

Nefndarálit með breytingartillögu

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

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund gesti frá mennta- og barnamálaráðuneyti, Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Landsamtökunum Þroskahjálpi, ÖBÍ réttindasamtökum, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins, Samtökum menntatæknifyrirtækja og Viðskiptaráði Íslands, ásamt því að fá á fund sinn Meyvant Þórólfsson, prófessor emeritus við Menntavísindasvið Háskóla Íslands.

Nefndinni bárust níu umsagnir sem eru aðgengilegar undir málinu á vef Alþingis sem og tvö minnisblöð frá mennta- og barnamálaráðuneyti og eitt minnisblað frá Miðstöð menntunar og skólaþjónustu.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um grunnskóla, nr. 91/2008, sem er ætlað að aðlaga lagaumhverfið að þróun á nýju safni matstækja fyrir grunnskóla, þar á meðal með því að fjalla um skiptingu ábyrgðar milli ríkis og sveitarfélaga á námsmati, hvenær skylt verði að standa fyrir samræmdu námsmati og að styrkja heimildir ríkisins til að vinna upplýsingar um námsmat.

Umfjöllun nefndarinnar.

Matsferill.

Frumvarpið byggist á stefnumótunarvinnu sem hefur farið fram undanfarin ár, m.a. á skýrslu frá árinu 2020 sem fjallar um framtíðarstefnu um samræmt námsmat. Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar sem er ætlað að ná betur utan um safn matstækja í mörgum námsgreinum sem nú eru í þróun hjá Miðstöð menntunar og skólaþjónustu undir yfirheiti *Matsferill*. Þessum matstækjum 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. Innan Matsferilsins rúmast fjölbreytt matstæki og er þeim ætlað að styðja fjölbreyttar útfærslur á tilhögun náms og auka möguleika kennara til að einstaklingsmiða nám. Frumvarpið kveður jafnframt á um skyldubundið samræmt námsmat í íslensku og stærðfræði fyrir nemendur í 4., 6. og 9. bekk, auk þess sem ráðherra fær heimild til að bæta fleiri greinum við eftir þörfum með reglugerð.

Nefndin hefur fjallað um málið og þar á meðal ábendingar umsagnaraðila. Meiri hlutinn áréttar, líkt og kemur fram í greinargerð, að um sé að ræða langtímaverkefni, þar sem sífellt þurfi að fara fram þróun og endurmat. Þá er tekið fram að frumvarpið er tæknilega hlutlaust og því ekki ætlunin að kveða á um nýtingu tæknilausna en meiri hlutinn beinir því til mennta- og barnamálaráðuneytis að rýna sjónarmið í umsögnum sem kunna að varða nánari útfærslu sem og menntakerfið í stærra samhengi.

Meiri hlutinn telur mikilvægt að málið nái fram að ganga enda séu með því stigin nauðsynleg og tímabær skref varðandi útfærslu námsmats í grunnskólum með fjölbreyttum mats-

tækjum og samræmdri söfnun upplýsinga um námsárangur sem muni styðja betur við skóla-samfélagið í heild. Meiri hlutinn áréttar mikilvægi þess að vandað verði til verka við innleiðingu og framkvæmd á skyldubundnu samræmdu námsmati sem er áætlað að verði í ís-lensku og stærðfræði í öllum skólum skólaárið 2025–2026.

Undanþágur frá samræmdu námsmati.

Með 3. gr. frumvarpsins er lagt til að við 39. gr. laganna bætist ný málsgrein sem kveði á um heimild fyrir ráðherra til að fella niður skyldubundið samræmt námsmat á tilgreindum tíma þegar sérstaklega stendur á og vegna óviðráðanlegra ytri aðstæðna. Þá verður jafnframt til staðar heimild skv. 3. mgr. sama ákvæðis laganna fyrir skólastjóra til að veita nemendum undanþágu frá því að undirgangast skyldubundið samræmt námsmat í einstökum greinum ef gildir ástæður mæla með því og samþykki foreldra liggur fyrir. Til viðbótar við ákvæðið eins og það er nú í lögunum er einnig lagt til að kveða á um að skólastjóri skuli skrá ástæður þess að veitt er undanþága frá skyldubundnu samræmdu námsmati.

Fyrir nefndinni, m.a. í umsögn frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, var fjallað um nauðsyn þess að skýra nánar skilyrði fyrir undanþágu frá skyldubundnu samræmdu námsmati eða niðurfellingu á skyldubundnu samræmdu námsmati þegar sérstaklega stendur á og vegna óviðráðanlegra ytri aðstæðna. Meiri hlutinn tekur undir þau sjónarmið og telur að slíkar undanþágur skuli almennt túlkaðar þröngt. Í greinargerð með fyrirbyggjandi frumvarpi er vísað til þess að á undanföllum árum hafi komið upp sérstakar aðstæður sem taldar eru réttlæta að unnt verði að fella niður samræmt námsmat annaðhvort um land allt eða á ákveðnum svæðum og er þar einkum litið til heimsfaraldurs COVID-19 og jarðhræringa í Grindavíkurbæ. Þá má benda á skýringar sem koma fram í greinargerð með frumvarpi til laga um grunnskóla, nr. 91/2008, þar sem var kveðið á um heimild fyrir skólastjóra til að veita undanþágu frá því að þreyta könnunarpróf. Þar er meðal annars vísað til tilvika þar sem nemendur hafa verið taldir af viðurkenndum greiningaraðila víkja svo frá almennum þroska að þeim henti ekki samræmd próf. Þá hafi undanþága verið veitt ef nemandi hefði orðið fyrir alvarlegu áfalli sem gerði honum tímabundið ókleift að þreyta samræmt próf.

Samkvæmt frumvarpinu kveður ráðherra nánar á um undanþágur nemenda frá skyldubundnu samræmdu námsmati í reglugerð. Meiri hlutinn undirstrikar að ávallt verði horft til þess sem sé barni fyrir bestu í samræmi við 3. gr. barnasáttmálans.

Heimild til vinnslu og birtingar upplýsinga.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á ákvæðum laga um grunnskóla sem fjalla um vinnslu gagna og lagt til að heimildir um gagnavinnslu verði 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 skólaþjónustu vinnslu gagna, en markmið ákvæðisins er að tryggja skilvirkni við gagnaöflun. Þá verði kveðið á um skyldu ráðherra til að birta reglulega ópersónugreinanlegar upplýsingar um stöðu skólastarfs. Líkt og rakið er í greinargerð með frumvarpinu er ekki um að ræða grundvallarbreytingu frá gildandi lögum enda hafa skólar, ráðuneytið og undirstofnanir um langt skeið unnið með persónugreinanlegar upplýsingar um námsárangur. Ákvæðum frumvarpsins sé þó ætlað að skýra þessar heimildir og tryggja að upplýsingar um námsmat í grunnskólum verði nýttar til stefnumótunar í grunnskólum.

Í umsögn frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga er vísað til umfjöllunar í skýrslunni frá 2020 um framtíðarstefnu um samræmt námsmat, en þar er fjallað um sjónarmið varðandi

birtingu niðurstaðna námsmats og lögð áhersla á að skilgreint verði með skýrum hætti hver aðgangur að námsmati verði. Nefndin tekur undir þau sjónarmið og vísar til þess sem fram kemur í greinargerð með frumvarpinu varðandi mikilvægi þess að stefnumótandi ákvarðanir séu byggðar á góðum, nýjum og vönduðum gögnum. Þróun mælaborðs um farsæld barna hafi sýnt fram á kosti þess að upplýsingar um stöðu barna séu birtar reglulega. Meiri hlutinn telur jafnframt að það þurfi að tryggja að birting taki mið af þörfum nemenda og verði í reynd ópersónugreinanleg svo að ekki verði unnt að greina tiltekna einstaklinga út frá samhengi upplýsinga.

Vinnsla persónuupplýsinga.

Í umsögn Persónuverndar kemur fram sú afstaða að a-liður 1. gr. frumvarpsins sé of almennt orðaður. Sé ætlunin að kveða á um heimild til vinnslu persónuupplýsinga þurfi að útfæra ákvæðið nánar í ljósi þess tilgangs sem að er stefnt og þeirra upplýsinga sem álitnar eru nauðsynlegar í því skyni. Í minnisblaði mennta- og barnamálaráðuneytis, dags. 10. mars 2025, til nefndarinnar er bent á samhengi heimildar til vinnslu persónuupplýsinga við önnur ákvæði laga um grunnskóla og þeirra breytinga sem kveðið er á um með frumvarpinu. Með 1. gr. frumvarpsins er ætlunin að fjalla um vinnslu ráðherra á upplýsingum um námsmat. Við framkvæmd þess verkefnis er gert ráð fyrir því að ráðherra sé heimilt að vinna persónuupplýsingar, þ.m.t. viðkvæmar persónuupplýsingar, sbr. 47. gr. a laganna.

Meiri hlutinn tekur undir sjónarmið ráðuneytisins og undirstrikar mikilvægi þess að tryggja öryggi persónuupplýsinga barna í tengslum við fyrirhugaða söfnun og birtingu upplýsinga. Meiri hlutinn áréttar að ábyrgðaraðila ber að láta fara fram mat á áhrifum fyrirhugaðra vinnsluáðgerða á vernd persónuupplýsinga áður en vinnslan hefst, sbr. 29. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018, svo sem í þeim tilvikum þar sem beitt er nýrri tækni.

Innritun í framhaldsskóla.

Nefndin fjallaði um áhrif frumvarpsins á innritun nemenda í framhaldsskóla. Í því samhengi vísar meiri hlutinn til þess að samkvæmt þingmálaskrá mennta- og barnamálaráðherra er fyrirhugað að leggja fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um framhaldsskóla, nr. 92/2008, á yfirstandandi löggjafarþingi en málið hefur verið lagt fram í samráðsgátt stjórnvalda (S-37/2025). Með því frumvarpi verði ýmis ákvæði laganna tekin til endurskoðunar, m.a. hvað varðar innritun nemenda og þau sjónarmið sem framhaldsskólum er heimilt að líta til við ákvörðun um innritun í framhaldsskóla.

Meiri hlutinn vill geta þess að með námsmati sé ætlunin að fá upplýsingar um námslega stöðu nemenda og með því að nýta upplýsingar á markvissan hátt verði m.a. unnt að styrkja kennslu og kennsluáferðir til að bæta námsárangur nemenda og efla samstarf og samskipti milli heimila og skóla. Líkt og kemur fram í minnisblaði frá Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, dags. 10. mars 2025, fá foreldrar senda ítarlega samantekt um frammistöðu síns barns, en einnig verður gert ráð fyrir að foreldrar geti farið yfir svör barna sinna við einstökum prófatriðum með kennara, innan veggja skólans, óski þeir eftir því.

Meiri hlutinn telur það falla utan efnissviðs þessa frumvarps að fjalla um sjónarmið sem er heimilt að horfa til við innritun í framhaldsskóla en vísar til væntanlegs frumvarps hvað það varðar.

Takmarkanir á upplýsingarétti á grundvelli upplýsingalaga.

Meiri hlutinn fjallaði um samspil upplýsingalaga, nr. 140/2012, við ákvæði frumvarpsins um námsmat í grunnskólum m.a. með vísan til fyrirliggjandi úrskurða úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Skv. 5. tölul. 10. gr. upplýsingalaga er heimilt að takmarka aðgang almennings að gögnum þegar mikilvægir almannahagsmunir krefjast, enda hafi þau að geyma upplýsingar um fyrirhugaðar ráðstafanir eða próf á vegum hins opinbera ef þau yrðu þýðingarlausa eða skiluðu ekki tilætluðum árangri væru þau á almannavitorði. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur í framkvæmd lagt til grundvallar við skýringu á 5. tölul. 10. gr. upplýsingalaga að sé prófi lokið og ekki fyrirhugað að leggja sama próf fyrir aftur í óbreyttri eða nær óbreyttri mynd beri að veita aðgang að því, sbr. t.d. úrskurð í máli nr. 973/2021.

Í minnisblaði mennta- og barnamálaráðuneytis til nefndarinnar um aðgang almennings að upplýsingum um matstæki Matsferils kemur fram að stöðu- og framvindupróf Matsferils verða útfærð þannig að um verður að ræða „banka“ af spurningum þar sem allar spurningar eru notaðar en ekki öll börn fá sama próf. Hver útgáfa af prófi er því lögð fyrir ákveðinn fjölda nemenda og hvert próf lagt fyrir í hverjum árgangi í óbreyttri mynd á milli ára. Þá kemur fram að notkun sama prófs í óbreyttri mynd á milli ára sé nauðsynleg forsenda þess að hægt sé að meta breytingar á námsárangri yfir tíma með beinum hætti. Með vísan til þess er það afstaða ráðuneytisins að undantekning 5. tölul. 10. gr. upplýsingalaga komi til með að eiga við um spurningar stöðu- og framvinduprófa Matsferils sem eru í notkun, þar sem ávallt sé fyrirhugað að leggja sama próf fyrir aftur í óbreyttri eða nær óbreyttri mynd.

Meiri hlutinn vísar að öðru leyti til þess sem fram kemur í minnisblaði ráðuneytisins. Líkt og fram hefur komið munu börn og foreldrar geta fengið aðgang að spurningum og svörum viðkomandi barns í prófi sem það þreytti.

Breytingartillögur.

Árgangar sem skulu undirgangast skyldubundið samræmt námsmat.

Samkvæmt breytingu á 2. mgr. 39. gr. laganna er með frumvarpinu kveðið á um að skylt verði að leggja samræmt námsmat í íslensku og stærðfræði fyrir alla nemendur í 4., 6. og 9. bekk. Jafnframt verði heimilt samkvæmt ákvörðun ráðherra að leggja skyldubundið samræmt námsmat fyrir nemendur í fleiri bekkjum og námsgreinum.

Meiri hlutinn tekur undir markmið frumvarpsins þess efnis að staðið verði fyrir samræmdu námsmati í íslensku og stærðfræði fyrir alla nemendur í 4., 6. og 9. bekk skólaárið 2025–2026, sbr. nýtt ákvæði til bráðabirgða í 6. gr. frumvarpsins. Nefndin leggur þó til breytingu þess efnis að það verði ekki lögbundið í hvaða bekkjum skuli staðið fyrir skyldubundnu samræmdu námsmati m.a. til að mæta ófyrirséðum aðstæðum. Þess í stað verði kveðið á um að nemendur skuli undirgangast samræmt skyldubundið námsmat í íslensku og stærðfræði að lágmarki einu sinni á hverju stigi grunnskóla, þ.e. yngsta stigi í 1.–4. bekk, á miðstigi í 5.–7. bekk og unglingastigi í 8.–10. bekk. Ráðherra skuli svo kveða á um nánari útfærslu með reglugerð þar sem fram komi í hvaða bekkjum á hverju stigi grunnskóla verði skylt að standa fyrir skyldubundnu samræmdu námsmati fyrir nemendur.

Meiri hlutinn undirstrikar að þrátt fyrir þessa breytingu sé mikilvægt að bekkirnir liggi fyrir með góðum fyrirvara upp á skipulag skólastarfs og fyrirsjáanleika fyrir nemendur. Stöðugleiki í fyrirlögn samræmdra prófa yfir tíma er forsenda þess að yfirvöld og skólar geti fylgst með langtímaþróun námsárangurs, hvort sem um ræðir einstaka nemendur eða stærri og minni hópa, og verður að líta til þess þegar skyldan er útfærð í reglugerð. Einnig þarf að tryggja að breytingar á reglugerð yrðu alltaf kynntar með góðum fyrirvara til þess að tryggja mikilvægan fyrirsjáanleika fyrir skólana og nægilegt svigrúm fyrir Miðstöð menntunar og

skólabjónustu til þess að vinna prófin sem um ræðir. Þó myndi slíkt fyrirkomulag hafa í för með sér meiri sveigjanleika og auðvelda yfirvöldum að bregðast við breyttum ytri aðstæðum, hvort sem um ræðir heimsfaraldur, hamfarir, breyttar samfélagslegar kröfur, nýja tækni eða þekkingu. Einnig yrði auðveldara að bregðast við samfélagslegum áskorunum, t.d. með nákvæmari eða tíðari skyldubundnum mælingum í kjölfar niðurstaðna í alþjóðlegum könnunum, eins og PISA.

Þá leggur meiri hlutinn til eina breytingu sem er tæknilegs eðlis en er ekki ætlað að hafa efnisleg áhrif.

Að framangreindu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Inngangsmálgrein b-liðar 2. gr. orðist svo:

Á eftir 1. mgr. kemur ný málgrein, svohljóðandi.

2. Við 3. gr.

a. Efnismálgrein b-liðar orðist svo:

Skylt er að standa fyrir samræmdu námsmati í íslensku og stærðfræði fyrir alla nemendur í þeim árgöngum sem ráðherra kveður á um í reglugerð, þó að lágmarki einu sinni á hverju stigi grunnskóla, þ.e. einu sinni á yngsta stigi í 1.–4. bekk, einu sinni á miðstigi í 5.–7. bekk og einu sinni á unglingsstigi í 8.–10. bekk. Jafnframt er heimilt samkvæmt ákvörðun ráðherra að standa fyrir skyldubundnu samræmdu námsmati fyrir nemendur í fleiri bekkjum og námsgreinum.

b. Í stað orðanna „tíðni fyrirfagna“ í 3. tölul. e-liðar komi: tíðni mats, í hvaða bekkjum nemendur skulu undirgangast samræmt námsmat á hverju stigi grunnskóla.

Alþingi, 20. mars 2025.

Víðir Reynisson,
form.

Kolbrún Áslaugar Baldursdóttir,
frsm.

Grímur Grímsson.

Guðmundur Ari Sigurjónsson.

Ingibjörg Isaksen.

Ingvar Þóroddsson.