



ÁFORM UM LAGASETNINGU

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

Málsheiti og nr.	149. löggjafarþing – frumvarp um breytingu á lögum um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnaenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla nr. 87/2008 MMR18070140
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Mennta og menningarmálaráðuneyti
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	29. nóvember 2018

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Með setningu laga um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnaenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla nr. 87/2008 voru ríkari kröfur gerðar til menntunar kennara með það að leiðarljósi að skapa nemendum sem bestu mögulegu skilyrði til uppeldis og náms. Markmiðið var einnig að auka samfellu milli skólastiga, færa þau nær hvert öðru og stuðla að því að strax í leikskóla hæfist undirbúningur að samfellu í skólastarfi þar sem eitt skólastig tæki við af öðru. Í greinargerð með frumvarpi laganna 2008 kemur fram sú fyrirætlan að gildissvið leyfisbréfa leik-, grunn- og framhaldsskólakennara verði útvíkkuð til aðliggjandi skólastiga þannig að viðkomandi kennari hafi einnig heimild til að kenna ákveðnum árgöngum eða á sérsviði sínu. Tilgangurinn var að þannig yrði stuðlað að ákveðnum sveigjanleika milli skólastiga. Markmiðum um sveigjanleika og samfellu milli skólastiga hefur ekki verið náð. Kennarar sem valið hafa að starfa á aðliggjandi skólastigi á grundvelli sérstakrar heimildar annað en leyfisbréf þeirra tilgreinir, hafa verið ráðnir til kennslu sem leiðbeinendur og starf þeirra auglýst árlega. Hefur þetta m.a. haft í för með sér að heimild þeirra til að kenna á aðliggjandi skólastigum hefur ekki verið viðurkennd við ráðningar sem leitt hefur til þess að þeir búa við ófullnægjandi starfsöryggi. Mennta- og menningarmálaráðuneyti hafa borist upplýsingar um að hæfir og reynslumiklir kennarar hafi kosið að láta af störfum sem leiðbeinendur því ekki sé unnt að greiða þeim laun í samræmi við stöðu þeirra, auk þess sem starfsöryggi þeirra sé óviðunandi. Brýnt er að bregðast við ofangreindum vanda og ágalla á lögunum, standa vörð um réttindi og starfsöryggi kennara, auka flæði milli skólastiga, fjölga tækifærum til starfsþróunar kennara og fjölbreytileika í menntakerfinu.

Með breytingu á lögum nr. 87/2008 er ætlunin að gefið verði út eitt leyfisbréf til kennslu sem staðfesting á hæfni sem leik-, grunn- og framhaldsskólakennarar þurfa að búa yfir. Gert er ráð fyrir að breytingarnar leiði til aukins sveigjanleika og flæðis kennara milli skólastiga, hvatningu til starfsþróunar, gæði menntunar og fjölbreytileiki verði meiri, auk þess sem stuðlað verði að bættu starfsöryggi kennara. Í breytingunum felst einnig viðurkenning á hæfni og störfum kennara og faglegu

sjálfstæði þeirra. Enn fremur eru taldar líkur á að þær leiði til þróunar á öllum skólastigum og aukinnar nýliðunar kennara.

Með endurskoðun laganna verður enn fremur mælt fyrir um heimild ráðherra til að fela þar til bæru stjórnvaldi afgreiðslu og útgáfu leyfisbréfa.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Með breytingu á lögnum er áformað að bæta úr framangreindum ágalla, gæta að réttindum og starfsöryggi kennara, auka flæði milli skólastiga, fjölga tækifærum til starfsþróunar og auka fjölbreytileika og gæði í menntakerfinu.

Samkeppnishæfni þjóða má að hluta rekja til menntunarstigs. Kennarar eru lykilstarfsmenn menntakerfisins, það eru þeir sem leiða breytingar til umbóta og auka gæði í skólastarfi. Fjölgun á hæfum kennurum styrkir þannig samkeppnishæfni landsins. Brýnt er að hér á landi verði stór hópur kennara sem búi yfir hæfni til að takast á við framtíðaráskoranir sem blasa við næstu árin og áratugi. Íslenskt menntakerfi þarf að búa nemendur þessa lands undir líf og störf í síbreytilegu samfélagi og skapa þeim jöfn tækifæri til menntunar. Hæfir kennarar á öllum skólastigum eru forsenda þess að sú framtíðarsýn verði að veruleika.

Einnig er gert ráð fyrir að lagabreytingarnar heimili ráðherra að fela þar til bæru stjórnvaldi afgreiðslu og útgáfu leyfisbréfa.

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

Gildandi lög hafa ekki stuðlað að æskilegu flæði kennara á milli skólastiga, sem áform voru um með gildandi lögum. Jafnframt er mikilvægt að lögin hvetji til þróunar menntakerfisins þannig að það geti tekist á við framtíðaráskoranir og búið nemendur undir líf og störf í síbreytilegu samfélagi.

Þá er ekki kveðið á um það í gildandi lögum að þar til bæru stjórnvaldi verði heimilt að annast útgáfu leyfisbréfa.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar er boðuð stórsókn í menntamálum þar sem lögð er rík áhersla á að efla menntun í landinu með hagsmuni nemenda og þjóðarinnar allrar að leiðarljósi. Fram kemur að mikilvægt er að stuðla að viðurkenningu á störfum kennara, efla faglegt sjálfstæði þeirra og leggja áherslu á skólaþróun á öllum skólastigum. Lögð er áhersla á að bregðast við kennaraskorti í samstarfi ríkis, sveitarfélaga og stéttarfélaga og er nú unnið að aðgerðaáætlun um nýliðun kennara til framtíðar, í samráði við hagsmunaaðila. Markmið fyrir málefnasvið 21 (Háskólastig) felst í að auka nýliðun kennara í leik-, grunn- og framhaldsskólum með aðgerð sem snýr að endurskoðun á lögum um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla nr. 87/2008 og eru þær breytingar sem hér eru kynntar liður í því. Þá styðja þessar breytingar einnig við markmið fyrir málefnasvið 22 (Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og menningarmálaráðuneytis) um að auka gæði menntunar á leik- og grunnskólastigi og markmið fyrir málefnasvið 20 (Framhaldsskólar) um að aðgangur nemenda að gæðanámi sé greiður og að nám sé skipulagt með þeim hætti að nemendur geti stundað það því sem næst óháð búsetu.

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

Í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda er ætlunin að auka gæði menntunar á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi. Gefið verði út eitt leyfisbréf til kennslu sem staðfesting á hæfni sem leik-, grunn- og framhaldsskólakennarar þurfa að búa yfir. Gert er ráð fyrir að breytingarnar leiði til aukins sveigjanleika og flæðis kennara milli skólastiga, hvatningu til starfsþróunar, gæði menntunar og

fjölbreytileiki verði meiri, auk þess sem stuðlað verði að bættu starfsöryggi kennara. Í breytingunum felst einnig viðurkenning á hæfni og störfum kennara og faglegu sjálfstæði þeirra. Enn fremur eru taldar líkur á að þær leiði til þróunar á öllum skólastigum og aukinnar nýliðunar kennara.

C. Leiðir

1. **Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?** Ef ekkert er aðhafst verður réttarástandið óbreytt og flæði kennara milli skólastiga ekki eins og stefnt var að. Jafnframt verður starfsöryggi kennara óbreytt og líkur á viðvarandi skorti á kennurum.
2. **Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið:** Eftir skoðun og meðferð málsins í mennta- og menningarmálaráðuneyti er niðurstaðan sú að breyta þurfi lögum til að ná því markmiði sem að er stefnt.
3. **Mögulegar leiðir við lagasetningu:** Breytingar á gildandi lögum.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

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

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

Greiða fyrir flæði kennara milli skólastiga með því að lögfesta ákvæði um eitt leyfisbréf sem byggir á skilgreiningu á almennri og sérhæfðri hæfni kennara. Áfram verður leiðsögn í lögum um ráðningu kennara og leiðbeinenda.

Skilgreina í lögum þá hæfni sem kennarar, sem leggja stund á kennslu- og uppeldisstörf í leik-, grunn- og framhaldsskólum, er ætlað að búa yfir og er í samræmi við störf þeirra og ábyrgð. Markmið skilgreindrar hæfni felst meðal annars í því að veita leiðsögn um inntak kennaramenntunar, vera viðmið um skilyrði fyrir leyfisbréfi, vera grunnur að innra og ytra mati á gæðum skólastarfs, veita leiðsögn um starfsþróun og endurmenntun kennara og veita leiðsögn við ráðningu kennara. Gert er ráð fyrir að í lögum verði birt skilgreining á hæfni kennara; annars vegar almennri hæfni og hins vegar hæfni til að gegna tilteknu starfi, staðfest með vísan til sérhæfingar, starfsreynslu, námsferils eða annarrar hæfni.

Mæla fyrir um heimild til að fela þar til bæru stjórnvaldi afgreiðslu og útgáfu leyfisbréfa samkvæmt lögum þessum.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

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

F. Samráð

1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?** Meðal annars Samband íslenskra sveitarfélaga, Kennarasamband Íslands, Skólameistarafélag Íslands, Menntamálastofnun og háskólar sem mennta kennara.
2. **Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?** Nei
3. **Samráð sem þegar hefur farið fram:** Haft hefur verið samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga, Félag leikskólakennara, Félag grunnskólakennara, Félag framhaldsskólakennara, Skólastjórafélag Íslands, Félag stjórnenda í leikskólum, Félag stjórnenda í framhaldsskólum, Félag kennara og stjórnenda í tónlistarskólum, Skólameistarafélag Íslands, Menntamálastofnun, Menntavísindasvið HÍ, Kennaradeild HA og Listkennsludeild LHÍ.
4. **Fyrirhugað samráð:** Áframhaldandi samráð við fyrrgreinda hagsmunaaðila, auk þess sem frumvarpsdrögin verða kynnt í samráðsgátt Stjórnarráðsins.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er
1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal: Frummat liggur fyrir.
H. Næstu skref, innleiðing
1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina? Drög að verkefnisáætlun liggja fyrir. 2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar? Áætlað er að gildistaka verði í áföngum frá 2019-2022. 3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur? Ekki þurfa að vera sérstakar forsendur fyrir hendi svo lagasetning beri árangur. 4. Mælikvarðar á árangur og útkomu: Ekki liggja fyrir mælikvarðar á árangri og útkomu en ráðuneytið mun þróa viðeigandi mælikvarða og fylgjast reglulega með framkvæmd laganna. 5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur? Ekki hefur verið hugað sérstaklega að því en fyrir liggja upplýsingar um að kennarar með leyfisbréf til kennslu í leik- og framhaldsskólum telji starfsöryggi sínu ábótavant við ráðningu í grunnskóla þar sem staða þeirra er auglýst ár hvert vegna þess að þeir hafa ekki leyfisbréf til kennslu í grunnskóla. Þetta á einnig við um starfsöryggi grunnskólakennara sem hafa hug á að starfa í leik- og framhaldsskólum og hafa til þess heimild skv. 21. grein
I. Annað
J. Fylgiskjöl
1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað 2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum