

Kópavogi, 13. febrúar 2015

**Efni:** Umsögn um frumvarp til laga um Menntamálastofnun, þingmál 456.

Eins og fram kemur í athugasemdum með frumvarpinu sendi starfsfólk Námsgagnastofnunar athugasemdir til mennta- og menningarmálaráðuneytis við drögum að umræddu frumvarpi. Eftirfarandi athugasemdir byggja að mestu á þeim.

**2. gr.**

Vald forstjóra samkvæmt þessari grein er afar víðtækt og teljum við nauðsynlegt að setja inn í lögín ákvæði til valddreifingar, sjá athugasemd við 3. gr.

Lagt er til að í lok annarrar greinar komi eftirfarandi málsgrein: Kostnaður við rekstur Menntamálastofnunar greiðist úr ríkissjóði eftir því sem ákveðið er í fjárlögum.

**3. gr.**

Hér teljum við brýnt að kveða á um það í lagagreininni sjálfri á hvaða sviðum fagraðin skuli starfa og að í þau sé skipað samkvæmt tilnefningum frá þeim hagsmunaaðilum sem tilgreindir eru í athugasemdum með þessari grein frumvarpsins.

**4. gr.**

Við a-lið bætist: ... sem heyra undir starfssvið Menntamálastofnunar.

Með hliðsjón af því sem segir í inngangi athugasemda með frumvarpinu þarf að kveða fastar að í sambandi við tilgreind verkefni Menntamálastofnunar. Þar þarf að koma fram að hlutverk stofnunarinnar sé að bera ábyrgð á gerð, útgáfu, framleiðslu og dreifingu námsgagna sem hún framleiðir í samræmi við 3. gr. núgildandi laga um námsgögn nr. 71/2007. Þetta verði nýr liður og komi strax á eftir e-lið.

**6. gr.**

e-liður: Hann hljóði þannig: hafa námsgögn sem stofnunin **framleiðir** og dreifir til skóla einnig til sölu á almennum markaði. Orðinu „framleiðir“ verði bætt inn.

**Bráðabirgðaákvæði**

Starfsfólk Námsgagnastofnunar krefst þess að þessu ákvæði verði breytt í þá veru að störf verði **ekki** lögð niður og ný störf hjá Menntamálastofnun boðin þar sem slíkt ákvæði setur áunnin réttindi þess í

uppnám. Réttindi sem starfsfólk hefur áhyggjur af að skerðist og tengjast bráðabirgðaákvæðinu (dags. 10. okt. 2014) eru einkum:

- starfsaldursréttindi
- lífeyrisréttindi – þeir sem eru í B-deild LSR vilja vera þar áfram
- biðlaunaréttindi
- símenntunarréttur/réttur til námsleyfis
- réttindi sem kveðið er á um í stofnanasamningi
- orlofsréttindi

Starfsfólk telur ekki annað koma til greina en að jafnræðisreglu sé fylgt og að það sitji við sama borð og aðrir ríkisstarfsmenn þar sem sambærilegar breytingar hafa verið gerðar. Fylgja ber fordæmisgefandi ráðstöfunum í þessu samhengi, þar má vísa til stofnunar Samgöngustofu, sameiningar á skattstofum og sameiningar sýslumannsembætta.

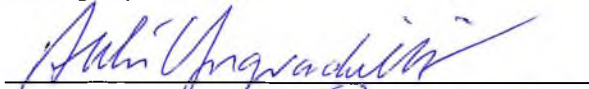
Þá má einnig benda á að þegar Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála var lögð niður með lögum um Námsmatsstofnun nr. 168/2000 segir í ákvæði til bráðabirgða: „Starfsmenn Rannsóknastofnunar uppeldis- og menntamála, við gildistöku þessara laga, skulu halda óbreyttum starfskjörum.“

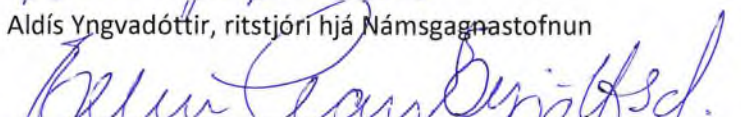
Bent skal á að þau stéttarfélög sem starfsfólk Námsgagnastofnunar tilheyrir hafa bæði gert alvarlegar athugasemdir við bráðabirgðaákvæði frumvarpsins til mennta- og menningarmálaráðuneytis. Þau eru Fræðagarður (BHM) og SFR. Þar er lýst áhyggjum vegna áunninna réttinda starfsfólks.

Að lokum má benda á að einn af starfsmönnum Námsgagnastofnunar sendi kvörtun til Umboðsmanns Alþingis vegna stjórnarsýslulegra annmarka á framkvæmd mennta- og menningarmálaráðuneytis við undirbúning að stofnun Menntamálastofnunar. Undirbúningurinn hefur staðið yfir í marga mánuði og ýmsum framkvæmdum verið hrundið af stað án þess að fyrir liggi lagastoð, þ.e. lög um Menntamálastofnun sett af Alþingi.

Umboðsmaður Alþingis tók kvörtunina til meðferðar og óskaði eftir svörum frá mennta- og menningarmálaráðuneyti fyrir 19. janúar sl. Þau svör hafa ekki borist umboðsmanni þegar þetta er ritað.

Virðingarfyllst,

  
Aldís Yngvadóttir, ritstjóri hjá Námsgagnastofnun

  
Ellen Klara Eyjólfsson, kynningarstjóri Námsgagnastofnunar



Nefndasvið Alþingis  
Allsherjar- og menntamálanefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 18. febrúar 2015.  
Tilvísun: 201501-0019

### **Frumvarp til laga um Menntamálastofnun, 456. mál.**

Alþýðusamband Íslands hefur fengið til umsagnar frumvarp til laga um Menntamálastofnun, 456. mál. Með frumvarpinu er kveðið á um stjórnslustofnun sem sinni ýmsum verkefnum á sviði menntamála á öllum skólastigum. Stofnunin leysir af hólmi Námsmatsstofnun og Námsgagnastofnun, auk verkefna sem ráðherra kann að fela stofnuninni.

Alþýðusamband Íslands telur að sameining Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar og þeirri uppstokkun sem því fylgir feli í sér tækifæri til að styðja við og efla upplýsinga- og gæðastarf og fagmennsku í skólastarfi. Um það eru gefin ákveðin fyrirheit í frumvarpinu og athugasemdum með því.

Þegar drög að frumvarpinu voru upphaflega kynnt á vef mennta- og menningarmálaráðuneytisins var á það bent að hlutverk nýrrar stofnunar væri ekki nægilega vel skilgreint og um margt óljóst m.a. í samhengi við hlutverk annarra aðila á sviði menntamála. Einnig var bent á að valdheimildir ráðherra væru of miklar. Að einhverju leyti hefur verið tekið tillit til þessara ábendinga og athugasemda, en þó ekki nema að hluta. Eftir stendur að verkefni stofnunarinnar og umfang eru um margt mjög óljós.

Í ljósi þess sem segir hér að framan vill Alþýðusamband Íslands koma á framfæri eftirfarandi ábendingum og athugasemdum:

Í frumvarpinu er hlutverk Menntamálastofnunar enn nokkuð óljóst hvað varðar m.a.



umfang. Nauðsynlegt er að úr þessu verði bætt, bæði til að starfsemin verði hnitmiðuð og skýr og til að hlutverk hennar sé öllum ljóst. Þannig er mikilvægt að uppbygging nýrrar stofnunar og yfirfærsla verkefna til hennar verði ekki til að draga úr eða skaða það starf sem nú er unnið á sviði menntunar og sannað hefur gildi sitt. Hér ber ekki síst að horfa til þess góða starfs sem nú er unnið að á sviði iðn og starfsmenntunar og framhaldsfræðslu. Bent skal á að nýrri stofnun er ætlað hlutverk á öllum skólastigum og einnig á sviði framhaldsfræðslu, ef ráðherra hverju sinni kýs svo, sbr. 10. grein frumvarpsins. Mikilvægt að allar þær breytingar sem kunna að verða á umsýslu ýmissa verkefna verði unnar í góðu samráði og samstarfi við þá aðila sem málið varðar helst. Hér ber sérstaklega að hafa í huga framhaldsfræðsluna sem byggð hefur verið upp í góðu samstarfi aðila vinnumarkaðarins og stjórnvalda, starfsgreinaráðin og önnur verkefni er tengjast eflingu iðn- og starfsmenntunar.

- Það fyrirkomulag sem nú er til staðar varðandi umsýslu með starfsgreinaráðum, námssamninga og sveinsprófa, sem IÐAN og Fræðsluskrifstofa rafiðnaðarins sinna, byggir á öfluggu samstarfi aðila vinnumarkaðarins. Tilfærsla framangreindra verkefna til Menntamálastofnunar væri klárlega til þess fallin að skaða framkvæmd og það uppbyggingarstarf sem unnið hefur verið á undanförunum árum til eflingar iðn- og starfsnáms með auknu samstarfi samtaka launafólks og atvinnurekenda og ríkari ábyrgð á framkvæmdinni.
- Með 10. grein frumvarpsins fær ráðherra heimild til að færa verkefni Fræðslusjóðs og Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins til Menntamálastofnunar eða annarrar ríkisstofnunar. Af hálfu ráðuneytisins hefur verið áréttað að ekki standi til að breyta núverandi framkvæmd. Mikilvægt er að tekin verði af öll tvímæli um að núverandi fyrirkomulag skuli standa í öllum atriðum og engar breytingar verði gerðar nema í samráði við aðila vinnumarkaðarins. Þannig verði virt sú staðreynd, að uppbygging og þróun framhaldsfræðslunnar hefur öðru fremur, byggt á góðu og farsælu samstarfi aðila vinnumarkaðarins og stjórnvalda sem felur í sér mikil verðmæti eins og kemur fram í nýlegri [úttekt Capacent á framhaldsfræðslunni](#) og könnun sömu aðila á meðal [notenda framhaldsfræðslunnar](#).
- Fagráð stofnunarinnar, sbr. 3. grein verður að endurspegla alla þá sem beint og óbeint koma að uppbyggingu menntakerfis okkar, hvort sem er innan skólakerfisins, framhaldsfræðslunnar eða atvinnulífsins.

Í ljósi framanritaðs styður Alþýðusamband Íslands að frumvarp það sem hér er til



Alþýðusamband Íslands

umfjöllunar verði samþykkt, að því gefnu að tekið verði fullt tillit til þeirra ábendinga og athugasemda sem settar hafa verið fram, tekin af öll tvímæli um hvert hlutverk Menntamálastofnunar á að vera og hvaða verkefnum hún á að sinna um leið og viðurkennt verður það góða starf sem unnið er af öðrum aðilum á sviði iðn og starfsmenntunar og framhaldsfræðslu.

Virðingarfyllt,

F.h. Alþýðusambands Íslands

Halldór Grönvold,

aðstoðarframkvæmdastjóri ASÍ

Skrifstofa Alþingis  
Allsherjar- og menntamálanefnd  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 16. febrúar 2014

**Efni:** Umsögn um frumvarp til laga um Menntamálastofnun, þingskjal 700 - 456. mál.

Ég rita þessa umsögn sem forstöðumaður Námsmatsstofnunar og settur forstjóri Námsgagnastofnunar. Við undirbúning umsagnarinnar leitaði ég eftir sjónarmiðum starfsmanna beggja stofnananna á opnum fundum. Umsögn þessi endurspeglar þó fyrst og fremst afstöðu undirritaðs og er að einhverju leyti viðbrögð við þeim athugasemdum sem þegar hafa fram komið við frumvarpið m.a. frá starfsmönnum Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar. Starfsmennirnir gerðu athugasemdir við frumvarpið þegar það var í vinnslu í mennta- og menningarmálaráðuneyti og munu væntanlega senda sjálfstætt umsagnir til allsherjar- og menntamálanefndar.

Almennt tel ég að með frumvarpi um Menntamálastofnun séu lögð drög að stóru framfaraskrefi í þróun stjórnsýslu og þjónustu í menntamálum hér á landi. Stofnuninni er samkvæmt frumvarpinu ætlað viðtækt hlutverk og mun sinna fjölbreyttum verkefnum. Þar með skapast möguleikar á að tengja betur saman starfsemi sem áður var aðskilin en getur eflt hvor aðra og gert kleift að nýta betur þekkingu og fjármagn til að bæta þjónustu í menntamálum. Það er kostur við frumvarpið að það gerir ráð fyrir einföldum en sveigjanlegum lagaramma sem gerir kleift að móta starfsemi stofnunarinnar í samræmi við breytilegar þarfir í menntakerfinu.

### **1.-3. gr. frumvarps: Stjórnun og stjórnsýsluleg staða**

Sú gagnrýni hefur komið fram að stjórnsýsluleg staða Menntamálastofnunar gagnvart mennta- og menningarmálaráðuneyti, eins og hún er skilgreind í frumvarpinu, kunní að veikja sjálfstæði hennar. Einnig að forstjóra kunní að vera falin of mikil völd þar sem ekki er sett stjórn yfir stofnunina og að hann hafi sjálfðæmi um skipan fagráða.

Flest fagráðuneyti hér á landi hafa nú á sínum vegum undirstofnanir sem sinna ýmsum framkvæmdaverkefnum, svo sem Umhverfisstofnun, Landlæknir og Samgöngustofu. Ekki verður séð að rök séu fyrir því stjórnun og stjórnsýsluleg staða Menntamálastofnunar eigi að vera með öðrum hætti en engin stjórn er yfir ofangreindum stofnunum og heyra þær beint undir ráðuneyti. Þær heimildir sem veittar eru í frumvarpinu til eftirlits og gagnaöflunar svipar einnig til heimilda sem þær stofnanir sem nefndar eru hér að ofan hafa.

Þess má geta að fram til ársins 1990 starfaði á vegum menntamálaráðuneytis skólaþróunardeild sem gegndi sjálfstæðu hlutverki við þróun námskrár og innleiðingu hennar og var skipulagslega aðskilin frá

ráðuneytinu. Áður hafði starfað í tengslum við ráðuneytið skólarannsóknadeild sem hafði meðal annars það hlutverk að þróa nýtt námsefni fyrir grunnskóla og vera leiðandi í námskrágerð. Það eru því fordæmi fyrir því að hér á landi starfi stjórnáslueining sem heyrir undir menntamálaráðuneyti en hefur sjálfstætt hlutverk.

Hvað varðar skipan fagráða þá er ljóst að aðilar svo sem sveitarfélög, háskólar og samtök skólastjórnenda, kennara, nemenda og foreldra hafa ríka hagsmuni af starfsemi Menntamálastofnunar. Að mati undirritaðs kæmi til greina að skilgreina sérstaklega samráðsvettang þessara aðila við stofnunina. Hvað varðar skipan fagráða almennt þá er æskilegt að sveigjanleiki sé í samsetningu þeirra og starfi og að þar ráði fagleg sjónarmið fyrst og fremst hverjir veljast þar til setu.

Menntamálastofnun á sér skýra fyrirmynd erlendis en flest þau lönd sem Íslendingar bera sig saman við í menntamálum hafa komið á fót sambærilegum stofnunum. Hlutverk slíkra stofnana hefur vissulega tekið breytingum en flestar eiga það sammerkt að fást við mat á skólastarfi, þróunarverkefni sem tengjast námskrám og innleiðingu þeirra auk greiningar og rannsókna á skólakerfinu. Sem dæmi má nefna að Utdanningsdirektoratet í Noregi gegnir mjög svipuðu hlutverki og Menntamálastofnun er ætlað í frumvarpinu. Stjórnásluleg staða norsku stofnunarinnar er einnig mjög svipuð en hún heyrir beint undir ráðuneyti menntamála og hefur ekki sjálfstæða stjórn.

#### **4. gr. frumvarps: Verkefni og hlutverk**

Bent hefur verið á að frumvarpið geri ráð fyrir að verkefni sem stofnunin eigi að sinna séu ekki nægilega vel skilgreind og að umfang þeirra verði mögulega mikið. Slíkt geti bitnað á þeim verkefnum sem nú eru á vegum Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar og eigi það sérstaklega við um hlutverk þeirra síðarnefndu í námsgagnagerð.

Ísland hefur þá sérstöðu að námsgagnagerð fyrir grunnskóla er hér nær alfarið á vegum ríkisins og hefur Námsgagnastofnun séð um gerð og dreifingu námsgagna. Með lögum um námsgögn frá árinu 2007 voru stigin ákveðin skref til að draga úr miðstýringu í námsgagnagerð með stofnun námsgagnasjóðs, sem gerir grunnskólum kleift að kaupa námsgögn beint frá öðrum en Námsgagnastofnun, og einnig var settur á fót sérstakur þróunarsjóður námsgagna.

Sú ábending að með frumvarpi um Menntamálastofnun sé þrengt að því hlutverki sem Námsgagnastofnun hefur haft í gerð og dreifingu á námsgögnum til grunnskóla snýr annars vegar að því að Menntamálastofnun fái breytt hlutverk hvað varðar námsgögn og hins vegar að því að námsgagnagerð fái minna vægi þegar stofnuninni eru falin önnur ótengd verkefni.

Hvað varðar það atriði að námsgagnagerð fái minna vægi í Menntamálastofnun þá er ljóst að haga þarf skipuriti stofnunarinnar þannig að námsgagnagerð og miðlun fái þar vel skilgreinda stöðu miðað við umfang þeirrar starfsemi. Einnig þarf að vera skýrt að það fjármagn sem ætlað er til námsgagnagerðar verði ekki skert vegna aukins umfangs annarrar starfsemi. Til greina kæmi að stofnunin gerði með opinberum hætti grein fyrir fjárreiðum vegna námsefnisgerðar.

Breytt hlutverk Menntamálastofnunar hvað varðar námsgagnaútgáfu verður ekki lesið beint úr frumvarpinu en stofnuninni er í 4. gr. falið „... að sjá nemendum í skyldunámi fyrir vönduðum og fjölbreyttum námsgögnum...“. Að mati undirritaðs verður framtíðarfyrirkomulag námsgagnaútgáfu á Íslandi ekki leyst með lögum um Menntamálastofnun heldur væri æskilegt að fljótlega fari fram endurskoðun á lögum um námsgögn frá árinu 2007 og að þar verði fjallað um hlutverk ríkisins í

námsgagnaútgáfu. Slík endurskoðun væri byggð á greiningu og stefnumótun um þennan málaflokk sem næði til hlutverks Menntamálastofnunar, aðkomu sveitarfélaga, námsgagnasjóðs og þróunarsjóðs námsgagna. Einnig þarf í stefnumótun að taka tillit til nýlegra breytingar á lögum um framhaldsskóla þar sem gert er ráð fyrir rafrænni miðlun námsgagna á því skólastigi. Miklar breytingar eru fyrirsjáanlegar í útgáfu og miðlun námsgagna með nýjum kennsluháttum og hraðri þróun stafrænnar tækni sem nauðsynlegt er að taka tillit til í stefnumótun um þennan málaflokk. Að mati undirritaðs er á þessu stigi ekki nauðsynlegt að kveða skýrar á um hlutverk Menntamálastofnunar hvað varðar námsgögn en nú er gert í e-lið 4. gr.

Í nýlegri aðalnámskrá grunnskóla eru sett fram hæfniviðmið sem liggja eiga til grundvallar námsmati. Að undanfögnu hefur Námsmatsstofnun unnið að prófum sem taka mið af hæfniviðmiðum námskrár og jafnframt þróun einstaklingsmiðaðra prófa sem lögð eru fyrir í tölvum (e. computerized adaptive testing). Einnig hefur stofnunin unnið að þróun skimunarprófa í lestri fyrir yngstu bekkjum grunnskóla og verða þau próf væntanlega einnig lögð fyrir í tölvum. Í þessari vinnu hefur komið í ljós að slík próf kunna að rekast á núverandi ákvæði grunnskólalaga um að samræmd próf skuli fara fram í 4., 7. og 10. bekk. Með tölvustuddum einstaklingsmiðuðum prófum er mögulegt að kanna stöðu nemenda með sveigjanlegri hætti og veita nemendum og skólum kost á samræmdu námsmati sem tekur mið af einstaklingsbundnum þörfum og er lagt fyrir á ólíkum námsstigum. Æskilegt væri að samhliða afgreiðslu frumvarps um Menntamálastofnun væri hugað að breytingum á ákvæðum um samræmd próf í lögum um grunnskóla til að skapa svigrúm fyrir frekari þróun prófa.

#### **Ákvæði til bráðabirgða: Réttindi og staða starfsfólks við flutning starfa**

Mikilvægt er að hafa í huga að frumvarpið felur ekki í sér sameiningu Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar heldur er Menntamálastofnun ný stofnun sem m.a. er ætlað hlutverk sem ekki er nú til staðar innan stofnananna tveggja. Skipulag Menntamálastofnunar mun því þurfa að taka mið af nýjum áherslum jafnframt því sem hún tekur við verkefnum sem Námsmatsstofnun og Námsgagnastofnun sinntu áður. Þetta felur í sér að störf munu ekki flytjast óbreytt til nýrrar stofnunar heldur verða unnar nýjar starfslýsingar í samræmi við nýtt skipulag Menntamálastofnunar.

Undirritaður telur mikilvægt að núverandi starfsfólk Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar sjái sér hag í því að taka við nýju starfi hjá Menntamálastofnun. Þannig varðveitist mikilvæg reynsla og þekking sem nú er til staðar hjá þeim stofnunum sem lagðar verða niður. Jafnframt er mikilvægt að starfsfólk fái við þessar breytingar að halda áunnum réttindum. Á það við um starfsaldursréttindi, lífeyrisréttindi, biðlaunaréttindi, símenntunarrétt og orlofsréttindi. Æskilegt væri að tekinn væri af allur vafi um þessi atriði hvort sem það er gert með því að breyta bráðabirgðaákvæði frumvarpsins eða með stofnanasamningi.

Virðingarfyllst,



Arnór Guðmundsson

Forstöðumaður Námsmatsstofnunar og settur forstjóri Námsgagnastofnunar



Nefndasvið Alþingis  
Allsherjar – og menntamálanefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 16. febrúar 2015

**Efni: Umsögn BSRB um frumvarp til laga um Menntamálastofnun, þskj. 700-456. mál.**

BSRB hefur fengið til umsagnar frumvarp til laga um Menntamálastofnun. Í frumvarpinu er lagt til að komið verði á laggirnar Menntamálastofnun sem verður ný stjórnslustofnun á sviði menntamála og mun taka við verkefnum Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar.

BSRB tekur undir athugasemdir SFR- stéttarfélags í almannajónustu vegna frumvarpsins. Mikilvægt er þegar stofnanir eru sameinaðar m.a. með það að markmiði að efla faglega starfsemi þeirra að lagt sé til grundvallar að starfsmenn haldi kjörum sínum og öðrum réttindum samhliða þeim breytingum. BSRB hvetur því allsherjar- og menntamálanefnd til að taka athugasemdir SFR til skoðunar og umfjöllunar.

Fyrir hönd BSRB



Helga Jónsdóttir  
framkvæmdastjóri

Reykjavík 27. febrúar 2015

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

**Umsögn Barnaheilla - Save the Children á Íslandi frumvarp til laga um Menntamálastofnun. Þingskjal 700 – 456. mál.**

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

Barnaheill – Save the Children á Íslandi hafa að eigin frumkvæði ákveðið að gera umsögn um frumvarp til laga um Menntamálastofnun vegna tengsla málaflokksins við starfsemi samtakanna. Samtökin fagna góðum tillögum að breytingum til framfara fyrir börn á Íslandi og styðja framkomið frumvarp, en hvetja til þess að vel sé hugað að allri framkvæmd, mannréttindum og sjálfbærri þróun.

Barnaheill hafa barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna að leiðarljósi í öllu sínu starfi og vilja því árétta mikilvægi þess að sjónarmiðið um það sem barni er fyrir bestu skuli ávallt hafa forgang þegar teknar eru ákvarðanir sem varða börn, en einstaklingar eru börn að 18 ára aldri. Verði frumvarp þetta að lögum verður til ný stofnun, þó byggt verði á eldri framkvæmd og reynslu, sem mun taka fjöldann allan af ákvörðunum sem varða munu börn. Það er því mikilvægt að sjónarmið þetta sem er eitt fjögurra grunnsjónarmiða Barnasáttmálans, komi fram í lögnum eða lögskýringargögnum.

Annað grunnsjónarmið sáttmálans er sú regla að börnum megi ekki mismuna. Það er því mikilvægt að mismuna börnum ekki eftir skólastigum, þó það sé ekki skólaskylda á öllum stigum, til að mynda hvað varðar framboð á námsefni. Að mati Barnaheilla er mikilvægt að hyggja að aukningu á faglegu námsefni fyrir leikskóla því nokkuð hefur skort námsefni fyrir það skólastig.

Sérstaklega er fjallað um rétt barna til menntunar í 28. og 29. greinum Barnasáttmálans og leggja Barnaheill áherslu á að allt starfsfólk hinnar nýju stofnunar verði hvatt til að kynna sér þær sérstaklega sem og að hafa gildi þeirra í huga við störf sín.

Virðingarfyllst,  
f.h. Barnaheilla - Save the Children á Íslandi

Erna Reynisdóttir,  
framkvæmdastjóri

## Umsögn um frumvarp til laga um Menntamálastofnun

Almennt má segja að frumvarp að lögum þessum markist af gildum í skólastarfi sem tengja má við vöruvæðingu á menntun (Ball, S J, 2007). Ljóst er að við samruna Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar í eina stofnun; Menntamálastofnun, fær hlutverk þeirrar fyrrnefndu mikið rými en þáttur námsgagna er óljós og lítt útfærður. Námskrárfræði er sú grein sem telja má mikilvæga fyrir stjórnendur og stefnumótendur þessarar stofnunar en hlutverk hennar nær til námskrárgerðar, námsefnis og námsmats. Formlegt námsmat slíkrar stofnunar miðar að því að mæla útkomu í einstökum þáttum námskrár. Íslenskt námsefnisgerð hefur hingað til haft mun víðari skírskotun og snýr að námsferlinu sjálfu og gefur kennurum hugmyndir um útfærslu í kennslu. Mikilvægt er að námsmat í einstökum greinum sé ekki hafið upp á kostnað annarra þátta í námskrá og hafi ekki bein stýrandi áhrif á námskrár- eða námsefnisgerð nema í undantekningartilvikum. Í skýringum með frumvarpi stendur:

Talið er að verði fyrrgreind verkefni á sviði menntamála framvegis á einni hendi verði auðveldara að stuðla að auknum gæðum skólastarfs í 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 (bls. 4).

Í frumvarpinu virðist engin meðvitund um mikilvægi þess að tryggja námsefnis- og námskrárgerðinni faglegt sjálfstæði gagnvart matsiðnaðinum. Eins og lesa má í eftirfarandi tilvitnun er gefið í skyn að það auki gæði að smætta námsgagnagerð niður í viðbrögð við útkomu úr námsmati. Gæðahugtakið er hér skilið þröngt. Aukin hætta er á að gæðaviðmið og námsefnisgerð fari að snúast í meira mæli en áður um afmarkaða þætti skólahaldsins sem auðvelt er að mæla og verðleggja.

Hætta er á því að valddreifing og lýðræði skerðist innan menntavettvangsins eins og skipulagi og stjórnun stofnunar er stillt upp í þessu lagafrumvarpi. Ástæða er til Alþingi setji fram útfærðar leiðir til að skapa lýðræðislegan vettvang stefnumótunar fyrir stofnunina þar sem allir aðilar skólasamfélagsins koma saman.

Nánar um einstök lagaákvæði

- 1) **Skipulag – 2. grein.** Um forstjóra stofnunar segir: „Hann skal hafa háskólamenntun sem nýtist í starfi, þekkingu á verkefni stofnunarinnar“. Það er lágmarkskrafa að forstjórinn sé sérfræðingur (með menntun og reynslu) í menntamálum, þ.e. hafi fræðilega innsýn í rannsóknir á menntakerfum á alþjóðavísu sem nær til fleiri þátta en fjölþjóðlegra kannana. Innan fræðaheimisins eru margar ólíkar þekkingarfræðilegar nálganir og hugmyndir um mat á skólastarfi, námskrár- og námsefnisgerð. Í ljósi þess að forstjóra er gefið mikið vald yfir stefnumótun á sviðinu skýtur skökku við að kröfur varðandi sérfræðiþekkingu forstjóra séu ekki afdráttarlausari.
- 2) **Um fagráð og aflagðar stjórnir stofnana– 3. grein.** Gert er ráð fyrir að forstjóri setji á fót eins mörg eða fá fagráð og viðkomandi forstjóri hverju sinni telur eðlilegt eða fær fjárveitingar til. Þessi fagráð eiga samt sem áður að vera grundvallarstoðir sérfræðiþekkingar stofnunarinnar. Brýnt er að fagráð um námsgagnagerð og námsmat verði tryggð í lögum og fjárveitingum enda ótvíræðar meginstoðir stofnunar. Tilkynt er í athugasemdum um lagafrumvarpið að horfið sé „frá því fyrirkomulagi sem gildir um Námsgagnastofnun og Námsmatsstofnun um skipun stjórnar“. Engar skýringar eru gefnar fyrir þessum breytingum en ljóst er að fagfólk á vettvangi skóla, rekstraraðilar, foreldrar og nemendur eru þeir hópar sem verða þá um leið formlega útilokaðir frá lýðræðislegri aðkomu að stjórnun Menntamálastofnunar. Hins vegar er augljóst að stefna þessarar stofnunar og hvers konar upplýsingar hún biður um og veitir mun móta skólahald í landinu. Lýðræðisskerðingar af þessu tagi eiga illa við á vettvangi menntunar, ekki síst í ljósi þess að einn af grunnþáttum leik-, grunn- og framhaldsskólamenntunar í landinu er *Lýðræði og mannréttindi* (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2011).
- 3) **Um verkefni stofnunar – 4. grein, e-liður.** Þar stendur: „sjá nemendum í skyldunámi fyrir vönduðum og fjölbreyttum námsgögnum og öðrum nemendum eftir því sem stofnuninni kann að vera falið“. Hér er nokkuð ljóst að stofnunin á ekki endilega að framleiða námsgögn sjálf heldur að bjóða út þá starfsemi og „sjá nemendum“ þannig fyrir námsgögnum. Námsgagnastofnun hefur haft ýmsa ramma til að tryggja fagmennsku á öllum stigum námsgagnagerðar. Ekki er gerð nein tilraun til að útfæra slíka ramma í þessu lagafrumvarpi gagnvart varðandi útgáfuaðilum né er gert ráð fyrir reglugerðum til nánari útfærslu. Eins hefur Námsgagnastofnun haft skyldu til að sinna öllum þáttum grunnskólastarfsins, þ.e. öllum námsgreinum og

námspáttum, en ekki eingöngu þáttum sem eru samkeppnishæfir og seljast vel. Rétt eins og almenningsskólum ber henni skylda til að sinna öllum nemendum, öllum námsgreinum og sviðum en ekki eingöngu þeim sem „gefa arð“. Ljóst er að slíkt hefur ekki einkennt framhaldsskólavettvanginn þar sem frelsi einkaframtaksins hefur ríkt. Erlendar rannsóknir og innlend reynsla sýna að fyrirtæki á frjálsum markaði einbeita sér fyrst og fremst að markaðsvænum þáttum og markaðsvænum námsgreinum, eins og stærðfræði og móðurmáli; þáttum sem er prófað úr með samræmdum hætti, efni sem allir nemendur þurfa að læra, og sem er líklegt að kennarar og foreldrar hafi mestar áhyggjur af varðandi árangur og samkeppnishæfni. Þetta kristallast í námsbókaútgáfu hérlendis á framhaldsskólastiginu, sem hefur þurft að treysta á fyrirtæki og val þeirra á arðbærum verkefnum og svo útgáfur frá einstökum kennurum. Margar útgáfur er að finna af stærðfræði- og íslenskuefni. Mikill skortur er hins vegar á námsefni í fámennum greinum eins og myndlist eða gullsmíði, íslensku sem erlendu máli og sérkennslu. Lítið er til af þverfaglegu efni. Skólavefurinn, sem er stærsti einkaaðilinn sem gefur út námsefni fyrir grunnskólastigið, hefur aðallega einbeitt sér að stærðfræði og íslensku. Í þessum lögum er ekkert sem tryggir fagmennsku, jöfnuð eða fjölbreytni og að fjármagn sé sem best nýtt í þágu nemenda og ólíkra viðfangsefna skólastarfsins (Berglind Rós Magnúsdóttir, 2013).

- 4) **Sérstök heimildarákvæði – 6. grein.** Þar er kveðið á um að heimild sé til þess að bjóða út einstök verkefni (eins og námsgagnagerð). Í lið d) er kveðið á um að reglur um afhendingu námsgagna þurfi að setja og birta. Engin ákvæði eru um ferlið sjálft, þ.e. hvernig tryggja eigi fagmennsku í námsgagnagerðarferlinu.
- 5) **Sérstök heimildarákvæði – 6. grein c)** Þar stendur að Menntamálastofnun verði heimilt að „leggja próf og kannanir fyrir nemendur og birta upplýsingar um niðurstöður þeirra eftir skólum, sveitarfélögum, landshlutum og öðrum breytum sem kunna að skýra niðurstöður“. Þetta er mjög varhugavert í ljósi þess að skólar keppa ekki um „árangur“ á jafnréttisgrundvelli. Aðstæður, nemendasamsetning (sem getur verið ólík milli ára í sama skóla) og aðrir ytri þættir skólastarfsins hafa mest áhrif á mældan meðaltalsárangur skóla (Gewirtz, 1998; Thrupp og Lupton, 2006). Birtingar á slíkum upplýsingum hafa ýtt undir aukna misskiptingu milli skóla og að skólar finni ófarsælar leiðir (e. *fabrication*) til að koma sem hæst út í þess háttar „samkeppni“, m.a. með því að auka „stagl“ á kostnað skapandi þátta í skólastarfi (Ball, Stephen J.,

2003). Í frumvarpinu er gefið í skyn að birting á hvers kyns upplýsingum sé ávallt til hagsbóta. Menntarannsóknir frá ýmsum löndum hafa sýnt fram á hið gagnstæða og því ber að taka alvarlega.

Virðingarfyllst

Reykjavík 16. febrúar 2015

Berglind Rós Magnúsdóttir, PhD

Lektor á menntavísindasviði Háskóla Íslands

## Heimildir

- Ball, S. J. (2003). The teacher's soul and the terrors of performativity. *Journal of Education Policy*, 18(2), 215-228. Sótt 2013/09/06 af <http://dx.doi.org/10.1080/0268093022000043065>
- Ball, S. J. (2007). *Education plc: Understanding private sector participation in public sector education*. London: Routledge.
- Berglind Rós Magnúsdóttir. (2013). Að tryggja framboð og fjölbreytileika: Nýfrjálshyggja í nýlegum stefnuskjölum um námsgagnagerð. *Uppeldi og menntun*, 22(2), 59-80.
- Gewirtz, S. (1998). Can All Schools be Successful? An exploration of the determinants of school 'success'. *Oxford Review of Education*, 24(4), 439-457. Sótt 2013/03/23 af <http://dx.doi.org/10.1080/0305498980240402>
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2011). *Aðalnámskrá grunnskóla*. Reykjavík: Mennta- og menningarmálaráðuneytið.
- Thrupp, M. og Lupton, R. (2006). Taking school contexts more seriously: The social justice challenge. *British Journal of Educational Studies*, 54(3), 308-328. Sótt 2013/08/19 af <http://dx.doi.org/10.1111/i.1467-8527.2006.00348.x>

9. febrúar 2015

Nefndasvið Alþingis  
Allsherjar- og menntamálanefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

**Efni: Umsögn Fræðagarðs um frumvarp til laga um Menntamálastofnun, 456. mál.**

Fræðagarður gerir eftirfarandi athugasemdir við frumvarp til laga um Menntamálastofnun:

Í ákvæði I. til bráðabirgða í frumvarpinu segir: „*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 starfslýsingu. Við ráðstöfum þessara starfa þarf ekki að gæta að auglýsingaskyldu 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996.*“

Fræðagarður vekur athygli á að í bráðabirgðaákvæði frumvarpsins er engin bein afstaða tekin til réttinda starfsmanna er störf þeirra verða lögð niður og þeim boðin ný störf hjá Menntamálastofnun. Fræðagarður leggur áherslu á að kjör og uppsöfnuð réttindi starfsmanna skerðist ekki við breytinguna. Er um að ræða réttindi eins og biðlaunarétt, sem starfsfólk hefur áunnið sér í núverandi starfi, og önnur uppsöfnuð réttindi samkvæmt kjarasamningum og stofnanasamningum eins og starfsaldurstengd réttindi og rétt til símenntunar og námsleyfis. Mikilvægt er að hafið sé yfir allan vafa að kjör og réttindi starfsmanna skerðast ekki við breytinguna.

Þegar Samgöngustofa varð til með lögum um Samgöngustofu nr. 119/2012, var stofnunin reist á grunni nokkurra samgöngustofnana sem voru lagðar niður í kjölfarið og starfsfólki þeirra boðið starf hjá hinni nýju stofnun. Í bráðabirgðaákvæði laga um Samgöngustofu voru kjör og réttindi starfsmanna tryggð með ásættanlegum hætti að mati Fræðagarðs. Í 1. mgr. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 119/2012 segir: „*Starfsmönnum stofnana sem sinnt hafa þeim verkefnum sem munu heyra undir [Samgöngustofu] samkvæmt lögum þessum og eru í starfi við gildistöku laga þessara skal boðið starf hjá hinni nýju stofnun. Um réttarvernd starfsmanna til starfa hjá [Samgöngustofu] fer eftir ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, með síðari breytingum, og laga um réttarstöðu starfsmanna við aðilaskipti að fyrirtækjum, nr. 72/ 2002, eins og við á hverju sinni. Ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, gilda ekki um störf sem ráðið er í samkvæmt þessum tölulíð.*“



## FRÆÐAGARÐUR

Leggur Fræðagarður til að ákvæði I. til bráðabirgða í frumvarpi til laga um Menntamálastofnun verði endurskoðað með það í huga að tryggja réttarstöðu þess starfsfólks sem breytingin nær til. Við þá endurskoðun er heppilegt að horfa til þess hvernig réttindi starfsfólks voru tryggð er Samgöngustofu var komið á fót og taka sérstaklega fram í frumvarpinu að lög um réttarstöðu starfsmanna við aðilaskipti að fyrirtækjum nr. 72/2002 gildi eins og við getur átt, sem og lög um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna nr. 70/1996. Með því yrði jafnframt gætt að jafnræði starfsmanna hins opinbera, sem ganga í gegnum svipað ferli þegar stofnanir eru lagðar niður og öðrum komið á legg. Leggur Fræðagarður til að ákvæði I. til bráðabirgða verði orðað svo:

*„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 starfslýsingu. Um réttarvernd starfsmanna til starfa hjá Menntamálastofnun fer eftir ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, með síðari breytingum, og laga um réttarstöðu starfsmanna við aðilaskipti að fyrirtækjum, nr. 72/2002, eins og við á hverju sinni. Við ráðstöfum þessara starfa þarf ekki að gæta að auglýsingaskyldu 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996.“*

Fræðagarður óskar því eftir að bráðabirgðaákvæði I. í frumvarpi til laga um Menntamálastofnun verði endurskoðað með framangreint í huga. Þá óskar Fræðagarður þess að nefndarmenn Allsherjar- og menntamálanefndar taki afstöðu til ofangreindra athugasemda og láti í ljós afstöðu sína til athugasemdanna, verði ekki brugðist við þeim.

Virðingarfyllst,  
f.h. Fræðagarðs

Andri Valur Ívarsson  
Lögfræðingur Fræðagarðs



13.2.2015

## Allsherjar- og menntamálanefnd

### Vegna umsagnar um frumvarp til laga um [Menntamálastofnun](#) (heildarlög), 456. mál.

Þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu gefa tilefni til að skoða verkaskiptingu milli Menntamálastofnunar og Hagstofunnar með tilliti til gagnasöfnunar og upplýsingagjafar. Gerð er athugasemd við það atriði í frumvarpinu sem snýr að rétti Menntamálastofnunar til að krefja Hagstofuna um gögn. Í minnisblaði Hagstofunnar með athugasemdum við frumvarpsdrög um Menntamálastofnun, dagsett 29.10. 2014, var gerð tillaga að breyttu orðalagi 6.gr. í þeim tilgangi að skýra þau samskipti. Í meðförum Alþingis var 6. gr. breytt frá drögnum, sem lágu fyrir í október 2014. Hagstofa Íslands leggur til að skýringum við 6. gr. verði breytt til samræmis við 6. gr. eins og hún stendur í þingskjali nr. 700 (456. mál), þannig að nafn Hagstofu Íslands verði strikað út.

2. málsgr. skýringa við 6. gr. hljóði því þannig: „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 samræmdu 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 og Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.“

Kveðja,

Ásta M. Urbancic

#### Ásta M. Urbancic

Fagstjóri | Leading statistician  
Laun, tekjur og menntun | Wages, income and education

#### HAGSTOFA ÍSLANDS | STATISTICS ICELAND

Borgartún 21a - 150 Reykjavík  
Beinn sími | Tel: +354 528 1041  
Bréfasími | Fax: +354 528 1199



Reykjavík, 23. febrúar 2015

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis  
Skrifstofa Alþingis, nefndasvið  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

**Efni: Umsögn Kennarasambands Íslands um frumvarp til laga um Menntamálastofnun, (heildarlög), 456. mál.**

Eftirfarandi er umsögn Kennarasambands Íslands (KÍ) um frumvarp til laga um Menntamálastofnun (heildarlög), 456. mál samkvæmt beiðni frá nefndasviði Alþingis fyrir hönd Allsherjar- og menntamálanefndar, dags. 28. janúar 2015. Umsögnin skiptist í tvennt, inngang og athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins, ákvæði til bráðabirgða og fylgiskjöl.

**Inngangur**

Þegar ráðuneytið vann að gerð frumvarpsins var óskað eftir umsögn KÍ um frumvarpsdrögin. KÍ gerði ítarlegar athugasemdir við efni þeirra sem ekki hefur verið tekið tillit til eins og frumvarpið sem nú er lagt fram ber með sér. KÍ gerir því samskonar efnislegar athugasemdir við frumvarp til laga um Menntamálastofnun og gerðar voru við frumvarpsdrögin.

KÍ vill sérstaklega ítreka eftirfarandi athugasemdir:

Að skilgreind séu í 1. gr. þau svið menntamála sem Menntamálastofnun er ætlað að sinna. Í 1. grein segir að stofnunin skuli stuðla að auknum gæðum skólastarfs og framförum í þágu menntunar í samræmi við lög og stefnu stjórnvalda, bestu þekkingu og alþjóðleg viðmið. KÍ telur brýnt að skilgreind verði með hliðsjón af þessu þau svið menntamála sem Menntamálastofnun er ætlað að sinna.

Að gerð sé sú krafa í 2. gr. að forstjóri hafi menntun á sviði kennslu- og uppeldismála, sérfræðipækkingu á helstu verksviðum stofnunarinnar og stjórnunarmenntun. KÍ bendir á að í 2. gr. frumvarpsdraga var ákvæði um að forstjóri hefði víðtæka reynslu eða menntun á sviði stjórnunar.

Að kveðið sé á um skipun stjórnar Menntamálastofnunar í lögum um stofnunina. Með því að falla frá því fyrirkomulagi sem gildir um Námsgagnastofnun og Námsmatsstofnun um skipun stjórnar er mikið vald sett í hendur forstjóra. KÍ telur brýnt að í lögum um Menntamálastofnun verði kveðið á um skipun stjórnar. Ný stofnun þarf að hafa faglegt sjálfstæði og stöðu til að sinna frumkvæðisskyldu sinni gagnvart yfirstjórn menntamála, veita faglegt aðhald og vera faglegt mótvægi við pólitískar ákvarðanir í menntamálum sem hvíla ekki á bestu þekkingu. Starfsemi nýrrar stofnunar getur ekki verið komin undir því hvernig pólitískir vindar blása í menntamálum hverju sinni.

Að fram komi í 3. gr. að ný stofnun hafi samráð við KÍ um stofnun fagráða og um þátttöku KÍ í fagráðum. KÍ er sérfræðiaðili um menntun og skólastarf sem mikilvægt er að ný stofnun hafi sem best samstarf og samráð við. KÍ bendir á að í greinargerð með athugasemdum við 3. gr. frumvarpsdraga var eftirfarandi orðalag sem hefur verið tekið út: „Einnig er mikilvægt að haft sé samráð við þá aðila sem skólastarfi tengjast, svo sem nemendur, foreldra, kennara, stjórnendur og sveitarfélög.“ Miðað við þessar breytingar er búið að takmarka skyldu Menntamálastofnunar til samráðs og það algjörlega á valdi forstjóra að ákveða við hvern er haft samráð og hverjir sitja í fagráðum. Forstjóri setur einhliða reglur um fagråd og birtir. KÍ telur þetta vera mjög ófaglega ráðstöfun. KÍ bendir á í sambandi við yfirtöku nýrrar stofnunar á skyldum Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar og í sambandi við þann fjölda verkefna sem áformað er að færa frá ráðuneytinu til hennar, að í fjölmörgum tilvikum fela verkefni í sér ýmist lögbundið samráð og samstarf eða samkvæmt ákvörðun aðila. KÍ er meðal fulltrúa í stjórn Námsgagnastofnunar og Námsmatsstofnunar og hefur einnig beina aðkomu að fjölmörgum verkefnum

og svo er um marga fleiri aðila. KÍ ítrekar að tryggja þarf í ákvæðum laga um Menntamálastofnun um fagråd að samstarf og samråd verði um verkefni eins og verið hefur.

Að skólar landsins komi með skýrum hætti fram í forgrunni upptalningar á verkefnum stofnunarinnar í 4. gr. í samræmi við þau starfsmarkmið að auka gæði menntunar og skólastarfs. KÍ ítrekar að skýrt komi fram það verkefni stofnunar að veita skólum faglega ráðgjöf og að fylgjast með og styðja við umbóta- og þróunarstarf í skólum.

Að skýrar þarf að koma fram í 4. gr. að skyldur nýrrar stofnunar á sviði námsgagna verði samkvæmt lögum um námsögn, nr. 71/2007, og að um þessar skyldur sé fjallað með skýrum hætti í frumvarpinu.

Að skýrt komi fram í 9. gr. frumvarpsins ábyrgð og stuðningur ríkisins á sviði námsgagna samkvæmt lögum um námsögn, nr. 71/2007, og að um þessar skyldur sé fjallað með skýrum hætti í frumvarpinu. KÍ bendir á að í greinargerð með athugasemdum við 9. gr. frumvarpsdraga var eftirfarandi orðalag sem hefur verið tekið út: „Gert er ráð fyrir að lög um námsgögn haldi gildi sínu til að kveða á um námsgagnasjóð og þróunarsjóð námsgagna.“

KÍ telur mjög brýnt að námsgögn hafi sambærilegt vægi í starfsemi og önnur svið. KÍ bendir á að mikil þörf er fyrir að kraftur verður settur í fjölbreytta og vandaða kennslu- og námsgagnagerð, útgáfu, framboð og aðgengi fyrir börn og ungmenni á öllum skólastigum, og að námsgögn verði þeim að kostnaðarlausu að lágmarki til 18 ára aldurs. Stofnunin þarf að hafa víðtækt samråd við kennara og fagfélög þeirra og fylgjast vel með þróun og nýsköpun í námsgagnagerð. KÍ bendir á að nýrri stofnun eru falin mörg hlutverk, umsjón með námsgagnagerð, námsmat, greiningu og gæðamat, styrkja tengsl milli aðalnámskráa, námsgagna, námsmats og gæðamats, og vinna að umbótum á grundvelli þessa. KÍ bendir á að stofnunin gæti lent í þeirri stöðu að vera beggja vegna borðsins sem gæti rýrt faglegan trúverðugleika hennar. Hér gæti meðal annars skapast sú hætta að útgáfa námsgagna verði sniðin að tilteknum námsmatsáherslum, ekki síst þegar hugsað er út í það að sömu stofnun er ætlað að framkvæma mat og sjá nemendum fyrir námsgögnum. Ef áhersla á mat verður of mikil er hætta á að kennsluhættir gætu farið að miðast við að koma sem best út í samræmdu mati sem væri mikil afturför. Hugsu þarf mjög vel um hvernig hinum margvíslegu sviðum í starfsemi stofnunarinnar verði sem best komið fyrir svo að ekki komi til faglegra árekstra, aðskilja þarf vel hvert og eitt svið og tryggja sjálfstæði þeirra svo að ný stofnun njóti faglegs trausts.

KÍ ítrekar einnig athugasemdir sínar um stöðu þeirra starfsmanna sem ekki eru að fara á biðlaun en samkvæmt frumvarpinu er þeim gert að hlíta breytingum á starfi eða starfsstigi í samræmi við nýtt skipurit og starfslýsingu og eru settir í þá aðstöðu að þurfa að segja upp störfum miðað við ákvæði 19. gr. laga nr. 70/1996 ef þeir eru ekki sáttir við þær breytingar eða starf sem þeim verður boðið. KÍ ítrekar að fundin verði lausn á þessu með hagsmuni starfsmanna í huga. KÍ ítrekar einnig afstöðu sína til aðilaskiptalaganna. KÍ er ekki sammála því að aðilaskiptalögin geti ekki átt við hér.

KÍ bendir einnig á að mat og eftirlit má ekki verða aðalatriðið í starfsemi Menntamálastofnunar eða að stjórnarsýsluhlutinn yfirskyggi faglegan þátt starfseminnar. KÍ bendir á að svipaðar stofnanir hafa verið settar á fót á öðrum Norðurlöndum og hafa áhrifin á menntakerfið meðal annars komið fram í aukinni skrifræðisvæðingu og gjá á milli starfsemi þeirra og daglegs starfs skóla. Það væri bagalegt ef mál þróuðust með þessum hætti hér á landi.

Í frumvarpi til laga um Menntamálastofnun koma fram metnaðarfull markmið um starfsemi nýrrar stofnunar, auka sérþekkingu og heildstæðan grunn til að bæta þjónustu við menntakerfið, auka gæði menntunar og skólastarfs og efla stefnumótun í menntamálum, svigrúm til að greina stöðu menntakerfisins og bregðast við með viðeigandi hætti, stuðla að framförum í þágu menntunar í samræmi við lög og stefnu stjórnvalda, bestu þekkingu og alþjóðleg viðmið. Fullyrt er víða í frumvarpinu að með Menntamálastofnun verði til öflugri stjórnarsýslustofnun sem stendur betur að vígi til að sinna hlutverki sínu og taka að sér aukin verkefni. Á hinn bóginn segir í umsögn fjármála- og efnahagsráðuneytis um frumvarpið í fylgiskjali II að það feli ekki í sér nýjar skyldur á hendur stjórnarsýslu menntamála eða útvíkkun á þjónustu heldur er fyrst og fremst um að ræða breytingar á stofnanakerfinu sem eiga að stuðla

að bættri framkvæmd. Í fjárlögum 2015 er 15 m.kr. tímabundin fjárveiting vegna sameiningarinnar. Menntamálaráðuneytið ráðgeri svigrúmið sem myndast við sameininguna nálægt 50 m.kr. á ári sem geti nýst til að standa undir aukinni þjónustu stofnunarinnar eða til að setja aukna fjármuni í önnur verkefni á vegum ráðuneytisins.

KÍ telur að frumvarp til laga um Menntamálastofnun feli sér sér margvísleg mikilvæg verkefni á sviði menntamála sem mörg hver eru ný af nálinni, og breytingar á fyrirkomulagi og starfsháttum. KÍ telur engu að síður væntingar til nýrrar stofnunar vera of miklar og óraunsæi í áformum ef ekki er ætlunin að tryggja nauðsynlegar bjargir fyrir nýja stofnun til að standa undir verkefnum sínum. KÍ telur að ef það sjónarmið eigi að ráða för að auðvelda ráðuneytinu að losa sig við verkefni og það sé þar með laust allra mála, þá sé „betur heima setið en af stað farið“.

**Athugasemdir KÍ við einstakar greinar frumvarps.**

**Þingskjal 700 — 456. mál.**

**Frumvarp til laga  
um Menntamálastofnun.**

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

1. gr.

*Hlutverk.*

Menntamálastofnun er stjórnáskjalstofnun á sviði menntamála sem stuðla skal að auknum gæðum skólustarfs 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.

**Athugasemdir KÍ við 1. gr.:**

1. KÍ ítrekar að skilgreina þarf þau svið menntamála sem Menntamálastofnun er ætlað að sinna með hliðsjón af þeim markmiðum sem koma fram í 1. gr. um hlutverk stofnunar.

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.

**Athugasemdir KÍ við 2. gr.:**

1. KÍ ítrekar að gerð sé krafa um að forstjóri hafi menntun á sviði kennslu- og uppeldismála, sérfræðiþekkingu á helstu verksviðum stofnunarinnar og stjórnunarmenntun.
2. KÍ ítrekar að kveðið sé á um skipun stjórnar Menntamálastofnunar í lögum um stofnunina. Með því að falla frá því fyrirkomulagi sem gildir um Námsgagnastofnun og Námsmatsstofnun um skipun stjórnar er mikið vald sett í hendur forstjóra. KÍ telur brýnt að í lögum um Menntamálastofnun verði kveðið á um skipun stjórnar. Ný stofnun þarf að hafa faglegt sjálfstæði og stöðu til að sinna frumkvæðisskyldu sinni gagnvart yfirstjórn menntamála, veita faglegt aðhald og vera faglegt mótvægi við pólitískar ákvarðanir í menntamálum sem hvíla ekki á bestu þekkingu. Starfsemi nýrrar stofnunar getur ekki verið komin undir því hvernig pólitískir vindar blása í menntamálum hverju sinni.

3. gr.  
*Fagråd.*

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

**Athugasemdir KÍ við 3. gr.:**

1. KÍ ítrekar að í 3. gr. verði ákvæði um samráð stofnunarinnar við KÍ um stofnun fagráða og um þátttöku KÍ í fagráðum.
2. KÍ ítrekar að í 3. gr. verði sett inn eftirfarandi orðalag sem var í greinargerð með athugasemdum við 3. gr. frumvarpsdraga: „*Einnig er mikilvægt að haft sé samráð við þá aðila sem skólustarfi tengjast, svo sem nemendur, foreldra, kennara, stjórnendur og sveitarfélög.*“ KÍ telur mjög mikilvægt að sköpuð verði breið fagleg samstaða í málaflökkum með samráði og þátttöku í fagráðum.
3. KÍ ítrekar að skilgreina þarf í 3. gr. hvernig fagråd eru sett á stofn, hvaða leiðir skuli fara að því að stofnsetja fagråd, viðmið um val á fagaðilum í fagráðum, þá sérfræðipækkingu sem þörf er fyrir í fagráðum út frá sviðum menntamála sem nýrri stofnun er ætlað að sinna og starfsemi skóla. Skilgreina þarf hlutverk og verkefni fagráða, og ákvæði þurfa að vera um samráð og samstarf Menntamálastofnunar við fagaðila vegna stofnunar fagráða og setningu reglna um starfsemi þeirra. Einnig þarf að tilgreina hvar reglur eru birtar.

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 skólustarfi **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 málefni á verksviði stofnunarinnar,
- h. **önnur verkefni sem stofnuninni verða falin með lögum, reglugerðum eða ákvörðun ráðherra.**

**Athugasemdir KÍ við 4. gr.:**

1. KÍ ítrekar að ný stofnun hafi faglegt sjálfstæði og stöðu til að sinna frumkvæðisskyldu sinni gagnvart yfirstjórn menntamála, veita faglegt aðhald og vera faglegt mótvægi við pólitískar ákvarðanir í menntamálum sem hvíla ekki á bestu þekkingu. Starfsemi nýrrar stofnunar getur ekki verið komin undir því hvernig pólitískir vindar blása í menntamálum hverju sinni. KÍ leggur til að gerðar verði breytingar á 1. mgr. 4. gr. og á h. lið þar sem fram komi að Menntamálastofnun geti einnig tekið ákvarðanir um verkefni.
2. KÍ ítrekar að skólar landsins komi skýrt fram í forgrunni upptalningar á verkefnum stofnunarinnar í samræmi við þau starfsmarkmið að auka gæði menntunar og skólustarfs. KÍ ítrekar að skýrt komi fram það verkefni stofnunar að veita skólum faglega ráðgjöf og að fylgjast með og styðja við umbóta- og þróunarstarf í skólum. KÍ telur nauðsynlegt að gerðar verði breytingar á d. og f. liðum 4. gr. í þessum tilgangi. KÍ leggur til að d. liður orðist svo: „*að hafa eftirlit með og meta árangur af skólustarfi og veita skólum faglega ráðgjöf.*“ KÍ leggur til að f. liður orðist svo: „*að fylgjast með og styðja við þróunar- og umbótastarf í skólum.*“ Ráðgjöf við skóla og stuðningur við þróunar- og umbótastarf í skólum þarf að koma skýrt fram í verkefnum stofnunarinnar.
3. KÍ ítrekar að skýrar þarf að koma fram í 4. gr. skyldur nýrrar stofnunar á sviði námsgagna samkvæmt lögum um námsgögn, nr. 71/2007, og að um þetta sé fjallað með skýrum hætti í e. lið og í greinargerð með athugasemdum við 4. gr. lagafrumvarpsins. KÍ ítrekar einnig að skyldur nýrrar stofnunar á á sviði námsgagna nái til barna frá upphafi skólagöngu í leikaskóla til 18 ára aldurs í framhaldsskóla og að námsgögn verði öllum börnum og ungmennum að kostnaðarlausu.

KÍ leggur til eftirfarandi breytingar á orðalagi e.liðar: „*að leggja leikskólum, grunnskólum og framhaldsskólum til námsgögn í samræmi við meginmarkmið náms og kennslu á þessum skólastigum samkvæmt lögum skólastiganna og aðalnámskrám. Stofnunin ber ábyrgð á gerð, útgáfu, framleiðslu og dreifingu námsgagna sem hún framleiðir í samræmi við ákvæði laga þessara. Stofnunin hefur með höndum þróun námsgagna og hefur frumkvæði að könnunum og rannsóknnum á gerð þeirra og notkun. Stofnunin annast kynningar- og fræðslustarfsemi fyrir skóla um námsgögn.*“

4. KÍ ítrekar að orðalagið í h. lið er of opið. Það virðast ekki vera nein takmörk fyrir því hvaða verkefni geti fallið þarna undir. KÍ gerir að öðru leyti ekki athugasemdir við þá ráðstöfun að ekki þurfi að sækja lagastoð í hvert skipti sem stofnuninni eru falin verkefni. KÍ telur það vera nauðsynlegt þar sem stefnt er að því að færa verkefni úr ráðuneytinu til hennar.

#### 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 skrá á sviði menntamála og laga um Þjóðskjalasafn Íslands.

**Athugasemdir KÍ við 5. gr.:**

1. KÍ ítrekar að fyllsta öryggis verði gætt við söfnun og meðferð upplýsinga samkvæmt kröfum Persónuverndar um öryggi persónuupplýsinga í skrá 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 tiltekinnna 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 stofnunum 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. **ívilna fámennum skólum sem eru óhagstæðar rekstrareiningar.**

**Athugasemdir KÍ við 6. gr.:**

1. Í greinargerð með athugasemdum við a. lið kemur fram að hér er átt við sömu heimild og Námsmatsstofnun hefur til að semja við utanaðkomandi aðila um að sinna þjónustu sem stofnuninni er falið með lögum. KÍ leggur áherslu á, að ef í þessari heimild felst að semja við utanaðkomandi aðila um ytra mat á skólum, að lögð verði áhersla á að semja við viðurkennda fagaðila sem hafa þekkingu á skólastarfi.
2. KÍ telur eðlilegra að í b. lið sé notað orðalagið: „*að afla upplýsinga og gagna hjá skólum og rekstraraðilum þeirra .... að þeim sé skylt að verða við slíkri beiðni.*“
3. KÍ leggur áherslu á í sambandi við c. lið, birtingu upplýsinga um niðurstöður prófa og kannana að því sé hagað af sanngirni og niðurstöður ekki notaðar til að draga skóla og nemendur í dila. Próf og kannanir eru nauðsynlegir þættir í starfsemi skóla sem yfirvöldum ber að sinna

markvisst og með faglegum hætti. Markmið með birtingu niðurstaðna og nýtingu þeirra þurfa að vera að greina það sem vel gengur og festa það í sessi, en breyta og lagfæra með faglegum hætti það sem áfátt er talið. Birting upplýsinga þurfa að gagnast skólastarfinu sem best og forðast skal birtingar sem einkennast af sleggjudómum. Ný stofnun á að hafa mikilvægt leiðbeinandi hlutverk í opinberri umræðu um menntamál sem byggist á bestu þekkingu.

4. KÍ ítrekar í sambandi við d., e. og f. liði skyldur nýrrar stofnunar á sviði námsgagna samkvæmt lögum um námsögn, nr. 71/2007, og að um þær skyldur sé fjallað með skýrum hætti í frumvarpinu. KÍ bendir á að í greinargerð með athugasemdum við 9. gr. frumvarpsdraga var eftirfarandi orðalag sem hefur verið tekið út: „*Gert er ráð fyrir að lög um námsgögn haldi gildi sínu til að kveða á um námsgagnasjóð og þróunarsjóð námsgagna.*“

7. gr.

*Sértekjur.*

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

Menntamálastofnun skal birta gjaldskrá á aðgengilegan hátt.

**Athugasemdir KÍ við 7. gr.:**

1. KÍ ítrekar að gjaldtökuheimildum verði stillt í hóf og að sett verði skýr viðmið um innheimtu sértekna vegna sérþjónustu nýrrar stofnunar, að gjaldskrá sé birt með aðgengilegum hætti.

8. gr.

*Reglugerðarheimild.*

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

**Athugasemdir KÍ við 8. gr.:**

1. KÍ leggur til að greinin orðist svo: „*Ráðherra setur reglugerð þar sem kveðið er 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 fyrir 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.**

1. KÍ ítrekar að skýrt þurfa að koma fram í frumvarpinu skyldur Menntamálastofnunar á sviði námsgagna samkvæmt lögum um námsögn, nr. 71/2007, og að um þessar skyldur sé fjallað með skýrum hætti í frumvarpinu. KÍ bendir á að í greinargerð með athugasemdum við 9. gr. frumvarpsdraga var eftirfarandi orðalag sem hefur verið tekið út: „*Gert er ráð fyrir að lög um námsgögn haldi gildi sínu til að kveða á um námsgagnasjóð og þróunarsjóð námsgagna.*“
2. KÍ ítrekar að skýrt þarf að koma fram í frumvarpinu ábyrgð og stuðningur ríkisins á sviði námsgagna samkvæmt lögum um námsögn, nr. 71/2007, og að um þessar skyldur sé fjallað með skýrum hætti í frumvarpinu. KÍ bendir á að í greinargerð með athugasemdum við 9. gr. frumvarpsdraga var eftirfarandi orðalag sem hefur verið tekið út: „*Gert er ráð fyrir að lög um námsgögn haldi gildi sínu til að kveða á um námsgagnasjóð og þróunarsjóð námsgagna.*“

## 10. gr.

### *Breytingar á öðrum lögum.*

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum: „ ... .“

1. KÍ gerir ekki athugasemdir við þá ráðstöfun að ekki þurfi að sækja lagastoð í hvert skipti sem Menntamálastofnun eru falin verkefni. KÍ telur það vera nauðsynlegt þar sem stefnt er að því að færa verkefni úr ráðuneytinu til stofnunarinnar.
2. KÍ gerir ekki athugasemdir við heimildarákvæðin sem tilgreind eru í 10. gr. um breytingar á lögum um leikskóla, grunnskóla, framhaldsskóla og lögum nr. 75/1985 um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla b. og c. lið en heimildarákvæðin fela ekki í sér efnislegar breytingar.
3. KÍ gerir athugasemdir við heimildarákvæðið í 10. gr. um breytingar á lögum nr. 75/1985 um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla a. lið., en þar er lagt til að ráðherra sé heimilt að fela Menntamálastofnun að staðfesta námslýsingu samkvæmt 3. tölul. 1. gr. laganna.

Heimildarákvæðið er eftirfarandi:

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).

KÍ bendir á að auk heimildarákvæðis um að ráðherra sé heimilt að fela Menntamálastofnun að staðfesta námslýsingu hafa fleiri breytingar verið gerðar á orðalagi 3. töluliðar 1. gr. laganna. KÍ leggur áherslu á að orðalag 3. töluliðar 1. gr. laganna sé óbreytt, að frátöldu heimildarákvæðinu:

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

### **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, Námsmátsstofnun 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 starfslýsingu.** Við ráðstöfun þessara starfa þarf ekki að gæta að auglýsingaskyldu 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996.

**Athugasemdir KÍ við bráðabirgðaákvæði I.:**

1. KÍ telur að efni bráðabirgðaákvæðis I. um réttindi og skyldur starfsmanna vegna niðurlagningar starfa hafi lagast miðað við frumvarpsdrögin og að gert sé ráð fyrir biðlaunarétti starfsmanna a.m.k. miðað við umsögn fjármála- og efnahagsráðuneytis í fylgiskjali II.
2. Hins vegar hefur ekki verið tekið tillit til þeirra athugasemda KÍ við frumvarpsdrögin að þeir sem eru ekki að fara á biðlaun og er gert að hlíta breytingum á starfi eða starfsstigi í samræmi við nýtt skipurit og starfslýsingu eru settir í þá aðstöðu að þurfa að segja upp störfum miðað við ákvæði 19. gr. laga nr. 70/1996 ef þeir eru ekki sáttir við þær breytingar eða starf sem þeim verður boðið. KÍ lýsir yfir vonbrigðum með að ekki hafi verið hlustað á athugasemdir KÍ og annarra stéttarféлага hvað varðar réttindi þessara starfsmanna. Þetta hefur t.d. áhrif á rétt starfsmanns til atvinnuleysisbóta ef honum er gert að segja upp með þessum hætti. KÍ ítrekar að fundin verði lausn á þessu með hagsmuni starfsmanna í huga.
3. Í skýringum með frumvarpinu er því haldið fram að lög um aðilaskipti nr. 72/2002 eigi ekki við í þessu tilfalli þar sem lögin gildi ekki um breytingar á skipulagi og starfsháttum



stjórnvalds eða tilfærslu á verkefnum milli stjórnvalds sbr. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 72/2002. KÍ er ekki sammála því að aðilaskiptalögin geti ekki átt við hér og ítrekar KÍ þá afstöðu sína.

#### 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 færast til Menntamálastofnunar. Er 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 leggja skýrt fyrir hvort Menntamálastofnun ætlar sveitarfélögunum 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 hljóttast 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.

#### Athugasemdir KÍ við fylgiskjal I.:

1. KÍ gerir athugasemdir við að frumvarpið geri ekki ráð fyrir að þeir sem sitja í fagráðum skv. 3. gr. frumvarpsins fái greidda þóknun og að óljóst sé hvort að Menntamálastofnun greiði ferðakostnað fulltrúa sérfræðiaðila í fagráðum. KÍ leggur áherslu á að Menntamálastofnun greiði fyrir vinnuframlag fulltrúa sérfræðiaðila í fagráðum og ferðakostnað þeirra samkvæmt reglum.

Virðingarfyllst

F.h. Kennarasambands Íslands

*Aðalheiður Steingrimsdóttir*  
Aðalheiður Steingrimsdóttir varafórmaður

Reykjavík, 13. 02. 2015.

**Nefndasvið Alþingis**

Austurstræti 8-10

150 Reykjavík

Efni: Athugasemdir við frumvarp til laga um Menntamálastofnun. Þingskjal 700 - 456. mál.

Kjarafélag viðskiptafræðinga og hagfræðinga (KVH) vill gera eftirfarandi athugasemdir og setja fram fáeinar ábendingar er varða „Ákvæði til bráðabirgða“:

1. Gert er ráð fyrir að þegar Námsgagnastofnun og Námsmatsstofnun verða lagðar niður og Menntamálastofnun taki við, þá gildi um réttarvernd starfsmanna lög nr.70/1996 en ekki aðilaskiptalögin nr. 72/2002. Ekki er augljóst að þessi leið sé réttari eða betri út frá hagmunum starfsmanna, þótt þeim verði tryggður forgangur að nýjum störfum. Þegar breytingar hafa verið gerðar á ríkisstofnunum sem jafna má til þessa, þá hefur ýmist verið farið að lögum nr. 70/1996 eða lögum nr. 72/2002. Nægir þar að nefna samruna stofnana í Nýsköpunarmiðstöð Íslands og sameiningu stofnana í Kennaraháskóla Íslands, en þar voru ekki farnar sömu leiðir; í öðru tilvikinu voru störf lögð niður en í hinu voru þau flutt.
2. Í ákvæði til bráðabirgða I og athugasemdum þar um segir að ekki þurfi að gæta að auglýsingaskyldu skv. 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og að starfsmenn sem sinni nú störfum hjá Námsgagnastofnun, Námsmatsstofnun og eftir atvikum mennta- og menningarmálaráðuneyti eiga forgang til starfa hjá stofnuninni. Á fundi aðildarféлага Bandalags háskólamanna og forstöðumanni Námsmatsstofnunar/Námsgagnastofnunar þriðjudaginn 25. nóvember 2014 kom fram að yfirmannastöður verða auglýstar samkvæmt 7. gr. laga nr. 70/1996. Lítur KVH svo á að með þessu móti sé ekki að fullu tryggt að allir núverandi starfsmenn hafi forgang til starfa.



3. Verði starfsmanni boðið starf á nýrri stofnun sem hann telur ekki sambærilegt og hyggst því ekki taka starfinu, þá vaknar spurning um starfslok: Verður gerð krafa á starfsmann að hann segi upp störfum, mun stofnun segja starfsmanni upp eða er litið svo á að allir starfsmenn fái uppsagnarbréf þegar núverandi stofnanir verða lagðar niður? Kemur til greina að gera sérstaka starfslokasamninga við þá sem kjósa að láta af störfum? Framangreint, þ.e. hvernig möguleg starfslok ber að, hefur áhrif á möguleika starfsmanns til greiðslu atvinnuleysisbóta, ef af verður. Skipulagsbreyting í stjórnsýslunni á ekki að leiða til réttindamissis að því er varðar atvinnuleysisbætur.
4. Mjög mikilvægt er að starfsmenn missi ekki áunninn rétt samkvæmt kjarasamningi og stofnanasamningi við þessar skipulagsbreytingar. Má þar nefna starfsaldurstengd réttindi, rétt til endurmenntunar/ framhaldsmenntunar og rétt til biðlauna. Sem dæmi má nefna að í kjarasamningi KVH við fjármálaráðherra segir í gr. 10.1.1 að starfsmaður sem hafi unnið í fjögur ár hjá „*sömu stofnun*“ eigi rétt á launuðu námsleyfi. Nú þegar stofnun verður lögð niður, þá glatast þessi réttur ef farið er nákvæmlega að orðanna hljóðan. KVH gerir kröfu um að tekið verði tillit til starfsreynslu hjá þeim stofnunum sem lagðar verða niður að því er vikið að þessum réttindum, þannig að þau tapist ekki við skipulagsbreytinguna.

Kjarafélag viðskiptafræðinga og hagfræðinga leggur megináherslu á að við umræddar skipulagsbreytingar verði þess vandlega gætt að réttindi og kjör starfsmanna verði tryggð og að meðalhófsregla stjórnsýslulaga verði höfð að leiðarljósi.

*Fyrir hönd KVH  
Karen Ósk Pétursdóttir*



MENNTA- OG  
MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Sölvhólsgötu 4 · 150 Reykjavík  
sími: 545 9500 · bréfsími: 562 3068  
postur@mm.is · menntamálaráðuneyti.is

Alþingi  
150 Reykjavík  
Bt. Kristínar Einarsdóttir, nefndarritara

Reykjavík 8. apríl 2015  
Tilv.: MMR15010439/3.18

Efni: Svör Mennta- og menningarmálaráðuneytis við fyrirspurnum Bjarkeyjar Gunnarsdóttur um frumvarp til laga um Menntamálastofnun, sem bárust frá nefndarritara 24. mars 2015.

**1. Hver eru hin faglegu rök og markmið sem lágu til grundvallar áformum um sameiningu?**

Megintilgangur með stofnun Menntamálastofnunar samkvæmt fyrirbyggjandi frumvarpi er að styðja við framfarir í íslensku menntakerfi. Henni er ætlað stjórnarsýslu- og þjónustuhlutverk sem tekur m.a. til þess að stofnunin fylgist með og metur gæði í skólastarfi, vaktar námsárangur og framfarir, safnar og miðlar upplýsingum um skólastarf, leiðbeinir og veitir ráðgjöf sem styður við rannsóknir og þróun á sviði menntamála og sér nemendum fyrir námsgögnum. Samkvæmt núgildandi lögum um Námsmatsstofnun og Námsgagnastofnun fara stofnanirnar báðar með afmörkuð verkefni. Svokallað fýsileikamat í aðdragandi ákvörðunar um að stofna nýja stjórnarsýslu- og þjónustustofnun á sviði menntamála sem m.a. fól í sér greiningu á lagalegri skyldu ráðuneytisins gagnvart verkefnum á sviði menntamála, greiningu á núverandi fyrirkomulagi þess hlutverks, mótun verkefnasviðs nýrrar stofnunar og skoðun á samlegðaráhrifum, sýndi fram á að með mótun einnar stofnunar á grunni þeirra beggja fengjust samlegðaráhrif hvað varðar fagleg verkefni, rekstur og stoðþjónustu. Sérstaklega ber að nefna væntan ávinning sem felst í því að styrkja nauðsynleg tengsl milli aðalnámskráa leik-, grunn- og framhaldsskóla, námsefnis, námsmats og gæðamats. verkefni sem áður voru á hendi tveggja stofnana verða færð á eina hendi.

Vaxandi áhersla er lögð á að ráðuneyti efli getu sína til að sinna stefnumótun í málaflokkum sínum, samræmi stefnur, geri áætlanir til nokkurra ára og samhæfi framkvæmd. Dæmi um slíkt er að finna í frumvarpi til laga um opinber fjármál. Til að svo megi vera er m.a. brýnt að ráðuneyti efli eigin rannsóknar- og greiningargetu, eins og bent er á í skýrslunni Samhent stjórnarsýsla sem er frá því í desember 2010 og var lögð til grundvallar frumvarpi því sem varð að gildandi lögum um Stjórnarráð Íslands. Traustar upplýsingar eru auk þess frumforsenda þess að bæta megi ákvarðanir og efla samstöðu um stefnu og aðgerðir. Jafnframt því sem lögð er áhersla á ráðuneyti sinni stefnumótun er ætlast til að þau sinni víðtæku eftirlitshlutverki samkvæmt lögum um Stjórnarráðið og ýmsum sérlögum.

Öflugra stjórnarsýslu- og þjónustustofnun á sviði menntamála eins og tíðkast í öðrum löndum sem við viljum bera okkur samana við og dæmi eru um hjá öðrum ráðuneytum hér á landi, svo sem Umhverfisstofnun, Landlæknisembættið, Samgöngustofa o.fl. hefur vantað. Þannig hefur ráðuneyti mennta- og menningarmála sjálft sinnt tilteknum verkefnum sem falla utan

Þess meginhlutverks ráðuneyta að sinna yfirstjórn, stefnumótun og eftirliti, þar sem þau felast í því að veita þjónustu eða annast framkvæmd og ættu af þeim sökum betur heima í sérstakri stofnun. Má þar t.d. nefna ritarþjónustu við fastanefndir á sviði menntamála, þjónustu vegna umsýslu sjóða og styrkjaliða, þróun og rekstur upplýsingakerfa og gagnagrunna, umsjón með innritun nemenda í framhaldsskóla og ýmis konar upplýsingagjöf til þeirra svo sem um nám og námsframboð, vottun á prófum vegna starfsleyfa, sérfræðilegt mat vegna umsókna um viðurkenningu einkaskóla, framhaldsfræðsluaðila og veitingu starfsleyfa til einstaklinga og framkvæmd ýmissa þjónustuverkefna. Auk þessa má nefna mikla vinnu við utanumhald með fjölmörgum starfshópum um þróunarvinnu og námskrárgerð, ráðstefnuhaldi og öðru kynningarstarfi í tengslum við að koma lögum, reglugerðum og námskrám í framkvæmd. Í tímans rás hefur löggjafarvaldið falið ráðuneytinu sífellt fleiri verkefni, meðal annars afgreiðsluverkefni sem eru umfangsmikil og þarf að ljúka innan það þröngra tímamarka að þau draga úr möguleika ráðuneytisins til að sinna yfirstjórnarhlutverki sínu af kostgæfni. Stefnumótun og samhæfing er frumkvæðisvinna sem fer ekki vel saman við vinnu við að veita þjónustu og afgreiða innkomin erindi. Með því að færa slík verkefni út úr ráðuneytinu til undirstofnunar sem annast stjórnsýslu og þjónustu er talið að ráðuneytinu gefist kostur á að einbeita sér meira að yfirstjórnarhlutverkinu og samhæfingu til lengri tíma.

Með hliðsjón af ofangreindu gerir frumvarpið ráð fyrir því að með stofnun Menntamálastofnunar sem taki yfir núverandi hlutverk Námsgagnastofnunar og Námsmatsstofnunar, auk verkefna frá ráðuneytinu og verkefna sem upp koma vegna þarfa og þróunar, skapist tækifæri til að skerpa og styrkja stjórnsýslu menntamála, auka gæði í menntun landsmanna og bæta þjónustu við skóla og nemendur þvert á skólastig.

## **2. Voru fengnir hlutlausir sérfræðingar til að meta núverandi fyrirkomulag og hvort efnislegar ástæður þykja til breytinga?**

Starfsmenn ráðuneytis mennta- og menningarmála og undirstofnana þess eru ráðnir til starfa á grundvelli laga nr. 70/1996 og njóta réttinda og bera skyldur samkvæmt þeim lögum. Við störf sín eru þeir bundnir af almennum lögum. Innan ráðuneytisins og hjá undirstofnunum þess er mikil sérþekking á sviði menntamála. Sérfræðingar ráðuneytisins í menntamálum og skipulagsbreytingum undirbjuggu ákvörðun ráðherra um að breyta núverandi skipulagi með því að setja Menntamálastofnun á laggirnar. Ráðuneytið telur ekki ástæðu til að draga hlutleysi þeirra starfsmanna í efa og því ekki talið nauðsynlegt að fá utanaðkomandi sérfræðinga að málinu, utan þess að fengin var ýmis ráðgjöf við undirbúning að framangreindum breytingum frá dr. Guðfinnu Bjarnadóttur, sjálfstætt starfandi verkefnisstjóra, sem hefur sérhæft sig í ráðgjöf um breytingastjórnun.

Bent er á að í II. kafla frumvarpsins er rakinn aðdragandi lagafrumvarpsins. Þar segir að útfærslu frumvarpsins megi rekja til fýsileikamats en sú vinna fór fram innan ráðuneytisins og í vinnu starfshóps sem skipaður var í kjölfar þeirrar vinnu. Þar er greint frá því að við matið hafi farið fram greining á núverandi stofnanaskipulagi og könnuð samlegðaráhrif verkefna sem sinnt er á sviði menntamála. Forstöðumenn Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar tóku þátt í þessari vinnu haustið 2013. Niðurstaða hennar var að það hefði jákvæð áhrif, bæði faglega og rekstrarlega, ef þessum verkefnum yrði sinnt innan einnar og sömu stofnunar. Í kjölfarið voru sambærilegar stofnanir á Norðurlöndunum kannaðar.

Þegar framanrakin greining hafði átt sé stað var vorið 2014 skipaður starfshópur, sem ætlað var að vinna undirbúningsvinnu vegna fyrirhugaðrar stofnunar á sviði Menntamála. Hópin skipuðu Ásta Magnúsdóttir, ráðuneytisstjóri í mennta- og menningarmálaráðuneyti, Sigurgrímur Skúlason, þáverandi forstöðumaður Námsmatsstofnunar og Ingibjörg Ásgeirsdóttir, þáverandi forstjóri Námsgagnastofnunar. Guðfinna Bjarnadóttir, sjálfstætt

starfandi verkefnastjóri, og Leifur Eysteinnsson, gæðastjóri mennta- og menningarmálaráðuneytis, unnu með hópnum. Jafnframt voru settir á fót nokkrir vinnuhópar skipaðir starfsfólki Námsmatsstofnunar, Námsgagnastofnunar og ráðuneytisins og haldnir nokkrir vinnufundir sem allir starfsmenn tóku þátt í. Þá voru haldnir margir kynningarfundir fyrir helstu hagsmunaaðila og kallað eftir skriflegum athugasemdum þeirra á fundunum. Starfsmenn þessara stofnana gerðu því tillögur og undirbjuggu einstaka þætti í því fyrirkomulagi sem nú er mælt fyrir um.

### **3. Með hvaða hætti var það metið að námsefni og námskrár séu undir sama þaki og mat á námi?**

Það var ekki sérstaklega metið enda gerir frumvarpið ekki ráð fyrir því að aðalnámskrár verði samdar og gefnar út hjá Menntamálastofnun heldur hvíli sú skylda áfram á ráðuneytinu eins og lög mæla fyrir um. Aðalnámskrárvinna felur í sér stefnumótun og ákvarðanatöku sem stjórnad er af ráðuneytinu í samræmi við áherslur ráðherra, í frumvarpinu er lagt til að Menntamálastofnun veiti ráðuneytinu aðstoð við tæknilega þætti og utanumhald, sem og sérfræðiráðgjöf á grundvelli þekkingar starfsmanna stofnunarinnar og upplýsinga sem stofnunin býr yfir.

Benda má á að meðan á vinnslu frumvarpsins stóð komu fram ábendingar frá sérfræðingum sem komu að gerð þess að ef ætlunin væri að fela Menntamálastofnun ákveðna verkþætti við aðalnámskrárgerð kallaði þannig skipulag fram spurningar um hvort slíkt væri æskilegt í ljósi annarra verkefna sem stofnuninni er falið samkvæmt frumvarpinu. Einnig má benda á að forstöðumaður Námsmatsstofnunar hafði áhyggjur af því ef það skipulag yrði tekið upp að Menntamálastofnun yrði falið að semja og gefa út aðalnámskrár fyrir skólastigin. Aldrei hefur staðið til að fela Menntamálastofnun að setja reglugerðir eða gefa út aðalnámskrár.

Námskrár og námsbrautalýsingar liggja til grundvallar gæðamati í skólum og eru leiðbeinandi varðandi námsgögn og prófagerð.

Þátttaka í námskrárgerð, eftirlit með innleiðingu námskráa, námsgagnagerð, samræmt námsmat, öflun upplýsinga um framkvæmd og mat á skólastarfi eru að mati ráðuneytisins nátengd verkefni sem fer vel á að hafa innan sömu stofnunar en eðlilegt er að hafa þau aðgreind í skipuriti hennar.

Benda má einnig á að í framhalds- og háskólum er mótun námsbrautalýsinga í öllu námi í höndum skólanna sjálfra samkvæmt lögum. Starfsgreinaráð gera tillögur og eru til ráðgjafar um námsbrautalýsingar í starfsnámi og er ekki ætlunin að hverfa frá þeirri skipan. Innan framhaldsskóla og háskóla semja sömu aðilar og þeir sem semja námsbrautir einnig áfangalýsingar, búa til námsefni og próf og meta frammistöðu nemenda. Ekki hafa borist athugasemdir við þessa skipan mála.

### **4. Er það mat/sýn ráðherra að slíkt fyrirkomulag endurspegli þá stefnu að námsmat stýri námsefni og námskrám eða öfugt?**

Það er stefna ráðherra að aðalnámskrár stýri gerð námsefns og áherslum í könnunarprófum í enda eru aðalnámskrár stjórnvaldsfyrirmæli sem birt eru í B-deild Stjórnartíðinda.

### **5. Hvers vegna er ekki skilgreining á fjölda og forsendum fagraða í frumvarpinu?**

Rétt er að benda á að frumvarpið gerir ráð fyrir að sett verði á fót fagrað á helstu verksviðum stofnunarinnar. Ástæða þess er að ekki var talið æskilegt að hafa tæmandi talningu fagraða í frumvarpinu var sú að það var talið nauðsynlegt að gefa stofnuninni svigrúm til að setja á fót



tímabundin fagráð umfram helstu starfssvið hennar svo sem á sviði einstakra námssviða eins og lestrarnáms og menntastefnu eins og um skóla án aðgreiningar. Menntamál eru undirorpin stöðugum breytingum og til að stofnunin geti sinnt hlutverki sínu sem best sbr. 1. gr. frumvarpsins er talið nauðsynlegt að lögbinda ekki nákvæmlega hvaða fagráð forstjóra stofnunarinnar er heimilt að koma á fót. Ráðuneytið setur sig hins vegar ekki á móti því að í nefndaráliti allsherjar- og menntamálanefndar á hvaða helstu starfssviðum stofnunarinnar fagráðum sé ætlað að starfa svo sem fagráð um námsmat, um námsefni, um mat og eftirlit og um upplýsingaöflun. Að öðru leyti verði forstjóra heimilt að stofna til annarra þeirra fagráða sem nauðsynlegt þykir hverju sinni. Rekstur fagráða þarf að rúmast innan fjárheimilda stofnunarinnar og verði umfang og skipulag fagráða lögbundið ætti að taka fram í lögnum að þeir sem tilnefna í fagráð beri kostnað af störfum þeirra sem þeir tilnefna.

#### 6. Hvers vegna telur ráðherra ekki nauðsynlegt að tryggja í lögum að fagráð séu starfandi á sviði námsmats og námsefnis?

Vísað er til svars við spurningu 5 hér á undan.

#### 7. Hafa Námsgagnastofnun og Námsmatsstofnun verið innan ramma fjárlaga síðustu 10 ár?

Á tímabilinu hefur Námsmatsstofnun verið rekin með afgangi, innan ramma, 5 ár af 10. Afkoma Námsgagnastofnunar er jákvæð 6 ár af 10. Auk þess eru minni sveiflur í afkomu á milli ára. Endanlegar tölur fyrir rekstrarárið 2014 liggja ekki fyrir.

#### Námsmatsstofnun - rekstrarafkoma 2004-2013

Upphæðir í m.kr.

Ár	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Tekjur	95,4	109,6	132,7	53,0	43,6	54,6	23,1	34,2	75,9	127,7
Gjöld	134,2	176,2	178,3	150,6	168,6	178,8	142,2	156,4	192,0	241,3
<b>Tekjur umfram gjöld</b>	<b>-38,7</b>	<b>-66,6</b>	<b>-45,6</b>	<b>-97,7</b>	<b>-125,0</b>	<b>-124,2</b>	<b>-119,1</b>	<b>-122,2</b>	<b>-116,1</b>	<b>-113,6</b>
Framlag ríkissjóðs	20,3	36,1	27,3	97,1	171,7	127,9	145,8	114,0	126,6	120,2
<b>Tekjuafgangur/halli</b>	<b>-18,4</b>	<b>-30,5</b>	<b>-18,3</b>	<b>-0,6</b>	<b>46,7</b>	<b>3,7</b>	<b>26,7</b>	<b>-8,2</b>	<b>10,5</b>	<b>6,6</b>

#### Námsgagnastofnun - rekstrarafkoma 2004-2013

Upphæðir í m.kr.

Ár	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Tekjur	13,1	16,1	16,5	23,2	21,1	27,9	15,8	28,0	18,9	15,0
Gjöld	349,5	368,9	404,8	393,0	397,9	462,0	460,6	456,1	437,6	491,7
<b>Tekjur umfram gjöld</b>	<b>-336,4</b>	<b>-352,8</b>	<b>-388,3</b>	<b>-369,8</b>	<b>-376,8</b>	<b>-434,1</b>	<b>-444,9</b>	<b>-428,1</b>	<b>-418,7</b>	<b>-476,7</b>
Framlag ríkissjóðs	333,7	346,7	396,7	372,9	384,4	437,7	456,9	427,9	440,1	462,7
<b>Tekjuafgangur/halli</b>	<b>-2,7</b>	<b>-6,1</b>	<b>8,4</b>	<b>3,1</b>	<b>7,6</b>	<b>3,6</b>	<b>12,0</b>	<b>-0,2</b>	<b>21,4</b>	<b>-14,0</b>

#### 8. Hefur Ríkisendurskoðun gert einhverjar athugasemdir við stofnanirnar á þessum sama tíma?

Ríkisendurskoðun gerði athugasemd við rekstur Námsmatsstofnunar við endurskoðun ársins 2007. Athugasemdin sneri að uppsöfnuðum tekjuhalla í árslok, 77,2 m.kr. Um var að ræða uppsafnaðan halla fyrri ára, enda hafði stofnunin verið rekin með halla nokkur ár þar á undan.

Ríkisendurskoðun lagði til að ráðuneytið og stofnunin myndu í samvinnu leita leiða til að vinda ofan af hallanum. Við þessu var brugðist, stofnunin hefur greitt upp neikvæðan höfuðstól sinn, og hefur reksturinn verið í jafnvægi undanfarin ár.

### **9. Hefur farið fram kostnaðargreining á framleiðslu námsefnis frá Námsgagnastofnun?**

Námsgagnastofnun skráir kostnað við hvert einstakt verk og er hægt að skoða alla kostnaðarliði sérstaklega. Með þessu er fylgst með áætlun meðan verk eru í vinnslu og allir þættir teknir saman við verðútreikninga á útgefnu efni. Verk eru hins vegar í eðli sínu mjög ólík. Sem dæmi má nefna að í sumum verkum er mikið myndefni en önnur kalla á sérstaklega mikinn faglestur svo eitthvað sé nefnt. Slík verk taka til sín meira fjármagn en einfaldar textaútgáfur. Af þessum sökum er t.d. erfitt að bera saman tvær ólíkar bækur þó fjöldi blaðsíðna í þeim sé sá sami.

### **10. Hvernig hyggst ráðherra tryggja fagmennsku, lýðræði, gagnsæi og gæði við gerð námsgagna?**

Gert er ráð fyrir að Menntamálastofnun innleiði og starfi á grundvelli gæðakerfis sem felur m.a. í sér verkferla og verklagsreglur.

Við samningu og gerð námsgagna hefur hingað til verið haft samráð við breiðan hóp fagfólks og tekur talsverður fjöldi manns á hverju ári þátt í að undirbúa, þróa og semja námsgögn sem Námsgagnastofnun gefur út. Einnig er fylgt gátlistum um gerð námsefnis sem stofnunin hefur gefið út, þar sem sett eru gæðaviðmið og stuðlað að því að gætt sé sjónarmiða svo sem kynjajafnréttis og annarra þátta sem máli skipta við gerð námsefnis. Á vef stofnunarinnar er m.a. gátlisti og leiðbeiningar um frágang efnis. Reglulega hafa verið gerðar kannanir meðal kennara og skólastjórnenda þar sem leitast er við að fá fram sjónarmið þeirra varðandi námsefni og áherslur í námsefnisgerð. Einnig hefur verið reynt að tryggja fagmennsku við gerð námsgagna með því að vanda ákvarðanatöku um hvað á að gefa út og vanda val á höfundum. Gert er ráð fyrir að Menntamálastofnun starfi á hliðstæðan hátt en auk þess verði fjallað um námsgögn í fagráði.

Almennt má segja að til þess að tryggja fagmennsku, lýðræði, gagnsæi og gæði við námsefnisgerð megi viðhafa svipað fyrirkomulag og verið hefur en einnig má hugsa sér aðrar leiðir með aukinni þátttöku kennara, nemenda og fleiri aðila að námsefnisgerð. Við samningu námsefnis ber höfundum að taka mið af aðalnámskrá. Á vegum Námsgagnastofnunar er nú unnið að greiningu á stöðu námsgagnaútgáfu hér á landi og erlendis í ljósi faglegra áhersla og tæknibreytinga og verður sú greining væntanlega innlegg í þróun námsgagnaútgáfu og hlutverks Menntamálastofnunar þar að lútandi á komandi árum. Samkvæmt skýrslu um fýsileikaathugun frá 23. apríl 2014 vegna undirbúnings Menntamálastofnunar er miðað við að mótuð verði stefna á sviði námsefnisgerðar á árinu 2015 með það að leiðarljósi að hlusta eftir ábendingum haghafa í samfélaginu, nýta erlend fordæmi, þar sem við á, og þróa bestu leiðir við útgáfu.

### **11. Var haft samráð við starfsmenn um fyrirhugaða niðurlagningu stofnananna hvað varðar réttindi og skyldur og ef svo er, hvernig fór samráðið fram?**

Eins og fjallað er um í skýringum með frumvarpinu upplýsti ráðuneytið starfsfólk Námsgagnastofnunar og Námsmatsstofnunar um fyrirhugaðar skipulagsbreytingar. Einnig óskaði ráðuneytið eftir því að forstöðumenn stofnananna héldu starfsfólki sínu upplýstu. Virkt samráð hefur verið haft við starfsfólk Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar um undirbúning Menntamálastofnunar og hafa þeir allir ýmist tekið þátt í vinnuhópum þar að



lútandi eða á vinnufundum sem allir starfsmenn voru boðaðir á. Þannig var leitast við að upplýsa starfsfólkið og fá það til að koma tillögum sínum og sjónarmiðum á framfæri. Á vinnslustigi frumvarpsins voru sérstaklega haldnir fundir með starfsfólkinu og þeim gefinn kostur á að gera athugasemdir. Þá voru einnig haldnir fundir með trúnaðarmönnum starfsmanna og fulltrúum stéttarféлага þeirra. Á fundunum var af hálfu stofnananna því lýst yfir að ríkur vilji væri til að hafa samráð við stéttarfélög um réttindi og kjör starfsfólks við væntanlegan flutning starfa til Menntamálastofnunar og að við gerð stofnanasamnings fyrir nýja stofnun yrði leitast við að leysa úr málum varðandi réttindi og kjör starfsfólk sem óvissa kynni að verða um við afgreiðslu frumvarpsins. Munu forsvarsmenn Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar halda áfram viðræðum við trúnaðarmenn og stéttarfélög um þessi mál með það fyrir augum að ná sátt um réttindi og kjör við flutning í nýja stofnun. Ráðuneytið naut aðstoðar kjara- og mannauðssýslu ríkisins þegar fjallað var um réttindamál starfsfólksins í frumvarpinu.

## **12. Hvers vegna er ekki gert ráð fyrir að stjórnandi hinnar nýju stofnunar sé með menntun og reynslu af skólastarfi og menntamálum?**

Í fyrstu drögum frumvarpsins voru gerðar mun ítarlegri kröfur til forstjóra en eru í núverandi frumvarpi. Það er álit kjara- og mannauðssýslu ríkisins að ekki eigi að lögfesta of ítarleg skilyrði. Eðlilegt sé hins vegar að sértækar kröfur til forstjóra komi fram í auglýsingu þegar embætti forstjóra er auglýst laust, sbr. 7. gr. starfsmannalaga.

## **13. Er það hagur nemenda að til verði stór miðlægur gagnagrunnur um þá, er t.d. þörf á að skrá alla lesblinda nemendur í miðlægum gagnagrunni?**

Spurt er um hvort það sé í þágu barna að til verði stór miðlægur gagnagrunnur með upplýsingum um börn með tilteknar sérþarfir. Bent er á að ákvæði persónuverndarlaga girða fyrir slíkan gagnagrunn enda þarf alltaf að vinna upplýsingar um einstaklinga eftir að þær hafa verið dulkóðaðar. Í ákvæði frumvarpsins kemur sérstaklega fram að heimild til úrvinnslu upplýsinga um nemendur sé háð talmörkunum persónuverndarlaga. Því leiðir það af eðli málsins að ekki verður búinn til miðlægur, persónugreinanlegur gagnagrunnur um nemendur enda slíkt óheimilt. Aftur á móti þá er það mat ráðuneytisins að það sé auglóslega í þágu nemenda og forráðamanna þeirra að hægt verði að vinna með upplýsingar um þá, t.d. til að útskýra hvað veldur lesblindu og hvernig hægt sé að draga úr hugsanlegum neikvæðum áhrifum hennar á námsframvindu.

Þess skal þó getið að upplýsingum um lesblinda nemendur er nú þegar safnað saman hjá hinu opinbera. Annars vegar er upplýsingunum safnað saman hjá skólaskrifstofum þess sveitarfélags sem nemandi stundar nám í, t.d. vegna þess að nemandi á eftir atvikum rétt á auknu kennsluframlagi og aðgangi að hljóðbókum eða öðru námsefni við hæfi. Hinsvegar er upplýsingum safnað saman hjá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga en þar er um persónugreinanlegar upplýsingar að ræða. Þeim upplýsingum er safnað saman vegna viðbótarframlags sem hægt er að leggja til vegna nemenda með greiningu, t.d. lesblindu.

Það skal þó áréttað að ekki þykir ástæða til að Menntamálastofnun fái heimild til að safna persónugreinanlegum upplýsingum. Aftur á móti þykir mikilvægt að stofnunin fái þær heimildir sem lagðar eru til með frumvarpinu enda er það augljóslega í þágu barna og ungmenna að unnt sé að stunda rannsóknir sem byggja á þeim upplýsingum sem frumvarpið heimilar stofnuninni að afla.

**14. Má skilja orðalagið „ákvörðun ráðherra“ á þann veg að hann geti ákveðið að fela stofnuninni þau verkefni sem hann telur henta án nokkurrar aðkomu Alþingis?**

Ráðherra er heimilt samkvæmt lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011 að kveða á um framkvæmd verkefna hjá undirstofnunum. Einnig er í 30. gr. laga um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997 veitt heimild til að gera samninga við undirstofnun. Þá hefur ráðherra ýmsar heimildir samkvæmt lögum á sviði menntamála til að fela aðilum að annast verkefni. Samkvæmt gildandi lögum um Námsmatsstofnun getur stofnunin unnið að öðrum verkefnum á grundvelli sérstakra samninga við ráðuneytið og aðra aðila, auk þess sem ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari fyrirhæli um verkefni stofnunarinnar. Í lögum um Námsgagnastofnun er ekki tekið fram að ráðherra hafi heimild til að fela stofnuninni verkefni en ráðherra hefur heimild samkvæmt lögum til að setja reglugerð um nánari framkvæmd laganna. Í frumvarpinu er lagt til að ráðherra hafi sambærilegar heimildir og í gildandi lögum til að fela Menntamálastofnun að sinna framkvæmd verkefna sem samrýmast hlutverki hennar skv. 1. gr. frumvarpsins. Taka ber fram að ráðherra hefur ekki heimildir til að fela undirstofnun að taka stjórnvaldsákvæðanir eða annast verkefni sem ráðherra eða öðrum er falið að annast nema fyrir slíku sé heimild í lögum. Ráðherra gæti t.d. falið Menntamálastofnun að annast tímabundin þróunarverkefni sem ekki eru lögbundin en veitt er fé til í fjárlögum.

Ráðuneytið telur æskilegt að rammalög um stofnunina feli í sér skýra heimild svo unnt sé að fela henni að annast framkvæmd verkefna sem samrýmast lögbundnu hlutverki hennar í stað þess að gera samninga um einstök verkefni á viðskiptalegum forsendum samkvæmt innkaupaferli sem kveðið er á um í lögum um opinber innkaup nr. 84/2007.

Ráðuneytið lítur ekki svo á að frumvarpið feli í sér almenna opna heimild fyrir ráðherra til að fela stofnuninni hvaða verkefni sem er þannig að í því felist einhvers konar eðlisbreyting á verkefnum hennar án þess að löggjafinn komi þar að. Meginverkefni stofnunarinnar eru upptalin í 4. gr. og ef frumvarpið nær fram að ganga, verða þau fest í lög. Ef til þess kæmi að breyta þyrfti meginverkefnum stofnunarinnar telur ráðuneytið að breyta þyrfti lögum. En hvað varðar ýmis önnur verkefni sem falla að starfsemi stofnunarinnar en er ekki sérstaklega getið um í lögum, felst augljós hæðarauki í því að ráðuneytið geti annaðhvort með reglugerð eða beinni ákvörðun ráðherra falið Menntamálastofnun þau verkefni í samræmi við fjárveitingar á fjárlögum.

Þá skal minnt á það að ráðherra er bundinn af lögmatísreglunni, sem er undirstöðuregla íslenskrar stjórnskipunar og felur í sér að stjórnvöld eru bundin af lögum. Af reglunni leiðir að ráðherra er bundinn af lögum bæði við töku stjórnvaldsákvæðana sem og við setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla.

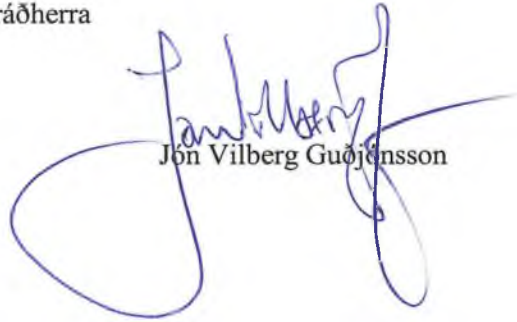
**15. Í lögum kemur fram: „frá gildistöku laganna ( 1. júlí 2015) er ráðherra heimilt að skípa forstjóra Menntamálastofnunar og verður honum þar með heimilt að undirbúa starfsemi Menntamálastofnunar“. Telur ráðherra það samræmast góðri stjórnsýslu að nú þegar hefur verið ráðinn forstöðumaður og verkefni og fólk flutt til í starfi?**

Ráðuneytið telur að þessi spurning byggji á ákveðnum misskilningi. Þáverandi forstöðumaður Námsmatsstofnunar sagði starfi sínu lausu vorið 2013. Starfið var auglýst og í það ráðinn um mitt ár 2014 einstaklingur sem nú gegnir jafnframt tímabundið stöðu forstöðumanns Námsgagnastofnunar sem fór í námsleyfi í nóvember sl. Samkvæmt 19. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 hafa forstöðumenn heimildir til að gera breytingar á störfum starfsmanna sinna. Þá má benda á að samkvæmt auglýsingu þeirri sem ráðning

núverandi forstöðumanns Námsmatsstofnunar grundvallast á er sérstaklega tekið fram að mennta- og menningarmálaráðuneyti vinni að sameiningu Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar í nýja stjórnslustofnun menntamála. Hin nýja stofnun muni gegna víðtæku hlutverki við öflun og greiningu upplýsinga um íslenskt menntakerfi, framkvæmd prófa og alþjóðlegra kannanna, þróun námskrár og námsgagna. Þá kemur fram í auglýsingunni að miðað sé við að nýr forstöðumaður Námsmatsstofnunar verði jafnframt forstjóri hinnar nýju stofnunar og muni þar af leiðandi gegna mikilvægu hlutverki við að undirbúa sameininguna. Stofnanirnar starfa hins vegar báðar sem sjálfstæðar einingar þangað til annað verður ákveðið með lögum.

Fyrir hönd ráðherra

  
Ásta Magnúsdóttir

  
Jón Vilberg Guðjónsson

23. apríl 2014

# Ný stjórnslu- og þjónustustofnun menntamála á grunni verkefna Námsgagnastofnunar, Námsmatsstofnunar og verkefna frá mennta- og menningarmálaráðuneyti

---

## Skýrsla um fýsileikaathugun:

Skýrsla þessi fjallar um fýsileika þess að búa til nýja stjórnslu- og þjónustustofnun á sviði menntamála. Stofnunin hafi það meginmarkmið að styðja við framfarir í skólakerfi landsmanna og verði byggð á grunni verkefna Námsmatsstofnunar, Námsgagnastofnunar og umsýsluverkefna frá ráðuneytinu, auk annarra verkefna sem henni verða falin.

Nýju stofnuninni er ætlað að gegna mikilvægu hlutverki í íslensku menntakerfi við að fylgja eftir áherslum stjórnvalda í menntamálum og efla þjónustu við menntakerfið. Hún fáist við margvíslegt gæða- og námsmat, afli traustra upplýsinga um menntakerfið og miðli vönduðum gögnum og upplýsingum. Hin nýja stofnun vinni einnig að þróun námskrár og námsgagna og sjái um umsýslu tengda starfsmenntun.

Helstu verkefni munu snúast um að:

- taka þátt í þróun námskráa,
- sjá til þess að skólum bjóðist gott og fjölbreytt námsefni, að því leyti sem stjórnvöldum er ætlað það verkefni,
- afla upplýsinga um skólastarf, samræma þær og miðla þannig að þær nýtist við þróun skólastarfs,
- annast fjölþætt mat á gæðum og árangri með því að kanna, prófa og eftir atvikum að votta skólastarf,
- fylgja eftir stefnu í menntamálum, veita ýmsa þjónustu við menntakerfið og samræma framkvæmd á afmörkuðum sviðum.

Því meginverkefni Námsgagnastofnunar að útvega grunnskólum námsefni í skyldunámi mun vera sinnt áfram hjá nýrri stofnun. Miðað er við að mótuð verði stefna á sviði námsgagnagerðar á árinu 2015 með það að leiðarljósi að hlusta vel eftir ábendingum helstu haghafa í samfélaginu, nýta erlend fordæmi, þar sem við

á, og þróa bestu leiðir. Stefna þarf að því að bjóða skólum stafrænt efni í auknum mæli og að auka úrval námsefnis fyrir nemendur. Einnig þarf að auka framboð á efni frá öðrum útgefendum. Reiknað er með því að áhersla í starfsemi nýrrar stofnunar verði í framhaldinu færð frá útgáfu og framleiðslu á námsefni yfir á umsjón með námsefnisgerð og þróun námsefnis.

Miðað er við að verksvið Námsmatstofnunar á sviði samræmdra prófa og kannana í grunnskólum haldist nokkuð svipað, þótt fyrirkomulag prófanna og vinnulag verði endurskoðað í takt við nýjar aðstæður, tækni, þarfir og áherslur.

Auk verkefna á sviði prófa, kannana og námsefnis, verði flutt til nýrrar stofnunar, aðallega frá ráðuneytinu, vinna við námskrártengd verkefni og verkefni sem felast í því að sannreyna og staðfesta að skilyrði séu uppfyllt svo sem að viðurkenna eða votta einkaskóla, tónlistarskóla og aðra listnámskóla verði sett lög um slíkt, framhaldsfræðsluaðila, námskrár, námsbrautalýsingar og nám. Jafnframt verði stofnuninni falin aukin verkefni tengd ytra gæðamati, eftirliti og eftirfylgni. Stofnunin annist umsýslu vegna nefnda og ráða sem hafa með höndum verkefni sem tengjast þeim sem stofnunin sinnir, auk þess að samræma framkvæmd innritunar í framhaldsskóla.

Hin nýja stofnun afli upplýsinga, haldi ýmsar skrár, greini og birti upplýsingar um nemendur, menntun og starfsemi menntastofnana og meti áhrif ákvarðana og stefnubreytinga í menntamálum. Þá fylgi hún menntastefnu stjórnvalda eftir með miðlun upplýsinga og kynningu námskráa.

Samhliða því að starfsmenn ráðuneytisins unnu að gerð skýrslu þessarar var unnið í ráðuneytinu að samningu hvítbókar um umbætur í menntamálum. Í hvítbókinni er fjallað um greiningu á styrkleikum og áskorunum í íslensku menntakerfi og á grundvelli hennar lögð fram drög að stefnuáherslum og aðgerðum til úrbóta. Meðal annars kemur fram að það þarf að efla þjónustu við menntakerfið, treysta gæða- og námsmat, afla gagna um menntakerfið og miðla þeim þannig að þau nýtist sem best við stefnumótun, ákvarðanatöku og til að styðja við framfarir í menntamálum. Einnig þarf að vinna að þróun námskráa og námsgagna. Nýrri stofnun er ætlað mikilvægt hlutverk í þessu samhengi.

Í framhaldi af vinnuskýrslu í september 2013 um fýsileika þess að ráðast í framangreindar breytingar ákvað mennta- og menningarmálaráðherra að láta undirbúa skipulagsbreytingar til að búa til nýja stofnun með tilliti til þess að hrinda þeim síðan í framkvæmd. Í kjölfarið var hugað að undirbúningi breytinga og unnið í ráðuneytinu að áframhaldandi greiningarvinnu með þátttöku fulltrúa Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar.

Vorið 2014 verður gerð innleiðingaráætlun sem snýst um þær breytingar sem fara þarf í til að ný stofnun geti hafið starfsemi í byrjun árs 2015. Auk þess verður undibúið lagafrumvarp um stofnunina sem lagt verður fyrir Alþingi

haustið 2014. Um haustið verður einnig unnið að breytingum í samræmi við áætlunina.

Við athugun á fýsileika þess að ráðast í breytingar og búa til nýja stofnun fór fram greining á lagalegri skyldu mennta- og menningarmálaráðuneytis vegna verkefna, núverandi tilhögun yfirfarin, lögð drög að verksviði nýrrar stofnunar, skoðuð samlegðaráhrif verkefna, farið yfir atriði sem þarf að fjalla betur um við stefnumótun eða útfærslu breytinga, skoðaðar lauslega tvær erlendar systurstofnanir nýrrar stofnunar, Skoleverket í Svíþjóð og Utdanningsdirektoratet í Noregi og lagðar fram fyrstu hugmyndir um framtíðarsýn fyrir nýja stofnun.

Yfirfara og endurskoða þarf á næstu mánuðum og misserum framkvæmd verkefna sem miðað er við að nýja stofnunin annist í þeim tilgangi að ná fram hámarks samlegð og árangri. Skipuleggja þarf innra starf, hanna nýja vinnuferla og heimasíðu, byggja upp þekkingu sem er ekki til innan stofnananna í dag og nálgast sum verkefni á annan hátt en hefur verið, ekki síst út frá kröfum um gæði í opinberri þjónustu og stjórnsýslu. Við þessa vinnu þarf að hafa sveigjanleika og gagnsæi til hliðsjónar auk þess að vera í takti við stöðugar breytingar sem eru og verða á sviði menntunar. Endurskipulagningin mun taka tíma enda er ekki ráðlegt að fara á sama tíma í allar breytingar, heldur að forgangsraða verkefnum og skipuleggja lengri tíma breytingaáætlun. Taka þarf mið af meginmarkmiði nýrrar stofnunar um að hún styðji sem best við framfarir í menntakerfi landsmanna.

Ný stofnun tekur yfir fjölþætt verkefni eins og áður hefur komið fram. Með sameiningu eða samruna stofnana, auk þeirra verkefna sem ætlað er að verði sinnt í nýrri stofnun, verður til mikilvæg stjórnsýslu- og þjónustustofnun sem vantar á sviði menntamála hér á landi. Við mótun nýrrar stofnunar þarf einnig að ná fram einföldun og hagræðingu í stjórnsýslu og bæta framkvæmd tengdra verkefna með það að markmiði að auka gæði skólastarfs á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi. Ekki síst er markmiðið að unnt sé að greina og miðla á markvissari hátt, en áður, upplýsingum um stöðu skólakerfisins og vinna að eflingu þess.

Líta má á nýja stofnun sem mikilvægt tæki til að styðja við framfarir í menntakerfinu. Ljóst er að henni er ætlað víðtækara hlutverk en samanlagt hlutverk þeirra sem fyrir eru. Sumar þeirra breytinga sem eru framundan eru eðlis að undirbúningur og innleiðing þeirra mun taka tíma.

Veigamikill þáttur í undirbúningi fyrir nýja stofnun er að móta stefnu um starfsemi hennar, bæði almennt og fyrir einstaka stóra þætti svo sem náms- og gæðamat, námsgögn og stjórnsýslu starfsmenntunar. Hvítbók í menntamálum og þessi skýrsla um fýsileika þess að búa til nýja stofnun verða mikilvæg gögn við þá vinnu. Að auki þarf að draga lærdóm af því hvernig staðið er að málum erlendis

þar sem vel hefur tekist til og hlusta eftir sjónarmiðum haghafa. Þá er ekki síður mikilvægt að starfsmenn sem vinna við þau verkefni sem breytingarnar snúast um verði þátttakendur í breytingarstarfinu.

Í mars 2014 var settur á laggirnar stýrihópur verkefnisins og auk þess verkefnahópur sem mun skila af sér tillögu að innleiðingaráætlun í lok maí. Verkefnahópurinn samanstendur af starfsmönnum úr Námsgagnastofnun, Námsmatsstofnun og ráðuneytinu. Hópurinn mun fara í víðtæka undirbúnings- og greiningarvinnu og mun m.a. kortleggja verkefni nýrrar stofnunar, leggja mat á kostnað við breytingar, meta hver árlegur rekstrarkostnaður gæti verið, hvað þurfi að gera í húsnæðismálum og svo framvegis. Það er mikilvægt í undirbúningsvinnunni að taka mið af fjárframlagi og huga sérstaklega að forgangsröðun, hagkvæmni og raunhæfum tímasetningum við gerð innleiðingaráætlunarinnar. Miklu skiptir að þróun stofnunarinnar verði í anda stöðugra umbóta til framtíðar litið, þannig að hún sinni sínu hlutverki sem best á hverjum tíma.

Alþingi  
Allsherjar- og menntamálanefnd  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK



Persónuvernd

Rauðarárstíg 10 105 Reykjavík  
sími: 510 9600 bréfasími: 510 9606  
netfang: postur@personuvernd.is  
veffang: personuvernd.is

Reykjavík, 25. febrúar 2015

Tilvísun: 2015010119VEL/--

## Efni: Frumvarp til laga um Menntamálastofnun, 456. mál

### 1.

Persónuvernd vísar til tölvubréfs allsherjar- og menntamálanefndar frá 28. janúar 2015 þar sem óskað er umsagnar stofnunarinnar um frumvarp til laga um Menntamálastofnun (þskj. 700, 456. mál á 144. löggjafarþingi).

Með frumvarpinu er lagt til að sett verði á fót ný stjórnáslustofnun menntamála, Menntamálastofnun, sem er ætlað að leysa Námsmatsstofnun og Námsgagnastofnun af hólmi. Þá er ráðgert að stjórnásluverkefni verði flutt frá mennta- og menningarmálaráðuneyti til hinnar nýju stofnunar. Fram kemur að tilgangur þessa sé einkum sá að ein stjórnáslustofnun á sviði menntamála sinni verkefnum þvert á málaflokka en ekki eingöngu takmörkuðum hluta.

Í 5. gr. frumvarpsins er Menntamálastofnun veitt heimild til að kalla eftir og vinna með persónugreinanlegar upplýsingar sem varða skólagöngu nemenda, s.s. niðurstöður námsmats, líðan nemenda í skólum, félagslega stöðu þeirra og þætti sem hafa áhrif á skólagöngu og námsárangur. Segir að söfnun og meðferð upplýsinga samkvæmt ákvæðinu skuli vera í samræmi við ákvæði laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga og uppfylla kröfur Persónuverndar um öryggi persónuupplýsinga í skráum á sviði menntamála og laga um Þjóðskjalasafn Íslands.

### 2.

Persónuvernd hefur farið yfir efni frumvarpsins og gerir eftirfarandi athugasemdir:



### *1. Afmörkun lagaheimildar*

Af ákvæði 5. gr. frumvarpsins verður ekki annað ráðið en að Menntamálastofnun verði heimilt að óska eftir miklu magni af persónuupplýsingum um ólögráða börn. Af því tilefni skal tekið fram að eftir atvikum gætu upplýsingar um meðal annars líðan nemenda og félagslega stöðu talist viðkvæmar persónuupplýsingar, s.s. um heilsuhagi. Í 2. tölul. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, segir að vinnsla slíkra upplýsinga sé heimil standi til hennar sérstök heimild samkvæmt öðrum lögum. Þá segir í athugasemdum við framangreint ákvæði í frumvarpi því er varð að lögum nr. 77/2000 að því meiri íhlutun í einkalíf einstaklingsins sem vinnsla hefur í för með sér þeim mun ótvíræðari þurfi lagaheimildin að vera. Skýring slíks ákvæðis ráðist m.a. af því hvort löggjafinn hafi í raun tekið tillit til þeirra almennu persónuverndarsjónarmiða sem á reynir við meðferð viðkvæmra persónuupplýsinga. Verður skilyrði 2. tölul. tæplega talið uppfyllt nema fyrir liggir að löggjafinn hafi skoðað slík sjónarmið en engu að síður talið vinnsluna nauðsynlega vegna almannahagsmuna.

Með vísan til þess telur Persónuvernd að ekki eigi að veita Menntamálastofnun heimild til söfnunar viðkvæmra persónuupplýsinga nema að undangengnu ítarlegu mati á því hvort hagsmunir stofnunarinnar á því að fá slíkar upplýsingar skuli ganga framur friðhelgi einkalífs barnanna. Í því sambandi er mikilvægt að líta til þess að við vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga um börn ber að sýna sérstaka varúð og hafa í huga að þau eru hópur sem þarfnast sérstakrar verndar umfram fullorðna einstaklinga.

### *2. Tilgangur upplýsingasöfnunar*

Í 5. gr. frumvarpsins er hvergi fjallað um í hvaða tilgangi söfnun og önnur vinnsla persónuupplýsinga hjá Menntamálastofnun skuli fara fram. Í lögum nr. 77/2000 er lögð rík áhersla á að vinnsla persónuupplýsinga fari fram í fyrirfram afmörkuðum tilgangi, sbr. ákvæði 2. tölul. 1. mgr. 7. gr. laganna. Vísbendingu um slíkan tilgang má þó finna stað í b-lið 6. gr. frumvarpsins þar sem segir að Menntamálastofnun sé heimilt að krefja skóla og rekstraraðila þeirra um upplýsingar og gögn sem stofnunin telur nauðsynleg til að sinna eftirlitshlutverki sínu á því formi sem óskað er. Þá segir að Menntamálastofnun skuli jafnan upplýsa í hvaða tilgangi gagnanna er aflað. Í ákvæðinu er hins vegar ekki tekið fram sérstaklega hvort að þessi heimild Menntamálastofnunar nái til þeirra upplýsinga sem taldar eru upp í 5. gr. frumvarpsins.

### *3. Kröfur Persónuverndar um öryggi persónuupplýsinga í skráum á sviði menntamála*

Í síðasta málslíð 5. gr. frumvarpsins segir að söfnun og meðferð upplýsinga samkvæmt ákvæðinu skuli uppfylla kröfur Persónuverndar um öryggi persónuupplýsinga í skráum á sviði menntamála. Að mati Persónuverndar er umrætt orðalag villandi þar sem ekki er að finna sérstakar reglur sem lúta að öryggi persónuupplýsinga í skráum á því sviði. Leggur Persónuvernd því til að orðalagið „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 skráum á sviði menntamála“ verði felld brott. Í staðinn verði bætt við ákvæði sem kveði á um heimild til handa menntamálaráðherra til setningar reglugerðar með nánari ákvæðum um reglur um öryggi skráa á sviði menntamála, að fenginni umsögn Persónuverndar.

### *4. Aðrar athugasemdir*

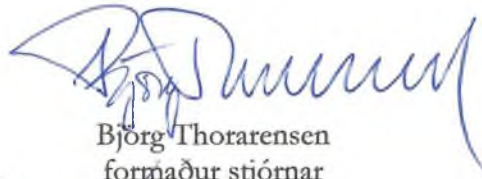
Einnig bendir stofnunin á að lög um Þjóðskjalasafn Íslands heita nú lög um opinber skjalasöfn, sbr. texta síðasta málslíðar 5. gr. frumvarpsins. Enn fremur bendir stofnunin á að í athugasemdum við frumvarpið vantar allan samanburð við önnur lönd, t.a.m. um hvernig sambærilegri upplýsingasöfnun er háttað á öðrum Norðurlöndum. Telur Persónuvernd brýnt að kannað verði hvort sambærilegar stofnanir sé að finna þar og hvaða heimildir þær hafi til söfnunar persónuupplýsinga um börn.

## 5. Samandregnar athugasemdir Persónuverndar

Samanteknar athugasemdir Persónuverndar eru því þessar:

- a. Afmarka þarf efni 5. gr. frumvarpsins nánar, þ.e. hvaða persónuupplýsingum Menntamálastofnun verði heimilt að safna og í hvaða tilgangi.
- b. Persónuvernd leggur til að eftirfarandi setning verði felld brott úr frumvarpinu: „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 skráum á sviði menntamála og laga um Þjóðskjalasafn Íslands.“ Í staðinn komi ný málsgrein svohljóðandi: „Vinnsla persónuupplýsinga samkvæmt ákvæði þessu skal vera í samræmi við ákvæði laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Þá skal ráðherra setja reglugerð um vinnslu persónuupplýsinga í skráum Menntamálastofnunar. Í reglugerðinni skal m.a. koma fram hvaða persónuupplýsingum Menntamálastofnun er heimilt að óska eftir og skrá, hver sé tilgangur vinnslunnar, frá hvaða aðilum stofnuninni er heimilt að óska upplýsinga og hvernig öryggi gagnanna skuli tryggt.“
- c. Þá leggur Persónuvernd að bætt verði við frumvarpið almennu ákvæði um að lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga eigi við um alla vinnslu og meðferð persónuupplýsinga hjá Menntamálastofnun og að um varðveislu upplýsinga og gagna fari samkvæmt lögum um opinber skjalasöfn.

Í Persónuvernd, 25. febrúar 2015



Björg Thorarensen  
formaður stjórnar



Aðalsteinn Jónasson



Ólafur Garðarsson



Haraldur Briem



Sigrún Gunnarsdóttir



## samband íslenskra framhaldsskólanema

Nefndasvið Alþingis  
Allsherjar- og menntamálanefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 16. febrúar 2015

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Menntastofnun; Þingskjal 700 — 456. mál.

Samband íslenskra framhaldsskólanema hefur fengið til umsagnar frumvarp um stofnsetningu Menntastofnunnar. Að neðan eru athugasemdir viðvirkjandi frumvarpinu.

Athugasemdir:

**SÍF leggur til að við 7. grein verði bætt:** *Slíkar greiðslur mega þó aldrei vera hærrí en því sem beinum kostnaði nemur.*

SÍF finnst ekki æskilegt að ríkisstofnanir taki að sér störf í gróðaskyni.

**SÍF leggur til að 8. grein verði felld út.**

SÍF finnst ekki æskilegt að gefa einveldi til nokkurs manns þegar kemur að menntun þjóðarinnar.

Annars þykir SÍF frumvarpið ágætt og ekki eru gerðar athugasemdir við neitt annað sem ekki er útskýrt í þingskjalinu.

**Fyrir hönd Sambands íslenskra framhaldsskólanema,**



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi - nefndasvið  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 23. febrúar 2015

1501044SA KB/pbj  
Málalykill: 401

### **Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Menntamálastofnun, 456. mál**

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis 28. janúar sl. þar sem óskað er umsagna um ofangreint frumvarp. Umsagnarfrestur var til 16. febrúar en viðbótarfrestur var veittur til 23. febrúar.

#### **Almennt um frumvarpið**

Sambandið vann umsögn um drög að frumvarpinu þegar þau voru kynnt í opnu samráðsferli í mennta- og menningarmálaráðuneytinu sl. haust. Í þeirri umsögn voru gerðar margvíslegar athugasemdir við ákvæði frumvarpsins og eru þær flestar ítrekaðar í umsögn þessari. Þær breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu síðan sambandið veitti umsögn um málið virðast eiga að koma að einhverju leyti til móts við athugasemdir um óljóst hlutverk stofnunarinnar, sbr. 10. gr. frumvarpsins, en að mati sambandsins hefði verið ástæða til enn frekari breytinga á frumvarpinu.

Nýrri stofnun er ætlað að vera stjórnásluststofnun en það er mat sambandsins að til þess að vegur stofnunarinnar geti orðið sem mestur þurfi áherslan ekki síður að vera á þjónustuhlutverk stofnunarinnar. Að mati sambandsins ber að leggja áherslu á að stofnunin sinni, auk annarra verkefna, framfaraverkefnum í menntamálum og verði í fararbroddi þar um. Einn þáttur í því er að stofnunin hafi ekki á sér það yfirbragð að vera eingöngu þunglamaleg stjórnásluststofnun heldur einnig þjónustustofnun. Þá er hvergi að finna umfjöllun í frumvarpinu um það á hvaða skólastigum verkefni stofnunarinnar skulu vera. Sambandið telur brýnt að það komi fram í frumvarpinu.

Frumvarpið hefur það yfirbragð að enn sé eftir að móta stefnu um hlutverk stofnunarinnar en færa má rök fyrir því að það hefði verið rétt fyrsta skref áður en hafin var vinna við frumvarpsgerð. T.a.m. er ekki ljóst eftir lestur frumvarpsins hver skal vera kjarnastarfsemi stofnunarinnar, sbr. upptalningu í 4. gr.

Í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir að sérstök stjórn sé yfir stofnuninni. Sambandið telur nauðsynlegt að sveitarfélögin hafi einhverja aðkomu að málefnum stofnunarinnar í ljósi þeirra verkefna sem henni eru falin en það varðar sveitarfélögin miklu að stofnunin verði öflug og sinni vel þörfum þeirra vegna reksturs leik- og grunnskóla. Sambandið leggur því til að stofnuð verði ráðgefandi nefnd sem starfi til hliðar við forstjóra og verði m.a. skipuð 2-3 fulltrúum Sambands Íslenskra sveitarfélaga. Nefndin skuli m.a. hafa aðkomu að mótun stefnu fyrir stofnunina. Virðist enda ljóst að þeim fagráðum sem nefnd eru í 3. gr. frumvarpsdraganna sé ætlað annað og afmarkaðra hlutverk



og jafnvel tímabundið. Nefna má hér dæmi úr frumvarpi til laga um Haf- og vatnarannsóknir, 391. mál, sem lagt var fram fyrir á yfirstandandi þingi. Þar er í 4. gr. gert ráð fyrir ráðgjafarnefnd sem hafi það verkefni að vera forstjóra til ráðuneytis um langtíma stefnumótun starfseminnar og vera tengiliður við hagsmunaaðila um fagleg málefni. Sambandið gerir þá tillögu að tekið verði upp sams konar ákvæði í lög um Menntamálastofnun.

### Um einstakar greinar frumvarpsins

**1. gr.** Sambandið telur að þarna ætti að koma fram að stofnunin sé þjónustu- og stjórnsýslustofnun. Þá væri þar einnig kveðið á um hvaða skólastigum stofnunin þjóni.

**3. gr.** fjallar um fagráð sem forstjóri skuli setja á fót fyrir helstu verksvið stofnunarinnar. Gert er ráð fyrir að forstjóri setji og birti reglur um skipan fagráða og störf þeirra. Sambandið telur að æskilegt væri að útfæra nánar í lögnum ákvæði um fagráð og hlutverk þeirra.

**4. gr.** Í greininni er fjallað um verkefni stofnunarinnar og þau talin upp í liðum a.-h. Sambandið hefur ýmsar athugasemdir við þessa grein.

Sambandið telur að ný stofnun eigi að vera framfarastofnun í menntamálum og stuðla að auknum gæðum og árangri í skólastarfi. Í því felist m.a. að stofnunin sinni þróunarverkefnum í menntamálum og verði í fararbroddi þar um. Þannig gæti stofnunin m.a. tekið upp á sína arma ákveðin átaksverkefni sem breið samstaða væri um (t.d. læsi og náttúruvísindi) og stæði fyrir landsátaki til lengri eða skemmri tíma. Í þessu samhengi og til hliðsjónar má vísa til átaksverkefna hjá embætti landlæknis, t.d. heilsueflandi leikskóli og heilsueflandi grunnskóli. Þá skal bent á að skýringar í greinargerð með 4. gr. hafa að ýmsu leyti á sér annað og framsæknara yfirbragð en sjálf ákvæði greinarinnar.

Eðlilegt er að upptalning verkefna endurspegli forgangsroðun stofnunarinnar þannig að fyrst yrði talin upp kjarnastarfsemin og síðar í röðinni önnur verkefni sem þegar liggur fyrir að stofnuninni er ætlað að sinna. Þannig væri ástæða til að telja fyrst upp þau verkefni sem Námsmatsstofnun og Námsgagnastofnun hafa nú með höndum. Þannig mætti taka liði a.-c. í 2. gr. laga nr. 168/2000 um Námsmatsstofnun upp nær óbreytta en þau verkefni sem þar eru tilgreind koma ekki með skýrum hætti fram í 4. gr. frumvarpsins.

Í e. lið er svo fyrst nefnt það hlutverk sem telja má meginhlutverk Námsgagnastofnunar. Mikilvægt er að tilgreina með skýrum hætti þau verkefni sem nú eru verkefni fyrrgreindra tveggja stofnana enda liggur ekkert fyrir um það í ákvæðum frumvarpsins eða skýringum með þeim að ekki standi til að ný stofnun yfirtaki öll verkefni þeirra stofnana. Væri því að mati sambandsins ástæða til þess að taka upp í frumvarpið meginefni ákvæðis 3. gr. laga um námsgögn nr. 71/2007 sem fjallar um hlutverk Námsgagnastofnunar varðandi námsgögn. Í staflaðum er fjallað um hlutverk stofnunarinnar varðandi námsgögn en í skýringum við hann kemur ekki fram hvort áherslur í starfsemi nýrrar stofnunar verði aðrar en nú. Í skýrslu um fýsileikaathugun vegna nýrrar stjórnsýslu- og þjónustustofnunar menntamála, dags. 23. apríl 2014 segir að reiknað sé með að áhersla í starfsemi nýrrar





stofnunar verði færð frá útgáfu og framleiðslu á námsefni yfir í umsjón með námsefnisgerð og þróun námsefnis. Nánari skýringa er þörf á því hvort hér sé um stefnubreytingu að ræða þar sem ábyrgð á útgáfu námsefnis er hjá ríkinu.

Sambandið telur jafnframt að gera eigi ráð fyrir því að Námsgagnasjóður og umsýsla hans heyri undir nýja stofnun en umsýsla sjóðsins er nú hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga í samræmi við samkomulag um tímabundna verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.

Þá leggur sambandið áherslu á að meðal verkefna verði tilgreind ráðgjöf við skóla og sveitarfélög á sviði námsmats, gæðamála og námsgagna. Jafnframt verður að telja það mikilvægan þátt að stofnunin sjái til þess að viðurkennd, stöðluð skimunarpróf vegna lesturs, málþroska, talnaskilnings o.fl. séu lögð fyrir með reglubundnum hætti og niðurstöðum þeirra fylgt eftir með ráðgjöf þar sem með þarf. Þessi þáttur er mikilvægur þegar horft er til þess yfirlýsta markmiðs að efla læsi í skólum en snemmtæk íhlutun er þýðingarmikill þáttur í þeim efnum.

Enn fremur telur sambandið mikilvægt að ytra mat á grunnskólum fái sess í frumvarpinu og verði orðað með skýrum hætti að framkvæmd ytra mats sé á hendi stofnunarinnar en eingöngu er fjallað um það hlutverk í skýringum við 4. gr. Um er að ræða mikilvægt tæki til að styðja við innra mat og gæðastjórnun skóla. Þá styður það við stjórnendur og kennara í umbótum á eigin starfi og hvetur skóla til frekari skólaþróunar um leið og aflað er gagna um frammistöðu skóla sem nýtist við frekari stefnumótun í skólamálum Sambandið hefur lagt ríka áherslu í allri umfjöllun um skólamál að ytra mat sé unnið á leik- og grunnskólum. Ekki er nægilegt að mati sambandsins að fjalla um ytra mat í skýringum við d-lið 4. gr.

Á samráðsfundi fulltrúa sambandsins með fulltrúum ráðuneytisins 27. október sl., þar sem drög að frumvarpi til laga um Menntamálastofnun voru til umræðu, var talsvert rætt um 4. gr. laganna. Af hálfu ráðuneytisins var það sagt með vilja gert að telja ekki upp einstök verkefni stofnunarinnar, um væri að ræða rammalöggjöf og þar með ættu verkefni stofnunarinnar stöð í öðrum lögum, t.a.m. lögum um grunnskóla. Að mati sambandsins er sú nálgun að orða verkefnið með almennum hætti ekki nægilega góð. Það verði að gera þær kröfur að við lestur laga um stofnunina sé ljóst hver skuli vera kjarnastarfsemi hennar. Slík upptalning á verkefnum þarf ekki að vera takmarkandi fyrir stofnunina og kalla á endurteknar lagabreytingar eins og nefnt var á fundinum sem rök fyrir því orðalagi sem nú er að finna í 4. gr. heldur væri að sjálfsögðu eðlilegt að hafa ákvæði sem gerði ráð fyrir að hægt yrði að fela stofnuninni önnur verkefni.

Áhersla ríkis og sveitarfélaga á árangur í skólakerfinu eykst með ári hverju. Til þess að stuðla að bættum námsárangri virðist ljóst að tækifærin liggja m.a. í því að hafa öflugra stofnun á sviði menntamála þar sem úttektir á hvers kyns árangri geta farið fram og umbótatillögur eru gerðar á grundvelli slíkra úttekta. Þannig væri afar æskilegt að stofnunin sinni þróunarverkefnum í menntamálum og yrði leiðandi hvað varðar þróun og framfarir á málefnasviði stofnunarinnar. Í þessu samhengi má t.a.m. nefna ráðgjöf í tengslum við



innleiðingu aðgerðaráætlana á grundvelli Hvítbókar mennta- og menningarmálaráðherra um umbætur í menntamálum.

**6. gr.** hefur að geyma sérstök heimildarákvæði. Í b-lið er fjallað um upplýsingagjöf skóla og rekstraraðila til stofnunarinnar en upplýsingagjöf til stofnunarinnar skal vera gjaldfrjáls. Í þessu sambandi skal bent á mikilvægi þess að kynna fyrirfram hvers kyns upplýsinga kunni að verða óskað í tengslum við starfsemi stofnunarinnar svo skólar og rekstraraðilar geti haldið slíkum upplýsingum til haga á því formi sem óskað mun verða eftir þannig að forðast megi tvíverknað eftir fremsta megni. Í c-lið kemur fram sem heimildarákvæði að stofnunin leggi próf og kannanir fyrir nemendur. Þetta er liður sem að álitum sambandsins á heima í 4. gr., sbr. það sem segir hér að framan um þá grein og verkefni Námsmatsstofnunar sem flytjast yfir til nýrrar stofnunar.

**7. gr.** Sambandið telur nauðsynlegt að greinin verði orðuð með skýrari hætti en eins og orðalagið er nú má sjá fyrir sér gjaldtöku fyrir verkefni stofnunarinnar án tillits til umfangs eða eðlis þeirra.

**8. gr.** hefur að geyma reglugerðarheimild en þar segir að ráðherra geti með reglugerð kveðið nánar á um framkvæmd laga þessara. Í ljósi þess hversu nátengd verkefni stofnunarinnar eru verkefnum sveitarfélaganna fer sambandið fram á að við setninguna verði bætt orðunum: „að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga“.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri

Alþingi  
Nefndasvið  
Allsherjar- og menntamálanefnd  
Austurstræti 8 – 10

150 Reykjavík

Reykjavík, 14. febrúar 2015

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Menntamálastofnun (heildarlög), 456. mál.**

Í frumvarpi til laga um Menntamálastofnun er mælt fyrir um að stofnuð verði stjórnsýslustofnun sem sinna skal ýmsum sviðum menntamála á öllum skólastigum. Stofnunin mun skv. greinargerð leysa verkefni Námsmatsstofnunar og Námsgagnasstofnunar af hólmi og jafnframt sinna verkefnum sem ráðherra felur stofnuninni. Er áréttað í greinargerð að ekki sé um tæmandi upptalningu að ræða en með þeirri framsetningu sem er í h.lið 4.greinar er leitast við að koma í veg fyrir að sækja þurfi nýja lagastoð í hvert sinn sem stofnuninni eru falin ný verkefni.

Samtök atvinnulífsins fagna sameiningum stofnana á sviði menntamála sem gefa færi á ákveðinni uppstokkun og eflingu menntakerfisins í heild. Er tímabært að endurhugsa ferli og áherslur rótgróinna stofnana, innan menntamála sem annarra málaflokka.

Með sameiningu Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar er skapað tækifæri til að styðja við nauðsynlegar breytingar sem gera þarf á menntakerfinu. Þegar farið er í slíkar kerfisbreytingar verður að vera hægt að styðjast við tölfærni og gagnavinnslu sem ný stofnun getur miðlað. Það sama gildir um skóla- og fræðslustofnanir – að þær geti leitað til nýrrar stofnunar í leit að ákveðnum upplýsingum, stuðningi og fagmennsku á sviði skólamála.

Í frumvarpinu er leitast við að ná þessum markmiðum og er það vel. Er það sérstakt fagnaðarefni ef tryggja á aðgang skóla, foreldra og hins opinbera að upplýsingum um skóla og frammistöðu þeirra en fram til þessa hefur þetta verið háð vilja sveitarfélaga og þeirra er á skólaskrifstofum starfa. Er því mikilvægt að skýrt verði kveðið á um að mat og eftirlit verði öflugra og aðgengi greiðara að upplýsingum um árangur skóla, frammistöðu og menntakerfið í heild. Telja samtökin brýnt að þetta verði tryggt með lögum.

Frá því að frumvarpið var sett á vef Mennta- og menningarmálaráðuneytisins til kynningar er ljóst að það hefur tekið ákveðnum breytingum þar sem að einhverju leyti hefur verið komið til móts við þá gagnrýni sem sett var fram á fyrstu stigum að hlutverk nýrrar stofnunar væri of óljóst og lítt skilgreint, valdheimildir ráðherra væru miklar og tilhneiging væri til aukinnar miðstýringar.

Samtök atvinnulífsins vilja koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri:

- Þótt komið hafi verið til móts við gagnrýni um lítt skilgreint hlutverk stofnunarinnar er hlutverk hennar enn nokkuð óljóst. Þegar nýjar ríkisstofnanir eru settar á laggirnar og ætlunin er að standa fyrir raunverulegum breytingum á áherslum og verkefnum er æskilegt að hlutverkið sé skýrt og öllum ljóst. Ellegar er líklegt að stofnun sem þessi



stækki hratt og fé skattgreiðanda fari til stofnanavæðingar í stað þess að treysta skólum og menntastofnunum fyrir ákvörðunum í þágu menntunar.

- Varast ber að ný stofnun leiði til meiri miðstýringar skólastarfs á öllum skólastigum heldur verði leitast við að tryggja sjálfstæði skóla og fræðslustofnana og styrkja faglega leiðsögn þeirra. Skýra þarf hvar eftirlit verður með gæðum menntastarfs.
- Með því að leggja niður Námsgagnastofnun gefst ákveðið tækifæri til að auka fjölbreytni og fjölga fagaðilum í námsgagnagerð. Það tækifæri er hins vegar ekki notað. Er beinlínis sagt í greinargerð frumvarpsins að ekki sé ætlunin að móta stefnu í því hvort heimilt verði að veita þriðja aðila heimild til að gefa út námsefni. Í áráraðir hefur Námsgagnastofnun barist gegn því að sjálfstæðir aðilar fái svigrúm og stuðning til að móta námsefni. Má geta tregðunnar á sínum tíma við stofnun sjálfstæðs námsgagnasjóðs sem gekk út á að tryggja sjálfstæði skóla við kaup á námsgögnum. Er stefna SA sú að mikilvægt sé að treysta og byggja upp heilbriggt samkeppnisumhverfi á öllum sviðum þar sem vægi einkarekstrar verði tryggt. Með ríkisstofnun eru gæði námsgagna ekki sjálfkrafa tryggð. Vilja samtökin hvetja allsherjar- og menntamálanefnd þingsins til að skoða þetta atriði sérstaklega og tryggja valfrelsi skóla, m.a. við val á námsgögnum.
- Það er ljóst að nýrri stofnun er ætlað hlutverk á öllum skólastigum sem og á sviði framhaldsfræðslu, ef ráðherra hverju sinni kýs svo, sbr. 10.gr. Er mikilvægt að allar þær breytingar sem kunna að verða á umsýslu ýmissa verkefna verði unnar í góðu samráði við helstu hagaðila. Er hér átt t.d. við framhaldsfræðsluna, starfsgreinaráðin og önnur verkefni er tengjast eflingu iðn- og starfsnáms.
- Rétt er að benda á að það fyrirkomulag sem nú er í gildi varðandi umsýslu með starfsgreinaráðum, námssamninga og sveinsprófa, sem IÐAN sinnir, byggir á öflugu samstarfi aðila vinnumarkaðarins. Tilfærsla verkefna til Menntamálastofnunar er ekki augljóslega til þess fallin að bæta framkvæmd eða til hagræðingar. Rétt er að undirstrika nauðsyn á víðtæku samráði við atvinnulífið en IÐAN hefur m.a. ýtt undir nánara samstarf fyrirtækja í tengslum við iðnnám.
- Hvatt er til þess að þingnefndin kynni sér svonefnda „fýsileikaskýrslu“ sem unnin var í aðdraganda sameiningar stofnananna.
- Miðað við 10.grein frv. fær ráðherra heimild til að færa verkefni Fræðslusjóðs og Fræðslumiðstöðvarinnar til Menntamálastofnunar eða annarrar ríkisstofnunar. Í samtölum vegna þessa hefur verið sagt að ekki sé ætlunin að breyta núverandi framkvæmd. Er mikilvægt að þetta verði skýrt betur og engar breytingar verði gerðar nema í samráði við aðila vinnumarkaðarins en þeir hafa átt farsælt samstarf á ýmsum sviðum menntunar, m.a. í gegnum Fræðslumiðstöð atvinnulífsins.

- Fagráð stofnunarinnar, sbr. 3.gr. verður að endurspegla alla þá sem beint og óbeint koma að uppbyggingu menntakerfis okkar, hvort sem er innan skólakerfisins, framhaldsfræðslunnar eða atvinnulífisins.
- Ætlunin er að lögin nái til allra skóla óháð rekstrarformi. Er mikilvægt í því samhengi að ný stofnun verði sjálfstæðum skólum stuðningur en mjög misjafnt er hvernig sveitarfélög uppfylla skyldur sínar skv. 43.gr laga um grunnskóla nr.91/2008 og gera upp framlög sín til sjálfstæðra skóla. Valfrelsi er mikilvægur grunnþáttur fyrir nemendur svo þeir geti valið þær leiðir sem efla hæfni þeirra og styrkja. Í því samhengi er tilvist sjálfstæðra skóla og mismunandi kennsluhættir mikilvægir til eflingar íslensks menntakerfis. Eftirlitshlutverk nýrrar stofnunar hlýtur m.a. að ná til þessa þáttar.
- Æskilegt er að skýrt verði hvar ábyrgð á gerð aðalnámsskráa verði. Ef ætlunin er að ný stofnun komi að gerð aðalnámsskrár er það í ósamræmi við það sem almennt gerist í öðrum löndum. Þar er prófagerð, aðhald og eftirlit gagnvart menntastofnunum annars vegar og samning námsskráa hins vegar sjaldan á sömu hendi. Því mæla Samtök atvinnulífisins að gerð námsskráa (aðalnámsskrár sem annarra) verði ekki á verkefnasviði nýrrar stofnunar heldur hjá ráðuneytinu og skólum landsins. Það sama gildir um önnur þróunarverkefni sem stofnunin getur talist eftirlitsaðili fyrir.
- Samtök atvinnulífisins vilja vekja athygli á umsögn skrifstofu opinberra fjármála en þar segir m.a. að Mennta- og menningarmálaráðuneytið geri ráð fyrir að það svigrúm sem myndast við sameininguna, nálægt 50 mkr. á ári, geti nýst til að standa undir aukinni þjónustu eða til að setja aukna fjármuni í önnur verkefni á vegum ráðuneytisins. Samtökin telja að ef hagræðing verður af sameiningu þessara ríkisstofnana eigi sú hagræðing ekki að fara í að auka starfsemi ríkisins eða óskilgreind verkefni á vegum ráðuneytisins heldur til að lækka ríkisútgjöld.

Fyrir hönd Samtaka atvinnulífisins



Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir



Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis  
Nefndarsvið  
Austurstræti 8 – 10  
150 Reykjavík

Grettisgata 89  
105 Reykjavík

Sími 525 8340  
Fax 525 8349

sfr@sfr.is  
www.sfr.is

Reykjavík 5.3.2015

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Menntamálastofnun, þingskjal 700 – 456. mál.**

SFR stéttarfélag í almannapjónustu hefur fengið til umsagnar frumvarp til laga um Menntamálastofnun, þingskjal 700 – 456. mál.

Á fundi allsherjar- og menntamálaefndar Alþingis þann 3. mars s.l. lögðu nefndarmenn fram spurningar um afstöðu stéttarfélaganna til nokkurra þátta er varða framkvæmdina um sameiningu Námsgagna- og Námsmatsstofnunar og svarar SFR hér með að þeim spurningum.

Í frumvarpi til laga um Menntamálastofnun kemur fram að lögín taki gildi 1. júlí 2015 og að fyrri lög er falla undir lög um Menntamálastofnun falli úr gildi á sama tíma. Þá kemur einnig fram í ákvæði til bráðabirgða að „*frá gildistöku laganna er ráðherra heimilt að skipa forstjóra Menntamálastofnunar og verður honum þar með heimilt að undirbúa starfsemi Menntamálastofnunar*“.

Eins og góðir stjórnsýsluhættir gera ráð fyrir felur þetta í sér að undirbúningur starfsemi Menntamálastofnunar getur ekki hafist fyrr en lög um Menntamálastofnun verða samþykkt enda ekki formleg lagaheimild fyrir því fyrr. Þrátt fyrir þetta er undirbúningur hafinn og er það mat SFR að framkvæmdin samræmist ekki góðum stjórnsýsluháttum enda mikil hætta á því að undirbúningur nýrrar stofnunar raski starfsemi Námsgagna- og Námsmatsstofnunar sem starfa enn samkvæmt lögum um viðkomandi stofnanir.

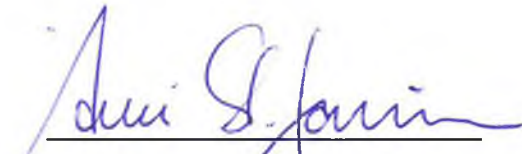
Það slær félagið því illa að undirbúningur Menntamálastofnunar sé kominn eins langt og raun er. Mennta- og menningarmálaráðherra skipaði forstöðumann Námsmatstofnunar yfir báðar stofnanir frá og með nóvember 2014. Í fréttapistli frá stjórnendum, sem dagsettur er þann 24. nóvember 2014, kemur fram að báðar stofnanir hafa verið færðar undir sömu yfirstjórn og að undirbúningur um Menntamálastofnun sé hafinn. Enn fremur kemur fram að stefnt verði að því að ljúka gerð skupurits nýrrar stofnunar fyrir lok nóvember. Þá hafa yfirmenn verið tilnefndir í stöður samkvæmt skipuriti nýrrar stofnunar og starfsmenn fluttir úr menntamálaráðuneytinu í Víkurhvarf.

Fram hefur komið að Menntamálastofnun á að hafa aðsetur í Víkurhvarfi í Kópavogi þar sem Námsgagnastofnun er með aðsetur núna. Í fréttapistli stjórnenda til starfsmanna, sem dagsettur er þann 2. mars, kemur fram að framkvæmdir í Víkurhvarfi séu hafnar og að stefnan sé að flytja stærstan

hluta starfseminnar úr Borgartúni þangað í apríl n.k. Nú standa yfir umfangsmiklar breytingar á húsæðinu í Víkurhvarfi vegna þessa þrátt fyrir að lögin hafa ekki verið samþykkt.

Ljóst er að þessi meðferð mála er ekki í samræmi við góða stjórnsýsluhætti og mótmælir SFR því þessum vinnubrögðum harðlega.

Virðingarfyllt,  
f.h. SFR – stéttarfélag í almannajónustu



---

Árni St. Jónsson, formaður



---

Alma Lía Jóhannsdóttir, sérfræðingur



Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis  
Nefndarsvið  
Austurstræti 8 – 10  
150 Reykjavík

Grettisgata 89  
105 Reykjavík

Sími 525 8340  
Fax 525 8349

sfr@sfr.is  
www.sfr.is

Reykjavík 16.02.2015

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Menntamálastofnun, þingskjal 700 – 456. mál.**

SFR stéttarfélag í almannapjónustu hefur fengið til umsagnar frumvarp til laga um Menntamálastofnun, þingskjal 700 – 456. mál.

Frumvarpinu er ætlað að sameina Námsgagnastofnun og Námsmatsstofnun í eina stjórnsýslustofnun á sviði menntamála. SFR gerir engar athugasemdir við áform ráðuneytisins um að sameina stofnanirnar. Félagið hvetur engu að síður til þess að sú góða reynsla og þekking sem skapast hefur við sameiningu annarra stofnana verði nýtt starfsmönnum í hag. Lykillinn að farsælum umbótum er að starfsmenn séu hafðir með í ráðum frá upphafi og að stuðlað verði að þátttöku þeirra í öllu ferlinu. SFR leggur einnig ríka áherslu á að tryggt sé að haft verði samráð við stéttarfélög starfsmanna vegna málefna þeirra.

Í frumvarpinu má sjá að fjallað er um starfsmannamál í bráðabirgðaákvæði. Þar kemur fram að „*störf þeirra sem eru með ráðningasamband við Námsgagnastofnun, Námsmatsstofnun og eftir atvikum við mennta- og menningarmálaráðuneytið, sem heyra undir Menntamálastofnun við gildistöku laga þessara, verða lögð niður 30. júní 2015*“ og að öllum starfsmönnum verði boðið starf hjá nýrri stofnun. Þessu fylgir að starfsmenn kunni þó að þurfa að hlíta breytingum á starfi eða starfsstigi í samræmi við nýtt skipurit og starfslýsingu. Þá kemur einnig fram að réttarstaða starfsmanna fari eftir ákvæðum laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og að ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996 gildi ekki um störf sem ráðið er í samkvæmt þessu ákvæði. SFR bendir á að í frumvarpinu er ekki kveðið á um með beinum hætti hvernig ný stofnun taki við þeim réttindum sem starfsmenn hafa áunnið sér í starfi. Mikilvægt er að hafið sé yfir allan vafa að kjör og réttindi starfsmanna skerðist ekki við breytinguna.

Þá kemur einnig fram í athugasemdum við ákvæðið að ráðuneytið telji að lög um réttarstöðu starfsmanna við aðilaskipti að fyrirtækjum nr. 72/2002 eigi ekki við þegar störf eru flutt milli stjórnsýslustofnana enda engum vafa undirorpið að mati ráðuneytisins að um hreina stjórnsýslustofnun sé að ræða.

SFR vill í fyrsta lagi taka fram að félagið telur rangt að fara þá leið að leggja niður störf starfsmanna fyrrnefndra stofnana. Einfaldlega vegna þess að verkefni þau sem færð verða til nýju stofnunarinnar eru hin sömu og voru hjá fyrirrennrum hennar og því er aðeins um breytingar á byggingu stofnanna



sem slíkra að ræða en ekki það að þau verkefni sem unnin hafa verið af starfsfólki stofnanna séu lögð niður. SFR hefur þungar áhyggjur af því að með því að leggja niður störfin með þeim hætti sem frumvarpið gerir ráð fyrir og bjóða starfsmönnum ný störf hjá nýrri stofnun, jafnvel við sömu eða sambærileg verkefni og áður, kunni það að hafa veruleg áhrif á réttindi starfsfólks; bæði lögbundin réttindi og réttindi tengd kjara- og stofnanasamningum aðila. Tryggja þarf, með skýrum hætti, að starfsmenn haldi uppsöfnuðum réttindum sínum hjá Námgagna-, Námsmatsstofnun og mennta- og menningarmálaráðuneyti, og verði ekki með nokkrum hætti fyrir skerðingu á kjörum sínum vegna skipulagsbreytinganna.

Standi vilji stjórnvalda til þess að gera breytingar á störfum er til samræmis við meðalhófsreglu að flytja störfin en ekki leggja þau niður og eftir atvikum getur hin nýja stofnun gert breytingar á störfunum á grundvelli 19. gr. laga nr. 70/1996. SFR telur því eðlilegast að farin verði sú leið að eldri stofnanir verði lagðar niður en ekki störfin heldur þau flutt til Menntamálastofnunar.

Ef litið er til sameininga stofnana undanfarin ár má sjá að stjórnvöld hafa valið aðrar leiðir en þá sem ráðuneytið leggur til í þessum efnunum. SFR telur grundvallaratriði að gætt sé jafnræðis gagnvart starfsmönnum ríkisins við sameiningu stofnana og leið meðalhófs valin. Hér má t.d. benda á sameiningu þeirra stofnana sem leiddi til Samgöngustofu. Engin rök eru fyrir þeirri fyrirætlun að réttarstaða starfsfólks Menntamálastofnunar eigi við þess sameiningu að verða lakari en réttarstaða starfsmanna við sambærilegar sameiningar stjórnvalda.

Í þessu samhengi má vísa til laga um Samgöngustofu nr. 119/2012 en þar er fjallað um réttarstöðu starfsmanna í ákvæði til bráðabirgða með eftirfarandi hætti:

*Starfsmönnum stofnana sem sinnt hafa þeim verkefnum sem munu heyra undir [Samgöngustofu]<sup>9</sup> samkvæmt lögum þessum og eru í starfi við gildistöku laga þessara skal boðið starf hjá hinni nýju stofnun. Um réttarvernd starfsmanna til starfa hjá [Samgöngustofu]<sup>9</sup> fer eftir ákvæðum [laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996](#), með síðari breytingum, og laga um réttarstöðu starfsmanna við aðilaskipti að fyrirtækjum, nr. 72/2002, eins og við á hverju sinni. Ákvæði [7. gr. laga nr. 70/1996](#), um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, gilda ekki um störf sem ráðið er í samkvæmt þessum tölulið.*

Í öðru lagi bendir SFR á að tilvísun til laga um aðilaskipti staðfestir vilja stjórnvalda og skyldur þeirra skv. þeim lögum til þess að starfsmenn haldi launakjörum, mati á menntun ásamt öðrum sértækum réttindum sem fram koma ýmist í miðlægum kjarasamningi sem og stofnanasamningi viðkomandi stofnana. Hér má t.d. nefna réttinn til námsleyfis sem bundinn er við starfsaldur starfsmanna hjá þeirri stofnun sem þeir starfa við þegar ósk um námsleyfi er borin fram.

Þegar rök ráðuneytisins gegn því að vísa til laga um aðilaskipti nr. 72/2002 við þessa sameiningu eru skoðuð bendir SFR á að túlkun mennta –og menningarmálaráðuneytisins á gildissviði laganna stenst ekki. Í fyrsta lagi hefur Evrópudómstóllinn túlkað hugtakið „fyrirtæki“ í skilningi 1. mgr. 1. gr. laganna um aðilaskipti rúmt (EBD, mál C-108/10 Scottolon) og talið stjórnvöld sem veita þjónustu gegn endurgjaldi falla undir hugtakið, jafnvel þótt um þjónustu í almannabágu sé að ræða, svo lengi sem hægt sé að aðskilja þá þjónustu frá því sem kallast eiginleg stjórnsýsluverkefni (EBD, mál C-82/01Aéroports de Paris). Í 6. og 7. grein frumvarpsins er fjallað um sértekjur og sölu námsgagna á almennum markaði. Stofnuninni er þannig veitt heimild til gjaldtöku fyrir þjónustu sem fellur utan

skyldusviðs hennar og gert ráð fyrir að að slík gjaldtaka sé fjárhagslega aðskilin frá annarri starfsemi. Þannig leikur enginn vafi á því að mati SFR að ekki er um hreina stjórnsýslustofnun að ræða. Í tilvísuðum dómi Evrópuþingsmálsins er litið til þess að ef viðkomandi stofnun hefur sértekjur eða er í starfsemi sem ekki er rekin í ágóðaskyni en er jafnframt þá í samkeppni við aðra aðila sem eru að reka sig í hagnaðarskyni skulu hún falla undir tilskipunina og þar með lögin.

Meginmarkmið laga um aðilaskipti felur í sér að það eitt og sér að ný stofnun taki við verkefnum annarrar eigi ekki að leiða til þess að starfsmenn þurfi að sætta sig við lægri laun eða kjör eingöngu vegna þess að skipt er um „eigendur“ eða verkefnið færð undir nýja stofnun. Ef vísað er beint í dóminn má sjá að þar eru fjölmargar röksemdir þar sem farið er yfir að hvaða leyti opinberar stofnanir geta fallið undir tilskipunina en í dómnum segir m.a.:

*"It should, finally, be emphasised that the application of the rules set out by Directive 77/187 in situations such as those in the main proceedings does not affect the power of Member States to rationalise their public administrations. The only effect of the applicability of that directive is to prevent transferred workers from being placed, by reason only of the transfer, in a less favourable position than they were in before the transfer. As the Court has held many times and as is apparent, moreover, from Article 4 of Directive 77/187, the latter does not deprive the Member States of the possibility of allowing employers to modify working relations in an unfavourable direction, notably as regards protection against dismissal and the conditions of remuneration. The directive only prohibits such modifications from taking place on the occasion of and because of the transfer (see to that effect, in particular, Case 324/86 Foreningen af Arbejdsledere i Danmark, 'Daddy's Dance Hall' [1988] ECR 739, paragraph 17; Case C 209/91 Watson [1992] ECR I 5755, paragraph 28, and Collino and Chiappero, paragraph 52)."*

Það er mat SFR að röksemdafærsla ráðuneytisins í drögum að frumvarpinu þar sem tilskipunin er ekki talin taka til endurskipulagningar á opinberum stjórnsýslustofnunum eða framsals á stjórnsýsluverkefnum milli opinberra stjórnsýslustofnana sé ekki fordæmisgefandi þar sem nýrri dómur hefur gengið um málið sem skapi fordæmi í þessum efnum. Scottolon dómurinn (2011) og röksemdir hans eiga að mati SFR við um fyrirhugaðar breytingar. Sjónarmiðin sem búa að baki athugasemdum með ákvæði til bráðabirgða um réttindi starfsmanna við stofnun Samgöngustofu eiga því einnig við um stofnun Menntamálastofnunar. SFR setti framangreindar athugasemdir fram þegar drög að frumvarpinu voru kynnt af hálfu mennta- og menningarmálaráðuneytisins og hefur þeim athugasemdum ekki verið svarað efnislega í því frumvarpi sem hér er til umfjöllunar að mati SFR.

Þá bendir SFR á að þegar ríkið beitir einkaréttarlegum heimildum er ekki um að ræða stjórnsýslu í efnismerkingu. Þannig telur SFR að undantekningarákvæði laga nr. 70/2002 um að lögin gildi ekki breytingu á skipulagi og starfsháttum stjórnvalds eða tilfærslu á verkefnum milli stjórnvalda eigi ekki við hér auk þess sem undantekningarákvæði ber að túlka þröngri skýringu. Þau verkefni svo sem öflun sértekna og sala á almennum markaði teljast ekki eiginleg stjórnsýsluverkefni.

Í þriðja lagi segir m.a. í 6. gr. frumvarpsins að Menntamálastofnun sé heimilt að „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". Árið 2008 gaf fjármálaráðuneytið út skýrsluna Sameining ríkisstofnana og tengdar breytingar. Í kafla hennar um starfsmanna- og aðilaskiptalög, bl.s. 44, kemur fram að aðilaskiptalögin séu talin gilda "um störf sem fela ekki í sér ákvarðanatöku um rétt eða skyldu manna, það er að segja beitingu stjórnvaldsfyrirmæla". Það er því ljóst að fjármálaráðuneytið lítur svo á að ákvæði laga nr. 72/2002 gildi um það tilvik sem hér til umfjöllunar, þ.e. stofnun Menntamálastofnunar.*

SFR telur því, í ljósi framangreinds, að ákvæði laga nr. 72/2002 gildi um réttarstöðu starfsmannanna og rétt sé að vísa til laganna með beinum hætti í bráðabirgðaákvæðinu þannig ekki leiki vafi á réttindum og kjörum starfsmanna við sameininguna á grundvelli þeirra.

SFR hvetur allsherjar- og menntamálanefnd til að taka tillit til framangreindra athugasemda stéttarfélagsins til að tryggja megi að starfsmenn stofnana haldi áunnum réttindum og kjörum vegna sameiningar stofnananna.

Virðingarfyllt,



Alma Lís Jóhannsdóttir, sérfræðingur  
f.h. SFR – stéttarfélag í almannajónustu



Alþingi, nefndasvið

Allsherjar- og menntamálanefnd

Þórshamri v/Templarasund

150 Reykjavík.

Reykjavík 19. febrúar 2015.

## **Umsögn skóla- og frístundasviðs Reykjavíkurborgar** **um frumvarp til laga um Menntamálastofnun.**

**Þingskjal 700 - 456. mál – Lagt fyrir á Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014-2015**

### **Almennt um frumvarpið.**

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis hefur óskað eftir umsögn skóla- og frístundasviðs Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um Menntamálastofnun, 456. mál, sem lagt var fyrir á Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014-2015.

Sérfræðingar skóla- og frístundasviðs hafa farið yfir frumvarpið ásamt skýringum með því. Fram kemur í inngangi við athugasemdir við lagafrumvarpið að hin nýja stofnun muni leysa Námsmatsstofnun og Námsgagnastofnun af hólmi. Einnig kemur fram að á sviði menntamála starfi einungis þessar tvær stjórnáslustofnanir og hin nýja stjórnáslustofnun, Menntamálastofnun, taki við hlutverki þeirra.

Væntingar skóla- og frístundasviðs með nýja stofnun á vettvangi menntamála eru þær að hin nýja stofnun sinni ekki síður hlutverki sem framfarastofnun og þjónustustofnun við skólastigin í landinu og hafi því viðtækara hlutverk en sú stjórnáslustofnun sem frumvarpið tekur til. Er það mat skóla- og frístundasviðs að þörf sé á stofnun sem er í fararbroddi varðandi nýjungar og þróun í skólastarfi og hefur frumkvæði að nýjum verkefnum sem stuðla að framförum í skipulagningu skólakerfa og markvissri uppbyggingu náms á öllum skólastigum.

Í dag er frístundastarf í Reykjavík ein af þremur stoðum skóla- og frístundasviðs borgarinnar. Leiðarljós þess starfs er að börnum og unglíngum standi til boða frístundastarf sem hefur uppeldis- og menntunargildi og tekur mið af aldri þeirra og þroska. Áhersla er lögð á virka þátttöku, reynslunám, lýðræði og mannréttindi. Allir þessir þættir, ásamt öðrum, eru menntunarþættir sem unnið er með í óformlegu námi og því mikilvægir við hlið hins formlega skyldunáms. Ný stofnun um menntamál ætti því á einhvern skilgreindan hátt að ávarpa þetta mikilvæga starf sem er a.m.k. í stærri sveitarfélögum litið á sem grunnþjónustu við börn og foreldra þeirra.

Það er mat skóla- og frístundasviðs að á meðan skólastigin eru á ábyrgð bæði sveitarfélaga og ríkisins eigi ríkisvaldið að hafa með höndum ákveðið frumkvæði að skólaþróun um leið og því ber ákveðin skylda til samræmingar og eftirlits. Hin nýja stofnun ætti að taka þetta hlutverk að sér.

Heiti stofnunarinnar er nokkuð þunglamalegt og ber ekki með sér að verið sé að vinna með frískan og síkvikan vettvang mennta- og uppeldismála. Hugtakið stofnun hefur þennan þunga blæ og mætti vel hugsa sér að ný ríkisstofnun bæri léttara nafn, s.s. Mennta- og frístundastofa.

### **Umsögn um einstakar greinar frumvarpsins.**

Skóla- og frístundasvið gerir eftirfarandi athugasemdir við neðangreind ákvæði frumvarpsins ;

**1.gr.** Skóla- og frístundasvið telur að stofnunina eigi að skilgreina sem þjónustu – og stjórnarsýslustofnun.

**3. gr.** Tekið er undir að ný stofnun hafi fagrað sér til ráðgjafar. Skóla- og frístundasvið telur að skilgreina þurfi fagraðið betur hvað varðar þá sem þar sitja og umfang og eðli þeirrar ráðgjafar sem til er ætlast. Varhugavert er að forstjóri á hverjum tíma hafi það alræðisvald að setja fagraðinu reglur. Ekki er óeðlilegt að sveitarstjórnarstigið eigi fastan fulltrúa í fagraði, svo og landssamtök foreldra.

**4. gr.** Fram hefur komið að væntingar skóla- og frístundasviðs um verkefni nýrrar stofnunar komi ekki nægjanlega vel fram í frumvarpsdrögum. Ef hlutverk stofnunarinnar tekur til framfara, skólaþróunar og þjónustu við skólastig landsins þarf að skilgreina ný verkefni sem styðja við það.

**6. gr.** Hvað varðar söfnun og meðferð upplýsinga er brýnt að fyrirfram liggi ákvörðun (tillaga: leiðbeiningarreglur) um hvaða gögnum safna skuli, þannig að skólastigin í landinu geti haldið réttum upplýsingum til haga og aðlagað sína gagnagrunna að þeim fyrirspurnum sem vitað eru að muni berast.

**7. gr.** Skóla- og frístundasvið telur mikilvægt að ný stofnun sé þjónustustofnun fyrir öll skólastig og sveitarfélög muni með góðri vissu geta leitað til stofnunarinnar með sínar óskir um þjónustu án þess að greiða þurfi fyrir slíka þjónustu.

**8. gr.** Skóla- og frístundasvið telur brýnt að sett verði reglugerð um starfsemi stofnunarinnar og að haft verði samráð við rekstraraðila leikskóla og grunnskóla.

Virðingarfyllst,

Ragnar Þorsteinsson,  
sviðsstjóri skóla- og frístundasviðs.



VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS

Nefndasvið Alþingis  
Allsherjar- og menntamálanefnd  
b/t. nefndarritara  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 20. febrúar 2015

### **Efni: Frumvarp til laga um Menntamálastofnun (456. mál)**

Viðskiptaráð þakkar allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp. Með frumvarpinu er mælt fyrir um stofnun Menntamálastofnunar, nýrrar stjórnarsýslustofnunar menntamála. Nái það fram að ganga mun Menntamálastofnun leysa Námsmatsstofnun og Námsgagnastofnun af hólmi og taka við verkefnum þeirra. Hlutverk Námsmatsstofnunar er að annast framkvæmd samræmdra prófa og könnunarprófa á grunn- og framhaldsskólastigi auk annarra tengdra verkefna. Námsgagnastofnun hefur það hlutverk að leggja grunnskólum til námsgögn og bera ábyrgð á gerð, útgáfu, framleiðslu og dreifingu eigin námsgagna.

### **Sameining stofnana fagnaðarefni**

Viðskiptaráð fagnar því að til standi að sameina umræddar stofnanir. Íslenskar stofnanir eru almennt of litlar, en hjá um helmingi þeirra starfa færri en 25 starfsmenn.<sup>1</sup> Þessi mikli fjöldi örstofnana kostar hið opinbera mikla fjármuni. Þá er geta minni stofnana til að byggja upp faglega þekkingu og sérhæft starfsfólk einnig minni en stærri stofnana og hlutfall starfsfólks í stoðþjónustu er um 50% hærra hjá þeim en hjá stærri stofnunum.<sup>2</sup> Af því leiðir að minni stofnanir hafa síður burði til að veita kjarnaþjónustu og óhagræði í rekstri þeirra er meira.

Viðskiptaráð telur því að leita eigi leiða til að efla sem flestar stofnanir hins opinbera í gegnum sameiningar enda myndi það skila margvíslegum ávinningi. Framleiðni og gæði þjónustu myndu aukast samhliða lægri kostnaði, meðal annars vegna aukinnar sérhæfingar og lægra hlutfalls stjórnenda og starfsmanna í stoðþjónustu. Til marks um þetta gerir menntamálaráðuneytið ráð fyrir að um 50 m.kr. árleg hagræðing geti náðst með sameiningu Námsgagnastofnunar og Námsmatsstofnunar. Viðskiptaráð tekur því undir það sem kemur fram í greinargerð með frumvarpinu um að með sameiningu stofnananna verði stuðlað að einföldun og hagræðingu í stjórnarsýslu menntamála, faglegum ávinningi og hagkvæmari rekstri. Þó telur ráðið að afmarka þurfi hlutverk stofnunarinnar með skýrari hætti en gert er í

<sup>1</sup> Tillögur verkefnisstjórnar samráðsvettvangs um aukna hagsæld á Íslandi, bls 92.

<sup>2</sup> Tillögur verkefnisstjórnar samráðsvettvangs um aukna hagsæld á Íslandi, bls 92.

4. gr. frumvarpsins. Hætta er á að umsvif stofnunar með óljós verkefni aukist hratt og kostnaður við rekstur hennar þar með.

### **Samkeppnishindranir á námsgagnamarkaði**

Viðskiptaráð telur að nýta megi tækifærið með stofnun nýrrar Menntamálastofnunar til að innleiða umbætur þegar kemur að útgáfu námsgagna. Í sameiginlegu riti ráðsins og Samtaka atvinnulífsins „*Stærsta efnahagsmálið: sóknarfæri í menntun*“, sem kom út í október síðastliðnum, bentu samtökin á að margvíslegar samkeppnishindranir eru til staðar á þessu sviði í dag.<sup>3</sup>

Samkvæmt núverandi fyrirkomulagi leggur Námsgagnastofnun (eftir breytingar Menntamálastofnun) grunnskólum til námsgögn „*í samræmi við meginmarkmið náms og kennslu á grunnskólastigi*“. Þar sem námsgögn frá Námsgagnastofnun (eftir breytingar Menntamálastofnun) eru afhent skólum án endurgjalds hafa þeir fjárhagslega hvata til að sækja námsgögn í sem ríkustum mæli til stofnunarinnar. Þetta fyrirkomulag kemur í veg fyrir heilbrigða samkeppni á milli ólíkra útgefenda um gerð námsgagna og kennsluefnis fyrir nemendur í skólum hérlendis.

Til viðbótar við það að skólum sé afhent kennsluefni án endurgjalds er stofnuninni heimilt að hafa gögn sem hún dreifir til skóla til sölu á almennum markaði. Það er mat Viðskiptaráðs að hið opinbera eigi ekki gefa út námsgögn og kennsluefni í beinni samkeppni við útgefendur á einkamarkaði. Líkt og á öðrum sviðum skiptir máli að samkeppni fái að njóta sín þegar kemur að gerð og útgáfu námsgagna þannig að gæðin séu sem mest og framþróun eigi sér stað. Með opinberri útgáfustarfsemi er slíkri samkeppni raskað þar sem hið opinbera og einkaaðilar keppa ekki á jafnréttisgrundvelli. Væri einkaaðilum alfarið eftirlátin útgáfa námsgagna myndi það stuðla að bættri þjónustu við nemendur í skólakerfinu.

Með sérstöku heimildarákvæði a.-liðar 6. gr. frumvarpsins er Menntamálastofnun veitt heimild til þess að semja við aðra aðila um afmörkuð verkefni sem stofnunni er falið að annast, enda sé ekki um að ræða starfsemi sem felur í sér vald til að taka ákvarðanir sem lúta að réttindum og skyldum aðila. Hins vegar segir í greinargerð með frumvarpinu að með því sé engin stefna mótuð um það hvort heimilt yrði að fela þriðja aðila að gefa út námsefni. Að mati Viðskiptaráðs ætti Menntamálastofnun að bjóða öll þau verk út til einkaaðila sem unnt er í samræmi við skilyrði a.-liðar 6. gr. frumvarpsins. Þannig mætti leggja af opinbera útgáfustarfsemi þegar kemur að námsgögnum. Hlutverk stjórnvalda væri þá takmarkað við að tryggja að námsgögn uppfylli þau skilyrði sem löggjafinn setur.

### **Skólar þurfa aukið svigrúm**

Til viðbótar við takmarkaða samkeppni við framleiðslu námsgagna og kennsluefnis er bagalegt hve lítið svigrúm menntastofnanir hafa til að móta efni og fyrirkomulag kennslu við núverandi fyrirkomulag. Þetta á sérstaklega við á fyrri skólastigum þar sem ítarlegar reglur um bæði form og efni kennslu liggja fyrir frá stjórnvöldum.

Að mati Viðskiptaráðs ætti að veita skólum aukið svigrúm til að móta eigin námskrár og kennsluefni út frá almennum grunnviðmiðum sem lögð væru fram í aðalnámskrá. Þannig væri dregið úr miðstýringu og þeir sem næst standa nemendunum fengju svigrúm til að þróa kennsluefni með þeim hætti sem best hentar. Ef vilji stendur til að halda áfram opinberri

---

<sup>3</sup> Viðskiptaráð Íslands og Samtök atvinnulífsins (2014): „*Stærsta efnahagsmálið – Sóknarfæri í menntun*“, bls. 32. Slóð: <http://vi.is/malefnastarf/utgafa/skyrslur/staersta-efnahagsmalid/>

útgáfustarfsemi ætti að sama skapi að jafna samkeppnisstöðu Námsgagnastofnunar (eftir breytingar Menntamálastofnunar) og annarra aðila þegar kemur að gerð námsgagna. Vísir að þeirri leið var farin með Námsgagnasjóði sem var stofnaður árið 2007 með það hlutverk að leggja grunnskólum fé til námsgagnakaupa með það að markmiði að tryggja skólum aukið frelsi við val á námsgögnum. Vegna niðurskurðar í ríkisútgjöldum voru framlög til sjóðsins þó skert um ríflega helming árið 2009. Nú, við sameiningu Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar, er kjörið tækifæri til að endurskilgreina hlutverk og stefnu Menntamálastofnunar.

### Óhagræði verðlaunað

Athygli vekur einnig orðalag e.-liðar 6. gr. frumvarpsins. Þar kemur fram að Menntamálastofnun verði heimilt, líkt og Námsgagnastofnun er heimilt nú, að „ívilna fámennum skólum sem eru óhagstæðar rekstrareiningar.“ Viðskiptaráð fagnar þeirri hreinskilni sem felst í þessu orðalagi, en í nágildandi lögum um námsgögn kemur fram að námsgagnastofnun sé heimilt að „ívilna fámennum skólum.“ En það er einmitt staðreynd að fámennir skólar eru óhagkvæmir í rekstri. Það er mat Viðskiptaráðs að engin ástæða sé til að viðhalda óhagræði í rekstri með því að veita skólum sem reknir eru með óhagkvæmum hætti sérstakar ívilnanir. Að mati ráðsins væri eðlilegra að horfa til þess hvernig mætti auka hagkvæmni í rekstri viðkomandi skóla, til að mynda með því að sameina eða samþætta rekstur þeirra öðrum skólum.

Eins og staðan er í dag er óhagræði í íslensku menntakerfi mest á grunnskólastiginu. Í áður nefndu riti Viðskiptaráðs og Samtaka atvinnulífsins kom fram að stærsta tækifærið til aukinnar ráðdeildar innan grunnskólastigsins felist í lækun rekstarkostnaðar á hvern nemanda. Í dag er þessi kostnaður 16% yfir meðaltali Norðurlandanna og því ljóst að óhagkvæmni gætir í rekstri margra íslenskra grunnskóla.<sup>4</sup> Stærð, eða öllu heldur smæð, skóla skiptir lykilmáli í þessu samhengi. Meðalfjárframlög hins opinbera til nemenda í skólum með færri en 100 nemendur er um tvöfalt meðalfjárframlag á hvern nemanda í stærri skólum. Rekstarlegur ávinningur þess að efla minnstu grunnskóla landsins í gegnum sameiningar og samþættingu getur því verið umtalsverður.

**Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið nái fram að ganga að teknu tilliti til ofangreindra athugasemda.**

Virðingarfyllt,



Marta Guðrún Blöndal  
Lögfræðingur Viðskiptaráðs Íslands

---

<sup>4</sup> OECD (Education at a Glance, 2014); áætlun Viðskiptaráðs Íslands.

Alþingi  
Allsherjar- og menntamálanefnd  
Kirkjustræti  
150 Reykjavík  
[nefnasvid@althingi.is](mailto:nefnasvid@althingi.is)

Reykjavík 5. febrúar 2015  
Tilv. 1502010/0.1

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Menntamálastofnun (þingskjal 700 - 456. mál.)**

Þjóðskjalasafn Íslands fékk þann 28. janúar sl. til umsagnar frumvarp til laga um Menntamálastofnun.

Þjóðskjalasafn vill koma á framfæri einni athugasemd við 5. gr. frumvarpsins en þar segir m.a.:

„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 skráum á sviði menntamála og laga um Þjóðskjalasafn Íslands.“

Hér skal bent á að lög um Þjóðskjalasafn Íslands féllu úr gildi með gildistöku laga nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn. Í stað þess að vísa í lög um Þjóðskjalasafn Íslands er rétt að vísa til laga um opinber skjalasöfn.

Virðingarfyllt,



Eiríkur G. Guðmundsson  
Þjóðskjalavörður