

# Frumvarp til laga

## um framhaldsfræðslu.

(Lagt fyrir Alþingi á 136. löggjafarþingi 2008–2009.)

### I. KAFLI

#### Gildissvið, markmið, skilgreiningar.

##### 1. gr.

##### *Gildissvið.*

Lög þessi taka til skipulags framhaldsfræðslu á vegum viðurkenndra fræðsluaðila og þátttöku ríkissjóðs í kostnaði við framkvæmd hennar.

##### 2. gr.

##### *Markmið.*

Markmið framhaldsfræðslu er:

- að veita einstaklingum á vinnumarkaði með stutta formlega skólagöngu að baki við-eigandi námstækifæri og auðvelda þeim að hefja nám að nýju,
- að gefa einstaklingum færi á að efla starfshæfni sína og efla ábyrgð þeirra í því tilliti,
- að skapa svigrúm og úrræði til að mæta þörfum atvinnulífsins fyrir aukna þekkingu og hæfni starfsmanna,
- að veita einstaklingum aukin tækifæri til virkrar þátttöku í samfélaginu,
- að afla viðurkenningar á gildi náms sem fellur utan hins formlega framhaldsskóla- og háskólakerfis,
- að stuðla að því að nám og reynsla sem aflað er utan hins formlega skólakerfis verði metin að verðleikum,
- að efla menntunarstig í landinu og íslenskt menntakerfi.

##### 3. gr.

##### *Skilgreiningar.*

Merking orða í lögum þessum er sem hér segir:

- Framhaldsfræðsla*: Hvers konar nám sem er ætlað að mæta þörfum einstaklinga með stutta formlega skólagöngu að baki og er ekki skipulagt á grundvelli laga um framhaldsskóla eða háskóla.
- Raunfærnimat*: Skipulegt ferli þar sem með formlegum hætti er lagt mat á alhliða þekkingu og færni einstaklings. Matið byggist á skólagöngu, starfsreynslu, starfsnámi, frístundanámi, framhaldsfræðslu, félagsstörfum og lífsreynslu viðkomandi.
- Fræðsluaðili*: Sjálfstæður lögaðili sem veitir framhaldsfræðslu og hefur hlotið viðurkenningu menntamálaráðherra á grundvelli laga þessara.

II. KAFLI  
**Um skipan framhaldsfræðslu.**

4. gr.

*Yfirstjórn.*

Menntamálaráðherra fer með yfirstjórn málefna framhaldsfræðslu samkvæmt lögum þessum. Í því felst ábyrgð á:

- a. almennri stefnumótun framhaldsfræðslu í samráði við hagsmunaaðila,
- b. almennri stjórnsýslu vegna framkvæmdar laga þessara,
- c. málefnum Fræðslusjóðs,
- d. stuðningi við þróun og nýsköpun á sviði framhaldsfræðslu,
- e. eftirliti og mati.

5. gr.

*Tilhögun.*

Framhaldsfræðslu skal miða við þarfir einstaklinga, fyrirtækja og atvinnulífs. Að jafnaði skal námsframboði háttað þannig að hægt sé að leggja stund á nám samhliða atvinnuþátttöku. Haft skal samráð við heildarsamtök launþega og vinnuveitenda um framkvæmd laga þessara og er ráðherra heimilt að fela stofnunum eða félögum á þeirra vegum verkefni er tengjast framkvæmd þeirra, sbr. 14. gr.

Leitast skal við að skipuleggja framhaldsfræðslu þannig að hún geti fallið að öðru námi og að hægt sé að meta nám sem skilgreint er sem framhaldsfræðsla til eininga innan hins almenna skólakerfis. Heimilt er ráðherra að setja sérstakar reglur um flokkun og þrepaskipting framhaldsfræðslu í samræmi við hæfni- og lokamarkmið hennar.

6. gr.

*Vottun námskráa.*

Gerðar skulu námskrár eða námslýsingar þar sem lýst er markmiðum framhaldsfræðslu, skipulagi námsins og inntaki.

Ráðherra, eða aðili sem ráðherra felur það verkefni skv. 14. gr., vottar einstakar námskrár og námslýsingar. Í slíkri vottun felst staðfesting á að námið uppfylli almennar kröfur um skipulag og gæði kennslu, ásamt þeim sértæku kröfum sem gera má hverju sinni með tilliti til inntaks náms.

7. gr.

*Viðurkenning fræðsluaðila.*

Ráðherra, eða aðili sem ráðherra felur það verkefni, veitir fræðsluaðilum viðurkenningu til þess að annast framhaldsfræðslu. Veiting viðurkenningar skal byggjast á mati á eftirtöldum þáttum:

- a. aðstöðu til kennslu og námskeiðahalds,
- b. skipulagi náms og umsjón með því,
- c. námskrám eða námslýsingum,
- d. fjárhagsmálefnum og tryggingum,
- e. tilvist gæðakerfis með áherslu á nám fullorðinna.

Í viðurkenningu ráðherra skv. 1. mgr. felst staðfesting á því að starfsemi viðkomandi fræðsluaðila uppfylli, á þeim tíma sem viðurkenning er veitt, skilyrði laga þessara og reglna sem settar eru með stoð í þeim.

Í viðurkenningu felst ekki skuldbinding um fjárframlög úr ríkissjóði til viðkomandi fræðsluaðila eða ábyrgð á skuldbindingum hans.

Uppfylli fræðsluaðili, sem fengið hefur viðurkenningu, ekki lengur skilyrði laga þessara og reglur og skilyrði sem sett eru á grundvelli þeirra getur ráðherra afturkallað viðurkenninguna.

Í reglugerð skal kveðið nánar á um skilyrði fyrir viðurkenningu, hvernig staðið er að veitingu hennar og afturköllun.

Reikningar fræðsluaðila skulu áritaðir af löggiltum endurskoðanda og vera aðgengilegir ríkisendurskoðanda eigi síðar en þremur mánuðum eftir lok reikningsárs.

8. gr.

*Raunfærnimat, náms- og starfsráðgjöf.*

Þeir sem hafa stutta formlega skólagöngu og kjósa að leggja stund á nám sem skipulagt er á grundvelli laga þessara eða laga um framhaldsskóla eiga rétt á að einstaklingsbundin raunfærni þeirra sé metin. Matið fer fram samkvæmt reglum sem ráðherra setur um raunfærnimat og tilhögun þess.

Þeim sem hyggjast leggja stund á nám sem uppfyllir skilyrði laga þessara stendur til boða einstaklingsbundin náms- og starfsráðgjöf. Ráðherra er heimilt að setja reglur um náms- og starfsráðgjöf samkvæmt grein þessari.

### III. KAFLI

#### **Opinber framlög til framhaldsfræðslu, Fræðslusjóður.**

9. gr.

*Fjárveitingar.*

Alþingi veitir af fjárlögum fé til framhaldsfræðslu og viðfangsefna er henni tengjast. Þau framlög greinast í tvennt:

- a. framlög til að mæta kostnaði við viðfangsefni og umsýslu er tengist framhaldsfræðslu með almennum hætti samkvæmt lögum þessum, þ.m.t. reglubundin rekstrarframlög til aðila sem sinna framhaldsfræðslu og sérstökum viðfangsefnum er varða menntunarmál fullorðinna,
- b. framlög í Fræðslusjóð.

10. gr.

*Fræðslusjóður, hlutverk.*

Hlutverk Fræðslusjóðs er að stuðla að því að til séu viðeigandi námstækifæri fyrir einstaklinga með stutta formlega skólagöngu að baki. Jafnframt er það hlutverk sjóðsins að taka þátt í að skapa skilyrði fyrir því að einstaklingar geti nýtt sér slík námstækifæri. Með því stuðlar sjóðurinn að þeim markmiðum sem talin eru í 2. gr.

Fræðslusjóður ráðstafar þeim framlögum sem Alþingi ákveður í fjárlögum hverju sinni. Úthlutanir Fræðslusjóðs greinast í meginatriðum í þrennt samkvæmt úthlutunarreglum sem ráðherra staðfestir:

- a. framlög til fræðsluaðila til að mæta kostnaði við kennslu og námskeiðahald,
- b. framlög til að mæta kostnaði við raunfærnimat og náms- og starfsráðgjöf,
- c. styrkveitingar til nýsköpunar- og þróunarverkefna í framhaldsfræðslu.

Stjórn Fræðslusjóðs ber ábyrgð á ráðstöfun fjár úr Fræðslusjóði. Auglýsa skal eftir umsóknum frá fræðsluaðilum um framlög og stuðning til að mæta kostnaði við kennslu og nám-

skeiðahald. Heimilt er stjórn Fræðslusjóðs að veita fræðsluaðilum sem njóta framlaga úr sjóðnum vilyrði um framlög til allt að þriggja ára, með fyrirvara um fjárveitingar Alþingis.

Stjórn Fræðslusjóðs skal setja sérstaka skilmála um fjárframlög til fræðsluaðila og annarra sem njóta framlaga úr Fræðslusjóði sem ráðherra staðfestir. Sjóðurinn skal birta yfirlit yfir nám sem sjóðurinn veitir fé til.

Heimilt er ráðherra að semja við til þess bæra aðila um að annast fjárreiður og umsýslu með sjóðnum. Jafnframt getur ráðherra falið Fræðslusjóði að hafa umsjón með sérstökum verkefnum er tengjast framhaldsfræðslu og framkvæmd laga þessara.

#### 11. gr.

##### *Stjórn Fræðslusjóðs.*

Ráðherra skipar Fræðslusjóði átta manna stjórn til fjögurra ára í senn. Formaður er skipaður án tilnefningar, Alþýðusamband Íslands og Samtök atvinnulífsins tilnefna tvo fulltrúa hvort, Bandalag starfsmanna ríkis og bæja tilnefnir einn fulltrúa, fjármálaráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga tilnefna einn fulltrúa sameiginlega og félags- og tryggingamála-ráðherra einn. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti.

Stjórn Fræðslusjóðs setur sér starfs- og úthlutunarreglur sem ráðherra staðfestir. Í þeim skal koma fram hvernig meðferð umsókna er háttað og almenn skilyrði fyrir veitingu framlaga úr sjóðnum.

### IV. KAFLI

#### **Ýmis ákvæði, reglugerð, gildistaka.**

#### 12. gr.

##### *Miðlun og varðveisla upplýsinga.*

Ráðuneyti annast söfnun og miðlun upplýsinga um framhaldsfræðslu er varðar stefnumótunar- og eftirlitshlutverk þess. Fræðsluaðilum sem fengið hafa viðurkenningu og stuðning samkvæmt lögum þessum er skylt að veita ráðuneyti og Fræðslusjóði, hafi þeir móttekið fé úr honum, upplýsingar um starfsemi sína og aðrar þær upplýsingar sem nauðsynlegar teljast vegna tölfræðivinnu.

Ráðuneyti getur falið öðrum aðila með samningi verkefni sín skv. 1. mgr. Við slíka ráðstöfun er fræðsluaðilum skylt að veita þeim aðila umbeðnar upplýsingar.

Fræðsluaðila ber að varðveita upplýsingar um það nám sem nemendur hafa lagt stund á og lokið og að veita þeim aðgang að þeim.

Heimilt er ráðherra að setja í reglugerð nánari fyrirmæli um upplýsingaskyldu fræðsluaðila samkvæmt grein þessari og um meðferð persónuupplýsinga, þar á meðal um námsferil nemenda.

#### 13. gr.

##### *Umbætur í fræðslustarfi.*

Fræðsluaðilar meta með kerfisbundnum hætti árangur og gæði fræðslustarfsins og birta opinberlega upplýsingar um innra gæðamat sitt og áætlanir um umbætur í kjölfar þess.

Ráðherra hefur umsjón með úttektum, könnunum og rannsóknum sem miða að því að tryggja almenn gæði framhaldsfræðslu og almennan skilning og þekkingu á málefnum er henni tengjast. Framkvæmd slíkra verkefna skal að jafnaði falin óháðum aðila.

## 14. gr.

*Umsýsla.*

Heimilt er ráðherra að semja við félag eða stofnun um umsjón með verkefnum sem tilgreind eru í 6. gr., um vottun námskráa og námslýsinga, í 7. gr., um viðurkenningu fræðsluaðila, í 10. gr., um umsýslu með Fræðslusjóði, og í 12. gr., um söfnun og miðlun upplýsinga.

## 15. gr.

*Kæruheimild.*

Ákvarðanir fræðsluaðila og Fræðslusjóðs samkvæmt lögum þessum sæta ekki kæru til ráðherra.

## 16. gr.

*Reglugerð.*

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari fyrirmæli um framkvæmd laga þessara.

## 17. gr.

*Gildistaka.*

Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 2009. Við gildistöku þeirra falla brott lög um starfsmenntun í atvinnulífinu, nr. 19/1992.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

**Inngangur.**

Frumvarpi þessu er ætlað að styrkja lagalegan grundvöll þeirrar margháttuðu og umfangsmiklu framhaldsfræðslu sem fram fer í landinu, jafnframt því sem lagður er grunnur að frekari eflingu þeirrar starfsemi. Þá er frumvarpinu ætlað að leysa af hólmi lög um starfsmenntun í atvinnulífinu, nr. 19/1992.

Undirbúningur að frumvarpinu hófst með því að sérstök verkefnisstjórn um símenntun, sem skipuð var af Þorgerði Katrínu Gunnarsdóttur, menntamálaráðherra, skilaði skýrslu sinni og niðurstöðum árið 2006. Þar var m.a. lagt til að sérstök lög yrðu sett sem tryggðu fullorðnum einstaklingum, sem hætt hafa í námi, rétt til að ljúka námi við hæfi á framhaldsskólastigi. Í skýrslu verkefnisstjórnar var lagt til að einstaklingum stæði til boða að ljúka viðurkenndu, einingabæru námi sem tryggði viðkomandi rétt til áframhaldandi náms, þ.e. náms á framhalds- eða háskólastigi. Þá var lagt til að viðurkenndir fræðsluaðilar fengju greidd nemendagildi fyrir þá nemendur sem kysu að nýta sér annað tækifæri til náms. Einnig taldi verkefnisstjórnin brýnt að einstaklingum stæði til boða raunfærnimat eða stöðupróf og að þeir sem hæfu nám að nýju á grundvelli laganna ættu kost á námslánnum sér til framfærslu á námstíma.

Frumvarp þetta er samið af óformlegum starfshópi sem menntamálaráðherra ákvað í apríl sl. að fela það verkefni. Starfshópurinn var skipaður Guðmundi Árnasyni, ráðuneytisstjóra, Örnun Hauksdóttur, ráðgjafa ráðherra í skólamálam, Einari Má Sigurðarsyni, alþingismanni, og Stefáni Stefánssyni, deildarstjóra. Samráð hefur verið haft um efni frumvarpsins við ýmis hagsmunasamtök launþega og atvinnurekenda, bæði á opinberum og almennum vinnumarkaði, sem og samtök fræðsluaðila og önnur ráðuneyti.

Við undirbúning frumvarpsins hefur fyrirkomulag framhaldsfræðslu í nágrannalöndunum, sérstaklega á Norðurlöndum, verið skoðað. Niðurstaða þeirrar athugunar hefur leitt í ljós að um er að ræða mismunandi kerfi og í sumum tilfellum er fyrirkomulagið mun flóknara en hér á landi. Norrænar fyrirmyndir voru því ekki taldar henta við núverandi aðstæður hér á landi.

Náíð og árangursríkt samstarf Alþýðusambands Íslands (ASÍ) og Samtaka atvinnulífsins (SA) í fræðslumálum, samskipti þeirra við stjórnvöld og rekstur Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins á sér vart hliðstæðu í þeim löndum sem Íslendingar bera sig helst saman við. Frumvarpið tekur því í meginatriðum mið af því fyrirkomulagi sem hér hefur verið þróað síðustu árin og hefur að mati aðila vinnumarkaðarins og stjórnvalda reynst vel. Jafnframt hefur verið litið til þess hvernig starfsemi símenntunarmiðstöðva hefur þróast á liðnum árum, en æskilegt er að tryggðar verði stöðugri undirstöður fyrir það mikilvæga starf sem fram fer á þeirra vegum. Með starfsemi símenntunarmiðstöðvanna hefur áunnist mikilvæg reynsla sem er um margt undirstaða framhaldsfræðslustarfs í landinu og stefnumótunar á því sviði, sem birtist m.a. í frumvarpi þessu.

### Meginatriði frumvarpsins.

Íslenskt menntakerfi hefur eflst og dafnað á síðustu árum. Nýlega hafa verið samþykkt á Alþingi lög um skólastigin fjögur, leik-, grunn-, framhalds- og háskóla, en verði frumvarp þetta að lögum bætist við fimmta grunnstöð menntakerfisins, framhaldsfræðsla, sem yrði hliðsett öðrum stöðum þess. Almenn markmið frumvarpsins koma fram í 2. gr. þess, en þau eru:

- a. að skapa viðeigandi námstækifæri fyrir einstaklinga á vinnumarkaði með stutta formlega skólagöngu að baki og auðvelda þeim að hefja nám að nýju,
- b. að gefa einstaklingum færi á að efla starfshæfni sína og bera ábyrgð á henni,
- c. að skapa svigrúm og úrræði til að mæta þörfum atvinnulífsins fyrir aukna þekkingu og hæfni starfsmanna,
- d. veita einstaklingum aukin tækifæri til virkrar þátttöku í samfélaginu,
- e. að afla viðurkenningar á gildi náms sem fellur utan hins formlega framhaldsskóla- og háskólakerfis,
- f. að stuðla að því að nám og reynsla sem aflað er utan formlega skólakerfisins verði metin að verðleikum og
- g. að efla menntunarstig í landinu og íslenskt menntakerfi.

Frumvarpið felur í sér að sett verður skýr og einföld lagaumgjörð fyrir þá menntun sem í frumvarpinu er nefnd *framhaldsfræðsla*. Með því hugtaki er átt við hvers konar menntun sem ætlað er að mæta þörfum einstaklinga með stutta formlega skólagöngu að baki og ekki er skipulögð á grundvelli laga um framhaldsskóla og háskóla. Meðal nýmæla og áhersluatriða í frumvarpinu er eftirfarandi:

- a. Ábyrgð og hlutverk menntamálaráðuneytis varðandi framhaldsfræðslu er skilgreint.
- b. Framhaldsfræðsla er lögfest sem viðurkennt menntunarkerfi til hliðar við formlegar námsbrautir í framhaldsskóla.
- c. Settar eru í lög skilgreindar kröfur sem gerðar eru til fræðsluaðila, þ.e. þeirra félaga og stofnana sem öðlast geta viðurkenningu sem slíkar á grundvelli laganna.
- d. Mælt er fyrir um gerð og vottun námskráa og námslýsinga fræðsluaðila.
- e. Hlutverk aðila vinnumarkaðarins varðandi menntun og fræðslu er undirstrikað, m.a. með því að veittar eru heimildir til handa ráðherra til að fela félögum eða stofnunum á þeirra vegum ábyrgð á tilteknum þáttum er varða framkvæmd laga þessara. Byggist sú heimildarveiting á farsælli reynslu af starfsemi Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins.
- f. Stofnaður verður sérstakur Fræðslusjóður, þar sem sitja fulltrúar launþega og launagreiðenda á almennum og opinberum vinnumarkaði, sem hefur það hlutverk að (a) veita fé til fræðsluaðila til að mæta kostnaði við kennslu og námskeiðahald, (b) veita fé til að

mæta kostnaði við raunfærnimat og náms- og starfsráðgjöf og (c) að veita styrki til nýsköpunar- og þróunarverkefna í framhaldsfræðslu.

- g. Mat á einstaklingsbundinni raunfærni mun opna leið fyrir einstaklinga án framhaldsskólamenntunar að hinu formlega framhaldsskólakerfi og brúa svonefnt þekkingarbil á vinnumarkaðnum.

Með frumvarpinu er því lagður grunnur að heildstæðu kerfi framhaldsfræðslu þar sem stuðningur er veittur einstaklingum óháð stéttarfélagsaðild. Frumvarpið markar lokaáfanga í heildarendurskoðun á lagaumhverfi hins íslenska menntakerfis sem staðið hefur yfir undanfarin tvö ár með það að leiðarljósi að skapa einstaklingum tækifæri til náms alla ævi. Að baki hugmyndinni um „nám alla ævi“ býr sú hugsun að ef einstaklingur á að vera fær um að lifa og starfa í nútíma lýðræðisþjóðfélagi sem tekur örum breytingum þarf hann að hafa tækifæri til og vera fær um að mennta sig alla ævi (e. life-long-learning). Nám alla ævi snýst því um að horft sé á menntakerfið sem eina heild frá leikskóla til háskóla, til framhaldsfræðslu og til óformlegrar menntunar sem fer fram utan skólakerfisins, þeirrar hæfni og færni sem einstaklingurinn tileinkar sér í lífi og starfi.

### **Menntunarstig og vinnumarkaður.**

Í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um stöðugleika í efnahagsmálum sem gefin var út 17. febrúar 2008 í því skyni að greiða fyrir gerð kjarasamninga milli Alþýðusambands Íslands og Samtaka atvinnulífsins segir að stefnt verði að því að ekki verði fleiri en sem nemur 10% fólks á vinnumarkaði án viðurkenndrar starfs- eða framhaldsskólamenntunar árið 2020. Markvisst skuli unnið að því að skapa tækifæri og hvata til menntunar fyrir fólk sem er á vinnumarkaði og hefur takmarkaða menntun. Framlög til símenntunar og fullorðinsfræðslu sem nýtist fólki á vinnumarkaði verði aukin á næstu árum. Yfirlýsing ríkisstjórnar er metnaðarfull og miðar frumvarpið m.a. að því að framangreindu markmiði verði náð. Til þess að svo megi verða þarf hins vegar mikill árangur að nást í framkvæmd laganna.

Samkvæmt skýrslu Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD), sem byggð er á tölu- legum gögnum frá Hagstofu Íslands, hafði 31% Íslendinga á aldrinum 25–64 ára ekki lokið formlegu námi umfram skyldunám árið 2005. Það ár var mannfjöldi á Íslandi á aldursbilinu 25–64 ára 150.400. Það lætur því nærri að 45 þúsund Íslendingar á þessum aldri hafi aðeins lokið grunnskólanámi árið 2005, en 60 þúsund manns hafi lokið framhaldsskóla eða viðbótarnámi og önnur 45 þúsund manns hafi háskólapróf. Það er einkenni á íslenskum vinnumarkaði að menntunarstig er lágt.

Þegar horft er til hlutfalls þeirra sem lokið hafa formlegu námi umfram skyldunám, er ljóst að menntunarstig hér á landi er jafnframt lágt í alþjóðlegum samanburði, þrátt fyrir að framlög til menntamála hafi vaxið mjög hratt síðustu árin og séu, sem hlutfall af þjóðarframleiðslu, meðal þess hæsta sem gerist innan OECD. Athyglisvert er þó í þessu samhengi að hlutfall þeirra sem hafa lokið háskólanámi er herra á Íslandi en að meðaltali innan OECD-rikja. Margt bendir til þess að hér á landi sé áberandi og mikill munur á menntunarstigi þjóðarinnar innbyrðis, og telja má að það geti haft áhrif á efnahagslegan vöxt. Oft er rætt um svokallað færnilil (e. skills gap) í þessu samhengi, en það hugtak vísar til mismunar á menntun og hæfni vinnandi fólks annars vegar og eiginlegra þarfa atvinnulífs fyrir slíka menntun og hæfni hins vegar. Bent skal á í þessu samhengi að hlutfall þeirra sem lokið hafi námi á framhaldsskólastigi hefur vaxið miklu hægar hér á landi en erlendis. Nýlegar breytingar á lögum um framhaldsskóla, sem m.a. leggja grunn að sveigjanlegra skipulagi náms, styttu

námsbrautum og aukinni áherslu á verk- og starfsnám, hafa undirbúið framhaldsskólakerfið til að mæta ólíkum þörfum nemenda og atvinnulífs í menntunarlegu tilliti.

Á undanförunum árum hefur á vettvangi OECD og Evrópusambandsins (ESB) verið unnið að greiningu á aðgengi fullorðinna að námi, þátttöku þeirra í námi og nauðsyn þess að veita þeim meiri hvatningu til að stunda nám. Ein ástæða þess að sjónum hefur verið beint að bættri menntun ófaglærðra er að hún getur almennt haft jákvæð áhrif á efnahagslífið og aukið lífsgæði þeirra sem menntunarinnar njóta. Stjórnvöld geta gegnt mikilvægu hlutverki í eflingu framhaldsfræðslu með því að skapa skilyrði fyrir því að hún skili auknum hagsbótum, að fjármögnun leiði til betra skipulags, eftirlit með gæðum verði aukið og að stefna í mál-efnum framhaldsfræðslu verði samræmd. Það er samdóma álit þeirra sem fjalla um nám fullorðinna að ef það á að skila tilætluðum árangri verði að afla því formlegrar viðurkenningar. Þar leikur svokallað „raunfærnimat“ lykilhlutverk, en flest ef ekki öll nágrannaríki Íslands hafa lagt mikla áherslu á að byggja upp raunfærnimatskerfi í löndum sínum. Þá er brýnt að fullorðnum standi til boða einstaklingsbundin ráðgjöf um nám og námsmöguleika, en jafnframt greining og úrræði vegna námsörðugleika þegar svo ber undir. Fyrirtæki jafnt sem einstaklingar geta haft fjárhagslegan ávinning af námi, auk þess sem fjárfesting í námi er til hagsbóta fyrir efnahagslífið í heild. Mikilvægt er því að fullorðnum standi til boða fjölbreytt nám sem miðar við getu og undirbúning hvers og eins. Samstarf aðila vinnumarkaðarins um nám fullorðinna getur stuðlað að öflugri framhaldsfræðslu og almennri viðurkenningu vinnumarkaðarins á slíku námi.

Frumvarpinu er ætlað stuðla að því að almennt menntunarstig vaxi og því markmiði verði náð þannig að einstaklingar með stutta formlega skólagöngu afli sér frekari menntunar. Sá markhópur sem frumvarpið tekur til eru einstaklingar sem hætt hafa námi í formlega skólakerfinu áður en skilgreindum námslokum var náð. Ástæður slíks brotthvarfs frá námi geta verið margvíslegar, en fram til þessa hefur eitt einkenna íslensks vinnumarkaðar verið mikill hreyfanleiki vinnuafls ásamt lágu atvinnuleysisstigi. Af þeim sökum hafa atvinnuhorfur og möguleikar til tekjuöflunar verið ágætir fyrir einstaklinga á skólaaldri sem ekki hafa sótt sér formlega menntun. Nú er hins vegar talið brýnt að til staðar séu úrræði sem geta virkað hvetjandi fyrir slíka einstaklinga til að hefja nám að nýju. Mikilvægur þáttur í slíku námsframboði er að samhliða sé boðið upp á mat og greiningu á sértækum námsörðugleikum fyrir þá sem þannig stendur á um og að þeim standi jafnframt til boða aðstoð til þess að byggja upp þekkingu, færni og sjálfstraust til þess að halda áfram námi. Þá er og mikilvægt að meta og viðurkenna færni eða þekkingu sem fólk hefur aflað sér eftir óhefðbundnum leiðum og hvetja það þannig til nýrrar þekkingarleitar.

Fyrir marga sem hafa hætt námi að loknum grunnskóla eða á framhaldsskólastigi er hefðbundið nám í framhaldsskóla ekki raunhæfur kostur. Af þeirri ástæðu er brýnt að búa til námsúrræði sem geta hentað, sem þó eru þannig byggð upp að þau geti opnað leiðir til formlegs náms og til brautskráningar með lokaprófi af framhaldsskólastigi. Á undanförunum árum hefur verið unnið mikið starf sem miðar að því að byggja upp símenntunarkerfi sem getur sinnt þörfum þeirra sem hér um ræðir, m.a. fyrir tilstilli símenntunarmiðstöðva víðs vegar um landið og Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins.

Frumvarpinu er ætlað að styrkja samstarf þeirra sem sinna framhaldsfræðslu og framhaldsskóla, t.d. með mati á einingabæru námi og gagnkvæmri viðurkenningu þess, og stuðla þannig að aukinni viðurkenningu á gildi menntunar sem fellur utan hins formlega framhaldsskóla- og háskólakerfis. Er mikilvægt að símenntunarmiðstöðvum, eða fræðsluaðilum

eins og þeir eru skilgreindir í frumvarpi þessu, gefist kostur á að hafa áhrif á framkvæmd laga þessara og almenna stefnumótun í málaflokknum.

### **Aðdragandi.**

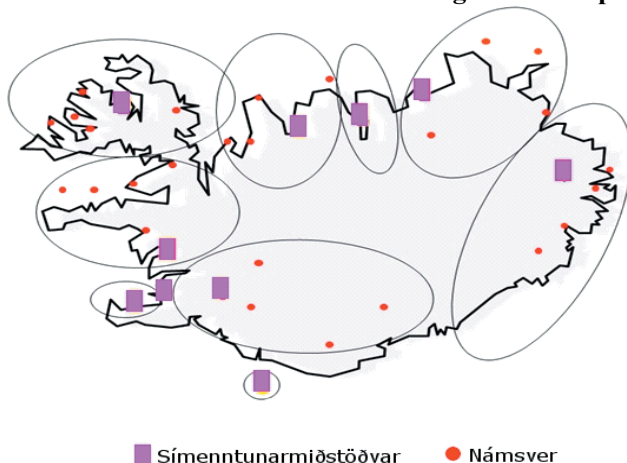
Árið 1992 voru sett lög um almenna fullorðinsfræðslu, nr. 47/1992, á verksviði menntamálaráðuneytisins. Lögin voru felld úr gildi árið 1996 en tekin upp heimild í lög um framhaldsskóla fyrir rekstri öldungadeilda, endurmenntunarnámskeiða og samstarfi framhaldsskóla um fullorðinsfræðslumiðstöðvar. Árið 1992 voru einnig sett lög um starfsmenntun í atvinnulífinu, nr. 19/1992. Skv. 4. gr. þeirra laga heyrir starfsmenntun í atvinnulífinu undir félagsmálaráðuneytið en starfsfræðsla í fiskvinnslu fellur undir sjávarútvegsráðuneytið. Lög um starfsmenntun í atvinnulífinu eru enn í gildi og á grundvelli þeirra hefur starfsmenntasjóður úthlutað styrkjum allt að 60 millj. kr. árlega síðustu árin til ýmissa þróunarverkefna í fullorðinsfræðslu og starfsmenntun.

Fræðslumiðstöð atvinnulífsins ehf. (FA) var stofnuð af ASÍ og SA á grundvelli yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar frá 13. desember 2001. Hlutverk hennar er að vera samstarfsvettvangur stofnaðilanna um fullorðinsfræðslu og starfsmenntun í samstarfi við aðrar fræðslustofnanir á vegum aðildarsamtaka ASÍ og SA. Markmiðið er að veita starfsmönnum á almennum vinnumarkaði, sem ekki hafa lokið prófi frá framhaldsskóla, tækifæri til að afla sér menntunar eða bæta stöðu sína á vinnumarkaði. Starfsemin byggist á samþykktum félagsins og þjónustusamningi sem gerður hefur verið við menntamálaráðuneytið. Samkvæmt þeim samningi hefur FA verið falið að skilgreina menntunarfærir fólks á vinnumarkaði með stutta formlega skólagöngu að baki, að skipuleggja námsframboð, þróa mat á óformlegu námi og raunfærni og aðferðir í náms- og starfsráðgjöf. Jafnframt hefur FA verið falið að móta reglur og gera tillögur til menntamálaráðuneytisins um kostnaðarþátttöku ríkissjóðs í námskeiðahaldi og náms- og starfsráðgjöf sem fram fer á vegum símenntunarmiðstöðva víðs vegar um landið. Þá hefur FA annast umsýslu vegna úthlutunar fjármuna á grundvelli samningsins.

Símenntunarmiðstöðvarnar sem hér um ræðir voru flestar hverjar stofnaðar á árunum 1998–2000. Þær eru Miðstöð símenntunar á Suðurnesjum, Símenntunarmiðstöðin á Vesturlandi, Fræðslumiðstöð Vestfjarða, Farskólinn – miðstöð símenntunar á Norðurlandi vestra, Símenntunarmiðstöð Eyjafjarðar, Þekkingarsetur Þingeyinga, Þekkingarnet Austurlands, Fræðslunet Suðurlands, Viska – fræðslu- og símenntunarmiðstöð Vestmannaeyja og Mímir – símenntun í Reykjavík. Forverar margra þeirra voru farskólar, sem áður störfuðu á framhaldsskólastigi, ásamt því að standa fyrir námskeiðahaldi tengdu tómstundum og atvinnulífi. Fræðslumiðstöðvar iðngreina hafa einnig gegnt mikilvægu hlutverki við þróun framhaldsfræðslu og raunfærnimats.

Símenntunarmiðstöðvar, þekkingarnet og þekkingarsetur starfa nú á níu framangreindum stöðum á landsbyggðinni auk ýmissa útstöðva og námsvera sem þeim tengjast. Áherslur þeirra geta verið mismunandi eftir aðstæðum á hverjum stað en meginviðfangsefnin eru yfirleitt þríþætt, náms- og starfsráðgjöf auk námskeiðahalds fyrir fólk á vinnumarkaði, miðlun háskólakennslu fyrir fjarnema og ýmis tómstundanámskeið. Mímir – símenntun sem er einkahlutafélag í eigu ASÍ er í Reykjavík og annast fyrst og fremst menntun fólks á vinnumarkaði sem hefur stutta skólagöngu að baki.

### Yfirlit um símenntunarmiðstöðvar og útstöðvar þeirra.



Á vegum aðildarféлага BSRB var fræðslusetrið Starfsmennt stofnað árið 2001 til að sinna heildstæðri þjónustu á sviði endur- og símenntunarmála fyrir opinberar stofnanir og starfsmenn þeirra. Setrið er þjónustuaðili fræðslumála fyrir félagsmenn þeirra aðildarféлага sem að setrinu standa. Það metur þörf fyrir fræðslu hjá einstökum stofnunum og stofnanahópum, kemur á starfstengdum námskeiðum, leggur fram nýjungar á starfsþróunarverkefnum og veitir stofnunum ráðgjöf. BSRB er einnig meðeigandi í Framvegis, miðstöð um símenntun, er sjálfstætt fræðslufyrirtæki sem jafnframt er í eigu Verzlunarskóla Íslands, SFR – stéttarfélagi í almannaþjónustu, Sjúkraliðafélags Íslands og Starfsmannafélags Reykjavíkurborgar. Framvegis vinnur auk þess í nánú samstarfi við Fjölbautaskólann við Ármúla, Fræðslusetrið Starfsmennt og fleiri aðila. Framvegis hefur fram að þessu lagt höfuðáherslu á símenntun stétta í heilbrigðis- og félagsþjónustu.

Umfang þeirrar starfsemi sem fram fer á vegum símenntunarmiðstöðvanna á landsbyggðinni, Mímis – símenntunar og fræðslumiðstöðva iðngreina í Reykjavík á grundvelli samnings menntamálaráðuneytisins við FA hefur vaxið hröðum skrefum síðustu árin. Fjöldi þátttakenda á námskeiðum sem kennd eru samkvæmt viðurkenndum námskrám og meta má til eininga í framhaldsskólum (vottaðar námsleiðir) var 1.375 árið 2007 en það var 105% aukning frá árinu 2006. Í náms- og starfsráðgjöf árið 2007 voru haldnir 499 kynningarfundir í 437 fyrirtækjum. Fundina sóttu 4.486 manns. Samtals komu 1.581 í viðtal hjá ráðgjafa í framhaldi af kynningarfundum. Heildarfjöldi einstaklingsviðtala á árinu var 2.789. Samanburður milli árana 2006 og 2007 sýnir að aukning milli ára er um 120%. Fræðslumiðstöðvar iðngreina fengu fjármagn til raunfærnimats í fyrsta skipti árið 2007. Einstaklingsviðtöl á þeirra vegum voru tæplega 1.200.

#### Fjárhagsleg málefni.

Í frumvarpi þessu er lagður grunnur að nýrri skipan framhaldsfræðslu sem ætlað er að þjóna atvinnulífi og launþegum á vinnumarkaði með stutta skólagöngu að baki, sem hefur jafnframt skírskotun til framhaldsskólastigsins og, eftir atvikum, háskólastigsins. Þessi nýja skipan miðar að því að til verði heildstætt kerfi sem ætlað er að mæta þörfum atvinnulífs og launþega óháð því hvort þeir starfa á almennum eða opinberum vinnumarkaði.

Opinber framlög sem falla undir skilgreiningu á framhaldsfræðslu samkvæmt frumvarpi þessu hafa í heild sinni aukist verulega undanfarin ár. Til að greiða fyrir samkomulagi ASÍ og SA um framlengingu kjarasamninga hefur ríkisstjórnin ítrekað samþykkt aukin framlög til framhaldsfræðslu. Samkvæmt fjárlögum ársins 2008 renna rúmlega 163,8 millj. kr. til grunnreksturs símenntunarmiðstöðva, 72,1 millj. kr. til grunnþjónustu Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins og 222,3 millj. kr. til námskeiðahalds ásamt náms- og starfsráðgjöf símenntunarmiðstöðva. Þá lýsti ríkisstjórnin því yfir í tengslum við framlengingu kjarasamninga í febrúarmánuði sl. að framlög til framhaldsfræðslu mundu stigaukast á næstu tveimur árum, og hefur sú yfirlýsing verið túlkuð svo að á grundvelli hennar muni verða veittar 300 millj. kr. til framhaldsfræðslu til viðbótar þeim fjárveitingum sem þegar eru til staðar í lok tímabilsins.

Opinberar fjárveitingar til framhaldsfræðslu skiptast í tvennt í meginatriðum, svo sem greinir í 9. gr.:

- a. framlög til að mæta kostnaði við viðfangsefni og umsýslu er tengist framhaldsfræðslu með almennum hætti samkvæmt lögum þessum, en þar eru meðtalin reglubundin rekstrarframlög til aðila sem sinna framhaldsfræðslu, og sérstökum viðfangsefnum er varða menntunarmál fullorðinna,
- b. framlög í Fræðslusjóð.

Þau viðfangsefni og umsýsla sem vikið er að í a-lið að ofan eru einkum þau verkefni sem unnin hafa verið af Fræðslumiðstöð atvinnulífsins samkvæmt samningi við menntamálaráðuneytið. Einnig falla hér undir bein rekstrarframlög sem ákveðin eru í fjárlögum ár hvert til símenntunarmiðstöðva. Undir þennan lið geta einnig fallið útgjöld til ýmissa viðfangsefna sem geta verið viðvarandi eða tímabundin og menntamálaráðherra ber ábyrgð á. Hér er t.a.m. átt við fullorðinsfræðslu fatlaðra og íslenskukennslu fyrir útlendinga. Útgjöld til þessara verkefna eru í fjárlögum. Þá gætu t.d. fjárveitingar er varða starfsendurhæfingu fallið hér undir.

Gert er ráð fyrir þeirri skipan að FA annist áfram margvísleg verkefni samkvæmt þjónustusamningi við menntamálaráðuneytið, enda hefur samstarf stjórnvalda við aðila vinnu- markaðarins á þeim vettvangi verið farsælt. Verði frumvarp þetta samþykkt er ljóst að endurskoða verður fjárveitingar og framlög til verkefna sem unnin eru samkvæmt þjónustusamningi menntamálaráðuneytisins og FA, enda yrði framlögum til þeirra verkefna sem unnin eru samkvæmt samningnum ætlað að nýtast fleirum en nú er, þ.e. félagsmönnum BSRB og þeim sem ekki eru stéttarfélagsbundnir.

Það er forsenda þess að sátt verði um setningu og framkvæmd laga þessara að þau leiði ekki til skerðingar á hlut og réttindum félagsmanna ASÍ og annarra sem notið hafa þeirra framlaga til fullorðinsfræðslu úr ríkissjóði sem ákveðin hafa verið í tengslum við gerð og framlengingu kjarasamninga á almennum vinnumarkaði. Þeim verkefnum sem FA hefur haft með höndum er ætlað að þjóna þeim hópi. Það á því einnig við um framlög í Fræðslusjóð, að þau munu þurfa að aukast samhliða því sem hlutverk Fræðslusjóðs mun einnig ná til launþega á almennum vinnumarkaði. Er mikilvægt að góð sátt náist um þau framlög milli samtaka launþega á opinberum vinnumarkaði, launagreiðenda, sem eru ríkissjóður og sveitarfélög, og að tekið verði mið af þeirri skipan, sem mælt er fyrir um í frumvarpinu, við gerð kjarasamninga opinberra starfsmanna. Er við það miðað að aðild að FA verði breytt verði frumvarp þetta að lögum, þannig að aðilar á hinum opinbera vinnumarkaði öðlist aðild að FA.

### **Afnám laga um starfsmenntun í atvinnulífínu.**

Loks er samkvæmt frumvarpinu lagt til að lög um starfsmenntun í atvinnulífínu, nr. 19/1992, verði felld úr gildi. Falla þá einnig úr gildi ákvæði þeirra laga um starfsfræðslu í fiskvinnslu á vegum sjávarútvegsráðuneytis. Með þessu móti skapast forsendur fyrir gagnsærri stefnu hins opinbera í fjárframlögum til starfsmenntunar í atvinnulífínu þar sem aukins jafnræðis verður gætt og unnt að koma í veg fyrir tvíverknað og óþarfa kostnað sem honum fylgir í tengslum við utanumhald, þróunarvinnu, þarfagreiningar, námskrárvinnu, námsefnisgerð og kennslu á sviði framhaldsfræðslu.

#### *Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

##### Um 1. gr.

Í 1. gr. er fjallað um gildissvið frumvarpsins, þ.e. skipulag framhaldsfræðslu og fjárstuðning ríkissjóðs við hana og viðurkenningu menntamálaráðherra á fræðsluáðilum og vottun námskráa.

##### Um 2. gr.

Í 2. gr. er gerð grein fyrir markmiðum framhaldsfræðslu í sjö staflíðum.

Fyrsta markmiðið lýtur að því að skapa námstækifæri fyrir einstaklinga á vinnumarkaði með stutta formlega skólagöngu að baki. Hér er átt við einstaklinga sem hafa ekki lokið framhaldsnámi, bæði þá sem ekki hafa byrjað slíkt nám og svonefnda brottfallsnemendur. Með einstaklingum á vinnumarkaði er átt við þá sem eru í starfi og þá sem hyggjast leita sér starfa að framhaldsfræðslu lokinni.

Annað markmiðið lýtur að því að gefa einstaklingum færi á að efla starfshæfni sína og efla ábyrgð sína í því tilliti. Með eflingu starfshæfni er einkum átt við hagnýtt nám og hvers konar þjálfun sem er til þess fallin að auka þekkingu og færni í starfi. Með eflingu ábyrgðar er átt við að stuðlað sé að því að einstaklingar beri sjálfir ábyrgð á eflingu starfshæfni sinnar með þeim úrræðum sem þeim kunna að standa til boða í tengslum við frumvarp þetta.

Þriðja markmiðið lýtur að því að skapa svigrúm og úrræði til að mæta þörfum atvinnulífsins fyrir aukna þekkingu og hæfni starfsmanna. Í því felst m.a. að mæta þörfum einstaklinga og fyrirtækja fyrir nýja þekkingu og færni. Hér er vísað til þess að þeir innviðir framhaldsfræðslu sem ráðgerðir eru í frumvarpinu nýtast ekki síður fyrirtækjum en starfsmönnum þeirra, sbr. II. kafla frumvarpsins.

Fjórða markmiðið lýtur að því að veita einstaklingum aukin tækifæri til að auka lífsgæði sín og almennt til virkrar þátttöku í samfélaginu, t.d. með þverfaglegri staftendurhæfingu. Þá veitir aukin menntun fjölbreyttari tækifæri á vinnumarkaði og stuðlar þannig að sveigjanleika á vinnumarkaði.

Í fimmta lagi er með frumvarpinu stefnt að því að afla viðurkenningar á gildi náms sem fellur utan hins formlega framhaldsskóla- og háskólakerfis. Með frumvarpi þessu er leitast við að sú fræðslustarfsemi sem rekin verður á grundvelli þess verði eins og unnt er einingabær í framhaldsskólum og geti eftir atvikum verið metin sem hluti af námi á háskólastigi.

Í sjötta lagi er frumvarpinu ætlað að stuðla að því að nám og reynsla sem aflað er utan formlega skólakerfisins verði metin að verðleikum. Hér er vísað til svonefnds raunfærnimats sbr. nánar b-lið 3. gr. og 1. mgr. 8. gr. frumvarpsins.

Í sjöunda lagi er með frumvarpinu leitast við að efla menntunarstig í landinu og íslenskt menntakerfi almennt. Þetta markmið er nátengt fjórða markmiðinu um aukin tækifæri einstaklinga til þátttöku í samfélaginu, en framhaldsfræðsla er almennt talin stuðla að auknum

áhuga á frekari menntun. Niðurstöður rannsókna um framhaldsfræðslu benda til þess að slík menntun sé til þess fallin að vekja áhuga á frekara námi og leiði þannig til hærra menntunarstigs. Í því ljósi er mikilvægt úrræði 2. mgr. 8. gr. frumvarpsins um einstaklingsbundna náms- og starfsráðgjöf.

#### Um 3. gr.

Í 3. gr. eru skilgreind þau hugtök sem þýðingu hafa í frumvarpinu.

Framhaldsfræðsla er hvers konar menntun sem ætlað er að mæta þörfum einstaklinga með stutta formlega skólagöngu að baki og er ekki skipulögð á grundvelli laga um framhaldsskóla og háskóla.

Raunfærnimat er skipulegt ferli þar sem með formlegum hætti er lagt mat á alhliða þekkingu og færni einstaklings sem aflað hefur verið með skólagöngu, starfsreynslu, starfsnámi, frístundanámi, framhaldsfræðslu, félagsstörfum og lífsreynslu.

Fræðsluaðili er sjálfstæður lögaðili sem veitir framhaldsfræðslu og hefur hlotið viðurkenningu menntamálaráðherra á grundvelli laga þessara. Fræðsluaðilar eru m.a. símenntunarmiðstöðvar, fræðslusetur og skólar sem öðlast hafa viðurkenningu á grundvelli laga um framhaldsskóla.

#### Um 4. gr.

Í 4. gr. er fjallað um yfirstjórn menntamálaráðherra á málefnum framhaldsfræðslu. Nánar tilgreint felur það í sér ábyrgð á almennri stefnumótun í framhaldsfræðslu í samráði við hagsmunaaðila, ábyrgð á almennri stjórnsýslu vegna framkvæmdar frumvarpsins, ábyrgð á málefnum Fræðslusjóðs, ábyrgð á stuðningi við þróun og nýsköpun á sviði framhaldsfræðslu og ábyrgð á eftirliti og mati.

#### Um 5. gr.

Í 5. gr. er fjallað um tilhögun framhaldsfræðslu sem ætlað er að miða við þarfir einstaklinga, fyrirtækja og atvinnulífs. Áhersla er lögð á að námsframboði skuli eftir því sem unnt er háttað þannig að hægt sé að leggja stund á það samhliða atvinnuþátttöku. Hvatt er til þess að skipulag framhaldsfræðslu verði þannig að hún geti fallið að öðru námi og að unnt verði að meta nám sem skilgreint er sem framhaldsfræðsla til eininga innan hins almenna skólakerfis. Í ákvæðinu segir að hafa skuli samráð við heildarsamtök launþega og vinnuveitenda um framkvæmd frumvarpsins og að ráðherra sé heimilt að fela stofnunum eða félögum á þeirra vegum verkefni er tengjast framkvæmd þeirra, sbr. 14. gr. Hér er þannig gert ráð fyrir að fela megi Fræðslumiðstöð atvinnulífsins framangreint hlutverk með þjónustusamningi.

Þá er gert ráð fyrir að ráðherra setji sérstakar reglur um flokkun og þrepaskiptingu framhaldsfræðslu í samræmi við hæfni- og lokamarkmið hennar, sbr. hliðstætt ákvæði 23. gr. laga nr. 92/2008, um framhaldsskóla. Miðar það að því að nám í framhaldsfræðslu sé skilgreint með sambærilegum hætti og nám í framhaldsskólum, en það getur auðveldað mat á námi og opnað námsleiðir milli framhaldsfræðslu og framhaldsskóla.

#### Um 6. gr.

Í 6. gr. er fjallað um vottun ráðherra á námskrám og viðurkenningu námslýsinga. Ráðgert er skv. 14. gr. að ráðherra geti falið þetta verkefni aðilum utan ráðuneytis samkvæmt samningi. Þau réttaráhrif eru bundin við vottunina og með henni er staðfest að námið uppfylli

almennar kröfur um skipulag og gæði kennslu, ásamt þeim sértæku kröfum sem gera má hverju sinni með tilliti til inntaks náms.

#### Um 7. gr.

Í 7. gr. er fjallað um viðurkenningu ráðherra á fræðsluaðilum. Ráðgert er skv. 14. gr. að ráðherra geti falið þetta verkefni í hendur aðila utan ráðuneytis samkvæmt samningi. Í viðurkenningunni felst að fræðsluaðilum er heimilt að annast framhaldsfræðslu samkvæmt frumvarpinu og er viðurkenningin forsenda fyrir fjárstuðningi úr Fræðslusjóði samkvæmt frumvarpinu.

Við mat á því hvort viðurkenning skuli veitt er horft til aðstöðu fræðsluaðila til kennslu og námskeiðahalds, skipulags náms og umsjónar með því, námskráa eða námslýsinga, fjárhagsmálefna, trygginga og gæðakerfis fræðsluaðila.

Réttaráhrif viðurkenningar ráðherra skv. 1. mgr. eru þau að starfsemi viðkomandi fræðsluaðila telst uppfylla, á þeim tíma sem hún er veitt, skilyrði frumvarpsins og reglna sem settar verða. Viðurkenningin felur með öðrum orðum ekki í sér staðfestingu, af hálfu þess er viðurkenninguna veitir, á að viðkomandi fræðsluaðili uppfylli ávallt viðeigandi skilyrði eða reglur, enda er ekki fyrir séð að eftirlit af hálfu ráðuneytis, eða þess sem falið er að sinna því í umboði ráðherra, verði þannig háttáð að raunhæft sé að veita tryggingar þar um. Um eftirlit, úttektir og skyld málefni er fjallað í 13. gr.

Í ákvæðinu er tekið fram að í viðurkenningunni felist engin skuldbinding um fjárframlög úr ríkissjóði til viðkomandi fræðsluaðila eða ábyrgð á skuldbindingum hans.

Lagt er til að heimilt verði að afturkalla viðurkenningu til fræðsluaðila þegar hann uppfyllir ekki lengur þau skilyrði sem voru forsenda viðurkenningar. Ráðgert er að nánari skilyrði fyrir viðurkenningu, hvernig staðið er að veitingu hennar og afturköllun verði sett í reglugerð.

Þá er lagt til að reikningar fræðsluaðila skuli áritaðir af löggiltum endurskoðanda og verði gerðir aðgengilegir ríkisendurskoðanda eigi síðar en þremur mánuðum eftir lok reikningsárs. Ástæða þykir til að mæla sérstaklega fyrir um aðgang ríkisendurskoðanda í ljósi þeirrar reynslu sem fengist hefur af eftirliti með opinberum fjárstuðningi til þjónustu á vegum einkaaðila.

#### Um 8. gr.

Í 8. gr. er fjallað um raunfærnimat og einstaklingsbundna námsráðgjöf fyrir þá sem hyggjast leggja stund á nám sem uppfyllir skilyrði frumvarpsins. Þeir sem leggja stund á framhaldsfræðslu skulu eiga rétt á að einstaklingsbundin raunfærni þeirra sé metin. Mat á raunfærni fer fram samkvæmt reglum sem ráðherra setur um raunfærnimat og tilhögun þess, sbr. hliðstætt ákvæði 31. gr. laga nr. 92/2008, um framhaldsskóla.

Lagt er til að þeim sem hyggjast leggja stund á nám sem uppfyllir skilyrði laga þessara standi til boða einstaklingsbundin náms- og starfsráðgjöf. Gert er ráð fyrir að ráðherra verði heimilt að setja nánari reglur um náms- og starfsráðgjöf samkvæmt ákvæðinu.

#### Um 9. gr.

Í 9. gr. er kveðið á um að Alþingi veiti af fjárlögum fé til framhaldsfræðslu og viðfangsefna er henni tengjast og að þau framlög greinist í tvennt: annars vegar framlög til að mæta kostnaði við viðfangsefni og umsýslu er tengist framhaldsfræðslu með almennum hætti sam-

kvæmt lögum þessum, en þar eru meðtalin reglubundin rekstrarframlög til aðila sem sinna framhaldsfræðslu, og hins vegar framlög í Fræðslusjóð.

Í fjárlögum ár hvert hefur Alþingi úthlutað fé til framhaldsfræðslu og viðfangsefna sem henni tengjast. Verði frumvarp þetta að lögum er gert ráð fyrir því að um framangreindar fjárveitingar og ráðstöfun þeirra fari eftir III. kafla frumvarpsins. Þannig eru í fjárlögum ársins 2008 veittar 235,9 millj. kr. sem falla undir a-lið 9. gr. Þetta hefur falið í sér fjárveitingar til grunnrekstrar 10 símenntunarmiðstöðva, til FS-nets símenntunarmiðstöðvanna og til rekstrar og þróunarverkefna Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins. Framlög samkvæmt fjárlögum ársins 2008 sem renna undir til Fræðslusjóðs skv. b-lið 9. gr. nema rúmlega 222 m.kr. og fara nú samkvæmt samningi menntamálaráðuneytisins við ASÍ og SA um FA til námskeiðahalds og náms- og starfsráðgjafar á vegum 11 símenntunarmiðstöðva og fræðslusetra. Auk þess var gerður samningur við FA á grundvelli yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar til að greiða fyrir kjarasamningum ASÍ og SA þann 17. febrúar 2008 um greiðslur viðbótarframlaga, 100 millj. kr. til viðbótar 2008 og 100 millj. kr. til viðbótar hvort ár á árunum 2009 og 2010.

#### Um 10. gr.

Í 10. gr. er ráðgert að stofnaður verði Fræðslusjóður er hafi það hlutverk að stuðla að námstækifærum á sviði framhaldsfræðslu og gera umsækjendum kleift að nýta slík tækifæri. Tekjur Fræðslusjóðs eru framlög sem Alþingi ákveður á fjárlögum hverju sinni en gert er ráð fyrir því að hluti þeirra fjárveitinga sem Alþingi hefur árlega veitt til framhaldsfræðslu, sbr. umfangllun um 9. gr., falli framvegis undir ákvæði 10. gr. frumvarpsins.

Ráðgert er að úthlutun úr Fræðslusjóði verði á hendi stjórnar sjóðsins og greinist í þrjá meginþætti samkvæmt úthlutunarreglum sem ráðherra staðfestir: framlög til fræðsluaðila til að mæta kostnaði við kennslu og námskeiðahald, framlög til að mæta kostnaði við raunfærnimat og náms- og starfsráðgjöf, sem og styrkveitinga til nýsköpunar- og þróunarverkefna í framhaldsfræðslu sem koma í stað úthlutana sem verið hafa á verksviði Starfsmenntasjóðs.

Lagt er til að stjórn Fræðslusjóðs beri ábyrgð á ráðstöfun fjár úr Fræðslusjóði. Í því felst að ákvörðun stjórnar um úthlutun er endanleg.

Í ákvæðinu er ekki tekið fram hvenær úthlutun skuli fara fram heldur er það eftirlátið stjórn Fræðslusjóðs að ákveða úthlutunartímabil, umsóknarfresti og form auglýsinga í úthlutunarreglum eða skilmálum sem ráðherra staðfestir, sbr. 2. mgr. 11. gr. Sérstaklega er kveðið á um að stjórn Fræðslusjóðs sé heimilt að gefa fyrirheit um framlög til alls að þriggja ára, með fyrirvara um fjárveitingar Alþingis.

Í samræmi við 14. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að ráðherra sé heimilt að fela stjórn Fræðslusjóðs að reka skrifstofu eða semja við til þess bæra aðila um að annast fjárreiður og umsýslu með sjóðnum. Jafnframt er gert ráð fyrir því að ráðherra geti falið Fræðslusjóði að hafa umsjón með sérstökum verkefnum er tengjast framhaldsfræðslu og framkvæmd laga þessara.

#### Um 11. gr.

Í 11. gr. er mælt fyrir um skipun stjórnar Fræðslusjóðs. Ráðherra skipar átta manna sjóðsstjórn til fjögurra ára í senn. Alþýðusamband Íslands og Samtök atvinnulífsins tilnefna tvo fulltrúa hvor, Bandalag starfsmanna ríkis og bæja tilnefnir einn fulltrúa, fjármálaráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga tilnefna einn fulltrúa sameiginlega og félagsmálaráðherra

einn, en ráðherra skipar formann án tilnefningar. Um varamenn segir að þeir skuli skipaðir með sama hætti.

Stjórn Fræðslusjóðs setur sér starfs- og úthlutunarreglur sem ráðherra staðfestir, þar sem m.a. er fjallað um meðferð umsókna og almenn skilyrði fyrir veitingu framlaga úr sjóðnum.

#### Um 12. gr.

Í 12. gr. er mælt fyrir um hlutverk ráðuneytisins varðandi söfnun og miðlun upplýsinga um framhaldsfræðslu en ráðgert er að þær upplýsingar verði nýttar til stefnumótunar og eftirlits af hálfu ráðuneytisins. Hér er um að ræða ákvæði sem er sambærilegt við 55. gr. laga um framhaldsskóla, nr. 92/2008.

Skylda til að veita ráðuneytinu upplýsingar um framangreint hvílir á öllum fræðsluaðilum sem fengið hafa viðurkenningu eða hlotið stuðning samkvæmt frumvarpinu. Þá ber Fræðslusjóði að skila sambærilegum upplýsingum til ráðuneytisins varðandi úthlutun úr sjóðnum.

Gert er ráð fyrir því að ráðuneytið geti með samningi skv. 14. gr. falið öðrum aðila hlutverk þess skv. 1. mgr.

Í 12. gr. er jafnframt mælt fyrir um skyldu fræðsluaðila til að varðveita upplýsingar um nemendur og námsferil þeirra og veita aðgang að þeim. Hér er um að ræða sambærilegt ákvæði og 38. gr. laga um framhaldsskóla. Gert er ráð fyrir að ráðherra sé heimilt að setja reglur um framangreint.

#### Um 13. gr.

Í 13. gr. er mælt fyrir um innra eftirlit fræðsluaðila með árangri og gæðum fræðslustarfsins. Niðurstöður um innra eftirlit skulu birtar opinberlega, jafnframt því sem lýsa skal áætlunum um umbætur í kjölfar þess.

Almennt eftirlit með úttektum, könnunum og rannsóknum sem miða að því að tryggja almenn gæði framhaldsfræðslu og almennan skilning og þekkingu á málefnum er henni tengjast er á hendi menntamálaráðherra en framkvæmd slíkra verkefna skal að jafnaði falin óháðum aðila.

#### Um 14. gr.

Í 14. gr. felst heimild til útvistunar þeirra verkefna sem tilgreind eru á ábyrgð ráðherra í 6. gr., um vottun námskráa og námslýsinga, í 7. gr., um viðurkenningu fræðsluaðila, í 10. gr., um umsýslu með Fræðslusjóði, og í 12. gr., um söfnun og miðlun upplýsinga. Áherslu ber að leggja á að þá heimild til valdframsals sem felst í ákvæðinu þarf að nýta með skýrum og afdráttarlausum hætti í samningi.

#### Um 15. gr.

Í 15. gr. er mælt fyrir um að ákvarðanir fræðsluaðila og Fræðslusjóðs samkvæmt frumvarpinu sæti ekki kærur til ráðherra. Í því felst að ákvarðanir þessara aðila fela að jafnaði í sér endanlega afgreiðslu mála á stjórnarsýslustigi. Þær geta hins vegar lotið eftirliti umboðsmanns Alþingis og dómstóla.

#### Um 16. gr.

Í 16. gr. er mælt fyrir um almenna reglugerðarheimild ráðherra í tengslum við framkvæmd þess.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

## Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,  
fjárlagaskrifstofa:*

### **Umsögn um frumvarp til laga um framhaldsfræðslu.**

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á formlegum markmiðum og fyrirkomulagi fræðslu fyrir fólk á vinnumarkaðinum sem hefur stutta skólagöngu, að því leyti sem fræðslan fer ekki fram á grundvelli laga um framhaldsskóla eða háskóla. Tillögurnar taka í meginatriðum mið af fyrirkomulagi sem hefur þróast hér á landi á síðustu árum og hefur reynst vel að mati stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins. Jafnframt er lagt til að fyrirkomulag samkvæmt lögum nr. 19/1992, um starfsmenntun í atvinnulífínu, verði afnumið. Á fjárlagalið félagsmálaráðuneytisins 07-984-1.14 *Atvinnuleysisstryggingasjóður, starfsmenntasjóður* er áætlað fyrir 60 m.kr. fjárveitingu í fjárlögum 2008 vegna starfsmenntalaga og á fjárlagalið sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins 04-190-1.32 Ýmis verkefni, starfsmenntun, markaðsöflun, kynning og tilraunir hefur hluti af 41,1 m.kr. fjárveitingu runnið til námskeiðahalds á vegum starfsfræðslunefndar fiskvinnslunnar.

Í öðrum kafla frumvarpsins sem fjallar um skipan framhaldsfræðslu er gert ráð fyrir að fræðslan byggist á vottuðum námskrám eða námslýsingum, hún sé veitt af viðurkenndum aðilum og settar verði reglur um ýmsa þætti fræðslunnar. Að flestu þessu hefur verið unnið á síðustu árum á vegum menntamálaráðuneytisins, Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins og fleiri aðila. Fjármálaráðuneytið telur því að þessi kafla frumvarpsins feli ekki í sér útgjaldaauka.

Þriðji kafla frumvarpsins fjallar um fyrirkomulag á fjárveitingum ríkisins. Annars vegar er um að ræða styrki til að mæta kostnaði við viðfangsefni og umsýslu með almennum hætti, þar á meðal rekstrarframlög, og hins vegar framlög í nýjan Fræðslusjóð undir stjórn átta manna stjórnarnefndar. Á fjárlagalið 02-451 *Símenntun og fjarkennsla* er áætlað í fjárlögum 2008 fyrir framlögum að fjárhæð 235,9 m.kr. til grunnreksturs 12 símenntunarmiðstöðva, háhraðanets framhaldsskóla og símenntunarmiðstöðva (FS-nets) og til Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins. Frumvarpið hefur að mati fjármálaráðuneytisins þau áhrif að lagaforsendur fyrir þessum framlögum yrðu fyrir hendi enda þótt fjárhæðir yrðu áfram samkvæmt ákvörðun Alþingis í fjárlögum hvers árs. Gert er ráð fyrir að fjármagn í Fræðslusjóð komi aðallega af fjárlagaliðnum 02-451-1.12 *Símenntun og fjarkennsla, námskeið og ráðgjöf* en af þeim lið hafa verið veittir styrkir til námskeiðahalds og náms- og starfsráðgjöf. Í fjárlögum 2008 eru 222,3 m.kr. á þessu viðfangsefni. Með þessu er verið að binda í lög að ríkið skuli styrkja þetta starf fjárhagslega án þess þó að kveða á um fjárhæðir. Umsýsla styrkja á liðnum hefur verið hjá Fræðslumiðstöð atvinnulífsins samkvæmt samningi við menntamálaráðuneytið og undir stjórn þess. Gert er ráð fyrir í frumvarpinu að heimilt verði að reka skrifstofu sem annist fjárreiður og umsýslu sjóðsins eða semja um reksturinn við til þess bærán aðila. Þetta ákvæði ætti því ekki að hafa kostnaðarauka í för með sér. Ekki liggur fyrri hvort stjórnarnefnd sjóðsins verði greidd þóknun fyrir störf sín en verði það gert lendir kostnaður á sjóðnum. Fleiri viðfangsefni undir fjárlagalið 02-451 en hér hafa verið nefnd tengjast framhaldsfræðslu í landinu.

Fjórði og síðasti kafli frumvarpsins er meðal annars um miðlun og varðveislu upplýsinga og úttektir á árangri og gæðum fræðslustarfsins. Unnið hefur verið að flestum þessara viðfangsefna og því ekki talið að frumvarpið leiði til aukinna útgjalda verði það að lögum.

Með vísan til framanritaðs telur fjármálaráðuneytið að frumvarpið leiði til þess að lögbundnar skyldur ríkisins gagnvart fræðslu fyrir fólk á vinnumarkaði sem hefur stutta formlega skólagöngu aukist. Þótt frumvarpið mæli ekki fyrir um breytingar sem þurfa að hafa í för með sér aukningu á ríkisútgjöldum þá felur það í sér breytta framsetningu og tilfærslu fjárveitinga í fjárlögum.