

Ágúst 2024



Fjölbreytt námsgögn Skýrsla starfshóps um námsgögn

Stjórnarráð Íslands

Mennta- og barnamálaráðuneytið

Útgefandi:

Mennta- og barnamálaráðuneytið

Fjölbreytt námsgögn

Ágúst 2024

mrn@mrn.is

www.mrn.is

Umbrot og textavinnsla:

Mennta- og barnamálaráðuneytið

©2024 Mennta- og barnamálaráðuneytið

ISBN 978-9935-436-89-4

Efnisyfirlit

Útdráttur.....	5
1. Inngangur	6
1.1 Skipun og hlutverk starfshóps um námsgögn.....	6
1.2 Tímasetning endurskoðunar.....	7
1.3 Fjölbreytt námsgögn.....	9
2. Núverandi fyrirkomulag.....	10
2.1 Þróunarsjóður námsgagna.....	11
2.2 Námsgagnasjóður.....	11
2.3 Miðstöð menntunar og skólaþjónustu.....	11
2.4 Samanburður við önnur lönd.....	12
3. Tillögur starfshóps.....	14
3.1 Aukin nýsköpun og fleiri tækifæri.....	14
3.2 Sjóðir fyrir námsefnisgerð og námsefniskaup.....	16
3.3 Miðstöð menntunar og skólaþjónustu.....	18
3.4 Höfundar og fagleg vinna.....	19
3.5 Miðlæg námsgagnaveita.....	20
3.6 Útgáfuáætlun.....	20
3.7 Jöfnuður.....	21
4. Breytt sviðsmynd.....	22
4.1 Leikskóli.....	22
4.1.1 Námsgögn.....	22
4.1.2 Miðstöð menntunar og skólaþjónustu.....	23
4.1.3 Námsgagnasjóður.....	23
4.1.4 Þróunarsjóður námsgagna.....	23

4.2	Grunnskóli.....	23
4.2.1	Miðstöð menntunar og skólaþjónustu.....	24
4.2.2	Þróunarsjóður námsgagna.....	25
4.2.3	Námsgagnasjóður.....	25
4.3	Framhaldsskóli.....	25
4.3.1	Miðstöð menntunar og skólaþjónustu.....	26
4.3.2	Þróunarsjóður námsgagna.....	27

Útdráttur

Tillögur starfshópsins:

1. Undirstrikað verður mikilvægi skólasamfélagsins og aðkomu þeirra að námsefnisgerð og leitast við að fá aðkomu fjölbreyttra aðila að námsefnisútgáfu.
2. Stutt verði dyggilega við nýsköpun og fjölbreytni námsgagna.
3. Aukið fjármagn í Þróunarsjóð námsgagna.
4. Eyrnamerkja afmarkaðan hluta af þróunarsjóði námsgagna í þýðingar á námsefni.
5. Aukið fjármagn í námsgagnasjóð.
6. Aukið fjármagn til Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu í námsefnisútgáfu.
7. Hugað verði sérstaklega að þeim sem koma að námsefnisgerð og efla, eftir því sem hægt er, samfélag þeirra sérfræðinga sem að því koma.
8. Miðstöð menntunar og skólaþjónustu haldi úti námsgagnaveitu þar sem kennarar og aðrir hagaðilar geti á einfaldan máta nálgast mikið magn námsefnis fyrir ólíka hópa nemenda frá þeim útgefendum sem vilja dreifa námsefni sínu þar.
9. Gefin verði út útgáfuáætlun sem unnin er í samvinnu helstu hagsmunaaðila. Slík áætlun myndi tryggja betri nýtingu fjármuna.
10. Gjaldfrjáls námsgögn fyrir öll börn í leik-, grunn- og framhaldsskólum.

1. Inngangur

1.1 Skipun og hlutverk starfshóps um námsgögn

Mennta- og barnamálaráðherra skipaði þann 15. janúar 2024 starfshóp um námsgögn. Starfshópurinn hafði það hlutverk að greina áskoranir og tækifæri vegna fyrirhugaðrar lagasetningar um námsgögn sem hefur það að leiðarljósi að auka aðgengi að fjölbreyttum námsgögnum fyrir öll skólastig. Hópnum var ætlað að fjalla um aðgengi að námsgögnum, gæðum þeirra og gerð og hafa til hliðsjónar nýjustu rannsóknir, þ.m.t. QUINT og PISA.

Í skipunarbréfi er gert grein fyrir aðdraganda skipunar hópsins. Þar sem segir: „Í sáttmála um ríkistjórnarsamstarf kemur fram að ráðist verði í átak til að stuðla að fjölbreyttari nýsköpun í námsgagnagerð og auknu framboði af nýju námsefni, ekki síst á íslensku, fyrir öll skólastig. Þá kom fram í umfjöllun allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis um frumvarp til laga um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu að huga þyrfti að endurskoðun laga um námsgögn og að þar bæri m.a. að fjalla um hlutverk ríkisins í námsgagnaútgáfu. Slík endurskoðun ætti að vera byggð á greiningu og stefnumótum um málaflokkinn sem næði til hlutverks stofnunarinnar, námsgagnasjóðs og þróunarsjóðs námsgagna og aðkomu sveitarfélaga.“

Starfshópurinn skipuðu:

- Íris E. Gísladóttir, formaður, án tilnefningar
- Berglind Ósk Guðmundsdóttir, án tilnefningar,
- Hulda Birna Kjærnested Baldursdóttir, fulltrúi Samtaka menntatækniyrirtækja,
- Þórdís Jóna Sigurðardóttir, fulltrúi Menntamálastofnunar,
- Andri Már Sigurðsson, fulltrúi Menntamálastofnunar,
- Lára Stefánsdóttir, fulltrúi Skólameistarafélags Íslands,
- Simon Cramer Larsen, fulltrúi Kennarasambands Íslands,
- Árný Jóna Stefánsdóttir, fulltrúi Kennarasambands Íslands,
- Herdís Ágústa Matthíasdóttir, fulltrúi Kennarasambands Íslands,
- Sara Oliva Pétursdóttir, fulltrúi Samfés,
- Daníel Örn Gunnarsson, fulltrúi Samfés,
- Tryggvi Brian Thayer, fulltrúi Háskóla Íslands,
- Kristín Margrét Jóhannsdóttir, fulltrúi Háskólans á Akureyri,
- Sólrún Harðardóttir, fulltrúi Hagþenkis – félags höfunda fræðirita og kennslugagna,
- Heiðar Ingi Svansson, fulltrúi Félags íslenskra bókaútgefenda,
- Valdímar Víðisson, fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga,
- Ragnar Þór Pétursson, fulltrúi Samtaka áhugafólks um skólaþróun.

Starfsmaður hópsins var Óskar Haukur Níelsson, sérfræðingur í mennta- og barnamálaráðuneytinu. Í hópnum voru 10 konur og 7 karlmenn. Meðalaldur í hópnum var 44 ár, en 48 ár ef frá eru taldir grunn- og framhaldsskólanemar frá Samfés.

1.2 Tímasetning endurskoðunar

Þáverandi mennta- og menningarmálaráðuneytið hóf vinnu við gerð Menntastefnu stjórnvalda til ársins 2030 árið 2015¹. Afrakstur þeirrar vinnu er m.a. þingsályktunartillaga um menntastefnu fyrir árin 2021–2030 ásamt aðgerðaráætlun. Samhliða fór fram stefnumótunarvinna innan félagsmálaráðuneytis um farsæld barna og ungmenna.

Í níundu aðgerð fyrstu aðgerðaráætlun Menntastefnu stjórnvalda til ársins 2030 er sérstaklega fjallað um námsgögn:

„Aðgengi að vönduðu námsefni er eitt lykilatriða gæðamenntunar. Brýnt er að framboð á náms- og kennslugögnum fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla og framhaldsfræðslu, sem tekur mið af ólíkum þörfum og fjölbreytileika nemenda, verði tryggt.

Framsetning og miðlun námsgagna tekur örum breytingum og er mikilvægt að til séu fjölbreytt og vönduð námsgögn sem eru í samræmi við áherslur menntakerfisins hverju sinni. Standa þarf vörð um tungumál fámennrar þjóðar og þá m.a. með útgáfu vandaðra námsgagna. Gildi slíkrar útgáfu fyrir verndun og stuðning við íslenska tungu og eflingu læsis er óumdeilt.

Leggja þarf áherslu á að þau námsgögn sem verða í boði séu fjölbreytt námsgögn á fjölbreyttu formi sem taka mið af möguleikum stafrænnar miðlunar og margbreytileika nemenda.“

Markmið aðgerðar níu um vönduð náms- og kennslugögn fyrir allt menntakerfið felur í sér aukin gæði, fjölbreytni og aðgengi að náms- og kennslugögnum fyrir nemendur á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi sem og innan framhaldsfræðslu með áherslu á stafræn námsgögn á íslensku, táknmáli og efni fyrir nemendur með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn.

Helstu verkþættir aðgerðarinnar:

- Efla þróunarsjóð námsgagna og Námsgagnasjóð til að stuðla að nýsköpun og fjölbreytni í námsefnisgerð og markvissri útgáfu vandaðra námsgagna. Úthlutun úr sjóðnum taki mið af gæðaviðmiðum og styðji við áherslusvið menntastefnu til ársins 2030.

¹ <https://www.stjornarradid.is/verkefni/menntamal/menntastefna/>

- Þróun opinberra gæðaviðmiða fyrir náms- og kennslugögn, þar með talið leiðbeiningar vegna innleiðinga á stafrænum lausnum, meðal annars með tilliti til persónuverndarsjónarmiða.
- Þróun miðlægrar stafrænnar námsgagnaveitu þvert á skólastig og upplýsingamiðlun um nýtingu og innleiðingu þeirra námsgagna.
- Auka aðgengi leikskóla að útgefnu námsefni Menntamálastofnunar og aðgengi framhaldsskóla að námsgögnum fyrir nemendur á starfsbrautum.
- Stuðla að auknu aðgengi fullorðinna útlendinga að námsgögnum við hæfi, þar með talið íslensku sem annað tungumál, í samræmi við viðmið evrópska tungumálarammans. Námsgögn geti einnig hentað öðrum aldurshópum.

Áherslusvið aðgerðarinnar er á námsmat og námsgögn, aðalnámskrár sem styðja við menntastefnu, nám við allra hæfi, fjölbreytt menningarsamfélag, læsi, símenntun, stafræna tilveru, stöðugar umbætur og gæðastarf ásamt skilvirkri ráðstöfun fjármuna.

Í fyrstu aðgerðaráætlun Menntastefnu stjórnvalda til ársins 2030 kemur skýrt fram að innleiðing stefnunnar og skólaþróunar í hennar anda muni fyrst og fremst eiga sér stað fyrir tilstuðlan kennara og annars fagfólks í skóla- og frístundastarfi. Jafnframt kemur fram að fjölga þurfi kennurum í starfi, sporna gegn brotthvarfi þeirra og stuðla að því að nýútskrifaðir kennarar sjái framtíð í því að starfa í skólum landsins². Álag af viðvarandi námsgagnaskorti er hindrun fyrir framgang menntastefnu stjórnvalda. Fjölbreytt og vandað námsefni sem mætir þörfum nemenda með fjölbreyttar þarfir minnkar ekki aðeins álag á kennara heldur er jafnframt tímasparandi, eykur gæði náms og ýtir undir jafnt aðgengi ólíkra nemenda að námi.

Viðvarandi skortur námsgagna getur ýtt undir aðstöðumun skóla og nemenda þeirra. Þannig mætti benda á að misjöfn fjárhagsstaða sveitarfélaga getur valdið erfiðleikum og ójöfnuði milli nemenda. Að sama skapi getur framhaldsskóli sem leggur áherslu á dýr námsgögn fælt frá nemendur sökum námsgagnakostnaðar. Aðstöðumunur hefur ekki aðeins myndast hvað varðar námsgögnin sjálf heldur einnig þau töl sem nemendur hafa aðgang að í skólanum sínum. Í sumum sveitarfélögum er börnum til að mynda tryggður tækjaaðgangur með eitt tæki á hvert barn á meðan aðrir skólar búa við mjög bágan tækjakost.

Í greinargerð með frumvarpi til laga um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu³ segir í lið 3.3. um námsgögn um hlutverk nýrrar stofnunar: „Í frumvarpinu er lagt

² <https://www.althingi.is/altext/151/s/0310.html>

³ <https://www.althingi.is/altext/154/s/0241.html>

til að Miðstöð menntunar og skólaþjónustu taki við verkefnum Menntamálastofnunar þegar kemur að námsgögnum. Ekki er gert ráð fyrir grundvallarbreytingum á þessu verkefni að svo stöddu en vinna við endurskoðun á fyrirkomulagi útgáfu námsgagna stendur nú yfir í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Gert er ráð fyrir frekari lagabreytingum á 154. löggjafarþingi þegar niðurstaða endurskoðunarinnar liggur fyrir.“

Vinna starfshópsins er því í rökréttu áframhaldi ofangreindrar stefnumótunar því tímabært var að rýna í stöðu námsgagnaútgáfu og þróunar hennar hér á landi. Kanna hvaða tækifæri og áskoranir séu uppi í núverandi kerfi með tilliti til framtíðar og breytinga sem liggja fyrir íslensku skólakerfi þá sérstaklega þar sem fjölbreytt námsgögn af gæðum eru einn af hornsteinum árangursríks skólakerfis.

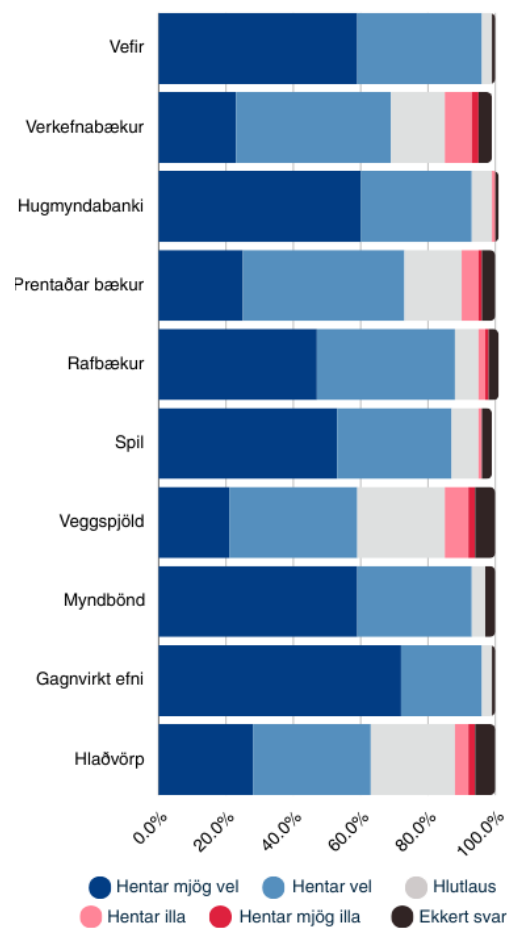
1.3 Fjölbreytt námsgögn

Í Skipunarbréfi mennta- og barnamálaráðuneytis var tilgreint að leiðarljós nýrra laga um námsgögn væri að auka aðgengi að fjölbreyttum námsgögnum. Eitt af fyrstu verkefnum starfshópsins var því að skilgreina hvað fælist í fjölbreyttum námsgögnum áður en farið var í að meta tækifæri og áskoranir í auknu aðgengi að þeim.

Fjölbreytt námsgögn hafa fjölbreytt form, henta öllum nemendum með ólík getustig og tungumálafærni. Fjölbreytt námsgögn eru m.a. en ekki eingöngu námsbækur, heldur einnig annað efni svo sem: leikir veggspjöld, vefsíður, hlaðvörp, hljóðbækur, spil, rafbækur, smáforrit og svo má lengi telja. Þá var starfshópurinn einnig sammála um gildi þess að námsgögn geti aðlagast þörfum nemenda. Fjölbreytt námsefni þarf til að styðja við fjölbreyttar þarfir einstaklinga. Fjölbreytt námsgögn ættu því að vera á fjölbreyttu formi, uppfylla fjölbreyttar þarfir og styðja fjölbreyttar aðferðir. Þá þurfa námsgögn einnig að taka mið af þeirri þróun sem verður í samfélaginu, bæði hvað varðar efnisatriði og faglega þekkingu innan efnis, framsetningu og í notkun.

Í könnun Menntamálastofnunar um námsgögn framtíðarinnar sem lögð var fram árið 2023 svöruðu 512 kennarar og 68 skólastjórnendur. Af niðurstöðum má m.a. lesa að þó að forgangsröðun væri ólík á milli tegundar miðils voru flestir sammála um að vöntun væri á meira efni á öllum formum.

Mesta jákvæðni var á meðal þessara hagaðila gagnvart námsgögnum á vef, hugmyndabönkum, rafbókum, spilum, myndböndum og gagnvirkum efni. Þar sem 80% eða fleiri svarenda töldu námsgögn á því formi henta mjög vel eða vel, en 73% svarenda töldu hefðbundna námsbók henta mjög vel eða vel til kennslu í nánustu framtíð.



Mynd 1. Hvers konar námsgögn telur þú að henti best? (Könnun MMS 2023).

2. Núverandi fyrirkomulag

Fyrirkomulag námsefnisútgáfu á Íslandi er tilgreind í 4. grein laga um grunnskóla nr. 91/2008. Þar er greint frá því að ráðherra leggi grunnskólum til námsgögn. Einnig er fjallað um námsefni og námsefnisútgáfu í lögum um námsgögn nr. 71/2007 en þar er m.a. fjallað um stuðning ríkisins við námsgagnagerð og námsgagnakaup í gegnum tvo sjóði, námsgagnasjóð og þróunarsjóð námsgagna.

Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, áður Menntamálastofnun og þar áður Námsháskóla Íslands hefur í lögum um stofnunina, lögum 91/2023, tilgreint hlutverk í námsefnisútgáfu, en þar stendur í 4. grein að verkefni stofnunarinnar sé m.a. að: „...sjá nemendum í skyldunámi fyrir vönduðum og fjölbreyttum námsgögnum og öðrum nemendum eftir því sem stofnuninni kann að vera falið“.

Í greinargerð frumvarps til laga um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu kom fram að ekki sé gert ráð fyrir grundvallarbreytingum á þessu verkefni að svo stöddu en vinna við endurskoðun á fyrirkomulagi útgáfu námsgagna standi nú yfir í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Þessi skýrsla starfshóps er liður í þeirri endurskoðun.

Fjölbreytt fyrirkomulag er á útgáfu námsgagna í Evrópu og heiminum öllum. Bæði hvað varðar fjármögnun þeirra, hverjir sjá um útgáfu þeirra og hvernig kaup fara fram. Helsta ástæða núverandi fyrirkomulags á Íslandi má líklega rekja til þeirra hefða sem hafa skapast frá stofnun Ríkisútgáfu námsbóka 1937 sem og stærð málsamfélagsins á Íslandi, en nánar verður fjallað um það síðast í þessari skýrslu.

Mjög takmarkaður ávinningur er fyrir bókaútgefendur og menntatækniyrirtæki að gefa út námsgögn hér á landi og á það við um leik-, grunn- og framhaldsskólastigið þrátt fyrir ólíkt fyrirkomulag á milli þessara skólastiga. Helstu höfundar íslensks námsefnis eru í flestum tilfellum íslenskir sérfræðingar og íslenskir kennarar.

Skortur á námsgögnum getur hvatt til aukinnar notkunar námsgagna á erlendri tungu þegar valið stendur milli laks innlands námsefnis eða erlends efnis sem talar til samtímans. Íslenskt málsamfélag má alls ekki við slíku með tilliti til þróunar sl. ára. Fyrirnefndur fjármagnskortur til málaflokksins er töluverður og hefur verið um tíma. Ólíklegt er að hægt verði að sporna við viðvarandi skorti á námsgögnum án breytinga.

2.1 Þróunarsjóður námsgagna

Þróunarsjóður námsgagna starfar samkvæmt lögum um námsgögn nr. 71/2007 og reglugerðar um þróunarsjóð námsgagna nr. 1268/2007. Hlutverk sjóðsins er að stuðla að nýsköpun, þróun, gerð og útgáfu námsgagna fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla með það að markmiði að tryggja framboð og fjölbreytileika námsgagna í samræmi við þarfir nemenda og skóla. Allir sem skrifa og útbúa námsefni fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla geta sótt um í sjóðinn til dæmis kennarar, sjálfstætt starfandi fræðimenn og útgáfufyrirtæki (Rannís, e.d.-a). Í athugasemdum við lagafrumvarp um námsgögn (Þingskjal nr. 1342/2006-2007) kemur fram að með því að setja á stofn slíkan sjóð er leitast við að tryggja betri yfirsýn og nýtingu fjármuna sem varið er til þróunar og nýsköpunar í gerð námsgagna.

2.2 Námsgagnasjóður

Í lögum um námsgögn nr. 71/2007 er kveðið á um stofnun Námsgagnasjóðs en hann hefur það hlutverk að leggja grunnskólum til viðbótarfé til námsgagnakaupa í því augnamiði að tryggja val þeirra og aukið svigrúm til kaupa á námsgögnum til viðbótar við framboð Miðstöðvarinnar, áður Menntamálaáskrifunar. Sjóðurinn starfar samkvæmt úthlutunarreglum Námsgagnasjóðs nr. 899/2016. Fram til ársins 2012 var framlag í sjóðinn ákveðið í fjárlögum ár hvert. Vegna samkomulags um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga um tónlistarfræðslu fluttist fjármögnun Námsgagnasjóðs yfir til sveitarfélaganna í árslok 2011. Eftir það hafa greiðslur til sjóðsins komið frá Jöfnunarsjóði. Á sama tíma fluttist umsýsla sjóðsins frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu til Sambands sveitarfélaganna. Fyrsta úthlutun úr sjóðnum fór fram í nóvember 2007 og nam hún 100 m.kr.

2.3 Miðstöð menntunar og skólaþjónustu

Samkvæmt 4. grein laga um grunnskóla nr. 91/2008 leggur [ráðherra] grunnskólum til námsgögn.

Í lögum um námsgögn nr. 71/2007 er fjallað um þetta hlutverk ríkisins þar sem segir:

1. gr. Markmið laga þessara er að tryggja framboð og fjölbreytileika námsgagna í samræmi við þarfir nemenda og skóla. Í lögum þessum er kveðið á um ábyrgð og stuðning ríkisins við þróun, gerð og útgáfu námsgagna fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla og um öflun námsgagna fyrir grunnskóla.

2. gr. Ábyrgð og stuðningur ríkisins skv. 1. gr. felur í sér eftirfarandi: a. sjá nemendum í skyldunámi fyrir vönduðum og fjölbreyttum námsgögnum og öðrum nemendum eftir því sem stofnuninni kann að vera falið, b. fjárframlög til námsgagnasjóðs, sem úthlutar fé til grunnskóla til kaupa á námsgögnum, sbr. III. kafla laga þessara, c. fjárframlög til þróunarsjóðs námsgagna, sem styrkir nýsköpun, þróun, gerð og útgáfu námsgagna fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla, sbr. IV. kafla laga þessara.

Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, áður Menntamálastofnun og þar áður Námsgagnastofnun fer með það hlutverk ríkisins sem fellst í a. lið 2. gr. fyrrnefndra laga um námsgögn. Eins og kemur fram í b-lið 4. greinar nýsamþykktra laga um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu nr. 91/2023 þar sem stendur að stofnun hafi það verkefni meðal annars að; b. sjá nemendum í skyldunámi fyrir vönduðum námsgögnum.

Þess utan styður ríkið við námsgagnagerð í gegnum þá tvo sjóði sem nefndir eru hér á undan, Námsgagnasjóð annars vegar og Þróunarsjóð námsgagna hins vegar.

Taka þarf fram að við setningu laga um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu kom fram í greinargerð ráðherra að í frumvarpinu sé ekki gert ráð fyrir grundvallarbreytingum á þessu verkefni að svo stöddu en vinna við endurskoðun á fyrirkomulagi útgáfu námsgagna stendur nú yfir í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Vinna starfshóps þess er unnið hefur að þessari skýrslu er liður í þessari vinnu.

2.4 Samanburður við önnur lönd

Ísland hefur ýmsa sérstöðu í alþjóðlegu samhengi en m.a. hér fámennt málsamfélag og því getur verið að sömu lögmál gildi ekki um útgáfu námsgagna hér á landi og víða annars staðar. Skýrsla sem unnin var fyrir menntamálaráðuneytið árið 2015 benti á stöðu annarra lítilla málsvæða.

Í Finnlandi búa 340.000 sænskumælandi Finnar sem tala svokallaða Finnlandssænsku. Þar er námsgagnaútgáfa þó á opnum markaði en skólar kaupa námsgögn frá ýmsum bókaforlögum, aðallega finnskum en þó líka sænskum í einhverju mæli. Í þeim tilfellum þar sem skortur myndast er gripið inn í með sérstökum aðgerðum. Í úttekt kom í ljós að staðan var nokkuð góð, þ.e. framboð á námsgögnum var töluvert og það var í samræmi við aðalnámskrá.

Í Færeyjum er ríkisrekin námsgagnaútgáfa, *Nám*. Sú stofnun gefur út að meðaltali um 100 titla á færeysku ár hvert, bæði þýtt og frumsamið og halda einnig úti kennsluvefjum og þjónusta þá⁴.

Í Skotlandi er einnig haldið úti ríkisrekinni stofnun, *Stórlann*, sem sér til þess að til sé kennslu efni á gelísku fyrir grunn- og framhaldsskóla. Starfsemi stofnunarinnar er fjölbætt en hún sér um útgáfu námsbóka og rafbóka, að útbúa kennslu efni og fleira. Meirihluti þess sem gefið er út er aðkeypt. Þar í landi er gelískan skilgreind sem tungumál minnihluta, en aðeins 1,1% Skota hafa gelísku að móðurmáli eða um 60.000 manns⁵.

⁴ <https://nam.fo/nam2/um-nam>

⁵ <https://www.storlann.co.uk/beurla/about-storlann/funding.html>

Svartfellingar, sem eru um 650.000, eru einnig með ríkisrekna námsgagnaútgáfu sem er eini útgefandi námsgagna í landinu og ber að starfa samkvæmt þeirri umgjörð og viðmiðum sem menntamálaráðuneyti setur varðandi útgáfu námsgagna á leik-, grunn og framhaldsskólastigi, í iðn- og tæknigreinum sem og á sviði sérkennslu. Við skoðun á heimasíðu útgáfunnar má sjá að námsefnisgerð sé sett í útboð að mestu leiti⁶.

Vegna sérstöðu Íslands er niðurstaða hópsins að ráðlagt sé að marka heildstæða áætlun hafi stjórnvöld vilja til að gera breytingar á núverandi fyrirkomulagi og tryggja að slíkar breytingar séu teknar í markvissum en smáum skrefum með reglubundnum könnunum á framvindu til að tryggja framfaraskref og lágmarka áhættu og óafturkræfar skerðingar.

Tryggja þarf að íslenskir nemendur á öllum skólastigum hafi aðgengi að námsgögnum á íslensku. Þróun og útgáfa fjölbreyttra námsgagna þarf aðkomu sem flestra. Nauðsynlegt er að halda áfram úti blönduðu kerfi ríkis og einkamarkaðar með það að markmiði að námsgögn séu að góðum gæðum og gagnist í inngildingu og efli nemendur.

⁶ <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/montenegro/funding-education>

3. Tillögur starfshóps

Vinna starfshóps fór fram á vinnustaðfundum og fjarfundum á stuttu tímabili. Þá strax var ljóst að ákveðin einhugur var innan hópsins um áherslur og varð hópurinn fljótlega sammála um helstu meginatriði umbótatillagna við núverandi löggjöf.

Tillögur hópsins snúa m.a. að því að efla áherslu á mikilvægi skólasamfélagsins og aðkomu þess að námsefnisgerð, leita eftir aukinni aðkomu fjölbreyttra fagaðila að námsefnisútgáfu, styrkja og efla sérstaklega þá sem koma að námsgagnagerð, sett verði á laggirnar miðlæg námsefnisveita til að auðvelda aðgengi að fjölbreyttu námsefni, auka fjárhagslegt svigrúm Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu til útgáfu og kynningar á námsefni, styðja dyggilega við nýsköpun og fjölbreytni námsgagna, fjárveiting aukin verulega til námsgagnasjóðs og þróunarsjóðs námsgagna og starfsemi þróunarsjóðs útvíkkuð og skilgreind á nýjan hátt.

Áberandi er að fjármagn til námsgagnagerðar hefur farið minnkandi síðustu áratugi. Hefur það leitt til mikils uppsafnaðs skorts á vönduðum fjölbreyttum námsgögnum sem koma til móts við fjölbreyttar þarfir nemenda og nútíma kröfur, líkt og kynnt er í þessari skýrslu. Þessi staða eykur álag á skólakerfið og þá sem þar starfa, hvort sem er nemendur eða starfsfólk. Mikilvægt er að viðsnúningur verði á ef tryggja á vönduð fjölbreytt námsgögn fyrir öll skólastig.

Samkvæmt núverandi lögum skal ríkið sjá nemendum í skyldunámi fyrir vönduðum og fjölbreyttum námsgögnum, en ef tekin eru saman heildar útgjöld ríkisins til málaflokksins eru þau um 532,5 m.kr. eða 0,4% árlegs heildarkostnaðs hvers nemanda í skyldunámi. Töluvert hærra hlutfall er í algengum samanburðarlöndum t.d. 1,5-2% í Finnlandi. Samkvæmt Hagstofu Íslands var árlegur meðalrekstrarkostnaður á hvern grunnskólanema 2.437.918 kr. árið 2022 og fjöldi barna á skyldunámsaldri 47.571. Væri hlutfallsleg fjárfesting til námsgagnakaupa fyrir grunnskóla á Íslandi sú sama og í Finnlandi hefði ríkið varið 1.740 - 2.330 m.kr til málaflokksins eða um 300-440% meira en gert er í dag.

3.1 Aukin nýsköpun og fleiri tækifæri

Í framtíðarskipulagi námsgagnaútgáfu hlýtur að teljast mikilvægt að ýta undir aukna nýsköpun til að auka fjölbreytni í námsefnisgerð, ýta undir markvissa útgáfu vandaðra námsgagna sem standast kröfur samtímans, koma til móts við fjölbreytta kennslu- og námshætti og kveikja námsáhuga nemenda ævilangt. Undanfarin ár hefur hraði breytinga stórukist bæði í tækni sem og samfélaginu öllu. Nýsköpun er nauðsynlegur þáttur í að takast á við áskoranir sem fylgja þeim breytingum. Þessu er starfshópurinn fyllilega sammála og telur vera eina grundvallarforsendu áframhaldandi þróunar námsefnisútgáfu hér á landi.

Nýsköpun er ekki einungis veigamikill þáttur hagvaxtar og samfélags. Nýsköpun er nauðsynlegur hluti menntakerfisins og framþróun þess⁷⁸. Nýsköpun eflist við tækifæri fjölbreyttra aðila til að leggja fram hugmyndir og sjónarhorn og með því að nýta ólíka menntun, reynslu og styrkleika til að hanna og þróa nýjar lausnir. Kennarar, sem standa í framlínu menntakerfisins og takast á við raunverulegar áskoranir, upplifa fjölbreytileika barna og foreldra. Þeir búa yfir dýrmætri reynslu og innsýn í námsþarfir nemenda, sem þeir nýta til að skapa hvetjandi og fræðandi námsumhverfi. Skólaumhverfið má því líta á sem mikilvægan vettvang nýsköpunar þar sem megnið af þeirri nýsköpun sem verður til er í formi notandanýsköpunar. Þannig er mikilvægt í samhengi námsefnisgerðar að leita til kennara og nemenda eða annarra sem starfa innan skólakerfisins til að fá þeirra innsýn, reynslu og þekkingu.

Framtíðarskipulag námsgagnaútgáfu þarf því að taka mið af því að vettvangur hvers kyns nýsköpunar í þágu menntunar, fræðslu og uppeldisstarfs er í skólum. Þau sem þar starfa eru lykilaðilar í farsælli nýsköpun ef markmið um að betrubæta menntun og fræðslu eiga að nást. Það er því nauðsynlegt að samstarfsvettvanur verði til sem styður við og hvetur til öflugs samstarfs skólafólks, námsefnishöfunda og útgefenda, frumkvöðla og fræðasamfélags um þróun námsgagna til að nýta sem best reynslu, þekkingu, innsæi og ímyndunarafli.

Í löndum í kringum okkur hefur það færst í vöxt að aðilar sem koma að námsgagnagerð hafa leitt saman krafta sína til að mynda tilraunavettvang sem styður við samstarf um nýsköpun og þróun. Kennarar fá þar greiðan aðgang að margvíslegum námsgögnum og menntatækni sem þeir geta prufukeyrt í eigin kennslu. Gögn um reynslu og árangur af prófunum skilast svo aftur til þróunaraðila og nýtast við áframhaldandi þróun. Tilraunavettvangur þar sem aðilar sem þróa vöru og aðilar sem eru að leita nýrra leiða eða eru opin fyrir að prófa nýjar leiðir, auk rannsakenda, eru leidd saman með einföldum og skilvirkum hætti. Þannig má sannaprófa árangur námsgagna sem til þróunar eru í þróunarferlinu sem ýtir undir jákvæð áhrif af notkun þeirra. Uppsetning aðgengilegs tilraunavettvangs eða prófunarbekks fyrir þróun og nýsköpun fjölbreyttra námsgagna er líklegt til að ýta undir öflugt samstarf ólíkra hagsmunaaðila og stutt þannig öflugt nýsköpunarstarf í þágu menntunar.

7

Kärkkäinen, K. (2012). Bringing About Curriculum Innovations: Implicit Approaches in the OECD Area (OECD Education Working Papers 82; OECD Education Working Papers, Vol. 82).
<https://doi.org/10.1787/5k95qw8xzl8s-en>

⁸ OECD. www.oecd.org/education/ceri/is_project_brochure.pdf

Tillaga 1:

Undirstrikað verður mikilvægi skólasamfélagsins og aðkomu þeirra að námsefnisgerð og leitast við að fá aðkomu fjölbreyttra aðila að námsefnisútgáfu.

Möguleg útfærsla: Reglur allra sjóða um námsefni sem og stefna Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu útlísti mikilvægi skólasamfélagsins og reyni ætíð að tryggja aðkomu þeirra.

Tillaga 2:

Stutt verði dyggilega við nýsköpun og fjölbreytni námsgagna.

Möguleg útfærsla: Sérstaklega verði tekið tillit til nýsköpunar og fjölbreytni við úthlutun sjóða um námsgögn auk þess sem Miðstöð menntunar og skólaþjónustu vinni markvisst að þessum sömu markmiðum.

3.2 Sjóðir fyrir námsefnisgerð og námsefniskaup

Þróunarsjóður námsgagna og námsgagnasjóður gegna mikilvægu hlutverki í þróun námsefnis á Íslandi. Starfshópurinn telur mikilvægt að efla báða sjóði umtalsvert, líkt og Menntastefna stjórnvalda til ársins 2030 leggur til. Fjármagn í báðum sjóðum hefur rýrnað jafnt og þétt frá stofnun þeirra fyrir 17 árum síðan, eins og fjallað var um hér á undan.

Algengasta úthlutun Þróunarsjóðs námsgagna samsvarar um 2-3 mannmánuðum ef miðað er við meðallaun hér á landi árið 2023. Slík upphæð getur skipt sköpum fyrir þá sem stunda námsefnisgerð samhliða öðrum störfum en að öðrum kosti drífur hún skammt.

Afleiðing þeirrar stöðu sem uppi er á námsgagnamarkaði er markaðsbrestur þar sem sjálfstætt starfandi námsgagnahöfundar og fyrirtæki geta ekki selt vörur sínar til skóla þar sem sáralítið fjármagn er til kaupa á námsgögnum. Þannig er ekki hægt að reiða á að væntanlegar sölutekjur komi til móts við þróunarkostnað umfram þann sem styrkur fæst fyrir. Ef markaður fyrir námsefni væri til staðar þyrfti styrkur ekki að duga fyrir heildarkostnaði við gerð námsefnisins.

Sjóðirnir tveir þurfa að haldast í hendur á þann hátt að Námsgagnasjóður veiti nægt fjármagna svo skólar hafi svigrúm til að kaupa þau námsgögn sem styrkt eru af Þróunarsjóði ef styrkveitingarnar eigi að nýtast að fullu. Þannig geta sjóðirnir í sameiningu nýst til að styðja við frelsi og val skóla til að kaupa á námsgögnum. Námsgagnasjóður veitir skólakerfinu aukið svigrúm til kaupa á námsefni utan þess sem veitt er frá Miðstöð menntunar og skólaþjónustu. Stórefla þarf sjóðinn ef áætlanir Menntastefnu stjórnvalda til ársins 2030 eiga fram að ganga.

Mikilvægt er að fjármagn renni beint til skólanna og tryggt sé að kennarar og skólastjórnendur fái að nýta sína faglegu þekkingu til að meta hvaða námsgögn þau telji koma mest að gagni fyrir sína nemendur og þá nemendasamsetningu sem er hjá þeim hverju sinni. Úthluta skal áfram úr Námsgagnasjóði á þann hátt að höfðatala nemenda liggja til grundvallar ásamt ívilnunum fyrir fámennari skóla.

Hlutverk Þróunarsjóðs námsgagna verður áfram að stuðla að nýsköpun, þróun, gerð og útgáfu námsgagna fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla með það að markmiði að tryggja framboð og fjölbreytileika námsgagna í samræmi við þarfir nemenda og skóla. Sjóðurinn skuli efla frumkvæði einstaklinga og fyrirtækja til að mæta þörfum skólakerfisins. Áherslur sjóðsins taki mið af gildandi útgáfustefnu (nánar í kafla 4.6) svo tryggt sé að fjármagn til námsgagnagerðar sé nýtt sem best. Þá er lagt til að aukið verði við kynningar og fræðsluhlutverk sjóðsins til að styrkja námsefnishöfunda enn frekar og stuðla að nýliðun í greininni. Svo sem: Opnir kynningarfundir, hvatningarnámskeið fyrir starfandi kennara og væntanlega umsækjendur, hugmyndasmiðjur haldnar í aðdraganda úthlutana til að auka gæði umsókna og draga að borði fjölbreyttan hóp umsækjanda. Styrkhafar fái jafnframt fræðslu og stuðning um fagleg atriði námsefnisgerðar, svo sem inntak aðalnámskráa, eðli ólíkra miðla og kennslufræði, tungumál námsefnis, leiðir til að koma til móts við ólíka nemendur, mikilvægi myndefnis og myndritstjórnar, mikilvægi kennsluleiðbeininga og ólíkra kennsluhátta. Þá mætti einnig fjalla um gæðaviðmið, útgáfuferli o.fl. Þannig sé hægt að auka útgáfuhlutfall styrktra verkefna, mynda aukið umtal um námsefnisgerð og virðingu fyrir vönduðum fjölbreyttum námsgögnum sem mæta þörfum skólasamfélagsins.

Notkun námsefnis á öðrum tungumálum, í öðrum tilgangi en í kennslu erlendra tungumála, hefur færst í aukana í íslensku skólakerfi vegna skorts á vönduðum námsgögnum. Ekki getur talist raunhæft að þróa héraendis allt námsefni sem þarf til að koma til móts við allar þarfir skólakerfisins. Ráðlegt væri að afmarkaður hluti af Þróunarsjóði námsgagna fari í þýðingar á erlendum verkum sem leyfi hefur fengist fyrir að þýða og gefa út á íslensku og ákall er eftir í notkun hjá skólasamfélaginu. Hægt væri að sækja styrk til þýðingar á námsgögnum og tæknilausnum sem þróaðar eru erlendis til að koma til móts við kostnað fyrirtækja á örmarkaði.

Námsgagnasjóður og Þróunarsjóður námsgagna voru settir á laggirnar sem liður í að efla námsefnisgerð héraendis með því að opna fyrir aðkomu fjölbreyttari hóps námsgagnagerðarfólks og útgáfu. Hefðu þessi áform komið til fullrar framkvæmdar eins og til stóð í upphafi hefðu þessir sjóðir verið langtum veigameiri en nú er raunin. Upphafleg fjárhæð hvors sjóðs var um 100 m.kr sem að núvirði er um 461 m.kr. Þessi þróun varð þó ekki raunin og hafa sjóðirnir þess í stað rýrnað að verðgildi, en árið 2023 nam heildarfjárhæð beggja sjóða um 152 milljónum króna eða tæplega um 33% þeirrar fjárhæðar sem hefði átt að vera í sjóðunum hefðu áætlanir náð fram að ganga og sjóðirnir haldið í við verðlag.

Árið 2023 var um 74 milljónum úthlutað til skóla í hlutfalli við fjölda nemenda⁹. Árið 2023 voru um 47.115 nemendur í íslenskum grunnskólum¹⁰ og því fékk hver skóli um 1.571 kr. á hvern nemanda til námsefniskaupa utan þess sem ríkið útvegar. Upphæð sem væri nær 9.800 kr. hefðu fyrstu áætlanir náð fram að ganga.

Tillaga 3: Aukið fjármagn í Þróunarsjóð námsgagna

Tillaga 4: Skilgreina hluta þróunarsjóðs námsgagna til þýðinga á námsefni og menntatækniverkefna.

Tillaga 5: Aukið fjármagn í námsgagnasjóð

3.3 Miðstöð menntunar og skólaþjónustu

Einn af lykilþáttum í starfsemi Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu er þjónustuhlutverk. Hópurinn leggur til að stofnunin haldi áfram námsefnisútgáfu og annist í einnig í auknum mæli námskeið m.a. vegna innleiðingar á nýju námsefni svo aðgengi ólíkra kennara og skóla að nýjustu upplýsingum og þekkingu sé tryggt. Miðstöð menntunar og skólaþjónustu gefi út námsefni í samræmi við útgáfuáætlun (nánar í kafla 4.6).

Líkt og með Þróunarsjóð námsgagna og námsgagnasjóð hafa fjárveitingar til Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu einnig dregist saman að raunvirði. Heildarfjármagn stofnunarinnar til námsefnisgerðar er um 380 milljónir eða rúmar 8.000 kr. á hvern nemanda á grunnskólastigi. Árið 1991 var varið til námsefnisgerð um 6.500 kr. fyrir hvern nemanda. Ef sú fjárhæð hefði haldið í við verðlag væri hún tæpar 27.000 kr. á hvern nemanda í dag.

Almennur fjármagnskortur til námsefnisgerðar og útgáfu hefur því ríkt um töluvert skeið, en ef öll fjárframlög til þeirra þriggja stoða sem kveðið er á um í lögum um námsgögn er talin saman nemur sú upphæð um 532,5 m.kr. en hefði að framansögðu ef ítrustu áætlanir hefðu náð fram að ganga vera um 1.734 m.kr.

⁹ Ársskýrsla Námsgagnasjóðs „Úthlutun úr Námsgagnasjóði 2023 – 2024“ <https://www.samband.is/wp-content/uploads/2023/11/namsgagnasjodur-uthlutun-haust-2023-1.pdf>

¹⁰ Hagstofa Íslands.

Miðað við áætlaðan árlegan meðalrekstrarkostnað hvers nemanda í grunnskóla er 0,4% árlegs kostnaðar varið til gerðar og kaupum á námsefni.

Þeir sjóðir og aðilar sem hafa átt að sjá um þetta veigamikla hlutverk í íslensku skólakerfi, sem námsgagnagerð er, hafa verið faliðaðir og fjárvana. Við nánari skoðun má þannig telja það sem þó hefur áorkast afrek með núverandi fyrirkomulagi og fjármagni.

Tillaga 6: Aukið fjármagn til Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu í námsefnisútgáfu og kynningu á námsefni.

3.4 Höfundar og fagleg vinna

Að útbúa námsefni krefst mikillar hæfni og sérþekkingar á ýmsum sviðum. Höfundar eru gjarnan í aðalhlutverki, en verkið kallar engu að síður á samvinnu ólíkra sérfræðinga. Til staðar verður að vera góð þekking á viðfangsefninu, kennslufræðileg þekking, sú list að kunna að skrifa á máli sem við á, hæfni til að myndskreyta og gera skýringarmyndir, auk þess að ganga frá til útgáfu, hver svo sem miðillinn er. Þáttur góðs ritstjóra í margþættu verkefni er einnig ómetanlegur. Námsefnisgerð er augljóslega verk sem margir koma að.

Námsefnisgerð verður seint kölluð áhlaupaverk. Hugsu þarf um ótal þætti sem tengjast efnistöfum, nálgun og uppbyggingu auk tengingar námsefnis við skólasamfélagið, aðalnámskrá skólanna og málefna samfélags líðandi stundar. Allt þarf þetta að vera á þann veg að það vekji áhuga, stuðli að skilningi og komi að góðum notum í fjölbreyttu skapandi skólastarfi. Námsefnið er viðfangsefnið sem glímt er við og spunnið út frá. Ábyrgð höfunda er mikil og máttur námsefnis til að hafa áhrif á lesendur talsverður.

Til að skrifa fjölbreytt gæðanámsefni, eins og vilji stjórnvalda stendur til, þarf góða höfunda, raunverulegt fagfólk. Slíkt fólk er ekki á hverju strái. Það verður að hugsa betur um aðstæður og starfskjör þessa fólks og gera þeim almennilega kleift að helga sig skrifum. Undanfarin ár hefur því miður verið treyst á fórnfýsi og óeigingjarnt starf námsefnishöfunda. Á því verður að gera bragarbót.

Tillaga 7: Hugað verði sérstaklega að þeim sem koma að námsefnisgerð og efla, eftir því sem hægt er, samfélag þeirra sérfræðinga sem að því koma.

Möguleg útfærsla: Haldið verði úti námstækifærum og menntabúðum fyrir sérfræðinga sem koma að námsefnisgerð og alla áhugasama. Reglulegt samtal við helstu hópa sérfræðinga, m.a. um kjör og starfsaðstæður.

3.5 Miðlæg námsgagnaveita

Ríkið haldi úti miðlægrri námsgagnaveitu fyrir öll skólastig sem miðlar námsefni frá ólíkum aðilum. Mikilvægt er að námsgagnaveitan sé aðgengileg og auðnýtanleg fyrir kennara og aðra sem þangað eiga að geta sótt efni. Mikilvægir þættir námsgagnaveitu eru leitarvél, einfalt aðgengi að kennsluleiðbeiningum og möguleikar til miðlunar námsgagna á öllum formum.

Tryggja skal jafnt aðgengi að birtingu námsgagna í námsefnisveitu. Gera þarf ráð fyrir ólíkum greiðslulíkönum í veitunni þannig að veitan miðli bæði gjaldfrjálsu efni og öðru efni sem greiða þurfi fyrir. Gæðaviðmið verður að setja til að marka stefnu um innihald veitunnar. Mikilvægt að þau séu styðjandi við framleiðendur námsefnis en ekki hamlandi og að þau taki mið af gildandi aðalnámskrám.

Miðstöð menntunar og skólaþjónustu sjái um miðlæga námsgagnaveitu og tryggi að þar séu aðgengileg námsgögn fyrir öll skólastig frá ólíkum aðilum og að þau námsgögn sem þar séu inni standist gæðaviðmið og aðrar kröfur, t.d. hvað varðar persónuvernd þar sem við á.

Tillaga 8:

Miðstöð menntunar og skólaþjónustu haldi úti námsgagnaveitu þar sem kennarar og aðrir hagaðilar geti á einfaldan máta nálgast mikið magn námsefnis fyrir ólíka hópa nemenda frá þeim útgefendum sem vilja dreifa námsefni sínu þar.

3.6 Útgáfuáætlun

Starfshópurinn leggur til að gefin verði reglulega út sameiginleg útgáfuáætlun. Með útgáfuáætlun byggðri á áherslum aðalnámskrár er markmiðið að gefin verði út stefna sem marki meginlínur stefnu stjórnvalda í útgáfu námsgagna til fimm ára sem unnin er af fjölbreyttum hópi hagsmunaaðila og í virku samtali við vettvang, þ.e. skólasamfélagið, bæði kennara og nemendur eða annarra sem innan skólakerfisins starfa. Áætlunina skal meta á hverju ári með tilliti til upplýsingar um þarfir og forgangsroðun hverju sinni.

Útgáfuáætlun skal byggð á haldbærum gögnum um þarfir skólasamfélagsins. Á þann hátt má tryggja enn frekar að fjármagni til námsefnisgerðar sé nýtt með fullnægjandi hætti. Útgáfuáætlun skal birt opinberlega.

Tryggja þarf að rödd ólíkra nemendahópa og kennara sé virk í samtalinu þar sem námsgögnin snúast um að skapa þekkingu hjá nemendum og kveikja áhuga nemenda til framtíðar. Því er mikilvægt að námsgögnin tali til nemenda og henti mismunandi námsvenjum nemenda jafnt sem kennsluháttum kennara.

Dæmi um þá hagsmunaaðila sem komið gætu að gerð útgáfuáætlunar stjórnvalda eru: Kennarasamband Íslands, fagfélögin, Skólameistarafélag Íslands, Háskóli Íslands, Háskólinn á Akureyri, Samband íslenskra sveitarfélaga,

Félag íslenskra bókaútgefenda, Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, Samtök menntatæknifyrirtækja, Hagþenkir - félag höfundar fræðirita og kennslugagna, Samfés og Samtök áhugafólks um skólaþróun.

**Tillaga 9:
Birt verði útgáfuáætlun sem unnin er í samvinnu helstu hagsmunaaðila. Slík áætlun myndi tryggja betri nýtingu fjármuna.**

3.7 Jöfnuður

Hópurinn telur mikilvægt að fundin sé leið til þess að tryggja börnum á framhaldsskólastigi vönduð fjölbreytt námsgögn þeim að kostnaðarlausu, eins og á leik- og grunnskólastigi. Stór hluti nemenda á þessu skólastigi eru enn börn. Tryggja þarf jöfn tækifæri allra barna til náms óháð uppruna eða efnahag.

Hópurinn leggur til að haft sé að auginni að tryggja öllum nemendum á framhaldsskólastigi, hið minnsta þeim sem eru undir 18 ára, vönduð fjölbreytt námsgögn þeim að kostnaðarlausu. Æskilegt væri að skólarnir fengju í té fjármagn til kaupa á þeim námsgögnum sem kennarar skólanna telja árangursríkust til kennslu nemenda þeirra. Með þessu fyrirkomulagi er tryggð besta nýtingin á þeim fjármunum sem lagðir eru til þessarar kaupa þar sem skólarnir myndu kaupa námsefnið á heildsöluverði en ekki smásöluverði með tilheyrandi smásölu álagningu.

Tryggja þarf að hvaða leið sem farin er í fjármögnun þessa markmiðs að sú þróun leiði þó ekki til einsleitni námsefnis framhaldsskólastigsins þar sem ólíklegt væri að það kæmi til móts við þarfir kennara og nemenda á framhaldsskólastigi og þá miklu fjölbreytni sem er í framhaldsskólum landsins. Mikilvægt er að val um hvaða námsgögn séu nýtt liggi enn hjá kennurum og skólum.

**Tillaga 10:
Gjaldfrjáls námsgögn fyrir öll börn í leik-, grunn- og framhaldsskólum.**

4. Breytt sviðsmynd

Hópurinn telur æskilegt að stjórnvöld setji sér það markmið að stórauka fjármagn til málaflokksins jafnt og þétt í átt að svipuðu hlutfalli og nágrannaþjóðir og tryggi þar með að hægt verði að uppfylla markmið menntastefnu til 2030 um aðgengi að vönduðum fjölbreyttum námsgögnum.

Vönduð fjölbreytt námsgögn er ein af þremur stoðum árangursríks skólustarfs, auk góðrar aðalnámskrár og sjálfstæðra fagmenntaðra kennara. Jafnframt má sjá að gæðamikil námsgögn minnka álag á kennara og er þeim til mikillar hagræðingar í starfi. Fjárfesting í vönduðum fjölbreyttum námsgögnum er því fjárfesting í auknum árangri í skólakerfinu.

Miðað við tillögur starfshóps verður nokkur breyting á fyrirkomulagi útgáfu námsefnis hér á landi en hér á eftir verður farið yfir stöðuna á hverju skólastigi.

4.1 Leikskóli

Leikskólinn er fyrsta stig skólakerfisins og upphaf formlegrar menntunar einstaklinga. Leikskólaaldurinn er mikilvægur tími náms og þroska. Í samstarfi við foreldra á leikskólinn að kappkosta að fylgjast með og efla alhliða þroska allra barna, veita öllum börnum hollt og hvetjandi uppeldisumhverfi og stuðla að öryggi þeirra og vellíðan.

4.1.1 Námsgögn

Útgáfa og gerð námsgagna fyrir leikskólastigið hefur hingað til ekki átt skýran stað í regluverkinu. Ekki er minnst á námsgögn hvorki í lögum um leikskóla né í námskránni. Þar er þó fjallað um leikefni enda leikskólastigið það stig þar sem áhersla er lögð á nám í gegnum leikinn.

Mikilvægt er að hafa í huga umræðu hér á undan um fjölbreytt námsgögn. Þó svo að hugrenningartengsl þessa orðs sé oft við námsbækur eða námsefni á borð við það sem sett er upp með fjölbreyttari hætti, þá eiga fjölbreytt námsgögn einnig við um hvað sem nýtt er til að kveikja áhuga nemenda á þekkingu. Hvort sem er um að ræða bækur, hljóðbækur og myndbönd eða spil, leir, kubbar eða hlutir úr náttúrunni.

Aukin áhersla á mikilvægi leikskólastigsins í samræmi markmið um snemmtæka íhlutun hefur ýtt undir umræðu um mikilvægi þess að leikskólar hafi aðgengi að fjölbreyttum vönduðum námsgögnum sem taka mið af þörfum ólíkra einstaklinga í sínu lærdómsferli. Jafnframt hafa auknar kvaðir hvað varðar öryggis- og eiturefnamál, kennslu íslensku í fjölmenningsarsamfélagi og aðrar nútíma áskoranir skapað þörf fyrir námsgögn sem nýtast til að uppfylla þær kröfur.

Mjög misjafnt er eftir sveitarfélögum og rekstrarformum leikskólanna hversu miklu fjármagni er veitt til námsgagnakaupa, sem skapar misræmi og ójöfnuð.

4.1.2 Miðstöð menntunar og skólaþjónustu

Leikskólastigið þarf að styðja og þarf stofnunin að styðja við leikskólastigið á þann hátt er leikskólinn telur sig þurfa á að halda. Stofnunin tryggir jafnframt leikskólum aðgengi að því námsefni sem getur nýst skólastiginu í miðlægri námsgagnaveitu.

4.1.3 Námsgagnasjóður

Námsgagnasjóður þarfnast aukins fjármagns til að úthluta einnig leikskólum fjármunum til námsgagnakaupa. Sjóðurinn veita þannig leikskólum aukið svigrúm til kaupa á námsefni utan þess sem veitt er frá Miðstöð menntunar og skólaþjónustu.

Fjármagnið skal renna beint til skólanna og tryggt að kennarar og skólastjórnendur fái að nýta sína faglegu þekkingu til að meta hvaða námsgögn þau telji koma mest að gagni fyrir sína nemendur og þá nemendasamsetningu sem er hjá þeim hverja stundina. Úthluta skal úr námsgagnasjóði byggt á höfðatölu nemenda í hverju skóla og leitast skal eftir að tryggja að allir nemendur fái að vera þess aðnjótandi að nýta þau námsgögn sem keypt eru.

Mikilvægt er að fjármagnið sé tryggt til lengri tíma svo skólar nýti sjóðinn sem skyldi og hægt sé að hugsa skipulag fjármagns til lengri tíma.

Langtímafjármögnun sjóðsins mun efla frumkvæði einstaklinga og fyrirtækja til að mæta þörfum skólakerfisins. Með þeim hætti er hægt að tryggja að sjóðurinn stuðli að aukinni nýsköpun í námsefnisgerð í samræmi við Menntastefnu stjórnvalda til ársins 2030.

4.1.4 Þróunarsjóður námsgagna

Sjóðurinn haldi áfram að gegna hlutverki sýnu gagnvart eflingu nýsköpunar og námsgagnagerðar fyrir leikskólastigið. Umfjöllun sjóðsins í grunnstoðum grunnskólans eiga að óbreyttu við hér líka.

4.2 Grunnskóli

Grunnskólinn er annað skólastigið. Skólaskylda er í grunnskólum sem þýðir að börn og ungmenni á aldrinum 6-16 ára eiga að stunda þar nám. Foreldrum er skylt að innrita börn sín í grunnskóla og sjá til þess að þau stundi námið.

Samkvæmt lögum skal ríkið sjá grunnskólum fyrir námsgögnum, líkt og fram hefur komið í þessari skýrslu. Því verið hagað nær eingöngu í gegnum ríkisútgáfu námsgagna, allt frá því Ríkisútgáfan var stofnuð 1937 til dagsins í dag, í gegnum nýja stofnun Miðstöðvar menntunar- og skólaþjónustu.

Viðvarandi fjármagnsskortur hefur verið til námsgagnagerðar og útgáfu sem hefur skapað uppsafnaðan skort á námsgögnum fyrir flestar námsgreinar. Flestir kennarar hafa gripið til þeirra ráða að búa til eigin námsgögn, en samkvæmt könnun þáverandi Menntamálastofnunar segjast 70% kennara nota oft eða mjög oft námsefni sem búið er til í skólanum við sína kennslu. Aðeins

10% kennara sagðist ekki nýta slíkt námsefni. Viðvarandi námsgagnaskortur hefur því lagt aukið álag á faglegt starf í grunnskólastiginu.

Þau námsgögn sem framleidd eru innan skólanna nýtast sjaldnast fleirum en þeim sem það búa til og samstarfsfólki þeirra. Því má segja að óþarflega oft sé verið að finna upp hjólið í hverju horni. Mikilvægt er að fundin verði leið til þess að miðla námsefni miðlægt, meðal annars í gegnum miðlæga námsgagnaveitu. Líklegt er að slíkt myndi stórauka námsgagnaframboð á grunnskólastigi til muna.

Lögð er áhersla á að sama hvaða leið sé farin sé ávallt horft til þess að kennari stýrir því hvaða námsgögn eru notuð hverju sinni svo lengi sem kennslan uppfyllir ákvæði aðalnámskrár.

Þróunarsjóður námsgagna hefur stutt við útgáfu námsgagna á grunnskólastigi, auk þess sem námsgagnasjóður hefur veitt skólum eilítið svigrúm til kaupa á öðrum námsgögnum. En betur má ef duga skal. Mikilvægt er að fjármagn til sjóðanna verði aukið svo tryggja megi frekari úthlutun til fleiri verkefna, aukna útgáfu fjölbreytts námsefnis og aukna virðingu fyrir fagstétt námsgagnagerðarfólks sem myndi ýta undir aukna nýsköpun, þróun og útgáfu námsgagna.

4.2.1 Miðstöð menntunar og skólaþjónustu

Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, áður Menntamálastofnun, hefur um árábil verið burðarás í útgáfu námsgagna fyrir grunnskólastigið. Mikilvægt er að skólum sé tryggð samfella í framboði á námsgögnum og því ætti Miðstöðin að halda útgáfu námsgagna áfram með það að markmið að leitast til að bjóða fjölbreyttari námsgögn samhliða því að og leita nýrra leiða í samstarfi við aðra útgáfuaðila. Auk þess að miðla námsefni ólíkra aðila í gegnum miðlæga námsgagnaveitu sem tryggi kennurum og öðru starfsfólki grunnskóla auðvelt aðgengi að fjölbreyttum námsgögnum.

Mikilvægt er að námsgagnaveitan sé aðgengileg og auðnýtanleg fyrir kennara á grunnskólastigi og aðra sem þangað eiga að geta sótt efni. Gott væri ef kennarar gætu leitað eftir efnistöfum og aldri sem námsefnið hentar ásamt kennsluleiðbeiningum eða myndböndum um nýtingu námsgagnanna. Veitan þarf að geta miðlað námsgögnum á öllum formum og upplýsingum um þau, hvort sem er stafræn eða á prenti, þ.e. sé ekki bara hugsuð út frá bókum í rafrænni birtingu.

Tryggja skal jafnt aðgengi ólíkra aðila að birtingu námsgagna í námsefnisveitu þeim að kostnaðarlausu. Gera þarf ráð fyrir að hægt sé að greiða fyrir aðgang að námsefni útgefanda á opnum markaði. Námsefnið skal fylgja gæðaviðmiðum sem séu styðjandi en ekki stýrandi og að þau taki mið af gildandi námskrám. Hægt verði að kalla eftir álit óháðra aðila ef til ágreiningsmála koma.

Um fjöllum um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu í kafla 4.3 á að öðru leiti að óbreyttu við hér líka.

4.2.2 Þróunarsjóður námsgagna

Sjóðurinn haldi áfram að gegna hlutverki sýnu gagnvart eflingu nýsköpunar og námsgagnagerðar fyrir grunnskólastigið. Umfjöllun sjóðsins í grunnstoðum grunnskólans eiga að óbreyttu við hér líka. Hlutverk sjóðsins verði útvíkkað til þýðinga því þýðingar á námsgögnum gætu ýtt undir hraðari viðsnúning í útgáfu fjölbreyttra námsgagna hér á landi sem myndi gagnast grunnskólastiginu sérstaklega vel. Ávallt skal þó tryggja að námsgögnin sé staðfærð sé mismunur á aðferðum hérlendis en þaðan sem hið þýdda efni er frá. Umfjöllun um sjóðinn í kafla 4.2 á að öðru leiti að óbreyttu við hér líka.

4.2.3 Námsgagnasjóður

Stórefla þarf námsgagnasjóð eigi hann að standa undir lagalegum tilgangi sínum; að leggja grunnskólum til fé til námsgagnakaupa í því augnamiði að tryggja val þeirra um námsgögn. Mikilvægt er að kennarar hafi fjárhagslegt svigrúm til þess að nýta faglega þekkingu sína í að velja námsgögn sem koma til móts við þeirra nemendahóp. Kennarar og aðrir starfsmenn grunnskóla sem vinna með nemendum á daglegri grundu hafa eintaka innsýn í þarfir sinna nemenda og ættu því að hafa svigrúm til að velja námsefni á forsendum nemenda sinna. Umfjöllun um námsgagnasjóð í kafla 4.2 á að öðru leiti að óbreyttu hér líka.

4.3 Framhaldsskóli

Framhaldsskólastigið er m.a. ólíkt hinum tveimur skólastigum að því leiti að það er fyrsta skólastigið sem nemendurnir sjálfir taka ákvörðun um. Skólastigið sem tekur við af skyldunámi nemenda en meginhlutverk þeirra er skilgreint með lögum um framhaldsskóla¹¹.

Meginþorri íslenskra barna heldur áfram námi eftir grunnskóla og skráir sig til náms í framhaldsskóla. Á framhaldsskólastigi eru námsgögn ekki kostuð af ríkinu líkt og á við um grunnskólastigið og þarf nemandinn sjálfur, eða foreldrar, að standa straum af kostnaðinum sem getur oft hlaupið á tugum þúsunda.

Hætta er á að misjafnar efnahagslegar aðstæður geti hamlað nemendum bæði í vali sínu á námsbrautum eða getu þeirra til að mæta með tilheyrandi námsgögn en tæpur helmingur nemenda á framhaldsskólastigi eru samkvæmt lögum enn börn.

Veita þarf öllum börnum jafnt aðgengi að námsgögnum á framhaldsskólastigi og tryggja aðkomu ríkisins að fjármögnun námsgagna fyrir framhaldsskólastigið svo kostnaður við námsgagnakaup komi ekki í veg fyrir að hópur nemenda geti stundað nám með fullnægjandi hætti á þessu skólastigi. Sú fjármögnun myndi

¹¹ <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2008092.html>

Þess utan tryggja að nýsköpun, þróun og útgáfa námsgagna fyrir framhaldsskólastigið verði fjölbreytt í bóknámi sem og iðn- og verknámi.

Mikill skortur er á námsgögnum fyrir framhaldsskólastigið þá sérstaklega í fámennari námsgreinum auk iðn- og verknáms. Námsgögn oft úrelt eða ekki í takt við nútíma þarfir. Kennarar hafa í auknu mæli gripið til framleiðslu námsgagna fyrir sína nemendur sem nýtist þá sjaldnast til kennslu nema í áfanga tiltekins kennara. Auk þess sem aukning hefur verið á því að dreifa námsgögnum inn á innra kerfi skólanna, oft í bága við höfundarétt þeirra sem framleiddu námsefnið.

Þróunarsjóður námsgagna hefur verið eina innspýtingin inn í útgáfu námsgagna á framhaldsskólastigi, en betur má ef duga skal. Mikilvægt er að fjármagn til sjóðsins verði aukið svo tryggja megi hærrí úthlutun til fleiri verkefna og ýta þar með undir aukna nýsköpun, þróun og útgáfu námsgagna fyrir framhaldsskóla.

Fjöldi nemenda í sumum námsgreinum mun þó ávallt koma í veg fyrir að þróun námsgagna fyrir nemendur sem sitja þá áfanga geti staðið undir kostnaði m.a. varðandi fámennari greinar í iðn- og verknámi. Mikilvægt er að í þeim tilfellum sé tryggt að til séu námsgögn sem uppfærð eru reglulega til að tryggja inntak og gildi námsins, kennurum og nemendum til hagsbóta. Þýðing námsefnis gæti í mörgum tilfellum hentað en í sumum tilfellum getur verið að grípa verði til miðlægrar framleiðslu þess efnis. Þetta á t.d. við um námsgögn fyrir nemendur á starfsbrautum eins og kemur fram í 9. grein fyrstu aðgerðaráætlun Menntastefnu stjórnvalda til ársins 2030.

Það er grundvallaratriði að framhaldsskólastigið hafi aðgengi að fjölbreyttum námsgögnum á fjölbreyttu formi líkt og önnur skólastig. Mikilvægt er að námsgögnin taki mið að ólíkum þörfum nemenda og kennara.

4.3.1 Miðstöð menntunar og skólaþjónustu

Mikilvægt er að námsgagnaveitan sé aðgengileg og auðnýtanleg fyrir kennara á framhaldsskólastigi og aðra sem þangað eiga að geta sótt efni. Gott væri ef kennarar gætu leitað eftir efnistöfum og aldri sem námsefnið hentar ásamt kennsluleiðbeiningum eða myndböndum um nýtingu námsgagnanna. Veitan þarf að geta miðlað námsgögnum á öllum formum og upplýsingum um þau, hvort sem er stafræn eða á prenti, þ.e. sé ekki bara hugsuð út frá bókum í rafrænni birtingu.

Tryggja skal jafnt aðgengi ólíkra aðila að birtingu námsgagna í námsefnisveitu þeim að kostnaðarlausu. Gera þarf ráð fyrir að hægt sé að greiða fyrir aðgang að námsefni útgefanda á opnum markaði. Námsefnið skal fylgja gæðaviðmiðum sem séu styðjandi en ekki stýrandi og að þau taki mið af gildandi námskrám. Hægt verði að kalla eftir álit óháðra aðila ef til ágreiningsmála koma.

Mikilvægt er að Miðstöð menntunar og skólaþjónustu tryggi aðgengi að námsgögnum fyrir starfsbrautir framhaldsskóla. Þess utan skal stofnunin koma að gerð námsgagna á fjölbreyttu formi fyrir framhaldsskóla annað hvort sjálf

eða í samstarfi við aðra þar sem skortur er mestur byggt á útgáfustefnu sem samin er við greiningu fagráðs í sterku samráði við Hagaðila. Sérstaklega verði hugað að fámennari greinum í iðn- og verknámi í þessu sambandi.

4.3.2 Þróunarsjóður námsgagna

Sjóðurinn haldi áfram að gegna hlutverki sýnu gagnvart eflingu nýsköpunar og námsgagnagerðar fyrir framhaldsskólastigið. Umfjöllun sjóðsins í kafla 4.2 eiga að óbreyttu við hér líka. Þýðingar á námsgögnum gæti gagnast sérstaklega vel fyrir framhaldsskólastigið, þá sérstaklega fyrir fög sem færri sækja. Ávallt skal þó tryggja að námsgögnin séu staðfærð sé mismunur á aðferðum héraendis en þaðan sem hið þýdda efni er frá. Umfjöllun sjóðsins í kafla 4.2 eigi að öðru leiti að óbreyttu við hér líka.

