

Nefndarálit

um frumvarp til laga um Menntamálastofnun.

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Jón Vilberg Guðjónsson, Björgu Pétursdóttur, Leif Eysteinnsson, Sigríði Láru Ásbergisdóttur og Elísabetu Pétursdóttur frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu, Söru Lind Guðbergisdóttur frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu, Valgerði F. Ágústsdóttur og Þóru Björgu Jónsdóttur frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Ragnar Þorsteinsson frá skóla- og frístundasviði Reykjavíkurborgar, Aðalheiði Steingrímisdóttur frá Kennarasambandi Íslands, Andra Val Ívarsson frá Fræðagarði – stéttarfélagi háskólamanna, Karen Ósk Pétursdóttur frá Kjarafélagi viðskipta- og hagfræðinga, Ölmú Lísu Jóhannsdóttur frá SFR – stéttarfélagi í almannaþjónustu, Halldór Grönvold frá Alþýðusambandi Íslands, Þorgerði Katrínu Gunnarsdóttur frá Samtökum atvinnulífsins, Mörtnu Guðrúnu Blöndal frá Viðskiptaráði Íslands, Ástu M. Urbancic frá Hagstofu Íslands, Arnór Guðmundsson, Aldísi Yngvadóttur og Berglindi Rós Magnúsdóttur frá Námsgagnastofnun, Hjördísi Stefánsdóttur og Vígdísi Evu Línal frá Persónuvernd og Jóhönnu Einarsdóttur og Önnu Kristínu Sigurðardóttur frá menntavísindasviði Háskóla Íslands. Umsagnir bárust frá Aldísi Yngvadóttur og Ellen Klöru Eyjólfsdóttur, Alþýðusambandi Íslands, Arnóri Guðmundssyni, Bandalagi starfsmanna ríkis- og bæja, Barnaheillum, Berglindi Rós Magnúsdóttur, Fræðagarði – stéttarfélagi háskólamanna, Hagstofu Íslands, Kennarasambandi Íslands, Kjarafélagi viðskipta- og hagfræðinga, Persónuvernd, Sambandi íslenskra framhaldsskólanna, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum atvinnulífsins, SFR – stéttarfélagi í almannaðjónustu, skóla- og frístundasviði Reykjavíkurborgar, Viðskiptaráði Íslands og Þjóðskjalasafni Íslands.

Tilgangur frumvarpsins er stofnun nýrrar stjórnsýslustofnunar menntamála, Menntamálastofnunar, en hún á að leysa Námsmatsstofnun og Námsgagnastofnun af hólmi auk þess sem stjórnsýsluverkefni verða flutt frá mennta- og menningarmálaráðuneyti til hinnar nýju stofnunar.

Hlutverk Menntamálastofnunar.

Í 1. gr. frumvarpsins er kveðið á um að Menntamálastofnun sé stjórnsýslustofnun á sviði menntamála sem stuðla skuli að auknum gæðum skólastarfs og framförum í þágu menntunar í samræmi við lög og stefnu stjórnvalda, bestu þekkingu og alþjóðleg viðmið. Hlutverk stofnunarinnar verður að sinna verkefnum á sviði menntamála samkvæmt lögunum og því sem ráðherra felur stofnuninni. Á fundum nefndarinnar komu fram þau sjónarmið að hlutverk Menntamálastofnunar væri óljóst, þ.e. að skilgreina þyrfti þau svið menntamála sem stofnuninni er ætlað að sinna. Einnig væri brýnt að tiltaka sérstaklega að Menntamálastofnun væri þjónusta- og stjórnsýslustofnun. Meiri hlutinn bendir á að með frumvarpinu er leitast við að setja á fót eina stjórnsýslustofnun á sviði menntamála sem sinni verkefnum þvert á málaflokka en ekki aðeins að takmörkuðum hluta eins og fyrirkomulaginu er háttáð nú. Það er mat

meiri hlutans að ekki sé nauðsynlegt að vísa til þess að Menntamálastofnun sé þjónustustofnun jafnvel þótt stofnuninni verði falið með lögum að annast tiltekna þjónustu í tengslum við menntakerfið. Vísar meiri hlutinn til þess að þegar Menntamálastofnun veitir slíka þjónustu teljist hún framfylgja lögbundnum skyldum sínum sem falla undir stjórnvöld hennar. Menntamálastofnun verður stjórnvald í skilningi 1. mgr. 12. gr. laga um Stjórnarráð Íslands sem ráðherra fer með yfirstjórn yfir. Meiri hlutinn bendir jafnframt á að hlutverk Menntamálastofnunar á hverju skólastigi er skilgreint í sér lögum.

Skipulag.

Kveðið er á um skipulag Menntamálastofnunar í 2. gr. frumvarpsins. Þar segir að ráðherra skuli skipa forstjóra til fimm ára í senn og að hann skuli hafa háskólamenntun sem nýtist í starfi og þekkingu á verksviði stofnunarinnar. Með frumvarpinu er horfið frá því fyrirkomulagi sem gildir um Námsgagnastofnun og Námsmatsstofnun um skipun stjórnar. Í umsögnum sem nefndinni bárust kom fram nokkur gagnrýni á að með ákvæðinu væri forstjóra stofnunarinnar falið afar víðtækt vald. Bent var á að ný stofnun þyrfti að hafa faglegt sjálfstæði og stöðu til að sinna frumkvæðisskyldu sinni gagnvart yfirstjórn menntamála. Jafnframt kom fram í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga að nauðsynlegt væri að sveitarfélögin hefðu einhverja aðkomu að málefnum Menntamálastofnunar í ljósi þeirra verkefna sem henni yrðu falin. Meiri hlutinn tekur undir þessi sjónarmið og til að koma til móts við þau leggur meiri hlutinn til að sett verði á fót ráðgefandi nefnd sem fundi með forstjóra einu sinni á ári, og oftár ef þurfa þykir, og þar eigi sæti fulltrúar helstu hagsmunaaðila. Meiri hlutinn leggur til að ráðgjafarnefndin verði skipuð sjö fulltrúum, tveir nefndarmanna skipaðir án tilnefningar og annar þeirra formaður, einn samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga, einn samkvæmt tilnefningu Félags íslenskra framhaldsskóla, einn samkvæmt tilnefningu samstarfsnefndar háskólastigsins, einn samkvæmt tilnefningu Kennarasambands Íslands og einn samkvæmt tilnefningu Heimilis og skóla. Verkefni ráðgjafarnefndarinnar er að vera forstjóra til ráðgjafar um langtímastefnumótun um starfsemi stofnunarinnar. Meiri hlutinn bendir á að mikilvægt sé að huga vel að margvíslegum sviðum í starfsemi stofnunarinnar svo að ekki komi til faglegra árekstra. Meiri hlutinn telur rétt að gerð sé grein fyrir verka- og ábyrgðarskiptingu í skipuriti hinnar nýju stofnunar sem og í þeim starfsreglum sem stofnunin mun setja sér.

Ekki eru gerðar þær kröfur í frumvarpinu að forstjóri Menntamálastofnunar sé sérfræðingur með menntun og reynslu í menntamálum. Við meðferð frumvarpsins í nefndinni var bent á mikilvægi þess að forstjóri hefði menntun á sviði kennslu- og uppeldismála, sérfræðipækkingu á helstu verksviðum stofnunarinnar og stjórnunarmenntun. Nefndin ræddi þetta nokkuð og er það mat meiri hlutans að sértækar kröfur til forstjóra eigi frekar að koma fram í auglýsingu þegar embætti forstjóra verður auglýst, sbr. 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Meiri hlutinn vekur athygli á því að þröngar kröfur um starfsgengisskilyrði geta takmarkað fjölda umsækjenda.

Meiri hlutinn áréttar að Menntamálastofnun er ekki falið að annast stefnumótun í menntamálum heldur er frumvarpinu ætlað að veita ráðherra heimild til að fela stofnuninni að annast ýmsa framkvæmd sem ráðuneytið fer nú með og ráðherra ber ábyrgð á samkvæmt lögum. Ráðherra fer áfram með yfirstjórn mála, þar á meðal stefnumótun og ábyrgð á námskrám, samkvæmt því sem nánar er kveðið á um í ýmsum lögum.

Fagráð.

Í 3. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um að forstjóri Menntamálastofnunar setji á fót fagráð á helstu verksviðum stofnunarinnar henni til ráðgjafar og samráðs eftir því sem ákveðið er í reglum sem forstjóri setur og birtir. Í athugasemdum við 3. gr. frumvarpsins er tekið fram að gert er ráð fyrir því að í fagráðum sitji aðilar sem gjörla þekki til viðkomandi verksviðs stofnunarinnar og starfsemi skóla, þ.e. sérfræðingar í námskrám, náms- og gæðamati og námsgögnum, þeir sem hafa reynslu af upplýsingatækni og öflun, greiningu og miðlun gagna um menntun og þeir aðilar sem reka skóla. Í umsögnum nokkurra umsagnaraðila komu fram þau sjónarmið að brýnt væri að skilgreina betur fagráðin hvað varðar þá sem þar sitja og umfang og eðli þeirrar ráðgjafar sem til er ætlast. Einnig var bent á mikilvægi þess að fagráð um námsgagnagerð og námsmat væru tryggð með lögum og fjárveitingum enda ótvíræðar meginstoðir stofnunarinnar. Meiri hlutinn bendir á að menntamál eru undirorpin stöðugum breytingum og því kunna fagráð að taka breytingum með tilliti til stefnu og markmiða í menntamálum á hverjum tíma. Það er mat meiri hlutans að æskilegt sé að sveigjanleiki sé í samsetningu fagráða og fagleg sjónarmið ráði fyrst og fremst um það hverjir veljast þar til setu. Engu að síður telur meiri hlutinn mikilvægt að áréttu mikilvægi samstarfs og samráðs um hvaða fagráð skuli sett á laggirnar. Með hliðsjón af þeim ábendingum sem fram komu um að forstjóra væri falið of mikið vald með því að ákveða hvernig fagráð skuli starfa leggur meiri hlutinn til þær breytingar að ráðherra skuli setja reglugerð um stofnun og starf fagráða. Meiri hlutinn telur brýnt að fagráðin endurspegli helstu verksvið stofnunarinnar, svo sem náms- og gæðamat, námsgögn, velferð og verk- og starfsnám.

Verkefni.

Mælt er fyrir um meginhlutverk Menntamálastofnunar í átta staflaðum í 4. gr. frumvarpsins. Stofnunin tekur við öllum hlutverkum Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar auk þess sem hún tekur við ýmsum verkefnum sem nú eru hjá mennta- og menningarmálaráðuneytinu. Ekki er um tæmandi talningu að ræða.

Við meðferð frumvarpsins í nefndinni kom fram nokkur gagnrýni á að þau verkefni sem Menntamálastofnun á að sinna séu ekki nægilega vel skilgreind og að umfang þeirra verði mögulega mikið. Meiri hlutinn vill í þessu sambandi áréttu að um er að ræða rammalöggjöf og að sum verkefni eru og verða skilgreind betur í öðrum lögum, sbr. 10. gr. frumvarpsins. Meiri hlutinn telur þó mikilvægt að afmarka hlutverk Menntamálastofnunar með skýrari hætti og leggur til þá breytingu að verkefni hennar sé í meginatriðum að stuðla að umbótum og framþróun í skólastarfi. Meiri hlutinn leggur einnig til breytingar á uppröðun verkefna þó að það breyti engu varðandi lagagildi þeirra þannig að þau verkefni sem snúa beint að nemendum og skólum séu nefnd fyrst. Það er álit meiri hlutans að rétt sé að hafa uppi sjónarmiðið um að það sem barni er fyrir bestu skuli ávallt hafa forgang þegar teknar eru ákvarðanir sem varða börn, sbr. ákvæði barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna.

Meiri hlutinn áréttar mikilvægi þess að námsgagnagerð og miðlun fái vel skilgreinda stöðu í skipuriti Menntamálastofnunar miðað við umfang þeirrar starfsemi. Jafnframt telur meiri hlutinn brýnt að hugað verði að endurskoðun laga um námsgögn og að þar verði fjallað um hlutverk ríkisins í námsgagnaútgáfu. Slík endurskoðun væri byggð á greiningu og stefnumótun um málaflokkinn sem næði til hlutverks Menntamálastofnunar, aðkomu sveitarfélaga, námsgagnasjóðs og þróunarsjóðs námsgagna. Einnig telur meiri hlutinn brýnt að hugað verði að því hvert hlutverk Menntamálastofnunar eigi að vera varðandi námsgögn á framhaldsskólastigi.

Söfnun og meðferð upplýsinga.

Í 5. gr. frumvarpsins er Menntamálastofnun veitt heimild til að kalla eftir og vinna með persónugreinanlegar upplýsingar sem varða skólagöngu nemenda, svo sem niðurstöður námsmats, liðan nemenda í skólum, félagslega stöðu þeirra og þætti sem hafa áhrif á skólagöngu og námsárangur. Fram kemur í athugasemdum við 5. gr. frumvarpsins að úrvinnsla persónugreinanlegra upplýsinga sé forsenda þess að stofnunin geti unnið í samræmi við hlutverk sitt skv. 1. gr. frumvarpsins. Mikilvægt sé því að veita stofnuninni heimild með lögum til að afla slíkra upplýsinga og vinna með þær. Við meðferð frumvarpsins í nefndinni komu fram athugasemdir frá Persónuvernd varðandi ákvæðið. Bent var á að gildissvið 5. gr. frumvarpsins væri of víðtækt og samræmdist ekki þeim lögskýringarsjónarmiðum sem liggja að baki 2. tölul. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Í athugasemdum við þá grein segir að því meiri íhlutun í einkalíf einstaklingsins sem vinnsla hefur í för með sér þeim mun ótvíræðari þurfi lagaheimildin að vera. Jafnframt benti Persónuvernd á að tilgangurinn með umræddri upplýsingaöflun væri ekki skýr. Í 2. tölul. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 77/2000 segir að upplýsingar skuli fengnar í yfirlýstum, skýrum og málefnalegum tilgangi. Samkvæmt þessu verður ábyrgðaraðili alltaf að ákveða fyrir fram í hvaða tilgangi söfnun persónuupplýsinga á sér stað. Meiri hlutinn bendir á að með áskilnaði um að tilgangurinn sé skýr er átt við að hann skuli vera nægjanlega vel skilgreindur og afmarkaður til að vinnslan sé gagnsæ og auðskilin og komið verði í veg fyrir svo víðtæka tilgreiningu tilgangs að undir hann megi fella næstum hvað sem er enda samrýmist slíkt ekki sjónarmiðum um persónuvernd. Því viðkvæmari persónuupplýsingar sem unnið er með og því meiri afleiðingar sem notkun þeirra getur haft í för með sér þeim mun mikilvægara er að tilgangurinn sé skýrt afmarkaður. Einnig vísaði Persónuvernd til þess að ekki væri að finna sérstakar reglur um öryggi persónuupplýsinga í skrá á sviði menntamála. Meiri hlutinn ræddi þetta nokkuð og er það mat hans að þessi heimild skuli frekar eiga stoð í lögum og reglugerðum um hvert skólastig en í lögum um Menntamálastofnun. Meiri hlutinn leggur til að ákvæðið verði fellt brott.

Sérstök heimildarákvæði.

Í 6. gr. frumvarpsins eru sérstök heimildarákvæði. Í a-lið er ákvæði um heimild til handa Menntamálastofnun til að semja við utanaðkomandi aðila um að sinna þjónustu sem stofnuninni er falið að sinna með lögum. Um er að ræða sömu heimild og Námsmatsstofnun hefur nú samkvæmt gildandi lögum.

Fram kemur í f-lið 6. gr. að Menntamálastofnun er heimilt að ívilna fámennum skólum sem eru óhagstæðar rekstrareiningar. Það er skilningur meiri hlutans að ákvæði þetta eigi einkum við um námsgögn. Leggur meiri hlutinn til þær breytingar á ákvæðinu að heimilt sé að ívilna fámennum skólum, en réttur hvers grunnskóla til að fá afhent námsgögn vegna skyldunáms nemenda, sbr. a-lið 4. gr. frumvarpsins sem verður 5. gr., ráðist af nemenda-fjölda.

Breytingar á öðrum lögum.

Með ákvæðum 10. gr. frumvarpsins eru gerðar breytingar á öðrum lögum.

Í 2. tölul. 10. gr. eru lagðar til breytingar á lögum um grunnskóla, nr. 91/2008. Í 39. gr. þeirra laga er kveðið á um samræmt námsmat. Í 2. mgr. segir að nemendur í fyrri hluta 10. bekkjar skuli þreyta samræmd könnunarpróf í íslensku, stærðfræði og ensku. Meiri hlutinn leggur til þá breytingu að ákvæðið verði rýmkað á þann hátt að nemendur á unglíngastigi, þ.e. nemendur 8.–10. bekkjar, skuli þreyta þessi sömu próf. Með þessari breytingu er gert

mögulegt að færa til tímasetningu samræmds prófs við lok grunnskóla ef þörf þykir. Í flestum tilvikum væri hentugra að slík próf væru í 9. bekk til að nemendum, foreldrum og skólum gæfist meira svigrúm en við núverandi aðstæður til að bregðast við niðurstöðum áður en skyldunámi lýkur. Það er álit meiri hlutans að með þessum breytingum skapist svigrúm til að stuðla að betra heildarmati á námsframvindu nemenda í samræmi við hæfniviðmið aðalnámskrár grunnskóla. Meiri hlutinn áréttar mikilvægi þess að hugað verði að frekari laga-breytingum á ákvæðum um samræmt námsmat til þess að skapa svigrúm fyrir frekari þróun prófa. Þannig mætti huga að leiðum til að kanna stöðu nemenda með sveigjanlegri hætti og gefa nemendum og skólum kost á samræmdu námsmati sem tæki mið af einstaklingsbundnum þörfum og væri lagt fyrir á ólíkum námsstigum.

Í 3. tölul. 10. gr. er kveðið á um þær breytingar sem gerðar eru á lögum um framhaldsskóla, nr. 92/2008. Í i- og j-lið 3. tölul. eru lagðar til breytingar sem kveða á um að ráðherra sé heimilt að fela Menntamálastofnun að staðfesta námsbrautarlýsingar. Það er mat meiri hlutans að ekki sé eðlilegt að tvö stjórnvöld gefi stjórnvaldsfyrirmæli í formi sömu aðalnámskrár, jafnvel þótt aðalnámskráin skiptist í tvo hluta, almennan hluta og námsbrautarlýsingar. Leggur meiri hlutinn til þá breytingu að þessi ákvæði verði felld brott.

Í 6. tölul. 10. gr. er mælt fyrir um breytingar á lögum um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla, nr. 75/1985. Í b-lið er kveðið á um breytingar á 5. tölul. 1. gr. sem varðar skilyrði fyrir stofnun tónlistarskóla þannig að ráðherra verði heimilt að fela Menntamálastofnun að veita samþykki fyrir slíkum skóla. Meiri hlutinn bendir á að slíkt samþykki hefur verið birt með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda og ekki stendur til með frumvarpinu að framselja heimild til Menntamálastofnunar til að setja slík stjórnvaldsfyrirmæli. Meiri hlutinn leggur til að ákvæðið verði fellt brott.

Ákvæði til bráðabirgða.

Með ákvæði til bráðabirgða I er m.a. kveðið á um heimild ráðherra til að skipa forstjóra Menntamálastofnunar frá gildistöku laganna. Forstjóra verður heimilt frá og með skipun sinni og fram að þeim tíma sem stofnunin tekur til starfa að undirbúa starfsemi stofnunarinnar, t.d. að ráða starfsfólk.

Við meðferð frumvarpsins í nefndinni komu fram nokkrar athugasemdir um að mikilvægt væri að starfsmenn misstu ekki áunninn rétt samkvæmt kjarasamningi og stofnanasamningi við þessar skipulagsbreytingar. Meiri hlutinn áréttar að með frumvarpinu er ekki verið að sameina stofnanir heldur er verið að leggja niður tvær stofnanir og koma nýrri stofnun á fót þótt nýja stofnunin taki við verkefnum stofnananna sem verða lagðar niður og ýmsum öðrum skyldum. Öll störf verða lögð niður og öllum starfsmönnum boðið nýtt starf hjá Menntamálastofnun en starfsmenn kunna þó að þurfa að hlíta breytingum á starfi eða starfsstigi í samræmi við nýtt skipurit og starfslýsingu. Meiri hlutinn telur brýnt að áréttu að við þessar breytingar muni starfsaldurstengd réttindi starfsmanna flytjast til nýrrar stofnunar og við gerð nýrra ráðningarsamninga og stofnanasamninga verði tekið tillit til þeirra eftir því sem unnt er. Réttur til atvinnuleysisbóta skerðist ekki og eiga starfsmenn rétt á atvinnuleysisbótum í samræmi við það að þeir sögðu ekki sjálfir upp starfi og ollu ekki eigin uppsögn. Þeir hafa fjögurra vikna frest þar sem þeir mega hafna hvaða starfi sem er, þ.m.t. starfi hjá Menntamálastofnun, án þess að það hafi áhrif á rétt til atvinnuleysisbóta.

Meiri hlutinn leggur að auki til nokkrar breytingar lagatæknilegs eðlis.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með framangreindum breytingum sem gerð er grein fyrir í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 15. maí 2015.

Unnur Brá Konráðsdóttir,
form.

Líneik Anna Sævarsdóttir,
frsm.

Páll Valur Björnsson.

Elsa Lára Arnardóttir.

Jóhanna María
Sigmundsdóttir.

Vilhjálmur Árnason.