

## Frumvarp til laga

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

Frá mennta- og barnamálaráðherra.

#### 1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. mgr. 4. gr. laganna:

- Á eftir 1. másl. kemur nýr máslíður, svohljóðandi: Þar á meðal eru upplýsingar um námsmat nemenda í grunnskólum.
- Við bætast tveir nýir máslíðir, 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. másl. 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. Tilgangur námsmats er að veita heildstæða mynd af námslegri stöðu og framförum nemenda jafnt og þétt yfir skólagönguna, hvernig tekst að mæta markmiðum aðalnámskrár og veita upplýsingar um þau börn sem kunna að þurfa stuðning vegna framvindu í námi og þroska.
- Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:  
Til viðbótar við 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“ kemur: skyldubundnu.
  - Í stað orðsins „könnunarpróf“ kemur: matstæki.
  - Við bætist nýr máslíður, svohljóðandi: Tilgangur skyldubundins samræmds námsmats er að veita samanburðarhæfar upplýsingar um námsárangur og fá þar með mynd af stöðu einstakra nemenda, grunnskóla, sveitarfélaga og skólakerfisins í heild.
2. mgr. orðast svo:  
Skylt 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.

- c. Eftirfarandi breytingar verða á 3. mgr.:
1. Í stað orðanna „þreyta könnunarpróf“ kemur: undirgangast skyldubundið samræmt námsmat.
  2. Við bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Skólastjóri skal skrá ástæður þess að veitt er undanþága frá skyldubundnu samræmdu námsmati.
- d. Á eftir 3. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
- 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.
- e. Eftirfarandi breytingar verða á 4. mgr.:
1. Orðin „og prófa“ í 1. másl. falla brott.
  2. Við 1. másl. bætist: sbr. jafnframt 2. mgr. 27. gr.
  3. 2. másl. orðast svo: Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um fyrirkomulag og framkvæmd samræmds námsmats, þ.m.t. skyldubundins samræmds námsmats, þar á meðal um tíðni fyrir lagna, námsgreinar sem samræmt námsmat nær til og undanþágur nemenda frá skyldubundnu samræmdu námsmati.
- f. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Skyldubundið samræmt námsmat.*

4. gr.

Í stað orðanna „þreyta könnunarpróf“ í 3. másl. 2. mgr. 46. gr. laganna kemur: undirgangast skyldubundið samræmt námsmat.

5. gr.

Í stað orðanna „samræmdra könnunarprófa“ í 2. másl. 1. mgr. 47. gr. a kemur: samræmds námsmats.

6. gr.

Við lög in bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. 39. gr. skal skyldubundið samræmt námsmat í íslensku og stærðfræði koma til innleiðingar og framkvæmda í öllum grunnskólum skólaárið 2025–2026. Ráðherra tryggir skólum fullnægjandi stuðning við innleiðingu og metur þörf fyrir svigrúm og útfærslur á fyrsta ári framkvæmdar.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

## Greinargerð.

### 1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í mennta- og barnamálaráðuneyti. Frumvarpið var lagt fram á 155. löggjafarþingi (272. mál) en náði ekki fram að ganga. Frumvarpið er nú endurflutt með fáeinum breytingum.

Frumvarpið er mikilvægur liður í þeirri sókn í menntamálum sem boðuð er í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins. Það styður einnig við markmið menntastefnu fyrir árin 2021–2030, sbr. þingsályktun nr. 16/151 á 151. löggjafarþingi, þar sem gæði eru sett í forgrunn. Litið hefur verið til þess leiðarljóss sem kemur m.a. fram í greinargerð með þingsályktunartillögunni að með námsmati skuli hæfni nemenda metin 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.

Undanfarin ár hefur mikil vinna verið lögð í verkefni sem fékk heitið Matsferill og er unnið af Miðstöð menntunar og skólaþjónustu. Um er að ræða safn matstækja sem er ætlað að draga 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 aðlaga 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 byggist á stefnumótunarvinnu sem hefur farið fram undanfarin ár, þar á meðal skýrslunni *Framtíðarstefna um samræmt námsmat – Tillögur starfshóps um markmið, hlutverk, framkvæmd og fyrirkomulag samræmdra könnunarprófa*, frá árinu 2020. Þá hefur farið fram viðtækt samráð, sbr. 5. kafla.

## 2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

### 2.1. Almenn um námsmat.

Námsmat er órjúfanlegur hluti af námi og kennslu og er mat á hæfni og framförum nemenda reglubundinn þáttur í skólastarfi. Samkvæmt aðalnámskrá grunnskóla er megintilgangur námsmats að afla upplýsinga um námslega stöðu nemenda. Með námsmati er þannig fylgst með því hvort nemendur hafi tileinkað sér þá þekkingu, leikni og hæfni sem felst í þeim hæfni- viðmiðum, námsmarkmiðum og matsviðmiðum sem unnið er að hverju sinni. Með námsmati fást upplýsingar um námslega stöðu nemenda á þeim tímamarki sem þeirra er aflað.

Þegar upplýsingar úr námsmati eru nýttar á markvissan hátt er m.a. unnt að styrkja kennslu og kennsluaðferðir til að bæta námsárangur nemenda og efla samstarf og samskipti heimila og skóla. Þá geta upplýsingar úr námsmati verið mikilvægar til að átta sig á stöðu einstakra námsþópa, skóla, sveitarfélaga og landshluta og stöðu skólakerfisins í heild og að skólastjórnendur og stefnumótandi aðilar geti fylgst með þróun námsárangurs.

Útfærsla námsmats skiptir jafnframt máli, 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 fyrirmæli aðalnámskrár um fjölbreytt 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 og að nota sama matstæki fyrir alla nemendur.

### 2.2. Námsmat í íslenskum grunnskólum.

Í lögum um grunnskóla, nr. 91/2008, eru tvö ákvæði um námsmat. Annars vegar er í 27. gr. laganna kveðið á um almenn námsmat sem er reglubundinn liður í skólastarfi og á ábyrgð grunnskóla. Í ákvæðinu er m.a. fjallað um tilgang námsmats og samskipti foreldra, barna og skóla um námsmat, þar á meðal endurskoðun á niðurstöðu námsmats. Ákvæðinu hefur einungis lítilllega verið breytt frá því að lög um grunnskóla voru sett árið 2008. Hins vegar er

í 39. gr. laga um grunnskóla kveðið á um samræmt námsmat sem er á ábyrgð ráðherra. Í ákvæðinu er fjallað um samræmd könnunarpróf sem skulu lögð fyrir alla nemendur í ákveðnum námsgreinum og í ákveðnum bekkjum. Fyrirkomulag samræmds námsmats hefur tekið nokkrum breytingum á gildistíma gildandi laga um grunnskóla og frá tíð eldri laga um grunnskóla, nr. 66/1995. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum um grunnskóla, nr. 91/2008, kemur til að mynda fram að samræmt námsmat hafi á þessum tíma verið umdeilt, m.a. vegna þess að mismunandi hlutverk námsmatsins væru ekki samrýmanleg, að prófin stýrðu of mikið skólastarfi og væru ekki nægjanlega fjölbreytt. Frá árinu 2016 voru samræmd könnunarpróf rafræn. Framkvæmd þeirra gekk ekki snurðulaust fyrir sig og fyrir kom að nemendur lentu í vandræðum með að þreyta prófið í rafrænu prófakerfi.

Í stefnumótunarvinnu sem fór fram á árunum 2018–2021 kom skýrt fram að gera þyrfti breytingar á samræmdu námsmati til að mæta betur þörfum nemenda og skólakerfisins. Í áður nefndri skýrslu starfshóps, *Framtíðarstefna um samræmt námsmat* frá árinu 2020, var lagt til að prófin, í þeirri mynd sem þau höfðu verið lögð fyrir, yrðu ekki þróuð frekar og notkun þeirra hætt. Árið 2021 urðu alvarlegir hnökror 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 COVID-19 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. Voru lög þess efnis samþykkt á Alþingi á 152. löggjafarþingi sumarið 2022, sbr. lög nr. 79/2022, um breytingu á lögum um grunnskóla, nr. 91/2008. Í greinargerð með frumvarpi til laganna kom fram að meginefni þess væri að veita stjórnvöld kost á að vinna úr þeirri stöðu sem þá var komin upp og skipuleggja frekari faglega vinnu í breiðu samráði. Í nefndaráliti allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis um frumvarpið (þskj. 1160, 579. mál) 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 markmið að veita skólum, nemendum og foreldrum betri upplýsingar um stöðu nemenda. Jafnframt væri mikilvægt að tryggja gott samráð við hagsmunaaðila við þá vinnu.

Í samræmi við framangreint hefur frá árinu 2022 verið unnið að nýju fyrirkomulagi samræmds námsmats undir yfirheiti *Matsferill*. Á sama tíma hafa verið gerðar breytingar á skipulagi menntamála hjá ríkinu, einkum með niðurlagningu Menntamálastofnunar og flutningi verkefna hennar til nýrrar stofnunar, Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu, og mennta- og barnamálaráðuneytis 1. apríl 2024.

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

Miðstöð menntunar og skólaþjónustu hefur undanfarið unnið að nýju fyrirkomulagi námsmats sem hefur yfirheitið *Matsferill* og 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 hæfnivíðmiðum aðalnámskrár og mæta þörfum allra barna. Meðal kosta þess að ríkið þrói *Matsferil* miðlægt 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 eru að nokkru leyti frábrugðin samræmdum könnunarprófum. Fyrirlögn þeirra verður sveigjanlegri en eldri prófa þar sem hún miðast við matsglugga en ekki einn ákveðinn dag. Matsglugginn er útfærður þannig að niðurstöðurnar verða samanburðarhæfar en á sama tíma gefur sveigjanleiki fyrirlagnarinnar betri möguleika á að laga matstæki að kennsluskipulagi hvers skóla. Ætlunin er að hverju matstæki fylgi aldursbundin viðmið um framvindu sem gefa jafnframt 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 áherslu 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 skólaárið 2025–2026. Samhliða hefur verið unnið að fjölbreyttum matstækjum, t.d. ramma til mats og kennslu í ritun, skimunarprófinu LANIS og málþroska-prófum. Þá er unnið að þeirri framtíðarsýn að prófin séu í flestum tilvikum stafræn og að aðgengi að niðurstöðum verði gott.

#### 2.4. Nauðsyn lagasetningar.

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 hlutverk stofnunarinnar sé 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 í bráðabirgðaákvæði VI laga um grunnskóla er kveðið á um að fallið sé frá skyldu skv. 39. gr. til að leggja fyrir samræmt könnunarpróf til ársloka 2024. Við þinglega meðferð frumvarpsins sem leiddi umrætt bráðabirgðaákvæði í lög (579. mál á 152. löggjafarþingi) kom skýrt fram að áformað væri að gera breytingar á fyrirkomulagi samræmds námsmats. Felur frumvarp þetta í sér ákvæði sem taka eiga við af þessum reglum.

Þá hefur mikil umræða verið um gagnaöflun um stöðu skólakerfisins, þar á meðal 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 nauðsynlegt að styrkja lagaumhverfi varðandi gögn sem varpa ljósi á stöðu skólakerfisins, einkum námsmats.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er lagt til að fela ríkinu lagalega ábyrgð á því að leggja grunnskólum til safn matstækja. Í því sambandi eru lagðar til breytingar á 27. gr. laga um grunnskóla sem er jafnframt til samræmis og fyllingar c-lið 1. mgr. 4. gr. laga um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu. Breytingarnar eru einkum á skilgreiningu námsmats en einnig bætist við málsgrein um matstæki ríkisins sem kemur til viðbótar við það námsmat sem er reglubundinn þáttur í almennu skólastarfi og á ábyrgð grunnskóla.

Þá er í frumvarpinu lagðar til breytingar á 39. gr. laga um grunnskóla 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 en breytingar verði á tilhögun matsins. Í fyrsta lagi er um að ræða breytingar á hugtakanotkun. Horfið er frá því að nota hugtakið *könnunarpróf* en þess í stað verði notuð hugtökin *samræmt námsmat* og *matstæki*. Jafnframt er gerður greinarmunur á milli skyldubundins samræmnds námsmats og valkvæðra samræmdra matstækja. Með breytingunum er ætlunin að ná betur utan um matstækin sem nú eru í þróun undir yfirheitinu Matsferill. 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 unglingsstigi 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. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að samræmt námsmat verði innleitt og komi til framkvæmda um land allt skólaárið 2025–2026. 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 ráðherra sé heimilt að fella niður samræmt námsmat vegna óviðráðanlegra ytri aðstæðna. Á undanförunum árum hafa komið upp sérstakar aðstæður sem taldar eru réttlæta að unnt verði að fella niður samræmt námsmat annaðhvort um allt land eða á ákveðnum svæðum og er hér einkum lítið til heimsfaraldurs COVID-19 og jarðhræringa í Grindavíkurbæ.

Í frumvarpinu eru jafnframt lagðar til breytingar á ákvæðum laga um grunnskóla sem fjalla um vinnslu gagna og lagt til að heimildir um gagnavinnslu séu gerðar skýrari. Annars vegar varðandi 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. Hins vegar er varðar heimildir ráðherra til að fela Miðstöð menntunar og skólalajónustu vinnslu gagna en markmið ákvæðisins er að tryggja skilvirkni og koma í veg fyrir tvíverknað við gagnaöflun. Þá er lagt til að kveðið verði 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 lítið 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 skólasamfélagið í heild, 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 viðum skilningi samfélagið allt.

Undanfarin ár hefur farið fram viðtækt 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 á vefnum Ísland.is (mál nr. S-60/2020). Þar kom m.a. fram mikilvægi þess að námsmat væri fjölbreytt og styddi við hæfni til framtíðar. Þá var nokkuð fjallað um framtíð námsmats í samráði um nýja stofnun á sviði menntamála, Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, einkum þegar kom að hlutverki nýrrar stofnunar í framkvæmd námsmats (mál nr. S-195/2022 og S-38/2023). Að auki var nokkuð fjallað um námsmat í samráði m.a. við börn sem fór fram á farsældarþingi sem mennta- og barnamálaráðherra stóð fyrir 4. september 2023. Hjá börnum á þinginu kom m.a. fram að það þyrfti að nútímavæða nám. Kallað var eftir fjölbreyttari kennsluáðferðum, námsmati og námsefni, ásamt því að menntun kennara samræmdist betur nútímaþörfum skóla. Á þinginu komu fram þau sjónarmið hjá börnum að þau vildu hafa námsmat en að þau ættu að hafa meiri áhrif á námsval og námsmatið. Mennta- og barnamálaráðuneytið stóð jafnframt fyrir samráði við börn í tengslum við undirbúning frumvarps um inngildandi menntun og skólaþjónustu. Í janúar og febrúar 2023 voru haldnir samráðsfundir með börnum og ungmennum í grunn- og framhaldsskólum. Skólar og ungmennaráð voru heimsótt í öllum landsfjórðungum, eða alls 256 börn í 1.–10. bekk í ellefu skólum á höfuðborgarsvæðinu, Suðurnesjum, Austurlandi, Norðurlandi og Vestfjörðum. Í samráðinu kom fram að nútímavæða þyrfti ýmsa þætti skólakerfisins, orðaforði væri annar en börnin þekktu og ekki væri tekið tillit til breytinga á samfélaginu, sérstaklega varðandi tækninýjungar.

Jafnframt hefur á undanförunum árum farið fram samráð sem lýtur 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 út árið 2020. Þá má nefna að í aðdraganda setningar laga um breytingu á lögum um grunnskóla, nr. 79/2022, sem afnámu skyldu til að halda samræmd könnunarpróf til loka árs 2024, komu haghafar sjónarmiðum á framfæri við Alþingi við þinglega meðferð málsins.

Drög að stefnu um nýtt námsmat grunnskóla – Matsferil – voru kynnt almenningi í samráðsgátt stjórnvalda 13. mars 2023 (mál nr. S-61/2023). Þar var sérstaklega kallað eftir athugasemdum og afstöðu frá kennurum, skólastjórnendum og öðrum haghöfum um framtíðarsýn á námsmat. Átta umsagnir bárust í samráðsgátt, þrjár frá einstaklingum og fimm frá félagsamtökum eða stofnunum. Í umsögnunum kom m.a. 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 í anda leiðsagnarmats. Einnig komu fram sjónarmið um að nýtt fyrirkomulag námsmats myndi henta betur nemendum sem þurfa vegna fötlunar á því að halda, og eiga rétt á, að tekið sé mið af getu þeirra og þörfum og hvar þeir eru staddir námslega hverju sinni. Í umsögnunum kom þó jafnframt fram gagnrýni á valfrelsi sem gerði samanburð á niðurstöðum mismunandi skóla ómögulegan. Bent var á að mikilvægt væri að kennarar gætu fengið í hendur upplýsingar um

hvernig nemendur stæðu miðað við aðra nemendur á landinu. Fleiri umsagnaraðilar tóku í sama 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 5. júlí 2024 (mál nr. S-140/2024). Þrettán umsagnir bárust um áformin, þar af níu í nafni einstaklinga og fjórar 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 hafi svigrúm til að nota ásamt því að lagt sé fyrir skyldubundið samræmt námsmat, sem verði að hluta bundið í lög og að hluta skilgreint nánar eftir ákvörðun ráðherra hverju sinni. Í samráði í tengslum við áform um lagasetningu fjölluðu umsagnaraðilar jafnframt um tímalínu innleiðingar nýs samræmds námsmats. Þar komu fram sjónarmið um að mikilvægt væri fyrir nemendur og grunnskóla landsins að fram færu samræmdar mælingar á árangri og óráðlegt væri að leggja niður samræmd próf áður en nýtt samræmt matskerfi hefði verið innleitt. Þótt tekið væri undir mikilvægi þess að verkefninu væri flýtt eins og kostur er þyrfti á sama tíma að tryggja, m.a. með samráði og prófunum, að ný matstæki næðu markmiðum sínum. Í samræmi við framangreint gerir frumvarp þetta ráð fyrir fyrirlögn nýs samræmds námsmats á skólaárinu 2025–2026.

Drög að frumvarpinu lágu fyrir í ágúst 2024 og bárust ráðuneytinu viðbrögð frá hagsmunaaðilum í tengslum við þá vinnu. Frumvarpsdrögin voru kynnt almenningi til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda 16. ágúst 2024 (mál nr. S-156/2024) og bárust fimm umsagnir um drögin. Umsagnaraðilar fögnuðu ýmsum þáttum frumvarpsins og þá komu fram sjónarmið sem áður höfðu komið fram í samráði. Kom m.a. fram að leggja ætti áherslu á að vanda til verka við fyrstu fyrirlögn nýs samræmds námsmats frekar en að verkefninu yrði flýtt eins og kostur væri. Fram komu sjónarmið um að lögfesta ætti samræmd lokapróf við lok grunnskóla sem kæmu til viðbótar við samræmt námsmat samkvæmt frumvarpinu en þau sjónarmið leiddu ekki til breytinga á frumvarpinu. Í einni umsögn kom fram hvatning til stjórnvalda um að líta til aukinnar samvinnu við menntatæknifyrirtæki sem bjóða tæknilausnir með innbyggðan námsmatsferil frekar en að þróa slíka viðbót frá grunni. Í annarri umsögn kom hins vegar fram að mikilvægt væri að hafa í huga að í samræmdu námsmati fælist ekki eingöngu samræming á prófatriðunum sjálfum heldur einnig fyrirlögninni, yfirferð verkefnanna, hverjir væru próftakar, hversu oft prófin væru tekin, hvenær þau væru haldin, aldri próftaka o.s.frv. Þessar ábendingar leiddu ekki til breytinga á frumvarpinu en rétt er að fram komi að frumvarpið er tæknilega hlutlaust. Í umsögnunum komu jafnframt fram ýmis almenn sjónarmið sem tengjast menntakerfinu í heild, t.d. um samkeppni og tækni, sem ráðuneytið mun rýna í tengslum við aðra stefnumótunarvinnu.

## 6. Mat á áhrifum.

Gert er ráð fyrir að ný ákvæði 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. Ákvæðin munu hafa jákvæð áhrif á sveitarfélög sem munu njóta aukins stuðnings ríkisins við faglegt námsmat í grunnskólum. Þá er talið að fjölbreytt matstæki og samræmd söfnun upplýsinga um námsárangur 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 gildandi lögum enda hafa skólar, ráðuneytið og undirstofnanir um langt skeið unnið með persónugreinanlegar upplýsingar um námsárangur. Ákvæðum frumvarpsins 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 gera eigi sérstakt mat á persónuvernd vegna þeirra. Gert er ráð fyrir að unnið verði mat á áhrifum á persónuvernd fyrir tæknilausnir ríkisins sem tengjast námsmati.

Gert er ráð fyrir að kostnaður ríkisins vegna skyldubundins samræmds námsmats og annarra matsækja Matsferils verði 425 millj. kr. frá og með árinu 2025. Þessi kostnaður felur í sér stöðugildi til að unnt verði að innleiða skyldubundið samræmt námsmat á næsta skólaári og kostnað vegna stafrænnar þróunar, rafræns prófakerfis, innleiðingar, vinnuborðs, kynningar og heimasíðu, sem og kostnað til framtíðar við rekstur kerfis og þjónustu. Kostnaði verði mætt innan ramma þeirra fjárheimilda sem runnið hafa til samræmds námsmats og forgangsröðun verkefna.

### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

#### Um 1. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til breytingar á 2. mgr. 4. gr. laga um grunnskóla, nr. 91/2008, þar sem mælt er fyrir 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 a-lið er lagt til að skýrt verði kveðið á um heimild ráðherra til að vinna upplýsingar um námsmat nemenda í grunnskólum og um leið verði eytt vafa um heimildir til að vinna miðlægt með niðurstöður námsmats á grundvelli laganna. Vinnsluheimildin nær til samræmds námsmats og til niðurstaðna matstækja sem skólar hafa valfrelsi um að nota, auk bakgrunnsbreytna sem veita upplýsingar um viðkomandi nemanda.

Í b-lið er í fyrsta lagi lagt til að ráðherra verði skylt að birta reglulega ópersónugreinanlegar upplýsingar um stöðu skólafarfa hér á landi. Mikilvægt er að stefnumótandi ákvarðanir, bæði þær sem eru teknar á vegum ríkis og sveitarfélaga, séu byggðar á góðum, nýjum og vönduðum gögnum. Þróun mælaborðs um farsæld barna hefur sýnt fram á kosti þess að upplýsingar um stöðu barna séu birtar reglulega. Í samráði um frumvarp þetta kom skýrt fram sú skoðun að upplýsingar um námsmat ættu að vera aðgengilegar en þó með þeim fyrirvara að ákvarðanir um birtingu og úrvinnslu gagna yrði að taka mið af því að komið væri til móts við nemendur. Er talið rétt að koma til móts við þessi sjónarmið með því að lögfesta skyldu um reglulega birtingu upplýsinga um stöðu skólafarfa. Ákvæðið tilgreinir sérstaklega að eingöngu verði 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 b-lið er í öðru lagi fjallað um heimild ráðherra til að fela Miðstöð menntunar og skólaþjónustu gagnavinnslu skv. 4. gr. laganna. Í lögnum, 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 heimilt að vinna með upplýsingar, þ.m.t. persónuupplýsingar, sem tengjast þessum verkefnum. Svo að ekki leiki vafi á þessum þætti er lagt til að sérstaklega verði kveðið á um þessa heimild í lögum.

## Um 2. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til breytingar á 27. gr. laganna sem fjallar um námsmat.

Í a-lið eru lagðar til breytingar 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 skilgreiningu námsmats. Þannig er m.a. horfið 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 b-lið er lagt til að við 27. gr. laganna bætist ný málsgrein um aukið hlutverk Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu þegar kemur að matstækjum. Miðstöðinni er þannig ætlað 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 verði á stofnuninni að sjá grunnskólum fyrir matstækjum. Þá felur ákvæðið í sér að skýrt sé að matstæki Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu komi til viðbótar almennu námsmati sem er liður í framkvæmd skólstarfs.

## Um 3. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til breytingar á 39. gr. laganna sem fjallar um samræmt námsmat.

Í fyrsta lagi eru lagðar til breytingar á orðalagi greinarinnar, þ.m.t. á fyrirsögn hennar. Með því er leitast við að gera skýrt 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. Lagðar eru til breytingar á orðalagi 1. og 3. mgr. sem draga fram að skylt er að leggja fyrir samræmt námsmat. Þá er lagt til að í stað hugtakanna *próf* og *könnunarpróf* komi orðin *námsmat* eða *matstæki*. Jafnframt eru lagðar til orðalagsbreytingar á 4. mgr. þar sem tilgreindir eru aldurshópar grunnskólanemenda sem undirgangast skyldubundið samræmt námsmat.

Í öðru lagi er lagt til að við 1. mgr. greinarinnar bætist málslíður sem skýri tilgang skyldubundins samræmds námsmats. Er ætlunin að draga fram að ekki sé sami tilgangur með skyldubundnu samræmdu námsmati og almennu námsmati innan grunnskóla.

Í þriðja lagi eru lagðar til breytingar á 2. mgr. greinarinnar sem eiga að innleiða skyldbundið samræmt námsmat fyrir alla nemendur. Fyrst og fremst kemur fram í ákvæðinu að skylt sé að leggja fyrir samræmt námsmat. Af 1. mgr. greinarinnar er skýrt að skylda til að sjá til þess að samræmt námsmat sé lagt fyrir hvílir á ráðherra en skv. 4. mgr. sömu greinar hefur Miðstöð menntunar og skólaþjónustu umsjón með gerð og framkvæmd skyldubundins samræmds námsmats. Í ákvæðinu felst jafnframt að nemendum í grunnskóla er skylt að undirgangast samræmt námsmat, sbr. þó undanþágur í 3. mgr. greinarinnar. Þá felst í ákvæðinu að grunnskólum er skylt að gera ráðstafanir svo að unnt sé að leggja samræmt námsmat fyrir. Í 3. gr. frumvarpsins felast fyrir mæli til ráðherra um grunnfyrirkomulag samræmds skyldubundins námsmats. Í ákvæðinu felst að ráðherra verði 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 tilvísanir til námsgreina rúmt, t.d. þannig að innan námsgreinarinnar íslensku geti rúmast lesskilningur, málnotkun, ritun og íslenska sem annað mál. Ætlunin er 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 fyrir mæli um þetta skyldubundna samræmda námsmat er í ákvæðinu gert ráð fyrir því að ráðherra geti tekið ákvörðun um frekara skyldubundið samræmt námsmat, t.d. í ensku og náttúrufræði. Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að þetta verði nánar útfært í reglugerð.

Í ákvæðinu er einnig að finna heimild skólastjóra til að veita undanþágu frá samræmdu námsmati en við heimildina bætist skýr skylda skólastjóra til að skrá ástæður þess að slík undanþága sé veitt. Við undirbúning frumvarpsins var ekki talin ástæða til að hreyfa við heimild skólastjóra til að veita undanþágu frá skyldubundu samræmdu námsmati. Er hér einkum litið til 3. gr. barnasáttmálans þar sem kveðið er á um að það sem sé barni fyrir bestu eigi að hafa forgang, en ekki fæst séð að unnt sé að tryggja hagsmuni barna nema með því að hægt sé að veita undanþágu frá samræmdu námsmati. Aftur á móti er talið mikilvægt að halda utan um þessar undanþágur fyrir úrvinnslu tölfraeðiupplýsinga um námsmat þannig að fyrir liggja hvaða börn undirgangast ekki skyldubundið samræmt námsmat. Skylda skólastjóra til að skrá ástæður undanþagna er mikilvægur liður í því að góðar upplýsingar liggja fyrir um þær og þar með sú mynd sem er dregin upp af stöðu skólakerfisins út frá skyldubundnu samræmdu námsmati. Horft er til þess að byggðir verði upp miðlægir innviðir fyrir skráningu og úrvinnslu þessara upplýsinga.

Þá felst í ákvæðinu það nýmæli að þegar sérstaklega standi á og vegna óviðráðanlegra ytri aðstæðna sé ráðherra heimilt að fella niður skyldubundið samræmt námsmat á tilgreindum tíma, þó aldrei lengur en í eitt skólaár í senn. Ákvæðið felur í sér að þegar neyðarástand ríkir sem hefur áhrif á skólastarf, t.d. náttúruhamfarir, sé hægt að fella niður skyldubundið samræmt námsmat bæði á landinu öllu og á afmörkuðum svæðum. Í slíkum tilvikum verður að telja að mikilvægara sé fyrir hagsmuni barna í grunnskólum að forgangsraða öðrum þáttum skólastarfs en skyldubundnu samræmdu námsmati. Ef til skoðunar kemur að fella niður skyldubundið samræmt námsmat í lengri tíma en eitt skólaár er talið rétt að löggjafinn taki afstöðu til þess.

Um 4. og 5. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til orðalagsbreytingar sem endurspeglar breytingar sem lagðar eru til í 3. gr.

Um 6. gr.

Í ákvæðinu er lagt til nýtt ákvæði til bráðabirgða við lögina sem fjallar um gildistöku reglna sem fjalla um skyldubundið samræmt námsmat. Í ákvæðinu er gert ráð fyrir 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 er 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. Í ákvæðinu er mælt fyrir um stuðning ráðherra við innleiðingu og er í því sambandi litið til þess að skýra valdmörk ráðuneytisins og Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu, sbr. d-lið 1. mgr. 4. gr. laga um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, nr. 91/2023, og styðja við forgangsöröðun verkefna, sbr. 2. mgr. 4. gr. sömu laga.

Um 7. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.