



## ***Umferðarfræðsla í skólum***

***Rannsókn á forsendum og framkvæmd  
við umferðarfræðslu í skólum***

Unnið með styrk frá RANNUM

**Áfangaskýrsla (án fylgigagna)**

Benedikt Sigurðarson

---

**Mars 2002**

---

## ***i. Helstu niðurstöður***

### **i.i Almenn niðurstaða**

- Misvísun er í ákvæðum gildandi reglugerðar um umferðarfræðslu (nr.534/1989) annars vegar – og markmiðssetningu í námskrá í lífsleikni hins vegar sem bregðast þarf við.
- Framkvæmd umferðarfræðslu í grunnskólum er miklu takmarkaðri en ákvæði eldri námskrár (1989) og gildandi reglugerð gáfu fyrirheit um þó ekki sé unnt að fullyrða hvort dregið hafi úr fræðslunni eða hversu mikið henni kynni að hafa hrakað frá 1996.
- Umferðarráð hefur ekki fengið umbeðna fjármuni til útgáfu námsefnis né heldur til að fylgja eftir stefnumörkun ráðsins sem kynnt var í niðurstöðu ráðgjafarnefnda 1998.
- Ekki er starfandi námstjóri eða verkefnisstjóri á vegum menntamálaráðuneytisins (sbr. þó fyrirmæli í reglugerð) eða Umferðarráðs (sbr. Umferðarráð dags. 14.04.1998) – og störf umferðaröryggisfulltrúa hafa ekki verið þróuð og fest í sessi eins og ítrekað hefur verið lagt til ma. Í gögnum dómsmálaráðherra til Alþingis.
- Áherslur umferðarfræðslu eins og þeim er lýst í gildandi fyrirmælum laga, reglugerðum og markmiðum í námskrám liggja fremur í því að “kenna börnum að taka ábyrgð á sér sjálf” – læra að varast hættur – fremur en að lögð sé áhersla á “umferðaruppeldi” í samstarfi við foreldra.
- Ekki virðist hafa skapast verulegur áhugi á nándarþátttöku foreldra (umferðarnefndir foreldrafélaga) eða að hugað hafi verið að “rétti barna til að njóta öryggis á skólaleiðum” – í líkingu við það sem raunin er t.d. í Noregi (sbr. upplýsingasíðu Tryggj trafik í Noregi).
- Menntamálaráðherra hefur ekki fylgt eftir breytingum á námskrá (1989/1999) með því að samræma og/eða

endurskoða ákvæði reglugerðar (nr.534/1989) um umferðarfræðslu.

- Tillögur tveggja ráðgjafarnefnda á vegum Umferðarráðs á árinu 1998 (um stefnumörkun og útgáfu námsefnis) hafa ekki verið framkvæmdar þar sem fjárveitingar hafa ekki fengist til áætlaðrar útgáfu Námsgagnastofnunar.
- Ekki hefur verið komið á framkvæmd þeirrar hugmyndar ráðgjafarnefndar Umferðarráðs að skilgreina hugtak “öryggisfræðslu og slysavarnir” þannig að umferðarfræðslan yrði einn af fimm meginþáttum í forvörnum (sem námsgrein) á öllum skólastigum.
- Umferðarkennsla er ekki á almennri námskrá framhaldsskóla, ökuskóli ekki heldur og “námskeið til aukinna ökuréttinda” er ekki rekið sem valáfangi í framhaldsskólum.
- Nemendur sem farið hafa í gegn um fjögurra ára nám í framhaldsskóla fá margir hverjir enga beina umfjöllun um umferðaröryggi. Slík umfjöllun tengdist helst einhverjum uppákomum eða slysum – með þeirri undantekningu að tryggingafélögin (VÍS og SJÓVÁ) hafa sent sína fræðslufulltrúa (og efni) inn í einstaka skóla í samvinnu við nemendafélög og/eða stjórnendur.
- Fræðslufulltrúar tryggingafélaganna hafa í vaxandi mæli komið til liðs við lífsleiknikennara í mörgum framhaldsskólum – og hafa boðið upp á “umferðarfundi” í kennslustundum.
- Áherslur dómsmálaráðherra í skýrslu til Alþingis 1999 varðandi bættu samhæfingu, umferðaröryggisnefndir (fulltrúa) og nýja tækni í námsefnisgerð til umferðarfræðslu hafa ekki komið til framkvæmda.
- Tillaga að umferðaröryggisáætlun 2002-2012 gefur umferðarfræðslu í skólum takmarkað vægi og í áætluninni kemur það tæpast nógu skýrt fram að umferðarfræðsla sé formlegur hluti af lífsleikni í grunnskóla.

- Í tillögu að umferðaröryggisáætlun 2002-2012 er ekki lagt sérstakt vægi á öryggi barna á skólaleiðum og aðskilnað göngu- og hjólreiðastíga – né heldur sérstakar aðgerðir í samstarfi við foreldra og/eða íbúa í einstökum hverfum.

## **i.ii Úr viðtölum og könnunum**

Í könnunum og viðtölum kemur fram:

- Skólastjórar grunnskóla upplýsa að umsjónarkennarar annast í meginatriðum umferðarfræðsluna eftir því sem hún er skipulögð af skólunum.
- Frá umsjónarkennurum kemur fram að mjög stórir hópar nemenda muni fá litla fræðslu og allnokkur hópur fær enga fræðslu.
- Nemendur í 6.-10 bekk staðfesta það að mjög margir hafi ekki fengið neina fræðslu á skólaárinu (til janúar).
- Nemendur hafa litla trú á að umsjónarkennarar séu bestir til að annast fræðsluna en telja þess í stað að lögreglan sé sá aðili sem helst eigi að sinna verkefninu.
- Samvinna við lögreglu er í mismunandi farvegi og lögreglan alls ekki virk með skólum í allmörgum tilfellum. Skólastjórar eru almennt ánægðir með samstarfið þar sem það er til staðar.
- Sýnileg og/eða aukin löggæsla er yfirleitt talin mikilvæg/æskileg – sama gildir um þátttöku lögreglu í fræðslustarfi í skólunum.
- Skólastjórar telja að unnt sé að bæta skipulag fræðslunnar og festa þannig umferðarfræðsluna í sessi sem hluta af lífsleikni.
- Skólastjórar telja að nýtt/endurnýjað og/eða aukið efni og aukin þjálfun kennara mundi bæta fræðsluna.

- Aðeins í einum grunnskóla sem haft var samband við taldi skólastjóri að fyrir lægi skýr og skipulögð útfærsla (áætlun) á umferðarfræðslu í samræmi við námskrá.
- Umsjónarkennarar (amk. yngri barna) eru til viðræðu um að auka hlut umferðarfræðslunnar (þeir eru að sinna einhverri fræðslu fyrir) – en kennarar eldri barna virðast nokkuð bundnir af “kennslugrein.”
- Talsvert stór hópur eldri nemenda grunnskóla kemur í bíl að skóla (26%) - þó meirihlutinn segis oftast koma gangandi (59%).
- Lítil hjálmanotkun unglínganna á reiðhjólí hlýtur að vera áhyggjuefni.
- Í framhaldsskólum er ekki formleg né stöðug fræðsla um umferðarmál. Engin bein fyrirmæli eru um það í lögum eða námskrá – og þannig hefur námskrá um lífsleikni ekki skilgreint slysavarnir eða öryggisfræðslu þannig að umferðarfræðsla sé þar fortakslaust á dagskrá – hvorki í skylduáföngum né í valáföngum.
- Forvarnaráætlanir framhaldsskóla snúast einkum um reykingar, neyslu áfengis og neyslu ólöglegra fíkniefna – umferðaröryggi er þar yfirleitt ekki á dagskrá

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>Inngangur</b>  | <b>8</b>  |
| 1.1      | Forsendur rannsóknar  | 9         |
| 1.2      | Viðfangsefnið skilgreint  | 10        |
| 1.2.1    | Markmið rannsóknarinnar “Umferðarfræðsla í skólum”                    | 10        |
| 1.3      | Hvað var gert   | 12        |
| 1.3.1    | Hinn sýnilegi hluti vandamálsins                                      | 13        |
| 1.3.2    | Öryggi og forvarnir í umferðarmálum                                   | 14        |
| <b>2</b> | <b>Forsendur (lög og reglugerðir)</b>                                 | <b>15</b> |
| 2.1      | Umferðarlög (nr.50/1987)  | 15        |
| 2.2      | Reglugerð um umferðarfræðslu nr.534/1989                              | 15        |
| 2.3      | Umferðarráð   | 17        |
| 2.3.1    | Umferðarskólinn “Ungir vegfarendur”                                   | 20        |
| <b>3</b> | <b>Skólakerfið</b>  | <b>21</b> |
| 3.1      | Leikskóli   | 21        |
| 3.2      | Grunnskóli  | 22        |
| 3.2.1    | Aðalnámskrá grunnskóla  | 22        |
| 3.2.1.1  | Námsefni fyrir grunnskólann   | 26        |
| 3.3      | Framhaldsskóli  | 28        |
| 3.3.1    | Aðalnámskrá framhaldsskóla - almennur hluti                           | 29        |
| 3.3.1.1  | Ekkert námsefni – fræðsluefni   | 31        |
| <b>4</b> | <b>Ráðstefnur, skýrslur og tillögur 1997-2002</b>                     | <b>31</b> |
| 4.1      | Ráðstefnur Umferðarráðs (umferðarþing)                                | 32        |
| 4.2      | Málþing 1997  | 32        |
| 4.3      | Skýrslur og tillögur  | 33        |
| 4.3.1    | Úttektir á vegum HTR, landlæknis og Umferðaráðs                       | 33        |
| 4.3.2    | Úttekt menntamálaráðuneytisins á umferðarfræðslu 1996-1997            | 34        |
| 4.3.3    | Stefnumörkun Umferðarráðs – skýrsla nóvember 1998                     | 35        |
| 4.3.4    | Námsefni – ráðgjafarnefnd Umferðarráðs 1998                           | 37        |
| 4.3.5    | Skýrsla dómsmálaráðherra til Alþingis 1999                            | 38        |
| 4.3.6    | Skýrsla um umferðarslys á Íslandi 1999                                | 39        |
| 4.3.7    | Starfshópur um breytingar á umferðarlögum                             | 39        |
| 4.3.8    | Tillaga að umferðaröryggisáætlun 2002-2012                            | 40        |
| 4.3.9    | Árvekni   | 41        |
|          | <b>Umferðarfræðsla í skólum: áfangaskýrsla(án fylgigagna/viðauka)</b> | <b>5</b>  |

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| 4.3.10   | Málþing Eru slys óheppnin ein? .....                                  | 42        |
| 4.3.11   | Kostnaður vegna slysa á börnum á Íslandi .....                        | 42        |
| 4.3.12   | Landlæknisembættið – Slysavarnarráð/slysaskrá .....                   | 43        |
| 4.3.13   | Tryggingafélögin .....  | 43        |
| 4.3.14   | Strætó – lögreglan í Reykjavík .....                                  | 45        |
| 4.3.15   | Þjónustuklúbbar (Kiwaniis/Lions) .....                                | 45        |
| 4.3.16   | Sveitarfélög – umferðarnefndir, skipulagsmál – Staðardagskrá 21 ..... | 45        |
| 4.3.17   | Aðrir aðilar – samstarf eða samþætting .....                          | 47        |
| 4.3.18   | Staðan .....  | 47        |
| <b>5</b> | <b>Námsefni .....</b>   | <b>47</b> |
| 5.1      | Umferðarráð .....   | 48        |
| 5.2      | Námsgagnastofnun .....  | 49        |
| 5.3      | Umferðarráð .....   | 49        |
| 5.4      | Menntamálaráðuneytið .....  | 50        |
| 5.5      | Aðrir aðilar -? .....   | 52        |
| <b>6</b> | <b>Framkvæmd í grunnskólum .....</b>                                  | <b>53</b> |
| 6.1      | Skólabyrjun Umferðarskólinn Ungir vegfarendur .....                   | 53        |
| 6.2      | Grunnskólinn – viðtöl, kannanir .....                                 | 54        |
| 6.2.1    | Skólastjórar .....  | 54        |
| 6.2.2    | Umsjónarkennarar .....  | 56        |
| 6.2.3    | Nemendur .....  | 57        |
| 6.3      | Framhaldsskólinn .....  | 58        |
| 6.4      | Lögreglan .....   | 58        |
| 6.4.1    | Hvað segja lögreglumenn? .....  | 59        |
| <b>7</b> | <b>Áfanganiðurstöður .....</b>  | <b>60</b> |
| 7.1      | Forsendur og framkvæmd í grunnskólum .....                            | 60        |
| 7.2      | Forsendur og framkvæmd í framhaldsskóla .....                         | 61        |
| 7.3      | Ökunám og þáttur tryggingafélaganna .....                             | 62        |
| 7.4      | Samhæfing og samstarf aðila .....                                     | 62        |
| 7.5      | Mikilvæg viðbrögð – framhald rannsóknarverkefnisins .....             | 64        |
| 7.5.1    | Þjóðarsálin .....   | 67        |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>8 Niðurlag – áfangaskýrslu (mars 2002) .....</b> | <b>67</b> |
| 8.1 Eftirskrift .....                               | 68        |
| <b>9 Viðaukar .....</b>                             | <b>72</b> |
| 9.1 Svör umsjónarkennara .....                      | 72        |
| Svör skólastjóra .....                              | 74        |
| 9.2 Svör nemenda í 6.-10. bekk grunnskóla .....     | 75        |



## 1 Inngangur

Í þessari skýrslu er að finna áfangaupplýsingar um rannsókn Rannsóknastofnunar Háskólans á Akureyri “Umferðarfræðsla í skólum.” Um er að ræða lýsingu á markmiðum og helstu framkvæmdaþáttum eins og þeir voru útfærðir nánar í verkefnislýsingu (inngangur). Því næst er í köflum 2-6 að finna greiningu á umgjörð um umferðarfræðsluna og umferðarmál eins og þau geta tengst fræðslu og forvarnarstarfi. Fjallað er um mismunandi þætti; - kafli 2 fjallar um umferðarlög nr. 50/1987 og reglugerð um umferðarfræðslu nr. 534/1989. Í þeim kafla er jafnframt að finna umfjöllun um starfsramma Umferðarráðs og umferðarskólans Ungir vegfarendur. Kafli 3 fjallar um skólakerfið, forsendur og markmið fræðslunnar og útfærslur í námskrám leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla.

Í 4. kafla er tekið saman yfirlit og gerð stutt grein fyrir margvíslegri umræðu og upplýsingum, ráðstefnum, skýrslum og tillögum sem hafa komið fram á síðustu árum - allt til febrúar 2002. Ekki er um að ræða endanlega úttekt á öllum þáttum – heldur fyrst og fremst eins og virðist liggja beint við að tengja umferðarfræðslu í skólum og þannig viðfangsefni rannsóknarinnar.

Í kafla 5 er hugað beint að stöðu námsefnis til nota við fræðslu inni í skólunum.

6 kafli birtir niðurstöður úr þeirri rannsókn sem fór fram inni í skólum – einkum grunnskólunum. Þar er gerð grein fyrir svörum skólastjóra og umsjónarkennara og þeim niðurstöðum sem fengust frá nemendum sem leitað var til. Einnig kemur þar fram hvaða gagna var aflað frá framhaldsskólum og lögregluumdæmum.

7. kafli dregur saman helstu áfanganiðurstöður - sem einnig eru dregnar meira saman og birtar í styttri útgáfu á undan

megintexta þessarrar skýrslu. Í niðurlagi kaflans er að finna tillögur að framhaldi verkefnisins í samræmi við upphaflega verkefnisáætlun.

Viðaukar birta heildarniðurstöður úr svörun umsjónarkennara, skólastjóra grunnskóla sem og svörun nemenda í 6.-10. bekk í átta grunnskólum.

## **1.1 Forsendur rannsókna**

Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri skilgreindi rannsóknarverkefni sem hafði það markmið að kortleggja umferðarfræðslu í skólum. Í því skyni var sótt um styrk til RANNUM (Rannsóknaráð umferðaröryggismála).

Á Umferðarþingi, sem haldið var í Reykjavík mánaðamótin nóvember / desember 2000 var kynnt nýtt rannsóknarráð umferðaröryggismála sem stofna ætti á næstunni. Hlutverk þess á að vera að standa fyrir hvers konar rannsóknum sem nýta má til að koma í veg fyrir umferðarslys hér á landi. Markmiðið er að afla nýrrar þekkingar innanlands og utan og leiða saman þá aðila sem vinna á þessu sviði og gera rannsóknir þannig faglegri og markvissari. Að stofnuninni standa Vegagerðin, Umferðarráð, Rauði kross Íslands, Landspítali - háskólasjúkrahús, landlæknir, borgarverkfræðingurinn í Reykjavík, Ríkislögreglustjóri, Háskóli Íslands, Háskólinn í Reykjavík, Tækniskóli Íslands, Samband íslenskra tryggingafélaga, Rannsóknarnefnd umferðarslysa, Rannsóknastofnun byggingariðnaðarins og Skráningastofan hf. Fleiri hafa bæst við síðar m.a. Háskólinn á Akureyri. Í ráðinu sitja fulltrúar þeirra aðila sem óska eftir að taka þátt í þessu samstarfi og leggja til þess fé eða faglega þekkingu. Gert er ráð fyrir að sjóðurinn verði 20 til 30 milljónir króna árlega og í upphafi er gert ráð fyrir að hann verði starfandi í fimm ár og að þeim tíma liðnum verði staða mála endurmetin. Gert var ráð fyrir að Umferðarráð hefði umsjón með daglegum rekstri Rannsóknarráðs umferðaröryggismála<sup>1</sup> (RANNUM).

---

<sup>1</sup> . (Sjá nánar á heimasíðu RANNUM <http://www.umferd.is/rannnum/index.htm>)

## 1.2 Viðfangsefnið skilgreint

Forvarnarstarf í grunnskólum er sjálfsagður hluti skólastarfsins. Þetta er þó ekki útfært með afgerandi hætti í beinum fyrirmælum grunnskólalaga sbr. 31. grein laga nr.66/1995 – þar sem fjallað er um skólanámskrá og “slysavarnir” sem einn hluta af starfi skólans. Með vísan til þess umboðs sem menntamálaráðherra hefur til að skilgreina viðfangsefni skólans í námskrá er eðlilegt að líta svo á að fyrirmæli muni útfærð í slíkum texta – auk þess sem umferðarlög mæla fyrir um setningu reglugerðar um umferðarfræðslu (117. grein laga nr. 50/1997). Viðfangsefni verkefnisins beinast því m.a. að því að leita þessarra fyrirmæla og skoða nánar hvernig framkvæmd þeirra kann að tengjast lausn vandamálsins sem við er að fást. Mikilvægur hluti verkefnisins beinist jafnframt að því að skoða hvaða aðrir aðilar vinna að forvörnum sem geta tengst umferðarfræðslu eða eru slysavarnir í eðli sínu. Þessi þáttur hefur þá þann tilgang einkum að skilgreina mögulega samstarfsaðila um umferðarfræðslu og öryggismál og leita þeirra sem hafa hlutverk, þekkingu og áhuga sem styrkt getur forvarnir í tengslum við umferð.

### 1.2.1 Markmið rannsóknarinnar “Umferðarfræðsla í skólum”

Í endurnýjaðri verkefnislýsingu er eftirfarandi grein gerð fyrir markmiðum rannsóknarinnar;

1. Staða forvarna í umferðarmálum í grunnskólum og framhaldsskólum:
  - Kortlagning á því hvernig unnið er að umferðarfræðslu í grunnskólum.
  - Kortlagning á því hvernig unnið er að umferðarfræðslu í framhaldsskólum.

- Úttekt á tiltæku kennsluefni sem er til staðar fyrir forvarnir á sviði umferðarmála í grunn- og framhaldsskólum.
  - Úttekt á undirbúningi kennara, þekkingu og vilja í skólum til að sinna forvarnarstarfi á sviði umferðarmála.
2. Mat á markmiðum og forsendum forvarnarstarfs að umferðarmálum í grunnskólum og framhaldsskólum.
- Ákvæði námskrár og önnur fyrirmæli eða áform opinberra aðila skoðuð
  - Sérstaklega skoðaður áhugi kennara og skólastjórnenda og mat þeirra á möguleikum og raunhæfri framkvæmd með tilliti til ólíkra aldurshópa.
3. Kortlanging á þátttöku og áhættu barna gagnvart umferðinni
- Slysafóðni meðal aldurshópsins að 18 ára aldri könnuð sérstaklega.
  - Rannsókn á þátttöku barna í umferðinni – þ.e. hvar og hversu mikið eru börn úti í umferðinni – þar sem þeim getur verið ótvíræð hætta búin. Mat á áhættu ólíkra aldurshópa barna á grundvelli athugunar á því hvar þau eru í umferðinni og hvernig þeim vegnar.
4. Mögulegar leiðir til úrbóta – og tillögugerð varðandi raunhæft endurmat markmiða og vinnubragða.
5. Kynning á niðurstöðum og tillögum verkefnisins – með það fyrir augum að hvetja til samstarfs aðila um úrbætur í þágu aukins öryggis barna og ungmenna í umferðinni.

### 1.3 Hvað var gert

Í samræmi við upphaflega verkefnislýsingu var unnið að fyrri hluta rannsóknarinnar, eða eins og segir í endurnýjaðri verkáætlun. Þar segir m.a.;

1. Unnið verður í samráði og með tiltekinni leiðsögn frá Umferðarráði. Einnig er mikilvægt að virkja samráð með lögreglu, slysa- og endurhæfingarlækningum, lögreglu og menntamálaráðuneyti, - svo og samtökum eins og Slysavarnarfélagi og foreldrafélögum og helst af öllu fjölmiðlum á síðari stigum.
2. Útbúnir verða spurningalistar fyrir skólastjórnendur í grunn- og framhaldsskólum (samræmdir þannig að þá megi samkeyra að einhverju leyti).
3. Einnig verða útbúnir spurningalistar fyrir umsjónarkennara í grunnskólum og ráðgjafa í framhaldsskólum.
4. Viðtöl verða tekin við valinn hóp stjórnenda og starfsmanna í grunn- og framhaldsskólum.
5. Jafnframt verður haft símasamband við aðila sem starfa á þessu sviði, lögreglu, heilbrigðisstarfsmenn, etv. foreldrahópa og ýmis yfirvöld og stofnanir.
6. Sendar verða fyrirspurnir til ýmissra yfirvalda – og skráningaraðila varðandi slysatíðni.
7. Gerð verður tilraun til að kortleggja umferðar-þátttöku barna í völdum skólahverfum – með það að markmiði að meta áhættu þeirra.
8. Kannað verður framboð á efni sem til er og í notkun í skólum.
9. Útbúin verða áfangagögn sem lýsa framvindu verkefnisins og þeim niðurstöðum sem liggja fyrir (febrúar/mars 2002).
10. Leitað verður upplýsinga frá Noregi, Svíþjóð, Danmörku og Canada varðandi umferðaruppeldi– með frumkvæði opinberra aðila – einkum þann þátt sem fram fer í almenningskólum.
11. Lagt verður mat á efni og gögn eins og þau liggja fyrir og kallað verður eftir þátttöku fagmanna til að meta núverandi framkvæmd.
12. Farið verður í rannsókn á markmiðum og gögnum sem fela í sér fyrirmæli (tilmæli) opinberra yfirvalda um framkvæmd
13. Kallað verðu eftir þátttöku afmarkaðs hóps fagmanna og fulltrúa stofnana og samtaka til að þróa viðbrögð við niðurstöðum og gera tillögur um aðgerðir.
14. Lokaskýrsla unnin af starfsmönnum undir umsjón verkefnisstjóra.

Unnið var að þáttum 1-9 í þessari upptalningu. Farið var í gegn um kannanir með skólastjórum og umsjónarkennurum á völdum svæðum. Ítarlegri upplýsingar voru sóttar til skólastjóra og umsjónarkennara í 8 skólum - í þeim var einnig leitað til nemenda.

Í upplýsingaöflun í framhaldsskólum kom fljótt í ljós að ekki var um að ræða heildstæð eða ákveðin fyrirmæli varðandi hlutverk fyrir framhaldsskólann. Af þeim ástæðum var dregið úr þeirri áherslu sem var í upphaflegum plönunum

varðandi gagnaöflun. Ekki hefur verið unnið úr gögnum frá nemendum í framhaldsskóla þar sem þeir höfðu almennt ekki tengst neinni fræðslu á því skólastigi.

Þar sem ekki lá fyrir að unnt yrði að fjármagna verkefnið til fulls var ákveðið að vinna fyrst og fremst að þeim þáttum sem snúa að forsendum fræðslunnar, fyrirmælum laga og reglugerða, kanna námsefni svo og huga sérstaklega að þeirri framkvæmd sem er við lýði í grunnskólunum. Þeir þættir verkefnisins sem snúa annars vegar að rannsókn á því hvernig unnið er í nágrannalöndum (samanburðarlöndum) og áhættumat út frá umferðarþátttöku barna eru þannig ekki nema einungis óbeinn hluti af þessari áfangaskýrslu. Sama er að segja um tillögugerð og alla kynningu á niðurstöðum – að þeim þáttum er vísað aftur fyrir og gengið út frá því að unnt verði að fjármagna frekari rannsókn og klára verkefnið – með samstarfi við margvíslega hagsmunaaðila. Í framhaldsverkefni verði því unnið að rannsókn á reynslu og vinnuaðferðum í samaburðarlöndum – tillögugerð varðandi áherslur, markmið og námsefni fyrir grunnskóla og framhaldsskóla – auk ítarlegrar kynningar á vandamálinu og þá mögulegum leiðum. Meiningin er að í aðdraganda þeirra skila verði kallað eftir víðtæku samstarfi margvíslegra aðila og leitað eftir samstarfi um að koma á málþingi – etv. í líkingu við það sem gert var á árinu 1997.

### **1.3.1 Hinn sýnilegi hluti vandamálsins**

Fyrirliggjandi tölur frá landlæknisembættinu, Umferðarráði og Árvekni og fleiri aðilum varðandi slysatíðni barna og ungmenna – einkum í umferðinni – eru nægilega afgerandi til að sýna hvert vandamálið er<sup>2</sup>. Allar þessar upplýsingar virðast benda til þess að Ísland skeri sig nokkuð úr meðal

---

<sup>2</sup> Sjá nánar í kafla 6. Úttektir Umferðaráðs og landlæknisembættisins.

Evrópuþjóða varðandi háa slysatíðni á börnum – bæði á heimilum og í umferðinni. Með sama hætti er ljóst að fjöldi þeirra 16-20 ára sem lenda í umferðarslysum er mjög hár – sama á hvaða mælikvarða slíkt er skoðað. Frá Hagfræðistofnun Háskóla Íslands liggja fyrir gögn sem staðfesta með ótvíræðum hætti að kostnaður við slys á börnum og tjón af völdum slysa er gríðarlega mikill. Með vísan til þessa er tæplega nokkur ágreiningur um að aðgerða til að draga úr slysum muni þörf. Verkefnið “Umferðarfræðsla í skólum” er sprottið af skoðun á þessum þáttum og þeirri almennu vitneskju að það sé og skuli vera lögbundið hlutverk opinberra aðila (einkum skóla) að sinna öryggisfræðslu og umferðaruppeldi í samstarfi við foreldra barna og margvíslega opinbera aðila.

### **1.3.2 Öryggi og forvarnir í umferðarmálum**

Aðgerðir í umferðarmálum sem hafa það markmið að draga úr slysatíðni geta verið af margvíslegum toga. Þar getur verið um að ræða skipulagningu umferðar og aðgreiningu eftir stefnum og gerðum, fræðslu og forkröfur fyrir ökuþróf, merkingar og sérreglur og því um líkt sem eykur öryggi en ekki er beint að einstaklingum eða hópum. Forvarnir aftur á móti beinast að því að efla upplýsingu og varúð og beina athygli borgaranna að því hvernig mögulegt sé að draga úr hættu um leið og hættur eru útskýrðar og þeim fækkað. Þær skilgreindu forvarnir sem ætlað er að ná til barna og unglunga, sem um er að ræða beinast annars vegar einkum að beinni fræðslu til foreldra og barna – m.a. í gegn um skóla (Umferðarskólinn þar með talinn) – svo og að almennri upplýsingu t.d. í gegn um opinbera aðila eins og lögreglu og Umferðarráð og/eða sjálfbóðasamtök og þá gjarna með aðstoð fjölmiðla. Um helstu forvarnarþætti verður fjallað sérstaklega hvern fyrir sig í tilheyrandi köflum.

## 2 Forsendur (lög og reglugerðir)

Fyrirmæli og formlegar skilgreiningar á hlutverkum aðila finnum við í lögum og tilheyrandi reglugerðum, stefnulýsingu og markmiðum sjálfstæðra stofnana og námskrám skóla. Í þessum kafla verður hugað að einstökum og afmörkuðum þáttum í regluverki stofnana og aðkomu annarra aðila að öryggisfræðslu og umferðarfræðslu sérstaklega.

### 2.1 Umferðarlög (nr.50/1987)

Umferðarlög frá 1987, með áorðnum breytingum, skilgreina starfssvið og hlutverk Umferðarráðs í greinum 111-115 (sjá sérstakan kafla 2.3). Þar er lagður starfsgrunnur fyrir forvörnum og rannsóknum í umferðarmálum. Í umferðarlögum og tilheyrandi reglugerðum er einnig skilgreindar kröfur til einstaklinga vegna undirbúnings ökuréttinda og jafnframt lagður grunnur að tilgreindum viðurlögum við umferðarlagabrotum. Hvort tveggja verður að líta á sem hluta af forvörnum fyrir umferðarmálin í heild enda mikilvægur þáttur til að tryggja umferðaröryggi í framkvæmd. Hér verður hins vegar ekki fjallað sérstaklega um viðurlög og refsingar við umferðarlagabrotum – né heldur gerður á samanburður við önnur lönd varðandi innihald og framkvæmd umferðareftirlits og refsiviðurlaga. Í 116. grein laganna er að finna ákvæði um skyldur og heimildir sveitarstjórna til að huga að umferðaröryggi. Sú grein felur ekki í sér skýr fyrirmæli né heldur heimildir til að útfæra í reglugerð slíkt hlutverk nánar.

### 2.2 Reglugerð um umferðarfræðslu nr.534/1989

Samkvæmt heimild í 117. grein umferðarlaga nr. 50 frá 30. mars 1988 var sett reglugerð um umferðarfræðslu og undirrituð af menntamálaráðherra 9. nóvember 1989. Sú



reglugerð er í gildi þegar þetta er ritað (febrúar 2002) og aðgengileg á heimasíðu menntamálaráðuneytisins. Samkvæmt reglugerðinni er útfærðar kröfur til grunnskóla um lágmarksframkvæmd fræðslu og einnig áréttuð frumkvæðisskylda fræðslufirvalda til að leita samstarfs við lögreglu (6. grein). Einnig er mælt til þess að innan fræðsluumdæma, bæjarfélaga eða einstakra skóla verði stofnað til starfa svokallaðra “trúnaðarkennara” sem vinni að framvæmd í samráði við menntamálaráðuneytið (7. grein). Hvernig framkvæmdin var í raun á tímabilinu 1989-1998 meðan námskrá frá 1989 var í gildi liggur ekki alveg ljóst fyrir en benda má á að menntamálaráðuneytið gerði úttekt á stöðu málaflokksins þegar vinna við nýja námskrá var í gangi (sjá Niðurstöður úr könnun um ógreinabundið nám í grunnskólum skólaárið 1996-1997<sup>3</sup>). Rétt er að líta til þess sem segir í námskránni frá 1989 varðandi þær tilætlanir sem menntamálaráðherra hafði staðfest í umboði umferðarlaga annars vegar og í umboði grunnskólalaga hins vegar. (sjá nánar í kafla um námskrá).

Frá því að ný námskrá var staðfest 1999 er ekki annað að sjá en að misvísun sé umtalsverð á milli gildandi reglugerðar og þeirra ákvæða sem staðfest eru í lífsleiknihluta aðalnámskrár. Raunar kom í ljós við fyrirspurn hjá menntamálaráðuneytinu í desember 2001 að það virtist koma starfsmanni á óvart að reglugerð nr. 534/1989 hefði ekki verið numin úr gildi. Í framhaldi af því var síðan fyrirspurn beint til menntamálaráðuneytisins varðandi gildissvið reglugerðarinnar, framkvæmd ákvæða reglugerðarinnar og samræmi þeirra ákvæða við ákvæði nýrrar námskrár<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Menntamálaráðuneytið, Jóhann Ásmundsson, júní 1997

<sup>4</sup> Svar við fyrirspurn liggur ekki fyrir (15.mars 2002)

## 2.3 Umferðarráð

Umferðarráð er skipað og starfrækt samkvæmt umferðarlögum (nr. 50/1987 – greinar 111.-117.).

### Umferðarráð, umferðarfræðsla o.fl.

**111. gr.** Almenningsi skal veitt fræðsla í umferðarlöggjöf og öðru því, sem stuðlað getur að umferðaröryggi og umferðarmenningu.

**112. gr.** Dómsmálaráðherra skipar Umferðarráð til þriggja ára í senn, og skal hlutverk þess vera:

- a. að beita sér fyrir bættum umferðarháttum,
- b. að beita sér fyrir því að haldið sé uppi umferðarfræðslu,
- c. að vera fræðslufirvöldum, umferðarnefndum sveitarfélaga og samtökum, er vinna að bættri umferðarmenningu, til hjálpar og ráðuneytis, eftir því sem óskað er og aðstæður leyfa,
- d. að standa fyrir útgáfu fræðslurita og bæklinga um umferðarmál og hafa milligöngu um útvegum kennslutækja og annarra gagna til nota við fræðslustarfsemi,
- e. að hafa milligöngu um umferðarfræðslu í ríkisútvarpi (hljóðvarpi og sjónvarpi) og öðrum fjölmiðlum,
- f. að sjá um, að á hverjum tíma sé til vitneskja um fjölda, tegund og orsakir umferðarslysa í landinu með samræmdri slysaskráningu lögreglu, slysadeilda, sjúkrahúsa og tryggingafélaga sem nái yfir landið allt,
- g. að beita sér fyrir könnunum á umferðarháttum og öðru, er umferð varðar,
- h. að vera stjórnvöldum og öðrum til ráðuneytis um umferðarmál, að fylgjast með þróun umferðarmála erlendis og hagnýta reynslu og þekkingu annarra þjóða á því [sviði],<sup>1)</sup>
- j. að leitast við að sameina sem flesta aðila til samstilltra og samræmdra átaka í umferðarslysavörnum og bættri umferðarmenningu,
- k. [að hafa með höndum umsjón með ökunámi, eftirlit með ökukennslu og að annast ökuþróf [og]<sup>1)</sup>]<sup>2)</sup>
- l. [að annast önnur verkefni samkvæmt ákvörðun dómsmálaráðherra].<sup>1)</sup>

Umferðarráði ber að hafa samvinnu við þá aðila, félög, samtök og stofnanir, sem fjalla um umferðarmál í landinu og láta sig umferðaröryggi varða.

Umferðarráði ber [a.m.k. annað hvert ár]<sup>1)</sup> að efna til opinnar ráðstefnu um umferðaröryggismál.

**113. gr.** Dómsmálaráðherra skipar tvo fulltrúa í Umferðarráð án tilnefningar. Skal annar þeirra vera formaður ráðsins en hinn varaformaður.

[Aðra fulltrúa í Umferðarráð skipar ráðherra samkvæmt nánari ákvörðun í reglugerð.<sup>1)2)</sup>

<sup>1)</sup>[Rg. 86/1997](#), sbr. [181/1997](#) og [93/2000](#). <sup>2)</sup>[L. 138/1996, 13. gr.](#)

**114. gr.** [Dómsmálaráðherra skipar stjórn Umferðarráðs. Skal stjórnin skipuð formanni ráðsins og varaformanni og auk þess þremur ráðsmönnum sem ráðherra skipar til eins árs í senn, tvo þeirra samkvæmt tilnefningu Umferðarráðs. Þess skal gætt að einhver stjórnarmanna hafi þekkingu á sviði ökukennslu. Stjórnin hefur með höndum yfirstjórn á starfsemi Umferðarráðs, boðar fundi í ráðinu, undirbýr dagskrá funda þess og leggur fyrir það skýrslu um starfsemi ráðsins.

[Ráðherra skipar framkvæmdastjóra Umferðarráðs til fimm ára í senn að fengnum tillögum stjórnar þess.]<sup>1)2)</sup>

[Dómsmálaráðherra getur skipað sérstaka rannsóknarnefnd umferðarslysa. Nefndarmenn skulu hafa sérfræðiþekkingu, svo sem að því er varðar umferðarlöggjöf, löggæslu, slysalækningar, umferðarskipulag, bifreiðatækni eða vátryggingar. Dómsmálaráðherra ákveður fjölda nefndarmanna og setur nánari reglur<sup>3)4)</sup> um starfsemi nefndarinnar.]<sup>4)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 83/1997, 21. gr.](#) <sup>2)</sup>[L. 12/1992, 3. gr.](#) <sup>3)</sup>[Rg. 681/1998.](#) <sup>4)</sup>[L. 138/1996, 14. gr.](#)

**115. gr.** Dómsmálaráðherra ákveður þóknun [stjórnar]<sup>1)</sup> Umferðarráðs, en að öðru leyti eru störf fulltrúa í Umferðarráði ólaunuð.

Kostnaður við starfsemi Umferðarráðs greiðist úr ríkissjóði, eftir því sem fé er veitt á fjárlögum.

[Leggja skal á sérstakt umferðaröryggisgjald er renni til Umferðarráðs, að fjárhæð 200 kr., og greiðist það við almenna skoðun ökutækis, skráningu ökutækis og skráningu eigendaskipta að ökutæki. Ráðherra setur reglur<sup>2)</sup> um innheimtu gjaldsins og um skil þess í ríkissjóð.]<sup>3)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 12/1992, 4. gr.](#) <sup>2)</sup>[Rg. 681/1995.](#) <sup>3)</sup>[L. 147/1995, 1. gr.](#)

**116. gr.** Sveitarstjórnnum ber að fræða almenning um umferðarmál, eftir því sem staðhættir gefa efni til, svo og þær sérreglur, er gilda á

hverjum stað.  
Sveitarstjórn getur skipað umferðarnefnd til þess að stuðla að umferðarfræðslu og vinna að bættu skipulagi umferðarmála í sveitarfélaginu. Slíka nefnd skal skipa í kaupstöðum og kauptúnahreppum. Sveitarstjórnnum er heimilt að stofna sameiginlega umferðarnefnd, er hafi með höndum framangreind verkefni. Sveitarstjórn eða sveitarstjórnir setja nánari reglur um skipun og starfssvið umferðarnefnda.

**117. gr.** Kennsla í umferðarreglum skal fara fram í grunnskólum. Menntamálaráðherra setur, að fenginni umsögn Umferðarráðs, reglugerð um tilhögun kennslunnar og prófkröfur.<sup>1)</sup> Ráðherra getur og með sama hætti sett reglur um slíka kennslu í öðrum skólum.

<sup>1)</sup>[Rg. 534/1989.](#)

Umferðarráð kynnir starfsemi sína og mótar umgjörð starfsins sem fjármagnað er með framlögum á fjárlögum. Um hlutverk þess og starfsemi segir á heimasíðu Umferðarráðs;<sup>5</sup>

Umferðarráð gegnir mikilvægu hlutverki í íslensku samfélagi. Það annast m.a. umferðarfræðslu, söfnun og miðlun upplýsinga um umferð og umferðaröryggi og ökuþróf. Hjá Umferðarráði starfar fólk sem hefur yfirsýn yfir umferðarmálin og vilja til að veita upplýsingar og þjónustu.

Í Umferðarráði sitja 22 fulltrúar frá hinum ýmsu aðilum í þjóðfélaginu, sem láta sig umferð og umferðaröryggi varða. Umferðarráð kemur saman nokkrum sinnum á ári og fjallar á fundum sínum um margvísleg umferðaröryggismál.

.....

Öll börn á aldrinum þriggja til sjö ára fá sent fræðsluefni um hvernig þau eiga að hegða sér í umferðinni. Sveitarfélögin og Umferðarráð skipta með sér kostnaði við rekstur Umferðarskólans og foreldrar þurfa ekki að borga neitt gjald til að börnin fái fræðsluefnið.

**Umferðarfræðsla 5 og 6 ára barna.** Börn í þessum tveimur árgöngum víða um land fá árlega boð um að mæta í umferðarfræðslu. Að henni standa auk Umferðarráðs lögregla og sveitarstjórnir í viðkomandi sveitarfélagi. Börnin koma tvisvar, eina

---

<sup>5</sup> <http://www.umferd.is/>

klukkustund í senn og fer fram fræðsla um ýmislegt það sem eykur öryggi barna í umferðinni.

**Umferðarfræðsla í leikskólum.** Leikskólakennarar annast umferðarfræðslu í leikskólum. Þeir fá fræðsluefni og hugmyndir um framsetningu hjá Umferðarráði. Umferðarráð útbýr fræðsluefni fyrir börn í leikskólum um umferðarmál.

**Umferðarfræðsla í skólum.** Umferðarráð annast gerð námsefnis um umferðarmál fyrir skóla. m.a. í samstarfi við Námsgagnastofnun. Getraunir og spurningakeppnir eru meðal þess efnis og í kjölfarið eru haldnar góðaksturskeppnir á reiðhjólum víða um land. Kennarar sjá um umferðarfræðsluna í samstarfi við Umferðarráð. Lögreglan heimsækir skólana og leggur áherslu á þau atriði sem kennarar hafa kennt.

### 2.3.1 Umferðarskólinn “Ungir vegfarendur”

Á heimasíðu Umferðarráðs er eftirfarandi að finna samanber það sem vitnað er til úr umferðarlögum hér á undan;

Umferðarskólinn er samstarfsverkefni Umferðarráðs, lögreglu og sveitarfélaga. Námskeið skólans fyrir 5 og 6 ára börn eru haldin víðs vegar um land í góðri samvinnu við starfsfólk leikskóla og grunnskóla á viðkomandi stöðum. Tilgangurinn er m.a. að auka þekkingu og skilning barna á umferðarreglum og nauðsyn þess að nota viðeigandi öryggisbúnað. Eining er athygli barnanna vakin á því að með eigin hegðun geta þau haft áhrif á öryggi sitt og annarra. Foreldrar fá upplýsingar og stuðning við þá umferðarfræðslu sem þeir annast heima.

Og einnig þetta;

Umferðarskólinn sendir afmæliskort í hverri viku til nemenda skólans. Afmæliskortinu fylgja leiðbeiningar til foreldra um þroska barna og möguleika þeirra sem vegfarenda.

.....

22.242 börn í skólanum í ár (1998). Skólinn var stofnaður 1968 og nemendur skólans það árið voru 5.230 börn frá sex sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu. 1978 voru 18.530 börn í 59 sveitarfélögum nemendur í skólanum. Frá árinu 1979 hafa öll sveitarfélög landsins átt aðild að Umferðarskólanum Ungir Vegfarendur. Að skólanum standa öll sveitarfélög landsins og Umferðarráð. Sveitarfélögin greiða

75% af rekstri skólans og Umferðarráð 25%. Fræðsluefni skólans er nemendum að kostnaðarlausu.

Þjónustu umferðarskólans við börnin og fjölskyldurnar lýkur með upphafi grunn-skólagöngunnar og ekki er samstarf við einstaka grunnskóla um verkefni fyrir 6 ára börnin í þessum aðdraganda. Síðustu samskipti umferðarskólans við fjölskyldurnar eru við 7 ára amæli barnanna sem fá þá kort frá skólanum eins og afmælisdagana á undan.

### 3 Skólakerfið

Formleg fyrirmæli til einstakra opinberra stofnana og þjónustukerfa er að finna í lögum, reglugerðum og að því er skólakerfið ekki síst í aðalnámskrám hinna mismunandi skólastiga. Samkvæmt núgildandi viðmiðunum hefur verið lögð sívaxandi áhersla á að einstakir skólar geri grein fyrir því í skólanámskrá og starfsáætlunum sínum hvernig þeir hyggist útfæra eintaka námsþætti. Hér á eftir verða einkum skoðuð gildandi fyrirmæli aðalnámskrár – með vísan til þess hvernig ákvæði hafa verið að þróast.

#### 3.1 Leikskóli

Aðalnámskrá fyrir leikskóla felur í sér mikilvæg ákvæði um fræðslu til barna og foreldra. Þar er að nokkru leyti tekið á öryggisfræðslu. Umferðarfræðslan hins vegar skipar þar engan sérstakan sess og má leiða líkum að því að tilvist “umferðarskólans Ungir vegfarendur,” sem starfar einkum fyrir börn á leikskólaaldri og foreldra þeirra, hafi haft áhrif á það hvaða áherslur voru valdar til að standa inni í námskránni. Hin beinu fyrirmæli er snúa að umferðarfræðslu í leikskólastarfi er að finna á bls. 28 í Aðalnámskrá leikskóla.

Leggja þarf áherslu á reglur sem gilda um umferð og að gæta varúðar á götum. Börn þurfa að kynnst umferðinni

og læra hegðunar- og umferðarreglur jafnskjótt og þau hafa þroska til. Þetta stuðlar að auknu öryggi þeirra og réttum viðbrögðum í umferðinni. (AL, 1999, bls. 28.)

## 3.2 Grunnskóli

Við upphaf grunnskólans skilur umferðarskólinn Ungir vegfarendur við börnin – og þá gjarna á námskeiðum sem haldin eru fyrir fyrsta skóladaginn (70-80% af árgangi). Hvað fram fer í grunnskólanum markast að sjálfsögðu nánar af lögum, reglugerðum, aðalnámskrá og öðrum gildum fyrirmælum á hverjum tíma. Formleg stefnumótun skóla og útfærsla í skólanámskrá er afar mismunandi. Ef til vill ræðst framkvæmdin samt ekki síst af þekkingu einstakra kennara og því efni sem tiltækt er um leið og stuðningur og leiðsögn við kennara og stjórnendur skóla skiptir máli.

### 3.2.1 Aðalnámskrá grunnskóla

Rétt er að líta til þess hvaða þróun hefur verið innan skólakerfisins – svo frekar verði unnt að skilgreina stöðu fræðslunnar og það samhengi sem skólafólkið vinnur út frá.

Aðalnámskrá grunnskóla frá 1976 og 1977 tók ekki með beinum hætti á umferðarfræðslu eða skilgreiningu á hlutverki grunnskóla í forvörnum af þeim toga.

Í aðalnámskrá grunnskóla frá 1989 er hins vegar nokkuð afgerandi grein gerð fyrir markmiðum og útlínum umferðarfræðslustarfs í grunnskólum (Bls. 177-178). Þar er stuðst við umferðarlög og vísað til sérstakrar reglugerðar sem menntamálaráðuneytið setur (með samráði við Umferðarráð). Reglugerðin (nr. 534/1989 – sjá áður) er sú útfærsla sem námskráin frá 1989 byggir við og styður þar beinlínis hvað annað.

Samkvæmt umferðarlögum á umferðarfræðsla að fara fram í grunnskólum. Nánar er kveðið á um umferðarfræðslu í sérstakri reglugerð sem menntamálaráðuneytið gefur út.

Markmið umferðarfræðslu felast í því að nemendur:

verði sem hæfastir vegfarendur og skynji umhverfi sitt og umferð út frá sjónarmiði umferðaröryggis

læri að bregðast rétt við ýmsum hættum í umferðinni og vejis sig á örugga hegðun

kynnist umferðarreglum og læri að beita þeim

þroski með sér varkárni, ábyrgð og tillitssemi í umferð

hafi jákvæð viðhorf til notkunar öryggisbúnaðar í umferð

Tilgangur umferðarfræðslu í grunnskólum er m.a. að koma í veg fyrir slys í umferð. Til þess að ná því marki þarf að kenna þær umferðarreglur sem í gildi eru á hverjum tíma, stuðla að því að eftir þeim sé farið og efla þau viðhorf sem leiða til varúðar og tillitssemi í umferð.

Umferðarfræðsla byrjar á heimilum og dagvistum áður en skólaganga hefst. Skólinn fylgir henni eftir og eykur við. Við upphaf skólagöngu verður að hjálpa nemendum að velja öruggustu leiðina milli skóla og heimilis og stuðla að því með öllum ráðum að þeir geri sér grein fyrir hættum á þeirri leið.

Kennsluna þarf að laga að aldri og þroska nemenda. Hjá yngstu nemendum er rétt að leggja áherslu á öryggi gangandi vegfarenda og farþega í ökutækjum, og á einfaldar, skýrar grundvallarreglur. Eftir því sem nemendur verða eldri eykst þörfin á því að tryggja öryggi hjólreiðamanna og efla skilning á gildi umferðarreglna, aðgæslu og tillitssemi í umferð. Í efstu bekkum grunnskóla beinist athyglin meira að vélknúnum ökutækjum, ábyrgð og öryggi.

Umferðarfræðslan þarf að fara fram bæði innan- og utanhúss. Hún þarf að ná til allra nemenda og tengjast sem best öðru námi, t.d. móðurmálskennslu, samfélagsfræði, mundmennt og skólaíþróttum. Mikilvægt er að umferðarfræðsla sé skipulögð og framkvæmd í samvinnu við foreldra og að skólinn og heimilin sameinist um aðgerðir sem auka umferðaröryggi.

Umferðarfræðsla einskorðast ekki við ökutæki á vegum í þéttbýli og dreifbýli. Hún tekur ekki síður til umferðar og öryggis á sjó og vötnum og til umgengni við dráttarvélar og ýmis ökutæki sem nituð eru utan vega.



Umferðarfræðsla í skólum er þáttur í umferðaruppeldi. Skólinn einn nær ekki tilskildum árangri nema til komi góð samvinna við aðra. Hér er þáttur foreldra og lögreglu mikilvægastur. Samkvæmt umferðarlögum er sveitarstjórnnum skylt að hafa samráð við skólayfirvöld um ráðstafanir til að vernda börn fyrir hættum í umferð. Mikilvægt er að samræmi sé í fræðslu og öðrum forvörnum skóla og annarra aðila á þessu sviði. (AG,1989, bls. 177-178)

Almennur hluti aðalnámskrár frá 1999 minnst ekki á umferðarfræðslu í megin-texta og ekki hefur heldur farið fram endurskoðun á reglugerð um umferðarfræðslu í skólum í samræmi við þá breytingu.

- Námskrá í lífsleikni (1999) tekur á umferðarfræðslunni sem einum af fjölmörgum þáttum sem tilheyra markmiðum greinarinnar. Þar er einkum um að ræða að sett eru fram afmörkuð áfangamarkmið í tengslum við tilgreind aldursstig. Framsetning markmiðanna beinist sérstaklega að því að börnin læri tilteknar reglur og geti þannig gert sér grein fyrir því hvernig beri að haga sér í umferðinni. Markmiðin eru þannig orðuð að mögulegt á að vera að kanna það með prófum hvort kennslan hafi skilað sér.
- Lokamarkmið í lífsleikni að því er snýr að umferðarmálum er ekki fyrirferðarmikið:
  - verði meðvitaður um ýmsar hættur og slysa-gildirur í umhverfi sínu og viðbrögð við þeim, svo sem í umferðinni og á heimilum, og hættur og hamfarir í náttúrunni. (AG, Lífsleikni, 1999, bls. 12)
- Vægi umferðarfræðslunnar í lífsleikninni minnkar þegar börnin eldast og í 8. bekk er einungis minnst á boð-, bann-, og leiðbeiningarmerki (bls.22) og við lok skólagöngu í 10. bekk er nemendum ætlað að kunna skil á hættu af “farartækjum og miklum hraða” (bls. 24). Áherslur í umferðarfræðslunni beinast áberandi að því

að reglur skuli kenndar – en miklu síður að æfingu á vettvangi og því að skapa “jákvætt viðhorf” til ábyrgrar hegðunar í umferðinni. Eftirfarandi dæmi úr aðalnámskrá 1999 í lífsleikni skýra þetta nánar:

**Samfélag,  
umhverfi, Áfangamarkmið við lok 4. bekkjar  
náttúra og  
menning**

- kunna skil á umferðarreglum fyrir gangandi vegfarendur
- geta bent á slysaáhrif í umhverfinu, á heimilum og þekki varasöm efni sem þar kunna að vera geymd
- geta leitað eftir upplýsingum og leiðbeiningum til að rata um umhverfi sitt, t.d. munnlegum fyrirmælum eða vegvísun. (AG, Lífsleikni, 1999, bls. 13)

**Þrepamarkmið 4. bekkjar**

- kunni umferðarreglur og umferðarmerki fyrir gangandi vegfarendur
- þekki vel öruggustu leið sína í skólann og beri sig rétt að við gangbrautir og götuljós
- þjálfist í notkun reiðhjóls sem leiktækis á leik-svæðum og stígum. (AG, Lífsleikni, 1999, bls. 14)

**Þrepamarkmið 5. bekkjar**

**Samfélag,  
umhverfi,  
náttúra og  
menning**

- kunni umferðarreglur fyrir gangandi, hjólandi og skautandi vegfarendur
- þjálfist í notkun reiðhjóls á göngustígum
- læri að forðast hættur á heimilum, við skóla og í nánasta umhverfi
- læri að afla sér upplýsinga um áætlunarferðir. ((AG, Lífsleikni, 1999, bls. 17)

**Þrepamarkmið 6. bekkjar**

- kunni helstu umferðarreglur og þekki algengustu umferðarmerki. (AG, Lífsleikni, 1999, bls. 17)

**Áfangamarkmið við lok 7. bekkjar**

- hafa tileinkað sér helstu umferðarreglur og þekkja helstu umferðarmerki. ((AG, Lífsleikni, 1999, bls. 17)

**Prepamarkmið 8. bekkjar**

- geti tekið ábyrgð á eigin öryggi í öllum ferðum
- þekki flest boð-, bann- og leiðbeiningarmerki í umferðinni. (AG, Lífsleikni, 1999, bls. 22)

**Prepamarkmið 10. bekkjar**

- sé meðvitaður um þær hættur sem fylgja miklum hraða og öllum farartækjum í umferðinni. (AG, Lífsleikni, 1999, bls. 24)

### 3.2.1.1 Námsefni fyrir grunnskólann

Samkvæmt gildandi skipan er gert ráð fyrir að Námsgagnastofnun og Umferðarráð annist undirbúning og útgáfu námsefnis fyrir umferðarfræðslu. Starfsemi hjá Námsgagnastofnun hefur einkum verið beint að grunnskólastiginu. Frá því að námskrá fyrir grunnskóla var staðfest á árinu 1989 og gildandi reglugerð um umferðarfræðslu var gefin út og til ársins 1995 fór fram nokkur útgáfa á námsefni. Námsgagnastofnun átti tilgreindu tímabili (1989-1995) samstarf við Umferðarráð og var gefið út efni fyrir grunnskóla með eftirfarandi hætti:

1. Veganesti í umferðinni (Hörður Bergmann, 1992) - ætlað valgrein eða undirbúningi ökunáms við lok grunnskóla.
2. Vegfarandinn 1-3 (Sigurður Pálsson 1992) – lítil leshefti með myndum ætluð 10-12 ára nemendum.
3. Aðgát í umferðinni– vinnubók með verkefnum og teiknimyndum ætluð 1.-2. bekk .
4. Góða ferð (Ásta Egilsdóttir og Jóhanna Karlsdóttir, 1996) – vinnubók með teiknimyndum og verkefnum ætluð 3.-4. bekk.

Frá því að ný námskrá tók gildi á árinu 1999 hefur hins vegar ekkert kennsluefni verið gefið út af Námsgagnastofnun sem beinlínis er sniðið eftir þeim markmiðum sem lýst er í einstökum þáttum lífsleikninámsins. Ekki hefur heldur verið gefið út heildstætt kennsluefni í lífsleikni samkvæmt námskrá en unnið hefur verið að einstökum einingum. Umferðarfræðsluþáttur lífsleikninnar er ekki í neinum augljósum forgangi varðandi útgáfu samkvæmt upplýsingum frá Námsgagnastofnun.

Rétt er að hafa í huga varðandi útgáfumálin að tillögur frá tveimur ráðgjafarnefndum Umferðarráðs – í samstarfi við Námsgagnastofnun og mentamálaráðuneytið – lágu fyrir þegar á árinu 1998. Á það við bæði að því er varðar skilgreiningar, áherslur og framtíðarsýn –svo og á samþættingu “öryggisfræðslu og slysavörnum” – og einnig að því er varðar námsefni (sjá síðar, kafli 6.3). Umferðarráð hefur ekki fengið jákvæða afgreiðslu á endurteknum óskum um fjármagn til útgáfunnar.

Með vísan til þessa má telja ljóst að verulegur hörgull er á námsefni einkum fyrir efra stig grunnskólans. Ekkert af þessu efni sem fyrir liggur er þannig að það nýti upplýsingatækni eða gagnvirka miðlun. Með vísan til mikilla framfara og örra breytinga má halda því fram að hluta til sé efnið þannig jafnvel úrelt og á það við um fleira en myndræna þáttinn. Kennurum sem kenna lífsleikni og er ætlað að glíma við umferðarfræðslu og aðrar forvarnir kann því að verða það fyrst fyrir að taka aðra umfjöllun framyfir þar sem beinlínis er til fyrirbyggjandi efni og auðveldara aðgengi að leiðsögn og aðstoð við undirbúning. Auk þess sem umsjónarkennarar hafa almennt ekki fortakslaust átt

aðgang að beinum undirbúningi eða leiðsögn um kennslu í umferðarfræðslu. Enginn námstjóri eða fagstjóri er starfandi á vegum menntamálaráðuneytisins né Umferðarráðs – eins og var áður og enn er gert ráð fyrir m.a. í reglugerð um umferðarfræðslu (nr.534/1989) og því samkomulagi sem Umferðarráð gerði við menntamálaráðuneytið (sbr. Umferðarráð ÓHP 14.04.1998).

### **3.3 Framhaldsskóli**

Í framhaldsskóla er langstærstur hluti þess hóps sem er að ganga undir ökuþróf hverju sinni. Það er samkvæmt opinberum tölum sá hópur sem er í áberandi mestri hættu gagnvart umferðarslysum (sbr. Umferðarráð og landlæknisembættið.)

Í lögum um framhaldsskóla er ekki að finna nein bein fyrirmæli um að þar skuli sinna umferðarfræðslu eða öðru forvarnarstarfi og slysavörnum. Í stefnumótun ráðgjafarnefnda Umferðarráðs 1998 og við undirbúning vinnu starfshóps dómsmálaráðherra um breytingu á umferðarlögum 2000-2001 hefur verið lagt til að framhaldsskólinn fái formlega hlutverk á þessu sviði.

Ekki er auðséð að ástæða væri til að túlka 2. grein framhaldsskólalaganna á þann veg að skólum beri að vinna að forvörnum í umferðarmálum – þó vissulega megi um það deila hvað “býr nemendur undir líf og starf í lýðræðisþjóðfélagi”

Hlutverk framhaldsskóla er að stuðla að alhliða þroska allra nemenda svo að þeir verði sem best búnir undir að taka virkan þátt í lýðræðisþjóðfélagi. Framhaldsskólinn býr nemendur undir störf í atvinnulífnum og frekara nám. Framhaldsskólinn skal leitast við að efla ábyrgðarkennd, víðsýni, frumkvæði, sjálfstraust og umburðarlyndi nemenda, þjálfá þá í öguðum og sjálfstæðum vinnubrögðum og gagnrýninni hugsun,

kenna þeim að njóta menningarlegra verðmæta og hvetja til stöðugrar þekkingarleitar. (Lög nr. 80/1996, 2. gr.)

22. grein framhaldsskóla-laganna gefur engu að síður ákveðið svigrúm til að koma slíku við innan skólanámskrár einstakra skóla – en hvorki eru gefnar um það leiðbeiningar eða að fyrir liggi umræða sem hvetur skóla til þess að taka umferðarmálin fyrir sem hluta af sinni “forvarnaráætlun” svo dæmi sé tekið.

Í hverjum skóla skal gefa út skólanámskrá þar sem gerð er grein fyrir námsframboði, lengd og innihaldi námsáfanga og skiptingu námsgreina á námsannir og/eða námsár. Þar skal einnig gerð grein fyrir áherslum í starfi skólans, kennsluháttum, námsmati og stjórnunarháttum, svo sem gæðastjórnun. Í skólanámskrá geri skólar grein fyrir hvernig ná skuli því markmiði framhaldsskóla að námið stuðli að alhliða þroska nemenda svo að þeir verði sem best búnir undir að taka virkan þátt í lýðræðisþjóðfélagi. Skólanámskrá skal samþykkt af skólanefnd að fenginni umsögn almenns kennarafundar. Skólanefnd fylgist með framkvæmd skólanámskrár. (Lög nr. 80/1996, 22. gr.)

### **3.3.1 Aðalnámskrá framhaldsskóla - almennur hluti**

Ekkert er að finna í aðalnámskrá framhaldsskóla sem beinir því til skólanna að fást við forvarnir á svið umferðarmála. Ekki er heldur neitt sem útilokar það að skólanámskrá einstakra skóla taki á þessum þætti sem hluta af “forvarnarstefnu” eða verkefni sem tengist “slysavörnum” almennt.

Námskrá framhaldsskóla í lífsleikni tekur hvergi beint á málefnum sem snerta forvarnir og slysavarnir. Það er þannig ekki hvatt til þess með neinum hætti að þeir þættir er snúa að “viðhorfamótun” í sambandi við öryggismál séu settir á dagskrá nemenda í framhaldsskólum.

Markmiðslýsing fyrir skylduáfanga í lífsleikni í framhaldsskóla gerir ráð fyrir þremur einingum (LKN 103 eða LKN 101, LKN 111, LKN 121). Það er í höndum fagstjóra og einstakra kennara að útfæra áfangana og ekkert sem beinir þeim sérstaklega að umferðaröryggi.

Tryggingafélögin (VÍS/SJÓVÁ) hafa á síðustu árum eflt mjög starf sitt að fræðslu og forvörnum meðal þeirra sem eru að hefja ökuferil og hafa bæði boðið öllum byrjendum upp á aðgang að öflugum námskeiðum – og hafa einnig tekið þátt í fræðslu innan einstakra framhaldsskóla. Fræðsluefni tryggingafélaganna er ótvírætt helsta efni sem nýtir sér fjölbreytta miðlun og nútímatækni til að koma skýrum boðum áleiðis.

Lífsleiknikennarar í þremur framhaldsskólum hafa átt samstarf við forvarnarfulltrúa Sjóvá Almennra trygginga um útfærslu á námsþættinum – í ákveðnum tengslum við námskeiðahald þeirra. Forvarnarfulltrúi VÍS hefur átt samstarf við lífsleiknikennara í allmörgum framhaldsskólum og einnig grunnskólum og komið með “umferðarfundi” inn í kennsluna (sjá síðar um hlut bifreiðatryggingafélaganna).

Samkvæmt þessu kann það þó að vera háð tilviljunum til hversu margra nemenda slík umfjöllun nær í framhaldsskólum á þeirra námsferli. Miðað við þær upplýsingar sem fást úr forvarnaráætlunum og frá starfsmönnum framhaldsskóla má telja það harla ólíklegt að umferðarfræðsla eða nám sem flokka mætti undir forvarnir í umferðarmálum komist á dagskrá utan við lífsleiknina – nema í tengslum við slys, uppákomur eða þemaverkefni af einhverjum tilviljanakenndum toga (sjá þó fréttasíðu VÍ – 20.11.2001). Ekki fundust bein dæmi um það á heimasíðum

og í stefnugögnum þeirra framhaldsskóla sem leitað var til að forvarnir í umferðarmálum væru sýnilegur hluti af stefnumótun skólanna eða hluti af formlegri forvarnaráætlun.

### **3.3.1.1 Ekkert námsefni – fræðsluefni**

Ekkert formlegt námsefni eða fræðsluefni er í gangi á vegum framhaldsskóla sem er þess eðlis að líklegt sé að það nái til umtalsverðra hópa á aldrinum 16-20 ára. Námskeið til aukinna ökuréttinda eru ekki á valnámskrá framhaldsskóla almennt (eða alls ekki lengur) og þannig eru engar tryggingar fyrir því að nemendur framhaldsskólanna komist í snertingu við skipulagða eða formlega fræðslu um umferðarmál. Námskrá í lífsleikni fyrir framhaldsskóla nefnir ekki umferðaröryggsmál sem viðfangsefni í almennum markmiðum né heldur í útgefnum áfangalýsingum. Eins og fram kemur hér á undan hefur tekist mjög gott samstarf milli lífsleiknikennara í mörgum framhaldsskólum annars vegar og forvarnarfulltrúa VÍS og SJÓVÁ hins vegar þannig að umfjöllun um forvarnir nær til þess hóps sem nú fer í gegn um lífsleikniáfanga í flestum framhaldsskólunum.

## **4 Ráðstefnur, skýrslur og tillögur 1997-2002**

Hér verður gerð stuttlega grein fyrir nokkrum ráðstefnum og skýrslum sem fyrir liggja varðandi slys, slysavarnir og umferðarfræðslu almennt. Ekki verður um að ræða endanlega greinargerð heldur einungis dregið fram það sem virðist á þessu stigi geta skipt máli fyrir umferðarfræðslu í skólum, áherslur, markmið og framkvæmd.



#### 4.1 Ráðstefnur Umferðarráðs (umferðarþing)

Samkvæmt 112. grein umferðarlaga ber umferðarráði að halda opna ráðstefnu um umferðarmál að minnsta kosti annað hvert ár.

Á 3. Umferðarþingi sem haldið var 1996 komu fram margvíslegar upplýsingar. Umræða þingsins vakti talsverða athygli og útgáfa á bæklingi Umferðarráðs í framhaldinu hefur haldið á lofti merkustu þáttum þingsins. Í því sambandi má nefna niðurstöður úr skýrslu Hagfræðistofnunar HÍ varðandi gríðarlega mikinn heildarkostnað þjóðfélagsins vegna umferðarslysa. (Umferðarráð, 1996)

#### 4.2 Málþing 1997

Dómsmálaráðuneytið, menntamálaráðuneytið, Námsgagnastofnun, Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, Samband íslenskra sveitarfélaga auk lögreglu og fagfólks kom til liðs við Umferðarráð við undirbúning málþings um umferðarfræðslu í grunnskólum. Málþingið var haldið 23. september 1997 og gaf Umferðarráð út sérstakt rit með helstu atriðum sem fram komu á þinginu. Sérstaklega virðast upplýsingar Torgeir Tande skólafulltrúa Trygg Traffik í Noregi áhugaverðar að því er varðar áherslur og markmið í umferðarfræðslu og slysavörnum skólabarna. Þar kemur fram að í samstarfi við embætti umboðsmanns barna í Noregi hafi verið lýst skilmálum fyrir “örugga skólaleið” grunnskólabarna og það síðan lögfest með formlegum hætti að öll börn í skyldunámi ættu rétt á því að njóta slíks öryggis. Þá upplýsti fulltrúinn að norskar rannsóknir sýndu að mikilvægast væri að ná til verðandi ökumanna (einkum drengja) þegar þeir væru í 8.-10. bekk grunnskólans þar sem viðhorf þeirra væru þá í mótun. Einnig komu fram upplýsingar um störf umferðaröryggisfulltrúa í Noregi, svo

og viðtækt samstarf um áherslur og framkvæmd í fræðslustarfi. (Bl. 20-38)

Breið þátttaka innlendra aðila og framlag fagfólks skilaði inni í umræðuna fleiri áhugaverðum þáttum m.a. má nefna sjónarmið Helgu Hannesdóttur barnageðlæknis varðandi mikið umburðalyndi gangvart slysum á Íslandi og samband agaleysis og afskiptaleysis uppalenda (foreldra) og möguleg tengsl þessarra viðhorfa við háa slysatíðni á börnum. (bls.66-70)

### **4.3 Skýrslur og tillögur**

Margvíslegar skýrslur hafa verið gerðar á undanförunum árum varðandi slysatíðni og umferðaröryggismál. Hér verður minnst á nokkrar þær helstu án þess að gerð sé tilraun til endanlegrar greiningar á öllum útgefnum gögnum.

#### **4.3.1 Úttektir á vegum HTR, landlæknis og Umferðaráðs**

Landlæknisembættið hefur endurtekið gert skýrslur og samantektir um slys á börnum og unglíngum. Nefna má bæði reglulegar skýrslur embættisins og einnig sértækar úttektir. Þannig liggja fyrir upplýsingar um reiðhjólasyr sérstaklega (Ólafur Ólafsson og Eiríka Friðriksdóttir, 1986) og einnig greining á umferðarslysum “á börnum í Reykjavík 1983 til 1987.” Einnig má vísa til greiningar Jóns Þorbjörnssonar (1986) á tíðni umferðarslysa í nokkrum Evrópulöndum. Baldur Kristjánsson sálfræðingur tók saman bækling fyrir Umferðarráð (1994, ártal vantar á fjölrítið), þar sem hann tengir staðreyndir um slysatíðni við aðstæður og lífshætti barnafjölskyldna á Íslandi. Baldur styðst m.a. við rannsókn sína “Börn í borg og bæ” sem út kom 1990 og dregur fram staðreyndir varðandi aðstæður barna og barnafjölskyldna og þætti sem áhrif hafa á þá áhættu sem börn búa við – m.a. í umferðinni.

#### 4.3.2 Úttekt menntamálaráðuneytisins á umferðarfræðslu 1996-1997

Í úttekt Jóhanns Ásmundssonar á stöðu námsþátta sem eru utan greina koma fram niðurstöður úr könnun á því hvernig skólastjórar grunnskóla lýsa framkvæmd umferðarfræðslu í skólum sínum. Af niðurstöðum má ráða að skipuleg umferðarfræðsla í grunnskólum er víða takmörkuð á þessum tíma og að sums staðar einangrast fræðslan við yngstu bekki. Í nokkrum tilvikum er umferðarkennsla tekin upp sem valgrein til undirbúings ökunáms. Umferðarfræðsla eða umferðarkennsla nær því á þessum tíma ekki teljandi til nemenda á miðstigi og ekki heldur í elstu bekkjum nema þá beinlínis í tengslum við sértæk verkefni (uppákomur) eða til þess hóps sem velur undirbúning ökuréttinda í 9.-10. bekk. Valnám í 9.-10. bekk hefur einnig á síðustu árum verið einangrað við tiltekna skóla og líklega einkum þá þar sem eru starfandi einstaklingar með sérþekkingu eða sértækan áhuga á málaflokknum (ökukennarar). Varðandi framkvæmd umferðarfræðslu verður bæði vart við mismun milli skóla og eins á milli dreifbýlis og þéttbýlis. Jóhann Ásmundsson skýrsluhöfundur gerði grein fyrir niðurstöðum þessarrar könnunar nánar á Málþingi um umferðarfræðslu í grunnskólum 23. september 1997 (sjá nánar útgefinn bækling Umferðarráðs). Af þeim gögnum má ráða að viðhorf til umferðarfræðslu eins og þau birtast í svörum skólastjóra benda til þess að greinin hafi tæplega eða jafnvel alls ekki notið þeirrar stöðu sem þágildandi fyrirmæli í aðalnámskrá og reglugerð um umferðarfræðslu (nr. 534/1989) sannarlega ætluðu henni. (Skýrsla, Aðrir námsþættir, júní 1997, menntamálaráðuneytið, höfundur Jóhann Ásmundsson).

Á þessum tíma var ekki gerð bein tilraun til að kanna framkvæmd inni í skólum með því að leita upplýsinga frá umsjónarkennurum og frá nemendum grunnskólans. Samanburður er því ekki fullulega raunhæfur milli könnunar Jóhanns Ásmundssonar og rannsóknar RHA.

#### **4.3.3 Stefnumörkun Umferðarráðs – skýrsla nóvember 1998**

Ráðgjafarnefnd Umferðarráðs um “stefnumörkun og framtíðarsýn” á árinu 1998 vann út frá tilgreindum efnispáttum og var ætlað að leita svara um hvernig við mætti bregðast. Guðmundur Þorsteinsson var starfsmaður nefndarinnar. Viðfangsefni samkvæmt skipunarbréfi hópsins voru eftirfarandi og það sem helst átti að koma út úr starfinu;

- Metnaðarfullar tillögur um tilhögun umferðarfræðslu á öllum skólastigum
- Ábendingar varðandi áherslur, samstarf við lögreglu og fyrirkomulag
- Skoða stöðu foreldra í umferðarfræðslu
- Efling áhuga kennara – og skipan tengla, svæðisfulltrúa ofl.
- Huga að þætti umferðaröryggisnefnda við umferðarfræðslu í skólum
- Tengingu umferðarfræðslu við ökunám
- Athuga með mat á ferðaháttum nemenda og mögulegar staðbundnar lausnir í samstarfi við aðila<sup>6</sup>

Niðurstöður starfshópsins eru nokkuð ítarlegar og afgerandi og eru þessar helstar að því er varðar fræðsluna beint;

---

<sup>6</sup> (Sjá nánar Skýrslu, Reykjavík, nóvember, 1998, bls. 4)

- Umferðarfræðsla til leikskólabarna verði eflid og efni uppfært
- Umferðarskóli náí til allra 5 og 6 ára barna.
- Lögregla taki þátt í að fylgja eftir fræðslu til leikskólabarna.
- Leggur áherslur á markmiðssetningu aðalnámskrár grunnskóla að því er lífleikni varðar. Ítrekar mikilvægi lífleikniáætlana m.a. með vísan til skilgreiningar WHO á “lífsleikni.”
- Leggur áherslu á að grunnskólar verði hvattir og studdir til að ráða fagstjóra í lífsleikni – með vísan til mikilvægra markmið fyrir umferðarfræðslu.
- Leggur áherslu á að umferðarfræði verði valnám í 9. og 10. bekk grunnskóla.
- Leggur áherslu á að umferðarfræðsla skuli vera samstarfsverkefni með foreldrum.
- Hvetur til að Umferðarráð styðji við stofnun umferðarnefnda á vegum foreldrafélaga.
- Gerir tillögu um hlutverk fyrir lögreglu í umferðarfræðslu í grunnskólum – og hvetur til sértæks undirbúnings fyrir lögreglumenn í því skyni.
- Umferðaröryggisnefndum verði sköpuð starfsaðstaða og tilraunir með ráðningu umferðaröryggisfulltrúa haldið áfram.
- Gerð tillaga um að umferðarnefndir sveitarfélaga verði sérstaklega hvattar til að vinna að umferðaröryggi og fræðslu í samstarfi við íbúa (foreldra).
- Tillaga er gerð um að umferðarfræðsla verði kjarnanámspáttur í skyldu áfanga í lífsleikni í framhaldsskóla.

- Lagt er til að umferðarfræði verði gerð að valáfanga í framhaldsskóla á grundvelli námskrár frá Umferðarráði.
- Gerð er tillaga um að jafningjafræðsla í framhaldsskóla taki umferðarfræðslu á sína arma.
- Gerð er tillaga um sérstakt átak í endurmenntun kennara í grunn- og framhaldsskólum þannig að þeir geti betur tekist á við nýja námsgrein (lífleikni) og þar með umferðarfræðslu<sup>7</sup>.

#### **4.3.4 Námsefni – ráðgjafarnefnd Umferðarráðs 1998**

Umferðarráð setti á fót ráðgjafarnefnd um námsefni til umferðarfræðslu. Í skipunarbréfi nefndarinnar (dags. 14.04. 1998) er að finna skilgreiningu á hlutverki og verkefnum. Þar er m.a. gert ráð fyrir að nefndin skoði tiltækt efni, skilgreini forgangsverkefni við námsefnisgerð og fjármagnspörf um leið og óskað er eftir beinum tillögum frá nefndinni um námsgögn. Einnig er nefndinni ætlað að huga að hlutverki kennarans, markmiðslýsingum námskrár fyrir öll skólastig og sérlega að huga að námsefni fyrir lögregluna. Um leið er gert ráð fyrir að hugað verði að nýtingarmöguleikum nýrrar miðlunar (netið). (Bls. 3-4.)

Mikilvægustu tillögur nefndarinnar snúa að því að skilgreina umferðarfræðsluna sem einn þátt af fimm meginþáttum sem sinna þarf í samþættri “námsgrein” um “öryggismál og slysavarnir.” Lagt verið upp úr því að gert verði námsefni þar sem byggt er á kennarahandbók fyrir skólastigin, raðað saman smærri námseiningum og vísað á efni. Um leið er reiknað með því að nálgun og samvali á efni á

---

<sup>7</sup> (Sjá nánar skýrslu, desember 1998, samantekt bls. 30-33.)

grunnskólastiginu verði skipt upp í þrennt eftir aldri nemenda<sup>8</sup>.

Nefndarálitið skilar greiningu á því hvaða efni er nothæft, hvað þarf að endurvinna og hvar þarf að skilgreina nýtt efni. Jafnframt fylgir nokkuð ítarleg kostnaðaráætlun yfir þær aðgerðir sem er gerði bein og tímasett tillaga um.

(Sjá nánar; Tillögur, Reykjavík, í desember 1998.)

#### **4.3.5 Skýrsla dómsmálaráðherra til Alþingis 1999**

Í skýrslu dómsmálaráðherra um framkvæmd umferðaröryggisáætlunar 1997-2001, sem skilað var til Alþingis 1999, kemur fram að ráðherra telur afar mikilvægt að nýjum aðferðum verði beitt og einkum tryggt betra samræmi milli aðila sem vinna að málaflokknum (bls.7). Jafnframt kemur fram að Umferðarráð hafi á árinu 1999 haft í höndum skýrslur ráðgjafarnefnda um skipulag umferðarfræðslu og um námsefni fyrir fræðsluna (sjá hér á eftir 5.3.3 og 5.3.4) (bls. 14). Einnig er nefnd mikilvæg ráðning umferðaröryggisfulltrúa í samvinnu við Slysavarnarfélag Íslands (bls.14). Ráðherra minnst á sömu þætti vegna Umferðarráðs á árinu 2000 og tekur sérstaklega fram að meiningin sé að efla umferðarfræðslu í skólum og reyna m.a. nýja miðlun (netið) við gerð námsefnisins (bls. 18).

Ráðherra gerir grein fyrir tillögum umferðaröryggisnefndarinnar og þá ekki síst hugmyndir um bættu samhæfingu á stjórnsýslu og skýrara frumkvæði opinberra aðila. Einnig kemur fram ásetningur varðandi mikilvægi þess að skapa traust bakland framkvæmdanefndar umferðaröryggisáætlunar til 2002 (bls 19-20). Af framsetningu í skýrslunni má draga þá ályktun

---

<sup>8</sup> (Sjá nánar skýrslu, desember 1998)

að ráðherrann sé sammála þeirri tillögugerð sem fyrir lá hjá Umferðarráði varðandi áherslur í fræðslu og útgáfu á námsefni.

#### **4.3.6 Skýrsla um umferðarslys á Íslandi 1999**

Umferðarráð birtir skýrslur og samantektir um margvíslega þætti umferðaröryggis (sjá t.d. heimasíðu ráðsins). Skýrsla fyrir árið 1999 sýnir jákvæða þróun m.a. að því er varðar fækkun þeirra sem látast eða slasast alvarlega í umferðinni. Ljóst er að bættur öryggisbúnaður bifreiða, hjálmanotkun reiðhjólafólks og bílbeltanotkun á þátt í að draga úr alvarlegum afleiðingum umferðarslysa. Erfitt er hins vegar að meta nákvæmlega hversu mikið af breytingum eða þróun megi tengja einstökum atriðum í öryggismálum – fræðslu eða beinum aðgerðum. Engir virðast samt sem áður draga í efa að fræðsla sé mikilvæg og skólar afgerandi vettvangur fyrir slíka fræðslu. Höfundar tillögu að Umferðaröryggisaáætlun 2002-2012 ganga út frá þessu líkt og þessir starfshópar Umferðarráðs sem gerð er grein fyrir hér á undan.

#### **4.3.7 Starfshópur um breytingar á umferðarlögum**

Dómsmálaráðherra skipaði starfshóp á árinu 2000 til að gera tillögur að breytingum á umferðarlögum og reglugerðum undir þeim. Starfshópurinn óskaði ábendinga og tillagna frá öðrum ráðuneytum í upphafi starfs. Tillögur menntamálaráðuneytisins sem sendar voru til starfshópsins 11. september 2000 gera ráð fyrir ákveðnum aðgerðum og eflingu umferðarfræðslunnar. Jafnframt er í ábendingum menntamálaráðuneytisins lagt til að sérstaklega verði hugað að aðgreiningu vélknúinna ökutækja og annarrar umferðar. Í skýrslu starfshópsins er ekki að sjá að þessar tillögur menntamálaráðuneytisins hafi verið teknar til beinnar



úrvinnslu eða hafi skilað sér í tillögugerð starfshópsins. Ekki er samt annað að sjá en að starfshópurinn telji ástæðulaust að breyta starfsforsendum Umferðarráðs og þannig þeirri umgjörð sem umfarðarfræðslan styðst við. Hvorki menntamálaráðuneytið né starfshópur dómsmálaráðherra virðist hafa vakið beinlínis athygli á að þörf væri fyrir að reglugerð um umferðarfræðslu (nr.534/1989) verði endurskoðuð (menntamálaráðuneytið 11. september 2000, Skýrsla, dómsmálaráðuneytið febrúar 2001).

#### **4.3.8 Tillaga að umferðaröryggisáætlun 2002-2012**

Nýútkomin tillaga starfshóps að umferðaröryggisáætlun lýsir stefnumiðum, áherslum og markmiðum til lengri tíma. Þar er að finna mikilvægan leiðarvísi um það hvernig stjórnvöld hyggjast ramma inn skyldur opinberra aðila, skipulag verkefna og fjárveitingar. Lögð er áhersla á samhæfingu og yfirsýn – bæði í gegn um eflingu Umferðarráðs, endurnýjun umferðaröryggisnefndar og nútímavæðingu ýmissra þátta. Í áætluninni segir m.a.;

Miklu máli skiptir að allir aðilar sem starfa að forvörnum hafi vitneskju um hvað aðrir eru að gera. Með því móti aukast líkur á að það fjármagn sem varið er til góðra verka nýtist sem allra best og starfið verði markvissara en ella. Auka þarf áróður og fræðslu gagnvart alvarlegum umferðarlagabrotum. Fá þarf áhugahópa, félagasamtök og fyrirtæki til að sýna gott fordæmi og setja sér stefnu í umferðaröryggismálum. Efla þarf umferðaröryggisnefndir Umferðarráðs og umferðaröryggisfulltrúa Umferðarráðs og Slysavarnafélagsins Landsbjargar, sem hafa mikilvægu hlutverki að gegna, einkum víða á landsbyggðinni.

Tryggja þarf að þeir sem annast fræðslu hafi aðgang að fræðsluefni og gögnum til að störf þeirra komi að sem mestum notum.

Umferðarfræðsla í skólum þarf að verða skyldunámsgrein þannig að hver einasti nemandi fái stigvaxandi fræðslu eftir aldri og að hún miðist við að vera hluti undirbúnings fyrir ökunám.

Umferðarfræðsla verði jafnframt skyldunámsgrein allra kennaranema, bæði almennra kennaranema og leikskólakennaranema.

Útvarp Umferðarráðs hefur fest sig í sessi og gegnir mikilvægu upplýsinga-og

fræðsluhlutverki. Efla þarf það starf enn frekar og skoða nýjar leiðir í því sambandi.

Huga þarf að þeim möguleikum sem nýjar aðferðir í fræðslu, eins og til dæmis „Internetið ” býður upp á. Stuðla þarf að því að fræðslustarf tryggingafélaga verði eftt, en það virðist hafa skilað góðum árangri. (Bl. 58)

Hér kemur aftur fram misvísun að því er grunnskólann varðar. Líklega er það að einhverju leyti vegna þess að reglugerðin og námskráin fara ekki saman. Sama má að nokkru leyti segja að því er framhaldsskólann varðar. Það hefur endurtekið verið lagt til að framhaldsskólinn taki að sér hlutverk varðandi umferðarfræðslu (öryggisfræðslu og slysavarnir) en samt sem áður hefur slík tillögugerð ekki náð inn í námskrá fyrir framhaldsskólann né heldur inn í áfangalýsingar lífsleikniáfanganna. Það er því háð áhuga og þekkingu einstakra kennara hvort slík umfjöllun yfirleitt fer fram á því skólastigi (sjá samstarf við forvarnarfulltrúa bifreiðatryggingfélaganna).

#### 4.3.9 Árvekni

Árvekni var stofnað með bréfi í apríl 1998 – en undirbúningur hófst ári fyrr að frumkvæði umboðsmanns barna, SVFÍ og Félags íslenskra barnalækna. Í árslok 1998 var ráðinn framkvæmdastjóri, Herdís Storgaard. Verkefnum og viðfangsefnum hefur verið skipt á starfshópa sem hafa einbeitt sér að upplýsingaöflun og tillögugerð á mismunandi sviðum. Umferðarhópur lagði til að mynda upp með ákveðnar vinnutillögur í júlí 1999. Hugmyndir

umferðarhópsins og flokkun birtir ákveðna sýn á vandamálið og gefa tilefni til að vera teknar með í reikninginn þegar kemur að útfærslu markmiða og aðgerða innan skólanna. Tillögur Árvekni frá 28.02.2001 – m.a um “öryggismiðstöð barna” liggja fyrir og ganga að mörgu leyti í sömu átt og tillögur ráðgjafarnefndar Umferðaráðs 1998 varðandi samþættingu og samfléttun öryggismála og forvarna í þágu barna. Þar er lögð áhersla á samfléttun markmiða og aðgerða og heildarsýni varðandi öryggisfræðslu og allar slysavarnir.

#### **4.3.10 Málþing Eru slys óheppnin ein?**

Hinn 13. október 2000 var haldið landsþing um slysavarnir á vegum Slysavarnarráðs. Þar var sérstaklega fjallað um umferðarmálin, slys, forvarnir og aðgerðir. Titill landsþingsins var táknrænn fyrir það viðhorf sem fram kom í gögnum málshefjenda – þar sem margir gerðu atlögu að því viðhorfi og þeirri “forlagahyggju” sem skortur á forvörnum og tiltekið andvaraleysi kann að vera vísbending um. Slysavarnarráð hefur í framhaldinu ásamt samstarfsaðilum komið á samræmdri slysaskráningu.

#### **4.3.11 Kostnaður vegna slysa á börnum á Íslandi**

Skýrsla, Hagfræðistofnun Háskóla Íslands sem kynnt var á Umferðarþingi 1996 vakti á sínum tíma verulega athygli. Endurnýjaðar upplýsingar sem koma fram í tengslum við tillögu að Umferðaröryggisáætlun 2002-2012 benda til þess að kostnaður vegna slysa í umferðinni hafi almennt verið vanmetinn. Af umfjöllun Árvekni og í gögnum þeirra ásamt því sem hér er að framan nefnt má ætla að kostnaður einstaklinga sem verða fyrir slysum og aðstandenda þeirra svo og sjúkrakostnaður, endurhæfing og framfærslukostnaður sem fellur á opinbera aðila nemi

stórum fjárhæðum sem hafa verið duldar í opinberum útreikningum. Tap vegna slysa á börnum hefur hugsanlega verið vanmetið þar sem ekki hefur verið reiknað í sama samhengi og vinnuframlag fullorðinna – né heldur það vinnutap sem fjölskylda verður fyrir á ævi einstaklings sem örkumlast varanlega frá barnsaldri.

#### **4.3.12 Landlæknisembættið – Slysavarnarráð/slysaskrá**

Slysavarnarráð starfar á grundvelli laga nr. 33/1994 um landlæknisembættið. Landlæknisembættið hefur stofnað til slysaskráningar í samræmi við ákvæði laganna og hefur sett á fót sérstakan stýrihóp um verkefnið. Umferðarráð er þáttakandi í Slysavarnarráði á þann hátt m.a. að framkvæmdastjóri Umferðarráðsins situr í Slysavarnarráðinu og starfsmaður Umferðarráðs situr í stýrihópi um Slysaskrá Íslands.

Slysaskrá er síðan enn eitt samstarfsverkefni undir umsjón Slysavarnarráðs og landlæknis. Þar er um að ræða tilraun til að skapa heildaryfirsýn yfir slys, með miðlægri skráningu og samhæfðri öflun upplýsinga og úrvinnslu gagna. Þetta verkefni er nýlega farið af stað (í árslok 2001) með þátttöku margra aðila undir forystu landlæknis.<sup>9</sup>

#### **4.3.13 Tryggingafélögin**

Stóru tryggingafélögin (VÍS og SJÓVÁ) hafa haldið úti starfi fræðslufulltrúa um árabíl. Einstaklingarnir sem þar hafa komið fram í nafni félaganna eru orðnir nokkuð þekktir eins og bæði Ragnheiður Davíðsdóttir (VÍS) og Einar Guðmundsson (SJÓVÁ). Hluttur þessarra aðila í

---

<sup>9</sup> Samningur um Slysaskrá Íslands undirritaður 1. október 2001.

hagnýtingu nýrrar tækni sem virðist ná vel til ungra ökumanna – m.a. í gegn um námskeið á vegum félaganna – er ótvíræður. Telja má að þetta starf tryggingafélaganna eigi mikilvægan þátt í því að koma ungum ökumönnum af stað til öruggs aksturs og sé því nánast hrein viðbót við þær undirbúningsforsendur sem lagðar eru í ökunámi og æfingaakstri.

Það er nokkuð ljóst að efninu hefur verið ætlað að ná til þess hóps sérstaklega sem er líklegur til að fara út fyrir mörkin að því er varðar öryggi - enda upphaflega stofnað til námskeiða fyrir þá sem höfðu lent í óhöppum eða safnað punktum í ökuferilskrá.

Forvarnarfulltrúi Sjóvá hefur verið í samstarfi við lífleiðnikennara í þremur framhaldsskólum um umferðarfræðsluþátt inni í lífsleikniáfangi (LKN 103/3 einingar eða í LKN 101, LKN 111, LKN 121). Einnig er samstarf við Borgarholtsskóla um útfærslu á umferðaröryggisfræðslu í námsáfangi sem tengdur er áherslum skólans á bílgreinar.

Forvarnarfulltrúi VÍS hefur verið í samstarfi við lífsleiknikennara í mörgum framhaldsskólum og hefur komið með umferðarfund inn í kennslu til þeirra (LKN 103/3 einingar eða í LKN 101, LKN 111, LKN 121). Jafnframt hefur fulltrúinn verið í samstarfi við allmarga grunnskóla þar sem umferðarfræði er á valgreinalista.

Þessi þáttur stóru bifreiðatryggingafélaganna er þannig eina virka kennslan og kennsluefnið sem er í gangi á framhaldsskólastiginu. Það mun reyna á það á næstu missirum hvort lífsleikni (3 einingar) verður skyldunámsáfangi í öllum framhaldsskólum. Það getur

varla talist alveg sjálfgafið að umferðarfræðsla (umferðarfundir) verði inni í lífsleikni að óbreyttri námskrá (sjá endurteknar tillögur um hlut framhaldsskóla í slysavörnum) – þannig að aðgerða er þörf ef tryggja á öllum framhaldsskólanemum aðgang að slíkri fræðslu.

#### **4.3.14 Strætó – lögreglan í Reykjavík**

Um árabíl hefur lögreglan í Reykjavík og Strætisvagnar Reykjavíkur staðið að verkefni með nemendum og kennurum 3. bekkjar. Verkefnið felst í að nemendahópar eru sóttir í skólann (í strætó) og fara í ferð með vagninum, hlýða á fræðslu og fara yfir reglur og fá síðan tiltekna leiðsögn á svæði Strætisvagnanna. Þessu fylgja gögn og veitingar og virðist verkefnið hafa reynst mjög vel.

#### **4.3.15 Þjónustuklúbbar (Kiwanis/Lions)**

Í lengri tíma hefur það tíðkast að þjónustuklúbbar í einstökum byggðarlögum taka þátt í umferðarfræðslu til ákveðinna aldurshópa. Skýrasta dæmið um slíkt er að 6 eða 7 ára börnum eru afhentir reiðhjólahljálmar og veifur um leið og vakin er athygli á umferðaröryggi í víðara samhengi. Í ýmsum tilvikum hefur endurskinsmerkjum og frekara fræðsluefni verið dreift að frumkvæði eða með aðstoð klúbbanna.

#### **4.3.16 Sveitarfélög – umferðarnefndir, skipulagsmál – Staðardagskrá 21**

Sveitarstjórnir hafa á sinni könnu mikilvæga þætti umferðarfræðslu og allra öryggismála (sbr. ma. 116 grein umferðarlaga nr. 50/1987). Bæði er um að ræða þátttöku í rekstri umferðarskólans Ungir vegfarendur en einkum þó í tengslum við umferðarfræðslu, skipulagsmálin og starfsvettvang umferðarnefnda. Fræðsluyfirvöldum ber

skylda til frumkvæðis að samstarfi við lögreglu um umferarfræðslu (6. grein reglugerðar um umferðarfræðslu). Umferðarnefndir foreldrafélaga eiga aðgang að samstarfi við fulltrúa sveitarfélags varðandi skipulag umferðar og öryggi skólabarna og almennt má líta svo á að foreldraráð grunnskóla geti krafist þess að vera viðurkenndur samráðsaðili sveitarstjórna varðandi umferðarmál – líkt og önnur mál er varða skólagöngu barna. Í mörgum sveitarfélögum er séð fyrir gangbrautarvörslu við skóla – og þá oftast þannig að það er starfsmaður skóla sem sinnir því. Þessi háttur felur í sér umtalsverða fræðslu og tiltekna viðhorfamótun fyrir yngstu börnin að minnsta kosti.

Staðardagskrá 21 sem er hluti af opinberu verkefni sveitarfélaga skal taka á mjög margvíslegum þáttum. Sveitarfélög (og samstarfsaðilar) eru hvött til að taka fjölbreytt svið fyrir undir þeirri yfirskrift og ekkert því til fyrirstöðu að þar sé hugaða að skipulagi, umferðarmálum og öryggi í umferð skv. stofn-skilmálum. Ljóst er því að þar hefur bæst við ein vídd í öryggisfræðsluna sem taka verður mið af. Skýrsla Stefáns Gíslasonar um verkefni umhverfisráðuneytisins og sveitarfélaganna 1998-2000 birtir yfirlit yfir áherslur einstakra sveitarfélaga í brautryðjendaverkefnum héraendis.<sup>10</sup> Ekki er þar að finna að einstök sveitarfélög hafi tekið umferðarfræðsluna fyrir sérstaklega, en (umferðar)öryggi barna er sérstakt viðfangsefni í stefnumótun Akureyrarbæjar á þessu sviði 2001.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Stefán Gíslason, 2001, Fræðslurit Samband íslenskra sveitarfélaga nr. 19.

<sup>11</sup> Staðardagkrá 21, kynningarbæklingur, Akureyrarbær, 2002

#### 4.3.17 Aðrir aðilar – samstarf eða samþætting

Slysavarnarfélagið, Rauði Krossinn, Vinnueftirlitið og fleiri aðilar hafa hlutverk í sambandi við öryggisfræðslu. Að einhverju leyti skarast hlutverk aðila og að einhverju leyti getur hvað stutt annað. Ekki er unnt að greina að bein tilraun hafi verið gerð til þess af hálfu stjórnvalda að skipuleggja og skilgreina það í heild hvernig unnið verði að öryggisfræðslu og slysavörnum almennt með samhæfðum hætti að því er snýra að skólabörnum en Árvekni-verkefnið gæti ótvírætt reynst grunnur að slíku. Tillaga ráðgjafarnefndar Umferðarráðs (sbr. hér á undan) verður að skoðast sem bein hugmynd um það hvernig unnt væri að nálgast þennan hluta forvarna – og koma við umtalsverðri og markvissri nýtingu á mörgum aðilum og misvísandi kröftum.

#### 4.3.18 Staðan

Þessi fjölbreytni sem hér á undan er rakin og að sumu leyti ringulreið hlýtur að kalla á skýrari samhæfingu og forystu opinberra aðila en verið hefur raunin. Það vottar beinlínis fyrir samkeppni um takmarkað fjármagn og jafnframt er ljóst að kraftar aðila dreifast meira en gott er. Hér þarf að sjálfsgöðu að huga að virku samstarfi við frjáls félagasamtök og aðila á markaði – ef mögulegt á að vera að reikna með sæmilegri sátt um æskilega samhæfingu og markvissari nýtingu fjármuna og þekkingar.

## 5 Námsefni

Eins og fram kom hér áður (5.2.1) er námsefni af skorum skammti og engin útgáfa sem hefur verið unnin miðað við námskrána 1998-1999. Ekki liggja heldur fyrir skýr og tímasett framkvæmdaáform sem segja má að hafi verið



gefin (óbein) fyrirheit um bæði með tillögugerð ráðgjafanefnda Umferðarráðs (6.3.3 og 6.3.4) og einnig í skýrslu dómsmálaráðherra til Alþingis 1999 (6.3.5). Þessi skortur á nútímalegu efni fyrir þarfir allra aldurshópa hefur að mati umsjónarkennara og skólastjóra afgerandi áhrif á möguleika skólanna og einstakra kennara til að útfæra markmið umferðarfræðslunnar (sjá nánar niðurstöður úr könnunum).

### **5.1 Umferðarráð**

Útgáfa á vegum Umferðarráðs sem tengist umferðarskólanum Ungir vegfarendur hefur haldið áfram. Ekki er hér lögð áhersla á að greina stöðu þess verkefnis þar sem skipulag og framkvæmd var í upphafi talin liggja nokkuð ljós fyrir. Hins vegar virðist augljós ástæða til þess að hvetja forráðmenn umferðarskólans til að tryggja að námsefni skólans og þau gögn sem send eru til barna og foreldra fylgi tækniþróun og miðlun með þeim hætti að unnt verði að reikna með því að fræðslan skili tilætluðum árangri. Eins og þegar er komið fram hefur engin uppfærsla átt sér stað á nýju efni fyrir grunnskóla (né önnur skólastig) frá árinu 1996.

Umferðargetraunir Umferðarráðs hafa haldið áfram og þátttaka í þeim hefur víða verið stöðug og regluleg. Gildir það sama um þær og efni umferðarskólans að til að þær nái óumdeilt að skila árangri þá þarf bæði undirbúningsefni og framsetning getraunanna – svo og viðurkenningar og verðlaun að vera í takt við tímann. Því aðeins þannig geta slík verkefni náð til allra nemenda á tilteknum aldri og til fangað um leið athyglina svo árangur megi nást.

## 5.2 Námsgagnastofnun

Eins og fram hefur komið lágu fyrir tillögur um útgáfu og áherslur í umferðarfræðslu við árslok 1998. Samt sem áður hefur ekki tekist að fjármagna nýja útgáfu á vegum Námsgagnastofnunar frá þeim tíma. Miðað við skipulag stofnunarinnar og það form sem haft er á fjármögnun útgáfu þá skiptir máli hvaða bakhjarl einstök verkefni og útgáfuflokkar hafa í faghópum og opinberum stofnunum. Þar sem umferðarfræðsla er ekki sjálfstæð kennslugrein og á sér ekki bakhjarl í námstjórn eða fagstjórn þar sem ákveðnir starfsmenn hafa það hlutverk að veita forystu um aðgerðir þá má álykta sem svo að það leiði óhjákvæmilega til þess að gerð og útgáfa námsefnis (framkvæmd á tillögum ráðgjafarnefnda Umferðarráðs) lendi aftur fyrir önnur mikilvæg verkefni. Af upplýsingum útgáfustjóra hjá Námsgagnastofnun má ráða að útgáfa efnis hefur ekki fengið nægilega skýran undirbúning meðal samstarfsaðila til að unnt væri að tryggja fjárveitingu til framkvæmda.<sup>12</sup> Tillögur ráðgjafarnefnda Umferðarráðs hafa þannig ekki verið settar í framkvæmdafarveg – né heldur verið opinberlega hafnað af Umferðarráði eða dómsmálaráðuneytinu.

## 5.3 Umferðarráð

Eins og fram kemur hér áður og vitnað til umferðarlaga þá er það hlutverk Umferðarráðs að vinna að námsefnisútgáfu og þá í samstarfi við Námsgagnastofnun. Gerð hefur verið grein fyrir því að frá 1998 hafa legið fyrir skýrar stefnumótandi tillögur um það hvernig unnið skuli að umferðarfræðslu og hvernig gerð er tillaga að markmiðssetningu í námskrám grunnskóla og

---

<sup>12</sup> Tryggvi Jakobsson, fundur 3. desember 2001, (Benedikt Sigurðarson)

framhaldsskóla. Einnig liggur fyrir frá 1998 bein tillaga að námsefnisgerð ásamt fjárhagsáætlun fyrir það verkefni. Umferðarráð hefur ekki fengið hljómgrunn fyrir fjárveitingum til þess að unnt væri að koma þeirri útgáfu í framkvæmd þrátt fyrir ítrekaða beiðni þar um. Ráðið hefur á sama tíma sætt umtalsverðum niðurskurði fjárveitinga og verkefna.

Það má hiklaust halda því fram að þörf sé að koma á skýrara samræmi markmiða og gilda fyrirmæla, með endurskoðun reglugerðar um umferðarfræðslu – hvað sem öðrum aðgerðum líður. Tillögugerð á vegum Umferðarráðs (varðandi áherslur og námsefnisgerð), sem gerð er grein fyrir hér á undan, svo og bein fyrirmæli námskrár grunnskóla í lífsleikni virðast ekki hafa skilað sér með afgerandi hætti inn í Umferðaröryggisáætlun 2002-2012.

Mikilvægt kann einnig að vera að áréttu beinlínis þann vanda sem Umferðarráð stendur frammi fyrir vegna skorts á fjármunum til námsefnisgerðar. Á sama tíma verður vart við gagnrýni á Umferðarráð og stjórnendur þess, svo og á Námsgagnastofnun, vegna þess að ekki hefur verið staðið við þau fyrirheit sem fólust í tillögum ráðgjafarnefnda á árinu 1998. Fjárveitingarvaldið hefur hér skapað hnút sem verður að leysa, - og það virðist ekki sanngjarnt að beina spjótum að Umferðarráði eða Námsgagnastofnun fyrir framkvæmdaleyssi þar sem bæði undirbúningur og beinar tillögur liggja fyrir og sótt hefur verið um fjárveitingar til framkvæmda – sem ekki hafa fengist 3 ár í röð.

#### **5.4 Menntamálaráðuneytið**

Samkvæmt 117. grein umferðarlaga þá er það menntamálaráðherra sem setur reglugerð um umferðarfræðslu - að höfðu samráði við Umferðarráð (sbr. [Umferðarfræðsla í skólum: áfangaskýrsla\(án fylgigagna/viðauka\)](#))

reglugerð 534/1989). Það er því ljóst að það hefur verið í verkahring menntamálaráðuneytisins að fylgja því eftir að samræmis væri gætt milli ákvæða reglugerðar og þeirra markmiða sem staðfest eru í námskrám ólíkra skólastiga. Í samræmi við gildandi reglugerð er gert ráð fyrir starfi námstjóra til að annast ákveðna samhæfingu og leiðsögn til grunnskóla um framkvæmd fræðslunnar. Frá því að Guðmundur Þorsteinsson námstjóri lét af starfi hefur ekki verið starfandi slíkur aðili í stjórnkerfinu. Það er samt sem áður ekki skilningur Umferðarráðs að það hafi verið ákveðið að leggja slíkt starf niður til frambúðar í menntamálaráðuneytinu og það hefur heldur ekki orðið úr því að þetta leiðsagnarhlutverk staðfestist hjá Umferðarráði þrátt fyrir samkomulag þar um (sbr. Umferðarráð ÓHP dags. 14.04.1998).

Það virðist vera skoðun í grunnskólum og einnig innan Umferðarráðs og Námsgagnastofnunar að þörf sé fyrir skýrari samhæfingu og baráttu fyrir málefnum umferðarfræðslu í skólum heldur en raunin hefur verið síðustu nokkur ár. Hér virðist þörf á að aðilar vinni saman að því að útfæra samskipti og framkvæmd þar sem dómsmálaráðuneytið, menntamálaráðuneytið, Námsgagnastofnun og Umferðarráð (og hugsanlega fleiri aðilar) hafa hlutverkum að gegna. Hvernig sem tekið veður á málinu má telja það niðurstöðu dagsins að framkvæmd umferðarfræðslu og útgáfumála hafa ekki orðið í samræmi við væntingar í tengslum við nýja námskrá og breytta skipan hjá Námsgagnastofnun – eftir að starf námstjóra umferðarfræðslu í menntamálaráðuneytinu hefur fallið niður.

### 5.5 Aðrir aðilar -?

Fleiri aðilar en hér hafa verið nefndir til sögu hafa lagt út í einhvern bein eða óbein verkefni sem tengjast umferðarfræðslu. Þar getur verið um að ræða gerð og dreifingu endurskinsmerkja og kynningarefnis í tengslum við það. Þar hafa einstök fyrirtæki lagt að mörkum – auk Rauðakrossins, Slysavarnarfélaga og deilda þeirra samtaka.

## 6 Framkvæmd í grunnskólum

Leitað var eftir upplýsingum frá 84 grunnskólum á völdum svæðum. (Svæðin – Reykjanesbær, Árborg, Austur Hérað, Eyjafjörður, Nl. vestra, Reykjavíkursvæðið) Haft var símasamband við skólastjóra (eða aðstoðarskólastjóra) og rætt við þá og lagðar fyrir þá beinar spurningar. Í sömu skólum voru lagðir spurningalistar fyrir umsjónarkennara. Í 8 grunnskólum voru spurningalistar auk þess lagðir fyrir nemendur í 6.-10. bekk – einn hóp í árgangi. Jafnframt var rætt við 22 umsjónarkennara í þessum sömu skólum – einstaklingslega eða í hópum – auk 5 símtala við umsjónarkennara. Fimm nemendahópar (í 8.-10. bekk) voru heimsóttir og rætt við nemendur um umferðarhættu, umferðarfræðsluna og fræðsluefni. Heildarniðurstöður spurningakannana í grunnskólum eru birtar í viðaukum þessarrar skýrslu.

### 6.1 Skólabyrjun Umferðarskólinn Ungir vegfarendur

Umferðarskólinn ungir vegfarendur sinnir umtalsverðri þjónustu við börn og fjölskyldur upp að 5-6 ára aldri. Verulegur meirihluti þeirra barna sem eru að hefja skólagöngu sækja námskeið fyrir 5 og 6 ára börn í ágúst á hverju ári. Það verður samt sem áður að skoðast sem alvarlegur galli á framkvæmd (að mati margra skólastjóra og kennara) að ekki sé formlega unnið í samstarfi við grunnskólana að þessum námskeiðum – þar sem þau eru sett í samhengi við upphaf grunn-skólagöngunnar. Umsjónarkennurum er ætlað að taka mjög víðtæka ábyrgð fyrir skólans hönd á samstarfi við foreldra og því þykir mörgum þeirra eðlilegt að þessi þáttur sé sameiginlegur og nái til allra barnanna í árganginum.

## 6.2 Grunnskólinn – viðtöl, kannanir

Af þeim 84 skólum sem haft hefur verið samband við til að afla upplýsinga um framkvæmd umferðarfræðslunnar reyndist einungis einn skólinn hafa formlega og útfærða áætlun um þátt umferðarfræðslunnar – og nú innan lífsleikni-áætlunar skólans. Þar hafði verið starfandi einstaklingur með sérþekkingu á umferðarmálum sem hafði einnig fengið tækifæri af hálfu skólans til að vinna sem fagstjóri.

### 6.2.1 Skólastjórar

Í viðtölum við skólastjóra grunnskóla og formlegum svörum þeirra við könnun kemur fram að það er ekki skýr tilfinning fyrir því hvaða fyrirmæli eru í gildi. Margir virtust ekki með það á hreinu að í gildi væri reglugerð um umferðarfræðslu og mótun nýrrar námsgreinar, lífleikni, hefur reynt mörgum skólum tafsamt og erfitt verk. Kenna margir það því að engin bein námstjórn/fagstjórn í lífleikni eða umferðarfræðslu sé til staðar af hálfu opinberra aðila og áberandi skortur á undirbúningi fyrir kennara. Kennaranemar fá lítinn (eða engan) beinan undirbúning eða þjálfun fyrir slíka kennslu og símenntunarnámskeið hafa dottið niður – (bæði í tíðni og aðsókn almennt).

- Skólastjórar telja að skorti á skipulagða fræðslu í mörgum tilvikum.
- Fræðslan beinist helst að völdum hópum og yngri nemendum.
- Umsjónarkennarar gegna lykilhlutverki í fræðslunni og stundum í samstarfi við lögreglu. Í einstaka tilviki er fræðsla lögreglunnar eina formlega umferðarfræðslan í skólanum.

- Skólareglur og/eða dagleg framkvæmd tekur á ýmsum þáttum öryggismála í umferð í fleiri skólum en þar sem slíkt er ekki gert.
- 28% skólastjóra telji að kennsla sé í samræmi við námskrá að flestu eða öllu leyti – en 23% telja henni á hinn bóginn ábótavant.
- Nýtt og/eða aukið kennsluefni og aukin þjálfun telja skólastjórar að muni geta reynst mikilvægt til að bæta umferðarfræðslu – jafnvel mjög mikilvægt.
- Þar sem lögregla sinnir skipulögðu samstarfi við skólana eru skólastjórar yfirleitt ánægðir með það – en þar sem slíkt samstarf er ekki fyrir hendi þá óska skólastjórar ákveðið eftir því.
- Bílaumferð (hraðakstur) og slæmt umferðarskipulag á skólaleiðum, við aðkomu að skóla eða í næsta nágrenni skóla telja skólastjóra vera alvarlegustu umferðarhættu fyrir börnin.
- Fræðsla í skólum, aukin og sýnilegri löggæsla ásamt stöðugri upplýsingu eða áróðri telja skólastjórar að mun mikilvægt til að draga úr slysum – bæði á börnum og eins þegar sérstaklega er spurt um 16-20 ára aldurshópinn.
- Skólastjórar telja að aðgerð í umferðarmálum – ss. göngustígar, brýr og skýr aðskilnaður á aðkomu barna frá bílumferð - sé það sem gera þurfi í nágrenni flestra skóla í þéttbýlinu.
- Skólastjórar telja að hiklaust megi bæta skipulag og fræðslu í mörgum skólum auk þess sem samstarf við lögreglu er nefnt sem þáttur sem máli skipti í einhverjum tilvikum.
- Aukin samvinna aðila og samhæfing markvissra aðgerða er það sem skólastjórar telja fram að mundi



bæta stöðuna gagnvart umferðarfræðslu og öryggi skólabarna.

### 6.2.2 Umsjónarkennarar

Rætt var við 22 umsjónarkennara í 8 grunnskólum í framhaldi af könnunum. Viðtöl fóru fram ýmist einstaklingslega eða í hópum. Símasamband var haft við 5 kennara sérstaklega vegna upplýsingaöflunar. Leitað var sérstaklega eftir því hvert væri viðhorf kennaranna til þess að leggja áherslur í umferðarfræðslunni frekar á “að nemendur læri reglur og læri að gæta sín” heldur en að leggja áherslur á umferðaruppeldi eða “samstarf við foreldra um sameiginlega ábyrgð,” á varúð í umferðinni, mikilvægi þess að fylgja reglum og sýna tillitssemi. Jafnframt var leitast við að fá fram skilning á því hvort kennarar væru yfirleitt “reiðubúnir til að sinna umferðarfræðslu og jafnvel auknu hlutverki við fræðsluna” um leið og rætt var um það hvað væri erfitt (skorti á) og hvað þyrfti til að auka og/eða auðvelda fræðsluna. Kennarar voru með umsjón með mismunandi aldurshópum og ólíkan bakgrunn.

Í viðtölum kom almennt fram að kennarar eru reiðubúnir til að sinna umferðarfræðslu, sem sjálfsögðum hluta af lífsleikni og slysa- og forvörnum. Umferðaruppeldi er þannig ekki vísað frá skólanum. Hins vegar var ljóst að kennarar töldu sig eiga í erfiðleikum með að sinna þessum þætti svo vel færi (eða eins og þeir vildu). Það er í fyrsta lagi vegna takmarkaðs tíma sem lífsleiknin fær á skrá (og mörg efni sem þarf að sinna) og einnig er áberandi skortur á námsefni og í þriðja lagi má nefna að enga leiðsögn er að fá frá opinberum aðilum (engin námstjórn) auk þess sem undirbúningur kennaraefna er lítil á þessu sviði og takmarkað framboð á námskeiðum fyrir reynda kennara. Einkum virðist þetta há kennurum á miðstigi og efra stigi um

leið og það virðist tilfinnanlegt að ný tækni í miðlun hefur ekki verið nýtt að neinu leyti við námsefnisgerð. Kennararnir töldu yfirleitt að foreldrar tækju því mjög fagnandi að skólinn sinni þessum þáttum og væru í flestum tilfellum reiðubúnir að taka á með þeim áherslum sem kennarar koma á framfæri. Tregða einstakra kennara til að glíma við umferðarfræðslu inni í lífleiðni skýrðist fremur af skorti á efni, skorti á tíma og takmörkuðum undirbúningi heldur en að kennarar væru efnislega á mótum því að sinna fræðslunni. Kennararnir virtust fremur álíta að skólayfirvöld og skipulagsyfyrirvöld væru treg til samstarfs heldur en að foreldrar almennt væru andvígir því að taka við frumvæði frá skólunum. Í máli kennaranna kom einnig fram að bættur undirbúningur kennara, bein leiðsögn og aðstoð (námskeið og kennaraefni, námsstjórn/fagstjórn) mundu geta haft mikið að segja við að koma á umtalsverðri hreyfingu á framkvæmdir og forgang í skólunum. Þar sem lífsleiðni er ný námsgrein þá virðist ljóst að sérþekking einstakra kennara, áhugasvið og skilgreind stefnumörkun einstakra skóla getur haft afgerandi áhrif á það hvaða efnispætti er unnið með (fyrst/reglulega) innan greinarinnar – af því að kennarar virðast sammála um að ekki sé raunhæft að ætla að gera öllum þáttum jafn góð skil.

### **6.2.3 Nemendur**

Nemendur í grunnskólum (6.-10. bekk) sem lagðir voru fyrir spurningalistar hafa greinilega mun skýrari tilfinningu fyrir því að þegar lögreglan kemur í heimsókn þá heiti það “umferðarfræðsla.” Samt sem áður má álykta sem svo að reynsla þessa hóps af fræðslu sé einkum bundin við liðin skólaár eins og undirstrikast í svörum þeirra. (Sjá nánar í viðauka.)

### 6.3 Framhaldsskólinn

Haft hefur verið símasamband við nokkra stjórnendur í framhaldsskólum (skólameistara eða aðstoðarskólameistara – áfangastjóra). Einnig var leitað til námsráðgjafa og forvarnarfulltrúa varðandi upplýsingar – einnig símleiðis. Gagnaöflun frá framhaldsskólanum var höfð í lágmarki þar sem það virtist nokkuð fljótt augljóst að umferðarfræðsla á því skólastigi er afar takmörkuð á sér litla hefð í vinnuvenjum – auk þess sem námskrá framhaldsskólans staðsetur ekki hlutverk að þessu leyti. Upplýsingar frá forvarnarfulltrúum bifreiðatryggingafélaganna gáfu ákveðna mynd af því sem hefur verið að þróast í samstarfi við lífsleiknikennara allmargra framhaldsskóla. Hér er ekki gerð nein tilraun til að meta hlut ökuskólanna eða ökunámsins sem slíks – eða hugsanlega skörun við forvarnir og skylduverk skólanna á því sviði.

### 6.4 Lögreglan

Haft var samband bréflaga við öll lögreglumdæmi og leitað upplýsinga um framkvæmd og fyrirkomulag. Einnig var haft samband símleiðis við þá lögreglumenn sem gegndu skilgreindu hlutverki við umferðarfræðslu í skólum– eftir ábendingu lögreglustjóra eða yfirmanna í lögreglunni.

Skýrslur lögreglumanns við embættið á Akureyri árin 1999 og 2000 gefa ágæta hugmynd um þá framkvæmd sem þar er við lýði (Þorsteinn Pétursson, Lögreglan á Akureyri, 1999 og sama 2000). Sambærileg gögn bárust ekki frá öðrum lögregluumdæmum.

Fullyrða má að það spillir mjög möuleikum lögreglunnar í sambandi við umferðarfræðsluna að þetta er ekki verkefni sem hefur reynst eftirsótt innan lögreglu, það eru talsverð

mannskipti og margir lögreglumenn sem taka verkefnið að sér fá ekki markvissan undirbúning né að þeir hafi almennt t.d. kennaramenntun eða aðra undirbúningsmenntun. Hugsanlega er þetta einnig verkefni sem skorið er niður fyrst þegar fjármagn er takmarkað – og þá t.d. á undan “helgarvöktum” eða yfirvinnu við útihátíðir um verslunarmannahelgina.

#### **6.4.1 Hvað segja lögreglumenn?**

Umferðarfræðsla á vegum lögreglunnar er í sumum byggðarlögum eini formlegi umferðarfræðsluþátturinn sem er virkur. Í nokkrum öðrum byggðarlögum er þessu þveröfugt farið - þar er engin reglubundin fræðsla sem lögreglan stendur að í samstarfi við skóla.

Reynsla lögreglumanna er mismunandi og samstarf við skóla afar ólíkt frá einum til annars – og einnig milli svæða. Verkefnið virðist einungis á fáum stöðum vera í reglubundnum forgangi. Sumir lögreglumenn láta þess getið að þegar þeir komi í heimsókn þá hverfi kennarinn af vettvangi og taki ekki þátt í fræðslunni – og það þykir þeim miður. Einstaka raddir frá kennurum komu hinu gagnstæða á framfæri – þ.e. að lögreglumaður vildi ekki eiga samstarf við kennarann um fræðslu eða samskipti við hópa nemenda – sem þeim þykir þá einnig miður.

## 7 Áfanganiðurstöður

Á þessu stigi eru ekki efni til að draga niðurstöður varðandi umferðarfræðsluna um aðra þætti en þá sem snúa annars vegar að forsendum og fyrirmælum sem í gildi eru og hins vegar að því hvernig framkvæmdin er. Á sama hátt er alveg ljóst að mörgum spurningum er ósvarað bæði varðandi áherslur og stefnumótun, forystu og framkvæmd um leið og hugað þarf að samvinnu og samhæfingu þeirra fjölmörgu aðila – bæði félagasamtaka og opinberra aðila – sem hafa áhuga, þekkingu og einhvers konar hlutverk um umferðarfræðslu – ýmist sem hluta af víðtækum slysavörnum eða staðbundnum lausnum.

### 7.1 Forsendur og framkvæmd í grunnskólum

Skaðvænleg misvísun virðist til staðar varðandi fyrirmæli í reglugerð (nr.534/1989) um umferðarfræðslu annars vegar og ákvæði í aðalnámskrá hins vegar. Engin framkvæmd er sýnileg varðandi endurnýjun námsefnis í samræmi við þá framtíðarsýn sem gerð var tillaga um á vegum Umferðarráðs á árinu 1998. Eins og áður segir strandar þar á fjáveitingum til Umferðarráðs og Námsgagnastofnunar - svo standa megi við þau áform sem ráðgjafarhópur lagði til í skýrslu sinni 1998.

Greinileg tilfinning er fyrir því að verkefni umferðarfræðslunnar sé svolítið “munaðarlaust” í kerfinu þar sem ekki hefur verið ráðinn námstjóri eða verkefnisstjóri til að treysta yfirsýn og efla forystu um framkvæmdir sem geta orðið brú á milli Umferðarráðs og Námsgagnastofnunar og grunnskólanna. Þar virðist einnig stranda á fjárveitingum til Umferðarráðs (eða menntamálaráðuneytisins sbr. reglugerð 534/1989).

Rekstrarflutningur grunnskólans til sveitarfélaga 1. ágúst 1996 kann að spila hér inn í þar sem mikið rót komst á alla námstjórn og sérfræðipjónustu grunnskóla við þá breytingu.

Lífsleikni er ný námsgrein og lítt mótuð. Námsefni í greininni er takmarkað og heildarsýn hefur ekki verið byggð upp á grundvelli námskrárinnar sem tók gildi 1999 að því er snýr að umferðarfræðslunni. Má segja að það hafi hvorki verið unnið að því með námsefnisútgáfu, með leiðsögn (námstjórn/fagstjórn) né heldur með samræmdum undirbúningi fyrir kennara (kennaranámskeiðum).

Framkvæmd og skipulag umferðarfræðslu í grunnskólum er mjög mismunandi – bæði milli skóla og eins milli byggðarlaga. Þátttaka lögreglu er mismunandi og sums staðar skortir greinilega á samvinnu aðila.

Í aðeins einum grunnskóla, af þeim sem leitað var til, virðist unnt að fullyrða að fræðslan sé markviss og skipulögð og nái til allra nemendahópa. Almennast er að fræðslan sé eingöngu á höndum umsjónarkennara yngri barna og stundum með tilviljanakenndri aðstoð frá lögreglu. Í einstökum skólum virðist ekki fara fram önnur formleg fræðsla en sú sem fæst með heimsóknnum lögreglumanna í einstaka árganga. Í allmörgum grunnskólum virðist á hinn bóginn mega fullyrða að fræðslan sé afar takmörkuð og stopul – og jafnvel alls engin – amk. hjá nemendum á miðstigi og elsta stigi.

## **7.2 Forsendur og framkvæmd í framhaldsskóla**

Umferðarfræðsla er ekki verkefni framhaldsskólans og ökunám er ekki framkvæmt með þátttöku framhaldsskólans.

Forvarnir að því er varðar umferð virðast ekki sjálfsgöður

eða reglubundinn hluti af forvarnarstefnu framhaldsskólanna.

Fræðslufulltrúar tryggingafélaganna hafa komið til samstarfs við framhaldsskóla um kynningar og fræðslu, koma inn í lífsleikniáfanga margra framhaldsskóla – og auk þess m.a. í tengslum við uppákomur, þemaverkefni eða óhöpp og slys.

### **7.3 Ökunám og þáttur tryggingafélaganna**

Námskeið og námsefni tryggingafélaganna sem stendur til boða öllum byrjendum í tengslum við ökunám og ökuþróf virðist hafa skilað sér til unga fólksins. Efnið er nútímalegt en þó um leið ógnvekjandi og beinlínis miðað við að ná til þeirra sem líklegir eru til að fara út á jaðarinn. Jafnframt eru skilmálar félaganna (varðandi iðgjöld) þannig að þeir hvetja unga öikumenn til að sækja námskeiðin. Valnámskeið í umferðarfræði (til undirbúnings ökuþrófs) er nokkuð vinsælt í einstökum grunnskólum – en virðist standa og falla með nafngreindum einstaklingum í mörgum tilfellum og jafnvel falla niður ef “sérfræðingur skólans” hverfur af vettvangi.

### **7.4 Samhæfing og samstarf aðila**

Í þeim gögnum sem skoðuð hafa verið er ljóst að samhæfing og stóraukið samstarf aðila sem eru að vinna að forvörnum í umferðarmálum – er á óskalista. Bæði kemur fram í tillögum aðila að lagt er til að samstarf verði eftt (ma. Skýrsla dómsmálaráðherra til Alþingis 1999) og einnig má sjá að mjög margir aðilar eru að verki. Það skortir hins vegar greinilega að Umferðarráð hafi fengið nægilega rúmar fjárheimildir eða skýr fyrirmæli til að geta nýtt þá fagþekkingu og skipulag sem er til staðar. Ráðinu er ótvírætt ætlað að veita forystu varðandi umferðarfræðsluna og það hefur ráðið gert m.a. með skýrri tillögugerð varðandi útgáfu á námsefni.

Það virðist ekki ágreiningur um að þörf sé fyrir samhæfingu og yfirsýn einhvers eins aðila varðandi öryggisfræðslu og slysavarnir í heild og eftir slíku hafa margir aðilar verið að kalla á síðust árum. Meðan ekki hefur verið tekin ákvörðun um að breyta skipulagi umferðarfræðslunnar – þá með lagabreytingu – þá er það Umferðarráð sem fer með forystuhlutverk. Slíkt hlutverk verður ekki rækt að því er skólana varðar nema með útgáfu á fræðsluefni í samstarfi við Námsgagnastofnun og jafnframt verður að vera til staðar greið samvinna við menntamálaráðuneytið að því er varðar námskrárgerð og framkvæmd og samræming ákvæða í reglugerð og námskrám. Til slíks virðist nauðsynlegt að hafa námstjóra eða fagstjóra í starfi hjá menntamálaráðuneytinu eða staðsetja slíkt verkefni formlega með öðrum hætti – t.d. hjá Umferðarráði eins og samkomulag aðila gerði ráð fyrir.

Umferðarfræðsla í skólum er á einstöku stað í góðu lagi og nær þá til flestra eða allra nemenda. Víða er umferðarfræðslan hins vegar í molum – eða jafnvel nánast engin. Efri bekkir grunnskóla og framhaldsskólinn eru almennt mikið til óvirkur vettvangur að þessu leyti – nema í undantekningatilfellum. Þar stunda hins vegar nám þeir hópar sem eru í augljósastri hættu í umferðinni.

Ekki verður fullyrt á þessu stigi hvort umferðarfræðsla hefur vaxið eða minnkað í einstökum grunnskólum frá 1996/1997 þegar Jóhann Ásmundsson kannaði framkvæmd á vegum menntamálaráðuneytisins. Framkvæmd á þeim tíma reyndist ótvírætt slakari en fyrirmæli í námskrá gáfu tilefni til. Unnt er einungis að fullyrða á grundvelli rannsóknarinnar að misvísun er umtalsverð – varðandi reglugerð og námskrá -



og að framkvæmdin er víða afar veik. Ekkert liggur fyrir varðandi fjárveitingar og ákvarðanir um útgáfu námsefnis, sem líklegt er til að breyta þessarri stöðu. Það liggur heldur ekki fyrir að ráðið verði í starf námstjóra eða verkefnisstjóra umferðarfræðslu sem getur tekið upp þráðinn sem fyrrverandi námstjóri skilaði af sér við starfslok.

Hugsanlegt er að vinna meira úr þeim gögnum sem aflast hafa nú þegar – einkum varðandi viðhorf nemenda og kennara. Jafnframt er líklegt að með nánari rýni í formleg gögn skólanna, -- ss. skólanámskrár og kennsluáætlanir í lífleiðni, megi skilgreina nákvæmar en hér hefur verið reynt – hversu víða umferðarfræðslan er nánast engin. Einnig væri þá etv. mögulegt að leggja mat á fjölda þeirra nemenda og hlutfall þeirra af hverjum árgangi sem fá viðunandi eða góða fræðslu.

## **7.5 Mikilvæg viðbrögð – framhald rannsóknarverkefnisins**

Í samræmi við upphaflega verkefnislýsingu er mikilvægt að vinna áfram að því að svara þeim meginspurningum sem ósvarað er. Þar er algerlega eftir að draga saman þá þætti sem unnt er að læra af frá reynslu annarra þjóða. Einnig er eftir að glíma við að ná niðurstöðu um það hvaða meginstefnu skuli fylgt við forvarnir og sérlega að því er varðar umferðarmál. Í eldri námskrá er lögð áhersla á samvinnu með foreldrum og sama gildir með reglugerð og allar tillögur starfshópa Umferðarráðs (og Umferðarskólann) – en hins vegar virðist sú áhersla ekki skila sér í gegn um þau vinnuþlög sem eru í gangi í árbyrjun 2002 (T.d. námskrá í lífsleiðni 1999 og Tillögu að Umferðaröryggisáætlun 2002-2012).

Hér er gerð tillaga um að verkefninu verði framhaldið á eftirfarandi nótum.

1. **Erlend og fjölþjóðleg reynsla;** – gagnaöflun og rannsókn sem felur í sér samanburð og greiningu á mismunandi áherslum og reynslu. Þannig mætti etv. frekast svar því hvert er að sækja fyrirmyndir og ráðgjöf/þekkingu (Norðurlönd/USA-Canada/Ástralía – Evrópusambandið?)
2. **Forvarnarstefna (í umferðarmálum);** Skilgreina þarf þá stefnu sem vinna ber eftir og gera grein fyrir því að hve miklu leyti á að beina aðgerðum að eftirfarandi;
  - a. Samábyrgð í hverfi og byggðarlagi og þannig þátttöku foreldra og umferðarnefnda á vegum sveitarfélaga og stefnumótun (Staðardagskrá 21).
  - b. Fræðslu til barnanna sjálfra – án tillits til þess að foreldrar og skólayfirvöld beri ábyrgð með þeim á öryggi sínu.
  - c. Viðhorfamótun – sem bæði nær til barna og ungmenn og ekki síður til fjölskyldna og almennings – í gegn um sýnilega löggæslu, umferðarstýringu/-þvingun og fjölmiðlaáróður.
3. **Umferðaruppeldi:** Skilgreina þarf samhengi umferðarfræðslunnar innan skólanna nánar og svara því til hlítar hvort um verði að ræða;
  - a. Öryggisfræðsla og slysavarnir sem samþætta námsgrein (innan eða utan lífsleikni) þar sem umferðarfræðsla er ein af nokkrum meginstoðum – undir faglegri leiðsögn frá samstarfsvettvangi utan skólanna (Sbr. tillögu ráðgjafarnefndar Umferðarráðs og hugmyndir Árvekni)
  - b. Umferðarfræðsla sem sjálfstætt viðfangsefni (innan eða utan lífsleikni) – á ábyrgð

umsjónarkennara (eða lífsleiknikennara) - með efni frá Umferðarráði og Námsgagnastofnun.

4. **Samstarfsvettvangur:** Skapa þarf skýrari heildarsýn á það hverjum er ætlað hlutverk við umferðarfræðsluna (öryggisfræðslu og slysavarnir) – og hverju einstakir aðilar geta sinnt og vilja sinna. Með því móti á að geta orðið auðveldar að uppgötva hverju er ekki sinnt eða hvað er unnið með ófullnægjandi hætti.
5. **Almenn umræða og kynning. Málþing:** Mikilvægt er að kalla eftir fjöldapátttöku og víðtækri kynningu á málaflokknum. Margir aðilar hafa vakið athygli á stöðunni og hvatt til samhæfingar. Hér er lagt upp með þá hugsun að málþing þar sem allir mögulegir aðilar verða leiddir saman sé líklegt til að koma að gagni – enda hefð fyrir því að vinna eftir slíkri leið sem fylgja má eftir með öflugri útgáfu og beinskeyttum ákvörðunum. Slíka hugmynd má eflaust útfæra á grundvelli skylduverkefna Umferðarráðs (sbr. ákvæði um opinbera ráðstefnu um umferðarmál á vegum ráðsins).
6. **Tillögugerð:** Mikilvægt er að það verði til skýrar tillögu um hvað beri að gera og hvernig (stefna/áherslur) um leið og lagt verður upp með samhæfðar aðgerðir byggðar á verkaskiptingu milli aðila. Þessi liður verðu að fela í sér umtalsverða sátt um;
  - a. Öfluga og nútímalega námsefnisgerð.
  - b. Fjármögnun framkvæmda í skólum þannig að kennarar eigi kost á leiðsögn, undirbúningi og merktum tíma til kennslu.
  - c. Skörp tengsl við Umferðaröryggisáætlun 2002-2012.
  - d. Staðfestingu á skyldum sveitarfélaga og skipulagsyfirvalda (t.d. Staðardagskrá 21).

- e. Framkvæmdaáttak sem felur í sér aðgerð sem getur komið mörgum þáttum áleiðis á skömmum tíma. Hugsanlega þarf miklu meira til en eingöngu aukna fjármuni.

### 7.5.1 Þjóðarsálin

Í framhaldi af þessari rannsókn og umræðu kann að vera áhugavert að rannsaka sérstaklega viðhorf Íslendinga til slysa, uppeldisábyrgðar og skipulagðra viðfangsefna barna og ungmenna og um leið viðhorf til slysavarna/forvarna. Þessu er hér haldið til haga af því að vart hefur orðið við það viðhorf bæði frá fagaðilum og starfsfólki skóla að Íslendingar séu að talsverðu leyti “forlagatrúar” og líti því á slys sem óhjákvæmilegan fylgifisk “baráttunnar við náttúruöflin.”<sup>13</sup> Sé það raunin að slík forlagahyggja reynist rótgróin í þjóðarsálinu – og slíkt megi staðfesta með rannsókn – þá getur það haft áhrif á þær aðgerðir eða þá stefnumörkun sem fara verður í gegn um varðandi forvarnir. Það kann með öðrum orðum að vera nauðsynlegt að beina áherslum skýrar að viðhorfum foreldra og ábyrgð þeirra svo og að almenningi, fjölmiðlum og löggæslu – til að ná fram viðhorfsbreytingum sem gæti verið forsenda fyrir breyttu “umferðaruppeldi.”

## 8 Niðurlag – áfangaskýrslu (mars 2002)

Þessa skýrslu er engan vegin hægt að skoða sem verkefnislok. Verulega stór hluti af upphaflegu verkefni er

---

<sup>13</sup> Sbr.t.d. viðhorf Helgu Hannesdóttur barnageðlæknis, rannsóknir Baldurs Kristjánssonar sálfræðings og viðhorf Herdísar Storgaard verkefnisstjóra Árvekni.

óunninn og mikilvægt samráðsferli og umræðuferli eftir áður en mögulegt verður að loka málinu. Það er von þeirra sem að verkefninu hafa unnið að framhald geti orðið á því og þá um leið möguleiki til að svara fleiri spurningum en þegar hefur verið gert. Með því móti væri lagður grunnur að nauðsynlegum aðgerðum – og væntanlega bættri samhæfingu þeirra krafta sem til staðar eru og tilbúnir til átaka.

Rökrétt er að halda því til haga á þessu stigi að mikill áhugi virðist fyrir því – bæði innan og í kring um grunnskólana - að málefnum umferðarfræðslunnar verði komið í betra horf. Slíkt gerist ekki af sjálfu sér – fjármagn til framkvæmda vantar. Það er varla ástæða til þess fyrir fjárveitingarvaldið að vanmeta þau vonbrigði sem endurtekin höfnun á fjárbeiðnum hefur orsakað. Skólafólkið, starfsmenn Umferðarráðs og starfsmenn Námsgagnastofnunar hafa einfaldlega ekki fengið verkfærin sem þeir telja sig þurfa til að standa í stykkinu. Skilaboð umsjónarkennaranna og skólastjóranna eru nokkuð skýr og eindregin.

## **8.1 Eftirskrift**

Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri þakkar stjórnendum og starfsmönnum skóla sem aðstoðuðu við gagnaöflun fyrir hjálpina. Einnig er þeim starfsmönnum Umferðarráðs og Námsgagnastofnunar sem veittu aðstoð og hvatningu við rannsóknina sérstaklega þakkað fyrir samstarfið við þennan þátt.

Ingólfi Ásgeiri Jóhannessyni er þakkað fyrir þátttöku í verkefninu og einnig Kristófer Sævarssyni

umferðaröryggisfulltrúa á Akureyri (sem því miður hvarf frá störfum á verkefnistímabilinu).

Starfsmenn bifreiðatryggingafélaganna fá þakkir fyrir veitta aðstoð svo og Herdís Storgaard verkefnisstjóri Árvekni.

Síðast en ekki síst eru nemendur 6.-10. bekkja grunnskólanna átta – umsjónarkennararnir (498) og skólastjórnir sem gáfu sér tíma til að ræða við starfsmenn verkefnisins og svara spurningalistum kvaddir með þakklæti fyrir almennt afar jákvæð viðbrögð – (án undantekninga).

Akureyri 14. mars 2002

Benedikt Sigurðarson verkefnisstjóri

**Helstu heimildir:**

- Árvekni, kynningargögn; Herdís Storgaard /Ólafur Gísli Jónsson.
- Aðalnámskrá framhaldsskóla, menntamálaráðuneytið 1999. (Almennur hluti/lífsleikni)
- Aðalnámskrá grunnskóla, menntamálaráðuneytið 1976 og 1977. (Almennur hluti/samfélagsfræði)
- Aðalnámskrá grunnskóla, menntamálaráðuneytið 1989.
- Aðalnámskrá grunnskóla, menntamálaráðuneytið 1999. (Almennur hluti/lífsleikni)
- Aðalnámskrá leikskóla, menntamálaráðuneytið 1999.
- VÍS – (heimasíða - og námsefni – gögn umferðarfunda 2001-2002).
- Baldur Kristjánsson sálfræðingur, 1994, Slys á börnum ..... Umferðarráð.
- Dómsmálaráðuneytið, febrúar 2001, skýrsla starfshóps (til að fara yfir núgildandi umferðarlöggjöf, umferðarlögin og reglugerðir samkvæmt þeim).
- Jóhann Ásmundsson, 1997, Aðrir námsþættir, menntamálaráðuneytið, júní 1997.
- Lög um grunnskóla, nr. 66/1995.
- Lög um framhaldsskóla nr. 80/1996.
- Umferðarlög nr. 50/1987.
- Reglugerð um umferðarfræðslu, nr.534/1989.
- Málþing um umferðarfræðslu í grunnskólum, 23. september 1997, Umferðarráð.
- Námsgagnastofnun: Námsefni og kennsluleiðsögn.
  - Hörður Bergmann, 1992, Veganesti í umferðinni, Nemendabók, verkefnabók og kennsluleiðbeiningar.
  - Sigurður Pálsson, 1992, Vegfarandinn 1-3.

- Ásta Egilsdóttir, Jóhanna Karlsdóttir, 1996, Góða ferð, Kennarabók og vinnubók.
- Ásta Egilsdóttir, Jóhanna Karlsdóttir, 1995, Aðgát í umferðinni, Kennarabók og vinnubók.
- SJÓVÁ (heimasíða - og námsefni – gögn umferðarfunda 2001-2002).
- Umferðarráð: heimasíða <http://www.umferd.is>
- Umferðaröryggisáætlun 1997-2001, skýrsla dómsmálaráðherra til Alþingis 1999.
- Umferðaröryggisáætlun 2002-2012, tillaga starfshóps, markmið og aðgerðir, Dómsmálaráðuneytið, desember 2001.
- 3. Umferðarþing, 9.-10. maí 1996, Umferðarráð
- Tillögur ráðgjafarnefndar Umferðarráðs um stefnumörkun og framtíðarsýn, Umferðarráð, Reykjavík, nóvember 1998.
- Tillögur ráðgjafarnefndar Umferðarráðs um námsefni til umferðarfræðslu, Umferðarráð, Reykjavík, desember 1998.
- Umferðarskólinn Ungir vegfarendur, kynningargögn og námsefni (m.a. heimasíða Umferðarráðs).

Auk þessa samtöl við starfsfólk Umferðarráðs, Námsgagnastofnunar og menntamálaráðuneytisins og margvísleg önnur gögn sem ekki er beinlínis vitnað til í texta skýrslunnar.



## 9 Viðaukar

Í þessum hluta er að finna yfirlit yfir þær spurningar sem lagðar voru fyrir skólastjóra, umsjónarkennara og nemendahópa í grunnskólum. Heildarniðurstöður úrvinnslu úr könnunum meðal umsjónarkennara, nemenda í 6.-10.bekk í grunnskóla auk úrvinnslu úr svörum skólastjóra er að finna í ítarlegri skýrslu sem liggur fyrir hjá Rannum.

### 9.1 Svör umsjónarkennara

Lagðar voru eftirfarandi spurningar fyrir umsjónarkennara í völdum grunnskólum í öllum landshlutum (sjá næstu síður). Sú tilhögun var höfð á að haft var samband við skólastjóra (aðstoðarskólastjóra) og þeir beðnir um að samþykki og aðstoð við að leggja spuningalistana fyrir. Hvarvetna var því vel tekið og sums staðar framkvæmt þannig að óskað var eftir svörum umsjónarkennaranna í skipulögðum viðverutíma eða á fundartíma.

|   |
|---|
| 1. Er skipulögð umferðarfræðsla í þínum bekk/umsjónarhópi?                |
| 2. Ef um er að ræða fræðslu - hver skipuleggur hana?                      |
| 3. Telur þú að fræðslan sé fullnægjandi miðað við þarfir nemendahópsins?  |
| 4. Hver annast fræðsluna í þínum bekk?                                    |
| 5. Tekur skólinn á umferðarmálum í skólareglum og/eða daglegri framkvæmd? |
| 6. Taka skólareglur og/eða umgengnisreglur á notkun endurskinsmerkja?     |
| 7. Taka skólareglur og/eða umgengnisreglur á hjólreiðum í umferðinni?     |

|  |
|--|
| 8. Taka skólareglur og/eða umgengnisreglur á notkun hjálma og öryggistækja?          |
| 9. Kynnir skólinn nemendum tilteknar varúðarreglur gagnvart umferð?                  |
| 10. Telur þú að skólinn sinni umferðarfræðslu í samræmi við aðalnámskrá?             |
| 11. Telur þú að nýtt og aukið kennsluefni mundi hjálpa þér að sinna umferðarfræðslu? |
| 12. Telur þá að aukin þjálfun mundi gera þér kleift að sinna/bæta fræðsluna?         |
| 13. Telur þú að lögreglan þurfi að koma meira til samstarfs við kennara?             |
| 14. Telur þú foreldra sinna umferðaruppeldi sem skyldi?                              |
| 15. Hvað telur þú skapa mesta hættu fyrir börnin í nágrenni við skóla þinn?          |
| 16. Hvað telur þú mikilvægast til að draga úr umferðarslysum á börnum?               |
| 17. Hvað telur þú líklegast til að draga úr umferðarslysum 16-20 ára?                |
| 18. Ert þú tilbúin(n) að sinna meiri forvörnum vegna umferðarmála?                   |
| 19.a TAKTU AFSTÖÐU: Eftirlitsleysi foreldra veldur umferðarhættu barna.              |
| 19.b TAKTU AFSTÖÐU: Mikill umferðarhraði á skólaleiðum veldur umferðarhættu.         |
| 19.c TAKTU AFSTÖÐU: Aukin fræðsla í grunnskólum dregur úr slysum á börnum.           |
| 19.d TAKTU AFSTÖÐU: Aukin löggæsla er líkleg til að draga úr slysum á börnum.        |
| 19.e TAKTU AFSTÖÐU: Aukin umferðarkennsla dregur úr slysum 16-20 ára.                |
| 19.f TAKTU AFSTÖÐU: Aukin löggæsla er líkleg til að draga úr slysum á 16-20 ára.     |
| 19.g TAKTU AFSTÖÐU: Þyngri refsingar við umferðarbrotum munu draga úr slysum.        |

Auk þess voru umsjónarkennarar beðnir um að skrifa eigin svör við eftirfarandi:

- Það sem kæmi mér best til að sinna/bæta umferðarfræðsluna.
- Það sem ég tel mikilvægast varðandi umferðarfræðsluna.
- Það sem ég tel mesta slysavald 16-20 ára í umferðinni.

### Svör skólastjóra

Formlega skráð svör 53 skólastjóra í grunnskólum við 22 spurningum liggja fyrir. Auk þess voru skólastjórar beðnir um að tilgreina mikilvæga þætti við umferðarfræðsluna – sem snertu erfiðleika eða mikilvægustu einstaka aðgerð. Spurningarnar voru eftirfarandi (sjá næstu síður).

|   |
|---|
| 1. Er skipulögð umferðarfræðsla í þínum skóla?                        |
| 2. Ef um er að ræða fræðslu - hver skipuleggur hana?                  |
| 3. Hvaða hópar fá skipulagða og formlega fræðslu?                     |
| 4. Hver annast fræðsluna venjulega?                                   |
| 5. Tekur skólinn á umferðarmálum í skólareglum og daglegri framkvæmd? |
| 6. Taka skólareglur eða umgengnisreglur á notkun endurskinsmerkja?    |
| 7. Taka skólareglur eða umgengnisreglur á hjólreiðum í umferðinni?    |

|   |
|---|
| 8. Taka skólareglur eða umgengnisreglur á notkun hjálma og öryggistækja?        |
| 9. Kynnir skólinn nemendum einhverjar varúðarreglur gagnvart umferð?            |
| 10. Telur þú að skólinn sinni umferðarfræðslu í samræmi við námskrá?            |
| 11. Telur þú að nýtt og aukið kennsluefni væri mikilvægt fyrir skóla þinn?      |
| 12. Telur þá að aukin þjálfun kennara mundi bæta umferðarfræðsluna?             |
| 13. Telur þú að lögreglan þurfi að koma meira til samstarfs við skólana?        |
| 14. Telur þú foreldra sinna umferðaruppeldi sem skyldi?                         |
| 15. Hvað telur þú skapa mesta hættu fyrir börnin í nágrenni við skóla þinn?     |
| 16. Hvað telur þú mikilvægast til að draga úr umferðarslysum á börnum?          |
| 17. Hvað telur þú líklegast til að draga úr umferðarslysum 16-20 ára?           |
| 18. Hefur einhver nemendi skólans slasast alvarlega eða látist í umferðarslysi? |
| 19. Ef já við 18: Hvað gerði skólinn gagnvart skipulagi fræðslu og stefnumótun? |
| 20. Ef já við 18: Hvernig hagaði skólinn aðgerðum á næstu vikum frá slysi?      |
| 21. Ertu ánægð(ur) með stöðu forvarnarmála í þínum skóla varðandi umferðarmál?  |
| 22. Ertu ánægð(ur) með hlut lögreglu varðandi umferðarfræðslu í þínum skóla?    |

## 9.2 Svör nemenda í 6.-10. bekk grunnskóla

Einn nemendahópur (bekkur) í hverjum árgangi 6.-10. bekk í 8 grunnskólum í öllum landshlutum var beðinn um að bregðast við eftirfarandi spurningum:

|   |
|---|
| 1. Hvernig ferðu oftast í skólann á morgnanna?                              |
| 2. Hvað ferðu venjulega að gera eftir skólatíma?                            |
| 3. Notar þú hjálm þegar þú ert á hjóli?                                     |
| 4. Hefur þú fengið umferðarfræðslu?   |
| 5. Ef þú hefur fengið umferðarfræðslu, frá hverjum hefur það oftast verið?  |
| 6. Hvernig finnst þér fræðslan sem þú hefur fengið?                         |
| 7. Gerir skólinn eitthvað til að fræða þig um umferðina?                    |
| 8. Gera foreldrar/forráðamenn þínir eitthvað til að fræða þig um umferðina? |
| 9. Hver heldur þú að sé bestur til að fræða þig um umferðina?               |
| 10. Ferð þú varlega í umferðinni?   |
| 11. Þekkir þú einhvern sem hefur slasast alvarlega í umferðarslysi?         |
| 12. Hefur einhver látist í umferðarslysi sem þú þekktir?                    |
| 13. Gefa skólareglurnar og/eða umgengnisreglur leiðbeiningar í umferðinni?  |
| 14. Hvernig vilt þú helst hafa umferðarfræðsluna?                           |
| 15. Hvenær vilt þú helst hafa umferðarfræðsluna?                            |