

## Tillögur Velferðarvaktar samþykktar 3. mars 2020

### Jafnt aðgengi að námi og bætt þjónusta við framhaldsskólanema

Í ljósi þess að menntun er ein undirstaða góðra lífsskjara og nám mikilvægt fyrir alla leggur Velferðarvaktin áherslu á að öllum börnum og ungmennum séu tryggð tækifæri til farsællar skólagöngu og að spornað sé gegn brotthvarfi. Í því samhengi hefur Velferðarvaktin staðið fyrir könnunum og lagt fram tillögur þess efnis sbr. upplýsingar á vefsvæði vaktarinnar. Brotthvarf á sér margar skýringar og því mikilvægt að vinna gegn því með heildstæðum hætti strax frá upphafi skólagöngu. Engin ein lausn er töfralausnin.

Í árslok 2019 stóð Velferðarvaktin fyrir tveimur könnunum á framhaldsskólastigi þar sem fjallað var um m.a. hvernig var að hefja námið, andlega líðan, námskostnað, vinnu meðfram námi, stuðning foreldra við nám, rafræn námsgögn, móttökuáætlanir fyrir nemendur með annað móðurmál en íslensku, heimanám og styttingu framhaldsskólans. Rannsóknarfyrirtækið Maskína sá um framkvæmd þeirra.

Sú fyrri fólst í vefumræðuborði þar sem 86 nemendur svöruðu spurningum og tóku þátt í umræðunum. Framhaldsskólanemar voru alls 21.488 árið 2018 (Hagstofan).

Sú seinni var spurningakönnun sem lögð var fyrir skólameistara framhaldsskólanna og var svarhlutfall 96,7%.

Finna má stutta samantekt úr könnunum í viðhengjum 1 og 2 hér neðar.

Kannanirnar má finna í heild sinni á vefsvæði Velferðarvaktar.

### Í kjölfar niðurstaðna kannananna og umræðna sem áður hafa farið fram í Velferðarvaktinni leggur hún fram eftirfarandi tillögur fyrir stjórnvöld:

#### 1. Aðgengi framhaldsskólanema að geðheilbrigðisþjónustu og félagsráðgjöf verði bætt

Einkenni kvíða og þunglyndis meðal ungmenna hafa aukist á síðustu árum bæði hér á landi og erlendis. Í skýrslunni Ungt fólk 2018-Framhaldsskólar, sem Rannsókn og greining vann fyrir mennta- og menningarmálaráðuneytið, má sjá ýmsar breytur sem tengjast líðan ungmenna. Þar má t.d. sjá aukningu milli ára hvað varðar einmanaleika og svefnvanda hjá bæði strákum og stelpum en sum staðar er þó kynjamunur. Færri stelpur greina frá depurð árið 2018 samanborið við 2016, en litlar breytingar að sjá hjá strákum. Þegar kemur að því að ungmennin meti sjálf andlega heilsu sína má sjá að frá árinu 2004 hefur orðið mikil fækkun í hópi þeirra sem meta andlega heilsu sína góða eða mjög góða. Hjá stelpum fer hlutfallið úr 74% árið 2004 niður í 53% 2018 og hjá strákum úr 82% árið 2004 niður í 68% 2018.

Orsakir geta verið margvíslegar s.s. persónuleg áföll, fjölskyldusaga, ýmiss samanburður milli einstaklinga sem getur grafið undan sjálfsímynd og hraði nútímans svo eitthvað sé nefnt. Þá er talið að tekjujöfnuður geti haft áhrif á líðan í samfélögum, þ.e. að þar sem félagslegt jafnræði er mest farnast fólki betur.

Nú þegar hefur verið brugðist við vaxandi kvíða og þunglyndi innan skólanna að einhverju leyti og er það jákvætt. Þrátt fyrir það er þörf er á frekari aðgerðum. Í október sl. skilaði starfshópur, leiddur af Embætti landlæknis, greinargóðum tillögum í skýrslunni *Innleiðing geðræktarstarfs, forvarna og stuðnings við börn og ungmenni í skólum á Íslandi*.

Velferðarvaktin tekur undir eftirfarandi tillögur sem þar koma fram varðandi framhaldsskólann:

- a. Gerð verði breyting á lögum um framhaldsskóla og samsvarandi reglugerð sett sem skilgreini skólaþjónustu á framhaldsskólastigi í samræmi við reglugerð um skólaþjónustu leik- og grunnskóla.
- b. Framhaldsskólarnir vinni markvisst að því að efla foreldrastarf og skólatengsl s.s. með reglulegu sambandi og viðtölum við nemendur og foreldra.

Þá ítrekar Velferðarvaktin fyrri tillögur um að:

- c. Geðheilbrigðisþjónusta við framhaldsskólanema verði eflað enn frekar með greiðara aðgengi að sálfræðingum, þeim að kostnaðarlausu.
- d. Aðgengi að félagsráðgjöf innan skólanna verði aukið til að koma til móts við félagslega stöðu nemenda.
- e. Forvarnir og heilsuefling verði eflað og brugðist strax við með heilðrænum hætti ef vart verður við vanda nemanda.

## **2. Stefnt verði að lækun námsgagnakostnaðar nema í framhaldsskólum í skrefum**

Mikilvægt er að tryggja jafnt aðgengi að námi óháð efnahag, búsetu og öðrum aðstæðum. Til að tryggja það meginmarkmið leggur Velferðarvaktin til að :

- a. Stjórnvöld geri áætlun um að lækka námsgagnakostnað nemenda sem stunda nám í opinberum framhaldsskólum og taki þannig Norðurlöndin sér til fyrirmyndar.
- b. Hlutfall rafrænna námsgagna í framhaldsskólum verði aukið til að ná fram betri gæðum námsgagna og draga úr kostnaði.

Stefna mætti að því, í áföngum á tilteknu tímabili, að ná sömu stöðu og á hinum Norðurlöndunum, en námsgögn í framhaldsskólum eru gjaldfrjál í Danmörku, Noregi og Svíþjóð. Samkvæmt upplýsingum Velferðarvaktarinnar ákvað Helsinki árið 2018 að gera slík námsgögn gjaldfrjál (free textbook programme) og í kjölfarið hafa sífellt fleiri sveitarfélög tekið sama skref, en í Finnlandi er rekstur opinberra framhaldsskóla á vegum sveitarfélaga.

Varðandi útfærslu einstakra þátta mætti taka hin Norðurlöndin sér til fyrirmyndar.

Sé vilji stjórnvalda til þess að fylgja fordæmi hinna Norðurlandanna og taka skref í þá átt að lækka námskostnað er nú þegar lagaheimild fyrir hendi og þarf því ekki að afla hennar. Árið 2008 voru eftirfarandi nýmæli sett inn í lög um framhaldsskóla nr.92/2008. Þar segir í 51.gr. „Námsgögn. Í fjárlögum ár hvert skal tilgreind sú fjárhæð sem veitt er til að mæta kostnaði nemenda vegna námsgagna. Ráðherra setur reglur um skiptingu fjárens og fyrirkomulag þessa stuðnings.“

Samkvæmt könnun Velferðarvaktar í árslok 2019 áætla skólameistarar framhaldsskólanna að meðalkostnaður vegna námsgagna sé 43.615 krónur á nemanda á fyrsta ári. Eitthvað af gögnum nýtist milli ára og má því gera ráð fyrir að meðalkostnaður vegna námsgagna í framhaldsskóla sé um 40.000 kr. á ári. Að því gefnu að langflestir nemendur fari úr grunnskóla í framhaldsskóla þá eru það um 4.000 nemendur árlega. Kostnaður árgangs vegna námsgagnakostnaðar gæti því verið um 160 milljónir króna á ári miðað við þessar forsendur. Fyrsta skref í lækkun námsgagnakostnaðar gæti því falist í framlagi í fjárlögum skv. 51. gr. laga um framhaldsskóla upp á 160 milljónir króna.

Þessir útreikningar eru með þeim fyrirvara að nemendur geta verið aðeins fleiri eða færri og kostnaður mismunandi eftir árum eða brautum. Síðan eru ýmsir aðrir í framhaldsskólum en þeir sem koma beint úr grunnskóla, t.d. eldri nemendur og nemendur í öðru sérhæfðu námi. Hér er byrjað á nemendum sem koma beint úr grunnskóla og reiknað með kostnaði við þriggja ára framhaldsskóla miðað við fullt nám.

Til að freista þess að lækka kostnað mætti skoða áhrif þess að auka aðgengi að rafrænum námsgögnum. Í könnun meðal skólameistara kemur fram mjög jákvætt viðhorf til þess að styðjast við rafræn námsgögn og áætla þeir að hlutfall þeirra í kennslu muni aukast á næstunni. Verði námsgögn í stórum stíl rafræn má áætla að námsgagnakostnaður lækki. Gefin var út meistararitgerð

(<https://skemman.is/bitstream/1946/11269/4/MS%20oritgerd%20Erling.pdf>) árið 2012 um þróun námsefnisútgáfu fyrir framhaldsskóla þar sem fjallað var m.a. um rafræn námsgögn og mögulega þróun námsgagnakostnaðar. Miðað við þær forsendur, sem eru þar gefnar, má áætla að verði námsgögn rafræn í stórum stíl megi lækka kostnað vegna námsgagna.

Velferðarvaktin bendir á að námsefni fyrir framhaldsskóla er gefið út af bókaútgefendum á almennum markaði, af kennurum, skólum o.fl. Engir staðlar, af hendi hins opinbera, eru til staðar né öflugt gæðaeftirlit.

### **3. Komið verði betur til móts við nemendur sem bera aukakostnað vegna búsetu fjarri skóla**

Nemendur eiga kost á að fá styrk vegna búsetu fjarri skóla samkvæmt lögum um námsstyrki nr. 79/2003. Velferðarvaktinni er umhugað um að efnalitlir nemendur hafi jafnt aðgengi og aðrir að námi og hvetja stjórnvöld til að finna leiðir til að koma betur til móts við þá nemendur sem stunda framhaldsskólanám fjarri heimabyggð og bera aukakostnað vegna samgangna og dvalar á heimavist.

#### 4. Þjónusta við nemendur með annað móðurmál en íslensku verði eflid

Samkvæmt sérhefti félagsvísa um innflytjendur (Hagstofan 2019) er skólasókn innflytjenda í leikskóla, framhaldsskóla og háskóla að jafnaði lægri en skólasókn innlendra. Mestur er munurinn í framhaldsskóla. Hlutfallslega færri innflytjendur en innlendir byrja í framhaldsskóla við 16 ára aldur og skólasókn þeirra lækkar meira fyrir hvert aldursár. Ef horft er til ársins 2017 má sjá að nær allir innlendir á 16. aldursári sækja framhaldsskóla, en 8 af hverjum 10 innflytjendum. Á 19. aldursári sóttu um 7 af hverjum 10 innlendum íbúum framhaldsskóla, en aðeins um 2 af hverjum 10 innflytjendum. Endurtekning þessa mynsturs á árunum 2008 til 2017 gefur vísbendingu um að brotthvarf úr framhaldsskóla sé algengara meðal innflytjenda en innlendra. Flestir innflytjendur sem sækja framhaldsskóla hafa dvalist hér á landi í meira en 9 ár.

Með tilliti til þessara upplýsinga og upplýsinga sem fram komu í framangreindri könnun þar sem m.a. var spurt um móttöku nemenda af erlendum uppruna telur Velferðarvaktin mikilvægt að :

a. Framhaldsskólar útbúi móttökuáætlun fyrir nemendur með annað móðurmál en íslensku samkvæmt lögum um framhaldsskóla nr. 92/2008. Þrátt fyrir að margir framhaldsskólar séu með móttökuáætlanir er mikilvægt að skerpa á því að hún sé kynnt markvisst og sé vel aðgengileg á heimasíðum skólanna. Móttökuáætlanir verði einnig aðgengilegar á ensku og/eða pólsku og fleiri tungumálum eftir þörfum.

b. Framhaldsskólar tryggji að allir nemendur með annað móðurmál en íslensku fái einstaklingsnámskrá samkvæmt reglugerð nr.654/2009 um rétt nemenda til kennslu í íslensku.

Ítarefni:

**Skólar á framhaldsskólastigi** <https://mms.is/listi-yfir-skola>

**Skýrslan Ungt fólk 2018-Framhaldsskólar, unnin af Rannsóknum og greiningu fyrir mennta- og menningarmálaráðuneytið**

[https://mms.is/sites/mms.is/files/framhaldsskolin\\_2018b.pdf](https://mms.is/sites/mms.is/files/framhaldsskolin_2018b.pdf)

**Lög um framhaldsskóla nr.92/2008** <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2008092.html>

51.gr. „*Námsgögn*. Í fjárlögum ár hvert skal tilgreind sú fjárhæð sem veitt er til að mæta kostnaði nemenda vegna námsgagna. Ráðherra setur reglur um skiptingu fjárens og fyrirkomulag þessa stuðnings.“

**Greinagerð með frumvarpinu** <https://www.althingi.is/altext/135/S/0320.html>

Um 51. gr. “Þessi grein er nýmæli og er í samræmi við lög um námsgögn, nr. 71/2007. Verklagsreglur og fjárhæðir er eftir að útfæra. Þetta er í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 23. maí 2007.“

Lög um námsgögn nr.71/2007 <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2007071.html>

Finnsk frétt frá 2018 um ákvörðun í Helsinki

[https://yle.fi/uutiset/osasto/news/helsinki\\_to\\_provide\\_free\\_learning\\_materials\\_to\\_upper\\_secondary\\_school\\_pupils/10427029](https://yle.fi/uutiset/osasto/news/helsinki_to_provide_free_learning_materials_to_upper_secondary_school_pupils/10427029)

Svar við fyrirspurn um endurgreiðslu efniskostnaðar í framhaldsskólum

<https://www.althingi.is/altext/149/s/1659.html>

Sérhefti félagsvísa um innflytjendur (Hagstofan)

<https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/lifskjor/felagsvisar-serhefti-um-innflytjendur/>

Reglugerð um rétt nemenda í framhaldsskólum til kennslu í íslensku

<https://www.reglugerd.is/reglugerdir/eftir-raduneytum/menntamalaraduneyti/nr/15545>

Viðhengi 1:

Samantekt Maskínu

**Helstu niðurstöður könnunar sem 86 fyrsta árs nemar í framhaldsskólum tóku þátt í.**

Enginn þátttakandi sagði að það hefði verið erfitt að hefja nám í framhaldsskóla. Þó var tæplega helmingur sem viðurkenndi að það hefði verið erfitt að byrja í framhaldsskóla bæði af félagslegum ástæðum og einnig vegna þess að námið væri meira krefjandi. Það sem hjálpaði flestum í gegnum upphafið voru að vinirnir voru til staðar. Langflestir voru í þeim skóla sem hafði verið þeirra fyrsta val. Staðsetning skiptir mjög miklu máli um val á skóla, sem sé hverfisskólarnir á höfuðborgarsvæðinu og skólinn sem er næst heimili á landsbyggðinni. Önnur svör sem komu nokkrum sinnum fyrir voru að elta vinina eða komast í nýtt umhverfi, gott félagslíf eða vegna ákveðinna námsbrauta sem skólinn býður uppá. Allur þorri nemenda hefur fengið nýnemakynningu. Langflestir segja að **kostnaður** hafi ekki skipt máli þegar þeir völdu framhaldsskóla, enda virðast margir ekki vita hver kostnaðurinn er eða hafi litlar áhyggjur af kostnaði eða peningum. Verzló er sá skóli sem langoftast er nefndur sem dýr skóli en fáir aðrir eru nefndir oftar en einu sinni. Margir nefna háan kostnað við að vera á heimavist og einnig kom fram að verknám gæti verið dýrt. Þó virðist kostnaður, þótt hár sé að mati hópsins, ekki standa í þessu unga fólki og margir nefna að foreldrar eða fjorsjársaðilar sjái um allan kostnað. Það er þó nokkuð ljóst að það kostar nokkur hundruð þúsund að hefja nám í framhaldsskóla og einnig að ungmennin hafa litlar fjárhagsáhyggjur í langflestum tilvikum. Hæstu útgjaldaliðir eru skóla- og/eða innritunargjöld og bókakaup hjá flestum. Á hinn bóginn eru langstærstu útgjaldaliðirnir sem tengjast heimavist hjá þeim sem búa við slíkan kost. Þótt ungmennin greiði fæst úr eigin vasa eru þau sammála um að það væri góður kostur að lækka eða afnema námsgagnakostnað framhaldsskólanema.

Þegar spurt var frekar um **námsbækur** segja flestir að það sé mismunandi eftir fögum hversu hár kostnaðurinn sé, íslenska og raungreinar séu dýrustu fögin en stærðfræði ódýrust. Notaðar bækur eru keyptar í meiri mæli en nýjar og í sumum fögum virðast rafrænar vera að ryðja sér til rúms, en um fimmtungur svarenda segist eiga einhverja bók á rafrænu formi. Þeir sem hafa sleppt því að kaupa námsbækur, sem eru fáir, hafa gert það vegna kostnaðar eða að bókin sé uppseld. Hefðbundnar námsbækur þykja í fleiri tilvikum betri en rafrænar bækur, betra að taka með sér bók „.... en alla tölvuna“. Sumir héldu því þó fram að það færi eftir fögum, tungumál væru heppilegri fyrir rafrænar en t.d. stærðfræði. Meirihluti svarenda notar enga rafræna bók við námið en mjög mismunandi er hversu hlutfall þeirra sem nota einhverja rafræna bók er hátt eða kannski frekar lágt, því flestir nefna fáar rafrænar bækur. Flestir bera ekki kostnað sjálfir af námsbókunum, þó ekki sé það óþekkt. Þeir sem bera kostnað segja að kostnaðurinn sé mikill og sé í sumum tilvikum erfitt að kljúfa hann.

**Annað** sem fram kom var að um helmingur þátttakenda vinnur með námi og segja flestir að það sé vegna þess að þeir vilji eiga meiri peninga fyrir ýmsum útgjöldum, mat, föt, strætó o.s.frv. Flestir segjast eyða 10.000 eða 20.000 á mánuði. Lægsta upphæð sem nefnd var er 1.000 kr. og hæsta 160.000 kr.

Meira en helmingur þátttakenda segir að boðið sé upp á aðstoð við heimanám í þeirra skóla.

Viðhengi 2.

Stutt minnisblað formanns Velferðarvaktar um helstu niðurstöður könnunar sem lögð var fyrir skólameistara í öllum framhaldsskólum af Maskínu

**Yfirlit yfir kostnað og svör við nokkrum opnum spurningum eru ekki gerð skil í þessu minnisblaði vegna plássleysis, en má finna í skýrslu með niðurstöðum könnunar á vefsvæði Velferðarvaktar.**

1. (Hvað eru margir nemendur í þínum skóla?)
2. (Er í þínum skóla boðið upp á....?)
3. Áætlað er að meðalnemandi á fyrsta ári í framhaldsskóla borgi að meðaltali um 43.615 krónur fyrir námsgögn.
4. Tafla með gildum á ýmsum kostnaðarliðum nemenda.
5. (Eru önnur gjöld sem nemendur þurfa að greiða vegna skólavistar eða námsgagna? Opin spurning)
6. 64,2% telja kostnað við námsgögn í framhaldsskóla vera nokkuð of mikinn eða allt of mikinn.
7. 82,1% taldi það skipta mjög miklu eða fremur miklu máli fyrir nemendur í framhaldsskólum ef stjórnvöld lækkuðu kostnað við námsgögn í skrefum á næstu 2-5 árum, með auknum fjárveitingum til skólanna.
8. 67,9% þekktu engin, mjög fá eða fá dæmi þess að námsgagnakostnaður væri það mikill að hann hefði orðið til þess að ungmenni hæfu ekki nám í framhaldsskóla.
9. 21,5% telja að kostnaður við að stunda námið skýri að nokkru, fremur miklu eða mjög miklu leyti brotthvarf úr námi í framhaldsskólum.
10. 89,2% telja að vinna meðfram námi skýri að nokkru, fremur miklu eða mjög miklu leyti brotthvarf úr námi í framhaldsskóla.
11. 96,5% telja að kvíði eða þunglyndi skýri að nokkru, fremur miklu eða mjög miklu leyti brotthvarf úr námi í framhaldsskóla.
12. 92,8 telja að ónógur stuðningur foreldra eða forsjáraðila skýri að nokkru, fremur miklu eða mjög miklu leyti brotthvarf úr námi í framhaldsskóla.
13. 53,5% taldi að ef námsgögn í framhaldsskóla væru ókeypis myndu nokkru fleiri eða miklu fleiri ljúka námi. Aðrir, eða 46.4% töldu að jafnmargir myndu ljúka námi.
14. 92,8% skólameistara er mjög eða fremur jákvæðir gagnvart rafvæðingu námsbóka.
15. (Af hverju ert þú jákvæð(ur)/neikvæð(ur) gagnvart rafvæðingu námsbóka? Opin spurning)
16. Tafla með hlutfalli rafrænna námsbóka á fyrsta ári.
17. Tafla með áætlun um hlutfall rafrænna námsbóka á fyrsta ári eftir 3 ár
18. 21,4% skólameistara telja náms- og prófkvíða vera fremur mikið vandamál í sínum skóla. 71,4% svara að vandamálið sé í meðallagi og 7,1% að það sé fremur lítið vandamál.
19. Tafla yfir þá þjónustu sem stendur nemendum til boða í skólanum sem eru að kljást við kvíða, þunglyndi, námskvíða eða prófkvíða.
20. 82,1% skólameistara segja skólann sinn vera með virka móttökuáætlun fyrir nemendur með annað móðurmál en íslensku, en 17,1% ekki. E
21. Tafla með upplýsingum um hvar/hvernig móttökuáætlun fyrir nemendur með annað móðurmál en íslensku er kynnt.
22. Móttökuáætlun fyrir nemendur með annað móðurmál en íslensku er kynnt í 78,6% tilvika á heimasíðum skólans, en í 21,4% tilvika ekki.
23. Móttökuáætlun fyrir nemendur með annað móðurmál en íslensku er í 59,1% tilvika aðeins til á íslensku. Í 36,4% tilvika er hún til á ensku, 9,1% tilvika á pólsku og á öðrum tungumálum í 4,5% tilvika.

24. 44,4% skólameistara segja að upplýsingar á pólsku/ensku/öðru tungumáli um nám sem í boði er í skólanum sé fremur óaðgengilegar á heimasíðu skólans. 33,3% telja þær í meðallagi aðgengilegar, en 22,2% fremur eða mjög aðgengilegar.

25. 85,2% skólameistara segjast bjóða upp á heimanám fyrir nemendur í sínum skóla, en 14,8% ekki.

26. 71,4% skólameistara segjast bjóða upp á heimanám fyrir nemendur með annað móðurmál en íslensku í sínum skóla en 28,6% ekki.

27. (Með hvaða hætti veitir skólinn nemendum með annað móðurmál en íslensku, upplýsingar t.d. um starfshætti og þjónustu skólans? Opin spurning)

28. 70,4% nemenda með annað móðurmál en íslensku fá einstaklingsnámskrá/áætlun skv. reglugerð um rétt nemenda til kennslu í íslensku. 22,2% fá hana ekki. 7,% svarenda segja að engir nemendur með annað móðurmál en íslensku séu í skólanum.

29. 55,5% skólameistara finnst að stytting framhaldsskólans hafi almennt haft engin eða í meðallagi áhrif á líðan nemenda í skólanum. 25,9% segja að styttingin hafi haft fremur jákvæð eða mjög jákvæð áhrif, en 18,5% fremur neikvæð eða mjög neikvæð áhrif.

30. 51,8% skólameistara finnst að stytting framhaldsskólans hafi haft engin eða í meðallagi áhrif á námsárangur nemenda. 33,3% að hún hafi haft fremur jákvæð eða mjög jákvæð áhrif, en 14,8% fremur neikvæð áhrif.

31. (Eitthvað annað sem þú vilt koma á framfæri með tilliti til ofangreindra spurninga? Opin spurning)