



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um lýðskóla
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Mennta- og menningarmálaráðuneyti
Innleiðing EES-gerðar?	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
Dags.	11. febrúar 2019

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

Hinn 2. júní 2016 ályktaði Alþingi að fela mennta- og menningarmálaráðherra að hefja vinnu við gerð frumvarps til almennrar löggjafar um lýðhaskóla á Íslandi. Í greinargerð með þingsályktunartillögunni var m.a. lagt til að gera rekstrarumhverfi lýðhaskóla sambærilegt því sem er annars staðar á Norðurlöndum. Segir að lýðhaskólar bjóði upp á fjölbreytta menntun og fræðslu sem almenningur eigi kost á að sækja að uppfylltum almennum skilyrðum, svo sem um aldur og fleira. Með löggjöfinni verði sköpuð fagleg umgjörð utan um rekstur lýðhaskóla og reglur um fjárhagsgrundvöll þeirra.

Þá samþykkti Alþingi hinn 21. maí 2007 ályktun sem var flutt af fulltrúum í Íslandsdeild Vestnorræna ráðsins þar sem skorað var á ríkisstjórnir Íslands, Færeyja og Grænlands að beita sér fyrir því að stofnaðir verði norrænir lýðhaskólar í þessum löndum.

Í undirbúningsvinnu um frumvarpsgerðina innan mennta- og menningarmálaráðuneytis var ákveðið að nota heitið „lýðskóli“ þar sem orðið „haskóli“ er lögverndað fyrir sambærilega starfsemi. Notkun á heitinu lýðhaskóli myndi kalla á breytingar á lögum um háskóla nr. 63/2006.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Markmið með löggjöfinni er að skapa faglega umgjörð utan um rekstur lýðskóla og að hún þjóni sem grundvöllur fyrir starfsemi lýðskóla á Íslandi. Í löggjöfinni verða m.a. ákvæði um þau skilyrði sem skólar þurfa að uppfylla til að fá viðurkenningu til að starfa undir heitinu lýðskóli.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Um starfsemi lýðskóla er ekki fjallað í lögum. Nú eru tveir skólar reknir undir merkjum lýðhaskóla en það eru LungA-skólinn sem stofnaður var árið 2013 og er starfræktur á Seyðisfirði. Þá hóf Lýðhaskólinn á Flateyri starfsemi sína haustið 2018. Ennfremur var lögð fram á Alþingi, veturinn 2018-2019, tillaga til þingsályktunar um stofnun lýðhaskóla Ungmennafélags Íslands á Laugarvatni. Þá má gera ráð fyrir að þeir tveir húsmæðraskólar sem starfræktir eru á Íslandi geti fallið undir þessi lög.

Hvorki lög um framhaldsskóla nr. 92/2008 né lög um framhaldsfræðslu nr. 27/2010 ná yfir starfsemi lýðskóla þótt snertifletir séu margir. Sjá nánari umfjöllun í B) og D) lið.

4.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Í sáttmála ríkisstjórnarinnar frá árinu 2017 segir að lögð sé rík áhersla á að efla menntun í landinu með hagsmuni nemenda og þjóðarinnar allrar að leiðarljósi. Skapandi og gagnrýnin hugsun, læsi og þátttaka í lýðræðissamfélagi eru undirstöðuþættir íslenska skólakerfisins. Hlutverk lýðskóla er fyrst og fremst að búa nemendur undir lífið, gera þá að fjölhæfum einstaklingum og reiðubúna til að takast á við margskonar áskoranir. Þannig er skýr umgjörð um starfsemi lýðskóla í takt við stefnu stjórnvalda sem m.a. birtist í lögum um leik-, grunn- og framhaldsskóla og í aðalnámskrám skólástiganna.

Í lýðskólum er unnið út frá öðrum áherslum og markmiðum en í formlegu námi og áhersla lögð á virka þátttöku þar sem ekki eru þreytt próf. Lýðskólar bjóða því upp á annarskonar heildstætt nám oft tengt við ákveðin þemu eða svæðisbundna menningarlega og samfélagslega sérstöðu. Áhersla er lögð á að skapa nemendum tækifæri til að þroskast á eigin forsendum, rækta hæfileika sína og styrkleika. Markmið lýðskóla er jafnframt að styrkja umburðarlyndi og félags- og samskiptahæfni m.a. með því að nemendur búi saman á heimavist. Lýðskólar geta því verið góð millilending fyrir einstaklinga sem vilja átta sig á möguleikum sínum og framtíðarsýn.

Þar sem nám í lýðskólum er ekki einingabært er mikilvægt við skipulag náms að styðjast við stigvaxandi hæfniviðmið sem birtast annars vegar í aðalnámskrá framhaldsskóla (2011) og hins vegar í Viðmiðum um gerð námskráa í framhaldsfræðslu (2013). Sú nálgun eykur möguleika á mati inn í formlegt nám en stutt er við aðferðir raunfærnimats í lögum um framhaldsskóla, framhaldsfræðslu og í aðalnámskrá.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Markmiðið er að bjóða upp á nýjan valkost í námi sem eykur fjölbreytni og mætir áhuga og hæfileikum nemenda sem vilja átta sig betur á möguleikum sínum og stefnu í námi og starfi. Jafnframt er markmið með lagasetningunni að skilgreina hvað skólar þurfa að uppfylla til að fá viðurkenningu til að starfa undir heitinu lýðskóli. Þannig er hagur neytenda sem sækja fjölbreytt og nýstárlegt nám betur tryggður.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Ef ekkert er að gert, er hætt við að óvissa geti ríkt um nám í lýðskólum og að ekki sé nægilega skýrt hverjir geti boðið upp á það nám og á hvaða forsendum. Þá er einnig hætt við að skólasamfélag og atvinnulíf þekki ekki nægilega til starfseminnar og meti því ekki þá hæfni sem nemendur afla sér í lýðskólum, sem skyldi. Með viðurkenningu á starfseminni er því skapaður faglegur rammi utan um starfið og sett fram þau skilyrði sem þarf að uppfylla til að geta sótt um opinberan stuðning. Nú starfa tveir lýðháskólar á Íslandi sem munu þurfa að uppfylla þau skilyrði sem sett verða í lögnum til að geta kallast lýðskólar.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Önnur úrræði eru t.a.m. að veita tímabundna styrki en það getur skapað rekstrarlega óvissu og er ekki fyrirkomulagið á Norðurlöndum. Lagasetning er nauðsynleg ef starfsemi lýðskóla á að verða með svipuðum hætti og á Norðurlöndunum. Þar skiptir máli að skýrar kröfur eru gerðar til að hljóta viðurkenningu sem lýðskóli s.s. skilgreind markmið með starfinu og ákvæði um stjórnun og eignahald, starfshæfi og skipulag náms.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Frumvarp til laga um lýðskóla á málefnasviði 22 um Önnur skólastig og stjórnýslna mennta- og menningarmála og málaflokk 22.2. Framhaldsfræðsla og menntun óflokkuð á skólastig.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Áætlað er að frumvarpið feli í sér neðangreint:

1. Að í stað Lýðháskóla verði notast við heitið Lýðskóli.
2. Að Lýðskólar séu reknir í formi sjálfseignastofnunar til að tryggja sem best að þeir séu sjálfstæðir og óháðir.
3. Að fjárhagslegur grundvöllur Lýðskóla sé tryggður þegar þeir eru settir á stofn s.s. með lágmarkshlutfalli eigin fjár stofnenda.
4. Að a.m.k. helmingur náms við Lýðskóla sé almenns eðlis í samræmi við markmið Lýðskóla og hlutverk Lýðskóla á hinum Norðurlöndunum.
5. Að aldurstakmark Lýðskóla verði 18 ár við innritun, þannig að nemendur skólans séu lögráða (sjálfráða og fjárráða) þegar þeir hefja nám við skólann.
6. Að jafnaði verði gert ráð fyrir að kennsla fari fram á íslensku.
7. Að ekkert námsmat verði í Lýðskólum, líkt og er í Noregi og Danmörku, enda námið stundað á öðrum forsendum en í hefðbundnum skólum.
8. Að nemendur Lýðskóla verði að vera búsettir á skólasvæðinu og þarf skólinn því að bjóða upp á heimavist.
9. Að sérstök skilyrði verði sett fyrir fjárstuðningi hins opinbera til Lýðskóla t.d:
 - a) Að skólinn uppfylli skilyrði laganna.
 - b) Að skólinn hafi fengið viðurkenningu til þess að kalla sig Lýðskóla.
 - c) Að tiltekinn lágmarksfjöldi nemenda stundi nám við skólann á ársgrundvelli eða, eftir atvikum, á tilteknu tímabili.
 - d) Að a.m.k. eitt námskeið sé heildstætt og standi yfir í 10-12 vikur.
 - e) Að skólinn skili inn gögnum varðandi fjárhag og rekstrarafkomu ásamt rekstraráætlun.
 - f) Að nemendur greiði skólagjöld sem fela í sér m.a. fæðis- og húsnæðiskostnað.
 - g) Að kennarar við skólann hafi hæfi til þess að kenna þau námskeið sem eru á þeirra hendi.
 - h) Að haldið sé utan um mætingu nemenda og þátttaka þeirra í náminu sé staðfest.
10. Að viðurkenning Lýðskóla verði í höndum Menntamálastofnunar, auk þess sem skólarnir framkvæmi sjálfsmat og viðhafi reglubundið gæðaeftirlit.
11. Að viðurkenning á skóla sem Lýðskóla feli ekki í sér sjálfkrafa skuldbindingu um fjárframlög úr ríkissjóði

2.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga? Nei.
2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu? Nei.
3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til? Nei.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

LungA á Seyðisfirði og Lýðháskólinn á Flateyri tóku þátt í undirbúningi og hugmyndavinnu á frumstigi málsins. Þá voru áformin kynnt öllum símenntunarmiðstöðvum innan Kvasi-samtökum fræðslu- og símenntunarmiðstöðva en þær eru: Farskólinn- miðstöð símenntunar á Norðurlandi vestra, Fræðslumiðstöð Vestfjarða, Fræðslunet- símenntun á Suðurlandi, Miðstöð símenntunar á Suðurnesjum, Austurbrú, Símenntunarmiðstöðin á Vesturlandi, Þekkingarnet Þingeyinga, Símeý- símenntunarmiðstöð í Eyjafirði, Viska í Vestmannaeyjum, Mímir símenntun og Framvegis.

Einnig var fyrirhuguð lagagerð kynnt eftirtöldum aðilum og þeim boðið á umræðu- og kynningarfund sem haldinn var í desember 2018: Skólameistarafélag Íslands, Samband íslenskra sveitarfélaga, Samband íslenskra framhaldsskólanema, Landssamtök íslenskra stúdenta, Samstarfsnefnd háskólastigsins, Félag náms- og starfsráðgjafa, BSRB, ASÍ, BHM, Samtök atvinnulífsins, Vinnumálastofnun, Öryrkjabandalag Íslands, Leikn, Fræðslumiðstöð atvinnulífsins, Rannís, Menntamálastofnun og Virk Starfsendurhæfingarsjóður. Þá var leitað ráða til norrænna samstarfsaðila s.s. norska menntamálaráðuneytisins og samtaka lýðskóla í Danmörku.

- 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?** Nei.
- 3. Samráð sem þegar hefur farið fram?** Innra samráð hefur farið fram og einnig voru áformin um lagasetningu og fyrirkomulag lýðskóla í Danmörku og Noregi kynnt hagsmunaaðilum, sbr. umræðu að ofan, og helstu álitamál rædd og tekin saman.
- 4. Fyrirhugað samráð:** Í Samráðsgátt stjórnvalda.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

- 1. Niðurstaða frummati á áhrifum, sbr. fylgiskjal.** Frummati er lokið.

H. Næstu skref, innleiðing

- 1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina?** Já og tímaáætlun vegna frumvarpssmiðinnar gerir ráð fyrir að það verði lagt fyrir Alþingi á vormisseri 2019.
- 2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?** Verði frumvarpið að lögum, munu lögin öðlast þegar gildi. Ekki er gert ráð fyrir að opinberar stofnanir eða sjálfseignastofnanir og félög eins og t.d. símenntunarmiðstöðvar verði fyrir miklum áhrifum enda eru lýðskólar nýr og öðruvísi valkostur í námi.
- 3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?** Að nám sem uppfyllir kröfur lýðskóla sé í boði og nemendur sjái sér hag í að nýta sér það.
- 4. Mælikvarðar á árangur og útkomu.** Markmið með námi í lýðskólum er að það nýtist nemendum til að takast á við áframhaldandi verkefni og hvetji þá til að ljúka námi eða auka hæfni sína til starfa. Í dönskum rannsóknum hefur verið sýnt fram á að dvöl í lýðskóla hefur áhrif til góðs á framtíðarnámsferil nemenda og auðveldi þeim ákvarðanatöku (<https://ffd.dk/information-og-analyse/statistik-og-analyse/effekten-af-et-hoejskoleophold/>). Jákvæð samfélagsleg áhrif hafa verið mæld í rannsóknum á Norðurlöndum. Þá eru vísbendingar um jákvæð áhrif af starfsemi t.a.m. LungA á Seyðisfirði á nærsamfélag og þjónustu. Í stefnu stjórnvalda sem birtist í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að nemendur hafi aðgang að fjölbreyttu námi við hæfi um allt land og að þeir útskrifist. Nýta má þá mælikvarða til að meta árangur af starfseminni.
- 5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?** Metið verður hver langtímaáhrif af lagasetningu um lýðskóla verður samhliða mati á mælikvörðum sem settir eru fram í fjármálaáætlun, málaflokkum 20 og 22.2 og sérstaklega horft til breytinga á menntunarstigi, fjölgunar í starfsnámi og hlutfallslegrar fjölgunar þeirra sem ljúka námi.

I. Annað

J. Fylgiskjöl

- 1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað.** Fylgir með.
- 2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum**