

Júní 2026



Málefni einkaskóla á framhaldsskólastigi og á mörkum skólastiga

Tillögur starfshóps

Stjórnarráð Íslands
Forsætisráðuneytið



Forsætisráðuneytið

Stjórnarráðshúsinu við Lækjargötu – 101 Reykjavík

Málefni einkaskóla á framhaldsskólastigi og á mörkum skólastiga. Tillögur starfshóps.

Júní 2026

for@for.is

stjornarradid.is

Umbrot og textavinnsla:

Forsætisráðuneytið

©2026 Forsætisráðuneytið

ISBN 978-9935-482-62-4

Efnisyfirlit

Samantekt og helstu tillögur.....	4
1. Inngangur og afmörkun	6
2. Kjarnaverkefni ríkisins – stöðumat.....	9
2.1 Framhaldsskólastigið	9
2.2 Lagaleg umgjörð	11
2.3 Hæfniramma	12
2.4 Viðurkenningarferli einkaskóla.....	13
2.5 Þjónustu- og styrktarsamningar	14
2.6 Fjármögnun	14
2.7 Einkaskólar á framhaldsskólastigi.....	15
2.8 Námsleiðir á mörkum skólastiga.....	16
2.9 Sérstaða listnáms á framhaldsskólastigi	18
2.10 Mat á námi á milli skólastiga	19
2.11 Aldursdreifing nemenda.....	20
2.12 Greining á núverandi stöðu.....	21
3. Umgjörð einkarekinna framhaldsskóla á öðrum Norðurlöndum.....	22
3.1 Fyrirkomulag listnáms á framhaldsskólastigi á öðrum Norðurlöndum.....	23
4. Tillögur	26
1. Endurskoðun laga um framhaldsskóla – skýrari lagaumgjörð einkaskóla	27
2. Afmörkun 4. hæfnipreps og náms á mörkum skólastiga.....	28
3. Mótun heildstæðrar stefnu um listnám á framhaldsskólastigi	29
4. Skýrari umgjörð náms í flugtengdum greinum	30
5. Heimildir og ítarefni.....	31

Samantekt og helstu tillögur

Starfshópur forsætisráðherra var skipaður í nóvember 2025 til að gera tillögur um samræmda stefnu og lagaumgjörð um einkaskóla sem starfa á framhaldsskólastigi eða á mörkum þess og háskólastigs. Tílefni skipunarinnar var m.a. sú óvissa sem ríkt hefur um stöðu slíkra skóla í lögum og framkvæmd, einkum hvað varðar fjármögnun, viðurkenningu og réttindi nemenda.

Greining starfshópsins leiðir í ljós að þrátt fyrir að einkareknir framhaldsskólar starfi innan sama lagaramma og opinberir framhaldsskólar er starfsemi þeirra að mörgu leyti ólík, einkum hvað varðar hlutverk, aldurssamsetningu nemenda, fjármögnun og tengsl við önnur skólastig.

Innleiðing 4. hæfnipreps og þróun náms á mörkum framhalds- og háskólastigs hefur jafnframt leitt til fjölbreytts námsframboðs sem fellur ekki ávallt skýrt að hefðbundinni skiptingu skólastiga.

Viðurkenning samkvæmt lögum um framhaldsskóla felur í sér faglega staðfestingu á starfsemi en leiðir ekki sjálfkrafa til opinberrar fjármögnunar. Tengsl milli viðurkenningar, samningsgerðar og fjármögnunar eru ekki formfest í lögum heldur hafa mótast af framkvæmd. Slík tilhögun getur haft áhrif á fyrirsjáanleika í rekstri og réttarstöðu nemenda, einkum þegar um er að ræða nám sem spannar fleiri ár eða er staðsett á mörkum skólastiga.

Samanburður við önnur Norðurlönd bendir til þess að víða sé skýrari tenging milli viðurkenningar og opinbers framlags, auk þess sem aðgreining milli ungmennanáms og fullorðins- eða viðbótarnáms er formfastari en hér á landi.

Í ljósi framangreinds leggur starfshópurinn til að unnið verði að skýrari og samræmdari lagaumgjörð um einkaskóla á framhaldsskólastigi með það að markmiði að:

- skýra tengsl milli viðurkenningar og fjármögnunar,
- afmarka betur ábyrgð ríkisins gagnvart ólíkum tegundum náms,
- tryggja jafnræði í viðurkenningu og mati á námi, þannig að nemendur séu ekki settir í lakari stöðu vegna náms utan hefðbundins kerfis (t.d. í flugnámi eða listnámi),
- samræma reglur um viðbótarnám og nám á 4. hæfniprepi,
- og tryggja aukinn fyrirsjáanleika og jafnræði nemenda óháð rekstrarformi skóla.

Starfshópurinn leggur jafnframt til eftirfarandi tillögur til að stuðla að samræmdri stefnu og lagaumgjörð:

- 1 Endurskoðun laga um framhaldsskóla.** Lagt er til að unnið verði að því að skýra og samræma tengsl milli viðurkenningar, samninga og fjármögnunar sjálfstætt rekinna framhaldsskóla og tryggja fyrirsjáanlega og formfasta umgjörð um starfsemi þeirra.
- 2 Afmörkun náms á 4. hæfniprepi og náms á mörkum skólastiga.** Lagt er til að unnið verði að því að skýra forsendur staðsetningar náms á 4. hæfniprepi og tengsl þess við framhaldsskóla- og háskólastig, með það að markmiði að styðja við samfellu náms á milli skólastiga og auka fyrirsjáanleika fyrir nemendur.
- 3 Mótun heildstæðrar stefnu um listnám á framhaldsskólastigi og á mörkum skólastiga.** Lagt er til að unnið verði að því að móta skýra og samræmda umgjörð um listnám á framhaldsskólastigi og á mörkum skólastiga, með það að markmiði að tryggja jafnræði, fyrirsjáanleika og skýra ábyrgð.
- 4 Skýrari umgjörð flugnáms.** Lagt er til að unnið verði að því að skýra stöðu flugnáms innan íslenska menntakerfisins með það að markmiði að tryggja jafnræði, gagnsæi og fyrirsjáanleika.

Nánari umfjöllun um tillögur starfshópsins er í kafla 4.

1. Inngangur og afmörkun

Starfshópur forsætisráðherra

Í nóvember 2025 skipaði forsætisráðherra starfshóp um málefni einkaskóla á framhaldsskólastigi og á mörkum skólastiga. Starfshópurinn var skipaður samkvæmt ákvörðun forsætisráðherra í samráði við menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðherra, mennta- og barnamálaráðherra og innviðaráðherra. Skipunin var kynnt á fundi ríkisstjórnar.

Samkvæmt skipunarbréfi var verkefni starfshópsins að gera tillögu um samræmda stefnu og lagaumgjörð um einkaskóla sem starfa á framhaldsskólastigi eða á mörkum þess og háskólastigs. Um er að ræða fjölbreyttan hóp skóla, þar á meðal listaskóla og skóla sem bjóða upp á sérhæft nám og viðbótarnám, m.a. á 4. hæfniprepi samkvæmt hæfniramma um íslenska menntun.¹ Sameiginlegt með þessum skólum er að þeir starfa að hluta utan hefðbundins ramma framhaldsskólastigs og sækjast í sumum tilvikum eftir sambærilegri viðurkenningu og fjármögnun og gildir á háskólastigi.

Óvissa hefur ríkt um stöðu þessara skóla í lögum og framkvæmd, meðal annars vegna þess að:

- laga- og fjármögnunarkerfi eru ekki hönnuð með nám á mörkum skólastiga í huga,
- verka- og kostnaðarskipting milli ríkis og sveitarfélaga er óskýr, einkum í listnámi,
- viðmið um viðurkenningu og fjármögnun eru ekki samræmd,
- heildarstefnu skortir um nám á mörkum framhalds- og háskólastigs,
- samhæfing milli ráðuneyta hefur verið takmörkuð.

Í skipunarbréfi var jafnframt kveðið á um að starfshópurinn skyldi fjalla um kjarnaverkefni ríkisins á viðkomandi málefnasviðum og meta hvort þörf væri á skýrari verkaskiptingu milli ráðuneyta.

Nánar tiltekið átti starfshópurinn einkum að fjalla um eftirfarandi þætti:

- núgildandi regluverk og hvort þörf væri á breytingum á lögum, reglum og fjármögnunarkerfum,
- viðmið um gæði og viðurkenningarferli fyrir einkaskóla,
- stöðu listnáms og annarra námsleiða sem falla utan hefðbundins ramma,
- hvort þörf sé á mótun heildarstefnu fyrir einkaskóla og listnám.

¹ Stjórnarráðið (2016). *Hæfniramma um íslenska menntun*. Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsing nr. 400/2021 um útgáfu hæfniramma um íslenska menntun.

Með breytingum sem urðu á skipun starfshópsins tóku eftirfarandi þátt í störfum hópsins:

Rósa Guðrún Erlingsdóttir, formaður, fulltrúi forsætisráðuneytis

Auður Björg Árnadóttir, fulltrúi forsætisráðuneytis

Jón Vilberg Guðjónsson, fulltrúi menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneytis

Íva Sigrún Björnsdóttir, fulltrúi mennta- og barnamálaráðuneytis

Katrín Pálsdóttir, fulltrúi innviðaráðuneytis

Nanna Kristjana Traustadóttir, fulltrúi mennta- og barnamálaráðuneytis.

Með starfshópnum vann Atli Viðar Thorstensen, samhæfingarstjóri í forsætisráðuneytinu.

Afmörkun efnis

Tilfni þess að starfshópurinn var skipaður er að á undanförunum árum hafa komið upp álitamál í tengslum við fjárveitingar hins opinbera til reksturs viðurkenndra einkaskóla á framhaldsskólastigi, sem og réttindi nemenda við slíka skóla, einkum í kjölfar rekstrarvanda og við mat á námi.

Á Íslandi starfa eingöngu rannsóknaháskólar² en í nágrennalöndunum er víða tvískipt háskólakerfi, með rannsóknarháskólum og fagháskólum, sem sinna einkum sérhæfðu starfsnámi og námi til starfsréttinda. Þessi munur endurspeglar í mismunandi staðsetningu og umgjörð sérhæfðs starfsnáms og listnáms innan menntakerfa landanna.

Innleiðing 4. hæfnipreps í hæfniramma um íslenska menntun,³ sbr. 20. gr. laga um framhaldsskóla nr. 92/2008, hefur leitt til fjölgunar námsleiða sem eru á mörkum framhaldsskóla- og háskólastigs. Í kjölfarið hafa komið fram fræðsluaðilar sem starfa á þessum mörkum og bjóða upp á sérhæft starfsnám og listnám sem fellur ekki alltaf skýrt að hefðbundinni skiptingu skólastiga.

Þrátt fyrir heimildir í 20. gr. laga um framhaldsskóla og 10. gr. laga um háskóla um mat á slíku námi til háskólaeininga (ECTS) og heimild háskóla til að meta slíkt nám á háskólastigi hefur reynslan sýnt að kerfislegar hindranir eru til staðar. Þær tengjast m.a. ólíkri fjármögnun milli skólastiga sem falla undir mismunandi málefna svið í fjárlögum og heyra undir mismunandi ráðuneyti eftir 1. febrúar 2022.⁴

² Háskóli er sjálfstæð menntastofnun sem sinnir kennslu, rannsóknum, varðveislu þekkingar, þekkingarleit og sköpun á sviðum vísinda, fræða, tæknipróunar eða lista, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga um háskóla nr. 63/2006.

³ Auglýsing nr. 400/2021 um útgáfu hæfniramma um íslenska menntun.

⁴ Forsetaúrskurður nr. 6/2022 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, sbr. úrskurður nr. 5/2025.



Viðurkenningarferli einkaskóla á framhaldsskólastigi skv. 12. gr. laga um framhaldsskóla og ferli fyrir háskólaviðurkenningu skv. 3. gr. laga um háskóla eru

jafnframt ólík að uppbyggingu og inntaki.⁵ Sama á við um gerð samninga við einkarekna framhaldsskóla. Þá skortir skýra lagaumgjörð um flokkun tiltekinna námsleiða sem falla á milli skólastiga.

Hér á landi er ekki til staðar almenn löggjöf um listfræðslu, utan laga um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla nr. 75/1985, sem fjalla einkum um fjármögnun og rekstur tónlistarskóla í eigu sveitarfélaga, sem og einkarekinna tónlistarskóla. Í bráðabirgðaákvæði laganna er vísað til verkaskiptasamkomulags milli ríkis og sveitarfélaga um fjármögnun tónlistarnáms. Að öðru leyti liggur ekki fyrir skýr verkaskipting milli ríkis sveitarfélaga á sviði listnáms.

Skýrsla þessi fjallar um stöðu einkaskóla á framhaldsskólastigi og skóla á mörkum skólastiga. Hún greinir lagaumgjörð, viðurkenningar- og fjármögnunarkerfi og metur hvort þörf sé á skýrari og samræmdari umgjörð, meðal annars með hliðsjón af skipulagi sambærilegs náms á öðrum Norðurlöndum.

Jafnframt er fjallað um nám til starfsréttinda sem fellur utan hefðbundins kerfis og nýtur takmarkaðs opinbers stuðnings, svo sem flugnám og flugvirkjun. Ljóst þykir að jafnræði til náms í þessum greinum hefur ekki verið tryggt hér á landi, meðal annars vegna takmarkaðrar aðkomu opinberra fjármögnunarkerfa, svo sem námslána.

⁵ Mennta- og barnamálaráðuneytið (2024). *Handbók um viðurkenningu háskóla á Íslandi*. Stjórnarráð Íslands.

2. Kjarnaverkefni ríkisins – stöðumat

Framhaldsskólastigið er meðal kjarnaverkefna ríkisins á sviði menntamála. Ríkið ber ábyrgð á lagalegri umgjörð, stefnumótun og fjármögnun opinberra framhaldsskóla, auka þess að tryggja gæði og samræmi óháð rekstrarformi skóla. Sú ábyrgð nær jafnframt til þess að setja skilyrði fyrir viðurkenningu og starfsemi einkaskóla og hafa eftirlit með gæðum þeirra.

Viðurkenningar, samningar og fjármögnunarkerfi eru meðal helstu verkfæra ríkisins til að rækja þá ábyrgð.

Þó er mikilvægt að gera greinarmun á ábyrgð ríkisins gagnvart annars vegar almennu framhaldsskólastigi, sem sinnir fræðsluskyldu ungmenna, og hins vegar sérhæfðri starfsemi, svo sem listnámi og öðru námi á mörkum skólastiga. Umfang og eðli ábyrgðar ríkisins kann að vera ólíkt eftir því hvort um er að ræða lögbundið kjarnaverkefni eða sérhæfða starfsemi utan hins almenna kerfis.

2.1 Framhaldsskólastigið

Regluverk og fræðsluskylda

Samkvæmt 3. gr. laga um framhaldsskóla nr. 92/2008 eiga börn og ungmenni sem lokið hafa grunnskóla eða náð 16 ára aldri rétt á að hefja nám í framhaldsskóla og stunda nám við hæfi til 18 ára aldurs. Framhaldsskólastigið felur því í sér bæði rétt nemenda til náms og skyldu ríkisins til að tryggja aðgengi og móta skýra og samræmda umgjörð.

Nám á framhaldsskólastigi er ekki skyldunám í lagalegum skilningi, en fræðsluskylda ríkisins nær til 18 ára aldurs.

Umfang og fjármögnun

Á Íslandi starfa 27 opinberir framhaldsskólar og 10 einkaskólar sem hlotið hafa viðurkenningu á grundvelli laga um framhaldsskóla. Þessir skólar starfa innan sama lagaramma, þótt rekstrarform og fjármögnunarfyrirkomulag sé ólíkt. Flugskólar og listdanskólar falla utan þessarar skilgreiningar.

Fjárveitingar til framhaldsskólastigsins falla undir málefnasvið 20 í fjárlögum. Samkvæmt fjárlögum 2026 nemur heildarfjárheimild til málefnasviðsins 53.361,3 m.kr. Þar af renna 81% til opinberra framhaldsskóla, 16% til þriggja einkaskóla sem starfa innan reiknilíkans framhaldsskóla —Tækniskólans, Verzlunarskóla Íslands og Menntaskólans í Borgarfirði — og 3% til annarra einkarekinna skóla.

Nemendur í fullu námi eru 19.240, samkvæmt fylgiriti fjárlaga 2026.⁶ Á höfuðborgarsvæðinu eru 12.590 og á landsbyggðinni 6.650. Þar af stunda 3.590 nám í

⁶ Nemandi í fullu námi: Miðað er við fjölda nemenda þremur vikum eftir upphaf annar. Nemandi telst í fullu námi ef hann er skráður í 100% nám (60 námseiningar) í verðflokkum 1, 2, 2b, 3 og 11. Í verðflokkum 4, 5, 6 og 7 telst nemandi

Tækniskólanum og Verzlunarskólanum og 150 í Menntaskólanum í Borgarfirði. Auk þess eru tæplega 600 nemendur skráðir í aðra einkaskóla á framhaldsskólastigi, sem njóta opinberrar fjármögnunar á grundvelli samninga við mennta- og barnamálaráðuneytið.

Námsbrautakerfi og dreifstýring

Námsframboð á framhaldsskólastigi byggist á námsbrautum sem uppfylla skilyrði aðalnámskrár framhaldsskóla og hljóta viðurkenningu (áður staðfestingu) ráðherra. Staðfestar námsbrautir verða hluti af gildandi aðalnámskrá og lúta þeim viðmiðum og hæfnikröfum sem þar eru settar fram.

Kerfið er að verulegu leyti dreifstýrt. Framhaldsskólar hafa svigrúm til að móta og þróa námsbrautir innan ramma aðalnámskrár og leggja þær fram til staðfestingar. Við staðfestingu iðn- og verkgreina er meðal annars stuðst við umsagnir fagaðila.

Samkvæmt gildandi aðalnámskrá er gert ráð fyrir að umsögn háskóla liggi fyrir við mótun undirbúningsbrauta til háskólanáms. Sú krafa hefur þó ekki verið formfest með skýrum og bindandi hætti í framkvæmd, sem leiðir til þess að aðkoma háskóla er óstöðluð og í reynd háð tilviljunum⁷. Þetta getur haft áhrif á gæði, samræmi og fyrirsjáanleika í tengslum framhaldsskóla- og háskólastigs.

Um fjögur hundruð staðfestar námsbrautir eru starfræktar á framhaldsskólastigi. Fjölbreytni námsframboðs endurspeglar sveigjanleika kerfisins en jafnframt dreifða ábyrgð og takmarkaða heildarsýn.

Í því samhengi er tilefni til að beina sjónum að 29. gr. laga um framhaldsskóla, þar sem kveðið er á um svonefnda kjarnaskóla. Ákvæðið gerir ráð fyrir stjórnþæki sem tryggir lágmarksnámsframboð, jafnræði nemenda og ákveðið samræmi í kerfinu.

Ákvæðið hefur þó ekki verið nýtt í framkvæmd og enginn skóli er í dag skilgreindur sem kjarnaskóli. Afleiðingin er sú að kerfið skortir virkt fyrirkomulag til að tryggja lágmarksviðmið og samræmda uppbyggingu námsbrauta, sem hefur leitt til aukins breytileika milli skóla og óskýrra tengsla við opinbera fjármögnun.

Áskoranir og álitæfni

Á undanförunum árum hefur komið fram ákall um aukna samræmingu í námsbrautagerð og skýrari leiðbeiningar frá stjórnvöldum. Bent hefur verið á misræmi

í fullu námi ef hann er skráður í að lágmarki 80% nám. Nemendur í verðflokkum 8, 9 og 10 eru skráðir miðað við fjölda einstaklinga.

⁷ Með breytingalögum nr. 46/2021 við lög um háskóla nr. 63/2006 og lög um opinbera háskóla nr. 85/2008 voru rýmkaðar aðgangskröfur að háskólanámi og háskólum gert skylt að birta viðbótarkröfur fyrir inntöku nemenda á einstakar námsleiðir á háskólastigi. Í umsögn um frumvarpið sem varð að lögum nr. 46/2021 varaði Háskóli Íslands við því að breytingin myndi í raun draga úr gildi stúdentsprófs og annarra námsloka á þriðja hæfniprepi sem inntökuskilyrði fyrir ýmsar námsleiðir á háskólastigi. Reynslan af lagabreytingunni virðist vera sú sem varað var við.

í framsetningu og uppbyggingu námsbrauta og skort á samræmdum viðmiðum, meðal annars af hálfu háskóla.⁸

Í ljósi þessa er mikilvægt að skýrt sé hvernig staðfesting námsbrauta tengist viðurkenningu skóla, samningum og opinberri fjármögnun. Þegar aðilar bjóða upp á staðfestar námsbrautir skapast réttmætar væntingar um jafnræði og að réttindi nemenda séu tryggð.

Þörf er jafnframt á skýrari afmörkun hugtaksins „viðbótarnám við framhaldsskóla“, einkum þegar um er að ræða nám á 4. hæfniprepi. Í framkvæmd hefur komið upp óvissa um forsendur slíkrar flokkunar og tengsl við aðalnámskrá.

Í ljósi framangreinds er tilefni til að meta hvort skýra þurfi betur í lögum eða tengdu regluverki, einkum er varðar:

- skilyrði fyrir viðbótarnámi,
- verklag við staðfestingu námsbrauta á 4. hæfniprepi,
- tilgang og framkvæmd 29. gr. framhaldsskólalaga um kjarnaskóla,
- tengsl staðfestingar námsbrauta við opinbera fjármögnun,
- og viðmið um gæði, uppbyggingu og framsetningu námsbrauta.

2.2 Lagaleg umgjörð

Lög um framhaldsskóla nr. 92/2008 mynda lagalegan grunn framhaldsskólastigsins. Lögin taka bæði til opinberra framhaldsskóla og einkaskóla sem hlotið hafa viðurkenningu ráðherra.

Í lögnum er annars vegar kveðið á um ábyrgð ríkisins á rekstri opinberra skóla og hins vegar um skilyrði fyrir viðurkenningu og starfsemi einkarekinna skóla. Ríkinu er þannig falið tvíþætt hlutverk: að starfrækja opinbera framhaldsskóla og að setja, framfylgja lögum og hafa eftirlit með þeim lagaramma sem gildir um aðra rekstraraðila á framhaldsskólastigi.

Framhaldsskólalögin gera ekki ítarlegan greinarmun á ólíkum tegundum einkaskóla. Sama lagaumgjörð nær þannig bæði til almennra framhaldsskóla sem sinna fræðsluskyldu barna og ungmenna og til sérhæfðra fræðsluaðila sem starfa á mörkum framhalds- og háskólastigs eða sinna að hluta nemendum utan fræðsluskyldualdurs.

Þessi sameiginlegi lagarammi tekur því til starfsemi sem getur verið ólík að eðli, hlutverki og ábyrgð innan menntakerfisins.

Í ljósi þeirrar þróunar sem orðið hefur með fjölgun námsleiða á 4. hæfniprepi og aukinni starfsemi fræðsluaðila á mörkum skólastiga vaknar sú spurning hvort núverandi lagaumgjörð taki nægilega mið af þessari fjölbreytni. Sérstaklega er tilefni

⁸ Hópur fulltrúa frá Háskóla Íslands, Háskólanum í Reykjavík og Háskólanum á Akureyri, sem stendur að baki verkefninu Samstarf um STEM (SamSTEM).

til að meta hvort þörf sé á skýrari aðgreiningu innan lagaramma framhaldsskólastigsins með tilliti til eðlis og hlutverka mismunandi aðila.

2.3 Hæfniramma

Hæfniramma um íslenska menntun er sameiginlegur viðmiðunarramma sem tengir námslok við skilgreind hæfniprep og auðveldar samanburð innanlands og milli landa.⁹ Ramminn samanstendur af sjö hæfniprepum sem endurspeglar stigvaxandi kröfur um þekkingu, leikni og hæfni.

Hæfniramma um íslenska menntun			
Stig (einkun) (2021)	Lýsing á hæfni	Dæmi um námslok	Stig (einkun) (2021)
7	- Hefur yfirlýðningu yfir kynningu, rannsóknir og nýjustu þekkingu innan síns sviðs. - Getur framkvæmt og leitt rannsóknir af öryggi með þróun nýrrar þekkingar að leiðarljóði. - Getur sýnt sjálfstæði og frumkvæði og borið ábyrgð á fólkins frabliðgu vinnu og máláð henni til annarra.	Doktorspróf	8
6.2	- Hefur aflagi sér þekkingar með námslokum og skilar frabliðgu viðfangsefni og álitamáli og getur sett nýjustu þekkingu í samhengi. - Getur sýnt fólks viðfangsefni og beitt viðfangandi aðferðum við framkvæmd annarrar rannsóknarverkefna. - Getur átt frumkvæði að nýjum verkefnum, metið þá aðferðafræði sem við á, stjórnt þeim og borið ábyrgð á sínu vinnu og samstarfsmanna.	Meistarapróf	7
6.1	- Þekki og skilar frabliðgu viðfangsefni og álitamáli og getur sett nýjustu þekkingu í samhengi. - Getur beitt aðferðum frabliðgu-ístarfsgreina til að setja fram, þróa og leysa verkefni. - Getur átt frumkvæði að nýjum verkefnum, stjórnt þeim og borið ábyrgð á sínu vinnu og samstarfsmanna.	Vibbótarspróf á meistarastigi	
5.2	- Hefur skilning og innvið á helstu frabliðgu hugtökum og kenningum og hefur vitneskju um nýjustu þekkingu á viðmiði. - Getur beitt gagnrýni aðferðum frabliðgu-ístarfsgreina við úrlausn verkefna og lagt á þær sjálfstætt mál. - Getur unnið sjálfstætt og skipulega, gert og fylgt áætlunum og leitt verkefni.	Bakkalárrpróf	6
5.1	- Hefur þekkingu á viðmiði kenningum og frabliðgu hugtökum og þekkir stóðu viðkomandi sviðs í viðmiði samhengi. - Getur undirbúið og framkvæmt verkefni og nýtt þá tækni sem notuð er í viðkomandi frabliðgu-ístarfsgreini. - Getur sýnt frumkvæði og sjálfstæði í vinnuáætlunum og unnið með öðrum að úrlausn verkefna.	Diplómapróf	
4	- Hefur sérhæfða þekkingu sem nýtt er viðmiði og stjórntun í starfi og leita til undirbúningu náms. - Getur skipulagt vinnuferil, beitt viðfangandi tækni og þróað starfaáætlanir á ábyrgð heli. - Getur leiddent og leitt faglega þjálfun, metið engla vinnuáætlun og annarra og borið ábyrgð á hagnýtingu starfsgreina í þverfaglegu samstarfi.	Vibbótarnám við framhaldsskóla (a)	5
3	- Hefur sérhæfða þekkingu sem nýtt er í starfi og leita til undirbúningu frekara náms. - Getur skipulagt og metið engla stórt, sýnt fagmennsku og frumkvæði. - Getur nýtt sérhæfða þekkingu til ummála, leitt fagleg ráð og tekið þátt í þverfaglegu samstarfi.	Stúdentspróf, próf til starfsréttinda (a), önnur lokapróf (a), áttarannám að háskólanámi	4
2	- Hefur þekkingu á verkefnum og hugtökum sem nýtt er í námi og leita starfi. - Getur beitt viðfangandi faglegum aðferðum, verkefnum og upplýsingum við leisu viðfangsefna. - Getur starfað með öðrum, tekið frumkvæði í samskipunum og borið ábyrgð á skilgreindum verkefnum.	Framhaldsskólápróf, próf til starfsréttinda (a), önnur lokapróf (a)	3
1	- Hefur grunnþekkingu sem nýtt er í starfi og leita til undirbúningu frekara náms. - Getur leyst viðfangsefni með þá að vinna í erfiðum upplýsingum í námi og leita starfi. - Getur unnið undir leiðsögu annarra með nokkru sjálfstæði í almúkuðum verkefnum.	Framhaldsskólápróf, önnur lokapróf (a), námslok ír grunnskóla	1 og 2

Dæmi: a) lönmeistari. b) Húsnámsbúur, sjúkraliði. c) Garðyrkjunfræðingur, tækniteiknari. d) Vélstjórn með A-réttindi. e) Frístundaleiðbeinandi, ljútskurðarmaður. f) Skólaári.

Mynd 1. Hæfniramma um íslenska menntun

Námslok á hverju skólastigi eru tengd lærdómsviðmiðum á því hæfniprepi og geta þannig veitt aðgang að frekara námi.

Í samhengi þessarar skýrslu er sérstaklega mikilvægt að fjórða hæfniprepið hefur skapað svigrúm fyrir námsleiðir sem liggja á mörkum framhaldsskólastigs og háskólastigs. Slíkt nám getur haft einkenni beggja skólastiga og kallar því á skýra afstöðu til lagaumgjörðar, viðurkenningar og fjármögnunar.

Innleiðing 4. hæfnipreps hefur í framkvæmd leitt til fjölbreytts námsframboðs sem fellur ekki alltaf skýrt að hefðbundinni skiptingu skólastiga. Sú þróun kallar á skýrari afmörkun á því hvaða regluverk og ábyrgð eigi við um slíkt nám og hvort þörf sé á sérstakri flokkun eða aðgreiningu innan kerfisins.

⁹ Auglýsing um útgáfu hæfniramma um íslenska menntun nr. 400/2021. Stjórnarráð Íslands.

2.4 Viðurkenningarferli einkaskóla

Einkaskólar á framhaldsskólastigi starfa á grundvelli viðurkenningar ráðherra samkvæmt 12. gr. laga um framhaldsskóla og reglugerð nr. 426/2010 um viðurkenningu einkaskóla á framhaldsskólastigi. Í viðurkenningu felst staðfesting á því að starfsemi skólans uppfylli skilyrði laganna og ákvæði reglugerðarinnar sem sett er á grundvelli þeirra.

Viðurkenning nær til þeirra námsbrauta sem tilgreindar eru í umsókn og hljóta viðurkenningu mennta- og barnamálaráðuneytisins. Viðurkenningin felur þó hvorki í sér sjálfkrafa rétt til fjárframlaga úr ríkissjóði né tryggir nemendum sjálfstæðan rétt til námslána.¹⁰

Umsókn um viðurkenningu er lögð fram af ábyrgðaaðila einkarekins skóla. Við mat á umsókn er m.a. litið til skólanámskrár, námsbrautalýsinga, skipulags, stefnumörkunar, fjárhagslegs rekstraröryggis og starfsaðstöðu, auk annarra skilyrða samkvæmt 12. gr. laga um framhaldsskóla. Viðurkenning er veitt tímabundið og getur gilt í allt að þrjú ár í senn.

Skólar sem hlotið hafa viðurkenningu starfa að öðru leyti sjálfstætt innan marka laga, reglna og aðalnámskrár. Að því marki sem þeir taka ákvarðanir um réttindi og skyldur nemenda gilda reglur stjórnsýsluréttar, og réttarstaða nemenda er að meginstefnu sambærileg réttarstöðu nemenda í opinberum framhaldsskólum.

Frá þessu eru þó frávik. Gjaldtökuheimildir samkvæmt 45. gr. laga um framhaldsskóla taka samkvæmt orðanna hljóðan einungis til opinberra skóla, en gjaldtaka hjá viðurkenndum einkaskólum byggir á ákvæðum þjónustu- eða styrktarsamninga við ríkið. Þá falla starfsmannamál slíkra skóla utan þess opinbera rekstrarramma sem gildir um ríkisrekna framhaldsskóla.

Viðurkenning felur ekki í sér skuldbindingu ríkisins um fjármögnun. Í framkvæmd hefur ráðuneytið gert annars vegar þjónustusamninga samkvæmt 40. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál og hins vegar styrktarsamninga samkvæmt 42. gr. sömu laga við sjálfstætt starfandi fræðsluaðila. Samningsformið hefur verulega þýðingu fyrir fjármögnun, ábyrgð og stöðu viðkomandi skóla.

Þjónustusamningar fela almennt í sér að skóla er falið að sinna tiltekinni þjónustu sem ríkið ber ábyrgð á, en styrktarsamningar fela í sér fjárframlag án sambærilegrar skuldbindingar. Slíkir samningar hafa einkum verið notaðir þegar um er að ræða sérhæft nám eða námsframboð sem er í þróun og fellur utan fræðsluskyldu hins opinbera.

¹⁰ Nám í framhaldsskóla til námsloka á þriðja hæfniprepi (stúdentspróf) er ekki lánshæft. Starfsnám í framhaldsskóla og viðbótarnám á framhaldsskólastigi (á fjórða hæfniprepi) er lánshæft skv. 7. gr. laga um Menntasjóð námsmanna nr. 60/2020. Nemendur í framhaldsskóla sem þurfa að sækja nám fjarri lögheimili geta átt rétt á námsstyrk til jöfnunar á námskostnaði samkvæmt lögum um námsstyrki nr. 79/2003.

Af framangreindu leiðir að tengsl milli viðurkenningar, samningsgerðar og opinberrar fjármögnunar eru ekki formfest í lögum heldur hafa mótast af framkvæmd. Slík tilhögun getur skapað óvissu um stöðu skóla og réttindi nemenda, einkum þegar um er að ræða nám sem spannar fleiri ár eða fer fram á mörkum skólastiga.

2.5 Þjónustu- og styrktarsamningar

Ákvæði um gerð þjónustusamninga við framhaldsskóla eru í 44. gr. laga um framhaldsskóla. Í 1. mgr. er kveðið á um almenna heimild til samningsgerðar en í 2. og 3. mgr. eru sérstök ákvæði um samninga við einkarekna framhaldsskóla. Með breytingum sem gerðar voru á lögnum í desember 2025 var markmiðið að skýra stöðu slíkra samninga og afmarka að þeir skuli gerðir við skóla sem hlotið hafa viðurkenningu samkvæmt 12. gr. laganna.¹¹

Samningsgerð við einkarekna skóla fer jafnframt eftir lögum um opinber fjármál og reglugerð nr. 643/2018 um undirbúning, gerð og eftirfylgni samninga um framkvæmdir, rekstur og afmörkuð verkefni. Gerð þjónustusamnings er háð heimild fjármála- og efnahagsráðuneytis og að undangenginni frumathugun mennta- og barnamálaráðuneytisins. Að fenginni heimild er almennt miðað við að einungis viðurkenndir skólar komi til greina við úthlutun fjárframlaga.

Í framkvæmd hafa bæði þjónustu- og styrktarsamningar verið notaðir. Þá hafa komið upp tilvik þar sem frumkvæði að samþykki fjárveitingar hefur komið frá Alþingi við afgreiðslu fjárlaga. Fjármögnun framhaldsskóla fellur að jafnaði ekki undir útboðsskyldu eða reglur EES um ríkisaðstoð, en einstaka tilvik hafa þó verið metin með hliðsjón af lögum um opinber innkaup.¹²

Við endurskoðun laga um grunnskóla árið 2016 var settur sérstakur kafli um sjálfstætt rekna grunnskóla þar sem kveðið var ítarlega á um skilyrði viðurkenningar, samninga, fjárframlög, eftirlit og ábyrgð. Sambærileg heildstæð lagaumgjörð hefur ekki verið sett um sjálfstætt rekna framhaldsskóla.

Þrátt fyrir nýlegar breytingar á 44. gr. laga um framhaldsskóla hefur ekki enn reynt á ákvæðið í framkvæmd. Í ljósi mikilvægi samningsgerðar fyrir fjármögnun og ábyrgðarskiptingu er tilefni til að meta hvort núverandi lagaumgjörð tryggi nægilega skýra og fyrirsjáanlega framkvæmd.

2.6 Fjármögnun

Fjármögnun einkaskóla á framhaldsskólastigi byggist í framkvæmd á viðmiðum sem mótast hafa af stjórnsýsluframkvæmd, þar sem ekki liggur fyrir formlega skilgreint og heildstætt fjármögnunarkerfi sambærilegt því sem gildir um opinbera framhaldsskóla.

¹¹ Breytingalög nr. 89/2025.

¹² Við val á skóla til að starfrækja tónlistarnámsbraut til stúdentsprófs var Ríkiskaupum falið að hafa umsjón með útboðslýsingu og matsferli.

Við ákvörðun framlags til kennslu er almennt stuðst við reiknilíkan framhaldsskóla, þar sem miðað er við einingafjölda eða nemendafjölda eftir atvikum. Verðmat tekur mið af eðli kennslu og kostnaðarþáttum, en útfærslan ræðst af samningsformi hverju sinni. Framlög til einkaskóla taka almennt ekki til húsnæðiskostnaðar heldur fyrst og fremst til kennslu.

Í sumum tilvikum uppfyllir viðurkenning á framhaldsskólastigi skilyrði fyrir lánshæfi hjá Menntasjóði námsmanna, sem getur leitt til þess að bæði skóli og nemandi njóti opinbers stuðnings á grundvelli mismunandi lagaheimilda.

Þjónustu- og styrktarsamningar hafa í framkvæmd oft verið tímabundnir og framlengdir ár frá ári, á meðan námsbrautir eru skipulagðar til lengri tíma, svo sem tveggja eða þriggja ára nám. Innritun nemenda hefur þó ekki verið háð því að fyrir liggi samningur til fulls námstíma.

Aldurssamsetning nemenda getur jafnframt haft áhrif á forsendur fjármögnunar. Fræðsluskylda ríkisins nær til 18 ára aldurs, en lög um framhaldsskóla setja ekki efri aldursmörk fyrir nám á framhaldsskólastigi. Í framkvæmd stunda því bæði ungmenni og fullorðnir nemendur nám í sömu skólum, þótt ábyrgð og fjárhagslegar forsendur ríkisins kunni að vera ólíkar eftir aldri nemenda og eðli náms.

Í sumum einkaskólum er hlutfall nemenda 20 ára og eldri hátt, sem getur haft þýðingu við mat á því hvort og með hvaða hætti fjármögnun eigi að taka mið af fræðsluskyldu hins opinbera annars vegar og námi utan hennar hins vegar.

Breytingar á aldursskilyrðum eða skýrari afmörkun á því hvaða nám fellur undir fræðsluskyldu gætu haft veruleg áhrif á rekstrarumhverfi skóla og fjármögnunarfyrirkomulag og kalla á frekari greiningu með hliðsjón af jafnræði nemenda, aðgengi að námi og ábyrgð ríkisins.

2.7 Einkaskólar á framhaldsskólastigi

Í dag eru hér á landi starfandi 10 sjálfstætt reknir framhaldsskólar sem hlotið hafa viðurkenningu ráðherra á grundvelli 12. gr. laga um framhaldsskóla. Þrátt fyrir sameiginlega lagaumgjörð eru skólarnir ólíkir hvað varðar umfang og námsframboð og gegna því mismunandi hlutverki innan menntakerfisins.

Skólana má gróflega flokka í þrjá meginhópa:

1. **Framhaldsskólar með viðtækt námsframboð** m.a. Tækniskólinn, Verzlunarskóli Íslands og Menntaskólinn í Borgarfirði.
2. **Sérhæfðir starfsnámsskólar**, þar á meðal Fisktækniskóli Íslands og Hárákademían, sem bjóða upp á sérhæft starfsnám sem lýkur með prófi til starfsréttinda.
3. **Listaskólar og skólar á mörkum skólastiga**, þar á meðal eru Menntaskólinn í tónlist, Myndlistarskólinn í Reykjavík og Ljósmyndaskóli Íslands, þar sem nám er ýmist á framhaldsskólastigi eða á 4. hæfniprepi og getur haft einkenni viðbótarnáms.

Námslok við þessa skóla eru á 2.–4. hæfniprepi og ná ýmist til stúdentsprófs eða prófa til starfsréttinda.

Þrátt fyrir sameiginlega lagalega stöðu er fjármögnunar- og samningsstaða þessara þriggja hópa ekki einsleit. Framhaldsskólarnir Tækniskólinn, Verzlunarskóli Íslands og Menntaskólinn í Borgarfirði eru fjármagnaðir með beinum fjárheimildum í fjárlögum og falla að meginstefnu undir reiknilíkan framhaldsskóla. Þeir njóta þannig sambærilegs fyrirsjáanleika í fjármögnun og opinberir framhaldsskólar.

Sérhæfðir starfsnámsskólar og listaskólar starfa hins vegar að jafnaði á grundvelli þjónustu- eða styrktarsamninga við mennta- og barnamálaráðuneytið. Slíkir samningar eru tímabundnir og geta verið afmarkaðir við tiltekna námsbrautir eða verkefni. Fjármögnun í þessum tilvikum er því ekki hluti af heildstæðu og varanlegu kerfi heldur mótast af samningsbundnum forsendum og framkvæmd hverju sinni.

Í sumum tilvikum byggir rekstur að verulegu leyti á skólagjöldum nemenda, einkum þegar opinbert framlag er takmarkað eða nær ekki til alls námsframboðs. Þetta getur haft áhrif á aðgengi nemenda að námi.

Af framangreindu leiðir að staða sjálfstætt rekinna skóla mótast bæði af viðurkenningu samkvæmt lögum og af því hvernig og að hvaða marki ríkið tekur þátt í fjármögnun þeirra.

2.8 Námsleiðir á mörkum skólastiga

Á síðustu tveimur áratugum hafa þróast námsleiðir sem falla ekki skýrt innan hefðbundins ramma framhaldsskólastigsins annars vegar og háskólastigsins hins vegar. Um er að ræða sérhæft starfsréttindanám og viðbótarnám á 3. og 4. hæfniprepi, sem í sumum tilvikum nær yfir fleiri þrep hæfnirammans. Sumar þessara námsleiða falla í reynd utan hefðbundins ramma, sem skapar óljósa stöðu þeirra hvað varðar lagalega umgjörð, gæðaviðmið og opinbera fjármögnun.

Umræddar námsleiðir má gróflega flokka í þrjá meginhópa:

1. Starfsréttindanám sem lýtur sérlögum eða alþjóðlegum reglum

Um er að ræða nám sem leiðir til lögverndaðra starfsréttinda og starfa sem eru mikilvæg á íslenskum vinnumarkaði. Dæmi um slíkt nám eru skip- og vélstjórnarnám og nám í flugtengdum greinum, auk annars sérhæfðs starfsnáms þar sem námskröfur mótast að hluta af alþjóðlegum reglum eða sérlögum. Námið er almennt staðsett á 3.–4. hæfniprepi og lýkur með atvinnuréttindum.

Reynslan sýnir að unnt er að samþætta slíkar námsleiðir inn í hið formlega menntakerfi. Skipstjórnar- og vélstjórnarnám hefur verið aðlagð að framhaldsskólastiginu með þeim hætti að nemendum stendur til boða að ljúka náminu samhliða stúdentsprófi og nýtur það opinbers stuðnings.

Öðru gegnir um flugnám til atvinnuflugmannsskírteinis sem kennt er við tvo skóla hér á landi. Námið er ekki samþætt öðru formlegu námi og nemendum

stendur ekki til boða að ljúka því samhliða stúdentsprófi. Mennta- og barnamálaráðuneytið hefur þó veitt styrki til reksturs bóklegs hluta samtvinnnaðs atvinnuflugmannsnáms, en að öðru leyti er námið að mestu leyti fjármagnað af nemendum sjálfum.

Bóklegur hluti atvinnuflugnáms er lánshæfur hjá Menntasjóði námsmanna, en stærstur kostnaðarliður liggur í verklegum hluta námsins. Heildarkostnaður við flugnám á Íslandi er um 16 m.kr., á meðan hámark skólagjaldalána er um 3,3 m.kr., auk framfærslulána í fjórar annir. Nemendur geta fengið hærri lán vegna sambærilegs náms erlendis.

Flugvirkjunarnám er kennt við Tækniskólann og leiðir til réttinda í samræmi við kröfur Evrópugerða. Námið er ekki niðurgreitt af ríkinu, en nemendum stendur til boða lánsfjármögnun frá Menntasjóði námsmanna.

Framangreind dæmi sýna að sambærilegar námsleiðir búa við ólíka stöðu innan menntakerfisins, bæði hvað varðar viðurkenningu, tengingu við framhaldsskólastig og opinbera fjármögnun. Þessi munur hefur áhrif á aðgengi nemenda að námi og getur haft áhrif á framboð sérhæfðs vinnuafls.

2. Sérhæft viðbótarnám á 4. hæfniprepi

Hér undir fellur m.a. iðnmeistararnám og annað viðbótarnám sem byggir á skilgreindum námslokum á framhaldsskólastigi. Slíkt nám er formlega hluti af framhaldsskólastiginu en getur haft einkenni sem líkjast háskólanámi, bæði hvað varðar sérhæfingu og dýpt.

Þrátt fyrir heimildir í lögum um mat til ECTS-eininga hafa fá dæmi verið um formfast flæði eða mat náms yfir á háskólastig.

3. Sérhæft starfsnám og listnám sem hefur verið staðsett á 4. hæfniprepi og valdið álítaefnum um flokkun og fjármögnun

Hér undir falla m.a. leiðsögunám, fjallaleiðsögn og jöklaleiðsögn, auk sérhæfðs listnáms sem hefur verið staðsett á 4. hæfniprepi eða sótt um viðurkenningu á háskólastigi¹³.

Í þessum tilvikum hefur komið upp ágreiningur um lagalega stöðu, samkeppnisumhverfi og fjármögnun, þar sem námið fellur hvorki skýrt undir hefðbundið framhaldsskólanám né háskólanám í skilningi gildandi laga.

¹³ Í desember 2022 skilaði matshópur alþjóðlegra sérfræðinga, sem ráðherra skipaði til að fjalla um umsókn Kvikmyndaskóla Íslands um háskólaviðurkenningu, matsskýrslu þar sem fram kom að skólinn uppfyllti ekki gildandi viðmið um háskóla en námið gæti þó verið viðurkenningarhæft á háskólastigi (<https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2022/12/31/Althjodlegur-serfraedingahopur-skilar-mati-vegna-umsoknar-Kvikmyndaskola-Islands-um-haskolavidurkenningu/>). Umsókn skólans um háskólaviðurkenningu hlaut ekki frekari framgang þar sem ekki tókst að koma á samkomulagi við viðurkenndan háskóla um viðurkenningu námsins til ECTS námseininga á háskólastigi.

Sameiginlegt með þessum námsleiðum er að þær reyna á skýrleika laga, tengsl við viðurkenningu og forsendur fjármögnunar. Í einstaka tilvikum hafa aðilar starfað án gildrar viðurkenningar samkvæmt lögum um framhaldsskóla, en engu að síður markaðssett starfsemi sína sem framhaldsskólanám eða notið opinberra fjárframlaga.

Þróunin sýnir jafnframt að 4. hæfniprep hæfnirammans hefur í framkvæmd orðið vettvangur nýrra og fjölbreyttra námsleiða sem ekki falla að fullu að hefðbundinni skiptingu skólastiga í menntakerfinu.

Samanburður við önnur Norðurlönd bendir til þess að sambærilegar námsleiðir, svo sem flugnám, séu í sumum tilvikum betur samþættar menntakerfinu en hér á landi. Í Noregi er til dæmis boðið upp á flugnám bæði sem hluta af háskólanámi og sem samþætt starfsnám á framhaldsskólastigi, þar sem nemendur geta átt rétt á opinberum stuðningi.

Þetta undirstrikar þörf á skýrari afmörkun á ábyrgð, viðurkenningu og fjármögnun slíkra námsleiða innan íslenska menntakerfisins.

2.9 Sérstaða listnáms á framhaldsskólastigi

Listnám á framhaldsskólastigi er skipulagt með ólíkum hætti eftir listgreinum og rekstrarformi. Þrátt fyrir að listaskólar starfi á framhaldsskólastigi er staða þeirra innan kerfisins ekki einsleit.

Í meginatriðum má greina skólana með þessum hætti:

- **Viðurkenndir skólar með tímabundna þjónustu- eða styrktarsamninga**, svo sem Menntaskólinn í tónlist, Myndlistarskólinn í Reykjavík og Ljósmyndaskóli Íslands, þar sem fjármögnun ræðst af samningsforsendum hverju sinni.
- **Skólar sem starfa á grundvelli samnings án formlegrar viðurkenningar samkvæmt lögum um framhaldsskóla**, þar sem hið opinbera styður tiltekna kennslu eða námsþætti án þess að viðkomandi stofnun hafi stöðu framhaldsskóla í skilningi laganna.

Þessi munur innan sama námsflokks getur haft áhrif á fyrirsjáanleika rekstrar, gjalddöku og aðgengi nemenda að námi. Munur á fjármögnunarformi getur jafnframt haft áhrif á þá stöðþjónustu sem stendur nemendum til boða og á stöðugleika námsframboðs til lengri tíma.

Þegar listnám færist á 4. hæfniprep eða þegar skólar stefna að því að bjóða nám á háskólastigi verða álitaefnin enn flóknari. Breyting á staðsetningu náms innan hæfnirammans getur haft veruleg áhrif á lagalega stöðu, fjármögnun, réttindi nemenda og stjórnsýslulega meðferð mála.

Staða margra sérhæfðra listaskóla einkennist jafnframt viðkvæmri rekstrarumgjörð, þar sem starfsemin er háð takmörkuðum nemendafjölda og tímabundnum samningum. Slík staða getur haft áhrif á jafnræði nemenda, aðgengi að námi og gæði og stöðugleika námsframboðs til lengri tíma.

2.10 Mat á námi á milli skólastiga

Af sögulegum ástæðum eru dæmi um að starfsmenntanám, sem í eðli sínu er staðsett á þriðja hæfniprepi íslenska hæfnirammans, hafi verið starfrækt á háskólastigi. Þetta á meðal annars við um nám sem áður féll undir lög um búnaðarfræðslu nr. 57/1999, svo sem búfræði, reiðmennsku, garðyrkju og skyldar greinar.

Við brottfall laga um búnaðarfræðslu og flutning Landbúnaðarháskóla Íslands og Háskólans á Hólum undir lög um opinbera háskóla með breytingalögum nr. 56/2013 var í bráðabirgðaákvæði kveðið á um áframhaldandi starfrækslu starfsnáms í landbúnaði hjá háskólunum. Í framkvæmd hefur stærstur hluti námsframboðs Landbúnaðarháskóla Íslands þó verið skilgreindur sem nám á framhaldsskólastigi samkvæmt staðfestri námsbrautarlýsingu í samræmi við lög um framhaldsskóla.

Þessi þróun sýnir að staðsetning náms innan menntakerfisins hefur ekki ávallt verið í samræmi við eðli þess samkvæmt hæfniramma. Mörk framhaldsskólastigs og háskólastigs hafa þannig í reynd verið mótuð af sögulegum og stjórnsýslulegum ákvörðunum fremur en kerfisbundinni flokkun samkvæmt hæfniprepum.

Samkvæmt 20. gr. laga um framhaldsskóla er gert ráð fyrir að viðbótarnám að loknu skilgreindu námi á framhaldsskólastigi, þar á meðal nám á 4. hæfniprepi, geti að uppfylltum skilyrðum, verið metið til ECTS-námseininga á háskólastigi. Sambærileg heimild er í 10. gr. laga um háskóla, þar sem kveðið er á um að háskólar geti metið nám sem fram fer utan háskóla til eininga, enda uppfylli það sambærilegar gæða- og námskröfur.

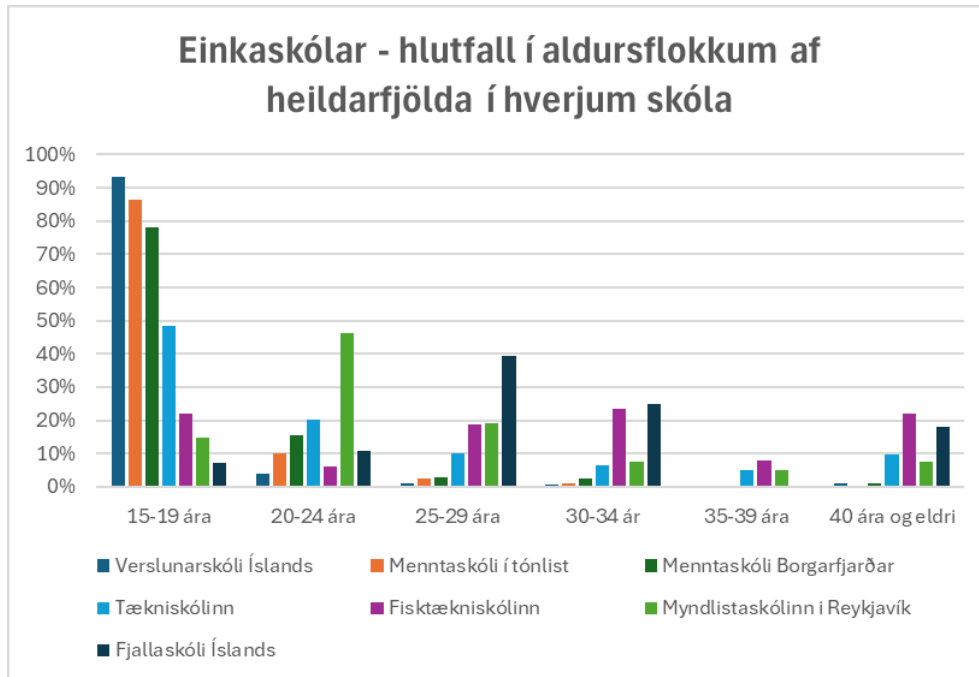
Í framkvæmd hafa þó fá dæmi verið um formfast og samræmt flæði náms milli skólastiga á grundvelli þessara heimilda. Mat á námi hefur að mestu verið tilfallandi og háð ákvörðun einstakra háskóla fremur en byggt á fyrir fram skilgreindum viðmiðum eða samræmdu verklagi.

Skortur á samhæfingu milli framangreindra lagaákvæða torveldar þannig eðlilegt flæði náms, starfsþróun og endurmenntun, sérstaklega í greinum þar sem þörf er á sérhæfðu viðbótarnámi á mörkum skólastiga.

Endurskoðun og samhæfing þessara ákvæða gæti stuðlað að skýrari og fyrirsjáanlegri umgjörð um viðbótarnám og auðveldað þróun námsleiða sem liggja á mörkum framhalds- og háskólastigs. Slík samræming gæti jafnframt mætt þörf fyrir millistig innan menntakerfisins, þar sem sérhæft starfsnám væri staðsett með skýrum hætti í stað þess að falla óljóst milli skólastiga.

2.11 Aldursdreifing nemenda

Aldurssamsetning nemenda varpar ljósi á mismunandi hlutverk einkarekinna skóla innan menntakerfisins.



Mynd 2. Aldursdreifingu nemenda, í sjö einkaskólum vorið 2025, skv. Innu.

Myndin sýnir verulegan breytileika í aldurssamsetningu nemenda í einkaskólum á framhaldsskólastigi og á mörkum skólastiga. Í sumum skólum er yfirgnæfandi meirihluti nemenda á aldrinum 15–19 ára og starfsemin því að meginstefnu sambærileg hefðbundnu framhaldsskólanámi. Í öðrum skólum er hlutfall nemenda 20 ára og eldri hátt, í sumum tilvikum meirihluti, sem bendir til þess að starfsemin beinist fremur að sérhæfðu námi eða námi á mörkum skólastiga.

Gögnin benda þannig til þess að skólarnir sinni ekki einsleitu hlutverki innan menntakerfisins. Hluti þeirra er fyrst og fremst hluti af almennu framhaldsskólastigi, en aðrir starfa í reynd nær viðbótarnámi, endurmenntun eða námi sem hefur skýr tengsl við háskólastig.

Þessi breytileiki hefur þýðingu við mat á lagaumgjörð og fjármögnun. Fræðsluskylda ríkisins nær til 18 ára aldurs, en engin efri aldursmörk eru í lögum um framhaldsskóla. Í nágrannalöndum er hins vegar almennt gerður skýrari greinarmunur á námi fyrir ungmenni annars vegar og námi fyrir fullorðna hins vegar, þar sem fullorðnir sækja að jafnaði nám í aðskildum kerfum eða námsleiðum.

Þegar sami lagarammi og fjármögnunarfyrirkomulag nær til skóla sem hafa mjög ólíka aldurssamsetningu og hlutverk getur skapast óvissa um umfang ábyrgðar ríkisins og forsendur opinbers stuðnings.

Aldursdreifing nemenda undirstrikar því að um er að ræða fjölbreyttan hóp skóla sem starfa við ólíkar forsendur. Það kallar á skýrari afmörkun á milli náms sem fellur undir fræðsluskyldu og náms sem fyrst og fremst hefur einkenni sérhæfðs viðbótarnáms eða endurmenntunar fyrir fullorðna.

2.12 Greining á núverandi stöðu

Á grundvelli stöðumats má álykta að þrátt fyrir að almennir skólar og einkaskólar á framhaldsskólastigi starfi á grundvelli sömu lagaumgjarðar séu forsendur starfseminnar í reynd ólíkar hvað varðar hlutverk, fjármögnun, aldurssamsetningu nemenda og tengsl við önnur skólastig.

Innleiðing 4. hæfnipreps og þróun náms á mörkum framhalds- og háskólastigs hefur leitt til fjölbreytts námsframboðs sem fellur ekki ávallt skýrt að hefðbundinni skiptingu skólastiga. Samhliða hefur komið fram að staðsetning náms innan menntakerfisins ræðst í sumum tilvikum af sögulegum og stjórnsýslulegum ákvörðunum fremur en kerfisbundinni flokkun samkvæmt hæfnirammanum.

Greiningin bendir jafnframt til þess að tengsl milli viðurkenningar, samningsgerðar og opinberrar fjármögnunar séu ekki formfest með skýrum hætti í lögum heldur mótuð af framkvæmd. Slík tilhögun getur haft áhrif á fyrirsjáanleika rekstrar og réttarstöðu nemenda, einkum þegar um er að ræða nám sem spannar fleiri ár eða er staðsett á mörkum skólastiga.

Flæði náms milli skólastiga er takmarkað í framkvæmd þrátt fyrir lagaheimildir þar um. Skortur á samhæfingu milli lagaákvæða og verklags torveldar eðlilega framvindu náms, sérstaklega í sérhæfðu viðbótarnámi og starfsnámi á 4. hæfniprepi.

Að auki sýnir greining á starfsemi og aldurssamsetningu nemenda að einkaskólar sinna ekki einsleitu hlutverki innan menntakerfisins. Hluti þeirra starfar í reynd innan hins almenna framhaldsskólakerfis en aðrir sinna að verulegu leyti sérhæfðu námi eða námi utan fræðsluskyldualdurs. Núverandi laga- og fjármögnunarkerfi tekur ekki að fullu mið af þessum mun.

Samantekið bendir stöðumatið til þess að skortur sé á skýrri og samræmdri umgjörð um:

- afmörkun náms á milli skólastiga,
- tengsl viðurkenningar og fjármögnunar,
- og ábyrgð hins opinbera gagnvart ólíkum tegundum náms og nemendahópum.

Í ljósi framangreinds er ástæða til að meta hvort skýrari aðgreining og samræming innan kerfisins geti stuðlað að auknu samræmi og fyrirsjáanleika, með hliðsjón af ólíkum hlutverkum og eðli starfseminnar. Af þeim sökum er gagnlegt að líta til þess hvernig önnur Norðurlönd hafa mótað umgjörð framhaldsskólastigsins og sérhæfðs náms á mörkum skólastiga, með það að markmiði að varpa ljósi á mögulegar leiðir til úrbóta.

3. Umgjörð einkarekinna framhaldsskóla á öðrum Norðurlöndum

Til viðbótar við mat á núverandi stöðu einkaskóla á framhaldsskólastigi hér á landi var ákveðið að greina umgjörð sambærilegra skóla á öðrum Norðurlöndum. Sú nálgun er í samræmi við skipunarbréf starfshópsins, þar sem lögð er áhersla á að meta regluverk, fjármögnun og stöðu skóla sem starfa á framhaldsskólastigi eða á mörkum þess og háskólastigs.

Markmiðið er að varpa ljósi á hvernig nágrannaríki hafa afmarkað hlutverk, ábyrgð og fjármögnun slíkra skóla, einkum þegar um er að ræða nám á mörkum framhalds- og háskólastigs. Umfjöllunin er ekki tæmandi heldur miðar að því að draga fram meginlínur í lagaumgjörð og framkvæmd sem kunna að hafa þýðingu fyrir stefnumótun hér á landi.

Framhaldsskólakerfi Norðurlanda byggja á sambærilegum meginviðmiðum um jafnræði og aðgengi að menntun. Í öllum löndunum er rekið opinbert framhaldsskólakerfi sem er að meginstefnu til gjaldfrjálst, en umfang sjálfstætt rekinna skóla er mismikið. Í Svíþjóð eru slíkir skólar verulegur hluti kerfisins, en hlutfall þeirra er lægra í Danmörku og Noregi og mjög takmarkað í Finnlandi.¹⁴

Lagaleg umgjörð framhaldsskólastigsins er ólík milli landa en byggir á sambærilegum meginatriðum. Í Noregi er réttur til framhaldsskólanáms lögfestur í heildarlögum um grunn- og framhaldsskóla,¹⁵ en sjálfstætt reknir skólar starfa á grundvelli sérлага um einkaskóla.¹⁶ Í Danmörku fellur framhaldsskólanám undir sérlæg um framhaldsskóla¹⁷ og verk- og starfsnám undir sérlæg,¹⁸ en sjálfstætt reknir skólar starfa samkvæmt lögum um einkastofnanir á framhaldsskólastigi.¹⁹ Í Svíþjóð gilda heildarlög um skólakerfið, þar sem sérstakur kaflí tekur til sjálfstætt rekinna framhaldsskóla.²⁰ Í Finnlandi fellur framhaldsskólanám undir gymnasielagen og starfsnám undir lög um starfsmenntun (lag om yrkesutbildning 531/2017).²¹

Af framangreindri umfjöllun leiðir að ábyrgð á skipulagi og fjármögnun framhaldsskólastigsins er almennt á hendi ríkisvaldsins, þótt framkvæmd og rekstur geti verið í samstarfi við sveitarfélög, sjálfseignarstofnanir eða aðra viðurkennda

¹⁴ OECD (2022–2024). *Education at a Glance*, ásamt göngum Skolverket (Svíþjóð), Utdanningsdirektoratet (Noregur), Børne- og Undervisningsministeriet (Danmörk) og finska mennta- og menningarmálaráðuneytinu.

¹⁵ Lov 9. juni 2023 nr. 30 om grundskoleopplæringa og den vidaregående opplæringa (opplæringslova), Lovdata (Noregur).

¹⁶ Lov 4. juli 2003 nr. 84 om private skoler med rett til statstilskot (privatskolalova), Lovdata. (Noregur).

¹⁷ Bekendtgørelse af lov om de gymnasiale uddannelser, nr. 41 af 12. januar 2024, Retsinformation. (Danmörk).

¹⁸ Bekendtgørelse af lov om erhvervsuddannelser, nr. 961 af 16. august 2024, Retsinformation. (Danmörk).

¹⁹ Bekendtgørelse af lov om private institutioner for gymnasiale uddannelser, nr. 388 af 18. marts 2026, Retsinformation. (Danmörk).

²⁰ Skollag (2010:800) (Svíþjóð)

²¹ Gymnasielag (714/2018) og lag om yrkesutbildning (531/2017) (Finnland).

rekstraraðila. Sameiginlegt með löndunum er að ábyrgðarskipting er skýr í lögum og að tengsl milli viðurkenningar, fjármögnunar og eftirlits eru almennt formfest.

Samhliða hinu opinbera kerfi heimila öll þessi ríki jafnframt starfsemi einkarekinna eða sjálfstætt rekinna framhaldsskóla. Slík starfsemi er háð lögbundnu opinberu viðurkenningar- og eftirlitskerfi. Í Danmörku byggir fjármögnun á svonefndu taxameter-kerfi þar sem fjárframlög fylgja nemendafjölda, í Svíþjóð á „skolpeng“-kerfi þar sem fjármunir fylgja nemendum samkvæmt samræmdum reglum, en í Noregi og Finnlandi á lögbundnum úthlutunar- eða styrkjakerfum.²²

Í flestum tilvikum er þannig lýst með skýrum hætti í lögum að viðurkenning og opinber fjármögnun eru samtvinnaðar. Rekstrargrundvöllur sjálfstætt rekinna skóla er því almennt fyrirsjáanlegur og byggir á almennum, lögbundnum reglum fremur en tímabundnum samningum. Gæðakröfur og námskrár eru jafnframt samræmdar hinu opinbera kerfi, og eftirlit er hluti af almennri stjórnsýslu menntamála.

Þótt löndin deili sameiginlegum meginviðmiðum eru jafnframt ýmis atriði sem greina þau að, einkum hvað varðar skipulag leyfisveitinga, hlutverk ríkis og sveitarfélaga og fyrirkomulag fjármögnunar. Í sumum tilvikum er fjármögnun alfarið á vegum ríkisins, í öðrum í samstarfi ríkis og sveitarfélaga. Þá er víða skýrari aðgreining en hér á landi milli almenns framhaldsskólanáms fyrir ungmenni annars vegar og sérhæfðs starfs- eða viðbótarnáms fyrir fullorðna hins vegar, bæði hvað varðar lagagrundvöll og fjármögnun. Framhaldsskólastigið er því að meginstefnu ætlað ungmennum, á meðan fullorðnir sækja nám í aðskildum kerfum eða námsleiðum, sem stuðlar að skýrari afmörkun ábyrgðar og fjármögnunar.

Samanburður við önnur Norðurlönd bendir til þess að unnt sé að móta skýrari og formfastari umgjörð sjálfstætt rekinna framhaldsskóla en nú er hér á landi, þar sem tengsl milli viðurkenningar, ábyrgðar og opinbers framlags eru betur afmörkuð. Með því mætti draga úr óvissu um stöðu skóla og réttarstöðu nemenda, án þess að ganga gegn meginmarkmiðum norrænu kerfanna um jafnræði og aðgengi að menntun.

3.1 Fyrirkomulag listnáms á framhaldsskólastigi á öðrum Norðurlöndum

Í ljósi sérstöðu listnáms á framhaldsskólastigi hér á landi, sem fjallað er um í kafla 2.9 hér að framan, var ákveðið að greina hvernig sambærilegt nám er skipulagt á öðrum Norðurlöndum. Markmiðið er að varpa ljósi á hvernig ríkin afmarka listnám innan menntakerfisins, þar á meðal með tilliti til laga, fjármögnunar og tengsla við önnur skólastig.

Í flestum tilvikum er listnám á framhaldsskólastigi sambætt hinu almenna menntakerfi og fellur annaðhvort undir almenn lög um framhaldsskóla eða sérlög um starfsnám.

²² OECD (2022–2024), *Education at a Glance*, ásamt upplýsingum frá Børne- og Undervisningsministeriet (Danmörk), Utdanningsdirektoratet (Noregur), Skolverket (Svíþjóð) og finnska mennta- og menningarmálaráðuneytinu.

Jafnframt er víða skýrari aðgreining en hér á landi á milli náms á framhaldsskólastigi annars vegar og sérhæfðs listnáms eða undirbúningsnáms fyrir háskólastig hins vegar.

Í Danmörku er listnám á framhaldsskólastigi að hluta samþætt hinu almenna framhaldsskólakerfi, einkum innan framhaldsskóla sem bjóða upp á sérstakar listabrautir, svo sem í tónlist eða myndlist. Samhliða þessu starfa sérhæfðir listaskólar, einkum á sviði tónlistar og sviðslista, sem í sumum tilvikum hafa stöðu sjálfstæðra stofnana með opinbera viðurkenningu og fjármögnun samkvæmt svonefndu taxameter-kerfi, þar sem fjárframlög fylgja nemendafjölda.²³

Að auki geta nemendur sótt undirbúningsnám fyrir listaháskóla í skóla sem eru starfræktir utan hins almenna framhaldsskólakerfis en njóta engu að síður opinberra fjárframlaga. Þar má nefna Musikalsk Grundkursus (MGK)²⁴, sem er undirbúningsnám á sviði tónlistar og er í sumum tilvikum metið til eininga innan framhaldsskóla. Námið fellur undir lög um tónlist og er fjármagnað af ríki og sveitarfélögum.²⁵ Sambærilegt undirbúningsnám á öðrum sviðum lista, svo sem í myndlist og sviðslistum, er að jafnaði á vegum sjálfstæðra aðila.

Í Finnlandi er listnám á framhaldsskólastigi að mestu leyti samþætt hinu almenna framhaldsskólakerfi, bæði innan bóknámsbrauta og verk- og starfsnáms. Auk þess er boðið upp á starfsmiðað nám á sviði lista og menningar (t.d. í ljósmyndun, hönnun, sviðstækni og leikmyndagerð og tónlist) á grundvelli laga um starfsnám.²⁶ Innan þessa kerfis geta nemendur ýmist lokið námi sem leiðir til starfsréttinda eða frekara náms á háskólastigi.

Í Noregi er listnám á framhaldsskólastigi að mestu leyti hluti af hinu almenna framhaldsskólakerfi, þar sem nemendur geta stundað nám á listnámsbrautum í ákveðnum framhaldsskólum. Jafnframt eru starfræktir sjálfstætt starfandi listaskólar sem fá viðurkenningu og fjármögnun á grundvelli laga um einkaskóla (privatskolelova).

Líkt og í Danmörku og Finnlandi geta nemendur jafnframt sótt undirbúningsnám fyrir nám í listaháskólum í skólum sem starfræktir eru utan hins almenna framhaldsskólakerfis. Þar má einkum nefna nám innan svonefndra fagskóla og fagháskóla, sem fellur undir lög um fagskóla.²⁷ Námið er að hluta fjármagnað af hinu opinbera en getur einnig verið gjaldskyld, einkum í einkareknum skólum.²⁸

Í Svíþjóð er listnám á framhaldsskólastigi samþætt hinu almenna skólakerfi þar sem boðið er upp á sérstakar listabrautir innan ákveðinna framhaldsskóla (estetiska programmet).²⁹ Námið veitir aðgang að háskólanámi og er fjármagnað með sama hætti

²³ Upplýsingar frá Uddannelses- og forskningsministeriet og Kulturministeriet. (Danmörk).

²⁴ Benkendtgørelse om Musikalsk Grundkursus (MGK).

²⁵ Lov om musik, LBK nr. 32/2014, með síðari breytingum. (Danmörk)

²⁶ Laki ammatillisesta koulutuksesta nr. 531/2017 (lag om yrkesutbildning) (Finnland).

²⁷ Fagskoleloven nr. 28/2018. (Noregur)

²⁸ NOKUT – Norwegian Agency for Quality Assurance in Education. (Noregur).

²⁹ Skollag (2010:800). (Svíþjóð).

og annað framhaldsskólanám þar sem fjármunir fylgja nemendum samkvæmt samræmdum reglum.

Samhliða hinu opinbera kerfi starfa sjálfstætt reknir framhaldsskólar (fristående gymnasieskolor), þar á meðal á sviði lista, sem lúta sömu kröfum um námskrár og gæði og opinberir skólar. Undirbúning fyrir frekara listnám er jafnframt hægt að sækja utan framhaldsskólakerfisins, einkum innan svonefndra fagháskóla (folkhögskolor), sem bjóða upp á nám á sérhæfðum listnámsbrautum. Slíkt nám er opinberlega styrkt og hefur ákveðna stöðu innan menntakerfisins, en er ekki hluti af formlegu framhaldsskólastigi.³⁰

Þessi samanburður við önnur Norðurlönd bendir til þess að skipan listnáms á framhaldsskólastigi einkennist almennt af skýrari aðgreiningu milli skólastiga og námsleiða en hér á landi. Í öllum tilvikum er listnám annaðhvort hluti af hinu almenna framhaldsskólakerfi eða fellur undir afmarkað regluverk, svo sem lög um starfsnám eða sérlæg sem taka til tiltekinna sviða listnáms.

Jafnframt er undirbúningsnám fyrir háskólastig yfirleitt staðsett utan hins formlega framhaldsskólakerfis, þó það njóti í mörgum tilvikum opinbers stuðnings og hafi skilgreinda stöðu innan menntakerfisins. Þannig er almennt gerður skýr greinarmunur á annars vegar formlegu framhaldsskólanámi og hins vegar sérhæfðu undirbúnings- eða framhaldsnámi á sviði lista.

Þessi skipan stuðlar að skýrari lagalegri stöðu einstakra námsleiða, gagnsærri fjármögnun og fyrirsjáanlegri tengingu milli skólastiga. Samanburðurinn bendir þannig til að skýrari afmörkun og flokkun listnáms innan menntakerfisins geti verið lykilforsenda þess að tryggja samræmi í regluverki, gæðaviðmiðum og opinberum stuðningi.

³⁰ Skolverket / Folkbildningsrådet. (Svíþjóð).

4. Tillögur

Greining á núverandi stöðu einkaskóla á framhaldsskólastigi bendir til þess að þörf sé á skýrari og samræmdari umgjörð um starfsemi þeirra. Þrátt fyrir sameiginlega lagaumgjörð starfa skólarnir við ólíkar forsendur, meðal annars hvað varðar hlutverk, fjármögnun, aldurssamsetningu nemenda og tengsl við önnur skólastig. Tengsl milli viðurkenningar, samningsgerðar og opinberrar fjármögnunar eru ekki formfest með sama hætti og á við um opinbera framhaldsskóla, sem getur leitt til óvissu um ábyrgð og stöðu nemenda, einkum þegar um er að ræða nám sem spannar fleiri ár eða er staðsett á mörkum skólastiga.

Frá sjónarhóli nemenda er lykilatriði að tryggja fyrirsjáanleika, jafnræði og öryggi. Nemendur sem velja nám við viðurkenndan einkaskóla á framhaldsskólastigi eða á mörkum skólastiga þurfa að geta treyst því að staða námsins sé skýr, að einingar og námslok hafi viðurkennda stöðu og að réttindi þeirra séu sambærileg óháð rekstrarformi skóla. Þegar viðurkenning tryggir ekki sjálfkrafa fjármögnun og samningar eru tímabundnir á meðan nám er skipulagt til lengri tíma getur það haft áhrif á samfellu náms og fjárhagslega stöðu nemenda.

Þá getur það að ferli viðurkenningar og fjármögnunar heyri undir mismunandi málefnasvið eða ráðuneyti leitt til skorts á samhæfingu. Slík staða getur skapað óvissu um ábyrgð, málsmeðferð og réttindi nemenda, meðal annars hvað varðar námslán og viðurkenningu náms á milli skólastiga. Þessi álitaefni koma sérstaklega skýrt fram þegar um er að ræða nám á 4. hæfniprepi eða annað sérhæft viðbótarnám sem fellur ekki ávallt skýrt að hefðbundinni skiptingu framhalds- og háskólastigs.

Samanburður við önnur Norðurlönd bendir til þess að víða sé umgjörð einkarekinna skóla formfastari, einkum hvað varðar tengsl milli viðurkenningar og opinbers framlags og aðgreiningu milli annars vegar ungmennanáms og fullorðins- eða viðbótarnáms hins vegar. Sá samanburður leiðir ekki sjálfkrafa til ákveðinnar niðurstöðu en varpar ljósi á að svigrúm er til frekari stefnumótunar um skýrari afmörkun og samhæfingu hér á landi.

Í ljósi framangreinds er ástæða til að meta hvort og með hvaða hætti unnt sé að styrkja lagaumgjörð og framkvæmd þannig að samræmi verði aukið milli viðurkenningar, fjármögnunar og ábyrgðar. Slík samræming er forsenda þess að tryggja jafnræði nemenda og viðhalda trausti á menntakerfinu.

Í samræmi við verkefni starfshópsins gerir hann fjórar tillögur um mögulegar leiðir til að ná ofangreindum markmiðum.

1. Endurskoðun laga um framhaldsskóla – skýrari lagaumgjörð einkaskóla

Lagt er til að unnið verði að því að skýra og samræma tengsl milli viðurkenningar, samninga og fjármögnunar sjálfstætt rekinna framhaldsskóla og tryggja fyrirsjáanlega og formfasta umgjörð um starfsemi þeirra.

Í því skyni verði lög um framhaldsskóla endurskoðuð með það að markmiði að skýra stöðu sjálfstætt rekinna skóla og tengsl við opinbera fjármögnun.

Við endurskoðunina verði sérstaklega metið hvort tilefni sé til að setja sérstakan kafla í lög um sjálfstætt rekna framhaldsskóla, sambærilegan þeim sem gildir um sjálfstætt rekna grunnskóla, þannig að ábyrgð, réttarstaða og fjármögnunargrundvöllur verði afmarkaður með skýrari hætti.

Jafnframt verði metið með hvaða hætti fjármögnun taki mið af því hvort nám fellur undir fræðsluskyldu eða sé sérhæft viðbótarnám á 4. hæfniprepi.

Framkvæmd

Ábyrgð liggi hjá mennta- og barnamálaráðuneytinu. Eftir atvikum verði haft samstarf við forsætisráðuneytið, fjármála- og efnahagsráðuneytið og menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneytið.

Fjárhagsáhrif verði metin samhliða undirbúningi frumvarps.

2. Afmörkun 4. hæfnipreps og náms á mörkum skólastiga

Lagt er til að unnið verði að því að skýra forsendur staðsetningar náms á 4. hæfniprepi og tengsl þess við framhaldsskóla- og háskólastig, með það að markmiði að styðja við samfellu náms á milli skólastiga og auka fyrirsjáanleika fyrir nemendur.

Í því skyni verði lagaumgjörð og framkvæmd endurskoðuð með það að markmiði að setja skýrari skil milli framhaldsskólanáms, viðbótarnáms, háskólanáms og framhaldsfræðslu.

Við endurskoðunina verði sérstaklega metið hvort og með hvaða hætti unnt sé að formfesta samstarf milli skólastiga um mat á námi. Í því felist meðal annars að endurskoða ákvæði 20. gr. laga um framhaldsskóla og 10. gr. laga um háskóla, þannig að heimilaðir verði formfastir samningar milli skólastiga og að yfirlýsing háskóla um mat á námi geti verið hluti af viðurkenningarferli námsbrauta.

Jafnframt verði sett fram samræmt verklag um slíkt samstarf, þar með talið um gæðatryggingu, fjármögnun og réttindi nemenda, með það að markmiði að stuðla að þróun samfelldra námsleiða milli skólastiga.

Framkvæmd

Greining og samráð fari fram á árinu 2026. Lagabreytingar verði lagðar fram árið 2027 með það að markmiði að ný umgjörð taki gildi eigi síðar en 2028. Ábyrgð liggi hjá menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneytinu og mennta- og barnamálaráðuneytinu. Haft verði samráð við, fjármála- og efnahagsráðuneytið, háskóla, framhaldsskóla og fulltrúa atvinnulífs.

Fjárhagsáhrif verði metin samhliða undirbúningi lagabreytinga.

3. Mótun heildstæðrar stefnu um listnám á framhaldsskólastigi

Lagt er til að unnið verði að því að móta skýra og samræmda umgjörð um listnám á framhaldsskólastigi og á mörkum skólastiga, með það að markmiði að tryggja jafnræði, fyrirsjáanleika og skýra ábyrgð.

Í þessu felst að mótuð verði heildstæð stefna eða lagarammi fyrir listnám, þar sem afmörkuð eru hlutverk og ábyrgð opinberra aðila og forsendur fyrir opinberu framlagi til hlutaðeigandi skóla eða fræðsluaðila.

Við þá vinnu verði sérstaklega lögð áhersla á að skýra lagalega og fjárhagslega umgjörð listnáms, þar með talið tengsl viðurkenningar, gjaldtöku og ábyrgð ríkis og sveitarfélaga.

Jafnframt verði stuðlað að samræmdri lagaumgjörð þannig að tengsl viðurkenningar, fjármögnunar og réttinda nemenda verði formfest með sambærilegum hætti og gildir um annað viðurkennt framhaldsskólanám.

Jafnframt verði stuðlað að þróun samfelldra námsleiða í listnámi í samstarfi við háskólastig. Í því samhengi verði unnið að því að skilgreina Menntaskólann við Hamrahlíð sem kjarnaskóla listnáms á framhaldsskólastigi og að þróa tilraunaverkefni í samstarfi við Listaháskóla Íslands um samfellda námsleið sem getur leitt til háskólagráðu, að norrænni fyrirmynd.

Framkvæmd

Mótun stefnu og undirbúningur lagabreytinga fari fram á árunum 2026–2027. Ábyrgð liggi hjá mennta- og barnamálaráðuneyti og menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneyti. Eftir atvikum verði haft samráð við sveitarfélög, listaskóla og Listaháskóla Íslands.

Fjárhagsáhrif verði metin við frekari útfærslu.

4. Skýrari umgjörð náms í flugtengdum greinum

Lagt er til að unnið verði að því að skýra stöðu flugnáms innan íslenska menntakerfisins með það að markmiði að tryggja jafnræði, gagnsæi og fyrirsjáanleika.

Í því skyni verði metið hvernig flugnám fellur að hæfniramma um íslenska menntun og hver aðkoma hins opinbera að fjármögnun eigi að vera með hliðsjón af jafnræði nemenda til náms.

Við þá vinnu verði sérstaklega lögð áhersla á að endurskoða aðkomu Menntasjóðs námsmanna með það að markmiði að tryggja raunhæft aðgengi nemenda að náminu óháð efnahag.

Jafnframt verði staða náms í flugvirkjun skýrð og tryggt að námið hafi sambærilega stöðu innan menntakerfisins og annað starfsnám á framhaldsskólastigi.

Framkvæmd

Greining og tillögugerð fari fram á árinu 2026. Ábyrgð liggi hjá innviðaráðuneytinu. Haft verði samráð við mennta- og barnamálaráðuneytið, fjármála- og efnahagsráðuneytið, menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneytið, Menntasjóð námsmanna og viðeigandi fagstofnanir.

Fjárhagsáhrif verði metin við frekari útfærslu.

5. Heimildir og ítarefni

Auglýsing nr. 400/2021 um útgáfu hæfniramma um íslenska menntun.

Bekendtgørelse af lov om de gymnasiale uddannelser nr. 41 af 12. januar 2024.

Bekendtgørelse af lov om erhvervsuddannelser nr. 961 af 16. august 2024.

Bekendtgørelse af lov om private institutioner for gymnasiale uddannelser nr. 388, 18. marts 2026.

Bekendtgørelse om Musikalsk Grundkursus (MGK).

Forsetaúrskurður nr. 6/2022 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta, sbr. úrskurður nr. 5/2025.

Fagskoleloven nr. 28/2018.

Gymnasielag (714/2018).

Lag om yrkesutbildning (531/2017).

Laki ammatillisesta koulutuksesta nr. 531/2017.

Lög nr. 89/2025 um breytingu á lögum um framhaldsskóla nr. 92/2008.

Lög um háskóla nr. 63/2006.

Lov 4. juli 2003 nr. 84 om private skolar med rett til statstilskot (privatskolalova).

Lov 9. juni 2023 nr. 30 om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

Lov om musik, LBK nr. 32/2014, með síðari breytingum.

Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið (2024). Handbók um viðurkenningu háskóla á Íslandi. Stjórnarráð Íslands.

NOKUT – Norwegian Agency for Quality Assurance in Education.

OECD (2022–2024). Education at a Glance, ásamt gögnum frá menntayfirvöldum í Danmörku, Noregi, Svíþjóð og Finnlandi.

Skollag (2010:800).

Skolverket og Folkbildningsrådet.

Stjórnarráðið (2016). Hæfniramma um íslenska menntun.

Uddannelses- og Forskningsministeriet og Kulturministeriet, opinber gögn.

