

## Starfsmenntun á framhaldsskólastigi Skipulag og stjórnsýsla

Apríl 2017

# Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar .....	3
Viðbrögð við ábendingum .....	6
1 Inngangur.....	7
2 Lagaumhverfi og stefnumótun .....	8
2.1 Lagaumhverfi.....	8
2.2 Stefnumótun 2008–14 .....	8
2.3 Hvítbók um umbætur í menntun .....	10
2.4 Markmið og stefna fjármálaáætlunar og fjárlaga .....	11
3 Framhaldsskólar.....	14
3.1 Aðalnámskrá framhaldsskóla .....	14
3.2 Fjöldi starfsnámsnema og brautskráningar .....	15
4 Stjórnsýsla starfsmenntunar.....	19
4.1 Starfsgreinaráð og starfsgreinanevnd .....	19
4.2 Umsjón og umsýsla með starfsemi starfsgreinaráða .....	20
4.3 Menntamálastofnun .....	22
4.4 Nemaleyfis- og sveinsprófsnefndir.....	23
5 Nám og þjálfun á vinnustað.....	25
5.1 Vinnustaðanám og starfsþjálfun .....	25
5.2 Ábyrgð á náms- og starfsþjálfunarsamningum .....	26
5.3 Vinnustaðanámssjóður .....	27

# Niðurstöður og ábendingar

Þrátt fyrir áralöng fyrirheit um að efla starfsnám á framhaldsskólastigi hafa aðgerðir stjórnvalda ekki skilað þeim árangri sem stefnt var að þegar lög nr. 92/2008 um framhaldsskóla voru samþykkt. Með þeim átti m.a. að efla verknám og ná fram sterkara samstarfi skóla, vinnustaða og atvinnulífsins í heild. Löggin áttu að verða starfsréttindanámi til framdráttar og opna skólum leið til að efla starfsnám og nám tengt þjónustugreinum. Það hefur ekki gengið eftir. Miðað við skólaárið 2014–15 hafði nemendum verk- og starfsnámsbrauta fækkað um 7% frá vetrinum 2008–09 og brautskráningum þeirra fækkað um 18%. Á sama tímabili varð lítil sem engin breyting á hlutfalli skráðra nemenda á verk- og starfsnámsbrautum af heildarfjölda framhaldsskólanema, þeir voru að jafnaði um 30–32% þeirra.

Markmið um öflugra starfsnám hafa ekki náðst

Allt frá gildistöku núverandi laga um framhaldsskóla hafa staða og horfur starfsmenntunar á framhaldsskólastigi verið til stöðugar umfjöllunar. Um árabíl hefur verið bent á mikilvægi þess að fjölga iðn- og tæknimenntuðu fólki hér á landi, gera starfsnám að raunverulegum valkosti í skólakerfinu og auka virðingu fyrir verknámi og verkfærni. Á undanförunum árum hafa stjórnvöld menntamála unnið að áætlunum um aðgerðir á grundvelli þeirra áhersluatriða sem sett voru fram í *Hvítbók um umbætur í menntun* (2014). Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar hefur þeim þó ekki verið hrundið í framkvæmd með skipulögðum hætti. Að mati stofnunarinnar hljóta ómarkviss stefnumörkun og ófullnægjandi aðgerðir stjórnvalda að eiga umtalsverðan þátt í því að starfsnám stendur enn höllum fæti.

Ekki unnið markvisst að umbótum

Stjórnsýsla starfsmenntunar á framhaldsskólastigi er umfangsmikil og flókin. Hafa verður í huga að þetta nám krefst að jafnaði þjálfunar eða náms á vinnustað og kallar á skilvirka samvinnu atvinnulífs, faggreina og skóla. Til að sú samvinna sé farsæl verða allir aðilar að vinna að sama markmiði, ábyrgðarskipting þarf að vera skýr og ferlar og ákvarðanir að vera gagnsæ. Í þessu tilliti eru starfsgreinaráð, sem nú eru tólf talsins, og starfsgreinanefnd, sem er skipuð formönnum hvers starfsgreinaráðs, í lykilhlutverki. Starfsgreinanefndin á að vera ráðherra til ráðgjafar um stefnumótun í málefnum starfsnáms og um framboð náms og framkvæmd þess. Hvert starfsgreinaráð á að vera ráðherra til ráðgjafar um starfsnám á sínu fagsviði og er m.a. ætlað mikilvægt hlutverk við mótun starfsnámsbrauta og setningu viðmiða um vinnustaðanám. Auk þess starfa 29 nemaleyfisnefndir og 36 sveinsprófsnefndir. Í þessum ráðum og nefndum sitja um 300 fulltrúar.

Mikil fjöldi kemur að skipulagi og stjórnsýslu starfsnáms

Athygli vekur að í sumum tilfellum hefur þriðja aðila verið falið að annast umsýslu og þjónustu við starfsgreinaráð og nefndir tiltekinnar starfsgreina. Ríkisendurskoðun hvetur mennta- og menningarmálaráðuneyti til að kanna hagkvæmni þess að fækka starfsgreinaráðum, leita leiða til að jafna aðstöðu þeirra og gera starfsemi nemaleyfis- og sveinsprófsnefnda skilvirkari. Í því sambandi verði m.a. að líta til hlutverks Menntamálastofnunar sem samkvæmt lögum nr. 91/2015 er ætlað að stuðla að auknum

Nauðsynlegt að efla og samræma starfsemi starfsgreinaráða

gæðum skólastarfs og framförum í þágu menntunar í samræmi við lög og stefnu stjórnvalda, bestu þekkingu og alþjóðleg viðmið. Meðal verkefna hennar er að annast þjónustu við starfsgreinaráðin. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að Menntamálastofnun fái skýrt og ótvírætt umboð til að efla og samræma starfsemi starfsgreinaráða í því skyni að stuðla að umbótum á sviði starfsnáms á framhaldsskólastigi. Ríkisendurskoðun telur ljóst að samræmingar- og stefnumótunarhlutverk starfsgreinanefndar hefur ekki orðið jafn öflugt og vonir stóðu til þegar ný lög voru sett um framhaldsskóla árið 2008. Bæta þarf úr því.

Meirihluti námsbrautarlýsinga starfsnáms óstaðfestur

Ný aðalnámskrá fyrir framhaldsskóla tók gildi 16. maí 2011 á grundvelli nýrra laga um framhaldsskóla. Stefnt var að því að hún yrði að fullu komin til framkvæmda 1. ágúst 2015 en hvað varðar starfsnám telur Ríkisendurskoðun að því markmiði sé ekki náð. Í lögnum segir t.d. að forsenda þess að nemandi útskrifist með starfsréttindapróf frá framhaldsskóla sé að hann hafi lokið námi með fullnaðarárangri samkvæmt námskrá og staðfestri námsbrautarlýsingu. Í janúar 2017 höfðu einungis níu af rúmlega 100 námsbrautum sem telja má til starfsnáms hlotið staðfestingu og fimm til viðbótar biðu staðfestingar. Því er ljóst að meirihluti starfsnáms á framhaldsskólastigi fer nú fram á óstaðfestum námsbrautum. Þrátt fyrir að mennta- og menningarmálaráðuneyti hafi sett sér markmið um að frá og með 1. janúar 2018 verði eingöngu kennt eftir staðfestum námsbrautarlýsingum, sbr. frumvarp til fjárlaga ársins 2017, verður þetta að teljast alvarlegur veikleiki á stjórnsýslu starfsmenntunar. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að fylgja fyrrgreindu markmiði vel eftir.

Vantar skýra leiðsögn um nám á vinnustað

Ríkisendurskoðun telur brýnt að aðalnámskrá framhaldsskóla veiti þá leiðsögn um tilgang og markmið skólastarfsins sem henni er ætlað að veita. Benda má á að þótt nemendur í verk- og starfsnámi þurfi að ljúka hluta námsins á vinnustað veita hvorki gildandi lög og reglur né aðalnámskrá skýra leiðsögn eða viðmið um þann þátt námsins. Nemendur bera í raun sjálfir ábyrgð á að finna sér vinnustað og/eða meistara til að ljúka námi sínu. Að því er ekki alltaf hlaupið. Ríkisendurskoðun hvetur mennta- og menningarmálaráðuneyti til að kanna kosti þess að skólum verði í auknum mæli falin ábyrgð á námi og þjálfun á vinnustöðum. Þá er að mati stofnunarinnar til mikils að vinna að áherslum aðalnámskrár um eðlismun þjálfunar og náms á vinnustað og að námsferilsbókum verði tryggður traustari grundvöllur í lögum og reglum.

Huga þarf að stöðu Vinnustaðanáms- sjóðs

Til að stjórnvöld færist nær því markmiði að efla stöðu starfsnáms og gera hana jafngilda öðrum námsleiðum á framhaldsskólastigi þarf að mati Ríkisendurskoðunar að huga að stöðu Vinnustaðanáms- sjóðs. Sjóðurinn hefur starfað síðan 2012 og er honum ætlað að styrkja fyrirtæki og stofnanir sem taka að sér þjálfun og menntun starfsnámsnema á vinnustað. Sækja þarf um styrk vegna hvers nemanda sem gerður er samningur við og fer fjárhæð styrksins eftir bolmagni sjóðsins hverju sinni og fjölda umsókna. Sjóðnum er ekki tryggður fastur tekjustofn en er veitt fé úr ríkissjóði. Framlöggin voru nánast óbreytt frá stofnun sjóðsins fram til ársins 2015, þ.e. um 150 m.kr. á ári. Í fjárlögum síðustu tveggja ára hafa sjóðnum verið veittar 245 m.kr. árlega. Það reyndist nauðsynlegt m.a. vegna þess að með aukinni sókn í sjóðinn lækkaði sá styrkur sem veittur var með hverjum nemanda. Á síðari hluta ársins 2015 var styrkurinn um 5.000 kr. á viku fyrir hvern nemanda en hafði verið 17.000 kr. á viku árið 2012 þegar 113 vinnustöðum var

úthlutað fé í fyrsta sinn vegna 352 nemenda. Árið 2016 fengu 136 vinnustaðir úthlutað styrk vegna náms og þjálfunar 668 nemenda.

Ríkisendurskoðun hvetur stjórnvöld til að sækja fastar að þeim markmiðum sem sett hafa verið um öflugri starfsmenntun með því að marka skýra stefnu, einfalda stjórn-skipulag og tryggja markvissa notkun fjármuna. Þar að auki leggur stofnunin áherslu á að með markvissri náms- og starfsráðgjöf á bæði grunn- og framhaldsskólastigi má draga úr brotthvarfi, aðstoða nemendur við að finna sér nám við hæfi og mögulega efla ímynd og aðsókn að starfsnámi. Í öllum tillögum sem lagðar hafa verið fram til stuðnings og framdráttar markmiðum laga um framhaldsskóla hefur verið lögð áhersla á öfluga náms- og starfsráðgjöf. Hafa verður í huga að í mörgum greinum atvinnulífsins er skortur á faglærðu fólki og brýnt að vitundarvakning verði um gildi starfsnáms og þarfir vinnumarkaðarins á hverjum tíma. Nemendur og aðstandendur þeirra verða að hafa aðgang að fræðslu um möguleika starfsnáms og hafa tækifæri til að njóta leiðsagnar þegar kemur að námsvali.

Skortur á faglærðu fólki í mörgum atvinnugreinum

## Ábendingar til mennta- og menningarmálaráðuneytis

### 1. Einfalda þarf og efla stjórnskipulag starfsréttindanáms

Mennta- og menningarmálaráðuneyti er hvatt til að beita sér fyrir því að skipulag og hlutverk starfsgreinaráða verði endurskoðað og tryggt verði að starfsgreinanefnd sinni hlutverki sínu. Samræma þarf vinnubrögð starfsgreinaráða og efla tengsl þeirra og samráð við skóla. Ríkisendurskoðun hvetur til þess að Menntamálastofnun verði falið skýrt hlutverk gagnvart skólum, starfsgreinaráðum og starfsgreinanefnd þegar kemur að skipulagi starfsnáms til framtíðar.

### 2. Tryggja þarf skýra ábyrgð á vinnustaðanámi

Ríkisendurskoðun hvetur mennta- og menningarmálaráðuneyti til að meta ávinning þess að skólum verði falin skýr ábyrgð á þeim þáttum starfsnáms sem krefjast náms og þjálfunar á vinnustað. Þá hvetur Ríkisendurskoðun einnig til að notkun ferilbóka verði lögleidd á öllum stigum námsins og að ráðuneytið kanni leiðir til að efla og styrkja starfsemi Vinnustaðanámssjóðs. Í því samhengi verði að huga að því hvort nýta megi þá fjármuni sem honum eru veittir á markvissari hátt í þágu starfsmenntunar.

### 3. Efla þarf náms- og starfsráðgjöf á grunn- og framhaldsskólastigi

Mennta- og menningarmálaráðuneyti er hvatt til efla náms- og starfsráðgjöf á grunn- og framhaldsskólastigi. Brýnt er að nemendum sé leiðbeint eins og kostur er við að finna sér nám við hæfi. Með því má m.a. draga úr brotthvarfi og óhóflega löngum námstíma.



# Viðbrögð við ábendingum

## Viðbrögð mennta- og menningarmálaráðuneytis

### 1. Einfalda þarf og efla stjórnskipulag starfsréttindanáms

Ráðuneytið tekur undir mikilvægi þess að einfalda og efla stjórnskipulag starfsréttindanáms. Í þeirri vinnu er mikilvægt að hafa víðtækt samráð og í kjölfarið breyta lögum og tilheyrandi reglugerðum. Ráðuneytið vinnur að undirbúningi og gerð aðgerðaráætlunar.

### 2. Tryggja þarf skýra ábyrgð á vinnustaðanámi

Ráðuneytið tekur undir mikilvægi þess að skýra ábyrgð á vinnustaðanámi. Mikilvægur þáttur í því er, auk endurskoðunar á stjórnskipulagi starfsréttindanáms, innleiðing rafrænna ferilbóka. Greiningar- og textavinna fyrir 23 starfsgreinar hefur þegar verið unnin af Iðunni fræðslusetri. Í maí 2016 kom út skýrslan *Úttekt á framkvæmd og gæðum starfsnáms á vinnustöðum* sem unnin var fyrir mennta- og menningarmálaráðuneytið. Niðurstöður hennar munu styðja vinnu við innleiðingu ferilbóka og áform um að koma á meiri skilvirkni í kerfinu. Ráðuneytið hefur einnig fundað með hagsmunaaðilum um mögulegt inntak og framkvæmd rafrænna ferilbóka og er nú að vinna að undirbúningi verkefnalýsingar sem verður birt í vor.

### 3. Efla þarf náms- og starfsráðgjöf á grunn- og framhaldsskólastigi

Hvað varðar ábendingu Ríkisendurskoðunar á því að efla þurfi náms- og starfsráðgjöf á grunn- og framhaldsskólastigi þá hefur ráðuneytið falið Menntamálastofnun að veita stórauðnar upplýsingar um innihald og tölfræði náms og námstilboða. Vinna að gerð og þróun upplýsingagrunna um framboð menntunar er sameiginlegt verkefni Menntamálastofnunar og Rannís. Ráðuneytið telur að greinargóðar upplýsingar um einkenni starfsnáms, s.s. starfalyfingur og hæfnikröfur, skipulag þess og hvar hægt sé að stunda námið sé ein forsenda þess að hægt sé að efla náms- og starfsráðgjöf á grunn- og framhaldsskólastigi og í framhaldsfræðslu. Þannig upplýsingagrunnur nýtist einnig nemendum og foreldrum.

Unnið er að fjölgun nemenda í starfsnámi á ýmsan hátt. Ráðuneytið hefur síðustu árin tekið þátt í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga og Samtök iðnaðarins undir heitinu GERT: grunnmenntun eflid í raunvísindum og tækni. Unnið er að því að þróa þetta samstarf þ.a. það geti orðið regnhlíf fyrir margskonar verkefni sem ætlað er að opna augu nemenda í grunn- og framhaldsskólum fyrir starfsmenntun og tækni. Ráðuneytið styrkir einnig ýmis verkefni s.s. Boxið/framkvæmdakeppni framhaldsskólanna en markmið keppinnar er að kynna og vekja áhuga á tækni, tækninámi og störfum í iðnaði. Ráðuneytið styrkir einnig Verkiðn v/Íslandsmóts iðn- og verkgreina, þátttöku í Euro Skills og kynningar á starfsnámi á framhaldsskólastigi. Í upphafi árs 2017 fóru starfsmenntaskólarnir ásamt Samtökum iðnaðarins í stórátak í að vekja athygli kvenna á verk-, tækni- og iðngreinum (sjá kvinnastarf.is). Skólaárið 2017–18 munu starfsmenntaskólar samræma skóladagatal sitt með það í huga að auðvelda nemendum að sækja námsáfangi milli skóla.

# 1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 6. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Slík endurskoðun felur í sér mat á frammistöðu þeirra aðila sem ríkisendurskoðandi hefur eftirlit með. Einkum er horft til meðferðar og nýtingar almanna-fjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort framlög ríkisins skili þeim árangri sem að er stefnt. Við mat á frammi-stöðu er m.a. litið til þess hvort starfsemi sé í samræmi við fjárheimildir, þá löggjöf sem um hana gildir og góða og viðurkennda starfshætti. Ríkisendurskoðun skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli á því sem hún telur hafa farið úrskaiðis í rekstri og benda á það sem athuga þarf með tilliti til úrbóta. Við úttektir sínar fylgir stofnunin verklagsreglum sem byggja á og eru í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana, INTOSAI, um stjórnsýsluendurskoðun (sbr. einkum ISSAI 300 og ISSAI 3000).

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftir-litsstofnun Alþingis

Markmið þessarar úttektar var að kanna hvort stjórnvöld hafi unnið markvisst að öfluglu starfsnámi á framhaldsskólastigi í samræmi við markmið laga nr. 92/2008 um framhaldsskóla. Einnig var kannað hvort annmarkar væru skipulagi, umsýslu og framkvæmd starfsmenntunar. Leitast var við að svara eftirfarandi meginspurningum:

Úttekt á stefnu, skipulagi, umsýslu og framkvæmd starfsnáms

- ✓ Hefur starfsnám á framhaldsskólastigi eflst frá gildistöku laga nr. 92/2008 um framhaldsskóla?
- ✓ Er stjórnsýslu og skipulagi starfsmenntunar á framhaldsskólastigi ábótavant?

Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga og gagna hjá mennta- og menningarmálaráðuneyti, Menntamálastofnun, fulltrúum starfsgreinaráða, fulltrúum stjórnenda framhaldsskóla og fulltrúa Samtaka atvinnulífsins ásamt því að funda með þessum aðilum. Rýnt var í gögn úr Ríkisreikningi um starfsemi framhaldsskóla og tengdra aðila auk þess sem leitað var upplýsinga í fyrirbyggjandi skýrslum, greinargerðum og úttektum um stöðu starfsmenntunar. Kallað var eftir tölulegum upplýsingum um nemendafjölda frá nokkrum framhaldsskólum og unnið úr tölulegum gögnum frá Hagstofu Íslands um starfsnám á framhaldsskólastigi. Við mat og ábendingar var fyrst og fremst höfð hlið-sjón af lögum, reglum og áhersluatriðum stjórnvalda um umbætur í menntamálum.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti, Menntamálastofnun og Samtök atvinnulífsins fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Viðbrögð ráðuneytisins við þeim ábendingum sem til þess er beint eru birt í kaflanum „Viðbrögð við ábendingum“.

Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við úttektina.

## 2 Lagaumhverfi og stefnumótun

### 2.1 Lagaumhverfi

Samkvæmt lögum nr. 92/2008 um framhaldsskóla er hlutverk þeirra að stuðla að alhliða þroska nemenda og virkri þátttöku í lýðræðisþjóðfélagi með því að bjóða þeim nám við hæfi. Lögin fólu í sér umtalsverðar breytingar á skipulagi náms á framhaldsskólastigi sem áttu að styrkja skólastigið í heild. Auka átti sveigjanleika við uppbyggingu námsbrauta og afnema miðstýrða námskrágerð. Leiðum til að ljúka námi var fjölgað og lokapróf felld í fimm meginflokkum: framhaldsskóla-, stúdents- og starfsréttindapróf og svo önnur lokapróf og viðbótarnám á framhaldsskólastigi. Starfsréttindapróf taka til allra lokaprófa sem veita tiltekin starfsréttindi. Þar er um að ræða iðn- og verknám og nám í ýmsum stuttum og sérhæfðum námsbrautum sem falla undir skilgreininguna annað starfsnám. Til að útskrifast með starfsréttindapróf þarf að ljúka námi með fullnaðarárangri samkvæmt námskrá og námsbrautarlýsingu sem hlotið hefur staðfestingu ráðherra. Námi í löggiltum iðngreinum, sbr. reglugerð nr. 940/1999, lýkur með sveinsprófi sem nemandi getur sótt um að þreyta að loknu samningsbundnu vinnustaðanámi.

Lög um framhaldsskóla frá árinu 2008

Lög um framhaldsskóla áttu að veita skólum aukið svigrúm til að þróa eigin námsleiðir og námsbrautarlýsingar sem leiddu til starfsréttindaprófs. Starfsgreinaráð viðkomandi starfsgreina myndu eftir sem áður vera ráðgefandi um megininntak starfsréttindaprófa og veita umsögn um nýjar námsleiðir og námsbrautarlýsingar. Með lögnum átti að breyta skipulagi starfsnáms og í því sambandi var m.a. litið til skýrslu starfsnámsnefndar, [Nýr framhaldsskóli](#) (2006). Þar höfðu komið fram áhyggjur um að bók- og verknám nytu ekki jafnræðis og að jafnvel mætti tala um aðskilin námskerfi. Vinda yrði ofan af þeirri þróun, kynna starfsnám betur í grunnskólum, efla starfs- og námsráðgjöf og breyta skipulagi vinnustaðanáms og starfsgreinaráða. Þessi sjónarmið voru tekin upp í lögnum. Styrkja átti samstarf skóla, vinnustaða og atvinnulífsins, auðvelda átti nemendum að fá starfsreynslu eða starfsþjálfun metna sem hluta af námi og tryggja átti að starfsnám veitti möguleika til menntunar á öðrum skólastigum. Lögin áttu að verða starfsréttindanámi til framdráttar og gera skólum kleift að efla iðnnám og nám sem tengdist þjónustugreinum.

Breyta átti skipulagi starfsnáms og efla það

### 2.2 Stefnumótun 2008–14

Stefna og þróun starfsréttindanáms á framhaldsskólastigi hafa verið til stöðugar umfjöllunar síðan lög um framhaldsskóla voru samþykkt. Í [20/20 Sóknaráætlun](#) (2010) var bent á að fjölga þyrfti iðn- og tæknimenntuðu fólki hér á landi, gera verknám að raunverulegum valkosti í skólakerfinu og auka virðingu fyrir verknámi og verkfærni. Í skýrslu mennta- og menningarmálaráðherra frá apríl 2011 um stöðu skólamála (139. löggjafarþing 2010–11, mál 691, þskj. 1927) kom fram að skipulögð vinna við mótun starfsmenntastefnu væri hafin á vegum ráðuneytisins. Unnið væri að úttekt á íslensku starfsmenntakerfi í samstarfi við OECD undir yfirskriftinni „Skills beyond school“. Komið hefði verið á samstarfi við CEDEFOP, Þróunarmiðstöð starfsmenntunar í Evrópu,



um greiningu og mat á menntunarbörf íslensks atvinnulífs með tilliti til þeirrar starfsmenntunar sem væri í boði. Þá hefði m.a. verið litið til starfsmenntunar sem hluta af innleiðingu heildarstefnu um ævimenntun.

Ráðherra gerði grein fyrir stöðu verkefnisins á Alþingi í apríl 2012, (sbr. 140. lögjafarþing 2011–12, mál 629, þskj. 1212). Unnið hafði verið að mótun stefnu um starfsmenntun á vettvangi starfsgreinanevndar með víðtæku samráði við hagsmunaaðila. Mennta- og menningarmálaráðuneyti hafði staðið fyrir fundaröðinni „[Starfsmenntun, hvert skal stefna?](#)“ þar sem komu saman fulltrúar skóla, fyrirtækja, starfsgreinaráða, nemenda og náms- og starfsráðgjafa til að ræða málefni starfsmenntunar á sínu sviði. Fundaröðin hélt áfram á vormánuðum 2012 og lauk með ráðstefnu um nýskipan í starfsmenntun. Niðurstaða þessarar herferðar var að skoða þyrfti uppbyggingu starfsnáms, auka áherslu á verklega hlið þess og skipuleggja vinnustaðanáms betur. Námið yrði að vera sveigjanlegra og veita færi á frekara námi. Þá yrði að kynna starfsnám fyrr í skólakerfinu og veita öllum nemendum kost á náms- og starfsráðgjöf.

Ljóst árið 2012 að endurskoða þyrfti uppbyggingu starfsnáms

Áður en þessi niðurstaða lá fyrir hafði Alþingi samþykkt ályktun nr. 33/139 um menntun og atvinnusköpun ungs fólks í júní 2011. Með henni var forsætisráðherra falið að hafa yfirumsjón með mótun aðgerðaáætlunar um að samþætta áherslur í mennta- og atvinnustefnu stjórnvalda. Leggja ætti áherslu á að greina menntunarbörf atvinnulífsins, auka vægi starfsnáms í íslensku menntakerfi og þróa nýjar og fjölbreyttar starfsnámsleiðir. Samkvæmt ályktuninni átti að móta áætlunina í samráði við mennta- og menningarmálaráðuneyti, velferðarráðuneyti, efnahags- og viðskiptaráðuneyti og iðnaðarráðuneyti (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti), samtök launafólks og atvinnurekenda, háskóla, framhaldsskóla, Fræðslumiðstöð atvinnulífsins, Landssamband æskulýðsfélaga og Vinnumálastofnun. Þeirri vinnu lauk með útgáfu skýrslunnar [Allir stundi nám og vinnu við sitt hæfi. Tillögur um samþættingu menntunar og atvinnu](#) (2012). Þar kom fram að skólakerfið í heild einkenndist af of mikilli áherslu á bóknám. Gögn OECD sýndu að íslenskir nemendur sæktu síður í verknám en jafnaldrar þeirra í öðrum löndum þrátt fyrir að hafa jafn mikinn áhuga á verknámi. Í ljós kom að þeir sneru sér gjarnan að starfsmenntun síðar.

Samþætta átti áherslur í mennta- og atvinnustefnu

Niðurstöður og tillögur skýrslunnar voru að marka yrði skilvirka menntastefnu svo að brugðist yrði við ákalli atvinnulífsins eftir menntuðu vinnuafli. Auka yrði vægi verk- og tæknináms og bæta samstarf atvinnulífs og skóla. Hækka yrði hlutfall framhaldsskólanna í verk- og tækninámi úr 33% árið 2011 í 40% árið 2020. Hleypa ætti af stokkunum hvatningarátaki í þágu verk- og tæknináms, auka áherslu á verk- og tæknigreinar í grunnskólum, efla náms- og starfsráðgjöf í grunn- og framhaldsskólum og styrkja samstarf atvinnulífs og skóla, m.a. í þágu öflugss vinnustaðanáms. Þessa framtíðarsýn má skoða í ljósi þeirra aðgerða sem ráðist var í með átakanu [Nám er vinnandi vegur](#) og miðuðu að því að efla starfstengt nám á framhaldsskólastigi. Átakið stóð yfir frá 2011–14 og leiddi m.a. til stofnunar þróunarsjóðs til að efla starfstengt nám auk þess sem styrkja átti samstarf fyrirtækja og skóla um starfstengt nám. Þá gáfu stjórnvöld fyrirheit um að Vinnustaðanámsjóði yrðu tryggðar 450 m.kr. á fjárlögum árána 2012–14 til að efla vinnustaðanáms (sjá kafla 5). Á tímabilinu 2012–14 var um 593 m.kr. veitt til þróunarsjóðs fyrir starfsnám (fjárhæðir á verðlagi hvers árs).

Efla átti starfstengt nám á framhaldsskólastigi

Eitt þeirra verkefna sem naut styrks úr sjóðnum var kynningarátak um starfsmenntun. Auka átti sýnileika starfsmenntunar og vekja ungt fólk til umhugsunar um þau tækifæri sem felast í starfsnámi. Verkefnið var gert upp í skýrslunni [Kynning á starfsmenntun – KÁS](#) (2014). Í lokaorðum hennar er bent á að það sé langtímaverkefni að breyta ríkjandi viðhorfum til bóknáms og starfsmenntunar sem krefjist m.a. breytinga á skólakerfinu. Meðal annars þyrfti að vinna markvisst að því að efla náms- og starfsfræðslu á öllum skólastigum, tryggja aðgengi að æðri menntun að lokinni starfsmenntun og efla vinnustaðanám sem hluta af heildarsamfellu starfsnáms. Þá þyrfti að greina ástæður mikils brotthvarfs í iðn- og verknámi og bregðast við þeim.

Samkvæmt upplýsingum frá mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur hvorki verið unnið markvisst að þeim tillögum sem voru afrakstur verkefnisins „Starfsmenntun, hvert skal stefna?“ né þeim tillögum sem settar voru fram í *Allir stundi nám og vinnu við sitt hæfi*. Sömu sögu er að segja um þær hugmyndir sem komu fram í skýrslunni *Kynning á starfsmenntun – KÁS*. Undanfarin ár hefur fyrst og fremst verið unnið að umbótum á menntakerfinu á grundvelli [Hvítbókar um umbætur í menntun](#) (2014).

### 2.3 Hvítbók um umbætur í menntun

*Hvítbók um umbætur í menntun* byggir m.a. á skýrslu OECD [Reviews of Vocational Education and Training a Skills Beyond School Commentary on Iceland](#) (2013) sem mennta- og menningarmálaráðuneyti hafði aðkomu að. Í hvítbókinni voru afmörkuð fimm atriði sem gera yrði gangskör að til að bæta starfsnám. Í fyrsta lagi yrði að endurskipuleggja, einfalda og stytta námið. Í öðru lagi yrði að endurskoða gæðamat, ábyrgð og fjármögnun vinnustaðanáms. Í þriðja lagi yrði að endurskoða laga- og stofnanaumgjörð starfsnáms og taka afstöðu til hvort koma ætti á sérstöku fagháskólastigi. Í fjórða lagi þyrfti að bæta stjórnáætlun starfsmenntunar og endurmeta hlutverk hlutaðeigandi nefnda og ráða á því sviði. Að lokum yrði að efla náms- og starfsráðgjöf og ýta undir sókn í starfsnám. Ráðherra fól vinnuhópi að semja drög að aðgerðaáætlun um að koma þessum áhersluatriðum til framkvæmda. Hópurinn skilaði niðurstöðum í apríl 2015, sbr. [Aðgerðaráætlun: Starfsmenntun](#), þar sem skilgreind voru fimm markmið.

- ✓ Koma á markvissu og skilvirku starfsnámi sem höfðar jafnt til yngri sem eldri nemenda.
- ✓ Efla vinnustaðanám og skapa aðstöðu fyrir alla nemendur til að ljúka sínu námi.
- ✓ Byggja upp fagháskólastig til framtíðar.
- ✓ Koma á skilvirkri stjórnáætlun starfsmenntamála.
- ✓ Fjölga nemendum sem velja starfsnám á framhaldsskólastigi og ljúka því.

Lagðar voru til 32 aðgerðir til að ná þessum markmiðum en einungis hluti þeirra hafði skilgreint upphaf og áætluð verklok. Ábyrgðar- og samstarfsaðilar voru ekki skilgreindir og aðgerðirnar voru ekki kostnaðargreindar. Drögin voru hvorki staðfest né samþykkt af ráðherra en mennta- og menningarmálaráðuneyti rýndi niðurstöður vinnuhópsins og setti fram sjálfstæða tillögu að fjögurra ára áætlun undir heitinu [Starfsmenntun - Fjögurra ára áttak til eflingar starfsmenntunar samkvæmt stefnu hvítbókar um umbætur í menntun](#).

Í þeirri áætlun voru settar fram fimm tillögur sem gert var ráð fyrir að gætu komið til framkvæmda á árunum 2015–18. Í fyrsta lagi þyrfti að endurskoða námskrár, verk-

ferla, verkfæri og framkvæmd starfsnáms, m.a. með hliðsjón af tengslum atvinnulífs og skóla. Við þá vinnu þyrfti m.a. að hafa að leiðarljósi að nemandi væri á ábyrgð skóla frá innritun til námsloka, að vinnustaðanám yrði skipulagt samhliða skólanámi eins og kostur væri og að ferilbók fylgdi nemanda frá upphafi náms bæði í skóla og á vinnustað. Í öðru lagi þyrfti að endurskoða hlutverk, verklag og virkni starfsgreinaráða. Í því samhengi þyrfti m.a. að huga að stöðu starfsgreinanefndar og fyrirhugaðra kjarnaskólanefnda. Í þriðja lagi þyrfti að skoða hvort rétt væri að stofna fagháskólastig sem gæti tekið við sem eðlilegt framhald af starfsnámi á framhaldsskólastigi. Í síðasta lagi þyrfti Námsmatsstofnun (nú Menntamálastofnun) að auka upplýsingagjöf sína um starfsnám og leggja áherslu á myndræna framsetningu um skólakerfið sem nýttist nemendum, foreldrum og náms- og starfsráðgjöfum. Stofnunin var þá þegar að vinna að gerð gagnagrunns um námsbrautarlýsingar, námstækifæri og námslok.

Fimm tillögur mennta- og menningarmálaráðuneytis

Eftir því sem Ríkisendurskoðun kemst næst hefur ekki verið unnið skipulega að þessum tillögum. Hafa verður í huga að þær voru ekki samþykktar af ráðherra og byggja ekki með beinum hætti á ályktunum eða lagasetningu Alþingis. Þó er stefnt að því að fagháskólanám hefjist sem þróunarverkefni árið 2017. Þá hefur Menntamálastofnun haldið áfram þeirri vinnu sem tillaga ráðuneytisins um upplýsingagjöf vísaði til.

Ekki unnið skipulega að tillögum

Fyrir liggur að ríkur vilji er meðal hagsmunaaðila til að bæta ástandið. Í framhaldi af útkomu *Hvítbókar um umbætur í menntun* skipuðu skólameistarar starfsnámsskóla og fulltrúar frá Samtökum atvinnulífsins (SA) og Samtökum iðnaðarins (SI) samstarfshóp sem lagði fram sameiginlegar tillögur um úrbætur á starfsmenntun. Tillögur hópsins eru að meginefni þær sömu og þegar hafa komið fram í tillögum stefnumótunarhópa mennta og menningarmálaráðuneytis. Meðal þess sem hópurinn lagði til var að verkferlar og ábyrgð allra aðila sem koma að starfsmenntun yrðu skýrð og skilgreind. Tryggja verði að nemandi í starfsnámi sé á ábyrgð skóla frá innritun þar til námi er lokið, þ.m.t. námi og þjálfun á vinnustað. Gera þurfi vinnustaðanám samhliða skólanámi að hluta af námskrá og tryggja að ferilbók fylgi nemanda frá upphafi náms. Koma þurfi á samningum milli skóla og vinnustaða sem tryggja þekkingu og réttindi leiðbeinenda á vinnustað.

## 2.4 Markmið og stefna fjármálaáætlunar og fjárlaga

Ríkisendurskoðun telur rétt að benda á að margar þeirra tillagna sem lagðar hafa verið fram á grundvelli *Hvítbókar um umbætur um menntun* kveða á um aðgerðir og breytingar sem kallað hefur verið eftir allt frá því að ný lög um framhaldsskóla voru sett árið 2008. Yfirvöld menntamála og hagsmunaaðilar hafa eytt miklum tíma og fjármunum til að greina vandann en illa hefur gengið að koma nauðsynlegum aðgerðum til framkvæmda. Í þessu sambandi verður að benda á að með breyttri framkvæmd opinberra fjármála, sbr. lög nr. 123/2015 um opinber fjármál, skal hver ráðherra leggja fram skýra stefnu fyrir þau málefnasvið og málaflokka sem hann ber ábyrgð á. Alþingi hefur samþykkt þingsályktun nr. 55/145 um fjármálaáætlun fyrir árin 2017–21 og fjárlög fyrir árið 2017. Þar er framhaldsskólastigið skilgreint sem sérstakt málefnasvið sem skiptist í fjóra málaflokka, þ.e. *Framhaldsskóla, Tónlistarfræðslu, Vinnustaðanám og styrkir og Jöfnun námskostnaðar*. Ljóst er að hluti þeirra hugmynda sem hafa verið reifaðar um úrbætur á starfsmenntun undanfarin ár koma þar fram.

Framhaldsskólastig skilgreint sem sérstakt málefnasvið í fjárlögum

Mun lægra hlutfall nema í starfsnámi hér en í nágrannalöndunum

Í fjármálaáætlun 2017–21 er sett fram markmið um að nemendum bjóðist heildstætt og markvisst starfsnám sem veitir góðan undirbúning fyrir tiltekin störf og tækifæri til starfsþróunar á því starfssviði. Það verði gert í samstarfi við aðila á almennum vinnu- markaði og lögð áhersla á að bæta samfellu milli náms í skóla og á vinnustað svo að hver nemandi geti lokið starfsnáminu innan tilskilins tíma. Litið er til þess að einungis 14% nemenda skráðu sig á starfsnámsbrautir að loknum grunnskóla haustið 2007 en sambærilegt hlutfall meðal ríkja Evrópusambandsins var 50%. Á sama tíma var meðal- aldur starfsnámsnema 25,2 ár en bóknámsnema 18,7 ár. Rúmlega helmingur, eða 55%, þeirra sem hófu starfsnám árið 2007 höfðu ekki lokið náminu að sex árum liðnum. Í áætluninni er lögð áhersla á upplýsingaöflun og greiningu á umhverfi starfs- námsins í víðum skilningi. Gera á úttekt á húsnæðisþörf og þörf fyrir endurnýjun og kaup á nýjum búnaði, sérstaklega vegna starfsnáms.

Í fjárlögum ársins 2017 eru skilgreind tvö markmið sem snerta starfsnám

Í greinargerð með frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2017 er dregið á starfsnám undir málaflöknum framhaldsskólar. Þar er m.a. vísað til niðurstaðna Efnahags- og fram- farastofnunarinnar (OECD) frá 2013 um að stjórnsýsla, skipulag grunnnáms, útfærsla vinnustaðanáms og framhaldsnám starfsnáms sé óeðlilega flókið og óskýrt. Tvö þeirra markmiða sem eru skilgreind fyrir málaflökinn snerta starfsnám með beinum hætti. Annars vegar það að nemendur í öllum landshlutum hafi aðgengi að bók- og starfs- námi sem uppfyllir kröfur næsta skólastigs og/eða atvinnulífs. Einn þriggja mælikvarða sem stjórnvöld hyggjast nota til að meta árangur sinn að þessu leyti er hlutfall inn- ritaðra nemenda í löggilt iðnnám sem lýkur með sveinsprófi. Athygli vekur að ekki liggur fyrir hvert þetta hlutfall hefur verið undanfarin tvö ár og í frumvarpinu eru engin tölusett markmið skilgreind fyrir komandi ár. Vert er að rifja upp að í skýrslunni *Allir stundi nám og vinnu við sitt hæfi* (2012) var lagt til að stefna ætti að því að hlutfall nemenda í verk- og tækninámi yrði 40% árið 2020. Mennta- og menningarmálaráðu- neyti er falin ábyrgð á þremur aðgerðum sem eiga að styðja við þetta markmið. Endurskoða á reiknilíkan framhaldsskóla, stuðla að samvinnu framhaldsskóla á Norð- austurlandi og skilgreina árangursvísa og viðmið í samráði við hagsmunaaðila.

Í fjárlagafrumvarpinu er hins vegar sett fram það markmið að auka framboð á stað- festu, heildstæðu og markvissu starfsnámi og skilgreindir þrjú þættir til grundvallar árangursmati fram til ársins 2019: Fjöldi staðfesta starfsnámsbrauta, fjöldi rafrænna ferilbóka í starfsnámi og hlutfall nemenda á námssamningi af fjölda nemenda í löggiltu iðnnámi. Stefnt er að því að lokið verði við staðfestingu allra starfsnámsbrauta á árinu 2017. Einnig eru sett skýr viðmið um notkun ferilbóka starfsnámsnema. Samkvæmt frumvarpinu eru ferilbækur hvergi nýttar en eiga að vera viðteknar meðal allra starfsnámsnema árið 2019. Hvað varðar hlutfall nemenda á námssamningi af fjölda nemenda í löggiltu iðnnámi vekur eftirtekt að staðan fyrir árið 2016 liggur ekki fyrir og engin viðmið fyrir næstu ár hafa verið skilgreind. Til að ná fyrrgreindu markmiði hafa verið skilgreindar þrjár aðgerðir. Þeim skólum sem bjóða starfsnám er falið að ljúka endurskoðun á námsbrautarlýsingum og skila þeim í staðfestingarferli á árinu 2017. Þá er mennta- og menningarmálaráðuneyti falið að vinna að skipulagi rafrænna ferilbóka og notkun þeirra í samvinnu við hagsmunaaðila. Ráðuneytinu er einnig falið að vinna að skipulagningu starfsnáms á vinnustöðum í samráði við hagsmunaaðila.

Ríkisendurskoðun bendir á að þær aðgerðir, markmið og ráðagerðir sem hafa verið í deiglunni undanfarin ár hafa í raun skilað litlum árangri. Þegar litið er til þess ramma sem stjórnvöldum hefur nú verið markaður á sviði starfsmenntunar á framhaldsskólastigi með nýrri framsetningu fjárlaga og breyttri framkvæmd opinberra fjármála kemur í ljós að viðhorfin eru í meginatriðum þau sömu og verið hafa. Leggja verður mikið kapp á að niðurstaðan verði ekki sú sama.

Að mati Ríkisendurskoðunar er brýnt að stjórnvöld grípi til markvissra aðgerða ef raunverulegur vilji er til þess að efla starfsnám á framhaldsskólastigi eins og þau hafa ítrekað lýst yfir á undanförunum árum. Bent hefur verið á að bæði sé skortur á vinnuafli með þau réttindi og þekkingu sem starfsréttindanám á framhaldsskólastigi felur í sér og að líkur séu til að draga megi úr brotthvarfi á framhaldsskólastigi með öflugra starfsnámi.

Ríkisendurskoðun telur þær aðgerðir sem skilgreindar hafa verið við fjárlagagerð ársins 2017 varla nógu beinskeyttar til að leiða til raunverulegs árangurs við að styrkja starfsmenntun á framhaldsskólastigi. Þau markmið sem hafa verið skilgreind falla öll innan lögbundinnar skyldu stjórnvalda. Þær aðgerðir sem grípa á til hafa verið til umræðu um langt skeið og sýna í raun fram á að lítið sem ekkert hefur þokast í rétta átt síðan 2008.

Áframhaldandi  
aðgerðaleyfi  
óásættanlegt

Ófullnægjandi  
árangur síðan lög nr.  
92/2008 um fram-  
haldsskóla tóku gildi

## 3 Framhaldsskólar

### 3.1 Aðalnámskrá framhaldsskóla

Aðalnámskrá á að tryggja vandaða starfshætti

Mennta- og menningarmálaráðherra setur framhaldsskólum aðalnámskrá í samræmi við 21. gr. laga nr. 92/2008 um framhaldsskóla. Námskráin segir til um markmið og fyrirkomulag skólastarfs á framhaldsskólastigi og skiptist í almennan hluta og námsbrautarlýsingar. Í almenna hlutanum er m.a. kveðið á um uppbyggingu, skilgreiningar og skilyrði áfanga, námsbrauta og lokamarkmiða náms. Auk þess skulu þar koma fram reglur og skilgreiningar um námið, m.a. um mat á starfsnámi, um fyrirkomulag vinnustaðanáms og skilgreining á því. Almennur hluti aðalnámskrár á að tryggja vandaða starfshætti skóla með hagsmuni nemenda að leiðarljósi. Framhaldsskólarnir sjálfir setja fram námsbrautarlýsingar og leggja þær fyrir ráðherra til staðfestingar. Þær sem hljóta staðfestingu verða sjálfkrafa hluti af aðalnámskrá. Þá er ráðherra heimilt að gefa út námsbrautarlýsingar sem framhaldsskólar geta haft til viðmiðunar í starfi sínu og eru hluti aðalnámskrár framhaldsskóla. Þær geta m.a. náð til námsbrauta sem leiða til starfsréttindaprófs, þ. á m. þeirra sem leiða til sveinsprófs.

Námsbrautarlýsing skilgreinir megininntak náms

Samkvæmt 23. gr. laga um framhaldsskóla eiga námsbrautarlýsingar að kveða á um innihald og vægi áfanga og námsþátta, samhengi námsins og lokamarkmið. Þar er því inntak námsins skilgreint í megindráttum, m.a. skipulag þess, lokamarkmið, umfang og á hvaða hæfniprepi námslokin eru. Með þessu var skólunum falið að sýna frumkvæði og sjálfstæði við mótun náms og framkvæmd kennslu. Í því samhengi má einnig líta til þess að samkvæmt 22. gr. laganna skal sérhver framhaldsskóli gefa út sína eigin skólanámskrá sem skiptist í almennan hluta og námsbrautarlýsingar. Í þeim er stefna aðalnámskrár útfærð í samræmi við stefnu skólans, nemendahóp, faglega áherslu og sérkenni í hverju tilviki.

Vægi starfsnáms í Aðalnámskrá framhaldsskóla er lítið

[Aðalnámskrá framhaldsskóla](#) tók gildi 16. maí 2011. Hún skyldi koma til framkvæmda frá og með skólaárinu 2011–12 eftir því sem við yrði komið og vera að fullu komin til framkvæmda 1. ágúst 2015. Hún er skilgreind sem helsta stjórnþæki fræðslufirvalda til að tryggja samræmi og samhæfingu skólastarfs við útfærslu sameiginlegrar menntastefnu. Einnig er hún ein meginforsenda þess að mennta- og menningarmálaráðuneyti geti gegnt lögboðnu hlutverki sínu við að annast yfirstjórn og eftirlit með gæðum og framkvæmd skólastarfs. Lítið vægi starfsnáms í Aðalnámskrá framhaldsskóla vekur athygli. Þrátt fyrir fyrrnefnd lagaákvæði er þar t.a.m. hvorki að finna reglur um fyrirkomulag vinnustaðanáms né reglur um mat á starfsnámi. Jafnvel má deila um hvort hugtökin starfsnám, vinnustaðanám, og starfsþjálfun séu nægilega vel skilgreind í skránni (sjá kafla 5). Að mati Ríkisendurskoðunar er vandséð hvort námskráin útfæri í raun nánar þá menntastefnu sem felst í lögum um framhaldsskóla þegar kemur að starfsnámi.

Í skýrslu mennta- og menningarmálaráðherra um stöðu skólamála sem lögð var fyrir Alþingi í september 2011 var m.a. dregið á námskrárþróun þar sem fjallað var um



eflingu starfsnáms (sbr. 139. löggjafarþing 2010–11, mál 691, þskj. 1927). Þar kom fram að fjölmargir framhaldsskólar hefðu þegar sent ráðuneytinu tillögur að nýjum námsbrautarlýsingum. Ráðuneytið hafi sent viðkomandi starfsgreinaráði þær til umsagnar til að ganga úr skugga um að þær féllu að þörfum og kröfum atvinnulífs um þekkingu, leikni og hæfni starfsmanna. Að fengnum umsögnum hefði ráðuneytið heimilað tímabundna tilraunakennslu með það að markmiði að skólar næðu að þróa námskrár og/eða námsbrautarlýsingar á grundvelli reynslu áður en þær væru formlega staðfestar.

Samkvæmt upplýsingum frá mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur tekið lengri tíma að ljúka gerð námsbrautarlýsinga í starfsnámi en gert var ráð fyrir þar sem sú vinna krefst mikilla samskipta atvinnulífs og skóla um tæknilegar útfærslur. Fáar starfnámsbrautarlýsingar hafa borist ráðuneytinu til staðfestingar. Í janúar 2017 voru einungis níu námsbrautir af þeim rúmlega hundrað sem telja má til starfsnáms staðfestar af ráðherra. Af 21 lýsingu sem beið staðfestingar voru fimm starfsnámsbrautir. Ráðuneytið hefur tjáð Ríkisendurskoðun að það muni leggja aukinn kraft í að ljúka þeirri vinnu og hefur sett sér það markmið, eins og kemur fram í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2017, að frá og með 1. janúar 2018 verði eingöngu kennt eftir staðfestum námsbrautarlýsingum.

Að mati Ríkisendurskoðunar verður aðalnámskrá framhaldsskóla í raun að teljast ófullbúin hvað snýr að starfsnámi og telur stofnunin áhyggjuefni að svo sé þegar um helsta stjórnþæki stjórnvalda á sviði menntamála er að ræða. Að starfsnám fari ekki fram samkvæmt staðfestum námsbrautarlýsingum verður að teljast alvarlegur misbrestur á skipulagi og stjórnsýslu starfsmenntunar. Tilefni er til að benda á að í 17. gr. laga um framhaldsskóla segir að forsenda þess að nemandi geti útskrifast með starfsréttindaþróf sé að hann hafi lokið námi með fullnaðarárangri samkvæmt námskrá og námsbrautarlýsingu sem hlotið hefur staðfestingu ráðherra. Mennta- og menningarmálaráðuneyti telur að það orki tvímælis ef skólar hefja kennslu samkvæmt nýjum námsbrautarlýsingum sem hafa ekki hlotið staðfestingu. Dæmi um slíkt þekkjast en ekki liggja fyrir nákvæmar upplýsingar um fjölda skóla, námsbrauta eða nemenda. Ráðuneytið telur aftur á móti að fari kennsla fram í samræmi við eldri námsbrautarlýsingu sem hafi stoð í ákvæðum laga uppfylli það skilyrði til útskriftar.

Bent hefur verið á að sjálfstæði skóla við gerð námsbrautarlýsinga geti valdið því að námskrár og skipulag fyrir sams konar nám verði ólíkt milli skóla. Þetta geti m.a. valdið ákveðnum vanda fyrir nemendur sem af einhverjum ástæðum þurfa eða vilja skipta um skóla í miðju námi. Þá geti samanburður á lokastigi námsbrauta orðið flókið mál og að ýmsu leyti óljóst hvernig jafngilda má nám milli sviða. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að leggja meiri áherslu á samvinnu skóla við gerð námsbrautarlýsinga og gera meiri kröfur til samræmingarhlutverks starfsgreinaráða og starfsgreinanefndar í því sambandi.

### 3.2 Fjöldi starfsnámsnema og brautskráningar

Samkvæmt upplýsingum á heimasíðu Menntamálastofnunar buðu [36 skólar nám á framhaldsskólastigi](#) haustið 2016. Um nítján þeirra buðu starfsnámsbrautir en úrvalið var og er afar misjafnt eftir skólum, allt frá einni til u.þ.b. þrjátíu. Samtals eru rúmlega

[Aðeins níu staðfestar námsbrautarlýsingar fyrir starfsnám í janúar 2017](#)

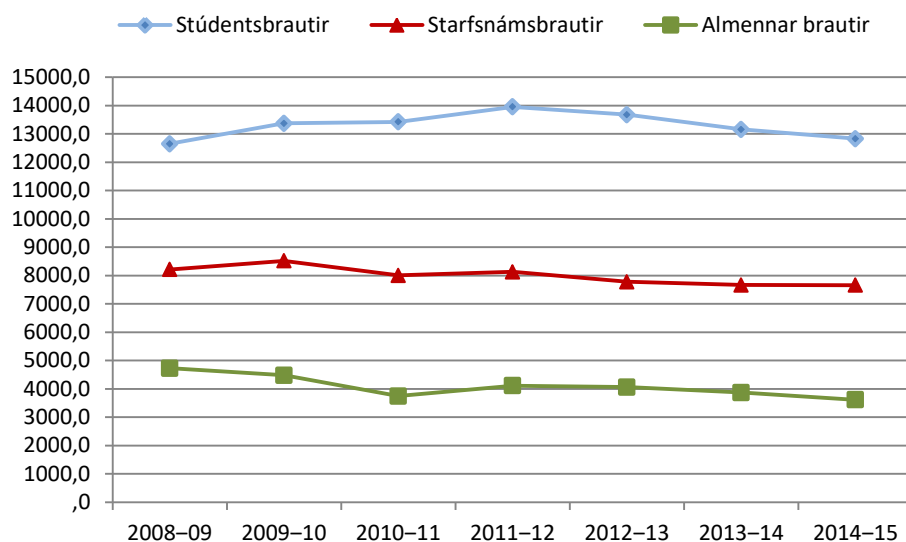
[Óstaðfestar námsbrautir alvarlegur annmarki](#)

[Auka þarf samvinnu og gæta samræmis milli sambærilegra starfsnámsbrauta](#)

hundrað mismunandi námsbrautir í boði. Fara þarf á heimasíður hvers skóla til að kynna sér framboðið þar. Tækniskólinn, skóli atvinnulífsins er stærsti framhaldsskóli landsins og þar er mesta framboð starfsnáms. Að auki er nokkur fjöldi einkarekinna skóla þar sem hægt er að stunda afmarkað nám á tilteknum námsbrautum.

Hagstofa Íslands safnar upplýsingum um fjölda nemenda í öllum framhaldsskólum landsins og birtir á heimasíðu sinni. Upplýsingarnar eru sóttar í nemendaskrá skólanna fyrir hvert skólaár eins og þær eru 31. október. Í janúar 2017 eru nýjustu upplýsingar um fjölda nemenda í framhaldsskólum frá skólaárinu 2014–15. Mynd 3.1 sýnir þróun nemendafjölda á framhaldsskólastigi frá skólaárinu 2008–09 til ársins 2014–15.

3.1 Fjöldi nemenda á framhaldsskólastigi árin 2008–2015\*



\* Heimild: Hagstofa Íslands

Nemendum verk- og starfsnámsbrauta fækkaði um 7% frá námsárinu 2008–09 til námsársins 2014–15 þrátt fyrir markmið um eflingu starfsnáms. Flestir nemendur eru á stúdensbrautum. Þeim fjölgaði nokkuð fram til ársins 2011 en fór þá að fækka aftur. Á tímabilinu hefur nemendum stúdensbrauta fjölgað um 1%. Nemendum á almennum brautum hefur á sama tíma fækkað um 23%. Í heild hefur nemendum á framhaldsskólastigi fækkað um 6%. Hlutfall nemenda á starfsnámsbrautum af heildarfjölda nemenda hefur lítið breyst allt tímabilið og verið á bilinu 30–32%. Til viðbótar við upplýsingar á vef Hagstofu Íslands leitaði Ríkisendurskoðun til fjórtán framhaldsskóla um gögn yfir skráða nemendur frá árinu 2008–16 og fékk svör frá ellefu skólum. Svör þeirra benda til þess að sambærileg þróun og mynd 3.1 sýnir haldi áfram námsárin 2015–16 og 2016–17, þ.e. að hlutfall starfsnámsnema hækki ekki.

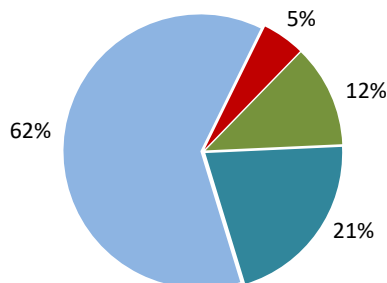
Haustið 2016 voru 4.294 nýnemapláss á framhaldsskólastigi í boði fyrir grunnskólánemendur sem útskrifuðust úr 10. bekk vorið 2016. Alls sóttu 4.139 nýnemar um skólavist. Eins og fram kemur á mynd 3.2 sóttust flestir eftir að komast á bóknámsbrautir til stúdentsprófs eða 62%. Um 12% nemenda innrituðust á verk- og starfsnámsbrautir, 5% á listnámsbrautir og um 21% á almenna námsbraut eða framhaldsskólabraut. Lítil sem engin breyting hefur því orðið á aðsókn nýrra framhalds-

Nemendum á starfsnámsbrautum hefur fækkað frá árinu 2008

skólanema í starfsnám undanfarin ár og í raun er hlutfallið lægra en sást fyrir tæpum áratug þegar um 14% nýnema skráðu sig í starfsnám.

### 3.2 Innritun í framhaldsskóla fyrir haustönn 2016\*

■ Bóknám ■ Listnám ■ Verk- og starfsnám ■ Almennt nám



\* Heimild: Menntamálastofnun

Hlutfall þeirra grunnskólanema sem skrá sig beint í starfsnám er töluvert lægra en hlutfall framhaldsskólanema á starfsnámsbrautum. Undanfarin ár hefur það síðarnefnda verið í kringum 30% eins og sjá má í töflu 3.3 um hlutfall brautskráðra af verk- og starfsnámsbrautum. Það bendir til þess að nokkur fjöldi nemenda verk- og starfsnámsbrauta innritist ekki á þær brautir beint að loknum grunnskóla heldur byrji í öðru námi eða taki sér hvíld frá námi áður en nám á starfsnámsbraut hefst. Það hefur þær afleiðingar að námstími nemenda á starfsnámsbrautum er lengri en almennt gerist og þeir að jafnaði eldri. Þetta einkenni á íslenska menntakerfinu hefur verið vel þekkt árum saman, og er í því sambandi bent á í *Hvítbók um umbætur í menntun (2014)*.

Nemendur starfsnámsbrauta eldri og námstími lengri

### 3.3 Brautskráningar úr framhaldsskólum árin 2008–2013\*

	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	Breyting
<b>Allar brautskráningar</b>	<b>6.150</b>	<b>6.388</b>	<b>6.509</b>	<b>6.218</b>	<b>6.786</b>	<b>6.515</b>	<b>6%</b>
<b>Þar af:</b>							
Starfsréttindapróf	882	662	649	600	628	655	-26%
Burtfararpr. úr iðn	723	764	778	691	715	666	-8%
Sveinspróf	678	736	644	560	518	548	-19%
<b>Alls verk- og starfsnámsgr.</b>	<b>2.283</b>	<b>2.162</b>	<b>2.071</b>	<b>1.851</b>	<b>1.861</b>	<b>1.869</b>	<b>-18%</b>
Hlutfall af öllum	37%	34%	32%	30%	27%	29%	
<b>Þar af:</b>							
Viðbótarnám til stúdentsprófs	405	542	598	634	696	701	73%

\* Heimild: Hagstofa Íslands

Upplýsingar um brautskráningar úr framhaldsskólum má einnig finna á vef Hagstofu Íslands. Í janúar 2017 voru nýjustu tölur frá vetrinum 2012–13. Þróun brautskráninga samkvæmt þessum tölum eru sýndar í töflu 3.3. Þar kemur fram að á tímabilinu 2008–13 fjölgaði brautskráningum úr framhaldsskólum í heild um 6%. Á sama tíma fækkaði brautskráningum úr verk- og starfsréttindanámum (þ.e. réttindapróf starfsgreina, burt-

fararpróf úr iðn, sveinspróf úr iðn) um 18% en þeim sem fóru í bók- eða listnám að loknu starfsnámi og tóku stúdentspróf fjölgaði um 73%. Hlutfall brautskráninga úr verk- og starfsnámi framhaldsskóla lækkaði úr 37% árið 2008 í 29% árið 2013. Mest fækkun varð í réttindaprófum starfsgreina eða 26%.

Engin markmið um að stytta meðalnámstíma starfsnámsnema

Meðal markmiða laga um framhaldsskóla var að skapa skilyrði fyrir fleiri nemendum til að ljúka skilgreindu námi og þar með að draga úr brotthvarfi. Eitt af því sem hefur einkennt íslenska framhaldsskólástigið í samanburði við helstu samanburðarlönd er hve lágt hlutfall nemenda lýkur prófi úr framhaldsskóla á skilgreindum tíma. Í *Hvítbók um umbætur í menntun* (2014) kom til að mynda fram að um 55% þeirra sem innrituðust á starfsnámsbrautir höfðu ekki lokið námi að loknum sex skólaárum. Brotthvarf á framhaldsskólástigi er hátt hér á landi borið saman við önnur evrópsk ríki og það sama má segja um meðalnámstíma. Stjórnvöld hafa sett fram skýr markmið í fjárlagafrumvarpi ársins 2017 um að árið 2019 muni að minnsta kosti 60% framhaldsskólanema brautskrást innan tilskilins námstíma samkvæmt aðalnámskrá og að brotthvarf verði ekki hærra en 20%. Athygli vekur að stjórnvöld hafa ekki sett sér markmið um að stytta meðalnámstíma framhaldsskólanema sem ljúka námi af starfsnámsbrautum heldur er fyrst og fremst litið til þess að stytta meðalnámstíma á námsleiðum til stúdentsprófs.

Bætt aðgengi að náms- og starfsráðgjöf til þess fallið að styrkja stöðu starfsnáms

Í *Hvítbók um umbætur í menntun* eru helstu ástæður brotthvarfs úr starfsnámi reifaðar. Bent er á að námsbrautir séu margar, umhverfið flókið og námið oft langt og almennt lengra en bóknám. Val á réttri námsbraut í upphafi getur verið erfitt. Talið hefur verið að með bættu aðgengi að náms- og starfsráðgjöf megi vinna gegn brotthvarfi nemenda í framhaldsskóla og styrkja stöðu starfsmenntunar. Réttur framhaldsskólanema til að fá ráðgjöf og leiðsögn um náms- og starfsval er tryggður í 37. gr. laga um framhaldsskóla. Hverjum framhaldsskóla ber að setja sér markmið og stefnu um slíka ráðgjöf í skólanámskrá þar sem tilgreina á hvernig skólinn muni rækja skyldur sínar og hlutverk hvað þetta varðar. Í athugasemdum frumvarpsins var tekið fram að mikilvægi náms- og starfsráðgjafar hefði aukist og myndi enn aukast ef markmið um fjölbreyttara námsframboð næðu fram að ganga. Góð ráðgjöf á þessu sviði getur styrkt nemendur í vel ígrunduðu námsvali, unnið gegn brotthvarfi og aðstoðað nemendur sem áður hafa horfið frá námi við að finna sér betri farveg.

Aukin eftirspurn eftir vinnuafli með starfsréttindi úr iðn- og verkgreinum

Leita þarf leiða til að auka áhuga ungs fólks á starfsnámi. Kannanir hafa sýnt að framhaldsskólanemar vilja meira starfsnám en gamalgróin viðhorf í þjóðfélaginu hafa sett starfsnám skör lægra en bóknám. Erfiðlega hefur gengið að breyta þeim. Á sama tíma og eftirspurn eftir vinnuafli með starfsréttindi í iðn- og verkgreinum eykst hefur atvinnuleysi háskólamenntaðs fólks aukist. Greina má skýra þörf fyrir fagmenntað fólk í flestum greinum atvinnulífsins en samt ratar aðeins lítill hluti framhaldsskólanema í verk- og starfsnám. Alvarleg skekkja hefur skapast milli námsvals og eftirspurnar eftir vinnuafli. Mikilvægt er að brugðist verði við þessari stöðu sem allra fyrst.

# 4 Stjórnсыsla starfsmenntunar

## 4.1 Starfsgreinaráð og starfsgreinanevnd

Samkvæmt 24. gr. laga nr. 92/2008 um framhaldsskóla skipar ráðherra starfsgreinaráð fyrir tiltekna starfsgreinaflokka eða starfsgreinar til fjögurra ára í senn. Í hverju ráði skulu eiga sæti fimm til níu fulltrúar sem eru tilnefndir af samtökum atvinnurekenda og launþega í viðkomandi starfsgreinum og einn fulltrúi sem er tilnefndur sameiginlega af Félagi íslenskra framhaldsskóla og Kennarasambandi Íslands. Samtök atvinnulífsins og Alþýðusamband Íslands tilnefna flesta fulltrúa í ráðunum. Varamenn eru skipaðir með sama hætti. Starfsgreinaráðin kjósa sér formann og varaformann úr hópi aðalmanna. Hvert starfsgreinaráð á að vera ráðherra til ráðgjafar um starfsnám á framhaldsskólastigi á sínu sviði og hafa þau lögbundnu hlutverki að gegna í samræmi við 25. gr. laga um framhaldsskóla. Þeim ber að:

- gera tillögur um almenn markmið náms og skilgreina þarfir fyrir kunnáttu og hæfni sem námsbrautarlýsingar fyrir viðkomandi starfsgreinar byggjast á og eru hluti af almennum hluta aðalnámskrár framhaldsskóla og gera tillögur um lokamarkmið náms,
- setja viðmið fyrir skiptingu náms í skóla- og vinnustaðanáms,
- gera tillögur um uppbyggingu og inntak prófa í einstökum starfsgreinum,
- halda skrá yfir fyrirtæki og vinnustaði sem uppfylla skilyrði til vinnustaðanáms,
- gera tillögur að námsbrautarlýsingum fyrir einstakar námsbrautir sem framhaldsskólar geta haft til viðmiðunar,
- veita ráðherra eða eftir atvikum Menntamálastofnun umsögn um námsbrautarlýsingar starfsnáms sem einstakir skólar leita eftir staðfestingu á.

Ráðherra mennta- og menningarmála hefur sett reglur um skipan og störf starfsgreinaráða, sbr. reglugerðir nr. 711/2009, 1007/2009 og 376/2015. Á grundvelli þeirra eru starfrækt tólf starfsgreinaráð fyrir eftirtalda starfsgreinaflokka:

- |  |  |
|--|--|
| ✓ Bygginga- og mannvirkjagreinar                 | ✓ Samgöngu-, farartækja- og flutningsgreinar |
| ✓ Heilbrigðis-, félags- og uppeldisgreinar       | ✓ Sjávarútvegs- og siglingagreinar           |
| ✓ Hönnunar- og handverksgreinar                  | ✓ Skrifstofu- og verslunargreinar            |
| ✓ Matvæla-, veitinga- og ferðaþjónustugreinar    | ✓ Snyrtigreinar                              |
| ✓ Málmtækni-, vélstjórnar- og framleiðslugreinar | ✓ Umhverfis- og landbúnaðargreinar           |
| ✓ Rafiðngreinar                                  | ✓ Upplýsinga- og fjölmiðlagreinar            |

Fimm til níu fulltrúar í hverju starfsgreinaráði

Tólf starfsgreinaráð

## Um 90 fulltrúar skipa starfsgreinaráðin

Þess ber að geta að í starfsgreinaráði heilbrigðis-, félags- og uppeldisgreina sitja fulltrúar frá bæði velferðarráðuneyti og mennta- og menningarmálaráðuneyti. Það er einnig eina starfsgreinaráðið þar sem fulltrúi Sambands Íslenskra sveitarfélaga á sæti. Í starfsgreinaráðunum eiga því um 90 fulltrúar sæti og er hverjum skipaður varamaður. Hverju starfsgreinaráði er veitt svigrúm til að ákveða skipulag sitt og setja sér verklagsreglur um framkvæmd verkefna sinna. Ráðin hafa heimild til þess að stofna fagráð fyrir tiltekna starfsgreinar enda nær starfsemi hvers ráðs yfir mörg fög. Fagráðin geta verið skipuð fulltrúum einstakra starfsgreina, fagkennurum eða öðrum sérfræðingum. Að auki hafa ráðin heimild til að fela öðrum aðilum undirbúning einstakra verkefna eða hluta þeirra eða óska eftir því við menntamálaráðherra að skipa hópa eða vinnu-nefndir til að taka að sér einstök verkefni í umboði ráðsins.

Með lögum um framhaldsskóla frá árinu 2008 leysti starfsgreinanevnd af hólmi ráðherraskipaða samstarfsnefnd um starfsnám á framhaldsskólastigi. Í þeirri breytingu fólst m.a. að formenn starfsgreinaráðanna skyldu sitja í starfsgreinanevndinni en einungis formaður og varaformaður hennar væru skipaðir af ráðherra án tilnefningar. Með því átti að tengja saman störf starfsgreinaráðanna og ná fram betri yfirsýn yfir stöðu og þróun starfsnámsins. Hlutverk starfsgreinanevndar er að vera ráðherra til ráðgjafar um stefnumótun í málefnum starfsnáms og um framboð og framkvæmd þess. Hún skal einnig vera vettvangur samráðs og samræmingar milli starfsgreinaráða og veita álit á skiptingu og flokkun starfsgreina milli ráða. Í athugasemdum við lagafrumvarpið kom fram að vonast væri til að með þessu yrði til mun virkari stýrihópur fyrir starfsnám en reyndin hefði verið. Bágborin staða starfsmenntunar á framhaldsskólastigi ber þess vott að þær vonir gengu ekki eftir. Í þessu sambandi má benda á að í skýrslu OECD [A Skills Beyond School Commentary on Iceland](#) (2013) kom fram að bæði stýringu á námsframboði og ráðgjöf til stjórnvalda um starfsmenntun væri ábótavant, m.a. vegna þess að samsetning nefndarinnar hefði ekki þótt til þess fallin að veita heildarsýn á þróun starfsmenntunar og störf hennar væru einskorðuð við starfsnám á framhaldsskólastigi. Fyrir vikið gæti hún ekki sinnt samræmingu milli skólastiga sem m.a. væri lykilatriði vegna námsframvindu frá framhaldsskólastigi yfir á háskólastig. Þá kom fram í viðtölum Ríkisendurskoðunar við fulltrúa starfsgreinaráða og Menntamálastofnunar vegna þessarar úttektar að starfsgreinanevndin hefði ekki risið undir væntingum. Virkni hennar hefði reynt vera mjög misjöfn í gegnum tíðina.

Starfsgreinanevnd ekki eins virkur stýrihópur og vonir stóðu til

## 4.2 Umsjón og umsýsla með starfsemi starfsgreinaráða

Mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur með þjónustusamningi frá því í febrúar 2015 falið lðunni, fræðslusetri að veita sjö starfsgreinaráðum af tólf tiltekna þjónustu. Samningurinn gildir til ársloka 2017. Sambærilegir samningar höfðu verið gerðir við lðuna allt frá stofnun fræðslusetursins árið 2006. lðan er í eigu Samtaka iðnaðarins, Samiðnar, MATVÍS, Félags bókagerðarmanna, Félags iðn- og tæknigreina, Félags vélstjóra og málmtæknimanna, Bílgreinasambandsins, Samtaka ferðaþjónustunnar og Meistarafélags húsasmiða. Samkvæmt samningnum sér fræðslusetrið viðkomandi starfsgreinaráðum fyrir skrifstofu og aðstöðu, ritarþjónustu og liðsinni við sérfræðilega vinnslu erinda og eftirfylgni með þeim. Auk þess er kveðið á um að það annist umsýslu, skráningu og eftirlit með samningum um vinnustaðanám og umsýslu sveinsprófa fyrir þær iðngreinar sem heyra undir fyrrnefnd starfsgreinaráð. Þjónustusamningurinn veitir ráðuneytinu einnig færi á því að fela lðunni framkvæmd annarra



lokaprófa, að undanskildum fagprófum í rafiðngreinum. Auk þess er fræðslusetrinu falið að undirbúa umsóknir um mat og viðurkenningu á menntun og starfsreynslu erlendra iðnaðarmanna.

Af þeim sjö starfsgreinaráðum sem upphaflega var samið um veitir Iðan nú sex þjónustu. Á fyrri hluta árs 2016 gerði starfsgreinaráð málm-, vélstjórnar- og framleiðslugreina sjálfstæðan þjónustusamning við Samtök iðnaðarins um að annast sambærilega þjónustu og ráðið hafði notið hjá Iðunni. Þessi tilhögun vekur nokkra athygli þar sem ekki verður betur séð en að upphaflegur þjónustusamningur milli mennta- og menningarmálaráðuneytis og Iðunnar sé enn í gildi. Að auki eru Samtök Iðnaðarins einn af eigendum Iðunnar. Starfsgreinaráðin sem Iðan veitir þjónustu tilheyra:

- |   |  |
|---|--|
| ✓ Bygginga- og mannvirkjagreinum              | ✓ Samgöngu-, farartækja- og flutningsgreinum |
| ✓ Hönnunar- og handverksgreinum               | ✓ Snyrtigreinum                              |
| ✓ Matvæla-, veitinga- og ferðaþjónustugreinum | ✓ Upplýsinga- og fjölmiðlagreinum            |

Hliðstæður þjónustusamningur er fyrir hendi milli mennta- og menningarmálaráðuneytis og Fræðsluskrifstofu rafiðnaðarins sem eru falin sömu verkefni hvað snýr að sveinsprófum, samningum um vinnustaðanám og þjónustu við starfsgreinaráð rafiðngreina. Samningurinn var síðast endurnýjaður í febrúar 2015 og gildir til ársloka 2017. Þá hefur Menntamálastofnun gert þjónustusamning við Framvegis – miðstöð símenntunar um umsjón starfsgreinaráðs heilbrigðis-, félags- og uppeldisgreina og að veita því sambærilega þjónustu og þeim starfsgreinaráðum sem eru hýst hjá Iðunni og Fræðsluskrifstofu rafiðnaðarins. Þó er ekki kveðið á um í samningnum að Framvegis sjái um gerð og umsýslu samninga um vinnustaðanám eða sjái um skrá yfir fyrirtæki og vinnustaði sem uppfylla skilyrði til að bjóða upp á vinnustaðanám. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að þótt námi í þeim faggreinum sem heyra undir starfsgreinaráð heilbrigðis-, félags- og uppeldisgreina sé ekki lokið með sveinsprófi er nám og þjálfun á vinnustað mikilvægur hluti margra þeirra, t.d. sjúkraliðanáms. Starfsgreinaráðið getur því ekki reitt sig á þjónustu Framvegis þegar kemur að námssamningum.

Ekki hafa verið gerðir viðlíka þjónustusamningar um umsjón og umsýslu í þágu starfsgreinaráða umhverfis- og landbúnaðargreina, sjávarútvegs- og siglingagreina og skrifstofu- og verslunargreina. Að mati Ríkisendurskoðunar er það áhyggjuefni hversu misjafn aðbúnaður starfsgreinaráðanna er í ljósi fyrirbyggjandi þjónustusamninga. Að sama skapi telur stofnunin rétt að einn og sami aðili annist gerð þjónustusamninga sem fela þriðja aðila umsýslu eða framkvæmd verkefna starfsgreinaráðanna eða umsjón og stuðning við starfsemi þeirra. Einnig kæmi til álita að starfsgreinaráðin sjálf semdu um þessa þjónustu hvert fyrir sig. Stofnunin hvetur mennta- og menningarmálaráðuneyti til að endurskoða samningagerðina frá grunni fyrir lok ársins 2017. Í því sambandi hlýtur að koma til álita að Menntamálastofnun verði falin þessi samningsgerð.

Fyrrgreindir þjónustusamningar eru gerðir á grundvelli 5. mgr. 28. gr. laga um framhaldsskóla nr. 92/2008 sem veitir ráðherra heimild til að fela skólum eða öðrum

Iðan fræðslusetur veitir sex starfsgreinaráðum þjónustu

Fræðsluskrifstofa rafiðnaðarins veitir einu starfsgreinaráði þjónustu

Misjafn aðbúnaður starfsgreinaráða

Stjórnvöld bera  
kostnað af starfsemi  
starfsgreinaráða

aðilum umsýslu með gerð og skráningu samninga um þjálfun og nám á vinnustað (sjá kafla 5). Að auki er í 8. gr. reglugerðar nr. 711/2009 um skipan og störf starfsgreinaráða tekið fram að mennta- og menningarmálaráðuneyti skuli greiða árlegt framlag til að standa straum af kostnaði við almenna starfsemi starfsgreinaráða samkvæmt samningi annaðhvort við viðkomandi ráð eða við annan aðila sem tekur að sér umsýslu með starfsemi þess. Í raun hvílir því sú kvöð á ráðuneytinu að bera allan kostnað af starfsemi allra starfsgreinaráða að því undanskildu að tilnefningaraðilar greiða kostnað af störfum fulltrúa sinna. Í samningunum kemur fram að greiðslur til þjónustuveitenda taki mið af framlögum ríkisins til fjárlagaliðar 02-319 1.15 *Prófkostnaður*, þó einungis hluti þjónustunnar snúist um framkvæmd og umsýslu sveinsprófa. Menntamálastofnun í umboði ráðuneytisins greiðir samkvæmt sundurliðuðum reikningum sem fara eftir gjaldskrá í viðauka samninganna. Þá er gerð krafa um að þjónustuveitandinn skili greinargerð um framkvæmd samningsins fyrir lok júní ár hvert, m.a. með upplýsingum um stöðu verkefna og ráðstöfun ríkisframlags. Fyrir lok október skulu þeir senda Menntamálastofnun endurskoðaðan ársreikning ársins á undan með skýringum.

Að auki eru í gildi tveir þjónustusamningar frá árinu 2000 vegna umsýslu sveinsprófa. Annars vegar við Garðyrkjuskóla ríkisins vegna sveinsprófa í skrudgarðyrkju og hins vegar við Flugvirkjafélagið vegna sveinsprófa í flugvirkjun. Samningarnir eru gerðir með vísan í 24. gr. laga nr. 80/1996 um framhaldsskóla. Þessi lög féllu úr gildi með nýjum lögum nr. 92/2008 um framhaldsskóla. Auk umsýslu sveinsprófa skal Garðyrkjuskólinn annast skráningu á námssamningum og leitast við að útvega starfsþjálfunarplass fyrir nema í skrudgarðyrkju. Samkvæmt báðum samningum er greidd tiltekin fjárhæð á ári fyrir þjónustuna. Hún var 400 þús.kr. við undirritun samnings við Garðyrkjuskólann og 200 þús.kr. við Flugvirkjafélagið. Fjárhæðirnar skyldu framreiknaðar í samræmi við launaþróun á hverjum tíma.

Brýnt að starfsemi  
starfsgreinaráða verði  
endurskoðuð

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að kostnaði ríkissjóðs vegna starfsemi starfsgreinaráða sé haldið til haga á skýran og gagnsæjan hátt og að áreiðanleg yfirsýn um starfsemi þeirra sé fyrir hendi hjá einum aðila. Stofnunin bendir á að reglugerðir um skipan og störf starfsgreinaráða hafa ekki verið endurskoðaðar eftir að Menntamálastofnun tók til starfa árið 2015. Sem stjórnsýslustofnun menntamála hefur stofnunin tekið að sér mörg verkefni sem varða störf og skipulag ráðanna. Ríkisendurskoðun hvetur mennta- og menningarmálaráðuneyti til að kanna hvort tilefni sé til þess að setja ráðunum nýjar reglur í ljósi nýrra laga um Menntamálastofnun og þeirra verkefna sem henni er ætlað að sinna.

### 4.3 Menntamálastofnun

Menntamálastofnun var stofnuð með lögum nr. 91/2015 og tók að fullu til starfa 1. október 2015 sem stjórnsýslustofnun á sviði menntamála. Stofnunin tók við verkefnum Námsgagnastofnunar og Námsgagnastofnunar og ýmsum verkefnum sem voru á hendi mennta- og menningarmálaráðuneytis. Lögbundið hlutverk hennar er að stuðla að auknum gæðum skólastarfs og framförum í þágu menntunar í samræmi við lög og stefnu stjórnvalda, bestu þekkingu og alþjóðleg viðmið. Starfsemi stofnunarinnar er að hluta til enn í mótun og árið 2016 var fyrsta heila starfsárið í sögu hennar. Stofnunin sér m.a. um eftirlit og mat á framhaldsskólum, annast söfnun, greiningu og miðlun upplýsinga um menntamál og veitir ráðherra og stjórnvöldum aðstoð og ráðgjöf á því

Menntamálastofnun  
skal veita ráðherra  
aðstoð og ráðgjöf

sviði. Ráðherra getur með ákvörðun sinni falið stofnuninni að sinna verkefnum á sviði menntamála. Stofnunin sér t.a.m. um innritun nemenda í framhaldsskóla, undirbýr námsbrauta- og áfangalýsingar framhaldsskóla til staðfestingar ráðherra og sér um þjónustu fyrir starfsgreinaráð. Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar hefur stofnunin hafið undirbúning að mati á áhrifum þeirra breytinga sem núverandi lög um framhaldsskóla leiddu til í samstarfi við mennta- og menningarmálaráðuneyti.

Ríkisendurskoðun telur einsýnt að nauðsynlegum umbótum á skipulagi og stjórnsýslu starfснаms verði ekki náð nema með virkri aðkomu Menntamálastofnunar. Í því sambandi hvetur Ríkisendurskoðun mennta- og menningarmálaráðuneyti til að kanna hvort skilgreina þurfi með formlegri hætti en nú er gert þau verkefni sem Menntamálastofnun er falið að vinna að samkvæmt ákvörðun ráðherra og snúa að starfsmenntun á framhaldsskólástigi. Í þeirri stefnu sem Menntamálastofnun hefur lagt fyrir ráðherra í samræmi við 31. gr. laga um opinber fjármál er einungis að litlu leyti vikið að verkefnum tengdum starfsmenntun og ekki verður séð að henni sé ætlað að koma með beinum hætti að þeim aðgerðum sem boðaðar hafa verið vegna starfsmenntunar í fjármálaáætlun eða í fjárlögum.

Skilgreina verður  
aðkomu og verkefni  
Menntamálastofnunar  
að starfснаmi

#### 4.4 Nemaleyfis- og sveinsprófsnefndir

Samkvæmt 9. gr. reglugerðar nr. 840/2011 um vinnustaðanám og starfsþjálfun á vinnustað getur starfsgreinaráð komið á fót nemaleyfisnefnd til þess að fara yfir umsóknir einstakra fyrirtækja eða meistara um heimild til að taka nemendur í starfsþjálfun eða á námssamning og afgreiða þær. Mennta- og menningarmálaráðherra skipar nemaleyfisnefndirnar að fengnum tillögum viðkomandi starfsgreinaráðs og setur þeim erindisbréf. Það var síðast gert árið 2012, sjá [Auglýsingu um erindisbréf nemaleyfisnefnda](#). Samkvæmt [upplýsingum á vef mennta- og menningarmálaráðuneytis](#) eru nemaleyfisnefndir nú 29 talsins í eftirtöldum iðngreinum:

Nemaleyfisnefndir  
starfa samkvæmt  
erindisbréfi ráðherra

- |                           |                               |                                   |
|---------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|
| ✓ Bakaraiðn               | ✓ Húsasmíði                   | ✓ Prentsmíð                       |
| ✓ Bifreiðasmíði           | ✓ Húsgagna-<br>smíði          | ✓ Prentun                         |
| ✓ Bifvélavirkjun          | ✓ Kjólasaumi og<br>klæðskurði | ✓ Rennismíði                      |
| ✓ Bílamálun               | ✓ Kjötiðn                     | ✓ Snyrtifræði                     |
| ✓ Blikksmíði              | ✓ Ljósmyndun                  | ✓ Stálsmíði og<br>málmsuðu        |
| ✓ Bókbandi                | ✓ Málaraíðn                   | ✓ Veggfóðrun                      |
| ✓ Flugvéla-<br>virkjun    | ✓ Matreiðslu                  | ✓ Vélvirkjun                      |
| ✓ Framreiðslu             | ✓ Múraraiðn                   | ✓ Sterkstraums-<br>greina rafiðna |
| ✓ Gull- og<br>silfursmíði | ✓ Netagerð                    | ✓ Veikstraums-<br>greina rafiðna  |
| ✓ Hársnyrtiiðn            | ✓ Pípulögnum                  |                                   |

Nefndirnar starfa í umboði mennta- og menningarmálaráðherra sem setur þeim almennar starfsreglur að fengnum tillögum viðkomandi starfsgreinaráðs. Nemaleyfisnefnd gengur úr skugga um að fyrirtæki eða stofnun sem óskar eftir að taka nema á námssamning uppfylli skilyrði reglugerðar nr. 840/2011 um vinnustaðanám og starfsþjálfun á vinnustað. Ráðherra getur falið nemaleyfisnefndum önnur verkefni sem lúta að starfснаmi á vinnustað. Ráðuneytið gefur út nemaleyfi til fimm ára í senn á grundvelli afgreiðslu nemaleyfisnefndar. Starfsgreinaráðin halda skrá yfir aðila með gild nemaleyfi

Nemaleyfisnefndir ekki starfandi í öllum greinum

á hverjum tíma. Í heildina eru fulltrúar í nemaleyfisnefndum 101 talsins. Athygli vekur að nemaleyfisnefndir eru einungis starfræktar hjá þeim starfsgreinaráðum sem njóta þjónustu annaðhvort Iðunnar, fræðsluseturs eða Fræðsluskrifstofu rafiðnaðarins. Fjögur starfsgreinaráð hafa ekki skipað nemaleyfisnefndir, þ.e. starfsgreinaráð heilbrigðis-, félags- og uppeldisgreina, sjávarútvegs- og siglingagreina, skrifstofu- og verslunargreina og umhverfis- og landbúnaðargreina. Þessi ráð, fyrir utan starfsgreinaráð umhverfis- og landbúnaðargreina, eiga það sameiginlegt að það starfsnám sem þau hafa aðkomu að er ekki á sviði löggiltra iðngreina.

Nemaleyfisnefndir misvirkar

Í skýrslunni [Úttekt á framkvæmd og gæðum starfsnáms á vinnustöðum](#) (2016) sem var unnin fyrir mennta- og menningarmálaráðuneyti er bent á að nemaleyfisnefndir séu „misvirkar eða í startholunum“. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að fylgja því eftir að nefndirnar starfi samkvæmt veittu erindisbréfi. Þær gegna mikilvægu hlutverki við að tryggja að nemendur í starfsnámi fái þá þjálfun, reynslu og fræðslu á vinnustað sem gerð er krafa um. Þá verður að huga að því hvort ekki þurfi að tryggja að nemaleyfisnefndir séu fyrir hendi vegna alls starfsréttindanáms sem krefst náms eða þjálfunar á vinnustað.

Samkvæmt 30. gr. laga um framhaldsskóla lýkur námi í löggiltum iðngreinum með sveinsprófi. Mælt er fyrir löggildingu iðngreina í iðnaðarlögum nr. 42/1978 og samkvæmt reglugerð nr. 940/1999 um löggiltar iðngreinar eru þær tæplega 60 talsins. Reglugerð nr. 698/2009 um sveinspróf er sett af mennta- og menningarmálaráðherra á grundvelli 30. gr. laga um framhaldsskóla. Ráðherra ber ábyrgð á að sveinspróf séu haldin og ber að hafa eftirlit með framkvæmd þeirra og veita upplýsingar um þau. Þá skal ráðherra einnig setja reglur um uppbyggingu, inntak og tilhögun sveinsprófa í hverri löggilttri iðngrein að fengnum tillögum viðkomandi starfsgreinaráðs.

36 sveinsprófsnefndir annast framkvæmd sveinsprófa

Sveinsprófsnefndir eiga að sjá um framkvæmd sveinsprófa og um mat á úrlausnum nemenda. Nefndirnar eru skipaðar þremur iðnaðarmönnum úr viðkomandi iðngrein til allt að fjögurra ár í senn. Tveir eru tilnefndir af viðkomandi starfsgreinaráði og skal að jafnaði annar vera meistari en hinn sveinn. Þriðji fulltrúinn er skipaður án tilnefningar og kýs nefndin sér sjálf formann. Ráðherra er heimilt að fela sveinsprófsnefnd mat á annarri iðnmenntun þegar við á. Samkvæmt upplýsingum á vef ráðuneytisins eru sveinsprófsnefndir nú 36 talsins. Sem fyrr segir hefur umsýslu sveinsprófa og þjónustu við sveinsprófsnefndir verið útvistað til fræðsluseturinsins Iðunar, Fræðsluskrifstofu rafiðnaðarins, Flugvirkjafélags Íslands og Landbúnaðarháskóla Íslands á Hvanneyri.

Tæplega 300 fulltrúar í ráðum og nefndum

Sterk tengsl starfsréttindanáms við atvinnulífið og viðkomandi faggreinar eru eitt af meginatriðum laga um framhaldsskóla. Starfsgreinaráð og starfsgreinanefnd ásamt nemaleyfis- og sveinsprófsnefndum eru burðarásar þeirra tengsla og njóta m.a. góðs af þeirri þekkingu og reynslu sem hefur verið byggð upp meðal fræðslumiðstöðva atvinnulífsins. Tæplega 300 fulltrúar sitja í þessum ráðum og nefndum og eftirtekt vekur með hve ólíkum hætti staðið er að umsýslu einstakra starfsgreinaráða og hversu misjafnlega virk þau eru. Stofnunin telur tilefni til að benda á hversu mikið að vöxtum stjórnkerfi starfsréttindanáms á framhaldsskólastigi er orðið og þann aðstöðumun sem er á milli einstakra starfsgreina. Stofnunin telur brýnt að mennta- og menningarmálaráðuneyti endurskoði markvisst framkvæmd og stjórnslu starfsnáms.

# 5 Nám og þjálfun á vinnustað

## 5.1 Vinnustaðanám og starfsþjálfun

Mikilvægur hluti starfsnáms felst í þjálfun nemenda við að beita mismunandi aðferðum og verklagi. Sú þjálfun á sér bæði stað í verklegu sérnámi undir leiðsögn kennara innan skóla og með vinnustaðanámi eða starfsþjálfun á vinnustað. Gera verður greinarmun á starfsþjálfun á vinnustað og vinnustaðanámi. Samkvæmt aðalnámskrá framhaldsskóla gerir vinnustaðanám að jafnaði meiri kröfur um markvissa, skipulagða fræðslu, leiðsögn og eftirlit en þegar um starfsþjálfun er að ræða. Starfsþjálfun felur fyrst og fremst í sér tækifæri til að þjálfva verkþætti og verkferla sem nemendur hafa þegar fengið kennslu í. Nemendur í starfsþjálfun eiga og þurfa að sýna meiri ábyrgð og sjálfstæði en þegar þeir stunda vinnustaðanám. Þá er mikilvægt að hafa hugfast að vinnustaðanám, ólíkt starfsþjálfun á vinnustað, er að jafnaði ólaunað.

Munur á þjálfun og námi á vinnustað

Bæði starfsþjálfun og vinnustaðanámi er samkvæmt aðalnámskrá framhaldsskóla ætlað að veita nemendum tækifæri til að hagnýta þekkingu sína og leikni og öðlast þar með hæfni til þátttöku í atvinnulífinu. Í báðum tilvikum er lögð áhersla á notkun námsferilsbóka. Í aðalnámskrá er ekki að finna nánari greinargerð fyrir tilhögun vinnustaðanáms, starfsþjálfun á vinnustað eða nánari útlistun á innihaldi og notkun námsferilsbóka. Einungis er vísað til þess að um vinnustaðanám og starfsþjálfun séu gerðir samningar í samræmi við gildandi lög og reglugerðir. Námsferilsbækur eiga að veita yfirlit um stöðu og námsferil nemanda á hverjum tíma. Í þeim á einnig að lýsa tilgangi, markmiðum og verkþáttum vinnustaðanáms og skilgreina skyldur nema, meistara og vinnustaðs.

Mikilvægi námsferilsbóka

Í 28. gr. laga nr. 92/2008 um framhaldsskóla er fjallað um vinnustaðanám þar sem kemur fram að verknám og starfsþjálfun á vinnustað byggist á almennum ákvæðum aðalnámskrár um nám á vinnustað. Í greininni kemur fram að við upphaf vinnustaðanáms skuli gera starfsþjálfunarsamning sem kveður á um rétt og skyldur vinnuveitanda, skóla og nemanda, markmið vinnustaðanámsins, gæðakröfur, gildistíma, meðferð ágreinings og samningsslit. Í sömu grein er einnig vísað til námsamninga án þess þó að sérstaklega sé fjallað um tilgang eða innihald þeirra. Þessi ólíku samningsform eru skilgreind í reglugerð nr. 840/2011 um vinnustaðanám og starfsþjálfun á vinnustað.

Munur starfsþjálfunar- og námssamninga

- ✓ *Námssamningur* er samningur milli nemanda og fyrirtækis um vinnustaðanám og starfsþjálfun á vinnustað. Námssamningar skulu vera í samræmi við gildandi kjarasamning fyrir nemendur í viðkomandi starfsnámi.
- ✓ *Starfsþjálfunarsamningur* er samningur milli skóla og vinnustaðar, samtaka eða aðila sem er hæfur til að veita nemanda tilskilda þjálfun og menntun í samræmi við 28. gr. laga um framhaldsskóla.

Starfsþjálfunarsamningar eru því gerðir á milli skóla annars vegar og fyrirtækis eða stofnunar hins vegar um að veita nemanda tilskilda þjálfun og menntun. Náms-samningur er á hinn bóginn á milli nemanda annars vegar og fyrirtækis eða stofnunar hins vegar. Þó að skólar séu ekki beinir aðilar að námssamningnum er þeim skylt samkvæmt 4. grein reglugerðarinnar að hafa eftirlit með að nemendur þeirra leggi stund á vinnustaðanám í samræmi við námsskrá og að viðeigandi náms- og/eða starfsþjálfunarsamningar séu gerðir. Í námssamningi felst skuldbinding viðkomandi aðila um að veita nemanda viðhlítandi tilsögn í helstu verkefnum, verkþáttum og vinnubrögðum í þeirri starfsgrein sem um ræðir. Því eru í 8. gr. sett tiltekin skilyrði sem fyrirtæki eða stofnanir sem vilja taka nemendur á námssamning þurfa að uppfylla. Viðkomandi þarf að hafa á að skipa hæfum tilsjónarmanni, fullnægjandi aðstöðu og faglega þekkingu og nægilega fjölbreytt verkefni til að geta annast fullnægjandi kennslu.

Misræmi í notkun hugtaka og óskýr ákvæði

Í *Úttekt á framkvæmd og gæðum starfsnáms á vinnustöðum* (2016) var bent á að ekki væri ætíð nægilega skýrt í lögum og reglum hvort um væri að ræða vinnustaðanám, starfsþjálfun eða hvort tveggja. Í því sambandi mætti meðal annars benda á 21., 25., og 28. gr. laga um framhaldsskóla. Ríkisendurskoðun tekur undir að mikilvægt sé að samræma notkun hugtaka í lögum og reglum annars vegar og í aðalnámskrá hins vegar. Þá telur stofnunin umhugsunarvert að námsferilsbóka skuli hvergi getið í lögum um framhaldsskóla eða í fyrrnefndri reglugerð um vinnustaðanám og starfsþjálfun á vinnustað. Eins og þegar hefur komið fram hafa stjórnvöld sett fram það markmið að námsferilsbækur verði viðteknar á öllum starfsgreinasviðum árið 2019 samkvæmt frumvarpi til fjárlaga ársins 2017.

Samkvæmt viðtölum Ríkisendurskoðunar við fulltrúa frá starfsgreinaráðum hafa námsferilsbækur náð að festa sig í sessi í nokkrum iðngreinum. Benda má á skólarnir sjálfir eiga ekki beina aðkomu að þeim þegar þær eru notaðar heldur er einungis kveðið á um notkun þeirra í námssamningum milli nemenda og vinnustaða. Sú staðreynd er ekki í samræmi við áherslur aðalnámskrár um mikilvægi þeirra. Lög og reglur um framhaldsskóla og aðalnámskrá kveða ekki einungis á um réttindi og skyldur nemenda, skóla og vinnustaða heldur fela þau einnig í sér grundvöll þeirra viðmiða sem gilda um gæði starfsnáms. Að mati Ríkisendurskoðunar er því brýnt að samræmi sé þar á milli og að komið sé í veg fyrir óljósa hugtakanotkun.

## 5.2 Ábyrgð á náms- og starfsþjálfunarsamningum

Hvað snýr að samningum og fyrirkomulagi starfsþjálfunar og vinnustaðanáms verður að minnast þeirra breytinga sem voru gerðar á lögum um framhaldsskóla árið 2010. Þegar ný lög um framhaldsskóla voru samþykkt árið 2008 kváðu þau á um að skólarnir bæru ábyrgð á gerð starfsþjálfunarsamnings um vinnustaðanám við vinnustað, samtök eða aðila sem væri hæfur til að veita nemanda tilskilda þjálfun og menntun. Þetta var talin grundvallarbreyting frá því sem áður var þegar það hvíldi á herðum nemendanna sjálfra að tryggja sér samning við vinnustað. Í athugasemdum við frumvarpið var þessi breyting talin grundvallaratriði hvað sneri að eflingu verknáms. Bundnar voru vonir við að samstarf skóla og atvinnulífs myndi eflast og sköpuð yrði sterkari tengsl skóla og vinnustaða. Breytingunni voru einnig gerð skil í nefndaráriti meirihluta menntamálanefndar um frumvarpið (sbr. 135. löggjafarþing 2007–8, mál 286, þskj. 1009). Í álitinu var lögð áhersla á að breytingin yki rétt og öryggi nemenda um eðlilega

Skólum var falin ábyrgð á samningi við vinnustað



námsframvindu. Að auki var talið að með þessu væri komið til móts við ábendingar umboðsmanns Alþingis um að skýra þyrfti lagagrundvöll, málsmeðferð og rétt nemenda sem þyrftu að fá skorið úr ágreiningi um náms- eða starfsþjálfunarsamninga sína. Með þessu væri lagaleg ábyrgð ótvíræð.

Sú ákvörðun að gera skólana ábyrga fyrir gerð samninga um vinnustaðanám var umdeild eins og umsagnir hagsmunaaðila um frumvarpið báru með sér. Fram komu áhyggjur um að skólum yrði ekki tryggt fjármagn til að sinna þessu verkefni sem skyldi og að jafnræði nemenda ólíkra skóla yrði ekki tryggt. Þá væri hætt á að sú þekking sem hefði verið byggð upp innan starfsgreinaráða og hjá þeim aðilum sem hefðu haft með umsýslu náms- og starfsþjálfunarsamninga að gera myndi ekki nýtast sem skyldi. Brýnt væri að verksvið þeirra aðila sem kæmu að starfsnámi yrðu skilgreind með skýrum hætti, að öðrum kosti gæti breytingin mögulega grafið undan samstarfi atvinnulífs, starfsgreinaráða og skóla þegar kæmi að starfsnámi.

Ljóst var að breytingin mætti andstöðu þeirra sem töldu að hún myndi rýra áhrif starfsgreinaráðanna og þar með atvinnulífsins á skipulag og framkvæmd starfsmenntunar. Reynt var að taka tillit til þessara sjónarmiða á sínum tíma en eftir sem áður var ábyrgðin á samningum hjá skólunum. Fallið var frá þessari tilhögun með lögum nr. 71/2010 um breytingu á lögum nr. 92/2008 um framhaldsskóla. Frá júní 2010 hafa hvorki lög um framhaldsskóla né reglur um starfsnám tilgreint ákveðinn aðila sem á að hafa ábyrgð á gerð náms- eða starfsþjálfunarsamninga. Einungis er kveðið á um að þeir skuli gerðir. Komið hafði í ljós að skólarnir sinntu ekki þessu nýja verkefni enda hefði því ekki fylgt aukið fjármagn. Þá var fyrirsjáanlegt að vegna samdráttar í ríkisútgjöldum til skólanna myndu þeir ekki hafa bolmagn til að taka á sig slíka ábyrgð. Með sömu breytingarlögum var ráðherra veitt heimild til að fela skóla eða öðrum aðila umsýslu með gerð og skráningu samninga og eftirliti með þeim. Í raun var sama fyrirkomulag og áður var við lýði tekið upp á ný.

Fallið frá ábyrgð skóla á gerð náms- eða starfsþjálfunarsamninga

Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar standa skólar með misjöfnum hætti að gerð og eftirliti með náms- og starfsþjálfunarsamninga. Ríkisendurskoðun hvetur mennta- og menningarmálaráðuneyti til að beita sér fyrir aðgerðum til að tryggja að ávallt séu gerðir viðeigandi náms- og starfsþjálfunarsamningar og að eftirlit með framkvæmd þeirra sé virkt. Sú tilraun sem var gerð til að færa ábyrgð á samningum um nám og þjálfun á vinnustað til skólanna leiddi í ljós hversu vandmeðfarnar slíkar breytingar eru og mikilvægi þess að koma í veg fyrir togstreitu á milli atvinnulífs og skóla. Tryggja verður að ábyrgð á gæðum og framvindu námsins sé með ótvíræðum hætti hjá viðkomandi skóla og að ferilbók fylgi nemanda allt frá upphafi til námsloka.

Eftirlit með framkvæmd samninga misjafnt

### 5.3 Vinnustaðanámssjóður

Vinnustaðanámssjóður var settur á fót með lögum nr. 71/2012. Tilgangur hans er að veita styrki til fyrirtækja og stofnana vegna vinnustaðanáms og starfsþjálfunar nemenda í iðnnámi eða öðru námi á framhaldsskólastigi þar sem vinnustaðanám og starfsþjálfun er skilgreindur hluti námsins. Stofnun sjóðsins hafði verið ráðgerð allt frá því að undirbúningur að nýjum lögum um framhaldsskóla nr. 92/2008 hófst. Í athugasemdum við lagafrumvarpið var vakin sérstök athygli á þeirri hugmynd að samhliða þeim grundvallarbreytingum sem fyrirhugaðar væru á skipulagi verknáms væri rétt að

setja á fót sjálfstæðan sjóð sem hefði það hlutverk að greiða fyrir nám á vinnustað. Námið yrði enda skipulagt í samvinnu vinnuveitenda og framhaldsskóla, eftir atvikum með fulltingi viðkomandi starfsgreinaráðs.

Hvati fyrir vinnustaði til að taka við nemum

Samkvæmt lögum um Vinnustaðanámssjóð er hlutverk hans að stuðla að eflingu vinnustaðanáms og fjölga tækifærum nemenda til starfsþjálfunar með því að koma til móts við kostnað fyrirtækja og stofnana vegna þess. Markmið sjóðsins er að hvetja fyrirtæki og stofnanir til þess að taka við nemendum og gera þeim kleift að ljúka tilskildu vinnustaðanámi samkvæmt aðalnámskrá framhaldsskóla. Rétt til að sækja um styrk úr Vinnustaðanámssjóði hafa fyrirtæki og stofnanir sem uppfylla almenn skilyrði reglugerðar um vinnustaðanám og starfsþjálfun á vinnustað.

Í athugasemdum við lagafrumvarpið var bent á að fram til þess tíma hefðu ekki verið nein tækni á að mæta kostnaði fyrirtækja og stofnana vegna vinnustaðanáms og þar af leiðandi ekki verið hægt að gera viðhlítandi gæðakröfur. Með tilkomu sjóðsins myndu skapast tækifæri til að koma til móts við þennan kostnað og viðurkenna þannig mikilsvert framlag þessara aðila til starfsmenntunar. Einnig myndu skapast möguleikar til að gera auknar kröfur um gæði námsins, skipulag þess og framkvæmd.

Rannís annast umsýslu og afgreiðslu styrkja

Mennta- og menningarmálaráðuneyti fer með yfirstjórn sjóðsins en Rannsóknarmiðstöð Íslands (Rannís) annast umsýslu og afgreiðslu styrkumsókna fyrir hönd ráðuneytisins samkvæmt árangursstjórnunarsamningi við ráðuneytið frá 24. apríl 2013. Hlutverk Rannís er að annast alla almenna umsýslu í kringum sjóðinn. Stofnunin sér um að auglýsa umsóknarfresti fyrir hönd stjórnar og tekur á móti umsóknum í gegnum rafrænt umsóknarkerfi. Hún sér um að svara öllum umsækjendum og gerir samning við styrkþega ef úthlutun er milljón kr. eða hærri.

Rannís sér alfarið um að vinna umsóknir um styrki úr Vinnustaðanámssjóði frá heilbrigðis- og félagsgreinum og uppeldis- og tómstundagreinum. Umsóknir frá öðrum greinum eru unnar í samstarfi við Fræðsluskrifstofu rafiðnaðarins vegna rafiðngreina, Samtök iðnaðarins vegna málm-, véltækni- og framleiðslugreina og Iðuna, fræðslusetur ehf. vegna bygginga- og mannvirkjagreina, farartækja- og flutningsgreina, hönnunar- og handverksgreina, matvæla-, veitinga- og ferðaþjónustugreina, snyrtigreina og upplýsinga- og fjölmiðlagreina.

Fjárhæð styrkja ræðst af framlögum í fjárlögum og fjölda umsókna

Styrktímabil eru tvö á ári. Fjárhæð styrkja ræðst af framlögum til málaflokksins á fjárlagalið 02-519 *Vinnustaðanámssjóður* og eftirspurn. Styrkir eru veittir vegna nemenda sem uppfylla skilyrði samkvæmt ákvæðum reglugerðar um vinnustaðanám og starfsþjálfun á vinnustað. Veitt er grunngjald fyrir hverja viku sem nemandi er í vinnustaðanámi, þó að hámarki 24 vikur á hvorum helmingi ársins. Árið 2012 var styrkurinn 17.000 kr. á viku þegar 113 vinnustöðum var úthlutað fé í fyrsta sinn vegna 352 nemanda. Á fyrri hluta ársins 2015 var styrkfjárhæðin komin í 12.000 kr. á viku en á síðari hluta ársins aðeins 5.000 kr. þar sem nemendum sem sótt var um styrk fyrir fjölgaði töluvert og fjárhæðin því lækkuð til að geta orðið við öllum umsóknum. Árið 2016 var unnt að hækka styrkinn aftur í 12.000 kr. og þá fengu 136 vinnustaðir úthlutað styrk vegna náms og þjálfunar 668 nemenda. Í töflu 5.1 eru birtar upplýsingar um úthlutanir úr sjóðnum árin 2012 til 2016 á verðlagi hvers árs.

## 5.1 Úthlutanir og greiðslur úr Vinnustaðanámssjóði á verðlagi hvers árs\*

Tímabil	Fjöldi fyrirtækja / stofnana	Fjöldi nemenda	Greiðsla á viku	Heildarúthlutun
Haust 2011	56	182	20.000 kr.	54,5 m.kr.
Vor 2012	113	352	17.000 kr.	83,8 m.kr.
Haust 2012	110	396	14.000 kr.	76,5 m.kr.
Vor 2013	134	491	12.000 kr.	75,8 m.kr.
Haust 2013	119	402	12.000 kr.	72,0 m.kr.
Vor 2014	142	498	12.000 kr.	94,4 m.kr.
Haust 2014	118	492	12.000 kr.	92,8 m.kr.
Vor 2015	140	554	12.000 kr.	103,4 m.kr.
Haust 2015	107	498	5.000 kr.	43,0 m.kr.
Árið 2016	136	668	12.000 kr.	222,9 m.kr.

\* Heimild: Heimasíða Rannís í janúar 2017

Framlög til sjóðsins voru nánast óbreytt frá upphafi eða um 150 m.kr. á ári fram til ársins 2016. Þá voru þau hækkuð í 245 m.kr. Árið 2016 var aðeins ein úthlutun vegna þess að á fyrri hluta ársins var unnið að því að yfirfara úthlutunarreglur sjóðsins og þegar því var loks lokið í maí þótti ekki tími fyrir nema eina úthlutun. Fjöldi fyrirtækja/stofnana sem sækja í sjóðinn hefur lítið breyst á tímabilinu en nemendum í hverri úthlutun hefur fjölgað. Athygli vekur þegar einstakar úthlutanir eru skoðaðar að nokkuð er um að Landspítali, heilsugæslan og heimahjúkrun sækja í sjóðinn til styrktar námi heilbrigðisstétta. Þar er því ríkið að sækja í eigin sjóð sem upphaflega var ætlaður til að hvetja atvinnulífið til að sinna starfsmenntun.

Opinberir aðilar fá fé úr vinnustaðanámssjóði

Fram kom hjá viðmælendum Ríkisendurskoðunar að mörg fyrirtæki, sérstaklega þau stærri, hirði ekki um að sækja um styrki fyrir nemendur sína vegna þess hversu lágir þeir eru. Því hafa hagsmunaaðilar í atvinnulífinu talið brýnt að Vinnustaðanámssjóður verði ekki háður afgreiðslu fjárlaga hverju sinni. Ríkisendurskoðun hvetur mennta- og menningarmálaráðuneyti til að kanna allar leiðir til að tryggja að greiðslur vegna vinnustaðanáms séu hagkvæmar, skilvirkar og árangursríkar. Fjárhagur Vinnustaðanámssjóðs á hverjum tíma ætti ekki að vera ráðandi þáttur í þróun starfsnáms. Að mati stofnunarinnar hlýtur að koma til álita að fjármagn fylgi starfsnámsnemum og að fjármögnun verði jafnvel hluti af starfsþjálfunarsamningum milli skóla og vinnustaða.

Tryggja verður að greiðslur til stuðnings starfsnáms beri árangur

Ríkisendurskoðun vekur sérstaka athygli á hvernig gerð er grein fyrir starfsemi, þróun og markmiðum málaflokksins 20.30 *Vinnustaðanám og styrkir* í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2017. Fjárheimild þess málaflokks er alfarið veitt til Vinnustaðanámssjóðs. Framlög ríkisins til sjóðsins urðu varanleg frá og með fjárlögum 2015 og voru hækkuð varanlega í fjárlögum ársins 2016. Í fjárlögum ársins 2017 standa þau í 245 m.kr. Athygli vekur að samkvæmt fjárlagafrumvarpi er litið svo á að markmið og aðgerðir í öðrum málaflokkum málefnasviðsins séu leiðandi fyrir úthlutun styrkja og því séu hvorki skilgreind markmið eða aðgerðir fyrir sjóðinn. Að mati Ríkisendurskoðunar er sjóðurinn öflugt tæki sem nýta mætti á markvissan hátt til að styrkja starfsmenntun að því gefnu að vandað sé til umgjærðar sjóðsins og að sátt sé um starfsemi hans. Mennta- og menningarmálaráðuneyti er hvatt til að marka sjóðnum stefnu og skilgreina markmið og árangursmælikvarða fyrir starfsemi hans.



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7  
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík  
Sími 569-7100  
[postur@rikisend.is](mailto:postur@rikisend.is) – [www.rikisendurskodun.is](http://www.rikisendurskodun.is)