

Mennta- og barnamálaráðuneytið
Borgartúni 33
105 Reykjavík

Reykjavík, 2. september 2024

Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um grunnskóla, nr. 91/2008 (námsmat). Mál nr. S-156/2024 í Samráðsgátt.

Viðskiptaráð hefur tekið til umsagnar frumvarpsdrög mennta- og barnamálaráðuneytis um breytingu á lögum um grunnskóla hvað varðar námsmat. Þetta er önnur umsögn Viðskiptaráðs um málið. Fyrri umsögn var skilað þann 19. júlí síðastliðinn, þegar málið var á áformastigi. Þessi umsögn er rituð í framhaldi af og í samhengi við hana.¹

1. Umtalsverðar framfarir frá áformastigi

Frumvarpsdrögin fela í sér framför samanborið við upphafleg áform ráðuneytisins. Breytingarnar bera þess merki að ráðuneytið hafi tekið tillit til athugasemda sem því bárust í umsögnum á áformastigi. Jákvæðustu breytingarnar eru eftirfarandi:

1.1 Skyldubundin samræmd próf í grunnfögum

Samkvæmt frumvarpsdrögunum verður grunnskólum nú skylt að leggja fyrir samræmd próf í íslensku og stærðfræði í 4., 6. og 9. bekk. Ráðherra fær til viðbótar heimild til að auka skyldubundið samræmt námsmat í grunnskólum umfram þessar tvær greinar og þessi þrjú ár. Tilgangur skyldubundna samræmda námsmatsins er sagður vera „að veita samanburðarhæfar upplýsingar um námsárangur og þar með fá mynd af stöðu einstakra nemenda, grunnskóla, sveitarfélaga og skólakerfisins í heild.“

¹ Umsögnina (frá 19. júlí 2024) má nálgast hér: <https://vi.is/umsagnir/namsmat>

Viðskiptaráð telur þessa breytingu vera til bóta. Stjórnvöld áforma nú að prófa færni í lesskilningi og reikningi með samræmdum hætti, líkt og gert var fram til ársins 2022. Þá felur framangreind setning um tilgang prófanna í sér viðurkenningu stjórnvalda á mikilvægi þeirra þegar kemur að því að mæla grunnfærni nemenda. Samræmt námsmat er lykilforsenda jafnræðis og gagnsæis í grunnskólakerfinu.

1.2 Upplýsingagiöf í stað leyndar

Viðskiptaráð fagnar einnig breytingu sem orðið hefur varðandi upplýsingagiöf. Nú er lögð til jákvæð skylda á ráðherra um reglulega upplýsingagiöf um námsmat. Í greinargerð frumvarpsdraganna segir nú eftirfarandi:

„Í samráði um efni frumvarpsins kom skýrt fram að upplýsingar um námsmat eigi að vera aðgengilegar. Er talið rétt að koma til móts við þessi sjónarmið með því að lögfesta skyldu um reglulega birtingu upplýsinga um stöðu skólastarfs. Ákvæðið tilgreinir sérstaklega að eingöngu sé heimilt að birta ópersónugreinanlegar upplýsingar, en þetta þarf sérstaklega að skoða í tengslum við fámenna skóla og sveitarfélög, enda verða börn og fjölskyldur að geta treyst því að niðurstöður úr mati einstakra barna verði ekki á almannavitorði.“

Þetta er meiriháttar framför samanborið við upphafleg áform ráðuneytisins. Viðskiptaráð tekur undir það sjálfsagða sjónarmið að einungis skuli birta ópersónugreinanlegar upplýsingar. Ráðherra getur tryggt það með einfaldri vinnureglu um lágmarksfjölda nemenda sem tekið hafa þátt í námsmati til að niðurstöður séu sundurgreindar niður á viðkomandi skóla eða sveitarfélag. Sem dæmi sundurgreindi Reykjavíkurborg niðurstöður PISA-prófa ársins 2012 einungis niður á skóla þar sem a.m.k. 15 nemendur höfðu tekið þátt.

1.3 Hraðari innleiðing á nýjum prófum

Loks fagnar Viðskiptaráð því að innleiðingu sé flýtt um eitt ár samanborið við fyrri áform. Í greinargerð með frumvarpinu kemur nú eftirfarandi fram: „gerir frumvarp þetta ráð fyrir fyrirlagningu nýrra samræmdra prófa skólaárið 2025-2026.“

Viðskiptaráð telur ekki raunhæft að gera kröfu um fyrirlagningu samræmdra könnunarprófa strax í vetur í þeirri mynd sem þau voru fram til ársins 2021, þar sem brotalamir komu fram við framkvæmd þeirra undir lokin auk þess sem stofnunin sem lagði þau fyrir hefur verið lögð niður. Ráðið hefði þó gjarnan viljað sjá ennþá hraðari innleiðingu, t.d. með fyrirlagningu nýrra samræmdra prófa bæði í íslensku og stærðfræði við lok þess skólaárs sem nú gengur í garð.

2. Áfram brotið gegn jafnræði

Þrátt fyrir framangreindar framfarir má enn finna alvarlegan annmarka á frumvarpsdrögunum. Ekki hefur verið brugðist við athugasemd ráðsins frá fyrra stigi um brot gegn jafnræði þegar kemur að tækifærum grunnskólabarna til framhaldsnáms. Þá fela frumvarpsdrögin í sér að engin samræmd mæling mun liggja fyrir um grunnfærni eins og lesskilning og reikning við lok grunnskólagöngu.

Úrbætur hafa verið gerðar til að tryggja jafnræði á meðan á grunnskólagöngu stendur með fyrirlagningu samræmdra prófa og miðlun upplýsinga um niðurstöður þeirra, nánar tiltekið í 4., 6. og 9. bekk. Samkvæmt frumvarpsdrögunum stendur hins vegar ekki til að samræmd próf fari fram við lok grunnskólagöngu. Af því ályktar Viðskiptaráð að stjórnvöld áformi að notast áfram við svokallaðar skólaeinkunnir sem lokamat á færni nemenda við útskrift úr grunnskóla.

Skólaeinkunnir eru ónothæfar sem samræmdur mælikvarði á færni. Menntamálastofnun kannaði misræmi á milli á skólaeinkunna og samræmdra prófa í rannsókn frá árinu 2022. Niðurstaðan var eftirfarandi:

„35% nemenda búa við það að [skólaeinkunn] þeirra er líklega umtalsvert lægri eða hærrí en hefði verið í öðrum skóla.“ „Ósamræmi er í hvernig námsmati er beitt eftir skólum.“²

Önnur rannsókn Menntamálastofnunar frá sama ári sýndi fram á samfellda einkunnaverðbólgu frá því að byrjað var að nota skólaeinkunnir til grundvallar inntöku í framhaldsskóla. Í umfjöllun RÚV um niðurstöðurnar segir þannig:

2 Menntamálastofnun (2022): „Athugun á samræmi og ósamræmi í lokamati grunnskóla og niðurstöðum samræmdra könnunarprófa“

„Fyrir rúmum fimm árum var gamla talna-einkunnakvarðanum, þar sem nemendum var gefin einkunn á bilinu 0 til 10, skipt út fyrir bókstafa-kvarða [...]. Ein af ástæðum þess að ráðist var í þessar breytingar voru síhækkandi meðaleinkunnir [...]. Þessi breyting virðist ekki hafa skilað tilætluðum árangri þar sem einkunnirnar hækka enn.“³

Eftirfarandi gögn eru birt í rannsókn Menntamálastofnunar og myndin unnin upp úr þeim. Hún sýnir hvernig skólaeinkunnir hafa hækkað jafnt og þétt frá því að hafið var að nota þær til grundvallar inntöku í framhaldsskóla. Á sama tíma dvínaði námsárangur sömu nemenda samkvæmt PISA-mælingum.



Að mati Viðskiptaráðs er ótækt að engin samræmd próf fari fram við lok grunnskólagöngu. Til viðbótar við framangreint brot á jafnræði þegar kemur að tækifærum til framhaldsnáms eru slík próf eina leiðin til að meta árangur grunnskólastigsins í heild en ekki einungis hluta skólagögunnar.

3 Sjá frétt á ruv.is (2022): „Meðaleinkunnir í grunnskóla fara enn hækkandi“. Slóð: <https://www.ruv.is/frettir/innlent/2022-10-17-medaleinkunnir-i-grunnskola-fara-enn-haekkandi>. Rannsókn Menntamálastofnunar er frá árinu 2022 og ber heitið „Einkunnaverðbólga í lokamati grunnskóla á árunum 2016-2022“

Viðskiptaráð er fylgjandi þeim sjónarmiðum sem fram koma bæði í frumvarpsdrögunum og í vinnu tengdri svokölluðum Matsferli um mikilvægi þess að nýta niðurstöður samræmdra mælinga jafnóðum í skólastarfi og veita skólum fjölbreytt matstæki til að styðja við einstaklingsmiðað nám. Slík verkfæri þurfa hins vegar að vera *til viðbótar* við samræmt námsmat við lok grunnskóla.

Ráðið leggur því til að skyldubundið samræmt námsmat í íslensku og stærðfræði fari einnig fram við lok grunnskólagöngu. Það mætti annað hvort útfæra með viðbótarprófum í 10. bekk eða með tilfærslu þeirra prófa sem þegar eru áformuð yfir í 4., 7., og 10. bekk í stað 4., 6. og 9. bekkjar. Síðarnefnda útfærslan felur einnig í sér þann ávinning að samræmd mæling fæst á færni nemenda við lok hvers skólastigs - yngsta stigs, miðstigs og unglingastigs. Það veitir betri mynd af stöðu þeirra nemenda sem færast á milli skóla eða deilda þegar á nýtt skólastig er komið.

Viðskiptaráð gerir ekki athugasemdir við að prófum sem liggja eiga til grundvallar inntöku í framhaldsskóla sé fjölgað til að mæta sjónarmiðum um að fá próf geti gefið ófullkomna mynd af raunfærni nemenda. Þeim sjónarmiðum mætti til dæmis mæta með samræmdum prófum við lok hvernar annar á unglingastigi. Aðalatriðið er að námsmat sem lagt er til grundvallar inntöku sé *samræmt* - ekki fjöldi prófa.

3. Undanþágur og óskýrt orðalag geta grafið undan markmiðum

Viðskiptaráð gerir athugasemd við heimild skólastjóra til að veita undanþágur frá fyrirlagningu skyldubundinna samræmdra prófa. Jafnframt gerir ráðið athugasemd við heimild ráðherra til þess sama vegna „óviðráðanlegra aðstæðna.“ Að mati ráðsins ætti að fjarlægja báðar heimildir. Samþykki Alþingis ætti að þurfa til að veita undanþágu frá samræmdu námsmati rétt eins og raunin er með almenna skólaskyldu.

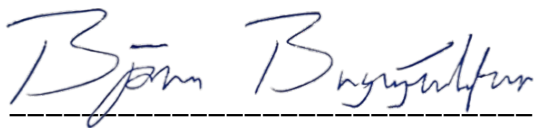
Þá þyrfti orðalag frumvarpsins að vera skýrara á sumum stöðum að mati ráðsins. Setningar eins og „*ekki fer alltaf saman að leggja áherslu á einstaklingsmiðað nám en nota sama matstæki fyrir alla nemendur*“ ættu til dæmis einvörðungu að eiga við um valfrjálst samræmt námsmat, en ekki skyldubundið samræmt námsmat. Þá er stundum talað um próf en stundum um matstæki. Þetta þyrfti að skýra betur, til dæmis með því að tala um samræmd próf þegar rætt er um skyldubundna hlutann en matstæki þegar rætt er um valfrjálsa hlutann.

Loks ætti áformað opið fyrirlagningartímabil einungis að eiga við um valfrjálsa hluta námsmatsins. Að mati Viðskiptaráðs ættu skyldubundnu samræmdu prófin að fara fram á sama tíma til að þau séu sannarlega samræmd.

Viðskiptaráð hvetur ráðherra til að taka tillit til framangreindra athugasemda við endanlega útfærslu frumvarpsins. Að mati ráðsins er grundvallaratriði að tryggja jafnræði meðal nemenda óháð bakgrunni eða búsetu og á sama tíma bæta og skýra yfirsýn yfir árangur og gæði skólastarfs.

Við fögnum áhuga á breiðara samráði af hálfu ráðuneytisins og lýsum okkur reiðubúin til frekari aðkomu eftir því sem ráðuneytið óskar.

Virðingarfyllst,



Björn Brynjúlfur Björnsson
Framkvæmdastjóri Viðskiptaráðs