



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

| | |
|----------------------------|---|
| Málsheiti og nr. | MRN24060021 / Frumvarp til laga um breytingu á lögum um grunnskóla, nr. 91/2008 (námsmat). |
| Ráðuneyti /verkefnisstjóri | Mennta- og barnamálaráðuneyti / skrifstofa ráðuneytisstjóra og innri þjónustu |
| Innleiðing EES-gerðar? | <input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei |
| Dags. | |

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

Tilgangur og gagnsemi samræmdra könnunarprófa ásamt tengslum þeirra við nútíma skólastarf og nógildandi aðalnámskrá hafa reglulega verið til umræðu undanfarin ár. Hafa prófin og framkvæmd þeirra sætt gagnrýni. Hlutverk þeirra hefur breyst verulega í gegnum tíðina m.a. með tilfærslu grunnskóla frá ríki til sveitarfélaga, þátttöku Íslands í alþjóðlegum könnunum á heildarstöðu skólakerfisins og með breytingu þeirra árið 2008 þar sem samræmd könnunarpróf lágu ekki lengur til grundvallar inntöku nemenda í framhaldsskóla.

Í apríl 2018 skipaði þáverandi mennta- og menningarmálaráðherra starfshóp skipaðan einstaklingum úr breiðum hópi hagsmunaaðila um samræmd könnunarpróf, með það hlutverk að vinna tillögu að framtíðarstefnu um markmið, hlutverk, framkvæmd og fyrirkomulag samræmdra könnunarprófa. Starfshópurinn skilaði skýrslu árið 2020 og lagði þar til verulegar breytingar sem fólu m.a. í sér að samræmd próf í núverandi mynd yrðu ekki þróuð frekar og að notkun þeirra yrði hætt. Í stað þeirra verði þróað heildstætt safn matstækja í mörgum námsgreinum sem í grundvallaratriðum hafi sama markmið og samræmd könnunarpróf, svokallaðan matsferil.

Í framhaldi af skýrslu starfshópsins var árið 2022 ákveðið að afnema tímabundið skyldu til að leggja fyrir samræmd könnunarpróf, sem er í 39. gr. laga um grunnskóla, og hefja vinnu við þróun og innleiðingu á nýju námsmati byggðu á tillögum skýrslunnar. Var það gert með lögum, nr. 79/2022, um breytingu á lögum um grunnskóla, nr. 91/2008 (samræmd könnunarpróf), sem fólu í sér nýtt ákvæði til bráðabirgða, um að ekki væri skylt að leggja fyrir samræmd könnunarpróf til og með 31. desember 2024. Þróun á matsferli hefur staðið yfir frá þeim tíma og er fyrsta matstæki matsferils, lesfimi, þegar í notkun. Gerð á leiðsagnarmati fyrir ritun er hafin og forprófun vegna nýrra lesskilningsprófa í gangi sem munu verða hluti af nýjum matsferli. Gert er ráð fyrir að matstæki í stærðfræði og lesskilningi verði tilbúin til notkunar í byrjun árs 2025.

Þann 1. apríl 2024 tóku gildi ný lög nr. 91/2023 um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, sem er þjónustu- og þekkingarstofnun sem starfar í þágu barna og ungmenna á sviði menntamála. Samhliða var Menntamálastofnun lögð niður. Með lögnum voru gerðar breytingar á verkaskiptingu milli mennta- og barnamálaráðuneytisins og undirstofnunar sem fela m.a. í sér að Miðstöð menntunar og skólaþjónustu sinnir ekki lengur eftirliti, þ.m.t. ytra mati skóla og færðist ytra mat yfir til ráðuneytisins. Lögin gera hins vegar ráð fyrir að Miðstöð menntunar og skólaþjónustu byggi upp og haldi utan um námsmat í grunnskólum, svonefndan matsferil.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Áformað frumvarp lýtur að afmörkuðum breytingum sem felast í því að innleiða lykiltillögur sem komu fram í skýrslu starfshóps um framtíðarstefnu um samræmt námsmat og almenn sátt er um.

Fyrirhugað er að breyta ákvæði 27. gr. laga um grunnskóla, nr. 91/2008, sem kveður á um námsmat, og samræma það tillögum um nýtt námsmatsfyrirkomulag, þ.e. matsferil.

Einnig er fyrirhugað að breyta 39. gr. laga um grunnskóla, nr. 91/2008. Ætlunin er að breyta 39. gr. með þeim hætti að kveðið verði á um heimild mennta- og barnamálaráðherra til að afla nauðsynlegra gagna um stöðu nemenda og skólakerfisins í heild, en m.a. er gert ráð fyrir að ráðherra geti gert það með því að leggja fyrir kannanir eða próf til stöðumats á skólakerfinu, með reglulegu millibili, í stað samræmdra könnunarprófa eða með ákvörðun um þátttöku í alþjóðlegum könnunum.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Gildandi lög gera ráð fyrir fyrirkomulagi samræmds námsmats sem vilji er til að breyta. Þá kveður bráðabirgðaákvæði VI. laganna á um að þrátt fyrir 39. gr. sé ekki skylt að leggja fyrir samræmd könnunarpróf til og með 31. desember 2024. Því er þörf á lagabreytingu.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

Í stjórnarsáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf er boðuð stórsókn í menntamálum þar sem rík áhersla er lögð á að efla menntun í landinu með hagsmuni nemenda og þjóðarinnar að leiðarljósi. Fjallað er um námsmat í menntastefnu til ársins 2030, en þar kemur fram að námsmat skuli meta hæfni nemenda á gagnsæjan og leiðbeinandi hátt og taka til mismunandi hæfni hvers og eins. Sérstaklega þurfi að gæta jafnréttis gagnvart nemendum með fötlun og þeim sem eiga við náms- og félagslega örðugleika að stríða. Mikilvægt sé að sameiginlegur skilningur sé á áherslum námsmats og að þær samræmist áherslum aðalnámskráa. Námsmat verði sett fram þannig að það veiti reglulega skýrar upplýsingar um framvindu náms og sé fjölbreytt mat á námi, vellíðan og velferð.

Frá árinu 2018 hefur farið fram mikil vinna við endurskoðun og rýni á námsmatsfyrirkomulagi í grunnskólum í breiðu samráði við hagsmunaaðila. Þær breytingar sem lagðar eru til með þessu frumvarpi eru mikilvægur liður í framhaldi þeirrar vinnu.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.

Með fyrirhuguðu frumvarpi er ætlunin að samræma lög um grunnskóla, nr. 91/2008, þeirri þróun og stefnumótun sem hefur átt sér stað á undanförunum árum á skipulagi og framkvæmd námsmats í grunnskólum landsins. Óhætt er að fullyrða að þróunin í málaflokknum síðustu ár gefi tilefni til að ráðist verði í fyrrgreindar lagabreytingar, svo sem að framan hefur verið rakið. Þá styðja þessar lagabreytingar við áherslur um eflingu ytra mats í grunnskólum.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Frá og með 1. janúar 2025 yrði á ný skylt að leggja fyrir samræmd könnunarpróf, en eins og fram hefur komið er vilji til að breyta fyrirkomulagi samræmds námsmats. Jafnframt myndu löggin ekki gera ráð fyrir innleiðingu nýs námsmatsfyrirkomulags, matsferils, en eins og áður hefur komið fram stendur yfir vinna við mótun og innleiðingu hans.

Matsferill er mikilvægur þáttur í umbótum á bæði framkvæmd og skipulagi námsmats í grunnskólum.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.

Ekki er mögulegt að ráðast í þær breytingar sem fyrirhugaðar eru nema með lagasetningu.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu.

Þar sem brún þörf er á þessari lagabreytingu, og um afmarkaða breytingu er að ræða er einfaldasta leiðin talin vera sú að leggja fram frumvarp til laga um breytingu á gildandi lögum um grunnskóla.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni.

Áformað er að leggja til breytingar á ákvæðum 27. og 39. gr. laga um grunnskóla, nr. 91/2008, til að tryggja að fyrirkomulag námsmats í grunnskólum stuðli að jöfnum tækifærum allra barna til einstaklingsmiðaðs náms og leiðsagnarmats. Lagt er til að kveða á um heimildir ráðherra til að afla gagna um stöðu nemenda og skólakerfisins í stað samræmdra könnunarprófa og innleiða matsferil sem nýtt námsmatsfyrirkomulag. Þannig er hægt að fá nákvæmari mynd af stöðu hvers nemanda sem nýtist kennurum, nemendum, forsjáraðilum og skólum til úrbóta.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott.

Fyrirhugað eru afmarkaðar breytingar á 27. og 39. gr. laga um grunnskóla, nr. 91/2008, sem kveða á um námsmat og samræmd könnunarprófs.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Nei.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Nei.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Nei.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Helstu hagsmunaaðilar eru börn á grunnskólaaldri, kennarar, skólastjórnendur, foreldrar, sveitarfélög, kennaramenntunarstofnanir og aðrir sem koma að skólastarfi.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Nei.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram.

Víðtækt samráð fór fram með vinnu starfshóps um framtíðarstefnu um samræmt námsmat þar sem hagsmunaaðilar voru kallaðir að borðinu. Líkt og áður segir skilaði starfshópurinn tillögum sínum með fyrrnefndri skýrslu.

Þá fór fram samráð varðandi menntastefnu til ársins 2030 og um breytingu á verkaskiptingu milli ráðuneytisins og undirstofnunar við ferli við gerð laga um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu.

Stefna um nýtt námsmat grunnskóla - matsferill birtist í samráðsgátt stjórnvalda þann 13. mars 2023 (mál nr. 61/2023) þar sem mennta- og barnamálaráðuneytið tilkynnti áform um að innleiða nýtt námsmat með það að markmiði að færa matið nær nemendum og kennurum sem verkfæri til umbóta, skólaþróunar og framfara.

4. Fyrirhugað samráð.

Fyrirhugað er að eiga frekara samráð við hagsmunaaðila áður en drög að frumvarpi verða kynnt í samráðsgátt stjórnvalda.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal.

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?

Nei, en stefnt er að því að leggja frumvarpið fram á haustþingi 155. löggjafarþings.

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Að hluta til má segja að innleiðing sé þegar hafin, a.m.k. hvað varðar afnám skyldu til að leggja fyrir samræmd könnunarpróf, en þau hafa ekki verið lögð fyrir sl. 2-3 ár, og þróun matsferils á vegum Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu. Verði af samþykkt fyrirhugaðs frumvarps verður gætt að því að samráð um þróun matsferils haldi áfram með hagsmunaaðilum samhliða innleiðingarvinnu.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Meginforsenda þess að tilætlaður árangur náist er að hugað verði að markvissri innleiðingu og þróun matsferils ef af samþykkt fyrirhugaðs frumvarps verður. Jafnframt að upplýsingum um nemendur og skólakerfið verði reglulega aflað í því skyni að veita nemendum, forsjáaraðilum, kennurum og fræðsluþyrndum leiðbeinandi upplýsingar um stöðu nemenda og skólakerfisins í heild.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu.

Mælikvarðar verða m.a. niðurstöður eftir öflun gagna, svo sem alþjóðlegra mælinga, niðurstöður PISA rannsóknar, notkun og ánægja skólanna sjálfra í innra mati. Þá má einnig meta árangur með hliðsjón af brotthvarfshlutfalli nemenda úr framhaldsskólum, en að mati mennta- og barnamálaráðuneytis og starfshópsins má leiða líkur að því að skólar, kennarar, nemendur og forsjáaraðilar fái nákvæmari og betri og heildstæðari upplýsingar um námsstöðu nemenda með matsferli en með samræmdum könnunarprófum. Slíkt myndi gefa þeim frekari færi til úrbóta í samræmi við gildandi aðalnámskrá hvers tíma.

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Já, en árangur af verkefninu í heild má m.a. meta með hliðsjón af niðurstöðum alþjóðlegra mælinga sem og niðurstöðum innra og ytra mats í hverjum skóla og sveitarfélagi.

I. Annað

J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað.
2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum.