



ÁFORM UM LAGASETNINGU

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

Málsheiti og nr.	Lög um [x]stofnun
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Mennta- og barnamálaráðuneyti
Innleiðing EES- gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	12. október 2022

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Menntamálastofnun var stofnuð með lögum nr. 91/2015 og leysti þá Námsgagnastofnun og Námsmatsstofnun af hólmi. Til viðbótar við þau verkefni sem síðarnefndu stofnanirnar sinntu voru ýmis stjórnarsýsluverkefni flutt til nýrrar Menntamálastofnunar sem voru áður hjá ráðuneytinu. Eftir setningu laganna hafa stofnuninni verið falin fleiri verkefni. Má þar nefna þjóðarsáttmála um læsi og ýmis verkefni fyrir nemendur með fjölbreyttan menningar- og tungumálabakgrunn í leik-, grunn- og framhaldsskólum.

Samkvæmt núgildandi lögum ber stofnunin ábyrgð á að stuðla að auknum gæðum skólastarfs og framförum í þágu menntunar. Verkefni Menntamálastofnunar eru afmörkuð í 5. gr. laga nr. 91/2015 og felast í að:

- sjá nemendum í skyldunámi fyrir vönduðum og fjölbreyttum námsgögnum, annast söfnun, greiningu og birtingu upplýsinga um menntamál,
- hafa eftirlit með og meta árangur af skólastarfi og bera saman við sett viðmið,
- veita stjórnvöldum, fagaðilum og almenningi upplýsingar og leiðbeiningar um málefni á verkswiði stofnunarinnar,
- sinna framkvæmd laga, reglugerða og annarra stjórnvaldsfyrirmæla
- veita ráðherra aðstoð og ráðgjöf við undirbúning laga, reglugerða og aðalnámskráa á sviði menntamála
- annast önnur verkefni sem stofnuninni verða falið með lögum, reglugerðum eða samkvæmt ákvörðun ráðherra.

Í aðdraganda lagasetningarinnar árið 2015 voru af hálfu hagsmunaaðila gerðar nokkrar athugasemdir við fyrirhugaða stofnun. Þær sneru að mikilvægi samráðs stofnunarinnar við haghafa. Þá voru gerðar athugasemdir við hlutverk stofnunarinnar í mati og eftirliti og þátt hennar í að byggja upp getu og þekkingu í skólum til að stuðla að auknum gæðum náms og markvissari skólaþróun með ráðgjöf, stuðningi og valdeflingu kennara og skólastjórnenda. Jafnframt komu fram athugasemdir þess efnis að stjórnarsýsluverkefni stofnunarinnar mættu ekki yfirskyggja faglegan þátt starfseminnar. Fyrir liggja í skýrslum ýmissa starfshópa tillögur að breytingum á hlutverki stofnunarinnar og verkefnum sem hún gæti sinnt. Eins hefur verið ákall um aukinn stuðning við skólakerfið m.a. til að stuðla að jafnrétti til náms.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um Menntamálastofnun frá 2021 er bent á ýmsar hindranir sem að mati Ríkisendurskoðunar hafa dregið úr möguleika stofnunarinnar á að ná markmiðum sínum. Frekari upplýsingar um starfsemi stofnunarinnar liggja fyrir í skýrslu Ríkisendurskoðunar og athugunum Capacent, Auðnast og Rögn ráðgjafar.

Með innleiðingu laga nr. 86/2021 um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna er skólaþjónusta leik-, grunn- og framhaldsskóla ætlað mikilvægt hlutverk. Þá er fram undan viðamikið starf í tengslum við menntastefnu til 2030 en þar er m.a. gert ráð fyrir innleiðingu á þrepaskiptu stuðningskerfi í skólum. Stöðumat á framkvæmd skólaþjónustu sýnir skýra þörf á umbótum á landsvísi til að koma

betur til móts við þarfir skólasamfélagsins og tryggja jafnræði í aðgengi að þjónustunni óháð búsetu og skólastigi. Í dag er engin heildstæð skólaþjónusta veitt á framhaldsskólastigi og vísbendingar um að framkvæmd skólaþjónustu í leik- og grunnskólum hafi að einhverju leyti verið ábótavant. Ákall er um markvissari stuðning við skólastarf til að styrkja faglegt bakland skóla í sínum fjölbreyttu verkefnum. Þá er ljóst að innleiðing nýrra vinnubragða mun velta á öflugum stuðningi við skólana og starfsfólk þeirra sem mikilvægt er að fylgt sé eftir.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Vegna endurskipulagningar mennta- og barnamálaráðuneytis og stefnumótunar í menntakerfinu og málefnum barna almennt þarf að endurskoða í grundvallaratriðum verkefni þeirrar stofnunar ríkisins sem fer með menntamál á landsvísu og verkaskiptingu milli stofnunarinnar og ráðuneytisins.

Fyrirhugað er að ríkið taki virkari þátt í uppbyggingu skólaþjónustu á landsvísu. Til þess þarf stofnun sem kemur með öflugri hætti inn í þjónustu og ráðgjöf um skólaþróun og skólaþjónustu þvert á skólastig. Aðgreina þarf þessa framkvæmd þjónustu, stuðning og ráðgjöf frá eftirliti með skólastarfi.

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

Gildandi lög um Menntamálastofnun og núverandi verkaskipting stofnunar og ráðuneytis falla ekki að þeim markmiðum sem stefnt er að. Í núgildandi lögum er Menntamálastofnun stjórnsýslustofnun sem hefur meðal annars eftirlit með skólastarfi og fer með söfnun og greiningu upplýsinga um menntamál. Lögin fjalla ekkert um skólaþjónustu og ávarpa ekki nægilega vel það þjónustu- og stuðningshlutverk sem ætlunin er að styrkja. Þá hafa Ríkisendurskoðun og Capacent bent á vankanta á framkvæmd gildandi laga m.t.t. verkaskiptingar Menntamálastofnunar, ráðuneytisins og sveitarfélaga.

Menntamálastofnun getur því ekki orðið sú þjónustustofnun á sviði skólaþróunar og skólaþjónustu sem stefnt er að, sjá C.3. Verður því að setja á fót nýja stofnun. Ný stofnun getur tekið við hluta verkefna Menntamálastofnunar en færa þarf verkefni á sviði greiningar, mats og eftirlits til mennta- og barnamálaráðuneytis, í það minnsta fyrst um sinn.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði eða málaflokki

Alþingi samþykkti árið 2021 menntastefnu til ársins 2030 sem unnið var að í víðtæku samráði við hagsmunaaðila. Menntastefnan endurspeglar framtíðarsýn stjórnvalda og er gert ráð fyrir að fyrsti áfangi af þremur verði innleiddur á tímabilinu 2022 til 2024. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að lögð verði áhersla á fjölbreytt námsframboð á öllum skólastigum í takt við menntastefnuna.

Stofnun nýs ráðuneytis mennta- og barnamála, þar sem saman fara málefni er varða heildarhagsmuni barna og ungmenna, felur í sér rík tækifæri til umbóta. Farsæld felst í menntun og er mikilvægt að aðgerðir í þágu barna og ungmenna séu samhæfðar. Er hér einkum litið til stefnu um Barnvænt Ísland og nýrra laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna. Stefnan styður við velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi með áherslu á mikilvægi framúrskarandi menntunar í skólum og virkan, snemmtækan stuðning þar sem komið er til móts við náms- og félagslegar þarfir barna og ungmenna í skóla án aðgreiningar.

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

Til að stuðla að markvissri innleiðingu þessara stefna er mikilvægt að stofnun á sviði menntamála á landsvísu sé í stakk búin til að þjónusta hlutaðeigandi aðila innan menntakerfisins með faglegri ráðgjöf og vera styðjandi bakhjarl skólaþróunar og skólaþjónustu.

Þrjár aðgerðir í fyrstu aðgerðaráætlun Menntastefnunnar, sem nær yfir árin 2021-2024, tengjast áformum um nýja stofnun. Aðgerð 1 um heildstæða skólaþjónustu fellur vel að hugmyndum um stuðningshlutverk undirstofnunar ráðuneytisins á sviði menntamála og það sama má segja um Aðgerð 2 um skólaþróun um allt land þar sem má hugsa sér að stofnunin hafi umsjón með stýrihópi sem

nefndur er í verkþætti tvö og miðlunarsvæði sem nefnt er í verkþætti fjögur sem nauðsynlegir eru til þróunar skólastarfs. Með því yrði stutt við aðkomu stofnunar við skólakerfið í heild sem yrði styðjandi en ekki stýrandi. Stofnunin ætti einnig að hafa stórt hlutverk við innleiðingu verkþátta tvö og fjögur í Aðgerð 5 um hæfni fagstétta þar sem talað er um að starfsþróunaráætlanir verði gerðar í hverjum skóla og aukin tækifæri kennara til að afla sér þekkingar og þróa sig í starfi. Í þessu samhengi er í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar fjallað um mikilvægi þess fjölga fagfólki á öllum skólastigum og möguleikum til starfsþróunar.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Sjá A3.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Sjá A3.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Þær leiðir sem eru almennt færar við breytingar á verkaskiptingu og verkefnum stofnana er að fara í breytingaferli innan núverandi skipulags eða leggja núverandi fyrirkomulag niður og setja nýtt á fót. Í kafla A.1. er fjallað um hlutverk og verkefni Menntamálastofnunar samkvæmt gildandi lögum.

Mennta- og barnamálaráðuneytið hefur greint verkefni Menntamálastofnunar m.t.t. nýs skipulags. Samandregið er áfram gert ráð fyrir því að undirstofnun ráðuneytisins muni sinna verkefnum sem falin eru Menntamálastofnun í a-lið 5. gr. laga nr. 91/2015, þ.e.a.s. að sjá nemendum fyrir námsgögnum. Í því sambandi er bent á að samkvæmt stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er stefnt að því að ráðast í átak til að stuðla að fjölbreyttri nýsköpun í námsgagnagerð fyrir öll skólastig.

Áformað er að mennta- og barnamálaráðuneytið taki yfir verkefni sem falin eru Menntamálastofnun í b- og c-liðum 5. gr. laga nr. 91/2015, þ.e.a.s. að annast söfnun, greiningu og birtingu upplýsinga um menntamál og hafa eftirlit með og meta árangur af skólastarfi og bera saman við sett viðmið, í það minnsta fyrst um sinn.

Í d-lið 5. gr. laga nr. 91/2015 er fjallað um hlutverk Menntamálastofnunar við að veita stjórnvöldum, fagaðilum og almenningi upplýsingar og leiðbeiningar um málefni á verksviði stofnunarinnar. Nýjar áherslur varðandi ráðgjafar- og stuðningshlutverk stofnunar ríkisins gagnvart skólum og skólaþjónustu gjörbreyta þessu verkefni.

Þá er í e-, f- og g-lið laga nr. 91/2015 með almennum hætti fjallað um hlutverk Menntamálastofnunar að veita ráðherra aðstoð og ráðgjöf við undirbúning laga, reglugerða og aðalnámskráa á sviði menntamála og annast önnur verkefni sem stofnuninni verða falin með lögum, reglugerðum eða samkvæmt ákvörðun ráðherra. Aðkoma ríkisins að verkefnum um skólaþjónustu breytir verulega áherslum varðandi framkvæmd þessa almenna hlutverks. Þá eru ýmis verkefni sem eru að taka breytingum vegna annarrar stefnumótunar. Þar á meðal má nefna samræmd könnunarpróf sem ákveðið hefur verið að leggja af tímabundið.

Þessar viðamiklu breytingar leiða til þess að ekki er unnt að líta svo á að Menntamálastofnun geti starfað áfram. Er því rétt að leggja stofnunina niður og setja á fót nýja þjónustustofnun um skólaþróun og skólaþjónustu, sbr. A3.

Þegar stofnun er lögð niður þarf að taka afstöðu til þess hvernig fara á með málefni starfsfólks stofnunarinnar við niðurlagningu. Þar eru þrjár leiðir algengastar, 1) að leggja öll störf niður og ný störf auglýst, 2) leggja öll störf niður og starfsfólki tryggður forgangur að nýjum störfum og 3) að störf séu ekki lögð niður heldur flutt til annarrar stofnunar með yfirtöku ráðningarsamninga.

Við mat á þessum leiðum er rétt að ganga út frá því að rétt sé að velja leið sem er minnst íþyngjandi gagnvart starfsfólki Menntamálastofnunar ef markmiðinu, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti.

Áformin gagna út á að verkefni sem tengjast ritstjórn og útgáfu námsgagna ásamt verkefnum t.d. sem styðja við framhaldsskóla og nemendur með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn, sem eru nú hjá Menntamálastofnun, verði sambærileg í nýrri stofnun. Verkefni sem hafa verið unnin í tengslum við eftirlit, rannsóknir og greiningar verða endurskipulögð að fullu þegar þau renna inn í vinnu sem fyrir er hjá mennta- og barnamálaráðuneyti. Önnur verkefni, t.a.m. þau sem hafa verið unnin varðandi próf og verkefni um læsi, verða mikið breytt. Þá leiða breytingarnar til þess að ekki er unnt að nýta núverandi skipurit Menntamálastofnunar fyrir nýja stofnun og að miklar breytingar verða því á stjórnendalagi og stoðþjónustu.

Samkvæmt framansögðu liggur fyrir að markmiðum breytinganna verður ekki náð með leið þrjú. Gert er ráð fyrir að grundvallarbreytingar verði á meira en helmingi verkefna sem eru nú hjá Menntamálastofnun, þ.m.t. flutningi hluta þeirra til ráðuneytisins. Ef starfsfólk yrði flutt frá Menntamálastofnun til nýrrar stofnunar myndi meira en helmingur starfsfólks þurfa að taka að sér störf sem eru verulega frábrugðin þeim sem þeir sinna í dag.

Varðandi leið tvö er jafnframt ljóst að færri verkefni verða hjá nýrri stofnun á sviði menntamála en nú eru hjá Menntamálastofnun enda verða verkefni jafnframt flutt til ráðuneytisins. Fæst því ekki séð að unnt sé að fara þá leið að bjóða starfsfólki stofnunarinnar forgang að störfum hjá nýrri stofnun.

Stendur því eftir að fara leið eitt, það er að segja að leggja störf hjá Menntamálastofnun niður og auglýsa laus störf hjá nýrri stofnun. Nýr forstjóri Menntamálastofnunar hefur verið skipaður. Í auglýsingu um embættið sem var birt síðastliðið sumar kom fram að fram undan væri viðamikilið verkefni við að móta breytt hlutverk Menntamálastofnunar. Er því lagt til að heimilt verði að flytja forstjóra Menntamálastofnunar í embætti forstjóra nýrrar stofnunar.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

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

Áformað er að setja á fót nýja stofnun. Stofnunin fer með þjónustu, ráðgjöf og stuðning við skólaþróun og skólaþjónustu þvert á skólastig. Hún tekur við hluta af verkefnum Menntamálastofnunar sem verður lögð niður. Verkefni Menntamálastofnunar á sviði greininga, mats og eftirlits færast til mennta- og barnamálaráðuneytis.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott

Áformað er að setja ný lög um nýja stofnun, fella brott lög um Menntamálastofnun og aðlagða gildandi lög að nýrri stofnun og verkaskiptingu ráðuneytis og stofnunarinnar.

Samhliða eru kynnt áform um fyrirhugaðar breytingar á löggjöf um skólaþjónustu.

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?

Áformin varða hagsmuni barna hér á landi og þarf að taka tillit til barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, sbr. lög nr. 19/2013. Hefur verið litið til lokaathugasemda barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna, sem meðal annars hefur mælt til þess að íslenska ríkið taki á misræmi milli sveitarfélaga hvað varðar aðgengi barna að þjónustu.

F. Samráð
1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar? Helstu hagsmunaaðilar eru sveitarfélög, starfsfólk og stjórnendur í leik-, grunn- og framhaldsskólum, háskólasamfélagið, börn og aðrir nemendur, foreldrar og núverandi starfsfólk Menntamálastofnunar. 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta? Nei. 3. Samráð sem þegar hefur farið fram Ýmsir hópar með fulltrúum hagsmunaaðila hafa starfað í stefnumótun innan menntakerfisins þar sem meðal annars hefur verið fjallað um hlutverk Menntamálastofnunar. Þar má meðal annars nefna samráð um <i>Aðgerð 1</i> í fyrstu framkvæmdaáætlun um menntastefnu. 4. Fyrirhugað samráð Áform um lagasetningu verða kynnt í samráðsgátt stjórnvalda. Samhliða verður haft beint samráð við helstu hagsmunaaðila. Gert er ráð fyrir að kynna frumvarpsdrög síðar í haust í samráðsgáttinni.
G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er
1. Ekki er gert ráð fyrir að sú leið sem áformuð er hafi áhrif á útgjöld eða afkomu ríkissjóðs.
H. Næstu skref, innleiðing
1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina? Frumvarpið verður unnið í mennta- og barnamálaráðuneytinu í samráði við haghafa. Verkefnisáætlun liggur ekki fyrir. 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? Lagt er til að frumvarpið komi til framkvæmda fyrri hluta árs 2023. Með því gefst svigrúm til þinglegrar meðferðar og möguleikar fyrir starfsfólk Menntamálastofnunar að undirbúa breytingarnar. Taka mun tíma að koma nýrri stofnun í fulla starfsemi enda þarf að móta skipulag hennar, ráða starfsfólk og þróa nýja verkferla. Ætla má að við lok árs 2023 verði full starfsemi í nýrri stofnun. 3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur? Forsenda þess að lagasetningin beri árangur er að vel takist til við að byggja upp nýja stofnun. 4. Mælikvarðar á árangur og útkomu Ýmsar mælingar í mælaborði um farsælda barna geta mælt árangur af frumvarpinu. 5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur? Upplýsingaöflun sem tengist mælaborði um farsæld barna geta stutt við mat á árangri verkefnisins.
I. Annað
J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað