

Frumvarp til laga

um Menntamálastofnun.

(Lagt fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014–2015.)

1. gr.

Hlutverk.

Menntamálastofnun er stjórnsýslustofnun á sviði menntamála sem stuðla skal að auknum gæðum skólastarfs og framförum í þágu menntunar í samræmi við lög og stefnu stjórnvalda, bestu þekkingu og alþjóðleg viðmið.

Menntamálastofnun skal sinna verkefnum á sviði menntamála samkvæmt lögum þessum og því sem ráðherra felur stofnuninni.

2. gr.

Skipulag.

Ráðherra skipar forstjóra til fimm ára í senn. Hann skal hafa háskólamenntun sem nýtist í starfi og þekkingu á verksviði stofnunarinnar.

Forstjóri ber ábyrgð á að stofnunin starfi í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli og erindisbréf.

3. gr.

Fagráð.

Forstjóri skal setja á fót fagráð fyrir helstu verksvið stofnunarinnar sem skipuð skulu sérfróðum aðilum á viðkomandi sviði. Fagráð skulu vera stofnuninni til ráðgjafar og aðstoðar. Forstjóri setur og birtir reglur um skipan fagráða og starf þeirra.

4. gr.

Verkefni.

Verkefni Menntamálastofnunar eru eftirfarandi samkvæmt nánari ákvörðun ráðherra:

- a. framkvæmd laga, reglugerða og annarra stjórnvaldsfyrirmæla,
- b. að veita ráðherra aðstoð og ráðgjöf við undirbúning laga, reglugerða og aðalnámskráa á sviði menntamála,
- c. að annast söfnun, greiningu og birtingu upplýsinga um menntamál,
- d. að hafa eftirlit með og meta árangur af skólastarfi og bera saman við sett viðmið,
- e. að sjá nemendum í skyldunámi fyrir vönduðum og fjölbreyttum námsgögnum og öðrum nemendum eftir því sem stofnuninni kann að verða falið,
- f. að fylgjast með þróun og styðja við framfarir á málefnasviði stofnunarinnar,

- g. að veita stjórnvöldum, fagaðilum og almenningi upplýsingar og leiðbeiningar um mál-efni á verksviði stofnunarinnar,
- h. önnur verkefni sem stofnuninni verða falin með lögum, reglugerðum eða ákvörðun ráðherra.

5. gr.

Söfnun og meðferð upplýsinga.

Menntamálastofnun er heimilt að kalla eftir og vinna með persónugreinanlegar upplýsingar sem varða skólagöngu nemenda, svo sem niðurstöður námsmats, líðan nemenda í skólum, félagslega stöðu þeirra og þætti sem hafa áhrif á skólagöngu og námsárangur. Söfnun og meðferð upplýsinga samkvæmt ákvæði þessu skal vera í samræmi við ákvæði laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga og uppfylla kröfur Persónuverndar um öryggi persónuupplýsinga í skrám á sviði menntamála og laga um Þjóðskjalasafn Íslands.

6. gr.

Sérstök heimildarákvæði.

Menntamálastofnun er heimilt að:

- a. semja við aðra aðila um afmörkuð verkefni sem stofnuninni er falið að annast enda sé ekki um að ræða starfsemi sem felur í sér vald til að taka ákvarðanir er lúta að réttindum og skyldum aðila,
- b. krefja skóla og rekstraraðila þeirra um upplýsingar og gögn sem stofnunin telur nauðsynleg til að sinna eftirlitshlutverki sínu á því formi sem óskað er og innan tiltekinna tímamarka; er þeim skylt að verða við slíkri kröfu án þess að taka gjald fyrir; Menntamálastofnun skal jafnan upplýsa í hvaða tilgangi gagna er aflað og hvernig úrvinnslu, varðveislu og birtingu niðurstaðna verður háttáð; Menntamálastofnun skal hafa samstarf við Hagstofu Íslands um söfnun gagna þar sem það á við; öðrum stjórnvöldum og stofnum um er skylt að afhenda stofnuninni gögn, sem safnað er um fræðslumál, án þess að taka gjald fyrir,
- c. leggja próf og kannanir fyrir nemendur og birta upplýsingar um niðurstöður þeirra eftir skólum, sveitarfélögum, landshlutum og öðrum breytum sem kunna að skýra niðurstöður,
- d. setja og birta reglur um afhendingu námsgagna,
- e. hafa námsgögn sem stofnunin dreifir til skóla einnig til sölu á almennum markaði,
- f. ívílna fámennum skólum sem eru óhagstæðar rekstrareiningar.

7. gr.

Sértekjur.

Menntamálastofnun er heimilt að afla sértekna vegna sérþjónustu í skýrslugerð og þjónustu við skóla, rekstraraðila þeirra, hagsmunasamtök, rannsóknaraðila og aðra gagnabeiðendur, svo og vegna hagnýtingar á upplýsingakerfum stofnunarinnar, þjónustu í því sambandi og fyrir útgefið efni.

Menntamálastofnun skal birta gjaldskrá á aðgengilegan hátt.

8. gr.

Reglugerðarheimild.

Ráðherra getur með reglugerð kveðið nánar á um framkvæmd laga þessara.

9. gr.
Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Þó taka 1., 3., 4., 5., 6. og 7. gr. ekki gildi fyrr en 1. júlí 2015 og á sama tíma falla úr gildi lög um Námsmatsstofnun, nr. 168/2000, og I., II., og V. kafli laga um námsgögn, nr. 71/2007.

10. gr.
Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. Lög nr. 90/2008, um leikskóla:

- a. Við 1. mgr. 19. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Ráðuneytinu er heimilt að fela Menntamálastofnun að taka við upplýsingum samkvæmt grein þessari.
- b. 1. mgr. 20. gr. laganna orðast svo:

Ráðuneytið annast greiningu og miðlun upplýsinga um starf leikskóla á grundvelli upplýsinga frá sveitarfélögum skv. 19. gr. og með sjálfstæðri gagnaöflun. Ráðherra er heimilt að fela Menntamálastofnun að annast verkefni samkvæmt þessari grein.

- c. 24. gr. laganna orðast svo:

Sveitarstjórn skal tilkynna ráðuneytinu þegar það stofnar nýjan leikskóla og þegar rekstri leikskóla er hætt. Ráðherra er heimilt að fela Menntamálastofnun að taka við tilkynningum samkvæmt þessari grein.

- d. 3. mgr. 25. gr. laganna orðast svo:

Sveitarstjórn skal tilkynna ráðuneytinu um veitingu rekstrarleyfis sem og ef rekstrarleyfi fellur úr gildi. Ráðherra er heimilt að fela Menntamálastofnun að taka við tilkynningum samkvæmt þessari grein.

2. Lög nr. 91/2008, um grunnskóla:

- a. 2. mgr. 8. gr. laganna orðast svo:

Skólaráð skal skipað níu einstaklingum til tveggja ára í senn, tveimur fulltrúum kennara ásamt einum fulltrúa annars starfsfólks í viðkomandi skóla, tveimur fulltrúum nemenda og tveimur fulltrúum foreldra auk skólastjóra sem stýrir starfi skólaráðs og ber ábyrgð á stofnun þess. Skólaráð velur að auki einn fulltrúa grenndarsamfélags til að sitja í ráðinu eða viðbótarfulltrúa úr hópi foreldra. Auk þess skal skólastjóri boða til sameiginlegs fundar skólaráðs og stjórnar nemendafélags að lágmarki einu sinni á ári. Heimilt er, með rökstuddri greinargerð, að sækja tímabundið um undanþágu frá ákvæði þessarar málsgreinar til ráðuneytis. Ráðherra er heimilt að fela Menntamálastofnun að annast undanþágur samkvæmt þessari grein. Í greinargerð þarf að koma fram með hvaða hætti verkefnum skólaráðs verður sinnt. Gildar ástæður þurfa að vera fyrir veitingu undanþágu, svo sem fámenni eða sérstaða.

- b. 3. mgr. 31. gr. laganna orðast svo:

Ráðuneyti er skylt að leggja grunnskólum til námsgögn í samræmi við meginmarkmið náms og kennslu á grunnskólastigi samkvæmt aðalnámskrá. Ráðherra er heimilt að fela Menntamálastofnun að annast þá skyldu.

- c. 1. mgr. 37. gr. laganna orðast svo:

Sveitarfélög sinna mati og eftirliti með gæðum skólastarfs, sbr. 5. og 6. gr., og láta ráðuneyti í té upplýsingar um framkvæmd skólahalds, innra mat skóla, ytra mat sveitarfélaga, framgang skólastefnu sinnar og áætlanir um umbætur. Ráðherra er heimilt að fela Menntamálastofnun að taka við upplýsingum samkvæmt þessari grein.

- d. 1. mgr. 38. gr. laganna orðast svo:

Ráðuneyti eða Menntamálastofnun í umboði þess annast greiningu og miðlun upplýsinga um skólahald í grunnskólum á grundvelli upplýsinga frá sveitarfélögum skv. 37. gr. og með sjálfstæðri gagnaöflun. Ráðherra er heimilt að fela Menntamálastofnun að annast verkefni samkvæmt þessari grein.

- e. 4. mgr. 39. gr. laganna orðast svo:

Menntamálastofnun eða annar til þess bær aðili, sem ráðherra ákveður, hefur umsjón með gerð og framkvæmd samræmds námsmats og prófa samkvæmt grein þessari. Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um fyrirkomulag og framkvæmd samræmds námsmats, prófa og rannsóknna í grunnskólum og undanþágur nemenda frá samræmdu námsmati, samkvæmt þessari grein.

- f. 4. mgr. 40. gr. laganna orðast svo:

Skólastjóri skal samræma innan hvers skóla störf þeirra sem sjá um málefni einstakra nemenda er lúta að sérfræðipjónustu, námsráðgjöf og skólaheilsugæslu með stofnum nemendaverndarráðs. Jafnframt skal stuðla að samráði við félagsþjónustu sveitarfélags og barnaverndaryfirvöld vegna málefna einstakra nemenda eftir því sem þurfa þykir. Heimilt er, með rökstuddri greinargerð, að sækja um tímabundna undanþágu frá einstökum ákvæðum í reglugerð um nemendaverndarráð til ráðuneytis. Gildar ástæður þurfa að vera fyrir veitingu undanþágu, svo sem fámenni eða sérstaða. Ráðherra er heimilt að fela Menntamálastofnun að veita undanþágur samkvæmt þessari grein.

- g. Á eftir 1. málsl. 1. mgr. 43. gr. laganna kemur nýr málsliður sem orðast svo: Ráðherra er heimilt að fela Menntamálastofnun að veita viðurkenningar.

- h. Við 1. mgr. 46. gr. laganna bætist nýr málsliður sem orðast svo: Ráðherra er heimilt að fela Menntamálastofnun að veita viðurkenningar.

- i. Við 2. mgr. 46. gr. laganna bætist nýr málsliður sem orðast svo: Ráðherra er heimilt að fela Menntamálastofnun að taka við tilkynningum samkvæmt grein þessari.

3. *Lög nr. 92/2008, um framhaldsskóla:*

- a. Orðið „ráðherra“ í 2. mgr. 1. gr. laganna fellur brott.

- b. Á eftir 2. málsl. 1. mgr. 12. gr. laganna kemur nýr málsliður sem orðast svo: Ráðherra er heimilt að fela Menntamálastofnun að annast viðurkenningar samkvæmt þessari grein.

- c. 5. mgr. 12. gr. laganna orðast svo:

Uppfylli skóli, sem fengið hefur viðurkenningu, ekki skilyrði laga þessara og reglur og skilyrði sem sett eru á grundvelli þeirra getur ráðherra afturkallað viðurkenninguna. Ráðherra er heimilt að fela Menntamálastofnun að annast afturkallanir samkvæmt þessari grein.

- d. 1. málsl. 1. mgr. 13. gr. laganna orðast svo: Stjórn skóla, sem hlýtur viðurkenningu ráðherra eða eftir atvikum Menntamálastofnunar á grundvelli 12. gr., ræður skólamiestara til að stýra daglegri starfsemi skólans.

- e. 16. gr. laganna orðast svo:

Til að útskrifast með framhaldsskólapróf skal nemandi hafa lagt stund á nám sem svarar til 90–120 eininga samkvæmt námskrá og námsbrautarlysingu sem hlotið hefur staðfestingu skv. 23. gr.

- f. Orðið „ráðherra“ í 17. gr. laganna fellur brott.
- g. 18. gr. laganna orðast svo:
 - Til að útskrifast með stúdentspróf frá framhaldsskóla skal nemandi hafa lokið námi með fullnaðarárangri samkvæmt námskrá og námsbrautarlýsingu sem hlotið hefur staðfestingu, sbr. 23. gr. Námsbraut til stúdentsprófs skal innihalda að lágmarki 45 námseiningar er skiptast milli náms í kjarnagreinum framhaldsskóla, þ.e. íslensku, stærðfræði og ensku, samkvæmt nánari ákvæðum í aðalnámskrá.
- h. Orðið „ráðherra“ í 19. gr. laganna fellur brott.
- i. Við 1. mgr. 20. gr. laganna bætist nýr málslíður sem orðast svo: Ráðherra er heimilt að fela Menntamálastofnun að staðfesta námsbrautarlýsingar.
- j. 1. málsl. 1. mgr. 23. gr. laganna orðast svo: Framhaldsskólar setja sér námsbrautarlýsingar og leggja þær fyrir ráðherra eða eftir atvikum Menntamálastofnun, hafi ráðherra falið stofnuninni verkefnið, til staðfestingar.
- k. 3.–5. mgr. 23. gr. laganna orðast svo:
 - Heimilt er ráðherra eða Menntamálastofnun að setja sérstakar reglur um flokkun og þrepaskiptingu náms í samræmi við færni- og lokamarkmið námsins. Setji Menntamálastofnun slíkar reglur eru þær háðar staðfestingu ráðuneytisins.
 - Staðfesting á námsbrautarlýsingu er háð því að skilyrðum aðalnámskrár skv. 21. gr. sé fullnægt.
 - Ráðherra er heimilt að gefa út námsbrautarlýsingar sem einstakir framhaldsskólar geta haft til viðmiðunar í starfi sínu. Ráðherra er heimilt að fela Menntamálastofnun að setja viðmiðunarnámskrár. Slíkar viðmiðunarnámskrár eru þá hluti af aðalnámskrá framhaldsskóla og geta náð til eftirfarandi námsbrauta:
 - a. námsbrauta sem leiða til starfsréttindaprófs, þar á meðal þeirra sem leiða til sveinsprófs,
 - b. námsbrauta sem leiða til stúdentsprófs,
 - c. annarra námsbrauta sem leiða til prófa og skilgreindra námsloka samkvæmt ákvörðun ráðherra eða eftir atvikum Menntamálastofnunar.
- l. F-liður 1. mgr. 25. gr. laganna orðast svo: að veita ráðherra eða eftir atvikum Menntamálastofnun umsögn um námsbrautarlýsingar starfsnáms sem einstakir skólar leita eftir staðfestingu á, sbr. 23. gr.
- m. 2. mgr. 25. gr. laganna orðast svo:
 - Ráðherra eða eftir atvikum Menntamálastofnun getur leitað álits starfsgreinaráðs við mat á beiðni skóla um viðurkenningu, sbr. 12. gr.
 - n. Við 3. mgr. 30. gr. laganna bætist nýr málslíður sem orðast svo: Ráðherra er heimilt að fela Menntamálastofnun að annast framkvæmd þessa.
 - o. Við 2. mgr. 42. gr. laganna bætist nýr málslíður sem orðast svo: Ráðherra er heimilt að fela Menntamálastofnun að fylgja eftir innra og ytra mati.
 - p. 1. mgr. 55. gr. laganna orðast svo:
 - Ráðuneytið og Menntamálastofnun í umboði þess annast söfnun og miðlun upplýsinga um skólahald og skólastarf á framhaldsskólastigi sem varða lögbundið eftirlitshlutverk ráðuneytisins. Skulu framhaldsskólar gera ráðuneytinu eða Menntamálastofnun árlega eða oftar, sé þess óskað, grein fyrir framkvæmd skólahalds.
- 4. *Lög nr. 63/2006, um háskóla:*
 - a. Orðið „ráðuneytisins“ í 1. gr. laganna fellur brott.

b. 3. gr. laganna orðast svo:

Háskóla má reka sem ríkisstofnun, sjálfseignarstofnun eða samkvæmt öðru viðurkenndu rekstrarformi. Ríkisrekinn háskóli er sjálfstæð ríkisstofnun sem heyrir undir ráðherra nema yfirstjórn hennar sé falin öðrum ráðherra með lögum. Háskóli skal ekki rekinn með fjárhagslegan ágóða að markmiði.

Ráðherra veitir háskólum viðurkenningu að uppfylltum skilyrðum laga þessara. Ráðherra er heimilt að fela Menntamálastofnun að veita slíka viðurkenningu.

Ráðherra gefur út reglur um viðurkenningu háskóla sem byggjast á alþjóðlegum viðmiðum um háskólastarfsemi. Í þeim skulu tilgreind skilyrði sem háskólar skulu fullnægja til að öðlast viðurkenningu. Skilyrðin lúta að eftirtöldum þáttum:

- a. hlutverki og markmiðum háskóla,
- b. stjórnskipan og skipulagi,
- c. fyrirkomulagi kennslu og rannsókna,
- d. hæfisskilyrðum starfsmanna,
- e. inntökuskilyrðum og réttindum og skyldum nemenda,
- f. aðstöðu kennara og nemenda og þjónustu við þá, þ.m.t. fatlaðra nemenda,
- g. innra gæðakerfi,
- h. lýsingu á inntaki náms út frá þekkingu, leikni og hæfni við námslok,
- i. fjárhag.

Viðurkenning háskóla er bundin við tiltekin fræðasvið og undirflokkja þeirra.

Háskóli skal sækja um heimild til ráðherra óski hann eftir viðurkenningu til að stunda kennslu eða rannsóknir á öðru fræðasviði en viðurkenning hans nær þegar til. Ráðherra er heimilt að fela Menntamálastofnun að veita slíka viðurkenningu. Háskólar geta eingöngu starfað á fræðasviðum sem viðurkenning þeirra nær til.

Ráðherra skipar þrjá óháða og sérfróða einstaklinga í nefnd er veitir umsögn um umsóknir um viðurkenningu er taki til einstakra fræðasviða. Ráðherra er heimilt að fela Menntamálastofnun að skipa nefndina.

Hyggist háskóli láta af kennslu eða rannsóknum á tilteknu fræðasviði skal ráðuneytinu eða eftir atvikum Menntamálastofnun tilkynnt um það. Hafi ekki verið stunduð kennsla eða rannsóknir í tvö ár samfleyytt á fræðasviði, sem viðurkenning háskóla nær til, fellur viðurkenning háskólans á því fræðasviði úr gildi.

Í viðurkenningu háskóla felst staðfesting á því að starfsemi viðkomandi háskóla sé í samræmi við lög þessi og reglur sem settar kunna að vera með stoð í þeim. Viðurkenning felur ekki í sér að stjórnvöld séu skuldbundin til að veita fé til viðkomandi háskóla. Engri stofnun er heimilt að starfa á Íslandi undir heitinu háskóli nema hún hafi hlutið viðurkenningu ráðherra eða eftir atvikum Menntamálastofnunar.

Ráðherra skal setja reglur um erlendar þýðingar á heitum þeirra háskóla sem hann veitir viðurkenningu. Ráðherra er heimilt að fela Menntamálastofnun að setja slíkar reglur.

Uppfylli háskóli, sem fengið hefur viðurkenningu, ekki ákvæði laga þessara og reglur og skilyrði sem sett eru á grundvelli þeirra eða þær kröfur sem gerðar eru til kennslu og rannsókna getur ráðherra afturkallað viðurkenningu á einstökum fræðasviðum eða að fullu. Ráðherra er heimilt að fela Menntamálastofnun að annast afturköllun samkvæmt þessari grein.

c. 4. mgr. 7. gr. laganna orðast svo:

Háskólar skulu leita heimildar ráðherra til að bjóða nám til doktorsprófs. Ráðherra er heimilt að fela Menntamálastofnun að veita slíkar heimildir. Skal sýnt fram á að viðkomandi háskóli uppfylli viðeigandi kröfur og skilyrði sem tilgreind eru í reglum um doktorsnám í háskólum. Ráðherra eða Menntamálastofnun, samkvæmt ákvörðun ráðherra, skipar þrjá óháða og sérfróða einstaklinga í nefnd er veitir umsögn um hæfi háskóla til að veita doktorsgráður.

d. 2. mgr. 8. gr. laganna orðast svo:

Við undirbúning og skipulagningu nýrra námsleiða skal háskóli senda ráðuneytinu eða Menntamálastofnun, samkvæmt nánari ákvörðun ráðherra, upplýsingar um hvernig námið uppfyllir viðmið um æðri menntun og prófgráður skv. 5. gr.

5. *Lög nr. 27/2010, um framhaldsfræðslu:*

a. Við 1. mgr. 13. gr. laganna bætist nýr málslíður sem orðast svo: Ráðherra er heimilt að fela Menntamálastofnun að annast söfnun og miðlun upplýsinga samkvæmt þessari grein.

b. Við 2. mgr. 14. gr. laganna bætist nýr málslíður sem orðast svo: Ráðherra er heimilt að fela Menntamálastofnun að annast umsjón samkvæmt þessari grein.

c. 15. gr. laganna orðast svo:

Heimilt er ráðherra að semja við félag eða stofnun um að fela Menntamálastofnun eða öðrum ríkisáðila umsjón með verkefnum sem tilgreind eru í 6. gr. um vottun námskráa og námslýsinga, í 7. gr. um viðurkenningu fræðsluaðila, í 10. gr. um umsýslu með Fræðslusjóði og í 13. gr. um söfnun og miðlun upplýsinga.

6. *Lög nr. 75/1985, um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla:*

a. 3. tölul. 1. gr. laganna orðast svo: kennir samkvæmt námskrá útgefinni af ráðuneytinu eða námslýsingu sem hlotið hefur staðfestingu ráðuneytisins; ráðherra er heimilt að fela Menntamálastofnun staðfesta námslýsingu; ef námskrá skortir skal hverjum nemanda veitt kennsla í aðalnámsgrein eina stund á viku; auk þess séu a.m.k. tvær aukanámsgreinar kenndar í hóptímum (tónfræði, tónheyrn, tónlistarsaga og samleikur).

b. 5. tölul. 1. gr. laganna orðast svo: hefur hlotið sérstakt samþykki ráðuneytisins og jafnframt samþykki viðkomandi sveitarstjórnar ef skóli er rekinn af þriðja aðila; ráðherra er heimilt að fela Menntamálastofnun að veita slík samþykki.

c. 1. mgr. 12. gr. laganna orðast svo:

Ráðuneytið skal hafa með höndum faglega umsjón og eftirlit með tónlistarkennslu. Ráðherra er heimilt að fela Menntamálastofnun að fara með verkefni samkvæmt málsgrein þessari.

Ákvæði til bráðabirgða.**I.**

Frá gildistöku laganna er ráðherra heimilt að skipa forstjóra Menntamálastofnunar og verður honum þar með heimilt að undirbúa starfsemi Menntamálastofnunar.

Embætti og störf þeirra sem eru með ráðningarsamband við Námsgagnastofnun, Námsmatsstofnun og eftir atvikum mennta- og menningarmálaráðuneyti, sem heyra munu undir Menntamálastofnun við gildistöku laga þessara, verða lögð niður 30. júní 2015. Þessum starfsmönnum skal boðið nýtt starf hjá Menntamálastofnun. Þeir kunna þó að þurfa að hlíta breytingum á starfi eða starfsstigi í samræmi við nýtt skipurit og starfslysingum. Við ráðstöfum

þessara starfa þarf ekki að gæta að auglysingaskyldu 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996.

II.

Þar sem ákvæði til bráðabirgða I sleppir tekur Menntamálastofnun, frá 1. júlí 2015, við eignum, réttindum og skyldum Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í mennta- og menningarmálaráðuneyti. Með því er mælt fyrir um stofnun nýrrar stjórnsýslustofnunar menntamála, Menntamálastofnun. Menntamálastofnun mun leysa Námsmatsstofnun og Námsgagnastofnun af hólmi. Í dag starfa eingöngu fyrr-nefndar tvær stjórnsýslustofnunar á þessu sviði. Hlutverk þeirra er takmarkað samkvæmt lögum. Námsmatsstofnun er ætlað að annast framkvæmd samræmdra prófa og könnunarprófa á grunn- og framhaldsskólastigi auk annarra verkefna á sviði námsmats og rannsókna sem tengjast framkvæmdinni. Námsgagnastofnun hefur það hlutverk að leggja grunnskólum til námsgögn í samræmi við meginmarkmið náms og kennslu á grunnskólastigi auk þess að bera ábyrgð á gerð, útgáfu, framleiðslu og dreifingu eigin námsgagna.

Verði frumvarp þetta að lögum mun Menntamálastofnun sinna þeim verkefnum sem Námsmatsstofnun og Námsgagnastofnun sinna nú auk þess sem stjórnsýsluverkefni verða flutt frá mennta- og menningarmálaráðuneyti til hinnar nýju stofnunar. Með þessu fyrirkomulagi er leitast við að ein stjórnsýslustofnun á sviði menntamála sinni verkefnum þvert á málaflokka en ekki aðeins að takmörkuðum hluta svo sem nú er. Talið er að með því að fela einni og sömu stofnun að sinna verkefnum um menntamál verði til aukin sérþekking og heildstæður grunnur til að bæta þjónustu, auka gæði menntunar og efla stefnumótun í þessum málaflokki. Þannig skapist aukið svigrúm til að greina stöðu menntakerfisins og bregðast við með viðeigandi hætti. Það er ljóst að stofnunin mun gegna mikilvægu hlutverki í íslensku menntakerfi og stuðla að framförum í þágu menntunar í samræmi við stefnu stjórnvalda, þekkingu sem byggist á rannsóknum og alþjóðleg viðmið. Með því að flytja verkefni úr ráðuneytinu til stjórnsýslustofnunar er leitast við að ráðuneytið fái aukið svigrúm til að einbeita sér að því yfirstjórnunarhlutverki sem því er ætlað samkvæmt lögum og sinna stefnumótun í samræmi við ákvæði sérlaga á sviði menntamála. Að lokum ber að geta þess að réttaröryggi eykst í ýmsum tilvikum þar sem ákváðanir, sem nú eru teknar af mennta- og menningarmálaráðuneytinu en verða framvegis teknar af Menntamálastofnun, verða kæranlegar til ráðuneytisins í samræmi við VII. kafla stjórnsýslulaganna.

Með Menntamálastofnun verður til öflugri stjórnsýslustofnun sem stendur betur að vígi til þess að sinna hlutverki sínu og taka að sér aukin verkefni.

II. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Stórt hluti stjórnsýslu menntamála fer fram innan veggja mennta- og menningarmálaráðuneytis. Með frumvarpi þessu er leitast við að skerpa og styrkja stjórnsýslu menntamála, gæðastarf og þjónustu við skóla. Fyrirhugað er að fela stofnuninni að sinna tilteknum verkefnum sem ráðuneytið sinnir nú samkvæmt ýmsum lögum, t.d. lögum um leikskóla, grunnskóla, framhaldsskóla, háskóla og framhaldsfræðslu. Útfærslu þá sem mælt er með í þessu frumvarpi má rekja til mats á fýsileika þess að setja á laggirnar stofnun sem fram för innan ráðuneytisins og í vinnu starfshóps sem skipaður var í kjölfar þess.

Við matið fór fyrst fram greining á núverandi stofnanaskipulagi og þeim verkefnum sem mennta- og menningarmálaráðuneyti sinnir í dag samkvæmt lögum. Í kjölfarið voru skoðuð samlegðaráhrif verkefna sem sinnt er í þessum málaflokki. Niðurstaðan var sú að það kynni að hafa jákvæð áhrif, bæði faglega og rekstrarlega, að þessum verkefnum yrði sinnt innan einnar og sömu stofnunar. Í kjölfarið voru lögð drög að mögulegu verksviði nýrrar stofnunar, skoðaðar sambærilegar erlendar stofnanir (t.d. Skolverket í Svíþjóð og Utdanningsdirektoratet í Noregi) og lagðar fram fyrstu hugmyndir um framtíðarsýn fyrir nýja stofnun.

Í framhaldi af því var stofnaður starfshópur sem ætlað var að vinna undirbúningsvinnu vegna fyrirhugaðrar stofnunar á sviði menntamála. Hópurinn var skipaður Ástu Magnúsdóttur, ráðuneytisstjóra í mennta- og menningarmálaráðuneyti, Sigurgrími Skúlasyni, starfandi forstöðumann Námsmatsstofnunar, og Ingibjörgu Ásgeirs dóttur, forstjóra Námsgagnastofnunar. Guðfinna Bjarnadóttir verkefnisstjóri og Leifur Eysteinsson, gæðastjóri mennta- og menningarmálaráðuneytis, unnu með hópnum. Jafnframt voru settir á fót vinnuhópar skipaðir starfsfólk Námsmatsstofnunar, Námsgagnastofnunar og ráðuneytisins og haldnir vinnufundir. Starfsmenn þessara stofnana gerðu tillögur og undirbjuggu einstaka þætti í því fyrirkomulagi sem nú er mælt fyrir um. Í apríl 2014 lá endanleg greinargerð um fýsileikaathugunina fyrir og hefur hún síðan verið kynnt á fundum með skólastjórnendum og hagsmunasamtökum á sviði skólamála. Niðurstaða hennar var sú að talsverður faglegur ávinnungur yrði af því að stofnun á borð við Menntamálastofnun yrði sett á stofn.

Með tilkomu Menntamálastofnunar verða verkefni færð á eina hendi, t.d. mun stofnunin hafa umsjón með námsgagnagerð, námsmati, greiningu og gæðamati. Með því móti skapast tækifæri til að styrkja nauðsynleg tengsl milli aðalnámskráa, námsgagna, námsmats og gæðamats sem og vinna að umbótum á grundvelli þessa.

III. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er mælt fyrir um að stofnuð verði stjórnsýslustofnun sem sinna skal verkefnum á ýmsum sviðum menntamála og öllum skólastigum. Stofnunin mun leysa Námsmatsstofnun og Námsgagnastofnun af hólmi og sinna verkefnum þeirra stofnana auk verkefna sem ráðherra felur stofnuninni, t.d. verkefni sem nú er sinnt í mennta- og menningarmálaráðuneyti. Stofnuninni er ætlað að stuðla að framförum í þágu menntunar í samræmi við stefnu stjórnvalda, sannreynda þekkingu og alþjóðleg viðmið. Með því er leitast við að stuðla að auknum gæðum skólastarfs, bættri þjónustu við menntakerfið og að efla menntun hér á landi.

Mælt er fyrir um að forstjóri setji á fót fagráð á helstu verksviðum stofnunarinnar. Fagráð skulu vera forstjóra til ráðgjafar og aðstoðar. Reglur um skipan fagráða og starf þeirra skulu birtar með þeim hætti að almenningi sé kleift að kynna sér reglurnar, t.d. á vefsíðu. Þá er jafnframt horfið frá því fyrirkomulagi sem gildir um Námsgagnastofnun og Námsmatsstofnun um skipun stjórnar.

Með frumvarpinu er jafnframt kveðið á um verkefni sem stofnuninni er ætlað að sinna en þó ástæða til að áréttu að ekki er um tæmandi upptalningu að ræða. Með h-lið 4. gr. frumvarpsins er kveðið á um að stofnunin skuli annast önnur verkefni sem henni verða falin með lögum, reglugerðum eða samkvæmt ákvörðun ráðherra. Með þessari framsetningu er leitast við að koma í veg fyrir að sækja þurfi nýja lagastoð í hvert sinn sem stofnuninni verða falin ný verkefni. Af þessu tilefni verða einnig gerðar breytingar á öðrum lögum, sbr. 10. gr. Þær breytingar eiga rót sína að rekja til þess að samkvæmt nágildandi lögum er gert ráð fyrir að ráðherra framkvæmi ýmsar stjórnvaldsathafnir en ef frumvarp þetta verður að lögum verður

ráðherra heimilt að fela þær Menntamálastofnun. Með þessu er stefnt að því að draga úr stjórnsýsluverkefnum ráðuneytisins svo það fái aukið svigrúm til að sinna yfirstjórnunarhlutverki sínu.

Með frumvarpinu er kveðið á um hvernig söfnun og meðferð persónugreinanlegra upplýsinga, sem stofnunin hefur með höndum, verður háttæð. Einnig er í frumvarpinu að finna sérstakt heimildarákvæði. Að auki er þar að finna ákvæði sem kveður á um sértekjur sem stofnuninni verður heimilt að innheimta en stofnuninni verður falið að annast útreikninga á þeim kostnaði sem hlýst af að veita viðkomandi þjónustu. Skal gjaldskráin birt og staðfest af ráðherra. Að lokum er kveðið á um að ráðherra geti með reglugerð kveðið nánar á um framkvæmd ákvæða frumvarpsins.

IV. Samráð.

Starfshópur sem ætlað var að undirbúa stofnun Menntamálastofnunar og vinnuhópar sem settir voru á fót höfðu samráð við ýmsa aðila. Má til að mynda nefna að athugun á fýsileika þess að setja á fót stjórnsýslustofnun sem leysti Námsmatsstofnun og Námsgagnastofnun af hólmi og tæki við tilteknum verkefnum ráðuneytisins var kynnt á fundum með skólastjórnendum og hagsmunasamtökum á sviði skólamála. Við samningu þessa frumvarps var áhersla lögð á að halda starfsfólk Námsgagnastofnunar, Námsmatsstofnunar og mennta- og menningarmálaráðuneytis upplýstu um gang málá. Til að mynda var haldinn kynningarfundur um frumvarpsdrög, eins og þau lágu fyrir þá, með starfsfólk tveggja fyrrnefndu stofnananna á haustdögum 2014. Var þar leitast við að svara spurningum starfsfólks eins og kostur var.

Frumvarpsdrögin voru kynnt í opnu samráðsferli á heimasíðu mennta- og menningarmálaráðuneytis 13. október. Hagsmunaaðilar og almenningur fengu ráðrúm til 26. október 2014 til að gera athugasemdir við frumvarpið og alls bárust tólf umsagnir en helstu hagsmunaaðilum var sendur tölvupóstur þar sem vakin var athygli þeirra á kynningunni. Umsagnirnar voru frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Kennarasambandi Íslands, Samtökum atvinnulífsins, SFR – stéttarfélagi í almannapágu, Fræðagarði, Kjarafélagi viðskiptafræðinga og hagfræðinga, Félagi frammaldsskólkennara, starfsfólk Námsgagnastofnunar, starfsfólk Námsmatsstofnunar, stjórn Námsgagnastofnar, Hagstofu Íslands og dr. Berglindi Rós Magnúsdóttur. Þá voru frumvarpsdrög kynnt sérstaklega fyrir samráðsnefnd leik- og grunnskóla á fundi sem haldinn var í ráðuneytinu 6. október 2014.

Fulltrúar ráðuneytisins funduðu sérstaklega um drögin með fulltrúum stéttarfélaga þeirra starfsmanna sem nú starfa hjá Námsmatsstofnun og Námsgagnastofnun (Kennarasambandi Íslands, Fræðagarði, Kjarafélagi viðskiptafræðinga og hagfræðinga og SFR), starfsmannafélögum hvorrrar stofnunar og Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Eftir að umsagnir höfðu borist og fundað hafði verið með framangreindum aðilum funduðu fulltrúar ráðuneytisins og fjölluðu um hverja athugasemd og lögðu mat á hvort breyta skyldi frumvarpsdrögunum. Athugasemdirnar tengdust helst tveimur atriðum. Annars vegar réttindum starfsmanna samkvæmt bráðabirgðaákvæðinu en ágreiningur reis um hvort lög um aðilaskipti ættu að gilda eða ekki. Afstaða ráðuneytisins er að lög um aðilaskipti gildi ekki í því tilviki sem hér um ræðir, sbr. skýringar við bráðabirgðaákvæði í greinargerð. Hins vegar tengdust athugasemdirnar tilgreiningu verkefna í frumvarpinu og þá helst hvort heimilt yrði, ef frumvarpið yrði að lögum, að fela þriðja aðila að gefa út námsefni. Með frumvarpi þessu er engin stefna mótuð í þeim efnum. Að lokum var haft mikið samráð við kjara- og mannaðossýslu ríkisins við útfærslu á bráðabirgðaákvæði frumvarpsins.

V. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarp þetta hefur ekki gefið tilefni til sérstaks mats á samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

IV. Mat á áhrifum.

Gert er ráð fyrir að með Menntamálastofnun verði stuðlað að einföldun og hagræðingu í stjórnsýslu menntamála, faglegum ávinnungi og hagkvæmari rekstri. Talið er að verði fyrri greind verkefni á sviði menntamála framvegis á einni hendi verði auðveldara að stuðla að auknum gæðum skólastarfí landinu og unnt að bregðast markvissar við aðkallandi breytingum í málaflokknum. Sem dæmi má nefna að með því að tengja niðurstöður náms- og gæðamats við framkvæmd laga og námskrár í skólum og nýtingu námsefnis með markvissari hætti verði unnt að skapa grundvöll fyrir auknum gæðum og meira aðhaldi við innleiðingu umbóta.

Hvað varðar rekstrarlegan ávinning má t.d. nefna að Námsgagnastofnun og Námsmatsstofnun þjóna í dag að mörgu leyti sömu aðilum. Gera má ráð fyrir að verði verkefnum þessara stofnana framvegis sinnt af einni og sömu stofnun verði unnt að samnýta ákveðna þætti, t.d. á sviði stoðþjónustu, fjármála og reksturs sem og stjórnunar. Þar að auki er gert ráð fyrir því að með tilkomu þessarar stofnunar verði ráðuneytið betur í stakk búið að sinna hlutverki sínu við stjórn menntamála. Vaxandi áhersla hefur verið lögð á það innan Stjórnarráðsins að einstök ráðuneyti eflí getu sína til að sinna eigin stefnumótun, markvissari áætlanagerð og samhæfa framkvæmd.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Kveðið er á um að Menntamálastofnun verði ætlað að stuðla að framförum í þágu menntunar í samræmi við lög og stefnu stjórnvalda, bestu þekkingu og alþjóðleg viðmið. Stofnunin á að stuðla að umbótum og auka gæði í skólastarfí. Staða stofnunarinnar gagnvart ráðherra er sú sama og annarra stjórnsýslustofnana sem ekki er skipuð stjórn.

Um 2. gr.

Með ákvæðinu er mælt fyrir um að ráðherra skipi forstjóra stofnunarinnar til fimm ára í senn. Ekki er gerð krafa um tiltekna menntun forstjóra en hann skal hafa háskólamenntun sem nýtist í starfi og þekkingu á verksviði stofnunarinnar.

Um 3. gr.

Með frumvarpi þessu er lagt til að forstjóri Menntamálastofnunar komi á fót fagráðum á helstu starfssviðum stofnunarinnar henni til ráðgjafar og samráðs eftir því sem ákvæðið er í reglum sem forstjóri setur og birtir. Gert er ráð fyrir að í fagráðum sitji aðilar sem gjörla þekkja til viðkomandi verksviðs stofnunarinnar og starfsemi skóla. Þar sitji m.a. sérfraðingar í námskrám, náms- og gæðamati og námsgögnum, þeir sem reynslu hafa af upplýsingatækni og öflun, greiningu og miðlun gagna um menntun og þeir aðilar sem reka skóla.

Um 4. gr.

Með ákvæðinu er kveðið á um meginhlutverk Menntamálastofnunar í átta staflíðum en stofnunin tekur við öllum verkefnum Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar auk þess sem stofnunin tekur við ýmsum verkefnum sem nú eru hjá mennta- og menningarmálaráðu-

neyti. Vakin er athygli á að ekki er um tæmandi talningu að ræða, sbr. orðalag h-liðar ákvæðisins.

Með a-lið er kveðið á um að Menntamálastofnun sinni verkefnum tengdum framkvæmd laga, reglugerða og annarra stjórnvaldsfyrirmæla. Mikilvægt er að ráðuneytið fái greiðan og óhindraðan aðgang að sérfræðiþekkingu innan Menntamálastofnunar enda fyrirséð að við tilfærslu starfsfólks frá ráðuneytinu til Menntamálastofnunar tapast sérþekking úr ráðuneytinu.

Með b-lið er mælt fyrir um að stofnunin veiti ráðherra aðstoð og ráðgjöf við undirbúning laga, reglugerða og aðalnámskrá á sviði menntamála. Þannig er stofnuninni ætlað að aðstoða ráðuneytið með sérfræðilegri ráðgjöf, gögnum, þekkingu og vinnuframlagi sem nýtist til þess að auka gæði menntunar. Stofnuninni er ætlað að hafa frumkvæðisskyldu gagnvart ráðuneytinu og gera tillögur um breytingar á námskrám, reglugerðum og lögum á grundvelli þess sem eftirlit hennar með framkvæmd og gæðum skólastarfs leiðir í ljós. Þá er miðað við að stofnunin hafi aðgengilegar og vandaðar leiðbeiningar á vef sínum, t.d. algengar spurningar og svör um skolamál, auk þess að taka þátt í eða standa fyrir kynningum og fræðslufundum eftir því sem við á.

Með c-lið er kveðið á um að Menntamálastofnun annist greiningu og birtingu upplýsinga um fræðslumál. Hér er átt við að stofnunin geti haft frumkvæði að eða unnið samkvæmt beiðni skóla, sveitarfélaga og þeirra sem stunda rannsóknir. Um er að ræða söfnun, greiningu og birtingu upplýsinga fyrir öll skólastig. Þar með talðar eru upplýsingar um skóla, starfsemi þeirra, um einstök verkefni stofnunarinnar svo sem kannanir, úttektir og námsgögn. Hér undir fellur einnig ábyrgð stofnunarinnar á þátttöku í alþjóðlegum upplýsinganetum og rekstur, þróun og önnur umsjón með nauðsynlegum upplýsingakerfum og gagnagrunnum. Markmiðið er að koma fyrir á einum stað heildstæðu eftirlits- og matskerfi fyrir skólastarf í samvinnu við aðra sem safna upplýsingum um framkvæmd skólastarfs, svo sem skóla, Hagstofu Íslands, Samband íslenskra sveitarfélaga, rannsakendur í háskólum og aðra aðila. Upplýsingar, t.d. tölfraði og niðurstöður, þurfa að vera aðgengilegar og til þess fallnar að styðja við ákvarðanir í málum einstakra skóla, sveitarstjórnar, skólastiga og í skólakerfinu sem heild. Mikilvægt er að stofnunin leggi áherslu á að miðla sem viðast upplýsingum sem hún býr yfir og þekkingu starfsfólks sem hjá henni starfar. Hún á að hafa frumkvæði að því að kynna árangur og það sem horfir til framfara eða þyrfti að bæta. Framlag hennar þarf að vera mikils metið á öllum skólastigum af menntayfirvöldum, sveitarfélögum, rannsakendum, foreldrum sem öðrum þeim sem láta sig menntamál varða. Þannig er stuðlað að því að ákvarðanir stjórnvalda og annarra byggi á traustum upplýsingum til að efla og þroa menntakerfið á hverjum tíma og meta áhrif ákvarðana og stefnubreytinga í skólakerfinu.

Með d-lið er kveðið á um að Menntamálastofnun skuli hafa eftirlit og meta árangur af framkvæmd skolamála og bera saman við sett viðmið. Með því er í fyrsta lagi átt við að stofnunin annist framkvæmd samræmds námsmats og könnunarprófa sem kveðið er á um í grunnskólaþögum. Stofnunin mun taka við verkefnum Námsmatsstofnunar skv. 2. gr. laga um Námsmatsstofnun. Þau eru: a) að sjá um samningu, framkvæmd og úrvinnslu samræmdra prófa og könnunarprófa í grunn- og framhaldsskólum, b) að sjá um birtingu niðurstaðna samræmdra prófa gagnvart nemendum, skólum og fræðsluyfirvöldum og útgáfu heildaryfirlits með niðurstöðum í hverju prófi og prófpáttum eftir skólum og á landsvísu og öðrum upplýsingum sem skýra niðurstöður samræmdra prófa, c) að miðla upplýsingum til skóla um nýtingu og túlkun á niðurstöðum prófa í einstökum skólum þannig að þau nýtist til þróunar skólastarfs þar og d) vinna að námsmatsrannsóknum og samanburðarrannsóknum við árangur

skólastarfs í öðrum löndum. Menntamálastofnun ber að leggja aðalnámskrár til grundvallar samræmdum prófum og gera tillögur um breytingar á framkvæmd þannig að þau séu í samræmi við stefnu stjórnvalda, bæði hvað varðar framkvæmd skólastarfs samkvæmt aðalnámskrá og eftirlit með gæðum skólastarfs. Í öðru lagi er átt við að stofnunin annist undirbúning og framkvæmd lögbundins ytra mats á skólum samkvæmt ákvörðun ráðuneytisins. Stofnunin fer þannig ýmist með umsýslu og þróun eða annast framkvæmd úttekta og kannana samkvæmt áætlunum þar að lútandi. Hluti af þróun og undirbúningi úttekta er að velja mælikvarða og viðmið að því leyti sem þetta er ekki skilgreint í lögum, reglugerðum og aðalnámskrám. Markmiðið er að innan Menntamálastofnunar byggist upp þekking á aðferðum við að skipuleggja og gera úttektir og kannanir og kaupa slíka þjónustu af öðrum, eins og ráðuneytið hefur gert. Einnig er markmiðið að nýta aðrar upplýsingar, sem stofnunin aflar á grundvelli c-liðar, við mat á skólum. Námsmatsstofnun hefur nú þegar tekið við framkvæmd ytra mats fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla af ráðuneytinu en eftirfylgni með niðurstöðum ytra mats verður eftir sem áður í höndum ráðuneytisins.

Með e-lið er kveðið á um að Menntamálastofnun sjái til þess að nemendum í skyldunámi standi til boða vönduð og fjölbreytt námsgögn en jafnframt á öðrum skólastigum eftir því sem stofnuninni kann að verða falið með öðrum lögum. Hjá Menntamálastofnun mun áfram vera sinnt meginverkefni Námsgagnastofnunar sem felst í að útvega grunnskólum námsgögn. Menntamálastofnun ber að leggja gildandi aðalnámskrár til grundvallar námsgagnaútgáfu. Stofnunin skal hafa samráð við skóla og kennara og fylgjast með þróun og nýsköpun í námsgagnagerð.

Með f-lið er kveðið á um að Menntamálastofnun skuli fylgjast með og styðja við þróun og framfarir á málefnaviði stofnunarinnar. Í þessu felst að stofnunin aflar upplýsinga um, leggi mat á og miðli niðurstöðum verkefna og aðgerða sem horfa til nýbreytni og framfara og hafa sýnt sig að stuðla að auknum árangri í skólastarfi. Hér er t.d. átt við innlend og erlend verkefni við nám og kennslu í einstökum greinum, fagsviðum, í skipulagi og mótu skólastarfs sem lagt hefur verið mat á og unnt er að yfirfæra og aðlaga til að bæta skólastarf. Gert er ráð fyrir að stofnunin starfi náið með fagfólkum innan og utan skóla hvað þetta varðar og stuðli að auknu samstarfi þeirra um þróun skólastarfs. Stofnunin á einnig að styðja við rannsóknir í skólamálum án þess að stunda sjálf fræðilegar rannsóknir. Hún skal hvetja rannsakendur til að skoða gögn og upplýsingar sem hún aflar og nýta til að draga fram árangur, stöðu og kröfur um breytingar í skólakerfinu, enda eru rannsóknir og upplýsingar, sem aflað er af öðrum en stofnuninni, hluti af heildstæðu mats- og eftirlitskerfi um skólastarf. Stofnuninni er ætlað mikilvægt hlutverk við þróun skólastarfs og er gert ráð fyrir að hún verði í stöðugri þróun í síbreytilegu umhverfi, framsækin og sveigjanleg. Starfsemi stofnunarinnar ber að taka mið af alþjóðlegrum þróun í sambærilegum stjórnsýslu- og þjónustustofnunum annarra landa sem hafa svipað hlutverk. Þá er henni ætlað að vinna í anda stöðugra umbóta til að starfsemi stofnunarinnar verði skilvirk og nái tilætluðum árangri við að auka gæði menntunar hér á landi.

Með g-lið er kveðið á um að Menntamálastofnun veiti stjórvöldum, fagaðilum og almenningu upplýsingar og leiðbeiningar. Hér getur verið um að ræða svör við munnelegum og skriflegum fyrirspurnum um túlkun einstakra lagaákvæða og upplýsingar til sveitarfélaga og skóla um framkvæmd innra og ytra mats, leiðbeiningar til skóla og annarra aðila um framkvæmd á grundvelli aðalnámskráa, verklag við gerð skólanámskrár, leiðbeiningar um verklag og framkvæmd stofnunarinnar í einstökum verkefnum o.fl.

Að lokum er með h-lið kveðið á um að Menntamálastofnun skuli sinna öðrum verkefnum sem stofnuninni eru falin með lögum, reglugerðum eða samkvæmt ákvörðun ráðherra. Menntakerfi eru háð sífelldum breytingum og því er æskilegt að ný stofnun geti tekið við ýmsum verkefnum á sviði menntamála hratt og vel án þess að það kalli á lagabreytingar. Undir þetta geta til dæmis fallið ýmis verkefni sem ráðuneytið hefur hingað til sinnt en hafa að nokkru leytti verið utan yfirstjórnar- og almenns eftirlitshlutverks þess sem og verkefni til að fylgja eftir ýmsum þáttum menntastefnu svo og framkvæmd laga, reglugerða, aðalnámskráa og stjórnavaldfyrirmæla. Nefna má innritun í framhaldsskóla, viðurkenningar skóla á grunn- og framhaldsskólastigi, staðfestingu námsbrauta og námskráa í tilvikum beiðna um viðurkenningar skóla á grunn- og framhaldsskólastigi og í framhaldsfræðslu, leyfisveitingar, undanþágur og mat á menntun einstaklinga. Samkvæmt ákvæðinu getur ráðuneytið einnig haft frumkvæði að því að kalla eftir umsögn frá stofnuninni í þeim málum sem ráðuneytinu berast. Þá mætti einnig fela stofnuninni umsýslu nefnda, stjórna eða ráða sem hafa með höndum verkefni sem tengjast verkefnum stofnunarinnar.

Um 5. gr.

Vegna eðlis þeirra verkefna, sem stofnunin fer með, kemur hún til með að vinna með persónugreinanlegar upplýsingar svo sem einkunnir nemenda, námsferil þeirra og félagslega stöðu. Úrvínnsla persónugreinanlegra upplýsinga er forsenda þess að stofnunin geti unnið í samræmi við hlutverk sitt skv. 1. gr. frumvarpsins. Því er mikilvægt að veita stofnuninni heimild með lögum til að afla og vinna með slíkar upplýsingar.

Um 6. gr.

Í a-lið ákvæðisins er lagt til Menntamálastofnun verði veitt sama heimild og Námsmatsstofnun hefur nú skv. 4. gr. gildandi laga um Námsmatsstofnun til að semja við utanaðkomandi aðila um að sinna þjónustu sem stofnuninni er falið með lögum. Um val á samningsaðila gilda lög og reglur um opinber innkaup en 30. gr. laga um fjárréiður ríkisins nr. 88/1997 gildir almennt um samninga um rekstrarverkefni til lengri tíma en eins árs auk reglugerðar sem sett er með stoð í lagagreininni.

Í b-lið ákvæðisins er lagt til að Menntamálastofnun verði veittar hliðstæðar eftirlitsheimildir gagnvart skólum og aðrar eftirlitsstofnanir hafa samkvæmt lögum á því sviði sem þær starfa. Tilgangurinn er að tryggja að stofnunin fái aðgang að þeim upplýsingum sem lög og reglugerðir ætlast til að sé safnað vegna ytra eftirlits, að upplýsingarnar séu á samræmu formi og skilað á tilsettum tíma, einfalt sé að vinna með þær og miðla þeim áfram. Til þess að samnýta megi megnið af upplýsingum um skóla er öðrum stjórnvöldum og stofnunum, sem safna upplýsingum frá skólum, gert skylt að láta nýju stofnuninni í té það sem þær safna frá skólum án endurgjalds. Þetta gæti t.d. átt við um Samband íslenskra sveitarfélaga, Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og Hagstofu Íslands.

Í c-lið ákvæðisins kemur fram að stofnuninni er ætlað leggja próf og kannanir fyrir nemendur og birta upplýsingar um niðurstöður þeirra eftir skólum, sveitarfélögum, landshlutum og öðrum breytum sem kunna að skýra niðurstöður

Í d-lið er fjallað um að Menntamálastofnun skuli setja og birta reglur um afhendingu námsgagna. Ákvæðið er tilkomið vegna þess að námsgögn eru afhent án endurgjalds og mikilvægt að stofnunin geti stýrt hvernig gögnunum er miðlað og hvernig staðið er að úthlutun þessara gagna. Reglurnar geta til að mynda kveðið á um afgreiðslu á gögnum, magn o.fl. og geta tekið tillit til mismunandi stærða skóla. Réttur hvers skóla til að fá afhent námsgögn

ræðst af nemendafjölda, en heimilt er stofnuninni að ívilna fámennum skólum sem eru óhagstæðari rekstrareiningar.

Með e-lið er sambærilegt ákvæði og nú er í 3. gr. laga um námsgögn en þar er Námsgagnastofnun veitt heimild til að hafa námsgögn sem stofnunin dreifir til sölu á almennum markaði. Með framleiðslukostnaði er m.a. átt við höfundarlaun, prentun, umbrot og lagerkostnað. Þá er lagt til að stofnunin skuli halda fjárrreiðum vegna sölu á almennum markaði aðskildum frá því lögbundna hlutverki stofnunarinnar að leggja grunnskórum til námsgögn. Við framkvæmd þessa staflíðar skal stofnunin gæta að ákvæðum samkeppnislagu um fjárhagslegan aðskilnað vegna sölu á námsgönum á markaðslegum forsendum og lögbundnu verkefni um að leggja skólum til námsgögn. Við verðlagningu á námsgönum, sem seld eru á almennum markaði, ber að taka tillit til heildarkostnaðar við gerð efnisins. Réttur hvers skóla til að fá afhent námsgögn ræðst af nemendafjölda, en skv. f-lið er stofnuninni heimilt að ívilna fámennum skólum sem eru óhagstæðari rekstrareiningar.

Um 7. gr.

Í þessari grein er lagt til að Menntamálastofnun sé heimilt að afla sértekna og taka gjald fyrir sérþjónustu og þjónustu við gagnabeiðendur svo og vegna hagnýtingar á upplýsingakerfum hennar og þjónustu í því sambandi. Langmestur hluti ráðstöfunarfjár Menntamálastofnunar kemur úr ríkissjóði á grundvelli fjárlaga. Þá hefur Menntamálastofnun takmarkaðar sértekjur af sölu námsgagna og sérstakri þjónustu sem látin er í té þegar um er að ræða verkefni sem krefjast sérstaks undirbúnings gagna eða vinnu við gerð sérhæfðra skráa fyrir gagna-beiðendur. Meginreglan er sú að upplýsingar Menntamálastofnunar séu veittar án endurgjalds, aðallega á vef hennar, en eðlilegt þykir að kostnaði við prentun námsgagna sé mætt með sölu þeirra. Sviðu máli gegnir ef sú vinna sem Menntamálastofnun innir af hendi vegna sértaekra óska um gögn eða þjónustu er sérstaklega umfangsmikil og meiri eða sértaekari en felst í almennu hlutverki Menntamálastofnunar.

Um 8. gr.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um framkvæmd laganna.

Um 9. gr.

Með ákvæðinu er kveðið á um gildistöku. Lögin öðlast strax gildi að undanskildum 1., 3., 4., 5., 6. og 7. gr. sem munu ekki öðlast gildi fyrr en 1. júlí 2015. Hinn 1. júlí 2015 falla úr gildi lög um Námsmatsstofnun, nr. 168/2000, og I., II., og V. kafli laga um námsgögn, nr. 71/2007.

Um 10. gr.

Með ákvæðum þessum eru gerðar breytingar á öðrum lögum. Leitast er við að ráðherra verði gert heimilt að fela Menntamálastofnun að sinna verkefnum sem kveðið er á um í þessum lögum. Heimildarákvæðin eru til að sporna við að sækja þurfí lagastoð í hvert skipti sem stofnuninni verða falin verkefni.

Um ákvæði til bráðabirgða I.

Með ákvæðinu er m.a. kveðið á um heimild ráðherra til að skipa forstjóra Menntamálastofnunar frá gildistöku laganna. Forstjóra verður heimilt frá og með skipun sinni og fram

að þeim tíma sem stofnunin tekur til starfa að undirbúa starfsemi stofnunarinnar, t.d. að ráða starfsfólk.

Ákvæðið kveður einnig á um að störf þeirra embættis- og starfsmanna Námsgagna-stofnunar, Námsmatsstofnunar og eftir atvikum mennta- og menningarmálaráðuneytis, sem sinnt hafa þeim verkefnum sem heyra munu undir Menntamálastofnun, verði lögð niður 30. júní 2015.

Starfsfólk skal boðið nýtt starf það tímanlega að það geti hafið störf 1. júlí 2015. Þar sem ný stofnun tekur yfir verkefni þeirra stofnana sem að framan greinir, og eftir atvikum mennta- og menningarmálaráðuneytis, þarf ekki að auglýsa þau störf sem verða til hjá nýrri stofnun í samræmi við 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, heldur er gert ráð fyrir að starfsmenn sem nú sínna störfum hjá Námsgagnastofnun, Námsmatsstofnun og eftir atvikum mennta- og menningarmálaráðuneyti eigi forgang til starfa hjá stofnuninni. Vakin er athygli á því að fyrri störf verða lögð niður og viðkomandi hefur þá forgang til að ráða sig í nýtt starf hjá Menntamálastofnun og kunna starfsmenn því að þurfa að hlíta breytingum á starfi eða starfsstigi í samræmi við nýtt skipurit og starfslýsingu. Forstjóri Menntamálastofnunar verður eini embættismaðurinn sem skipaður verður til Menntamálastofnunar. Til skoðunar kom hvort beita ætti lögum um aðilaskipti, nr. 72/2002, en skv. 1. mgr. 1. gr. þeirra laga gilda þau um réttarstöðu starfsmanna við aðilaskipti að fyrirtæki eða hluta fyrirtækis innan Evrópska efnahagssvæðisins, í aðildarríki stofnsamnings Fríverslunar-samnings Evrópu eða í Færejum. Hins vegar var ekki talið rétt að beita ákvæðum laganna enda gilda löggin ekki um breytingar á skipulagi og starfsháttum stjórnavalda eða tilfærslu á verkefnum milli stjórnavalda, sbr. a-lið 2. mgr. 1. gr. laga nr. 72/2002. Í athugasemdum við 2. mgr. 1. gr. í frumvarpi því er varð að lögum nr. 77/2002 kemur fram að undanþága þessi sé byggð á c-lið 1. mgr. 1. gr. tilskipunar 2001/23/EB. Aðilaskipti á rekstri frá hinu opinbera til einkaaðila eða eftir atvikum frá fyrirtækjum til hins opinbera falla undir ákvæði frumvarpsins að uppfylltum öðrum ákvæðum. Með hliðsjón af framangreindu er ekki talið að ákvæði laga nr. 72/2002 eigi við í þessu tilviki. Þá barst ábending við vinnslu frumvarpsins um að Menntamálastofnun yrði lögaðili sem bæði færi með stjórnsýsluverkefni og verkefni á einkaréttarlegum grundvelli og því ættu lög um aðilaskipti, nr. 72/2002, við. Lagt var mat á hvort sú staðhæfing ætti við rök að styðjast en niðurstaðan var að engum vafa væri undir-orpið að um hreina stjórnsýslustofnun er að ræða, sbr. umfjöllun í kafla III.

Um ákvæði til bráðabirgða II.

Menntamálastofnun tekur við eigum, réttindum og skyldum Námsmatsstofnunar og Náms-gagnastofnunar 1. júlí 2015.

Fylgiskjal I.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti:

Mat á áhrifum frumvarpsins á fjárhag sveitarfélaga skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að þau verkefni sem Námsmatsstofnun og Námsgagnastofnun hafa nú með höndum færst til Menntamálastofnunar. Ær því ekki gert ráð fyrir áhrifum á fjárhag sveitarfélaganna vegna þeirrar breytingar á framkvæmd verkefna. Frumvarpið gerir ekki ráð fyrir að þeir sem sitja í fagráðum skv. 3. gr. frumvarpsins fái greidda þóknun. Verður því um að ræða einhvern kostnað hjá sveitarfélögum vegna vinnuframlags þeirra fulltrúa sveitarfélaga sem skipaðir kunna að vera til setu í fagráðum. Jafnframt þarf að liggja skýrt fyrir hvort Menntamálastofnun ætlar sveitarfélögum að greiða ferðakostnað þessara fulltrúa vegna funda í fagráðum. Þá kemur fram í b-lið 6. gr. frumvarpsins að hægt sé að krefja skóla og rekstraraðila þeirra um upplýsingar og gögn sem Menntamálastofnun telji nauðsynleg til að sinna eftirlitshlutverki sínu, á því formi sem óskað er og innan tiltekinna tímamarka. Samkvæmt ákvæðinu skal skylt að verða við þeirri kröfu án þess að greiðsla komi fyrir. Skylda til að veita upplýsingar hvílir nú þegar á sveitarfélögum á grundvelli ákvæða laga og reglugerða um ytra mat á leik- og grunnskólum. Hins vegar er ákvæðið almennt orðað og því ekki að fullu ljóst hvort kostnaðarauki mun hljótað af því. Af hálfu Sambands íslenskra sveitarfélaga er lögð áhersla á að opinberir aðilar samræmi sem mest sína upplýsingasöfnun frá sveitarfélögum um skólamál og á það einnig við um Menntamálastofnun.

Það er því niðurstaða ráðuneytisins að frumvarpið muni hafa í för með sér óverulegan kostnað fyrir sveitarfélög. Þessi niðurstaða ráðuneytisins hefur verið kynnt fyrir Sambandi íslenskra sveitarfélaga og gerir sambandið ekki athugasemd við hana.

Fylgiskjal II.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála:*

Umsögn um frumvarp til laga um Menntamálastofnun.

Með frumvarpi þessu er lagt til að komið verði á fót nýrrri stjórnsýslustofnun menntamála, Menntamálastofnun, sem leysi af hólmi Námsmatsstofnun og Námsgagnastofnun. Á nýja stofnunin að sinna þeim verkefnum sem Námsmatsstofnun og Námsgagnastofnun sinna nú auk þess sem stjórnsýsluverkefni verða flutt frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu til nýrrar stofnunar. Námsmatsstofnun hefur m.a. verið ætlað að annast framkvæmd samræmdra prófa auk könnunarprófa á grunn- og framhaldsskólastigi. Námsgagnastofnun hefur á hinn bóginn haft það hlutverk að leggja grunnskólum til námsgögn í samræmi við meginmarkmið náms og kennslu á grunnskólastigi auk þess að bera ábyrgð á gerð, útgáfu, framleiðslu og dreifingu eigin námsgagna. Með tilkomu Menntamálastofnunar verða verkefnin færð á eina hendi og mun stofnunin því hafa umsjón með námsgagnagerð, námsmati, greiningu og gæðamat. Nýtt fyrirkomulag þessarar starfsemi á að skerpa og styrkja stjórnsýslu menntamála, gæðastarf og þjónustu við skóla.

Einnig er fyrirhugað að fela stofnuninni að sinna tilteknum verkefnum sem ráðuneytið sinnir nú samkvæmt ýmsum lögum og eru því gerðar tillögur um breytingar á lögum á sviði fræðslumála. Frumvarpið felur ekki í sér nýjar skyldur á hendur stjórnsýslu menntamála eða útvíkkun á þjónustu heldur er fyrst og fremst um að ræða breytingar á stofnanakerfinu sem eiga að stuðla að bættri framkvæmd. Við mat á því hvort fýsilegt væri að setja á laggirnar Menntamálastofnun voru samlegðaráhrif verkefna sem sinnt er í þessum málaflokki skoðuð. Var niðurstaðan sú að það kynni að hafa jákvæð áhrif, bæði faglega og rekstrarlega, að þessum verkefnum yrði sinnt innan sömu stofnunarinnar. Einnig var horft til sambærilegra erlendra stofnana.

Í ákvæði til bráðabirgða er kveðið á um heimild ráðherra til að skipa forstjóra frá gildistöku laganna og að forstjóra verði heimilt frá og með skipun sinni og fram að þeim tíma þegar stofnunin tekur til starfa, 1. júlí 2015, að undirbúa starfsemi stofnunarinnar með því t.d. að ráða starfsfólk. Ákvæðið kveður einnig á um að störf þeirra starfsmanna Námsgagna-stofnunar, Námsmatsstofnunar og eftir atvikum mennta- og menningarmálaráðuneytis, sem sinnt hafa þeim verkefnum sem munu heyra undir Menntamálastofnun, verði lögð niður 30. júní 2015. Þessum starfsmönnum skal boðið nýtt starf hjá Menntamálastofnun en þeir gætu þurft að hlíta breytingum á starfi eða starfsstigi í samræmi við nýtt skipurit og starfslysingu.

Þá er í frumvarpinu kveðið á um að Menntamálastofnun verði heimilt að afla sértekna og taka gjald fyrir sérþjónustu. Þó svo að meginreglan sé sú að upplýsingar Menntamálastofnunar séu veittar án endurgjalds, aðallega á vef hennar, er talið eðlilegt að kostnaði við prentun námsgagna sé mætt með sölu þeirra.

Ekki liggur fyrir heildstæð rekstraráætlun fyrir sameinaða stofnun af hálfu mennta- og menningarmálaráðuneytis en lauslegt mat ráðuneytisins gefur til kynna að u.þ.b. 50 m.kr. hagræðing gæti náðst fram árlega við sameininguna, einkum vegna niðurlagningar stjórna, fækkunar forstöðumanna í einn, fækkunar starfsmanna í stoðþjónustu og tilfærslu starfsem-innar í húsnæði á einum stað. Ákveðið hefur verið að Menntamálastofnun verði staðsett undir einu þaki að Víkurhvarfi 3 í Kópavogi en þar er Námsgagnastofnun með aðsetur núna. Samkvæmt frumáætlun sparast 15 m.kr. árlega við það en á móti kemur að gera þarf breytingar á húsnæðinu sem Framkvæmdasýsla ríkisins hefur áætlað að kosti 38 m.kr. Þá er gert ráð fyrir að til geti fallið tímabundinn kostnaður vegna biðlaunarettar nokkurra starfsmanna sem gæti svarað til u.þ.b. 65 m.kr. þiggi þeir ekki starf hjá nýrrí stofnun. Gert er ráð fyrir að flutningar starfseminnar hafi nokkur einskiptisútgjöld í för með sér en ekki liggja fyrir nákvæmar tölur af hálfu mennta- og menningarmálaráðuneytis um þann kostnað. Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2015 var veitt 15 m.kr. tímabundin fjárveiting vegna sameiningarinnar. Reynsla undansfarinna ára sýnir að einskiptis sameiningarkostnaður sem fellur til áður en hagræðing kemur fram getur verið allnokkur. Hins vegar skilar rekstrarsparnaður sér vanalega innan árs frá því að breytingum er hrint í framkvæmd. Með því móti er einskiptis upphafskostnaður veginn upp áður en langt um líður og í framhaldinu nýtast þeir fjármunir sem sparast til annarra verkefna. Þar sem upphafskostnaður og ávinningur af sameiningu fellur ekki að öllu leyti til á sama tíma getur það falið í sér að fyrstu eitt til tvö árin myndist nokkur rekstrarhalli af starfseminni sem færst á milli ára þar til hann fjarar út.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið gerir ráð fyrir að það svigrúm sem myndast við sameininguna, nálægt 50 m.kr. á ári, geti nýst til að standa undir aukinni þjónustu stofnunarinnar eða til að setja aukna fjármuni í önnur verkefni á vegum ráðuneytisins. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er því ekki gert ráð fyrir að það hafi áhrif á útgjöld ríkissjóðs í teljandi mæli til lengri tíma litið.