

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um námsgögn.

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund gesti frá mennta- og barnamálaráðuneyti, Félagi framhaldsskólakennara, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Landssamtökunum Þroskahjálpi, Sambandi íslenskra framhaldsskólanema, Félagi íslenskra bókaútgefenda, Rit höfundasambandi Íslands, Hagþenki, Alþýðusambandi Íslands, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins og Samtökum menntatæknifyrirtækja og Boga Ragnarsson.

Nefndinni bárust 12 umsagnir auk minnisblaðs frá mennta- og barnamálaráðuneyti og eru gögnin aðgengileg undir málinu á vef Alþingis.

Með frumvarpinu er mælt fyrir um ný heildarlög um námsgögn. Kveðið er á um stuðning ríkisins við nýsköpun, þróun, gerð, þýðingu og útgáfu námsgagna á hvaða formi sem þau eru fyrir leik-, grunn-, framhalds- og tónlistarskóla. Jafnframt er lagt til að lögfesta markmið um 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.

Umfjöllun nefndarinnar.

Gjaldfrjáls námsgögn.

Með frumvarpinu er lagt til að öllum börnum og ungmennum að 18 ára aldri sem stunda nám í leik-, grunn- og framhaldsskólum standi til boða gjaldfrjáls námsgögn. Frumvarpið byggist á vinnu starfshóps sem tók til starfa í upphafi árs 2024 með það að markmiði að endurskoða lög um námsgögn, nr. 71/2007. Var starfshópnum falið að greina áskoranir og tækifæri vegna fyrirhugaðrar lagasetningar um námsgögn sem ætlað væri að auka aðgengi að fjölbreyttum námsgögnum fyrir öll skólastig. Starfshópurinn stóð m.a. að málþingi um framtíðarfyrirkomulag útgáfu námsgagna í samvinnu við hagsmunaaðila. Eitt af því sem þar kom skýrt fram er að hluti af rétti barna til náms felst í gjaldfrjálsum námsgögnum fram að 18 ára aldri. Núverandi fyrirkomulag byggist á því að ríkissjóður ber kostnað af námsgögnum fyrir grunnskóla en auk útgáfu námsgagna fyrir grunnskóla hafa verið veittir styrkir úr þróunarsjóði námsgagna sem hafa einkum nýst höfundum og útgefendum námsgagna. 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 heldur hafa nemendur sjálfir eða foreldrar þeirra þurft að bera kostnað af þeim.

Almennt fögnuðu umsagnaraðilar þessari breytingu en einkum var bent á að gefinn væri of rúmur tími til að innleiða gjaldfrjáls námsgögn í framhaldsskólum. Í minnisblaði mennta- og barnamálaráðuneytis dags. 2. júní 2025 er bent á að allir framhaldsskólar gefi út sínar eigin skólanámskrár þar sem fjallað er um starfsemi hvers skóla, námsframboð, skólareglur og þjónustu sem nemendum stendur til boða og hafi framhaldsskólar því töluvert sjálfstæði

í starfsháttum sínum. Ráðuneytið telur fyrir séð að frekara samráð þurfi að eiga sér stað auk þess sem innleiðing gjaldfrjálsra námsgagna kunni að leiða til þess að fara þurfi í einhverja aðlögun námsframboðs og námsskipulags.

Meiri hlutinn fagnar því markmiði frumvarpsins að styrkja réttindi allra barna til náms og tryggja enn betur jöfn tækifæri til menntunar. Einkum sé stigið jákvætt skref hvað varðar jafnt aðgengi að framhaldsskólanámi, óháð efnahag, sem styður einnig við svonefnda fræðsluskyldu sem á við um alla nemendur til 18 ára aldurs á grundvelli laga um framhaldsskóla, nr. 92/2008. Nefndin hefur skilning á því að gefa þurfi innleiðingu gjaldfrjálsra námsgagna ákveðinn tíma með tilliti til faglegra þátta hjá skólum og kennurum og telur mikilvægt að innleiðing verði unnin í samvinnu og samráði við helstu haghafa. Meiri hlutinn undirstrikar þó mikilvægi þess að innleiðing gjaldfrjálsra námsgagna í framhaldsskólum verði unnin eins fljótt og unnt er á því tímabili sem er gert ráð fyrir samkvæmt ákvæði til bráðabirgða.

Hugtakið námsgögn.

Í umsögnum um málið voru gerðar athugasemdir við það að hugtakið námsgögn væri ekki skilgreint í frumvarpinu. Þá benda Samtök iðnaðarins og Samtök menntatæknifyrirtækja á að þörf sé á að skýra betur hvað falli undir skilgreininguna námsgögn en óljóst sé hvort eingöngu sé átt við bóklegt efni eða rafræn gögn eða hvort verklegur búnaður sem notast er við í iðn- og tækninámi falli einnig undir gjaldfrjálsan aðgang, svo sem efni og búnaður sem nemendur þurfa til að ljúka námi og öðlast starfsréttindi.

Í minnisblaði mennta- og barnamálaráðuneytis til nefndarinnar dags. 2. júní 2025 er lögð áhersla á að við lagasetningu um námsgögn sé tekið mið af því að hröð þróun sé á formi námsgagna sem notuð eru í leik-, grunn- og framhaldsskólum. Ítarlegar skilgreiningar í lögum eru að mati ráðuneytisins frekar til þess fallnar að draga úr sveigjanleika og möguleika á því að lagaumgjörð nái utan um nýjungar í námsgagnagerð. Þá kemur fram að ekki sé gert ráð fyrir að efniskostnaður í iðn- og tækninámi falli undir frumvarpið. Fyrst verði lögð áhersla á námsgögn nýnema í kjarnagreinum, íslensku, stærðfræði og ensku, sem muni koma öllum framhaldsskólanemum til góða, óháð námsvali. Þá er bent á að frumvarpið feli ekki í sér breytingu á lögum um grunnskóla, nr. 91/2008, sem kveða á um að opinberum aðilum sé ekki skylt að leggja nemendum til gögn til persónulegra nota, svo sem ritföng og pappír, sbr. 1. mgr. 31. gr. laganna.

Meiri hlutinn tekur undir framangreind sjónarmið og væntir þess að tekið verði til nánari skoðunar hvernig skuli afmarka eða skilgreina hugtakið í tengslum við vinnu við reglugerð. Námsgögn sem munu njóta stuðnings sjóða á grundvelli laganna og útgefin námsgögn sem notuð verða í leik-, grunn-, framhalds- og tónlistarskólum, á hvaða formi sem þau eru, skulu vera vönduð, í samræmi við aðalnámskrá og fjölbreyttar þarfir barna og ungmenna. Þá undirstrikar meiri hlutinn jafnframt mikilvægi þess sem fram kom í umsögn frá Landssamtökunum Þroskahjálpi um að huga þurfi að námsefni á öllum skólastigum fyrir fjölbreyttan nemendahóp, þar á meðal nemendur sem þurfa á aðlöguðu námsefni að halda.

Stafræn námsgögn.

Í umsögn frá Alþýðusambandi Íslands kemur fram að það styðji að námsgögn fyrir börn að 18 ára aldri verði gerð gjaldfrjáls en að mikilvægt sé að tryggja að kostnaður verði ekki færður yfir á foreldra í gegnum aðra gjaldtöku, svo sem vegna tækjakaupa, aukagjalda eða skyldukaupa á stoðnámsgögnum. Þetta þurfi einnig að hafa í huga við aðgengi að stafrænum lausnum og nýrri tækni þar sem tryggja þarf að allir nemendur hafi raunverulegt aðgengi að nauðsynlegum búnaði, svo sem tölvum og nettengingu, óháð efnahag og búsetu. Þá er í um-

sögn frá Samtökum iðnaðarins og Samtökum menntatæknifyrirtækja bent á að ekki er fjallað um menntatæknilausnir í frumvarpinu en mikilvægt sé að stuðla að nýsköpun og nýtingu öfl-ugra menntatæknilausna.

Í minnisblaði mennta- og barnamálaráðuneytis dags. 2. júní 2025 kemur fram að hjá Miðstöð menntunar og skólaþjónustu standi yfir vinna við þróun stafræns vettvangs sem sé ætlaður til dreifingar á rafrænu efni stofnunarinnar og annars námsefnis sem notað er í kennslu, útgefna af öðrum en stofnuninni. Nefndin tekur undir mikilvægi þess og vísar hvað það varðar til einnar megináherslu (E.2) í gildandi menntastefnu fyrir árin 2020–2030, um að aðalnámskrá styðji við menntastefnu. Um þá áherslu segir m.a. að aðalnámskrár skuli endurspegla menntastefnu og styðja við hæfni til framtíðar. Áhersla verði á að í boði séu fjölbreytt námsgögn sem taki mið af möguleikum stafrænnar miðlunar og margbreytileika nemenda.

Námsgagnasjóður og þróunarsjóður námsgagna.

Kveðið er á um námsgagnasjóð sem hafi það hlutverk að leggja grunnskólum til fé til námsgagnakaupa í því augnamiði að auka val þeirra um námsgögn. Þá er mælt fyrir um þróunarsjóð námsgagna sem hafi það hlutverk að stuðla að nýsköpun, þróun, gerð, þýðingu og útgáfu námsgagna fyrir leik-, grunn-, framhalds- og tónlistarskóla.

Lagt er til að gildissvið nýrra laga um námsgögn verði útvíkkað frá því sem er kveðið á um í núgildandi lögum um námsgögn, nr. 71/2007, og gildi einnig um námsgögn fyrir tónlistarskóla sem og að þýðingar á námsefni falli undir lögin. Með þeim nýmælum frumvarpsins getur þróunarsjóður námsgagna styrkt þýðingar á námsefni sem ekki hefur verið heimilt hingað til. Þá geta tónlistarskólar sótt um stuðning úr þróunarsjóðnum.

Meiri hlutinn telur þessar breytingar jákvætt skref og tekur undir með því sem fram kemur í umsögn frá Félagi íslenskra bókaútgefenda um að oft sé skilvirkara að þýða námsgögn og gefa út en að semja þau frá grunni, þó að þörf sé á aðlögun. Þá verði efling þróunarsjóðs námsgagna mikilvægur liður í því að stuðla að meiri fjölbreytni í framboði á námsefni. Með eflingu sjóðsins verði 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. Það ætti jafnframt að stuðla að því að skapa fleiri aðilum en áður aukið svigrúm til þátttöku í útgáfu námsgagna.

Útgáfuáætlun.

Með frumvarpinu er lagt til það nýmæli að birt verði útgáfuáætlun námsgagna til fimm ára í senn um áherslur í námsgagnaútgáfu. Gert er ráð fyrir að útgáfuáætlunin verði gefin út af ráðherra og unnin í samvinnu og samráði við helstu 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, ásamt því að ráðherra skuli hafa samráð við börn og ungmenni um áætlunina. Líkt og áréttað er í minnisblaði ráðuneytisins er helsti tilgangur útgáfuáætlunar að auka jafnvægi milli aðila á markaði, skýra leikreglur í samkeppnisumhverfi, skilgreina til hvers sé ætlast og geta stýrt á skilvirkari hátt opinberu fjármagni til námsgagnagerðar á þeim sviðum sem þörf er á hverju sinni. Eftir sem áður mun mennta- og barnamálaráðuneytið ásamt Miðstöð menntunar og skólaþjónustu sjá til þess að námsefni sé í boði í öllum námsgreinum og að gæði námsefnis sem börnum standi til boða séu tryggð auk þess sem áherslur verða birtar í útgáfuáætlun námsgagna og gæðaviðmiðum.

Breytingartillögur.*Gildistaka gjaldfrjálsra námsgagna.*

Með frumvarpinu er lagt til að gildistaka 4. gr. um gjaldfrjáls námsgögn verði undirbúin með þeim hætti að ákvæðið verði innleitt í áföngum fram að gildistöku þess 1. ágúst 2029. Gildandi lagarammi, á grundvelli laga um námsgögn, nr. 71/2007, endurspeglar fyrirkomulag námsgagnaútgáfu sem miðast við að sjá nemendum í skyldunámi fyrir námsgögnum. Miðstöð menntunar og skólaþjónustu fer með þetta lögbundna verkefni, sbr. b-lið 1. mgr. 4. gr. laga nr. 91/2023. Verði fyrirbyggjandi frumvarp að lögum falla núgildandi lög um námsgögn úr gildi.

Meiri hlutinn telur rétt að árétta að ekki verða neinar breytingar hvað varðar áframhaldandi gjaldfrjáls námsgögn við skyldunám í grunnskólum. Meiri hlutinn hefur þó skilning á því að það þarfnist undirbúnings að tryggja innleiðingu gjaldfrjálsra námsgagna fyrir nemendur, 18 ára og yngri, sem stunda nám í framhaldsskólum. Meiri hlutinn leggur til að hafist verði handa við innleiðingu í skrefum, með áherslu á kjarnagreinar í framhaldsskólum, þ.e. íslensku, stærðfræði og ensku. Þá verði námsgögnum fyrir yngri nemendur forgangsraðað umfram þá sem eldri eru. Meiri hlutinn leggur til breytingu sem er ekki ætlað að hafa efnisleg áhrif á gildistöku 4. gr. frumvarpsins heldur að undirstrika að ætlunin sé ekki að fella niður gjaldfrjáls námsgögn á öðrum skólastigum, einkum í grunnskólum, fram til ársins 2029. Meiri hlutinn leggur því til að frumvarpið í heild öðlist þegar gildi, verði það samþykkt, en á grundvelli ákvæðis til bráðabirgða verði ráðherra falið að tryggja viðeigandi ráðstafanir til að innleiða ákvæði 4. gr. í áföngum fram til 1. ágúst 2029.

Þá eru lagðar til breytingar sem eru tæknilegs eðlis og er ekki ætlað að hafa efnisleg áhrif.

Að framangreindu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Í stað orðanna „Námsgögn sem njóta stuðnings“ í 1. málsl. 1. mgr. 5. gr. komi: Námsgögn sem eru útbúin með stuðningi.
2. Á eftir orðinu „vönduð“ í 1. málsl. 1. mgr. 5. gr. komi: og.
3. 2. málsl. 1. mgr. 12. gr. falli brott.
4. Ákvæði til bráðabirgða orðist svo:

Þrátt fyrir 12. gr. verður heimilt að innleiða ákvæði 4. gr. í áföngum og skal ráðherra gera viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að ákvæðið verði komið að fullu til framkvæmda eigi síðar en 1. ágúst 2029.

Alþingi, 13. júní 2025.

Víðir Reynisson,
form.

Kolbrún Áslaugar Baldursdóttir, Guðmundur Ari Sigurjónsson.
frsm.

Grímur Grímsson.

Heiða Ingimarsdóttir.