

## Umsögn um frumvarp til laga um Menntamálastofnun

Almennt má segja að frumvarp að lögum þessum markist af gildum í skólastarfi sem tengja má við vöruvæðingu á menntun (Ball, S J, 2007). Ljóst er að við samruna Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar í eina stofnun; Menntamálastofnun, fær hlutverk þeirrar fyrrnefndu mikið rými en þáttur námsgagna er óljós og lítt útfærður. Námskrárfræði er sú grein sem telja má mikilvæga fyrir stjórnendur og stefnumótendur þessarar stofnunar en hlutverk hennar nær til námskrárgerðar, námsefnis og námsmats. Formlegt námsmat slíkrar stofnunar miðar að því að mæla útkomu í einstökum þáttum námskrár. Íslenskt námsefnisgerð hefur hingað til haft mun víðari skírskotun og snýr að námsferlinu sjálfu og gefur kennurum hugmyndir um útfærslu í kennslu. Mikilvægt er að námsmat í einstökum greinum sé ekki hafið upp á kostnað annarra þátta í námskrá og hafi ekki bein stýrandi áhrif á námskrár- eða námsefnisgerð nema í undantekningartilvikum. Í skýringum með frumvarpi stendur:

Talið er að verði fyrrgreind verkefni á sviði menntamála framvegis á einni hendi verði auðveldara að stuðla að auknum gæðum skólastarfs í landinu og unnt að bregðast markvissar við aðkallandi breytingum í málaflokknum. Sem dæmi má nefna að með því að tengja niðurstöður náms- og gæðamats við framkvæmd laga og námskrár í skólum og nýtingu námsefnis með markvissari hætti verði unnt að skapa grundvöll fyrir auknum gæðum og meira aðhaldi við innleiðingu umbóta (bls. 4).

Í frumvarpinu virðist engin meðvitund um mikilvægi þess að tryggja námsefnis- og námskrárgerðinni faglegt sjálfstæði gagnvart matsiðnaðinum. Eins og lesa má í eftirfarandi tilvitnun er gefið í skyn að það auki gæði að smætta námsgagnagerð niður í viðbrögð við útkomu úr námsmati. Gæðahugtakið er hér skilið þröngt. Aukin hætta er á að gæðaviðmið og námsefnisgerð fari að snúast í meira mæli en áður um afmarkaða þætti skólahaldsins sem auðvelt er að mæla og verðleggja.

Hætta er á því að valddreifing og lýðræði skerðist innan menntavettvangsins eins og skipulagi og stjórnun stofnunar er stillt upp í þessu lagafrumvarpi. Ástæða er til Alþingi setji fram útfærðar leiðir til að skapa lýðræðislegan vettvang stefnumótunar fyrir stofnunina þar sem allir aðilar skólasamfélagsins koma saman.

Nánar um einstök lagaákvæði

- 1) **Skipulag – 2. grein.** Um forstjóra stofnunar segir: „Hann skal hafa háskólamenntun sem nýtist í starfi, þekkingu á verkefni stofnunarinnar“. Það er lágmarkskrafa að forstjórinn sé sérfræðingur (með menntun og reynslu) í menntamálum, þ.e. hafi fræðilega innsýn í rannsóknir á menntakerfum á alþjóðavísu sem nær til fleiri þátta en fjölþjóðlegra kannana. Innan fræðaheimisins eru margar ólíkar þekkingarfræðilegar nálganir og hugmyndir um mat á skólastarfi, námskrár- og námsefnisgerð. Í ljósi þess að forstjóra er gefið mikið vald yfir stefnumótun á sviðinu skýtur skökku við að kröfur varðandi sérfræðiþekkingu forstjóra séu ekki afdráttarlausari.
- 2) **Um fagráð og aflagðar stjórnir stofnana– 3. grein.** Gert er ráð fyrir að forstjóri setji á fót eins mörg eða fá fagráð og viðkomandi forstjóri hverju sinni telur eðlilegt eða fær fjárveitingar til. Þessi fagráð eiga samt sem áður að vera grundvallarstoðir sérfræðiþekkingar stofnunarinnar. Brýnt er að fagráð um námsgagnagerð og námsmat verði tryggð í lögum og fjárveitingum enda ótvíræðar meginstoðir stofnunar. Tilkynt er í athugasemdum um lagafrumvarpið að horfið sé „frá því fyrirkomulagi sem gildir um Námsgagnastofnun og Námsmatsstofnun um skipun stjórnar“. Engar skýringar eru gefnar fyrir þessum breytingum en ljóst er að fagfólk á vettvangi skóla, rekstraraðilar, foreldrar og nemendur eru þeir hópar sem verða þá um leið formlega útilokaðir frá lýðræðislegri aðkomu að stjórnun Menntamálastofnunar. Hins vegar er augljóst að stefna þessarar stofnunar og hvers konar upplýsingar hún biður um og veitir mun móta skólahlald í landinu. Lýðræðisskerðingar af þessu tagi eiga illa við á vettvangi menntunar, ekki síst í ljósi þess að einn af grunnþáttum leik-, grunn- og framhaldsskólamenntunar í landinu er *Lýðræði og mannréttindi* (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2011).
- 3) **Um verkefni stofnunar – 4. grein, e-liður.** Þar stendur: „sjá nemendum í skyldunámi fyrir vönduðum og fjölbreyttum námsgögnum og öðrum nemendum eftir því sem stofnuninni kann að vera falið“. Hér er nokkuð ljóst að stofnunin á ekki endilega að framleiða námsgögn sjálf heldur að bjóða út þá starfsemi og „sjá nemendum“ þannig fyrir námsgögnum. Námsgagnastofnun hefur haft ýmsa ramma til að tryggja fagmennsku á öllum stigum námsgagnagerðar. Ekki er gerð nein tilraun til að útfæra slíka ramma í þessu lagafrumvarpi gagnvart varðandi útgáfuaðilum né er gert ráð fyrir reglugerðum til nánari útfærslu. Eins hefur Námsgagnastofnun haft skyldu til að sinna öllum þáttum grunnskólastarfsins, þ.e. öllum námsgreinum og

námspáttum, en ekki eingöngu þáttum sem eru samkeppnishæfir og seljast vel. Rétt eins og almenningsskólum ber henni skylda til að sinna öllum nemendum, öllum námsgreinum og sviðum en ekki eingöngu þeim sem „gefa arð“. Ljóst er að slíkt hefur ekki einkennt framhaldsskólavettvanginn þar sem frelsi einkaframtaksins hefur ríkt. Erlendar rannsóknir og innlend reynsla sýna að fyrirtæki á frjálsum markaði einbeita sér fyrst og fremst að markaðsvænum þáttum og markaðsvænum námsgreinum, eins og stærðfræði og móðurmáli; þáttum sem er prófað úr með samræmdum hætti, efni sem allir nemendur þurfa að læra, og sem er líklegt að kennarar og foreldrar hafi mestar áhyggjur af varðandi árangur og samkeppnishæfni. Þetta kristallast í námsbókaútgáfu hérlendis á framhaldsskólastiginu, sem hefur þurft að treysta á fyrirtæki og val þeirra á arðbærum verkefnum og svo útgáfur frá einstökum kennurum. Margar útgáfur er að finna af stærðfræði- og íslenskuefni. Mikill skortur er hins vegar á námsefni í fámennum greinum eins og myndlist eða gullsmíði, íslensku sem erlendu máli og sérkennslu. Lítið er til af þverfaglegu efni. Skólavefurinn, sem er stærsti einkaaðilinn sem gefur út námsefni fyrir grunnskólastigið, hefur aðallega einbeitt sér að stærðfræði og íslensku. Í þessum lögum er ekkert sem tryggir fagmennsku, jöfnuð eða fjölbreytni og að fjármagn sé sem best nýtt í þágu nemenda og ólíkra viðfangsefna skólastarfsins (Berglind Rós Magnúsdóttir, 2013).

- 4) **Sérstök heimildarákvæði – 6. grein.** Þar er kveðið á um að heimild sé til þess að bjóða út einstök verkefni (eins og námsgagnagerð). Í lið d) er kveðið á um að reglur um afhendingu námsgagna þurfi að setja og birta. Engin ákvæði eru um ferlið sjálft, þ.e. hvernig tryggja eigi fagmennsku í námsgagnagerðarferlinu.
- 5) **Sérstök heimildarákvæði – 6. grein c)** Þar stendur að Menntamálastofnun verði heimilt að „leggja próf og kannanir fyrir nemendur og birta upplýsingar um niðurstöður þeirra eftir skólum, sveitarfélögum, landshlutum og öðrum breytum sem kunna að skýra niðurstöður“. Þetta er mjög varhugavert í ljósi þess að skólar keppa ekki um „árangur“ á jafnréttisgrundvelli. Aðstæður, nemendasamsetning (sem getur verið ólík milli ára í sama skóla) og aðrir ytri þættir skólastarfsins hafa mest áhrif á mældan meðaltalsárangur skóla (Gewirtz, 1998; Thrupp og Lupton, 2006). Birtingar á slíkum upplýsingum hafa ýtt undir aukna misskiptingu milli skóla og að skólar finni ófarsælar leiðir (e. *fabrication*) til að koma sem hæst út í þess háttar „samkeppni“, m.a. með því að auka „stagl“ á kostnað skapandi þátta í skólastarfi (Ball, Stephen J.,

2003). Í frumvarpinu er gefið í skyn að birting á hvers kyns upplýsingum sé ávallt til hagsbóta. Menntarannsóknir frá ýmsum löndum hafa sýnt fram á hið gagnstæða og því ber að taka alvarlega.

Virðingarfyllst

Reykjavík 16. febrúar 2015

Berglind Rós Magnúsdóttir, PhD

Lektor á menntavísindasviði Háskóla Íslands

## Heimildir

- Ball, S. J. (2003). The teacher's soul and the terrors of performativity. *Journal of Education Policy*, 18(2), 215-228. Sótt 2013/09/06 af <http://dx.doi.org/10.1080/0268093022000043065>
- Ball, S. J. (2007). *Education plc: Understanding private sector participation in public sector education*. London: Routledge.
- Berglind Rós Magnúsdóttir. (2013). Að tryggja framboð og fjölbreytileika: Nýfrjálshyggja í nýlegum stefnuskjölum um námsgagnagerð. *Uppeldi og menntun*, 22(2), 59-80.
- Gewirtz, S. (1998). Can All Schools be Successful? An exploration of the determinants of school 'success'. *Oxford Review of Education*, 24(4), 439-457. Sótt 2013/03/23 af <http://dx.doi.org/10.1080/0305498980240402>
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2011). *Aðalnámskrá grunnskóla*. Reykjavík: Mennta- og menningarmálaráðuneytið.
- Thrupp, M. og Lupton, R. (2006). Taking school contexts more seriously: The social justice challenge. *British Journal of Educational Studies*, 54(3), 308-328. Sótt 2013/08/19 af <http://dx.doi.org/10.1111/i.1467-8527.2006.00348.x>