



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 staflíðnum 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