

Frumvarp til laga um Menntamálastofnun

(Lagt fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014–2015.)

1. gr.

Hlutverk

Menntamálastofnun er stjórnáðgangsstofnun á sviði menntamála sem stuðla skal að auknum gæðum skólastarfs og framförum í þágu menntunar í samræmi við lög og stefnu stjórnvalda, bestu þekkingu og alþjóðleg viðmið.

Menntamálastofnun skal sinna verkefnum á sviði menntamála samkvæmt lögum þessum og því sem ráðherra felur stofnuninni.

2. gr.

Skipulag

Menntamálastofnun lýtur yfirstjórn ráðherra. Ráðherra skipar forstjóra til fimm ára í senn. Hann skal hafa háskólamenntun sem nýtist í starfi, þekkingu á verkswiði stofnunarinnar og víðtæka reynslu eða menntun á sviði stjórnunar.

Forstjóri ber ábyrgð á að stofnunin starfi í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli og erindisbréf.

Forstjóri leggur starfs- og fjárhagsáætlun stofnunarinnar fyrir ráðherra til staðfestingar annars vegar til eins árs og hins vegar til þriggja ára.

3. gr.

Fagráð

Forstjóri skal setja á fót fagráð fyrir helstu verkswið stofnunarinnar, sem skipuð skulu sérfróðum aðilum á viðkomandi sviði. Fagráð skulu vera stofnuninni til ráðgjafar og aðstoðar. Forstjóri setur og birtir reglur um skipan fagráða og starf þeirra.

4. gr.

Verkefni

Verkefni Menntamálastofnunar eru meðal annars eftirfarandi samkvæmt nánari ákvörðun ráðherra:

- framkvæmd laga, reglugerða og annarra stjórnvaldsfyrirmæla
- veita ráðherra aðstoð og ráðgjöf við undirbúning laga, reglugerða og aðalnámskráa á sviði menntamála
- annast söfnun, greiningu og birtingu upplýsinga um menntamál
- hafa eftirlit með og meta árangur af skólastarfi og bera saman við sett viðmið
- sjá nemendum í skyldunámi fyrir vönduðum og fjölbreyttum námsgögnum og öðrum nemendum eftir því sem stofnuninni kann að vera falið
- fylgjast með þróun og styðja við framfarir á málefnasviði stofnunarinnar
- veita stjórnvöldum, fagaðilum og almenningi upplýsingar og leiðbeiningar um málefni á verkswiði stofnunarinnar
- önnur verkefni sem stofnuninni eru falin með lögum, reglugerðum eða ákvörðun ráðherra.

5. gr.

Söfnun og meðferð upplýsinga

Menntamálastofnun er heimilt að kalla eftir og vinna með persónugreinanlegar upplýsingar sem varða skólagöngu nemenda svo sem niðurstöður námsmats, líðan nemenda í skólum, félagslega stöðu þeirra og þætti sem hafa áhrif á skólagöngu og námsárangur. Söfnun og meðferð upplýsinga samkvæmt ákvæði þessu skal vera í samræmi við ákvæði laga um persónuvernd og meðferð

persónuupplýsinga, uppfylla kröfur Persónuverndar um öryggi persónuupplýsinga í skráum á sviði menntamála og laga um Þjóðskjalasafn Íslands.

6. gr.

Sérstök heimildarákvæði

Menntamálastofnun er heimilt að:

- a. semja við aðra aðila um afmörkuð verkefni sem stofnuninni er falið að annast skv. lögum, enda sé ekki um að ræða starfsemi sem felur í sér vald til að taka ákvarðanir er lúta að réttindum og skyldum aðila
- b. krefja skóla og rekstraraðila þeirra um upplýsingar og gögn sem stofnunin telur nauðsynlegar til að sinna eftirlitshlutverki sínu á því formi sem óskað er og innan tiltekinna tímamarka. Er þeim skylt að verða við slíkri kröfu án þess að taka gjald fyrir. Einnig er stofnuninni heimilt að skoða aðstæður í skólum. Menntamálastofnun skal jafnan upplýsa í hvaða tilgangi gagna er aflað, hvernig úrvinnsla verði háttað, varðveislu og birtingu niðurstaðna. Öðrum stjórnvöldum og stofnunum er af sömu ástæðu skylt að afhenda stofnuninni gögn sem safnað er um fræðslumál án þess að taka gjald fyrir
- c. leggja próf og kannanir fyrir nemendur og birta upplýsingar um niðurstöður þeirra eftir skólum, sveitarfélögum, landshlutum og öðrum breytum sem kunna að skýra niðurstöður
- d. setja og birta reglur um afhendingu námsgagna
- e. hafa námsgögn sem stofnunin dreifir til skóla einnig til sölu á almennum markaði.

7. gr.

Þjónustu- og vörugjöld samkvæmt gjaldskrá

Menntamálastofnun er heimilt að innheimta þjónustu- og vörugjöld vegna sérþjónustu í skýrslugerð og þjónustu við skóla, rekstraraðila þeirra, hagsmunasamtök, rannsóknaraðila og aðra gagnabeiðendur svo og vegna hagnýtingar á upplýsingakerfum stofnunarinnar, þjónustu í því sambandi og fyrir útgefið efni.

Menntamálastofnun skal birta gjaldskrá á aðgengilegan hátt.

8. gr.

Reglugerðarheimild

Ráðherra getur með reglugerð kveðið nánar á um framkvæmd laga þessara.

9. gr.

Gildistaka

Lög þessi öðlast þegar gildi en koma til framkvæmda 1. janúar 2015. Frá 1. janúar 2015 falla úr gildi lög um Námsmatsstofnun nr. 168/2000.

Ákvæði til bráðabirgða

1. Starfsmönnum Námsgagnastofnunar, Námsmatsstofnunar og mennta- og menningarmálaráðuneytis, sem sinnt hafa þeim verkefnum sem heyra munu undir Menntamálastofnun og eru í starfi við gildistöku laga þessara, skal boðið starf hjá hinni nýju stofnun. Um réttarvernd starfsmanna til starfa hjá Menntamálastofnun fer eftir ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, með síðari breytingum. Ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, gilda ekki um störf sem ráðið er í samkvæmt þessum tölulið.
2. Þrátt fyrir 1. tölul. þessa ákvæðis verða störf starfsmanna þeirra stofnana sem sameinast í Menntamálastofnun lögð niður þegar lög þessi koma til framkvæmda.
3. Menntamálastofnun tekur frá 1. janúar 2015 við eignum Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar sem og réttindum og skyldum þessara stofnana að því er varðar framkvæmd þeirra laga sem falla undir málefna svið hennar á þeim tíma. Stofnunin yfirtekur þær skyldur og réttindi sem Námsmatsstofnun og Námsgagnastofnun hafa undirgengist í samningum við þriðja aðila.

Mennta- og menningarmálaráðuneytinu, 10. október 2014

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í mennta- og menningarmálaráðuneyti. Með því er mælt fyrir um stofnun nýrrar stjórnsýslustofnunar menntamála, sem mun leysa Námsmatsstofnun og Námsgagnastofnun af hólmi. Í dag starfa eingöngu fyrrnefndar tvær stjórnsýslustofnanir á þessu sviði. Hlutverk þeirra stofnana er takmarkað samkvæmt lögum. Námsmatsstofnun er ætlað að annast framkvæmd samræmdra prófa og könnunarprófa á grunn- og framhaldsskólastigi auk annarra verkefna á sviði námsmats og rannsókna sem tengjast framkvæmdinni. Námsgagnastofnun hefur það hlutverk að leggja grunnskólum til námsgögn í samræmi við meginmarkmið náms og kennslu á grunnskólastigi auk þess að bera ábyrgð á gerð, útgáfu, framleiðslu og dreifingu eigin námsgagna.

Frumvarp þetta kveður á um Menntamálastofnun sem verður falið stjórnsýslu-, eftirlits- og þjónustuhlutverk á sviði menntamála. Verði frumvarp þetta að lögum mun hin nýja stofnun sinna þeim verkefnum sem Námsmatsstofnun og Námsgagnastofnun sinna nú auk þess sem stjórnsýsluverkefni verða flutt frá mennta- og menningarmálaráðuneyti til hinnar nýju stofnunar. Með þessu fyrirkomulagi er leitast við að ein stjórnsýslustofnun starfi á sviði menntamála sem sinnir verkefnum þvert á málaflokka en ekki aðeins að takmörkuðum hluta svo sem nú er. Talið er að með því að fela einni og sömu stofnun að sinna verkefnum um menntamál verði til aukin sérþekking og heildstæður grunnur til að bæta þjónustu, auka gæði menntunar og efla stefnumótun í þessum málaflokki. Þannig skapist aukið svigrúm til að greina stöðu menntakerfisins og bregðast við með viðeigandi hætti. Það er ljóst að stofnunin mun gegna mikilvægu hlutverki í íslensku menntakerfi og stuðla að framförum í þágu menntunar í samræmi við stefnu stjórnvalda, þekkingu sem byggir á rannsóknum og alþjóðleg viðmið. Með því að flytja verkefni úr ráðuneytinu til stjórnsýslustofnunar er leitast við að ráðuneytið fái aukið svigrúm til að einbeita sér að því yfirstjórnunarhlutverki sem því er ætlað samkvæmt lögum og sinna stefnumótun í samræmi við ákvæði sérлага á sviði menntamála.

II. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Áður hefur verið rakið að stór hluti stjórnsýslu menntamála fer fram innan veggja mennta- og menningarmálaráðuneytisins. Með frumvarpi þessu er leitast við að skerpa og styrkja stjórnsýslu menntamála, gæðastarf og þjónustu við skóla. Fyrirhugað er að fela stofnuninni að sinna tilteknum verkefnum sem ráðuneytið sinnir nú samkvæmt lögum um leikskóla, grunnskóla, framhaldsskóla, háskóla og framhaldsfræðslu. Útfærslu þá sem mælt er með í þessu frumvarpi má rekja til mats á fýsileika þess að setja á laggirnar stofnun en það fór fram innan ráðuneytisins og í vinnu starfshóps sem skipaður var í kjölfar þess.

Við matið fór fyrst fram greining á þeim verkefnum sem mennta- og menningarmálaráðuneyti er falið að sinna með lögum og núverandi stofnanaskipulag greint. Í kjölfarið voru skoðuð samlegðaráhrif verkefna sem sinnt er í þessum málaflokki. Niðurstaðan varð sú að það kynni að hafa jákvæð áhrif, bæði faglega og rekstrarlega, að þessum verkefnum yrði sinnt innan einnar og sömu stofnunar. Í kjölfarið voru lögð drög að mögulegu verksviði nýrrar stofnunar, skoðaðar sambærilegar erlendar stofnanir (t.d. Skolverket í Svíþjóð og Utdanningsdirektoratet í Noregi) og lagðar fram fyrstu hugmyndir um framtíðarsýn fyrir nýja stofnun.

Í framhaldi af því var stofnaður starfshópur sem ætlað var að vinna undirbúningsvinnu vegna fyrirhugaðrar stofnunar á sviði menntamála. Hópurinn var skipaður Ástu Magnúsdóttur, ráðuneytisstjóra í mennta- og menningarmálaráðuneyti, Sigurgrími Skúlasyni, starfandi forstöðumanni Námsmatsstofnunar og Ingibjörgu Ásgeirsdóttur, forstjóra Námsgagnastofnunar. Guðfinna Bjarnadóttir, verkefnisstjóri og Leifur Eysteinnsson, gæðastjóri mennta- og menningarmálaráðuneytis, unnu með hópnum. Jafnframt voru settir á fót vinnuhópar skipaðir starfsfólki Námsmatsstofnunar, Námsgagnastofnunar og ráðuneytisins og haldnir vinnufundir. Starfsmenn þessara stofnana gerðu tillögur og undirbyggðu einstaka þætti í því fyrirkomulagi sem nú

er mælt fyrir um. Í apríl 2014 lá endanleg greinargerð um fýsileikaathugunina fyrir og hefur hún síðan verið kynnt á fundum með skólastjórnendum og hagsmunasamtökum á sviði skólamála. Niðurstaða hennar var sú að talsverður faglegur ávinningur yrði af því að stofnun á borð við Menntamálastofnun yrði sett á stofn.

Með Menntamálastofnun, í þeirri mynd sem hér er mælt fyrir um, verða verkefni færð á eina hendi, t.a.m. mun stofnunin hafa umsjón með námsgagnagerð, námsmati, greiningu og gæðamati sem gefur aukin tækifæri til að styrkja nauðsynleg tengsl milli aðalnámskráa, námsgagna, námsmats og gæðamats sem og vinna að umbótum á grundvelli þessa.

III. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er mælt fyrir um að stofnuð verði stjórnsýslustofnun sem sinna skal verkefnum á ýmsum sviðum menntamála og öllum skólastigum. Stofnunin mun leysa Námsmatsstofnun og Námsgagnastofnun af hólmi og sinna verkefnum þeirra stofnana auk verkefna sem ráðherra felur stofnuninni, t.a.m. verkefni sem nú er sinnt í mennta- og menningarmálaráðuneyti. Stofnuninni er ætlað að stuðla að framförum í þágu menntunar í samræmi við stefnu stjórnvalda, sannreynda þekkingu og alþjóðleg viðmið. Með því er leitast við að stuðla að auknum gæðum skólastarfs, bættri þjónustu við menntakerfið og að efla menntun hér á landi.

Menntamálastofnun heyrir undir yfirstjórn ráðherra og skipar ráðherra forstjóra stofnunarinnar til fimm ára í senn. Með frumvarpinu er nánar kveðið á um ábyrgð og skyldur forstjóra. Mælt er fyrir um að forstjóri setji á fót fagráð á helstu verksviðum stofnunarinnar. Fagráð skulu vera forstjóra til ráðgjafar og aðstoðar. Reglur um skipan fagráða og starf þeirra skulu birtar með þeim hætti að almenningi sé kleift að kynna sér reglurnar, t.d. með birtingu á vefsíðu. Þá er jafnframt horfið frá því fyrirkomulagi sem gildir um Námsgagnastofnun og Námsmatsstofnun um skipun stjórnar.

Með frumvarpinu er kveðið á um verkefni sem stofnuninni er ætlað að sinna en áréttað að ekki er um tæmandi upptalningu að ræða. Með h-lið 4. gr. frumvarpsins er kveðið á um að stofnunin skuli annast önnur verkefni sem henni verða falin með lögum, reglugerðum eða samkvæmt ákvörðun ráðherra. Með þessari framsetningu er leitast við að koma í veg fyrir að sækja þurfi nýja lagastoð í hvert sinn sem stofnuninni verða falin ný verkefni. Af þessu tilefni verða einnig gerðar breytingar á öðrum lögum. Þær breytingar eiga rót sína að rekja til þess að samkvæmt núgildandi lögum er gert ráð fyrir að ráðherra framkvæmi ýmsar stjórnvaldsathafnir en ef frumvarp þetta verður að lögum verður ráðherra heimilt að fela undirstofnun þessari að fara með valdið. Með þessu er stefnt að því að draga úr stjórnsýslubyrði ráðuneytisins.

Með frumvarpinu er kveðið á um að hvernig söfnun og meðferð persónugreinanlegra upplýsinga, sem stofnunin hefur með höndum, verður háttað. Einnig er í frumvarpinu að finna sérstakt heimildarákvæði þar sem fjallað er um þær heimildir sem Menntamálastofnun verða gefnar til að sinna hlutverki sínu. Að auki er þar að finna ákvæði sem kveður á um þjónustu- og vörugjöld sem stofnuninni verður heimilt að innheimta en stofnuninni verður falið að annast útreikninga á þeim kostnaði sem hlýst af að veita viðkomandi þjónustu. Skal gjaldskráin birt og staðfest af ráðherra. Að lokum er kveðið á um að ráðherra geti með reglugerð kveðið nánar á um framkvæmd ákvæða frumvarpsins.

IV. Mat á áhrifum.

Gert er ráð fyrir að með stofnun Menntamálastofnunar verði stuðlað að einföldun og hagræðingu í stjórnsýslu menntamála, faglegum ávinningi og hagkvæmari rekstri. Talið er að verði fyrrgreind verkefni á sviði menntamála framvegis á einni hendi verði auðveldara að stuðla að auknum gæðum skólastarfs í landinu og unnt að bregðast markvissar við aðkallandi breytingum í málaflokknum. Sem dæmi má nefna að með því að tengja niðurstöður náms- og gæðamats við framkvæmd laga og námskrár í skólum og nýtingu námsefnis með markvissari hætti verði unnt að skapa grundvöll fyrir auknum gæðum og meira aðhaldi við innleiðingu umbóta.

Hvað varðar rekstrarlegan ávinning má t.d. nefna að Námsgagnastofnun og Námsmatsstofnun þjóna í dag að mörgu leyti sömu aðilum. Gera má ráð fyrir að verði verkefnum þessara stofnana framvegis sinnt af einni og sömu stofnun verði unnt að samnýta ákveðna þætti t.d. á sviði stoðþjónustu,

fjármála og reksturs sem og stjórnunar. Þar að auki er gert ráð fyrir því að með tilkomu þessarar stofnunar verði ráðuneytið betur í stakk búið að sinna hlutverki sínu sem við stjórn menntamála. Vaxandi áhersla hefur verið lögð á það innan stjórnarráðsins að einstök ráðuneyti efli getu sína til að sinna eigin stefnumótun, markvissari áætlanagerð og samhæfa framkvæmd.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Kveðið er á um að Menntamálastofnun verði ætlað að stuðla að framförum í þágu menntunar í samræmi við lög og stefnu stjórnvalda, bestu þekkingu og alþjóðleg viðmið. Stofnunin á að stuðla að umbótum og auka gæði í skólastarfi. Stefnt er að því að innan stofnunarinnar verði til aukin sérfræðiþekking á sviði menntamála og að upplýsingaöflun, greining og miðlun gagna um skólakerfið verði bætt. Í alþjóðlegri umræðu um menntamál er nú lögð rík áhersla á að mennta- og menningarmálaráðuneyti og stofnanir þess stuðli með kerfisbundnum hætti að umbótum í skólakerfinu og styðji þá sem í skólum starfa í að bæta menntun. Því er mikilvægt að aflað sé gagna, árangur aðgerða metinn og þekking, sem sannreynd hefur verið með rannsóknum og athugunum nýtt eins og kostur er. Stuðlað verði að framförum í skólastarfi með því að útvega stjórnendum, starfsfólki og rekstraraðilum skóla gögn og rannsóknir svo að auka megi gæði í skólastarfi. Með náms- og gæðamati er aflað upplýsinga um framgang markmiða námskráa og skólastefnu og upplýsingum miðlað til skóla, nemenda, foreldra og almennings.

Um 2. gr.

Hér er kveðið á um að Menntamálastofnun lúti stjórn ráðherra. Mælt er fyrir um að ráðherra skipi forstjóra stofnunarinnar til fimm ára í senn. Ekki er gerð krafa um tiltekna menntun forstjóra en hann skal hafa háskólamenntun sem nýtist í starfi. Þar að auki skal hann hafa þekkingu á verksviði stofnunarinnar sem og víðtæka reynslu eða menntun á sviði stjórnunar. Stjórnunarskyldur og heimildir forstjóra Menntamálastofnunar á sviði starfsmannahalds, reksturs og fjármála verða í samræmi við það sem almennt gildir um forstöðumenn ríkisstofnana.

Kveðið er á um ábyrgð forstjóra en hann á að móta stefnu, setja markmið á grundvelli hennar og gera starfs- og fjárhagsáætlanir fyrir stofnunina, bæði fyrir næsta fjárhagsár og þrjú ár á eftir. Ráðherra staðfestir þær áætlanir. Forstjóri ræður starfsfólk stofnunarinnar, skiptir verkum og skipuleggur innra starf hennar, fylgir samþykktum áætlunum og ber ábyrgð á gæðum og árangri starfseminnar.

Um 3. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að forstjóri skuli stofna til fagraða fyrir helstu verksvið stofnunarinnar. Með frumvarpi þessu er lagt til að forstjóri Menntamálastofnunar komi á fót fagraðum á helstu starfssviðum stofnunarinnar henni til ráðgjafar og samráðs eftir því sem ákveðið er í reglum, sem forstjóri setur og birtir. Gert er ráð fyrir að í fagraðum sitji aðilar sem gjörla þekkja til verksviða stofnunarinnar og starfsemi skóla. Þar sitji m.a. sérfræðingar í námskrám, náms- og gæðamati og námsgögnum og þeir sem reynslu hafa af upplýsingatækni og öflun, greiningu og miðlun gagna um menntun. Einnig er mikilvægt að haft sé samráð við þá aðila sem skólastarfi tengjast, svo sem nemendur, foreldra, kennara, stjórnendur og sveitarfélög.

Um 4. gr.

Hér er kveðið á um meginhlutverk Menntamálastofnunar í átta stafliðum en stofnunin tekur við verkefnum Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar auk þess sem stofnunin tekur við ýmsum verkefnum sem nú eru hjá mennta- og menningarmálaráðuneyti.

Með a-lið er kveðið á um að Menntamálastofnun sinni verkefnum tengdum framkvæmd laga, reglugerða og annarra stjórnvaldsfyrirmæla. Mikilvægt er að ráðuneytið geti fengið greiðan og óhindraðan aðgang að sérfræðiþekkingu innan Menntamálastofnunar enda fyrirséð að með því að færa starfsfólk frá ráðuneytinu til stofnunarinnar muni sérþekking tapast úr ráðuneytinu.

Með b-lið er mælt fyrir um að stofnunin veiti ráðherra aðstoð og ráðgjöf við undirbúning laga, reglugerða og aðalnámskráa á sviði menntamála. Þannig er stofnuninni ætlað að aðstoða ráðuneytið með sérfræðilegri ráðgjöf, gögnum, þekkingu og vinnuframlagi sem nýtist til þess að auka gæði menntunar. Gert er ráð fyrir að stofnunin vinni náið með ráðuneytinu og þar að auki geti ráðuneytið sótt til stofnunarinnar vinnu við einstaka verkefni eftir því sem það þarf á að halda og án þess að gjald komi fyrir. Stofnuninni er ætlað að hafa frumkvæðisskyldu gagnvart ráðuneytinu og gera tillögur um breytingar á námskrám, reglugerðum og lögum á grundvelli þess sem eftirlit hennar með framkvæmd og gæðum skólastarfs leiðir í ljós. Þá er miðað við að stofnunin hafi aðgengilegar og vandaðar leiðbeiningar á vef sínum auk þess að taka þátt í eða standa fyrir kynningum og fræðslufundum eftir því sem við á.

Með c-lið er kveðið á um að Menntamálastofnun annist söfnun upplýsinga, greiningu og birtingu um fræðslumál. Hér er átt við að stofnunin geti haft frumkvæði að eða unnið samkvæmt beiðni aðila. Um er að ræða söfnun, greiningu og birtingu upplýsinga fyrir öll skólastig. Þar með taldar eru upplýsingar um skóla, starfsemi þeirra, um einstök verkefni stofnunarinnar svo sem kannanir, úttektir og námsgögn. Hér undir fellur einnig ábyrgð stofnunarinnar á þátttöku fyrir hönd ráðuneytisins í alþjóðlegum upplýsinganetum og rekstur, þróun og önnur umsjón með nauðsynlegum upplýsingakerfum og gagnagrunnum. Markmiðið er að koma fyrir á einum stað heildstæðu eftirlits- og matskerfi fyrir skólastarf í samvinnu við aðra sem safna upplýsingum um framkvæmd skólastarfs, svo sem skóla, Hagstofu Íslands, Samband íslenskra sveitarfélaga, rannsakendur í háskólum og aðra aðila. Upplýsingar, tölfræði og niðurstöður þurfa að vera aðgengilegar og til þess fallnar að styðja við ákvarðanir í málum skólamálum einstakra skóla, sveitarstjórna, skólastiga og í skólakerfinu sem heild. Mikilvægt er að stofnunin leggi áherslu á að miðla sem víðast upplýsingum sem hún býr yfir og þekkingu starfsfólks sem hjá henni starfa. Hún á að hafa frumkvæði að því að kynna árangur og það sem horfir til framfara eða þyrfti að bæta. Framlag hennar þarf að vera mikils metið á öllum skólastigum, af menntayfirvöldum, sveitarfélögum, rannsakendum, foreldrum sem öðrum þeim sem láta sig menntamál varða. Þannig er stuðlað að því að ákvarðanir stjórnvalda og annarra byggja á traustum upplýsingum, til að efla og þróa menntakerfið á hverjum tíma og til að meta áhrif ákvarðana og stefnubreytinga í skólakerfinu.

Með d-lið er kveðið á um að Menntamálastofnun skuli hafa eftirlit og meta árangur af framkvæmd skólamála og bera saman við sett viðmið. Með því er í fyrsta lagi átt við að stofnunin annist framkvæmd samræmds námsmats og könnunarprófa í umboði ráðuneytisins sem kveðið er á um í lögum. Stofnunin mun taka við verkefnum Námsmatsstofnunar, skv. 2. gr. laga um Námsmatsstofnun. Þau eru: a) að sjá um samningu, framkvæmd og úrvinnslu samræmdra prófa og könnunarprófa í grunn- og framhaldsskólum, b) að sjá um birtingu niðurstaðna samræmdra prófa gagnvart nemendum, skólum og fræðsluyfirvöldum og útgáfu heildaryfirlits með niðurstöðum í hverju prófi og prófþáttum eftir skólum og á landsvísu og öðrum upplýsingum sem skýra niðurstöður samræmdra prófa, c) að miðla upplýsingum til skóla um nýtingu og túlkun á niðurstöðum prófa í einstökum skólum þannig að þau nýtist til þróunar skólastarfs þar og d) vinna að námsmatsrannsóknnum og samanburðarrannsóknnum við árangur skólastarfs í öðrum löndum. Menntamálastofnun ber að leggja aðalnámskrár til grundvallar samræmdum prófa, og gera tillögur um breytingar á framkvæmd þannig að þau þjóni stefnu ráðuneytisins, bæði hvað varðar framkvæmd skólastarfs skv. aðalnámskrá og eftirlit með gæðum skólastarfs. Í öðru lagi er átt við að stofnunin annist undirbúning og framkvæmd lögbundins ytra mats á skólum samkvæmt ákvörðun ráðuneytisins. Stofnunin fer þannig ýmist með umsýslu og þróun eða annast framkvæmd úttekta og kannana samkvæmt áætlunum þar að lútandi. Hluti af þróun og undirbúningi úttekta er að velja mælikvarða og viðmið að því leyti sem þetta er ekki skilgreint í lögum, reglugerðum og aðalnámskrám. Markmiðið er að innan Menntamálastofnunar byggist upp þekking á aðferðum við að skipuleggja og gera úttektir og kannanir og kaupa slíka þjónustu af öðrum, eins og ráðuneytið hefur gert. Einnig er markmiðið að nýta aðrar upplýsingar sem stofnunin aflar á grundvelli c-liðar 4. gr. við mat á skólum. Námsmatsstofnun hefur nú þegar tekið við framkvæmd ytra mats fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla af ráðuneytinu en eftirfylgni með niðurstöðum ytra mats verður eftir sem áður í höndum ráðuneytisins.

Með e-lið er kveðið á um að Menntamálastofnun sjái til þess að nemendum í skyldunámi standi til boða vönduð og fjölbreytt námsgögn en jafnframt á öðrum skólastigum eftir því sem stofnuninni kann að verða falið með lögum. Meginverkefni Námsgagnastofnunar, að útvega grunnskólum námsgögn, sbr. lög um grunnskóla í skyldunámi, mun verða sinnt áfram hjá nýrri stofnun ásamt öðrum meginhlutverkum hennar samkvæmt núverandi lögum um námsgögn. Menntamálastofnun ber að leggja gildandi aðalnámskrár til grundvallar námsgagnaútgáfu. Stofnunin skal hafa samráð við skóla og kennara og fylgjast með þróun og nýsköpun í námsgagnagerð.

Með f-lið er kveðið á um að Menntamálastofnun skuli fylgjast með og styðja við þróun og framfarir á málefnasviði stofnunarinnar. Í þessu felst að stofnunin afli upplýsinga um, leggi mat á og miðli niðurstöðum verkefna og aðgerða sem horfa til nýbreytni og framfara og hafa sýnt sig að stuðla að auknum árangri í skólastarfi. Hér er t.d. átt við innlend og erlend verkefni við nám og kennslu í einstökum greinum, fagsviðum, í skipulagi og mótun skólastarfs sem lagt hefur verið mat á og unnt er að yfirfæra og aðlaga til að bæta skólastarf. Gert er ráð fyrir að stofnunin starfi náið með fagfólki innan og utan skóla hvað þetta varðar og stuðli að auknu samstarfi þeirra um þróun skólastarfs. Stofnunin á einnig að styðja við rannsóknir í skólamálum án þess að stunda sjálf fræðilegar rannsóknir. Hún skal hvetja rannsakendur til að skoða gögn og upplýsingar sem hún aflar og nýta til að draga fram árangur, stöðu og kröfur um breytingar í skólakerfinu. Enda eru rannsóknir og upplýsingar, sem aflað er af öðrum en stofnuninni, hluti af heildstæðu mats- og eftirlitskerfi um skólastarf. Stofnuninni er ætlað mikilvægt hlutverk við þróun skólastarfs og er gert ráð fyrir að hún verði í stöðugri þróun í síbreytilegu umhverfi, framsækin og sveigjanleg. Starfsemi stofnunarinnar ber að taka mið af alþjóðlegri þróun í sambærilegum stjórnsýslu- og þjónustustofnunum annarra landa sem hafa svipað hlutverk. Þá er henni ætlað að vinna í anda stöðugra umbóta til að starfsemi stofnunarinnar verði skilvirk og nái tilætluðum árangri við að auka gæði menntunar hér á landi.

Með g-lið er kveðið á um að Menntamálastofnun veiti stjórnvöldum, fagaðilum og almenningi upplýsingar og leiðbeiningar. Hér getur verið um að ræða svör við munnlegum og skriflegum fyrirspurnum um túlkun einstakra lagaákvæða og upplýsingar til sveitarfélaga og skóla um framkvæmd innra- og ytra mats, leiðbeiningar til skóla og annarra aðila um framkvæmd á grundvelli aðalnámskráa, verklag við gerð skólanámskrár, leiðbeiningar um verklag og framkvæmd stofnunarinnar í einstökum verkefnum o.fl.

Að lokum er með h-lið kveðið á um að Menntamálastofnun skuli sinna öðrum verkefnum sem stofnuninni eru falin með lögum, reglugerðum eða samkvæmt ákvörðun ráðherra. Menntakerfi eru háð sífelldum breytingum og því er æskilegt að ný stofnun geti tekið við ýmsum verkefnum á sviði menntamála hratt og vel án þess að það kalli á lagabreytingar. Undir þetta geta til dæmis fallið ýmis verkefni sem ráðuneytið hefur hingað til sinnt en hafa að nokkru leyti verið utan yfirstjórnar- og almenns eftirlitshlutverks þess sem og verkefni til að fylgja eftir ýmsum þáttum menntastefnu svo og framkvæmd laga, reglugerða, aðalnámskráa og stjórnvaldsfyrirmæla. Nefna má innritun í framhaldsskóla, viðurkenningar skóla á grunn- og framhaldsskólastigi, staðfestingu námsbrauta og námskráa í tilvikum beiðna um viðurkenningar skóla á grunn- og framhaldsskólastigi og í framhaldsfræðslu, leyfisveitingar, undanþágur og mat á menntun einstaklinga. Samkvæmt ákvæðinu getur ráðuneytið einnig haft frumkvæði að því að kalla eftir umsögn frá stofnuninni í þeim málum sem ráðuneytinu berast. Þá mætti einnig fela stofnuninni umsýslu nefnda, stjórna eða ráða sem hafa með höndum verkefni sem tengjast verkefnum stofnunarinnar.

Um 5. gr.

Vegna eðlis þeirra verkefna, sem stofnunin fer með, kemur hún til með að vinna með persónugreinanlegar upplýsingar, svo sem einkunnir nemenda, námsferil þeirra og félagslega stöðu. Úrvinnsla persónugreinanlegra upplýsinga er forsenda þess að stofnunin geti unnið í samræmi við hlutverk sitt skv. 1. gr. frumvarpsins. Því er mikilvægt að veita stofnuninni heimild með lögum til að afla og vinna með slíkar upplýsingar.

Um 6. gr.

Í a-lið ákvæðisins er lagt til Menntamálastofnun verði veitt sama heimild og Námsmatsstofnun hefur nú samkvæmt 4. gr. gildandi laga um Námsmatsstofnun til að semja við utanaðkomandi aðila um að sinna þjónustu sem stofnuninni er falið með lögum. Um val á samningsaðila gilda lög og reglur um opinber innkaup en 30. gr. laga um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997 gildir almennt um samninga um rekstrarverkefni til lengri tíma en eins árs auk reglugerðar sem sett er með stoð í lagagreininni.

Í b-lið ákvæðisins er lagt til að Menntamálastofnun verði veittar hliðstæðar eftirlitsheimildir gagnvart skólum og aðrar eftirlitsstofnanir hafa samkvæmt lögum á því sviði sem þær starfa. Tilgangurinn er að tryggja að stofnunin fái aðgang að þeim upplýsingum sem lög og reglugerðir ætlast til að sé safnað vegna ytra eftirlits, að upplýsingarnar séu á samræmdu formi og skilað á tilsettum tíma, einfalt sé að vinna með þær og miðla þeim áfram. Til þess að samnýta megi megnið af upplýsingum um skóla er öðrum stjórnvöldum og stofnunum, sem safna upplýsingum frá skólum, gert skylt að láta nýju stofnuninni í té það sem þær safna frá skólum án endurgjalds. Þetta gæti t.d. átt við um Samband íslenskra sveitarfélaga, Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og Hagstofu Íslands.

Í c-lið ákvæðisins kemur fram að samkvæmt núgildandi lögum um Námsmatsstofnun er stofnuninni ætlað að sjá um að birta nemendum, skólum og fræðslufyrirvöldum niðurstöður samræmdra prófa og útgáfu heildaryfirlits með niðurstöðum í hverju prófi og prófþáttum eftir skólum og á landsvísi, svo og aðrar upplýsingar sem skýra niðurstöður samræmdra prófa. Mikilvægt er að stofnuninni sé heimilt að birta upplýsingar á þann hátt að upplýsingagjöfin þjóni settum markmiðum laga um mat og eftirlit með skólastarfi.

Í d-lið er fjallað um að Menntamálastofnun skuli setja og birta reglur um afhendingu námsgagna. Ákvæðið er tilkomið vegna þess að námsgögn eru afhent án endurgjalds og mikilvægt að stofnunin geti stýrt hvernig gögnunum er miðlað og hvernig staðið er að úthlutun þessara gagna. Reglurnar geta til að mynda kveðið á um afgreiðslu á gögnum, magn o.fl. og geta tekið tillit til mismunandi stærða skóla. Réttur hvers skóla til að fá afhent námsgögn ræðst af nemendafjölda, en heimilt er stofnuninni að ívilna fámennum skólum sem eru óhagstæðari rekstrareiningar.

Með e-lið er sambærilegt ákvæði og nú er í 3. gr. laga um námsgögn en þar er Námsgagnastofnun veitt heimild til að hafa námsgögn sem stofnunin framleiðir til sölu á almennum markaði og kveður greinin á um fjárhagslegan aðskilnað og að verðlagning taki mið af honum. Lagt er til að Menntamálastofnun verði heimilt að hafa þau námsgögn, sem stofnunin leggur skólum til samkvæmt lögum, einnig til sölu á almennum markaði. Gert er ráð fyrir að við verðlagningu námsgagna verði m.a. tekið tillit til framleiðslukostnaðar og hóflegar arðsemikröfu. Með framleiðslukostnaði er m.a. átt við höfundarlaun, prentun, umbrot og lagerkostnað. Þá er lagt til að stofnunin skuli halda fjárreiðum vegna sölu á almennum markaði aðskildum frá því lögbundna hlutverki stofnunarinnar að leggja grunnskólum til námsgögn. Við framkvæmd þessa stafliðar skal stofnunin gæta að ákvæðum samkeppnislaga um fjárhagslegan aðskilnað vegna sölu á námsgögnum á markaðslegum forsendum og lögbundnu verkefni um að leggja skólum til námsgögn. Við verðlagningu á námsgögnum sem seld eru á almennum markaði ber að taka tillit til heildarkostnaðar við gerð efnisins.

Um 7. gr.

Gert er ráð fyrir að óskað verði eftir þjónustu Menntamálastofnunar sem fellur utan skyldusviðs hennar samkvæmt lögum þessum. Veitt er heimild til gjaldtöku fyrir slíka þjónustu enda sé hún í samræmi við ákvæði samkeppnislaga nr. 44/2005 um verðlagningu opinberrar þjónustu og fjárhagslegan aðskilnað slíkrar þjónustu frá annarri starfsemi. Gjaldskrá stofnunarinnar skal birta á aðgengilegan hátt, t.d. á heimasíðu stofnunarinnar.

Um 8. gr.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um framkvæmd laganna.

Um 9. gr.

Hér er kveðið á um gildistöku. Verði frumvarp þetta að lögum taka þau strax gildi en munu þó ekki koma til framkvæmda fyrr en 1. janúar 2015. Þessi háttur er hafður á svo unnt sé að halda áfram að undirbúa stofnun Menntamálastofnunar, t.d. að ganga frá ráðningu starfsfólks. Frá sama tíma falla úr

gildi lög um Námsmatsstofnun nr. 168/2000. Gert er ráð fyrir að lög um námsgögn haldi gildi sínu til að kveða á um námsgagnasjóð og þróunarsjóð námsgagna.

Um ákvæði til bráðabirgða

Í ákvæðinu er fjallað um réttarstöðu og réttarvernd starfsmanna Námsmatsstofnunar, Námsgagnastofnunar og þeirra starfsmanna ráðuneytisins sem sinnt hafa þeim verkefnum sem munu heyra undir Menntamálastofnun. Skal þeim starfsmönnum boðið starf hjá hinni nýju stofnun. Um réttarvernd starfsmanna til starfa hjá Menntamálastofnun fer eftir ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, með síðari breytingum, ef frá er talin 7. gr. laganna. Til skoðunar kom hvort beita ætti lögum um aðilaskipti, nr. 72/2002, en samkvæmt 1. mgr. 1. gr. þeirra laga gilda lögin um réttarstöðu starfsmanna við aðilaskipti að fyrirtæki eða hluta fyrirtækis innan Evrópska efnahagssvæðisins, í aðilarríki stofnsamnings Fríverslunarsamnings Evrópu eða í Færeyjum. Hinsvegar var ekki talið rétt að beita ákvæðum laganna enda gilda lögin ekki um breytingar á skipulagi og starfsháttum stjórnvalds eða tilfærslu á verkefnum milli stjórnvalds, sbr. a-lið 2. mgr. 1. gr. laga nr. 72/2002. Í athugasemdum við 2. mgr. 1. gr. í frumvarpi því er varð að lögum nr. 77/2002 kemur fram að undanþága þessi sé byggð á c-lið 1. mgr. 1. gr. tilskipunar nr. 2001/23/EB. Aðilaskipti á rekstri frá hinu opinbera til einkaaðila eða eftir atvikum frá fyrirtækjum til hins opinbera falla undir ákvæði frumvarpisins að uppfylltum öðrum ákvæðum. Með hliðsjón af framangreindu er ekki talið að ákvæði laga nr. 72/2002 eigi við í þessu tilviki.