

Skrifstofa Alþingis
Allsherjar- og menntamálanefnd
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 16. febrúar 2014

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Menntamálastofnun, þingskjal 700 - 456. mál.

Ég rita þessa umsögn sem forstöðumaður Námsmatsstofnunar og settur forstjóri Námsgagnastofnunar. Við undirbúning umsagnarinnar leitaði ég eftir sjónarmiðum starfsmanna beggja stofnananna á opnum fundum. Umsögn þessi endurspeglar þó fyrst og fremst afstöðu undirritaðs og er að einhverju leyti viðbrögð við þeim athugasemdum sem þegar hafa fram komið við frumvarpið m.a. frá starfsmönnum Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar. Starfsmennirnir gerðu athugasemdir við frumvarpið þegar það var í vinnslu í mennta- og menningarmálaráðuneyti og munu væntanlega senda sjálfstætt umsagnir til allsherjar- og menntamálanefndar.

Almennt tel ég að með frumvarpi um Menntamálastofnun séu lögð drög að stóru framfaraskrefi í þróun stjórnsýslu og þjónustu í menntamálum hér á landi. Stofnuninni er samkvæmt frumvarpinu ætlað viðtækt hlutverk og mun sinna fjölbreyttum verkefnum. Þar með skapast möguleikar á að tengja betur saman starfsemi sem áður var aðskilin en getur eflt hvor aðra og gert kleift að nýta betur þekkingu og fjármagn til að bæta þjónustu í menntamálum. Það er kostur við frumvarpið að það gerir ráð fyrir einföldum en sveigjanlegum lagaramma sem gerir kleift að móta starfsemi stofnunarinnar í samræmi við breytilegar þarfir í menntakerfinu.

1.-3. gr. frumvarps: Stjórnun og stjórnsýsluleg staða

Sú gagnrýni hefur komið fram að stjórnsýsluleg staða Menntamálastofnunar gagnvart mennta- og menningarmálaráðuneyti, eins og hún er skilgreind í frumvarpinu, kunní að veikja sjálfstæði hennar. Einnig að forstjóra kunní að vera falin of mikil völd þar sem ekki er sett stjórn yfir stofnunina og að hann hafi sjálfðæmi um skipan fagráða.

Flest fagráðuneyti hér á landi hafa nú á sínum vegum undirstofnanir sem sinna ýmsum framkvæmdaverkefnum, svo sem Umhverfisstofnun, Landlæknir og Samgöngustofu. Ekki verður séð að rök séu fyrir því stjórnun og stjórnsýsluleg staða Menntamálastofnunar eigi að vera með öðrum hætti en engin stjórn er yfir ofangreindum stofnunum og heyra þær beint undir ráðuneyti. Þær heimildir sem veittar eru í frumvarpinu til eftirlits og gagnaöflunar svipar einnig til heimilda sem þær stofnanir sem nefndar eru hér að ofan hafa.

Þess má geta að fram til ársins 1990 starfaði á vegum menntamálaráðuneytis skólaþróunardeild sem gegndi sjálfstæðu hlutverki við þróun námskrár og innleiðingu hennar og var skipulagslega aðskilin frá

ráðuneytinu. Áður hafði starfað í tengslum við ráðuneytið skólarannsóknadeild sem hafði meðal annars það hlutverk að þróa nýtt námsefni fyrir grunnskóla og vera leiðandi í námskrágerð. Það eru því fordæmi fyrir því að hér á landi starfi stjórnáætlun sem heyrir undir menntamálaráðuneyti en hefur sjálfstætt hlutverk.

Hvað varðar skipan fagráða þá er ljóst að aðilar svo sem sveitarfélög, háskólar og samtök skólustjórnenda, kennara, nemenda og foreldra hafa ríka hagsmuni af starfsemi Menntamálastofnunar. Að mati undirritaðs kæmi til greina að skilgreina sérstaklega samráðsvettang þessara aðila við stofnunina. Hvað varðar skipan fagráða almennt þá er æskilegt að sveigjanleiki sé í samsetningu þeirra og starfi og að þar ráði fagleg sjónarmið fyrst og fremst hverjir veljast þar til setu.

Menntamálastofnun á sér skýra fyrirmynd erlendis en flest þau lönd sem Íslendingar bera sig saman við í menntamálum hafa komið á fót sambærilegum stofnunum. Hlutverk slíkra stofnana hefur vissulega tekið breytingum en flestar eiga það sammerkt að fást við mat á skólastarfi, þróunarverkefni sem tengjast námskrám og innleiðingu þeirra auk greiningar og rannsókna á skólakerfinu. Sem dæmi má nefna að Utdanningsdirektoratet í Noregi gegnir mjög svipuðu hlutverki og Menntamálastofnun er ætlað í frumvarpinu. Stjórnáætlunleg staða norsku stofnunarinnar er einnig mjög svipuð en hún heyrir beint undir ráðuneyti menntamála og hefur ekki sjálfstæða stjórn.

4. gr. frumvarps: Verkefni og hlutverk

Bent hefur verið á að frumvarpið geri ráð fyrir að verkefni sem stofnunin eigi að sinna séu ekki nægilega vel skilgreind og að umfang þeirra verði mögulega mikið. Slíkt geti bitnað á þeim verkefnum sem nú eru á vegum Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar og eigi það sérstaklega við um hlutverk þeirra síðarnefndu í námsgagnagerð.

Ísland hefur þá sérstöðu að námsgagnagerð fyrir grunnskóla er hér nær alfarið á vegum ríkisins og hefur Námsgagnastofnun séð um gerð og dreifingu námsgagna. Með lögum um námsgögn frá árinu 2007 voru stigin ákveðin skref til að draga úr miðstýringu í námsgagnagerð með stofnun námsgagnasjóðs, sem gerir grunnskólum kleift að kaupa námsgögn beint frá öðrum en Námsgagnastofnun, og einnig var settur á fót sérstakur þróunarsjóður námsgagna.

Sú ábending að með frumvarpi um Menntamálastofnun sé þrengt að því hlutverki sem Námsgagnastofnun hefur haft í gerð og dreifingu á námsgögnum til grunnskóla snýr annars vegar að því að Menntamálastofnun fái breytt hlutverk hvað varðar námsgögn og hins vegar að því að námsgagnagerð fái minna vægi þegar stofnuninni eru falin önnur ótengd verkefni.

Hvað varðar það atriði að námsgagnagerð fái minna vægi í Menntamálastofnun þá er ljóst að haga þarf skipuriti stofnunarinnar þannig að námsgagnagerð og miðlun fái þar vel skilgreinda stöðu miðað við umfang þeirrar starfsemi. Einnig þarf að vera skýrt að það fjármagn sem ætlað er til námsgagnagerðar verði ekki skert vegna aukins umfangs annarrar starfsemi. Til greina kæmi að stofnunin gerði með opinberum hætti grein fyrir fjárreiðum vegna námsefnisgerðar.

Breytt hlutverk Menntamálastofnunar hvað varðar námsgagnaútgáfu verður ekki lesið beint úr frumvarpinu en stofnuninni er í 4. gr. falið „... að sjá nemendum í skyldunámi fyrir vönduðum og fjölbreyttum námsgögnum...“. Að mati undirritaðs verður framtíðarfyrirkomulag námsgagnaútgáfu á Íslandi ekki leyst með lögum um Menntamálastofnun heldur væri æskilegt að fljótlega fari fram endurskoðun á lögum um námsgögn frá árinu 2007 og að þar verði fjallað um hlutverk ríkisins í

námsgagnaútgáfu. Slík endurskoðun væri byggð á greiningu og stefnumótun um þennan málaflokk sem næði til hlutverks Menntamálastofnunar, aðkomu sveitarfélaga, námsgagnasjóðs og þróunarsjóðs námsgagna. Einnig þarf í stefnumótun að taka tillit til nýlegra breytingar á lögum um framhaldsskóla þar sem gert er ráð fyrir rafrænni miðlun námsgagna á því skólastigi. Miklar breytingar eru fyrirsjáanlegar í útgáfu og miðlun námsgagna með nýjum kennsluháttum og hraðri þróun stafrænnar tækni sem nauðsynlegt er að taka tillit til í stefnumótun um þennan málaflokk. Að mati undirritaðs er á þessu stigi ekki nauðsynlegt að kveða skýrar á um hlutverk Menntamálastofnunar hvað varðar námsgögn en nú er gert í e-lið 4. gr.

Í nýlegri aðalnámskrá grunnskóla eru sett fram hæfniviðmið sem liggja eiga til grundvallar námsmáti. Að undanfögnu hefur Námsmatsstofnun unnið að prófum sem taka mið af hæfniviðmiðum námskrár og jafnframt þróun einstaklingsmiðaðra prófa sem lögð eru fyrir í tölvum (e. computerized adaptive testing). Einnig hefur stofnunin unnið að þróun skimunarprófa í lestri fyrir yngstu bekkjum grunnskóla og verða þau próf væntanlega einnig lögð fyrir í tölvum. Í þessari vinnu hefur komið í ljós að slík próf kunna að rekast á núverandi ákvæði grunnskólalaga um að samræmd próf skuli fara fram í 4., 7. og 10. bekk. Með tölvustuddum einstaklingsmiðuðum prófum er mögulegt að kanna stöðu nemenda með sveigjanlegri hætti og veita nemendum og skólum kost á samræmdu námsmáti sem tekur mið af einstaklingsbundnum þörfum og er lagt fyrir á ólíkum námsstigum. Æskilegt væri að samhliða afgreiðslu frumvarps um Menntamálastofnun væri hugað að breytingum á ákvæðum um samræmd próf í lögum um grunnskóla til að skapa svigrúm fyrir frekari þróun prófa.

Ákvæði til bráðabirgða: Réttindi og staða starfsfólks við flutning starfa

Mikilvægt er að hafa í huga að frumvarpið felur ekki í sér sameiningu Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar heldur er Menntamálastofnun ný stofnun sem m.a. er ætlað hlutverk sem ekki er nú til staðar innan stofnananna tveggja. Skipulag Menntamálastofnunar mun því þurfa að taka mið af nýjum áherslum jafnframt því sem hún tekur við verkefnum sem Námsmatsstofnun og Námsgagnastofnun sinntu áður. Þetta felur í sér að störf munu ekki flytjast óbreytt til nýrrar stofnunar heldur verða unnar nýjar starfslýsingar í samræmi við nýtt skipulag Menntamálastofnunar.

Undirritaður telur mikilvægt að núverandi starfsfólk Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar sjái sér hag í því að taka við nýju starfi hjá Menntamálastofnun. Þannig varðveitist mikilvæg reynsla og þekking sem nú er til staðar hjá þeim stofnunum sem lagðar verða niður. Jafnframt er mikilvægt að starfsfólk fái við þessar breytingar að halda áunnum réttindum. Á það við um starfsaldursréttindi, lífeyrisréttindi, biðlaunaréttindi, símenntunarrétt og orlofsréttindi. Æskilegt væri að tekinn væri af allur vafi um þessi atriði hvort sem það er gert með því að breyta bráðabirgðaákvæði frumvarpsins eða með stofnanasamningi.

Virðingarfyllst,



Arnór Guðmundsson

Forstöðumaður Námsmatsstofnunar og settur forstjóri Námsgagnastofnunar