

Umsögn um frumvarp til laga um stofnun x

Anna Kristín Sigurðardóttir, prófessor við Menntavísindasvið HÍ og formaður ráðgjafanefndar Menntamálastofnunar.

Undirrituð fagnar því að komið séu fram frumvarp um þjónustu og þekkingarstofnun á sviði menntamála hér á landi. Kallað hefur verið eftir slíkri stofnun og langt skeið, eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu. Slík stofnun getur gegnt mikilvægu hlutverki við að styrkja og efla menntun í landinu ef vel tekst til. Hún verður þungamiðja í íslensku menntakerfi eins og mennta- og barnamálaráðherra sagði í upphafsávarpi á þjóðfundi þann 6. mars 2023. Þess vegna er brýnt að vanda til verka við undirbúning að nýrri stofnun. Menntamálastofnun, sem var stofnuð 2015, glímdi við ýmsan vanda m.a. vegna þess að verkefni hennar og staða í stjórnkerfinu voru ekki nægilega vel skilgreind eða voru ekki í samræmi við væntingar og þarfir skólasamfélagsins. Af því má læra og nú er tækifæri til að bæta úr þessu.

Mennta- og barnamálaráðherra hefur kynnt áform um heildarendurskoðun á fyrirkomulagi skólaþjónustu á landinu, sem er vel. En æskilegt hefði verið að frumvarp til laga um þá endurskoðun lægi fyrir við umfjöllum á þessu frumvarpi. Það hafði skýrt ýmislegt sem ennþá er óljóst.

Undirrituð bendir á eftirfarandi atriði sem taka þarf til skoðunar og skýra betur.

1. Ekki er ljóst af frumvarpinu eða í greinargerðinni hver staða stofnunarinnar á að vera samkvæmt hugmynd um stigskiptan þrepastuðning, sem er þungamiðja í lögum um farsældarþjónustu. Á fyrri stigum var rætt um að hún ætti fyrst og fremst að starfa á 1. þrepi sem lýtur að því að efla skóla sem faglegar stofnanir og til að styrkja gæði náms og skapa ákjósanlegar aðstæður fyrir öll börn til að vaxa og dafna. Kallað hefur verið eftir slíkri ráðgjöf fremur en einstaklingsráðgjöf á þrepi 3. Nýleg rannsókn á skólaþjónustu sveitarfélaga (framkvæmd af rannsakendum við Háskólann á Akureyri) bendir til klíkísk vinnu með með einstaklinga hafi verið ráðandi undanfarna áratugi. Rétt væri að vísa til þessa þessa í markmiðsgrein frumvarpsins. Til að styrkja og efla gæði menntakerfisins í heild sinni er líklegast til árangurs að efla faglegan styrk á öllum stigum þess.
2. Ennþá óljóst með verkefni og skörun stofnunar x við skólaþjónustu sveitarfélaga og hlutverk hennar gagnvart framhaldsskólum. Í 1. grein kemur fram að stofnunin skuli styðja við "skólustarf og skólaþjónustu" og í lokasetningu á 5.gr segir að áhersla skuli lögð á "þjónustu við skóla og skólaþjónustu, starfsfólk skóla, foreldra, börn og ungmenni".

Hér er gefið í skyn að stofnun x fái mjög víðtækt hlutverk og væri jafnvel að stíga inn á verksvið sveitarfélaga varðandi þjónustu við skóla, starfsfólk, foreldra, börn og ungmenni. Stofnun x ætti fyrst og fremst að vera faglegur bakhjarl skólaþjónustu sveitarfélaga og styðja hana við að sinna hlutverki sínu. Sveitarfélögin sem ekki hafa skólaþjónustu ættu að hafa skyldu til að koma henni á fót. Nauðsynlegt er að útskýra

umgjörð skólaþjónustu fyrir framhaldsskólana sem reknir eru af ríkinu og hafa ekki haft aðgang að skólaþjónustu.

3. Í 3. gr er fjallað um skipan forstjóra. Í ljósi markmiða sem stofnunni eru sett (2. gr) telur undirrituð brýnt að forstjóri hafi menntun á sviði menntunarfræða sem er í raun hið eina verksvið stofnunarinnar. Í greinargerð er bent á að það hafi ekki þótt mikilvægt að gera það að skilyrði í lögum um forstjóra Menntamálastofnunar. Sú stofnun var skilgreind sem stjórnvöldum til ráðgjafar varðandi stefnumótun og stýra innleiðingu menntastefnu og þarf því að vera fær um að velja leiðir sem líklegar eru til árangurs. Til að efla faglega forystu í menntakerfinu í heild sinni er brýnt að byggja upp sterka faglega þekkingu í efri lögum menntakerfisins ekki síður en í skólum og skólastofum landsins.

Í greinargerð kemur einnig fram sú skoðun að forstjóri sé fyrst og fremst að stýra stofnuninni sem er auðvitað rétt svo langt sem það nær. En því til viðbótar er forstjóri í stöðugu samtali við fagfólk í menntakerfinu öllu, þar sem hann þarf að tala fyrir faglegum áherslum og afla stofnuninni trausts sem nauðsynlegt er til að iðka faglega forystu (sbr. 2. gr). Forstjóri fylgist með straumum og stefnum í alþjóðlegu samhengi, velur úr og aðlagar hvað gæti hentað íslensku menntakerfi og hvað ekki. Forstjóri á einnig að vera stjórnvöldum til ráðgjafar varðandi stefnumótun og stýra innleiðingu menntastefnu og þarf því að vera fær um að velja leiðir sem líklegar eru til árangurs. Til að efla faglega forystu í menntakerfinu í heild sinni er brýnt að byggja upp sterka faglega þekkingu í efri lögum menntakerfisins ekki síður en í skólum og skólastofum landsins.

4. Í 5. gr. 7. málslíð er fjallað um ytra mat sem hefur verið framkvæmt af Menntamálastofnun fyrir leik- og grunnskóla utan Reykjavíkur, (Reykjavíkurborg hefur séð sjálf um framkvæmd á ytra mati í sínum skólum). Í greinargerð kemur fram að þetta verkefni verði flutt til mennta- og barnamálaráðuneytis ásamt framkvæmd við alþjóðlega gagnasöfnun.

Undirrituð telur æskilegt að halda þessum verkefnum innan stofnunar x. Þau geta vel átt heima með annarri upplýsingasöfnun um skólastarf, t.d. matsferill, lesferill o.fl. sem stofnun x á að annast. Vert er að hafa í huga að það sem gæti farið aflaga í skólastarfi er mjög fjölbreytt, allt frá því að þörfum ákveðins einstaklings er ekki sinnt sem skyldi og upp í að það skóli teljist ekki veita nægilega góða menntun, almennt eða á afmörkuðum sviðum. Ytra mati er einkum ætlað að greina það síðarnefnda, þ.e. það sem tengist námi og kennslu (menntunarhlutverk skólans) og veita upplýsingar sem eru leiðbeinandi fyrir starfsfólk skólans um úrbætur. Þetta er nefnt umbótamiðuð nálgun að mati sem hefur sýnt sig vera vænlegra til árangur heldur en mat sem t.d. byggir eingöngu á tölum og vísar fyrst og fremst til útkomu. Umbótamiðuð nálgun á ytra mati kallar á faglega, góða innsýn í skólastarf og þarf að vera sinnt af fagfólki á sviði náms og kennslu auk þess sem það gefur góða yfirsýn yfir

veikleika og styrkleika skóla og skólakerfisins sem heild. Nálægð og samstarf við aðra starfsemi x mun því styrka hvorutveggja, vinnu við matið sjálft og ráðgjöf um skólaþróun. Það sama á við um framkvæmd alþjóðlegra kannana. Stofnun x er ekki rekstraraðili skólanna og mun starfa sem bakhjarl sveitarfélaga og er því ekki í þannig tengslum við skólana að hún geti ekki annast framkvæmd ytra mats og upplýsingasöfnun vegna alþjóðlegra greininga.

Nær öllum þáttum mats og eftirlits er samkvæmt þessum drögum komið fyrir í ráðuneytinu (eða annarri stofnum) sem kallar á umfangsmikla eftirlits og greiningardeild innan ráðuneytisins. Það er ekki góð nýting á faglegum mannauði. Þetta gæti leitt til þess að eftirlit myndi um of byggja á söfnun tölulegra upplýsinga fremur en faglegri innsýn, sem er ekki vænleg leið til að auka gæði menntakerfisins þó tölulegar upplýsingar séu mikilvægar. Upplýsingasöfnun og yfirsýn yfir stöðu skólastarfs getur vel farið fram innan stofnunar x þótt viðbrögð við því sem misferst komi frá ráðuneytinu. Til þess þarf að móta skýra verkferla um viðbrögð. Benda má t.d. á að Landlæknisembættið hefur mjög ákveðið eftirlitshlutverk en beitir sér einnig fyrir fjölmörgum faglegum umbótaverkefnum á sviði lýðheilsu. Það gefur stofnunni meiri vikt og virkt umboð.

5. Verkefni stofnunarinnar sem tilgreind eru í 11 liðum í 5. gr. frumvarpsins, lofa góðu um mikilvægi og styrk stofnunar x í íslensku menntakerfi. Undirrituð fagnar sérstaklega áherslu á áframhaldandi útgáfu námgagna í ýmsu formi og vonar að þar verði bætt í fjármagni. Námgögn hafa mikil áhrif á kennsluhætti og gott of vandað námsefni krefst undirbúnings og þekkingar.
6. Gr. 4 fjallar um reglubundið samráð við samstarfsaðila og hagsmunahópa sem er mikilvægt og jákvætt. En vakin er athygli á því að ekki er ákvæði um sérstaka ráðgjafanefnd sem var í lögum um Menntamálastofnun. Ráðgjafanefndinni var ætlað að vera forstjóra til samráðs um langtímastefnumótun og voru tveir fulltrúar, þ.m.t. formaður skipaðir af ráðherra en aðrir nefndarmenn af hagaðilum.

Ráðgjafanefndin hefur átt marga gagnlega fundi og samræður en hefur alla tíð verið óviss um hlutverk sitt og umboð og hefur sent ráðherra ábendingar þar um. Forstjóri getur í sjálfu sér sett á stofn sambærilega ráðgjafanefnd samkvæmt 4. gr. óski hann þess, án fulltrúum skipuðum af ráðherra. Þetta er matsatriði. En ef setja á stofnunninni einhvers konar ráðgjafaráð þarf hlutverk þess að vera mun skýrara en var í lögum um Menntamálastofnun.
7. Í greinargerð kemur fram að starfsfólki Menntamálastofnunar verði sagt upp og þau muni þurfa að sækja um störfin aftur á samkeppnismarkaði, jafnvel þótt þau sé sambærileg við núverandi starf. Þetta er óþarflega íþyngjandi fyrir starfsfólkið og gerir nýráðnum forstjóra erfitt fyrir að skipuleggja og móta nýja stofnun. Undirrituð leggur eindregið til að frá þessu verði horfið og að starfsfólki verði áfram boðið starf þar sem um sambærileg verkefni er að ræða til að koma í veg fyrir að sérþekking tapist. Það er erfitt að sjá hvers vegna þarf að fara harkalegri leið að flutningi

starfsfólks hér heldur tíðkast hefur hjá ríkinu, t.d. við flutning verkefna út á land eða á milli stjórnsýslueininga.

Tillögur um orðalagsbreytingar í samræmi við rökstuðning hér að ofan:

2. gr.

Málsliður 1: Að styðja við þroska, líðan og farsæld barna í skólum verði: *Að styðja við skólastarf sem eflir þroska, líðan og farsæld barna í skólum.*

Málsliður 3: Að samræma og samhæfa skólastarf og skólaþjónustu og stuðla að jöfnuði og inngildingunni barna og ungmenna þvert á hópa, skólastig og landsvæði.

Eðlilegt og vel skiljanlegt það hlutverk að samræma og samhæfa skólaþjónustu sem stuðlar að jöfnuði og inngildingunni. En það er óljóst hvað þýðir að samræma og samhæfa skólastarf. Legg til að orðið *skólastarf* verði tekið út úr setningunni.

Legg til að 4. málsliður verði sá fyrsti til að endurspegla áherslu á stofnun x sem faglegt forystuafli. Hinir færast neðar í þeirri röð sem þeir eru.

3.gr

Setning í fyrstu málsgrein verði svona: *Hann skal hafa háskólamenntun á sviði menntunar- og kennslufræða og þekkingu á verksviði stofnunarinnar.*

5.gr.

Málsliður 7 veita faglegan stuðning og leiðsögn við gerð innra mats, framkvæmd og eftirfylgni úrbótaáætlana vegna ytra mats og ferli stöðugra umbóta í skólum – verði svona: *veita faglegan stuðning og leiðsögn við gerð innra mats, framkvæmd ytra mats og eftirfylgni úrbótaáætlana og ferli stöðugra umbóta í skólum*

Lokasetning greinarinnar falli brott til að undirstrika áherslu á að stofnunin vinni samkvæmt þrepi 1 og þjónusta við einstaklinga verði sinnt í nærsamfélagi: *Við framkvæmd verkefna stofnunarinnar skal áhersla lögð á að þjónusta skóla og skólaþjónustu, starfsfólk skóla, foreldra, börn og ungmenni.*

Það er mikið hagsmunamál íslenska skólasamfélagsins að stofnunin fari vel af stað og henni er óskað velfarnaðar.

Virðingarfyllst

Anna Kristín Sigurðardóttir

Formaður ráðgjafanefndar Menntamálastofnunar og prófessor við Menntavísindasvið HÍ