

Nefndarálit

um frumvarp til laga um Menntamálastofnun.

Frá minni hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Minni hlutinn gagnrýnir að ný stjórnábylgja Menntamálastofnunar, Menntamálastofnun, sem á að leysa af hólmi Námsmatsstofnun og Námsgagnastofnun, skuli ekki ná utan um þau verkefni sem áður voru hjá viðkomandi stofnunum og verkefni nýrrar stofnunar séu ekki skilgreind betur í fyrirbyggjandi frumvarpi. Minni hlutinn bendir á að mörgum verkefnum er vísað áfram til frekari vinnu eins og m.a. kemur fram í álitum meiri hlutans. Þannig er t.d. vísað til þess að hlutverk Menntamálastofnunar á hverju skólastigi sé skilgreint í ýmsum sérlægum. Óljóst er að mati minni hlutans að hve miklu leyti Menntamálastofnun eigi að sinna hinum ýmsu skólum en frumvarpið nær fyrst og fremst til námsgagnagerðar og námsmats á grunnskólastigi. Minni hlutinn telur að vinna hefði þurft betur að undirbúningi frumvarpsins og skilgreina betur hvernig standa eigi að námsgagnagerð, eftirliti með framboði og gæðum á námsefni og útgáfu og hagnýtingu nýrrar tækni við námsgagnaútgáfu. Þá er lítið sem ekkert fjallað um aðkomu Menntamálastofnunar að námsmati annarra skóla en grunnskóla.

Engu síður tekur minni hlutinn undir þær breytingar sem meiri hlutinn leggur til að gerðar verði á frumvarpinu og telur þær flestar til bóta. Minni hlutinn vill þó áréttta eftirfarandi atriði:

Minni hlutinn er sammála því að ekki sé nauðsynlegt að hafa rekstrarstjórn yfir Menntamálastofnun og tekur undir tillögu meiri hlutans um skipun ráðgjafarnefndar sem sé forstjóra til ráðgjafar um langtíma stefnumótun fyrir stofnunina. Minni hlutinn telur þó mikilvægt að ráðgjafarnefndin hittist oft en einu sinni á ári og leggur til að gert verði ráð fyrir fundum a.m.k. ársfjórðungslega og oft ef þörf krefur. Minni hlutinn tekur undir þá afstöðu meiri hlutans að setja fram þá breytingartillögu að ráðherra skuli setja reglugerð um stofnun og starf fagráða til að skerpa enn frekar á hlutverki þeirra. Það er hins vegar mat minni hlutans að nauðsynlegt hefði verið að skilgreina í frumvarpinu nokkur meginfagræði, svo sem fagræði á sviði námsmats og námsgagna. Einnig hefði verið brýnt að skilgreina hvernig skipa ætti í þau fagræði til að tryggja faglega breidd innan slíkra fagræða.

Minni hlutinn getur ekki tekið undir það sjónarmið sem fram kemur í álitum meiri hlutans og varðar hæfniskröfur til forstjóra stofnunarinnar en þar segir: „Við meðferð frumvarpsins í nefndinni var bent á mikilvægi þess að forstjóri hefði menntun á sviði kennslu- og uppeldismála, sérfræðiþekkingu á helstu verksviðum stofnunarinnar og stjórnunarmenntun. Nefndin ræddi þetta nokkuð og er það mat meiri hlutans að sértækar kröfur til forstjóra eigi frekar að koma fram í auglýsingu þegar embætti forstjóra verður auglýst, sbr. 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Meiri hlutinn vekur athygli á því að þröngar kröfur um starfsgengisskilyrði geta takmarkað fjölda umsækjenda.“ Minni hlutinn telur að það séu ekki fagleg rök að ekki beri að krefjast sérfræðiþekkingar þar sem það geti fækkað hæfum umsækjendum. Um er að ræða stofnun sem á m.a. að gegna því hlutverki að veita ráðgjöf um stefnumótun þjóðarinnar um menntun. Menntunarfræði og skyldar greinar eru

sérstakt fræðasvið og því hlýtur að vera sjálfsögð og eðlileg krafa að stjórnandi slíkrar stofnunar hafi menntun á því sviði. Því miður virðist það vera almenn tilhneiging að meta fagþekkingu ekki nægjanlega þegar ráða þarf stjórnendur. Minni hlutinn gagnrýnir að svo virðist sem búið hafi verið að ráða forstjóra Menntamálastofnunar áður en formlegu ferli við stofnun hennar var lokið og áður en ný löggjöf hefur verið sett um hana.

Minni hlutinn gagnrýnir að í framsetningu frumvarpsins er mikið vald fært til einnar stofnunar. Ekki getur talist æskilegt að framkvæmd og eftirlit sé á hendi eins aðila nema formlega sé skilið á milli þessara þátta í skipulagi stofnunarinnar. Í umfjöllun meiri hlutans er því haldið fram að stofnuninni sé ekki falin stefnumótun á sviði námskráargerðar og því er þeirri gagnrýni vísað á bug að ákveðin samþjöppun valds geti valdið lýðræðishalla og skerðingu. Í því sambandi bendir minni hlutinn á að í frumvarpinu er beinlínis tiltekið að stofnunin eigi að veita ráðgjöf við undirbúning laga, reglugerða og námskráa. Það blasir því við að sami aðili fer með stefnumótun á sviði menntamála, þ.m.t. ráðgjöf við námskráargerð, námsfniðgerð og námsmat. Þetta sést berlega í upptalningu á verkefnum stofnunarinnar sem eru samkvæmt tillögu meiri hlutans að:

- „a. sjá nemendum í skyldunámi fyrir vönduðum og fjölbreyttum námsgögnum og öðrum nemendum eftir því sem stofnuninni kann að verða falið,
- b. annast söfnun, greiningu og birtingu upplýsinga um menntamál,
- c. hafa eftirlit með og meta árangur af skólastarfi og bera saman við sett viðmið,
- d. veita stjórnvöldum, fagaðilum og almenningi upplýsingar og leiðbeiningar um málefni á verksviði stofnunarinnar,
- e. sinna framkvæmd laga, reglugerða og annarra stjórnvaldsfyrirmæla,
- f. veita ráðherra aðstoð og ráðgjöf við undirbúning laga, reglugerða og aðalnámskráa á sviði menntamála og
- g. annast önnur verkefni sem stofnuninni verða falin með lögum, reglugerðum eða samkvæmt ákvörðun ráðherra.“

Að mati minni hlutans sýnir þessi upptalning að Menntamálastofnun er ætlað að taka markvissan þátt í stefnumótun hvað varðar námsmat, námsefni og námskrár og það er beinlínis sagt í frumvarpinu að hún eigi að koma með leiðbeiningar, aðstoð og ráðgjöf á sviði menntamála til ráðherra. Af þessu má sjá að Menntamálastofnun er beggja vegna borðsins en færa má fyrir því rök að betur fari á því að hafa framkvæmd laga á öðrum stað en eftirlit með þeim sömu lögum. Þannig eigi útgáfa námsgagna að vera sjálfstæð gagnvart mats- og upplýsingaiðnaðinum frekar en að vera sett undir hann þannig að matið stýri ekki námsgagnagerðinni um of og geti jafnvel haft neikvæð áhrif á nýsköpun í þeim geira.

Að mati minni hlutans hefur ekki unnist tími til þess við gerð frumvarpsins að vinna heildstæðan kafla um öflun gagna og upplýsinga og heimildir Menntamálastofnunar til að kalla eftir og vinna með persónugreinanlegar upplýsingar sem varða skólagöngu nemenda, svo sem niðurstöður námsmats, líðan nemenda í skólum, félagslega stöðu þeirra og þætti sem hafa áhrif á skólagöngu og námsárangur. Minni hlutinn styður því tillögu meiri hlutans um að fella brott 5. gr. frumvarpsins og í framhaldinu að þessi þáttur í starfi Menntamálastofnunar verði skoðaður betur. Mikilvægt er að mati minni hlutans að gæta þess að skólar og stofnanir sem leggja kannanir fyrir nemendur eða leggja fram vinnu við söfnun upplýsinga hafi aðgang að niðurstöðum endurgjaldslaust, hvort sem um er að ræða próf eða annað námsmat eða alþjóðlegar kannanir og upplýsingar um nemendur og foreldra, enda leggja skólar, nemendur og foreldrar á sig mikla vinnu við öflun slíkra upplýsinga.

Minni hlutinn leggst gegn þeim opnu heimildarákvæðum sem eru í 6. og 7. gr. frumvarpsins um gjaldtökuheimildir og telur að skýra þurfi þessi ákvæði betur. Svo virðist sem

Menntamálastofnun sé gert að fjármagna starfsemi sína að hluta eða öllu leyti með sértekjum með sölu upplýsinga og skýrslna um skólastarfið í landinu, m.a. með sölu slíks efnis til skóla sem afla gagnanna. Ekki er nægilega skýrt hvert hlutverk stofnunarinnar er í söfnun upplýsinga og dreifingu og sölu þeirra til skóla, einstaklinga, stofnana og fyrirtækja. Í dag eru einkareknar stofnanir að vinna úr gögnum sem skólar hafa safnað og selja niðurstöður til sömu aðila. Slíkt er að mati minni hlutans alls óviðunandi. Skilgreina þarf hvaða upplýsingar ber að veita endurgjaldslaust og skilgreina þær þröngu gjaldtökuheimildir ef um er að ræða frekari úrvinnslu eða sér óskir um úrvinnslu á þessum gögnum og innheimta gjöld sem nema sannanlegum kostnaði við slíka upplýsingagjöf.

Minni hlutinn áréttar að lokum að frumvarpið tekur ekki með fullnægjandi hætti á því tómarúmi sem ríkt hefur í námsgagnagerð fyrir framhaldsskóla en þar hefur ítrekað verið bent á að illa hefur gengið að tryggja fullnægjandi námsefni í öllum greinum á framhaldsskólastigi og að ekkert formlegt eftirlit er með gæðum þess.

Alþingi, 15. maí 2015.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir,
frsm.

Guðbjartur Hannesson.

Helgi Hrafn Gunnarsson.