



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Mennta- og menningarmálaráðuneytið.
Sölvhólsgrötu 4
101 Reykjavík

Reykjavík 17. mars 2020

2003013SA KB/vrb
Málalykill: 00.64

Efni: Umsögn um menntastefnu 2030

Vísað er til tilkynningar í samráðsgátt dags. 28. febrúar sl. þar sem óskað er eftir umsögnum um drög að tillögu til þingsályktun um menntastefnu 2030.

Almennt

Í drögunum er kveðið á um að Alþingi álykti að setja menntun landsmanna í öndvegi. Formleg jafnt sem óformleg menntun sé grundvöllur velsældar og framfara þjóða og framúrskarandi menntakerfi sé undirstaða að alþjóðlegu samkeppnishæfu atvinnulífi. Allir eigi að hafa jöfn tækifæri til náms því allir geti lært og allir skipti máli. Þá eru í drögunum skilgreind meginmarkmið í fjórum liðum sem er svo nánar skipt niður í tilgreinda þætti.

Samband íslenskra sveitarfélaga fagnar því að mennta- og menningarmálaráðherra hafi frumkvæði að því að vinna heildstæða menntastefnu fyrir Ísland og tekur undir mikilvægi þess að setja menntun landsmanna í öndvegi.

Óhjákvæmilegt er þó að setja fram þann almenna fyrirvara að þrátt fyrir að skjalið sé langt og ítarlegt eru ekki settar fram í því skilgreindar aðgerðir. Framundan er frekari vinna við að greina og forgangsraða aðgerðum ásamt því að leggja mat á kostnað við þær fyrir þá aðila sem bera munu ábyrgð á framkvæmd þeirra.

Almennan fyrirvara verður einnig að setja við það hve hratt tillögurnar voru unnar og hefði farið betur á því að hafa forsamráð við sveitarfélögin, sem bera meginábyrgð á leikskólum, grunnskólum og tónlistarskólum og gegna því lykilhlutverki sem framkvæmdaraðilar stefnunnar. Þá hafa töluverðar breytingar verið gerðar á drögunum frá því að sambandið fékk þau til umsagnar og hefur textinn m.a. lengst úr 11 bls. í 19. bls. Stuttur umsagnarfrestur er veittur til að rýna svo umfangsmikinn og mikilvægan texta, sérstaklega í ljósi aðstæðna í þjóðfélaginu síðustu vikur (kjaraviðræður, verkföll og COVID-19). Verða ábendingar sambandsins að skoðast með þeim fyrirvara. Sambandið vill þó fagna því að í uppfærðum stefnuþögum hefur verið tekið tillit til flestra ábendinga um textabreytingar sem sambandið gerði við drögin á fyrri stigum.

Stefnumörkun Samband íslenskra sveitarfélaga 2018-2022

Í stefnumörkun sambandsins fyrir árin 2018-2022 er sérstakur kafli er ber heitið „Fræðsla í forgangi“ og er þar að finna eftirfarandi áherslur sem ríma vel við stefnuþögina:

- Sambandið hefur velferð barna að leiðarljósi í stefnumörkun sinni um skóla- og frístundastarf. Áhersla verði lögð á að efla félagsfærni, frumkvæði og gagnrýna og skapandi hugsun nemenda. Sambandið tekur virkan þátt í vinnu mennta- og menningarmálaráðuneytis um mótun menntastefnu á Íslandi til 2030. (3.2.1.)
- Sambandið hvetur til aukinnar samvinnu milli ríkis- og sveitarfélaga, og milli sveitarfélaga, um skóla-, félags- og heilbrigðisþjónustu með áherslu á snemmtæka íhlutun. Tryggja þarf að hagræðing í opinberum rekstri búi ekki til grá svæði í þjónustu við börn. (3.2.2.)
- Sambandið hvetur ríki og sveitarfélög til þess að huga sérstaklega að skólagöngu barna með íslensku sem annað tungumál í góðu samstarfi við foreldra og frjáls félagasamtök. Sérstök áhersla verði lögð á aðgengi allra barna að íslenskunámi, stuðning við móðurmál og virka þátttöku í fjölbreyttu skóla- og frístundastarfi frá leikskólaaldri. (3.2.9.)
- Sambandið hvetur til samstarfs við mennta- og menningarmálaráðuneyti, félags- og barnamálaráðuneyti og félagasamtök um aðgerðir til að vinna gegn skólaforðun grunnskólanemenda og brotthvarfi nemenda úr framhaldskólum með áherslu á samfellu í þjónustu við börn og ungmenni. (3.2.12.)
- Sambandið tekur virkan þátt í að koma til framkvæmda tillögum um að fjölga starfsfólki með viðeigandi menntun í skólum og frístundastarfi. Próaðar verði fjölbreyttar námsleiðir sem veita starfsréttindi í áföngum, jafnframt því sem mótaðar verða aðgerðir til að sporna við kerfislægum kynjahalla í kennaranámi. (3.2.12.)
- Sambandið beiti sér fyrir því að lagt verði mat á inntak kennaranáms, skipulag vettvangsnáms og starfsþróun með tilliti til menntastefnu og skólastarfs á hverjum tíma. Unnið verði að því að leyfisbréf kennara á einu skólastigi veiti réttindi til kennslu á öðrum skólastigum. Leggja þarf áherslu á að starfsþróun og valdefling kennara, stjórnenda og annarra starfsmanna skóla verði forgangsverkefni. (3.2.13)
- Sambandið áréttar að útgáfa námsgagna er lögbundið verkefni ríkisins en mikilvægt er að auka svigrúm skóla til að velja námsgögn við hæfi. Tryggja þarf gott úrval námsgagna sem styður við skólaþróun og fjölbreytta kennsluhætti á öllum skólastigum. (3.2.14.)
- Sambandið beiti sér fyrir því að efla verk-, tækni- og listnám í skóla- og frístundastarfi með áherslu á fjölbreytta kennsluhætti og samþættingu greina. (3.2.15.)
- Sambandið styður við verkefni um eflingu læsis í nánu samstarfi leikskóla, grunnskóla og heimila nemenda. (3.2.16.)
- Sambandið, mennta- og menningarmálaráðuneytið og Menntamálastofnun þrói áfram samstarf sitt um ytra mat og eftirlit með skólastarfi. Ytra mat á grunn- og leikskólum fari fram í hverjum skóla á 5-7 ára fresti. (3.2.20.)

- Sambandið hvetur til þess að unnið verði að þróun dreifnáms á öllum skólastigum. Háskólar leggi áherslu á fjölbreytt framboð og aukin gæði námsleiða í fjarnámi. (3.2.17.)

Sambandið mun við frekari vinnslu málsins og forgangsröðun aðgerða leggja áherslu á að sem flestar ofangreindra aðgerða nái fram að ganga. Í því samhengi vill sambandið einnig vekja athygli á að tekin hefur verið saman skýrsla um skólaþing sambandsins sem haldið var 4. nóvember 2019, en þar var til umfjöllunar skipan skólakerfisins til framtíðar. Spurt var m.a. um það hvernig núverandi skipan skólastiga og skólakerfisins væri að þjóna nemendum og áskorunum til framtíðar. Á skólaþinginu voru afar áhugaverðar umræður, tillögur og erindi og telur sambandið ríkar ástæður fyrir ráðuneytið til að hafa þessa umfjöllun til hliðsjónar við lokafrágang stefnunnar og aðgerðaráætlunar. Í skýrslunni, sem nefnist „Á réttu róli?“ og nálgast má á heimasíðu sambandsins¹ er m.a. að finna skýra áherslu á að hafin verði skoðun á möguleikum endurskipulagningar skólakerfisins í þágu hagsmuna nemenda og samfélagsins til framtíðar.

Mikilvægi vel útfærðra aðgerða, samráðs, innleiðingar og eftirfylgni

Árangur af stefnumótunarstarfi ræðst fyrst og fremst af þeim aðgerðum sem ráðist er í til að ná markmiðum stefnunnar en í stefnunni segir að mennta- og menningarmálaráðuneytið vinni samhliða að aðgerðaáætlun á grundvelli menntastefnunnar.

Ljóst er að fjölmargar aðgerðir munu snerta sveitarfélögin með beinum hætti bæði faglega og fjárhagslega. Sambandið leggur því mikla áherslu á að það fái aðkomu að vinnu við aðgerðaáætlunina og að gætt verði sérstaklega að því að fjárhagsleg áhrif af aðgerðunum fyrir sveitarfélögin verði metin og aðgerðir fjármagnaðar með fullnægjandi hætti. Í því samhengi minnir sambandið á ákvæði 129. gr. sveitarstjórnarlaga:

Ef fyrirsjáanlegt er að tillaga að lagafrumvarpi, tillaga að stjórnvaldsfyrirmælum eða aðrar stefnumarkandi ákvarðanir af hálfu stjórnvalda ríkisins muni hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög skal fara fram sérstakt mat á áhrifum þeirra á fjárhag sveitarfélaga. Viðkomandi ráðherrar bera ábyrgð á því að slíkt mat fari fram.

Þá leggur sambandið ríka áherslu á að vandað verði til innleiðingar á aðgerðum í tengslum við stefnuna og að eftirfylgni verði markviss. Að mati sambandsins hefur breytingum á menntakerfinu oft ekki verið fylgt nægilega vel eftir, hvorki faglega ná fjárhagslega, en það er lykilforsenda þess að breytingar nái fram að ganga.

Ábendingar við meginmarkmiðin

Of langt mál væri að fjalla ítarlega um skjalið en tilefni er þó til að nefna nokkrar lykiláherslur í skjalinu.

¹ <https://www.samband.is/media/skolathing-og-malstofur/skyrsla-2019.pdf>

Framúrskarandi kennsla og stjórnun menntastofnana

Fyrsta meginmarkmið stefnunnar er að kennsla og stjórnun menntastofnana verði framúrskarandi. Í tengslum við það markmið er m.a. lögð áhersla á vitaundarvakningu um mikilvægi kennarastarfsins, nýliðun kennara og stefnumiðaða starfsþróun kennara og skólastjórnaenda. Allt eru þetta góð markmið en margar tilraunir hafa verið gerðar í gegnum tíðina til að ná árangri á þessum sviðum og því mun útfærsla aðgerða skipta sköpum um hvernig til tekst.

Jöfn tækifæri til menntunar

Annað meginmarkmið stefnunnar er að allir hafi jöfn tækifæri til menntunar. Þar er lögð áhersla á fjölmarga þætti s.s. samfélagslega vitund um mikilvægi menntunar, jöfn tækifæri allra til náms, væntingar til nemenda, læsi og íslenska tungu og starfs-, iðn og tækninám.

Lögð er áhersla á að menntakerfið myndi samstæða heild og samfellu í þjónustu við nemendur frá leikskólum til háskóla og í ævinámi fullorðinna. Sambandið tekur undir mikilvægi þessa markmiðs en bendir á að raunin er allt önnur þar sem í dag er t.a.m. gjá á milli starfshátta og skólaþjónustu grunnskóla og framhaldsskóla. Til að ná þessu markmiði mun þurfa mjög skýrar og markvissar aðgerðir.

Þá er einnig fjallað um börn og fullorðna sem hafa annað móðurmál en íslensku, með áherslu á góða íslenskufærni, en að þessir einstaklingar hafi jafnframt möguleika á að þróa móðurmál sitt áfram. Leitað verði leiða til að tryggja jafnan aðgang að stuðningi við móðurmál og þannig virkt fjöltyngi. Sambandið fagnar þessari áherslu en ítrekar mikilvægi vel ígrundaðra aðgerða.

Starfs-, iðn- og tækninám

Sambandið fagnar einnig þeirri áherslu sem lögð er á starfs-, iðn- og tækninám og að áhersla sé lögð á list- og verkgreinar í grunnskólum en telur að kveða mætti skýrar að orði hvað varðar jafngildingu stúdentsprófs og lokaprófs í starfs- og tæknigreinum. Þá þarf að liggja ljóst fyrir við útfærslu aðgerða hvað nákvæmlega fellur undir skilgreiningu á starfs-, iðn- og tækninámi. Sambandið tekur sérstaklega undir að brýnt er að bæta umgjörð um vinnustaðanáam og starfsþjálfun til þess að stuðla að skilvirkari samskiptum, samfellu og skýrari framvindu í námi starfsnámsnema. Hér þarf einnig að huga sérstaklega að fjármögnun enda kallar kennsla þessara greina gjarnan á umfangsmeiri búnað en í hefðbundnu bóknámi og þar með aukinn kostnað.

Námskrá, námsumhverfi og námsmat styðji við hæfni til framtíðar

Þriðja meginmarkmið stefnunnar er að námskrá, námsumhverfi og námsmat styðji við hæfni til framtíðar. Þar er m.a. lög áhersla á að ákvæði í aðalnámskrá styðji við áherslur menntastefnu, líðan og námsumhverfi, snemmbæran stuðning og námsmat. Í því samhengi telur sambandið brýnt að við endurskoðun á aðalnámskrá verði kaflar um námsmat, undaþágur frá skólasókn og viðmiðunarstundarskrá settir í forgang. Við þá endurskoðun sé mikilvægt að kennarar og aðrir sérfræðingar á vettvangi skólamála hafi aðkomu að endurskoðuninni strax í upphafi.

Samábyrgð á framkvæmd og gæðum skólastarfs

Fjórdá meginmarkið stefnunnar er að samábyrgð ríki um framkvæmd og gæði skóla- og fræðslustarfs. Þar er m.a. lög áhersla á mikilvægi samábyrgðar innan kerfisins, væntingar til foreldra, samhæfingu þjónustuaðila innan og milli kerfa, umbótamiðað gæðamat, menntatölfræði og skilvirka ráðstöfun fjármuna.

Sambandið fagnar nýjum kafla um væntingar til foreldra enda ein af ábendingum sambandsins á fyrri stigum.

Eftirlit með skólastarfi og töluleg gögn um menntamál

Sambandið tekur undir að lögð verði áhersla á mikilvægi þess að ytra mat verði sett í fastar skorður. Líkt og á við um margar aðrar áherslur er afar mikilvægt að hér fylgi fjármagn en fyrri áformum um fjölgun skóla í ytra mati hefur ekki verið fylgt eftir með nauðsynlegu fjármagni. Í því sambandi bendir sambandið á fyrrgreinda áherslu í stefnumörkun sambandsins um að ytra mat á leik- og grunnskólum fari fram á 5-7 ára fresti en ljóst er að til að ná því markmiði, sérstaklega varðandi leikskóla, þarf að bæta töluvert í fjármagn til þessa málaflokks.

Sambandið fagnar aukinni áherslu á mikilvægi þess að haldið sé utan um menntatölfræði með skipulegum hætti og að gögn verði í auknu mæli nýtt til úrbóta í skóla- og fræðslustarfi. Í því sambandi þarf að huga sérstaklega að verkaskiptingu og samvinnu aðila sem búa yfir mikilvægum gögnum og tryggja nauðsynlega fjármögnun. Sem dæmi má nefna að Hagstofa Íslands hefur ekki haft bolmagn til að vinna nauðsynleg gögn um leik- og grunnskóla með nægilega skjótum hætti.

Þá er í kafla um menntatölfræði kveðið á um að setja þurfi viðmið um birtingu niðurstaðna um námsárangur opinberlega og með hvaða hætti birta eigi viðkomandi skólum og sveitarfélögum sínar niðurstöður. Sambandið tekur undir mikilvægi þessa en leggur mikla áherslu á að haft verði samráð við sveitarfélögin við þessa vinnu og að ekki verði gengið á möguleika sveitarfélaga til staðbundinnar aðlögunar.

Skilvirk ráðstöfun fjármuna

Eftirfarandi texta er að finna í greinargerð með kafla um skilvirka ráðstöfun fjármuna:

“Sveitarfélög og rekstraraðilar leik- og grunnskóla setji fram framkvæmdaáætlanir sem hafa þann tilgang að auðvelda skólum að nota almennar fjárveitingar á sveigjanlegri hátt og þróa kennsluhætti sína auk þess að setja fram áætlanir um gegnumstreymiskerfi fjárveitinga með það að markmiði að fjölga þeim leiðum sem skólar geta farið til að veita öllum nemendum aðstoð. Endurskoðaðar verði reglur um aðstoð við nemendur sem geta stuðlað að aukinni hæfni starfsfólks í hverjum skóla og hverju sveitarfélagi“.

Að mati sambandsins er ekki skýrt hvað átt er við og er nauðsynlegt að skýra það betur. Hér er um flókið úrlausnarefni að ræða sem nauðsynlegt er að móta í náinni samvinnu við sveitarfélögin sem rekstraraðila leik-, grunn- og tónlistarskóla.

Lokaorð

Eins og fram hefur komið fagnar Samband íslenskra sveitarfélaga því að mennta- og menningarmálaráðherra hafi frumkvæði að því að vinna heildstæða menntastefnu fyrir Ísland og tekur undir að tímabært sé að setja menntun landsmanna í öndvegi.

Ljóst er að fjölmargar aðgerðir munu snerta sveitarfélögin með beinum hætti bæði faglega og fjárhagslega. Sambandið leggur því höfuðáherslu á að það fái aðkomu á jafnréttisgrundvelli að vinnu við aðgerðaáætlunin á grundvelli stefnunnar og að gætt verði sérstaklega að því að fjárhagsleg áhrif af aðgerðunum fyrir sveitarfélögin verði metin og aðgerðir fjármagnaðar með fullnægjandi hætti.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri