

**Gæðamat í skólastarfi: Helstu sjónarmið nú  
og þróun næstu ára**

Fyrirlestur á menntaþingi *Til móts við nýja tíma* 5.  
október 1996

Háskólabíó og Þjóðarbókhlaða  
Dr. Börkur Hansen dósent við KHÍ

Fundarstjóri, góðir áheyrendur.

Kröfur um aukin gæði eru áberandi í umræðu um stjórnun og rekstur fyrirtækja og stofnana. Skólar eru þar engin undantekning. En kröfur um aukin gæði í skólum má rekja til þess að leikir og lærðir gera sér æ betur grein fyrir því að góð menntun er einfaldlega lykillinn að aukinni hagsæld og velferð. Ennfremur virðist vera allmikill munur á menntun hjá hinum ýmsu þjóðum og með aukinni samkeppni vill engin þjóð verða eftirbátur annarrar í menntamálum. Þessu til viðbótar má nefna auknar kröfur sem skattborgarar gera til opinberra stofnana, en í upplýsingasamfélagi nútímans krefst hinn almenni borgari þess að fá að vita hvernig opinberu fé er varið, og að stofnanir eins og grunn- og framhaldsskólar veiti börnum og unglingum eins góða menntun og þjónustu og kostur er á hverju sinni.

Þessa áherslu á aukin gæði náms má finna í nýlegum skýrslum og lögum um breytt skipulag í skólumálum, en uppstokkun laga og reglugerða fyrir skóla byggist jafnan á því að skapa betri forsendur til náms, koma til móts við þarfir nemenda og ná meiri árangri. Því miður verðum við að setta okkur við að þetta er endalaust viðfangsefni, og ólíklegt að við náum nokkur tíma að búa svo um hnútana að geta mótað tilheyrandi starfsemi með lögum og reglum, í eitt skipti fyrir öll.

Ein helsta breytingin sem verður með nýjum lögum

um grunn- og framhaldsskóla er ákvæði um mat og eftirlit með skólastarfi. Hér á Íslandi notum við hugtakið *mat á skólastarfi*, *gæðamat* eða *úttektir* á skólum þegar við vísum til aðgerða sem fela í sér agaða öflun upplýsinga – hagnýtar rannsóknir – til að geta gefið umsagnir um gæði skólastarfsins. Í mati af þessu tagi er athyglinni einkum beint að starfsemi sem slíkri, en ekki einblínt á lokaafrakstur í formi frammistöðu, t.d. á samræmdum prófum. Nokkur munur er þó á merkingu þessara hugtaka um mat og hvaða aðgerðir um skipulag og framkvæmdir þau fela í sér.

Orðið gæðamat er til þess að gera nýtt af nálinni og alls ekki einhlítt hvað við er átt þegar það er notað. Oft virðist þó hugtakið gæðamat vera notað til að vísa til mats á skólastarfi, og má þá að einhverju leyti greina á milli tveggja aðgreindra leiða. *Gæðamat* vísar til hugmyndafræðinnar um gæðastjórnun, þar sem allt snýst um að hafa þarfir viðskiptavinarins að leiðarsljósi þegar reynt er að tryggja jöfn gæði vöru eða þjónustu eða stuðla að stöðugum umbótum. *Mat á skólastarfi* vísar aftur á móti frekar til hagnýtra rannsókna sem eru grundaðar á ákveðnum líkönum og eru nauðsynlegur liður í markvissri skólaþróun. Hvort heldur er um að ræða gæðamat eða mat á skólastarfi getur sjálft matið verið framkvæmt af innri eða ytri aðilum, og þá fer eftir samhenginu hvernig staðið er að verki. Hugmyndir um mat á skólastarfi og gæðamat spretta því af sömu rótum og snúast einkum um að ytri og/eða innri aðilar styrki stjórnunarhætti sem stuðla að umbótum, með langtímasjónarmið í huga.

Þegar talað er um *úttektir á skólum* er aftur á móti oftast vísað til kerfisbundinnar skoðunar eða rannsóknar, þar sem gengið er út frá því að eitthvað verulegt sé að sem þarfnist nánari athugunar. En þetta hugtak er *jafnframt* notað þegar starfsemi stofnunar er athuguð og borin saman við ákveðnar viðmiðanir

eða staðla – en slík úttekt er stundum kölluð vottun. Úttektir á skólum eru því jafnan framkvæmdar af ytri aðilum, annað hvort sem nokkurs konar *bráðagreining* til að geta gripið í taumana með stuttum fyrirvara, eða til að *staðfesta* að starfsemin uppfylli tilteknar kröfur.

Í allri umræðu og við mótun ákvæða um mat og eftirlit skiptir því máli hvaða hugtök eru notuð, en sérhvert þessara hugtaka endurspeglar mismunandi *tilgang* með matinu og gefur vísbendingar um *ákveðið skipulag*. Á matið t.d. einkum að beinast að því að gera úttektir þegar árangur er slakur eða eitthvað bjátar á? Á matið einkum að beinast að því að tryggja að skólahald sé í samræmi við ákvæði laga og aðalnámskrár? Eða á matið einkum að beinast að því að stuðla að stöðugum umbótum í skólastarfinu? Að mínu viti ráða svörin við þessum spurningum miklu um hvernig þróunin verður hér á landi á næstu árum.

Þegar þessar spurningar eru ígrundaðar er ekki úr vegi að horfa til annarra þjóða og skoða hvernig þar hefur verið staðið að verki við mat og eftirlit með skólastarfi. Það er þó ekki sama hvar borið er niður því í sumum löndum er alls ekki um markvissa starfsemi að ræða á þessu sviði. Til einföldunar má segja að í menntakerfum þar sem sjálfstæði skóla er lítið, er jafnan *ekki* að finna mótaða stefnu um mat á starfsemi þeirra, enda byggist stjórnun skólanna þá gjarnan á gefnum forskriftum um markmið og leiðir. Þar sem sjálfstæði skóla er aftur á móti mikið, og hver skóli hefur heilmikið sjálfræði til að velja leiðir að settum markmiðum, hefur hið opinbera víða þróað einhvers konar umgjörð um mat á skólum, til að geta fylgst með skólastarfinu.

Eins og mörg ykkar vita á mat á skólum sé líklega lengsta sögu í Bretlandi en Bretar virðast lengi hafa gert sér grein fyrir mikilvægi markvissra vinnubragða við að ná settu takmarki. Námstjórar eða

matsmenn hennar hátignar í Bretlandi (Her Majesty's Inspectorate, HMI) tóku að sinna ytra mat á skólum á síðari hluta síðustu aldar. Starfslíkan þeirra byggðist á því að námstjórar komu í heimsóknir í skóla, ræddu við skólastjórnendur, kennara, nemendur og foreldra um skipulag og stjórnun skólans. Jafnframt sátu þeir í kennslustundum til að fylgjast með kennsluháttum. Þá öfluðu þeir upplýsinga um námsárangur nemenda á samræmdum prófum. Út frá þessum gögnum drógu þeir upp mynd af styrk og veikleika skólans í stuttri skriflegri skýrslu. Fræðslustjórar, skólanefndir, skólastjórnendur og kennarar notuðu síðan þær ábendingar sem fram komu í skýrslunum til að þróa viðkomandi þætti frekar.

Þetta starfslíkan var við lýði fram til ársins 1992 en þá var hlutverk námsstjóra hennar hátignar endurskipulagt. Ný fræðslulög, sem sett voru í Bretlandi 1988, gerðu ráð fyrir breytingum á skipan mats og eftirlits hins opinbera með skólum. Helstu breytingarnar með fræðslulögnum voru að lögð voru drög að samræmdri aðalnámskrá og foreldrum var gefinn kostur á meira vali um hvert þau sendu börn sín í skóla. Skólahverfi voru lögð niður og foreldrum gert kleift að velja skóla líkt og hverja aðra vöru eða þjónustu á opnum markaði. En þá þurfti jafnframt að veita betri upplýsingar um frammistöðu skólanna svo að foreldrar gætu lagt mat á ágæti þeirra skóla sem þeir hyggðust senda börn sín til. Þeir skólar sem ekki uppfylla ágmarkskröfur geta átt von á að verða lagðir niður.

Þessi endurskipulagning leiddi til þess að ný skrifstofa var stofnuð, en hún ber heitið „Office for Standards in Education (OFSTED)“ eða staðlastofnun fyrir menntun. Hlutverk þessarar nýju skrifstofu er að kanna starfsemi skóla með mun yfirgripsmeiri hætti en áður. Viðmiðanir eða starfsvísar voru mótaðir fyrir öll mikilvæg atriði í starfsemi skóla og sjálfstætt

starfandi skoðunarmenn voru þjálfaðir í að gera athuganir á skólum samkvæmt þeim. Helstu starfsvísarnir sem stuðst er við ná til hlutverks skóla, og þeirra þátta sem rannsóknir á skilvirkni í skólastarfi hafa sýnt fram á að séu sérlega mikilvægir. Hugmyndin er að hver skóli kynni sér ítarlega þennan ramma sem endurskoðunin byggist á og móti starfsemi sína út frá honum. Ramminn gefur m.ö.o. til kynna að hvaða málaflokkum sérhver skóli þarf að vinna, en gefur ekki forskrift um hvernig eigi að standa að verki. Hver skóli kemur sér því upp eins konar handbók eða kerfi þar sem tilgreint er hvað er gert til að stuðla að auknum gæðum í starfsemi skólans. Kastljósinu er beint að þáttum eins og námsárangri í helstu námsgreinum, gæðum kennslunnar, meðferð einkunna, viðhorfum og hegðun nemenda, félagslegum og menningarlegum þroska nemenda, hagkvæmni í stjórnun og rekstri, framkvæmd sérkennslu, og nýtingu á öllu atgerfi og aðbúnaði. Þegar skóli er athugaður er byrjað á því að kanna efnistöð í handbókinni, auk þess sem ítarlegar kannanir eru gerðar á vettvangi. Segja má að athugunin snúist um að meta hvernig þær leiðir sem eru farnar í hverjum skóla við að ná settum markmiðum eru framkvæmdar, og hversu markvisst þær eru skoðaðar og endurskoðaðar.

Umgjörðin um mat og eftirlit með skólastarfi í Bretlandi hefur því margþættan tilgang. Í fyrsta lagi má segja að með niðurfellingu skólahverfa og frjálsu vali á skólum sé mat og eftirlit fært til foreldra, en með auknum upplýsingum um frammistöðu skóla á samræmdum prófum og öðrum þáttum í starfsemi þeirra, geta foreldrar metið ágæti þeirra skóla sem þeir hyggjast senda börn sín til. Í öðru lagi er tilgangurinn að virkja hvern skóla þannig að skólastjórnendum og kennurum er ætlað að móta stefnu í mikilvægum málaflokkum og þróa starfsreglur til að afla gagna um þætti í starfseminni, -

– stunda eins konar sjálfsrýni sem leiðir til stöðugra umbóta. Í þriðja lagi er tilgangurinn að reyna að tryggja jöfn gæði í skólastarfinu með stífu ytra aðhaldi sem löggiltir matsmenn framkvæma eftir fastmótuðum reglum. Í fjórða lagi er svo tilgangurinn að koma til móts við þarfir hins opinbera og almennings um aðhald í skólakerfinu.

Sjálfsagt væri hægt að tilgreina fleiri þætti en hér er gert um tilganginn með mats- og eftirlitskerfinu sem komið hefur verið upp í Bretlandi. Við getum þó öll tekið undir að þessi umgjörð sem Bretar hafa þróað er gífurlega yfirgripsmikil og dýr í framkvæmd. Það er eigi að síður kostur fyrir þjóð eins og okkur, sem er að feta sig áfram á þessari braut, að skoða mats- og eftirlitskerfi þar sem róttækar uppsetningar hafa verið innleiddar, líkt og í Bretlandi. Slíkt gefur okkur vísbendingar um hvaða skref er mögulegt að stíga, hvaða skref er æskilegt að stíga og hvaða skref er vænlegt að stíga ekki.

Með hliðsjón af hugmyndum um jöfn tækifæri til náms getum við væntanlega öll verið sammála um mikilvægi þess að heildstætt matskerfi tryggi sem best að skólahald sé í samræmi við ákvæði laga og aðalnámskrár. Sú leið sem hefur verið farin í þessum efnum hér á landi er að meta afrakstur af skólastarfi með samræmdum prófum. Öll vitum við jú að niðurstöður á slíkum prófum segir heilmikið um skólastarfið en við vitum líka að þær segja ekki ekki alla söguna um það starf sem unnið er í hverjum skóla.

Þessi þáttur umgjarðarinnar um mat og eftirlit er bæði hér á landi og í Bretlandi aðgreindur frá þeim þætti er snýr að mati- og eftirliti með leiðunum sem skólar fara við að ná settum markmiðum. Prófastofnanir í Bretlandi sjá um samræmd próf, líkt og hjá okkur, en eftirlitsmenn hennar hátignar sjá um

matið á starfsháttum. Grunnhugmyndin sem liggur að baki mati á starfsháttum er að sjálfsögðu sú að matskerfið muni styrkja skóla í að ná settum markmiðum og stuðli þannig sjálfkrafa að betri afrakstri þegar fram líður. Þetta er sama afstaða og öll hugmyndafræði um skólaþróun er grunduð á, en þá er athyglinni fyrst og fremst beint að því hvernig skólar standa að verki við að bregðast við niðurstöðum úr samræmdum prófum, hverjar svo sem þær eru, enda má færa rök fyrir því að slíkt sé ekki síðri trygging fyrir því að skólahald sé í samræmi við ákvæði laga og reglna, en mat á lokafrakstrinum einum og sér.

Í nýjum lögum um grunnskóla og framhaldsskóla er kveðið á um að sérhver skóli eigi að innleiða aðferðir við að meta skólastarfið. Mat þetta á að beinast að kennslu og stjórnunarháttum, innri samskiptum og tengslum við aðila utan skólans. Menntamálaráðuneytið á síðan á fimm ára fresti að beita sér fyrir því að gerðar verði úttektir á sjálfsmatsaðferðum skóla. Þetta ákvæði er í raun það sem minnst er mótað hér á landi enda þótt allmargir grunn- og framhaldsskólar séu í óða önn þessa dagana að útfæra sjálfsmatsaðferðir af ýmsu tagi, hvort sem önnur orð eða hugtök eru notuð yfir sjálft ferlið eða ekki. Að sjálfsögðu er hægt að hugsa sér að yfirvöld menntamála reyni að móta nánar en gert er í núgildandi lögum hvað það er sem skólar taka til athugunar, en öll vitum við að sumt er mikilvægara en annað fyrir markvissa þróun og umbætur sem síðan eiga að skila sér til nemenda.

Verði sú leið farin að hafa lítil sem engin afskipti af því hvernig skólar standa að verki við að móta sínar sjálfsmatsaðferðir er viss hættu á því að sú reynsla og þekking sem þegar er fyrir hendi um mat og matsaðferðir nýtist ekki með markvissum hætti og dýrmætum tíma kennara og skólastjórnenda sé sóað.

Einnig er sú hættu fyrir hendi að úttektir sem menntamálaráðuneytið beitir sér fyrir verði að einhverju leyti byggðar á öðrum viðmiðunum en sjálfsmatsaðferðirnar. Einhvers konar upplýsingar um hvaða viðmiðanir ytri úttektir byggjast á geta aftur á móti orðið skólum leiðarvísir um að hverju sjálfsmatið eigi að beinast. Hægt er að hugsa sér að yfirvöld leggi vinnu í að móta staðla eða starfsvísa líkt og gert var í Bretlandi, enda þótt úttektin sem slík felist einkum í að skoða sjálfsmatsskýrslurnar, en ekki í ítarlegum könnunum á vettvangi. Starfsvísarnir geta þá virkað eins og líkan fyrir skólaþróun. Með þessari ráðstöfun yrði jafnframt öllum ljóst að hverju ytri úttektin beinist, hvort sem skólar nýta sér þessar viðmiðanir eða ekki. Kosturinn við skýr viðmið er eins og áður segir, betri nýting á tíma og atgerfi, auk þess sem starfsvísarnir taka til málaflokka sem eru mikilvægir og líklegir að skila sér í skilvirkara starfi sem kemur nemendum til góða.

Þessu til viðbótar má hugsa sér að skólar geti pantað úttektir sem eru ítarlegri en hér hefur verið lýst. Þessar úttektir geta verið í formi bráðagreiningar á einhverjum þáttum í starfsemi skóla sem skólustjórnendum, kennurum eða foreldrum þykir ástæða til að skoða. En einnig má hugsa sér að skólar geti farið fram á heildstæða athugun á öllum þáttum starfseminnar. Með þessu móti væri hægt að þjóna mismunandi þörfum, allt eftir ástæðum hverju sinni. Hvaða leið sem verður farin þá verða skólar að geta leitað sér aðstoðar og stuðnings í kjölfar slíkra úttekta hjá öflugri þjónustu á sviði skólaþróunar, kennsluráðgjafar og fleiri sviðum.

Umgjörð af því tagi sem ég hef hér fjallað um gengur út á að móta þetta nýja hlutverk á sviði mats og eftirlits: gera það fastmótað en um leið sveigjanlegt. Ljóst er að leiðirnar sem hægt er að fara eru margar og þeim þarf að forgangsraða, því að mikilvægi

þeirra er mismunandi. Það sem skiptir þó mestu máli er að umgjörðin leggi áherslu á að virkja þá sem starfa í skólum til að stuðla að raunverulegum umbótum. Umbæturnar verða beint og óbeint að koma nemendum til góða en til þess er jú leikurinn fyrir og fremst gerður. Ef svo er ekki er betur heima setið en af stað farið, því matskerfi sem ekki kemur nemendum til góða og kennarar viðurkenna ekki sem mikilvægan lið í markvissu umbótastarfi, er ekki líklegt til að stuðla að öðru en ófrjósömu skrifræði og snúast upp í andstöðu sína. Það þarf því að undirbúa starfsfólk skóla með myndarlegum hætti svo að það geti axlað þessu nýju ábyrgð af vilja og einhug. Eins og víða kemur fram í skrifum um skólaþróun, þá er helsti grundvöllur fyrir öllum framförum sá að gildismat kennara og skólastjórnenda sé mótað af samvinnu, framsækni og gagnrýnni endurskoðun á öllu sem gert er. Það mats- og eftirlitskerfi sem við erum að byggja upp á að styðja við slíka sýn – með þeim hætti verðum við sífellt að gera góða skóla betri og börn og unglingar fá eins góða menntun og þjónustu og mögulegt er hverju sinni. Þannig leggjum við hornsteininn að betri menntun á nýrri öld.

Takk fyrir.