

Frumvarp til laga

um námsgögn.

(Lagt fyrir Alþingi á 133. löggjafarþingi 2006–2007.)

I. KAFLI

Markmið og skipulag.

1. gr.

Markmið laga þessara er að tryggja framboð og fjölbreytileika námsgagna í samræmi við þarfir nemenda og skóla.

Í lögum þessum er kveðið á um ábyrgð og stuðning ríkisins við þróun, gerð og útgáfu námsgagna fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla og um öflun námsgagna fyrir grunnskóla.

2. gr.

Ábyrgð og stuðningur ríkisins skv. 1. gr. felur í sér eftirfarandi:

- rekstur Námsgagnastofnunar, sem leggur grunnskólum til námsgögn, sbr. II. kafla laga þessara,
- fjárframlög til námsgagnasjóðs, sem úthlutar fé til grunnskóla til kaupa á námsgögnum, sbr. III. kafla laga þessara,
- fjárframlög til þróunarsjóðs námsgagna, sem styrkir nýsköpun, þróun, gerð og útgáfu námsgagna fyrir leik-, grunn-, og framhaldsskóla, sbr. IV. kafla laga þessara.

II. KAFLI

Námsgagnastofnun.

3. gr.

Hlutverk Námsgagnastofnunar er að leggja grunnskólum til námsgögn í samræmi við meginmarkmið náms og kennslu á grunnskólastigi samkvæmt grunnskólalögum og aðalnámsskrá. Stofnunin ber ábyrgð á gerð, útgáfu, framleiðslu og dreifingu námsgagna sem hún framleiðir í samræmi við ákvæði laga þessara.

Stofnunin hefur með höndum þróun námsgagna og hefur frumkvæði að könnunum og rannsóknum á gerð þeirra og notkun. Stofnunin annast kynningar- og fræðslustarfsemi fyrir skóla um námsgögn.

Stofnunin skal hafa samráð við kennara og skóla og fylgjast með þróun og nýsköpun í námsgagnagerð fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla.

Réttur hvers skóla til að fá afhent námsgögn sem Námsgagnastofnun framleiðir ræðst af nemendafjölda, en heimilt er stofnuninni að ívilna fámennum skólum.

Heimilt er Námsgagnastofnun að hafa þau námsgögn sem stofnunin framleiðir til sölu á almennum markaði. Stofnunin skal hafa fjárhagslegan aðskilnað vegna sölu á námsgögnum

í frjálstri samkeppni við aðra aðila á almennum markaði frá því lögbundna hlutverki stofnunarinnar að leggja grunnskólum til námsgögn skv. 1.–4. mgr. Við verðlagningu skal höfð hliðsjón af hinum fjárhagslega aðskilnaði.

Kostnaður við rekstur Námsgagnastofnunar greiðist úr ríkissjóði, eftir því sem ákveðið er í fjárlögum.

4. gr.

Menntamálaráðherra skipar forstöðumann Námsgagnastofnunar til fimm ára í senn. Forstöðumaður skal hafa háskólamenntun og þekkingu á verksviði stofnunarinnar. Forstöðumaður annast daglega stjórn stofnunarinnar og ber ábyrgð á fjárreiðum hennar.

5. gr.

Menntamálaráðherra skipar Námsgagnastofnun fimm manna stjórn til fjögurra ára í senn. Skulu tveir stjórnarmenn tilnefndir af Kennarasambandi Íslands, einn af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og einn af landssamtökum foreldra grunnskólabarna samkvæmt nánari ákvörðun menntamálaráðherra. Menntamálaráðherra skipar einn stjórnarmann án tilnefningar og skal hann vera formaður en varaformaður skal skipaður úr hópi tilnefndra aðalmanna. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti.

Stjórnin markar Námsgagnastofnun stefnu í samráði við forstöðumann, staðfestir að árlegar starfs- og fjárhagsáætlanir séu í samræmi við markaða stefnu, veitir forstöðumanni ráðgjöf og fylgist með starfsemi stofnunarinnar.

III. KAFLI

Námsgagnasjóður.

6. gr.

Hlutverk námsgagnasjóðs er að leggja grunnskólum til fé til námsgagnakaupa í því augnamiði að tryggja val þeirra um námsgögn. Framlag til námsgagnasjóðs er ákveðið á fjárlögum ár hvert.

Menntamálaráðherra skipar námsgagnasjóði þriggja manna stjórn til fjögurra ára í senn. Skal einn stjórnarmaður tilnefndur af Kennarasambandi Íslands og einn af Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Menntamálaráðherra skipar einn stjórnarmann án tilnefningar og skal hann vera formaður en varaformaður skal skipaður úr hópi tilnefndra aðalmanna. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti.

Stjórn námsgagnasjóðs ákveður skiptingu fjármuna milli grunnskóla til námsgagnakaupa. Hlutdeild hvers skóla ræðst af nemendafjölda en heimilt er að ívilna fámennum skólum. Menntamálaráðherra setur sjóðnum úthlutunarreglur, þar sem m.a. er kveðið á um skilyrði fyrir úthlutun. Sjóðstjórn hefur eftirlit með að farið sé að úthlutunarreglum.

Ákvarðanir sjóðsstjórnar um úthlutanir eru endanlegar og verður ekki skotið til æðra stjórnvalds.

Menntamálaráðuneytið annast umsýslu sjóðsins og ber ábyrgð á henni. Umsýslukostnaður skal greiddur af ráðstöfunarfé sjóðsins.

IV. KAFLI Þróunarsjóður námsgagna.

7. gr.

Hlutverk þróunarsjóðs námsgagna er að stuðla að nýsköpun, þróun, gerð og útgáfu námsgagna fyrir leik-, grunn-, og framhaldsskóla í samræmi við markmið 1. gr. Framlag til þróunarsjóðs er ákveðið á fjárlögum ár hvert.

Menntamálaráðherra skipar þróunarsjóði námsgagna fimm manna stjórn til fjögurra ára í senn. Skulu tveir stjórnarmenn tilnefndir af Kennarasambandi Íslands, einn af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og einn án tilnefningar úr hópi skólameistara framhaldsskóla. Menntamálaráðherra skipar einn stjórnarmann án tilnefningar og skal hann vera formaður en varaformaður skal skipaður úr hópi tilnefndra aðalmanna. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti.

Stjórn þróunarsjóðs námsgagna ákveður skiptingu á fjárveitingu sjóðsins og ber ábyrgð á umsýslu hans. Sjóðnum er heimilt að fá aðstoð sérfræðinga við mat á umsóknum.

Menntamálaráðherra setur þróunarsjóði námsgagna reglugerð, þar sem m.a. er kveðið á um skipulag sjóðsins og reglur um úthlutun. Þeir sem fá fé úr þróunarsjóði skulu gera grein fyrir framvindu verkefna og ráðstöfun fjár samkvæmt nánari fyrirmælum í úthlutunarreglum. Verði misbrestur á, eða séu önnur skilyrði fyrir styrkveitingu ekki uppfyllt, er stjórninni heimilt að stöðva greiðslur eða eftir atvikum fara fram á endurgreiðslu styrksins.

Stjórn þróunarsjóðs námsgagna skal eiga samráð við kennara og skóla og fylgjast með þróun og nýsköpun í námsgagnagerð fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla.

Ákvarðanir sjóðsstjórnar um úthlutanir eru endanlegar og verður ekki skotið til æðra stjórnvalds.

V. KAFLI Gæðamat, gildistaka o.fl.

8. gr.

Ef vafi leikur á að námsgögn uppfylli réttmætar gæðakröfur eða samrýmist markmiðum aðalnámskrár er heimilt að óska eftir því að menntamálaráðuneytið meti hvort viðkomandi námsgögn eru hæf til notkunar í kennslu.

9. gr.

Heimilt er menntamálaráðherra að setja reglugerð um nánari framkvæmd laga þessara.

10. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Við gildistöku laga þessara falla úr gildi lög um Námsgagnastofnun, nr. 23 frá 1990.

Ákvæði til bráðabirgða.

Lög þessi fela ekki í sér breytingar á stöðu og réttindum starfsmanna Námsgagnastofnunar.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Í júní 2005 skipaði menntamálaráðherra starfshóp sem var falið að endurskoða lög nr. 23/1990 um Námsgagnastofnun, með hliðsjón af 33 gr. laga nr. 66/1995, um grunnskóla. Starfshópin skipuðu Guðmundur Árnason, ráðuneytisstjóri menntamálaráðuneytis, án tilnefningar, formaður, Þorbjörg Helga Vigfúsdóttir, ráðgjafi, án tilnefningar, Ásgeir Beinteins-

son, skólastjóri Háteigsskóla, frá Skólastjórafélagi Íslands, Kristbjörg Stephensen, skrifstofustjóri lögfræðisviðs Reykjavíkurborgar, frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Tryggvi Jakobsson, settur forstjóri Námsgagnastofnunar, og Helga Þórisdóttir, lögfræðingur, starfsmaður hópsins. Ingibjörg Ásgeirsdóttir, forstjóri Námsgagnastofnunar, tók sæti Tryggva á tímabilinu. Þá var Ólafur Loftsson, formaður félags grunnskólakennara, skipaður í starfshópinn í nóvember 2005 sem fulltrúi Kennarasambands Íslands. Starfshópurinn hélt tíu fundi á tímabilinu frá september 2005 til nóvember 2006 og fékk m.a. á fund fulltrúa foreldrasamtaka og bókaútgefenda. Þá gekkst starfshópurinn fyrir sérstakri könnun á stöðu náms-efnisgerðar hér á landi og viðhorfum kennara, skólastjórna og bókaútgefenda.

Almenn markmið og helstu nýmæli.

Í frumvarpi þessu er mælt fyrir um breytingar á því með hvaða hætti ríkisvaldið leggur grunnskólum í landinu til námsgögn og styður við þróun og gerð námsefnis á leik-, grunn- og framhaldsskólastigum. Meginmarkmið breytinganna er að:

- tryggja aukna fjölbreytni og framboð námsgagna;
- að auka sjálfstæði og val skóla og kennara um námsgögn;
- að draga úr miðstýringu í þróun og framleiðslu námsgagna;
- að auka sveigjanleika og tækifæri einstakra skóla og kennara við útfærslu á aðalnámskrá, m.a. með tilliti til einstaklingsmiðaðs skólastarfs;
- að stuðla að þróun og nýsköpun í námsgagnagerð og veita þeim aðilum stuðning sem búa til og þróa námsgögn;
- að skapa forsendur fyrir góðri nýtingu fjármuna sem veitt er úr ríkissjóði í því skyni að tryggja skólum landsins viðeigandi námsgögn;
- að tryggja áfram stöðugt framboð vandaðs námsefnis fyrir grunnskóla sem gefið er út af Námsgagnastofnun;
- að stuðla að bættu skólastarfi og koma betur til móts við þarfir nemenda.

Samkvæmt því sem mælt er fyrir um í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að losað verði um miðstýringu í framleiðslu námsefnis og skólum og kennurum gefið færi á að velja í auknum mæli hvaða námsgögn þeir ákveða að nota í starfi sínu. Jafnframt verður viðhaldið áherslum á gæði námsefnis og framboð tryggt með áframhaldandi starfsemi Námsgagnastofnunar. Miðað er við að til verði þriggja stöðva fyrirkomulag, sem sett er saman af Námsgagnastofnun, nýjum námsgagnasjóði og nýjum þróunarsjóði námsgagna.

Frumvarpið felur í fyrsta lagi í sér að starfsemi Námsgagnastofnunar haldist því sem næst óbreytt. Í ljósi álits nefndar á vegum fjármálaráðuneytis frá október 2000 um ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna eru lagðar til breytingar á stjórn stofnunarinnar hvað varðar hlutverk og skipan einstaklinga. Þannig er lagt til að menntamálaráðherra skipi fimm menn í stjórnina til fjögurra ára í senn. Lagt er til að tveir stjórnarmenn skuli tilnefndir af Kennarasambandi Íslands, einn af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og einn af landsamtökum foreldra grunnskólabarna samkvæmt nánari ákvörðun menntamálaráðherra. Þá er lagt til að menntamálaráðherra skipi einn stjórnarmann án tilnefningar og skuli hann vera formaður en varaformaður skuli skipaður úr hópi tilnefndra aðalmanna. Lagt er til að varamenn skuli skipaðir með sama hætti. Þá er lagt til að hlutverk stjórnarinnar verði að marka stofnuninni stefnu í samráði við forstöðumann og staðfesta að árlegar starfs- og fjárhagsáætlanir séu í samræmi við markaða stefnu, jafnframt því að veita forstöðumanni ráðgjöf og fylgjast með starfsemi stofnunarinnar. Almennt er litið svo á að fjárveitingar til stofnunarinnar hafi nýst vel og að vel hafi tekist að sinna þörfum grunnskólanna með tilliti til þeirra

fjármuna sem stofnunin hefur haft til ráðstöfunar. Ekki er skynsamlegt að draga úr efnum stofnunarinnar til að sjá grunnskólum landsins fyrir námsgögnum, en með því að leggja fé í námsgagnasjóð til ráðstöfunar samkvæmt óskum og ákvörðunum einstakra skóla til viðbótar því fé sem veitt er til stofnunarinnar er styrkari stoðum skotið undir þennan mikilvæga þátt skólastarfsins.

Í öðru lagi felur frumvarpið í sér að settur er á stofn sérstakur námsgagnasjóður, sem gert er ráð fyrir að hljóti fjárveitingu á fjárlögum ár hvert. Skiptist sjóðurinn á milli starfandi grunnskóla í landinu í samræmi við nemendafjölda og stærð skólanna. Skólarnir hafa sjálf-dæmi um það hvernig þessum fjármunum verður varið, að uppfylltum reglum sem menntamálaráðherra setur um skilyrði fyrir ráðstöfun fjármuna úr sjóðnum. Með þessu hafa skólarnir færi á að kaupa námsgögn sem aðrir en Námsgagnastofnun hafa á boðstólum, en jafnframt er ekki loku fyrir það skotið að þeir nýti hlutdeild sína í námsgagnasjóði til aukinna kaupa á námsgögnum af Námsgagnastofnun.

Í þriðja lagi felst í frumvarpinu að settur verði á stofn sérstakur þróunarsjóður námsgagna og er honum ætlað að styðja við nýsköpun og þróun, gerð og útgáfu námsefnis á leik-, grunn- og framhaldsskólastigum. Með því að setja á stofn einn slíkan sjóð er jafnframt leitast við að tryggja betri yfirsýn og nýtingu fjármuna sem varið er til þróunar og nýsköpunar í gerð námsgagna.

Í þessum kafla er stuttlega gerð grein fyrir núverandi hlutverki ríkisvaldsins í sambandi við gerð og útgáfu námsefnis. Síðar er rakið hvernig þetta hlutverk hefur þróast og hvernig staðan er núna.

Útgáfa námsgagna á vegum hins opinbera hefur einkanlega miðast við að sjá nemendum í skyldunámi fyrir námsgögnum og hefur Námsgagnastofnun sinnt því hlutverki af kostgæfni. Auk þess hefur stofnunin tryggt ágætt framboð af námsgögnum og haldið kostnaði við námsgagnagerð í lágmarki. Í framkvæmd hafa grunnskólar fengið afhent námsgögn sem gerð eru fyrir tilstuðlan Námsgagnastofnunar, sem fær til þess fé á fjárlögum. Námsgagnastofnun ákveður hvaða námsefni er samið, það er síðan samið fyrir tilstuðlan stofnunarinnar og hún annast útgáfu námsefnisins og hefur það á boðstólum fyrir þá skóla sem eftir leita. Námsgögnum sem framleidd eru af Námsgagnastofnun er dreift endurgjaldslaust til skólanna og er réttur þeirra til úthlutunar reiknaður út í hlutfalli við fjölda nemenda í hverjum skóla og stærð skólanna. Fjárveiting til Námsgagnastofnunar á fjárlögum 2006 nam tæpum 400 millj. kr. Nema í grunnskólum landsins eru um 44.000 og því nemur fjárveiting á hvern nema í grunnskólum landsins um 9.000 kr. á árinu 2006.

Auk beinnar útgáfu námsgagna fyrir grunnskóla á vegum Námsgagnastofnunar hafa verið veittir styrkir úr þróunarsjóði grunnskóla og hafa þeir einkum nýst þeim skólum sem beitt hafa sér fyrir nýjungum í skólastarfi, en ekki beinlínis til eiginlegrar námsefnisgerðar. Þá greiðir ráðuneyti menntamála samtökum höfundarréttihafa um 40 millj. kr. á ári fyrir fjölföldun og eftirgerð efnis sem dreift er í grunnskólum. Þá hefur verið veitt fé úr ríkissjóði til þróunar stafræns námsefnis á undanförunum árum.

Erfitt er að meta með vissu annan kostnað sem til fellur í grunnskólum og hjá sveitarfélögum við gerð námsgagna, en hann er væntanlega misjafn eftir sveitarfélögum og skólum. Lausleg athugun, sem nefnd sú sem vann að endurskoðun laga um Námsgagnastofnun gekkst fyrir, bendir til þess að beinn og óbeinn kostnaður sveitarfélaga við gerð og frágang námsgagna sé ekki minni en 70 millj. kr., en hann felst einkanlega í kostnaði við fjölföldun námsefnis, frágang, umbúnað o.þ.h.

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. Framhaldsskólum er ekki sérstaklega séð fyrir fjármunum úr ríkissjóði til að kaupa námsgögn, en veittir hafa verið styrkir til að semja námsefni fyrir framhaldsskólanema og var framlagið 31 millj. kr. árið 2006.

Grunnskólakennarar hafa í raun afar takmarkað val um önnur námsgögn en þau sem Námsgagnastofnun hefur á boðstólum, en stofnunin hefur veitt þeim færi á að nýta hluta fjárveitingar sinnar (um 13 millj. kr. á yfirstandandi ári eða sem nemur um 3% af ráðstöfunarfé stofnunarinnar) til kaupa á öðru námsefni en því sem stofnunin framleiðir.

Allt frá árinu 1990 hefur talsverð vinna verið lögð í að endurskoða starfsemi Námsgagnastofnunar. Ástæðan er sú að á meðan skólakerfið hefur verið í stöðugri þróun hefur fyrirkomulag námsgagnaútgáfu haldist nánast óbreytt frá árinu 1980. Breytingarnar koma m.a. fram í því að ríkisvaldið hefur smám saman minnkað afskipti sín af innra starfi skóla og fært sveitarstjórnnum og skólum meira sjálfræði um eigin starfsemi. Sömuleiðis hafa rutt sér til rúms ný viðhorf í kennsluháttum, eins og einstaklingsmiðað nám, aldursblönduð kennsla og dreifmenntun. Kennarar gera kröfu um meiri fjölbreytni í vali á námsgögnum til að fylgja eftir faglegum áherslum. Á þessum tíma hefur tölvutækni orsakað töluverðar breytingar á starfsháttum skóla og þá sérstaklega á möguleikum til námsefnisgerðar. Kennarar eiga nú auðveldara með að skiptast á námsgögnum og þróa sjálfir eigin námsgögn, eins og nánar er lýst í umfjöllum um greinargerð ráðgjafafyrirtækis hér á eftir. Námsgögn eru nú ekki lengur bundin við prentaðar bækur, heldur eru sótt á netið. Með tilkomu Menntagáttar, sem er upplýsingaveita á netinu um skólakerfið og námsgögn, opnast kennurum og nemendum möguleiki að sækja sér fjölbreytileg námsgögn sem tengd eru markmiðum námskrár.

Frumvarpinu er ætlað að koma til móts við þau viðhorf sem er að finna hjá kennurum og bókaútfendum, eins og þau er að finna í áður nefndri könnun. Meginatriðin í viðhorfum kennara er að það sé þörf á meiri fjölbreytni og örari endurnýjun á námsefni. Með tilkomu þróunarsjóðs námsgagna samkvæmt frumvarpi þessu verður stuðlað að meiri fjölbreytni í framboði námsefnis. Það kom einnig fram í könnuninni að kennarar leita í auknum mæli annað en til Námsgagnastofnunar eftir námsefni og útbúa eigið námsefni ef svo vill til. Með námsgagnasjóði verður skólum og kennurum veitt aukið svigrúm til að velja sér efni í samræmi við markaða stefnu í skólanámskrá og til að stuðla að einstaklingsmiðaðri kennsluháttum. Þetta ætti að geta stuðlað að því að skapa einkaaðilum aukið svigrúm til að koma inn á markaðinn. Námsgagnastofnun sér til þess eftir sem áður að námsefni sé til staðar í öllum námsgreinum og að gæði námsefnis sem framleitt er á vegum stofnunarinnar séu tryggð.

Námsgagnaútgáfa á Íslandi – yfirlit.

Í þessu yfirliti verður fjallað um þróun í námsefnisútgáfu, m.a. í samhengi við breytingar á starfsemi grunnskóla og þróun í námskrárgerð. Einnig verður fjallað um stöðu mála núna. Útgáfa ríkisins á námsbókum á sér langa sögu hér á landi. Snemma á tuttugustu öld var byrjað á því að koma skipulagi á menntun barna. Samkvæmt fræðslulögum, nr. 59/1907, skyldu öll börn frá tíu til fjórtán ára aldurs sækja barnaskóla eða fá kennslu við svokallaða farskóla. Fram að tíu ára aldri áttu börn að fá heimakennslu og ætlast var til að þau væru orðin læs og skrifandi áður en þau byrjuðu í skóla. Skólum var gert að kenna lestur, skrift, móðurmál, reikning, landafræði, ljóð og kvæði, náttúrufræði og kristinfræði. Eins og gefur að skilja voru námsbækur af skornum skammti og á fyrstu áratugum 20. aldar stóðu barna-

kennarar sjálfir fyrir því að semja og gefa út námsbækur og voru sumar hverjar styrktar með fjárframlagi frá Alþingi. Með stofnun Sambands íslenskra barnakennara árið 1921 jukust umræður um útgáfu skólabóka og kröfur um að skipulagi yrði komið á námsefnisútgáfu til að kennarar gætu uppfyllt þær skyldur sem þeim voru lagðar á herðar.

Enn nánar var kveðið á um skipulag náms á skólaskyldualdri í barnaskólum landsins með lögum um Fræðslumálanefnd barnaskóla Íslands, nr. 19/1928. Í 2 gr. laganna sagði: „Hlutverk fræðslumálanefndar barnaskóla Íslands, er að gera starfsskrá fyrir barnafræðslu landsins, og ákveða kenslubækur í öllum aðalkenslugreinum. Ennfremur að ákveða hámark starfs fyrir hvert aldursár barna á skólaskyldualdri í heimakenslu, farskólum og föstum barnaskólum ... [svo]“ Með þessum lögum var í fyrsta skipti kveðið á um löggildingu skólabóka og margar af þeim bókum sem voru á lista yfir löggiltar námsbækur árið 1929 urðu lífseigar innan menntakerfisins og eru dæmi um námsbækur sem voru notaðar allt fram á níunda áratuginn.

Eftir því sem gerðar voru meiri kröfur af hálfu ríkisins til skólastarfsins jókst umræða um að ríkið þyrfti að koma að námsbókaútgáfu til að tryggja að börn á skólaskyldualdri hefðu aðgang að þeim námsbókum sem starfsskrá barnaskóla og löggilding skólabóka kvað á um. Öll útgáfa var hins vegar á vegum einkaaðila á þessum árum og bækur seldar á sama verði og aðrar bækur. Kostnaðurinn við kaup á námsbókum var mörgum fjölskyldum ofviða og vegna fátæktar voru mörg börn án skólabóka. Í grein í tímaritinu Menntamálum frá árinu 1931 ritar Arngrímur Kristjánsson, kennari og síðar skólastjóri Melaskóla, að þar sem löggjafinn fyrirskipi með lögum um skólahald að skólabörn skuli kaupa tilteknar bækur þá beri löggjafanum jafnframt að tryggja að verðlagning sé sanngjörn: „Það er því bein siðferðileg skylda löggjafans að sjá svo til, að þjóðin sjálf verði ekki féflett af bókum, er henni er skipað með lögum að kaupa, þar sem hún leggur sjálf til öruggan og vissan markað.“

Ríkisútgáfa námsbóka stofnuð.

Frumvarp um ríkisútgáfu námsbóka var fyrst lagt fram árið 1931. Í frumvarpinu var lagt til að ríkið gæfi út allar skólabækur sem fengið hefðu löggildingu til kennslu í barnaskólum og seldi á kostnaðarverði. Frumvarpið varð strax umdeilt og fékkst ekki afgreitt en var endurflutt næstu árin. Um frumvarpið spunnust oft á tíðum harðar umræður, þar sem m.a. var tekist á um hvort útgáfunni væri best borgið með ríkisafskiptum og hvort hætta væri á að stjórnámálmenn hefðu óeðlileg áhrif á inntak námsefnisins. Árið 1936 varð frumvarpið að lögum um ríkisútgáfu námsbóka, nr. 82/1936, og samkvæmt þeim skyldi ríkisútgáfan sjá 7 til 13 ára börnum við skyldunám fyrir ókeypis námsbókum. Ljóst er að lögin voru sett í skugga kreppuáranna þar sem meginmarkmiðið var að sjá til þess að öll börn hefðu aðgang að nauðsynlegum námsgögnum en auk þess að tryggja að allir barnaskólar landsins veittu sambærilega menntun. Lögin voru því mikilvægt skref í uppbyggingu og skipulagningu skólakerfisins sem fram fór á fyrri hluta tuttugustu aldar.

Samkvæmt lögnum um ríkisútgáfu námsbóka átti þriggja manna námsbókanefnd að sjá um ritstjórn námsbókaútgáfunnar, en ríkisprentsmiðjunni var ætlað að sjá um útgáfuna og forstöðumaður hennar sá um alla framkvæmd. Allir skólar sem sáu um kennslu á skólaskyldualdri sendu greinargerð um fjölda skólaskyldra barna og þörf fyrir námsbækur og var ríkisprentsmiðjunni ætlað að sjá um að senda skólum og fræðslunefndum nægan námsbókaforða til skólaársins. Ríkisjóður kostaði útgáfuna og greiddi ríkisprentsmiðjunni fyrir hana á kostnaðarverði. Til að standa straum af kostnaðinum var innheimt námsbókagjald af

hverju heimili með skólaskyld barna og var gjaldið 5 kr. á hvert heimili óháð fjölda barna. Enda var lítið svo á að eitt eintak af hverri bók nægði hverju heimili með fleiri en eitt skólaskyld barn.

Fljótlega eftir að ríkisútgáfa námsbóka tók til starfa dofnaði yfir útgáfu á nýjum námsbókum og má segja að hún hafi staðið í stað og verði afar fábrotin allt til ársins 1956. Á árunum 1937 til 1956 voru gefnir út 86 titlar, þar af 63 sem ríkisútgáfan gaf út sjálf. Það má því segja að ríkisútgáfa námsbóka hafi gefið út 25 nýjar bækur á tímabilinu frá því að lögin tóku gildi árið 1937 og þangað til þau voru endurskoðuð árið 1956, sem er rúmlega ein ný bók á ári að meðaltali.

Frumvarp til breytinga á lögum um ríkisútgáfu námsbóka, sem lagt var fram af þáverandi menntamálaráðherra, var samþykkt á Alþingi sem lög um Ríkisútgáfu námsbóka, nr. 51/1956. Námsbókagjaldið var hækkað og kveðið var á um að fjölbreytni skyldi aukin og val um tvær bækur í hverri grein. Í kjölfar lagabreytingarinnar fjölgaði útgáfu nýrra titla nokkuð en þeir voru að jafnaði vel innan við 20 á ári til ársins 1970. Til að sporna við óþarfa eyðslu sem hlaut af því að fá börnum bækur til eignar var gerð sú breyting á útgáfunni að hver skóli fékk vissa fjárhæð á hvern nemanda á skyldunámstigi og mátti taka út fyrir þá fjárhæð hjá útgáfunni að eigin vali. Þessi breyting leiddi til þess að bækurnar nýttust betur og skólar sem fóru vel með bækurnar gátu nýtt fjárveitinguna til að taka út aukabækur án aukagreiðslu. Árið 1957 var Skólavörubúðin stofnuð og rekin á vegum ríkisútgáfunnar og síðar Námsgagnastofnunar til ársins 1998.

Grunnskólalög 1974 og námskrá 1976.

Stakkaskipti urðu í útgáfu námsbóka með tilkomu skólarannsóknardeildar sem stofnuð var við menntamálaráðuneytið 27. mars 1966. Meginverkefni deildarinnar var að standa fyrir heildarendurskoðun á skólakerfinu, kennsluháttum og námsefni á grunnskólastigi, en meginástæðan fyrir stofnun hennar var „að vaxandi óánægju gætti meðal kennara með það hve námsefni í mörgum greinum var orðið gamalt og úrelt og fátt nýtt á boðstólum,“ eins og segir í skýrslu ráðuneytisins frá árinu 1979.

Með tilkomu skólarannsóknardeildar varð sú grundvallarbreyting að menntamálaráðuneytið átti frumkvæði að gerð nýs námsefnis næstu árin. Ástæða þess var sú að á þessum árum stóð deildin fyrir endurskoðun á allri námskrá grunnskóla og þeirri hugmyndafræði sem lögð var til grundvallar uppeldisstefnu og kennsluháttum sem leiddu síðan til setningar nýrra grunnskólalaga árið 1974. Það var talið eðlilegt að deildin stýrði líka þróun á nýju námsefni.

Með grunnskólalögum, nr. 63/1974, urðu ákveðin þáttaskil í íslensku skólastarfi og á grundvelli þeirra var gefin út ný námskrá 1976, „Aðalnámskrá grunnskóla“, að undirlagi skólarannsóknardeildar menntamálaráðuneytisins. Horfið var frá því að líta á námskrána sem innihaldslýsingu á því efni sem kennurum bæri að kenna. Þess í stað var skólastarfinu sett almenn markmið sem voru útfærð fyrir einstakar námsgreinar.

Þegar fyrsta námskráin fyrir barnaskóla var gefin út árið 1929 var hún í raun lítið annað en listi yfir þær námsbækur sem ætlast var til að kennarar notuðu til að kenna þær námsgreinar sem tilgreindar voru í fræðslulögunum, nr. 59/1907, með síðari breytingum. Það var þó ekki fyrr en árið 1960 að gefin var út almenn námskrá fyrir skyldunámstigið sem var ætlað, „að leiðbeina kennurum og skólastjórum um starfstilhögun og námsefni í hinum ýmsu námsgreinum. Námskráin gefur einnig heildaryfirlit fyrir námsefni skóla skyldunámstigsins.“

Með námskránni frá árinu 1976 flyst áherslan af námsefninu sem slíku og þess í stað verða kennsluhættir og skipulag náms að meginatriði. Námskráin er hugsuð sem ramma utan um skólastarfið en ekki fyrirögn um hvernig því ætti að vera háttað. Kennarinn á „kost á fjölmörgum leiðum sem hann getur valið um í samræmi við eðli viðfangsefnisins og hæfileika og áhuga nemandans. ... Af þessu má álykta að kennsluaðferðirnar skipti mjög miklu máli, e.t.v. meira máli en námsefnið sjálft.“ (Bl. 18.)

Með grunnskólalögum, nr. 63/1974, og námskránni frá árinu 1976 er línurnar lagðar fyrir þróun skólakerfisins og námsefnisgerðar fram á þennan dag. Öllum þessum breytingum hafði verið stýrt úr menntamálaráðuneytinu, breytingar á grunnskólalögum, þróun nýrrar námskrár og gerðar nýrra námsgagna. Gerður var formlegur samstarfssamningur milli ráðuneytisins og ríkisútgáfu námsbóka og námsstjórar á vegum ráðuneytisins höfðu yfirumsjón með námsefnisgerð í sinni grein, en ríkisútgáfan sá um prentun og dreifingu. Með þessum breytingum var ráðist í stóraták í námsefnisgerð hér á landi. Nýtt námsefni birtist í öllum námsgreinum, nýjar námsgreinar komu inn og námsefni og kennslugögn urðu fjölbreyttari.

Árið 1971 var námsbókagjaldið afnumið en þess í stað var veitt fé til útgáfunnar beint af fjárlögum og hefur það fyrirkomulag haldist síðan. Þetta varð samt ekki til að gera fjárhag ríkisútgáfunnar auðveldari og átti hún í verulegum fjárhagsörðugleikum fram að stofnun Námsgagnastofnunar árið 1980 sem nú skal rakið.

Lög um Námsgagnastofnun.

Árið 1972 setti þáverandi menntamálaráðherra á stofn nefnd til að endurskoða lög um ríkisútgáfu námsbóka og Fræðslumyndasafn ríkisins, þar sem m.a. átti að skoða hvort sameina ætti stofnanirnar. Frumvarp til laga var fyrst lagt fram árið 1974 og svo sex sinnum uns það var samþykkt sem lög um Námsgagnastofnun, nr. 45/1979. Með lögunum var stefnt að því að sameina ríkisstofnanir sem sinna útgáfu og miðlun námsefnis, að miðla náms- og kennslutækjum auk almennra námsgagna, að fylgjast með nýjungum, og hafa samstarf við aðila um nýsköpun í skólastarfi.

Í athugasemdum við frumvarp að nýjum lögum um Námsgagnastofnun sem lagt var fyrir Alþingi árið 1974 stendur: „Ljóst er að stofnun, sem ætlað er að tryggja nemendum og kennurum sem best og fullkomnust náms- og kennslugögn, hlýtur að verða á vegum ríkisins, eigi hún að veita öllum grunnskólum viðhlítandi þjónustu á starfssviði sínu. Er hér raunar um að ræða eðlilegt framhald þeirrar stefnu til aðstöðujöfnunar á þessu sviði sem löggjafarvaldið hefur markað frá og með árinu 1936, er fyrst voru sett lög um Ríkisútgáfu námsbóka.“

Athugasemdin hér að ofan lýsir því viðhorfi sem liggur stofnuninni til grundvallar, að aðeins ríkisvaldið geti séð grunnskólum fyrir þeim námsgögnum sem þeir þarfnast og jafnframt tryggt jafnrétti til náms. Með lögunum frá árinu 1979 má segja að komið hafi verið á því fyrirkomulagi, sem enn er við lýði í meginráttum, að öll framleiðsla, útgáfa og dreifing á námsgögnum til skóla væri á einni hendi. Námsgagnastofnun varð að sjálfstæðri stofnun, sem heyrði undir menntamálaráðuneytið, með eigin stjórn og fékk fé til starfseminnar á fjárlögum. Skólarnir sendu stofnuninni greinargerð um fjölda barna og þörf fyrir bækur og stofnunin úthlutaði skólunum bókum í samræmi við það. Skólunum var heimilt að nota önnur námsgögn, ef þau höfðu hlotið viðurkenningu menntamálaráðuneytisins og voru í samræmi við námskrá og gildandi reglugerðir þar að lútandi. Aftur á móti var stofnuninni ekki skylt að sjá skólum fyrir öðrum námsgögnum, né var ríkinu skylt að bera straum af kostnaði við þau.

Þeim beinu afskiptum sem menntamálaráðuneytið hafði af námsgagnaútgáfu lauk þó ekki formlega fyrir en árið 1984 þegar ákveðið var að flytja námsefnisgerð fyrir grunnskóla frá ráðuneytinu til Námsgagnastofnunar. Gerður var samstarfssamningur milli Námsgagnastofnunar, skólaþróunardeildar menntamálaráðuneytisins, fræðsluskrifstofa og Kennaraháskóla Íslands. Eftir 1984 hefur menntamálaráðuneytið haft sáralítill afskipti af námsbókaútgáfu og ekki markað stofnuninni neina sérstaka stefnu í útgáfu námsbóka, né heldur haft neitt kerfisbundið eftirlit með útgáfunni. Þau nánú tengsl sem voru milli skólaþróunar, námskrárgerðar og námsgagnagerðar rofnuðu.

Grunnskólalög 1995 og námskrá 1999.

Með grunnskólalögum, nr. 66/1995, var kveðið á um að rekstur grunnskóla skyldi vera á ábyrgð sveitarfélaga, en verksvið ríkisins takmarkað. Yfirstjórn menntamála yrði áfram í höndum ráðherra og menntamálaráðuneytið bæri ábyrgð á stefnumótun, mati, þróunarstarfi og eftirliti og hefði úrskurðarvald í ákveðnum málum. Sveitarfélög urðu hins vegar sjálfstæðir rekstaraðilar grunnskólans og skyldu sjá um framkvæmd skólahalds og skólastarfs innan ramma gildandi laga, reglugerða og aðalnámskrár. Fræðsluskrifstofur voru lagðar niður og þess í stað voru stofnaðar um 30 skólamálastofur á vegum sveitarfélaga. Ákveðið var að námsgagnaútgáfan yrði áfram á ábyrgð ríkisins.

Árið 1999 gaf ráðuneytið út nýja aðalnámskrá fyrir grunn- og framhaldsskólastigið. Í ljósi þess að grunnskólinn hafði verið fluttur til sveitarfélaga fékk námskráin nýja þýðingu. Samkvæmt lögnum var aðalnámskrá eins konar rammi um skólastarfið en einstakir skólar skyldu setja sér skólanámskrár og marka sérstöðu sína í samræmi við aðstæður á hverjum stað. Þá var í lögnum kveðið á um að skólar kæmu sér upp sjálfsmatskerfi byggðu á viðmiðum í skólnámskrá. Aðalnámskrá gegnir þannig því hlutverki að vera tæki sem skólar geta notað til að setja eigin skólastarfi gæðastefnu og sem ráðuneytið getur notað til að hafa eftirlit með því að skólar uppfylli þau markmið sem námskráin setur þeim.

Með námskránni 1999 var því búið í hagginn fyrir þær breytingar sem hafa orðið á skipulagi skólastarfs. Hér er átt við þróun í átt til dreifstýringar og aukinnar þátttöku foreldra í stjórnun skóla, sveigjanleika í stjórnkerfinu og aukins sjálfstæðis skóla til að móta eigin skólastefnu, einstaklingsmiðaðra starfshátta sem virkjar ólíka hæfileika og áhugasvið nemenda, aukinnar alþjóðavæðingar skólakerfisins og aðlögun að fjölmenningarlegu samfélagi. Þessi þróun á sér ekki aðeins stað hér á landi heldur víðast hvar í þeim löndum sem við berum okkur saman við.

Af þessu yfirliti um þróun námskrárgerðar má draga þá ályktun að það skipulag sem er á námsgagnaútgáfu í dag sé ekki í samræmi við þróun sem hefur verið í skólastarfi og skólakerfinu hér á landi eins og annars staðar í vestrænum löndum, í átt til dreifstýringar, sveigjanleika og fjölbreytni. Í þessu sambandi má benda á að hvergi annars staðar á Norðurlöndunum er svipaður háttur hafður á, að ríkið stýri framleiðslu og dreifingu námsgagna í gegnum miðstýrða stofnun. Þó eru þar sömu meginmarkmið höfð í heiðri um jafnrétti til náms og aðgang skólanemenda að ókeypis námsgögnum.

Endurskoðun á starfsemi Námsgagnastofnunar.

Frá árinu 1989 hafa nokkrar nefndir haft fyrirkomulag námsgagnagerðar og hlutverk Námsgagnastofnunar til skoðunar. Árið 1989 var gefin út skýrsla um stöðu Námsgagnastofnunar og framtíðarþróun. Í kjölfarið voru samþykkt ný lög um Námsgagnastofnun, nr. 23/1990. Litlar breytingar voru gerðar á lögnum frá 1980 aðrar en þær að fjölgað var í stjórn

og skipulag stofnunarinnar nánar tilgreint, þar sem kveðið var skýrar á um skyldur stofnunarinnar við þróun námsgagna og rannsóknnum á gerð þeirra og notkun.

Árið 1992 var ráðgjafafyrirtæki fengið til að gera úttekt á fyrirkomulagi námsefnisgerðar fyrir grunnskóla. Helsta tillaga ráðgjafanna var að Námsgagnastofnun yrði lögð niður og starfsemi hennar komið á aðrar ríkistofnanir. Þess í stað yrði stofnuð þróunarstofnun námsgagna, sem yrði rekin af Kennaraháskóla Íslands sem sæi um faglegt mat á forgangsroðun námsgagna og samninga við höfunda. Tillögum nefndarinnar var ekki fylgt eftir.

Á árinu 1996 var framkvæmdanefnd um einkavæðingu á vegum ríkistjórnarinnar fengin til að kanna breytingar á rekstrarformi Námsgagnastofnunar. Árið 1998 var skipuð nefnd til að skila tillögum byggðum á könnun framkvæmdanefndarinnar. Í kjölfarið var Skólavörubúðin seld. Árið 2001 var skipaður vinnuhópur til að fjalla um hugsanlegar breytingar á skipulagi og starfsháttum við útgáfu námsgagna og gera tillögur um breytingar. Sú nefnd kom sér ekki saman um tillögur og voru niðurstöður hennar ekki birtar.

Könnun á námsefnisgerð og viðhorfum kennara.

Svo sem fyrr greinir gekkst starfshópurinn sem skipaður var af ráðherra í júní 2005 fyrir sérstakri könnun á stöðu námsefnisgerðar á Íslandi og fól ráðgjafafyrirtæki að afla fyrrgreindra upplýsinga, auk þess að kanna viðhorf kennara, skólastjórnenda og bókaútfendna til námsefnisútgáfu. Meðal þeirra atriða sem könnunin náði til voru framboð námsefnis, notkun stafræns námsefnis, kostnaður sveitarfélaga vegna námsefnisgerðar og viðhorf útfendna.

Könnunin var þrískipt, þ.e. spurt var um mat á núverandi stöðu, úrbætur og stafrænt námsefni. Fram kom í könnuninni að 90% þeirra sem svöruðu nota efni frá Námsgagnastofnun og 70% eru ánægðir með það efni.

Í niðurstöðum könnunarinnar kemur fram að kennarar í öllum námsgreinum telja þörf á endurbótum á núverandi framboði námsefnis og auknu framboði nýs efnis. Sá hópur sem er síst ánægður með framboð á námsefni eru kennarar í verk-, tækni- og listgreinum. Könnunin leiðir í ljós að kennara leita fanga víða annars staðar en hjá Námsgagnastofnun til að mæta þörf á nýju og endurbættu efni því 80% kennara nota efni sem þeir hafa útbúið sjálfir og 52% nota efni frá öðrum kennurum. Þá vekur athygli að 45% kennara nota efni frá öðrum innlendum útfefendum en Námsgagnastofnun og 25% nota efni frá erlendum útfefendum. Af könnuninni má ráða að helstu skýringarnar á því af hverju kennarar leita á önnur mið er sú að þeir telja þörf á endurbótum á núverandi námsgögnum og þeim þykir skorta fjölbreytni í efnisvali. Í könnuninni kom í ljós að 94% kennara töldu mjög eða frekar mikilvægt að framboð og val á námsefni verði aukið, og 81% töldu mjög eða frekar mikilvægt að endurnýja námsefni. Mikilvægasta ástæðan sem kennarar gefa fyrir því að bæta við námsgögnum er fyrst og fremst sú að valmöguleika skortir, en 74% kennara tilgreina þá ástæðu, 23% telja að markmið aðalnámskrár náist ekki með núverandi námsefni, 20% segjast vera óánægðir með námsefnið og 16% tilgreina óánægju nemenda með námsefni. Aðeins 3,5% telja enga þörf á að bæta við námsgögnum. Það sjónarmið kennara að markmið námskrár náist ekki með núverandi námsefni Námsgagnastofnunar kemur einnig fram í svörum við annarri spurningu, þar sem kennarar voru spurðir út í að hve miklu leyti núverandi námsefni uppfyllir markmið námskrár. Svörin leiða í ljós að 32% telja að námsefni uppfylli markmið námskrár að nokkru eða litlu leyti, 53% að töluverðu leyti, en aðeins 10% að öllu eða nær öllu leyti.

Þegar kennarar voru spurðir hvernig þeir mættu þörfinni fyrir aukið námsefni sögðust 79% þeirra leita á vefinn eftir námsefni, 66% semja efnið sjálfir sem upp á vantar, 62%

ljósrita upp úr bókum, 61% ljósrita upp úr eldra efni, en aðeins 1,5% segjast ekki sjá neinn skort á námsefni.

Mikil sókn kennara í námsefni á netinu vekur athygli. Könnunin sýnir almenna og útbreidda notkun á stafrænu námsefni meðal kennara, þar sem 86% þeirra hafa notað námsgögn á tölvutæku formi til útrentunar, 68% hafa notað gagnvirkir efni á vef eða disk í kennslustund, 63% hafa notað námsleiki á tölvum í kennslu og 58% hafa notað námsvefi í kennslu. Þegar kennarar voru spurðir út í hvers konar námsgögn þeir vildu helst sjá bætt við þá nefndu flestir, eða 66%, prentað ítarefni, en efni á tölvutæku formi (stafræn námsgögn) kom næst, þar sem 59% kennara fannst þörf á að bæta við slíku efni.

Með aukinni tölvunotkun hefur notkun stafræns námsefnis og rafrænna gagna aukist til muna, sem hefur leitt til þess að námsgögnum er í auknum mæli dreift rafrænt um netið, t.d. í formi PDF-skjala. Þess vegna var ráðgjafarfyrirtækinu einnig falið að reyna að meta kostnað sveitarfélaga vegna námsefnisgerðar. Hér er einkum átt við prent- og ljósritunar-kostnað. Þótt ekki hafi verið litið á aðra hugsanlega kostnaðarliði í bókhaldi skólanna þá var þessi kostnaður metinn að lágmarki 1.600 kr. á hvern nemanda. Ef litið er til fjölda nemenda þá þýðir þetta að kostnaður sveitarfélaga er ekki minni en 70 millj. kr.

Ráðgjafarfyrirtækið leitaði einnig til útgefenda til að leita álits hvort einkaaðilar væru í stakk búinir til að standa að útgáfu námsefnis fyrir grunnskóla. Allir þeir útgefendur sem rætt var við voru tilbúnir til að taka þátt í námsbókamarkaði fyrir grunnskóla, enda standa þeir flestir nú þegar að útgáfu námsbóka fyrir framhaldsskólastigið, auk þess sem útgáfa fyrir efsta bekk grunnskóla hefur verið opinn fyrir einkaaðila. Með breytttri námsskipan á framhaldsskólastigi og áherslu á samfellu náms milli skólastiga opnast möguleikar á að nýta efni sem þróað hefur verið fyrir framhaldsskólastigið fyrir efstu bekk grunnskóla, sem Námsgagnastofnun þyrfti að öðrum kosti að framleiða frá grunni. Bókaútgefendur telja að opnun markaðar fyrir námsgögn á grunnskólastigi, þó ekki væri nema að hluta til, mundi gera þeim kleift að byggja upp starfsemina og dýpka sérþekkingu. Þeir benda á að í raun starfi fáir beint við námsefnisgerð hjá Námsgagnastofnun og prentun efnis sé boðin út, svipað því sem gerist almennt hjá bókaútgefendum.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að markmið frumvarpsins verði að tryggja framboð og fjölbreytileika námsgagna í samræmi við þarfir nemenda og skóla. Er þetta í samræmi við þá hugsun frumvarpsins að losað verði um miðstýringu í framleiðslu námsefnis og skólum og kennurum verði gefið færi á að velja í auknum mæli hvaða námsgögn þeir ákveða að nota í starfi sínu. Þá er lagt til að kveðið verði á um ábyrgð og stuðning ríkisins við þróun, gerð og útgáfu námsgagna fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla og um öflun námsgagna fyrir grunnskóla.

Um 2. gr.

Í frumvarpinu er lagt til að ábyrgð og stuðningur ríkisins skv. 1. gr. byggist á eins konar þriggja stöða fyrirkomulagi sem í fyrsta lagi taki til rekstrar Námsgagnastofnunar, sem leggi grunnskólum til námsgögn, sbr. II. kafli laganna. Í öðru lagi feli stuðningur ríkisins í sér fjárframlög til námsgagnasjóðs, sem úthluti fé til grunnskóla til kaupa á námsgögnum, sbr. III. kafli laganna. Í þriðja lagi feli stuðningur ríkisins í sér fjárframlög til þróunarsjóðs námsgagna, sem styrki nýsköpun, þróun, gerð og útgáfu námsgagna fyrir leik-, grunn-, og framhaldsskóla, sbr. IV. kafli laganna.

Um 3. gr.

Í greininni er gerð grein fyrir hlutverki Námsgagnastofnunar, en miðað er við að starfsemi hennar haldist því sem næst óbreytt, sbr. þó 5. gr. sem gerir ráð fyrir breytingu á hlutverki námsgagnastjórnar. Lagt er til í 1. mgr. að stofnunin sjái áfram um að leggja grunnskólum til námsgögn í samræmi við meginmarkmið náms og kennslu á grunnskólastigi samkvæmt grunnskólalögum og aðalnámskrá. Þá er lagt til að stofnunin beri áfram ábyrgð á gerð, útgáfu, framleiðslu og dreifingu á námsgögnum sem stofnunin framleiðir til greindra nota. Þá er lagt til í 2. mgr. að stofnunin hafi áfram með höndum þróun námsgagna og hafi frumkvæði að könnunum og rannsóknum á gerð þeirra og notkun. Þá er gert ráð fyrir að stofnunin annist áfram kynningar- og fræðslustarfsemi fyrir skóla um námsgögn. Lagt er til í 3. mgr. að stofnunin skuli hafa samráð við kennara og skóla og skuli fylgjast með þróun og nýsköpun í námsgagnagerð fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla. Þá er tekið fram í 4. mgr. að réttur hvers skóla til afhendingar námsgagna sem Námsgagnastofnun framleiðir ráðist af nemendafjölda, en jafnframt er kveðið á um að stofnuninni sé heimilt að ívilna fámennum skólum. Við úthlutun námsgagna til skóla hefur Námsgagnastofnun hingað til farið eftir fjölda nemenda í hverjum skóla og stærð skólanna, en rétt þykir að lögfesta nú þau viðmið sem viðgengist hafa í framkvæmd. Í þessu felst að stofnuninni er heimilt að ívilna smærri skólum þar sem þeir eru mun óhagstæðari rekstrareiningar. Lagt er til í 5. mgr. að stofnuninni verði áfram heimilt að hafa þau námsgögn sem stofnunin framleiðir til sölu á almennum markaði, en gert er ráð fyrir að við verðlagningu námsgagna skuli m.a. tekið tillit til framleiðslukostnaðar að teknu tilliti til hóflegar arðsemiskröfu. Með framleiðslukostnaði er m.a. átt við höfundalaun, 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 skv. 1.–4. mgr. Breyting þessi um fjárhagslegan aðskilnað hjá stofnuninni er lögð til, m.a. í kjölfar úrskurðar Samkeppniseftirlitsins í ákvörðun nr. 40/2006 frá 19. október sl., þar sem fjallað var um samkeppnishætti Námsgagnastofnunar við útgáfu og sölu kennsluefnis fyrir grunnskólanema. Fram kemur í ákvörðunarorði úrskurðarins að með vísan til 14. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005, sbr. b-lið 16. gr. laganna, mæli Samkeppniseftirlitið fyrir um fjárhagslegan aðskilnað hjá Námsgagnastofnun. Er stofnuninni gert skylt að skilja að fjárhag sinn annars vegar á milli þeirrar starfsemi sem felst í að selja útgefið efni stofnunarinnar á almennan markað í samkeppni við einkaaðila og hins vegar þeirrar starfsemi sem tengist því lögbundna hlutverki stofnunarinnar að sjá grunnskólum landsins fyrir náms- og kennslugögnum. 6. mgr. þarfnast ekki skýringa.

Um 4. gr.

Greinin kveður á um að menntamálaráðherra skipi forstöðumann stofnunarinnar til fimm ára í senn. Lagt er til að forstöðumaður skuli hafa háskólamenntun og þekkingu á verksviði stofnunarinnar. Lagt er til að forstöðumaður annist daglega stjórn stofnunarinnar og beri ábyrgð á fjárreiðum hennar. Er þetta í samræmi við ákvæði laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og laga um fjárreiður ríkisins.

Um 5. gr.

Samkvæmt 3. gr. núgildandi laga um Námsgagnastofnun ber námsgagnastjórn ábyrgð á starfsemi og fjárreiðum stofnunarinnar. Sú framsetning þykir óæskileg, m.a. í ljósi álits nefndar á vegum fjármálaráðuneytisins um ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna, sem gefið var út í október árið 2000. Þar kom fram að stjórnsýsluleg staða, hlutverk

stjórna og staða forstöðumanna væri oft óskýr og af því leiddi að óljóst væri hver bæri ábyrgð á rekstri viðkomandi stofnunar. Nefndin lagði til að stjórnun ríkisstofnana yrði fækkað og þær aðeins nýttar þar sem sérstök ástæða væri til að gera stjórn stofnunar sjálfstæðari en almennar reglur ríkisrekstrar gæfu færi á. Jafnframt var lagt til að sérstakar stofnanir, þ.e. stofnanir sem stofnaðar væru með lögum og sinntu sérstökum verkefnum sem þeim væru falin með lögum og tækju ákvarðanir í eigin nafni, hefðu ekki eiginlegar stjórnir og yrðu því stjórnir þeirra annaðhvort lagðar niður eða þeim breytt í ráðgefandi stjórnir. Með hliðsjón af þessu er því lagt til í 1. mgr. 5. gr. að menntamálaráðherra skipi fimm einstaklinga í stjórn Námsgagnastofnunar til fjögurra ára í senn. Lagt er til að tveir stjórnarmenn skuli tilnefndir af Kennarasambandi Íslands, einn af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og einn af landssamtökum foreldra grunnskólabarna samkvæmt nánari ákvörðun menntamálaráðherra. Þá er lagt til að menntamálaráðherra skipi einn stjórnarmann án tilnefningar og skuli hann vera formaður, en lagt er til að varaformaður skuli skipaður úr hópi tilnefndra aðalmanna. Lagt er til að varamenn verði skipaðir með sama hætti. Þau landssamtök foreldra sem helst kæmu til greina í dag eru samtökin Heimili og skóli. Hins vegar þykir ekki rétt að lögbinda nánar tilgreindan aðila á því sviði og því er lagt til að ákvörðun um fulltrúa landssamtaka foreldra verði háð ákvörðun menntamálaráðherra hverju sinni.

Þá er lagt til í 2. mgr. að stjórnin marki stofnuninni stefnu í samráði við forstöðumann, staðfesti að árlegar starfs- og fjárhagsáætlanir séu í samræmi við markaða stefnu, veiti forstöðumanni ráðgjöf og fylgist með starfsemi stofnunarinnar. Að öðru leyti vísast til athugasemda við 4. gr. um ábyrgð forstöðumanns á fjárreiðum stofnunarinnar.

Um 6. gr.

Lagt er til að settur verði á stofn sérstakur námsgagnasjóður, sem gert er ráð fyrir að hljóti fjárveitingu á fjárlögum ár hvert. Samkvæmt 1. mgr. verður hlutverk sjóðsins að leggja grunnskólum til fé til námsgagnakaupa í því augnamiði að tryggja val þeirra um námsgögn. Markmiðið með sjóðnum er að skólarnir hafi færi á að kaupa námsgögn sem aðrir en Námsgagnastofnun hafa á boðstólum, en jafnframt er ekki loku fyrir það skotið að þeir nýti hlutdeild sína í námsgagnasjóði til aukinna kaupa á námsgögnum af Námsgagnastofnun. Lagt er til í 2. mgr. að menntamálaráðherra skipi námsgagnasjóði þriggja manna stjórn til fjögurra ára í senn. Lagt er til að einn stjórnarmaður skuli tilnefndur af Kennarasambandi Íslands og einn af Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Þá er lagt til að menntamálaráðherra skipi einn stjórnarmann án tilnefningar og skuli hann vera formaður, en lagt er til að varaformaður skuli skipaður úr hópi tilnefndra aðalmanna. Þar sem um stjórnarsýslunefnd er að ræða er lagt til að varamenn skuli skipaðir með sama hætti. Þá er gert ráð fyrir því í 3. mgr. að stjórn námsgagnasjóðs ákveði skiptingu fjármuna milli grunnskóla til námsgagnakaupa. Lagt er til að lögbindið verði í ákvæðinu að hlutdeild hvers skóla ráðist af nemendafjölda, en að heimilt verði að ívilna fámennum skólum. Ákvæðið er í samræmi við 3. gr. frumvarpsins um samþærilega heimild til handa Námsgagnastofnun og í því felst að heimilt sé að ívilna smærri skólum þar sem þeir eru mun óhagstæðari rekstrareiningar. Þá er lagt til að menntamálaráðherra setji sjóðnum úthlutunarreglur. Gert er ráð fyrir að í þeim yrði m.a. kveðið á um skilyrði fyrir ráðstöfun fjárveitinga úr sjóðnum, þ.e. að slík ráðstöfun yrði einskorðuð við kaup á námsgögnum sem teljast uppfylla réttmætar gæðakröfur og samrýmast markmiðum aðalnámskrár. Þá er lagt til að sjóðstjórn hafi eftirlit með að farið sé að úthlutunarreglum. Lagt er til í 4. mgr. að ákvarðanir sjóðsstjórnar um úthlutanir verði endanlegar og þeim verði ekki skotið til æðra stjórnvalds. Í því felst að þessar ákvarðanir eru ekki kærarlegar til

menntamálaráðherra. Að lokum er í 5. mgr. lagt til að það verði hlutverk menntamálaráðuneytis að annast umsýslu sjóðsins og bera ábyrgð á henni. Lagt er til að umsýslukostnaður ráðuneytisins skuli greiddur af ráðstöfunarfé sjóðsins, og gert er ráð fyrir að hann muni verða um 2% af því ráðstöfunarfé.

Um 7. gr.

Í greinini er kveðið á um að settur verði á stofn sérstakur þróunarsjóður námsgagna og er honum ætlað að styðja við nýsköpun, þróun, gerð og útgáfu námsefnis á leik-, grunn- og framhaldsskólastigum. Í samræmi við það er hlutverki þróunarsjóðsins lýst í 1. mgr. Gert er ráð fyrir að framlag til sjóðsins verði ákveðið á fjárlögum ár hvert. Lagt er til í 2. mgr. að menntamálaráðherra skipi þróunarsjóði námsgagna fimm manna stjórn til fjögurra ára í senn. Lagt er til að tveir stjórnarmenn verði tilnefndir af Kennarasambandi Íslands, einn af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og einn án tilnefningar úr hópi skólameistara framhaldsskóla. Þá er lagt til að menntamálaráðherra skipi einn stjórnarmann án tilnefningar og skuli hann vera formaður en lagt er til að varaformaður verði skipaður úr hópi tilnefndra aðalmanna. Lagt er til að varamenn skuli skipaðir með sama hætti. Gert er ráð fyrir því í 3. mgr. að stjórn þróunarsjóðs námsgagna ákveði skiptingu á fjárveitingu sjóðsins og beri ábyrgð á umsýslu hans. Jafnframt er lagt til að sjóðnum verði heimilt að fá aðstoð sérfræðinga við mat á umsóknum. Þá er lagt til í 4. mgr. að menntamálaráðherra setji þróunarsjóði námsgagna reglugerð, þar sem m.a. verði kveðið á um skipulag sjóðsins og reglur um úthlutun. Lagt er til að þeir sem fá fé úr þróunarsjóði skuli gera grein fyrir framvindu verkefna og ráðstöfun fjár samkvæmt nánari fyrirmælum í úthlutunarreglum. Verði misbrestur á, eða séu önnur skilyrði fyrir styrkveitingu ekki uppfyllt, er stjórninni heimilt að stöðva greiðslur eða eftir atvikum fara fram á endurgreiðslu styrksins. Gert er ráð fyrir í 5. mgr. að stjórn sjóðsins skuli hafa samráð við kennara og skóla og fylgjast með þróun og nýsköpun í námsgagnagerð fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla. Að lokum er í 6. mgr. kveðið á um að ákvarðanir sjóðsstjórnar um úthlutanir séu endanlegar og verði ekki skotið til æðra stjórnvalds. Í því felst að þessar ákvarðanir eru ekki kærnanlegar til menntamálaráðherra.

Um 8. gr.

Með frumvarpinu er lagt til að stuðlað verði að þróun og nýsköpun í námsgagnagerð og að fleiri komi að námsgagnagerð en gera það nú. Þá er það jafnframt ætlunin með frumvarpinu að veita þeim aðilum stuðning sem búa til og þróa námsgögn. Samfara þessari breytingu þykir rétt að hægt verði að leggja sérstakt mat á gæði námsgagna þyki ástæða til. Því gerir greinin ráð fyrir að leiki vafi á að námsgögn uppfylli réttmætar gæðakröfur eða samrýmist markmiðum aðalnámskrár, sé heimilt að óska eftir því að menntamálaráðuneytið meti hvort viðkomandi námsgögn séu hæf til notkunar í kennslu.

Um 9. og 10. gr.

Greinarnar þarfnast ekki skýringa.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Hér er kveðið á um að verði frumvarp þetta að lögum muni það ekki fela í sér breytingar á stöðu og réttindum starfsmanna Námsgagnastofnunar. Þykir rétt að hafa slíkt ákvæði hér þannig að enginn vafi sé um þessa réttarstöðu.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um námsgögn.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um breytingar á því með hvaða hætti ríkisvaldið leggur grunnskólum í landinu til námsgögn og styður við þróun og gerð námsefnis á leik-, grunn- og framhaldsskólastigum. Í almennum athugasemdum með frumvarpinu kemur fram, að til viðbótar því að tryggja áfram stöðugt framboð vandaðs námsefnis fyrir grunnskóla sem gefið er út af Námsgagnastofnun sé markmið breytinganna m.a. að auka fjölbreytni og framboð námsgagna, draga úr miðstýringu í framleiðslu námsgagna, auka sveigjanleika einstakra kennara og skóla við útfærslu á námskrám og stuðla að þróun og nýsköpun í námsgagnagerð. Í þessu skyni verða settir á stofn tveir sjóðir, námsgagnasjóður og þróunarsjóður námsgagna. Starfsemi Námsgagnastofnunar helst hins vegar því sem næst óbreytt. Hlutverk námsgagnasjóðs verður að leggja grunnskólum fé til námsgagnakaupa í því augnamiði að tryggja val þeirra á námsgögnum, en hlutverk þróunarsjóðs námsgagna verður að stuðla að nýsköpun, þróun, gerð og útgáfu í námsgagnagerð. Í 8. gr. frumvarpsins er kveðið á um að leiki vafi á að námsgögn uppfylli réttmætar gæðakröfur eða samrýmist markmiðum aðalnámskrár sé heimilt að óska eftir því að menntamálaráðuneytið meti hvort viðkomandi námsgögn séu hæf til notkunar í kennslu. Sambærilegt ákvæði er í 5. mgr. 33. gr. laga um grunnskóla, nr. 66/1995.

Ekki er gert ráð fyrir breytingum á kostnaði Námsgagnastofnunar verði frumvarpið að lögum, en stofnunin hefur 372,4 m.kr. fjárveitingu á fjárlögum 2007. Á fjárlögum 2007 er 126,1 m.kr. fjárveiting á viðfangsefni 02-319-1.18 Námsefnisgerð, sem menntamálaráðuneytið hækkaði um 100 m.kr. frá fjárlögum 2006, og áformar menntamálaráðuneytið að verja þeirri fjárveitingu til hinna nýju sjóða.

Ekki er gert ráð fyrir frekari fjárveitingum í málaflökkinn á fjárlögum eða í langtímaáætlun fjárlaga. Samkvæmt framansögðu er ekki gert ráð fyrir að frumvarpið leiði til útgjalda fyrir ríkissjóð umfram það sem gert er ráð fyrir á fjárlögum 2007.