

SKÓLAR OG MENNTUN Í FREMSTU RÖÐ



SAMTÖK SVEITARFÉLAGA Á HÖFUÐBORGARSVÆÐINU



Mat á yfirfærslu framhaldsskóla frá ríki til sveitarfélaga

Háskólinn í Reykjavík, Rannsóknir og greining

Þessi skýrsla er hluti af verkefninu: Samvinna skólastiga frá leikskóla að háskóla í verkefnaflokknum Skólar og menntun í fremstu röð en hann er hluti af Sóknaráætlun fyrir höfuðborgarsvæðið 2013. Áætlunin er fjármögnuð m.a. af ríkissjóði, samkvæmt sérstökum samningi þar um. Samtök sveitarfélaga á höfuðborgar svæðinu annast úrvinnslu og framkvæmd sóknar áætlunarinnar og bera ábyrgð á framgangi þeirra verkefna sem falla undir hana.

Innihald, skoðanir og niðurstöður eru á ábyrgð skýrsluhöfunda.

Verkefnastjórn Skóla og menntunar í fremstu röð:

Gunnar Einarsson, bæjarstjóri Garðabæjar, formaður

Ásgerður Halldórsdóttir, bæjarstjóri Seltjarnarness

Ragnar Þorsteinsson, fræðslustjóri Reykjavíkurborgar

Björn Þráinn Þórðarson, fræðslustjóri Mosfellsbæjar

Guðrún Hrefna Guðmundsdóttir, skólameistari Fjölbautaskólans í Breiðholti

Anna Kristín Sigurðardóttir, lektor við menntavísindasvið Háskóla Íslands

Verkefnastjóri: Skúli Helgason

Útgefið af Samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, mars 2014.



Myndayfirlit	4
Töfluyfirlit.....	4
Samantekt	5
Formáli	8
1. Inngangur	10
1.1 Hlutverk framhaldsskóla.....	10
1.2 Hvernig sinna framhaldsskólar hlutverki sínu?	11
2. Skólar í fremstu röð: Möguleg yfirfærsla framhaldsskóla	14
2.1 Hver á að reka framhaldsskóla?.....	14
2.2 Stefna sveitarfélaganna.....	15
2.3 Aukin dreifstýring.....	15
2.4 Rekstur og nýting fjármuna	18
2.5 Samfella og möguleg stytting námstíma til stúdentsprófs.....	20
2.6 Ógn við sveigjanleika og fjölbreytileika í námsframboði	21
2.7 Aukin nærþjónusta eða áttahagfjötrar?	22
2.8 Gæðamat.....	24
2.9 Reynsla af flutningi annarra málaflokka frá ríki til sveitarfélaga.....	25
3. Sjálfstætt reknir skólar	28
3.1 Tækifæri til nýsköpunar og framþróunar.....	28
3.2 Sveigjanleiki í stjórnun sjálfstætt rekinna skóla	29
3.3 Val eykur þjónustu og gæði.....	30
4. Staða og möguleikar á höfuðborgarsvæðinu.....	31
4.1 Fjöldi og fjölbreytni skóla.....	31
4.2 Fjöldi nemenda, lögheimili og staðsetning skóla	31
4.3 Til umhugsunar vegna mögulegs flutnings/tilraunaverkefna.....	33

5. Niðurstöður.....	34
5.1 Jafn réttur til náms.....	34
5.2 Lærum af reynslunni	34
5.3 Lausnir sem stuðla að fjölbreytni og árangri	35
Viðauki A	37
Um brottfall	37
Viðauki B	38
Munur á ýmsum þáttum milli grunn- og framhaldsskólanema	38
Heimildaskrá	41



Mynd 1. Hlutfall nemenda í grunn- og framhaldsskóla eftir því hversu oft þeir æfa eða keppa með íþróttafélagi (4x í viku eða oftar).	36
Mynd 2. Hlutfall nemenda í grunn- og framhaldsskóla sem segja að foreldrar þeirra þekki foreldra vina/vinkvenna þeirra. <i>Á mjög eða frekar vel við um mig.</i>	36
Mynd 3. Hlutfall nemenda í grunn- og framhaldsskóla sem segja að foreldrar þeirra viti hvar þeir eru á kvöldin. <i>Á mjög eða frekar vel við um mig.</i>	37
Mynd 4. Hlutfall nemenda í grunn- og framhaldsskóla sem segja að foreldrar þeirra viti með hverjum þeir eru á kvöldin. <i>Á mjög eða frekar vel við um mig.</i>	37
Mynd 5. Hlutfall nemenda í grunn- og framhaldsskóla sem segja að þeim líði illa í skólanum. <i>Oft eða nær alltaf.</i>	38
Mynd 6. Hlutfall nemenda í grunn- og framhaldsskóla sem segja að þeim finnist námið vera of erfitt. <i>Oft eða alltaf.</i>	38



Tafla 1. Þeir fjármunir sem varið er til reksturs framhaldsskólanna hér á landi eru minni á hvern nemenda en á hinum Norðurlöndunum.	20
Tafla 2. Hlutfall fólks á aldrinum 25–34 sem útskrifast hefur úr framhaldsskóla	3735
Tafla 3. Hlutfall fólks undir 25 ára aldri sem útskrifast á Norðurlöndunum.	35



Í stuttu máli má segja að hlutverk framhaldsskóla landsins sé að undirbúa nemendur annars vegar fyrir frekara nám og hins vegar fyrir lífið og þær áskoranir sem mæta þeim að skólagöngu lokinni. Háskólar og atvinnulíf kvarta undan skorti á færni í íslensku, ensku og stærðfræði. Brotthvarf úr íslenskum framhaldsskólum er áhyggjuefni.

Meirihluti framhaldsskóla hér á landi er rekinn af hinu opinbera. Spurt er hvort að sveitarfélögin frekar en ríkið eigi að sinna slíkri þjónustu. Lítið hefur verið rætt um önnur rekstrarform í því tilliti. Ríki og sveitarfélögin hafa sýnt áhuga á að gera tilraunir með slíka yfirfærslu og þá með hliðsjón af því að stytta heildartíma til loka framhaldsskólanáms.

Markmið stjórnvalda er að færa ábyrgð og ákvörðunartöku nær daglegri starfsemi. Með flutningi framhaldsskólanna til sveitarfélaga myndi fjarlægð milli stjórnenda starfseininga og fjárveitingavalds minnka, sama mætti segja um fjarlægð milli notenda þjónustunnar og ákvarðanatökuaðila. Með meiri nálægð er líklegt að nánd og samfella í þjónustunni aukist. Velta má fyrir sér hvort pólitísk áhrif yrðu meiri eða minni og hvaða þýðingu slík áhrif myndu hafa á skólana.

Líklegt má telja að ábyrgð gagnvart rekstri og nýtingu fjármuna myndi aukast með yfirfærslu frá ríki til sveitarfélaga. Þá gæti sveigjanleiki til viðbótarfjárveitinga aukist, en það er þó háð fjárhagsstöðu sveitarfélaga. Sveigjanleiki í stjórnun og gerð kjarasamninga gæti aukist. Mikilvægt er að horfa til þess að hérlandis er mun minna fjármagn lagt til framhaldsskólastigsins en í nágrannalöndum og staða margra sveitarfélaga er erfið eftir þrengingar síðustu ára. Þessi staða gerir flutning áhættusamari en ella.

Mikilvægt er að horfa til reynslu af tilfærslu annarra málaflokka frá ríki til sveitarfélaga. Þó margt hafi tekist vel er ekki sjálfgefið að það sama eigi við um framhaldsskólana. Leggja þarf mat á stöðu ólíkra sveitarfélaga og meta hvort umfang og tímasetning flutnings sé skynsamleg.

Samfella og samþætting á milli grunnskólans og framhaldsskólans getur stutt við áform um að stytta námstíma til stúdentsprófs. Líklegt er að stytting námstíma til stúdentsprófs muni hafa áhrif á bæði skólastigin en ef hlutverk hvors skólastigs fyrir sig er vel skilgreint ætti að vera að hægt að ná fram styttingu óháð því hvort rekstur beggja skólastiga sé á sömu hendi.

Talsverða hættu verður að telja á því að flutningur framhaldsskóla til sveitarfélaga ógni fjölbreytni í námsframboði. Námsframboð í heimabyggð yrði almennara og hætt er við því að sveitarfélög hafi takmarkaða möguleika á að bjóða kostnaðarsamari námsbrautir svo sem verk- og listnám. Minni fjölbreytni og takmarkaðir valmöguleikar gætu valdið meira brotthvarfi þar sem nemendur fyndu síður nám við hæfi. Mögulega mætti dempa þessi áhrif með fleiri fjarnámsmöguleikum og samvinnu milli sveitarfélaga.



Flutningur framhaldsskóla myndi gera sveitarfélögum kleift að taka mið af þörfum og sérstöðu byggðarlagsins og gæfi nemendum kost á að vera lengur nær heimahögum. Gæta verður þess að flutningur skerði ekki möguleika nemenda til að geta áfram sótt framhaldsskóla utan sinnar heimabyggðar. Til þess þarf að útfæra kerfi sem gerir þennan hreyfanleika mögulegan. Einfaldasta kerfið væri líklega að láta fjármagn frá ríki fylgja nemenda.

Erfitt er að spá fyrir um áhrif flutnings á gæði náms en almennt er mikilvægt að huga að því hvernig staðið skuli að samræmdu gæðamati.

Nokkuð góð reynsla er af sjálfstætt starfandi skólum þótt dæmin séu fá. Rekstrarformið er talið veita góða umgjörð til nýsköpunar og þróunar. Sveigjanleiki í stjórnun og mannhaldi eykur sveigjanleika í rekstri, ábyrgð stjórnenda gagnvart fjárhagslegri afkomu er skýr og möguleiki gefst á að forgangsraða í ráðstöfun fjármuna. Tilvist sjálfstæðra rekstrarforma gefur nemendum og foreldrum kost á vali. Sá möguleiki að eiga val virðist auka ánægju þeirra sem þjónustunnar njóta og fleiri en einn valkostur hvetur starfseiningar til að standa sig vel þannig að þeirra kostur verði valinn.

Almennt ríkir það viðhorf hér á landi að stuðla eigi að jafnrétti til náms. Slíkt jafnrétti er ekki endilega tryggt með því að allir sækja skóla með sama rekstrarformi, mikilvægara er að til staðar séu valkostir sem henta sem fjölbreyttustum hópi.

Ekki er hægt að færa afgerandi rök fyrir því að framhaldsskólum væri almennt betur fyrir komið hjá sveitarfélögum en ríki. Þó að slíkur valkostur gæti haft ýmsa kosti í för með sér er hætta á að fjölbreytni og valmöguleikar skerðist. Mikilvægt er að læra af reynslu af tilfærslu annarra þjónustubátta frá ríki til sveitarfélaga. Huga þarf að því að undirfjármagnað framhaldsskólakerfi er viðkvæmt og að staða sveitarfélaga er ólík. Mikilvægt er að þær breytingar sem gerðar verði á framhaldsskólakerfinu verði í átt til meiri sveigjanleika og fjölbreytni í námsframboði. Slíkt gæti vel falist í því að í ákveðnum tilvikum taki sveitarfélag að sér rekstur framhaldsskóla eða taki þátt í slíkum rekstri. Samhliða gætu sjálfstæðir skólar boðið upp á aðra valkosti og ríkið sinnt þjónustu sem ekki væri svigrúm til að sinna annars staðar. Þessi rekstrarform geta vel blómstrað hlið við hlið og stuðlað að því að framhaldsskólar ræki hlutverk sitt gagnvart ólíkum þörfum nemenda.

Höfuðborgarsvæðið hefur nokkra sérstöðu þegar horft er til mögulegrar yfirfærslu framhaldsskóla frá ríki til sveitarfélaga. Ræður þar mestu stærð svæðisins og þá fyrst og fremst Reykjavíkur og sú fjölbreytni sem sú stærð gefur möguleika á. Nemendur í skólum á höfuðborgarsvæðinu koma víða að og til að viðhalda núverandi þjónustustigi væri virk samvinna milli sveitarfélaganna nauðsynleg, ef til yfirfærslu kæmi.





Eftirfarandi er samantekt sem Háskólinn í Reykjavík (HR) og Rannsóknir & greining (R&G) tóku saman fyrir Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu og er ætlað að leggja mat á kosti og galla mögulegrar yfirfærslu framhaldsskóla á höfuðborgarsvæðinu frá ríki til sveitarfélaga, í tengslum við verkefnaflokkinn „Skólar og menntun í fremstu röð“ sem er hluti af Sóknaráætlun höfuðborgarsvæðisins.

Samantektin skiptist í eftirfarandi hluta:

I. *Inngangur* þar sem meðal annars er fjallað um hlutverk framhaldsskóla út frá lögum um framhaldsskóla og aðalnámskrá framhaldsskóla.

II. *Skólar í fremstu röð: Möguleg yfirfærsla framhaldsskólanna til sveitarfélaga*. Lagt er mat á kosti og galla þess að flytja rekstur framhaldsskóla til sveitarfélaga með tilliti til hlutverks, stjórnunar, rekstrar og árangurs.

III. *Sjálfstætt reknir skólar – ávinningur í faglegri starfsemi og rekstri*. Kostum og göllum annars konar rekstrarforma er velt upp með því að sækja í reynslu þriggja skóla á ólíkum skólastigum af sjálfstæðum rekstri.

IV. *Niðurstöður*. Niðurstöður dregnar saman og tillögur reifaðar.

Í greiningu Háskólans í Reykjavík á mögulegri yfirfærslu framhaldsskóla frá ríki til sveitarfélaga var rætt sérstaklega um málefni skýrslunnar við sex stjórnendur framhaldsskóla á höfuðborgarsvæðinu, stofnanda og framkvæmdastjóra Hjallastefnunnar, nokkra reynda kennara við HR, meðlimi framkvæmdastjórnar HR og sérfræðinga Kennsluviðs HR. Vísað er til þessara viðtala í beinum og óbeinum tilvitnunum í skýrslunni. Ennfremur studdi greining HR við niðurstöður tveggja rýnihópa fulltrúa atvinnulífsins, sem haldnir voru í október 2013 og 14 stjórnendur sóttu. Þá er dregin upp mynd úr gögnum Rannsóknar og greiningar af þróun ýmissa þátta í lífi ungs fólks frá fimmta bekk og fram að sjálfræðisaldri og mat lagt á hvort þær breytingar séu að einhverju leyti tengdar mismunandi rekstrarformum þessara skólastiga.

Skýrsluna unnu eftirtaldir sérfræðingar viðskiptadeildar HR:

Guðrún Mjöll Sigurðardóttir, rannsóknasérfræðingur

Dr. Inga Dóra Sigfúsdóttir, prófessor

Hrefna Sigríður Briem, forstöðumaður grunnnáms

Dr. Katrín Ólafsdóttir, lektor

Hulda Dóra Styrmisdóttir, aðjúkt

Dr. Þórunn Jónsdóttir, deildarforseti





1.1 Hlutverk framhaldsskóla

Áður en farið er í að greina kosti og galla þess að rekstur framhaldsskóla sé á hendi ríkis, sveitarfélaga eða annarra er brýnt að varpa fyrst ljósi á spurninguna hvert er hlutverk framhaldsskóla?

Ef svör viðmælenda eru dregin saman er svarið tvíþætt:

- Að undirbúa nemendur fyrir frekara nám
- Að undirbúa nemendur fyrir lífið og þau margvíslegu viðfangsefni sem í því felast.

Þessi einföldu svör eru vel í takt við inntakið í löggjöf um framhaldsskóla þar sem hlutverki þeirra er lýst svo:

„Hlutverk framhaldsskóla er að stuðla að alhliða þroska allra nemenda og virkri þátttöku þeirra í lýðræðisþjóðfélagi með því að bjóða hverjum nemanda nám við hæfi.

Framhaldsskólar búa nemendur undir þátttöku í atvinnulífinu og frekara nám. Þeir skulu leitast við að efla færni nemenda í íslensku máli, bæði töluðu og rituðu, efla siðferðisvitund, ábyrgðarkennd, víðsýni, frumkvæði, sjálfstraust og umburðarlyndi nemenda, þjálfá þá í öguðum og sjálfstæðum vinnubrögðum, jafnrétti og gagnrýninni hugsun, kenna þeim að njóta menningarlegra verðmæta og hvetja til þekkingarleitar. Framhaldsskólar sinna miðlun þekkingar og þjálfun nemenda þannig að þeir öðlist færni til að gegna sérhæfðum störfum og hafi forsendur til að sækja sér frekari menntun.“ Lög um framhaldsskóla: 92/2008

Aðalnámskrá framhaldsskóla vísar í löggjöfina og segir þar jafnframt:

„Allt nám í framhaldsskóla þarf að fela í sér áherslur hlutverkagreinar laganna. Það er á ábyrgð hvers skóla að ákvarða með hvaða hætti þeim er best fundinn staður í viðfangsefnum nemenda og vinnulagi.“

(Aðalnámskrá framhaldsskóla (2011) bls. 30)

Lögin og aðalnámskrá gefa þannig tiltölulega almenn og víðtæk fyrirmæli um hlutverk skólanna, inntak námsins og veita skólum talsvert sjálfstæði og svigrúm til að útfæra starfsemi sína. Slíkt er almennt jákvætt og gefur skólum frelsi til að skapa sér sérstöðu og útfæra þær leiðir sem þeir telja árangursríkar.

1.2 Hvernig sinna framhaldsskólar hlutverki sínu?

Sé horft til þess hlutverks framhaldsskólanna að búa nemendur undir þátttöku í atvinnulífinu og frekara nám, má spyrja hvernig og/eða hversu vel þeir sinni því. Í þessu sambandi skiptir brottfall einnig máli þar sem þeir sem hverfa frá námi hafa líklega ekki fengið þann undirbúning sem æskilegur er fyrir atvinnulífið og það gerir framhaldsnám á síðari árum erfitt, ef ekki ómögulegt.

Það var nokkuð áberandi í máli viðmælenda, bæði meðal starfsmanna háskóla sem og fulltrúa frá atvinnulífi að í mörgum tilvikum sé brotalöm á því að nemendur hafi öðlast nægilega sterkan grunn til að byggja á til framtíðar. Fulltrúar atvinnulífsins bentu sérstaklega á að oft virtist stærðfræðigrunnur vera veikur og því skorti á færni í stærðfræði og rök hugsun, jafnvel hjá fólki með háskólagráðu. Háskólakennurum var tíðrætt um að verulega skorti á nægilegan undirbúning í stærðfræði.

Rannsóknir Önnu Helgu Jónsdóttur, doktorsnema við Háskóla Íslands, renna stoðum undir þessar skoðanir á stærðfræðiundirbúningi. Könnunarpróf byggð á námskrá framhaldsskólanna hafa verið lögð fyrir alla nemendur á Verkfræði- og náttúruvísindasviði Háskóla Íslands síðastliðin sex ár. Aðeins 38% stóðust prófið árið 2011 (þótt enginn væri í raun felldur á könnunarprófinu). Sterk fylgni er milli árangurs á könnunarprófinu og árangurs í fyrstu stærðfræðinámskeiðum í háskólanum. Þeim sem féllu úr náminu hafði iðulega gengið illa á könnunarprófinu (Anna Helga Jónsdóttir, Freyja Hreinsdóttir, Guðrún Geirsdóttir, Rögnvaldur G. Möller og Gunnar Stefánsson, 2013)

Háskólakennarar bentu ennfremur á mikilvægi þess að í framhaldsskóla næðu nemendur góðum tókum á tungumáli; „*málið er form hugsunarinnar, einstaklingur sem ekki hefur góð tók á tungumáli á í erfðleikum með að móta hugsun*“. Var þar bæði átt við íslensku sem móðurmál, sem og ensku sem er lykilmál í háskólanámi auk þess sem mikilvægi ensku fer vaxandi í atvinnulífi. Bent var á að þegar í háskóla sé komið gefist fá tækifæri til að bæta upp slaka frammistöðu í íslensku, ensku og stærðfræði. Þessa eiginleika þurfi nemendur því nauðsynlega að koma með úr námi sínu í grunn- og framhaldsskólum.

Nokkrir viðmælendur frá fulltrúum framhaldsskólanna lýstu yfir áhyggjum af því að íslenskukunnáttu nemenda hefði hrakað á undanförunum árum. Nemendur kæmu því ekki nægilega vel undirbúnir í íslensku þegar þeir hæfu nám í framhaldsskóla. Lestarfærni hefði hrakað og nemendur hefðu ekki vald á lestrarhraða sem nauðsynlegur væri til að geta tileinkað sér námsgreinar framhaldsskólanna. Áhyggjur þessara viðmælenda koma heim og saman við niðurstöður úr greiningu R&G á lestarfærni nemenda í samanburði við norræna félaga þeirra (Árangur, líðan og væntingar nemenda í innlendum og erlendum samanburði, bls 51-52).

Auk þessara grunnþátta var iðulega vikið að mikilvægi þess að framhaldsskólar bjóði upp á fjölbreytt nám bæði í bóklegum fögum, listnámi og verknámi. Varast bæri að skilja of mikið milli bóknáms, listnáms og verknáms á framhaldsskólastigi, heldur sé mikilvægt að flétta þessa þætti saman þannig að nemendur kynnist margvíslegum viðfangsefnum og komist að því í hvaða þáttum þeir njóti sín best. Með því gæfist nemendum kostur á að halda fleiri möguleikum opnum varðandi frekara nám og samfélagið nyti góðs af margvíslegri hæfni útskrifaðra nemenda. Fjölbreytni í námi væri enn fremur líklegri til að vekja og halda áhuga breiðari hóps nemenda og hamla þannig brotthvarfi. „*Framhaldsskólar eiga að bjóða upp á fjölbreytni og valmöguleika sem víkka sjóndeildarhring, efla þroska og gefa fólki kost á að sinna sínum hugðarefnum, verknám getur m.a. fallið þar innan, slík fjölbreytni er mikilvæg til að koma í veg fyrir brotthvarf*“.

Brotthvarf er stórt vandamál í framhaldsskólum. Samkvæmt OECD (Education at a Glance, 2013) hafa 75% einstaklinga á aldrinum 25–34 ára útskrifast úr framhaldsskóla á Íslandi. Þetta er lægra hlutfall en á hinum Norðurlöndunum og lægra en meðaltal OECD-ríkjanna sem er 82% (sjá viðauka A).

Nauðsynlegt er að ná jafnvægi milli þeirra markmiða að lágmarka brotthvarf en um leið gera þær kröfur sem nauðsynlegar eru til að undirbúa nemendur fyrir háskólanám. Það jafnvægi er ekki auðfundið, sérstaklega í ljósi þess að framhaldsskólum ber að uppfylla fræðsluskyldu til 18 ára aldurs. Í því sambandi er þó rétt að nefna að ekki þarf að vera beint samband milli meiri námskrafna og hærri brotthvarfs. Nálgast má viðfangsefni eins og stærðfræði og tungumál á þann hátt að það samrýmist áhugasviðum nemenda og þannig næst oft bestur árangur bæði hvað varðar kröfur og lágmörkun brottfalls.

Þegar rætt er um skort á undirbúningi framhaldsskólanema er brýnt að hafa í huga að alls ekki er víst að framhaldsskólinn vanræki hlutverk sitt. Vera kann að nemendur komi illa undirbúnir inn í framhaldsskólann úr grunnskólanum. Við mat á leiðum til að bæta nám íslenskra nemenda er því mikilvægt að skoða allt skólakerfið en ekki einstaka þætti þess. Háskólar þurfa einnig að vinna nánar með framhaldsskólum til að koma hæfniviðmiðum skýrt til skila og þá með áherslu á viðmið í hverju fagi fremur en heildarfjölda eininga eða faga.

Talsvert hefur verið rætt um mikilvægi þess að stytta nám til stúdentsprófs. Formaður Skólameistarafélags Íslands lét nýlega hafa eftir sér að framhaldsskólanám á Íslandi væri úrelt og tæki of langan tíma (Fréttablaðið 14.11.2013). Svo kann vel að vera en til þess að hægt sé að segja til um hvernig fyrirkomulag framhaldsskólanáms á að vera og hvað það eigi að taka langan tíma þarf að vera ljóst hvaða veganesti nemendur eiga að taka með sér úr náminu. Einnig þarf að tryggja og sannreyna að það fyrirkomulag og sá tímarammi sem notast er við skili tilætluðum árangri.

Sé horft til þeirra sjónarmiða sem hér koma fram varðandi það hvernig framhaldsskólarnir mæta lögbundnu hlutverki sínu, má varpa fram þeirri spurningu hvort með breytingum á rekstrarformi, þ.e. flutningi frá ríki til sveitarfélaga eða sjálfstæði skóla, megi efla skólana enn frekar í verkefnum sínum.



Í þessum kafla er lagt mat á kosti og galla mögulegrar tilfærslu framhaldsskóla frá ríki til sveitarfélaga og horft til eftirfarandi þátta:

- a) Hver á að reka framhaldsskóla?
- b) Stefna sveitarfélaga
- c) Ávinningur dreifstýringar; nánd í rekstri og nánd í þjónustu
- d) Rekstur og nýting fjármuna
- e) Samfella og möguleikar á styttingu náms til stúdentsprófs
- f) Ógn við sveigjanleika og fjölbreytni í námsframboði
- g) Aukin þjónusta eða áttahagafjötrar?
- h) Gæði
- i) Reynsla af flutningi reksturs frá ríki til sveitarfélaga

2.1 Hver á að reka framhaldsskóla?

Framhaldsskólar reknir af ríkinu eru í yfirgnæfandi meirihluta hér á landi. Undantekningar eru þó til og ber helst að nefna Verzlunarskóla Íslands, Tækniskólann og Menntaskóla Borgarfjarðar og eru þeir síðastnefndu tiltölulega nýtilkomnir. Þá hófst haustið 2007 tveggja ára framhaldsdeild út frá Framhaldsskóla Snæfellinga í Patreksfirði á grundvelli sérstaks samstarfssamnings milli menntamálaráðuneytisins, Vesturbyggðar og Tálknafjarðar um rekstur hennar. Á árinu 2011 voru um 80% nemenda í ríkisreknum skólum á móti 20% í einkareknum skólum (OECD, Education at a Glance 2013, Tafla C1.4.). Viðtekna viðhorfið hérlandis virðist vera að „*opinber rekstur sem slíkur skili sambærilegri og jafnari menntun*“ [umfram önnur rekstrarform]. Þar sem samanburð skortir, eða hann er í besta falli takmarkaður, er erfitt að færa sönnur á eða hnekkja því að þetta viðhorf eigi við rök að styðjast.

Reynsla af rekstri framhaldsskóla af hálfu annarra aðila en ríkisins er takmörkuð. Eftirfarandi umfjöllun er því að miklu leyti byggð á vangaveltum um hver sé líklegur ávinningur af eða líklegir gallar við tilfærslu til annarra rekstraraðila. Ályktanir sem settar eru fram eru aðallega byggðar á fjölbreyttri reynslu og þekkingu starfsfólks HR af rekstri og stjórnun og reynslu skólameistara og aðstoðarskólameistara framhaldsskóla. Einnig er byggt á gögnum um reynslu af flutningi grunnskóla frá ríki til sveitarfélaga, og talsvert er byggt á innsýn þeirra aðila sem reynslu hafa af öðru rekstrarformi.

Til þess að meta kosti og galla þess að flytja framhaldsskóla frá ríki til sveitarfélaga verður fyrst og fremst horft til mögulegs flutnings á öllu skólastiginu, þ.e. að allir framhaldsskólar, alls staðar á landinu, verði fluttir frá ríki til viðkomandi sveitarfélaga.

2.2 Stefna sveitarfélaganna

Rekstur framhaldsskóla á vegum sveitarfélaganna hefur verið í umræðunni í talsvert langan tíma. Í stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga fyrir árin 2011-2014 segir í grein 3.11.16: „*Stuðla að því að tilraun verði gerð með rekstur framhaldsskóla á vegum sveitarfélaga*“ (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2011). Í skólamálastefnu Sambands íslenskra sveitarfélaga frá 2008 sem nú er til endurskoðunar er mælt til um að „*tilraun verði gerð með rekstur framhaldsskóla á vegum sveitarfélaga, eins eða fleiri*“ (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2008).

Þetta er rökstutt í greinargerð með stefnunni þar sem talað er um að „eðli framhaldsskólanáms hafi breyst undangengna áratugi. Hann er ekki lengur safnskóli í örfáum landsfjórðungum með þröngum inntökuskilyrðum heldur skal hann standa öllum opinn, sbr. VI. kafla laga um framhaldsskóla nr. 80/1996. Sú krafa verður því háværi að hann verði skilgreindur sem nærþjónustuverkefni sveitarfélaga, ýmist sem heildstæður framhaldsskóli eða hluti framhaldsskóla/framhaldsdeild. Ríflega 90-95% árgangs hefja nám í framhaldsskóla í dag að loknum 10. bekk“ (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2008). „*Ákveðinn vísi að þessari þróun má í dag sjá í nýstofnuðum Menntaskóla Borgarfjarðar (MB), þar sem Borgarbyggð er annar stærsti hluthafi í rekstrinum, og í Framhaldsskóla Snæfellinga (FSN). Hófst kennsla haustið 2007 á Patreksfirði í tveggja ára framhaldsdeild út frá FSN á grundvelli sérstaks samstarfssamnings milli menntamálaráðuneytis, Vesturbyggðar og Tálknafjarðar um rekstur hennar.*“

2.3 Aukin dreifstýring

Hugmyndir um flutning framhaldsskóla frá ríki til sveitarfélaga eru í takti við langtímaáherslur um flutning verkefna frá ríki til sveitarfélaga, styrkingu sveitarstjórnarstigsins og árangursríkan ríkisrekstur. Í stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga fyrir árin 2011-2014 segir í lið 1.3.1: „*Verkaskipting í opinberri stjórnýslu skal miðast við að sveitarfélögin annist nærþjónustu enda geti þau nýtt sér þá þekkingu*



sem þau hafa á nærsamfélaginu með tilheyrandi möguleikum á sveigjanlegum lausnum við framkvæmd þjónustunnar.“ Styrkingar sveitarstjórnarstigsins er einnig sérstaklega getið í stefnuýfirlýsingu núverandi ríkisstjórnar. Með aukinni dreifstýringu gefst þannig tækifæri til að færa ábyrgð og ákvörðunartökuvald nær daglegri starfsemi (Hitt, Black og Porter 2012). Flutningur grunnskóla frá ríki til sveitarfélaga er dæmi um þróun samkvæmt þessum áherslum. Markmiðið með flutningi grunnskólanna var m.a. að auka faglegt og fjárhagslegt sjálfstæði skólanna (Börkur Hansen, Ólafur H. Jóhannsson og Steinunn Helga Lárusdóttir, 2004; Fjármálaráðuneytið, 1995). Sé horft til sjónarmiða um styrkingu sveitarstjórnarstigsins með flutningi verkefna frá ríki til sveitarfélaga er ljóst að flutningur framhaldsskóla fellur vel að þeirri áherslu. Einnig má leiða að því líkur að miðað við lögbundnar áherslur við stjórnun fjármála sveitarfélaga fengist með flutningnum, til viðbótar við aukinn aga og formfestu, meiri nánd í vinnu við fjárhagsáætlunargerð og eftirlit enda mikil áhersla á samræður og skýra mynd á sveitarstjórnarstiginu til að tryggja að útgjaldapörf sé innan tekjuramma. Má varpa því fram að líklegt sé að sjónarmið skólastjórnenda kæmust með þessu betur á framfæri en áður. Þó er jafnframt ljóst að meira aðhald og eftirlit varðandi fjármál á sveitarstjórnarstiginu gæti leitt til minna svigrúms og minna sjálfstæðis fyrir skólastjórnendur framhaldsskóla.

Nánd í nærþjónustu og aukin samfella á sama stjórnsýslustigi

Rannsóknir R&G hafa leitt í ljós að þétt samstarf lykilaðila í nærumhverfi barna og ungmenna sé mikilvægt til að auka líkur á góðum námsárangri og draga úr líkum á ýmis konar frávikshegðun (Thorlindsson, Th., Bjarnason, Th., Sigfusdóttir, ID, 2007). Leiða má rök að því að þétt samstarf sveitarfélaga og skóla á hverjum stað gæti stutt þetta markmið. Er m.a. bent á í þessu sambandi að reglugerð um sérfræðiþjónustu skóla (Reglugerð um sérfræðiþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum nr. 584/2010) þar sem m.a. er kveðið á um stuðning við börn, ungmenni og foreldra vegna námsvanda, félagslegs og sálræns vanda, nær ekki til barna í framhaldsskóla, jafnvel þó að 16-17 ára unglingar teljist börn í lagalegum skilningi. Kveðið er á um þjónustu við unglinga í IX. kafla laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 en þar ekki sérstaklega vísað til framhaldsskóla. Framhaldsskólunum er hins vegar, skv. 34.gr. laga um framhaldsskóla nr. 92/2008, ætlað að veita nemendum með sérþarfir þjónustu en spyrja verður að hvaða marki sú þjónusta hefur fundið fyrir niðurskurði á fjárframlögum til framhaldsskóla síðastliðin ár. Ungmenni á aldrinum 16-17 ára lenda

Því í vissum skilningi á milli kerfa; þau eru ekki grunnskólabörn en heldur ekki fullorðin. Sum sveitarfélög hafa þó í vaxandi mæli horft til þjónustu við þennan aldurshóp, enda stuðningur á þessum aldri líklegur til að minnka líkur á brottfalli og áhættuhegðun.

Viðmælendur við gerð þessarar skýrslu bentu á að skólaskylda íslenskra barna er til 16 ára aldurs en fræðsluskylda til 18 ára aldurs. Mikill munur er á skólaskyldu og fræðsluskyldu og framhaldsskólar hafa haft mikið svigrúm til að ákveða hvað í henni felst. Í þessu samhengi má jafnframt benda á að það stóra stökk sem margir upplifa milli grunn- og framhaldsskólanna geti verið einstaklingum á viðkvæmum aldri erfitt. Því má velta fyrir sér hvort meiri nálægð og stuðningur og aðhald, sem veita mætti með aukinni samvinnu og samfelli milli skólastiga sem og annarrar nærþjónustu sem á hendi sveitarfélaganna er, gæti stuðlað að minnkun brottfalls úr framhaldsskóla. Ætla má að rekstur sveitarfélaga á framhaldsskólum myndi þetta stuðningsnet við aldurshópinn 16-17 ára og auðvelda skrefið úr grunnskóla í framhaldsskóla, ef draga má ályktun af reynslu af flutningi málaflokks fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga árið 2011. Sú reynsla bendir m.a. til að ábyrgð á einni hendi, þ.e. sveitarfélagsins, auðveldi samvinnu og samstarf og dragi úr hættu á því að verkefni og fólk falli á milli þjónustukerfa.

Rannsókn á vímuefnanotkun framhaldsskólanema, sem Rannsóknir og greining vann fyrr á þessu ári í samstarfi við skólameistara framhaldsskólanna, leiddi í ljós að umskipti verða á ölvunardrykkju nemenda á fyrsta ári þeirra í framhaldsskóla. (Rannsókn og greining 2013).

Nánari greining leiddi einnig í ljós grundvallarbreytingu á viðhorfum foreldra til alvarleika áfengisneyslu meðal unglunga í efsta bekk grunnskóla og sömu unglunga örfáum mánuðum síðar, á fyrsta ári framhaldsskóla. Þannig segja hátt í 70% unglunga að vori í 10. bekk að foreldrar þeirra myndu bregðast mjög illa við ef þeir neyttu áfengis svo að þeir yrðu ölvaðir en aðeins ríflega 34% unglunga svara því þannig til nokkrum mánuðum síðar, eftir að þau hafa hafið nám í framhaldsskóla. Þannig má leiða líkur að því að umræða um neyslu áfengis á framhaldsskólaböllum, sem oft er talin vera á ábyrgð skólanna, sé mun frekar á ábyrgð foreldra og því sé ekki hægt að gera ráð fyrir að flutningur skóla frá einu stjórnsýslustigi til annars myndi hafa afgerandi áhrif á þennan þátt, heldur væri þörf víðtækari aðgerða. Einn skólameistari og viðmælandi okkar ítrekaði ábyrgð foreldra í þessum málum og sagðist oft og einatt brýna fyrir foreldrum nemenda í sínum skóla að „senda sér ekki ölvuð ungmenni á framhaldsskólaböllin“.

Sé litið til þróunar annarra þátta, sem birtar eru myndir af í viðauka B í skýrslunni, má sjá að breyting á líðan nemenda er nær engin yfir tíma frá grunnskóla og fram að sjálfræðisaldri. Á sama hátt er upplifun nemenda af því hvort námið sé erfitt nær stöðug yfir tíma. Hvað aðra þætti varðar, eins og þátttöku þeirra í skipulögðu starfi og samskipti við foreldra, þá minnkar hún ekki hjá neinum nemendahópnum við það að hefja nám í framhaldsskóla. Vissulega má greina breytingar en þær eiga sér stað yfir tíma og má eflaust rekja til annarra þátta en ólíks rekstrarforms grunn- og framhaldsskóla. Aukið sjálfstæði, meiri áhrif jafningjahópsins með hærri aldri og minni áhrif foreldra eru þar líklegri skýringar en ólík rekstrarform skólastofnana.

Eins og fram kemur hér að ofan má skoða spurninguna varðandi fjarlægð á milli ákvarðanatökuvalds og stjórnenda starfseininga út frá ýmsum þáttum þegar litið er til þjónustu, rekstrar eða samfellu. Með minni fjarlægð milli starfsmanna sveitarfélaga, kjörinna fulltrúa og notenda þjónustunnar eykst þekking og skilningur á þörfum íbúa og þar með aukast líkur á því að kjörnir fulltrúar og opinberir starfsmenn taki ákvarðanir sem mæti hagsmunum þeirra eins og þeir eru á hverjum tíma. Fjarlægð á milli þjónustunotenda og ákvarðanatökuaðila og skipting ábyrgðar á milli kerfa getur myndað göt í þjónustu sem erfitt getur reynst að stoppa í, þrátt fyrir að þarfir liggi ljósar fyrir. Meiri samfella milli skólastiga með færslu rekstrar framhaldsskóla á sama stjórnsýslustig og grunnskólarnir innan sama stjórnsýslustigs getur unnið gegn myndun slíkra gata. Hins vegar er einnig ljóst að ekki eru öll atriði sem áhrif hafa á líðan og stöðu nemenda á ábyrgð skólanna og hvað þá þætti varðar skiptir rekstrarformið eða stjórnsýslustigið ekki máli.

2.4 Rekstur og nýting fjármuna

Nokkuð víst má telja að ábyrgð gagnvart rekstri og nýtingu fjármuna myndi aukast með yfirfærslu frá ríki til sveitarfélaga sbr. umfjöllun hér að ofan. Þar sem sveitarfélögunum eru skv. sveitarstjórnarlögum sett skýr mörk varðandi rekstur og ábyrgð þurfa þau að sjá til þess að rekstur standi undir sér og tryggja skilvirkni í nýtingu fjármuna. Þannig gætu sveitarfélögin jafnvel þurft að taka ákvarðanir varðandi aðgerðir, standi rekstur framhaldsskóla í sveitarfélaginu ekki undir sér. Þegar rætt er um rekstur og nýtingu fjármuna ber einnig að taka tillit til mögulegs sveigjanleika til hærri fjárveitinga, kjarasamninga og stöðunnar eftir niðurskurð síðustu ára eins og nánar er fjallað um hér að neðan.

Sveigjanleiki til hærri fjárveitinga

Með því að færa framhaldsskólana til sveitarfélaga gæfist hverju sveitarfélagi færi á að ákveða hve hátt hlutfall af tekjum sveitarfélaga færi í rekstur og uppbyggingu skólanna. Þetta gæti komið sér vel hjá fjársterkari sveitarfélögum sem hafa fjárhagslegt svigrúm og metnað til að bæta skólastarfið. Þó er hætt við því að efnaminni sveitarfélög (stór og smá) ættu erfitt með að veita til starfsins því sem til þarf. Fjárhagsþrengingar síðustu ára hafa reynst mörgum sveitarfélögum afar erfiðar þó að staðan fari almennt batnandi. Á fjármálaráðstefnu sveitarfélaga þann 3. október 2013 kom fram að um 55% íbúa sveitarfélaga landsins búa í sveitarfélögum með góðan rekstur og lágar skuldir, um 27% búa í sveitarfélögum með góðan rekstur en miklar skuldir og um 19% íbúa landsins búa í sveitarfélögum með erfiðan rekstur, en þar sem skuldir eru ýmist lágar eða miklar (Gunnlaugur Júlíusson, 2013). Sé horft til þessa má draga þá ályktun að ekki megi ganga að því vísu að sveitarfélög sem 45% íbúa landsins tilheyra séu tilbúin til að setja meira fé í framhaldsskóla verði þeir fluttir til sveitarfélaga.

Möguleikar til meiri sveigjanleika í kjarasamningum

Fram kemur í máli viðmælenda okkar að reyndin sé sú að stéttarfélög kennara séu afar sterk og því hafi sveigjanleiki verið takmarkaður, en sé þó einhver. „Í fræðilegum skilningi ætti sveitarfélag að hafa aukið svigrúm til að semja við starfsfólk um kaup og kjör“. Að sama skapi má benda á að lög um opinbera starfsmenn myndu áfram eiga við væru framhaldsskólar reknir af sveitarfélögum en slíkt setti stjórnendum nokkrar skorður og sveigjanleiki yrði því minni en ella.

Staða eftir niðurskurð síðustu ára

Staða framhaldsskólanna eftir niðurskurð síðustu ára er þröng. Þeir fjármunir sem varið er til reksturs framhaldsskólanna hér á landi er lægri á hvern nemenda en á hinum Norðurlöndunum (OECD, Education at a Glance 2013, Tafla B1.1a.). Í töflunni er miðað við útgjöld á árinu 2011. Þar sést að útgjöld til reksturs framhaldsskólanna eru hæst í Noregi, 77% hærri en hér á landi. Skýrsluhöfundar hafa ekki beinan aðgang að rekstrarupplýsingum framhaldsskólanna, en í viðtali við formann Skólameistarafélags Íslands í Morgunblaðinu þann 20. nóvember 2013 kom fram að yfir 70% framhaldsskóla hafi skilað hallarekstri árið 2012 og staðan verði um 80% árið 2013 („Stefnir í hallarekstur“, 2013).

Tafla 1. Þeir fjármunir sem varið er til reksturs framhaldsskólanna hér á landi eru minni á hvern nemenda en á hinum Norðurlöndunum.

	Útgjöld á hvern nemanda, Ísland = 100.
Ísland	100
Danmörk	150
Finnland	117
Noregur	177
Svíþjóð	130

Velta verður upp þeirri spurningu hvort að kjörnir fulltrúar sveitarfélaganna telji þau í stakk búin til að taka ábyrgð á að bæta stöðu skólanna. Er í þessu sambandi rétt að íhuga reynslu sveitarfélaganna af yfirfærslu málaflokks fatlaðs fólks árið 2011. Málaflokkurinn var fluttur yfir til sveitarfélaganna eftir niðurskurð og verulegt aðhald af hálfu ríkisins í kjölfar efnahagsvanda. Á sama tíma kölluðu strangari kröfur í formi laga- og reglugerðarbreytinga, áhrif þess að ábyrgð á þjónustu sé á einni hendi og meiri nánd í þjónustu, á meiri fjármagnspörf. Sé horft til þessarar reynslu verður að spyrja hvort að verið geti að framhaldsskólarnir ykju fjárhagslegar byrðar sveitarfélaganna. Ekki væri heldur hægt að ganga að því sem vísu að hægt væri að bæta þjónustu þeirra með viðbótarfjármagni. Hafa verður í huga að tímasetning yfirfærslu gæti haft áhrif í þessu sambandi.

2.5 Samfella og möguleg stytting námstíma til stúdentsprófs

Samfella og samþætting á milli grunn- og framhaldsskólans getur stutt við áform um að stytta námstíma til stúdentsprófs. „*Á nýafstöðnu Skólaþingi sveitarfélaga kom vel fram sú afstaða þing gesta að stytta ætti heildarnámstíma til loka framhaldsskóla, helst um eitt ár á hvoru skólastigi og útskrifa við 18 ára aldur, jafnvel lengja skólaskylduna í báðar áttir, þ.e. niður í leikskólann og til 18 ára aldurs. Samkvæmt framhaldsskólalögum er aðeins kveðið á um fræðsluskyldu til 18 ára aldurs. Í því samhengi var mikið rætt að sveitarfélögin ættu að taka yfir rekstur þessara skólastiga til framtíðar*“.

Nokkrir viðmælendur nefndu að auðveldara væri að stytta heildarnámstímann og þar með framhaldsskólann ef rekstur grunn- og framhaldsskóla væru hjá sama aðila. Sveitarfélögin myndu finna minna fyrir kostnaðinum við að auka við kennslu í grunnskólunum ef þeir myndu samtímis fyrir sparnaði á framhaldsskólastiginu. Einnig væri auðveldara fyrir grunnskólanemendur að geta tekið allt að 30% af



framhaldsskólanámi meðan þeir eru í grunnskóla en í núverandi kerfi þurfa sveitarfélögin að borga framhaldsskólunum fyrir slíkt. Slíkar vangaveltur virðast þó byggja á þeirri forsendu að framhaldsskólann beri að stytta en ekki endilega grunnskólann.

Aðrir viðmælendur bentu á að þegar fjallað er um styttingu náms væri spurning hvort stytta og/eða þetta eigi nám á skólaskyldustigi eða þann hluta sem er valkvæður, sem og hvort hugmyndir séu uppi um að lengja skólaskylduna. Yrði raunin sú þyrftu sveitarfélög að fá fjármagn til að mæta lögbundinni skólaskyldu og ná mætti því fram með flutningi framhaldsskólanna.

Rétt er að benda á að sumir viðmælendur okkar töldu vel vera hægt að auka samstarf og samþættingu milli grunnskóla og framhaldsskóla þó að rekstur þeirra væri á hendi mismunandi aðila og að „*allt sem þarf til er vilji*“.

Svo lengi sem grunnskóli og framhaldsskóli eru skilgreind sem tvö skólastig eru takmörkuð rök fyrir því að sama rekstraraðila þurfi til að hægt sé að stytta nám til stúdentsprófs. Líklegt er að stytting muni hafa áhrif á bæði skólastigin en það verkefni ættu þau að geta leyst svo fremi að hlutverk hvors stigs um sig er skilgreint. Ef sameiginlegur rekstraraðili grunn- og framhaldsskóla er forsenda fyrir styttingu námsins má spyrja sig hvort Verzlunarskólinn þurfi þá að vera rekinn af Reykjavíkurborg líkt og flestir grunnskólar, eða skólar Hjallastefnunnar skuli vera reknir af þeim sveitarfélögum sem þeir starfa í.

2.6 Ógn við sveigjanleika og fjölbreytileika í námsframboði

Í máli viðmælenda okkar komu skýrt fram áhyggjur af því að við flutning framhaldsskóla til sveitarfélaga myndi skapast hætta á minni fjölbreytni og færri valmöguleikum nemenda. Samkvæmt löggjöf um framhaldsskóla og aðalnámskrá hafa framhaldsskólar nú þegar talsverðan sveigjanleika til að útfæra stefnu og starfa sjálfstætt. „*Verkaskipting hefur þróast náttúrulega, fólk hefur valið að skapa sér sérstöðu*“. Viðmælendur okkar telja vissa hættu á því að þessi þróun væri heft við flutning framhaldsskóla til sveitarfélaga. „*Í dag smíða skólar sína eigin námskrá, því verða skólarnir ólíkir, ákveðin dynamik – krakkar hugsa um hvað hentar þeim – ef sveitarfélög vilja stjórna því hvert nemendur fara þá hverfur þetta og hætta á að kraftur innan skólanna dvíni. Búseta mun skipta meira máli og það dregur meira í sundur með sveitarfélögum*“.

Verkaskipting og sérhæfing er bæði hagkvæm og eykur valmöguleika. Hætta er á að sveitarfélög myndu flest hver keppast við að sinna almennum þörfum, hvert í sínum ranni og möguleikar á fjölbreytni bæði hvað varðar námsframboð, sérhæfingu og kennsluform (bekkir og áfangakerfi) yrðu takmarkaðir. „Í raun er sveitarfélag of lítil eining til að reka fjölbreytta framhaldsskóla, en þar yrði vel hægt að reka einhæfa skóla“.

Þá er hætta á því að dýrara nám svo sem verknám og listnám yrðu útundan, sérstaklega hjá minni sveitarfélögum eða þeim sem hefðu takmörkuð fjárráð. Afleiðingarnar af færri valkostum yrðu þær að sá hluti nemenda sem ekki finnur sig í almennu námi eða þeir sem telja námið ekki nægilega áhugavert þar sem fjölbreytileika skortir myndu flosna upp. Sveitarfélög gætu af hagkvæmnisástæðum valið að sinna ekki tilteknum hópum og þörfum og sumum verkefnum væri ýtt út af borðinu. Svara þarf spurningum um hver tekur að sér að reka dýrari námsbrautirnar (s.s. verknám). Einn viðmælendanna benti þó á að minni sveitarfélög væru nú þegar farin að setja upp net framhaldsskóla þar sem hver skóli sérhæfði sig og byði upp á fjarnám fyrir nemendur í hinum skólunum. Eftir sæti þó útfærslan á því hvernig sveitarfélög gerðu upp kostnað sín á milli.

Þá er talin hætta á því að sjálfstæði sem framhaldsskólar hafa í dag yrði ógnað. „Sjálfstæði skóla er mikilvægur þáttur í því hvernig þeir skilgreina sig. Meiri miðstýring frá sveitarfélögum gæti takmarkað þetta sjálfstæði“. Þetta viðhorf kom einnig fram hjá kennurum gagnvart flutningi grunnskóla frá ríki til sveitarfélaga (Börkur Hansen, Ólafur H. Jóhannsson og Steinunn Helga Lárusdóttir, 2004). Þá kom fram hjá viðmælendum okkar sú skoðun að nálægðin gæti jafnvel orðið of mikil og að pólitískar áherslur sveitarstjórna gætu smitast inn í skólana en rétt er þó að hafa einnig í huga að núverandi umhverfi skólanna er einnig pólitískt. Framhaldsskólar heyra undir mennta- og menningarmálaráðuneytið og benda má á að í núverandi fyrirkomulagi eru skólameistarar framhaldsskólanna ráðnir inn af menntamálaráðuneytinu en ekki af skólanefndum.

2.7 Aukin nærþjónusta eða áttahagfjötrar?

Talsvert hefur verið rætt um mikilvægi þess að nemendur geti sótt framhaldsskólanám nálægt heimili sínu. Félagslegir og fjárhagslegir kostir þess eru augljósir. Ekki er þó víst að yfirfærsla frá ríki til sveitarfélaga yrði endilega til bóta í þessu samhengi; smærri sveitarfélög sem nú njóta góðs af aðkomu ríkis gætu þurft að hætta rekstri framhaldsskóla og nemendur ættu þess þá síður kost að sækja nám í heimabyggð.



Ákveðna hættu verður að telja á að nemendur yrðu „*innlyksa í sínu sveitarfélagi*“, því að gengið verði út frá því sem vísu að nemendur sveitarfélagsins haldi áfram í framhaldsskóla sveitarfélagsins. Hvati til þess að sækja framhaldsskóla annað og kanna nýja möguleika og auka víðsýni verði þannig minni. Sveitarfélög gætu séð sér fjárhagslegan hag í því að halda nemendum í heimabyggð sem lengst og gætu hæglega búið til samþættingarkerfi milli grunnskóla og framhaldsskóla sem myndi hvetja nemendur til að velja sinn skóla þannig að skóli sveitarfélagsins yrði fyrir valinu af hagkvæmnisástæðum frekar en af áhuga.

Hætta er á að sveitarfélag sjái verulegt óhagræði í því að sitja uppi með skólastarfsemi sem ekki er fullnýtt og á sama tíma greiða fyrir nemendur til náms í öðru sveitarfélagi og muni þess vegna reyna að koma í veg fyrir að nemandi saki skólagöngu annað. Á hinn bóginn gætu mörg minni sveitarfélaga átt erfitt um vik að láta framhaldsskóla standa undir sér. Þeim gæti reynst sá kostur vænstur að senda nemendur sína í annað sveitarfélag til náms. Slík ráðstöfun getur verið heppileg út frá fjárhagslegu sjónarmiði en grefur undan ofangreindum rökum um kosti nálægðar við heimabyggð.

Er rétt í þessu sambandi að benda á að sveitarstjórnir bera skv. sveitarstjórnarlögum ábyrgð á sínu afmarkaða sveitarfélagi (þar með íbúum og fjárhag þess), þó að lögin kveði jafnframt á um að sveitarfélögin geti haft samvinnu sín á milli um starfrækslu verkefna. Benda má á að nýta mætti reynslu minni sveitarfélaga af sameiginlegum þjónustusvæðum í málaflokki fatlaðs fólks til að skoða kosti þess að sveitarfélög sameinist um rekstur framhaldsskóla út frá tilteknum þjónustusvæðum.

Aðlögun að námi í háskóla gæti reynst erfið þeim sem hafa stundað skólagöngu í sama félagahópi og umhverfi í á annan áratug. Ennfremur var bent á að endurskoða þyrfti lögin um framhaldsskólana er varða námskrá og inntökuskilyrði við mögulegan flutning til að tryggja val og gæði náms.

Til þess að tryggja að flutningur til sveitarfélaga skerði ekki möguleika nemenda til að sækja framhaldsskóla utan sinnar heimabyggðar þarf að útfæra kerfi sem gerir þennan hreyfanleika mögulegan. Höfuðborgarsvæðið þarf að vera tilbúið til að taka á móti nemendum sem vilja sækja þangað sérhæfðara nám og skilgreina þarf hvernig kostnaður er gerður upp milli sveitarfélaga. Fræðilega séð ætti að vera auðvelt að koma á kerfi þar sem eitt sveitarfélag greiðir öðru fyrir að sinna menntun sinna íbúa. Útfærslan gæti þó vafist fyrir fólki og kostað óþarfa skrifræði. „*Þarf ekki að þýða að færsla til sveitarfélaga*

muni loka á aðra nemendur, það þarf bara að vera á hreinu hvernig að því er staðið“.

Einfaldasta útfærslan væri líklega að láta fjármagn frá ríki fylgja nemanda. Sveitarfélag gæti þá kosið að reka framhaldsskóla í þeirri mynd sem það telur árangursríkast fyrir samfélagið og íbúa þess og hefði ennfremur möguleika á að laða til sín nemendur frá öðrum sveitarfélögum og fá greitt með þeim.

2.8 Gæðamat

Mikilvægt er að huga að því hvernig staðið skuli að gæðamati á starfi framhaldsskóla. Slíkt mat byggir m.a. á þáttum er varða gæði undirbúnings til frekara náms, hæfni til að takast á við verkefni og getu til að axla ábyrgð í atvinnu og daglegu lífi. Í dag er gæðamat að mestu leyti í höndum hvers framhaldsskóla fyrir sig og að einhverju leyti á ábyrgð ráðuneytisins. Gæði framhaldsskólamenntunar eru í raun ekki mæld á kerfisbundinn hátt og lítið er til um mat á stöðu nemenda út í atvinnulífinu og í háskólum. Efling gæðastarfs væri eflaust til bóta óháð því hvort framhaldsskólar færu frá ríki til sveitarfélaga eða ekki. Benda má á að tækifæri gæfust til að auka þátt ríkisins í gæðaeftirliti ef rekstur skólanna væri á hendi þriðja aðila, hvort sem um væri að ræða sveitarfélög eða sjálfstæðan rekstur.

Samræmt mat á frammistöðu nemenda í grunngreinum svo sem íslensku, ensku og stærðfræði gæti gefið vísbendingu um hvort nemendur séu tilbúnir fyrir tiltekna greinar í háskólanámi og komið í veg fyrir að nemendur kæmu án nægjanlegs undirbúnings inn í háskólana. Viðmælendur úr hópi háskólakennara töldu endurupptöku samræmdra prófa og samræmdra viðmiða um námsárangur bæði í grunnskóla og framhaldsskóla nauðsynlega forsendu til að meta nemendur sem koma frá ólíkum framhaldsskólum og ólíkum rekstraraðilum.

Engar forsendur eru til staðar til að leggja mat á hvort áhrifin af flutningi framhaldsskóla frá ríki til sveitarfélaga yrðu til að bæta stöðu framhaldsskólanna við að framfylgja sínu hlutverki. Ennfremur er erfitt að spá fyrir um áhrif flutnings framhaldsskólanna til sveitarfélaga á brotthvarf. Eins og áður hefur verið nefnt er hætta á að einhæfni í námsframboði leiði til herra brottfalls en um leið er hugsanlegt að meiri samfella og samvinna innan sama stjórnsýslustigs myndi þetta stuðningsnet nemenda.

Hugsast getur að skólanefndir og ráð, skipuð fulltrúum þeirra sem taka við útskrifuðum stúdentum, muni þrýsta á um betri árangur og gæði. Einstaka sveitarfélög gætu sett þau markmið á oddinn að nemendur

klári og þeim farnist vel í áframhaldandi námi og starfi, þeir greiði þar með hærri gjöld til sveitarfélagsins og noti þjónustu þeirra jafnvel í minna mæli. Með því að fjármagn fylgdi nemendum í skólum sem reknir eru af sveitarfélögum eða sjálfstæðum aðilum mætti færa rök fyrir því að meiri þrýstingur yrði á aukin gæði þar sem skólar þyrftu að keppa um aðsókn nemenda.

2.9 Reynsla af flutningi annarra málaflokka frá ríki til sveitarfélaga

Flutningur grunnskóla:

Nokkrar rannsóknir hafa verið gerðar á því hvernig til hefur tekist varðandi flutning grunnskóla frá ríki til sveitarfélaga. Í grein Barkar Hansen o.fl. frá 2004, kemur fram almenn ánægja meðal skólastjórnenda og foreldra sem telja að aðgerðirnar hafi aukið sjálfstæði skóla. Nokkurrar gagnrýni gætir þó meðal kennara í þessari rannsókn þar sem þeir tala um „miðstýringaráráttu“ og er vísbending um að ekki hafi með fullu tekist að dreifa valdi. Í rannsókninni kemur jafnframt fram að viðmælendur nefna margir hverjir að aðrir þættir hafi stuðlað að jákvæðum áhrifum, s.s. kjarasamningar 2001 sem og breyttur tíðarandi og viðhorf til skólastarfs (Börkur Hansen, Ólafur H. Jóhannsson og Steinunn Helga Lárusdóttir, 2004). Þar sem um var að ræða allsherjar yfirfærslu frá ríki til sveitarfélaga (eftir 1995 voru engir grunnskólar reknir af ríkinu) er erfitt að færa sönnur á að ánægja með ástandið sex árum síðar sé eingöngu eða fyrst og fremst tilkomið vegna yfirfærslunnar.



Þegar sveitarfélögin tóku við rekstri grunnskólanna var þar fyrir engin stofnanaleg þekking á rekstri menntastofnana. Um leið og grunnskólarnir voru fluttir var hlutverk fræðslufulltrúa lagt niður sem og þau verkefni sem þeir unnu. Gæðamat féll tímabundið niður, kostnaðarlyklum var breytt og þeir voru ólíkir milli sveitarfélaga þannig að erfitt var að bera saman útgjaldaliði fyrir og eftir breytinguna og leggja mat á hvort að hækkunin á útsvarinu sem átti að mæta kostnaðaraukningu sveitarfélaganna var nægjanleg eða réttmæt.

Með yfirfærslunni færðist rekstraráhætta og sú áhætta sem fylgir þróun í hugmyndafræði frá ríki til sveitarfélaganna. Á fjármálaráðstefnu sveitarfélaganna 4. október sl. komu fram tölur sem sýndu að þó að fjöldi barna í grunnskólum hafi nánast staðið í stað frá 1998 til 2011 hafi stöðugildum kennara og stjórnenda í grunnskólum fjölgað á sama tíma um 30%, þar af hafi stöðugildum í almenntri kennslu fjölgað um 18% en í sérkennslu um 164% (Helga Guðmundsdóttir, 2013).

Flutningur málaflokks fatlaðs fólks:

Stutt er síðan málaflokkur fatlaðs fólks færðist frá ríki til sveitarfélaga. Með yfirfærslunni tóku sveitarfélög við ábyrgð á framkvæmd og fjármögnun þjónustunnar óháð því hvort hún hafði verið hjá ríki, sveitarfélögum, sjálfseignarstofnunum eða öðrum aðilum, með þeim réttindum og skyldum sem henni tengdust. Markmið yfirfærslunnar komu fram í 2. grein samnings um yfirfærsluna og eru um margt lík þeim sem ræða má í sambandi við flutning framhaldsskólanna. Þau voru að:

1. bæta þjónustu og auka möguleika til að laga hana að þörfum notenda með hliðsjón af ólíkum aðstæðum,
2. stuðla að samþættingu nærþjónustu við íbúa sveitarfélaga,
3. tryggja að eitt stjórnsýslustig beri ábyrgð á stærstum hluta almennrar félagsþjónustu, bæta samhæfingu og draga úr skörun ábyrgðarsviða stjórnsýslustiga,
4. tryggja góða nýtingu fjármuna,
5. styrkja sveitarstjórnarstigið,
6. einfalda verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.

(Samband íslenskra sveitarfélaga, 2010)

Endurskoðun á yfirfærslunni er á vinnslustigi en í 11. gr. samnings vegna yfirfærslunnar var kveðið á um að fram skuli fara „sameiginlegt mat ríkis og sveitarfélaga á faglegum og fjárhagslegum árangri tilfærslunnar“ árið 2014. Jafnframt að: *„Ef í ljós kemur veruleg röskun á forsendum tilfærslunnar skulu teknar upp viðræður milli ríkis og sveitarfélaga um nauðsynlega leiðréttingu“.*

Lærdómur af fyrri yfirfærslum

Sú stefna að færa ábyrgð á verkefnum frá ríki til sveitarfélaga eykur bæði rekstrarlega og þjónustulega áhættu sveitarstjórnarstigsins um leið og það styrkir stigið með því að breikka tekjustofna og fjölga verkefnum. Spyrja má að hvaða marki sú áhætta hafi verið skoðuð við fyrri yfirfærslur og hvort ekki þurfi að taka tillit til aukinnar áhættu verði ákveðið að flytja fleiri verkefni til sveitarfélaga, þ.m.t. framhaldsskóla. Er sérstaklega vert að skoða áhrif frekari yfirfærslu verkefna á rekstrar- og þjónustuáhættu í minni sveitarfélögum. Þó má benda á að til eru leiðir til að draga úr þessari áhættu, svo sem með því að flytja þjónustu yfir með þjónustusamningi eða með því að útvista þjónustu til sjálfstætt rekinna starfseininga. Dæmi eru um báðar þessar leiðir í tilfærslum á verkefnum á milli ríkis og sveitarfélaga síðastliðin ár. Segja má að þegar horft er til rekstrarþátta og fjárhagslegrar reynslu af fyrri yfirfærslum verði að staldra við mögulega yfirfærslu á þjónustu

framhaldsskóla frá ríki til sveitarfélaga. Einnig þarf að spyrja hver sé rétti tímapunkturinn fyrir slíka yfirfærslu í ljósi niðurskurðar og aðhalds bæði á sveitarstjórnarstiginu og hjá ríkisvaldinu á síðustu árum. Jafnframt er mikilvægt að velta fyrir sér kostum og göllum yfirfærslu fleiri verkefna frá ríki til sveitarfélaga út frá meiri áhættu í rekstri og þjónustu sveitarfélaganna. Loks er ljóst að mikilvægt yrði að tryggja burði minni sveitarfélaga til að veita þjónustu. Í þessu sambandi er mikilvægt að skoða þær leiðir sem eru færar til að draga úr áhættu sveitarfélaganna af rekstri framhaldsskólanna.



Fáir skólar eru reknir alveg sjálfstætt (það er hvorki af ríki né sveitarfélögum) og því er erfitt að alhæfa um ágæti þess rekstrarforms. Líkt og önnur rekstrarform hafa þau bæði kosti og galla.

Þrír skólar hafa verið reknir um áratuga skeið með góðum árangri að mati stjórnenda þeirra; Verzlunarskóli Íslands, Hjallastefnan og Háskólinn í Reykjavík. Skólarnir eiga það sammerkt að fá framlag frá ríki fyrir hvern nemanda auk þess að geta innheimt skólagjöld. Stjórnendur þessara skóla eru sannfærðir um ágæti og mikilvægi þessa rekstrarforms. Nefna þeir bæði þætti sem tengjast sveigjanleika og skilvirkni í rekstrinum sjálfum og einnig samfélagslegt mikilvægi þess að þetta rekstrarform skuli þó vera til staðar. Gallana telja þessir stjórnendur vera fáa og þá einna helst að ekki sé hægt að reiða sig á öryggisnet hins opinbera þegar þrengir að í rekstri.

Hvað varðar galla við sjálfstætt rekstrarform hefur helst verið bent á að eftirlit varðandi gæðastarf og meðferð opinberra fjármuna sé vandasamara eða í öllu falli sé ábyrgðin komin fjær opinberum aðilum. Slíkt þarf þó ekki að vera raunin því að með samræmdu gæðaeftirliti má veita sjálfstæðum rekstrarformum tilskilið aðhald og jafnvel sinna gæðamálum enn betur en gert er í dag hjá opinberum skólum. Nýtt gæðamatskerfi háskólanna er ágætis dæmi um samræmt gæðamat sem þó tekur tillit til ólíkra einkenna skólanna. Þá hefur verið bent á að gjaldtaka sjálfstæðu skólanna skerði jafnan rétt til náms. Svo þarf þó ekki að vera ef til staðar er lánakerfi á borð við LÍN sem fjármagnar skólagjöld og tryggir þannig aðgang óháð efnahag.

Í umfjölluninni sem hér fer á eftir er fyrst og fremst horft til þeirra jákvæðu áhrifa sem gæta má af rekstri sjálfstæðra skóla.

3.1 Tækifæri til nýsköpunar og framþróunar

Sjálfstæða rekstrarformið er skýrt dæmi um nálægð ábyrgðar, ákvarðanatöku og daglegs rekstrar. Í flestum tilvikum er æðsti stjórnandi skólans sá sem ber ábyrgð á faglegri starfsemi og rekstri og starfar í þeim efnum annars vegar eftir stefnu menntamálayfirvalda og hins vegar eftir stefnu stjórnar. Ramminn hvað varðar faglegt starf sjálfstætt rekinna skóla er tiltölulega víður og innan hans rúmast sveigjanleiki og sjálfstæði til að marka stefnu varðandi efnistöð, kennslufræði og árangursmælingar.

Formið og nálægðin gefa svigrúm til nýjunga og sköpunar, tækifæri til að prófa og gera eitthvað sem aðrir eru ekki að gera eða þurfa ekki að gera. Þá skapast síbreytilegt umhverfi sem er forsenda framþróunar sem og frelsi til að innleiða það sem virkað hefur hjá öðrum skólum. *„Þeir sem hafa hugsanafrelsi og stofnanafrelsi eru betur í stakk búnir til að innleiða nýjungar og framþróun. Þetta form gefur tækifæri til að gera mistök sem allir þurfa ekki að gera“.*

Fjölmörg dæmi eru um framþróun og nýsköpun sem hefur spruttið upp úr sjálfstætt reknum skólum. Má þar nefna Sommerhill-skólann í Bretlandi, Waldorf-stefnuna og Reggio Emilia- hugmyndafræðina sem sprettur upp úr sjálfstæðum rekstri.

3.2 Sveigjanleiki í stjórnun sjálfstætt rekinna skóla

Stjórnendur sjálfstætt rekinna skóla töldu sig hafa talsvert meiri sveigjanleika í stjórnun. Boðleiðir eru stuttar, sveigjanleiki og skilvirkni meiri; *„það er hægt að hafa frumkvæði og láta hluti gerast með auðveldum hætti“*. Þessa þætti kunni bæði starfsfólk og nemendur að meta. Auk þess telja stjórnendur sig hafa tækifæri til að fylkja starfsmönnum á bak við þá hugsjón sem skólinn og starfsemin stendur fyrir, þannig séu starfsmenn tilbúnir að leggja sig meira fram og gæðin aukast. Sveigjanleiki og frjálssræði í launamálum er meira, þó að það takmarkist að vissu leyti við kjarasamninga. Þrátt fyrir að þessir skólar hafi ekki úr meira fjármagni að spila hafi þeir meira svigrúm til forgangsroðunar sem skilar betri árangri að mati stjórnenda.

Stjórnendur sjálfstætt rekinna skóla eru ábyrgir fyrir fjárhagslegri afkomu sinna eininga. Tekjur þeirra byggjast alfarið á hversu marga nemendur þeir geta innritað og vegna þess að þeir skólar taka jafnan hærri gjöld en aðrir skólar á sama skólastigi þurfa þeir að vissu marki að geta sýnt „kaupendum“ fram á að fjárfestingin sé þess virði. Að sama skapi þurfa þeir að gæta þess að kostnaður fari ekki umfram tekjur. Stjórnendurnir töldu þetta fyrirkomulag hvetja til ábyrgðar og eru meðvitaðir um að nýta vel hverja krónu. Að sama skapi getur þetta sett mikla pressu á reksturinn þegar illa árar; *„sjálfstætt reknir skólar eru ekki í þeirri aðstöðu að komast upp með að skila halla ár eftir ár líkt og sumir ríkisreknu skólarnir hafa gert“*.

3.3 Val eykur þjónustu og gæði

Sjálfstætt rekstrarform leiðir ekki einungis af sér frumkvæði og sköpun, sveigjanleika í stjórnun og ábyrgð í fjármálum. Með þessu formi gefst nemendum (og foreldrum) val. Það eitt að hafa valkost eykur ánægju þeirra sem þjónustunnar njóta. Það að fleiri en einn valkostur bjóðist hvetur þá sem veita tiltekna þjónustu að standa sig betur svo að þeirra kostur verði valinn. „Þjónusta eykst því þú eykur val – það þýðir að allir hinir taka sig til og reyna að gera betur“. Skýrt dæmi um þetta eru jákvæð áhrif starfsemi Háskólans í Reykjavík á framþróun og áherslur við Háskóla Íslands sem lengi vel var eini valkostur í háskólanámi hér á landi. Róbert Spanó, þáverandi forseti lagadeildar Háskóla Íslands, endurspeglar þetta viðhorf mjög skýrt í ræðu sem hann flutti á málþingi í tilefni 10 ára afmælis lagadeildar HR haustið 2012, þar sem hann taldi tilkomu lagadeildar HR hafa verið mikilvægan þátt í framþróun laganáms við HÍ.





Þegar horft er til mögulegrar yfirfærslu framhaldsskóla frá ríki til sveitarfélaga er ljóst að sérstaða höfuðborgarsvæðisins er all nokkur. Ræður þar mestu stærð svæðisins og sú fjölbreytni sem hún gefur möguleika á, nálægð milli sveitarfélaganna á svæðinu sem auðveldar nemendum mjög að sækja skóla í öðru sveitarfélagi en sínu eigin og loks hlutfallslegt umfang Reykjavíkurborgar þegar horft er til svæðisins í heild. Hins vegar er jafnframt ljóst að umfjöllun í fyrri köflum skýrslunnar varðandi þætti sem skoða þyrfti við mögulega yfirfærslu eiga jafnt við sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu sem önnur sveitarfélög á landinu.

4.1. Fjöldi og fjölbreytni skóla

Á höfuðborgarsvæðinu eru nú starfandi 15 framhaldsskólar skilgreindir sem slíkir á heimasíðu Mennta- og menningarmálaráðuneytisins; 10 í Reykjavík, einn í Garðabæ, tveir í Hafnarfirði, einn í Kópavogi og einn í Mosfellsbæ. Af þeim eru þrír viðurkenndir sem einkaskólar á framhaldsskólastigi skv. 12. gr. laga um framhaldsskóla nr. 92/2008 en þeir eru Verslunarskólinn, Tækniskólinn og Hússtjórnarskólinn. Auk þess stunda nemendur nám á framhaldsskólastigi í Háskólanum í Reykjavík og 11 öðrum einkaskólum í Reykjavík og Kópavogi sem eru viðurkenndir sem einkaskólar á framhaldsskólastigi (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, e.d.). Mikill fjöldi og fjölbreytileiki skóla á svæðinu gefur nemendum þannig marga valkosti en flestir þeirra eru þó staðsettir í sveitarfélaginu Reykjavíkurborg. Reykjavík virðist því vera eina sveitarfélagið á höfuðborgarsvæðinu sem er nægilega stórt til að starfrækja fleiri en einn til tvo framhaldsskóla. Eins og fram kom í kafla 2.6. hefur ákveðin verkaskipting og sérhæfing þróast meðal framhaldsskóla sem er bæði hagkvæmt og eykur valmöguleika. Sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu, önnur en Reykjavík, ættu því líklega tök að reka einn eða mjög fáa nokkuð almenna skóla ef þeim er eingöngu ætlað að sinna nemendum úr sínu sveitarfélagi. Til þess að koma í veg fyrir slíka þróun þyrfti að tryggja að nemendur gætu sótt ólíka skóla innan höfuðborgarsvæðisins en væru ekki bundnir við þá skóla sem þeirra heimasveitarfélag ræki.

4.2. Fjöldi nemenda, lögheimili og staðsetning skóla

Skv. nýjustu tölum frá Hagstofu Íslands, sem eru frá 2011, voru skráðir nemendur eftir skólum á höfuðborgarsvæðinu þá 18.872, þar af 14.957 í skólum í Reykjavík, en 3.915 í skólum annars staðar á höfuðborgarsvæðinu. Á því ári voru 25.984 nemendur með lögheimili

innanlands skráðir í nám á framhaldsskólastigi á landinu öllu, á aldrinum 15-40+. Af þeim voru 9.040 skráðir í Reykjavík og 6.836 á höfuðborgarsvæðinu utan Reykjavíkur, alls 15.876 á höfuðborgarsvæðinu (Hagstofa Íslands, e.d.).

Sé horft til þessara talna virðist ljóst að framhaldsskólar sem staðsettir eru í Reykjavík uppfylla hluta framhaldsskólaþarfar íbúa annars staðar á höfuðborgarsvæðinu sem og hluta framhaldsskólaþarfar íbúa annars staðar af landinu. Upplýsingar um lögheimili nemenda sem skráðir eru í hinum ýmsu framhaldsskólum á höfuðborgarsvæðinu eru þó ekki alls staðar aðgengilegar og því eru í þessari skýrslu ekki settar fram fullyrðingar um að hvaða marki nemendur í Reykjavík sækja skóla utan Reykjavíkur, eða nemendur utan Reykjavíkur sækja skóla í Reykjavík. Ákveðnar vísbendingar er þó að finna; um 40% nemenda í Fjölbrautarskólanum í Garðabæ árið 2012 voru úr Garðabæ, en um 49% úr nágrannasveitarfélögunum á höfuðborgarsvæðinu (Fjölbrautarskólinn í Garðabæ, 2012). Árið 2012 voru um 57% nýnema í Menntaskólanum í Kópavogi úr Kópavogi (Menntaskólinn í Kópavogi, 2012). Sama ár voru um 80% nemenda í Framhaldsskólanum í Mosfellsbæ úr Mosfellsbæ, Kjalarnesi, Grafarvogi og Akranesi (Framhaldsskólinn í Mosfellsbæ, 2012). Í ársskýrslu Menntaskólans við Sund frá 2012 kemur fram að um 78% nemenda þar voru með lögheimili í Reykjavík, en 20% annars staðar af höfuðborgarsvæðinu (Menntaskólinn við Sund, 2012). Við innritun 2012 komu um 95% nýnema í Flensborgarskóla úr grunnskólum Hafnarfjarðar, en í skólasamningi skólans er þó gert ráð fyrir að allt að 20% nýnema geti komið utan heimasvæðis hans sem eru grunnskólar Hafnarfjarðar (Flensborg, 2012).

Skoða þyrfti frekar tölur úr öðrum skólum, en miðað við þessar tölur og almenna hefð við umsóknir og innritun í skóla má draga þá ályktun að stór hluti nemenda kjósi að sækja skóla nærri heimili sínu. Það er þó mismunandi eftir sveitarfélögum og hverfum og einnig er ljóst að í suma skóla á höfuðborgarsvæðinu er mikil aðsókn nemenda víða að vegna sérstöðu þeirra, svo sem vegna námsframboðs eða áherslna í kennslu. Þá er einnig rétt að benda á að breytingar þær sem gerðar hafa verið á reglum um innritun í framhaldsskóla síðustu ár eru líklegar til að hafa haft áhrif á það hvar nemendur eru skráðir í skóla og hvert þeir sækja.

4.3. Til umhugsunar vegna mögulegs flutnings/tilraunaverkefnis

Stærð og umfang sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu er ólíkt, sem og fjárhagsleg og stjórnsýsluleg staða þeirra. Að hvaða marki hvert og eitt þeirra telur sig reiðubúið til að taka yfir rekstur framhaldsskóla til viðbótar við úrvinnslu annarra verkefna síðustu ára, er í höndum viðkomandi sveitarstjórna. Sú langa hefð sem skapast hefur á svæðinu fyrir því að nemendum bjóðist fjölbreyttir og margvíslegir valkostir í námi á framhaldsskólastigi virðist þó augljóslega kalla á mikla samvinnu milli sveitarfélaganna á svæðinu, verði af flutningi, enda myndi annað leiða til lakari þjónustu við íbúa. Nauðsynlegt væri að festa slíka samvinnu í sessi með samningum til að tryggja stöðu sveitarfélaganna gagnvart hvert öðru sem og fjárhagslegan rekstur þeirra skóla sem um væri að ræða. Velta má því upp hvort sveitarfélögin telja hag íbúa sinna betur borgið með slíkum samningum sín á milli eða með núverandi fyrirkomulagi þar sem ríkið ber á ábyrgð á allri þjónustunni. Má í þessu sambandi m.a. benda á afgerandi forystu Reykjavíkuborgar í fjölda íbúa og umfangi skólastarfs. Flytji allir þeir framhaldsskólar sem nú eru staðsettir í Reykjavík yfir til borgarinnar mun borgarstjórn Reykjavíkur bera ábyrgð á rekstri þeirra og mótun stefnu og aðrar bæjarstjórnir á svæðinu munu ekki hafa með málið að segja að öðru leyti en því sem fram kemur í samningum. Að sama skapi er ljóst að borgarstjórn Reykjavíkur myndi í meiri mæli en áður bera ábyrgð á þjónustu við íbúa annarra sveitarfélaga en síns eigin. Má leiða að því líkum að sveitarfélögin muni líta til núverandi og fyrri reynslu af samvinnu sín á milli sem og til samvinnuáhuga til framtíðar við mat á því hvort að samvinna á sviði framhaldsskólamenntunar er ákjósanleg.

Í umfjöllun fyrr í þessari skýrslu hefur verið bent á það umfang og þá áhættu sem fylgir flutningi heils málaflokks frá ríki til sveitarfélaga og þá möguleika sem felast í mismunandi leiðum svo sem þjónustusamningum um rekstur einstakra verkefna. Sé áhugi fyrir hendi hjá einu eða fleiri sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu væri slíkt tilraunaverkefni möguleg leið. Í því sambandi gæti viðkomandi sveitarfélag eða sveitarfélög einnig kynnt sér nánar reynslu einkaskólanna af rekstri. Jafnframt er ljóst að hvert það sveitarfélag sem tæki slíkt verkefni að sér þyrfti um leið að styrkja sérhæfða þekkingu á sviði framhaldsskólans, hvort sem að ábyrgð á rekstri framhaldsskólans yrði komið fyrir á sama stað og rekstur leik- og grunnskóla er nú í stjórnkerfum sveitarfélaganna eða annars staðar.



5.1 Jafn réttur til náms

Ekki er ástæða til að ætla annað en að framhaldsskólamenntun verði áfram fjármögnuð að mestu með skattfé/opinberu fé. Mikilvægt er að tryggja áfram jafnan rétt til náms. Jafn réttur til náms þarf þó ekki að þýða að allir eigi að stunda nákvæmlega sama námið eða fá nákvæmlega eins þjónustu. Það sem meira er, einn rekstraraðili eða ein tegund af rekstraraðilum tryggir ekki svipaða þjónustu né að þörfum allra sé sinnt á jafnræðisgrundvelli; „það er ekki hægt að leggja ólíka skóla að jöfnu bara vegna þess að rekstrarformið er á hendi ríkisins“.

5.2 Lærum af reynslunni

Ýmsar breytingar hafa verið gerðar á skólakerfinu á undanförunum árum og áratugum. Margar hafa verið til bóta, en stundum hefur verið gengið of langt í því að finna eina rétta leið. Ef haldbær rök hafa verið færð fyrir tiltekinni breytingu hefur oft á tíðum verið ráðist í þá breytingu í öllu kerfinu í heild á sama tíma eða tiltölulega stuttum tíma með það að markmiði að allir séu jafnir og að jafnt skuli yfir alla ganga. Má þar m.a. nefna flutning grunnskóla frá ríki til sveitarfélaga, einsetningu grunnskóla, eða samþættan skóla fatlaðra og ófatlaðra. Svo viðamiklar breytingar eru áhættusamar. Innleiðingin ein og sér er afar viðamikil, ekki er hægt að leggja mat á hvort að vel hafi tekist til því að viðmiðanir við annað fyrirkomulag eru ekki til staðar og nánast ógerningur er að snúa öllu kerfinu við ef að í ljós kemur að of langt hafi verið gengið. Með því að auka fjölbreytni innan kerfisins myndaðist svigrúm fyrir það að prófa, læra af mistökum og þróa fyrirkomulagið áfram í miklu smærra samhengi og þegar fram líða stundir innleiða hjá fleiri aðilum það sem vel tekst til. Tilraunir sem stuðla að meira sjálfstæði framhaldsskóla gætu verið vænlegur kostur í núverandi árferði frekar en allsherjar flutningur framhaldsskóla til sveitarfélaga. Sveitarfélög eru enn að ná sér á strik eftir efnahagsvanda síðustu ár og fjárhagsleg staða framhaldsskólanna er veik í kjölfar niðurskurðar. Á sama tíma eru sveitarfélögin enn sum hver að vinna úr yfirtöku málaflokks fatlaðs fólks og stendur endurskoðun á þeirri yfirfærslu nú fyrir dyrum. Án efa er margt hægt að læra af henni varðandi yfirfærslu framhaldsskólanna, bæði fyrir ríki og sveitarfélög.

5.3 Lausnir sem stuðla að fjölbreytni og árangri

Í skýrslunni hafa verið reifaðir ýmsir kostir og gallar þess að flytja framhaldsskóla frá ríki til sveitarfélaga. Ennfremur hafa verið tilgreindir fjölmargir kostir þess að horfa til þriðja formsins, sjálfstæðs rekstrar. Í ljósi þessa er ekki hægt að færa rök fyrir því með afgerandi hætti að framhaldsskólum væri almennt betur fyrir komið hjá sveitarfélögum en ríki. Ákveðin hætta er á að draga muni úr fjölbreytni og valkostum fækki og áhættusamt er að færa í einu skrefi allt kerfið úr einu formi í annað þegar ávinningurinn er í besta falli óljós. Þá er varhugavert að færa þjónustu milli rekstraraðila sem hefur verið undirfjármögnuð um talsvert skeið.

Sé hins vegar innan sveitarfélaga hugmyndafræðilegur og pólitískur áhugi fyrir því að færa þjónustu framhaldsskóla yfir sem hluta af breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og styðja með því við hugmyndir um styttingu náms til framhaldsskóla, er mikilvægt að líta til stöðu sveitarfélaganna nú og reynslu af yfirfærslu fyrri verkefna. Tilfærsla í smærri skrefum er líklega vænlegri til árangurs þar sem kostur gefst á því að læra af reynslunni og þróa starfsemina áfram. Horfa þarf sérstaklega til þess hvaða aðstæður eru fyrir hendi hjá hverju sveitarfélagi fyrir sig og meta hvort aðstæður og tímasetning séu ákjósanleg.

Höfuðborgarsvæðið hefur nokkra sérstöðu þegar horft er til mögulegrar yfirfærslu framhaldsskóla frá ríki til sveitarfélaga. Ræður þar mestu stærð svæðisins og þá fyrst og fremst Reykjavíkur og sú fjölbreytni sem sú stærð gefur möguleika á. Önnur sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu eru ekki nægilega stór til að bjóða upp á mikla fjölbreytni hvert um sig. Nemendur í skólum á höfuðborgarsvæðinu koma víða að og til að viðhalda núverandi þjónustustigi væri virk samvinna milli sveitarfélaganna nauðsynleg, ef til yfirfærslu kæmi.

Fjölbreytni og valkostir virðast vera þættir sem skipta miklu máli þegar framhaldsskólar eru annarsvegar. Það er mikilvægt að þær breytingar sem gerðar verði á framhaldsskólakerfinu verði í átt til meiri fjölbreytni og sveigjanleika. Slíkt gæti vel falist í því að í vissum tilvikum taki sveitarfélag að sér rekstur framhaldsskóla eða taki þátt í slíkum rekstri (sbr. Menntaskóla Borgarfjarðar). Þátttaka fleiri sjálfstæðra aðila í rekstri framhaldsskóla gæti einnig verið skref í rétta átt.

Ríkisrekstur, sjálfstæður rekstur og rekstur sveitarfélaga eru þrjú ólík rekstrarform og hafa hvert um sig sína kosti sem eiga e.t.v. misvel við eftir aðstæðum. Með því að leyfa þessum formum að eiga tilvist og dafna hlið við hlið eykst bæði val og fjölbreytileiki, sem aftur hvetur til nýsköpunar og hvata til að standa sig vel.

Áhugaverð leið til að ná þessari fjölbreytni í rekstrarformum, sem um leið myndi tryggja fjölbreytni í framhaldsskólastarfi og greiðan aðgang nemenda, er að skilgreina kerfi framlaga með hverjum nemenda. Slíkt framlag með nemandanum myndi þá nýtist þeim skóla sem nemendur velja, óháð rekstrarformi og óháð búsetu. Með því gætu sveitarfélög haldið utan um þá framhaldsskóla sem þau kjósa að reka ein og sér eða í samvinnu við aðra. Samhliða gætu sjálfstæðir skólar boðið upp á aðra valkosti og sinnt þeirri eftirspurn sem skólar sveitarfélaga og ríkis sinna ekki. Þar að auki gæti ríkið í einhverjum tilvikum tekið að sér rekstur framhaldsskóla sem sveitarfélög eða sjálfstæðir aðilar hefðu ekki svigrúm til að sinna og þannig tryggja aðgang og að öllum mikilvægum námsáherslum væri sinnt.



Viðauki A

Um brottfall

Hlutfall Íslendinga sem lokið hafa framhaldsskólanámi er lágt í samanburði við önnur lönd. Samkvæmt OECD (Education at a Glance, 2013) höfðu árið 2011 75% einstaklinga á aldrinum 25–34 útskrifast úr framhaldsskóla. Þetta er lægra hlutfall en á hinum Norðurlöndunum og lægra en meðaltal OECD-ríkjanna, sem er 82%.

Tafla 2. Hlutfall fólks á aldrinum 25–34 sem hafði árið 2011 lokið framhaldsskólanámi.

	%
Ísland	75
Danmörk	80
Finnland	90
Noregur	84
Svíþjóð	91

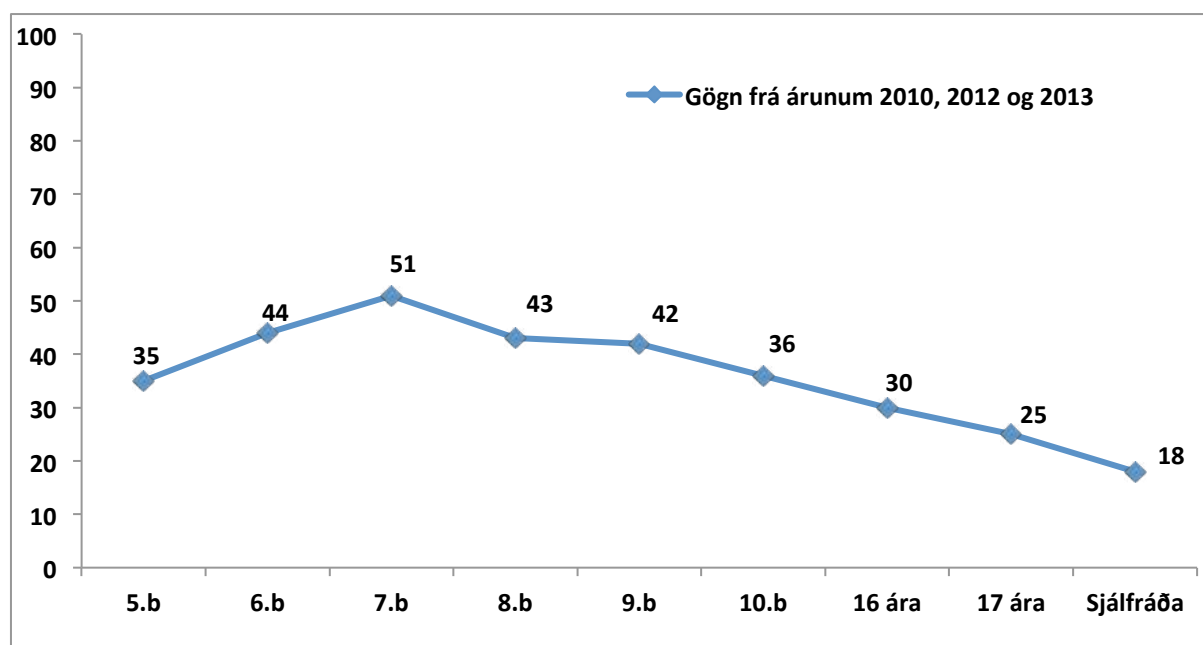
Íslendingar útskrifast einnig síðar úr framhaldsskóla en gengur og gerist. Um 70% hafa útskrifast fyrir 25 ára aldur sem er lægra en meðaltal OECD-ríkja sem er 75%.

Tafla 3. Hlutfall fólks undir 25 ára aldri sem hafði árið 2011 lokið framhaldsskólanámi.

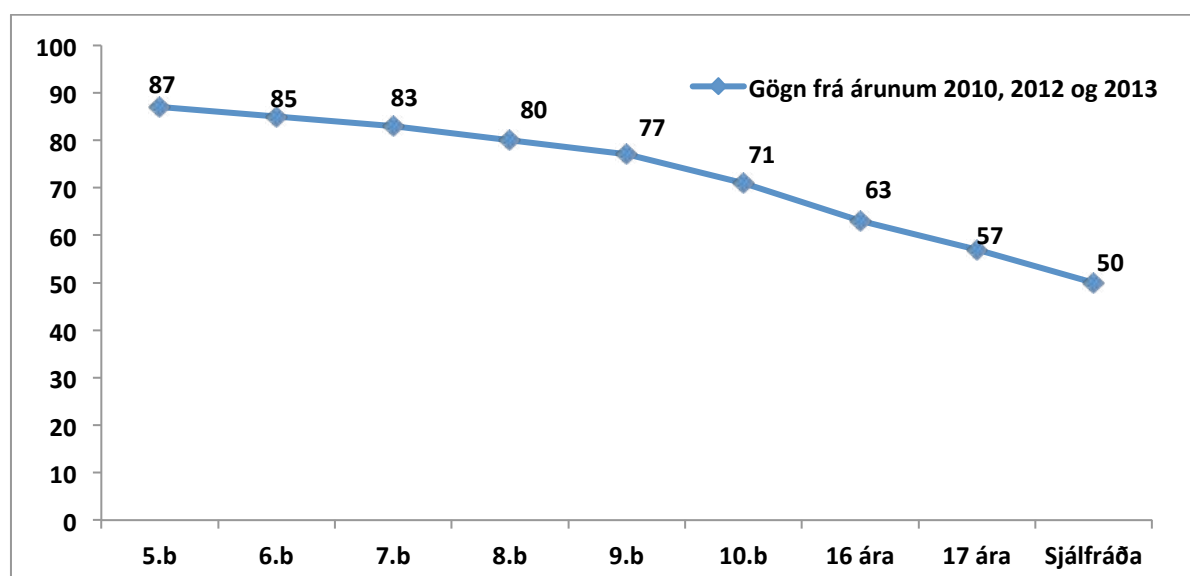
	%
Ísland	70
Danmörk	79
Finnland	85
Noregur	78
Svíþjóð	75

Viðauki B

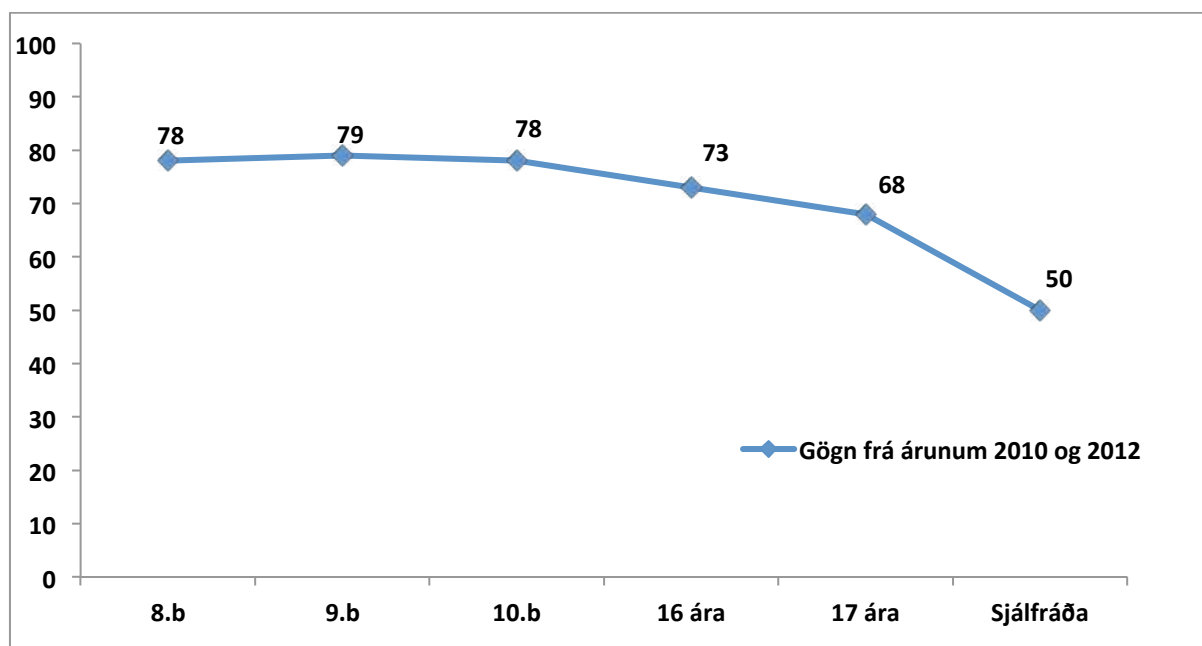
Munur á ýmsum þáttum milli grunn- og framhaldskólanema



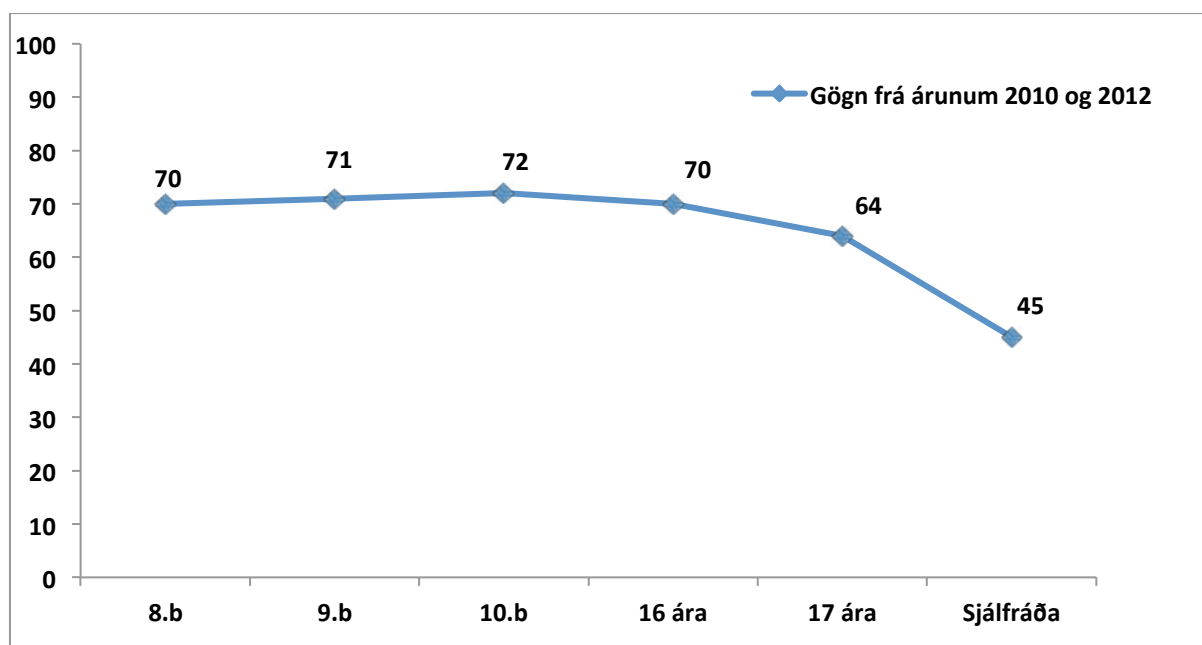
Mynd 1. Hlutfall nemenda í grunn- og framhaldsskóla eftir því hversu oft þeir æfa eða keppa með íþróttafélagi (4x í viku eða oftar).



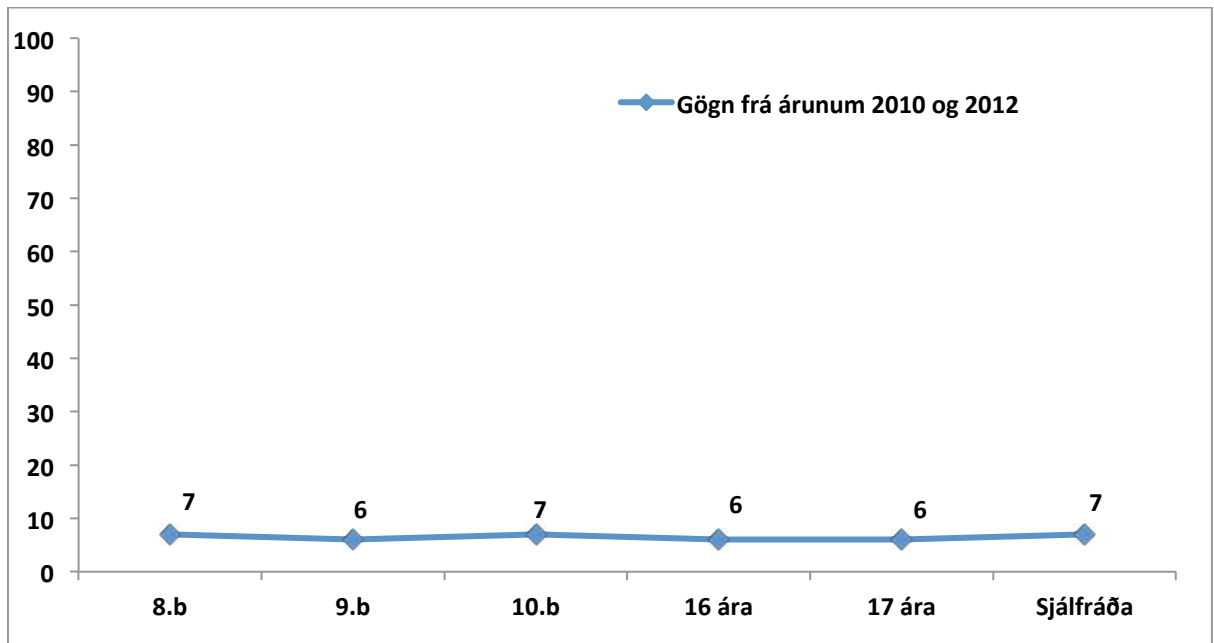
Mynd 2. Hlutfall nemenda í grunn- og framhaldsskóla sem segja að foreldrar þeirra þekki foreldra vina/vinkvenna þeirra. *Á mjög eða frekar vel við um mig.*



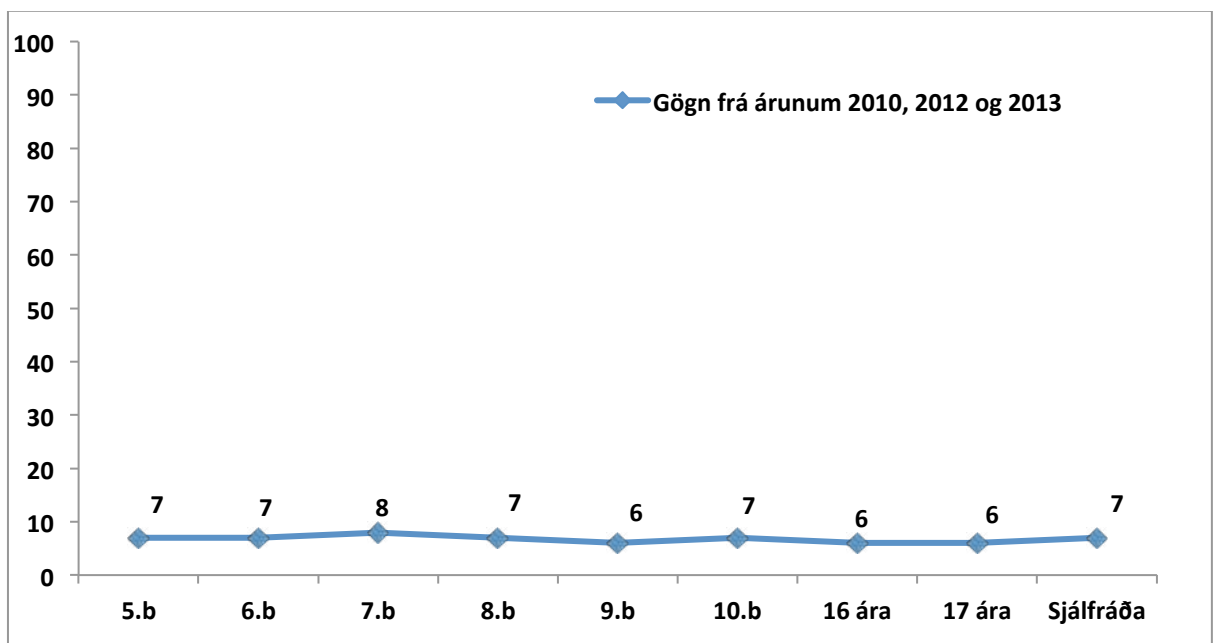
Mynd 3. Hlutfall nemenda í grunn- og framhaldsskóla sem segja að foreldrar þeirra viti hvar þeir eru á kvöldin. *Á mjög eða frekar vel við um mig.*



Mynd 4. Hlutfall nemenda í grunn- og framhaldsskóla sem segja að foreldrar þeirra viti með hverjum þeir eru á kvöldin. *Á mjög eða frekar vel við um mig.*



Mynd 5. Hlutfall nemenda í grunn – og framhaldsskóla sem segja að þeim líði illa í skólanum. *Oft eða nær alltaf.*



Mynd 6. Hlutfall nemenda í grunn- og framhaldsskóla sem segja að þeim finnist námið vera of erfitt. *Oft eða alltaf.*



Aðalnámskrá framhaldsskóla, (2011). Reykjavík: Mennta og menningarmálaráðuneytið.

Anna Helga Jónsdóttir, Freyja Hreinsdóttir, Guðrún Geirsdóttir, Rögnvaldur G. Möller og Gunnar Stefánsson. (2013). Könnunarpróf nýnema í stærðfræði við Háskóla Íslands, niðurstöður og forspárgild. *Tímarit um menntarannsóknir*. Verður birt í desember.

Börkur Hansen, Ólafur H. Jóhannsson og Steinunn Helga Lárusdóttir, (2004). Yfirfærsla grunnskólans til sveitarfélaga -Valddreifing eða miðstýring? *Netla-Veftímarit um uppeldi og menntun*, birt 1. nóvember. <http://netla.hi.is/greinar/2004/007/index.htm>

Fjármálaráðuneytið. (1995). Nýskipan í ríkisrekstri – markviss skref til framfara. Reykjavík.

Fjölbrautarskólinn í Garðabæ. (2012). *Ársskýrsla Fjölbrautarskólans í Garðabæ 2012*. Garðabæ: Fjölbrautarskólinn í Garðabæ. Sótt 7. janúar 2014 af http://www.fg.is/Files/Skra_0060352.pdf

Flensborgarskólinn.(2012). *Ársskýrsla 2012*. Hafnarfirði: Flensborgarskólinn í Hafnarfirði. Sótt 7. janúar 2014 af http://www.flensborg.is/resources/Files/879_arsskyrsla_2012.pdf

Forsætisráðuneyti (2013). Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Framsóknarflokksins og Sjálfstæðisflokksins: <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Radherra/stefnuyfirlýsing>

Framhaldsskólakerfið úrelt (2013, 14. nóvember). *Fréttablaðið*. Bls. 4.

Framhaldsskólinn í Mosfellsbæ. (2012). *Ársskýrsla Framhaldsskólans í Mosfellsbæ fyrir 2012*. Mosfellsbæ: Framhaldsskólinn í Mosfellsbæ. Sótt 7. janúar 2014 af <http://www.fmos.is/skolinn/arsskyrslur/2012/>

Gunnlaugur Júlíusson. (2013). *Fjármálaráðstefna sveitarfélaga 2013: Afkoma sveitarfélaga 2012*. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga. Sótt 21. nóvember 2013 af <http://www.samband.is/media/fjarmalaradstefna-2013/Gunnlaugur.pdf>

Hagstofa Íslands. (e.d.). Framhaldsskólar. *Hagstofa*. Sótt 7. janúar af <http://hagstofa.is/Hagtolur/Skolamal/Framhaldsskolar>

Helga Guðmundsdóttir. (2013). *Þróun sérfræðikostnaðar í leik- og grunnskólum*. Reykjavík: Höfundur. Sótt 21. nóvember 2013 af <http://www.samband.is/media/fjarmalaradstefna-2013/Helga-Gudmundsdottir---Throun-serfraedikostnadar.pdf>

Hitt, M. A., Black, J. S. og Porter, L. W. (2012). *Management*. (3. útg.). New Jersey: Pearson.

Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991.

Lög um framhaldsskóla, nr. 92/2008.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (e.d.). Stofnanir. *Menntamálaráðuneyti*. Sótt 7. janúar 2014 af <http://www.menntamalaraduneyti.is/stofnanir?kd=ollstfn=gsrod=heitifg=47tm=isl>

Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (e.d.). Framhaldsskólar. *Menntamálaráðuneyti*. Sótt 7. janúar 2014 af <http://www.menntamalaraduneyti.is/menntamal/framhaldsskolar/vidurkenndir-einkaskolar-a-framhaldsskolastigi/>

Menntaskólinn í Kópavogi. (2012). *Ársskýrsla 2012*. Kópavogi: Menntaskólinn í Kópavogi. Sótt 7. janúar 2014 af http://www.mk.is/images/stories/skjol/arsskyrsla_2012.pdf

Menntaskólinn við Sund. (2012). *Ársskýrsla 2012*. Reykjavík: Menntaskólinn við Sund. Sótt 7. janúar 2014 af <http://www.msund.is/page.asp?id=2129&x=>

Morgunblaðið (2013). *Stefnir í hallarekstur allra framhaldsskóla árið 2014*. Morgunblaðið, 101. árg. 270. tbl. 20. nóvember 2013.

OECD. (2013). *Education at a Glance 2013: OECD Indicators* OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>.

Rannsóknir og greining. (2013). *Þróun vímuefnaneyslu framhaldsskólanema 2000 til 2013* Reykjavík; Rannsókn og greining, Sótt 21. nóvember 2013 af <http://www.rannsoknir.is/media/rg/skjol/Throun-vimuefnaneyslu-framhaldsskolanema-2000-til-2013-LF.pdf>

Rannsóknir og greining (2014). *Árangur, liðan og væntingar nemenda í innlendum og erlendum samanburði*. Skýrsla unnin fyrir Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.

Reglugerð um sérfræðipjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum nr. 584/2010.

Samband íslenskra sveitarfélaga (2008). *Greinargerð með skólamálastefnu Sambands íslenskra sveitarfélaga*. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga. Sótt 21. nóvember 2013 af http://www.samband.is/media/stefnumotun-sambandsins/stefna_skolamal_greindargerð.pdf

Samband íslenskra sveitarfélaga. (2011). *Stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga 2011-2014*. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga. Sótt 21. nóvember 2013 af <http://www.samband.is/media/stefnumotun-sambandsins/Stefnumorkun-2011-2014.pdf>

Samband íslenskra sveitarfélaga. (2008). *Skólamálastefna Sambands íslenskra sveitarfélaga*, Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga. Sótt 21. nóvember 2013 af <http://www.samband.is/media/skolamal/SKOLAMALASTEfNA.pdf>

Samband íslenskra sveitarfélaga. (2010). *Samkomulag ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu þjónustu við fatlaða*. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga. Sótt 21. nóvember 2013 af <http://www.samband.is/media/felagsthjonusta/Heildarsamkomulag-um-tilfaerslu-thjonustu-vid-fatlada-endanl.pdf>

Stefnir í hallarekstur allra framhaldsskóla árið 2014. (2013, 20. nóvember). *Morgunblaðið*. Sótt 20. nóvember 2013 af http://www.mbl.is/frettir/innlent/2013/11/20/stefnir_i_hallarekstur_allra_framhaldsskola/

Thorlindsson, Th., Bjarnason, Th., Sigfusdóttir, ID. (2007). Individual and Community Processes of Social Closure: A Study of Adolescent Academic Achievement and Alcohol Use, *Acta Sociologica*, 50 (2); 147-161.