

155. löggjafarþing 2024–2025.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um grunnskóla, nr. 91/2008 (námsmat).

Frá mennta- og barnamálaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

- Á eftir 2. málsl. 1. mgr. kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Þar á meðal eru upplýsingar um námsmat nemenda í grunnskólum.
- Við 2. mgr. bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Ráðherra birtir reglulega ópersónugreinanlegar upplýsingar um stöðu skólastarfs hér á landi. Honum er heimilt að fela Miðstöð menntunar og skólaþjónustu gagnavinnslu samkvæmt þessari grein.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 27. gr. laganna:

1. og 2. málsl. 1. mgr. orðast svo: Námsmat fer fram í grunnskólum og er reglubundinn þáttur í skólastarfi og liður í að tryggja börnum viðeigandi kennslu og stuðning. Tilgangurinn er að veita heildstæða mynd af námslegri stöðu og framförum nemenda jafnt og þétt yfir skólagönguna, hvernig nemendum tekst að mæta markmiðum aðalnámskrár og veita upplýsingar um þau börn sem kunna að þurfa stuðning vegna framvindu í námi og þroska.
- Við greinina bætist ný málsgrein, sem verður 5. mgr., svohljóðandi:
Til viðbótar við almennt námsmat samkvæmt þessari grein sér Miðstöð menntunar og skólaþjónustu grunnskólum fyrir safni matstækja og annarra tækja til skimana og athugana á einstaklingum eða hópum.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 39. gr. laganna:

- Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr.
 - Á eftir orðunum „stendur fyrir“ í 1. málsl. kemur: skyldubundnu.
 - Í stað orðsins „könnunarpróf“ í 1. málsl. kemur: matstæki.
 - Við greinina bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Tilgangur skyldubundins samræmds námsmats er að veita samanburðarhæfar upplýsingar um námsárangur og þar með fá mynd af stöðu einstakra nemenda, grunnskóla, sveitarfélaga og skólakerfisins í heild.
2. mgr. orðast svo: Skyld er að leggja samræmt námsmat í íslensku og stærðfræði fyrir alla nemendur í 4., 6. og 9. bekk. Jafnframt er heimilt samkvæmt ákvörðun ráðherra að leggja skyldubundið samræmt námsmat fyrir nemendur í fleiri bekkjum og námsgreinum.
- Eftirfarandi breytingar verða á 3. mgr.:
 - Í stað orðsins „könnunarpróf“ kemur: skyldubundið samræmt námsmat.

- b. Við greinina bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Skólastjóri skal skrá ástæður þess að veitt er undanþága frá skyldubundnu samræmdu námsmati. Þegar sérstaklega stendur á og vegna óviðráðanlegra ytri aðstæðna er ráðherra heimilt að fella niður skyldubundið samræmt námsmat á tilgreindum tíma, þó aldrei lengur en í eitt skólaár í senn.
- 4. Eftirfarandi breytingar verða á 4. mgr.:
 - a. Orðin „og prófa“ í 1. málsl. falla brott.
 - b. 2. málsl. orðast svo: Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um fyrirkomulag og framkvæmd skyldubundins samræmds námsmats, þar á meðal um tíðni fyrirlagningar, námsgreinar sem samræmt námsmat nær til og undanþágur nemenda frá skyldubundnu samræmdu námsmati.
- 5. Fyrirsögn greinarinnar verður: *Skyldubundið samræmt námsmat.*

4. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Skyldubundið samræmt námsmat í íslensku og stærðfræði skal koma til innleiðingar og framkvæmda í öllum skólum skólaárið 2025-2026. Ráðherra skal tryggja skólum fullnægjandi stuðning við innleiðingu og meta þörf fyrir svigrúm og útfærslur á fyrsta ári framkvæmdar.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

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. Frumvarpi þessu, sem er samið í mennta- og barnamálaráðuneytinu, er ætlað að styðja við þetta markmið með breytingum á reglum laga um námsmat í grunnskólum.

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.

Á grundvelli framangreinds hefur ríkið staðið fyrir þróun á svonefndum Matsferli, en um er að ræða safn matstækja sem er ætlað að daga upp heildstæða mynd af námslegri stöðu og framförum nemenda jafnt og þétt yfir skólagönguna og bera kennsl á börn sem kunna að þurfa stuðning vegna framvindu í námi og þroska. Með frumvarpi þessu er ætlunin að aðlagða lagaumhverfi að þróun þessara nýju matstækja fyrir grunnskóla, þar á meðal með því að fjalla um skiptingu ábyrgðar milli ríkis og sveitarfélaga á námsmati í grunnskólum, hvenær skylt er að standa fyrir samræmdu námsmati og styrkja heimildir ríkisins til að vinna upplýsingar um námsmat.

Frumvarpið er byggt á stefnumótunarvinnu sem hefur farið fram undanfarin ár, þar á meðal skýrslunni Framtíðarstefna um samræmt námsmat frá 2020 og fól í sér tillögur starfshóps um markmið, hlutverk, framkvæmd og fyrirkomulag samræmdra könnunarprófa. Þá hefur farið fram viðtækt samráð, m.a. við fagfólk og börn.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Almenn um námsmat.

Námsmat er órjúfanlegur hluti af námi og kennslu og mat á hæfni og framförum nemenda reglubundinn þáttur í skólastarfi. Megintilgangur námsmats samkvæmt aðalnámskrá grunnskóla er að safna upplýsingum um námslega stöðu nemenda. Þannig fæst staðfesting á hvort nemendur hafi tileinkað sér þá þekkingu, leikni og hæfni sem felst í þeim hæfnivíðmiðum, námsmarkmiðum og matsvíðmiðum sem unnið er að hverju sinni. Með námsmati fást upplýsingar um námslega stöðu nemenda á þeim tímapunkti sem þeirra er aflað.

Þegar upplýsingar úr námsmati eru nýttar með markvissum hætti er meðal annars unnt að styrkja kennslu og kennsluaðferðir til að efla námsárangur nemenda og efla samstarf og samskipti heimila og skóla. Þá geta upplýsingar úr námsmati verið mikilvægar til að átta sig á stöðu einstaka námshópa, skóla, sveitarfélaga og landshluta og skólakerfisins í heild þannig að skólastjórnendur og stefnumótandi aðilar geti fylgst með þróun námsárangurs.

Það er þó ekki sama hvernig námsmat er útfært. Til að mynda er ekki gefið að sömu matstæki henti til að veita upplýsingar um stöðu einstakra nemenda og til að fá upplýsingar um skólakerfið í heild. Í því sambandi er rétt að benda á að ýmsar alþjóðlegar rannsóknir og kannanir veita upplýsingar um stöðu skólakerfisins í heild en ekki stöðu einstakra nemenda, eins og PISA rannsóknin á vegum OECD. Þá má benda á að bæði hér á landi og erlendis hefur í auknum mæli verið litið til fjölbreyttari matstækja en hefðbundinna prófa sem endurspeglar fjölbreytt fyrirmæli aðalnámskrár um nám og kennslu og þá kröfu til menntakerfisins að undirbúa nemendur fyrir daglegt líf og auka hæfni þeirra til að glíma við fjölbreytt verkefni framtíðarinnar. Jafnframt má nefna að ekki fer alltaf saman að leggja áherslu á einstaklingsmiðað nám en nota sama matstæki fyrir alla nemendur.

2.2. Námsmat í íslenskum grunnskólum.

Í gildandi lögum um grunnskóla eru tvær greinar sem fjalla um námsmat. Annars vegar er fjallað um almennt námsmat sem er liður í skólastarfi og á ábyrgð grunnskóla, sbr. 27. gr. laga um grunnskóla, nr. 91/2008. Þar er m.a. fjallað um tilgang námsmats og samskipti foreldra, barna og skóla um námsmat, þar á meðal vegna leiðréttinga á námsmati. Greininni hefur einungis lítilla verið breytt frá því lögum um grunnskóla voru sett árið 2008.

Hins vegar eru reglur um samræmt námsmat sem er á ábyrgð ráðherra, sbr. 39. gr. laga um grunnskóla. Í ákvæðinu er fjallað um námsmat sem lagt hefur verið fyrir alla nemendur í ákveðnum greinum og í ákveðnum bekkjum. Fyrirkomulag samræmds námsmats hefur tekið nokkrum breytingum á gildistíma núgildandi laga um grunnskóla og eldri laga um grunnskóla, nr. 66/1995. Skýrt kemur fram í lögskýringargögnum að samræmt námsmat hefur á þessum tíma verið umdeilt, m.a. vegna þess að mismunandi hlutverk námsmatsins væri ekki samræmanlegt, að prófin stýrðu of mikið skólastarfi og væru ekki nægjanlega fjölbreytt (sjá t.d. þskj. 319, 285. mál á 135. lögb. 2007-2008). Frá árinu 2016 voru samræmd könnunarpróf lögð fyrir með rafrænum hætti. Framkvæmd þeirra gekk ekki alltaf snuðrulaust fyrir sig og fyrir kom að nemendur lentu í vandræðum með að þreyta prófið í rafrænu prófakerfi.

Í stefnumótunarvinnu sem fór fram árunum 2018-2021 kom skýrt fram að gera þyrfti breytingar á samræmdu námsmati til að mæta betur þörfum nemenda og skólakerfisins. Í

áðurnefndri skýrslu frá 2020 lagði starfshópur um markmið, hlutverk, framkvæmd og fyrirkomulag samræmdra könnunarprófa til að prófin, í þeirri mynd sem þau höfðu verið lögð fyrir, yrðu ekki þróuð frekar og notkun þeirra hætt. Árið 2021 urðu alvarlegir hnökrar á fyrirlagningu samræmdra könnunarprófa og kom þá fram að stafrænt prófakerfi, sem hafði verið notað við fyrirlögnina, væri svo úrelt og óhentugt að það yrði ekki notað framar.

Þessar aðstæður, ásamt álagi sem heimsfaraldur kórónuveiru lagði á skólakerfið, leiddu til þess að mennta- og barnamálaráðherra lagði til við Alþingi að afnema tímabundið skyldu til að leggja fyrir samræmd könnunarpróf til og með 31. desember 2024. Var frumvarp þess efnis samþykkt á Alþingi sumarið 2022, sbr. lög nr. 79/2022. Í greinargerð með frumvarpinu kom fram að stefnt væri að því að nýta þennan tíma til að innleiða nýtt samræmt námsmat. Í umfjöllun allsherjar- og menntamálanefndar um málið tók nefndin undir þessi sjónarmið og undirstrikaði mikilvægi þess að farið yrði í heildarendurskoðun á samræmdu námsmati með hagsmuni og þarfir nemenda að leiðarljósi og það að markmiði að veita skólum, nemendum og foreldrum betri upplýsingar um stöðu nemenda. Jafnframt væri mikilvægt að tryggja gott samráð við hagsmunaaðila við þá vinnu. (Þskj. 820 og 1160, 579. mál á 152. lögþ. 2021-2022.)

Frá árinu 2022 hefur verið unnið að nýju fyrirkomulagi samræmds námsmats í samræmi við umfjöllun nefndarinnar undir yfirheitinu Matsferill. Á sama tíma og gerðar hafa verið miklar kerfisbreytingar á skipulagi menntamála hjá ríkinu, einkum með niðurlagningu Menntamálastofnunar og flutningi verkefna hennar til nýrrar stofnunar, Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu, og mennta- og barnamálaráðuneytis.

2.3. Nýjar áherslur í námsmati, Matsferill o.fl.

Nýtt fyrirkomulag námsmats, sem hefur yfirheitið Matsferill og er í þróun hjá Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, felur í sér heildstætt safn matstækja í mörgum námsgreinum. Um er að ræða stöðluð stöðu- og framvindupróf, skimunarpróf og önnur verkfæri sem kennarar geta notað til stuðnings við mat og kennslu. Markmiðið er að skapa hringrás mats og kennslu sem er mikilvægur grunnur markvissra kennsluhátta og auðveldar kennurum að einstaklingsmiða nám. Matsferill á að styðja við fjölbreyttar útfærslur á tilhögun náms og mats sem tengjast hæfniviðmiðum aðalnámskrár og mæta þörfum allra barna. Meðal kosta þess að ríkið þrói Matsferil með miðlægum hætti eru auknir möguleikar á samfelli námsmats og námsgagna og að tryggja aðgang skóla að námsmati af miklum gæðum.

Innan Matsferils rúmast fjölbreytt matstæki. Þessi matstæki er þó hægt að nota í mismunandi tilgangi, bæði sem valkvæð matstæki sem kennarar hafa svigrúm til að nýta eftir þörfum skólastarfsins og nemenda og sem skyldubundnar samræmdar mælingar sem þjóna því markmiði að meta stöðu og framvindu nemenda í samanburði við aðra nemendur um allt land.

Samræmd matstæki Matsferils verða að nokkru leyti frábrugðin samræmdum könnunarprófum. Fyrirlögn þeirra verður sveigjanlegri en eldri prófa þar sem hún miðast ekki við einn ákveðinn dag heldur lengri matsglugga. Þessi sveigjanleiki gefur bæði betri möguleika á að laga matstæki að kennsluskipulagi hvers skóla og aðlaga að nemendum. Ætlunin er að hverju matstæki fylgi aldursbundin viðmið um framvindu sem gefa meiri möguleika á samanburði.

Litið er á matsferil sem langtímaverkefni þar sem sífellt þarf að fara fram þróun og endurmat á matstækjum. Mikilvægt er að þessi þróun fari fram í samvinnu við skólasamfélagið og að samhliða sé unnið með ráðgjöf og leiðsögn ásamt stuðningi við starfsþróun kennara og stjórnenda sem auki hæfni þeirra til að nýta niðurstöður námsmats. Þessi vinna verði tengd þróun námsgagna með áherslu á að mæta hverju barni þar sem það er statt hverju sinni.

Í fyrstu er áformað að leggja áhersla á að meta framvindu í málþroska, læsi og stærðfræði, en fleiri greinar bætist svo við. Gert er ráð fyrir fyrirlagningu stöðu- og framvinduprófa í lesskilningi og stærðfræði í skóla skólaárið 2025-2026. Samhliða er unnið að fjölbreyttum matstækjum, eins og ramma til mats og kennslu í ritun, skipunarprófinu LANIS og málþroskaprófa, en hluti þeirra verður gefinn út síðar í haust. Þá er unnið að þeirri framtíðarsýn að prófin séu í flestum tilvikum stafræn og að aðgengi að niðurstöðum verði gott.

2.4. Nauðsyn lagabreytinga.

Unnið er að uppbyggingu Matsferils og innleiðingu hans á grundvelli c-liðar 1. mgr. 4. gr. laga um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, nr. 91/2023. Þar er mælt fyrir um að það sé hlutverk stofnunarinnar að byggja upp og halda utan um aðferðir og úrræði fyrir skóla sem styðja við skólastarf og skólaþjónustu, þar á meðal gæðaviðmið, verkferla, verkfæri, matstæki og önnur tæki til skimana og athugana á einstaklingum eða hópum. Til að tryggja samræmi milli lagabálka og skýrleika milli verkefna ríkis og sveitarfélaga er nauðsynlegt að gera breytingar á lögum um grunnskóla sem fjalla um námsmat.

Þá liggur fyrir að bráðabirgðaákvæði VI við lög um grunnskóla, sem kveður á um að ekki sé skylt að leggja fyrir samræmd könnunarpróf, rennur út í lok þessa árs. Í meðförum Alþingis á frumvarpinu, sem leiddi umrætt bráðabirgðaákvæði í lög, kom skýrt fram að áformað væri að gera breytingar á fyrirkomulagi samræmds námsmats.

Þá hefur mikil umræða verið um gagnaöflun um stöðu skólakerfisins ásamt umræðu um hverjir eiga að hafa aðgang að hvaða gögnum. Hefur þetta m.a. komið fram í samráði um fyrirkomulag námsmats en jafnframt þegar fjallað hefur verið um árangur Íslands í samræmdum mælingum á skólakerfum, einkum í PISA rannsókninni. Er því talið nauðsynleg að styrkja lagaumhverfi um gögn sem varpa ljósi á stöðu skólakerfisins, einkum þegar kemur að niðurstöðum námsmats.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er boðuð sú breyting að fela ríkinu lagalega ábyrgð á því að leggja grunnskólum til safn matstækja. Er því lagt til að breyta 27. gr. laga um grunnskóla og er breytingin til samræmis og fyllingar c-lið 1. mgr. 4. gr. laga um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu. Í breytingunni felst einkum að skýra orðlag þegar kemur að umfjöllum um námsmat í lögum um grunnskóla og fjalla þar um matstæki ríkisins sem koma til viðbótar við námsmat sem er liður í almennu skólastarfi á ábyrgð sveitarfélaga eins og annað starf í grunnskólum. Samhliða eru lagðar til orðalagsbreytingar á lýsingu laga um grunnskóla á almennu námsmati grunnskóla.

Þá er í frumvarpinu lagt til að gera breytingu á 39. gr. laga um grunnskóla þar sem fjallað er um samræmt námsmat. Áfram er gert ráð fyrir því að ráðherra sem fer með málefni grunnskóla standi fyrir skyldubundnu samræmdu námsmati sem lagt er fyrir alla grunnskólanemendur. Í frumvarpinu eru þó lagðar til breytingar á tilhögun matsins. Í fyrsta lagi er um að ræða breytingarnar á hugtakanotkun. Skerpt er á orðalagi þegar kemur að því að fjalla um samræmt námsmat sem skylt er að leggja fyrir grunnskólanemendur. Mikilvægt er talið að aðgreina með þessum hætti skyldubundið samræmt námsmat og matstæki sem eru háð vali skóla að nota og eru jafnframt samræmd. Þá er horfið frá því að nota orðið könnunarpróf en frekar notuð orðin samræmt námsmat og matstæki. Er ætlunin að ná betur utan um matstækin sem nú eru í þróun þar sem áhersla er á fjölbreyttari próf. Í öðru lagi er lagt til að í stað þess að leggja að lágmarki fyrir samræmt námsmat í 4. og 7. bekk og svo einu sinni á unglingastigi í íslensku, stærðfræði og ensku, verði skilgreint skyldubundið samræmt

námsmat í 4., 6. og 9. bekk í íslensku og stærðfræði. Gert er ráð fyrir því að innan þessara námsgreina rúmist undirgreinar, t.d. að innan íslensku rúmist lesskilningur og íslenska sem annað mál. Ákvæði til bráðabirgða við lög um grunnskóla, sem lagt er til í frumvarpinu, gerir ráð fyrir því að þetta samræmda námsmat verði að innleitt og framkvæmt skólaárið 2025-2026 um allt land. Mikilvægt er tryggja skólum stuðning við þá innleiðingu og framkvæmd og er kveðið á um ábyrgð ráðherra á því auk þess að meta þörf fyrir svigrúm og útfærslur á fyrsta ári framkvæmdar. Í þriðja lagi er lagt til að námsmat í öðrum greinum en íslensku og stærðfræði fari fram samkvæmt ákvörðun ráðherra. Með því er gert ráð fyrir að hægt sé síðar, bæði í tengslum við átaksverkefni og í stefnumótun, að leggja fyrir samræmt námsmat í fleiri bekkjum og greinum eins og ensku og náttúrufræði. Í fjórða lagi er lagt til að leitt verði í lög ákvæði sem heimilar ráðherra að fella niður samræmt námsmat vegna óviðráðanlegra ytri aðstæðna. Á undanföllum árum hafa komið upp sérstakar aðstæður sem talda eru réttlæta að unnt sé að fella niður samræmt námsmat annað hvort um allt land eða á ákveðnum svæðum og er hér einkum litið til heimsfaraldurs kórónuveiru og jarðhræringa í Grindavíkurbæ.

Í frumvarpinu eru jafnframt lagðar til breytingar á ákvæðum laga um grunnskóla sem fjalla um vinnslu gagna. Lagt er til að skýrar verði kveðið á um heimildir ráðherra til að afla upplýsinga um námsmat í grunnskólum en markmið þess er að tryggja að ráðherra hafi nægar upplýsingar um stöðu skólastarfs hér á landi. Þá er lagt til að skýrar verði kveðið á um heimildir ráðherra til að fela Miðstöð menntunar og skólaþjónustu vinnslu gagna en markmið þess er að tryggja skilvirkni og koma í veg fyrir tvíverknað við gagnaöflun. Þá er lagt til að kveðið sé á um skyldu ráðherra til að birta reglulega ópersónugreinanlegar upplýsingar um stöðu skólastarfs.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpinu er ætlað að stuðla að því að íslensk stjórnvöld uppfylli betur skyldur sínar skv. 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, og samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013 (hér eftir barnasáttmálinn). Er hér einkum litið til 28. gr. barnasáttmálans, þar sem fjallað er um menntun barna. Þá er frumvarpinu ætlað að tryggja rétt fatlaðra barna til náms, sbr. 2. og 3. mgr. 23. gr. barnasáttmálans, um rétt fatlaðra barna til sérstaks stuðnings og menntunar, og ákvæði samnings sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, þar sem m.a. er kveðið á um í e-lið 2. mgr. 24. gr. að tryggja skuli að árangursríkur, einstaklingsmiðaður stuðningur sé veittur í umhverfi sem hámarkar námsþroska og félagsþroska sem samræmist markmiðinu um fulla þátttöku án aðgreiningar.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir með beinum hætti skólasamfélagið í heild sinni, svo sem börn á grunnskólaaldri, kennara, skólastjórnendur, foreldra, sveitarfélög, kennaramenntastofnanir og aðra sem koma að skólastarfi. Frumvarpið fjallar um mikilvæga þætti skólastarfs í grunnskólum og snertir því í rúmum skilningi samfélagið allt.

Undanfarin ár hefur farið fram víðtækt samráð um stefnu í menntamálum og málefnum barna í stærra samhengi þar sem fram hafa komið sjónarmið sem tengjast námsmati. Í aðdraganda þess að sett var menntastefna til ársins 2030 voru drög að þingsályktunartillögu um menntastefnuna m.a. kynnt almenningi til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda (mál nr. 60/2020). Þar kom m.a. fram mikilvægi þess að námsmat væri fjölbreytt og styddi við hæfni til framtíðar. Nokkuð var fjallað um framtíð námsmats í samráði um nýja stofnun á sviði menntamála sem leiddi til lagasetningar um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu (mál nr. 195/2022 og 38/2023 í samráðsgátt stjórnvalda), einkum um hlutverk nýrrar stofnunar í

framkvæmd námsmats. Nokkuð var fjallað um námsmat í samráði meðal annars við börn sem fór fram á farsældarþingi sem mennta- og barnamálaráðherra stóð fyrir þann 4. september 2023. Hjá börnum á þinginu kom meðal annars fram að það þyrfti að nútímavæða nám. Kallað var eftir fjölbreyttari kennsluaðferðum, námsmati og námsefni, ásamt því að menntun kennara samræmdist betur nútímaþörfum skólans. Á þinginu komu fram þau sjónarmið hjá börnum að þau vildu hafa námsmat en að börn ættu að hafa meiri áhrif á hvað þau lærðu og hvernig það væri metið. Mennta- og barnamálaráðuneytið stóð jafnframt fyrir samráði við börn í tengslum við vinnu við lagasetningu um inngildandi menntun og skólaþjónustu. Í janúar og febrúar 2023 voru haldnir samráðsfundir með börnum ungmennum í grunn- og framhaldsskólum. Skólar og ungmennaráð voru heimsótt í öllum landsfjórðungum, alls 256 börn í 1.-10. bekk í ellefu skólum af höfuðborgarsvæðinu, Suðurnesjum, Austurlandi, Norðurlandi og Vestfjörðum. Í samráðinu kom fram að nútímavæða þyrfti ýmsa þætti skólakerfisins, orðaforði væri annar en börnin þekki og ekki sé tekið tillit til breytinga á samfélaginu, sérstaklega varðandi tækninýjungar.

Jafnframt hefur á undanförunum árum farið fram samráð sem lýtur beint að fyrirkomulagi samræmds námsmats í grunnskólum. Áður hefur verið fjallað um skýrslu starfshóps um framtíðarstefnu um samræmt námsmat, sem þáverandi mennta- og menningarmálaráðherra skipaði í apríl 2018. Starfshópurinn var skipaður einstaklingum úr breiðum hópi hagsmunaaðila og stóð fyrir samráði um tillögur sínar sem endanlega voru mótaðar í skýrslu hópsins sem var gefin úr árið 2020. Þá má nefna að í aðdraganda þess að Alþingi setti lög nr. 79/2022, sem afnámu skyldu til að halda samræmd könnunarpróf til loka árs 2024, komu haghafar sjónarmiðum á framfæri við Alþingi.

Drög að stefnu um nýtt námsmat grunnskóla - matsferill voru kynnt almenningi í samráðsgátt stjórnvalda þann 13. mars 2023 (mál nr. 61/2023). Þar var sérstaklega kallað eftir athugasemdum og afstöðu frá kennurum, skólastjórnendum og öðrum haghöfum um framtíðarsýn á námsmat. Átta umagnir bárust í samráðsgátt, þrjár frá einstaklingum og fimm frá félagasamtökum eða stofnunum. Í umsögnunum kom meðal annars fram að um væri að ræða jákvætt innlegg í þróun námsmats sem fæli í sér mikilvægt skref í þá átt að tengja námsmat við áherslur í gildandi aðalnámskrá, hæfniviðmið og þróun námsgagna. Mikilvægt væri að færa námsmat nær nemendum og kennurum sem verkfæri til umbóta, skólaþróunar og framfara og mjög í anda leiðsagnarmats. Einnig kom fram það sjónarmið að breytingarnar myndu henta þeim nemendum sem þurfa vegna fötlunar á því að halda og eiga rétt á að tekið sé mið af getu og þörfum þeirra og hvar þeir eru staddir námslega hverju sinni. Í umsögnunum kom þó jafnframt fram gagnrýni á valfrelsi sem geri samanburð niðurstaðna ólíkra skóla í gegnum Matsferil ómögulegan. Bent var á að mikilvægt væri að kennarar gætu fengið í hendur upplýsingar um hvernig nemendur þeirra standa miðað við aðra nemendur á landinu. Fleiri umsagnaraðilar tóku í svipaðan streng og bentu á að ef afla ætti sambærilegra upplýsinga um stöðu nemenda yrði að leggja fyrir sambærilegt mælitæki og á svipuðum tíma.

Á þessum grundvelli var haldið áfram að vinna áform um breytingu á lögum um grunnskóla (námsmat) sem voru kynnt almenningi til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda þann 5. júlí 2024 (mál nr. S-140/2024). Tólf umsagnir bárust um áformin, þar af átta umsagnir í nafni einstaklinga og fjórar umsagnir frá samtökum. Í umsögnunum komu fram mörg sömu sjónarmið og áður höfðu verið sett fram í tengslum við samráð um matsferil, þ.m.t. um nýtt námsmat sem verkfæri til umbóta og framfara og gagnrýni á valfrelsi skóla við að nýta samræmd matstæki. Þessi sjónarmið hafa haft mótandi áhrif á þá leið sem lögð er til í frumvarpinu þar sem lagt er til að Miðstöð menntunar og skólaþjónustu sjái grunnskólum fyrir matstækjum sem þau hafa svigrúm til að nota ásamt því að lagt sé fyrir skyldbundið samræmt

námsmat, sem er að hluta bundið í lög og að hluta skilgreint nánar eftir ákvörðun ráðherra hverju sinni.

Í áður nefndu samráði um áform um lagasetninguna fjölluðu umsagnaraðilar um tímalínu innleiðingar nýs samræmds námsmats. Þar komu fram sjónarmið um að mikilvægt sé fyrir nemendur og grunnskóla landsins að fram fari samræmdar mælingar á árangri og óráðlegt væri að leggja af samræmd próf áður en nýtt samræmt matskerfi hefði verið innleitt. Þótt tekið sé undir mikilvægi þess að verkefninu sé flýtt eins og kostur er þarf á sama tíma að tryggja, m.a. með samráði og prófunum, að ný matstæki nái markmiðum sínum. Alþingi hefur þegar ákveðið að fresta samræmdum könnunarprófum til loka árs 2024 og gerir frumvarp þetta því ráð fyrir fyrirlagningu nýrra samræmdra prófa skólaárið 2025-2026.

Drög að frumvarpinu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda ...

6. Mat á áhrifum.

Gert er ráð fyrir að samþykkt frumvarpsins hafi jákvæð áhrif á börn af öllum kynjum sem stunda nám í grunnskóla. Ný matstæki gefa aukna möguleika á fjölbreytni og að börnum sé mætt í samræmi við þarfir þeirra. Frumvarpið hefur jákvæð áhrif á sveitarfélög sem munu njóta aukins stuðnings ríkisins við faglegt námsmat í grunnskólum. Þá er talið að fjölbreytt matstæki hafi jákvæð áhrif á menntun í stærra samhengi og starfsaðstæður í skólum landsins.

Í frumvarpinu er fjallað um heimildir ráðherra til að vinna upplýsingar um námsmat. Ekki er um að ræða grundvallarbreytingu frá eldri lögum enda hafa skólar, ráðuneytið og undirstofnanir í áratugi unnið með persónugreinanlegar upplýsingar um námsárangur. Frumvarpinu er ætlað að skýra þessar heimildir og verður því ekki litið svo á að það feli í sér slíkar breytingar á heimildum stjórnvalda til að vinna persónuupplýsingar að nauðsynlegt sé að gera sérstakt mat á persónuvernd vegna þeirra.

Mat á fjárhagsáhrifum.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til breytingar á 4. gr. laga um grunnskóla, nr. 91/2008, þar sem fjallað er um hlutverk ráðherra við framkvæmd laga um grunnskóla. Markmið breytinganna er að tryggja að upplýsingar um námsmat í grunnskólum verði nýttar til stefnumótunar í grunnskólum.

Í 1. tölul. er lagt til að skýrt verði kveðið á um að ráðherra geti unnið með upplýsingar um námsmat nemenda í grunnskólum. Markmið greinarinnar er að eyða vafa um heimildir til að vinna miðlægt með niðurstöður námsmats á grundvelli laga um grunnskóla, bæði námsmats sem lagt er fyrir með samræmdum hætti og niðurstöður matstækja sem skólar hafa valfrelsi um að nota, ásamt bakgrunnsbreytum sem veita upplýsingar um viðkomandi nemanda.

Í 1. málsl. 2. tölul. er lagt til að við skyldu ráðherra til að veita Alþingi skýrslu um skólastarf í grunnskólum bætist almenn skylda til að birta reglulega ópersónugreinanlegar upplýsingar um stöðu skólastarfs hér á landi. Mikilvægt er að stefnumótandi ákvarðanir, bæði þær sem eru teknar á vegum ríkis og sveitarfélaga, séu byggðar á góðum og tímalegum gögnum. Þróun mælaborðs um farsæld barna hefur sýnt fram á kosti þess að upplýsingar um stöðu barna séu birtar með reglulegum hætti. 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.

Í 2. málsl. 2. tölul. er fjallað um heimild ráðherra til að fela Miðstöð menntunar og skólaþjónustu gagnavinnslu samkvæmt þessari grein. Í lögum um grunnskóla, þ.m.t. 39. gr. laganna, eru lagðar skyldur á ráðherra sem honum er jafnframt heimilt að fela Miðstöð menntunar og skólaþjónustu að framkvæma. Í framkvæmd hafa komið upp spurningar um hvort miðstöðinni sé í þessum tilvikum jafnframt heimilt að vinna með upplýsingar, þ.m.t. persónuupplýsingar, sem tengjast þessum verkefnum. Svo ekki vakni vafi um þessa þætti er lagt til að sérstaklega verði kveðið á um þessa heimild í lögum.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um breytingar sem eru lagðar til á 27. gr. laga um grunnskóla þar sem fjallað er um námsmat.

Í 1. tölul. eru lagðar til breytingar á skilgreiningu laga um grunnskóla á því hvað felst í námsmati. Engar breytingar hafa orðið á þessu ákvæði frá því að lög um grunnskóla voru sett árið 2008 og því talin ástæða til að uppfæra skilgreininguna. Meðal breytinganna er að horfið er frá því að vísa til þess að nemendur þurfi sérstaka aðstoð en þess í stað fjallað um að börn þurfi viðeigandi kennslu og stuðning.

Í 2. tölul. er lagt til að við ákvæðið bætist ný málsgrein sem fjallar um hlutverk Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu við að sjá grunnskólum fyrir safni matstækja og annarra tækja til skimana og athugana á einstaklingum eða hópum. Er ákvæðið til fyllingar c-lið 1. mgr. 4. gr. laga um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, nr. 91/2023, en þar er skilgreint hlutverk stofnunarinnar að byggja upp og halda utan um ýmis matstæki og skimanir. Felst í ákvæðinu að aukin lagaskylda er á stofnuninni að sjá grunnskólum fyrir matstækjum. Þá felur ákvæðið í sér að skýrt er að matstæki Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu koma til viðbótar almennu námsmati sem er liður í framkvæmd skólastarfs.

Um 3. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til breytingar á 39. gr. laga um grunnskóla þar sem fjallað er um samræmt námsmat.

Í fyrsta lagi eru lagðar til breytingar á orðalagi. Í 5. tölul. eru lagðar til breytingar á fyrirsögn greinarinnar. Með því er leitast við að skýra að ákvæðið fjallar um námsmat sem er skylt að leggja fyrir nemendur í grunnskólum og gera greinarmun á slíku skyldubundnu námsmati og öðrum matstækjum sem eru eftir atvikum stöðluð eða samræmd að hluta. Af sömu ástæðu eru lagðar til breytingar á orðalagi í a-lið 1. tölul. og a-lið 3. tölul. Þá er í b-lið 1. tölul. og og jafnframt í a-lið 3. tölul. lagt til að orðið könnunarpróf sé fellt brott og þess í stað koma orðin samræmt námsmat eða matstæki. Af sömu ástæðu er lagt til brottfall orðsins „prófa“ í a-lið 4. tölul. Jafnframt eru lagðar til breytingar á orðalagi í 4. tölul. ákvæðisins sem er til skýringar á því að ákvæðið fjallar um samræmt námsmat sem skylt er að leggja fyrir ákveðna aldurshópa grunnskólanemenda en ekki valkvæð samræmd matstæki.

Í öðru lagi eru í c-lið 1. mgr. lagðar til breytingar sem eiga að skýra tilgang skyldubundins samræmds námsmats. Er ætlunin að draga fram að ekki er sami tilgangur með skyldubundnu samræmdu námsmati og almennu námsmati innan grunnskóla, sbr. 1. tölul. 2. gr.

Í þriðja lagi eru í 2. tölul. ákvæðisins lagðar til breytingar sem eiga að innleiða samræmt námsmat fyrir alla nemendur. Í fyrsta lagi kemur fram í ákvæðinu að skylt sé að leggja fyrir samræmt námsmat. Af 1. mgr. 39. gr. laga um grunnskóla er skýrt að skylda til að sjá til þess að samræmt námsmat sé lagt fyrir hvílir á ráðherra en samkvæmt 4. mgr. sömu greinar hefur

Miðstöð menntunar og skólaþjónustu umsjón með gerð og framkvæmd samræmds námsmats. Í ákvæðinu felst jafnframt að nemendum í grunnskóla er skylt að undirgangast samræmt námsmat, sbr. þó undanþágur í 3. mgr. 39. gr. laganna. Þá felst í ákvæðinu að grunnskólum er skylt að gera ráðstafanir svo unnt sé að leggja samræmt námsmat fyrir. Í 2. tölul. ákvæðisins felast fyrirmæli til ráðherra um grunnfyrirkomulag samræmds námsmats. Í ákvæðinu felst að ráðherra verður að sjá til þess að samræmt námsmat sé lagt fyrir nemendur í 4., 6. og 9. bekk í íslensku og stærðfræði. Rétt er að túlka sem vísað er til í ákvæðinu rúmt, og t.d. þannig að innan greinarinnar íslensku geti rúmast lesskilningur, málnotkun, ritun og íslenska sem annað mál. Þessu er ætlað að innleiða tillögu starfshóps um markmið, hlutverk, framkvæmd og fyrirkomulag samræmdra könnunarprófa, en hópurinn gerði ráð fyrir skyldu til að leggja fyrir tiltekin próf í stærðfræði, lesskilningi og íslensku sem öðru máli. Til viðbótar við fyrirmæli um þetta skyldubundna námsmat gerir ákvæði ráð fyrir því að ráðherra tekið ákvörðun um frekara skyldubundið samræmt námsmat, t.d. í ensku og náttúrufræði. Ákvæðið gerir ráð fyrir að þessir þættir verði nánar útfærðir í reglugerð, sbr. b-liður 4. tölul.

Í 1. málsl. b-liðar 3. tölul. er lagt til að við umfjöllun um heimild skólastjóra til að veita undanþágu frá samræmdu námsmati bætist skýr skylda skólastjóra til að skrá ástæður þess að slík undanþága er veitt. Mikilvægt getur verið fyrir úrvinnslu tölfraðiupplýsinga um námsmat að fyrir liggi hvaða börn þreyta ekki samræmt námsmat. Skylda skólastjóra til að skrá ástæður undanþága er mikilvægur liður í því að góðar upplýsingar liggi fyrir um undanþágur og þar með þá mynd sem er dregin upp af stöðu skólakerfisins með skyldubundnu samræmdu námsmati. Litið er til þess að byggðir verði upp miðlægir innviðir fyrir skráningu og úrvinnslu þessara upplýsinga.

Þá felst í 2. málsl. b-lið 3. tölul. það nýmæli að þegar sérstaklega stendur á og vegna óviðráðanlegra ytri aðstæðna sé ráðherra heimilt að fella niður samræmt námsmat á tilgreindum tíma, þó aldrei lengur en í eitt skólaár í senn. Ákvæðið felur í sér að þegar upp koma alvarleg áföll sem hafa áhrif á skólastarf, t.d. náttúruhamfarir, sé hægt að fella niður samræmt námsmat bæði á landinu öllu og á afmörkuðum svæðum. Í þessum tilvikum verður að telja að mikilvægara sé fyrir hagsmuni barna í grunnskólum að forgangsraða öðrum þáttum skólastarfs en samræmdu námsmati.

Um 4. gr.

Í ákvæðinu er lagt til nýtt ákvæði til bráðabirgða við lög um grunnskóla sem seinkar gildistöku reglna sem fjalla um skyldubundið samræmt námsmat. Þar er annars vegar kveðið á um að Miðstöð menntunar og skólaþjónustu verði tilbúin með samræmt námsmat í íslensku og stærðfræði fyrir 4., 6. og 9. bekk skólaárið 2025-2026, sem er lagt fyrir í öllum skólum en ráðherra gert að styðja við skóla í þeirri innleiðingu og framkvæmd og meta þörf fyrir svigrúm í framkvæmd og/eða nauðsynlegar útfærslur á fyrsta ári framkvæmdar.

Um 5. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.