendur báðu um fullan styrk, eða 1,75 m.kr., en meðalupphæð styrkbeiðna nam um 1,3 m.kr. Stjórn Þróunarsjóðs námsgagna ákvað að veita styrk til 35 verkefna fyrir árið 2015 fyrir alls 48,3 m.kr. Þetta voru 7 karlar (20%), 18 konur (51%) og 10 fyrirtæki/stofnanir (29%).

IX Mat og eftirlit

9.1 Markmið og tilgangur ytra mats

Markmið mats og eftirlits með gæðum starfs í grunnskólum er samkvæmt 35. grein laga um grunnskóla nr. 91/2008 að:

1. veita upplýsingar um skólastarf, árangur þess og þróun til fræðsluyfirvalda, starfsfólks skóla, viðtökuskóla, foreldra og nemenda,
2. tryggja að starfsemi skóla sé í samræmi við ákvæði laga, reglugerða og aðalnámskrár grunnskóla,
3. auka gæði náms og skólastarfs og stuðla að umbótum,
4. 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 aðalnámskrá grunnskóla frá 2011 og reglugerð um mat og eftirlit í grunnskólum og upplýsingaskyldu sveitarstjórna um skólahlald nr. 893/2009.

Ytra mat

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 samkvæmt lögum um grunnskóla 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. Næsta áætlun tók til tímabilsins 2013-2015. Ytra mat er skilgreint í fyrri áætluninni og getur samkvæmt henni m.a. falist í úttektum á einstökum þáttum skólahlalds, stofnanaúttektum, úttektum á námsgreinum og námsþáttum og innra mati skóla. Einnig tekur ytra mat til innlendra og erlendra kannana, rannsókna 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.

Síðan í ársbyrjun 2013 er framkvæmd ytra mats í leik-, grunn- og framhaldsskólum í umsjá Menntamálastofnunar en ráðuneytið ber ábyrgð á eftirfylgd með ytra mati í skólum.

Þróunarverkefni mennta- og menningarmálaráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga um ytra mat

Í lögum um grunnskóla frá 2008 er kveðið á um skyldu bæði mennta- og menningarmálaráðuneytis og sveitarfélaga um mat og eftirlit með skólastarfi grunnskóla. Sveitarfélög skulu sinna mati og eftirliti með gæðum skólastarfs og láta ráðuneyti í té upplýsingar um framkvæmd skólahlalds, innra mat skóla, ytra mat sveitarfélaga, framgang skólafestu sinnar og áætlanir um umbætur. Sveitarfélög skulu einnig fylgja eftir innra og ytra mati þannig að slíkt mat leiði til umbóta í skólastarfi.

Haustið 2010 var stofnaður faghópur til að meta hvort grundvöllur væri fyrir samstarfi ráðuneytis og sveitarfélaga um reglubundið ytra mat á grunnskólum. Í hópnum voru fulltrúar ráðuneytis og sveitarfélaga auk sameiginlegs verkefnisstjóra ráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Faghópurinn skilaði tillögu að útfærslu að sameiginlegu ytra mat ráðuneytis og sveitarfélaga í mars 2011.

Tillaga faghóps fól í sér að ytra matið næði til allra grunnskóla í landinu og að þeir yrðu metnir á sambærilegan hátt og á grundvelli sömu viðmiða, að teknu tilliti til aðstæðna og sérstöðu hvers skóla. Ekki var gert ráð fyrir samanburði milli einstakra skóla heldur að sveitarfélög og skólar gætu skoðað stöðu sína miðað við stöðu

heildarinnar. Lagt var til að árlega yrði gert ytra mat á um 35 skólum og það tæki því um fimm ár að meta alla grunnskóla landsins. Gert var ráð fyrir að bæði ráðuneyti og sveitarfélög leggðu fram fjármagn til að standa straum af kostnaði við ytra matið. Sveitarfélög hefðu síðan það hlutverk að fylgja ytra matinu og umbótaáætlun skólans eftir. Faghópurinn lagði til að í tilraunaskyni yrði tillagan prófuð með þátttöku sex skóla í þeim tilgangi að kostnaðarmeta verkefnið á raunhæfan hátt og endurskoða og lagfæra áætlanir um framkvæmd matsins. Einnig væri með tilraunaverkefninu hægt að svara á öruggari máta mörgum álitæfnum hvað varðar fyrirkomulag í kringum ytra matið.

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga og mennta- og menningarmálaráðuneyti samþykktu að setja fjármagn í verkefnið og í október 2011 voru ráðnir sérfræðingar til að annast útfærslu á tillögu faghópsins, s.s. gerð viðmiða, siðareglna og leiðbeininga fyrir matsteymi auk þess að skipuleggja tilraunaverkefni og ráða matsaðila.

Matsþættir og viðmið um gæði

Tilraunaverkefnið hófst í byrjun janúar 2012 og stóð yfir fram í júní sama ár. Til þátttöku voru valdir sex skólar og var leitast við að velja skóla sem voru ólíkir að stærð og gerð og í ólíkum sveitarfélögum. Lögð var áhersla á að hluti skólanna væri utan þjónustusvæðis skólaskrifstofa. Tveggja manna matsteymi mat hvern þátttökuskóla og voru ráðnir tveir matsaðilar til þeirra starfa. Hvor um sig mat þrjú skóla og á móti þeim í matsteymi tilnefndu viðkomandi sveitarfélög fulltrúa.

Faghópurinn lagði til að í fyrstu umferð ytra mats á grunnskólum næði matið fyrst og fremst til valdra þátta í starfi skóla sem hægt væri að skilgreina sem lykilþætti í umbótastarfi. Þeir þrír matsþættir sem lagt var til að yrðu þungamiðjan í matinu eru:

1. Stjórnun skóla
2. Kennsla og nám
3. Vinnubrögð við innra mat

Að auki lagði faghópurinn til að fræðsluþróun eða skóli gætu óskað eftir að sérstakur þáttur í starfi skólans væri metinn.

Mikilvægt var talið að fyrir fram yrðu skilgreind viðmið um gæði í skólastarfi sem stuðst yrði við í matinu og haustið 2011 voru því ráðnir sérfræðingar til að annast gerð viðmiða fyrir þessu þrjú svið. Viðmið um gæði í skólastarfi sem liggja til grundvallar mati á skólunum eru aðgengileg á heimasíðum Sambands íslenskra sveitarfélaga, mennta- og menningarmálaráðuneytis og Menntamálastofnunar.

Ytra mat 2013-2016

Á tímabilinu 2013-2016 hafa 46 grunnskólar verið metnir víðs vegar um landið utan Reykjavíkur en Reykjavíkurborg er með eigið ytra matskerfi fyrir grunnskólana sína. Nokkrir þessara skóla eru skólar sem hafa verið sameinaðir síðustu ár og teljast því starfsstöðvar skólanna fleiri. Metnar hafa verið 1167 kennslustundir. Niðurstöður gefa góðar vísbendingar um hvernig skólastarfi er háttað í metnum skólum. Þungamiðja matsins eru þrír þættir sem hafa hvað mest áhrif á gæði skólastarfs með megináherslu á nám og árangur nemenda: *kennsla og nám, stjórnun skóla og innra mat*.

Tafla 9.1 Fjöldi grunnskóla sem metnir hafa verið eftir árum

Ár	Ytra mat með matsækinu Gæðastarf í grunnskólum
2013	8
2014	10
2015	8
2016	10
2017	10
Samtals	46

Heimild: Menntamálastofnun

Tafla 9.2 Hlutfall metinna skóla eftir fjölda skóla í landshlutum

Landshluti	Hlutfall skóla svæðisins
Höfuðborgarsvæðið utan Reykjavíkur	34%
Reykjarnes	30%
Vesturland	45%
Vestfirðir	42%
Norðurland-vestra	29%
Akureyri	40%
Norðurland-eystra utan Akureyrar	40%
Austurland	29%
Suðurland	53%

Heimild: Menntamálastofnun

Aðrar úttektir og kannanir

Hér á eftir er gerð grein fyrir ýmsum könnunum og úttektum sem mennta- og menningarmálaráðuneytið lét gera á tímabilinu. Flestar eru samkvæmt þriggja ára áætlun ráðuneytisins um ytra mat en nokkrar eru frumkvæðisúttektir. Í flestum tilvikum er einungis gerð grein fyrir efni og markmiði hverrar úttektar en skýrslur með umfjöllun og niðurstöðum eru að finna á vef ráðuneytisins. Í kjölfar kannana fór fram ítarleg eftirfylgni af hálfu ráðuneytisins.

Úttekt á kennslu í stærðfræði í grunnskólum

Í desember 2011 lét ráðuneytið gera úttekt á kennslu, námskröfum og námsmati í stærðfræði á unglingsstigi í átta skólum víðsvegar um landið. Skólarnir voru valdir með tilliti til stærðar, gerðar og staðsetningar. Þannig var leitast við að hafa gróna skóla í þéttbýli, skóla á landsbyggðinni, bæði til sveita og í sjávarþorpum og fjölmenna og fámenna skóla. Úttektin var gerð skv. þriggja ára áætlun mennta- og menningarmálaráðuneytisins um úttektir og kannanir á grunnskólastigi 2010-2012 og 38. gr. laga nr. 91/2008 um grunnskóla.

Markmið með úttektinni var að afla upplýsinga um framkvæmd stærðfræðikennslu á unglingsstigi í grunnskólum með hliðsjón af almennum hluta aðalnámskrár grunnskóla frá 2006 og 2011 og námskrá í stærðfræði frá 2007. Úttektin beindist m.a. að kennsluháttum, námsmati, námsgögnum, árangri af kennslunni og menntun kennara. Gert var ráð fyrir að niðurstöður úttektarinnar myndu gefa gagnlegar upplýsingar um fyrirkomulag, framkvæmd og árangur af stærðfræðikennslu í grunnskólum.

Listgreinar og heimilisfræði í grunnskólum 2011

Í aðalnámskrá grunnskóla frá 2007 var kveðið á um fjölda kennslumínútna í hverri námsgrein sem skólum er skylt að bjóða nemendum upp á í hverri viku að jafnaði. Ráðuneytið kannaði hvernig grunnskólar uppfylla viðmiðunarstundaskrá fyrir skólaárið 2010-2011 í listgreinum og heimilisfræði með því að skoða yfirlit frá Hagstofu Íslands yfir kennslutíma eftir námsgreinum (ekki lágu fyrir tölulegar upplýsingar um námsgreinina smíði og hönnun).

Helsta niðurstaðan var að verulega skorti á að allir grunnskólar uppfylltu viðmiðunarstundaskrá (2007) í listgreinum og heimilisfræði. Ástandið var best í 1. – 4. bekk en þar uppfylltu þó ekki 36% skóla ákvæði viðmiðunarstundaskrár, í 5. – 7. bekk var hlutfallið komið upp í 50%, auk þess vantaði á miðstigi fleiri kennslutíma upp á heildarkennslutíma en á yngsta stiginu. Erfiðara var að meta stöðuna í 8. – 10. bekk þar sem viðmiðunarstundaskráin gaf skólum talsvert svigrúm um útfærslu á list- og verkgreinakenndu en tölurnar benda samt sem áður til að 55% skóla bjóði ekki öllum nemendum upp á listgreinakenndu utan valgreina. Aftur á móti bjóða vel flestir skólar upp á valgreinar í list- og verkgreinum í 8. – 10. bekk en ekki eru til upplýsingar um hversu hátt hlutfall nemenda sækir slíkar valgreinar.

Valgreinar í grunnskólum

Samkvæmt þriggja ára áætlun mennta- og menningarmálaráðuneytisins um mat á skólstarfi var gerð könnun á fyrirkomulagi og umfangi valgreina á unglingsstigi vorið 2011.

Í lögum um grunnskóla nr. 91/2008 segir að nemendur í 8., 9. og 10. bekk skulu eiga kost á vali um námsgreinar og námssvið í um þriðjungu námstímans. Heildarnámstími á viku í 8. til 10. bekk var 4440 mínútur eða 1480

mínútur í hverjum árgangi. Tími til ráðstöfunar fyrir valgreinar í hverjum árgangi á unglingsstigi er þá um 490 mínútur á viku eða rúmlega 12 kennslustundir. Þessar breytingar að nemendur í 8. bekk ættu kost á jafnmiklu vali og nemendur í 9. og 10. bekk og að val skyldi nema allt að þriðjungi námstíma áttu sér stað í janúar 2007 með lögum um breytingu á lögum nr. 66/1995 um grunnskóla.

Samkvæmt aðalnámskrá grunnskóla frá 2006 er tilgangurinn með auknu valfrelsi nemenda að laga námið sem mest að þörfum einstaklingsins og gera hverjum og einum kleift að leggja eigin áherslur í námi miðað við áhugasvið og framtíðaráform í samvinnu við foreldra og forráðamenn, kennara og námsráðgjafa. Skólar skulu gera grein fyrir tilhögun valgreina í skólanámskrá að fengnu samþykki sveitarstjórnar og kynna nemendum og foreldrum og forráðamönnum. Þar skal skilgreina og skýra markmið valgreina sem boðnar eru fram, leggja fram kennsluáætlanir, yfirlit yfir námsefni og ákvarðanir um námsmat. Með valfrelsi vinnst einkum þrennt. Í fyrsta lagi er ekki horfið frá sjónarmiðum um nauðsyn almennrar menntunar á grunnskólastigi. Í öðru lagi er nemendum gefinn kostur á því með vali að nálgast tiltekin greinasvið eftir áhuga eða fyrirætlunum um framhaldsnám. Í þriðja lagi gefst nemendum kostur á að velja sig frá greinum eða námssviðum sem ekki höfða til þeirra eða minni þörf er á miðað við framtíðaráform.

Í könnuninni voru skólastjórar beðnir að svara 16 spurningum um fyrirkomulag og umfang á kennslu valgreina.. Þar kom m.a. fram að þessar list- og verkgreinar væru víða í boði í skólum og væru meðal algengustu valgreina. Hátt í níu af hverjum tíu skólum bjóða upp á heimilisfræði, hönnun og smíði, og myndmennt sem valgrein. Þrír af hverjum fjórum bjóða upp á textílmennt og yfir 60% bjóða upp á leikræna tjáningu. Hins vegar voru aðeins um 40% skóla sem buðu upp á tónmennt sem valgrein sem skýrist að einhverjum hluta af því að börnum býðst víða nám í tónlistarskólum. Til marks um það meta 67% skóla tónlistarnám til jafns við valgrein í 10. bekk.

Tíu vinsælustu valgreinarnar í grunnskólum eftir fjölda nemenda skólaárið 2010-2011 voru:

1. Myndmennt: 10.518 nemendur í 128 skólum.
2. Heimilisfræði: 10.511 nemendur í 131 skóla.
3. Íþróttir og sund: 10.484 nemendur í 128 skólum.
4. Hönnun og smíði: 9.818 nemendur í 129 skólum.
5. Textílmennt: 9.078 nemendur í 112 skólum.
6. Leikræn tjáning: 7.701 nemandi í 91 skóla.
7. Upplýsinga- og tæknimennt: 7.352 nemendur í 97 skólum.
8. Enska: 6.502 nemendur í 89 skólum.
9. Náttúrufræði: 6.243 nemendur í 69 skólum.
10. Íslenska: 5.601 nemandi í 68 skólum.

Til fróðleiks má nefna að fyrir 20 árum eða skólaárið 1991-1992 gerði ráðuneytið könnun meðan grunnskóla um framboð valgreina og þá voru níu eftirfarandi námsgreinar algengastar: Vélritun, tölvufræðsla, bókfærsla, líffræði, þýska, heimilisfræði, smíði, myndmennt, hannyrðir og samfélagsfræði. Vinsældalistinn hefur því breyst ótrúlega lítið á þessu tímabili.

Ritun – úttekt á kennslu í ritun í 12 grunnskólum

Í byrjun árs 2012 lét ráðuneytið gera úttekt á kennslu. Úttektin var í samræmi við þriggja ára áætlun mennta- og menningarmálaráðuneytisins um úttektir og kannanir á grunnskólastigi 2010-2012 og var jafnframt hluti af lögbundinni eftirlitsskyldu ráðuneytisins. Markmið með úttektinni var að afla upplýsinga um framkvæmd kennslu í ritun í íslensku í byrjendakennslu, 4., 7. og 10. bekk grunnskóla samkvæmt aðalnámskrá grunnskóla í íslensku frá 2007 og almennan hluta aðalnámskrár grunnskóla frá 2006 og 2011. Einnig átti að athuga ritunarmarkmið aðalnámskrár í öðrum námsgreinum eftir því sem þörf krefði. Úttektin beindist m.a. að kennsluháttum, námsmati, námsgögnum, árangri af kennslunni og menntun kennara. Gert var ráð fyrir að niðurstöður úttektarinnar myndu gefa gagnlegar upplýsingar um fyrirkomulag, framkvæmd og árangur af ritunarkennslu í grunnskólum. Valdir voru 12 grunnskólar til að taka þátt í úttektinni. Þeir voru valdir með tilliti til stærðar, gerðar og staðsetningar. Þannig var leitast við að hafa gróna skóla í þéttbýli, skóla á landsbyggðinni, bæði til sveita og í sjávarþorpum og fjölmenna og fámenna skóla.

Íþróttir – könnun á íþróttum í grunnskólum

Í febrúar 2012 var gerð könnun á framkvæmd og fyrirkomulagi íþróttakennslu í grunnskólum. Könnunin var gerð í samræmi við þriggja ára áætlun ráðuneytisins um ytra mat í leik-, grunn- og framhaldsskólum auk þess að vera hluti af eftirliti ráðuneytisins sbr. 4. gr. og 38. gr. laga um grunnskóla nr. 91/2008. Markmið könnunarinnar var að kanna útfærslu grunnskólanna á áherslum aðalnámskrár .

Könnun á hagnýtingu samræmdra prófa í grunnskólum

Í mars 2012 var gerð könnun á hagnýtingu samræmdra könnunarprófa í grunnskólum. Könnun fór þannig fram að stofnað var til tveggja rýnihópa, annars vegar kennara og skólastjórnenda og hins vegar foreldra sömu skóla. Tuttugu skólar víðsvegar af landinu tóku þátt í rýnihópunum. Til að auðvelda framkvæmdina fór umræðan fram í svokölluðum fjarumræðuborðum. Könnun með þessu sniði er eigindleg rannsókn sem gefur þátttakendum tækifæri til að bregðast við spurningum sem lagðar eru fram og skiptast á skoðunum. Eigindleg rannsókn af þessu tagi gefur þátttakendum tækifæri til að koma á framfæri upplýsingum sem annars kæmu ekki fram í spurningakönnun en gefur ekki kost á tölfræðilegri úrvinnslu niðurstaðna. Könnun með fjarumræðuborðum með þessu sniði hefur ekki áður verið framkvæmd fyrir ráðuneytið.

Þátttakendur voru spurðir um afstöðu sína til prófanna og framkvæmd þeirra, hvernig nemendur væru undirbúnir, hvernig niðurstöðurnar væru nýttar í skólastarfi, um samskipti skóla og foreldra og hvort eitthvað mætti betur farar í framsetningu og kynningu á niðurstöðunum. Í skýrslunni eru birt öll svör þátttakenda í umræðunum.

Könnun um tölvuumhverfi og íslenskt mál 2012

Að beiðni nefndar um íslensku í tölvuheiminum lét mennta- og menningarmálaráðuneyti gera könnun meðal allra grunnskóla á landinu um tölvur og íslenskt mál. Markmið könnunarinnar var að afla upplýsinga um tölvuumhverfi og íslenskt mál svo fylgja megi eftir þeim áherslum sem settar eru fram í íslenskri málstefnu. Var spurningalisti sendur öllum grunnskólum landsins á tímabilinu febrúar til mars 2012.

Krikaskóli – þróunarskóli

Í maí 2012 heimilaði mennta- og menningarmálaráðuneyti að Krikaskóli í Mosfellsbæ yrði þróunarskóli, samkvæmt 44. gr. laga nr. 91/2008 um grunnskóla.

Í umsókn Mosfellsbæjar frá 2011 um þróunarskóla var sótt um þriggja ára þróunartímabil og óskað eftir úttekt á verkefninu að afloknu tímabilinu. Gera átti tilraun með að reka heildstæðan leik- og grunnskóla fyrir eins til níu ára börn með samræmdan 200 daga starfstíma fyrir bæði skólastigin. Vorið 2015 lét ráðuneytið leggja mat á hvernig tilraunin hefði gengið. Skýrsla með niðurstöðum úttektarinnar liggur fyrir.

Verðlaunasamkeppni var haldin í Mosfellsbæ árið 2007 um uppbyggingu Krikaskóla. Verðlaunahópurinn, *Bræðingur*, byggði grunnhugmynd skólans á lýðræðislegum vinnubrögðum, einstaklingsmiðuðu námi og að efla reynslu og virkni barna með því að bjóða upp á raunveruleg verkefni og viðfangsefni. Bygging og lóð voru hönnuð til að styðja við og styrkja þessar hugmyndir og verklag. Stefna skólans er *útfærsla á aðalnámskrá leik- og grunnskóla, skólastefnu Mosfellsbæjar og hugmyndum Bræðingshópsins*. Skólastefna sveitarfélagsins var samþykkt árið 2002, síðast endurskoðuð 2010. Skólastefnan skiptist í fimm áherslukafla og skilgreind leiðarljós og markmið. Þeir eru skólastarf, mannaður, umgjörð og stuðningur, samfélagið og umhverfið. Í stefnunni kemur fram að skólastefnan sé sett fram sem framtíðarsýn að öflugu skólasamfélagi. Hana skal hafa að leiðarljósi við gerð skólanámskrár og vera stjórnendum uppeldisstofnana sveitarfélagsins leiðarvísir í uppbyggingu starfseminnar.

Heimabyggðin mín

Í nóvember 2012 ákvað þáverandi mennta- og menningarmálaráðherra að beiðni verkefnisstjóra verkefnisins *Heimabyggðin mín - nýsköpun - heilbrigði og forvarnir* að láta gera úttekt á verkefninu. Verkefnið er á vegum félagsins *Landsbyggðarvinir í Reykjavík og nágrenni* og er ætlað ungu fólki á aldrinum 12-30 ára bæði í grunn- og framhaldsskólum.

Á heimasíðu Landsbyggðarvina segir m.a. um verkefnið: Verkefnið miðar að því að unga fólkið í landinu gaumgæfi eigin málefni og málefni byggðar sinnar, velti fyrir sér framtíðarmöguleikunum og geri sér grein fyrir hvað það geti lagt af mörkum. Allt í von um að það efli bjartsýni, bæti vellíðan og styrki sjálfsmynd fólksins, og þar með framgang atvinnu- og menningarlífs á hverjum stað og samfélagsins í heild.

Markmið verkefnisins er :

- Að hvetja ungt fólk til að hugsa um heimabyggð sína út frá þeim tækifærum sem þar bjóðast og miða að því að gera heimabyggðina að betri stað að búa á og eftirsóknarverðari stað til að flytjast til.
- Að hver og einn fái notið sín á eigin forsendum, að *frumkvæði* komi frá *þátttakendunum sjálfum*.
- Að efla sköpunargleði ungs fólks.
- Að unga fólkið kynnist öðruvísi og betur heimabyggð sinni og finni að það geti haft áhrif, að á það sé hlustað og um leið verði það að hæfari einstaklingum til lýðræðislegrar þátttöku.

Verkefnið hefur verið rekið í tíu ár og hafa rúmlega 60 grunnskólar tekið þátt í því, langflestir á landsbyggðinni, sumir oft en einu sinni.

Markmið með úttektinni var að meta ávinning af þátttöku í verkefninu og skoða með hvaða hætti verkefnið væri fléttað inn í skólustarf og einstakar námsgreinar, t.d. lífsleikni, samfélagsgreinar, íslensku og nýsköpun. Kannað var m.a. hvort verkefnið hefði breytt viðhorfum nemenda til menntunar, starfsmöguleika og heimabyggðar, hvort þátttaka í verkefninu væri talin hafa haft áhrif á gengi í framhaldsskólum (minnkað brottfall úr grunnskóla eitt af undirliggjandi markmiðum verkefnisins), hefði haft lýðræðisleg vinnubrögð í skólum og áhrif skólustarfsins á nærsamfélagið.

Sérfræðipjónusta (skólaþjónusta)

Í 40. gr. laga nr. 91/2008 um grunnskóla segir að sveitarfélög eigi að tryggja að sérfræðipjónusta sé veitt í grunnskólum, ákveða fyrirkomulag hennar og stuðla að því að hún fari fram innan skóla. Í sérfræðipjónustu felist annars vegar stuðningur við nemendur og fjölskyldur þeirra og hins vegar stuðningur við starfsemi skóla og starfsfólk þeirra. Helsta breytingin frá lögnum frá 1995 er sú að opnari viðmið eru um hlutverk sérfræðipjónustu og að sveitarfélög geta ákveðið fyrirkomulag sérfræðipjónustu. Sérstaklega er tilgreint að sveitarfélög skuli stuðla að því að sérfræðipjónustan fari sem mest fram innan skólanna. 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

Ítarleg reglugerð hefur verið sett á grundvelli laganna, *reglugerð nr. 584/2010 um sérfræðipjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarrád í grunnskólum* og leysir sú reglugerð af hólmi þrjár eldri reglugerðir eða reglugerð nr. 386/1996 um sérfræðipjónustu skóla, reglugerð nr. 388/1996 um nemendaverndarrád í grunnskólum og reglugerð nr. 225/1995 um starfsemi leikskóla (að hluta). Reglugerðin tekur til sérfræðipjónustu í bæði leik- og grunnskólum og er það í fyrsta sinn sem gefin er út sameiginleg reglugerð fyrir sérfræðipjónustu þessara tveggja skólastiga. Sveitarfélög geta rekið sérfræðipjónustuna á eigin vegum, sameinast um slíkan rekstur eða keypt hana að. Ekki er kveðið skýrt á um skipulagslega stöðu sérfræðipjónustu en tekið fram að hún geti hvort sem heldur 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 leik- og grunnskólum spurningalista um innleiðingu leik- og grunnskólalaga frá 2008. Skólastjórar grunnskóla voru spurðir hvers konar sérfræðipjónustu skólinn hefði aðgang að sbr. 40. gr. laga um grunnskóla og reyndist aðgangur að sérfræðipjónustu mjög misjafn eftir skólum.

Í mars 2013 lét mennta- og menningarmálaráðuneytið gera könnun meðal sveitarstjórna um fyrirkomulag og framkvæmd reglugerðar nr. 584/2010 um sérfræðipjónustu við leik- og grunnskóla og nemendaverndarrád í grunnskólum. Könnunin var liður í þriggja ára áætlun ráðuneytisins um úttektir og kannanir í leik- og grunnskólum á tímabilinu 2013-2015 en einnig hluti af lögbundnu eftirliti mennta- og menningarmálaráðuneytisins skv. 4. og 38 gr. laga nr. 91/2008 um grunnskóla og reglugerð nr. 658/2009 um mat og eftirlit í grunnskólum og upplýsingaskyldu sveitarstjórna um skólalald.

Má því leiða líkum að því að nokkuð almenn ánægja sé með reglugerðina meðal svarenda og ekki þörf á endurskoðun alveg í bráð.

Til þess að fá gleggri mynd af þjónustunni var ákveðið að velja sex ólíkar útfærslur hjá sveitarfélögum til að skoða sérstaklega, með viðtölum og heimsóknum. Auk þess var leitað til úrtaks foreldra og skóla til að fá sýn þeirra á þjónustuna og fyrirkomulag hennar. Markmiðið er að skoða framkvæmd laga og reglugerðar um sérfræðipjónustu leik- og grunnskóla og nemendaverndarráða í grunnskólum og kanna hvort og hvernig sveitarfélög koma til móts við mismunandi þarfir nemenda og skóla fyrir sérfræðipjónustu. Ákveðið var að gera úttekt á fyrirkomulagi og framkvæmd sérfræðipjónustu í eftirtöldum sex sveitarfélögum: Akureyrarbæ, Fljótdalshéraði, Hafnarfirði, Stykkishólmsbæ, Vesturbyggð og Þingeyjarsveit. Við val á sveitarfélögum var reynt að velja sveitarfélög með mismunandi fyrirkomulag á sérfræðipjónustu, s.s. með sérfræðipjónustu á eigin vegum, samstarfi um sérfræðipjónustu eða aðkeyptri þjónustu að mestu leyti.

Markmið með úttektinni er kanna hvernig mismunandi útfærslur koma til móts við ákvæði reglugerðar um sérfræðipjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarrád í grunnskólum frá 2010. Skoðað

var hvernig til hefði tekist í þessum sveitarfélögum að tryggja fullnægjandi aðgengi að sérfræðipjónustu innan sveitarfélagsins sem og tengsl við sérfræðistofnanir á landsvísu. Leitað var svara við því hvort staðsetning og stærð sveitarfélaga, mismunandi útfærsla eða skipulag sérfræðipjónustu hefði áhrif á aðgengi og gæði þjónustunnar. Sérstaklega var skoðað hvernig til hefði tekist í fyrrnefndum sex sveitarfélögum að skipuleggja sérfræðipjónustu sem á að sinna tvíþættu hlutverki þjónustunnar samkvæmt reglugerð nr. 584/2010,

- annars vegar stuðning við nemendur í leik- og grunnskólum og foreldra þeirra og
- hins vegar stuðning við starfsemi skóla og starfsfólk þeirra.

Könnun á framkvæmd reglugerðar um ábyrgð, réttindi og skyldur nemenda, foreldra og starfsfólks skóla

Í 14. gr. laga nr. 91/2008 um grunnskóla er fjallað um ábyrgð nemenda á eigin námi og á framkomu sinni og samskiptum með hliðsjón af aldri og þroska. Í 30. gr. laganna er fjallað um skólareglur. Þótt 30. grein laganna 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. Reglugerðin leysir af hólmi eldri reglugerð um skólareglur og aga nr. 270/2000.

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 aðgerðaáætlun gegn einelti með virkri viðbragðsáætlun til að takast á við eineltismál. Aðgerðaáætlun 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 fagråd í eineltismálum sem starfar á landsvísu en foreldrar eða skólar geta samkvæmt reglugerðinni óskað eftir aðstoð þess ef ekki tekst að finna viðunandi lausn innan skóla eða sveitarfélags þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir og aðkomu sérfræðipjónustu.

Nýmæli er að í reglugerðinni er fjallað um líkamlegt inngrip í málum nemenda vegna óviðunandi og/eða skadlegar hegðunar þeirra. Áréttað er að starfsfólki skóla sé óheimilt að beita líkamlegum refsingum og líkamlegu inngripi í refsingarskyni. Ef starfsfólk skóla metur að háttsemi nemandar geti leitt af sér hættu fyrir samnemendur og/eða starfsfólk skóla þá ber starfsfólki skylda til að bregðast tafarlaust við slíku með líkamlegu inngripi til að stöðva hann. Ávallt skal þess gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til í samræmi við meðalhófsreglu stjórnáskýlulaga. Einnig eru í reglugerðinni settar viðmiðanir um að skólástjórar geta synjað nemendum um skólavist ef grunur leikur á að þeir séu undir áhrifum vímuefna.

Haustið 2013 lét mennta- og menningarmálaráðuneytið gera könnun meðal skólástjóra grunnskóla með það að markmiði að fá yfirlit yfir það hvernig til hefði tekist að innleiða helstu atriðin í reglugerðinni tæpum þremur árum eftir gildistöku hennar. Einnig var könnunin hluti af lögboðnu eftirliti mennta- og menningarmálaráðuneytisins skv. 4. og 38 gr. laga nr. 91/2008 um grunnskóla, reglugerð nr. 893/2009 um mat og eftirlit í grunnskólum og upplýsingaskyldu sveitarstjórna um skólalahl og þriggja ára áætlun ráðuneytisins um úttektir og kannanir í grunnskólum á tímabilinu 2013-2015.

Í könnuninni var spurt um atriði í tengslum við skólabrag, einelti og fagråd gegn einelti, skólareglur, brottrekstur úr kennslu/skóla og hvort skólinn hefði þurft að nota líkamlegt inngrip og verklagsreglur þar að lútandi. Í lokin voru skólaspurðir hvort almennra spurninga eins og hvort þeir teldu mikla eða litla þörf á að ráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga útbyggju almenn viðmið um skólareglur, sbr. 9. gr. reglugerðarinnar, hvernig skólanum hefði almennt tekist að innleiða meginákvæði reglugerðarinnar og hvort þeir teldu þörf á endurskoðum á einhverjum ákvæðum hennar.

Eftirfylgnikönnun 2014 á innleiðingu laga um grunnskóla

Í áætlun ráðuneytis um úttektir og kannanir á starfsemi leik-, grunn- og framhaldsskóla fyrir tímabilið 2013-2015 var gert ráð fyrir eftirfylgni við fyrri kannanir frá 2009 um innleiðingu laga um leik- og grunnskóla með það að markmiði að leggja mat á stöðu framkvæmdar laga um grunnskóla nr. 91/2008 fimm og hálfu ári eftir gildistöku laganna. Markmiðið var einnig að fylgjast með því hvernig sveitarfélög og skólar sinntu þeim verkefnum sem þeim væru ætluð samkvæmt lögum og safna upplýsingum um skólastarf m.a. vegna eftirlitsskyldu mennta- og

menningarmálaráðuneytis. Við gerð kannananna frá 2014 var tekið mið af niðurstöðum kannana frá 2009, sérstaklega hvað varðar þau sveitarfélög og skóla sem ekki þóttu uppfylla einstök lagaákvæði. Þá var bætt við spurningum sem tengjast reglugerðum sem gerðar hafa verið við lög, um innleiðingu aðalnámskrárinnar, um starfsemi skólaráða um gagnsemi samstarfsverkefnis um farkennara í dönsku. Lögð var áhersla á að kanna lögbundna þætti í starfi grunnskóla.

List- og verkgreinar

Í september 2016 aflaði Hagstofa Íslands að beiðni mennta- og menningarmálaráðuneytis upplýsinga frá grunnskólum um kennslustundafjölda í list- og verkgreinum. Ráðuneytið vann úr upplýsingunum fyrir skólaárin 2013-2014, 2014-2015 og 2015-2016 til þess að athuga hvort nemendur fengju lögbundinn kennslustundafjölda í list- og verkgreinum sem þeim bæri samkvæmt lágmarksviðmiðum í aðalnámskrá grunnskóla frá 2011.

Í viðmiðunarstundaskrá í aðalnámskrá grunnskóla frá 2011 er viðmiðunarstundum í námsgreinum og námssviðum skipt í þrjú tímabil eða 1.-4. bekk, 5.-7. bekk og 8.-10. bekk. Til þess að kanna hvort skólar kenna tilskilinn lágmarksfjölda kennslustunda í hverri námsgrein þarf því að skoða heildarfjölda í greininni yfir þessi fjögurra eða þriggja ára tímabil.

Í aðalnámskrá grunnskóla er birt viðmiðunarstundaskrá fyrir helstu námssvið. Undir listgreinar heyra tónmennt, myndmennt og sviðslistir, en undir verkgreinar heyra hönnun, smíði, textílmennt og heimilisfræði. Ekki er gerður greinarmunur á list- og verkgreinum í viðmiðunarstundaskrá og aðeins tilgreint hversu margar kennslumínútur nemendur eiga að fá fyrir allar námsgreinarnar til samans. Skólum er í sjálfsvald sett að dreifa mínútunum innan tímabilsins en að öllu jöfnu er gert ráð fyrir að tíminn dreifist jafnt milli árganga samkvæmt faglegum sjónarmiðum. Í 1.-4. bekk eiga nemendur að fá samtals 900 mínútur á viku, í 5.-7. bekk eiga að vera 840 kennslumínútur og í 8.-10. bekk eiga að vera 340 kennslumínútur. Tími sem er ætlaður fyrir valgreinar er tilgreindur sérstaklega og eiga nemendur í 1.-4. bekk að fá samtals 300 mínútur á viku í valgreinar, í 5.-7. bekk 160 kennslumínútur og í 8.-10. bekk skal verja 1330 kennslumínútur í valgreinar. Niðurstöður eru þær að meðaltal kennslumínútna á viku í 1.-4. bekk er 852 mínútur, reiknað saman fyrir öll þrjú skólaárin, sem er 48 mínútum undir lágmarksviðmiði aðalnámskrár. Í 5.-7. bekk er meðaltalið 678 mínútur sem eru 162 mínútum undir viðmiði og í 8.-10. bekk er meðaltalið 235 mínútur sem eru 105 mínútum undir lágmarksviðmiði.

Frumkvæðisúttektir á grunnskólum

Grunnskólinn á Þórshöfn. Haustið 2011 lét mennta- og menningarmálaráðuneytið gera athugun á ákveðnum þáttum í skólastarfi Grunnskólans á Þórshöfn. Athugunin var gerð í framhaldi af athugasemdum, ábendingum og fyrirspurnum sem fram höfðu komið og varða starfsemi Grunnskólans á Þórshöfn en ráðuneytið hefur síðustu misseri brugðist við kvörtunum um skólalald með formlegri hætti en áður.

Gerðaskóli í Garði. Haustið 2011 óskaði bæjarstjóri Sveitarfélagsins Garðs eftir því, fyrir hönd bæjarstjórnar, að ráðuneytið hlutaðist til um stjórnýsluúttekt á starfsemi Gerðaskóla í Garði og Tónlistarskólans í Garði og fór úttektin fram í nóvember sama ár. Markmið með úttektinni var að leggja mat á starfsemi Gerðaskóla með hliðsjón af gildandi lögum, reglugerðum og aðalnámskrá og veita almennt upplýsingar um starfsemi skólans. Í úttektinni var m.a. lagt mat á eftirtalda þætti: stjórnun og rekstur, skólanámskrá, nám og kennslu, innra mat, skólabrag og samskipti, samstarf við foreldra og sérfræðiþjónustu.

Víkurskóli í Mýrdal. Í mars 2011 ákvað mennta- og menningarmálaráðuneytið að láta gera athugun á ákveðnum, afmörkuðum þáttum í skólastarfi Víkurskóla í Mýrdalshreppi. Athugunin er gerð á grundvelli 4. og 38. gr. laga um grunnskóla nr. 91/2008, auk þess sem ráðuneytinu hafa borist ábendingar og athugasemdir foreldra barna í skólanum. Markmiðið með athuguninni var að kanna hvort nemendur Víkurskóla fengju þá þjónustu sem þeim bæri samkvæmt lögum um grunnskóla nr. 91/2008. Athugað var hvort nemendur fengju þann kennslustundafjölda sem tilgreindur er í lögum og aðalnámskrá og skoðað sérstaklega hvernig forfallakennslu væri háttáð.

9.2 Samræmd próf og könnunarpróf

Árin 2011 og 2013 sá Námsmatsstofnun um framkvæmd samræmdra prófa í 10. bekk og könnunarprófa í 4. og 7. bekk samkvæmt reglugerð 435/2009 og samningi við menntamálaráðuneytið. Árið 2015 hafði Námsmatsstofnun sameinast Námsgagnastofnun í eina stofnun, Menntamálastofnun.

Tilgangur samræmdra könnunarprófa í grunnskólum er m.a. að athuga að hvaða marki námsmarkmiðum aðalnámskrár 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.

Á tímabilinu sem skýrslan tekur til hafa alltaf verið samræmd könnunarpróf í íslensku og stærðfræði í 4. og 7. bekk. Á tímabilinu 2010 til 2015 var prófað í þremur námsgreinum í 10. bekk, þ.e. íslensku, stærðfræði og ensku og tveimur í 4. og 7. bekk, þ.e. íslensku og stærðfræði. Frá árinu 2016 hefur verið prófað í íslensku, ensku og stærðfræði í 9. bekk en í 4. og 7. bekk er prófað í íslensku og stærðfræði. Undirbúningur prófanna hefst tveimur árum áður en þau eru lögð fyrir, með gerð prófáætlunar og prófverkefna. Prófatríði og prófverkefni eru samin af kennurum með reynslu af kennslu í 4., 7. og 9. bekk. Í 9. bekk eru prófin þreytt í mars ár hvert en prófin í 4. og 7. bekk í september ár hvert.

Skýring á einkunnaskala samræmdra könnunarprófa

Sá einkunnaskali sem notaður er við samræmd könnunarpróf er frá 0 til 60, og er frábrugðinn þeim talnaskala sem notaður hefur verið í skólum, frá 0 til 10. Ástæðan fyrir þessu er að niðurstöður samræmdra könnunarprófa hafa allt annan tilgang en venjulegra prófa sem skólar leggja fyrir. Samræmdum könnunarprófum er ætlað að bera saman hvernig einstakir hópar standa miðað við meðaltal á landsvísi. Heildarniðurstöður samræmdra könnunarprófa eru reiknaðar með *normaldreifðri einkunn*. Þetta þýðir að niðurstöður prófa fyrir landið allt hafa ávallt meðaltalið 30 og staðalfrávik 10. Þeir hópar sem eru fyrir ofan 30 eru fyrir ofan meðaltal en þeir sem eru fyrir neðan 30 eru undir meðaltali. Samanburður í töflum sýnir frávik frá heildarmeðaltalinu 30 og hvernig hópar standa miðað við allan hópinn sem þreytir próf í viðkomandi námsgrein það árið.

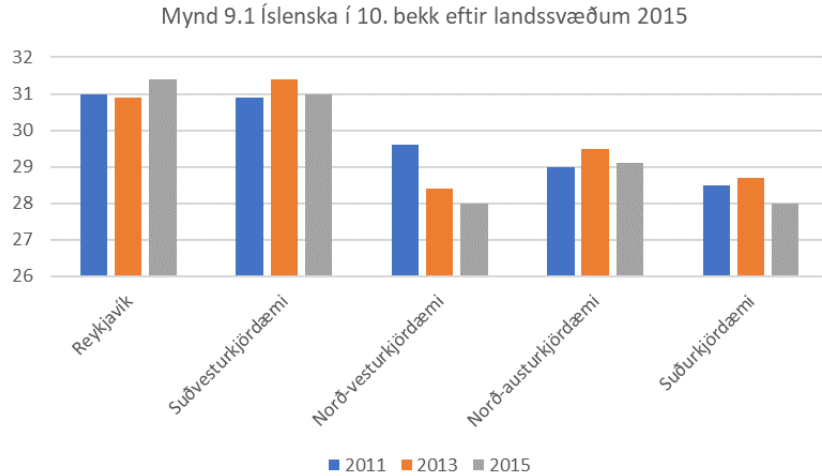
Niðurstöður prófa 2011, 2013 og 2015

Tafla 9.3 Meðaleinkunn í íslensku, stærðfræði og ensku í 10. bekk eftir kjördæmum árin 2011, 2013 og 2015

Kjördæmi	Námsgrein	2011	2013	2015
Reykjavík	Íslenska	31	30,9	31,4
	Stærðfræði	30,9	30,5	31,2
	Enska	31,6	31,6	31,8
Suðvesturkjördæmi	Íslenska	30,9	31,4	31
	Stærðfræði	31,8	31,5	31,5
	Enska	31,5	31	31
Norð-vesturkjördæmi	Íslenska	29,6	28,4	28
	Stærðfræði	28,6	28,4	27,9
	Enska	28,2	27,5	26,7
Norð-austurkjördæmi	Íslenska	29	29,5	29,1
	Stærðfræði	28,1	29	29,2
	Enska	28,2	28,5	28,7
Suðurkjördæmi	Íslenska	28,5	28,7	28
	Stærðfræði	28,2	28,8	26,8
	Enska	27,9	28,7	28,3

Heimild: Menntamálastofnun 2018

Tafla 9.3 sýnir meðaltöl á samræmdum könnunarprófum í 10. bekk eftir kjördæmum árin 2011, 2013 og 2015. Af töflunni má ráða að það er nokkur munur á frammistöðu milli höfuðborgarsvæðisins og landsbyggðarinnar. Eins og sést á mynd 9.1 eru Reykjavík og Suðvesturkjördæmi yfir meðaltali í íslensku á meðan að önnur kjördæmi eru undir meðaltali. Sama er upp á teningnum í stærðfræði og ensku. Í kjördæmum utan Reykjavíkur og Suðvesturkjördæmis eru meðaltölin í öllum tilvikum undir landsmeðaltali.

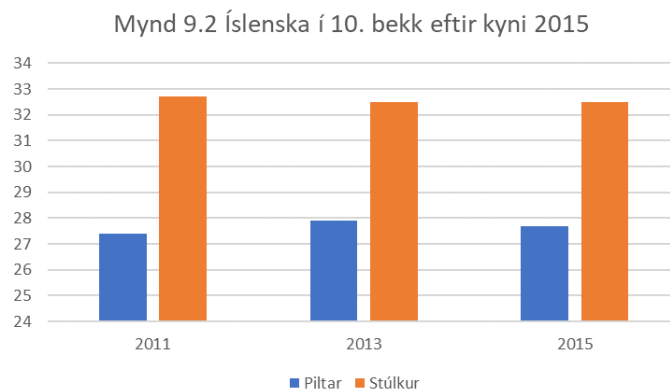


Tafla 9.4 sýnir meðaltöl eftir kyni og sýnir að á þessum þremur árum var meðaltal pílta í öllum tilvikum lægra en stúlkna nema í ensku árið 2015. Í íslensku var munurinn milli pílta og stúlkna 4,8 stig af 60, sem samsvarar 0,8 á kvarðanum 10. Þessi munur hefur haldist nokkuð stöðugur á þessu árabili. Aftur á móti er munurinn í stærðfræði mun minni og hverfandi í ensku.

Tafla 9.4 Meðaleinkunn í íslensku, stærðfræði og ensku í 10. bekk eftir kyni árin 2011, 2013 og 2015.

Námsgrein	Kyn	2011	2013	2015
Íslenska	Piltar	27,4	27,9	27,7
	Stúlkur	32,7	32,5	32,5
Stærðfræði	Piltar	29,4	29,8	29,6
	Stúlkur	30,6	30,4	30,5
Enska	Piltar	29,9	29,9	30,2
	Stúlkur	30,2	30,2	29,9

Heimild: Menntamálastofnun 2018



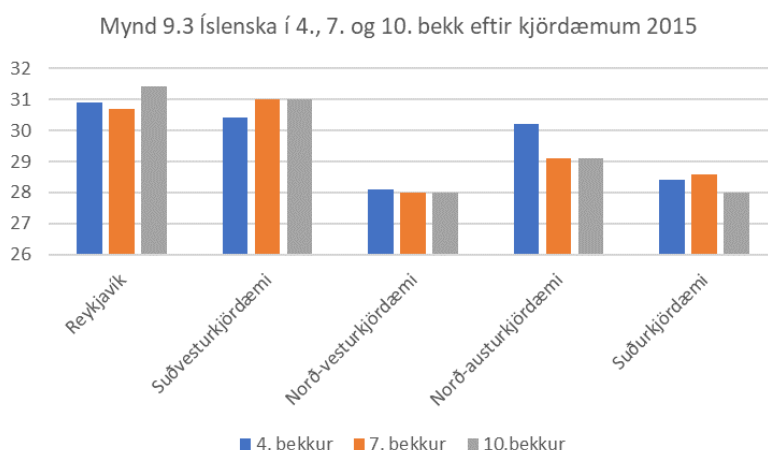
Samræmd könnunarpróf fara einnig fram í 4. og 7. bekk í íslensku og stærðfræði. Í töflu 9.5 má sjá að meðaltöl í Reykjavík og Suðvesturkjördæmi eru ívið hærri en landsmeðaltöl í báðum greinum í öðrum kjördæmum.

Tafla 9.5 Meðaleinkunn í íslensku og stærðfræði í 4. og 7. bekk eftir kjördæmum árin 2011, 2013 og 2015

Kjördæmi	Námsgrein	4.bekkur			7. bekkur		
		2011	2013	2015	2011	2013	2015
Reykjavík	Íslenska	30,4	31,1	30,9	30,8	30,9	30,7
	Stærðfræði	29,4	30,9	30,8	31	30,7	30,4
Suðvesturkjördæmi	Íslenska	30	30,4	30,4	30,8	30,2	31
	Stærðfræði	30	30,7	30,2	31	30,8	30,7
Norð-vesturkjördæmi	Íslenska	28,9	27,4	28,1	28,7	29,8	28
	Stærðfræði	30	28,5	28,1	28,2	29,3	28,4
Norð-austurkjördæmi	Íslenska	30,7	29	30,2	30,3	29,9	29,1
	Stærðfræði	29,9	26,8	29	28,8	28,5	28,9
Suðurkjördæmi	Íslenska	29,1	29,8	28,4	28	28,3	28,6
	Stærðfræði	30,3	30,4	29,9	29	29,2	29,6

Heimild: Menntamálastofnun 2018

Mynd 9.3 sýnir betur muninn milli landssvæða eftir bekkjum í íslensku fyrir árið 2015 eins og hún kemur fram í töflunni. Í stærðfræði er sömuleiðis munur en ekki eins mikill og í íslensku.



Töflur 9.5 og 9.6 sýna kynjamun í þessum greinum. Athygli vekur að í stærðfræði er lítil merkjanlegur munur á meðaltalsárangri milli kynja bæði í 4. og 7. bekk, stúlkurnar þó aðeins hærri. Í íslensku kemur kynjamunurinn strax fram í 4. bekk og eykst enn frekar í 7. bekk en er svipaður í 7. og 10. bekk.

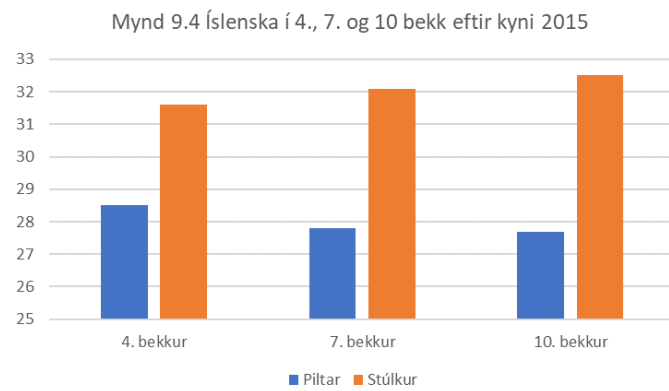
Tafla 9.6 Meðaleinkunn í íslensku og stærðfræði í 4. og 7. bekk eftir kyni árin 2011, 2013 og 2015

		Íslenska			Stærðfræði		
		2011	2013	2015	2011	2013	2015
4. bekkur	Piltar	28,4	28,4	28,5	29,7	29,5	29,7
	Stúlkur	31,6	31,6	31,6	30,3	30,5	30,3
7. bekkur	Piltar	28	28	27,8	29,7	29,4	29,5
	Stúlkur	32	32,1	32,1	30,4	30,8	30,5

Heimild: Menntamálastofnun 2018

Mynd 9.4 sýnir betur muninn eftir bekkjum í íslensku fyrir árið 2015. Í 4. Bekk er munurinn milli pilta og stúlkna 3,1 stig en eykst í 7. og 10. bekk og er orðinn 4,8 stig. Sömu sögu er að segja árin 2011 og 2013 að svo virðist sem dragi sundur með kynjunum eftir því sem líður á skólagönguna í frammistöðu á samræmdum prófum

Í íslensku, drengjum í óhag. Í stærðfræði er einnig að finna mun eftir bekkjum þar sem dregur sundur með kynjunum en það er mun minna, um 0,3 stig milli 4. og 10. bekkjar árið 2015.



X Alþjóðlegar rannsóknir

10.1 PISA 2015

PISA (*Programme for International Student Assessment*) er alþjóðleg könnun sem framkvæmd er á vegum OECD (Efnahags- og framfarastofnunarinnar), sem lögð er fyrir á þriggja ára fresti. Ísland hefur verið þátttakandi í PISA frá fyrstu fyrirlögn árið 2000 en alls hefur könnunin verið lögð fyrir sjö sinnum, árin 2003, 2006, 2009, 2012, 2015 og nú síðast á vormánuðum 2018.

Könnunin er helsti mælikvarðinn á alþjóðavísu á gæði og árangur grunnskólustarfs í þáttökulöndunum. Þar sem könnunin er lögð fyrir reglulega er hægt að fylgjast með þróuninni hér á landi í samanburði við önnur lönd í þeim greinum sem liggja til grundvallar matinu. PISA metur hæfni 15 ára nemenda í lestri, stærðfræði og náttúrufræði en aðaláherslan er til skiptis á eitt þessara faga hverju sinni. Þegar niðurstöður eru gerðar opinberar geta rannsakendur rýnt gögnin og leitað skýringa á helstu áhrifaþáttum á gott eða slæmt gengi landanna og þróunina í heild.

Árið 2012 tóku 65 lönd og landsvæði þátt í PISA, en 75 árið 2015. Fyrra árið var aðaláherslan á stærðfræðilæsi en seinna árið á náttúrufræðilæsi. Í þessari samantekt verða reifaðar helstu niðurstöður PISA 2015. Ef skoðuð eru aðeins þau lönd sem hafa tekið þátt í PISA frá upphafi, samtals 30 lönd - þar af 24 í OECD, þá eru árið 2015 19 lönd með betri árangur í lesskilningi en Ísland en voru aðeins átta árið 2000. Þá voru 15 lönd með betri árangur en Ísland í stærðfræði en voru aðeins sjö árið 2003 og 23 í náttúrufræði en voru 15 árið 2006. Viðmiðunarárin eru breytileg eftir því á hvaða fag aðaláherslan var lögð hverju sinni.

Lesskilningur

Ísland raðast neðst allra Norðurlandanna í lesskilningi árið 2015 en var um miðjan hóp árið 2000. Það er einnig neðarlega í hópi OECD-ríkja. Lesskilningur hefur því lækkað um sem nemur tæpu skólaári hér á landi á þessum 15 árum en fjölgað hefur í lægri hæfniprepum og fækkað í efri þrepum. Árið 2015 eiga 22% nemenda erfitt með að lesa sér til gagns (ná ekki hæfniprepi 2) en voru 15% árið 2000. Dreifing stúlkna í hæfniprep lesskilnings er svipuð og í OECD-löndum að meðaltali en hærra hlutfall drengja er á lægri hæfniprepum. Staðan í dreifbýli er almennt lakari í samanburði við höfuðborgarsvæðið en á því svæði er dreifing nemenda á hæfniprep áþekk því sem almennt gerist í OECD-ríkjum. Lesskilningur innflytjenda er lakari en lesskilningur innfæddra og hefur bilið breikkað á milli þessara hópa.

Stærðfræðilæsi

Við lok grunnskóla er stærðfræðilæsi lakara á Íslandi en í meirihluta OECD-ríkjana og lægra en annars staðar á Norðurlöndunum. Hér á landi hefur látið undan síga frá PISA 2003 þegar megináhersla var á mælingu stærðfræðilæsis í fyrsta sinn. Það nemur tæpu skólaári. Ekki varð þó marktækur munur milli ára 2012 og 2015. Kynjamunur reyndist lítill sem enginn hér á landi, sem rekja má til þess að stúlkur sýna nú lakari árangur en áður. Höfuðborgarsvæðið er svipað meðaltali OECD en utan þess er stærðfræðilæsi mun lakara.

Náttúrufræðilæsi

Læsi á náttúruvísindi er minna hér á landi en annars staðar á Norðurlöndum og gildir það um alla undirþætti, þekkingarsvið og efnissvið náttúruvísinda. Það er nokkru minna en það var 2006 þegar það var fyrst aðalviðfangsefni PISA. Mikill meirihluti OECD-ríkja stendur betur en Ísland á þessu sviði. Staðan á höfuðborgarsvæðinu er almennt betri en á landsbyggðinni. Lækkun meðaltalsins er meiri í dreifbýli milli þessara ára (35 stig) en lækkunin í þéttbýliskjörnum utan höfuðborgarsvæðisins (22 stig). Á höfuðborgarsvæðinu er lækkunin aðeins lítilsháttar (10 stig).

Viðhorf til náttúruvísinda eru jákvæð hér á landi í samanburði við norrænu ríkin, þ.á m. ánægja sem nemendur hafa af náttúruvísindum, áhugi þeirra og trú á eigin getu og notagildi náttúruvísindanna í framtíðinni. Staða Íslands hvað þessa viðhorfsþætti varðar hefur batnað milli ára 2006 og 2015 og meðvitund um umhverfismál hefur líka aukist mikið. Bjartsýni á þróun umhverfismála í heiminum hefur þó minnkað á sama tímabili hér á landi. Að mati nemenda hér á landi er góður stuðningur frá kennurum í náttúrufræðitímum. Þó má merkja af svörum þeirra, að samanborið við lönd eins og Finnland t.d. sé kennslan hér á landi frekar hefðbundin, kennarastýrð og lítið um tilraunir og rannsóknir eða endurgjöf um árangur.

Þjóðfélagsstaða

Félagslegur bakgrunnur virðist í heildina ekki skipta miklu máli hér á landi. Á höfuðborgarsvæðinu eru þó tengsl milli þjóðfélagsstöðu heimila og læsis í stærðfræði eftir skólum. Í skólum í hverfum/bæjum þar sem þjóðfélagsstaða heimila er há er hægt að greina tilhneigingu til að læsi nemenda sé betra en þar sem

Þjóðfélagsstaðan er lægri. Fylgnin er þó lítil og skýrir þessi breyta aðeins um 8,8% af breytileika í læsi á stærðfræði milli nemenda ($r=0,296$; $N=2035$). Fyrir OECD-ríkin í heild skýrir þjóðfélagsstaðan 14,6% af breytileika í stærðfræðilæsi. Í íslensku PISA-skýrslunni frá 2015 er fjallað um niðurstöðurnar í ljósi rannsókna og frá sjónarhorni fræðimanna í menntavísindum og má þar finna frekar upplýsingar um niðurstöðurnar.

10.2 TALIS 2013

TALIS 2013 – OECD rannsókn á starfsháttum og starfsaðstæðum kennara og skólustjóra

TALIS-rannsóknin (*Teaching and Learning International Survey*) er rannsókn sem framkvæmd er á vegum Efnahags- og framfarastofnunar (OECD). Spurningalisti er lagður fyrir kennara og skólustjóra á unglíngastigi í þáttökulöndum og einnig geta lönd valið að leggja fyrir önnur námsstig samtímis. Rannsóknin er framkvæmd á fimm ára fresti, árin 2008, 2013 og nú 2018. Gagnaöflun stendur nú yfir á unglíngastigi og í fyrsta sinn á leikskólastigi einnig. Áður hafði verið aflað gagna hjá yngsta- og miðstigi (2008) og framhaldsskólastigi (2013) samhliða unglíngastiginu. Svarhlutfall hefur ávallt verið um 75%. Þáttökulöndum hefur fjölgað og eru nú yfir 40 talsins.

Í TALIS er þáttökulöndum gert kleift að skoða á gagnrýninn hátt hvernig skólamálum er hagað í hverju landi og í alþjóðlegum samanburði. Skoðaðir eru þættir sem hafa áhrif á gæði skólastarfs, þ.e. viðhorf kennara til eigin starfs, hlutverk og stafshættir skólustjórna, kennsluhættir, mat og endurgjöf á störf og starfsþróun kennara. Meðal helstu niðurstaðna TALIS 2013 á unglíngastigi má nefna að konur eru um 71% kennara hér á landi (68% í öðrum TALIS-löndum að meðaltali). Hlutfall kennara yngri en 30 ára lækkaði mikið hér á landi frá 2008 til 2013 (úr 13% í rúm 6%). Um 92% hérlendra kennara hafa lokið kennaranámi eða öðru námi sem er sérstaklega ætlað til þess að búa fólk undir kennarastarfið. Í samanburði við TALIS-meðaltalið er mun lægra hlutfall kennara hér á landi sem segir að námsefni, kennslufræði og/eða reynsla í kennslustofu hafi verið hluti af menntun þeirra í öllum greinum sem þeir kenna. Lægra hlutfall kennara hér á landi telur sig „vel“ eða „mjög vel“ undirbúna varðandi þessa þætti í námsgreinum sem þeir kenna.

Starfsþróun

Um 91% kennara á unglíngastigi hér á landi tók þátt í einhvers konar starfsþróunarverkefni, lítið eitt hærra en TALIS-meðaltalið. Þetta hlutfall hefur hækkað hér á landi en staðið í stað í TALIS-löndum að meðaltali. Aðeins um þriðjungur kennara hér á landi hefur tekið þátt í nýliðabjálfun, sem miðar að því að styðja við kennara í upphafi kennaraferilsins. Í samanburði við önnur lönd tengjast starfsþróunarverkefni hér á landi meira þekkingu á námskrá og námsmatsaðferðum. Frá árinu 2008 til 2013 hefur orðið aukning í þátttöku kennara hér á landi í starfsþróunarverkefnum, einkum varðandi þekkingu á námskrá og námsmatsaðferðum. Aukið hlutfall kennara telur sig hafa nokkra eða mikla þörf fyrir starfsþróunarverkefni á sviði færni í notkun upplýsinga- og samskiptatækni við kennslu. Fáir kvarta yfir skorti á stuðningi frá vinnuveitanda vegna starfsþróunar samanborið við TALIS-lönd almennt.

Endurgjöf

Endurgjöf til kennara er verulega miklu minni hér á landi en í TALIS-löndum að meðaltali. Endurgjöf, þ.e. upplýsingar um kennsluna sem byggjast á skoðun af einhverju tagi, er mun fátíðari hér á landi en í TALIS-löndum að meðaltali. Munar þar tugum prósentu. Aðeins um 17% kennara hér á landi hafa hlotið endurgjöf frá a.m.k. einum aðila vegna kennaramats frá nemendum en í öðrum löndum TALIS er það að meðaltali í um 53% tilvika. Aðeins í um 34% tilvika hefur íslenskur kennari fengið endurgjöf eftir beina athugun á bekkjarkennslu en 79% kennara hafa fengið slíka endurgjöf í TALIS-löndum að meðaltali. Kennarar hér á landi telja áhrif endurgjafar einnig minni hér í samanburði við TALIS-meðaltal. Um 80% kennara á unglíngastigi hér á landi fylgjast aldrei með bekkjum annarra kennara og veita endurgjöf.

Almennt um kennsluna

Flestir kennarar telja sig ráða vel við ýmsa þætti kennslunnar svo sem að fá nemendur til að trúá því að þeim geti gengið vel, hjálpa þeim að meta gildi náms, setja væntingar sínar til nemenda fram á skýran hátt, fara eftir reglum o.s.frv. Í riflega 60% bekkja var a.m.k. einn nemandi með annað móðurmál en íslensku. Að meðaltali eru tæplega 20 nemendur í bekk á unglíngastigi. Um 65% eru sammála eða mjög sammála því að nemendur gæti þess að skapa góðan námsanda. Mikill truflandi hávaði er þó í 28% tilvika. Íslenskir kennarar eru yfir TALIS-meðaltalinu hvað varðar það að láta nemendur sem eiga í erfiðleikum með nám og/eða þá sem fara hraðar yfir, fá önnur verkefni. Langflestir voru sammála því að í skólanum kæmi kennurum og nemendum yfirleitt vel saman, að kennurum fyndist skipta máli að nemendum liði vel, að þeir hefðu áhuga á því sem nemendum lægi á hjarta. Yfir 90% kennara voru árið 2013 sammála eða mjög sammála því að kostir þess að vera kennari væru mun fleiri en ókostirnir. Þó segjast um 45% hafa velt því fyrir sér hvort heppilegra hefði verið að velja annað starf. Rétt rúm 11% segjast sjá eftir því að hafa valið kennarastarfið. Rúm 70% kennara segjast myndu velja kennsluna, ef þeir gætu valið um starf á nýjan leik. Aðeins um 18% kennara eru sammála því að kennarastarfið sé mikils metið

í þjóðfélaginu. Langflestir eru ánægðir með frammistöðu sína í skólanum. Hlutfall kvenskólastjóra hefur hækkað milli 2008 og 2013 um 5 prósentustig, í 55%. Hér á landi deila skólastjórar tíma sínum niður á ólík verkefni á svipaðan hátt og tíðkast í TALIS-löndum að meðaltali. Rúm 40% tímans fara í verkefni og fundi sem lúta að stjórnun og forystu, tæp 18% í verkefni tengd námskrágerð og kennslu og 18% í samskipti við nemendur. Að meðaltali kvörtuðu skólastjórar „að nokkru leyti“ yfir því að vinnuálagið og ábyrgð væri of mikil, skorti á fjármagni og öðrum úrræðum, skorti á tækifærum og stuðningi við starfsþróun kennara o.fl. Um 41% kvartaði „að nokkru leyti“ yfir fjarvistum kennara. Um 29% skólastjóra sögðust „aldrei“ meta formlega starf kennara í skólanum. Um 45% gerðu það einu sinni á ári. Skólastjórar hér á landi taka minni þátt í formlegu mati en kollegar þeirra í öðrum TALIS löndum að meðaltali. Þeir hafa sjaldnar beint eftirlit með kennslu í kennslustofunni, meta sjaldnar þekkingu kennara á kennsluefninu, ræða sjaldnar við kennara um sjálfsmat þeirra o.s.frv. Nánast allir skólastjórar voru sammála því að samband nemenda og kennara væri mjög gott. Einnig er mikill meirihluti sammála eða mjög sammála því að andrúmsloftið sé þannig að menn vilji deila velgengni sinni með öðrum, það ríki gagnkvæm virðing fyrir hugmyndum starfsfélaga og starfsfólk ræði opinskátt um erfiðleika. Starfsánægja skólastjóra var mikil. Um 97% sögðust sammála eða mjög sammála því að „þegar allt kemur til alls“ þá væru þeir ánægðir með starfið sitt. Um 90% sögðust enn myndu velja þetta starf ef þeir ættu af velja aftur. Um 17% vildu þó gjarnan skipta um skóla. Um 96% líkaði vel í skólanum sem þeir störfuðu í. Aðeins 45% töldu að kennarastarfið væri mikils metið í samfélaginu.

XI Ýmis verkefni á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytins

11.1 Hvítbók um umbætur í menntun og læsisáskorun

Árið 2014 gaf þáverandi mennta- og menningarmálaráðherra út Hvítbók um umbætur í menntun. Einn af meginþráðunum í menntastefnunni frá 2008, sbr. lög um leik-, grunn- og framhaldsskóla frá því ári og aðalnámskrám á grundvelli hennar er áhersla á hæfni nemenda og að skólunum væri veitt svigrúm til að leggja rækt við fjölbreytilega hæfileika ungs fólks. Í hvítbókinni er sjónum beint að því hvaða stoðir íslensks menntakerfis þurfi helst að styrkja og hvaða leiðir séu best til þess fallnar að veita nemendum þá menntun sem löggjöf og aðalnámskrár boða. Við gerð hvítbókarinnar var stuðst við alþjóðlegar rannsóknir á umbótum í menntakerfum og leitast við að draga lærdóm af reynslu þeirra þjóða sem best standa í alþjóðlegum samanburði. Í hvítbókinni er fjallað um núverandi stöðu íslenska menntakerfisins og á grundvelli þeirrar greiningar lögð fram drög að áherslum og aðgerðum. Mesti þunginn er lagður á þau meginmarkmið að bæta árangur í lestri á grunnskólastigi og námsframvindu í framhaldsskólum. Tíundað er hvar og hvernig vænlegast þykir að koma á umbótum í því augnamiði. Í hvítbókinni er sérstaklega fjallað um læsi unglinga og hátt hlutfall nemenda sem ljúka ekki námi á tilsettum tíma í íslenskum framhaldsskólum. Sett eru tvö meginmarkmið fyrir árið 2018 til þess að ná markmiðunum: Í fyrsta lagi að 90% grunnskólanema nái lágmarksviðmiðum í lestri en hlutfallið var 79% árið 2014. Til að ná þessu markmiði var meðal annars lagt til að hlutur móturmálskennslu verði aukinn í viðmiðunarstundaskrá aðalnámskrár grunnskóla. Einnig að mótuð verði viðmið um þá lestrarkunnáttu sem nemendur eiga að búa yfir á hverju stigi grunnskólans og að lesskilningur sé mældur reglulega allt frá leikskólastigi til loka grunnskóla. Í öðru lagi er sett það markmið að hlutfall nemenda sem ljúka námi úr framhaldsskóla á tilsettum tíma hækki úr 44% og upp í 60%. Þessu markmiði verði náð með því að endurskipuleggja námstíma og stytta nám til lokaprófa, draga úr brotthvarfi og breyta skipulagi starfsmenntunar. Lagt var til að nám til stúdentsprófs miðist við þriggja ára námstíma og jafnframt verði unnið að styttingu starfsnáms. Markmiðið er fjölgun nemenda í starfsnámi og koma á markvissu og skilvirku starfsnámi sem höfðar jafnt til yngri sem eldri nemenda.

11.2 Þjóðarsáttmáli um læsi

Haustið 2015, í kjölfar útgáfu *Hvítbókar um umbætur í menntun* gerðu mennta- og menningarmálaráðuneyti og öll sveitarfélög landsins með sér *Þjóðarsáttmála um læsi* um það markmið að öll börn geti við lok grunnskóla lesið sér til gagns og auk þess undirrituðu fulltrúar foreldra sáttmálann í öllum sveitarfélögum.

Lestrarfærni er forsenda virkrar þátttöku í lýðræðissamfélagi en bágur lesskilningur getur haft neikvæð áhrif á námsframvindu og þar með atvinnutækifæri síðar meir og virka þátttöku í samfélaginu. Það veldur miklum áhyggjum að lesskilningur hefur versnað hér á landi á undanförunum árum og að við lok grunnskóla hefur of stór hluti barna ekki góð tök á lestri og enn fjölgar í þeim hópi sé t.d. litið til niðurstaðna í síðustu PISA-rannsókn frá 2015 meðal 15 ára nemenda en niðurstöður hennar voru kynntar í árslok 2016. Gott læsi er forsenda þess að hver og einn geti nýtt hæfileika sína til fulls. Til þess að ná markmiðum hvítbókarinnar og *Þjóðarsáttmála um læsi* verða ríki og sveitarfélög að vinna sameiginlega að bættu læsi barna á Íslandi til framtíðar. Þar skiptir skuldbinding allra aðila miklu máli og virk þátttaka foreldra. Skýr markmiðssetning er nauðsynleg í hverju sveitarfélagi og skóla um árangur í læsi, ákvörðun um eftirfylgni og framlag allra aðila skólasamfélagsins á hverjum stað og stjórnvalda. Ekki er litið á þjóðarsáttmálann sem tímabundið átak heldur er markmiðið að leggja stöðugan grunn að umbótum í menntakerfinu þannig að allir nemendur njóti góðs af.

Menntamálastofnun hefur umsjón með *Þjóðarsáttmála um læsi* Þar er starfandi læsisteymi sem styður við lærdómssamfélag skóla og sveitarfélaga með margvíslegum hætti og vinnur að útfærslu og framkvæmd skimunarprófa og innleiðingu ýmissa aðgerða til eflingar læsis. Verkefnið er hluti af aðgerðum í framhaldi af Hvítbók um umbætur í menntun frá mennta- og menningarmálaráðherra og *Þjóðarsáttmála um læsi*. Í Þjóðarsáttmálanum er lögð áhersla á að sveitarfélög setji sér læsisstefnu og nýti töluleg gögn til að efla skólastarfið en frekar. Því til viðbótar veitir Menntamálastofnun sveitarfélögum og skólum stuðning og ráðgjöf er varðar læsi og úrvinnslu skimana. Sú ráðgjöf felst fyrst og fremst í að láta í té viðeigandi próf, aðstoða við að greina niðurstöður og nýta þær til umbóta með gerð aðgerðaáætlana varðandi læsi. Ráðgjafarnir styðja kennara, foreldra, skólastjórnmendur og sveitastjórnmur um allt land við að efla læsi nemenda í leik- og grunnskólum.

Á degi íslenskrar tungu 16. nóvember 2016 gaf Menntamálastofnun út lesfímiviðmið fyrir 1.-10. bekk grunnskóla og birti á vef stofnunarinnar og sendi öllum grunnskólum. Viðmiðin um læsi barna eru verkfæri fyrir nemendur, kennara og foreldra til að fylgjast með framförum, styðja við læsi og auka þannig líkurnar á því að sem flestir geti aflað sér menntunar í samræmi við þær kröfur sem gerðar eru í nútímasamfélagi. Markmiðið með setningu lesfímiviðmiða, ásamt viðmiðum um lesskilning og ritun sem eru í vinnslu, er að stuðla að bættu læsi

barna og ungmenna í íslensku skólakerfi. Miklar væntingar eru bundnar við að ný lesfímiviðmið og væntanleg viðmið um lesskilning og ritun styðji við að ná markmiðum Hvítbókar um umbætur í menntun og Þjóðarsáttmála um læsi.

11.3 Áskoranir Heimsmarkmiða Sameinuðu Þjóðanna um menntun fyrir alla

Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun voru samþykkt af fulltrúum allra aðildarríkja Sameinuðu þjóðanna í september árið 2015. Markmiðin, sem gilda á tímabilinu 2016-2030, eru 17 talsins með 169 undirmarkmið og taka bæði til innanlandsmála sem og alþjóðasamstarfs á gildistímanum. Aðalsmerki Heimsmarkmiðanna er að þau eru algild og því hafa aðildarríkin skuldbundið sig til þess að vinna skipulega að innleiðingu þeirra. Íslensk menntastefna birtist í löggjöf um menntamál, í aðalnámskrám og fleiri stefnuskjölum sem ríkið gefur út. Ákvæði í lögum um menntamál falla vel að Heimsmarkmiðunum, s.s. um rétt allra til menntunar, gildi menntunar fyrir einstaklinga og samfélag og tengsl almennrar menntunar, lýðræðis, menningar og sjálfbærni. Heimsmarkmið nr. 4 snýr að menntun á öllum skólastigum, þar með talið í skyldunámi, en yfirskrift markmiðsins er gæðamenntun fyrir alla og að tryggja öllum jafnan aðgang að góðri menntun og tækifæri til náms alla ævi.

Samkvæmt lögum og aðalnámskrá er grunnskólum skylt að mennta öll börn á árangursríkan hátt. Allir nemendur eiga rétt á námi við hæfi í grunnskólum, bóklegu námi, verk- og listnámi. Sveitarfélögum er skylt að sjá nemendum fyrir viðeigandi námstækifærum hvernig sem á stendur um atgervi þeirra til líkama og sálar, félagslegt og tilfinningalegt ásigkomulag eða málþroska. Miðað er við að allir nemendur ljúki á jafnréttisgrundvelli gæðamenntun á grunnskólastigi án aðgreiningar og endurgjalds. Nám á grunnskólastigi er ekki að öllu leyti endurgjaldslaust, heimildarákvæði er í lögum um gjaldtöku vegna ritfanga, skólaferðalaga, skólamáltíða og frístundastarfs. Í kjölfar löggildingar Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna árið 2013 hefur gagnrýni á gjaldtökuheimildir grunnskólalaga aukist og langflest sveitarfélög hafa þegar brugðist við með því að afnema gjaldtöku fyrir ritföng og nokkur sveitarfélög hafa gengið lengra í þeim efnum. Það er áskorun fyrir íslenskt samfélag að takmarka enn frekar gjaldtöku vegna starfsemi grunnskóla, m.a. vegna ritfanga. Eitt af meginstefum Heimsmarkmiðanna er samvinna milli ólíkra hagsmunaaðila, þ.á m. ungmenna, við innleiðingu markmiðanna. Í ljósi þess, og einnig 12. og 13. gr. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna sem kveða skýrt á um rétt barna til að láta skoðanir sínar í ljós og til að hafa áhrif á málefni er þau varða, var ákveðið að virkja þátttöku ungmenna á Íslandi í gegnum ungmennaráð Heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna. Meginmarkmið ungmennaráðsins er að vekja athygli á Heimsmarkmiðunum og sjálfbærri þróun, bæði á meðal ungmenna og innan samfélagsins í heild. Ungmennaráðinu er ætlað að vera lifandi vettvangur þar sem Heimsmarkmiðin og Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna eru höfð að leiðarljósi og rædd með gagnrýnum og lausnamiðuðum hætti. Ungmennum er með þessum hætti gefinn vettvangur til að vekja athygli á Heimsmarkmiðunum og sjálfbærri þróun og skapa þannig jafningjum tækifæri til að láta rödd sína heyrast um fyrrgreind málefni.

11.4 Menntamálastofnun

Menntamálastofnun tók til starfa þann 1. október 2015 en lög um stofnunina voru samþykkt á Alþingi í júlí það ár. Samkvæmt lögum nr. 91/2015 er Menntamálastofnun stjórnáslustofnun á sviði menntamála sem stuðla skal að auknum gæðum skólastarfs og framförum í þágu menntunar í samræmi við lög og stefnu stjórnvalda, bestu þekkingu og alþjóðleg viðmið.

Stofnunin ber ábyrgð á verkefnum sem áður voru á hendi Námsgagnastofnunar og Námsmatsstofnunar og ýmsum stjórnásluverkefnum sem mennta- og menningarmálaráðuneyti sinnti. Þau verkefni sem Menntamálastofnun sinnir eru fjórþætt:

Í fyrsta lagi ber stofnuninni að sjá öllum grunnskólanemendum fyrir fjölbreyttum og vönduðum námsgögnum sem eru í samræmi við aðalnámskrá. Í þessu verkefni felast umtalsverðar skyldur, bæði hvað varðar gerð námsefnis og þjónustu við skóla. Einnig er í lögum um Menntamálastofnun gert ráð fyrir að stofnunin geti haft hlutverk varðandi námsgögn á öðrum skólastigum.

Í öðru lagi skal Menntamálastofnun hafa eftirlit og meta árangur af skólastarfi. Í þessu felst að sjá um samræmd könnunar- og skimunarpróf í grunnskólum og skimunarpróf fyrir leik- og grunnskóla. Menntamálastofnun sér einnig um eftirlit og mat á leik-, grunn- og framhaldsskólum. Loks sinnir stofnunin eftirliti og mælingum á stöðu skólakerfisins út frá alþjóðlegum viðmiðum eins og PISA og TALIS.

Í þriðja lagi annast Menntamálastofnun söfnun, greiningu og birtingu upplýsinga um menntamál og veitir á grundvelli þeirra stjórnvöldum, fagaðilum og almenningi upplýsingar og leiðbeiningar og veitir ráðherra menntamála aðstoð og ráðgjöf. Í tengslum við þetta hlutverk sér Menntamálastofnun nú um framkvæmd stefnu stjórnvalda um eflingu læsis, Þjóðarsáttmála um læsi.

Í fjórða lagi hefur Menntamálastofnun með höndum framkvæmd ýmissa stjórnsýsluverkefna sem mörg voru áður á hendi mennta- og menningarmálaráðuneytis. Má þar nefna viðurkenningu einkarekinna skóla á grunnskólastigi og framhaldsfræðsluáðila, innritun nemenda í framhaldsskóla, undirbúning að staðfestingu námsbrauta- og áfangalýsinga framhaldsskóla, m.a. í tengslum við styttingu námstíma í framhaldsskóla. Einnig hefur stofnunin umsjón með matsnefndum og útgáfu leyfisbréfa fyrir kennara, náms- og starfsráðgjafa og bókasafns- og upplýsingafræðinga og sér um þjónustu fyrir starfsgreinaráð og fagråd gegn einelti í grunn- og framhaldsskólum.

11.5 Menntun án aðgreiningar

Starfshópur um greiningu á framkvæmd stefnu um skóla án aðgreiningar innan grunnskólastigsins tók til starfa haustið 2013 á grundvelli samkomulags um endurnýjaða viðræðuáætlun milli Sambands íslenskra sveitarfélaga og Kennarasambands Íslands vegna kjarasamnings við Félag grunnskólakennara og starfaði til 2015. Starfshópurinn starfaði á grundvelli fyrirliggjandi gagna, auk þess sem tvær skýrslur voru unnar sérstaklega fyrir hópinn. Gögnin sýna að hugmyndir um að skólum beri að skipuleggja starf sitt í samræmi við eðli og þarfir nemenda má rekja allt til ársins 1946. Í reglugerð frá 1990 er þess hins vegar fyrst getið að nemendur með sérstakar námsþarfir eigi að njóta sérkennslu í heimaskóla, og hefur mikil þróun átt sér stað síðan. Hugtakið „skóli án aðgreiningar“ kemur fyrst fram á íslensku máli í þýðingu á Salamanca-yfirlýsingunni sem var samþykkt af Sameinuðu þjóðunum árið 1994. Á tímabilinu 2005 til 2012 fækkaði nemendum í sérskólum en nemendum sem nutu sérkennslu eða stuðnings til náms fjölgaði á sama tíma. Tölfræðilega má sjá að árið 2012 nutu 26% grunnskólanemenda sérkennslu og stuðning til náms en af þeim voru 63% með formlega greiningu. 16% allra grunnskólanemenda voru bæði með formlega greiningu og stuðning til náms. Gögnin sýna jafnframt að almennt er litið svo á að hugmyndafræði um skóla án aðgreiningar sé jákvæð og að það sé mikilvægt að öll börn eigi kost á að sækja nám í heimaskóla. Almennt er þó talið erfitt að framfylgja stefnu um skóla án aðgreiningar. Stefnan er talin hafa breytt skólastarfi að verulegu leyti en það þurfi m.a. aukið fjármagn, meiri sérfræðipækkingu, meiri faglegan stuðning og aukið svigrúm í vinnutíma kennara til að framkvæma hana með fullnægjandi hætti. Talin er þörf á meiri umræðu um stefnuna, hvað hún þýði og hvað þurfi til að framkvæma hana. Það þurfi jafnframt að efla rannsóknarstarf, auka eftirlit með skólastarfi, endurskoða starfshætti og stuðning við kennara og huga að inntaki menntunar þeirra og starfsþróun, tryggja samræmd vinnubrögð sérfræðipjónustu skóla, skýra verksvið og samstarf aðila og auðvelda aðgengi að sérhæfðum úrræðum. Niðurstaða starfshópsins var sú að færa megi rök fyrir því að stefna um skóla án aðgreiningar hafi hvorki verið skilgreind né innleidd með nægilega skipulögðum hætti hér á landi eða kostnaðarmetin sem skyldi og því erfiðleikum bundið að leggja mat á árangurinn. Því lagði hópurinn til að Evrópumíðstöð um nám án aðgreiningar og sérþarfir yrði fengin til að gera úttekt á framkvæmd menntastefnu um skóla án aðgreiningar á Íslandi með aðferðafræði sem þegar hefur verið reynd á vegum míðstöðvarinnar. Ísland hefur verið fullgildur þátttakandi í starfi Evrópumíðstöðvarinnar frá upphafi (1996).

11.6 Úttekt Evrópumíðstöðvar á framkvæmd menntunar án aðgreiningar

Í kjölfar framangreindrar innanlandsgreiningar var ákveðið að ganga til samninga við *Evrópumíðstöð um nám án aðgreiningar og sérþarfir* um víðtæka ytri úttekt á framkvæmd menntunar án aðgreiningar á Íslandi.

Evrópumíðstöðin gerði úttektina í samvinnu við mennta- og menningarmálaráðuneyti, velferðarráðuneyti, Samband íslenskra sveitarfélaga, Kennarasamband Íslands, Heimili og skóla, landssamtök foreldra, Skólameistarafélag Íslands og aðra sem málið varðar. Úttektin nær til leik-, grunn-, og framhaldsskólastiga þar sem kannað var hvernig til hefði tekist við innleiðingu hugmyndafræðinnar um menntun án aðgreiningar hér á landi.

Markmið úttektarinnar var að styðja við ákvarðanatöku um innleiðingu og framkvæmd stefnunnar um menntun án aðgreiningar með sannreyndri þekkingu og stuðla jafnframt að víðtæku sjálfsmati innan menntakerfisins auk þess að styðja við langtímaþróun menntastefnu á Íslandi. Áhersla var lögð á að kanna hve árangursrík innleiðing menntastefnu um skóla án aðgreiningar hefði verið í skólakerfinu á Íslandi á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi, meðal annars í samanburði við önnur lönd. Einnig var rýnt í fjármögnum vegna skóla án aðgreiningar á vegum ríkis og sveitarfélaga. Úttektin fór fram frá nóvember 2015 til ársbyrjunar 2017.

Í henni kemur t.d. fram að núverandi löggjöf og stefnumótun fræðsluyfirvalda felur í sér stuðning við markmið og áherslur skólakerfis án aðgreiningar og er í samræmi við alþjóðlega sáttmála og samninga sem Íslendingar

hafa undirgengist. Samstaða er um þessi markmið og áherslur meðal þeirra sem sinna menntamálum á öllum stigum skólakerfisins en þörf er á skýrari leiðsögn um hvernig standa ber að því að hrinda stefnunni í framkvæmd. Af öðrum niðurstöðum má nefna að nokkuð er um að mismunandi skilningur sé lagður í hugtakið menntun án aðgreiningar. Þá kemur fram að flestir þeirra sem sinna menntamálum, á hvaða skólastigi sem þeir starfa, telja núverandi tilhögun fjárveitinga og reglur um ráðstöfun fjár hvorki taka mið af jafnræðissjónarmiðum né hugmyndum um skilvirkni og styðji ekki við skóla án aðgreiningar. Einnig talar margt starfsfólk skóla um ófullnægjandi stuðning með menntun án aðgreiningar að leiðarljósi. Auk þess efast margir starfsmenn skóla um að grunnmenntun þeirra og/eða tækifæri til faglegrar starfsþróunar nýtist sem skyldi til undirbúnings fyrir skólastarf án aðgreiningar.

Í úttektinni er lagt til að byrjað verði á að skoða þrjár forgangsáðgerðir eða lyftistangir sem útfærðar verði í nánú samstarfi við samstarfsaðila en með því eru sköpuð mikilvæg skilyrði fyrir frekari þróun á menntun án aðgreiningar hér á landi. Í fyrsta lagi er að hvatt er til umræðna meðal þeirra sem vinna að menntamálum um það hvernig best verði staðið að menntun án aðgreiningar. Í öðru lagi að fram fari athugun og endurskoðun á núverandi reglum um fjárveitingar til skólakerfisins. Í þriðja lagi að gert verði samkomulag um viðmið um lágmarksþjónustu til stuðnings menntunar án aðgreiningar í öllum skólum.

11.7 Kostnaðarmatið á lögum um grunnskóla og stjórnvaldsfyrirmælum

Í byrjun árs 2009 var í fyrsta sinn skipaður sérstakur starfshópur til að meta kostnaðaráhrif nýrra laga um leik- og grunnskóla frá 2008 og reglugerða sem settar yrðu á grundvelli þeirra með áherslu á samspil faglegra og fjárhagslegra þátta við þróun skólastarfs. Hópurinn var endurskipaður árið 2011. Starfshópurinn var skipaður fjórum fulltrúum, tveimur tilnefndum af mennta- og menningarmálaráðuneyti og tveimur tilnefndum af Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Hópurinn var síðast endurskipaður árið 2013 þar sem Samband íslenskra sveitarfélaga óskaði eftir því að hann yrði starfræktur þar til innleiðingu aðalnámskrár leik- og grunnskóla frá 2011 væri formlega lokið. Skipunartími hópsins var til ársloka 2015.

Fjallað var um allar settar reglugerðir við leik- og grunnskólalög frá 2008 og var það mat starfshópsins að kostnaðaráhrif flestra þeirra væru ekki stórvægileg eða greinanleg miðað við fyrirbyggjandi upplýsingar. Í nokkrum tilvikum var hins vegar um verulegan kostnaðarauka að ræða fyrir sveitarfélögin og var í því sambandi bent sérstaklega á að reglugerðir um sérfræðiþjónustu leik- og grunnskóla og um nemendur með sérþarfir fælu í sér veruleg kostnaðaráhrif. Þá benti starfshópurinn á að verulegur kostnaður gæti fylgt innleiðingu á nýjum lögum um náms- og starfsráðgjöf, nr. 35/2009, en þau lög voru ekki kostnaðarmetin á sínum tíma. Ekki hefur farið fram sérstök vöktun á framangreindum reglugerðum eða lögum en ráðuneytið lét gera sérstaka úttekt á sérfræðiþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og hefur tekið þátt í greiningarvinnu um framkvæmd á innleiðingu stefnunnar um skóla án aðgreiningar.

Heildarendurskoðun á aðalnámskrám leik- og grunnskóla fór fram í kjölfar setningar laganna 2008. Taldi starfshópurinn að innleiðing greinanámskráa sem gefnar voru út 2013 myndi í flestum tilvikum rúmast innan þess ramma sem grunnskólarnir búa við. Að mati starfshópsins fól innleiðing aðalnámskráa leik- og grunnskóla ekki í sér áþreifanleg kostnaðaráhrif fyrir sveitarfélögin nema hvað varðar endurskoðun skólanámskráa sem útheimtir tíma og vinnu starfsfólks. Starfshópurinn taldi að ráðuneytið þyrfti að leggja í þó nokkurn kostnað við innleiðingu aðalnámskráarinnar.

Á tímabilinu 2013-2015 vann starfshópurinn að því að kostnaðarmeta eftirfarandi fjögur verkefni: Handbók um öryggi og velferð barna í leikskólum, Handbók um öryggi og velferð barna í grunnskólum, breytingu á reglugerð nr. 657/2009 um gerð og búnað grunnskólahúsnæðis og skólalóða og breytingu á reglugerð nr. 585/2010 um nemendur með sérþarfir í grunnskólum.

11.8 Frístundaheimili

Starfsemi frístundaheimila (lengdrar viðveru) hefur þróast á ýmsan veg frá árinu 1995 þegar heimildarákvæði var sett í grunnskólalög um lengda viðveru nemenda í yngri árgöngum grunnskóla. Árið 2013 stofnaði þáverandi mennta- og menningarmálaráðherra starfshóp með fulltrúum frá mennta- og menningarmálaráðuneyti, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Skólastjórafélagi Íslands, Heimili og skóla, Félagi fagfólks í frítímaþjónustu, Æskulýðsvettvanginum og umboðsmanni barna til að skoða hvort þörf væri á að kveða með skýrari hætti um starfsemi frístundaheimila fyrir nemendur á grunnskólastigi. Vaxandi þrýstingur hafði verið frá hagsmunaaðilum um að sett yrðu viðmið um gæði þjónustunnar og hugað að lagaramma.

Að frumkvæði starfshópsins var ákveðið að kanna stöðu þessara mála hjá sveitarfélögum. Könnunin var framkvæmd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Niðurstöður sýna m.a. að starfsemi frístundaheimila fer vaxandi innan sveitarfélaga landsins. 92% svarenda sögðu að boðið væri upp á slíka þjónustu í sambærilegri könnun árið 2009 var það 75%. Þátttaka barna hefur aukist verulega.

Hópurinn var samstiga í því að þjónusta frístundaheimila væri mikilvæg og brýnt að útbúa viðmið um gæði um starfsemi þeirra fyrir nemendur á grunnskólastigi til að stuðla að sambærilegum gæðum þjónustunnar um land allt. Starfshópurinn var sammála um að eðlilegast væri að endurskoða núverandi 33. gr. grunnskólalaga, en í grunnskólalögum hefur frá 1995 verið heimild fyrir sveitarfélög til að halda úti lengdri viðveru fyrir nemendur. Starfshópurinn taldi raunhæfast að endurskoða núverandi lagaákvæði í grunnskólalögum og undirbjó tillögu að frumvarpsetna sem síðan varð að lögum vorið 2016 eftir ítarlegt samráð. Í kjölfar breytinga á lögum um grunnskóla 2016 stofnaði ráðuneytið starfshóp sem hafði það hlutverk að vinna viðmið um gæði frístundastarfs, þ.m.t. um hlutverk og markmið, skipulag og starfsaðstæður, starfshætti, margbreytileika, stjórnun og menntun starfsfólks.

Starfshópurinn lagði til að hlutverk frístundaheimila fyrir 6-9 ára börn verði skilgreint á eftirfarandi hátt: Meginhlutverk frístundaheimila fyrir 6-9 ára börn er að bjóða þeim innihaldsríkt frístunda- og tómstundastarf í barnvænu og skapandi umhverfi þar sem starfshættir einkennast af frjálsum leik og vali.

Leiðarljós frístundaheimila fyrir 6-9 ára börn er að bjóða þeim upp á þátttöku í fjölbreyttu frístunda- og tómstundastarfi með það að markmiði að efla sjálfstraust og félagsfærni þeirra. Einnig er lögð áhersla á að umhverfi starfsins einkennist af öryggi, fagmennsku og virðingu þar sem jákvæð samskipti og lýðræðislegir starfshættir eru í hávegum hafðir í samræmi við Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna.

Í mars 2018 voru í fyrsta sinn gefin út markmið og viðmið um gæði starfs á frístundaheimilum fyrir 6-9 ára börn á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytisins í samræmi við ákvæði í lögum um grunnskóla sem samþykkt voru á Alþingi í júní 2016. Skýrslu starfshópsins með viðmiðunum má lesa á vef mennta- og menningarmálaráðuneytisins.

11.9 Skólaþjónusta sveitarfélaga í grunnskólum

Í frumvarpi til laga um grunnskóla sem varð að lögum árið 2016 er lögð til breyting á orðalagi tiltekinna ákvæða grunnskólalaga þar sem tekið verði upp hugtakið „skólaþjónusta“ í stað hugtaksins „sérfræðiþjónusta“. Mennta- og menningarmálaráðuneyti lét árið 2013 fara fram úttekt á fyrirkomulagi sérfræðiþjónustu skóla í sex ólíkum sveitarfélögum. Markmið með úttektinni var að kanna hvernig mismunandi útfærslur reynast við að koma til móts við kröfur sem mælt er fyrir um í ákvæði reglugerðar um sérfræðiþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum frá 2010. Skoðað var hvernig til hefði tekist í þessum sveitarfélögum að tryggja fullnægjandi aðgengi að sérfræðiþjónustu innan sveitarfélagsins sem og tengsl við sérfræðistofnanir á landsvísi. Leitað var svara við því hvort staðsetning og stærð sveitarfélaga, mismunandi útfærsla eða skipulag sérfræðiþjónustu hefði áhrif á aðgengi og gæði þjónustunnar. Sérstaklega var skoðað hvernig til hefði tekist í sex sveitarfélögum að skipuleggja sérfræðiþjónustu sem á að sinna tvíþættu hlutverki þjónustunnar samkvæmt reglugerð nr. 584/2010, annars vegar stuðning við nemendur í leik- og grunnskólum og foreldra þeirra og hins vegar stuðning við starfsemi skóla og starfsfólk þeirra. Ein af þeim tillögum sem úttektaraðilar beindu til ráðuneytisins var að skoða hvort ástæða væri til að breyta nafninu á reglugerð um sérfræðiþjónustu og endurspeglja betur innihald hennar. Nafn reglugerðarinnar vísar eingöngu í þjónustu vegna sérúrræða fyrir nemendur og tvíþætt hlutverk sérfræðiþjónustu er almennt ekki vel þekkt í þeim sveitarfélögum sem tóku þátt í úttektinni. Því var lagt til að í stað orðsins sérfræðiþjónusta sveitarfélaga í grunnskólalögum yrði talað um skólaþjónustu. Eftirleiðis er því fjallað í lögum og reglugerðum um skólaþjónustu sveitarfélaga og breytingar hafa verið gerðar á reglugerðum í samræmi við það. Er það gert til að áréttta tvíþætt lögbundið hlutverk þjónustunnar.

11.10 Sjálfstætt reknir skólar

Í grunnskólalögum nr. 91/2008 er fjallað sérstaklega um sjálfstætt rekna grunnskóla í einu lagaákvæði, þ.e. 43. gr., og er það jafnframt í samræmi við eldri grunnskólalög. Almennt hefur þessi lagarammi, þrátt fyrir vissan óskýrleika, ekki valdið miklum vandkvæðum. Ástæðan er að sú að sjálfstætt reknir skólar hafa verið fáir, þeir hafa almennt verið að fullu valkvæðir fyrir viðkomandi foreldra og starfsemin hefur almennt notið trausts. Á síðari árum hafa hins vegar komið upp dæmi þar sem þessi lagarammi hefur ekki reynst fullnægjandi. Skýrustu dæmin lúta þó annars vegar að sérstökum skólum eða námsúrræðum fyrir börn erlendra ríkisborgara sem þurfa að dvelja hér vegna vinnu um lengri eða skemmri tíma og hins vegar að óskum sveitarfélaga að fela einkaaðila

rekstur alls grunnskólahalds innan þess. Á hið fyrrnefnda reyndi til dæmis vegna sérstaks grunnskóla sem rekinn var á vegum verktaka þegar unnið var að gerð stíflu við Kárahnjúka vegna Kárahnjúkavirkjunar á Austurlandi. Á hið síðarnefnda reyndi árið 2012 þegar Tálknafjarðarhreppur gerði samning við Hjallastefnuna ehf. um rekstur á eina grunnskólanum í sveitarfélaginu. Megintilfni frumvarps til breytinga á lögum um grunnskóla sem samþykkt var af Alþingi 2016 var að bregðast við framangreindum óskýrleika í lögum um starfsemi sjálfstætt rekinna grunnskóla, ábyrgð á skólahaldi og eftirlit með þeim. Ekki er gert ráð fyrir breytingum á starfsemi sjálfstætt rekinna grunnskóla eða heimildum og svigrúmi sveitarfélaga til að veita þeim fjárstyrki eða fela þeim rekstur skóla fyrir sína hönd. Með þessum lagabreytingum 2016 var settur skýrari lagarammi um starfsemi sjálfstætt starfandi skóla. Ekki eru gerðar breytingar á ákvæðum á fjárframlögum sveitarfélaga vegna sjálfstætt rekinna skóla að öðru leyti en því að í stað árlegs útreiknings á fjárframlögum til skólanna er miðað við mánaðarlega uppfærslu framlaga sem taka mið af mánaðarlegum breytingum verðlagsforsendna. Í kjölfar þessara lagabreytinga árið 2016 var hafist handa við að endurskoða reglugerð um sjálfstætt rekna grunnskóla og er sú vinna langt komin.

Tálknafjarðarskóli – þróunarskóli

Í júlí 2013 samþykkti mennta- og menningarmálaráðuneyti að veita Tálknafjarðarhreppi, samkvæmt beiðni þar um, tímabundna heimild til að Tálknafjarðarskóli starfi sem þróunarskóli til tveggja skólaára á grundvelli 44. gr. laga um grunnskóla nr. 91/2008. Heimildin náði einkum til breytingar á rekstrarformi skólans og innleiðingar Hjallastefnunnar á samreknum leik-, grunn- og tónlistarskóla sem jafnframt er eini skóli sveitarfélagsins. Sneri þróunarverkefnið sérstaklega að því að samþætta hugmyndafræði Hjallastefnunnar við skólastarf Tálknafjarðarskóla sem er samrekinn leik-, grunn- og tónlistarskóli.

Tálknafjarðarhreppur sótti í febrúar 2015 um framlengingu á þróunarverkefninu til tveggja ára með þeim rökum að frumvarp til breytinga á lögum um grunnskóla nr. 91/2008 væri til meðferðar og sveitarstjórn vildi bíða með umsókn um viðurkenningu þar til frumvarpið hefði verið afgreitt frá Alþingi. Ráðuneytið samþykkti framlengingu á þróunarverkefninu fram til loka skólaárs 2015-2016.