Félag framhaldsskólakennara
Borgartúni 30 | 105 Reykjavík

Samráðsgátt. Mál nr. S-195/2026
Umsögn Félags framhaldsskólakennara um frumvarp til laga um breytingu á lögum um framhaldsskóla, nr. 92/2008 (skipulag náms og námslok)

Reykjavík, 20. október 2026

Efnisyfirlit

Samráðsgátt: Frá áformum til frumvarpsdraga 2
Um forsendur frumvarpsins 3
Almennt 3
Auknar takmarkanir, skorður, mat og stýring 3
Samhengi framhaldsskólaprófs og einstaklingsmiðaðra námsbrauta 3
Fjarnám og fjarkennsla 5
Fjármögnun 7
Nauðsyn ítarlegs samráðs 7
Um einstakar greinar frumvarpsins 7
1. gr. – viðbót við 16. gr. laganna 7
2. gr. – nýr a-liður við 23. gr. laganna 8
3. gr. – breyting á 32. gr. laganna 9
4. gr. – breyting á 33. gr. laganna 9
5. gr. – breyting á 34. gr. laganna 10
6. gr. – um gildistöku laganna 10
Niðurstaða 10

Samráðsgátt: Frá áformum til frumvarpsdraga

Þann 15. júlí sl. birti mennta- og barnamálaráðuneytið (MRN) áform um breytingu á lögum um framhaldsskóla (skipulag náms, námslok o.fl.). Félag framhaldsskólakennara (FF) sendi inn umsögn sína við áformin ásamt 7 öðrum aðilum. Í sinni umsögn tók FF undir með ákveðnum almennum markmiðum sem koma fram í greinargerð MRN með áformunum:

- Huga verður vel að öllu starfsumhverfi nemenda og alls starfsfólks
- Áhersla er lögð á jöfn tækifæri, fjölbreytt nám við allra hæfi, gæði í skólastarfi, vellíðan nemenda og hæfni til framtíðar
- Áhersla er lögð á nemendur með fjölbreyttan tungumála og menningarbakgrunn og viðkvæma hópa
- Horft er til þess að þróa námsleiðir fyrir nemendur á fræðsluskyldualdri sem eru ekki í virkni og uppfylla ekki hæfniviðmið við lok grunnskóla
- Sjónum er loksins beint að málefnum fjarkennslu

Þrátt fyrir að FF taki hér undir með almennum markmiðum með lagabreytingunum er dálítið kyndugt að lesa í greinargerð með lagafrumvarpinu, sem nú liggur í samráðsgátt, að umsagnirnar átta um áformin hafi almennt verið jákvæðar. Skýrt kom fram í flestum umsögnum við áformin að markmið þeirra og röksemdir þóttu mjög almenns eðlis enda hafi samráð við hagaðila verið afskaplega lítið eða ekki átt sér stað áður en áformin voru birt í samráðsgáttinni. FF, Félag stjórnenda í framhaldsskólum, Skólameistarafélag Íslands og Þroskahjálp gerðu alvarlegar athugasemdir við að ekki sé gert ráð fyrir að fyrirhuguðum breytingum fylgi viðbótarkostnaður fyrir ríkið. All margir vöruðu eindregið við því að horft yrði á fyrirhugaðar breytingar sem aðgerðir til sparnaðar eða sem tæki til aukinnar stýringar og takmarkana á námsmöguleikum nemenda. Einnig var gerð rík krafa um að gerð yrði skýr innleiðingaráætlun um breytingar og aðlögunartími gefinn.

Frumvarpið sem nú liggur fyrir í samráðsgátt virðist hafa tekið nokkrum áherslubreytingum og hafa tekið tillit til sumra þátta sem nefndir voru í umsögnunum við áformin. T.d. er nú ekki talað um að innleiða nýja tegund námsloka, sem lögð var mikil áhersla á í áformunum, heldur nánari útfærslu framhaldsskólaprófsins. Í áformunum var í sömu andrá og ný námslok voru nefnd rætt um að skapa þyrfti ný námslok fyrir nemendur án formlegrar fötlunargreiningar. Í frumvarpinu er nú hvergi talað um starfsbrautir heldur eingöngu um námsbrautir fyrir fatlaða nemendur. Um leið er rætt um mikla fjölgun sem hafi átt sér stað á námsbrautum fyrir fatlaða nemendur (lesist *starfsbrautir*) sem sagt er merki um að of margir nemendur finni sér ekki önnur námsúrræði innan framhaldsskólakerfisins sem þeim hentar. Það bendir því allt til þess að ætlunin sé sú að beina nemendum, sem ekki uppfylla skilyrði um formlega fötlunargreiningu, inn á námsleiðir sem leiða til framhaldsskólaprófs – sem er styttri námsleið og hefur hingað til boðið nemendum mun minni stuðning – og frá námsbrautum fyrir fatlaða nemendur sem hingað til hafa gengið undir nafninu starfsbrautir.

Um fjarnám var mjög lítið fjallað í áformunum en þess þó getið að það sé „mikilvægur þáttur í framkvæmd skólastarfs“ og að breytt lagaumgjörð geti „stuðlað að samræmdari framkvæmd, skýrari ábyrgð skóla og rétt nemenda sem stunda nám með þessum hætti.“ Í fylgiskjali áformanna um mat á áhrifum lagasetningar einungis eitt atriði nefnt, sem er að skýrari umgjörð um fjarnám gæti „haft jákvæð áhrif á aðgengi að námi óháð búsetu“. Frumvarpið lýsir fjarnámi svo að það geti „aukið sveigjanleika, bætt aðgengi og skapað nemendum fjölbreyttari möguleika til náms.“ En þó er ljóst af frumvarpinu að því er ætlað að minnka þennan sveigjanleika og takmarka möguleika nemenda til þess að stunda fjarnám og skóla til þess að taka við nemendum sem þess óska.

Um forsendur frumvarpsins

Almennt

Eins og fram kemur hér í upphafi tekur FF undir með mörgum af þeim markmiðum sem liggja þessu frumvarpi til grundvallar. Almennt má taka undir þau markmið að tryggja nemendum fjölbreytt námsframboð, skýrari umgjörð náms og raunhæfan aðgang að námi við hæfi. Jafnframt er mikilvægt að lög, reglugerðir og námskrár taki mið af breyttum aðstæðum, tæknilegri þróun og fjölbreyttari nemendahópi. Í frumvarpinu eru þó ýmsar forsendur sem kalla á nánari skoðun og ítarlegt samráð áður en frumvarpið verður að lögum.

Auknar takmarkanir, skorður, mat og stýring

Frumvarp þetta felur í sér ýmisháttar nýjar skorður og takmarkanir sem gæta verður að verði ekki til þess að skapa óæskilegar hindranir á námsframboði, samstarfi skóla og möguleikum nemenda til þess að hafa áhrif á eigin námsframvindu. FF tekur undir áhyggjur sem birtast í þeim umsögnum sem fram eru komnar í samráðsgáttinni og leggur mikla áherslu á að ráðuneytið taki þær allar til skoðunar og meti í ítarlegu samráði við alla viðkomandi aðila.

Samhengi framhaldsskólaprófs og einstaklingsmiðaðra námsbrauta

Eins og bent er á hér ofar er ánægjulegt að sjá að tekið var tillit til umsagna um lagaáformin í þá veru að óþarft væri að móta sérstök ný námslok nemenda. Úrræði skóla til handa nemendum, sem þurfa mikils stuðnings við, hafa tekið miklum stakkaskiptum undanfarin ár og hefur starfsbrautum framhaldsskóla fjölgað gríðarlega og þær þróast eftir þörfum nemendahóps, sem hefur gerbreyst að samsetningu og stuðningsþörfum á örfáum árum. Þannig má taka undir með greinargerð frumvarpsins að þörf sé á því að aðlaga lagagerðina að raunverulegri framkvæmd úti í skólunum þar sem frábært starf er unnið – við frekar bágar aðstæður, verður reyndar að segjast – við allra handa stuðning við nemendur.

Fram kemur í frumvarpinu að nemendum á starfsbrautum (sem í frumvarpinu eru hvergi nefndar á nafn heldur kallaðar námsbrautir fyrir fatlaða) hefur fjölgað mikið á undanförnum árum. Í áformum um lagabreytingarnar, sem birtust í samráðsgátt í júlí, er skýring á þessari fjölgun mögulega talin vera að „að önnur námslok og námsúrræði á framhaldsskólastigi hafa ekki nægilega komið til móts við nemendur sem þurfa verulegan stuðning, en uppfylla ekki endilega skilyrði um formlega fötlunargreiningu.“ Í beinu framhaldi segir: „Mikilvægt er því að skýra hlutverk starfsbrauta, skilyrði fyrir innritun á þær og stöðu þeirra í lögum. Jafnframt þarf að uppfæra lagaumgjörðina þannig að hún endurspegli betur framkvæmd og tryggi að nemendur fái nám og stuðning við hæfi, hvort sem það er á starfsbraut eða með öðrum viðeigandi námsúrræðum.“

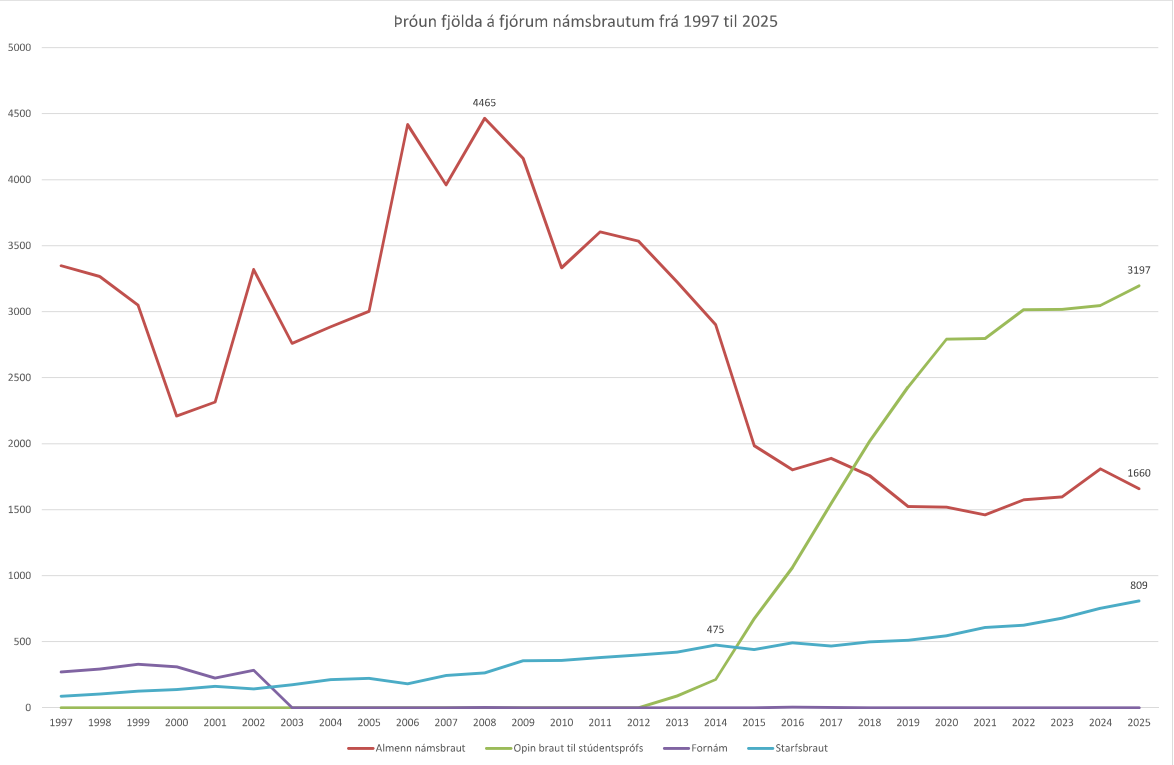
Í áformunum sem og í frumvarpinu kemur óvænt fram þessi aðgreining milli nemenda með fötlun og annarra nemenda sem þurfa verulegan stuðning en uppfylla ekki skilyrði um formlega fötlun. Markmiðið með þessari aðgreiningu er óljóst og eiginlega andstætt því markmiði að áformuð lagabreyting „styðji betur við fjölbreyttan nemendahóp, nám við hæfi, inngildingu“ (sjá áform um lagasetningu) með því að ákveðnum nemendahópi sé úthlutaður sérstakur, afmarkaður bás á sérstaklega skilgreindum námsbrautum fyrir fatlaða, en þó tekið fram að þeir skuli „stunda nám við hlið annarra nemenda eins og kostur er.“ Athyglisvert er að hér víkur orðalag lagatextans frá því að *tryggja* þessum ákveðnu nemendum nám við hæfi heldur er talað um *heimild* til að *bjóða* þetta tiltekna nám.

FF bendir á að hugtakið fötlun er mjög flókið í meðförum og að markmið undanfarinna ára hafa einmitt verið að stuðla að sem minnstri aðgreiningu þeirra frá öðru fólki. Starfsbrautir framhaldsskóla hafa einmitt þróast í þá átt. Sem dæmi má nefna að inntökuskilyrði inn á

starfsbraut VMA eru þessi: „Nemendur sem uppfylla ekki skilyrði inn á aðrar námsleiðir sökum námserfiðleika eða langvarandi fjarveru í grunnskóla.“ Einnig má vitna til starfsbrautar FB, sem nýverið var tilnefnd til Íslensku menntaverðlaunanna þar sem segir að starfsbrautin þar sé „einkum ætluð nemendum sem hafa verið í námsverum eða sérskólum í grunnskóla eða fengið verulegan stuðning í almennum bekk vegna fötlunar *eða sérstakra námsörðugleika*.“ (leturbreyting undirritaðs).

Með frumvarpinu hyggst ráðuneyti menntamála færa lagaumgjörð framhaldsskóla „betur til samræmis við framkvæmd“. Að mati FF ætti umgjörðin þá einmitt að styrkja það góða starf sem unnið er á starfsbrautum þar sem unnið er einbeitt eftir því að auka sjálfstæði og sjálfsábyrgð nemenda „með fjölbreyttar stuðningsþarfir og/eða námsörðugleika“ eins og sérfræðingar á starfs- og sérnámsbrautum framhaldsskóla kjósa að orða þetta. En þetta markmið um samræmi við framkvæmd virðist eingöngu eiga við um þá fyrirhuguðu breytingu að fallið verði frá skilyrði um að rekstur brauta fyrir fatlaða nemendur sé háður sérstökum samningi milli ráðherra og framhaldsskóla sem hefur ekki verið iðkað. Ætlun lagabreytinganna virðist sérstaklega vera að heimila framhaldsskólum „að bjóða einstaklingsmiðaðar námsbrautir fyrir fatlaða nemendur sem þurfa heildstæða aðlögun námsumhverfis og sérhæfðan stuðning í námi“ en um leið að takmarka slíkar brautir fyrir fatlaða nemendur eingöngu.

Hinum hópnum, þ.e. nemendum, sem þurfa verulegan stuðning en uppfylla *ekki* skilyrði um formlega fötlun, virðist eiga að koma fyrir á námsleið sem lýkur með framhaldsskólaprófi. FF bendir á – eins og gert hefur verið í mörgum umsögnum hér – að þessi námslok hafa verið til allt frá gildistöku þeirra laga, sem nú stendur til að breyta, og að almennar námsbrautir hafa miðað að því að skólar uppfylli fræðsluskyldu nemenda til 18 ára aldurs og bjóði upp á starfstengt nám með tækifæri á styttri námslokum (framhaldsskólaprófi) og þátttöku í atvinnulífinu í framhaldinu. Eins og meðfylgjandi mynd sýnir hafa almennar námsbrautir alls ekki staðið undir væntingum enda ekki keppikefli nemenda, sem skrá sig í framhaldsskóla, að ljúka framhaldsskólanámi með skemmri skírn. Í staðinn leita þessir nemendur á starfsbrautir þar sem þeir njóta stuðnings sérhæfðra kennara og annars fagfólks og komast gjarnan þaðan af stað inn á aðrar námsbrautir.



(Heimild: Hagstofa Íslands)

FF telur misráðið að leggja nú ofurkapp á nýja skilgreiningu á framhaldsskólaprófi og námsleiðum sem miða að skemmri námslokum frekar en að styrkja enn frekar stuðning við alla þá nemendur sem þess þurfa. Eins og FF hefur bent ráðuneytinu á felast mjög miklir möguleikar í starfsbrautunum eins og þær hafa verið að þróast og ættu þær að fá aukinn stuðning til þess að halda því áfram. Félagið telur einnig að 20 ára gömul skýrsla MRN um þarfir nemenda fyrir hagnýtara námsframboð geti alls ekki verið talin áreiðanlegur grunnur til þeirra breytinga sem nú eru áformuð.

Eins og fram kemur í mati ráðuneytisins á lagasetningunni er ekki áætlað að hún hafi nokkurn kostnað í för með sér. Í því ótrúlega samhengi þarf ekki mikla tortryggni til að líta svo á að ætlan ráðuneytisins að hreinsa einstaklingsmiðaðar námsbrautir af ófötluðum nemendum og færa þá yfir á styttri námsbrautir sé í meginatriðum sparnaðaraðgerð enda eru almennar námsbrautir samkvæmt reiknilíkani framhaldsskólanna miklum mun ódýrari en starfsbrautir hafa hingað til verið. Á almennum námsbrautum hafa nemendur fengið mun minni stuðning og nemendur mun fleiri á hvern kennara. Aukaávinningur yrði sá að nemendum með skilgreind námslok gæti fjölgað og þar með myndi brotthvarfshlutfall nemenda á Íslandi lækka.

FF saknar víðtækrar stefnumótunarvinnu um málefni framhaldsskólastigsins og tekur eindregið undir með umsögn Félags stjórnenda í framhaldsskólum þar sem þess sama er óskað.

Fjarnám og fjarkennsla

FF getur tekið undir þá sýn sem birtist í frumvarpinu að gengið sé út frá því að nám sé skipulagt og fari fram sem staðnám. Sú áhersla má hins vegar alls ekki verða til þess að draga úr mikilvægi þess að halda úti öflugu fjarnámi við framhaldsskóla. Í greinargerð frumvarpsins kemur einmitt vel fram að fjarnám geti aukið sveigjanleika, bætt aðgengi og

skapað nemendum fjölbreyttari möguleika til náms. Þannig getur fjarnám aukið jöfnuð til náms og gefið smærri skólum færi á að halda úti fjölbreyttu námsframboði. Í mati MRN á áhrifum lagabreytinganna kom einmitt fram að fjarnám er veigamikill þáttur varðandi byggðamál í landinu. Aðgengi nemenda að námi við sitt hæfi óháð búsetu er mjög mikilvægt en framboð fjarnáms getur einnig skipt öllu máli fyrir suma skóla sem annars ættu mjög erfitt með að halda uppi fjölbreyttu námsframboði, aðstöðu til náms og öflugum kennurum, ráðgjöfum og öðru starfsfólki. Þannig gæti ofuráhersla á staðnám orðið svo takmarkandi að rekstrargrundvöllur ákveðinna skóla gæti brostið.

Fjarnám þjónar margvíslegum tilgangi og gerir nemendum kleift að sækja nám sem annars gætu það alls ekki aðstæðna sinna vegna. Þannig má fullt eins tala um að fjarnám geti skipt verulegu máli fyrir velferð barna og ungmenna, eins og það er orðað um mikilvægi staðnáms í greinargerðinni með frumvarpinu.

Hér má telja upp nokkur dæmi um hópa sem hafa mikinn hag af fjarnámi (athugið að listinn er alls ekki tæmandi):

- Nemendur í fámennum skólum sem reiða sig námsframboð í öðrum skólum til að geta tekið sérgreinar sérstaklega sem heimaskólinn getur ekki boðið
- Nemendur sem hafa gert hlé á námi sínu af einhverjum sökum og nýta sér fjarnám til þess að koma aftur undir sig fótunum í framhaldsskólanámi
- Langveikir nemendur
- Nemendur með geðrænan vanda, nemendur í endurhæfingu
- Nemendur sem hafa fyrir fjölskyldu að sjá
- Einhverfir nemendur eða nem. sem vegna námsörðugleika geta ekki stundað staðnám
- Eldri nemendur sem njóta ekki forgangs í staðnám eða þykir þeir ekki eiga samleið með yngri krökkum
- Nemendur sem vegna búsetu eiga ekki heimangengt
- Afreksíþróttafólk
- Tónlistarnemar (sjá t.d. umsögn frá MÍT)

Fjarnám er mjög mikilvægt námsform sem á sér langa sögu á Íslandi. Sú krafa er bæði sjálfsögð og eðlileg að fjarnám sé skipulagt og framkvæmt í samræmi við aðalnámskrá, skólanámskrár, brauta- og áfangalýsingar og fari eftir sambærilegum kennsluáætlunum og matsviðmiðum og staðnám. Það þarf þó að viðurkenna að fjarnám og fjarkennsla lúta gjarnan öðrum lögmálum en staðnám og því alls ekki hægt að segja að öll viðmið staðnáms eigi við um fjarnám. Fjarnám er margskonar og í áframhaldandi vinnu er bráðnauðsynlegt að skilgreina helstu gerðir þess án þess að loka fyrir útfærslur sem gætu verið eða orðið til. Þessa vinnu verður ráðuneyti menntamála að vinna með sérfræðingum framhaldsskólanna á sviði fjarkennslu.

Í frumvarpinu er fjallað um fjarnám út frá nemendum, námskrá, skólum og gæðum eins og eðlilegt er. Það er hins vegar lítið sem ekkert talað um þetta mál út frá kennurum, þ.e. út frá hugtakinu fjarkennslu. Eins og vikið er að hér ofar eru form fjarkennslu margskonar og raunar mætti tala um fjarkennslu sem kennsluaðferð eða -aðferðir. Sem kennsluaðferð hefur fjarkennsla einmitt verið tvinnuð saman við aðrar aðferðir á fjölbreytilegan hátt, t.d. í covid-19 faraldrinum og við ýmsar aðrar aðstæður.

FF hefur lengi lagt áherslu á að fjarkennsla skuli vinnumetin eins og önnur kennsla. Sérstök heimild til sérsamninga við kennara vegna fjarkennslu var færð inn í kjarasamning KÍ og ríkis árið 2011 þar til að vinnumat tæki til fjarkennslu. Mennta- og barnamálaráðuneytið hefur nú lýst því formlega að fjarkennsla líkt og önnur kennsla og kennsluform falli undir A-þátt í

vinnuskyldu framhaldsskólakennara og skuli því vinnumetin[1]. Þegar rætt verður um skýrari umgjörð um fjarnám er bráð nauðsyn fyrir því að rætt verði við Félag framhaldsskólakennara um ýmiskonar fyrirkomulag fjarkennslu og sanngjarna greiðslu fyrir það.

Fjármögnun

Eins og bent var á í umsögn FF, FS og SMÍ um áformin sem birtust í júlí er mat ráðuneytisins á lagasetningunni að engin fjárhagsáhrif verði af væntum breytingum. Enginn vafi er í huga þeirra fjölmörgu, sem FF hefur rætt við í tengslum við þessa umsögn, að þetta frumvarp mun leggja ný og aukin verkefni á starfsfólk skólanna; kennara, umsjónarkennara, náms- og starfsráðgjafa, stjórnenda og skólameistara. Aukið utanumhald, ráðgjöf, samskipti milli skóla, einstaklingsnámskrár, möguleg samræming fjarkennslu og hugsanlegur aukinn stuðningur við nemendur á almennum námsbrautum eru allt verkefni sem munu aukast að vöxtum.

Allt þetta skal gerast á meðan fjármagn til framhaldsskólanna verður skorið niður um ca. 1,5% á ári (sem nemur um 85 stöðugildum kennara á meðallaunum ár hvert) allt til 2030. Að auki eiga verst stöddu skólarnir að skila auknum afgangi til þess að greiða til baka hallarekstur síðustu ára. Þessi staða er fullkomlega óboðleg því gerir FF þá kröfu til mennta- og barnamálaráðuneytisins að það endurskoði þetta mat og gefi út raunhæft kostnaðarmat áður en þetta frumvarp verður lagt fyrir Alþingi.

Nauðsyn ítarlegs samráðs

Í samráðskafla frumvarpsins er ekki minnst á Kennarasamband Íslands, Félag framhaldsskólakennara eða Félag stjórnenda í framhaldsskólum. Þetta er vonandi yfirsjón enda gerir FF ekki ráð fyrir öðru en að ítarlegt samráð verði haft við félagið og sérfræðingahópana sem tilteknir voru í umsögn um áformin. Þessir hópar eru eftirfarandi:

- náms- og starfsráðgjafar
- kennarar á starfs- og sérnámsbrautum
- sérfræðingar á sviði fjarkennslu
- kennarar íslensku sem annars tungumáls
- kennarar í helstu iðn- list- og verkgreinum
- skólaþróunarteymi innan allra framhaldsskóla
- stjórn FF
- skólamálanefnd FF
- aðrir sérfræðingar sem við á

FF er hvort tveggja stéttarfélag og fagfélag kennara og ráðgjafa og kemur líka fram sem slíkt. Við væntum þess að á okkur sé hlustað enda gríðarlega mikilvægt að stjórnvöld nýti sér það aðgengi að sérfræðiþekkingu á málefnum framhaldsskólans sem félagið getur veitt og tengt ráðuneytið beint við.

Um einstakar greinar frumvarpsins

1. gr. – viðbót við 16. gr. laganna

Álitaefni vakna um tilgang og vægi greinarinnar. Ákvæðið er mjög almenns eðlis og virðist lagalega hafa lítið sjálfstætt vægi umfram gildandi lög. Þörf væri á að orða tilgang þess og markmið með hnitmiðuðum hætti og kveða á um skýrari skilyrði umfram gildandi lagaákvæði. Í frumvarpinu kemur fram að talið sé „nauðsynlegt að skýra grundvöll

[1] Sameiginleg fyrirmæli úrskurðarráðs FF og MRN til vinnumatsnefndar í ákveðnum framhaldsskóla 23. september 2024

starfsmiðaðrar útfærslu framhaldsskólaprófs í lögum en veita skólum jafnframt svigrúm til að útfæra námið með hliðsjón af þörfum nemenda og aðstæðum á hverjum stað“. Þá kemur fram í athugasemdum við greinina að markmiðið sé að kveða skýrt á um að framhaldsskólum sé heimilt að skipuleggja nám til framhaldsskólaprófs með áherslu á starfstengt og hagnýtt nám, auk þess sem ákvæðinu sé ætlað að veita skólunum svigrúm til að móta nám sem hentar nemendahópum og aðstæðum í nærsamfélaginu.

Ljóst er af frumvarpinu að markmiðið er að tryggja framboð á starfstengdu námi sem veitir ekki próf til starfsréttinda, í þeim tilgangi að auka virkni nemenda og veita þeim hagnýta grunnfærni til þátttöku í atvinnulífi eða undirstöðu til frekara náms. Þótt ákvæðið sé almennt orðað getur það leitt til þeirrar varhugaverðu túlkunar að öllum framhaldsskólum sé skylt að bjóða upp á slíkt nám og að nemendur geti krafið skóla um það námsframboð. Í athugasemdum við greinina kemur hins vegar fram að framhaldsskólum sé heimilt að skipuleggja námið með þessum hætti. Mikilvægt er að þetta sjónarmið komi ótvírætt fram í lagatextanum sjálfum svo skýrt sé að um heimildarákvæði sé að ræða. Engu að síður stendur eftir það álitaefni hvaða efnislegu réttaráhrif ákvæðið hafi, enda ber textinn frekar svip af almennri stefnuyfirlýsingu en bindandi lagareglu.

Þá vakna spurningar um hvernig starfstengt nám verði skipulagt og á hverra herðum það skipulag og framkvæmd lendir. Einnig verður að spyrja um viðmið um ábyrgð, öryggi nemenda og tryggingar.

Hér skal vísað sérstaklega í kaflann „Samhengi framhaldsskólaprófs og einstaklingsmiðaðra námsbrauta“ hér ofar og þá sérstaklega í tengslum við raunverulega velferð og hagsmuni allra nemenda sem þurfa sérstakan stuðning.

2. gr. – nýr a-liður við 23. gr. laganna

Núverandi lagaheimild til fjarnáms byggir á ákvæði um gjaldtöku í 45. gr. laganna og er fullt tilefni til að koma ákvæði um fjarnám fyrir á heppilegri stað í löggjöfinni. Í gildandi lögum er hvergi kveðið á um þá meginreglu að nám skuli skipulagt og stundað sem staðnám. Telja verður að slík efnisleg meginregla eigi heima í sérstakri málsgrein eða sérákvæði fremur en í málsgrein sem ætlað er að fjalla sérstaklega um fjarnám. Þannig væri eðlilegast að fella út fyrstu málsgrein nýju greinarinnar „Nám á framhaldsskólastigi skal að meginreglu skipulagt og stundað sem staðnám“ og færa hana inn í sérákvæði á betri stað í lögunum. Næsta málsgrein hæfist þá á orðunum „Framhaldsskólum er heimilt…“

FF veltir fyrir sér hvort gjaldtökuheimild skóla vegna fjarnáms skuli standa óbreytt í lögum. Eins og rætt hefur verið hér ofar gegnir fjarnám oft því hlutverki að jafna aðstöðu nemenda til náms. Ef fjarnám er talið sjálfsögð leið til náms í ákveðnum tilfellum ættu nemendur ekki að þurfa að greiða sérstaklega fyrir það – og hvað þá með mismunandi hætti milli skóla.

FF telur óþarft að heimila sérstaka reglugerð um fjarnám enda segir í næstu efnisgrein á undan að fjarnám skuli „fara fram samkvæmt aðalnámskrá framhaldsskóla, skólanámskrá og námsbrautarlýsingu“. Í aðalnámskrá ættu að verða næg tækifæri til þess að gefa stjórnvaldsfyrirmæli um fyrirkomulag og framkvæmd fjarnáms eins og annars náms við framhaldsskóla.

Fari svo að ákvæðið um reglugerðarheimild ráðherra haldi sér gerir FF þá kröfu að ráðherra sé skylt að hafa samráð við Félag framhaldsskólakennara við gerð hennar og að hún taki einnig til starfsskilyrða fjarkennara.

Að öðru leyti er vísað til umfjöllunar hér ofar.

3. gr. – breyting á 32. gr. laganna

Að mati FF er þessi grein of takmarkandi að því leyti að talað er um námsbraut í eintölu og þannig skilyrt að nemendur geti aðeins stundað nám við eina námsbraut eða útskrifast af aðeins einni námsbraut. Að því er félagið best veit eru raunhæf og eðlileg fordæmi um hvort tveggja. T.d. hafa skólar haft með sér samstarf um ákveðnar námsbrautir. Getur verið að þetta ákvæði hindri slíkt samstarf?

Áherslan á að nemandi sé aðeins innritaður í einn framhaldsskóla og að nemandi geti stundað (fjar-)nám við annan skóla með samþykki þess skóla, sem nemandinn er innritaður í, samræmist 3. mgr. 30. gr. laganna þar sem segir, "Þeir nemendur sem hyggjast ljúka stúdentsprófi skulu hafa lokið öllum námsáföngum samkvæmt námskrá með fullnægjandi árangri samkvæmt mati viðkomandi skóla." Þannig er líklega ætlunin að ítreka ábyrgð heimaskólans, eins og viðkomandi skólar eru oft kallaðir, á námsferli, námsmati og námslokum nemenda sinna. FF tekur undir að ábyrgð heimaskóla skuli vera rík og eðlilegt að þar hvíli ábyrgðin á velferð, námsálagi, ráðgjöf, stuðningi og almennt á námsferli nemenda. Um leið leggur FF ríka áherslu á að þessi ábyrgð heimaskólanna takmarki hvorki samstarf skóla á milli né svigrúm nemenda til þess að hafa áhrif á eigið nám út frá áhuga, markmiðum, framtíðaráformum og aðstæðum. Það getur einmitt birst í óskum um að sækja áfanga við aðra framhaldsskóla.

FF vill þó benda á að hugsanlega felist ákveðið ósamræmi milli 32. gr. og 31. gr. laganna en í 31. gr. er kveðið á um rétt nemanda, sem flyst milli skóla, til þess að fá nám sem hann hefur lokið metið til eininga í viðtökuskóla, enda falli námið að námskrá og námsbrautarlýsingum viðkomandi skóla. Svipað ósamræmi gæti líka átt við um við rétt nemenda til þess að raunfærni hans – sem fram fer utan viðtökuskóla – sé metin til náms og námseininga. Hvort tveggja að því er virðist án þess að viðtökuskóli fái nokkuð um það ráðið.

FF veltir fyrir sér hvort synjun skóla við beiðni nemanda um fjarnám við annan skóla teljist mögulega stjórnvaldsákvörðun sem þá kalli á viðeigandi rétt til rökstuðnings og annars þess sem stjórnsýslulög kveða á um.

Einnig spyr FF sig hvernig mat á því hvort heimild til fjarnáms fáist verður unnið og framkvæmt. Einhver gagnsæ viðmið eða reglur hljóta að gilda um þetta fyrirkomulag. Einnig bendir FF á að þetta mat krefst vinnu og veltir því fyrir sér hver helst muni sinna henni.

Hvernig reiknast fjármagn til skóla vegna fjarnáms? Missir skóli spón úr eigin aski við að heimila fjarnám? Getur verið óhagstætt fyrir einn skóla að heimila fjarnám við aðra skóla?

4. gr. – breyting á 33. gr. laganna

FF fagnar því að lögfest verði að nemendur eigi rétt á að nám og kennsla uppfylli sömu gæðakröfur óháð námsfyrirkomulagi. Af því leiðir að sömu skilyrði verða að gilda um kennsluna: vinnumat, hæfilegar hópastærðir, aðgangur fjarnema að stoðþjónustu og sambærileg verkleg þjálfun. Réttur nemenda til gæða verður ekki tryggður ef fjarkennsla er greidd eftir mismunandi og brothættum samningum í hverjum skóla. Vinnumat fjar- og dreifkennslu hefur verið óefnt í 7. gr. kjarasamnings frá 2014, í tólf ár, þrátt fyrir að í Viðauka 1 við kjarasamning KÍ og ríkis frá apríl 2018 segi: „Útfærsla þessa hluta 7. greinar er í höndum mennta- og menningarmálaráðuneytisins og Kennarasambands Íslands í því samstarfi sem þau hafa komið sér saman um.“

5. gr. – breyting á 34. gr. laganna

FF vekur athygli á því að í 1. mgr. 34. gr. segir: „Nemendur með fötlun skulu stunda nám við hlið annarra nemenda eftir því sem kostur er.“. Í frumvarpinu er lagt til nýtt orðalag 3. mgr. þar sem segir einnig: „Námið skal skipulagt með það að markmiði að nemendur stundi nám við hlið annarra eftir því sem kostur er.“ Að mati FF er þetta óþörf tvítekning.

Hver metur hvað er „heildstæð aðlögun námsumhverfis og sérhæfður stuðningur“? Þetta er afskaplega óljóst og loðið.

FF telur sjálfsagt að ráðuneytið geri grein fyrir því hvernig reiknilíkan framhaldsskólanna muni reikna nemendaígildi á þessum einstaklingsmiðuðu námsbrautum. Það er ljóst að sýnidæmi vinnumats áfanga við starfsbrautir er löngu brostið enda samsetning nemendahópsins á starfsbrautum og þjónustuþarfir gjörbreyttar frá því sem var við upptöku vinnumats 2014/2015. Þetta þarf að taka til skoðunar samhliða þessari lagabreytingu.

FF telur einnig að lagabreytingin geti verið í mótsögn við ýmis hugtök og ákvæði reglugerðar 230/2012 um nemendur með sérþarfir í framhaldsskólum. Þar er byggt á námi án aðgreiningar og skilgreinir nemendur með sérþarfir vítt sem er ekki í takti við núverandi frumvarp. FF telur þá sýn sem þar birtist farsælli fyrir nemendur en áherslurnar sem frumvarpið birtir. FF gerir kröfu um að möguleg endurskoðun þessarar reglugerðar fari fram í samráði við FF og það áður en lögin tækju gildi. Þar væri mikilvægt að ávarpa mönnun og hópastærðir á námsbrautum fyrir nemendur með sérþarfir.

6. gr. – um gildistöku laganna

FF gerir athugasemd við að í áformum laganna var gert „ráð fyrir hæfilegum aðlögunartíma fyrir framhaldsskóla, nemendur og aðra hagsmunaaðila, enda kann að þurfa aðlögun á námsframboði, námskrám og verklagi eftir því sem endanlegt efni frumvarpsins kveður á um.“ Í frumvarpinu er hvergi talað um slíkt en öllum ætti að vera ljós sú þörf að vega og meta áhrif lagabreytingarinnar og gefa nægilegan tíma og ráðrúm til aðlögunar.

FF telur eðlilegt að gildistaka nýrra lagaákvæða miðist við upphaf skólaárs. Einnig að bráðabirgðaákvæði verndi nemendur sem þegar eru í námi.

Eðlileg krafa er að viðeigandi reglugerðir og breytingar á aðalnámskrá liggi fyrir áður en lögin taka gildi.

Niðurstaða

Félag framhaldsskólakennara gengur út frá því að meginmarkmið frumvarpsins séu þau sem ráðuneytið hefur sjálft lýst: að skapa nemendum og starfsfólki sem bestar aðstæður og að tryggja fjölbreytt og aðgengilegt námsframboð, jöfnuð og gæði óháð námsformi. Að mati FF ná frumvarpsdrögin ekki þeim markmiðum í núverandi mynd. Félagið gerir því eftirfarandi kröfur:

1. **Kostnaðarmat.** Raunhæft mat á kostnaði og áhrifum á skólana liggi fyrir áður en frumvarpið verður lagt fyrir Alþingi. Ný verkefni verða ekki leyst innan fjárheimilda sem fara lækkandi.
2. **Stuðningur án aðgreiningar.** Fallið verði frá því að skipta nemendum sem þurfa verulegan stuðning í fatlaða og ófatlaða. Starfsbrautir verði styrktar en ekki þrengdar, og breytingarnar megi ekki verða sparnaðaraðgerð. Endurskoðun reglugerðar nr. 230/2012 fari fram í samráði við FF áður en lögin taka gildi.

3. **Fjarnám.** Meginregla um staðnám skerði ekki aðgengi þeirra hópa sem reiða sig á fjarnám né rekstrargrundvöll skóla sem bjóða það. Reglugerðarheimild ráðherra verði felld brott eða bundin samráðsskyldu við FF. Gjaldtaka vegna fjarnáms verði endurskoðuð.
4. **Nám við fleiri en einn skóla.** Ákvæði 3. gr. hindri hvorki samstarf skóla né nám á fleiri en einni braut. Ákvarðanir um nám við annan skóla byggist á gagnsæjum viðmiðum og rökstuðningi.
5. **Fjarkennsla.** Sömu gæðakröfur óháð námsformi kalla á sömu starfsskilyrði kennara. Fjarkennsla verði vinnumetin og útfærsla 7. gr. kjarasamnings kláruð í samstarfi við FF.
6. **Gildistaka.** Lögin taki gildi við upphaf skólaárs, bráðabirgðaákvæði verndi nemendur sem þegar eru í námi og reglugerðir og breytingar á aðalnámskrá liggi fyrir áður.
7. **Samráð.** Ráðuneytið hafi ítarlegt samráð við FF og sérfræðingahópa félagsins um áframhaldandi vinnu. Í greinargerð verði rétt gerð grein fyrir þeim sjónarmiðum sem fram komu í umsögnum.

FF er reiðubúið til samstarfs og væntir þess að fá að koma að frekari vinnslu málsins. Lagabreyting sem varðar daglegt starf kennara og náms- og starfsráðgjafa verður betri þegar þeir sem sinna starfinu koma að mótun hennar.

Virðingarfyllst,

Guðjón Hreinn Hauksson,
formaður Félags framhaldsskólakennara