**Umsögn vegna áforma um frumvörp til nýrra heildarlaga um skólaþjónustu og nýja þjónustustofnun**

Mál nr. 195/2022

**Sendandi: Starfsfólk Menntamálastofnunar 31. október 2022**

Undirrituð gera ekki athugasemdir við setningu nýrrar heildarlöggjafar um skólaþjónustu og fögnum við henni sem slíkri þar sem okkur er umhugað um menntaumbætur. Við höfum hins vegar miklar áhyggjur af fyrirhuguðum áætlunum um að leggja niður Menntamálastofnun og koma á fót nýrri þjónustustofnun. Margvísleg rök eru fyrir andstöðu okkar við þessum lið tillögunnar sem við gerum grein fyrir hér að neðan.

Fagmennska einkennir Menntamálastofnun

Í fyrsta lagi þykir okkur skjóta skökku við að leggja niður þá stofnun sem nú til sjö ára hefur sinnt þjónustuhlutverki til grunnskóla, og afmörkuðu þjónustuhlutverki til leik- og framhaldsskóla, til þess eins að búa til nýja þjónustustofnun fyrir þessi skólastig. Vissulega sinnir Menntamálastofnun einhverjum stjórnsýsluverkefnum en eins og segir í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2021; „Þótt lög um Menntamálastofnun skilgreini hana sem stjórnsýslustofnun er eðli starfa hennar líkara því sem gerist í hefðbundinni þjónustustofnun“. Þá verður líka að benda á að í sömu skýrslu segir jafnframt: „Það er mat þeirra hagsmunaaðila sem Ríkisendurskoðun ræddi við að Menntamálastofnun nú sé ólík þeirri stofnun sem hún var í byrjun. Fagmennska einkenni störf hennar og hún veiti betri þjónustu sem heildstæð stofnun en mögulegt var í fyrra skipulagi“.

Hvert er úrlausnarefnið?

*Vegna endurskipulagningar mennta- og barnamálaráðuneytis og stefnumótunar í menntakerfinu og málefnum barna almennt þarf að endurskoða í grundvallaratriðum verkefni þeirrar stofnunar ríkisins sem fer með menntamál á landsvísu og verkaskiptingu milli stofnunarinnar og ráðuneytisins. Fyrirhugað er að ríkið taki virkari þátt í uppbyggingu skólaþjónustu á landsvísu. Til þess þarf stofnun sem kemur með öflugri hætti inn í þjónustu og ráðgjöf um skólaþróun og skólaþjónustu þvert á skólastig. Aðgreina þarf þessa framkvæmd þjónustu, stuðning og ráðgjöf frá eftirliti með skólastarfi.*

Við erum sammála því að það þurfi að endurskoða í grundvallaratriðum verkefni Menntamálastofnunar og verkaskiptingu milli hennar og ráðuneytisins og um þetta er fjallað ítarlega í skýrslu Ríkisendurskoðunar. Þetta þýðir þó alls ekki að Menntamálastofnun geti ekki sinnt hlutverki þjónustustofnunar, heldur þvert á móti hefur margt starfsfólk stofnunarinnar mikla þekkingu og reynslu af ráðgjöf og ýmissi annarri þjónustu við skólasamfélagið.

*Í skýrslu Manhattan Marketing var ein af meginniðurstöðunum að skýra þyrfti hlutverk og verkefni stofnunarinnar annars vegar og ráðuneytisins hins vegar. Helsti veikleiki Menntamálastofnunar væri hversu óskýr skil væru þarna á milli. Þá kom fram í skýrslunni að í viðtölum við starfsfólk og hagsmunaaðila hefði komið ákall um að Menntamálastofnun yrði sterkari ráðgjafi, sjálfstæðari gagnvart mennta- og menningarmálaráðuneyti og hefði meira frumkvæði að breytingum og nýjum verkefnum. Enda væri mikil sérfræðiþekking og þekking á skólasamfélaginu innan stofnunarinnar.*

(Ríkisendurskoðun, 2021)

Við getum ekki séð annað en að Menntamálastofnun hafi alla burði til að vera sú „stofnun sem kemur með öflugri hætti inn í þjónustu og ráðgjöf um skólaþróun og skólaþjónustu þvert á skólastig“ og þetta endurspeglast í skýrslu Ríkisendurskoðunar. Eins verður að nefna mikinn vilja innan raða starfsfólks Menntamálastofnunar um að stofnunin breytist í samræmi við þetta hlutverk.

*Tilgangur lagasetningar um Menntamálastofnun var m.a. að styrkja þjónustu við skóla og hefur verkefnið Þjóðarsáttmáli um læsi haft í för með sér ávinning í formi aukinnar sérþekkingar og aukinnar þjónustu við skóla hvað læsi varðar. Menntamálastofnun telur þörf á frekari þjónustu og ráðgjöf við skóla eins og veitt hefur verið í tengslum við læsisverkefnið.*

(Ríkisendurskoðun, 2021)

Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

*Gildandi lög um Menntamálastofnun og núverandi verkaskipting stofnunar og ráðuneytis falla ekki að þeim markmiðum sem stefnt er að. Í núgildandi lögum er Menntamálastofnun stjórnsýslustofnun sem hefur meðal annars eftirlit með skólastarfi og fer með söfnun og greiningu upplýsinga um menntamál. Lögin fjalla ekkert um skólaþjónustu og ávarpa ekki nægilega vel það þjónustu- og stuðningshlutverk sem ætlunin er að styrkja. Þá hafa Ríkisendurskoðun og Capacent bent á vankanta á framkvæmd gildandi laga m.t.t. verkaskiptingar Menntamálastofnunar, ráðuneytisins og sveitarfélaga. Menntamálastofnun getur því ekki orðið sú þjónustustofnun á sviði skólaþróunar og skólaþjónustu sem stefnt er að, sjá C.3. Verður því að setja á fót nýja stofnun. Ný stofnun getur tekið við hluta verkefna Menntamálastofnunar en færa þarf verkefni á sviði greiningar, mats og eftirlits til mennta- og barnamálaráðuneytis, í það minnsta fyrst um sinn.*

Þar sem stofnuninni var ætlað tvíþætt hlutverk í upphafi; stjórnsýslulegt og þjónustuhlutverk þá eru lögin vissulega gerð í takt við þessi hlutverk. Við getum þó ekki séð hvers vegna auðveldara væri að búa til ný lög fyrir nýja stofnun frekar en að breyta lögum um Menntamálastofnun. Jafnframt ætti ekki að vera vandkvæðum háð að skilgreina betur verkefni hvors aðila.

Mögulegar leiðir við lagasetningu

*Þær leiðir sem eru almennt færar við breytingar á verkaskiptingu og verkefnum stofnana er að fara í breytingaferli innan núverandi skipulags eða leggja núverandi fyrirkomulag niður og setja nýtt á fót. Í kafla A.1. er fjallað um hlutverk og verkefni Menntamálastofnunar samkvæmt gildandi lögum. Mennta- og barnamálaráðuneytið hefur greint verkefni Menntamálastofnunar m.t.t. nýs skipulags. Samandregið er áfram gert ráð fyrir því að undirstofnun ráðuneytisins muni sinna verkefnum sem falin eru Menntamálastofnun í a-lið 5. gr. laga nr. 91/2015, þ.e.a.s. að sjá nemendum fyrir námsgögnum. Í því sambandi er bent á að samkvæmt stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er stefnt að því að ráðast í átak til að stuðla að fjölbreyttri nýsköpun í námsgagnagerð fyrir öll skólastig. Áformað er að mennta- og barnamálaráðuneytið taki yfir verkefni sem falin eru Menntamálastofnun í b- og c-liðum 5. gr. laga nr. 91/2015, þ.e.a.s. að annast söfnun, greiningu og birtingu upplýsinga um menntamál og hafa eftirlit með og meta árangur af skólastarfi og bera saman við sett viðmið, í það minnsta fyrst um sinn. Í d-lið 5. gr. laga nr. 91/2015 er fjallað um hlutverk Menntamálastofnunar við að veita stjórnvöldum, fagaðilum og almenningi upplýsingar og leiðbeiningar um málefni á verksviði stofnunarinnar. Nýjar áherslur varðandi ráðgjafar- og stuðningshlutverk stofnunar ríkisins gagnvart skólum og skólaþjónustu gjörbreyta þessu verkefni. Þá er í e-, f- og g-lið laga nr. 91/2015 með almennum hætti fjallað um hlutverk Menntamálastofnunar að veita ráðherra aðstoð og ráðgjöf við undirbúning laga, reglugerða og aðalnámskráa á sviði menntamála og annast önnur verkefni sem stofnuninni verða falin með lögum, reglugerðum eða samkvæmt ákvörðun ráðherra. Aðkoma ríkisins að verkefnum um skólaþjónustu breytir verulega áherslum varðandi framkvæmd þessa almenna hlutverks. Þá eru ýmis verkefni sem eru að taka breytingum vegna annarrar stefnumótunar. Þar á meðal má nefna samræmd könnunarpróf sem ákveðið hefur verið að leggja af tímabundið. Þessar viðamiklu breytingar leiða til þess að ekki er unnt að líta svo á að Menntamálastofnun geti starfað áfram. Er því rétt að leggja stofnunina niður og setja á fót nýja þjónustustofnun um skólaþróun og skólaþjónustu, sbr. A3.*

Ekkert sem tiltekið er hér úr lögum nr. 91/2015 er þess eðlis að ekki sé hægt að breyta lögum um Menntamálastofnun, skipulagi og verkefnum stofnunarinnar á þann hátt að hún geti orðið sú „stofnun sem kemur með öflugri hætti inn í þjónustu og ráðgjöf um skólaþróun og skólaþjónustu þvert á skólastig“.

*Þegar stofnun er lögð niður þarf að taka afstöðu til þess hvernig fara á með málefni starfsfólks stofnunarinnar við niðurlagningu. Þar eru þrjár leiðir algengastar, 1) að leggja öll störf niður og ný störf auglýst, 2) leggja öll störf niður og starfsfólki tryggður forgangur að nýjum störfum og 3) að störf séu ekki lögð niður heldur flutt til annarrar stofnunar með yfirtöku ráðningarsamninga. Við mat á þessum leiðum er rétt að ganga út frá því að rétt sé að velja leið sem er minnst íþyngjandi gagnvart starfsfólki Menntamálastofnunar ef markmiðinu, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti.*

Eins og gert hefur verið grein fyrir hér á undan þá ætti ekki að vera vandkvæðum háð að ná því markmiði sem fyrirhugað er með nýrri lagasetningu með breytingu á skipulagi, verkefnaumboði og lögum um Menntamálastofnun og því verulega að okkur vegið með því að velja leið eitt, hörðustu leiðina.

Margt enn óljóst

*Aðkoma ríkisins að verkefnum um skólaþjónustu breytir verulega áherslum varðandi framkvæmd þessa almenna hlutverks. Þá eru ýmis verkefni sem eru að taka breytingum vegna annarrar stefnumótunar. Þar á meðal má nefna samræmd könnunarpróf sem ákveðið hefur verið að leggja af tímabundið.*

*Verkefni sem hafa verið unnin í tengslum við eftirlit, rannsóknir og greiningar verða endurskipulögð að fullu þegar þau renna inn í vinnu sem fyrir er hjá mennta- og barnamálaráðuneyti. Önnur verkefni, t.a.m. þau sem hafa verið unnin varðandi próf og verkefni um læsi, verða mikið breytt.*

1. Hver eru þessi ýmsu verkefni sem eru að taka breytingum vegna annarrar stefnumótunar?
2. Hvaða verkefni er verið að tala um í tengslum við eftirlit, rannsóknir og greiningar?
3. Hvað um próf - Hvað þýðir „mikið breytt“? Hvað með samræmdu prófin – þau voru lögð af til ársins 2024 – er ætlunin að leggja þau af til frambúðar? Hvað með Matsferil sem ráðuneytið fól Menntamálastofnun að koma með hugmyndir um, við erum byrjuð að vinna að og skólasamfélagið bíður spennt eftir? Stendur til að halda áfram vinnu við Matsferil? Og hvað um Lesferil?
4. Hvað með verkefni tengd læsi? Hvað þýðir „mikið breytt“? Má ekki gera ráð fyrir að ný þjónustustofnun þurfi að leggja talsverða áherslu á læsi, sbr. slakt gengi íslenskra nemenda í samanburði við aðrar þjóðir.

*Í september 2020 lagði Ríkisendurskoðun spurningakönnun fyrir stjórnendur allra grunnskóla á Íslandi. Markmiðið var að kanna viðhorf þeirra til árangurs við framkvæmd laga um grunnskóla og aðalnámskrár grunnskóla. Svarhlutfall könnunarinnar var 71,7% en 124 af 173 skólastjórnendum tóku afstöðu. Svör úr könnuninni gefa til kynna ánægju með læsisverkefnið. Hagsmunaaðilar og sveitarfélög hafa einnig hrósað verkefninu, m.a. að aðgerðaráætlun hafi verið til staðar og verkefnið sé kjörin fyrirmynd að öðrum verkefnum þar sem Menntamálastofnun sé í ráðgjafarhlutverki við skóla. Þannig má segja að fagleg samlegðaráhrif geti falist í aukinni sérþekkingu sem hægt er að yfirfæra á önnur verkefni. Það sem vel hefur tekist má enn frekar yfirfæra og nýta í öðrum verkefnum stofnunarinnar líkt og þjónustu við skóla og nemendur í tengslum við innleiðingu aðalnámskrár.*

(Ríkisendurskoðun, 2021)

Okkar fagþekking og reynsla segir okkur að matstæki, ráðgjöf varðandi læsi og innleiðing aðalnámsskrár spili stóran þátt í þjónustu við skólasamfélagið og mikilvægt sé að halda þessum atriðum samhliða námsgagnaútgáfunni. Með það í huga er ljóst að meirihluti starfa í Menntamálastofnun yrði áfram í nýrri stofnun og því falla rökin sem sett eru fram þessu til stuðnings um sig sjálf:

*Gert er ráð fyrir að grundvallarbreytingar verði á meira en helmingi verkefna sem eru nú hjá Menntamálastofnun, þ.m.t. flutningi hluta þeirra til ráðuneytisins. Ef starfsfólk yrði flutt frá Menntamálastofnun til nýrrar stofnunar myndi meira en helmingur starfsfólks þurfa að taka að sér störf sem eru verulega frábrugðin þeim sem þeir sinna í dag.*

Áhyggjuefni ef Menntamálastofnun verður lög niður

Við höfum áhyggjur og veltum jafnframt fyrir okkur:

1. Hver er raunverulegur hagnaður af því að leggja niður stofnunina í heild sinni frekar en að brjóta einingar úr henni og halda kjarnanum sem þegar hefur sinnt ákveðnum þjónustuhlutverkum fyrir skóla í landinu?
2. Hvort það að leggja niður Menntamálastofnun og koma á fót nýrri stofnun sé ekki mun kostnaðarsamara en að breyta löggjöf og hlutverki Menntamálastofnunar?
3. Hvort sérfræðikunnátta tapist ekki með niðurlagningu Menntamálastofnunar?
4. Hvort mikilvæg gögn glatist ekki eða nýir starfsmenn eigi erfitt með að finna rétt gögn úr skjalakerfi „gömlu“ stofnunarinnar?
5. Hvort ekki sé hætta á að rof komi í þjónustu til skóla þegar ein stofnun er lög niður og annarri komið á fót?
6. Hvort ekki þurfi meiri undirbúningsvinnu áður en farið er í lagabreytingar svo að víst sé að öll fyrirhöfnin muni skila sér?

Það er einlæg ósk okkar að tekið verði tillit til þessarar umsagnar við afgreiðslu málsins.

Virðingarfyllst,

Katrín Ósk Þráinsdóttir

Arna Guðríður Sigurðardóttir

Arnar Sigurbjörnsson

Auður Bára Ólafsdóttir

Björk Ólafsdóttir

Guðrún Birna Einarsdóttir

Gunnar Ingi Jakobsson

Gunnhildur Harðardóttir

Henrý Þór Baldursson

Hulda Herjólfsdóttir Skogland

Inga Úlfsdóttir

Kristján Óskarsson

Margrét Friðriksdóttir

Nói Kristinsson

Ragnar F. Ólafsson

Sigríður Wöhler

Sigrún Sóley Jökulsdóttir

Sigurgrímur Skúlason

Skúli Pétursson

Svanhildur Ólafsdóttir

Þorbjörg Halldórsdóttir

Þórhildur Sverrisdóttir

Heimild:

Ríkisendurskoðun. (2021). Menntamálastofnun. <https://www.rikisend.is/reskjol/files/Skyrslur/2021-Menntamalastofnun.pdf>