



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 efla 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 efla 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.

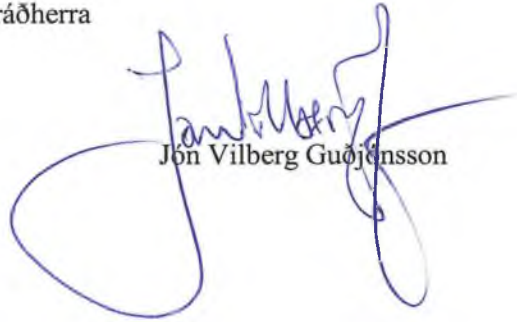
**15. Í lögum kemur fram: „frá gildistöku laganna ( 1. júlí 2015) er ráðherra heimilt að skípa forstjóra Menntamálastofnunar og verður honum þar með heimilt að undirbúa starfsemi Menntamálastofnunar“. Telur ráðherra það samræmast góðri stjórnslu að nú þegar hefur verið ráðinn forstöðumaður og verkefni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

Ráðuneytið telur að þessi spurning byggi 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