

**Umsögn vegna frumvarps um Mennta- og skólaþjónustu. 153. löggjafarþing 2022–2023. Þingskjal 1492 — 956. mál. Umsagnaraðili: Sverrir Óskarsson, 9. maí 2023.**

Undirritaður fangar tillögum um eflingu skólaþjónustu, innleiðingu farsældar og að ný stofnun eigi að koma með sterkt hlutverk inn í þessi málefni. Þetta eru mjög spennandi tímar og gríðarlega mikilvægt að stíga ákveðin skref í eflingu þjónustu fyrir börn. Legg fram meðfylgjandi umsögn.

Núverandi frumvarp dregur fram verkefni og hlutverk þriggja stofnana. Það eru núverandi verkefni stofnunarinnar, verkefni sem ný stofnun á að sinna í eitt ár og síðan ný verkefni og áherslur sem koma inn með nýjum skólaþjónustulögum.

- a) Núverandi stofnun er með mörg verkefni og óljóst með afdrif margra þeirra. Verkefni sem eru mjög mikilvæg fyrir skólustarf. Fram kemur að alþjóðleg verkefni (PISA, TALIS, Eurydice, Refernet, Youthwiki, EQF ofl.), stjórnsýsluverkefni og ytra mat skóla fari til ráðuneytisins. Áhyggjur eru af því að ýmis verkefni núverandi stofnunar, sem ekki koma fram í lagatexta frumvarpsins, falli niður. Þetta eru verkefni sem skólasamfélagið hefur óskað eftir og nýtast mjög vel fyrir börn og ungmenni. Mun útskýra frekar ef óskað er.
- b) Í 5. gr. frumvarpsins eru tilgreind ellefu verkefni nýrrar stofnunar og mörg þeirra mjög umfangsmikil. Bið ykkur að hugleiða hvort það sé farsælt að stofnunin taki þessi nýju verkefni að sér, m.a. þar sem sum eru ekki á vegum ríkisins í dag, á sama tíma og fjármögnun og faglegar forsendur nýrrar stofnunar verða ekki öflugri. Gagnrýni á núverandi hlutverk Menntamálastofnunar, m.a. frá skólasamfélaginu, Ríkisendurskoðun, skýrslu Capacent, viðhorfskönnunum og fleiri, er að verkefnin hafi verið of mörg, of umfangsmikil og skort fjármögnun. Þessar áhyggjur komu einnig fram þegar Menntamálastofnun var sett á laggirnar árið 2015. Innleiðing aðalnámskrá, leiðsögn við innra mat, stuðningur við eftirfylgni umbótaáætlaða, aðferðir og úrræði sem styðja við skólustarf, efling frístundastarfs, framkvæmd skólaþjónustu, efling skólaþróunar og rannsóknir á sviði menntunar eru allt algjörlega frábær verkefni. En erum við mögulega að fara fram úr okkur með væntingar og verður ráðið fagfólk og sett fjármagn í þetta. Sé vísað í orð ráðherra á Alþingi verður ekki sett aukið fjármagn í nýja stofnun við stofnun hennar og fjármunir þeirra verkefna sem fara til ráðuneytisins munu fylgja þeim þangað. Samkvæmt þessum skilningi og fyrirbyggjandi fjármálaáætlun verður ekki svigrúm til að ráða nýtt fagfólk og núverandi mannafla væntanlega í sömu verkefnum áfram (t.d. námsefnisgerð, matsferill o.fl.). Þá hef ég áhyggjur af því að ýmis samlegðaráhrif muni tapast og sérfræðipækking fara frá stofnuninni. T.d. munu sérfræðingar í ytra mati, sem fara til ráðuneytisins, ekki nýtast nýrri stofnun í því að veita skólum ráðgjöf við innra mat og vinnslu umbótaáætlaða, sérfræðingur í TALIS mun ekki styðja við ráðgjöf til skólastjórnenda og sérfræðingar í Eurydice munu ekki nýtast beint í því hlutverki að innleiða stefnumótun stjórnvalda og sérhæfða fræðslu til stjórnvalda (sem er nýtt verkefni stofnunarinnar). Ný stofnun er að fá ný metnaðarfull verkefni og fjöldi þeirra sem fá þjónustu er að margfaldast en á sama tíma er verið að draga saman og fækka björgum nýrrar stofnunar. Ég er til dæmis mjög ánægður að leikskólar á Íslandi fái öfluga skólaþjónustu, aðstoð við skólaþróun og aðstoð við gerð umbótaáætlaða, en verður svigrúm til að ráða sérfræðinga til að aðstoða þá 260 leikskóla sem eru starfandi.
- c) Gert er ráð fyrir að ný skólaþjónustulög taki gildi eftir eitt ár og þá verði mögulega sett upp annað form á þjónustu (sbr. það sem skrifað er í Menntastefnu 2030 og aðgerðaráætlun). Með þessu mun ný stofnun fá enn nýtt hlutverk og verkefni, mögulega af öðrum toga en Menntamálastofnun og Mennta- og skólaþjónusta.

Tilgreint er í frumvarpinu að eitt veigamikið hlutverk nýju stofnunarinnar sé að samhæfa hlutverk og verkefni í þágu farsældar barna og innleiðingu Menntastefnu 2030, ásamt innleiðingu á annarri stefnu stjórnvalda. Þetta er auðvitað mjög gott en þá reynir á okkur að stefna stjórnvalda, t.d. í málefnum barna, skólaþjónustu og almennt gagnvart skólasamfélaginu, sé skýr og afdráttarlaus. Nýjustu rannsóknir og kenningar í innleiðingu á stofnanabreytingum í menntakerfinu, kenningar um menntaumbætur og skólaþróun leggja allar áherslu á mjög skýrt orðlag og útfærslu sem nær með skýrum hætti til kennara, barna og foreldra. Fræðin leggja áherslu á þátt kennara og skólastjórnaenda við innleiðingu. Hef áhyggjur af því að stefnurnar séu of margar, virki ekki hlutverk skólafólksins sjálfs og hugtök séu of óskýr, sem komi í veg fyrir skilvirka, hagkvæma og markvissa innleiðingu á stefnu stjórnvalda. Erfitt er að lesa í hugtök frumvarpsins og skýra þýðingu þeirra; til dæmis birtist mismunandi sýn á eðli skólaþjónustu, flókið að sjá samvirkni milli þjónustustiga farsældar og þrepaskipts stuðnings og eins er skólaþróun og umbótastarf ekki vel skilgreint.

Það eru áskoranir í menntakerfinu og gríðarlega mikilvægt að nemendur, foreldrar, kennarar og aðrir fái góðan og vel samhæfðan faglegan stuðning. Mér finnst frumvarpið ekki skýra nægjanlega vel hvort stofnunin eigi að vera í einstaklingsmálum og/eða beinu hlutverki við starfsmenn skóla og sveitarfélaga. Ef stofnunin á að taka að sér málefni einstakra nemenda í leikskóla og frístundastarfi þarf að undirbyggja það betur út frá faglegum þáttum og persónuvernd.

Ef vilji okkar er að bæta þjónustu við börn verðum við að vera skýrari og setja fram upplýsingar um útfærslu og þá starfskenningu sem við viljum styðjast við í nýrri stofnun. Nú er sjálfstæði skóla mikið á Íslandi, samanborið við önnur lönd, og við verðum að móta áherslur í því hvernig miðlæg stofnun rækir þjónustuhlutverk sitt við slíkar aðstæður.

Ég hlustaði á kynningu ráðherra á frumvarpinu og ræður þingmanna í framhaldi. Ég dáðist af metnaði og hjartalagi þingmanna gagnvart málefnum barna, menntamálum og nýrri stofnun. Takk fyrir það. Með tilvísun í umræður þingmanna finnst mér óljóst með hvaða hætti ný stofnun á að koma að námsmati, mati á námsárangri og hvernig upplýsingum um þessa þætti verði skilað til foreldra, skóla og sveitarfélaga. Þá finnst mér frumvarpið óskýrt varðandi hlutverk gagnvart læsi, íslensku og eflingu þessara mikilvægu þátta í skólastarfi. Ég sé að námsefnisgerð fyrir framhaldsskóla og leikskóla bætist við hlutverk stofnunarinnar samkvæmt frumvarpinu en hvað með rannsóknir, námsefnisgerð og stuðning við frístundastarf og önnur svið málefna barna, sem ný stofnun á að koma að. Þá skortir að skýra hlutverk stofnunarinnar gagnvart uppbyggingu á stafrænum innviðum í menntamálum og í farsældarþjónustu við börn á Íslandi.

Við breytingar á menntakerfum og þjónustu fyrir nemendur í öðrum löndum hafa þjóðþing viðkomandi landa fengið bein álit frá sérfræðingum í menntunarfræðum og menntavísindum (sjá dæmi í fylgigögnum). Mikilvægt er að Alþingi hafi slíka sérfræðipækkingu og gögn þegar teknar eru ákvarðanir um þróun menntakerfisins.

Fæ í lokin að fagna þeim skrefum sem er verið að stíga og er fylgjandi þeim, en tel rétt að gera nokkrar úrbætur í lagasetningarferlinu.

Bestu kveðjur, Sverrir Óskarsson,  
kennari, félagsráðgjafi og stjórnsýslufræðingur.

## Fylgiskjöl

Læt fylgja með tilvísun í nokkur þeirra skjala sem hafa veitt mér innblástur við ofangreindar hugleiðingar (ath. að þetta er ekki sett sem heimildaskrá – heldur sem hlekkir fyrir þingmenn):

- Álit prófessors Ken Muir til skoska menntamálaráðherra. Putting Learners at the Centre: Towards a Future Vision for Scottish Education (2022). Að setja nemandann í fyrsta sæti. <https://www.gov.scot/publications/putting-learners-centre-towards-future-vision-scottish-education/>
- Hlutverk og skipulag skólabjónustu í innleiðingu laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna og Menntastefnu 2030. Sérfræðingar frá HA, feb. 2022. Minnisblað til sambandsins. <https://www.samband.is/wp-content/uploads/2022/10/minnisblad-ha-serfr-250222-loka.pdf>
- Skólabjónusta sveitarfélaga í nútíð og framtíð: Viðfangsefni, starfshættir og skipulag - Skólabræðir. Rúnar Sigbórsson, Birna María Svanbjörnsdóttir, Hermína Gunnþórsdóttir, Jórunn Elíadóttir, Sigríður Margrét Sigurðardóttir og Trausti Þorsteinsson (2022). [Skólabjónusta sveitarfélaga í nútíð og framtíð: Viðfangsefni, starfshættir og skipulag – Skólabræðir \(skolathraedir.is\)](https://www.skolathraedir.is/)
- Skólabjónusta sveitarfélaga: Starfsþróun og skólar sem faglegar stofnanir. Birna María Svanbjörnsdóttir, Sigríður Margrét Sigurðardóttir, Trausti Þorsteinsson, Hermína Gunnþórsdóttir, Jórunn Elíadóttir (2021). Tímarit um uppeldi og menntun. [Skólabjónusta sveitarfélaga: Starfsþróun og skólar sem faglegar stofnanir | Svanbjörnsdóttir | Tímarit um uppeldi og menntun \(hi.is\)](https://www.hi.is/)
- Grunnskólinn hjá sveitarfélögum í 25 ár. Ávinningar og áskoranir. Anna Kristín Sigurðardóttir, Börkur Hansen, Gerður G. Óskarsdóttir, Ingvar Sigurgeirsson, Sigríður Margrét Sigurðardóttir og Þorsteinn Sæberg (2022). [Ávinningur og áskoranir við yfirfærslu grunnskólans 1996 Skólabræðir.pdf](https://www.skolathraedir.is/)
- Þingsályktun um menntastefnu fyrir árin 2021-2030 (mars 2021). <https://www.althingi.is/altext/151/s/1111.html>
- Menntastefna til 2030: Fyrsta aðgerðaráætlun. [https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MRN/Menntastefna\\_2030\\_fyrsta%20adgerdar%c3%a1%c3%a6tlun.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MRN/Menntastefna_2030_fyrsta%20adgerdar%c3%a1%c3%a6tlun.pdf)
- Lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna (nr. 86/2021). <https://www.althingi.is/lagas/153b/2021086.html>
- Viljayfirlýsing um samstarf um úttekt á þróun grunnskólans og þjónustu við börn. <https://www.samband.is/wp-content/uploads/2022/10/viljayfirlýsing-um-sameiginlega-uttekta.pdf>
- Menntun til framtíðar: Aðgerðir og viðbrögð í kjölfar fundaraðar um menntun fyrir alla og mótun menntastefnu til 2030. [file:///C:/Users/sverriro/OneDrive%20-%20Menntask%C3%BD/D%20n%C3%A1m/Sk%C3%BDslur/Menntun%20til%20framtidar\\_sk\\_yrsla\\_17012020.pdf](https://www.skolathraedir.is/)
- Samstarfsráð um starfsþróun kennara og skólastjórnenda: skýrsla til mennta- og menningarmálaráðherra. <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=349b2e00-ef44-11e9-944e-005056bc530c>
- Skólabjónusta sveitarfélaga við nemendur og foreldra: Stefna, skipulag og inntak. Hermína Gunnþórsdóttir, Rúnar Sigbórsson, Jórunn Elíadóttir, Birna María B. Svanbjörnsdóttir, Sigríður Margrét Sigurðardóttir (2022). Íslenska þjóðfélagið. [27\\_73\\_PB.pdf \(opinvisindi.is\)](https://www.opinvisindi.is/)
- Framtíðarstefna um samræmt námsmat: tillögur starfshóps um markmið, hlutverk, framkvæmd og fyrirkomulag samræmdra könnunarprófa. <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og->

[skrar/MRN/191015\\_framt%C3%AD%C3%B0arstefna%20um%20samr%C3%A6mt%20n%C3%A1msmat\\_lokagerd.pdf](#)

- Matsferill - stefna um nýtt námsmat grunnskóla til umsagnar í Samráðsgátt. [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=3433](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=3433)
- Læsisvefurinn. <https://laesisvefurinn.is/>
- Menntun fyrir alla - horft fram á veginn. [https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MRN/MFA\\_horft%20fram%20a%20veginn\\_starfshops\\_vefur.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MRN/MFA_horft%20fram%20a%20veginn_starfshops_vefur.pdf)
- Sigrún Daníelsdóttir o.fl. Á vegum Landlæknis. Innleiðing geðræktarstarfs, forvarna og stuðnings við börn og ungmenni í skólum á Íslandi (2019). [https://www.landlaeknir.is/ervlet/file/store93/item38659/Starfsh%C3%B3pur%20um%20ge%C3%B0r%C3%A6kt%20%C3%AD%20sk%C3%B3lum\\_sk%C3%BDrsla.LOKA.pdf](https://www.landlaeknir.is/ervlet/file/store93/item38659/Starfsh%C3%B3pur%20um%20ge%C3%B0r%C3%A6kt%20%C3%AD%20sk%C3%B3lum_sk%C3%BDrsla.LOKA.pdf)
- Fyrirspurn frá alþingismanni til ráðherra um Menntamálastofnun og útgáfu námsefnis (lögjafarþing 2017-2018). <https://www.althingi.is/altext/147/s/0181.html>
- Framkvæmd stefnu um menntun fyrir alla á Íslandi: Viðhorf skólafólks og tillögur um aðgerðir. [07.pdf \(hi.is\)](#)
- Edda Óskarsdóttir, Hermína Gunnþórsdóttir, Birna María Svanbjörnsdóttir, Rúnar Sigþórsson (2021). [Framkvæmd stefnu um menntun fyrir alla á Íslandi: Viðhorf skólafólks og tillögur um aðgerðir | Óskarsdóttir | Netla \(hi.is\)](#)
- Lokaskýrsla Evrópumíðstöðvar um menntun fyrir alla - [Stjórnarráðið | Lokaskýrsla Evrópumíðstöðvar um menntun fyrir alla á íslensku \(stjornarradid.is\)](#)
- Ráðherranefnd um íslenska tungu - [Fimm ráðherrar í eina nefnd um íslenska tungu - RÚV.is \(ruv.is\)](#).
- PISA niðurstöður 2018 - [pisa\\_2019\\_0.pdf \(mms.is\)](#)
- Stóraukin áhersla á orðaforða og starfsþróun: aðgerðir í kjölfar PISA 2019. MRN des. 2019. [Stjórnarráðið | Stóraukin áhersla á orðaforða og starfsþróun: aðgerðir í kjölfar PISA 2018 \(stjornarradid.is\)](#)
- Aðgerðir í kjölfar PISA 2018 - glærुकyning frá fjölmiðlafundi des 2019. <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2019/12/03/Storaukin-ahersla-a-ordaforda-og-starfsthroun-adgerdir-i-kiolfar-PISA-2018/>
- Skólalþjónusta sveitarfélaga við leik- og grunnskóla: Niðurstöður spurningakönnunar til leikskólalastjóra, grunnskólalastjóra og forsvaraðila skólalþjónustu. [https://www.unak.is/static/files/pdf-skjol/2020/skyrsla\\_loka\\_m.forsidu\\_28.02.20.pdf](https://www.unak.is/static/files/pdf-skjol/2020/skyrsla_loka_m.forsidu_28.02.20.pdf)
- Heimsmarkmiðin - að ná tókum á lestri. <https://www.heimsmarkmidin.is/forsida/maelabord/4.6/>
- Aðgerðaráætlun Kópavogsbæjar - vegna viðhalds viðurkenningar sem Barnvænt sveitarfélag. [https://www.kopavogur.is/static/files/Stefnur/barnvaent-sveitarfelag\\_adgerdaaetlun-til-2024.pdf](https://www.kopavogur.is/static/files/Stefnur/barnvaent-sveitarfelag_adgerdaaetlun-til-2024.pdf)
- Grípa þarf til aðgerða í skólamálum. Viðtal. <https://www.ruv.is/frettir/innlent/gripa-tharf-til-adgerda-i-skolamalum>
- Menntamálastofnun - skýrsla Ríkisendurskoðunar, mars 2021. <https://www.rikisend.is/reskjol/files/Skyrslur/2021-Menntamalastofnun.pdf>
- Heimsmarkmið sameinuðupjóðanna - stöðuskýrsla 2018. <https://www.government.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=3a703224-803d-11e8-942c-005056bc530c>
- Íslensk málstefna 2021 - 2030. [https://islenskan.is/images/islensk\\_malstefna\\_sept\\_2021.pdf](https://islenskan.is/images/islensk_malstefna_sept_2021.pdf)
- Ráðstöfun fjármuna í grunnskólum. MRN og Sambandið ágúst 2021. [Skýrsla um ráðstöfun fjármuna í grunnskólum - Samband íslenskra sveitarfélaga](#)
- Mat á innleiðingu aðalnámskrár grunnskóla: Niðurstöður kannana og aðgerðir til úrbóta. MRN sept 2020. <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og->

[skrar/MRN/Mat%20%a1%20innlei%b0ingu%20a%b0aln%a1mskr%a1r%20grunnsk%b3la\\_til%20birtingar%20%a1%20vef\\_2021\\_a.pdf](https://www.mmr.is/krar/MRN/Mat%20%a1%20innlei%b0ingu%20a%b0aln%a1mskr%a1r%20grunnsk%b3la_til%20birtingar%20%a1%20vef_2021_a.pdf)

- Námsefni og heildarskólanálgun til að efla jákvæða hegðun og félags- og tilfinningafærni í íslenskum skólum.  
[https://assets.ctfassets.net/8k0h54kbe6bj/2r69VSgOeB6ZeUFCLPqcZ2/4e5040dac1a13ecb11c38d4d2453c922/Namsefni\\_og\\_heildarskolanalgun\\_skyrsla\\_nov2020.pdf](https://assets.ctfassets.net/8k0h54kbe6bj/2r69VSgOeB6ZeUFCLPqcZ2/4e5040dac1a13ecb11c38d4d2453c922/Namsefni_og_heildarskolanalgun_skyrsla_nov2020.pdf)
- Ytra mat á grunnskólastarfi - Ársskýrsla 2021.  
[https://mms.is/sites/mms.is/files/arsskyrsla\\_ytramagrunnskola\\_2021\\_0.pdf](https://mms.is/sites/mms.is/files/arsskyrsla_ytramagrunnskola_2021_0.pdf)
- Helgi Grímsson - Grein um skólaþjónustu og nýja stofnun á sveitarstjórnarstigi - [Hvert skal haldið? Hugleiðing um skipan stuðnings við markvissa skólabróun – Skólabræðir \(skolathraedir.is\)](#)
- Samþætting þjónustu í þágu farsældar barna - kynning.  
<https://www.bvs.is/media/almeningur/Samthaetting-thjonustu-i-thagu-farsaeldar-barna-fyrir-heimasidu.pdf>
- Skólaþjónusta sveitarfélaga við leik- og grunnskóla Niðurstöður spurningakönnunar til leikskólastjóra, grunnskólastjóra og forsvaraðila skólaþjónustu. Birna María Svabjörnsdóttir Hermína Gunnþórsdóttir Jórunn Elíadóttir Rúnar Sigþórsson Sigríður Margrét Sigurðardóttir (2020). [skyrsla\\_loka\\_m.forsidu\\_28.02.20.pdf \(unak.is\)](#)