Menntastefna 2030

Skýrsla OECD um innleiðingu menntastefnu

Stjórnarráð Íslands
Mennta- og menningarmálaráðuneytið

Menntastefna íslenskra stjórnvalda til ársins 2030 og innleiðing hennar

Alþingi hefur samþykkt þingsályktun um menntastefnu fyrir árin 2020–2030 sem endurspeglar það markmið íslenskra stjórnvalda að byggja upp öflugt og sveigjanlegt menntakerfi sem stuðlar að efnahagslegri og félagslegri framþróun í landinu. Markmiðið er að styrkja framtíðarhorfur íslensku þjóðarinnar og gefa öllum færi á að þroskast og auka hæfni sína (Menntamálaráðuneyti, 2020[1]). Einkunnarorð stefnunnar eru „framúrskarandi menntun alla ævi“ og henni til grundvallar eru lögð gildin þrautseigja, hugrekki, þekking og hamingja. Í þingsályktuninni kemur fram að þessi framtíðarsýn byggist á fimm stoðum sem varða málefnasviðin jöfn tækifæri, kennsla, hæfni fyrir framtíðina, vellíðan og gæði menntakerfisins, og undir hverri stoð eru síðan skilgreind tiltekin markmið og megináherslur.

OECD rýndi skjalið eins og það lá fyrir sem tillaga til þingsályktunar og nýtti sér niðurstöður þeirrar vinnu og viðtöl við fulltrúa hagaðila til að móta ábendingar um atriði sem stuðlað geta að árangursríkri innleiðingu stefnunnar. OECD bendir íslenskum stjórnvöldum á að huga sérstaklega að þáttunum hér á eftir til að tryggja að áætlun um innleiðingu nýrrar menntastefnu verði raunhæf.

- **Forsendur menntastefnunnar rýndar með raunhæfa framkvæmd fyrir augum**: Þingsályktunin er stefnumarkandi skjal með almennum markmiðum til nokkurra ára. Í henni kemur fram skýr framtíðarsýn sem tekur mið af þeim úrlausnarefnum sem stjórnvöld á Íslandi telja mest aðkallandi. Í vinnu sinni við að móta innleiðingaráætlun fyrir þessa stefnu þurfa íslensk stjórnvöld að rökstyðja framtíðarsýnina og kanna með hvaða hætti verður best stuðlað að framkvæmd hennar, fara yfir atriði sem nefnd eru í áherslusviðunum og gera þau markvissari, móta sértækar stjórnvaldsaðgerðir og tryggja fullnægjandi fjárveitingar og mannafla.
- **Hugað að samráði við hagaðila á öllum innleiðingartímanum**: Leitað var samráðs við breiðan hóp hagaðila við undirbúning menntastefnu til ársins 2030 og fulltrúar þeirra lýsa miklu trausti í garð þeirrar vinnu og miklum vilja til áframhaldandi samstarfs. Í því samhengi þarf að kanna nýja tilhögun og nálgun við samráð um menntastefnuna, skilgreina hlutverk og ábyrgðarsvið á gagnsæjan hátt og setja fram skýra samskipta- og kynningaráætlun.
- **Innleiðing nýrrar menntastefnu sniðin að kerfi með lítilli miðstýringu**: Með innleiðingu nýrrar menntastefnu gefst íslenskum stjórnvöldum tækifæri til að íhuga hvaða breytingar á stofnunum eða starfsháttum myndu gagnast best til að greiða fyrir innleiðingu umfangsmikilla langtímabreytinga á menntastefnunni. Gera þarf grein fyrir hlutverki stofnana í tengslum við innleiðingu stefnunnar, auka getu menntakerfisins til að takast á við breytingar og vinna að samhæfingu stefnumála á sviðum sem tengjast menntastefnunni.
- **Raunhæf innleiðingaráætlun**: Vinnan við samningu innleiðingaráætlunar getur orðið íslenskum stjórnvöldum hvatning til að flétta saman ýmsa þætti sem lúta að stefnumótun, samráði við hagaðila og hlutverki einstakra stofnana menntakerfisins. Ólíkir þættir innleiðingarinnar þurfa að koma saman með skipulegum hætti, byggja þarf upp þekkingu til að meta árangurinn af innleiðingunni og semja skjal með ítarlegri kynningu á stefnunni.

Íslensk þýðing skýrslu OECD um innleiðingu menntastefnu Íslands til ársins 2030.

Þýðandi: Sigurjón Halldórsson

OECD

Efnisyfirlit

1. Inngangur og lýsing á aðferðunum sem notaðar voru 4
2. Menntastefna til ársins 2030 – Almenn lýsing 6
3. Stefnumörkun í þingsályktuninni og innleiðing menntastefnu á næstu árum 8
Stoð A: Jöfn tækifæri fyrir alla 12
Stoð B: Kennsla í fremstu röð 14
Stoð C: Hæfni fyrir framtíðina 17
Stoð D: Vellíðan í öndvegi 20
Stoð E: Gæði í forgrunni 23
4. Þátttaka fulltrúa menntakerfisins í mótun menntastefnu til ársins 2030 30
5. Stofnanaþættir skipta miklu við innleiðingu menntastefnu 35
6. Ábendingar um hvernig standa má að innleiðingu menntastefnu til að tryggja að markmið hennar náist 40
Viðauki 1: Menntastefna 2020–2030 47
Viðauki 2: Viðtöl við rýnihópa 53

Töflur

Tafla 1. Menntastefna til ársins 2030 – Stoðir og áherslusvið 7
Tafla 2. Jöfn tækifæri fyrir alla 12
Tafla 3. Kennsla í fremstu röð 14
Tafla 4. Hæfni fyrir framtíðina 17
Tafla 5. Samábyrgð um framkvæmd og gæði skóla- og fræðslustarfs 20
Tafla 6. Gæði í forgrunni 23
Tafla 7. Helstu hópar hagaðila sem leitað var til vegna vinnunnar við þróun og innleiðingu menntastefnunnar 31
Tafla 8. Næstu skref í innleiðingu menntastefnu til ársins 2030 43

Myndir

Mynd 1. Grunnur að árangursríkri innleiðingu menntastefnu 5
Mynd 2. Menntastefna 2020–2030 7
Mynd 3. Þróun árangurs í lesskilningi, stærðfræði og náttúruvísindum 11
Mynd 4. Munur á námsárangri eftir einstaklingsbundnum aðstæðum 13
Mynd 5. Hlutfall kennara yngri en 30 ára, eftir skólastigi (2017) *(rauð súla: Ísland)* 15
Mynd 6. Færnimisræmi í OECD-ríkjunum, 2016 19
Mynd 7. Hlutfall nemenda sem tóku undir fullyrðinguna „Þú getur ekki breytt miklu um þína eigin greind“ 21
Mynd 8. Þátttaka í menningar- og íþróttastarfi næstliðna 12 mánuði eftir menntunarstigi, 2015/2017 22
Mynd 9. Heildarútgjöld vegna menntastofnana sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (2016) 25
Mynd 10. Helstu hópar hagaðila sem leitað var til vegna vinnunnar við þróun og innleiðingu menntastefnunnar 30
Mynd 11. Ákvarðanir í menntamálum í stjórnkerfinu 36
Mynd 12. Menntun og starfsþróun fagfólks í skólum, TALIS 2018 38
Mynd 13. Menntastefna 2020–2030 48

Rammar

Box 1. Enhancing the prestige and attractiveness of the teaching profession in Sweden 16
Box 2. Country approaches to using strategies to inform implementation 28
Box 3. The Finnish Education Experimentation Lab 33
Box 4. Menntastefna fyrir árin 2020–2030: stoðir og áherslusvið 49

1. Inngangur og lýsing á aðferðunum sem notaðar voru

Gott menntakerfi með trausta framtíðarsýn einkennist af því að öllum nemendum, óháð félagslegri og efnahagslegri stöðu, gefst færi á að þroska hæfileika sína til fulls og undirbúa sig fyrir framtíðina. Miklu skiptir að stjórnvöld í hverju landi byggi upp vandað menntakerfi með jöfnum tækifærum fyrir alla, því að slíkt menntakerfi er forsenda þess að auka hagsæld, jafnræði og félagslega velferð í samfélaginu. Ísland er eitt þeirra ríkja sem fylgja slíkri stefnu. Nú er unnið að þróun menntastefnu til ársins 2030, en með henni er sett það markmið að byggja upp öflugt og sveigjanlegt menntakerfi sem geri þjóðinni kleift að móta framtíð sína og gefi öllum tækifæri til að þroskast og auka hæfni sína (Menntamálaráðuneyti, 2020[1]).

Í þingsályktuninni kemur fram að framtíðarsýn menntastefnu til ársins 2030 byggist á einkunnarorðunum *Framúrskarandi menntun alla ævi* og að helstu gildi hennar séu þrautseigja, hugrekki, þekking og hamingja. Stefnan er reist á fimm stoðum sem ætlað er að styðja framtíðarsýn hennar. Stoðirnar eru: jöfn tækifæri, kennsla, hæfni fyrir framtíðina, vellíðan og gæði menntakerfisins.

Stefnan var unnin í mennta- og menningarmálaráðuneytinu í víðtæku samráði við hagaðila. Samráðið fór meðal annars fram á fundum sem haldnir voru árin 2018 og 2019 með fulltrúum sveitarstjórna, foreldra, nemenda, kennara, skólastjórnenda, ýmissa hópa hagaðila og atvinnulífsins. Drög að stefnunni voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á fyrsta ársfjórðungi 2020. Hún var síðan lögð fram [og samþykkt] á Alþingi sem tillaga til þingsályktunar. Í þingsályktuninni kemur fram að innleiðingaráætlun ásamt aðgerðum og árangursmælikvörðum verði lögð fram innan sex mánaða frá samþykkt Alþingis. Innleiðingu menntastefnunnar verður skipt í þrjú tímabil sem ná yfir þau tíu ár sem stefnan gildir. Lögð verður fram innleiðingaráætlun fyrir hvert tímabil með sérstaklega skilgreindum stjórntækjum, fjárveitingum og mannafla og árangursmælikvörðum.

Íslensk stjórnvöld föluðust eftir ráðgjöf OECD um vinnuna við nýja menntastefnu og um þær aðferðir sem heppilegast væri að nota við innleiðingu til að gera framtíðarsýn stefnunnar að veruleika. Íslenska orðið *stefna* er túlkað sem samheiti enska orðsins „policy“. OECD skilur orðið „policy“ þannig að það vísi til ákvarðana eða aðgerða stofnunar í þeim tilgangi að hafa áhrif á tiltekið vandamál, ná fram breytingum í tengslum við það eða gera grein fyrir í hverju það er fólgið. Í þingsályktuninni eru skilgreindar nokkrar stoðir sem síðan skiptast í áherslusvið og megináherslur, og væntanlegum innleiðingaráætlunum er ætlað að lýsa stefnumálunum sem unnið verður að á grundvelli þessara áherslna og undirliggjandi gilda. OECD lítur því á þingsályktunina sem „stefnumarkandi áætlun“ sem íslensk stjórnvöld geta notað sem leiðarvísi við val á stefnumiðum þegar innleiðingaráætlunin er samin.

Mikilvægt er að hafa þennan mun á „stefnu“ og „stefnumarkandi áætlun“ í huga strax í upphafi, því að hann tengist því náið hvernig úttekt OECD á þingsályktuninni fór fram. Í úttektinni var einkum hugað að því hversu vel stoðir, áherslusvið og megináherslur nýrrar menntastefnu, eins og þeim er lýst í þingsályktuninni, falla að úrlausnarefnunum sem dregin hafa verið fram, hvaða augum hagaðilar litu þessi atriði og hvaða hindranir þeir töldu að staðið gætu í vegi árangursríkrar innleiðingar. Þessi nálgun gerði OECD kleift að meta stefnuna með vísan til helstu viðfangsefna sem við er að glíma í menntamálum og atvinnulífi á Íslandi, öðlast skilning á því hvernig íslensk stjórnvöld hyggjast standa að innleiðingu stefnunnar og leggja fram tillögur um undirbúning og samningu innleiðingaráætlunar. Gert er ráð fyrir að fyrsta innleiðingaráætlunin verði lögð fram innan sex mánaða frá því að þingsályktunartillagan hlýtur samþykki Alþingis.

Þessi úttekt OECD er byggð á reynslu stofnunarinnar af sambærilegri rýnivinnu í öðrum löndum, svo og greiningarvinnu á ýmsum tengdum efnissviðum, svo sem að því er varðar námskrár, jöfn tækifæri til náms, mat á skólastarfi, námsmat, skólastjórnun og starfsþróun kennara. Samhliða er beint til íslenskra stjórnvalda ábendingum um atriði sem rétt er að huga að við gerð innleiðingaráætlunar.

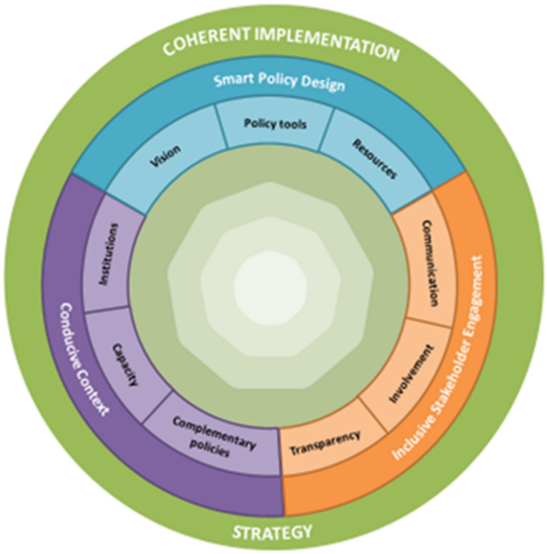
Nánar tiltekið fór vinnan þannig fram að starfshópur frá OECD rýndi fyrirliggjandi tillögu til þingsályktunar samkvæmt ákveðnum aðferðum með það fyrir augum að ráðleggja stjórnvöldum um innleiðingu stefnunnar. Leitað var í ýmsar heimildir, tekin hópviðtöl við fulltrúa helstu hagaðila (sjá viðauka 1) og unnið úr svörum íslenskra stjórnvalda við spurningum starfshópsins auk annarra upplýsinga sem þau

létu í té. Með þessu var leitast við að tryggja jafnvægi milli viðhorfa sem fram koma í úttektum alþjóðlegra stofnana á íslensku menntakerfi, niðurstaðna rannsókna og úttekta á góðum starfsvenjum í ýmsum löndum, og sjónarmiða þeirra sem starfa innan kerfisins sjálfs.

Í rýninni var stuðst við matslíkan stofnunarinnar sem nefnist *Implementing Education Policies Framework* (OECD, 2020[2]). Matslíkanið tekur á ýmsum stefnumótunarþáttum sem ráða úrslitum um hvort stefna sem lýst er í opinberu skjali kemst þannig til framkvæmda að hún leiði til breytinga í menntakerfinu bæði starfsfólki og nemendum skóla til gagns (Mynd 1). Undir matslíkanið falla fjórir efnisþættir sem nauðsynlegt er að skoða í samhengi til að tryggja góðan árangur af umbótastarfi í menntamálum:

- **Stefnumótun á skynsamlegum forsendum**: Hér er átt við að skýr framtíðarsýn er notuð sem leiðarvísir í stefnumótunarvinnunni og til að tryggja að markmið hennar séu nægilega sértæk, tilgreint er hvaða stjórntæki verða notuð til að gera framtíðarsýnina að veruleika og rakið hvaða aðföng eru nauðsynleg til að innleiðing stefnunnar takist sem skyldi.
- **Samráð við breiðan hóp hagaðila**: Leitað er til mismunandi hópa hagaðila með góðum fyrirvara, tryggt að þeim standi ýmsar leiðir opnar til að hafa áhrif á stefnumótunarvinnuna, og gætt að gagnsæi að því er varðar hlutverk og ábyrgðarsvið (ásamt aðferðum til að fylgjast með því hvernig þau eru leyst af hendi) til að byggja upp traust og tryggja skilvirkni í innleiðingunni.
- **Hvetjandi umhverfi**: Undir þetta falla stjórnarhættir, reglur, viðmið, athafnir og aðferðir sem hafa áhrif á innleiðinguna, en einnig hæfni þeirra sem annast innleiðinguna til að koma nauðsynlegum breytingum í kring, geta kerfisins í heild til að móta innleiðinguna, fylgjast með framvindu hennar og laga hana jafnóðum að aðstæðum, svo og vinnan við að tryggja að fyrirhugaðar breytingar stangist ekki á við aðra stefnumörkun.
- **Raunhæf innleiðingaráætlun**: Í innleiðingaráætlun þurfa ólíkir þættir að fléttast saman á heilstæðan hátt þannig að svör fáist við spurningunum *hver*, *hvað*, *hvar*, *hvenær* og *hvernig* og fram komi hvaða aðferðir verða notaðar til að mæla árangur. Æskilegt er að birta opinberlega annað hvort sjálfa áætlunina eða einstakar undiráætlanir hennar og önnur tilheyrandi skjöl til þess að tryggja að allir hlutaðeigandi skilji innleiðingarferlið og hlutverk sitt í því. Gera má ráð fyrir að áætlunin taki breytingum eftir því sem innleiðingu vindur fram.

Mynd 1. Grunnur að árangursríkri innleiðingu menntastefnu



Heimild: (OECD, 2020[2]) An implementation framework for effective change in schools", *OECD Education Policy Perspectives*, No. 9, https://doi.org/10.1787/4fd4113f-en.

Þessi skýrsla hefur að geyma rýni á þingsályktun um menntastefnu til ársins 2030 með vísan til matslíkansins og aðferðanna sem lýst er í því, auk ábendinga sem komið geta að gagni við innleiðingu stefnunnar. Í þeim hluta skýrslunnar sem kemur næst á eftir þessum inngangi er fjallað um forsendur stefnumörkunarinnar sem lýst er í þingsályktuninni og hugað að samhengi einstakra stoða hennar, áherslusviða og megináherslna við úrlausnarefnin sem við blasa í íslensku menntakerfi svo og innra samræmi stefnunnar. Þar á eftir fylgir úttekt á samráðsferlinu sem íslensk stjórnvöld hafa stuðst við og nálgun þeirra að því er varðar hlutverk einstakra stofnana. Markmið úttektarinnar var að finna bestu leiðirnar til að undirbúa innleiðingu menntastefnunnar. Í síðasta hluta skýrslunnar er hugað að ýmsum sjónarmiðum sem geta nýst íslenskum stjórnvöldum við undirbúning innleiðingarvinnunnar og orðið til þess að styrkja aðferðir þeirra við stefnumótun og innleiðingu á sviði menntamála.

2. Menntastefna til ársins 2030 – Almenn lýsing

Menntastefnan var samin í mennta- og menningarmálaráðuneytinu á grundvelli greiningarvinnu og ábendinga sem voru árangur víðtæks samráðs við hagaðila um allt land á árunum 2018 til 2020. Stuðst var við rannsóknir og athuganir á alþjóðlegri þróun á sviði menntamála, meðal annars að því er varðar réttindi barna og sjálfbæra þróun. Þingsályktunin er birt í heild í viðauka 1. Samkvæmt greiningu OECD skiptist menntastefnan í fimm meginþætti:

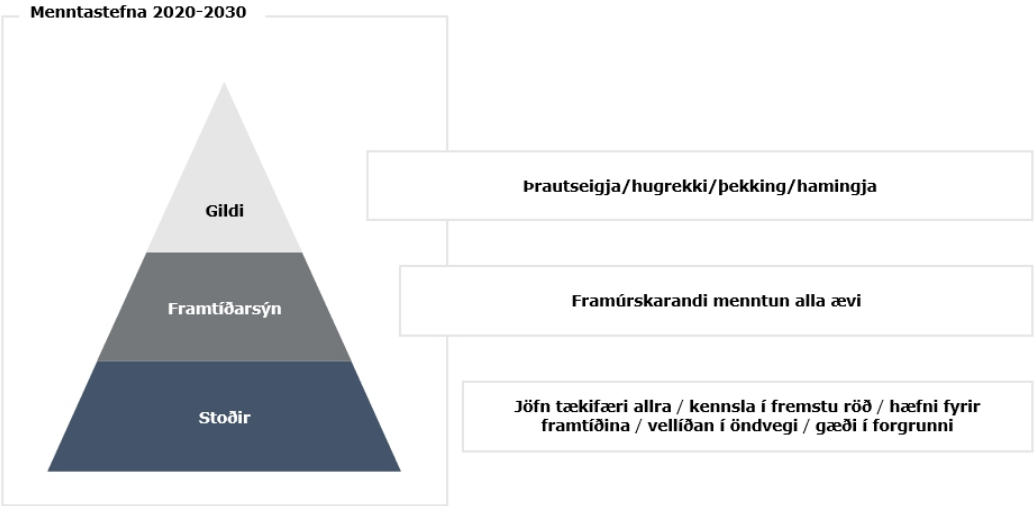
- **Framtíðarsýn**: Almennt markmið menntastefnu til ársins 2030.
- **Gildi**: Grundvallargildi sem lögð eru framtíðarsýninni til grundvallar.
- **Stoðir**: Efnissvið sem lýst er sem væntingum eða æskilegum markmiðum og mynda ramma um tiltekinn fjölda áherslusviða.
- **Áherslusvið**: Málefnasvið sem íslensk stjórnvöld hyggjast leggja sérstaka áherslu á undir hverri stoð.
- **Megináherslur**: Ýmis hugsjónatengd markmið og aðgerðir sem unnið er að eða unnið kann að verða að síðar á hverju áherslusviði.

Mynd 2 er skýringarmynd af menntastefnunni, gildum hennar og framtíðarsýn og stoðunum fimm sem skotið er undir þessa tíu ára áætlun í menntamálum:

A Jöfn tækifæri fyrir alla.
B Kennsla í fremstu röð.
C Hæfni fyrir framtíðina.
D Vellíðan í öndvegi.
E Gæði í forgrunni.

Stjórnvöld á Íslandi líta svo á að þessar stoðir geti orðið grundvöllur að eflingu íslensks samfélags. Í þingsályktuninni segir að framtíðarhorfur íslensku þjóðarinnar velti á vel menntuðum einstaklingum með skapandi og gagnrýna hugsun, góð tök á íslensku og erlendum tungumálum til að takast á við hnattrænar áskoranir og til að vekja viðnámsþrótt einstaklinga og samfélaga. Í því samhengi er lögð áhersla á að menntun sé viðfangsefni hvers og eins alla ævi.

Mynd 2. Menntastefna 2020–2030



Heimild: (Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2020[3]), tillaga til þingsályktunar um menntastefnu fyrir árin 2020–2030.

Tafla 1 hefur að geyma yfirlit um stoðirnar og áherslusvið þeirra. Áherslusvið í fyrstu stoð – Jöfn tækifæri fyrir alla – eru meðal annars þarfir allra nemenda, menntun um allt land, fjölbreytt menntasamfélag og snemmbær stuðningur vegna náms. Áherslusvið í annarri stoð – Kennsla í fremstu röð – eru meðal annars kennarastéttin og hæfniþróun kennara, nýsköpun og starfsskilyrði og mikilvægi þess að auka þekkingu nemenda og efla hugrekki þeirra. Áherslusvið í þriðju stoð – Hæfni fyrir framtíðina – eru meðal annars að byggja upp kunnáttu og hæfni sem mikilvægt er talið að Íslendingar hafi yfir að búa í framtíðinni, meðal annars læsi, góða íslenskukunnáttu, starfs-, iðn- og tækninám, listir, sköpun, stafvæðingu og ævinám. Áherslusvið í fjórðu stoð – Vellíðan í öndvegi – eru meðal annars geðrækt, almenn vellíðan nemenda og að rödd nemenda fái að heyrast. Áherslusvið í fimmtu stoð – Gæði í forgrunni – eru meðal annars traustara námsmat og aukin ábyrgð nemenda, auknar væntingar til bæði nemenda og foreldra og skilvirk ráðstöfun fjármuna.

Tafla 1. Menntastefna til ársins 2030 – Stoðir og áherslusvið

A. Jöfn tækifæri fyrir alla	B. Kennsla í fremstu röð	C. Hæfni fyrir framtíðina	D. Vellíðan í öndvegi	E. Gæði í forgrunni
1. Nám við allra hæfi	1. Kennaramenntun og nýliðun	1. Læsi	1. Heilsuefling	1. Ábyrgð og samhæfing þjónustukerfa
2. Menntun um allt land	2. Þekking og hugrekki	2. Framþróun íslenskunnar	2. Geðrækt	2. Aðalnámskrár sem styðja við menntastefnu
3. Fjölbreytt menntasamfélag	3. Hæfniþróun fagstétta í skólastarfi	3. Vísindi og rannsóknir	3. Forvarnir	3. Námsmat
4. Snemmbær stuðningur	4. Lagarammi menntamála	4. Starfs-, iðn- og tækninám	4. Náms- og starfsráðgjöf	4. Væntingar til nemenda
	5. Fjölbreytileiki	5. List- og verknám	5. Rödd nemenda	5. Væntingar til foreldra
		6. Sköpun og gagnrýn hugsun	6. Vellíðan allra	6. Stöðugar umbætur og gæðastarf
		7. Stafræn tilvera		7. Skilvirk ráðstöfun fjármuna
		8. Menntun fyrir alla		

Heimild: (Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2020[3]), tillaga til þingsályktunar um menntastefnu fyrir árin 2020–2030.

3. Stefnumörkun í þingsályktuninni og innleiðing menntastefnu á næstu árum

Framtíðarsýnin í þingsályktuninni útfærð og nýtt sem grundvöllur innleiðingar

Góð stefnumótun byggist framar öllu á skýrt markaðri framtíðarsýn. Framtíðarsýn felur í sér að dregin er upp skýr mynd af markmiðunum sem stefnt er að með umbótunum og reynt að svara spurningunni „Hvaða árangur viljum við sjá af umbótastarfinu?“ Framtíðarsýninni er fundinn staður í inngangsorðum textans sem um ræðir til að tryggja að öllum sé ljóst hvað í henni felst og að samkomulag sé um hana. Mótuð eru skýr stefnumið, þ.e. markmið sem nauðsynlegt telst að ná til að framtíðarsýnin nái fram að ganga. Þannig myndast forsendur fyrir því að mæla árangurinn af innleiðingarvinnunni (OECD, 2020[2]). Framtíðarsýnin er sett fram í þeim tilgangi að:

- gera grein fyrir helstu markmiðum umbótanna,
- lýsa því hvernig tiltekin stjórntæki verða notuð til að koma heildarstefnunni fram,
- vísa veginn að því er varðar ákvarðanatöku og aðgerðir,
- samræma vinnubrögð,
- stuðla að áframhaldandi samráði og samvinnu við mismunandi hagaðila og stofnanir í stjórnkerfinu.

Í þingsályktuninni kemur fram almenn framtíðarsýn um umbætur í menntakerfinu – *Framúrskarandi menntun alla ævi* – og tilgreind eru helstu gildi sem unnið verður að: „þrautseigja“, „hugrekki“, „þekking“, „hamingja“. Framtíðarsýnin er sett fram í knöppu formi og hvílir á fimm stoðum. Þótt mikilvægt sé að lýsa framtíðarsýn á skýran hátt nægir slík framsetning ekki ein til að tryggja snurðulausa innleiðingu eða góðan árangur af breyttri stefnu. Ekki er síður mikilvægt að skýra, í fyrstu innleiðingaráætluninni, röksemdirnar fyrir því að velja þessa tilteknu framtíðarsýn (fremur en aðrar sem komið hefðu til greina) svo og breytingarnar sem stefnt er að og væntanlegan árangur af þeim. Mikilvægt er að sú lýsing sé skjalfest og að allir sem vinna að innleiðingunni skilji hvað í henni felst og séu reiðubúnir að vinna í samræmi við hana.

Eins og þegar hefur verið nefnt er markmið menntastefnu til ársins 2030 að leysa aðkallandi viðfangsefni á Íslandi og framtíðarsýnin sem mótuð hefur verið virðist við fyrstu sýn samræmast því markmiði. Þó er ekki að fullu ljóst að hvaða umbótum eða breytingum Íslendingar geta unnið á grundvelli þessarar framtíðarsýnar. Sumir þeirra sem rætt var við töldu að þótt framtíðarsýnin fæli í sér skynsamleg markmið hefði að miklu leyti verið farin sú leið að sameina undir henni ýmsa ólíka þætti núverandi menntastefnu. Nefna mætti aðalnámskrár, nýliðun í kennarastétt, kennararáð, hæfniþróun kennara og skólastjórnenda, nám við allra hæfi, málefni nemenda sem hafa annað móðurmál en íslensku, fjárframlög til menntastofnana á háskólastigi, reglur um starfsemi framhaldsskóla, matsskýrslur af ýmsu tagi og þróun staðlaðra könnunarprófa og námsefnis.

Það er einnig óljóst hvernig framtíðarsýninni er ætlað að nýtast sem leiðarvísir fyrir frekari vinnu við stoðirnar, áherslusviðin og megináherslurnar. Hér er um afar mikilvægt atriði að ræða vegna þess að einn tilgangur stefnumörkunarskjals er einmitt að þjóna sem slíkur leiðarvísir við gerð innleiðingaráætlunar. OECD hvetur stjórnvöld á Íslandi til að auka umræður um framtíðarsýnina til að skýra betur hvers vegna hún var valin, hvers vegna hún telst líkleg til að hafa hvetjandi áhrif á þá sem eiga að annast innleiðingu menntastefnunnar og hvernig henni verður beitt sem leiðarljósi við stefnumótun og innleiðingu einstakra þátta stefnunnar. Rýni og endurmat á efni *Hvítbókar um umbætur í menntun* frá árinu 2016, ráðstöfunum í tengslum við hana og árangri af þeim gæti komið að gagni í þessu samhengi. Einnig gæti verið gagnlegt að huga að ýmsum almennum atriðum sem tengjast stefnumörkun í íslenskum menntamálum og getu kerfisins til að annast innleiðingu nýrrar stefnu:

- Hvaða formlegu aðferðir nota íslensk stjórnvöld til að leggja mat á vandamál og viðfangsefni? Hvernig ákveða þau hvaða málefnum mikilvægast er að sinna?
- Hvaða formlegu aðferðir nota íslensk stjórnvöld til að þróa almenna framtíðarsýn sem fellur að áherslumálunum og hvað er til merkis um að það hafi tekist með fullnægjandi hætti?

- Hvernig hyggjast stjórnvöld á Íslandi nota framtíðarsýnina við mótun og innleiðingu stefnu á þessu tíu ára tímabili (aðferðir til þess geta til dæmis verið allt frá „mjúkum“ ráðstöfunum á borð við kynningar- og upplýsingastarf til „harðra“ ráðstafana á borð við mat á skólastarfi og ábyrgð stjórnenda)?

Íslensk stjórnvöld gætu einnig tekið það almennt til athugunar hvernig vænlegast er að nálgast viðfangsefni á sviði menntamála með það í huga að stefnumálin sem valin eru til að gera framtíðarsýnina að veruleika verði hreyfiafl breytinga. Þegar vinnan við gerð innleiðingaráætlunar hefst er æskilegt að velja leiðir sem henta þeirri nálgun sem almennt er notuð við stefnumörkun og innleiðingu á Íslandi. Það sem nefnt er á ensku *problem framing* („innrömmun vandans“) getur komið að gagni í því samhengi. Þar er um að ræða aðferð til að draga fram vandkvæði og mótsagnir sem hafa um langt skeið staðið í vegi fyrir breytingum í tilteknu kerfi og finna leiðir framhjá þeim. Leitast er við að tengja æskilega niðurstöðu við útlistun á því hvernig leysa mætti vandann og afmarka með því til hvaða sviða aðgerðirnar þurfa að ná. Könnuð eru ýmis sjónarmið í hverju máli og reynt eftir föngum að skýra þau, gera grein fyrir uppruna og samhengi vandans og fjalla um hugsanlegar lausnir (OECD, 2017[4]). Íslensk stjórnvöld gætu einnig nýtt sér „afturvirka greiningu“ (e. *backward mapping*) en með henni er leitast við að skilja á hvaða hátt raunveruleg framkvæmd eða niðurstaða er frábrugðin því sem stefnt var að, í þessu tilviki markmiðunum sem lýst er í megináherslum hverrar stoðar, og orsakirnar síðan greindar til að svara því hvaða breytingar þarf að gera til að sett markmið náist (Elmore, 1980[5]).

Skýrt mörkuð framtíðarsýn er góð byrjun en full ástæða er fyrir íslensk stjórnvöld að skoða viðfangsefnið í því víða samhengi sem hér verið lýst til að tryggja að framtíðarsýnin skili tilætluðum árangri í skólum og námi. Í því skyni mætti til dæmis gera sérstaka grein fyrir breytingunum sem ætlunin er að ná fram. Hvað myndi einkenna framúrskarandi menntakerfi fyrir alla árið 2030? Hvaða leiðir verða farnar til að festa gildin í sessi í menntakerfinu? Stuðla má að raunhæfari innleiðingu menntastefnunnar með því að setja framtíðarsýn hennar fram sem skýr viðbrögð við vel skilgreindum vandamálum eða þörfum. Slík nálgun gerir vinnuna við gerð innleiðingaráætlunar auðveldari. Ef ofangreindum spurningum er svarað með skýrt orðuðum lýsingum og viðeigandi stjórnvaldsaðgerðir mótaðar á þeim grundvelli myndast um leið grunnur að því að ákveða hvaða mælikvarða mætti nota til að meta árangurinn af innleiðingunni. Mælikvarðar sem tengjast með skýrum hætti bæði framtíðarsýninni og framvindu innleiðingar í hverri stoð um sig styðja sömuleiðis útfærslu framtíðarsýnarinnar og gera hana áþreifanlegri.

Skýr framsetning gerir það jafnframt auðveldara að afla verkefninu stuðnings, því að fólk samsamar sig fremur því sem auðvelt er að skilja. Í þessu skyni mætti kalla saman fulltrúa ýmissa stofnana skólasamfélagsins til að ræða hvaða breytinga má vænta í skólum og menntastofnunum, og þar með hjá nemendunum sjálfum, þegar framtíðarsýnin er innleidd.

Mat á því hvernig stoðir menntastefnunnar samræmast helstu viðfangsefnum í íslensku menntakerfi

Þingsályktun um menntastefnu fyrir árin 2020–2030 er stefnumörkunarskjal sem fléttar saman ýmis stefnumál með það að markmiði að bæta íslenskt menntakerfi og árangur náms og kennslu. Tilgangurinn er að efla atvinnu- og félagsþróun á Íslandi á 21. öld. Megináherslur stefnunnar eru flokkaðar undir stoðir sem ætlað er að mynda grunn að þróun og innleiðingu stefnumála á næstu árum. Framtíðarsýn, stoðir, áherslusvið og megináherslur stefnunnar miðast við úrlausnarefnin sem samstarf OECD og íslenskra stjórnvalda undanfarin ár hefur sýnt að brýnast sé að takast á við (Lilja Alfreðsdóttir menntamálaráðherra, 2020[6]). Íslensk stjórnvöld hafa metið árangur íslensks menntakerfis á grundvelli skýrslu OECD um áherslur í stefnumótun í menntamálum (Education Policy Outlook) (OECD, 2015[7]):

- Bættur námsárangur. Huga þarf sérstaklega að námsárangri drengja (og hvernig námsárangri stúlkna hefur hrakað), auka stuðning við nemendur sem sýna framúrskarandi árangur og tryggja að einstaklingsbundnum námsþörfum sé sinnt með fullnægjandi hætti í öllum skólum.
- Nemendum hjálpað að búa sig undir framtíðina. Til að fjölga vel menntuðu fólki á vinnumarkaði þarf að draga úr brottfalli úr framhaldsskólum og tryggja þannig að fleiri ljúki framhaldsskólanámi, gera starfs-, iðn- og tækninám áhugaverðara í augum ungs fólks til að fjölga þeim sem ljúka slíku námi og hvetja nemendur eftir megni til að ljúka námi á tilsettum tíma.
- Betri kennsla – betri skólar. Efla þarf endurmenntun og hæfniþróun kennara til að viðhalda fagkunnáttu í stéttinni, m.a. með hliðsjón af því að meðalaldur kennara fer hækkandi. Gera þarf

starfið meira aðlaðandi í augum góðra námsmanna og endurskoða hvernig starfstími kennara er nýttur.

- Námsmat og mat á skólastarfi sem leið til að bæta árangur og auka ábyrgð. Nýta þarf námsmat og mat á skólastarfi sem verkfæri til að bæta námsárangur.
- Stjórnun sniðin að þörfum sveitarfélaga. Auka þarf stuðning við einstaka skóla og efla menntun skólastjórnenda til að auðvelda skólum og sveitarstjórnum að halda utan um kennslu og nám. Styrkja þarf skólakerfið í heild til að tryggja að skólastarf sé ekki lakara í afskekktum og dreifðum byggðum en annars staðar á landinu.
- Fullnægjandi fjárframlög. Tryggja þarf ríflegar fjárveitingar til menntamála, einkum grunnskóla-kerfisins, og sjá til þess að fjármunum sé ráðstafað á skilvirkan hátt og í samræmi við þarfir nemenda og skóla.

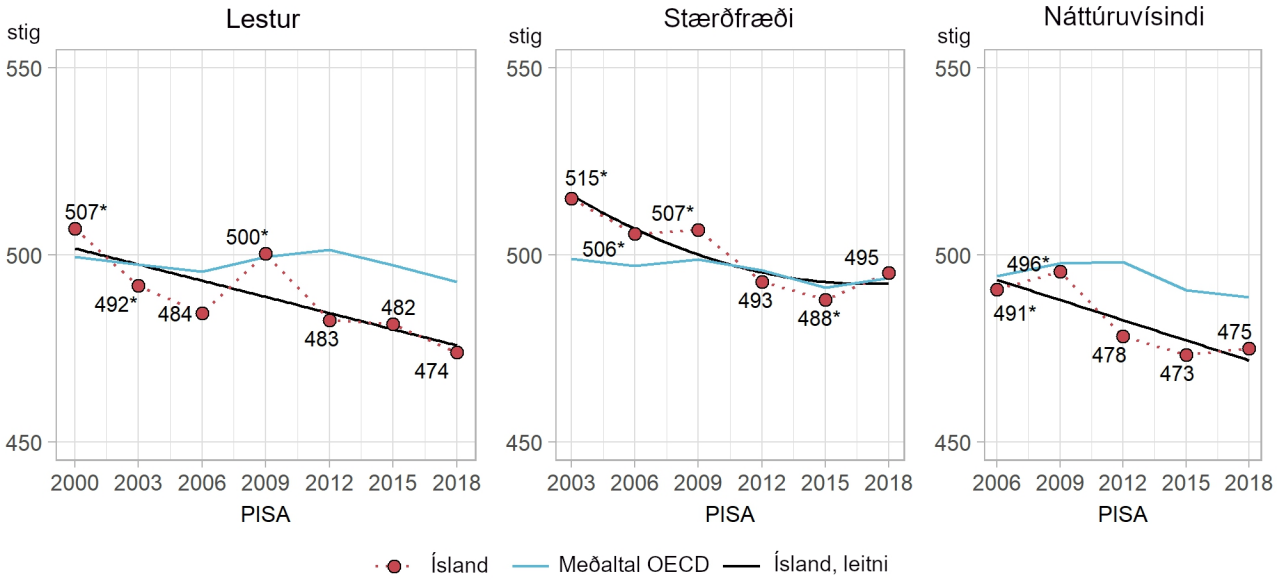
Þegar á heildina er litið svara þessi atriði til stefnumörkunar af því tagi sem alþjóðlegar rannsóknir sýna að stuðlað geti að umbótum í menntakerfinu (OECD, 2015[7]; Schleicher, 2018[8]) (OECD, 2020[9]). Þyngst vegur hér stefnumörkun sem lýtur að jöfnum tækifærum til náms og gæðum menntunar, mikil-vægi góðra kennara og skólastjórnenda, þróun þekkingar og hæfni fyrir 21. öldina, vellíðan nemenda og tækifærum til náms alla ævi. Stoðirnar falla vel að þeim málefnum sem rannsóknir OECD hafa sýnt að brýnast sé að vinna að á Íslandi, en þar á meðal eru jöfn tækifæri til náms, fjölbreytni í menntakerfinu, bætt læsi, kennarastéttin og efling starfs-, iðn- og tækninám.

- Niðurstöður PISA-könnunarinnar sýna að meðalárangri 15 ára nemenda hefur hrakað um fimm stig að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili allt frá því að Ísland hóf þátttöku í PISA (Mynd 3). Meðalárangur var betri í stærðfræði árið 2018 en í næstu könnun á undan árið 2015, en ekki í lestri eða náttúruvísindum. Árangri þeirra nemenda sem lakast standa hrakaði í lestrarhluta könnunarinnar (OECD, 2019[10]).
- Frammistaða í lestri var betri meðal stúlkna en drengja í öllum þeim löndum og hagsvæðum sem tóku þátt í PISA 2018 (munurinn um 30 stig að meðaltali), en munur milli kynjanna var meiri á Íslandi en víðast annars staðar (41 stig) (OECD, 2019[10]).
- Samkvæmt niðurstöðum TALIS-könnunar OECD (Teaching and Learning International Survey) telja aðeins 17,5% íslenskra kennara að kennarastarfið sé mikils metið í þjóðfélaginu og er sú tala óvíða lægri, en hæst varð hlutfallið 66,5% meðal landanna sem tóku þátt í könnuninni (OECD, 2019[11]). Kennarastéttin er að langmestu leyti skipuð konum, einkum á neðstu skólastigunum.
- Hlutfall framhaldsskólanema sem ljúka námi (á þeim tíma sem náminu er ætlaður að jafnaði) er mun lægra á Íslandi en að meðaltali í hinum OECD-ríkjunum, og er þetta til muna meira áberandi meðal nemenda í verknámi (41%) en nemenda á almennum brautum (65%) (OECD, 2020[12]).

Að því er varðar eflingu menntunar og hæfni í þeim tilgangi að auka sveigjanleika atvinnulífsins og efla félagsþróun eru eftirtalin atriði sérstaklega dregin fram í skýrslu OECD um stöðu og horfur í efnahags-málum á Íslandi (OECD, 2019[13]):

- Við lok grunnskólanáms þarf ungt fólk að hafa tileinkað sér þá færni sem nauðsynleg er til að geta þroskast áfram í námi og starfi og stundað nám alla ævi. Til að þetta megi verða er nauðsynlegt að fækka í þeim stóra hópi nemenda sem ná lökum árangri í lesskilningi og stærðfræðilæsi, sam-kvæmt niðurstöðum PISA-könnunarinnar, og hjálpa ungu fólki að tileinka sér færni af ýmsu öðru tagi, t.d. skapandi hugsun og samstarfshæfni.
- Færni og menntun fólks á vinnumarkaði þarf að samræmast betur þörfum landsins fyrir kunnáttu á fjölbreyttum sviðum (auk þess sem sú kunnátta þarf að taka breytingum í samræmi við tækniframfarir).
- Vinnuaflsskortur er í mörgum greinum sem þurfa vel menntað starfsfólk og því er ekki síður mikilvægt að nýta kunnáttu og þekkingu sem er fyrir hendi en að byggja upp nýja.
- Brugðist hefur verið við skorti á menntuðu starfsfólki að nokkru leyti með innflutningi vinnuafls, en erlendir starfsmenn hafa ekki alltaf aðlagast vinnumarkaðnum vel.

Mynd 3. Þróun árangurs í lesskilningi, stærðfræði og náttúruvísindum



Heimild: (OECD, 2019[10]). Athugið: Niðurstöður úr PISA 2018, https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_ISL.pdf.

Þingsályktun um menntastefnu til ársins 2030 er stefnumörkunarskjal sem dregur fram flest úrlausnarefni í íslenskum menntamálum sem rannsóknir hafa sýnt að brýnast sé að sinna. Þar er þó ekki vikið með beinum hætti að brottfalli úr framhaldsskólum, sem er mikill vandi á Íslandi eins og OECD hefur bent á (OECD, 2012[14]). Ekki er síður mikilvægt að í þingsályktuninni er einnig lögð mikil áhersla á velferð og vellíðan nemenda og tekið fram að áríðandi sé að byggja upp hæfni sem geri nemendum kleift að taka þátt í að móta framtíð landsins, þar á meðal íslenskukunnáttu og list- og verknám. Við þetta bætist að Covid-19-faraldurinn hefur leitt í ljós ýmis vandamál í menntakerfum margra þjóða og er full ástæða til að taka þau til skoðunar í tengslum við menntastefnuna. Þar á meðal mætti telja þörfina á að nýta upplýsingatækni á skýrari og skipulegri hátt við kennslu.

Í menntastefnunni er lýst tiltekinni framtíðarsýn og fram kemur að unnið sé að undirbúningi innleiðingaráætlunar til næstu tíu ára. Með vísan til þess að vinnan við innleiðingaráætlunina er hafin er nauðsynlegt, til að tryggja rökrétt samhengi í áætluninni, að draga fram með skýrum hætti tengslin milli framtíðarsýnar, stoða og áherslusviða stefnunnar og þeirra vandamála og viðfangsefna sem Íslendingar standa frammi fyrir.

Reynslan sýnir að útfærsla stefnu getur ráðið miklu um hvernig innleiðing hennar heppnast. Það eykur líkurnar á að innleiðingin takist vel og sett markmið náist ef stefnan er skýr, byggð á áreiðanlegum gögnum um viðfangsefnin sem við er að glíma í menntakerfinu og auðskilin þeim sem eiga að annast innleiðinguna (Viennet and Pont, 2017[15]). Kaflarnir hér á eftir hafa að geyma mat á efni þingsályktunarinnar með tilliti til þeirra atriða sem mestu ráða um hvernig til tekst við stefnumótun, en þau eru: framtíðarsýn stefnunnar, úrræðin sem beitt verður og tiltækar fjárveitingar og mannafli.

Áherslusvið og megináherslur menntastefnu til ársins 2030

Menntastefna fyrir árin 2020–2030 er reist á fimm stoðum og undir hverja þeirra falla nokkur áherslusvið með tilteknum fjölda megináherslna. Að áliti OECD eru stoðirnar og áherslusviðin stefnumörkun af því tagi sem alþjóðlegar rannsóknir hafa sýnt að stuðli að vönduðum menntakerfum með jöfnum tækifærum fyrir alla. Covid-19-faraldurinn hefur einnig varpað ljósi á mikilvægi þess að huga að vellíðan nemenda á þann hátt sem íslensk stjórnvöld vilja gera. Mikilvægt er að efla kennarastéttina, auka ýmsa grunnhæfni og færni í tæknigreinum og stefna kerfinu til meiri ábyrgðar. Ýmis áherslusvið menntastefnunnar eru jafnframt þess eðlis að skólayfirvöld í öðrum ríkjum gætu dregið lærdóm af þeim, og má þar nefna vægið sem bæði list- og verknám og vísindi og rannsóknir hafa fengið. Það gæti auðveldað vinnuna við undirbúning innleiðingar að taka megináherslur einstakra áherslusviða til nánari greiningar.

Megináherslur eru skilgreindar á hverju áherslusviði, en framsetning þeirra er nokkuð breytileg. Þannig lýsa sumar ákveðnum gildum, t.d. „búseta á ekki að hafa áhrif á möguleika til náms“, en aðrar hljóma fremur eins og fyrirmæli: „Tryggt skal að hæfni- og þekkingarþróun verði skilgreind sem hluti af starfi kennara og skólastjórnenda á öllum skólastigum“. Enn aðrar lýsa æskilegum vinnubrögðum eða starfsháttum: „Ytra mat skal vera reglulegt og fylgt eftir með markvissum umbótastuðningi í samstarfi ríkis, sveitarfélaga og annarra fræðsluaðila.“ Í þingsályktuninni kemur ekki skýrt fram hvaða áherslusvið endurspegla stefnu sem þegar er fylgt og hver þeirra krefjast nýrrar stefnumótunar.

Til að gera íslenskum stjórnvöldum auðveldara að stíga skrefið frá stefnumörkun til innleiðingar hefur OECD í rýni sinni á þingsályktuninni dregið fram megináherslur hverrar stoðar og umorðað þær sem yfirlýsingar um fyrirhugaðar aðgerðir. Þetta er gert til að skýra inntak áherslnanna og gera það kleift að meta hversu vel þær henta til að leysa viðfangsefni á viðkomandi áherslusviði. Þessi framsetning megin-áherslnanna sem yfirlýsinga um aðgerðir getur einnig greitt fyrir innleiðingarvinnu í framtíðinni með því að gera það auðveldara að greina milli núverandi stefnumála og tillagna um ný stefnumál, leiða í ljós hvaða ráðstafana er þörf auk þeirra sem þegar er unnið að og leggja drög að forgangsröðun sem stuðlar að raunhæfri innleiðingu. Íslensk stjórnvöld þurfa að íhuga hvort ekki er þörf á að flokka megin-áherslurnar eftir því hvort þær endurspegla hugsjónir, opinber fyrirmæli eða fyrirhugaðar stjórnvalds-aðgerðir, ákveða forgangsröð þeirra, tilgreina hvaða stjórnvaldsaðgerðir nauðsynlegt er að ráðast í og gera skýra grein fyrir því hvað er nýtt og hvað ekki í þessum áherslum. Þannig skýrist einnig á hvaða sviðum vinna þarf að endurskoðun eða endurnýjun stefnu og hvar þarf að huga að nýjum aðgerðum. Undirkaflarnir sem hér fylgja hafa að geyma greiningu á stoðunum í samræmi við ofangreint.

Stoð A: Jöfn tækifæri fyrir alla

Fyrsta stoðin varðar jöfn tækifæri og ber vott um hversu ríka áherslu íslensk stjórnvöld leggja á að allir hafi jöfn tækifæri til menntunar og hvernig þau hafa unnið að því markmiði með því að huga að fjölbreytni í menntakerfinu, vellíðan nemenda, jöfnun aðstöðumunar milli þéttbýlis og dreifbýlis og eflingu leikskóla-stigsins og iðn- og verknáms (Tafla 2). Markmiðið er hér að draga fram góðan árangur Íslendinga á þessu sviði en bregðast jafnframt við ýmsum aðkallandi úrlausnarefnum. Þau eru meðal annars versn-andi námsárangur, munur á árangri kynjanna, mikil fjölgun nemenda af erlendum uppruna, aðstöðu-munur milli þéttbýlis og dreifbýlis, misræmi milli færni fólks á vinnumarkaði og krafna atvinnulífsins og brottfall úr skóla.

Tafla 2. Jöfn tækifæri fyrir alla

Yfirlit um áherslusvið og megináherslur

Áherslusvið	Megináherslur
A.1 Nám við allra hæfi	Skólar og aðrar menntastofnanir taki mið af þörfum, getu og hæfni sérhvers nemanda og vinni út frá styrkleikum og áhuga hvers og eins. Samfélagið hlúi að velferð barna og ungmenna og tryggi öllum tækifæri til að dafna innan menntakerfisins.
A.2 Menntun um allt land	Námsframboð utan stærstu þéttbýlisstaða verði aukið með bættum samgöngum og tækni. Starfs- og tækninám verði aukið.
A.3 Fjölbreytt menntasamfélag	Skólakerfið fagni margbreytileika nemenda og vinni í ríkara mæli að því að meta menntun innflytjenda og flóttafólks svo að þekking þeirra nýtist þeim og samfélaginu sem best.
A.4 Snemmbær stuðningur	Leikskólastigið verði eflt. Þverfagleg samvinna verði aukin til að geta veitt viðkvæmum einstaklingum og hópum sveigjanlegri stuðning, hvort sem sá stuðningur beinist að nemandanum sjálfum eða umhverfi hans.

Heimild: (Menntamálaráðuneyti, 2020[1]), tillaga til þingsályktunar um menntastefnu fyrir árin 2020–2030.

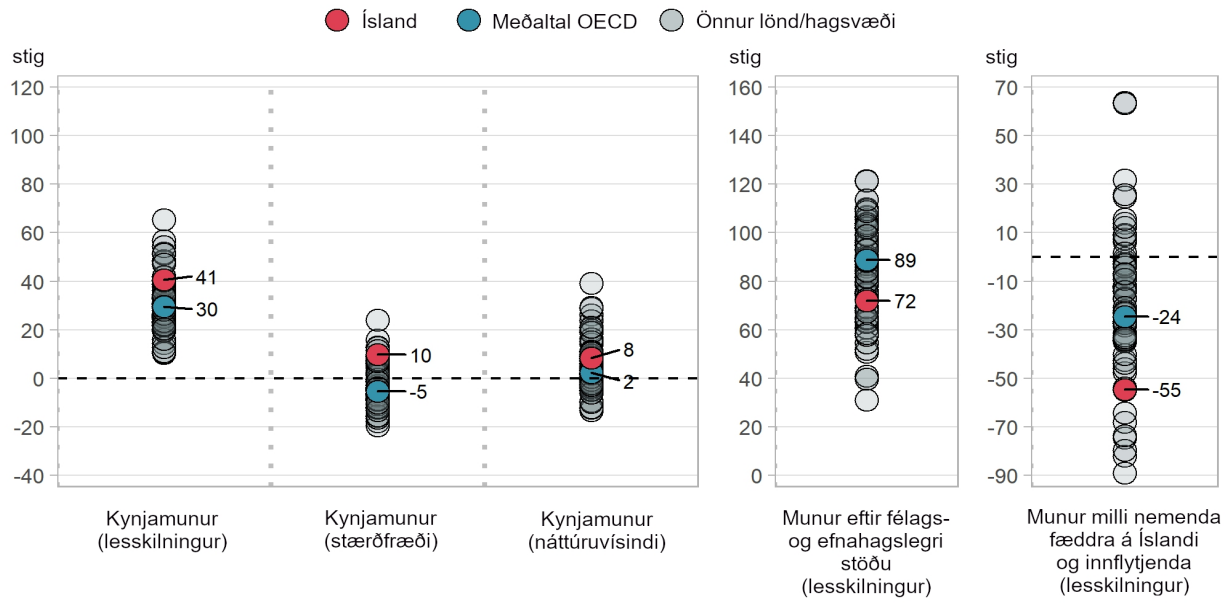
Í íslensku menntakerfi er þegar lögð mikil áhersla á jöfn tækifæri og vellíðan nemenda, en ýmis vanda-mál bíða þó enn úrlausnar:

- Árangur 15 ára nemenda sýnir að meiri jöfnuður er í íslenska menntakerfinu en í öðrum OECD-ríkjum að meðaltali. Samkvæmt niðurstöðum síðustu PISA-könnunar skýrir félagsleg og efnahags-leg staða aðeins 7% af muninum á frammistöðu íslenskra nemenda í lestri, en meðaltalið í OECD í

heild er 12%. Þá er munurinn á frammistöðu nemenda eftir þjóðfélagsstöðu 72 stig að meðaltali, eða talsvert undir meðaltali OECD-ríkjanna sem er 89 stig (OECD, 2019[16]).

- Hlutfall innflytjenda af íbúatölu landsins hefur hækkað hratt undanfarin ár eða úr 6,8% árið 2020 í 13,5% árið 2020 (Hagstofa Íslands, 2020[17]). Í umsögn PISA kemur fram að aukinn margbreytileiki nemendahópsins af þessum sökum skapi ný úrlausnarefni fyrir skóla og kennara, en leitað sé leiða til að þjóna þessum nemendum betur og minnka bilið milli námsárangurs nemenda af erlendum uppruna og annarra nemenda. Nemendur af erlendum uppruna voru aðeins 6% allra nemenda árið 2018, en þrír af hverjum sjö í þeim hópi töldust standa höllum fæti félagslega og efnahagslega og munur á námsárangri innan hópsins var meiri en meðal nemenda sem eiga íslenska foreldra.
- Íslensk stjórnvöld hafa ákveðið að leggja sérstaka áherslu á eflingu leikskólastigsins. Þó að þetta sé verðugt markmið er sú hætta fyrir hendi að of mikil áhersla sé lögð á málaflokk sem þegar er sinnt afar vel á Íslandi. Á Íslandi gengur þegar hærra hlutfall barna í leikskóla en í flestum öðrum OECD-ríkjum, eða um 60% allra barna undir þriggja ára aldri. Fjárveitingar vegna kennslu leikskólabarna á aldrinum þriggja til fimm ára (ISCED 0) og barna í fyrstu bekkjum grunnskóla nema að auki 1% vergrar landsframleiðslu (OECD, 2020[12]). Tryggja þarf að langtímastefna íslenskra stjórnvalda í menntamálum nýtist ekki aðeins til að festa í sessi þann árangur sem þegar hefur náðst heldur fjalli einnig sérstaklega um svið þar sem umbóta er þörf.

Mynd 4. Munur á námsárangri eftir einstaklingsbundnum aðstæðum



Heimild: (OECD, 2019[18]), PISA 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed, https://doi.org/10.1787/888934037013.

Þessi atriði falla undir fyrstu stoðina, *Jöfn tækifæri fyrir alla*, sem snýst um að þjóna margbreytilegum nemendahópi og auka breidd kennslu og námsstuðnings og ná þannig fram meiri sveigjanleika svo að taka megi mið af þörfum allra nemenda, eins og Tafla 2 sýnir.

Nokkuð skortir þó á að fjallað sé um ýmis aðkallandi viðfangsefni sem við blasa á Íslandi. Þar má nefna muninn á árangri kynjanna í lestri, stærðfræði og náttúruvísindum sem fram kemur á Mynd 4 hér á undan og að oft líður langur tími áður en nemendur ljúka framhaldsskólanámi, en það atriði hefur OECD bent á í nokkrum skýrslum (OECD, 2012; (OECD, 2019[13])). Þá er mikil áhersla lögð á ýmsa þætti menntakerfisins sem þegar standa vel, t.d. leikskólana, og sú áhersla virðist snúast meira um gæðastarf en það

markmið að sinna öllum nemendum. Full ástæða er til að huga að heppilegustu forgangsröðun milli málaflokka með tilliti til framtíðarsýnarinnar sem mótuð hefur verið.

Í viðtölum við rýnihópa komu fram atriði sem hafa má til hliðsjónar þegar vinnan við innleiðingu stefnunnar hefst:

- **Aukin fjölbreytni og stuðningur við alla nemendur er þverfaglegt verkefni**: Viðmælendur lýstu sérstakri ánægju með áhersluna á fjölbreytileika og að stefnt væri að auknum stuðningi við nemendur af erlendum uppruna í íslensku menntakerfi. Þeir voru almennt sammála um að gera bæri þessum nemendahópi auðveldara að samsama sig skólasamfélaginu og að menntakerfið hefði mikilvægu hlutverki að gegna í aðlögun íslensks samfélags að þeim breytingum sem fylgja auknum innflutningi fólks. Áhersla var ekki síst lögð á mikilvægi þess að vinna að þróun menntastefnu með þátttöku breiðs hóps fólks úr öllu menntakerfinu með vísan til þess að „fjölbreytileiki“ og „samsömun“ væru margþætt hugtök með víðtæka skírskotun.

Stoð B: Kennsla í fremstu röð

Tafla 3 sýnir áherslusvið og megináherslur þessarar stoðar, en þær snúast um að bæta kennslu, meðal annars með því að efla kennarastéttina og fjölga fólki með þá menntun til að forðast kennaraskort, en jafnframt með því að vinna að aukinni fagmennsku meðal kennara. Rannsóknir hafa sýnt að þetta hvort tveggja getur stuðlað að aukinni ánægju í starfi og þar með komið í veg fyrir brottfall úr stéttinni.

Tafla 3. Kennsla í fremstu röð

Yfirlit um áherslusvið og megináherslur

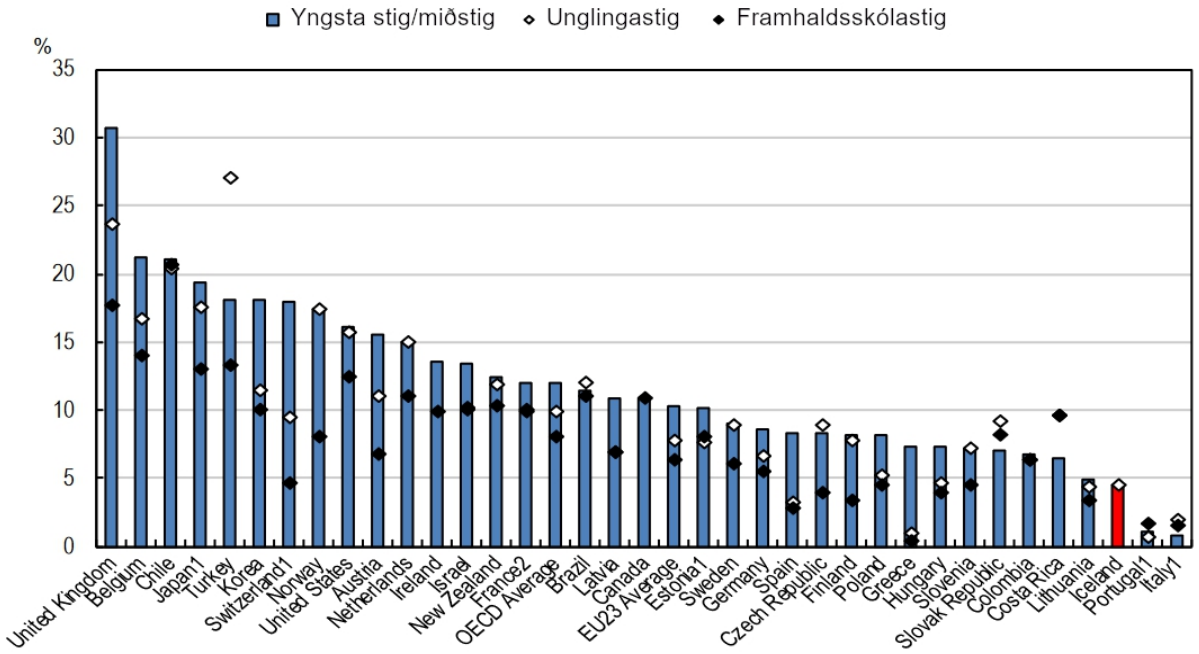
Áherslusvið	Megináherslur
B.1 Kennaramenntun og nýliðun	Kennaramenntun taki mið af þörfum samfélagsins. Unnið verði að aukinni viðurkenningu á störfum kennara. Faglegt sjálfstæði kennara verði eflt. Mótaðar verði leiðir til að koma í veg fyrir kennaraskort, meðal annars með nýliðun.
B.2 Þekking og hugrekki	Nemendum verði gert kleift að afla sér nýrrar þekkingar og hæfni ásamt því að geta beitt og hagnýtt þekkingu sína. Stuðlað verði að aukinni vitund um mikilvægi þess að vera skapandi og þróa með sér aðra margþætta hugarfærni.
B.3 Hæfniþróun fagstétta í skólastarfi	Hæfni- og þekkingarþróun verði skilgreind sem hluti af starfi kennara og skólastjórnenda til að hæfni sé í samræmi við breyttar þarfir. Tengslin milli grunnmenntunar, starfsnáms og hæfniþróunar fagstétta í skólum verði styrkt.
B.4 Lagarammi menntamála	Tryggð verði markviss innleiðing laga um menntun, hæfni og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leik-, grunn- og framhaldsskóla.
B.5 Fjölbreytileiki	Stuðlað verði að aukinni samvinnu og aðkomu fólks með fjölbreytta sérþekkingu.

Heimild: (Menntamálaráðuneyti, 2020[1]), tillaga til þingsályktunar um menntastefnu fyrir árin 2020–2030.

Nokkrar tölur sem varpa ljósi á úrlausnarefni á þessu sviði á Íslandi:

- Á Íslandi er meðalaldur kennara á unglingastigi grunnskóla 44,6 ár eða lítillega hærri en meðaltal OECD-ríkjanna og allra ríkja og hagsvæða sem tóku þátt í TALIS 2018, sem er 44 ár. Um 38% kennara eru nú eldri en 50 ára (meðaltal OECD-ríkjanna er 34%) og hlutfall kennara yngri en 30 ára er undir 5%, Mynd 5. Þetta merkir að endurnýjun í kennarastétt þarf að nema nær tveimur af hverjum fimm kennurum næstu tíu árin eða þar um bil, en nýliðun í stéttinni er afar lítil sem stendur (OECD, 2019[13]).
- Þó að yfir 95% kennara segist vera ánægðir í starfi telja aðeins 17% að kennarastarfið sé mikils metið í þjóðfélaginu.
- Samkvæmt niðurstöðum TALIS-könnunarinnar fá mjög fáir nýir kennarar formlega nýliðaþjálfun.

Mynd 5. Hlutfall kennara yngri en 30 ára, eftir skólastigi (2017) *(rauð súla: Ísland)*



Ath.: „1“: Framhaldsskólarnir bjóða einnig nám sem fellur undir önnur skólastig. „2“: Aðeins skólastofnanir sem reknar eru á vegum eða með stuðningi hins opinbera.
Heimild: (OECD, 2019[19]), Education at a Glance 2019: OECD Indicators, https://dx.doi.org/10.1787/f8d7880d-en.

Vel menntaðir og hæfir kennarar eru mikilvægasta forsenda góðs árangurs í menntamálum. Fara má ýmsar leiðir til að tryggja hæfni kennarastéttarinnar og þar þarf meðal annars að horfa til þess hvaða stöðu starfið hefur í þjóðfélaginu og annarra aðstæðna í landinu. Til að tryggja aukna viðurkenningu á störfum kennara þarf að huga að mörgum atriðum, meðal annars inntökuskilyrðum í kennaranám, gæðum grunnnámsins, ráðningarkjörum kennara, tækifærum kennara til hæfniþróunar og endurmenntunar, stuðnings- og tengslanetum, möguleikum til framgangs í starfi og hversu vel stjórnun er sinnt í skólum landsins.

Aukin viðurkenning á kennarastarfinu getur gert það álitlegra og meira aðlaðandi sem ævistarf og fjölgað þannig kennaranemum sem eru góðir námsmenn og hafa mikinn áhuga á starfinu sem slíku. Þegar hugað er að því hvaða stefna muni henta best íslenskum aðstæðum geta stjórnvöld haft til hliðsjónar að 62% kennara völdu kennslu upprunalega sem starf (nokkru færri en í OECD-ríkjunum þar sem meðaltalið er 67%). Þegar íslenskir kennarar eru spurðir um helstu ástæður starfsvalsins nefna 79% að kennarastarfið geri þeim kleift að hafa áhrif á þroskaferli barna og 80% að í kennarastarfinu felist tækifæri til að gera gagn í samfélaginu (OECD, 2019[11]).

Mikilvægt er að huga einnig að öðrum aðferðum til að laða hæft fólk að kennarastarfinu og fá góða kennara til starfa bæði í skólum þar sem nemendahópurinn er í veikri félagslegri og efnahagslegri stöðu og í dreifbýli. Þeir skólar á Íslandi sem standa höllum fæti að þessu leyti (þ.e. skólar sem tilheyra neðsta fjórðungi allra skóla skv. mælikvarða á þjóðfélagsstöðu) og skólar í dreifbýli hafa almennt fleiri kennara hlutfallslega en aðrir skólar, samkvæmt niðurstöðum PISA-könnunarinnar árið 2015, auk þess sem kennslubúnaður er betri. Þættir á borð við kennaraskort, fjarvistir nemenda og ófullnægjandi menntun og reynslu starfsfólks eru aftur á móti algengara vandamál í þessum skólum en öðrum að sögn skólastjóra (OECD, 2019[13]). Í rammanum hér fyrir neðan („Box 1“) er stutt umfjöllun á ensku um hvernig unnið hefur verið að því í Svíþjóð að auka nýliðun kennara með því að gera kennarastarfið meira aðlaðandi.

Box 1. Enhancing the prestige and attractiveness of the teaching profession in Sweden

According to the Swedish National Agency for Education (Skolverket), upcoming recruitment needs will be difficult to meet, which suggests a future shortage of teachers. In 2014, the Swedish government introduced the National Gathering for the Teaching Profession, which contained measures to avoid this situation and boost the attractiveness of the profession. This legislation included financial incentives in the form of salary increases and more rapid wage progression for teachers, linked to their competences and development. In 2016, this was followed by the Teacher Salary Boost initiative (Lärarlönelyftet), which rewarded teachers after they completed professional development programmes. A second axis of the government strategy was to facilitate and encourage entry to the profession by promoting alternative pathways to teaching and increasing government grants for new teachers. Grants were also implemented to improve working conditions and career possibilities, targeting drop-out among teachers. These measures were complemented by an information campaign entitled Pass it On (*För det vidare*), which was designed to attract more people to teaching, encourage retention of those already in the system and boost the social prestige of the profession. This media-based operation, in the form of a website, contains general information on the teaching profession, presents existing opportunities for teaching professionals and promotes entry to the profession through original materials.

Source: (OECD, 2020[20]), TALIS 2018 Results (Volume II): Teachers and School Leaders as Valued Professionals, TALIS,. https://doi.org/10.1787/19cf08df-en.

Aukið sjálfstæði kennara leiðir ekki sjálfkrafa til betri árangurs, en ef slík breyting er gerð samhliða því að auka tækifæri kennara til starfsþróunar í samræmi við þarfir skóla (og efla um leið áhuga kennara og minnka brottfall úr starfi) getur hún orðið til bóta. Íslenskir kennarar stunda þegar starfsþróun í mjög ríkum mæli og mikið hefur verið gert til að auka menntun nýrra kennara. Frá árinu 2012 þurfa kennarar á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi að hafa lokið meistaraprófi í kennslufræðum eða samsvarandi prófi í annarri sérgrein auk náms í uppeldis- og kennslufræði. Til þess er ætlast að þeir leggi stund á endurmenntun, undirbúning og sinni ýmsum öðrum verkefnum auk viðveru í skóla (OECD, 2016[21]). Ef Íslendingar marka stefnu sem gerir þeim kleift að halda áfram á þessari braut getur það styrkt kennarastéttina og stuðlað að betri kennslu, því að tækifæri til starfsþróunar eru ein besta leiðin sem völ er á til að bæta starfshætti við kennslu og auka ánægju í starfi, en hvort tveggja hvetur kennara til að sinna starfinu áfram.

Samkvæmt niðurstöðum alþjóðlegra rannsókna telja kennarar að starfsþróun komi að mestu gagni þegar lögð er áhersla á faglega traustan grundvöll og kennsluaðferðir sem byggjast á samstarfi, auk virkrar þátttöku í náminu. Það verður því að teljast þversögn að þessi tegund starfsþróunar er ekki sú sem algengast er að kennarar í OECD-ríkjunum stundi. Algengustu tegundir starfsþróunar eru námskeið og málstofur (76% þátttaka meðal kennara í OECD-ríkjunum) og lestur fagbóka og annars efnis sem varðar kennarastarfið (72%). Færri leggja stund á starfsþróun sem krefst meira samstarfs þátttakenda. Þannig taka aðeins 44% kennara þátt í endurmenntun sem byggist á gagnkvæmu mati eða sjálfsmati eða felur í sér leiðsögn og tengslamyndun (Schleicher, 2020[22]).

Af þessu má ráða að íslensk stjórnvöld þurfa ekki aðeins að huga að því hvernig samræma megi starfsþróun áherslum menntastefnunnar, hvernig áhrifin af slíku starfi verða skilgreind og mæld og hvaða leiðir heppilegast er að fara til að fá kennara til að velja sér starfsþróun af því tagi sem gagnast þeim best, heldur einnig að endurskoða ráðningarkjör og víkka tækifæri til framgangs í starfi og samvinnu við starfssystkin innan og utan skóla, með hliðsjón af því hversu lítilla launahækkana kennarar geta vænst á starfsævinni (OECD, 2020[20]).

Loks þarf að skilgreina betur áherslusvið „þekking og hugrekki“, því að sem stendur er ekki ljóst hvort það á heima í þessari stoð. Ef átt er við að kennarar þurfi að njóta stuðnings til að efla þessa þætti með nemendum getur áherslan staðið hér. Ef eingöngu er átt við upplifun og reynslu nemenda er ef til vill heppilegra að færa þetta áherslusvið undir stoðina „hæfni fyrir framtíðina“.

Í viðtölum við rýnihópa komu fram atriði sem íslensk stjórnvöld geta haft til hliðsjónar þegar vinnan við innleiðingu stefnunnar hefst:

- **Mikil áhersla var lögð á mikilvægi þess að fá fleiri vel menntaða kennara til starfa**: Af öllum áherslusviðum þessarar stoðar voru viðbrögð viðmælenda sterkust þegar spurt var um ráðningu og menntun kennara. Mikill stuðningur kom fram við að finna fleiri og betri leiðir til að sinna menntun kennara, og einkum þykir æskilegt að auka sjálfstæði kennara með því að gefa þeim kost á starfsþróun að staðaldri. Viðmælendur lýstu áhuga á að taka þátt í verkefnum á þessu áherslusviði.

Stoð C: Hæfni fyrir framtíðina

Tafla 4 sýnir áherslusvið og megináherslur þessarar stoðar, sem snúast um að auka ýmiss konar færni sem talin er mikilvæg í tengslum við „fjórðu iðnbyltinguna“, en undir það fellur m.a. læsi, íslenskukunnátta, vísindi, sköpun og gagnrýnin hugsun, stafrænt læsi, nám í verk- og tæknigreinum og menntun alla ævi.

Tafla 4. Hæfni fyrir framtíðina

Yfirlit um áherslusvið og megináherslur

Áherslusvið	Megináherslur
C.1 Læsi	Ráðstafanir til að auka málskilning, lesskilning, tjáningu, ritun og hlustun og til að mæta þeim sem glíma við lestrarörðugleika. Allt samfélagið virkjað til að bæta læsi: heimili, bókasöfn, rithöfundar og fjölmiðlar.
C.2 Framþróun íslenskunnar	Stuðlað verði að notkun íslensku og íslensks táknmáls á öllum sviðum samfélagsins; íslenskukennsla verði efld á öllum skólastigum. Framtíð íslenskrar tungu í stafrænum heimi verði tryggð.
C.3 Vísindi og rannsóknir	Stuðlað verði að öflugri miðlun vísindalegrar þekkingar.
C.4 Starfs-, iðn- og tækninám	Starfs-, iðn- og tækninám verði eflt með það að leiðarljósi að færni þróist í takt við þarfir samfélagsins og áskoranir fjórðu iðnbyltingarinnar. Ungu fólki, óháð kyni, bjóðist starfs-, iðn- og tækninám á framhaldsskólastigi og nemendum verði kynntar með skipulögðum hætti námsleiðir sem bjóðast og starfsmöguleikar í kjölfar þeirra.
C.5 List- og verknám	Þáttur list- og verkgreina í að þroska huga og hönd við lausnamiðað starf og nýsköpun verði metinn að verðleikum.
C.6 Sköpun og gagnrýn hugsun	Lögð verði áhersla á hlut skapandi og gagnrýninnar hugsunar í því að þroska gildismat nemenda og styrkja hæfni þeirra til þátttöku í samfélagslegri umræðu. Nemendum sé búið námsumhverfi þar sem hvatt er til frumkvæðis, sjálfstæðis og skapandi hugsunar á öllum sviðum.
C.7 Stafræn tilvera	Nemendur fái þjálfun sem auki læsi þeirra á stafræna tækni og geri þeim þannig kleift að hafa örugg samskipti á netinu, auki þekkingu þeirra á ýmsum hliðum þessarar tækni og réttri notkun hennar.
C.8 Menntun fyrir alla	Fólki á öllum æviskeiðum verði tryggður aðgangur að menntun til að tryggja að samfélagið geti brugðist við breytingum á atvinnuháttum, meðal annars með hreyfanleika á vinnumarkaði.

Heimild: (Menntamálaráðuneyti, 2020[1]), tillaga til þingsályktunar um menntastefnu fyrir árin 2020–2030.

Þessi stoð og áherslusvið hennar snúast um leiðir til að bregðast við minnkandi læsi og færnimisræmi á vinnumarkaði með því að gera nemendum kleift að tileinka sér hæfni sem er nauðsynleg vegna framtíðarinnar, í atvinnulífinu og almennt fyrir íslensku þjóðina.

Vinna má að því að fjölga nemendum sem ná góðum árangri í lesskilningi og stærðfræðilæsi til að gefa þeim trausta undirstöðu fyrir frekara nám. Samkvæmt niðurstöðum PISA-könnunarinnar er árangur íslenskra nemenda í lesskilningi og læsi á náttúruvísindi almennt lakari en gerist í OECD-ríkjunum að meðaltali, og stúlkur ná betri árangri en drengir í öllum greinunum sem prófað er í (lesskilningi, stærðfræðilæsi og læsi á náttúruvísindi). Nánari tölur:

- Í PISA-könnuninni árið 2018 hlutu 15 ára nemendur á Íslandi að meðaltali 474 stig í lesskilningi, sem var aðalsvið könnunarinnar þá, en meðaltalið í OECD-ríkjunum var 487 stig. Stúlkur

náðu betri árangri en drengir og var munurinn tölfræðilega marktækur, eða 41 stig (meðaltal OECD-ríkjanna: 30 stig stúlkum í hag).

- Í stærðfræðilæsi hlutu 15 ára nemendur á Íslandi að meðaltali 495 stig, en meðaltalið í OECD-ríkjunum var 489 stig. Stúlkur náðu betri árangri en drengir og var munurinn tölfræðilega marktækur, eða 10 stig (meðaltal OECD-ríkjanna: 5 stig drengjum í hag).
- Í læsi á náttúruvísindi hlutu 15 ára nemendur á Íslandi að meðaltali 475 stig, en meðaltalið í OECD-ríkjunum var 489 stig. Stúlkur náðu betri árangri en drengir og var munurinn tölfræðilega marktækur, eða 8 stig (meðaltal OECD-ríkjanna: 2 stig stúlkum í hag) (OECD, 2019[16]).

Áherslusviðið sem hér um ræðir – efling læsis – tengist einmitt þessu viðfangsefni. Íslensk stjórnvöld þurfa þó að koma sér upp áreiðanlegri aðferð til að kanna ástæður þess að læsi fer hrakandi meðal íslenskra nemenda og tryggja að hvers kyns aðgerðir beinist með skýrum hætti að því að bæta les-skilning og stærðfræðilæsi og jafna muninn milli kynjanna, og að þær séu sérstaklega sniðnar að íslenskum aðstæðum.

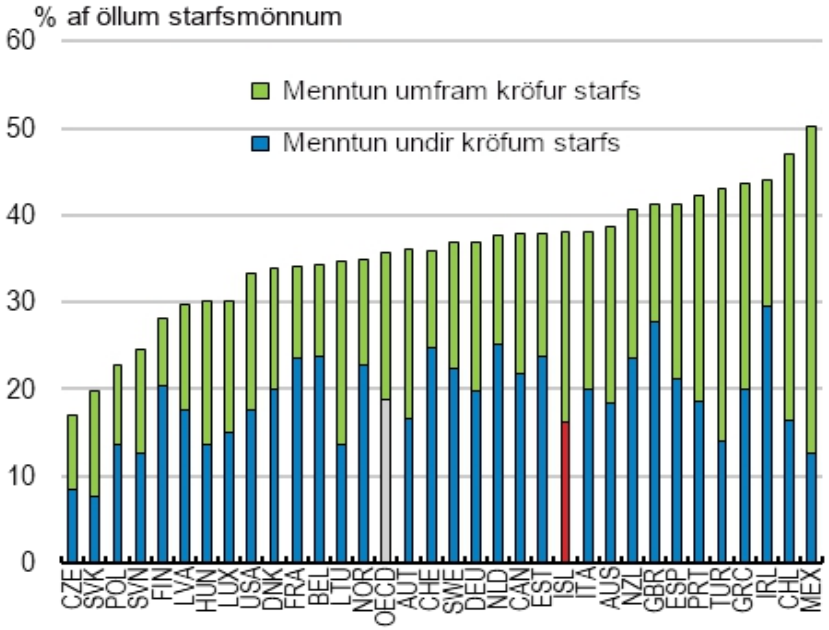
Annað mikilvægt viðfangsefni er færnimisræmi á vinnumarkaði sem getur bitnað á framleiðni í íslensku atvinnulífi. Á Íslandi er vinnuaflsskortur í mörgum greinum sem þurfa vel menntað starfsfólk, en jafnframt sinnir margt fólk störfum þar sem kunnátta þess nýtist ekki og skilar því minni afköstum en efni standa til. Ekki er síður mikilvægt að nýta vel þá hæfni sem fyrir er meðal þjóðarinnar en að byggja upp nýja hæfni. Brugðist hefur verið við skorti á menntuðu starfsfólki að nokkru leyti með innflutningi vinnuafls, en þeirri lausn hafa einnig fylgt vandamál því að erlendir starfsmenn hafa ekki alltaf aðlagast vinnumarkaðnum vel (OECD, 2019[13]). Íslensk stjórnvöld verða að finna betri leiðir til að tryggja að fólk á vinnumarkaði öðlist menntun og færni sem samræmist þörfum atvinnulífsins og hafi tækifæri til að ná árangri í störfum sínum. Þegar fram í sækir (og eftir því sem tækni- og framleiðslugreinar þróast) þurfa að finnast liprari og sveigjanlegri leiðir til að bregðast við þörfum atvinnulífsins að þessu leyti (OECD, 2019[13]).

Það er skref í rétta átt að fjölga nemendum í starfs-, iðn- og tækninámi með því að kynna það nám betur, eins og áhersla er lögð á í þessari stoð, en með því er þó aðeins tekið á einu atriði (að nemendur þekkja ekki nógu vel til námsins) sem telja má meðal ástæðna vandans (lítil aðsókn í starfs-, iðn- og tækninám). Auk þess að fjölga nemendum í starfs-, iðn- og tækninámi verða íslensk stjórnvöld að vinna að því á markvissari hátt að greina hvar skortur er á menntuðu vinnuafli og skipuleggja námsleiðir (m.a. á sviði verknáms) til að leysa úr þeim skorti (OECD, 2019[13]).

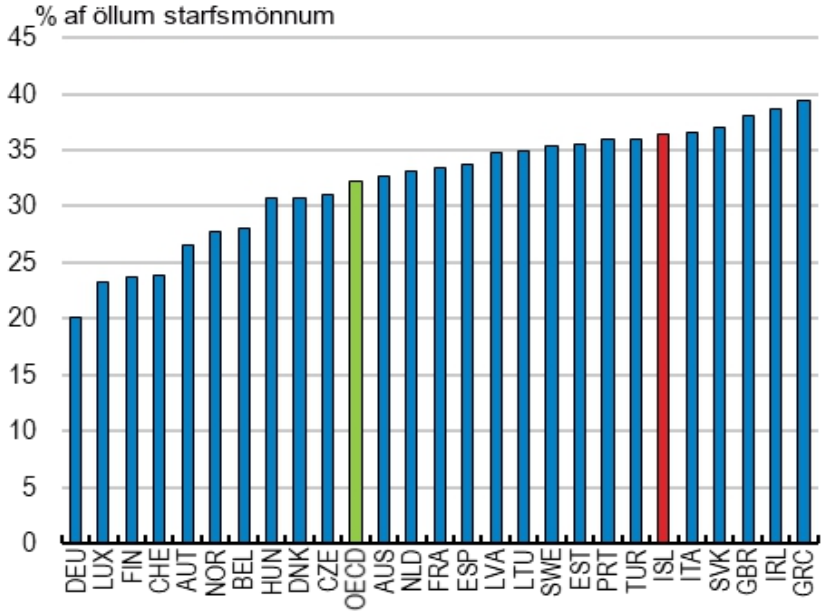
Íslensk stjórnvöld hafa tekið til greina ábendinguna um að hverfa frá því þeirri tilhögun að áætla aðeins hæfniþörf atvinnulífsins þegar eftir því er sérstaklega kallað og er nú til athugunar að segja á fót nefnd sem falið verður að huga að reglubundnu mati á færni-, menntunar-, og mannaflaþörf á vinnumarkaði og skoða þörfina á lagabreytingum. Stoðin hefur þó engar frekari upplýsingar að geyma um starfsemi þessarar nefndar eða stefnuna sem henni er ætlað að móta til að varpa ljósi á færnimisræmi á vinnumarkaði, skýra það með auðskiljanlegum gögnum og setja fram áreiðanlega langtímaspá um hæfniþörfina.

Mynd 6. Færnimisræmi í OECD-ríkjunum, 2016

A. Misræmi í menntun, 2016 *(rauð súla: Ísland)*



B. Misræmi í fagsviði, 2016 *(rauð súla: Ísland)*



Athugið: Með misræmi í menntun er átt við að starfsmaður hafi menntun og hæfni sem er annaðhvort umfram það sem almennt er þörf á í starfinu sem um ræðir eða minni en sem nemur þeim kröfum. Misræmi í fagsviði merkir að starfsmaður vinnur í öðru fagi eða annarri grein en hann menntaði sig til.
Heimild: (OECD, 2019[13]), OECD Economic Surveys: Iceland 2019, https://dx.doi.org/10.1787/c362e536-en, mynd 1.14.

Í þingsályktuninni er vikið að ýmiss konar færni sem tengist með beinum hætti inntaki aðalnámskrár (dæmi um það eru læsi, íslenskukunnátta, list- og verknám, skapandi og gagnrýnin hugsun og stafræn tilvera). Hafin er endurskoðun aðalnámskrár og í tengslum við hana er nauðsynlegt að ákveða hvort fella

ber þessa færniþætti undir námskrána eða leggja sérstaka áherslu á þá þar. Enga tilvísun til þessarar endurskoðunar aðalnámskrár er að finna í þingsályktuninni eins og hún var samþykkt. Full ástæða er einnig til að skýra nánar tengsl þessara þátta við endurskoðun námskrárinnar og áhrifin sem breytingar á henni myndu hafa á kennslu.

Í viðtölum við rýnihópa komu fram atriði sem íslensk stjórnvöld geta haft til hliðsjónar þegar vinnan við innleiðingu stefnunnar hefst:

- **Varast þarf að þreyta skólasamfélagið með of tíðum breytingum, sérstaklega á námskrá**: Viðmælendur lýstu almennt ánægju með áherslusvið og megináherslur þessarar stoðar, en töldu ekki ljóst hvort eða hvenær nauðsynlegt væri að breyta námskrá. Einnig var nefnd óvissa um að skólastjórnendur og kennarar fengju nægilegan stuðning til að vinna að breytingum í skólunum. Fram kom að innleiðing síðustu breytinga á aðalnámskrá væri enn ekki lokið að fullu í öllum sveitarfélögum og nýjar breytingar, þótt góðar væru, gætu aukið á þann vanda og valdið þreytu.

Þegar á heildina er litið er að mörgu að hyggja í tengslum við þessa stoð. Mikilvægt er að huga betur að því hvort sum svið þurfa að fá meiri athygli en önnur og hvernig fella mætti þau inn í gildandi aðalnámskrá, hvaða skilningi kennarar og nemendur myndu skilja þau og hvaða mælikvarða er unnt að bregða á þau. Að því er varðar ævinám er aðgangur að menntun fyrir fólk á öllum æviskeiðum mikilvægt stefnumál sem vinna þarf betur úr til að skýra hverjar áherslurnar eiga að vera, hvaða stofnanir eiga að annast kennsluna og hvernig gæði námsins verða tryggð, svo og hvort unnt er að viðurkenna með einhverjum hætti óformlegt nám og nám utan hefðbundinna menntastofnana, svo dæmi séu tekin.

Stoð D: Vellíðan í öndvegi

Tafla 5 sýnir áherslusvið og megináherslur þessarar stoðar, sem lýsa má sem tilraun til að hugsa um alla þætti sem varða velferð nemenda sem eina heild. Mikilvægt er að nota slíka nálgun í þessum málaflokki, því að meðal þess sem getur staðið í vegi fyrir góðri námsástundun (sem er forsenda góðs árangurs í námi) er námsumhverfi án fullnægjandi stuðnings, skortur á námsstuðningi fyrstu skólaárin, ófullnægjandi stuðningur við nemendur sem standa höllum fæti, neikvæðar staðalmyndir um hlutverk kynjanna og afskiptaleysi foreldra og nærumhverfisins (OECD, 2016[23]).

Tafla 5. Samábyrgð um framkvæmd og gæði skóla- og fræðslustarfs

Yfirlit um áherslusvið og megináherslur

Áherslusvið	Megináherslur
D.1 Heilsuefling	Stuðlað verði að aukinni heilsueflingu á öllum skólastigum til að tryggja að nemendum stafi ekki ógn af andlegu, líkamlegu, kynbundnu eða kynferðislegu ofbeldi, áreitni og einelti.
D.2 Geðrækt	Áhersla verði lögð á að hlúa að geðheilsu allt frá æskuárunum.
D.3 Forvarnir	Nemendum verði séð fyrir kennslu og þjálfun í hegðunar-, félags- og tilfinningafærni til að fyrirbyggja þróun óheilbrigðra samskipta og ofbeldis.
D.4 Náms- og starfsráðgjöf	Náms- og starfsráðgjöf, sem þar til bærir sérfræðingar annast, verði aðgengileg á öllum skólastigum, óháð aldri og búsetu viðkomandi.
D.5 Rödd nemenda	Þess verði gætt að nemendur geti óháð aldri látið í ljós skoðanir sínar og að tekið sé réttmætt tillit til þeirra í samræmi við aldur þeirra og þroska. Nemendur fái tækifæri til að móta jákvæðan skólabrag og samskiptareglur. Nemendur læri að bera ábyrgð á eigin námi, venja sig á gott vinnulag, þróa með sér vaxtarhugarfar og setja sér sjálfir markmið.
D.6 Vellíðan allra	Í skóla-, íþrótta- og æskulýðsstarfi verði unnið að eflingu umburðarlyndis, mannréttinda- og lýðræðisvitundar.

Heimild: (Menntamálaráðuneyti, 2020[1]), tillaga til þingsályktunar um menntastefnu fyrir árin 2020–2030.

Áherslusvið þessarar stoðar varða þann margþætta málaflokk sem er heilsa og velferð og eitt mikilvægasta viðfangsefnið er að efla félagslega og tilfinningalega færni og fyrirbyggja eineltishegðun. Á Íslandi segjast 17% nemenda verða fyrir einelti að minnsta kosti nokkrum sinnum í mánuði, en sú tala er að meðaltali 23% í OECD-ríkjunum. Þá segjast 88% íslenskra nemenda (sama hlutfall og í OECD-ríkjunum

að meðaltali) „sammála“ eða „mjög sammála“ þeirri fullyrðingu að hjálpa beri nemendum sem geta ekki varist einelti sjálfir (OECD, 2019[24]).

Skólaumhverfið á Íslandi virðist almennt vera gott. Samskipti nemenda og kennara eru jákvæð og afar hátt hlutfall kennara (98%) samsinnir því að nemendum og kennurum komi vel saman. Aðeins 2% skólastjóra segja að nemendur þeirra sýni oft af sér yfirgang og eineltishegðun, en það er miklu lægra hlutfall en í OECD-ríkjunum að meðaltali (14%) (OECD, 2019[11]). Þá kemur fram í niðurstöðum PISA-könnunarinnar að 78% nemenda segjast verða varir við samstarf milli skólafélaga sinna, en það hlutfall er að meðaltali 62% í OECD-ríkjunum. Aftur á móti sögðust 17% íslenskra nemenda „sammála“ eða „mjög sammála“ þeirri fullyrðingu að þeir væru einmana í skólanum, en það er lítillega hærra hlutfall en meðaltal OECD-ríkjanna (16%). Á þessu sviði geta Íslendingar vísað öðrum þjóðum veginn og sýnt hversu góður árangur getur náðst þegar áhersla er lögð á vellíðan nemenda og jöfn tækifæri til náms.

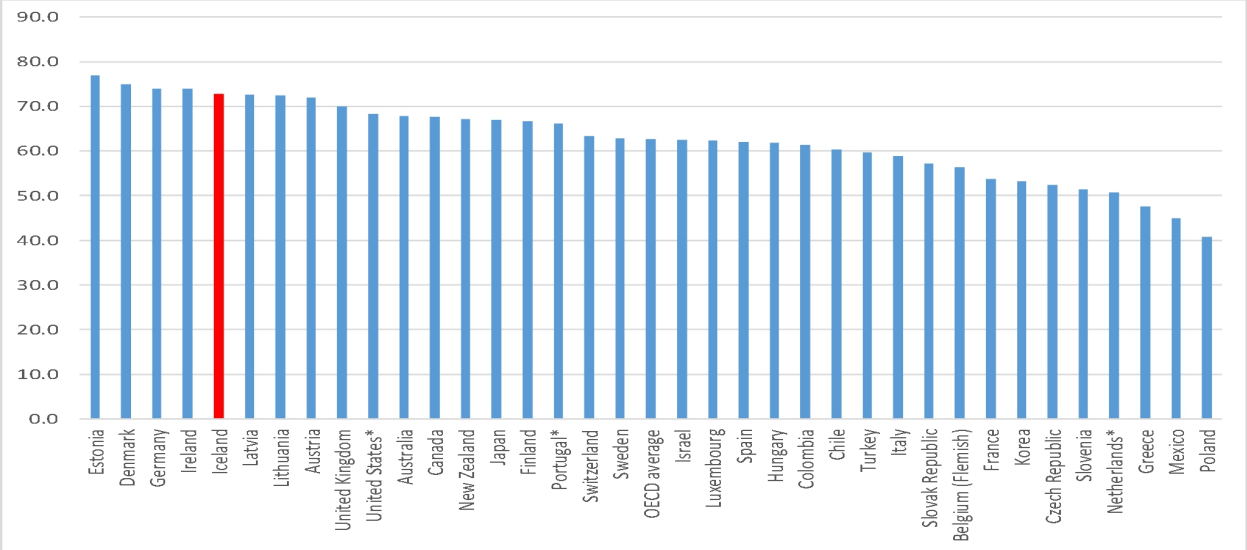
Áherslusviðin í þingsályktuninni miðast við að fleiri opinberar stofnanir sem sinna málefnum ungs fólks og heilbrigðis- og velferðarmálum verði kallaðar til þátttöku um að leysa þessi flóknu félagslegu vanda-mál, en menntamálin eru einn þáttur þeirra. Við undirbúning innleiðingar er rétt að íslensk stjórnvöld af-marki nákvæmlega hvaða hlutverki menntastofnanir eiga að gegna annars vegar í tengslum við þjónustu af þessu tagi og hins vegar þegar kemur að því að tryggja snurðulaust samstarf stofnananna sem byggja upp og veita þjónustuna.

Í þingsályktuninni er áhersla lögð á að efla sjálfstæði og frumkvæði nemenda og tryggja að þeir læri að bera ábyrgð á eigin námi, þrói með sér vaxtarhugarfar og læri að setja sér markmið. Mikilvægt er að leggja rækt við sjálfstæði nemenda og getu þeirra til að setja sér markmið, temja sér gagnrýna hugsun og sýna ábyrgð í athöfnum (OECD, 2020[9]), því að nemendum gengur betur að taka á sig ábyrgð þegar þeim er gefið færi á að velja verkefnin sjálfir og taka ákvarðanir um námið á eigin forsendum (Menntamálaráðuneyti, 2020[1]).

Athuganir OECD sýna að Íslendingar hafa afar góðar forsendur til að efla sjálfstæði og frumkvæði með nemendum, því að yfir 70% íslenskra nemenda (hátt hlutfall í samanburði við önnur OECD-ríki) telja að unnt sé að efla og þroska greind (sú afstaða hefur mikið að segja, því hver einstaklingur getur haft áhrif á eigin greind með eigin athöfnum og gerðum).

Mynd 7. Hlutfall nemenda sem tóku undir fullyrðinguna „Þú getur ekki breytt miklu um þína eigin greind“

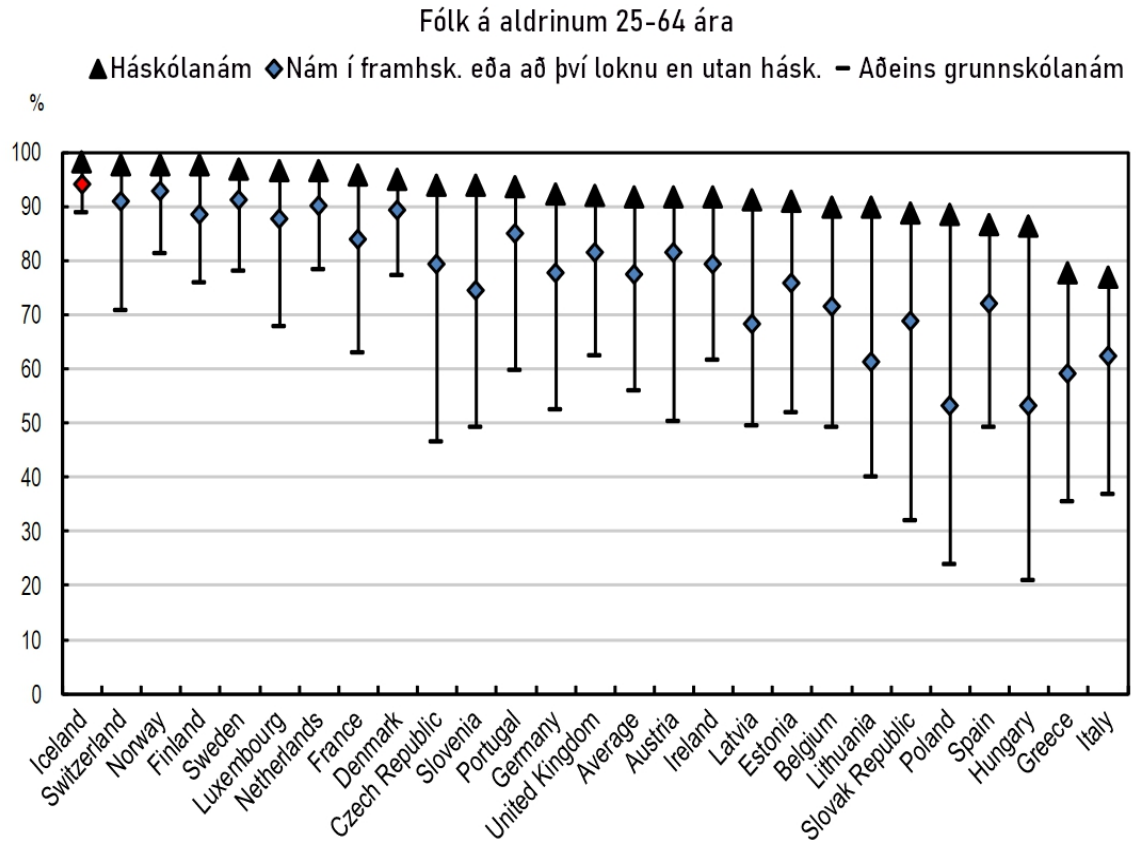
Hlutfall nemenda sem svöruðu „Mjög sammála“ eða „Sammála“ *(rauð súla: Ísland)*



Heimild: (OECD, 2019[24]), PISA 2018 Results (Volume III): What School Life Means for Students' Lives, PISA, https://dx.doi.org/10.1787/acd78851-en.

Í þingsályktuninni er vísað til þess að skólar og samtök sem sinna íþrótta- og æskulýðsstarfsemi þurfi að vinna saman að því að efla gildi á borð við umburðarlyndi og virðingu fyrir öðru fólki. Mörg OECD-ríkjanna leggja nú meiri áherslu en áður á þátttöku í tómstunda- og menningarstarfi sem leið til að auka vellíðan íbúanna (OECD, 2019[25]). Á Íslandi er þegar unnið að því að efla tengslin milli menntunar og tómstunda- og menningariðkunar. Eins og sést hér fyrir neðan er þátttaka í menningar- og íþróttastarfi á Íslandi einhver sú mesta í öllum OECD-ríkjunum og munurinn á þátttöku eftir menntunarstigi er lítill í samanburði við hin ríkin. Þó að leitast beri við að styðja þessa starfsemi áfram má það ekki draga athyglina frá öðrum sviðum sem nauðsynlegt getur verið að hlúa að. Í því samhengi er mikilvægt að huga að því að hvaða leyti sú viðleitni er frábrugðin aðgerðum til að stuðla að námi alla ævi, hverjum verður falið að sinna slíkri starfsemi og hvernig unnt er að afla aðgerðunum meiri stuðnings og kynna þær betur.

Mynd 8. Þátttaka í menningar- og íþróttastarfi næstliðna 12 mánuði eftir menntunarstigi, 2015/2017



Ath.: 10–15 prósentustiga frávik er í dreifingu menntunarstigs miðað við tölurnar sem birtar eru undir kennivísi A1.
Heimildir: Tafla A6.1. Byggt á tölulegum skýrslum Evrópusambandsins um tekjur og lífskjör (EU-SILC-2015) og viðhorfakönnuninni International Social Survey Programme (ISSP-2017).(OECD, 2019[19]), Education at a Glance 2019: OECD Indicators, https://dx.doi.org/10.1787/f8d7880d-en.

Í viðtölum við rýnihópa komu fram atriði sem íslensk stjórnvöld geta haft til hliðsjónar þegar vinnan við innleiðingu stefnunnar hefst:

- **Hagaðilar lýsa ánægju með áhersluna á vellíðan**: Viðmælendur lýstu miklum stuðningi við þetta áherslusvið en nefndu einnig að aðgerðir í þessa átt hefðu ekki skilað miklum árangri hingað til. Sú aukna athygli sem hagaðilar sýna þessu ætti að vera íslenskum stjórnvöldum hvatning til að taka fyrri stefnu á þessu sviði til endurskoðunar og koma sér upp traustum aðferðum til samráðs við sem flesta hagaðila um innleiðingu nýrra áætlana, bæði til að skilja hvað hefur farið úrskeiðis og leitast við að bæta úr.
- **Auka þarf skilning á því hvernig hagaðilar geta stuðlað að þverfaglegri stefnumótun og framkvæmd**: Áherslusvið og megináherslur þessarar stoðar eru þess eðlis að meiri þörf er á því en í hinum stoðunum að byggja stefnumótun og innleiðingu á þverfaglegri nálgun. Án

slíkrar nálgunar næst ekki fullnægjandi árangur á flóknum áherslusviðum á borð við geðheilsu og vellíðan. Viðmælendur áttu auðvelt með að lýsa því hvernig og í hvaða samhengi samráð á sér stað í íslensku menntakerfi, en þeim fannst erfiðara að svara svipuðum spurningum um samvinnu (og ýmislegt henni tengt, t.d. sameiginlega stefnumótun og innleiðingu), einkum við stofnanir og aðra aðila utan menntakerfisins.

Stoð E: Gæði í forgrunni

Tafla 6 sýnir áherslusvið og megináherslur þessarar stoðar sem snúast um að byggja menntakerfið upp á faglegum grunni með vísan til málaflokka á borð við ábyrgð, gæðastarf á grundvelli gagna, gagnsæi, endurskoðun námskrár og skilvirkt fjárveitingakerfi.

Tafla 6. Gæði í forgrunni

Yfirlit um áherslusvið og megináherslur

Áherslusvið	Megináherslur
E1. Ábyrgð og samhæfing þjónustukerfa	Markviss stjórnun og fagleg forysta og skilvirkt samstarf innan menntakerfisins. Skýr ábyrgð og samþætting innan og milli kerfa. Skólar þjóni nemendum á heildstæðan hátt og grípi inn í eftir þörfum með samfellu í þjónustu mismunandi ábyrgðaraðila og fagstétta.
E.2 Aðalnámskrár sem styðja við menntastefnu	Aðalnámskrár verði endurmetnar í samræmi við samþykkta menntastefnu og alþjóðlegar skuldbindingar. Í boði séu fjölbreytt námsgögn sem miðlar er eftir ýmsum leiðum og taka mið af margbreytileika nemenda.
E.3 Námsmat	Tilgangur námsmats verði skilgreindur og skýrður, tekið tillit við ólíkra þarfa nemenda og tryggt að veittar séu reglulega skýrar og heilstæðar upplýsingar um framvindu náms. Unnið sé að sameiginlegum skilningi á áherslum námsmats og að þær samræmist áherslum aðalnámskráa.
E.4 Væntingar til nemenda	Unnið verði að auknum sveigjanleika og viðeigandi stuðning við nemendur í námi og leik. Nemendum sem hafa annað móðurmál en íslensku sé gefinn kostur á að leggja rækt við móðurmál sitt samtímis aukinni færni í íslensku.
E.5 Væntingar til foreldra	Áhersla verði lögð á gott samstarf heimila og skóla þar sem gagnkvæm virðing og traust er viðhaft.
E.6 Stöðugar umbætur og gæðastarf	Reglulegt innra og ytra mat fari fram á skóla- og fræðslustarfi og niðurstöður þess verði nýttar til umbóta, sjálfsmats nemenda og lærdóms í samstarfi ríkis, sveitarfélaga og annarra fræðsluaðila.
E.7 Skilvirk ráðstöfun fjármuna	Fullnægjandi fjárveitingar og skilvirk ráðstöfun fjármuna til að tryggja að markmið menntastefnu til ársins 2030 náist.

Heimild: (Menntamálaráðuneyti, 2020[1]), tillaga til þingsályktunar um menntastefnu fyrir árin 2020–2030.

Fyrsta áherslusviðið varðar aðgerðir sem geta aukið fagmennsku í menntakerfinu á grundvelli markvissrar stjórnunar, ábyrgðar og aukins samræmis og samhæfingar í skipulagi og framkvæmd. Þessi atriði eru kjarninn í mörgum bestu skólakerfum heims og krefjast bæði fullnægjandi fjárframlaga og markvissrar uppbyggingarvinnu. Þegar vinna hefst við gerð innleiðingaráætlana væri gagnlegt að hafa til hliðsjónar upplýsingar um hvaða skilningi hugtakið „ábyrgð“ er skilið í íslensku menntakerfi og hvernig tekið er á ábyrgð í tengslum við stjórnun menntastofnana. Grundvöllur ábyrgðar í íslensku menntakerfi er fyrst og fremst traustið sem ríkir milli ólíkra aðila kerfisins og sprettur upp úr óformlegri samvinnu þeirra um ýmis atriði sem varða dagleg störf í fræðslukerfinu. Mikilvægt er að huga vel að þessu áherslusviði því að í viðtölum við rýnihópa kom fram að núverandi tilhögun þessara mála þætti ekki viðunandi og framkvæmdin væri oft ófullnægjandi og tilviljanakennd. Einnig er mikilvægt að skilgreina vel grundvöll ábyrgðar í menntakerfinu og hvernig tekið er á henni í tengslum við stjórnun stofnana. Í innleiðingaráætluninni þarf að gera skýra grein fyrir þessum atriðum og markmiðunum sem að er stefnt með þessari tilhögun ábyrgðar.

Á áherslusviðinu sem varðar aðalnámskrár er vísað til þess að námskrár þurfi að endurspegla framtíðarsýnina sem menntastefna til ársins 2030 hvílir á og að taka verði mið af margbreytileika nemenda með því að tryggja framboð á viðeigandi námsgögnum. Rýnivinna OECD hefur einmitt leitt í ljós að forsenda

góðs árangurs við innleiðingu breytinga er að gætt sé að samræmi milli námskrár og þeirra almennu markmiða sem stefnt er að með breytingunum, og að nauðsynlegt er að fella þau markmið inn í leiðbeiningar sem skólar og fagstéttir í skólastarfi fá í hendur (Gouedard et al., 2020[26]).

Í þessari stoð er mikil áhersla á námsmat. Í tengslum við eitt áherslusviðið er nefnt að sameiginlegur skilningur þurfi að vera á námsmati og tilgangi þess á öllum skólastigum. Þar kemur einnig fram að námsmat verði að samræmast áherslum aðalnámskráa og að veita verði upplýsingar um framvindu náms reglulega til að stuðla að framförum. Markviss áhersla á bætt námsmat getur aukið skilning í kerfinu og hjá fagstéttum þess á styrkleikum kerfisins og veikleikum að því er varðar námsárangur hvers nemanda. Námsmat er nauðsynlegt verkfæri til að fylgjast með framförum einstakra nemenda og safna upplýsingum sem nýtast við undirbúning frekari kennslu og náms, en einnig til að safna upplýsingum um einstaka skóla og kerfið í heild sem leggja má til grundvallar við ákvarðanatöku á ýmsum stjórnsýslustigum.

Á Íslandi fer námsmat og mat á skólastarfi fram annars vegar á vettvangi skólakerfisins í heild (lokamat) og hins vegar sem stuðningur við nám hvers nemanda í skólunum (leiðsagnarmat). Mikilvægt er að tryggja að námsmat fari fram í samræmi við aðalnámskrár og grunnmarkmið menntastefnunnar og að það nýtist til að afla upplýsinga um atriði sem varða jöfn tækifæri nemenda, námsgæði, vellíðan og margvíslega þekkingu og færni sem áhersla er lögð á í þingsályktuninni. Til að svo megi verða er nauðsynlegt að skoða hvernig heppilegast er að haga námsmati til að meta framfarir nemenda og afla áreiðanlegra upplýsinga sem nýtast til að vinna að markmiðum þingsályktunarinnar. Ef lokamat og leiðsagnarmat er notað jöfnum höndum getur það nýst skólunum sjálfum til að veita öllum nemendum gagnlega umsögn og hæfilega hvatningu til að taka framförum í námi, auk þess að veita innsýn í viðfangsefni, vandamál og hindranir á vettvangi skólakerfisins í heild sem vert er að huga að í framtíðinni. Til að auðvelda vinnuna við undirbúning innleiðingar þarf að huga nánar að jafnvæginu milli ólíkra tegunda námsmats og nota upplýsingar um færnina sem kennarar þurfa á að halda til að annast námsmat og nýta sér niðurstöður þess með skýrari hætti sem grundvöll umfjöllunar um kennsluhætti í stoð B: Kennsla í fremstu röð. Á sama hátt mætti vinna ítarlegri umfjöllun um hvaða tegundir námsmats henta best fyrir þá nýju hæfni sem vísað er til í þingsályktuninni og tengja efni stoðarinnar þannig við stoð C: Hæfni fyrir framtíðina. Með fyrirvara um einstök efnisatriði mætti jafnframt taka til athugunar að flytja þetta áherslusvið í stoð C samræmisins vegna.

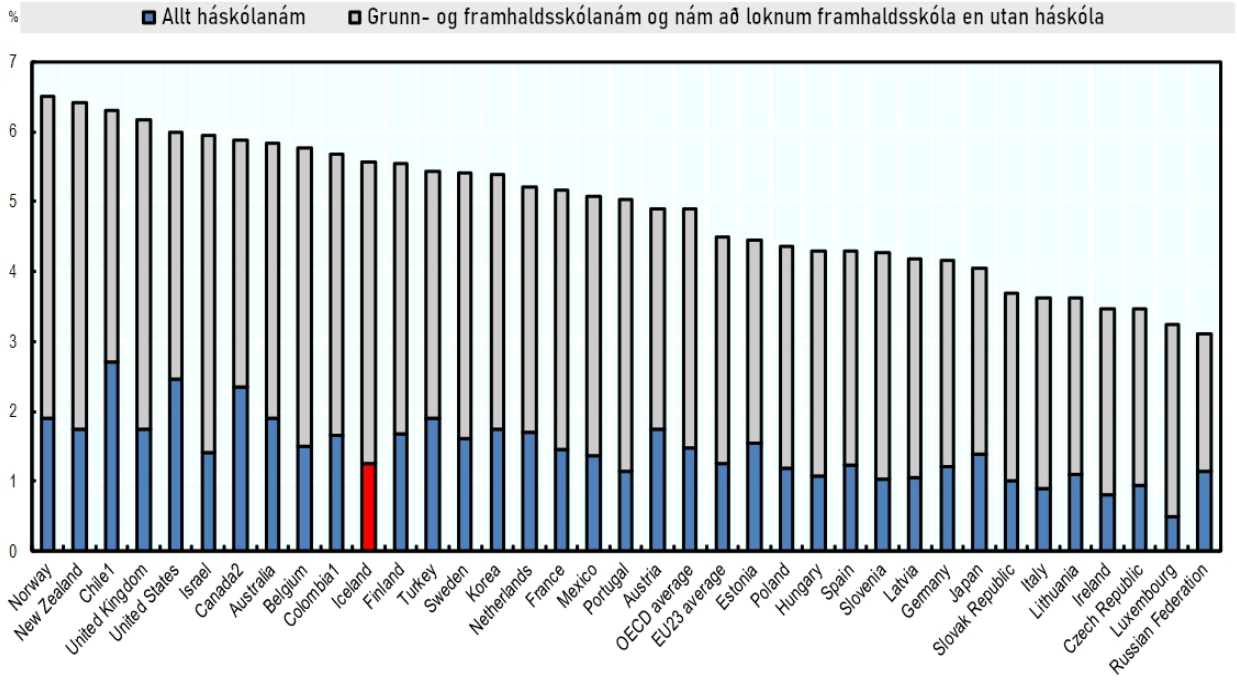
Í þessari stoð kemur einnig fram að mikilvægt sé að veita reglulega skýrar upplýsingar um niðurstöður námsmats, framkvæmd þess og framvindu náms. Í því samhengi skiptir afar miklu máli að kerfið geti annast umsýslu, úrvinnslu og dreifingu þessara upplýsinga með fullnægjandi hætti og að kennarar hafi til að bera kunnáttu og gagnalæsi til að átta sig á mikilvægi upplýsinganna og finna leiðir til að nýta þær í kennslunni. Gera þarf betur grein fyrir því hvernig að þessu verður staðið.

Annað brýnt úrlausnarefni er hvernig tiltækum fjármunum verður best varið. Útgjöld til menntamála á Íslandi eru ein þau hæstu meðal OECD-ríkjanna (sem hlutfall af vergri landsframleiðslu) og á það við um:

- menntastofnanir almennt (öll skólastigin samtals),
- menntastofnanir frá grunnskóla til háskóla (5,8%, 9. sæti af 36 árið 2017),
- skólastigin frá grunnskóla til háskóla eftir endanlegum uppruna fjármuna (5,5%, 3. sæti af 42 árið 2017),
- leikskólastigið (1,7%, 3. sæti af 29 árið 2017) (OECD Education GPS, 2020[27]).

Opinber útgjöld til rekstrar menntastofnana frá grunnskóla til háskóla eru tiltölulega mikil sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (sjá Mynd 9 hér á eftir), eða meira en 0,8 prósentustigum hærri en sem nemur meðaltali OECD-ríkjanna. Ástæðan er meðal annars sú að nær allur kostnaður við lögboðið nám (grunnskólanám) er greiddur af opinberum fjárveitingum í samræmi við stefnu íslenskra stjórnvalda um skóla án aðgreiningar, en samkvæmt henni er öllum nemendum gefinn kostur á skólagöngu í almennum skólum óháð fötlun eða þroskahömlun (OECD, 2019[19]).

Mynd 9. Heildarútgjöld vegna menntastofnana sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (2016)



Ath.: „1“: Tölur frá árinu 2017. „2“: Grunnskólar annast einnig nám yngri barna.
Heimild: OECD/UIS/Eurostat (2019), Tafla C2.1 (OECD, 2019[19]), Education at a Glance 2019: OECD Indicators, https://dx.doi.org/10.1787/f8d7880d-en.

Þrátt fyrir þessi miklu útgjöld þykir námsárangur ekki viðunandi þegar tekið er mið af niðurstöðum PISA-könnunarinnar. Þær niðurstöður sýna að nemendur á Íslandi ná að jafnaði lakari árangri en nemendur í hinum OECD-ríkjunum í lesskilningi og náttúruvísindum, en auk þess er árangur stúlkna betri en árangur drengja á öllum þremur sviðunum sem prófað er í (lesskilningi, stærðfræði og náttúruvísindum) (OECD, 2019[16]). Á Íslandi liggur vandinn ekki í því að eitthvað skorti á opinber fjárframlög til menntamála, heldur þarf að finna leiðir til að nýta fjármunina þannig að sett markmið náist. Þetta má einnig orða á einfaldari hátt: Hvaða breytingar þarf að gera á fjárveitingum og tilhögun þeirra til að færa hlutina til betri vegar?

Í þessu tilliti er það mat OECD að áhersla þessarar stoðar á endurskoðun reglna sem gilda um fjármögnun leikskóla, grunnskóla og tónlistarskóla, og á stuðnings- og forvarnarráðstafanir til að tryggja jöfn tækifæri allra og hagkvæmni í rekstri, sé í fullu samræmi við framtíðarsýnina og áherslu hennar á jafnræði nemenda.

Gagnlegt gæti verið að auka gagnsæi að því er varðar fjárveitingar til menntakerfis án aðgreiningar. Auðveldara verður að meta áhrif „fjárveitingabreytunnar“ á árangur menntastefnunnar ef úthlutun og skipting fjárframlaga er skýr þegar í upphafi.

Mikilvægt er að gera skýrari grein fyrir aðföngum, þ.e. fjárframlögum, búnaði og aðstöðu, svo og tímanum sem gefinn er til að sinna innleiðingu og huga að leiðum til að festa stefnuna í sessi:

- **Fjárframlög**: Fjármunir sem eru eða verða tiltækir, hver sem uppruni þeirra er.
- **Búnaður og aðstaða**: Efnislegir þættir sem styðja menntastefnuna. Undir þetta getur til að mynda fallið tölvubúnaður, námsbækur, nettengingar og kennslurými.
- **Tími**: Tíminn sem gefinn er til að innleiða stefnuna að fullu og sjá árangur af henni (OECD, 2020[2]).

Fjárveitingar til íslenska menntakerfisins virðast fylgja tilhögun fastra fjárframlaga (e. *block grants*) með lítilli miðstýringu. Íslensk sveitarfélög fá föst fjárframlög frá ríkinu vegna rekstrar grunnskóla en greiðslur

ríkisins vegna framhaldsskóla eru að mestu í formi fastra framlaga til hvers skóla. (Rekstur framhaldsskóla er á ábyrgð og kostnað ríkisins.) Sveitarfélögum er skylt að nýta framlagið til að standa undir kostnaði hvers árs við rekstur leikskóla og grunnskóla. Með þessari tilhögun hafa þau almennt mikið svigrúm til að ákveða skiptingu fjárveitinga milli kostnaðarþátta (OECD, 2017[28]). Nauðsynlegt er að huga að viðhorfum fulltrúa skólakerfisins í þessu samhengi. Í viðtölum við rýnihópa komu fram atriði sem hafa má til hliðsjónar þegar vinnan við innleiðingu stefnunnar hefst:

- **Dreifð fjármögnun getur aukið misrétti**: Framlög til skóla ráðast af fjárhagslegum styrk hvers sveitarfélags og aðferðunum sem þau nota við úthlutun styrkja, með ýmsum afleiðingum að því er varðar jöfn tækifæri til náms.
- **Núverandi tilhögun ýtir undir að unnið sé að umbótum í menntamálum með fjárveitingum til afmarkaðra verkefna, en það getur aukið misræmi milli skóla og heft nýsköpun**: Sumir viðmælendur töldu að verkefnabundin nálgun gerði langtímaskipulagningu starfseminnar erfiðari. Umsóknarferlið einkennist að sögn þeirra af einstefnu í samskiptum (yfirferð stofnunar á framlagðri verkefnislýsingu). Þeir nefndu einnig að engar formlegar leiðir væru í boði sem gerðu þeim kleift að koma því á framfæri við ráðuneytið hvers konar fjárframlög eða stuðningur myndi koma að mestu gagni. Þá voru fjárframlög sögð einkennast af íhaldssömum viðmiðum og nýjungar í starfi fengju lítinn stuðning.
- **Hagaðilar segjast hafa lítinn skilning á tilhögun fjárveitinga**: Óhætt er að segja að fjárframlög og tilhögun þeirra séu mikilvægasti þátturinn sem íslensk stjórnvöld þurfa að huga að í tengslum við umbætur í menntamálum. Jafnframt þarf þó að tryggja að allir hagaðilar hafi góðan skilning á fjárveitingakerfinu. Misskilningur sem rekja má til ógagnsærrar tilhögunar getur valdið óánægju og dregið úr vilja hagaðila til að leita eftir fjárframlögum og nýta þau við innleiðingu stefnumála.

Íslensk stjórnvöld þurfa að gæta þess að hafa góða heildarsýn yfir fjárveitingar vegna innleiðingar menntastefnu til ársins 2030 með vísan til þess að margar mismunandi aðgerðir eru fyrirhugaðar. Móta þarf slíka heildarsýn um leið og forgangsröð aðgerðanna hefur verið ákveðin. Samfara þessu þarf að tryggja nægar fjárveitingar til að styðja innleiðingu allra stefnumálanna, og horfa í því tilliti til langs tíma til að styðja sem best áfangaskipta innleiðingu stefnunnar. Í tengslum við vinnuna við undirbúning innleiðingar verður að safna ítarlegri upplýsingum um núverandi tilhögun og umgjörð fjárveitinga, hversu mikið skólastjórnendur hafa um það að segja hvernig umsóknum um fjárframlög og nýtingu þeirra við innleiðingu er háttað, og hvernig heppilegast er að haga þátttöku hagaðila í ákvörðunum um ráðstöfun fjárframlaga. Þegar skrefið er stigið frá megináherslum til aðgerða getur verið ástæða til að fara yfir atriðin sem nefnd eru í áherslusviðum hverrar stoðar og gera þau markvissari áður en innleiðingaráætlunin er samin. Í megináherslunum, eins og þeim er lýst í þingsályktuninni, renna saman hugsjónir, núverandi stefnumál og hugmyndir um ný stefnumál, án þess að skýrt sé greint þar á milli. OECD undirbjó matið á menntastefnunni með því að draga fram allar megináherslur í textanum og umorða þær sem aðgerðir. Gagnlegt gæti verið fyrir íslensk stjórnvöld að rýna þær tillögur að aðgerðum, flokka þær eftir því hvort þær endurspegla eldri stefnumál (sem þá þarf að rökstyðja að eigi heima í stefnunni) eða nýja hugsun sem móta þarf sem ný stefnumál, og ákveða forgangsröð þeirra í samræmi við áætlun um áfangaskipta innleiðingu. Við fyrstu sýn virðast megináherslurnar falla að mestu í þrjá flokka:

- **Hugsanlegar aðgerðir til að bæta framkvæmd:** Aðgerðir sem snúast um að kynna betur núverandi stefnumál, gera þau aðgengilegri eða stuðla að betri innleiðingu þeirra, festa þau í sessi eða styrkja.
- **Hugsanlegar aðgerðir til að fylgja breyttum tímum:** Aðgerðir sem snúast um að styrkja eða bæta námið (til dæmis hvað nemendur læra, hvernig námið er stundað og hvernig námsumhverfið er). Sumar aðgerðirnar varða kennara og störf þeirra (til dæmis starfsþróun kennara og grundvöll hennar, mismunandi kennsluhætti og breytta tilhögun við ráðningar). Tilgangurinn er að tryggja að menntakerfið fylgi breytingum í þjóðfélaginu (þáttum á borð við aukinn innflutning fólks, fjölmenningu og minnkandi aðsókn í kennaranám).
- **Hugsanlegar aðgerðir sem snúa að starfsháttum stofnana:** Aðgerðir sem hafa það að markmiði að bæta samvinnu, upplýsingaflæði eða vinnubrögð í menntakerfinu og einstökum stofnunum þess, til að bregðast við þörfinni á heilstæðari nálgun við innleiðingu opinberrar stefnu.

Þessi drög að flokkun eru til marks um umfang og eðli þeirra umbóta sem íslensk stjórnvöld telja æskilegt að ráðast í til að gera framtíðarsýn þingsályktunarinnar að veruleika, en einnig hvaða umbætur þau telja sér fært að innleiða. Í tengslum við undirbúning innleiðingar mætti huga að því hvort efling eða aðlögun eldri stefnumála myndi nægja til að ná fram þeim breytingum sem framtíðarsýnin felur í sér, eða hvort nauðsynlegt er að fara aðrar leiðir og taka þá stærri og róttækari skref.

Loks er æskilegt að íslensk stjórnvöld geri skýra grein fyrir því *hvernig* þau vilja að hagaðilar sem taka þátt í gerð innleiðingaráætlana nýti sér efni þingsályktunarinnar í þeirri vinnu. Þegar megináherslurnar eru rýndar með það fyrir augum að gera þær markvissari og öðlast betri skilning á því hvort þær tengjast núverandi stefnu eða kalla á nýja stefnumótun verður til dæmis að liggja fyrir hvort hagaðilum verður aðeins gefinn kostur á að velja milli fullmótaðra stefnumála í vinnu sinni við innleiðingaráætlanirnar. Eða er þingsályktuninni fyrst og fremst ætlað að þjóna sem almennt leiðarljós? Ef ætlunin er að koma framtíðarsýninni og hugsjónunum sem hún ber vott um til leiðar með innleiðingu tiltekinna stefnumála merkir það þá að komið verði á fót nýjum stofnunum eða formlegum eftirlits- og úttektarleiðum sem taki beinlínis mið af þessum hugsjónum, eða eru þær aðeins settar fram í hvatningarskyni? Skynsamlegt er fyrir íslensk stjórnvöld að leita svara við þessum spurningum, meðal annarra, í tengslum við undirbúning innleiðingar. Vinnan við mótun nýrrar menntastefnu skapar tækifæri til að hleypa nýju lífi í stofnanir menntakerfisins og starfshætti þeirra, eða koma jafnvel upp nýjum, og taka upp vinnubrögð sem gera menntakerfið betur í stakk búið að annast innleiðingu stefnunnar. Í rammanum hér fyrir neðan („Box 2“) er stutt umfjöllun á ensku um hvernig Japanar og Finnar hafa skipulagt innleiðingu nýrrar stefnu á grundvelli stefnuskjala sem svipar til íslensku þingsályktunarinnar.

Box 2. Country approaches to using strategies to inform implementation

Japan's 'trickle-down' implementation planning approach

In Japan, the 'Basic Act on Education' stipulates that the government shall formulate a 'Basic Plan for the Promotion of Education', to advance policies to promote education comprehensively and systematically. According to the Basic Act, the national government formulates and implements education policy and to maintain and increase educational standards. In general, the Basic Plan first assesses the status of education in Japan and the challenges facing the education system. It then offers different policy directions and diverse measures to be implemented for each of them, with provision for unexpected circumstances. The Act requires local governments (47 prefectures and their respective municipalities) to formulate and implement their own educational measures corresponding to their regional context.

Overall, Japan uses the Basic Plan to drive policy development and implementation planning from the centre by presenting strategic objectives as national standards, formulating the framework of the education systems, and maintaining the infrastructure while also allowing for local contextualisation. At the local level, governments are expected to take action respecting the national guidelines in order to deliver education. A potential advantage of this approach is that stakeholders at the local level have a clear understanding of how to use the Basic Plan in the implementation planning process, as it functions to present standards they have to plan to reach and offers those options from which to select contextually relevant options.

Source: (OECD, 2017[28])

Finland's 'steering system' implementation planning approach

In contrast, in Finland, the Parliament decides on educational legislation and the Ministry of Education and Culture prepares education policy. Every four years, the government adopts an Education and Research Development Plan that outlines education policy priorities. A subordinate body to the Ministry is the National Board, which is responsible for the development of pre-primary, basic, general upper-secondary, vocational upper-secondary and adult education.

Through consultation and discussion, and with the support of educational research, the National Board provides a "steering system" for educational policies. This is undertaken through small funding, evaluation, and curriculum content, for example. Within the education system, the state steers but a significant level of authority and responsibility is given to the local level. The state does not prescribe in detail the national policies, such as those pertaining to curriculum, and relies on co-creation with relevant stakeholders to develop it (for example, teachers write much of the curriculum together at the level of the municipality). There is also strategic thinking and planning at the district level. Districts can set their own vision, with benchmarks, and schools within that district discuss what the vision along with desired objectives might mean for them and uses methods such as "balanced scorecards" to ensure the inclusion of different participants and assessment perspectives. In a way that fits the Finnish cultural context, adherence to vision and goals is often implicit and shared through daily co-operation, rather than explicitly developed through a strategic plan.

Source: (Hargreaves, 2007[29])

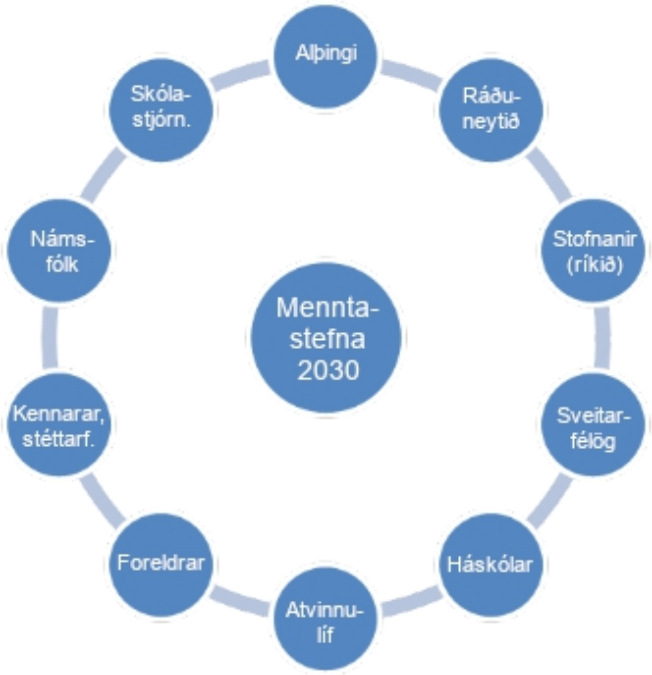
Atriði sem huga þarf að vegna innra samræmis menntastefnunnar

- Í þingsályktun um menntastefnu fyrir árin 2021–2030 er lýst stefnumörkun til nokkurra ára sem íslensk stjórnvöld hyggjast nota sem grundvöll þeirra stjórnvaldsaðgerða sem væntanleg innleiðing verður byggð á. Huga mætti að því að skýra betur framtíðarsýnina sem lýst er í þingsályktuninni, þ.e. að færa rök fyrir því hvers vegna þessi framtíðarsýn er nauðsynleg og hvers vegna hún var var talin heppilegasta leiðarljósið við val á aðgerðum og ákvarðanir um forgangsröðun þeirra. Einnig getur verið ástæða til að skýra fyrir öllum hagaðilum sem málið varðar hvernig þeir geta notað framtíðarsýnina sem leiðarljós í sínu starfi. Nánari athugun á slíkum þáttum getur auðveldað íslenskum stjórnvöldum að vinna úr efnisatriðum þingsályktunarinnar og semja innleiðingaráætlun á grundvelli þeirra.
- Þingsályktunin byggist á fimm stoðum og hverri þeirra tengjast nokkur áherslusvið. Á hverju áherslusviði eru síðan skilgreindar nokkrar megináherslur. Stoðirnar falla almennt vel að helstu vandamálum og viðfangsefnum sem við er að glíma í íslensku menntakerfi samkvæmt greiningu stjórnvalda. Þó getur verið ástæða til að huga einnig að nokkrum öðrum sviðum, og má þar nefna brottfall úr skóla og aukna notkun upplýsingatækni við kennslu, einkum með vísan til reynslunnar af Covid-19-faraldrinum. Þar við bætist að stefnumálin í þingsályktuninni eru orðuð með mjög almennum hætti og í sumum tilvikum er óljóst hvaða stjórnvaldsaðgerðir þyrfti að ráðast í til að koma þeim fram og hverjum yrði falið það verk.
- Við undirbúning innleiðingarinnar væri almennt gagnlegt að huga að því á ný hversu vel megináherslurnar og áherslusviðin samræmast brýnustu úrlausnarefnunum, ákveða forgangsröð þeirra og gera þau markvissari og semja síðan innleiðingaráætlun á grundvelli aðgerða sem beita má til að ná fram þessum áherslum, ásamt því að tryggja fullnægjandi fjárframlög og önnur aðföng til þessarar vinnu. Við frekari þróun stefnunnar sem lýst er í þingsályktuninni gæti einnig verið gagnlegt að líta til greiningarvinnunnar sem fram fór við undirbúning Hvítbókar um umbætur í menntun, sem út kom árið 2016.

4. Þátttaka fulltrúa menntakerfisins í mótun menntastefnu til ársins 2030

Við innleiðingu opinberrar stefnu er afar mikilvægt að hafa samráð við sem breiðastan hóp hagaðila (OECD, 2020[2]). Í þingsályktuninni er lögð fram stefna í menntamálum sem gilda á til 10 ára og nær til menntakerfisins í heild. Stefnan er þannig afar víðtæk og varðar fjölmarga hópa hagaðila, svo sem nemendur, skóla, kennara, ríkisvaldið, sveitarfélög, háskóla, skóla sem kenna starfs-, iðn- og tækni-greinar, atvinnurekendur og stofnanir sem annast námsmat. Hlutverk hvers þessara hópa um sig er rakið hér á eftir.

Mynd 10. Helstu hópar hagaðila sem leitað var til vegna vinnunnar við þróun og innleiðingu menntastefnunnar



Tafla 7. Helstu hópar hagaðila sem leitað var til vegna vinnunnar við þróun og innleiðingu menntastefnunnar

Hagaðilar	
Alþingi	Lagaleg og pólitísk ábyrgð á menntakerfinu liggur hjá Alþingi og þingið tekur allar ákvarðanir um meginmarkmið og stjórnun menntakerfisins.
Mennta- og menningarmálaráðuneyti	Annast framkvæmd allra laga og reglugerða sem lúta að skólastigunum fjórum: leikskóla, grunnskóla, framhaldsskóla og háskóla.
Ýmsar stofnanir á vegum ríkisins	Menntamálastofnun hefur með hönd framkvæmd ýmissa stjórnsýsluverkefna auk þess að annast náms-mat og mat á skólastarfi. Starfsmenn Menntamálastofnunar sinna einnig ytra mati á skólum og vissum þáttum skólastarfs á öllum stigum í samræmi við fyrirmæli ráðuneytisins. Matið hefur einkum beinst að leikskólum og grunnskólum en frá árinu 2014 hefur stofnunin einnig annast mat á framhaldsskólum.
Sveitarstjórnir	Leikskólar og grunnskólar eru reknir á kostnað og ábyrgð sveitarfélaga, en rekstur framhaldsskóla og háskóla er í höndum ríkisins. Samband íslenskra sveitarfélaga er samstarfsvettvangur sveitarfélaga og eiga öll sveitarfélög á landinu aðild að sambandinu. Á síðustu árum hafa málefni leikskóla og ýmisleg félagsleg þjónusta færst yfir á verksvið sveitarfélaga (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2020[30]).
Háskólar	Málefni háskóla á Íslandi falla undir mennta- og menningarmálaráðuneyti. Lög um háskóla, sem sett voru árið 1997, voru fyrstu almennu lögin um starfsemi háskóla á Íslandi. Háskólastigið einkennist af því að þar eru starfandi annars vegar einn stór ríkisrekinn skóli og hins vegar allmargir sérhæfðir skólar sem ýmist eru reknir á vegum ríkisins eða einkaaðila (OECD, 2005[31]). Gæðaráð íslenskra háskóla er sjálfstæð stofnun skipuð erlendum sérfræðingum sem sett var á fót árið 2010 til að annast gerð „rammaáætlunar um eflingu gæða á sviði æðri menntunar á Íslandi“ (á ensku Quality Enhancement Framework, eða QEF). Gæðaráð hefur eftirlit með gæðum kennslu og rannsókna við íslenska háskóla. Það annast einnig með reglulegu millibili úttektir á afmörkuðum sviðum kennslu og rannsókna á háskólastigi (Gæðaráð íslenskra háskóla, 2020[32]).
Starfs-, iðn- og tækninám	Starfs-, iðn- og tækninám er í boði við marga skóla á Íslandi, einkum á höfuðborgarsvæðinu. Slíkt nám fer einnig fram í almennum skólum. Lög um framhaldsskóla nr. 92/2008 taka til almenns náms og starfsnáms á framhaldsskólastigi, að meðtöldu verknámi og starfsþjálfun á vinnustað, og gilda um nám ungmenna og fullorðinna bæði í opinberum og einkareknum skólum. Opinber stefnumótun að því er varðar starfs-, iðn- og tækninám er í höndum mennta- og menningarmálaráðuneytis (Steingrímur A. Jónsson, 2018[33]).
Atvinnulíf	Íslensk stjórnvöld fara ýmsar leiðir til að hafa samráð við fulltrúa atvinnulífsins. Fræðslu- og símenntunarmiðstöðvar annast fullorðinsfræðslu og bjóða margvísleg námskeið sem bæði stéttarfélög og atvinnurekendur styrkja (Ísland.is, 2020[34]). Samráð á sér stað við ýmis samtök atvinnurekenda. Samtök iðnaðarins (SÍ) taka þátt í skipulagningu starfs- og tækninams í samstarfi við yfirvöld menntamála og ýmsar stofnanir. Fulltrúar SÍ sitja í stjórn fræðslusamtaka í iðnaði sem skipuleggja símenntunarnámskeið (Samtök iðnaðarins, 2020[35]). Samtök atvinnulífsins gera kjarasamninga við stéttarfélög og vinna að því að tryggja að lagaumhverfið stuðli að samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja á alþjóðavettvangi (Samtök atvinnulífsins, 2020[36]). Starfandi er nefnd um fjórðu iðnbyltinguna sem forsætisráðherra skipaði til að gera grein fyrir afleiðingum þeirrar byltingar fyrir íslenskt samfélag, einkum að því er varðar áhrif sjálfvirknivæðingar á íslenskum vinnumarkaði (Forsætisráðuneyti, 2019[37]).
Háskólanemar og samtök þeirra	Landssamtök íslenskra stúdenta eru heildarsamtök átta aðildarfélaga sem eru í forsvari fyrir íslenska háskólanema. Í fulltrúaráði samtakanna sitja tveir fulltrúar frá hverju aðildarfélagi auk formanns og alþjóða-fulltrúa (Evrópusamtök stúdenta, 2020[38]). Samband íslenskra framhaldsskólanema er hagsmunasamtök sem sameina nemendafélög allra framhaldsskóla landsins, 31 talsins, og brúar þannig bilið á milli bók- og iðnnáms. Meðal helstu verkefna sambandsins eru árlegir aðalfundir og fundir með fulltrúum nemenda af öllu landinu, sambandið fær til umsagnar frumvörp til laga, tekur þátt í verkefnum með systrasamtökum erlendis, aðstoðar nemendur og nemendafélög og sinnir öðrum verkefnum sem stuðla að bættum hag nemenda í framhaldsskólum (Samband íslenskra framhaldsskólanema, 2020[39]).
Kennarar og samtök þeirra	Kennarasamband Íslands er heildarsamtök sem hafa innan sinna vébanda félög kennara, skólastjóra og aðstoðarskólastjóra í leikskólum, grunnskólum, framhaldsskólum og tónlistarskólum, með þeirri undantekningu að skólastjórar í framhaldsskólum eiga ekki aðild að sambandinu. Náms- og starfsráðgjafar eru einnig í Kennarasambandi Íslands. Hlutverk sambandsins er að fara með samningsrétt um kaup og kjör félagsmanna og vinna að réttindum og sameiginlegum hagsmunamálum allra félagsmála, svo sem líf-eyrismálum, veikindarétti og fæðingarorlofi (Kennarasamband Íslands, 2020[40]). Meðal þeirra sem rætt var við í tengslum við rýnina á þingsályktunartillögunni voru félagar í Kennarasambandi Íslands, Félagi leik-skólakennara, Félagi grunnskólakennara, Félagi framhaldsskólakennara og Félagi kennara og stjórnenda í tónlistarskólum.
Foreldrar	Helstu samtök foreldra eru Heimili og skóli – landssamtök foreldra, frjáls félagasamtök sem foreldrar og forráðamenn barna geta gerst félagar í, auk þess sem aðrir geta gerst styrktarfélagar. Samtökin veita foreldrum og öðrum foreldrasamtökum ráðgjöf um uppeldi, menntamál og foreldrasamstarf og reka net-öryggisverkefnið SAFT (Heimili og skóli, 2020[41]) en einnig eru starfandi önnur félög, t.d. Móðurmál – samtök um tvítyngi sem bjóða börnum og ungmennum kennslu í móðurmáli sínu (Móðurmál, 2020[42]).
Skólar og skólastjórnendur	Fulltrúar skóla eru ýmis félög kennara sem eiga aðild að Kennarasambandi Íslands, svo og félög skóla sérstakrar tegundar (til dæmis Samtök sjálfstæðra skóla, en aðild að þeim eiga einkareknir leik- og grunnskólar).

Markvisst samráð við hagaðila

Menntastefna til ársins 2030 var samin að lokinni ítarlegri rýnivinnu og samráði við fulltrúa menntakerfisins. Árið 2018 voru haldnir undir forystu mennta- og menningarmálaráðherra 23 fundir víða um land um umræðuefnið „menntun fyrir alla“ með þátttöku um 1800 fulltrúa menntakerfisins. Umræða á þessum fundum snerist að miklu leyti um mál sem við er að glíma á vettvangi sveitarfélaganna, formlegt samstarf menntakerfis og heilsugæslu, skort á fagmenntuðu fólki, mikilvægi aukins stuðnings við starfsfólk og þjónustu við börn (einkum börn af erlendum uppruna). Sams konar fundir voru síðan haldnir haustið 2019 í tengslum við sex svæðisþing tónlistarskóla og í samstarfi við fulltrúa foreldra, barna og ungmenna, atvinnulífs og annarra hagaðila. Að því loknu voru drög að tillögu tekin saman og borin undir fjölmarga fulltrúa skólasamfélagsins og aðra hagaðila, meðal annars með kynningu í samráðsgátt stjórnvalda en þar bárust alls 38 umsagnir. Ráðuneytið tók til greina margar ábendinganna sem fram komu (Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2020[3]).

Í viðtölum OECD við rýnihópa gafst tækifæri til að kanna viðhorf þeirra til þess hvernig staðið var að samráði í tengslum við vinnuna við undirbúning nýrrar menntastefnu. Fram kom að sú vinna hefði vissulega einkennst af samráði, en sökum þess hversu víðtækt það var, og að reynt var að taka tillit til sem flestra hugmynda fremur en að velja og hafna, væri niðurstaðan tillaga sem hefur margt gott að geyma en skortir skýra forgangsröðun og röksemdir fyrir því *hvers vegna* þessi tilteknu stefnumál eru sett á oddinn *núna*.

Viðmælendur voru einnig spurðir álits á því hversu góðum árangri samráð af þessu tagi skilaði almennt, og töldu þeir að tilhögun og umgjörð samráðs hefði tekið litlum breytingum um langt skeið. Samráð íslenskra stjórnvalda við hagaðila á sér yfirleitt stað með skipan nefndar eða í gegnum vefgátt sem fólki er boðið að heimsækja (oft á grundvelli fyrri tengsla sinna við málefnið). Greinargerð eða tillaga er lögð fram til umræðu. Samráðið er yfirleitt fólgið í því að þátttakendur eru beðnir að gefa umsögn um tillögu sem þegar hefur verið mótuð að verulegu leyti. Fram kom að samráðinu hefði ekki verið fylgt eftir með þeim hætti að hagaðilar skildu nógu vel hlutverk sitt eða hver næstu skref ættu að vera. Bent var á að auðvelt væri að safna saman hópi fólks og skipa það í nefnd eins og hefð væri fyrir, en þessi venja kynni að standa í vegi fyrir því að teknar væru upp nýjar og fjölbreyttari aðferðir til samráðs og samvinnu sem leitt gætu til betri niðurstöðu. Ef fjölbreyttar og skilvirkar leiðir skortir til að samhæfa störf þeirra sem vinna að umbótum í flóknu kerfi og ekki eru gefin tækifæri til að fjalla með gagnrýnum hætti um val á úrlausnarefnum og ráðstöfunum til að ráða bót á þeim (heldur aðeins að leggja til smávægilegar breytingar í samráðsferlinu) getur það vakið upp andstöðu eða leitt til brotakenndra og árangurslítilla breytinga (Torfing, 2009[43]). Íslensk stjórnvöld þyrftu að skýra samráðsaðferðirnar sem notaðar eru og huga að því hvort aðrar aðferðir gætu nýst betur til að afla álits ólíkra hópa á því hvernig hvernig heppilegast væri að haga mótun og innleiðingu menntastefnu til ársins 2030 og mati á árangri hennar.

Viðmælendur létu þess getið að ýmsar formlegar samskiptaleiðir væru til, en full ástæða væri til að nýta þær enn betur í tengslum við innleiðingu stefnunnar en gert hefði verið hingað til og stuðla almennt að meiri áhrifum starfsfólks í menntakerfinu á mótun og innleiðingu stefnu. Í því tilliti var einkum bent á Menntamiðju, sem nýtur stuðnings mennta- og menningarmálaráðuneytis, menntavísindasviðs Háskóla Íslands, skóla- og frístundasviðs Reykjavíkurborgar, Kennarasambands Íslands og Sambands íslenskra sveitarfélaga og er starfrækt sem umgjörð starfssamfélaga í menntakerfinu sem nýta samfélagsmiðla til að dreifa upplýsingum, deila reynslu og stuðla að þróunarstarfi á sviði kennslu (Tryggvi Thayer, 2020[44]).

Núverandi samráðsaðferðir kunna einnig að vera ein ástæða þess sambandsleysis sem nú er milli stjórnkerfis ráðuneytisins og starfseminnar í einstökum skólum, en einnig milli sveitarstjórna og skóla. Í íslensku menntakerfi má víða sjá merki um framsýni og nýsköpun, og eru skýrustu merkin um slíkt samskipti og samstarf kennara innan hvers skóla og milli skóla, en engar kerfisbundnar aðferðir virðast vera notaðar til að beina því starfi í gagnlegan farveg og nýta hugmyndir kennara við mótun og innleiðingu stefnu eða til að bæta starfshætti.

Með hliðsjón af því að stoðir menntastefnu til ársins 2030 varða fyrst og fremst kennslu og nám er rétt að nýta samskiptaleiðir og samstarfsvettvanga af þessu tagi til að miðla upplýsingum um skipulagningu og undirbúning innleiðingar. Upplýsingamiðlun og samráð eftir þessum leiðum („að hitta hagaðila á heimavelli“) getur verið gagnleg leið til að virkja skóla og sveitarfélög betur í vinnunni við undirbúning

innleiðingar (og getur þá komið til viðbótar starfi formlegra nefnda ráðuneytisins, eða annarra slíkra, eða jafnvel komið í stað þess.) Við innleiðingu menntastefnunnar þarf einnig að leita samstarfs við stofnanir utan menntakerfisins. Byggja þarf upp stjórnunar- og samráðsleiðir sem virkja þessa hagaðila, auka ábyrgð þeirra og nýta kunnáttu þeirra og þekkingu til þverfaglegrar samræmingar. Íslensk stjórnvöld þurfa einnig að skýra hvernig þau hyggjast haga áframhaldandi samráði við hagaðila í tengslum við undirbúning innleiðingar og koma upp viðeigandi skipulagi í því skyni.

Meðal annars þarf að huga að þeim formlegu aðferðum sem notaðar verða, eins og þegar hefur verið nefnt, og hvernig undirbúningi verður háttað (þ.e. hvernig tryggt verður að allir fái nægar upplýsingar og búi yfir þeirri þekkingu og getu sem þarf). Einnig þarf að huga að því hvaða þættir teljast gera samráðið „vandað“ (með það að markmiði að setja um það ákveðin viðmið sem geta verið almenn eða óformleg en gætu engu að síður orðið til þess að styrkja stefnumörkunarvinnuna og almenn vinnubrögð við innleiðingu). Í rammanum hér fyrir neðan („Box 3“) er stutt umfjöllun á ensku um nýjar samráðsaðferðir sem Finnar hafa nýtt sér til að auka áhrif starfsmanna í menntakerfinu á mótun og innleiðingu nýrrar stefnu.

Box 3. The Finnish Education Experimentation Lab

Finnish schools and education government explore complexity together

The Innovation Centre at the Finnish National Agency for Education (EDUFI) has launched a year-long, facilitated process, called The Experimentation Lab, to support teachers, school leaders and local education administrators to engage and work with one another differently in order to experiment and co-create local policy solutions to address challenges in education.

The Lab's creation responded to a need to find a way to create the open, dynamic and strategic governance systems necessary for governing complex systems by developing a vehicle for improving interaction among diverse stakeholders and building feedback loops between national level steering and local level implementation. In its first iteration, the Lab recruited participants to form 12 cohorts to work on a wide range of local challenges, from developing approaches to foster pupils' well-being or social emotional skills, to teaching digital capabilities through playful adventures, to leveraging Artificial Intelligence (AI) to increase pupils' physical activity. These cohorts aimed to:

- Build capacity (skills, competencies, mind-sets) among teachers and school leaders to develop teaching and learning through experimenting, trialling and co-creating solutions at the local level.
- Explore, test and develop new approaches to enhance interaction, dialogue, and shared understanding between national level steering and local level implementation to better respond to the complexity of challenges in education.

The model for the Lab was built together with Demos Helsinki, a Nordic think tank, with prior experience in using experiments to inform national governance. It drew on network of government innovation/experimentation organisations in Finland to provide benchmarking and peer support and it took a multi-perspective approach to evaluate the experiments, developed together with researchers from VTT Technical Research Centre of Finland and Finnish Institute of Occupational Health, using Inforglobe's digital tools.

This initiative shows a way government can facilitate new forms of interaction and engagement among stakeholders and leverage them to bolster bottom-up approaches to policy making through experimentation. Through this, Finland was also able to create new ways information circulates within the education system and how policy actors build and share practice, and use these new ways to drive system change.

Source: (OECD/Observatory of Public Sector Innovation, 2020[45]), The Experimentation Lab – Finnish schools and education government exploring complexity together [accessed on 10 May 2021].

Gagnsæi að því er varðar hlutverk og ábyrgðarsvið

Með gagnsæi að því er varðar ábyrgðarsvið er átt við ráðstafanir sem gerðar eru til að tryggja að hlutverk allra þeirra sem taka þátt í innleiðingu stefnunnar sé skýrt og að hver og einn hagaðili sjái hvernig vinnu hans sjálfs og allra annarra miðar á innleiðingartímanum. Gagnsæ tilhögun af því tagi stuðlar að auknu trausti milli hagaðila, styrkir samvinnu þeirra og gerir þeim kleift að taka þátt í að móta eigin hlutverk og fylgjast með árangrinum af eigin vinnu (OECD, 2020[2]). Í stjórnun íslenska menntakerfisins hefur enn ekki tekist að finna rétta jafnvægið milli ríkisvaldsins og sveitarfélaga að því er varðar stuðningsþjónustu og eftirlit. Ábyrgð á þessum þáttum skiptist á margar hendur og er illa skilgreind. Íslensk stjórnvöld þurfa að leggja meiri áherslu á skipulega umsjón með menntakerfinu og markvissa forystu um umbætur til þess að tryggja góðan árangur við innleiðingu mótaðrar stefnu. Eftir að greint hefur verið milli áherslusviða í einstökum stoðum þingsályktunarinnar eftir því hvort þau endurspegla núverandi stefnumál eða krefjast nýrrar stefnumótunar, og forgangsröð þeirra við innleiðingu menntastefnunnar hefur verið ákveðin, þarf að gera grein fyrir því hvaða breytinga megi vænta í hverjum hópi í skólasamfélaginu. Rétt er að nýta það tækifæri til að virkja þessa hópa til þátttöku í undirbúningi innleiðingarinnar.

Einn þáttur í því að skilgreina hlutverk og ábyrgðarsvið er að treysta hverjum hópi til að sinna sínu hlutverki vel. Að því leyti standa Íslendingar vel. Afar mikilvægt er að nýta það traust sem ríkir í kerfinu sem verkfæri í vinnunni við að móta og innleiða nýja stefnu. Tvennt skiptir mestu í því samhengi, þ.e.

- að ákvarðanir séu teknar á grundvelli upplýsinga um alla hópa hagaðila til að tryggja sem breiðasta þátttöku allra þeirra sem eiga hagsmuna að gæta á því sviði sem stefnumálið varðar,
- að sem bestar upplýsingar liggi fyrir við ákvarðanatöku, auk þátta á borð við árangursmat og árangursstjórnun (OECD, 2013[46]).

Það kom almennt skýrt fram hjá viðmælendum að traust ríkti milli hagaðila, samskipti þeirra væru góð og þeir sýndu mikinn vilja til að vinna saman (auk þess sem þeir leituðu oft nýrra leiða í því skyni). Íslensk stjórnvöld mega ekki líta svo á að traust og góð samskipti séu sjálfsagðir hlutir heldur er nauðsynlegt að leggja rækt við þessa þætti í menntakerfinu. Ráðuneytið þarf að taka það til vandlegrar athugunar hvaða leiðir best er að fara til að virkja mismunandi hópa hagaðila til þátttöku í þróun menntastefnunnar. Auk þess að tryggja virka þátttöku er mjög mikilvægt að jafnan ríki fullt traust að því er varðar skilgreiningu á hlutverki og ábyrgðarsviði hvers og eins á 10 ára innleiðingartíma stefnunnar. Mörg stefnumálanna eru þess eðlis að ábyrgð á framkvæmd þeirra hvílir á mörgum einstaklingum eða stofnunum, til dæmis skólum, kennurum eða samfélaginu í heild. Þess vegna er nauðsynlegt að úthluta slíkri ábyrgð í góðu samráði við þá sem eiga í hlut og tryggja þeim nægan tíma, fjárveitingar og mannafla til að sinna verkefnunum sem um ræðir.

Loks er ekki síður mikilvægt að hver hópur fái þann undirbúning sem þarf til að skilja hvers vegna framlag hans er mikilvægt og hvernig hann getur sinnt þeim nýju verkefnum sem honum hafa verið falin. Ef íslensk stjórnvöld koma á fót nýjum formlegum leiðum til að efla samskipti ólíkra hópa hagaðila og samvinnu þeirra umfram einstaka samráðsfundi er mikilvægt að koma því vel til skila hvers vegna slík samvinna er talin mikilvæg og hvaða árangri henni er ætlað að skila, auk þess að búa hópana vel undir þátttöku í samvinnunni.

Skýr samskipti við hagaðila

Skýr og góð samskipti eru mikilvægur liður í því að byggja upp samstöðu um stefnuna meðal hagaðila, afla henni stuðnings meðal almennings og tryggja að sem flestir telji sig eiga aðild að henni. Með slíkum samskiptum þarf að tryggja, að minnsta kosti, fullnægjandi kynningu á framtíðarsýninni og rökunum að baki umbótastarfinu, umfjöllun um árangurinn sem stefnt er að í hverjum hópi hagaðila og röksemdirnar fyrir því að stjórntækin sem valin hafa verið nýtist til að ná umbótunum fram, auk upplýsinga um störfin sem hverjum hópi verða falin og á hvaða tímabili vinnan á að fara fram (OECD, 2020[2]). Í viðtölum við rýnihópa kom skýrt fram að smæð landsins þykir gera samskipti auðveld. Viðmælendur gáfu til kynna að engar verulegar hindranir eða menningarlegur mismunur stæði skoðanaskiptum fyrir þrifum og staða einstaklinga innan kerfisins skipti litlu máli þegar að því kæmi að láta skoðun sína í ljós. Einföld og óformleg samskipti geta verið gagnleg, en árangursrík innleiðing stefnunnar sem fram kemur í þingsályktuninni krefst þess að haldið sé utan um umræður og upplýsingum komið til hagaðila með skýrum og

markvissum hætti. Þetta á einkum við í tengslum við kynningu á framtíðarsýn stefnunnar og vanda-málunum sem henni er ætlað að leysa, svo og breytingunum sem stefnt er að og væntanlegum árangri af þeim.

Þegar spurt var um samskipti og kynningarstarf vegna vinnunnar við mótun menntastefnunnar hingað til voru svör viðmælenda á þá leið að upplýsingar frá ráðuneytinu væru oft „framþungar“ í þeim skilningi að mikið væri um samráðsfundi og kynningarstarf í byrjun en lítið sem ekkert væri gert til að fylgja því eftir, koma upplýsingum um stöðu mála til allra hópa og tryggja áframhaldandi þátttöku þeirra í vinnunni. Þá kom fram að of lítill tími hefði verið gefinn til kynningar á þingsályktunartillögunni í samráðsgátt stjórnvalda. Málið hefði aðeins verið opið til umsagnar í tvær vikur og sá tími hefði að hluta fallið saman við frídaga í skólum. Þó að samráði hafi verið sinnt með ágætum við undirbúning nýrrar menntastefnu geta þessi svör verið íslenskum stjórnvöldum áminning um að hugsa þurfi skipulega um hvernig best sé að haga kynningarmálum og að móta þurfi sérstaka kynningarstefnu fyrir menntastefnuna. Hér er á það að líta að *viðtökur* þess sem kynnt er ráðast að miklu leyti af *framsetningunni* og *tímanum sem valinn er* til að koma því á framfæri, óháð því hversu vandað það er að efni og innihaldi. Mikilvægt er að hafa þetta í huga þegar unnið er að undirbúningi víðtækra menntaumbóta sem fyrirhugað er að innleiða í áföngum.

Atriði sem huga þarf að vegna samráðs við hagaðila í tengslum við innleiðingu menntastefnunnar

- Íslensk stjórnvöld hafa leitað samráðs við breiðan hóp hagaðila við undirbúning menntastefnu til ársins 2030 og lýsa þeir miklu trausti í garð þeirrar vinnu og miklum vilja til samstarfs sín í milli. Þannig hefur verið lagður góður grundvöllur að vinnunni við áfangaskipta innleiðingu. Samráðsferlið sjálft hefur þó einkennst af ósamstæðum aðgerðum og sumum hagaðilum hefur þótt vanta skýrar tímasetningar, samræmi í ákvörðunum og eftirfylgni. Þá er í þingsályktuninni vísað til margra mismunandi stofnana og hópa og þeirra margþættu áherslusviða sem þeim er ætlað að sinna, en þess virðist ekki hafa verið gætt að skilgreina þau verkefni með skipulegum hætti og tryggja að hverjum hópi gefist nægilegur tími til að sinna þeim. Upplýsingagjöf á fyrstu stigum hefur verið „framþung“ og minna gert til að fylgja henni eftir og tryggja þátttöku allra hópa á öllum stigum vinnunnar við menntastefnuna.
- Til að tryggja sem besta þátttöku hagaðila bæði í mótun menntastefnu til ársins 2030 og í öðrum verkefnum í framtíðinni mættu íslensk stjórnvöld huga að mótun skýrari langtímastefnu. Annars vegar þarf að taka samráðsaðferðirnar sem nú eru notaðar til skoðunar, og huga þá meðal annars að skipulagi, samráðsformum, tímasetningum og eftirfylgni, til að öðlast skilning á því í hverju styrkleikar aðferðanna eru fólgnir og hvar koma mætti við breytingum. Þannig gæti orðið auðveldara að finna aðferðir sem nýtast betur í flóknum innleiðingarverkefnum á borð við þá tíu ára áætlun sem hér er til umfjöllunar. Hins vegar þarf að gera skýra grein fyrir hlutverki og ábyrgðarsviði allra hópa hagaðila í tengslum við innleiðingu menntastefnu til ársins 2030.

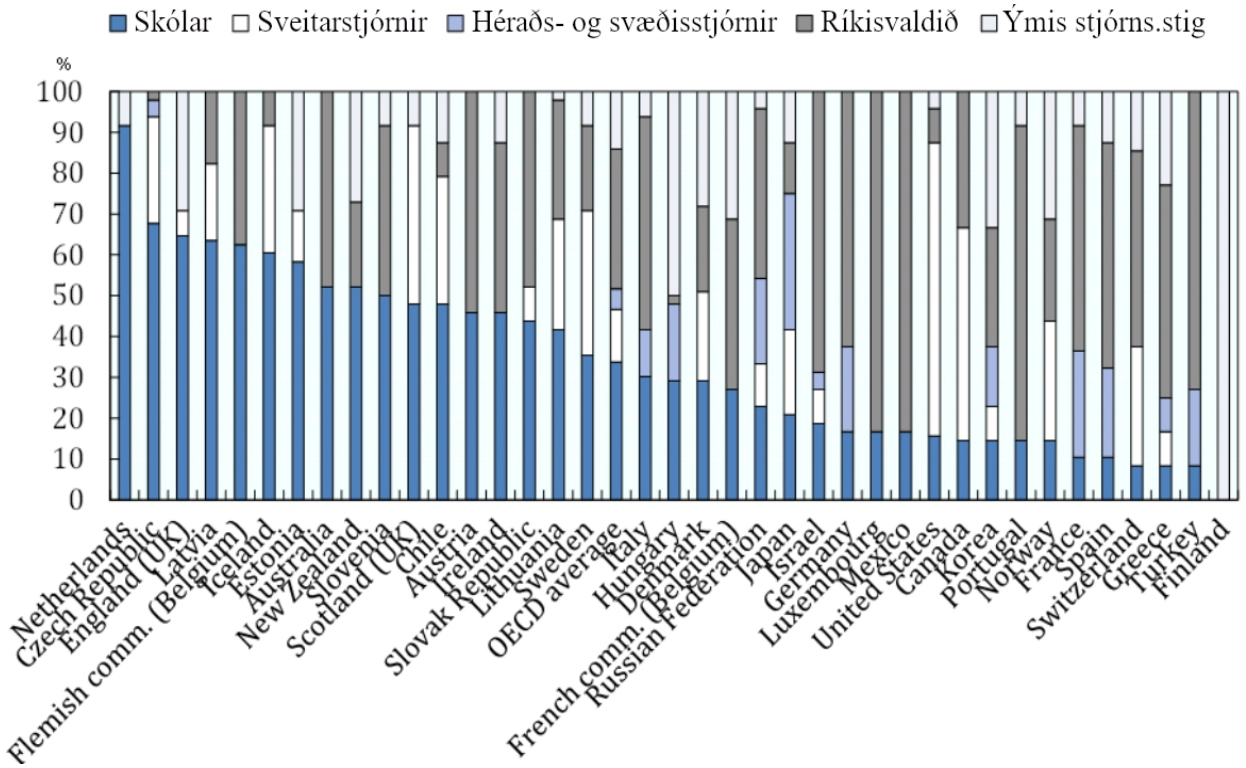
5. Stofnanaþættir skipta miklu við innleiðingu menntastefnu

Margir þættir hafa áhrif á innleiðinguna þegar á reynir. Til að tryggja góðan árangur þarf að taka tillit til margvíslegra ytri þátta, m.a. samsetningar þjóðfélagshópa, félagslegra og efnahagslegra aðstæðna og alþjóðlegrar þróunar í menntamálum. Einnig þarf að huga að ýmsum atriðum í umhverfi menntakerfisins sem litlu er hægt að breyta um þegar til skamms tíma er litið en vinna má að breytingum á jafnframt innleiðingu nýrrar stefnu á næstu árum. Innleiðingin getur þess vegna krafist þess annars vegar að í upphafi sé stuðst við stjórnunarhætti sem þegar eru við lýði og leitast við að nýta núverandi kunnáttu, þekkingu og stefnumótunarvenjur, og hins vegar að unnið verði smám saman að breytingum á öllum þessum þáttum til að tryggja að markmið umbótanna náist (OECD, 2020[2]). Íslensk stjórnvöld þurfa að nýta sér þau tækifæri sem gefast að þessu leyti í tengslum við innleiðingu nýrrar stefnu.

Stefnumörkun og innleiðing í kerfi með lítilli miðstýringu

Eins og sjá má á Mynd 11 er miðstýring afar lítil í íslensku menntakerfi. Sveitarfélögin hafa tekið að sér sífellt viðameiri verkefni og annast nú rekstur bæði grunnskóla og félagsþjónustu (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2020[47]). Rekstur almennra leikskóla og grunnskóla er á ábyrgð og kostnað sveitarfélaga, en ákvæði um stjórn þeirra er að finna í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011. Ákvæði um starfsemi og rekstur grunnskóla er að finna í lögum um grunnskóla nr. 91/2008. Rekstur almennra framhaldsskóla er á kostnað og ábyrgð ríkisins samkvæmt lögum um framhaldsskóla nr. 92/2008 (Stjórnarráð Íslands, 2019[48]).

Mynd 11. Ákvarðanir í menntamálum í stjórnkerfinu



Heimild: (OECD, 2012[49]), OECD (2012), Education at a Glance, https://doi.org/10.1787/eag-2012-en.

Þegar skoðað er hvernig ákvarðanir um tilhögun skólastarfs skiptast milli stjórnsýslustiga kemur í ljós að miðstýring er afar lítil á Íslandi í samanburði við önnur OECD-ríki. Mikil eða lítil miðstýring er ekki spurning um gott eða slæmt, en þegar unnið er að umbótum í menntamálum skiptir miklu að hugað sé vandlega að því hvernig stefnumótun og innleiðingu er sinnt í landinu sem um ræðir og hvaða aðferðir skila bestum árangri í kerfinu sem þar hefur verið byggt upp. Undir hugtakið stofnanir falla skráðar og óskráðar reglur, viðmið og venjur sem stýra hegðun einstaklinga og ákvarðanatöku í menntakerfinu (OECD, 2020[2]). Viðmið og venjur í íslensku menntakerfi markast af lítilli miðstýringu og trausti milli stofnana, og gefa því töluvert svigrúm til aðlögunar í samræmi við aðstæður hverju sinni.

Innleiðing menntastefnu til ársins 2030 verður að byggjast á áætlun sem hentar valddreifðu kerfi. Þeir fulltrúar hagaðila sem rætt var við sögðu allir að innleiðing markaðrar stefnu væri ekki tekin nægilega föstum tökum á Íslandi. Þeim fannst mikið skorta á gagnsæi um framkvæmdina, en stjórnvöld virtust gera ráð fyrir að innleiðingin myndi eiga sér stað og að allir vissu til hvers væri ætlast af þeim, enda þótt leiðbeiningar um það væru af skornum skammti. Íslenskum stjórnvöldum er hér vandi á höndum og benda má á að ítrekað hefur verið bent á þetta atriði í skýrslum undanfarin ár. Meðal annars er sérstaklega fjallað um það í Hvítbók um umbætur í menntun sem út kom árið 2016 (mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2016[50]) og tekið fram að oft hafi skort á samræmi í þeim umbótum sem unnið hafi verið að í íslensku menntakerfi og of sjaldan sé lagt mat á árangurinn. Í skýrslu frá árinu 2017, Menntun fyrir alla á Íslandi: úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi

(Evrópumiðstöð um nám án aðgreiningar og sérþarfir, 2017[51]) er bent á að stjórnunarhættir og gæðastjórnunaraðferðir tryggi ekki nægilega vel að stefnumótun og innleiðing nái fram að ganga á samhæfðan og árangursríkan hátt. Í skýrslunni kemur fram að hvort sem horft sé til ráðuneyta eða sveitarfélaga þyki starfsfólki sem núverandi stjórnunarhættir tryggi því ekki nægan stuðning í starfi. Starfsfólki skóla þykir núverandi tilhögun gæðastjórnunar ekki alltaf skila sér með þeim hætti í skólastarfinu að í henni sé fólgin hvatning til frekari þróunar þess og umbóta. Þegar spurt er hvernig unnið sé að innleiðingu nefna viðmælendur gjarna dæmi um stefnu sem ríkisvaldið mótar og vísar síðan til sveitarfélaga sem loks vísa henni til skólanna. Á hverju stigi er leitað til viðkomandi hagaðila um hvernig unnið skuli að „þeirra“ þætti málsins. OECD hefur kallað þetta „skriðuaðferðina“ með vísan til þess að lítið er um að stefnan sé prófuð, útfærð í tilraunaskyni eða endurmetin á miðri leið með það fyrir augum að gera viðeigandi lagfæringar. Samskiptaleiðir „upp og ofan brekkuna“ eru óljósar. Fjárveitingatímabilið er oftast eitt ár og það leiðir til þess að „skriðan“ þarf að renna alla leið á tiltölulega stuttum tíma en jafnframt er ætlast til að hún leiði til margvíslegra breytinga í skólakerfinu og áþreifanlegs árangurs. Viðmælendur OECD nefndu að markaða stefnu þyrfti að útfæra á nákvæmari og skýrari hátti (þó ekki svo nákvæmlega að allt svigrúm við framkvæmd hennar væri úr sögunni). Þeir sögðust ekki skilja fyllilega tilgang stefnunnar, markmiðin sem stefnt væri að eða hvernig árangur af stefnunni yrði mældur. Þá kom fram að ráðuneytið þyrfti að taka að sér hlutverk samræmingaraðila og finna rétta jafnvægið milli stuðnings frá ríkinu og útfærslunnar í hverju sveitarfélagi og skóla. Íslensk stjórnvöld mættu íhuga að gera þessa nálgun við innleiðingu, sem er í notkun í reynd, að formlegri aðferð og tryggja um leið að allir hagaðilar geri sér grein fyrir henni og skilji hlutverk sitt í henni.

Huga þarf vandlega að þeim aðferðum sem notaðar eru við mótun og innleiðingu stefnu og gæta þess að þær henti kerfi með lítilli miðstýringu. Innleiðing nýrrar stefnu í slíku kerfi krefst þess að hugað sé að stofnanauppbyggingu, skilgreiningu á hlutverki og ábyrgðarsviði, viðeigandi stuðningi og ábyrgðarskilum og tryggt að skólar hafi á að skipa góðum stjórnendum og kennurum til þess að hver stofnun geti lagt sitt að mörkum til að bæta menntakerfið. Íslensk stjórnvöld þurfa að íhuga hvaða skipulag og tilhögun kemur að bestu gagni við mótun og innleiðingu stefnu og hvaða breytingar gera þarf að því leyti þegar ný málefni koma til úrlausnar (Viennet and Pont, 2017[15]). Góður árangur getur náðst í kerfi með lítilli miðstýringu ef skólarnir ráða sjálfir útfærslu námskrár og ráðstöfun fjármuna og njóta stuðnings sem hentar þörfum þeirra. Aðferðirnar sem notaðar eru til að fylgjast með árangri mismunandi nemendahópa þurfa að samræmast bæði ákvæðum námskrár og framtíðarsýninni og markmiðum hennar.

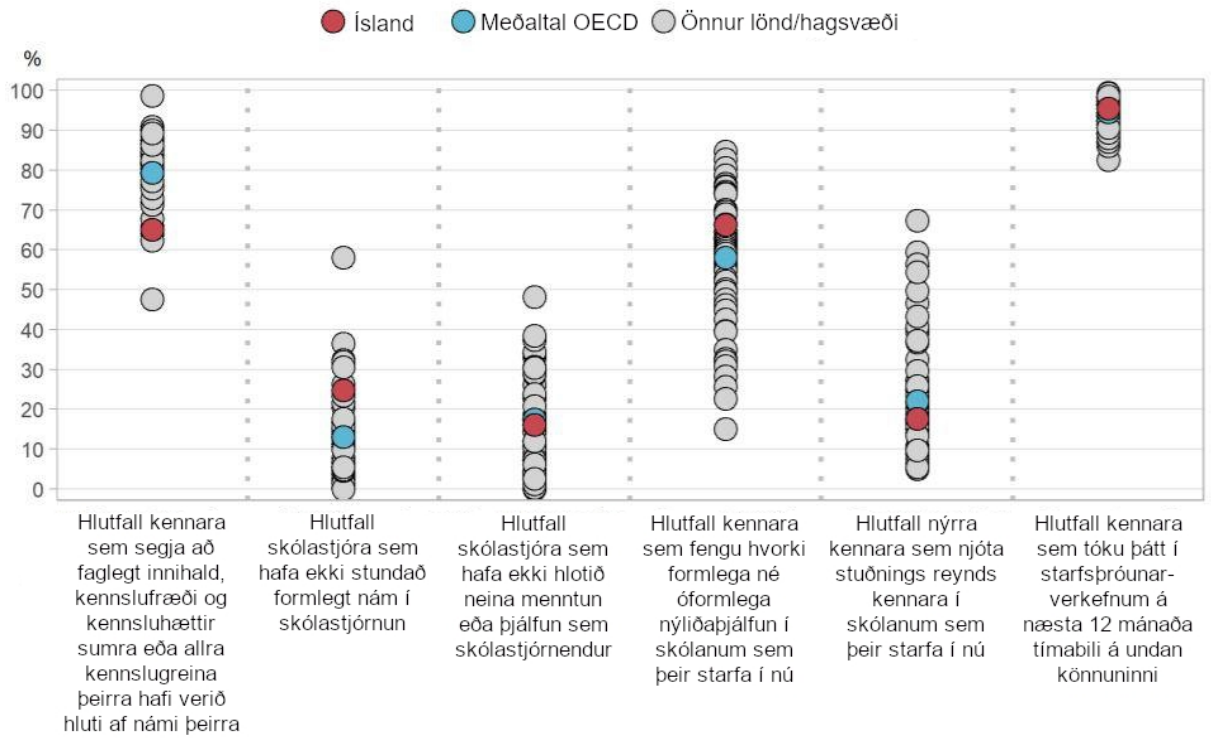
Unnið skipulega að því að auka hæfni í skólakerfinu

Vinnan við innleiðingu stefnu er í höndum einstaklinga og hæfni vísar hér til þess að menntun og kunnátta einstakra starfsmanna getur skipt sköpum um það hvort sett markmið um umbætur í menntakerfinu nást eða ekki. Undir hæfni fellur nánar tiltekið kunnátta, þekking og færni sem allir sem annast innleiðingu nýrrar stefnu þurfa að búa yfir. Í tengslum við menntastefnu er hér fyrst og fremst um að ræða hæfni kennara og skólastjórnenda til að koma stefnunni til framkvæmda í skólum, fylgjast með árangri starfsins og laga það að breyttum aðstæðum, því að í flestum tilvikum ber starfsfólk skóla hitann og þungann af innleiðingarstarfinu. Auk fagmennsku kennara og skólastjórnenda hefur hæfni starfsfólks stjórnsýslunnar til að hafa forystu um verkefni á ýmsum stigum kerfisins einnig mikið að segja (OECD, 2020[2]).

Tölur úr TALIS-könnuninni sýna að á Íslandi hefur lægra hlutfall kennara hlotið menntun í innihaldi, kennslufræði og kennsluháttum allra eða sumra þeirra greina sem þeir kenna en gengur og gerist í OECD-ríkjunum (Mynd 12). Þá hafði innan við helmingur skólastjóra lokið formlegu námi sem skólastjórar (45% námi í skólastjórnun og 63% sérstakri þjálfun fyrir skólastjórnendur) áður en þeir tóku við starfi sem skólastjórar. Skólastjórnendur og kennarar gegna mikilvægu hlutverki við innleiðingu umbóta í menntun, og í valddreifðu umhverfi eins og á Íslandi skiptir hæfni þeirra til að vinna að slíkum breytingum öllu um árangurinn. Tölur sýna að íslenskir kennarar og skólastjórnendur eru almennt vel undir það búnir að sinna slíkum störfum en ástæða getur verið til að kanna hvaða færni þeir gætu bætt við sig til að tryggja þann undirbúning enn betur. Hæfni skólastjórnenda til að vinna að breytingum hefur einna mest að segja, því að þeir þurfa að túlka stefnuna til að geta stýrt því samstarfsverkefni að koma breytingunum í kring (Pont, 2020[52]).

Við þetta bætist að hlutverk stjórnenda í sveitarfélögum er þess eðlis að nægileg kunnátta og hæfni þarf að vera fyrir hendi alstaðar á landinu. Í ríkisstofnunum má byggja upp þekkingu og hæfni með sérstöku tilliti til mótunar og innleiðingar stefnu og byggja á þeim grunni sem fyrir er í hverri stofnun.

Mynd 12. Menntun og starfsþróun fagfólks í skólum, TALIS 2018



Heimild: (OECD, 2019[53]), Results from TALIS 2018, Iceland Country Note [accessed on 10 May 2021].

Það getur staðið umbótastarfinu fyrir þrifum ef lítill skilningur er á því hvað hugtakið hæfni felur í sér og lítið er gert til að byggja upp nauðsynlega hæfni til að koma breytingunum í kring. Menntastefnan sem lýst er í þingsályktuninni bíður nánari útfærslu og því getur reynst nokkrum erfiðleikum bundið að gera nákvæma grein fyrir því á hvaða sviðum þörfin á aukinni kunnáttu og færni er mest í menntakerfinu. Í viðtölum við rýnihópa kom fram að oft fengju skólastjórnendur og kennarar lítinn undirbúning til að sinna innleiðingarvinnu og verkið sæktist þá seint. Innleiðing gengi af þeim sökum mishratt eftir landshlutum, enda væru sumir skólar (af ýmsum ástæðum) betur undir það búnir en aðrir að innleiða nýja stefnu hratt og vel. Þetta gæti á endanum bitnað á jafnræði nemenda. Stærð sveitarfélags og hæfni starfsmanna þess gæti einnig haft mikið að segja.

Samræming stefnu í menntamálum og milli stofnana menntakerfisins

Vegna þess hversu víðtæk þessi nýja menntastefna er, og að í henni sameinast gömul og ný stefnumál, verða íslensk stjórnvöld að gera viðeigandi ráðstafanir á sviði stefnusamræmingar. Huga þarf að því hvernig mismunandi stefnumál tengjast og setja einstök atriði menntastefnunnar fram á þann hátt að þau samræmist helstu þáttum annarrar stefnumörkunar (OECD, 2020[2]). Þetta er mikilvægt til að tryggja gott samhengi í stefnumörkun á sviði menntamála, koma í veg fyrir árekstra milli stefnumiða og tryggja að mótuð stefna nái jafnan fram að ganga. Sömu nálgun þarf að beita í tengslum við stefnumál sem varða viðfangsefni margra ráðuneyta.

Tryggja þarf samræmi við ýmsa málaflokka á starfssviði Menntamálastofnunar, þar á meðal námsmat og mat á skólastarfi, jöfn tækifæri til náms og skóla án aðgreiningar. Nefna má til dæmis að ef mat á skólastarfi er ekki samræmt við helstu áherslumál nýju stefnunnar er hætt við að skólastjórnendur og kennarar sjái minni ástæðu til að taka þau upp. Í þingsályktuninni er vikið sérstaklega að námsmati og

atriðin sem þar eru nefnd munu hafa hvetjandi áhrif, en huga þarf að því hvernig mat af öðru tagi, t.d. mat á skólastarfi, kennurum og stjórnun skóla, svo og gæðastarf sveitarfélaga, samræmist nýrri menntastefnu. Jafnframt getur verið ástæða til að skoða hvort laga þarf einhverja þætti rannsóknastarfs að markmiðum stefnunnar.

Í þingsályktuninni koma einnig fram stefnumál sem óhjákvæmilegt er að vinna að í samstarfi við ýmsar stofnanir á sviði heilbrigðis-, félags- og menntamála. Íslensk stjórnvöld hafa valið heppilega leið með því að fara með þessi málefni sem eina heild og vinna að uppbyggingu samþættrar þjónustu eins og fyrirliggjandi frumvarp um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna ber vott um. Frumvarpið tekur til þjónustu sem er mikilvæg til að tryggja farsæld barna, meðal annars á sviði menntamála, heilbrigðismála, félagsþjónustu og löggæslu. Fram kemur að þjónustan verði veitt á þremur þjónustustigum á grundvelli samræmdra mælikvarða. Innleiðingin verður í höndum þeirra ráðherra sem bera ábyrgð á þjónustu í þágu farsældar barna. Lagt er til að öll börn hafi aðgang að tengilið þjónustu á heilsugæslustöð, í leik- eða grunnskóla eða hjá félagsþjónustu sveitarfélags. Tengiliður á að veita börnum og foreldrum upplýsingar og aðstoð á fyrsta þjónustustigi. Þegar fyrir liggur beiðni foreldra og/eða barns getur tengiliður aflað upplýsinga um aðstæður barns frá öðrum sem veita barninu þjónustu, auk þess að skipuleggja og fylgja eftir samþættingu þjónustunnar (Stjórnarráð Íslands, 2020[54]).

Með samþættri þjónustu er átt við samfellda félagsþjónustu sem er rekin með hagsmuni bæði þjónustuveitenda og notenda í huga og getur samþættingin tekið annað hvort til mismunandi tegunda þjónustu (lárétt samþætting) eða þjónustustiga (lóðrétt samþætting). Tillögur frumvarpsins snúast um lárétta samþættingu, en hún er fólgin í því að leiða saman þjónustugreinar, starfsstéttir og stofnanir sem áður störfuðu án sérstakrar tengingar, með það að markmiði að bæta þjónustu við notendur með margs konar vanda og fjölbreyttar þarfir (Mundy, 2007[55]). Þetta krefst þess að opinberar stofnanir auki samvinnu sína á sviði upplýsingamiðlunar, fræðslu og þjálfunar og að komið verði upp skipulegu samstarfi þeirra í milli til að bæta þjónustuna sem þær veita. Um er að ræða samstarf sem felur í sér að ólíkar fagstéttir sinni málum notenda í sameiningu (OECD, 2015[56]). Íslensk stjórnvöld hafa þegar tekið mörg skref í átt að meiri heildarhugsun og samræmingu. OECD hvetur þau til að kanna enn frekar hvað unnt er að gera til stuðnings þeim kerfisbreytingum sem unnið er að, með það í huga að tryggja fullnægjandi samræmi milli kerfa, stuðla að uppbyggingu tengslaneta innan hvers kerfis og milli kerfa og ýta undir samstarf um undirbúning innleiðingar.

Atriði sem huga þarf að vegna stjórnsýslu og stofnanamála í tengslum við innleiðingu

- Með metnaðarfullum markmiðum þingsályktunarinnar og þeirri heildarhugsun við lausn flókinna viðfangsefna sem þar er lögð til opnast tækifæri til að hugsa á markvissan hátt um skipulag og uppbyggingu menntakerfisins, vinnubrögð og starfshætti. Meðal þess sem huga þarf að er að aðferðirnar sem íslensk stjórnvöld sjá fyrir sér að nota við mótun og innleiðingu stefnunnar virðast ekki vera nógu vel sniðnar að þörfum kerfis með svo lítilli miðstýringu sem raun er á að teknu tilliti til umfangs verkefnisins. Við þetta bætist að þegar breytingar standa fyrir dyrum er nauðsynlegt að fjalla með skýrum hætti um getu fagfólks í menntakerfinu og annarra sem taka þátt í stefnumótuninni til að takast á við breytingar á eigin forsendum. Hvorki í tengslum við þingsályktunina, sem lýsir fjölmörgum markmiðum og markar stefnu til heils áratugar, né í almennri umræðu hefur nokkuð komið fram að ráði um hverjir eigi að hafa forystu um breytingar við innleiðingu nýrrar stefnu, og þá sérstaklega í skólunum sjálfum. Loks ber að nefna að menntastefna til ársins 2030 verður ekki til í tómarúmi heldur er hún aðeins einn þáttur opinberrar stefnu í menntamálum og krefst mikillar samræmingarvinnu.

6. Ábendingar um hvernig standa má að innleiðingu menntastefnu til að tryggja að markmið hennar náist

Í þingsályktuninni er sett fram víðtæk stefna sem hefur að markmiði að bregðast við ýmsum krefjandi úrlausnarefnum í íslensku menntakerfi og stuðla efnahagslegum, félagslegum og einstaklingsbundnum framförum á Íslandi í tengslum við fjórðu iðnbyltinguna. Lýst er helstu áherslusviðum og markmiðum sem unnið verður að. Með því að þróa stefnuna í breiðu samráði við hagaðila hefur verið lagður góður grundvöllur trausts, áhuga og vilja til að finna leiðir til að efla samráð enn frekar, bæta vinnubrögð og efla stofnanirnar sem falið verður að annast innleiðingu stefnunnar. Stefnan virðist vera sett fram í umhverfi sem er líklegt til að stuðla að framgangi hennar, jafnt að því er varðar tímasetningu og það traust og þann áhuga sem margir hópar hagaðila sýna þessari vinnu.

Fyrirhugað er að innleiðingu menntastefnunnar verði skipt í þrjú tímabil og að hún taki alls tíu ár. Lögð verður fram innleiðingaráætlun fyrir hvert tímabil með sérstaklega skilgreindum stjórntækjum og mælikvörðum á árangur. Áætlað er að fyrsta innleiðingaráætlunin verði lögð fram innan sex mánaða frá samþykkt þingályktunarinnar.

Til að vinna að markmiðum menntastefnunnar og gera framtíðarsýn hennar að veruleika þarf nú að taka næsta skref, þ.e. að semja raunhæfa áætlun sem samstaða getur náðst um og virkjað getur ólíka hópa á vettvangi skóla og sveitarfélaga og á landsvísu. Hér í lok þessarar rýni OECD á menntastefnunni eru talin upp ýmis atriði sem ástæða er til að huga að við samningu slíkrar áætlunar, og er í stórum dráttum um að ræða samantekt niðurstaðnanna sem fram koma í einstökum hlutum þessarar skýrslu.

Forsendur menntastefnunnar rýndar með raunhæfa framkvæmd fyrir augum

Í þingsályktun um menntastefnu fyrir árin 2021–2030 er lýst stefnumörkun til nokkurra ára með framtíðarsýn sem hvílir á fimm stoðum með sérstaklega tilgreindum markmiðum og áherslusviðum. Framtíðarsýnin er í heild skýrt mörkuð og gott samræmi er milli stoðanna og þeirra úrlausnarefna sem rannsóknir hafa sýnt að brýnast sé að takast á við í íslensku menntakerfi. Þó getur verið ástæða til að huga einnig að nokkrum öðrum málaflokkum, og má þar nefna brottfall úr skóla og aukna notkun upplýsingatækni við kennslu, einkum með vísan til reynslunnar af Covid-19-faraldrinum.

Þó að samning innleiðingaráætlunar fyrir hvert tímabil sé í höndum ráðuneytisins er rétt að hafa markvisst og reglulegt samráð um þá vinnu við hagaðila. Slíkt samstarf gefur þeim betri yfirsýn um hvernig unnið verður að þessum stefnumálum og og hvers vegna þau eru talin nauðsynleg. OECD leggur til að hugað verði að eftirfarandi þáttum:

1. **Framtíðarsýnin verði rökstudd og kannað með hvaða hætti verður best stuðlað að framkvæmd hennar**: Engin bein rök eru sett fram fyrir framtíðarsýninni. Íslensk stjórnvöld þurfa að íhuga breytingarnar sem stefnt er að með þingsályktuninni og væntanlegan árangur af þeim, og velta því fyrir sér hvernig þau hyggjast nýta þingsályktunina sem grundvöll frekari vinnu við stefnumótun og innleiðingu. Hafi sú vinna þegar farið fram gæti verið gagnlegt að fella stutta umfjöllun um þetta inn í menntastefnuna. Eftir að stefnan hefur verið rýnd getur einnig verið gagnlegt að tengja hana fleiri áþreifanlegum árangursmælikvörðum til að auðvelda val á aðgerðum og mat á árangri.
2. **Megináherslur verði rýndar með væntanlegar aðgerðir í huga**: Þingsályktunin hefur að geyma mörg áherslusvið og megináherslur og í þeim sameinast bæði gildi stefnunnar og væntanlegar aðgerðir, sem að hluta geta verið framhald á núverandi stefnu. Næsta skref getur verið í því fólgið að fara yfir einstök atriði sem nefnd eru í áherslusviðunum með raunhæfa innleiðingu fyrir augum. Þar á meðal mætti nefna eftirtalið:
   a) **Hugað að áherslusviðum og megináherslum**: Íslensk stjórnvöld þurfa að huga að því hvaða ný stefnumál felast í menntastefnunni, hvaða vandamál eða úrlausnarefni eru tilefni þeirra og til hvaða aðgerða raunhæft er að grípa til að bregðast við þeim, svo og hvaða ráð stjórnkerfið hefur til að finna svör við þessum atriðum og ákveða hvernig þau verða felld inn í stefnuna.

b) **Skýrt hvað er gamalt og hvað er nýtt**: Það er skilningur OECD að í þingsályktuninni komi saman ákveðin atriði úr núverandi menntastefnu og ýmis ný stefnumál. Greina þarf hvaða áhrif það mun hafa að framfylgja gömlum og nýjum stefnumálum samhliða, rökstyðja á hvaða forsendum það er gert og skýra hvað verður um eldri stefnumálin (óbreytt framkvæmd, breytingar eða viðbætur, úttekt í kjölfar innleiðingar o.s.frv.).

c) **Forgangsröðun áherslusviða ákveðin og samræmi milli þeirra tryggt**: Í þingsályktuninni er lýst afar fjölbreyttum stefnumálum og nokkur hætta er á að það leiði til ómarkvissrar framkvæmdar. Íslensk stjórnvöld þurfa að huga að forgangsröðun megináherslna og gæta þess að setja innleiðingaráætlanir þannig fram að ekki leiki vafi á að þær séu raunhæfar.

d) **Áherslusvið í vinnunni við að gera framtíðarsýnina að veruleika**: Meðal þess sem skýra þarf nánar í tengslum við áherslusviðin er hvaða hvetjandi ráðstafanir þarf að gera til að breytingar nái fram að ganga, hvernig hlutverk og ábyrgðarsvið verða skilgreind og hvaða stofnanarammar og samráðs- og samskiptaaðferðir þurfa að vera fyrir hendi. Í því tilliti er nauðsynlegt að þróa árangursmælikvarða til að geta fylgst með því hvernig innleiðingunni miðar.

3. **Tryggðar verði fullnægjandi fjárveitingar og mannafli í samræmi við forgangsröðun áherslusviða**: Undir þetta falla atriði á borð við stofnanaramma, starfsmannamál, fjárveitingar og hvetjandi ráðstafanir.

Hugað að samráði við hagaðila á öllum innleiðingartímanum

Íslendingar standa að einu leyti afar vel við upphaf vinnunnar við innleiðingu nýrrar menntastefnu. Mikið traust og samstaða er milli stofnana og einstaklinga í menntakerfinu, auk þess sem sterkur vilji er til að finna nýjar leiðir til að bæta kerfið innan frá. Þennan almenna áhuga í skólasamfélaginu geta íslensk stjórnvöld nýtt sér til að leita betri leiða til samvinnu um innleiðingu menntastefnunnar.

1. **Könnuð verði ný tilhögun og nálgun við samráð**: Fram kom að samráð ætti sér oftast stað á vettvangi nefnda eða sambærilegra hópa sem skipaðir væru sérstaklega í því skyni (og þar sem hagaðilum er boðið að segja álit sitt á hugmyndum sem þegar hafa verið mótaðar). Slík tilhögun á rétt á sér í umhverfi þar sem gott traust er ríkjandi, en æskilegt er að koma upp varanlegri leiðum til samráðs um tilgang og aðferðir nýrrar menntastefnu til að tryggja gott samræmi í innleiðingu stefnunnar þau 10 ár sem hún á að gilda, til að mynda með stofnun sérstakra ráðgjafarnefnda.
2. **Hlutverk og ábyrgðarsvið verði skilgreind á gagnsæjan hátt**: Þegar stefnumálin hafa verið greind eftir því hvort þau eru ný eða gömul og forgangsröðun þeirra ákveðin í stigskiptri innleiðingu er rétt að huga að því hvaða breytinga megi vænta í hverjum hópi í skólasamfélaginu og hvaða hlutverk og ábyrgðarsvið hver hópur fær í tengslum við innleiðinguna. Nota má þetta tækifæri til að virkja fólk til þátttöku í undirbúningi innleiðingarinnar.
3. **Sett verði fram skýr samskipta- og kynningaráætlun**: Íslensk stjórnvöld verða að setja fram skýra áætlun um það hvernig menntastefna til ársins 2030 verður kynnt hagaðilum og markhópum. Auk þess sem ákveða þarf hvaða aðferðir og úrræði gagnast best við framkvæmd slíkrar áætlunar er nauðsynlegt að hafa í huga þann tilgang kynningarstarfsins að hagaðilar og aðrir markhópar skilji markmiðin að baki menntastefnunni, breytingarnar sem stefnt er að og væntanlegan árangur, hvert hlutverk þeirra verður í innleiðingu stefnunnar, hvaða stuðningur þeim verður veittur í þeirri vinnu og hvernig árangur af innleiðingunni verður metinn.

Innleiðing nýrrar menntastefnu sniðin að kerfi með lítilli miðstýringu

Með metnaðarfullum markmiðum þingsályktunarinnar og þeirri heildarhugsun við lausn flókinna viðfangsefna sem þar er lögð til opnast tækifæri til að hugsa á markvissan hátt um skipulag og uppbyggingu menntakerfisins, stofnanir þess, hæfni starfsfólks, vinnubrögð og starfshætti. Á Íslandi virðist innleiðing nýrrar stefnu oft einkennast af því sem hér hefur verið nefnt „skriðuaðferð“, en ætla má að sú nálgun dugi skammt til að koma í kring hinum umfangsmiklu umbótum nýrrar menntastefnu sem hafa mótun

framtíðarsamfélags á Íslandi að markmiði. OECD leggur því til að eftirtaldir þættir verði teknir til skoðunar með það í huga að nýta kosti núverandi menntaumhverfis til að styðja við menntastefnu til ársins 2030:

1. **Gerð verði grein fyrir hlutverki stofnana í tengslum við innleiðingu stefnunnar**: Íslensk stjórnvöld þurfa að gera skýra grein fyrir því með hvaða hætti verður byggt á þingsályktuninni við undirbúning innleiðingar, og velja þá innleiðingaraðferð sem hentar best í kerfi með lítilli miðstýringu. Til greina gæti komið að skipa stýrihóp fyrir innleiðingu stefnunnar (eða fela það hlutverk stofnun eða nefnd sem þegar er starfandi) til að gera öllum hlutaðeigandi (skólum, sveitarfélögum og yfirvöldum á landsvísu) kleift að vinna saman að mótun stefnumála á grundvelli stoða og megináherslna menntastefnunnar, þróa matskerfi til að fylgjast með innleiðingu stefnumálanna og árangri þeirrar vinnu og taka þátt í bæði undirbúningi og framkvæmd eftir því sem við á hverju sinni.
2. **Geta menntakerfisins til að takast á við breytingar verði aukin**: Að loknu því verkefni að skilgreina hlutverk og ábyrgðarsvið hvers hóps í tengslum við mótun og innleiðingu menntastefnunnar er rétt að huga að mati á hæfni í menntakerfinu. Það mat gæti verið fólgið í því að skilgreina hvaða kunnátta og færni þarf að vera fyrir hendi til að móta og samræma stefnumál, komast að því hvar slíka færni er að finna í kerfinu og hvar úrbóta er þörf, og áætla hvernig best er að standa að eflingu þekkingar og hæfni til að búa íslenskt menntakerfi sem best undir innleiðinguna. Vinnan við innleiðingu menntastefnu til ársins 2030 verður að miklu leyti í höndum kennara og skólastjórnenda. Hversu mikið vald hafa þeir til ákvarðana um þau atriði sem þeim verður falið að sinna? Hvaða stuðning þurfa þeir til að annast innleiðinguna og hvar vantar á að sá stuðningur sé veittur? Hvaða leiðir verða farnar til að greina þörfina á slíkum stuðningi á næstu árum með kerfisbundnum hætti? Ef litið er svo á að kerfi með lítilli miðstýringu sé best þjónað með því að dreifð ákvarðanataka fari saman við traust mat og skýrt skilgreinda ábyrgð er rétt að íslensk stjórnvöld færi sér þá þætti í nyt sem hluta af innleiðingunni.
3. **Samræmi í stefnumótun verði tryggt**: Menntastefna 2030 tengist náið öðrum þáttum menntamála og opinberrar stefnumörkunar og því er nauðsynlegt að huga að fullnægjandi samræmi þar á milli. Þannig er mikilvægt að stilla vel saman stefnumörkun og forðast tvíverknað í menntamálum annars vegar og í öðrum málaflokkum hins vegar, til dæmis að því er varðar velferð barna, heilbrigðismál og atvinnu. Einkum er mikilvægt að stoðir og árangursmælikvarðar menntastefnunnar rími við ákvæði gildandi námskrár og tilhögun námsmats og mats á skólastarfi, og að komið verði á fót samskiptavettvangi eða tengslanetum til að greiða fyrir samstarfi ráðuneyta og stofnana um tiltekin þverfagleg verkefni.

Raunhæf innleiðingaráætlun

Æskilegt er að íslensk stjórnvöld hafi þessi atriði í huga þegar drög eru lögð að innleiðingaráætlun. Í slíkri áætlun þurfa að fléttast saman á raunhæfan hátt forsendur stefnunnar, samráð við fulltrúa menntakerfisins á öllum stigum verkefnisins og upplýsingar um stofnanir, umsýsluatriði og stefnusamræmingu (OECD, 2020[2]). Í tengslum við alla þessa þætti skapast tækifæri til afla reynslu, meta kerfið og gera ráðstafanir til að bæta úr vanköntum þess, safna gögnum og ákveða hvernig staðið skuli að ákvarðanatöku, miðlun upplýsinga og stuðningi við innleiðingu með sett markmið fyrir augum.

1. **Ólíkir þættir innleiðingarinnar komi saman með skipulegum hætti**: Hér er átt við að framkvæmd menntastefnunnar er háð því að hugað sé að stefnumálum og aðgerðum, tímasetningum, ábyrgð og tiltækum fjárveitingum og mannafla. Frumkvæðið að því getur komið frá stofnuninni sem falið hefur verið að hafa yfirumsjón með stefnunni og innleiðingu hennar.
2. **Byggð verði upp þekking og árangursmælikvarðar þróaðir til að meta árangurinn af innleiðingunni:** Tilgangurinn er að geta fylgst með framvindu innleiðingarvinnunnar, öðlast skilning á árangrinum sem næst og forðast mistök. Jafnframt því að gera stefnumál og aðgerðir menntastefnunnar markvissari er mikilvægt að skilgreina árangursmælikvarða sem nota má til að fylgjast með framvindu vinnunnar við innleiðingu einstakra stoða stefnunnar og huga jafnframt að rannsóknum á því hvaða aðgerðir skila góðum árangri og miðla þeim upplýsingum til sem flestra. Þannig má gera stefnuna trúverðugri og stuðla að aukinni kunnáttu og hæfni í kerfinu í heild.

3. **Staðið verði að almennri kynningu á menntastefnunni og innleiðingaráætluninni:** Sett verði fram skýr samskipta- og kynningaráætlun sem tryggir að mismunandi hópar hagaðila öðlist skilning á framtíðarsýn menntastefnunnar og áfangaskiptri innleiðingu hennar. Menntastefnan, innleiðingaráætlanir og hvers kyns skýringargögn verði gerð aðgengileg til að hagaðilar geti nýtt sér allt slíkt efni eftir þörfum í tengslum við þátttöku sína í mótun og innleiðingu stefnunnar. Kynningarefni verði uppfært reglulega.

Tafla 8. Næstu skref í innleiðingu menntastefnu til ársins 2030

Lyftistangir innleiðingar	Árangurs-mælikvarðar	Hver er við stjórn?	Fjárveit-ingar og mannafli	Hvenær?
Forsendur menntastefnunnar rýndar með raunhæfa framkvæmd fyrir augum				
1. Framtíðarsýnin verði rökstudd og kannað með hvaða hætti verður best stuðlað að framkvæmd hennar.				
2. Megináherslur verði rýndar með væntanlegar aðgerðir í huga.				
3. Tryggðar verði fullnægjandi fjárveitingar og mannafli í samræmi við forgangsröðun áherslusviða.				
Hugað að samráði við hagaðila á öllum innleiðingartímanum				
4. Könnuð verði ný tilhögun og nálgun við samráð.				
5. Hlutverk og ábyrgðarsvið verði skilgreind á gagnsæjan hátt.				
6. Sett verði fram skýr samskipta- og kynningaráætlun.				
Innleiðing nýrrar menntastefnu sniðin að kerfi með lítilli miðstýringu				
7. Gerð verði grein fyrir hlutverki stofnana í tengslum við innleiðingu stefnunnar.				
8. Geta menntakerfisins til að takast á við breytingar verði aukin.				
9. Samræmi í stefnumótun verði tryggt.				
Raunhæf innleiðingaráætlun				
10. Ólíkir þættir innleiðingarinnar komi saman með skipulegum hætti.				
11. Byggð verði upp þekking og árangursmæli-kvarðar þróaðir til að meta árangurinn af inn-leiðingunni.				
12. Staðið verði að almennri kynningu á menntastefnunni og innleiðingaráætluninni.				

Heimildir

Elmore, R. (1980), „Backward mapping: implementation research and policy decisions“, *Political Science Quarterly*, Vol. 94/4, s. 601–616. [5]

European Students' Union (2020), *Iceland – LÍS – National Union of Icelandic Students*, https://www.esu-online.org/?member=iceland-lis. [38]

Evrópumiðstöð um nám án aðgreiningar og sérþarfir (2017), *Menntun fyrir alla á Íslandi: Úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi*. [51]

Forsætisráðuneyti (2019), *Iceland and the Fourth Industrial Revolution*, https://www.government.is/library/01-Ministries/Prime-Ministrers-Office/Fjorda-idnbyltingin-skyrsla-enska_HQ.pdf. [37]

Gouedard, P. et al. (2020), „A Literature Review on Curriculum Reform Implementation: Country Examples and Framework“, Vol. Education Working Paper Series. [26]

Gæðaráð íslenskra háskóla (2020), *Quality Board for Higher Education in Iceland*, https://qef.is/. [32]

Hagstofa Íslands (2020), *https://www.statice.is/about-statistics-iceland/*, https://www.statice.is/. [17]

Hargreaves, A. (2007), *School leadership for systemic improvement in Finland*, https://www.oecd.org/education/school/39928629.pdf (accessed on 10 May 2021). [29]

Heimili og skóli – Landssamtök foreldra (2020), https://www.heimiliogskoli.is/um-okkur/about-us/. [41]

Ísland.is (2020), *Lifelong learning*, https://island.is/en/lifelong-learning. [34]

Steingrímur A. Jónsson (2018), *Vocational education and training in Europe; Iceland*, https://cumulus.cedefop.europa.eu/files/vetelib/2019/Vocational_Education_Training_Europe_Iceland_2018_Cedefop_ReferNet.pdf. [33]

Kennarasamband Íslands (2020), *Organizations belonging to the Icelandic Teachers' Union*, https://www.ki.is/icelandic-teachers-union. [40]

Lilja Alfreðsdóttir, mennta- og menningarmálaráðherra (2020), *Actions for Education: Iceland's Education Policy 2030. Discussion seminar with the OECD*. [6]

Mennta- og menningarmálaráðuneyti (2016), *Hvítbók um umbætur í menntun*. [50]

Mennta- og menningarmálaráðuneyti (2020), „Tillaga til þingsályktunar um menntastefnu fyrir árin 2020–2030“. [3]

Mennta- og menningarmálaráðuneyti (2020), „Tillaga til þingsályktunar um menntastefnu fyrir árin 2020–2030“. [1]

Móðurmál (2020), *Móðurmál – the Association on Bilingualism*, http://www.modurmal.com/. [42]

Mundy, B. (2007), *Integrated Social Services in Europe, Council of Europe Publishing*. [55]

OECD (2020), "An implementation framework for effective change in schools", *OECD Education Policy Perspectives*, No. 9, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/education/an-implementation-framework-for-effective-change-in-schools_4fd4113f-en. [2]

OECD (2020), *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2020_69096873-en. [12]

OECD (2020), *Learning Compass 2030*, https://www.oecd.org/education/2030-project/teaching-and-learning/learning/learning-compass-2030/. [9]

OECD (2020), *TALIS 2018 Results (Volume II): Teachers and School Leaders as Valued Professionals*, TALIS, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/education/talis-2018-results-volume-ii_19cf08df-en. [20]

OECD (2019), https://www.oecd.org/education/talis/TALIS2018_CN_ISL.pdf (accessed on 10 May 2021). [53]

OECD (2019), *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2019_f8d7880d-en. [19]

OECD (2019), *Iceland country note: PISA Results from 2018*, https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_ISL.pdf. [10]

OECD (2019), *Making Physical Education Dynamic: International Curriculum Analysis*, OECD Publishing, https://www.oecd.org/education/2030-project/contact/OECD_FUTURE_OF_EDUCATION_2030_MAKING_PHYSICAL_DYNAMIC_AND_INCLUSIVE_FOR_2030.pdf. [25]

OECD (2019), *OECD Economic Surveys: Iceland 2019*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-iceland-2019_c362e536-en. [13]

OECD (2019), *PISA 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do*, PISA, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2018-results-volume-i_5f07c754-en. [16]

OECD (2019), *PISA 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed, https://doi.org/10.1787/888934037013.* [18]

OECD (2019), *PISA 2018 Results (Volume III): What School Life Means for Students' Lives*, PISA, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2018-results-volume-iii_acd78851-en. [24]

OECD (2019), *TALIS 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners*, TALIS, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/education/talis-2018-results-volume-i_1d0bc92a-en. [11]

OECD (2017), *Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/systems-approaches-to-public-sector-challenges_9789264279865-en. [4]

OECD (2017), *The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning*, OECD Reviews of School Resources, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/education/the-funding-of-school-education_9789264276147-en. [28]

OECD (2016), *Iceland: Education Policy Outlook*. [21]

OECD (2016), *Low-Performing Students: Why They Fall Behind and How To Help Them Succeed*, PISA, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/education/low-performing-students_9789264250246-en. [23]

OECD (2015), *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-policy-outlook-2015_9789264225442-en. [7]

OECD (2015), *Integrating Social Services for Vulnerable Groups: Bridging Sectors for Better Service Delivery*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/integrating-the-delivery-of-social-services-for-vulnerable-groups_9789264233775-en. [56]

OECD (2013), *Investing in Trust: Leveraging institutions for inclusive policy making*. [46]

OECD (2012), *Education at a Glance*, https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2012_eag-2012-en. [49]

OECD (2012), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2012_eag-2012-en. [14]

OECD (2005), *OECD Thematic Review of Tertiary Education: National background report for Iceland*, https://www.oecd.org/iceland/35584923.pdf. [31]

OECD Education GPS (2020), *Education at a Glance 2020: Iceland: Overview of the education system*, https://gpseducation.oecd.org/CountryProfile?plotter=h5&primaryCountry=ISL&treshold=10&topic=EO [27]

OECD/Observatory of Public Sector Innovation (2020), *The Experimentation Lab – Finnish schools and education government exploring complexity together*, https://oecd-opsi.org/innovations/experimentation-lab/ (accessed on 10 May 2021). [45]

Pont, B. (2020), "A Literature Review of School Leadership Reforms", *European Journal of Education*, Vol. 55/2, pp. 154–168, https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/ejed.12398. [52]

Samband íslenskra framhaldsskólanema (2020), *About the Icelandic Upper Secondary Student Union*, https://neminn.is/english/about-sif/. [39]

Samband íslenskra sveitarfélaga (2020), https://www.samband.is/english/. [30]

Samband íslenskra sveitarfélaga (2020), https://www.samband.is/english/. [47]

Samtök atvinnulífsins (2020), https://www.sa.is/sa-confederation-of-icelandic-enterprise. [36]

Samtök iðnaðarins (2020), *Education*, https://www.si.is/english/nr/1365. [35]

Schleicher, A. (2020), *OECD TALIS 2018: Insights and Interpretations*. [22]

Schleicher, A. (2018), *World Class: How to Build a 21st-Century School System, Strong Performers and Successful Reformers in Education*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/education/world-class_9789264300002-en. [8]

Stjórnarráð Íslands (2019), *Education*, https://www.government.is/topics/education. [48]

Stjórnarráð Íslands (2020), *Plans for the integration of services for the benefit of children*. [54]

Torfing, J. (2009), "Rethinking path dependence in public policy research", *Critical Policy Studies*, Vol. 3/1, pp. 70-83, https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19460170903158149. [43]

Tryggvi Thayer (2020), *Education Plaza, https://menntamidja.is/education-plaza/?print=pdf*. [44]

Viennet, R. and B. Pont (2017), "Education policy implementation: A literature review and proposed framework", *OECD Education Working Papers*, No. 162, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-policy-implementation_fc467a64-en. [15]

Viðauki 1: Menntastefna 2020–2030

Tillaga til þingsályktunar um menntastefnu fyrir árin 2020–2030. Frá mennta- og menningarmálaráðherra.

Alþingi ályktar að unnið skuli að því að efla menntun landsmanna til ársins 2030 í samræmi við meðfylgjandi menntastefnu.

Framtíðarsýn, gildi og stoðir menntastefnunnar

Framtíðarsýn menntastefnu til ársins 2030 byggist á einkunnarorðunum framúrskarandi menntun alla ævi. Helstu gildi menntastefnunnar verði þrautseigja, hugrekki, þekking og hamingja.

Menntastefnan byggist á fimm stoðum sem styðja eiga við framtíðarsýn og gildi menntastefnunnar. Stoðirnar verði:

A. Jöfn tækifæri fyrir alla
B. Kennsla í fremstu röð
C. Hæfni fyrir framtíðina
D. Vellíðan í öndvegi
E. Gæði í forgrunni

Innleiðing menntastefnunnar

Innleiðingu menntastefnunnar verði skipt í þrjú tímabil. Við upphaf hvers tímabils verði lögð fram innleiðingaráætlun ásamt aðgerðum og árangursmælikvörðum. Fyrsta áætlunin verði lögð fram og kynnt af ráðherra innan sex mánaða frá samþykkt tillögu þessarar. Árangri við innleiðingu skuli ná með öflugu samstarfi menntakerfisins og samfélagsins alls. Eining þurfi að ríkja um framtíðarsýn menntastefnunnar og markvissa hagnýtingu nýjustu rannsókna sem tengjast framþróun og árangri í menntamálum.

Greinargerð

Inngangur

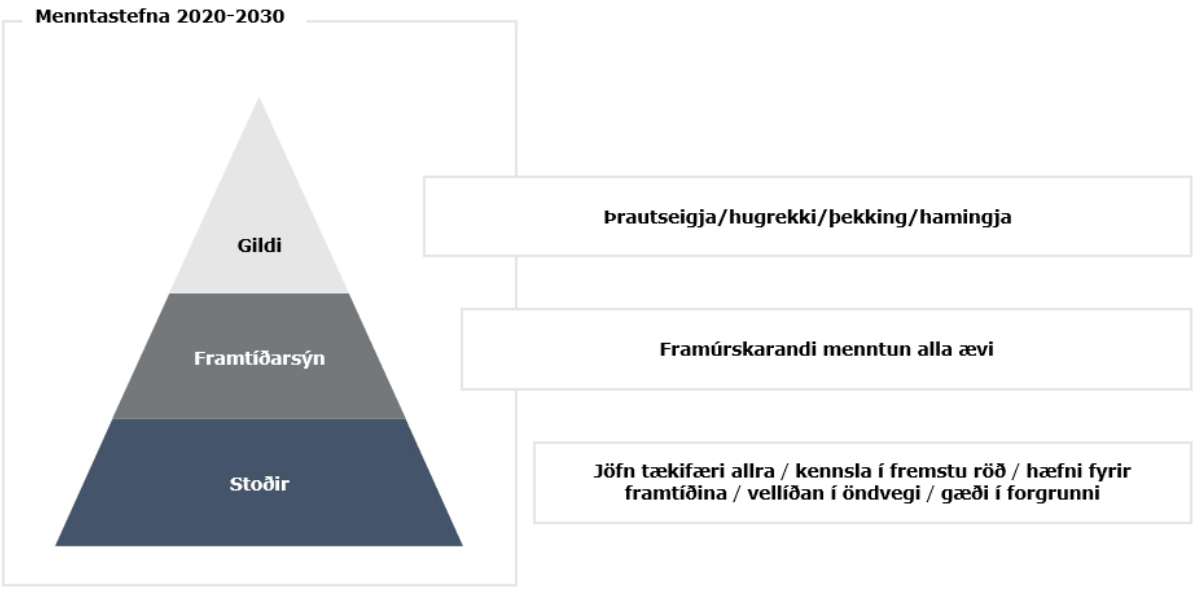
Menntun er lykill að tækifærum framtíðar og eitt helsta hreyfiafl samfélaga og velsældar mannkyns. Á tímum fádæma umskipta, óvissu og örra tæknibyltinga verða þjóðir heims að búa sig undir aukinn breytileika og sífellt flóknari áskoranir. Framtíðarhorfur íslensku þjóðarinnar velta á samkeppnishæfni og sjálfbærni íslenska menntakerfisins. Velgengni byggir á vel menntuðum einstaklingum með skapandi og gagnrýna hugsun, félagsfærni og góð tök á íslensku og erlendum tungumálum til að takast á við hnattrænar áskoranir.

Menntun styrkir, verndar og vekur viðnámsþrótt einstaklinga og samfélaga. Með menntastefnu verður lögð áhersla á að styrkja viðhorf Íslendinga til eigin menntunar með vaxtarhugarfar að leiðarljósi. Þekkingarleitinni lýkur aldrei og menntun, formleg sem óformleg, er viðfangsefni alla ævi.

Skólar og aðrar menntastofnanir skulu vera eftirsóknarverðir vinnustaðir og kennarastarfið áhugavert þar sem það er meðal mikilvægustu starfa samfélagsins.

Öflugt og sveigjanlegt menntakerfi skal stuðla að jöfnum tækifærum til náms því allir geta lært og allir skipta máli. Allir hafi tækifæri, á eigin forsendum og án nokkurrar mismununar, til að þroskast og auka hæfni sína.

Mynd 13. Menntastefna 2020–2030



Markmið menntastefnu er að veita framúrskarandi menntun í umhverfi þar sem allir geta lært og allir skipta máli. Því eru leiðarljós menntastefnu þrautseigja, hugrekki, þekking og hamingja og er þeim ætlað að styðja við framtíðarsýnina.

Skýr stefna um forgangsröðun í þágu menntunar og þekkingarsköpunar eykur lífsgæði og verðmætasköpun. Með henni er lagður grunnur að sterkara samfélagi.

Menntastefna þessi var unnin í víðtæku samráði við hagsmunaaðila og var meðal annars birt í samráðsgátt stjórnvalda. Alls bárust 38 umsagnir sem voru jákvæðar í garð stefnunnar. Í umsögnunum komu fram ýmsar gagnlegar athugasemdir sem brugðist var við.

Í rammanum hér fyrir neðan („Box 4“) er að finna lýsingu á stoðum og áherslusviðum menntastefnu fyrir árin 2020–2030.

Box 4. Menntastefna fyrir árin 2020–2030: stoðir og áherslusvið

A: Jöfn tækifæri fyrir alla

A.1 Nám við allra hæfi: Skólar og aðrar menntastofnanir taki mið af þörfum, getu og hæfni sérhvers nemanda og vinni út frá styrkleikum og áhuga hvers og eins. Samfélaginu ber skylda til þess að hlúa sem best að velferð barna og ungmenna og tryggja öllum tækifæri til þess að þroskast og dafna á eigin forsendum innan menntakerfisins. Mikilvægt er að tryggja að allir finni sig í mennta-kerfinu og að stuðlað sé að jafnrétti innan þess.

A.2 Menntun um allt land: „búseta á ekki að hafa áhrif á möguleika til náms“. Nýta skal bættar samgöngur og tækni til að tryggja möguleika til náms óháð búsetu sem styrkir stöðu öflugra þekkingarsamfélaga í dreifðari byggðum. Bæta skal námsframboð utan stærstu þéttbýlisstaða, meðal annars með auknu starfs- og tækninámi á landsbyggðinni því námsframboð í heima-byggð ræður miklu um námsval ungmenna að loknum grunnskóla.

A.3 Fjölbreytt menntasamfélag: Ísland er fjölmenningarsamfélag sem nýtir þá auðlind sem felst í fjölmenningarlegu skólastarfi, fagnar margbreytileika nemenda og nýtir til að efla samfélagið. Mikilvægt er að meta menntun innflytjenda og flóttafólks í ríkari mæli svo þeirra þekking nýtist þeim og samfélaginu sem best.

A.4 Snemmbær stuðningur: Börn og ungmenni skulu fá aðstoð og stuðning við hæfi sem fyrst á námsferlinum og liðsinni áður en vandi ágerist. Horfa þarf sérstaklega til styrkingar leikskóla-stigsins. Stuðningur getur beinst að nemandanum sjálfum eða umhverfi hans og mikilvægt er að aðlaga hann að þörfum viðkvæmra einstaklinga og hópa. Í þeirri vinnu er þverfagleg sam-vinna nauðsynleg.

B: Kennsla í fremstu röð

B.1 Kennaramenntun og nýliðun: Inntak kennaramenntunar skal taka mið af þörfum sam-félagsins og styðja við menntastefnu. Unnið verður að aukinni viðurkenningu á störfum kennara og eflingu faglegs sjálfstæðis þeirra. Mótaðar verða leiðir til að koma í veg fyrir kennaraskort, meðal annars með fullnægjandi nýliðun.

B.2 Þekking og hugrekki: Nemendum verður gert kleift að afla sér nýrrar þekkingar og hæfni ásamt því að geta beitt og hagnýtt þekkingu sína. Nemendur verða meðvitaðir um mikilvægi þess að vera skapandi og ábyrgir í þekkingarleit sinni, ígrundun og rökstuðningi og óhræddir við að prófa sig áfram.

B.3 Hæfniþróun fagstétta í skólastarfi: Tryggt skal að hæfni- og þekkingarþróun verði skilgreind sem hluti af starfi kennara og skólastjórnenda á öllum skólastigum til að hæfni sé í samræmi við breyttar þarfir og faglegt sjálfstæði þeirra. Lögð verður áhersla á tengsl milli grunn-menntunar, starfsnáms og hæfniþróunar fagstétta í skólastarfi þannig að allir geti vaxið í störfum sínum og markvisst aukið þekkingu sína og hæfni, kynnt sér faglegar nýjungar og eflt samstarf sín á milli.

B.4 Lagarammi menntamála: Til að nýta mannauð sem best og búa honum góð starfsskilyrði og vinnuumhverfi skal tryggja markvissa innleiðingu á lögum um menntun, hæfni og ráðningu kennara og skóla-stjórnenda við leik-, grunn- og framhaldsskóla.

B.5 Fjölbreytileiki: Menntakerfi framtíðar kallar á aukna nýsköpun og mikla samvinnu. Þörf er á aðkomu fólks með fjölbreytta sérþekkingu við mótun þess.

C. Hæfni fyrir framtíðina

C.1 Læsi: Það er hluti þjóðmenningar okkar að allir geti lesið sér til gagns og gamans. Læsi er lykill að lífsgæðum og endurspeglar hæfni fólks til að skynja og skilja umhverfi sitt, náttúru og samfélag á gagnrýninn hátt og eflir það til virkar þátttöku í mótun þess. Lestur er öflugasta tæki nemenda til að afla sér þekkingar og tjáning í ræðu og riti er forsenda þátttöku í lýðræðis-samfélagi. Þess vegna leggur menntastefna sérstaka áherslu á málskilning, lesskilning,

tjáningu, ritun og hlustun og aðgerðir sem miða að því að mæta þeim sem glíma við lestrarörðugleika. Leitast verður við að tryggja virkni alls samfélagsins við að bæta læsi og þá sérstaklega aðkomu heimila, bókasafna, rithöfunda og fjölmiðla.

C.2 Framþróun íslenskunnar: Við stöndum vörð um og aukum áhuga á íslenskri tungu og menningu hjá öllum kynslóðum. Tryggja þarf að íslenska og íslenskt táknmál verði notað á öllum sviðum samfélagsins, íslenskukennsla verði efld á öllum skólastigum og að framtíð íslenskrar tungu í stafrænum heimi verði tryggð.

C.3 Vísindi og rannsóknir: Vísindi og rannsóknir eru grunnur öflugs þekkingarsamfélags sem leggur rækt við menntun, nýsköpun, menningu, velferð, lýðræði og mannréttindi. Frjáls þekkingarleit sem byggist á áhuga, fróðleiksfýsn og sköpunargleði vísindafólks er lykilþáttur í framþróun auk þess að vera grundvöllur samfélagsbreytinga. Stuðla þarf að öflugri miðlun vísindalegrar þekkingar til fólks á öllum aldri.

C.4 Starfs-, iðn- og tækninám: Hugvitsdrifið samfélag framtíðarinnar kallar á aukna áherslu á starfs-, iðn- og tækninám. Slíkt nám verður eflt með það að leiðarljósi að færni þróist í takt við þarfir samfélagsins og áskoranir fjórðu iðnbyltingarinnar. Slíkt nám verður eflt með það að leiðarljósi að færni þróist í takt við þarfir samfélagsins og áskoranir fjórðu iðnbyltingarinnar. Ungu fólki, óháð kyni, skal boðið upp á starfsnám við hæfi og grunnskólanemendur fái kennslu í iðn- og tæknigreinum. Veitt skal innsýn í fjölbreytt starfs-, iðn- og tækninám á framhaldsskólastigi og nemendum kynntar með skipulögðum hætti námsleiðir sem bjóðast og starfsmöguleikar í kjölfar þeirra.

C.5 List- og verknám: Í list- og verkgreinum felast tækifæri til að þroska huga og hönd við lausnamiðað starf og nýsköpun. Listsköpun í námi og áhersla á verkgreinar styrkir hagnýtingu þekkingar og markar framtíðarumhverfi nemenda með jákvæðum hætti.

C.6 Sköpun og gagnrýn hugsun: Allir geti beitt rökvísi, ígrundun og hafi hugrekki til að skapa. Lögð skal áhersla á sköpun í öllu skólastarfi til að stuðla að persónulegum þroska, frumkvæði og nýsköpun. Unnið skal með samspil gagnrýninnar hugsunar og sköpunar til þess að þroska sjálfstætt gildismat nemenda, styrkja hæfni til að setja ólíkar niðurstöður í samhengi og efla þroska til samfélagslegrar umræðu. Forsenda þess að virkja og viðhalda sköpunarkrafti og -kjarki nemenda er að þeim sé búið námsumhverfi þar sem hvatt er til frumkvæðis, sjálfstæðis og skapandi hugsunar á öllum sviðum.

C.7 Stafræn tilvera: Nemendur skulu skilja bæði tækifæri og áskoranir stafrænnar tilveru. Nemendur fái þjálfun í upplýsinga-, miðla- og tæknilæsi. Samhliða hagnýtingu stafrænnar tækni skulu nemendur fá tækifæri til að auka þekkingu sína á persónuvernd og meðferð og greiningu upplýsinga. Hugað verður að notkun nemenda á samfélagsmiðlum og þeim kennd ábyrg nethegðun og helstu reglur um örugg stafræn samskipti.

C.8 Menntun fyrir alla: Góð og fjölbreytt menntun á öllum skólastigum og aðgengi fólks á öllum æviskeiðum að menntun er forsenda fyrir því að á Íslandi búi fólk með þekkingu og færni til að leita nýrra leiða og skapa ný tækifæri. Hún stuðlar að því að samfélagið geti brugðist við örum og sífelldum breytingum á atvinnuháttum og tryggir starfsþróun og hreyfanleika á vinnumarkaði.

D. Vellíðan í öndvegi

D.1 Heilsuefling: Mikilvægt er að fylgjast með líðan allra nemenda og bregðast skjótt við með viðeigandi aðgerðum í góðri samvinnu heimila, skóla og annarra fagaðila þegar vísbendingar koma fram um vanlíðan nemenda eða ofbeldi af einhverju tagi. Mikilvægt er að gætt sé að jafnréttissjónarmiðum og að nemendum stafi ekki ógn af andlegu, líkamlegu, kynbundnu og kynferðislegu ofbeldi, áreitni og einelti. Í því sambandi er mikilvægi kynfræðslu áréttað. Leitað skal leiða til að stuðla að aukinni heilsueflingu á öllum skólastigum.

D.2 Geðrækt: Gæta skal að tilfinningalegri og félagslegri heilsu nemenda og því að efla aðstæður í daglegu lífi sem stuðla að sem bestri líðan. Sóknarfæri til að efla geðheilsu eru

einna mest í æsku og því áhersla á að hlúa að þeim verndandi þáttum sem vega þyngst hvað geðheilsu varðar á æskuárunum.

D.3 Forvarnir: Á öllum skólastigum, skólagerðum og í frístundastarfi verður áhersla á forvarnir með kennslu og þjálfun í hegðunar-, félags- og tilfinningafærni til að styrkja nemendur. Þannig er einnig lagður grunnur að því að fyrirbyggja þróun óheilbrigðra samskipta og ofbeldis.

D.4 Náms- og starfsráðgjöf: Farsæll námsferill krefst þess að nemandinn taki upplýstar og ígrundaðar ákvarðanir um nám sitt út frá eigin áhugasviðum, styrkleikum og gildum. Náms- og starfsráðgjöf styður við stöðuga starfsþróun einstaklinga út starfsævina ásamt hæfninni til að stýra eigin náms- og starfsferli í ljósi breyttra atvinnu- og samfélagshátta. Lögð er áhersla á að allir finni hæfni sinni farveg og tilgang með námi sínu, þannig má meðal annars draga úr brotthvarfi og styðja við atvinnuþátttöku. Náms- og starfsráðgjöf á að vera aðgengileg á öllum skólastigum, óháð aldri og búsetu, og veitt af þar til bærum sérfræðingum.

D.5 Rödd nemenda: Frá fyrstu tíð skal rödd nemenda heyrast og þeir fá tækifæri til að hafa áhrif á námsumhverfi sitt. Gæta verður að því að nemendur geti óháð aldri látið í ljós skoðanir sínar og að tekið sé réttmætt tillit til þeirra í samræmi við aldur þeirra og þroska. Með innleiðingu barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna og samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks í skólastarfi er aukin þátttaka barna í allri ákvörðunartöku og nemendalýðræði virkjað á markvissan hátt. Nemendur skulu taka þátt í að móta jákvæðan skólabrag og samskiptareglur. Áhersla er lögð á að nemendur læri að bera ábyrgð á eigin námi, venji sig á gott vinnulag, þrói með sér vaxtarhugarfar og læri að setja sér markmið. Þessi áhersla skal vera jafnt innan skóla sem og í starfi frístundaheimila, félagsmiðstöðva, ungmennahúsa og öðru skipulögðu íþrótta- og æskulýðsstarfi enda lýðræði undirstaða í öllu starfi með ungmennum.

D.6 Vellíðan allra: Hamingja og vellíðan allra skal vera í öndvegi. Tryggt skal að enginn sé undanskilinn með því að leggja áherslu á jafnrétti, samábyrgð, samstöðu, viðurkenningu fyrir ólíkum sjónarmiðum og virðingu fyrir margbreytileika og fjölbreyttum menningarheimum nemenda. Í skóla-, íþrótta- og æskulýðsstarfi er unnið að eflingu umburðarlyndis, mannréttinda- og lýðræðisvitundar.

E. Gæði í forgrunni

E1. Ábyrgð og samhæfing þjónustukerfa: Samstarf, skýr ábyrgð og samþætting innan og milli kerfa er rauður þráður menntastefnu. Heildstæð skólaþjónusta með áherslu á samábyrgð, stigskiptan stuðning í námi og stuðning við foreldra og starfsfólk skóla verður í forgrunni á öllum skólastigum. Við allan stuðning og íhlutun er mikilvægt að öll stuðningskerfi samfélagsins þjóni nemendum á heildstæðan hátt og grípi inn í eftir þörfum með samfellu í þjónustu mismunandi ábyrgðaraðila og fagstétta. Brýnt er að stjórnun og fagleg forysta sé markviss og samstarf innan menntakerfisins skilvirkt.

E.2 Aðalnámskrár sem styðja við menntastefnu: Aðalnámskrár skulu endurspegla menntastefnu og styðja við hæfni til framtíðar. Þær verðar endurmetnar með þetta í huga og tryggt að þær styðji við alþjóðlegar skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist. Áhersla verður á að í boði séu fjölbreytt námsgögn sem taka mið af möguleikum stafrænnar miðlunar og margbreytileika nemenda.

E.3 Námsmat: Námsmat skal meta hæfni nemenda á gagnsæjan og leiðbeinandi hátt og taka til mismunandi hæfni hvers og eins. Sérstaklega þarf að gæta jafnréttis gagnvart nemendum með fötlun og þeim sem eiga við náms- og félagslega örðugleika að stríða. Mikilvægt er 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.

E.4 Væntingar til nemenda: Auknar væntingar verða gerðar til nemenda um árangur í námi, þrautseigju og námsframvindu að teknu tilliti til þarfa og aðstæðna. Menntakerfið skal bjóða upp á sveigjanleika fyrir þá nemendur sem hann þurfa og veita öllum nemendum viðeigandi stuðning í námi og leik. Lögð skal áhersla á ábyrgðarkennd, félagsfærni og samfélags- og umhverfis-

vitund. Gera þarf kröfur um góða íslenskufærni barna jafnt sem fullorðinna sem hafa annað móðurmál en íslensku og að nemendur hafi möguleika á að leggja rækt við móðurmál sitt samtímis aukinni færni í íslensku.

E.5 Væntingar til foreldra: Foreldrar eru mikilvægir bandamenn menntakerfisins og búa yfir ómetanlegri þekkingu sem nýta þarf í þágu nemenda til þess að skólaganga þeirra verði farsæl. Áhersla er lögð á gott samstarf heimila og skóla þar sem gagnkvæm virðing og traust er viðhaft. Til mikils er að vinna til að efla árangur og hlúa að þekkingu, þrautseigju og hamingju nemenda. Foreldrar ólögráða nemenda bera ábyrgð á uppeldi og menntun barna sinna þó að nemendur beri ábyrgð á eigin námi með hliðsjón af aldri og þroska.

E.6 Stöðugar umbætur og gæðastarf: Efla þarf ytra og innra mat á skóla- og fræðslustarfi í samræmi við menntastefnu og samræmda árangursmælikvarða. Það skal unnið út frá skýrum og rökstuddum viðmiðum og fela í sér skipulega söfnun, greiningu og túlkun gagna. Mikilvægt er að skýr ábyrgð sé á framkvæmd og gæðum skóla- og fræðslustarfs. Menntastofnanir skulu sjálfar bera ábyrgð á innra mati en ráðuneyti og sveitarfélög á ytra mati. Ytra mat skal vera reglulegt og fylgt eftir með markvissum umbótastuðningi í samstarfi ríkis, sveitarfélaga og annarra fræðsluaðila. Ráðuneytið safnar upplýsingum um skóla- og fræðslustarf, meðal annars með þátttöku í alþjóðlegum könnunum á námsárangri. Í forgangi er að niðurstöður í ytra og innra mati séu nýttar til umbóta, sjálfsmats og lærdóms. Skilgreina þarf lykilmælikvarða árangurs, birta þá reglulega og rýna þá til gagns.

E.7 Skilvirk ráðstöfun fjármuna: Ísland setur fjárfestingu í menntun í öndvegi og gerir kröfu um að sú fjárfesting nýtist vel, markmiðum menntastefnu sé náð og tryggt sé að þróun menntakerfis mæti þörfum samfélagsins. Þess vegna þarf menntakerfið að vera vel fjármagnað og fjárveitingar skýrar og unnar á faglegum forsendum eftir skilvirka greiningu.

Viðauki 2: Viðtöl við rýnihópa

Starfsmenn OECD ákváðu að nýta sér þann möguleika að taka viðtöl við rýnihópa og ná þannig til breiðs hóps í íslensku menntakerfi og kynnast sem flestum sjónarmiðum. Að ósk OECD tóku íslensk stjórnvöld að sér að skipa þátttakendur í rýnihópana og réð hlutverk þeirra í stjórnkerfinu mestu, auk þess sem leitast var við að velja fólk sem gæti varpað ljósi á ýmsa þætti hinnar nýju menntastefnu og atriði sem varða árangursríka innleiðingu opinberrar stefnu. Meginmarkmiðið var að finna leiðir til að tryggja raunhæfa innleiðingu menntastefnunnar og því réðst val á þátttakendum einnig af því hvort telja mætti að þeir hefðu, eða gætu haft, hlutverki að gegna í frekari mótun stefnunnar sem lýst er í þingsályktuninni eða vinnunni við að koma henni í framkvæmd. Rýnihóparnir voru þannig skipaðir:

- **Ráðuneyti og ríkisstofnanir**: Þátttakendur voru stjórnendur sem sinna stefnumótun og fá sem slíkir það hlutverk að sinna tilteknum þáttum vinnunnar við innleiðingu nýrrar stefnu.
- **Sveitarfélög**: Þátttakendur voru fulltrúar sveitarstjórna sem ráðstafa fjárveitingum, stýra gerð námskrá og annast námsmat.
- **Efling skólastarfs**: Þátttakendur voru fólk sem sinnir ýmsum störfum sem lúta að eflingu skólastarfs, gæðastjórnun eða leyfisveitingum.
- **Skólastarf og kennsla**: Þátttakendur voru skólastjórar, kennarar og fulltrúar hlutaðeigandi stéttarfélaga.
- **Nám að loknum framhaldsskóla**: Þátttakendur voru fulltrúar háskóla og atvinnulífs og sérfræðingar á sviði starfs- og iðnnáms.

Í hverjum rýnihópi voru fjórir til sex þátttakendur og svöruðu þeir spurningum þriggja starfsmanna frá OECD sem skiptust á að leggja fyrirframákveðnar spurningar fyrir hópinn og ræða almennt við þátttakendur um málefni sem bryddað var upp á.

Þátttakendur í rýnihópum

Fundur	Þátttakendur frá þessum stofnunum og félögum
1. fundur: Ráðuneytisstarfsmenn	Skrifstofustjórar og sérfræðingar frá mennta- og menningarmálaráðuneyti
2. fundur: Sveitarfélög	Samband íslenskra sveitarfélaga Félag stjórnenda leikskóla Skóla- og frístundasvið Reykjavíkurborgar Sveitarstjórn Borgarbyggðar
3. fundur: Stjórnsýslustofnanir á vegum ríkisins	Menntamálastofnun Gæðaráð íslenskra háskóla Heimili og skóli – Landssamtök foreldra Samfés Háskóli Íslands, menntavísindasvið
4. fundur: Fulltrúar hagaðila	Skólameistarafélag Íslands Kennarasamband Íslands Móðurmál, samtök um tvítyngi (foreldrasamtök) Samband íslenskra framhaldsskólanema Samtök sjálfstæðra skóla (einkareknir leik- og grunnskólar)
5. fundur: Stéttarfélög kennara	Félag grunnskólakennara Skólastjórafélag Íslands Félag stjórnenda leikskóla Félag leikskólakennara Félag framhaldsskólakennara Félag tónlistarskólakennara
6. fundur: Nám alla ævi	Samstarfsnefnd háskólastigsins Nefnd um fjórðu iðnbyltinguna Kvasir, samtök fræðslu- og símenntunarmiðstöðva Landssamtök íslenskra stúdenta Samtök atvinnulífsins

Spurningar sem lagðar voru fyrir rýnihópa

Viðtöl við rýnihópa snerust um viðhorf þeirra til ýmissa málefna sem varða efnisatriði menntastefnu til ársins 2030 og innleiðingu hennar á næstu árum. Spurningarnar hér á eftir taka mið af matslíkani OECD, *Implementing Education Policy Framework*.

	Spurningar
Um viðmælandann og starf hans	• Hvaða stöðu gegnir þú? • Hvaða þættir menntastefnunnar varða eða geta varðað störf þín sérstaklega?
Stefnumótun á skynsamlegum forsendum	• Hvaða stefnumál, stjórntæki, áætlanir eða verkefni sem falla undir menntastefnuna myndu að þínu áliti gagnast best til að gera framtíðarsýnina að veruleika? Hvaða vinnu þarf að inna af hendi til að svo megi verða?
Samráð við breiðan hóp hagaðila	• Hvaða hlutverk og hvaða ábyrgð telur þú að falli á þínar herðar í tengslum við innleiðingu þessarar stefnu? Hvernig verður samstarfi þínu við aðra háttað? Eru til formlegar starfsaðferðir, samstarfsleiðir eða reglur sem nýtast í þessu skyni eða þarf að koma slíku á fót sérstaklega til að geta unnið með öðrum að innleiðingunni? • Hvernig telur þú að samskiptum hins opinbera þyrfti að vera háttað gagnvart þér eða samstarfsfólki þínu til að auðvelda ykkur störfin við innleiðinguna?
Hvetjandi umhverfi	Þegar litið er til þeirra þátta stefnunnar sem þú veist að þér verður falið að vinna að: • Hvaða áhrif mun innleiðingin hafa á aðra opinbera stefnumótun? • Hvað þarf að gera til að tryggja samræmi í stefnumótun? • Telur þú þig og samstarfsfólk þitt búa yfir réttri kunnáttu og hæfni til að taka þátt í innleiðingu stefnunnar?

Frá stefnumótun til framkvæmdar: næstu skref

Í þingsályktun um menntastefnu fyrir árin 2020–2030 kemur fram það markmið að byggja upp öflugt og sveigjanlegt menntakerfi sem stuðlar að efnahagslegri og félagslegri framþróun í landinu. Einkunnarorð stefnunnar eru „framúrskarandi menntun alla ævi“ og henni til grundvallar eru lögð gildin þrautseigja, hugrekki, þekking og hamingja. Þessi framtíðarsýn byggist á fimm stoðum, sem eru jöfn tækifæri, kennsla, hæfni fyrir framtíðina, vellíðan og gæði menntakerfisins. Til að greiða fyrir innleiðingu stefnunnar og hafa sem mest not af þingsályktuninni sem stefnuskjali við skipulagningu aðgerða er æskilegt að rýna forsendur stefnunnar með raunhæfa framkvæmd fyrir augum, huga nánar að því hvernig staðið verður að samráði við hagaðila, sníða innleiðinguna að kerfi með lítilli miðstýringu eins og hinu íslenska og semja raunhæfa innleiðingaráætlun. Á þann hátt verða Íslendingar betur í stakk búnir að taka skrefið frá stefnumótun til framkvæmdar á næstu tíu árum og vinna að markmiðunum sem sett hafa verið.

Innleiðing nýrrar stefnu: umbætur í menntamálum

Vinnan við þessa skýrslu var í höndum starfsmanna OECD.

Hjá OECD er starfrækt verkefnið *Implementing Policies: Supporting Effective Change in Education*. Tilgangur þess er að veita stjórnvöldum aðildarríkjanna stuðning við innleiðingu nýrrar stefnu og umbætur í menntamálum. Stuðningurinn miðast við þarfir hvers ríkis og skiptist í aðalatriðum í þrennt: úttekt á stefnumótun og innleiðingu, ráðgjöf og námskeið um innleiðingarmál.

Nánari upplýsingar:

Tengiliður: Beatriz Pont, verkefnisstjóri, Beatriz.Pont@oecd.org

Vefur: OECD Implementing Education Policies

Sjónarmiðum og röksemdum sem fram koma hér er ekki ætlað að endurspegla opinbera afstöðu aðildarríkja OECD.

Allt sem fram kemur í ritinu, og í gögnum eða á kortum sem það kann að hafa að geyma, er birt með fyrirvara um stöðu og fullveldi einstakra yfirráðasvæða, landamæri ríkja og heiti yfirráðasvæða, borga og héraða.

Að því er varðar Ísrael eru notuð töluleg gögn sem tekin eru saman og birt á vegum hlutaðeigandi stjórnvalda í Ísrael. Öll slík gögn eru birt með fyrirvara um þá stöðu sem Gólanhæðir, Austur-Jerúsalem og ísraelskar byggðir á Vesturbakkanum hafa að alþjóðalögum.

Um öll not ritsins, í stafrænu formi eða á prenti, fer eftir skilmálum sem birtir eru á slóðinni http://www.oecd.org/termsandconditions.

Skýrsla þessi var upphaflega birt á ensku á vegum OECD undir heitinu OECD Education Policy Perspectives No 32 – Iceland Education Policy 2030 and its implementation © OECD 2021, (https://doi.org/10.1787/6e9d2811-en).

Þessi þýðing á skýrslunni var ekki unnin á vegum OECD og ekki ber að líta á hana sem opinbera þýðingu þeirrar stofnunar. Gæði þýðingarinnar og samsvörun við frumtexta verksins er á ábyrgð útgefanda þýðingarinnar. Ef misræmi kemur í ljós milli frumtexta og þýðingar gildir frumtextinn.

© 2021 Mennta- og menningarmálaráðuneyti vegna þýðingarinnar