



Minnisblað

Viðtakandi Allsherjar- og menntamálanefnd **Dagsetning** 14.11.2023
Sendandi Mennta- og barnamálaráðuneyti **Málsnúmer** MRN23110239

Vegna frumvarps til laga um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu (154. lögþ., 238. mál)

Inngangur

Allsherjar- og menntamálamálanefnd Alþingis hefur til meðferðar frumvarp til laga um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu.

Hér á eftir fer umfjöllun mennta- og barnamálaráðuneytis um umsagnir og erindi sem hafa borist nefndinni og ráðuneytið telur ástæðu til að bregðast við. Jafnframt er fjallað um atriði sem ráðuneytið vill koma á framfæri við allsherjar- og menntamálanefnd vegna málsins.

Almennt um erindi og umsagnir

Alls bárust 15 umsagnir um frumvarpið. Þar sem frumvarpið er endurflutt frá 153. löggjafarþingi eru sumar umsagnirnar efnislega sambærilegar þeim sem umsagnaráðilar veittu við fyrra þingmál og var svarað í minnisblaði mennta- og barnamálaráðuneytis, dags. 30. maí 2023.

Umsagnaraðilar til allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis eru almennt jákvæðir fyrir breytingunum. Þar má nefna Samband Íslenskra sveitarfélaga sem er fylgjandi nýrri stofnun og Öryrkjabandalag Íslands, Þroskahjálp, Félagsráðgjafafélag Íslands og Iðan fræðslusetur sem fjalla með jákvæðum hætti breytingarnar sem frumvarpið felur í sér.

Verkefni nýrrar þjónustustofnunar og verkaskipting milli stofnunarinnar og ráðuneytisins

Almennt

Skýr verkaskipting er ein af forsendum þess að vel takist til með nýja stofnun. Í undirbúningi málsins hefur mennta- og barnamálaráðuneytið rýnt verkefni Menntamálastofnunar og verkefni sem skólasamfélagið kallar eftir að sé sinnt af miðlægrri



Minnisblað

stofnun ríkisins. Byggir frumvarpið á endurskipulagningu núverandi verkefna sem á að tryggja að Miðstöð menntunar og skólabjónustu svigrúm til að sinna þjónustuhlutverki gagnvart skólakerfinu. Í því sambandi er vísað í umsögn Sambands Íslenskra sveitarfélaga þar sem kemur skýrt fram sú afstaða sambandsins að í starfsemi Menntamálastofnunar hafi formlegt stjórnsýsluhlutverk verið ráðandi en þjónustuhlutverkið ekki í forgrunni. Menntamálastofnun hafi því ekki náð að sinna því stefnumótunar-, stuðnings- og þjónustuhlutverki við skólakerfið sem væntingar voru uppi um við stofnun hennar.

Ný stofnun, breyting á hlutverki ráðuneytisins og niðurlagning Menntamálastofnunar sem boðuð er í frumvarpinu kallar á tilfærslu verkefna sem er umfangsmikil. Eðlilegt er að ekki sé með tæmandi hætti fjallað um öll verkefni í frumvarpinu enda er áhersla í umfjöllun gagnvart löggjafanum á lögbundin verkefni.

Hér á eftir er umfjöllun mennta- og barnamálaráðuneytis um verkefni sem sjónum er beint að í umsögnum með nánari skýringum á stöðu þeirra.

Námsgögn

Námsgögn eru umfjöllunarefni í nokkrum umsögnum. Félag Íslenskra bókaútgefenda (Fíbút), Samtök Iðnaðarins og Samtök menntatækniyrirtækja gagnrýna að í frumvarpinu sé ekki gengið lengra við breytingar á fyrirkomulagi útgáfu námsgagna. Sambærilegar athugasemdir komu fram í umsögnum þessara aðila við frumvarpið sem lagt var fram á 153. löggjafarþingi.

Vegna athugasemdanna voru gerðar breytingar á frumvarpinu áður en það var endurflutt á yfirstandandi þingi. Þessum breytingum á frumvarpinu er fagnað af Fíbút. Í umsögn Samtaka Iðnaðarins og Samtaka menntatækniyrirtækja er þó gerð athugasemd við að fallið hafi verið frá orðalagi í fyrri útgáfu frumvarpsins, þar sem nýrri stofnun var fallið að „sjá skólum fyrir vönduðum og fjölbreyttum námsgögnum á margs konar formi og styðja við notkun þeirra í skólum, m.a. með ráðgjöf, leiðsögn, námskeiðum og útgáfu leiðbeininga og fræðsluefnis." Lýsa samtökin áhyggjum yfir því að fallið hefur verið frá áherslu á fjölbreytt form námsefnis og það hlutverk stofnunnar að styðja við notkun þeirra í skólum. Þá má þess geta að breytingarnar sem gerðar voru á frumvarpinu eru gagnrýndar af Kennarasambandi Íslands og skólamálanefnd Félags grunnskólakennara á þeim forsendum eftirsjá sé af þeim breytingum sem lagðar voru til í fyrra frumvarpi.

Eins og umsagnir um frumvarpið bera með sér eru skiptar skoðanir um hlutverk nýrrar stofnunar þegar kemur að námsgögnum þvert á skólastig. Að mati mennta- og barnamálaráðuneytisins skiptir miklu að gefa hagsmunaaðilum tækifæri til frekari umræðu um þetta mikilvæga mál áður en ákvarðanir eru teknar sem varða stefnumótun um námsgögn. Sú umræða er þegar hafin, eins og fjallað er um m.a. í umsögn Fíbút. Ráðuneytið bendir á að sú umræða þarf ekki að haldast í hendur við þær breytingar sem felast í frumvarpinu og leggur áherslu á að farin verði sú leið sem lögð er til í frumvarpinu,



Minnisblað

þ.e. að Miðstöð menntunar og skólaþjónustu taki við verkefnum Menntamálastofnunar um námsgögn óbreyttum en að áfram sé unnið að frekari lagabreytingum um námsgögn sem lagðar verði fyrir Alþingi síðar á 154. löggjafarþingi.

Í tengslum við þessa umfjöllun er rétt að geta þess að í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga er fjallað um að mikilvægt sé að skoða nýtingu stafrænna lausna í skólasterfi en jafnframt var fjallað um þetta atriði í umsögn Reykjavíkurborgar við frumvarpið sem lagt var fram á 153. löggjafarþingi. Mennta- og barnamálaráðuneyti tekur undir mikilvægi þess að öryggi og gæði kennsluhugbúnaðar sé tryggt og að skynsamlegt sé að skoða hvernig miðlæg stofnun geti á landsvísu stutt við þessa þætti í skólum. Ráðuneytið gerir ráð fyrir því að þetta verði skoðað nánar í tengslum við endurskoðun lagaumhverfi námsgagna.

Framhaldsfræðsla

Í umsögn Samtaka Iðnaðarins og Samtaka menntatæknifyrirtækja er gagnrýnt að skýra þurfi betur hvert stjórnarsýsluverkefni Menntamálastofnunar sem tengjast framhaldsfræðslu fari. Þá er í umsögn ASÍ er lögð áhersla á að skýrt sé hvað verði um framgang þeirra verkefna Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins sem nú eru hjá Menntamálastofnun, þ.e. vottun námskráa framhaldsfræðslu og birtingu þeirra í námsskrárgrunni, viðurkenningu fræðsluaðila, aðferðafræði raunfærnimats og viðurkenning þess. Sambærilegar athugasemdir koma fram í umsögn Iðunnar fræðsluseturs.

Mennta- og barnamálaráðuneytið leggur áherslu á mikilvægi samstarfs og samræmis milli framhaldsfræðsluaðila og framhaldsskóla og á nú þegar í góðu samtali við félags- og vinnumarkaðsráðuneytið um það. Þjónustuhlutverk Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu er vel til þess fallið að styðja við þetta. Ný stofnun mun þannig geta þjónustað framhaldsfræðsluaðila þegar kemur að undirbúningi vottunar námsbrauta og viðurkenningu fræðsluaðila og veitt faglega ráðgjöf á sínu sviði til félags- og vinnumarkaðsráðherra, sem frá 1. febrúar 2022 hefur borið ábyrgð á vottun námsbrauta og viðurkenningu fræðsluaðila á grundvelli laga um framhaldsfræðslu. Þá er vakin athygli á því að þótt frumvarpið verði að lögum verður félags- og vinnumarkaðsráðherra áfram skv. 15. gr. laga um framhaldsfræðslu, nr. 27/2010 heimilt að semja við félag eða fela öðrum ríkisaðila verkefni við vottun námsbrauta og viðurkenningu fræðsluaðila.

Vegna ábendinga um að vafi kunni að vakna um gildi vottunar Menntamálastofnunar veltir mennta- og barnamálaráðuneytið upp hvort ástæða sé til að fjalla sérstaklega um að vottanir og viðurkenningar sem þegar hafi verið veittar haldi gildi sínu. Þetta væri hægt að gera með því að bæta við nýju ákvæði til bráðabirgða í lög um framhaldsfræðslu þess efnis. Slíkt ákvæði gæti hljóðað á þessa leið: „Vottanir námsbrauta og viðurkenningar fræðsluaðila sem Menntamálastofnun hefur gefið út halda gildi sínu við gildistöku laga þessara.“



Minnisblað

Iðn-, verk- og tækninám o.fl.

Í umsögnum Samtaka Iðnaðarins og Samtaka menntatæknifyrirtækja o.fl. er fjallað um mikilvægi stuðnings við iðn-, verk- og tækninám og að skýrt sé hvert verkefni tengdum þessum málaflokkum fari við gildistöku laganna.

Ráðuneytið fær ekki séð að vafi sé uppi um hvert framangreind verkefni fara. Verkefni sem fela í sér beitingu valds, t.d. staðfestingar námsbrautarlýsingar framhaldsskóla verða hjá mennta- og barnamálaráðuneyti, ásamt eftirliti og eftirfylgni. Stuðningur við skóla verður hjá Miðstöð menntunar og skólaþjónustu. Mennta- og barnamálaráðuneyti leggur áherslu á að meginmarkmiðið með því að setja á fót nýja stofnun Miðstöð menntunar og skólaþjónustu er styrkja möguleika til að veita framhaldsskólum miðlægan stuðning. Þar á meðal eru framhaldsskólar sem bjóða upp á iðn-, tækni- og verknám.

Greining og miðlun upplýsinga

Í umsögn Iðunnar fræðsluseturs er m.a. lýst mikilvægi þess að betur verið hugað að greiningu og miðlun upplýsinga í mennta- og barnamálaráðuneyti, einkum þegar kemur að framkvæmd iðn- og starfsnáms. Þá er í umsögn Samtaka Iðnaðarins og Samtaka menntatæknifyrirtækja lýst efasemdum með að það fyrirkomulag sem lagt er til í frumvarpinu nái því markmiði að bæta menntakerfið með gæða gögnum sem skerpa á stefnumörkun og árangursmæla.

Mennta- og barnamálaráðuneytið leggur áherslu á að innan ráðuneytisins stendur yfir metnaðarfull uppbygging þegar kemur að söfnun, greiningu og miðlun upplýsinga um börn og ungmenni, þ.m.t. á sviði menntamála. Einn af helstu hvötunum að baki frumvarpinu er tryggja að slík uppbygging geti farið fram.

Skólaþjónusta

Í umsögnunum, þ.m.t. Kennarasambands Íslands, er fjallað um hlutverk nýrrar stofnunar í skólaþjónustu. Vegna þeirra leggur mennta- og barnamálaráðuneytið áherslu á að samráð um nýju heildarlög um skólaþjónustu er í fullum gangi og ekki búið að komast að niðurstöðu um tillögur að lykilþáttum í nýju fyrirkomulagi. Liður í heildarendurskoðun skólaþjónustu er að skilgreina nýtt hlutverk stofnunarinnar og er því viðbúið að frumvarp til nýrra laga um skólaþjónustu feli í sér tillögur að breytingum á hlutverki Miðstöð menntunar og skólaþjónustu. Rétt er að taka fram að sú vinna kemur inn á hlutverk stofnunarinnar í skólaþróun, en í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga kemur m.a. fram að sambandið sakni umfjöllunar um skólaþróun þegar kemur að verkefnum stofnunarinnar.

Þá er rétt að fram komi að mennta- og barnamálaráðuneytið telur mjög mikilvægt að ný stofnun verði sett á fót og hefji störf áður en gerðar verði breytingar á lögum um skólaþjónustu. Breytingar á stofnunum taka tíma og mikilvægt að stofnunin fái svigrúm til að setja uppbygginguna af stað áður en ný verkefni skólaþjónustu koma til. Þá má benda á að reynsla mennta- og barnamálaráðuneytisins af innleiðingu laga um samþættingu



Minnisblað

Þjónustu í þágu farsældar barna sýnir mikilvægi þess að búið sé að gera breytingar á stofnanauppbyggingu áður en stórum stefnubreytingum er hrint í framkvæmd.

Frístundastarf

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga kemur fram að sambandið telji að hlutverk Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu nokkuð óljóst þegar kemur að hlutverki stofnunarinnar varðandi frístundastarf.

Vegna þessarar ábendingar vill mennta- og barnamálaráðuneytið koma á framfæri að lög á sviði mennta- og fræðslumála marka ytri ramma Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu. Eins og kemur fram í greinargerð með frumvarpinu er þetta rammi sem gert er ráð fyrir að taki breytingum eftir því sem lög á málefnasviðinu og skipting stjórnarmálefna milli ráðuneyta breytist.

Að því er varðar frístundastarf leggur ráðuneytið áherslu á að Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu á að geta stutt við öll verkefni sem skilgreind eru í gildandi lögum um grunnskóla. Þar eigi ekki að takmarka stuðninginn við frístundaheimili. Þar sem Samband íslenskra sveitarfélaga telur þetta ekki skýrt í frumvarpinu telur mennta- og barnamálaráðuneytið að vel færi á því að um þetta væri fjallað í nefndaráli allsherjar- og menntamálanefndar.

Samráð við haghafa

Í umsögn Kennarasambands Íslands eru áréttaðar fyrri athugasemdir sambandsins um samráð við haghafa. Þar kemur fram sú afstaða sambandsins að formlegt aðhald og samráðsskylda stofnunarinnar sé óljós. Í fyrri umsögn hafði sambandið lagt til stýrihóp með aðkomu lykilaðila í íslensku skólasamfélagi til að styðja við nýja stofnun.

Mennta- og barnamálaráðuneytið leggur áherslu á að menntakerfið er ein mikilvægasta stoð samfélagsins og hefur snertifleti við mjög marga hagaðila. Reglulegt og virkt samráð Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu við þessa aðila er forsenda þess að stofnunin muni ná þeim árangri sem að er stefnt. Eins og að nokkru leyti er gerð er grein fyrir í minnisblaðs ráðuneytisins til allsherjar- og menntamálanefndar, dags. 30. maí 2023, er sú leið sem lögð er til í frumvarpinu byggð á því að eiga þurfi samráð við fjölbreyttan hóp haghafa. Í því sambandi er bent á að upptalningin í 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins, þar sem fjallað er um samráð við „skóla og aðra aðila, félög, samtök og stofnanir“ nær til þessara fjölbreyttu hópa, þar á meðal samtaka kennara og annars starfsfólks skóla og foreldra, svo einhverjir hópar séu nefndir. Að mati ráðuneytisins verður markmiðum um breitt samráð ekki náð með því að telja upp fulltrúa tiltekinna hagaðila sem myndi stjórn eða stýrihóp fyrir stofnunina.

Í tengslum við framangreint vekur ráðuneytið jafnframt athygli á því að í umsögn Öryrkjabandalags Íslands er lagt til að kveðið verði á um samstarf GeðheilsuMiðstöðvar



Minnisblað

barna við Miðstöð menntunar og skólaþjónustu. Því er rétt að fram komi að ákvæði 3. mgr. 3. gr. frumvarpsins fjallar um samstarf milli stofnana sem heyra undir mennta- og barnamálaráðherra. Geðheilsumiðstöð barna er starfrækt á vegum Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins og lýtur yfirstjórn heilbrigðisráðherra. Ráðuneytið leggur áherslu á mikilvægi samvinnu milli þjónustuveitenda þvert á málefnasvið ráðherra en sú samvinna getur þó ekki verið undir sömu formerkjum og samvinna milli stofnana sama ráðherra. Telur ráðuneytið því ekki rétt að skilgreina samvinnu við Geðheilsumiðstöð barna með þeim hætti sem Öryrkjabandalagið leggur til.

Umsögn Persónuverndar

Í umsögn Persónuverndar eru gerðar athugasemdir í nokkrum liðum en þær eru að efni til samhljóða athugasemdum í umsögn stofnunarinnar við frumvarp til laga um Mennta- og skólaþjónustustofu. Vísar mennta- og barnamálaráðuneytið til minnisblaðs ráðuneytisins til allsherjar- og menntamálanefndar, dags. 30. maí 2023, þar sem farið er yfir þessar athugasemdir Persónuverndar og þeim svarað efnislega. Mennta- og barnamálaráðuneytið ítrekar matið, sem kemur fram í umsögn ráðuneytisins, að ekki sé ástæða til frekari viðbragða við umsögn Persónuverndar um frumvarpið.

Niðurlagning starfa hjá Menntamálastofnun

Í umsögnum stéttarfélaganna Bandalags háskólamanna (BHM), Kennarasambands Íslands, Félagsráðgjafafélags Íslands, BSRB og Sameykis er gerð athugasemd við ákvæði í frumvarpinu þar sem lagt er til að öll störf hjá Menntamálastofnun verði lögð niður og ný störf auglýst laus til umsókna. Félögin hafa flest lýst þeirri afstöðu áður í tengslum við samráð um áform um lagasetningu og frumvarpsdrög, að unnt sé að ná fram þeim markmiðum sem að er stefnt með frumvarpinu með vægari aðgerðum gagnvart starfsfólki. Er þá einkum litið til þess að bjóða starfsfólki Menntamálastofnunar forgang að störfum hjá nýrri stofnun og mennta- og barnamálaráðuneyti.

Af þessu tilefni áréttar mennta- og barnamálaráðuneytið það mat ráðuneytisins, sem kemur fram í kafla 3.9. í frumvarpinu, að þær breytingar sem verða á verkefnum með tilkomu nýrrar stofnunar séu þess eðlis að ekki er unnt að fara vægari leið gagnvart starfsfólki Menntamálastofnunar en að leggja niður störf þeirra og auglýsa ný störf laus til umsókna. Hér er litið til þeirra áherslubreytinga sem verður á verkefnum sem flytjast frá Menntamálastofnun til Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu, m.a. með áherslu á þjónustu við vettvang og sérþekkingu á ákveðnum hópnum barna, og þess að verkefni flytjast til mennta- og barnamálaráðuneytis þar sem þau verða endurskipulögð og endurskilgreind út frá verkefnum starfsfólks sem þar eru fyrir.



Minnisblað

Ráðuneytið bendir á að ef farin yrði sú leið að bjóða starfsfólki Menntamálastofnunar forgang að störfum hjá Miðstöð menntunar og skólaþjónustu og mennta- og barnamálaráðuneytinu myndu ekki allir fá störf sem eru sambærileg við þau sem starfsfólk sinnir nú, t.d. vegna þess að verkefnum er skipt upp milli nýrrar stofnunar og ráðuneytis, þar sem þegar eru til staðar starfsmenn með ákveðna færni, og að áherslubreyting verkefna kallar á annars konar hæfni. Er því fyrirséð að við þær aðstæður yrði hætta á því að segja þyrfti upp fólki sem myndi nýta sér forgang til nýrra starfa.

Í þeirri leið sem lögð er til í frumvarpinu felst að ný störf hjá mennta- og barnamálaráðuneyti og nýrri Miðstöð menntunar og skólaþjónustu verða auglýst laus til umsóknar um leið og löggin verða birt. Tryggir það að allir sem hafa áhuga á störfunum hafa möguleika á að sækjast eftir þeim. Mikil áhersla verður lögð á að ljúka þeim ráðningarferlum sem fyrst til að tryggja fyrirsjáanleika fyrir starfsfólk Menntamálastofnunar um áframhaldandi störf. Vegna ummæla í umsögn BHM tekur ráðuneytið fram að ef frumvarpið verður að lögum mun við birtingu laganna liggja fyrir hvenær starfslok starfsfólks Menntamálastofnunar verða og mun þeim þá vera tilkynnt um uppsögn ráðningarsamnings með uppsagnarfresti.

Í samtölum við starfsfólk Menntamálastofnunar og fulltrúa stéttarfélaganna hefur mennta- og barnamálaráðuneytið fengið ábendingar um leiðir til að draga úr áhrifum á niðurlagningu starfa gagnvart starfsfólki Menntamálastofnunar. Hér er einkum litið til yfirfærslu réttinda starfsfólks Menntamálastofnunar, sem ráðið verður til starfa hjá Miðstöð menntunar og skólaþjónustu og mennta- og barnamálaráðuneyti. Ráðuneytið telur eðlilegt að svo sé, t.d. að starfsfólk veikindarétti sem það hefur áunnið sér í starfi hjá Menntamálastofnun og sömu möguleikum á að fá námsleyfi. Þar sem um er að ræða kjarasamningsbundin réttindi telur ráðuneytið ekki nauðsynlegt að kveðið sé á um þessi réttindi í lagatexta en að vel fari á því að allsherjar- og menntamálanefnd taki yfirfærslu réttinda til umfjöllunar í nefndaráli.

Ábending mennta- og barnamálaráðuneytis um gildistöku

Í frumvarpinu er lagt til að ný stofnun taki til starfa 1. mars 2024, eða eftir rúma þrjá mánuði. Þótt búið sé að vinna mikla undirbúningsvinnu fyrir nýja stofnun getur formlegur undirbúningur, þ.m.t. auglýsing nýrra starfa, ekki hafist fyrr en Alþingi hefur ákveðið að setja hina nýju stofnun á fót. Að því gefnu að málið verði afgreitt úr allsherjar- og menntamálanefnd innan skamms telur mennta- og barnamálaráðuneyti rétt að gildistöku laganna verði breytt á þann hátt að ný stofnun verði sett á fót 1. apríl 2024. Hefur ráðuneytið hér í huga orlofstímann í kring um jólin og að koma til móts við starfsfólk Menntamálastofnunar sem hefði rýmri tíma til að aðlagast breytingunum. Óskar ráðuneytið eftir því að allsherjar- og menntamálanefnd taki tillit til þessarar ábendingar.