

Frumvarp til laga

um námsgögn.

Frá mennta- og barnamálaráðherra.

I. KAFLI

Almennt.

1. gr.

Gildissvið.

Lög þessi gilda um stuðning ríkisins við nýsköpun, þróun, gerð, þýðingu og útgáfu námsgagna á hvaða formi sem þau eru fyrir leik-, grunn-, framhalds- og tónlistarskóla.

2. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara er að tryggja gæði, framboð og fjölbreytileika námsgagna til að styðja við nám og kennslu í leik-, grunn-, framhalds- og tónlistarskólum í samræmi við lög, reglur, aðalnámskrár og stefnu stjórnvalda hverju sinni.

3. gr.

Yfirstjórn.

Ráðherra fer með yfirstjórn þeirra málefna sem lög þessi taka til og hefur eftirlit með framkvæmd laganna.

Ráðherra ber ábyrgð á stefnumótun í þeim málefnum sem lög þessi taka til og að framfylgja innleiðingu hennar.

4. gr.

Gjaldfrjáls námsgögn.

Námsgögn í leik-, grunn- og framhaldsskólum skulu vera gjaldfrjáls vegna náms barna að 18 ára aldri.

5. gr.

Gæði og gæðaviðmið.

Námsgögn sem njóta stuðnings sjóða samkvæmt lögum þessum og útgefin námsgögn sem notuð eru í leik-, grunn-, framhalds- og tónlistarskólum, á hvaða formi sem þau eru, skulu vera vönduð, í samræmi við aðalnámskrá og styðja við fjölbreyttar þarfir barna og ungmenna.

Ráðherra er heimilt að setja gæðaviðmið um gerð og útgáfu námsgagna skv. 1. mgr. í reglugerð.

II. KAFLI
Námshagnasjóður.

6. gr.

Hlutverk.

Hlutverk námshagnasjóðs er að leggja grunnskólum til fé til námshagnakaupa í því augnamiði að auka val þeirra um námshagn.

7. gr.

Starfræksla.

Ráðherra ber ábyrgð á starfrækslu námshagnasjóðs og úthlutar styrkjum úr sjóðnum. Ákvarðanir um úthlutun úr námshagnasjóði eru endanlegar og verður ekki skotið til æðra stjórnvalds.

Ráðherra setur reglugerð um námshagnasjóð þar sem m.a. er kveðið á um vörslu sjóðsins, skipulag hans og reglur um úthlutun.

III. KAFLI
Þróunarsjóður námshagna.

8. gr.

Hlutverk.

Hlutverk þróunarsjóðs námshagna er að stuðla að nýsköpun, þróun, gerð, þýðingu og útgáfu námshagna fyrir leik-, grunn-, framhalds- og tónlistarskóla í samræmi við markmið laga þessara.

9. gr.

Starfræksla og stjórn.

Ráðherra ber ábyrgð á starfrækslu þróunarsjóðs námshagna og úthlutar styrkjum úr sjóðnum.

Ráðherra skipar þróunarsjóði námshagna sjö manna stjórn til fjögurra ára í senn. Skal einn stjórnarmaður tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, tveir af samtökum kennara, einn tilnefndur fyrir hönd skólameistara framhaldsskóla, einn fyrir hönd nemenda og einn fyrir hönd atvinnulífs. Ráðherra skipar einn stjórnarmann án tilnefningar og skal hann vera formaður en varaformaður skal skipaður úr hópi tilnefndra aðalmanna. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti. Ekki er heimilt að skipa sama einstakling aðalfulltrúa í stjórn lengur en tvö samfelld starfstímabil.

Ráðherra setur þróunarsjóði námshagna reglugerð þar sem m.a. er kveðið á um skipulag sjóðsins, reglur um úthlutun og hlutverk sjóðsins gagnvart eftirfylgni með styrktum verkefnum.

10. gr.

Styrkveitingar.

Styrkir úr þróunarsjóði námshagna skulu veittir einstaklingum, rekstraraðilum skóla og fyrirtækjum. Styrkjum skal úthluta eigi sjaldnar en einu sinni á ári.

Ráðherra auglýsir ár hvert eftir umsóknum um styrki úr þróunarsjóði námshagna. Stjórn sjóðsins tekur umsóknir um styrki til meðferðar og gerir tillögu til ráðherra um styrkveitingar. Heimilt er að fá utanaðkomandi ráðgjöf við mat á umsóknum.

Ráðherra ákveður styrkveitingar úr sjóðnum og skilyrði þeirra. Þær skulu taka mið af stefnu stjórnvalda og útgáfuáætlun námshagna.

Styrkþegar þróunarsjóðs námsgagna skulu gera stjórn sjóðsins grein fyrir framvindu verk-efna og ráðstöfun fjár samkvæmt nánari skilmálum úthlutunar.

IV. KAFLI Ýmis ákvæði.

11. gr.

Útgáfuáætlun.

Ráðherra skal birta útgáfuáætlun námsgagna til fimm ára í senn um áherslur í námsgagna-útgáfu.

Útgáfuáætlun skal unnin í samvinnu og samráði við hagsmunaaðila, þ.m.t. kennara, skóla og atvinnulíf, með hliðsjón af stefnu stjórnvalda, aðalnámskrám og út frá greiningu á þróun, nýsköpun í námsefnisgerð og alþjóðlegum skuldbindingum. Ráðherra skal hafa samráð við börn og ungmenni um útgáfuáætlun námsgagna.

Áætlun skal endurskoða árlega.

12. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 15. júní 2025. Þó skal 4. gr. ekki öðlast gildi fyrr en 1. janúar 2029.

Við gildistöku laga þessara falla úr gildi lög um námsgögn, nr. 71/2007.

13. gr.

Breyting á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verður eftirfarandi breyting á lögum um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, nr. 91/2023: Við b-lið 1. mgr. 4. gr. laganna bætist: samkvæmt útgáfuáætlun námsgagna.

Ákvæði til bráðabirgða.

Ráðherra ber ábyrgð á því að viðeigandi ráðstafanir séu gerðar til að undirbúa gildistöku 4. gr. Í því felst m.a. að tryggja að gjaldfrjáls námsgögn komi til framkvæmda í áföngum til 1. janúar 2029.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs frá nóvember 2021 segir að á kjörtímabilinu verði stuðlað að fjölbreyttri nýsköpun í námsgagnagerð og auknu framboði af nýju námsefni, ekki síst á íslensku, fyrir öll skólastig. Frumvarp þetta felur í sér heildarendurskoðun löggjafar um námsgögn í samræmi við framangreind markmið og aðra stefnumörkun stjórnvalda. Frumvarpið er samið í mennta- og barnamálaráðuneyti og er m.a. byggt á vinnu starfshóps um námsgögn sem mennta- og barnamálaráðherra skipaði í upphafi árs 2024.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Menntastefna til 2030.

Árið 2021 samþykkti Alþingi þingsályktun um menntastefnu fyrir árin 2021–2030, nr. 16/151, sem endurspeglar það markmið íslenskra stjórnvalda að byggja upp öflugt og sveigjanlegt menntakerfi sem stuðlar að efnahagslegri og félagslegri framþróun í landinu. Markmiðið er að styrkja framtíðarhorfur íslensku þjóðarinnar og gefa öllum færi á að proskast

og auka hæfni sína. Menntastefnan byggist á fimm eftirfarandi stöðum: jöfnum tækifærum, kennslu, hæfni fyrir framtíðina, vellíðan og gæðum menntakerfisins. Undir lið E.2, þar sem fjallað er um aðalnámskrá sem styður við menntastefnu, hefur verið litið til þess að í boði séu fjölbreytt námsgögn sem taka mið af möguleikum stafrænnar miðlunar og margbreytileika nemenda.

Á grundvelli þingsályktunar um menntastefnu var lögð fram fyrsta aðgerðaáætlun 2021–2024. Þar voru settar fram níu megináðgerðir og þar á meðal ein um vönduð náms- og kennslugögn fyrir allt menntakerfið. Í aðgerðaáætluninni kemur fram að aðgengi að vönduðu námsefni sé eitt lykilatriði gæðamenntunar. Markmið aðgerðar 9, um vönduð náms- og kennslugögn, er þannig að auka gæði, fjölbreytni og aðgengi að náms- og kennslugögnum fyrir nemendur á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi sem og í framhaldsfræðslu með áherslu á stafræn námsgögn á íslensku, táknmáli og efni fyrir nemendur með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn. Þá kemur fram að einn verkþáttur aðgerðarinnar sé að efla þurfi þróunarsjóð námsgagna og námsgagnasjóð til að stuðla að nýsköpun og fjölbreytni í námsefnisgerð og markvissri útgáfu vandaðra námsgagna. Auk þess að úthlutun úr sjóðunum taki mið af gæðaviðmiðum og styðji við áherslusvið menntastefnu til ársins 2030. Þá er annar verkþáttur aðgerðarinnar að auka aðgengi leikskóla að útgæfnum námsefni á vegum ríkisins og aðgengi framhaldsskóla að námsgögnum fyrir nemendur á starfsbrautum.

2.2. Önnur stefnumótun og greining á stöðu námsgagna.

Talsverð undirbúningsvinna við stefnumótun í málefnum námsgagna hefur átt sér stað undanfarin ár og liggja fyrir ýmis gögn og greiningar, sjónarmið hagsmunaaðila og rammi að umbótatillögum. Árið 2017 setti þáverandi mennta- og menningarmálaráðherra af stað vinnu með það að markmiði að endurskoða fyrirkomulag námsgagnagerðar í leik-, grunn- og framhaldsskólum. Að vinnunni komu sérfræðingar úr mennta- og menningarmálaráðuneyti og Menntamálastofnun og einnig var haft samráð við hagsmunaaðila. Skýrsludrögum var skilað til ráðherra í september 2020 og var stefnt á að skila fullmótuðum tillögum til ráðherra fyrir áramótin 2020–2021. Í stað þess var þessari vinnu komið í farveg innleiðingar menntastefnu 2021–2030 sem ein af megináðgerðum hennar.

Þrátt fyrir að formlegum niðurstöðum hafi ekki verið skilað kom ýmislegt fram í þeirri vinnu. Kortlagning leiddi m.a. í ljós að Ísland sker sig að nokkru leyti úr í samanburði við önnur Norðurlönd þegar kemur að útgáfu námsgagna. Almenn er þar engin krafa í lögum um sérstök námsgögn á leikskólastiginu, námsgögn grunnskóla eru gjaldfrjáls og námsgögn framhaldsskóla eru gjaldfrjáls, að undanskildu Íslandi. Þá er í öllum löndunum allt sérkennsluefni greitt af hinu opinbera og námsgögn eru í öllum tilvikum fjármögnuð af sveitarfélögum nema á Íslandi og í Finnlandi, þó að í Finnlandi beri ríkið 40% kostnað á móti 60% hlut sveitarfélaganna. Þrátt fyrir að sveitarfélög beri stærstan hluta kostnaðar á Norðurlöndum kemur ríkið að verkefnum sem tengjast námsgögnum og námsgagnaútgáfu með öðrum hætti, svo sem með kvikmyndasjóðum, rekstri miðlægra rannsóknastöðva og þjónustustofnana og miðlun rafræns efnis. Þá kom fram í samráði við hagsmunaaðila að almennt væri horft til þeirrar framtíðarsýnar að börn á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi hefðu aðgang að fjölbreyttum og vönduðum námsgögnum þeim að kostnaðarlausu og að komið yrði á samræmdu eftirlits- og gæðakerfi fyrir námsgögn þar sem gæði námsgagna yrðu tryggð í gegnum fjármögnun og eftirlit með þeim.

Í tilefni þess að 25 ár voru liðin frá flutningi grunnskólans til sveitarfélaga var unnin skýrsla fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga, mennta- og barnamálaráðuneytið, háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið og innviðaráðuneytið. Skýrslan var gefin út í apríl 2023 og fjallar um

faglega og fjárhagslega þróun vegna gerðar og útgáfu námsgagna í grunnskólum. Þar kemur fram að fjárframlög til námsgagna fari lækkandi að raungildi. Menntamálastofnun tók til starfa 1. október 2015 á grunni Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar. Einn megintilgangur sameiningarinnar var að skýra stjórnsýslu menntamála, styrkja þjónustu við skóla og ná fram jákvæðum samlegðaráhrifum, faglegum jafnt sem rekstrarlegum. Aftur á móti kemur fram í skýrslunni það sjónarmið að þessar breytingar hafi haft neikvæð áhrif á útgáfu námsgagna.

Ábendingar og athugasemdir við núverandi fyrirkomulag hafa komið víðar fram, t.d. í viðhorfskönnunum meðal kennara og skólastjórna í tengslum við stefnumótun um menntun, og við undirbúning nýrrar þjónustustofnunar á sviði menntamála, sbr. lög um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, nr. 91/2023. Þar hefur m.a. komið fram ákall um að styðja þurfi betur við útgáfu og miðlun námsgagna á öllum skólastigum, þ.m.t. með því að tónlistarskólar fái aðgengi að þróunarsjóði námsgagna, og námsgögn séu í meira mæli notuð til að tryggja jafnræði milli nemenda óháð félags- og efnahagslegri stöðu. Í því sambandi má m.a. benda á að Velferðarvaktin, stýrihópur sem hefur það hlutverk að fylgjast með félagslegri og fjárhagslegri stöðu einstaklinga og fjölskyldna í landinu, hefur beint því til stjórnvalda að vinna að því að gera námsefni nemenda í framhaldsskóla gjaldfrjálst og stuðla þannig að meiri jöfnun í skólakerfinu.

Á grundvelli framangreinds og með það að markmiði að endurskoða lög um námsgögn, nr. 71/2007, skipaði mennta- og barnamálaráðherra í upphafi árs 2024 starfshóp um námsgögn. Starfshópnum var falið að greina áskoranir og tækifæri vegna fyrirhugaðrar lagasetningar um námsgögn sem ætlað væri að auka aðgengi að fjölbreyttum námsgögnum fyrir öll skólastig. Hópnum var ætlað að fjalla um aðgengi að námsgögnum, gæði og gerð þeirra, m.a. í ljósi nýjustu rannsókna, þ.m.t. rannsóknar á gæðum kennslu á Norðurlöndum (e. Quality in Nordic Teaching) og PISA. Starfshópurinn skipuðu fulltrúar frá Samtökum menntatæknifyrirtækja, Menntamálastofnun (síðar Miðstöð menntunar og skólaþjónustu), Skólameistarafélagi Íslands, Kennarasambandi Íslands, Samfési, Háskóla Íslands, Háskólanum á Akureyri, Hagþenki – félagi höfunda fræðiritna og kennslugagna, Félagi íslenskra bókaútgefenda, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Samtökum áhugafólks um skólaþróun. Hópurinn fundaði sex sinnum og stóð ásamt hagsmunaaðilum að málþingi um framtíðarfyrirkomulag útgáfu námsgagna. Á málþinginu sem yfir 200 manns mættu á, auk þátttöku í streymi, var farið yfir núverandi fyrirkomulag á útgáfu námsgagna og umræður um leiðir til úrbóta með það að markmiði að auka aðgengi að vönduðum og fjölbreyttum námsgögnum fyrir öll skólastig með hagsmuni barna og ungmenna að leiðarljósi. Að auki gafst þátttakendum kostur á að taka þátt í vinnuhópum. Mikið af gögnum fékkst frá þátttakendum málþingsins en þegar unnið var úr niðurstöðum málþingsins skýrðist fljótt að fjármagnsskortur var m.a. helsta áhyggjuefnið sem leitt hafi til skorts á vönduðu efni ásamt því að kerfi samtímans sé ekki nógu skilvirkt til að hafa á boðstólum efni við hæfi. Þá kom skýrt fram að gjaldfrjáls námsgögn að 18 ára aldri væri í raun réttur barna og hluti af rétti þeirra til náms.

2.3. Núverandi staða og helstu áskoranir.

Í gildandi lögum um námsgögn, nr. 71/2007, er fjallað um ábyrgð og stuðning ríkisins við þróun, gerð og útgáfu námsefnis fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla en lítið er fjallað um námsgögn í framhaldsskólum og ekkert um námsgögn í tónlistarskólum.

Gildandi lagarammi endurspeglar ákveðið fyrirkomulag námsgagnaútgáfu sem miðast við að sjá nemendum í skyldunámi fyrir námsgögnum. Miðstöð menntunar og skólaþjónustu hefur þetta lögbundna verkefni, sbr. b-lið 1. mgr. 4. gr. laga nr. 91/2023, og forverar hennar, Menntamálastofnun og Námsgagnastofnun, sinntu því áður. Grunnskólar fá afhent námsgögn sem

samin eru af námsefnishöfundum sem Miðstöð menntunar og skólaþjónustu gerir samninga við og gefur svo út. Miðstöðin ákveður hvaða námsefni er samið og hún annast útgáfu þess og miðlar til þeirra skóla sem eftir því leita. Námsgögnum sem framleidd eru af miðstöðinni er dreift endurgjaldslaust til skóla án takmarkana.

Auk útgáfu námsgagna fyrir grunnskóla á vegum ríkisins hafa verið veittir styrkir úr þróunarsjóði námsgagna og hafa þeir einkum nýst höfundum og útgefendum námsgagna. Ólíkt því sem gildir fyrir grunnskóla ber ríkissjóður ekki kostnað af kaupum námsgagna fyrir leikskóla eða skóla á framhaldsskólastigi. Sveitarfélög og aðrir rekstraraðilar leikskóla hafa borið ábyrgð á því að kaupa það efni sem nýtt hefur verið til náms og kennslu í leikskólum að undanskildum ákveðnum tímabundnum verkefnum á vegum ríkisins þar sem leikskólum hefur verið veittur aðgangur að áður útgefnu efni Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu, áður Menntamálastofnunar. Framhaldsskólum er ekki sérstaklega séð fyrir fjármunum úr ríkissjóði til að kaupa námsgögn og hafa nemendur því sjálfir þurft að bera kostnað af þeim.

Þetta meginfyrirkomulag námsgagnaútgáfu hefur haldist nánast óbreytt síðastliðna áratugi en á meðan hefur skólakerfið verið í stöðugri þróun. Breytingarnar koma m.a. fram í því að á meðan ríkisvaldið hefur smám saman minnkað afskipti sín af innra starfi skóla og fært sveitarfélögum og skólum meira sjálfræði um eigin starfsemi hefur fyrirkomulag námsgagnaútgáfu haldist í föstum skorðum.

Breytt umhverfi skólanna, svo sem hröð tækniþróun og ör fjölgun nemenda með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn hefur leitt til breyttra krafna um gerð og inntak námsfnis. Skýrar vísbendingar eru um að núverandi fyrirkomulag mæti ekki þeirri þörf.

Sömuleiðis hafa rutt sér til rúms ný viðhorf í kennsluháttum og nemendahópurinn orðið æ fjölbreyttari frá því sem áður var. Kennarar gera kröfu um meiri fjölbreytni í vali á námsgögnum til að fylgja eftir faglegum áherslum. Á þessum tíma hefur tölvu- og samskiptatækni orsakað töluverðar breytingar á starfsháttum skóla og þá sérstaklega á möguleikum til námsfnisgerðar og miðlunar.

Framangreindar áskoranir hafa leitt til þess að endurskoða þarf framsetningu og miðlun námsgagna. Framtíðarsýn stjórnvalda þarf að vera í takt við og koma til móts við örar breytingar á skólaumhverfinu en samhliða því þarf hún að tryggja að börnum í íslenskum leik-, grunn-, framhalds- og tónlistarskólum standi til boða fjölbreytt og vönduð námsgögn sem eru í samræmi við aðalnámskrár og byggjast á traustri kennslufræði sem nýti fjölbreytta möguleika í miðlun.

Frumvarpinu er ætlað að koma til móts við framangreinda þróun og breytingar á skólaumhverfinu og miðar að því að annars vegar að auka aðgengi að námsgögnum og hins vegar að gera kerfið skilvirkara þannig að bregðast megi fyrr við samfélagslegum breytingum. Meginatriðin í áherslu kennara eru að það sé þörf á meiri fjölbreytni og örari endurnýjun á námsefni. Efling þróunarsjóðs námsgagna er mikilvægur liður í því að stuðlað sé að meiri fjölbreytni í framboði á námsefni. Með eflingu sjóðsins verður unnt að veita skólum og kennurum enn meira svigrúm til að velja sér efni í samræmi við markaða stefnu í skólanámskrá og til að stuðla að einstaklingsmiðaðri kennsluháttum.

Framangreint ætti jafnframt að stuðla að því að skapa fleiri aðilum en áður aukið svigrúm til þátttöku í útgáfu námsgagna. Eftir sem áður mun ráðuneytið, ásamt Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, sjá til þess að námsefni sé til staðar í öllum námsgreinum og að gæði námsefnis sem börnum standi til boða séu tryggð en jafnframt verða áherslur birtar í útgáfuáætlun námsgagna og gæðaviðmiðum.

Samkvæmt framansögðu er þörf á því að búa til lagaumhverfi um námsgögn þvert á skólastig og stuðla að fjölbreyttri nýsköpun í námsgagnagerð og auknu framboði nýrra námsgagna,

ekki síst á íslensku, fyrir öll skólastig. Þá er mikilvægt að styðja við þær miklu kerfisbreytingar sem unnið hefur verið að á undanförunum árum og tengjast markmiðum um samþætta þjónustu í þágu menntunar og farsældar barna og ungmenna og aukinn jöfnuð í menntakerfinu.

2.3. Valkostir við lagasetningu.

Upphafleg vinna við frumvarpið beindist að breytingu laga um námsgögn, nr. 71/2007. Eftir því sem vinnunni vatt fram varð hins vegar ljóst, ekki síst vegna vinnu starfshóps um námsgögn, að um er að ræða verulegar breytingar frá gildandi lögum. Með frumvarpinu er því lagt til að sett verði ný heildarlög um námsgögn.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpi þessu er mælt fyrir um ný heildarlög um námsgögn. Uppbygging frumvarpsins tekur að nokkru leyti mið af lögum um námsgögn, nr. 71/2007, en þar er fjallað annars vegar um námsgagnasjóð og hins vegar um þróunarsjóð námsgagna í sérstökum köflum. Frumvarpið er þó frábrugðið gildandi lögum að uppbyggingu m.a. þegar litið er til almennra ákvæða um gildissvið, markmið og yfirstjórn.

Í frumvarpinu er lagt til að það gildi um stuðning ríkisins við nýsköpun, þróun, gerð, þýðingu og útgáfu námsgagna á hvaða formi sem þau eru fyrir leik-, grunn-, framhalds- og tónlistarskóla. Þá er lagt til að lögfest verði það markmið að tryggja gæði, framboð og fjölbreytileika námsgagna til að styðja við nám og kennslu í leik-, grunn-, framhalds- og tónlistarskólum í samræmi lög, reglur, aðalnámskrár og stefnu stjórnvalda hverju sinni. Með frumvarpinu er meiri áhersla lögð á nýsköpun og þýðingu, ábyrgð á gæðum, framboði og fjölbreytileika en jafnframt felst í frumvarpinu það nýmæli að því er ætlað að gilda um útgáfu námsgagna fyrir tónlistarskóla. Í samræmi við framangreindar áherslur er m.a. lagt til að þau námsgögn sem njóta stuðnings námsgagnasjóðs eða þróunarsjóðs námsgagna skuli vera vönduð, í samræmi við aðalnámskrár og styðja við fjölbreyttar þarfir barna og ungmenna. Jafnframt er í frumvarpinu fjallað um heimild ráðherra til að setja gæðaviðmið um gerð og útgáfu námsgagna sem njóta stuðnings hins opinbera.

Þá er í frumvarpinu lagt til að öllum börnum standi til boða gjaldfrjáls námsgögn í leik-, grunn- og framhaldsskólum en hér er átt við börn og ungmenni sem stunda leik-, grunn- og framhaldsskólanám allt að 18 ára aldri. Lagt er til að ákvæðið taki gildi 1. janúar 2029 en það gefur tækifæri til að innleiða fyrirkomulagið í áföngum.

Í II. kafla frumvarpsins er fjallað um námsgagnasjóð sem hefur það hlutverk að leggja grunnskólum til fé til námsgagnakaupa í því augnamiði að auka val þeirra um námsgögn. Lagt er til að ekki verið lengur skipuð stjórn yfir sjóðnum. Mennta- og barnamálaráðherra verði þess í stað falin ábyrgð á starfrækslu sjóðsins en að heimilt verði að fela öðrum til þess bærum aðila starfrækslu hans.

Í III. kafla frumvarpsins er fjallað um þróunarsjóð námsgagna sem hefur það hlutverk að stuðla að nýsköpun, þróun, gerð, þýðingu og útgáfu námsgagna fyrir leik-, grunn-, framhalds- og tónlistarskóla. Frumvarpið felur í sér það nýmæli að hlutverk sjóðsins verði að stuðla að þýðingu námsgagna. Þá er að finna það nýmæli að tónlistarskólar geti sótt um stuðning úr þróunarsjóði námsgagna. Þá felast í frumvarpinu þær breytingar að stjórnarmönnum er fjölgað úr fimm í sjö, auk þess sem mælt er fyrir um að ekki sé heimilt að skipa sama einstakling aðalfulltrúa í stjórn lengur en tvö samfelld starfstímabil, m.a. með það fyrir augum að tryggja endurnýjun fulltrúa í stjórninni.

Þá er í frumvarpinu lagt til það nýmæli að birt verði útgáfuáætlun námsgagna til fimm ára í senn. Gert er ráð fyrir að útgáfuáætlun sé unnin í samvinnu og samráði við skóla, þ.m.t. skóla

sem starfræktir eru af sveitarfélögum og öðrum aðilum, atvinnulíf og aðra hagsmunaaðila, t.d. félög, samtök og stofnanir, sem tengjast skólasamfélaginu og námsgögnum ásamt því að ráðherra skuli hafa samráð við börn og ungmenni um áætlunina.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, kemur fram að öllum skuli tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi. Skv. 65. gr. stjórnarskrárinnar skulu allir vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti. Konur og karlar skulu njóta jafns réttar í hvívetna. Í 28. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013 (hér eftir barnasáttmálinn), er fjallað um réttinn til menntunar. Þar er lögð áhersla á að allir njóti sömu tækifæra til menntunar, þar á meðal með skyldu til grunnmenntunar sem allir geti notið ókeypis og með því að veita öllum börnum kost á að njóta ýmiss konar ókeypis framhaldsmenntunar. Þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpi þessu eru til þess fallnar að styrkja þessi réttindi.

5. Samráð.

Helstu hagsmunaaðilar þegar kemur að námsgagnaútgáfu eru skólasamfélagið, þ.m.t. börn, foreldrar, starfsfólk og stjórnendur í leik-, grunn-, framhalds- og tónlistarskólum, fræðasamfélagið, atvinnulífið, þ.m.t. bókaútgefendur og menntatæknifyrirtæki, og stjórnvöld, þ.m.t. sveitarfélög.

Ekki gafst tækifæri til að kynna almenningi áform um lagasetningu en frumvarpsdrög voru undirbúin í tengslum við vinnu starfshóps um námsgögn sem gaf sér skamman tíma til að vinna tillögur sínar. Drög að frumvarpinu voru kynnt almenningi til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda hinn 11. mars 2024 og umsagnarfrestur stóð til 25. mars 2024, sjá mál nr. S-74/2024. Sautján umsagnir bárust. Almennu voru umsagnir jákvæðar og komu ýmsar gagnlegar ábendingar fram sem var litið til við vinnslu frumvarpsins. Þar á meðal var ábending um að umfjöllun um tónlistarskóla vantaði í 2. gr. frumvarpsins og varð ábendingin tilefni til breytinga á frumvarpinu.

Aðrar ábendingar, þ.m.t. um skilgreiningu hugtaksins „námsgögn“, verða teknar til skoðunar í ráðuneytinu í tengslum við vinnu við reglugerð, verði frumvarpið að lögum. Ábendingar um jafnræði nemenda, annars vegar vegna 18 og 19 ára framhaldsskólanema og hins vegar nemenda í bóknámi og iðn- og tæknigreinum leiddu ekki til breytinga á frumvarpinu. Þrátt fyrir að sú framtíðarsýn sem birtist í frumvarpi þessu sé að gjaldfrjáls námsgögn standi öllum til boða, snýr frumvarpið að svo stöddu fyrst og fremst að nemendum sem njóta fræðsluskyldu til 18 ára aldurs. Ekki er talið tilefni til að bregðast sérstaklega við öðrum ábendingum sem bárust í samráðsgátt. Við vinnslu gæðaviðmiða og reglugerða verður hugað sérstaklega að víðtæku samráði við hagsmunaaðila, þ.m.t. börn og ungmenni, kennara og fræðasamfélagið.

6. Mat á áhrifum.

Með frumvarpinu er stefnt að því að efla umgjörð og stuðningskerfi vegna námsgagna. Frumvarpið gerir ráð fyrir að stjórnvöld styrki og styðji við nýsköpun, þróun, gerð, þýðingu og útgáfu námsgagna fyrir leik-, grunn-, framhalds- og tónlistarskóla og um öflun námsgagna fyrir grunnskóla. Áhrif frumvarpsins eru jákvæð og ná til skólasamfélagsins í heild sinni, þ.m.t. barna, foreldra, starfsfólks og stjórnenda í leik-, grunn-, framhalds- og tónlistarskólum, atvinnulífs, þ.m.t. bókaútgefanda og menntatæknifyrirtækja, og stjórnvalda, þ.m.t. sveitarfélaga. Þá er gert ráð fyrir jákvæðum áhrifum á jafnrétti kynjanna. Er hér m.a. litið til þess að

skýrari skylda ráðherra til að fylgja eftir gæðum námsefnis samkvæmt frumvarpi þessu stuðlar að framfylgd 3. mgr. 15. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétti kynjanna, nr. 150/2020, þar sem segir að öll kennslu- og námsgögn skuli þannig úr garði gerð að kynjum sé ekki mismun- að.

Í frumvarpinu felst að námsgögn fyrir börn að 18 ára aldri í framhaldsskólum verða gjaldfrjáls sem mun hafa jákvæð áhrif á fjárhag barna í framhaldsskólum og fjölskyldna þeirra. Jafnframt er gert ráð fyrir auknum útgjöldum ríkissjóðs. Samkvæmt könnun ráðuneytisins er meðaltalsnámsgagnakostnaður framhaldsskólanemanda um 40.000 kr. árlega. Á bilinu 8.500 til 9.500 nemendur í framhaldsskóla hafa ekki náð 18 ára aldri. Á grundvelli þessara forsendna má gera ráð fyrir árlegum heildarkostnaði á bilinu 340 millj. kr. til 380 millj. kr. þegar gjaldfrjáls námsgögn verða innleidd að fullu. Gert er ráð fyrir að breytingarnar verði innleiddar í áföngum og verði lokið árið 2029 og er innleiðingin að fullu fjármögnuð. Eftir það má gera ráð fyrir að kostnaðurinn lækki, einkum þar sem framhaldsskólar geta endurnýtt námsgögn sem fjárfest hefur verið í, og verði þá í kringum 300 millj.kr. á ári.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. gr. er mælt fyrir um gildissvið frumvarpsins. Lagt er til að frumvarpið nái til stuðnings ríkisins við nýsköpun, þróun, gerð, þýðingu og útgáfu námsgagna á hvaða formi sem þau eru fyrir leik-, grunn-, framhalds- og tónlistarskóla.

Ákvæðið á sér ákveðna samsvörun við 2. mgr. 1. gr. laga um námsgögn, nr. 71/2007, en felur þó í sér nokkur nýmæli. Þannig er lagt til að gildissviðið nái einnig til námsgagna fyrir tónlistarskóla. Höfundum námsgagna fyrir tónlistarskóla hefur hingað til ekki verið gert kleift að sækja um styrki úr þróunarsjóði námsgagna og er þessu nýmæli ætlað að stuðla að auknum gæðum og fjölbreytileika námsefnis í tónlistarfræðslu. Þá ber þess að geta að hluti þess efnis sem nýtist tónlistarskólum nýtist einnig við tónmenntakennslu í leik- og grunnskóla.

Þá er í ákvæðinu lagt til að þýðingar á námsefni falli einnig undir gildissvið laga um námsgögn. Það nýmæli er m.a. í samræmi við niðurstöðu úr vinnu starfshóps um námsgögn að stutt verði við þýðingar á námsefni. Af þessari breytingu leiðir m.a. að þróunarsjóður námsgagna geti styrkt þýðingar á námsefni sem ekki hefur verið heimilt hingað til.

Um 2. gr.

Ákvæðið fjallar um markmið frumvarpsins. Greinin er efnislega sambærileg markmiðs- ákvæði 1. mgr. 1. gr. laga um námsgögn, nr. 71/2007, en þó með tilteknum breytingum. Til viðbótar við þau markmið að tryggja framboð og fjölbreytileika námsgagna er lagt til að jafnframt verði miðað að því að tryggja gæði námsgagna. Það er í samræmi við önnur ákvæði frumvarpsins, einkum 5. gr. Þá er lagt til að skýrar verði kveðið á um að lög, reglur, stefna stjórnvalda og gildandi aðalnámskrár séu sá grunnur sem námsgagnaútgáfa byggist á.

Um 3. gr.

Yfirstjórn málefna sem frumvarpið tekur til er í höndum ráðherra sem fer með fræðslu- og menntamál í ljósi þess að meginviðfangsefni frumvarpsins er m.a. að styðja viðeigandi stofnanir til að sinna faglegu skólastarfi með auknu aðgengi að námsgögnum við hæfi. Að öðru leyti er nánar vísað til ákvæða frumvarpsins og viðeigandi laga um leik-, grunn- og framhalds- skóla og tónlistarskóla.

Um 4. gr.

Í 4. gr. er lagt til það nýmæli að námsgögn í leik-, grunn- og framhaldsskólum skuli vera gjaldfrjáls vegna náms barna að 18 ára aldri. Rétt er að fram komi að ákvæðið felur ekki í sér að öll námsgögn sem fjallað er um í frumvarpinu, sbr. 1. gr., verði gjaldfrjáls heldur hefur gjaldfrelsi verið afmarkað við nám barna í leik-, grunn- og framhaldsskólum. Gert er ráð fyrir að ákvæðið komi til fullrar framkvæmdar í ársbyrjun 2029 en fram að því verði unnið í áföngum að því að námsgögn verði gjaldfrjáls. Í samráði við hagsmunaaðila hefur komið fram að skýrar reglur um gjaldfrjáls námsgögn þurfi að liggja til grundvallar til að tryggja jafnrétti til náms til samræmis við gildandi menntastefnu til ársins 2030. Í ákvæðinu felst sú grundvallar-breyting að tryggja aðgang að gjaldfrjálsum námsgögnum í leik- og framhaldsskólum en hingað til hafa gjaldfrjáls námsgögn einvörðungu átt við skyldunám í grunnskóla. Það leiðir svo af öðrum reglum, þ.m.t. reglum frumvarpsins og sérstökum reglum sem gilda um leik-, grunn- og framhaldsskóla, hver ber kostnað af námsgögnum.

Hingað til hafa fjölskyldur barna á leikskólastigi ekki þurft að greiða sérstaklega fyrir námsgögn. Miðstöð menntunar og skólaþjónustu er með einhver námsgögn á leikskólastigi aðgengileg á vef sínum og hefur jafnframt yfir að ráða bókakosti. Ráðgert er að fjölbreytni í námsgögnum fyrir leikskólastigið aukist smám saman og að fyrirkomulagið verði þróað á næstu árum.

Aftur á móti felur ákvæðið í sér grundvallarstefnubreytingu þegar kemur að námsgögnum fyrir framhaldsskóla enda hafa framhaldsskólanemendur og fjölskyldur þeirra hingað til þurft að bera kostnað af þeim. Til að innleiða gjaldfrjáls námsgögn í framhaldsskólum þarf að útfæra ýmis atriði og mikilvægt að það sé gert í miklu samráði við skólameistara framhaldsskóla, kennara, nemendur og aðra hagsmunaaðila. Er því gert ráð fyrir að innleiðingu gjaldfrjálsra námsgagna í framhaldsskólum verði áfangaskipt til nokkurra ára og fyrst verði lögð áhersla á ákveðnar kjarnagreinar, íslensku, stærðfræði og ensku, og innleitt verði frá yngstu nemendum. Í ákvæðinu, sbr. 12. gr., felst að 4. gr. verði komin til fullrar framkvæmdar fyrir nemendur í framhaldsskólum að 18 ára aldri árið 2029. Ljóst er að lengri tíma þarf til að innleiða verkefnið í framhaldsskólana í heild og er því fjallað um innleiðingu gjaldfrjálsra námsgagna í ákvæði til bráðabirgða. Í því sambandi er litið til þess að fólk á fjölbreyttum aldri stundar nám í framhaldsskóla og talið rétt að forgangsraða yngri nemendum umfram þá sem eldri eru.

Um 5. gr.

Í aðdraganda þeirrar vinnu sem fram hefur farið í tengslum við frumvarp þetta hefur komið fram að almennar reglur sem innihalda gæðaviðmið um námsgögn sem njóta stuðnings hins opinbera séu þarft tæki fyrir námsgagnahöfunda, útgefendur á markaði sem og þá sem úthluta fé úr opinberum sjóðum til námsefnisgerðar. Í 1. mgr. er því lagt til að lögfest verði almenn regla um gæði námsgagna.

Þá er lagt til í 2. mgr. að sett verði heimildarákvæði fyrir ráðherra til að geta sett fram opinber gæðaviðmið um innihald námsefnis. Gert er ráð fyrir að slík viðmið verði ávallt unnin í breiðu samráði ráðuneytis og haghafa.

Um 6. gr.

Ákvæðið er að miklu leyti samhljóða 1. mgr. 6. gr. laga um námsgögn, nr. 71/2007, en í stað þess að fjallað sé um að sjóðurinn tryggi val grunnskóla um námsgögn er ákvæðið orðað þannig að sjóðurinn auki val grunnskóla um námsgögn. Markmiðið er að opna ákvæðið enn frekar í þá átt að grunnskólar horfi til fjölbreytileika námsefnis.

Um 7. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um starfrækslu námsgagnasjóðs.

Í 2. og 3. mgr. 6. gr. laga um námsgögn, nr. 71/2007, er m.a. kveðið á um stjórn námsgagnasjóðs og starfsemi hans. Með 7. gr. frumvarpsins er lagt til að sú umfjöllun verði einfölduð og stytta. Ástæða þess er einkum sú að störf sjóðsins hafa breyst nokkuð frá setningu laga nr. 71/2007. Er hér einkum vísað til reglna sem sjóðnum voru settar árið 2014 sem kveða á um að fjármunum þeim sem til ráðstöfunar eru árlega, að frátöldum umsýslukostnaði, skuli úthlutað til grunnskóla til námsgagnakaupa. Hlutdeild hvers grunnskóla ræðst af nemendafjölda á grundvelli nýjustu upplýsinga frá Hagstofu Íslands um fjölda skráðra nemenda í hverjum grunnskóla. Reiknað er álag fyrir grunnskóla með 150 nemendur á þann hátt að skólar með 1–50 nemendur fá 20% hærrí úthlutun, skólar með 51–100 nemendur fá 10% hærrí úthlutun og skólar með 101–150 nemendur fá 5% hærrí úthlutun. Hefur þessi tilhögun reynst vel, á þann hátt að grunnskólar fá úthlutað árlegri upphæð til kaupa á námsefni því er þeir telja að gagnist þeirra skólastarfi. Í úthlutunarreglum er ákvæði um að stjórn sjóðsins geti kallað eftir gögnum frá rekstraraðilum um nýtingu fjármagnsins. Var það gert nokkrum sinnum og aldrei fundist dæmi um að fjármagni sjóðsins væri varið í annað en námsgögn. Því er lagt til að ákvæði greinarinnar endurspegli betur farsæla framkvæmd síðastliðinna 10 ára en kveðið verði á um ábyrgð ráðherra og eftirlit.

Í 7. gr. frumvarpsins felst jafnframt að ekki verði lengur skipuð stjórn yfir sjóðnum og mennta- og barnamálaráðherra verði þess í stað falin ábyrgð á starfrækslu.

Þá er í 2. mgr. 7. gr. kveðið á um að ráðherra setji nánari reglugerð um starfsemi sjóðsins, þ.m.t. um vörslu hans, eftirlit með ráðstöfun fjármuna, skipulag og reglur um úthlutun. Ekki er tæmandi talið hvað getur komið fram í reglugerðinni en gera má ráð fyrir því að ef ráðherra nýtir heimild 1. mgr. 7. gr. til að fela öðrum aðila vörslu sjóðsins muni reglugerðin t.d. fjalla um eftirlit ráðherra með þeim aðila.

Um 8. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um hlutverk þróunarsjóðs námsgagna. Lagt er til að hlutverk sjóðsins sé tiltölulega óbreytt frá 1. mgr. 7. gr. laga um námsgögn, nr. 71/2007. Breytingarnar felast í því að lagt er til að auka við hlutverk þróunarsjóðs námsgagna að því leyti að styrkja þýðingar á námsgögnum og að námsgögn fyrir tónlistarskóla falli einnig hér undir. Er þetta í samræmi við breytt gildissvið, sbr. 1. gr.

Um 9. gr.

Ákvæðið er að mestu efnislega sambærilegt 2.–4. mgr. 7. gr. laga um námsgögn þar sem fjallað er um starfsemi og stjórn þróunarsjóðs námsgagna.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um að ráðherra skipi stjórn þróunarsjóð námsgagna eins og áður var. Breytingar frá eldri lögum felast í því að fjölgað er í stjórn, úr fimm í sjö fulltrúa með þeim hætti að við bætast fulltrúar fyrir hönd nemenda og fyrir hönd atvinnulífsins. Þátttaka nemenda er í samræmi við aukna áherslu á þátttöku barna í stefnumótun, sbr. 12. gr. barnasáttmálans. Þá er talið mikilvægt að fulltrúar atvinnulífsins, þar sem fram fer fjölbreytt námsgagnaútgáfa á frjálsum markaði, eigi fulltrúa í sjóðnum. Þannig skal einn fulltrúi tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga sem fulltrúi rekstraraðila leik- og grunnskóla. Þá skulu tveir stjórnarmenn tilnefndir af samtökum kennara sem fulltrúar vettvangs og starfandi kennara. Einn fulltrúi skal tilnefndur sem fulltrúi skólameistara framhaldsskóla og er gert ráð fyrir að Skólameistarafélag Íslands muni sjá um þá tilnefningu. Jafnframt er gert ráð fyrir einum fulltrúa nemenda sem gæti komið frá Landssamtökum félagsmiðstöðva og ungmennahúsa á Íslandi

(Samfés), Sambandi íslenskra framhaldsskólanema eða Landssambandi ungmennafélaga (LUF). Þá skal einn fulltrúi vera skipaður sem fulltrúi atvinnulífsins og er hér einkum litið til Samtaka iðnaðarins en eitt af aðildarsamböndum þess eru Samtök menntatæknifyrirtækja. Að lokum skipar ráðherra einn stjórnarmann án tilnefningar og skal hann vera formaður en varaformaður skal valinn úr hópi tilnefndra aðalmanna. Þá bætist við það nýmæli að ekki sé heimilt að skipa sama einstakling aðalfulltrúa í stjórn lengur en tvö samfelld starfstímabil, m.a. með það fyrir augum að tryggja eðlilega endurnýjun fulltrúa í stjórninni.

Í 3. mgr. er lögð til skylda ráðherra til að setja nánari reglugerð um starf þróunarsjóðs námsgagna þ.m.t. um skilyrði fyrir úthlutun í samræmi við hlutverk sjóðsins.

Um 10. gr.

Fjallað er um úthlutun úr þróunarsjóði námsgagna. Í 1. mgr. kemur fram hverjir geta fengið úthlutun úr sjóðnum og að úr honum sé úthlutað einu sinni á ári.

Í 2. mgr. er fjallað um málsmeðferð umsókna um styrki úr þróunarsjóði námsgagna. Stjórn sjóðsins tekur umsóknir til meðferðar og gerir tillögu til ráðherra um styrkveitingar. Í því felst að sérfræðipækking sjóðsstjórnar nýtist við mat á umsóknum en endanleg ábyrgð á styrkveitingum er hjá ráðherra, sbr. 3. mgr. Þá er að sama skapi tiltekið að sjóðsstjórn sé heimilt að fá aðstoð sérfræðinga við mat á umsóknum sem er nauðsynlegt til að geta fengið álit t.d. fagfólks á sviði kennslu, útgáfu og tækni á umsóknum um styrk til sjóðsins.

Í 3. mgr. er ákvæði þar sem lagt er til að styrkveitingar skulu taka mið af stefnu stjórnvalda og gildandi útgáfuáætlun námsgagna. Nánar er fjallað um útgáfuáætlun í skýringu við 11. gr. frumvarpsins.

Í 4. mgr. er tiltekið hvernig þeir sem fá fé úr þróunarsjóði skuli gera grein fyrir framvindu verkefna og ráðstöfun fjár samkvæmt nánari fyrirmælum í úthlutunarreglum. Gert er ráð fyrir því að sett verði skilyrði við úthlutun styrkja þannig að unnt sé að stöðva greiðslur úr sjóðnum ef styrkþegar fara ekki að skilyrðum eða eftir atvikum fara fram á endurgreiðslu styrksins.

Um 11. gr.

Í ákvæðinu er að finna nýmæli um skyldu ráðuneytis til að birta útgáfuáætlun til fimm ára í senn sem innihaldi áherslur í námsgagnaútgáfu. Útgáfuáætlunin skal gefin út af ráðuneyti en unnin í samstarfi við hagsmunaaðila, þ.m.t. kennara, skóla og atvinnulíf, með hliðsjón af stefnu stjórnvalda, aðalnámskrám og út frá greiningu á þróun, nýsköpun í námsefnisgerð og alþjóðlegum skuldbindingum. Áætlunina skal endurskoða árlega og gera má ráð fyrir að helstu hagsmunaaðilar komi jafnframt að slíkri endurskoðun.

Um 12. gr.

Lagt er til að gildistaka frumvarpsins, verði það að lögum, verði við lok næsta skólaárs eða 15. júní 2025. Þó er gert ráð fyrir að ákvæði frumvarpsins um gjaldfrjáls námsgögn öðlist ekki gildi fyrr en 1. janúar 2029 að loknu innleiðingartímabili eins og nánar er fjallað um í skýringu við ákvæði til bráðabirgða.

Við gildistöku laganna falla úr gildi lög um námsgögn, nr. 71/2007. Námsgagnasjóður og þróunarsjóður námsgagna, sem nú eru starfræktir á grundvelli laga nr. 71/2007, halda áfram að starfa en á nýjum lagagrundvelli. Gerðar verða nauðsynlegar breytingar á skipan stjórnar sjóðanna en ekki er þörf að gera aðrar breytingar.

Um 13. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til minni háttar breytingar á lögum um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu sem eru til samræmis við 11. gr.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Í ákvæðinu er fjallað um innleiðingartímabil fyrir gjaldfrjáls námsgögn en gert er ráð fyrir að gildistaka 4. gr. um gjaldfrjáls námsgögn verði undirbúin með þeim hætti að ákvæðið komi til framkvæmda í áföngum fram að gildistöku ákvæðisins eða til 1. janúar 2029, sbr. jafnframt 12. gr. Nánar er fjallað um innleiðinguna í skýringu við 4. gr.