Hvert skal haldið? Hugleiðing um skipan stuðnings við markvissa skólaþróun

Birt til heiðurs dr. Ingvari Sigurgeirssyni prófessor sjötugum

Helgi Grímsson



Í ár er aldarfjórðungur frá því að allur rekstur grunnskólans fluttist frá ríkinu yfir til sveitarfélaganna. Flutningur grunnskólans var stærsta skrefið sem stigið hefur verið á undanförnum áratugum til að efla sveitarstjórnarstigið í landinu og stuðla að skýrari verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga. Á sama tíma hefur leikskólinn eflst sem fyrsta skólastigið og er námskrá þessara tveggja skólastiga samræmd að nokkru. Ég tel að margt hafi heppnast afar vel við þennan flutning og við séum almennt með góða leikskóla og grunnskóla sem gengur vel að sinna þeim verkefnum sem þeim eru falin. Athyglisvert er þó að hvorki hafa verið gerðar heildstæðar óháðar úttektir á stöðu leikskóla né grunnskóla, í kjölfar þessara miklu kerfisbreytinga.

Fámenn þjóð – sveitarfélög af afar ólíkri stærð

Ekki þarf að fjölyrða um fámenni þjóðarinnar og ólíka stærð sveitarfélaga. Þannig eru sveitarfélög í afar ólíkri stöðu til að styðja nægjanlega vel við skólana. Þeim þarf að veita

faglegt aðhald og stuðning til framkvæmdar og þróunar starfsins. Sveitarfélög þurfa að tryggja nægilega breiða skólaþjónustu og faglegt bakland svo skólar geti tekist á við ný viðfangsefni eins og skólastarf í lagaumhverfi persónuverndarlaga, fjölmenningarlegt skólastarf eða stafrænt nám og starf.

Engin stofnun hefur í reynd fengið það hlutverk að vera faglegt og styðjandi bakland við sveitarfélögin og skólana. Þetta er afar slæm staða og of margir eru af vanmætti að finna upp hjólið og eldinn í skólastarfi í okkar fámenna, dreifbýla landi. Þegar Reykjavíkurborg var í fyrstu skrefum mótunar núgildandi menntastefnu sinnar spurði erlendur ráðgjafi borgarinnar, Pasi Sahlberg, að því hvaða stofnun á Íslandi hefði það hlutverk að styðja við framkvæmd og þróun skólastarfs – hvert kennarar og skólar á landinu leituðu? Því miður var fátt um svör.

Samkvæmt laganna hljóðan bera sveitarfélögin alfarið ábyrgð á framkvæmd skólastarfs á leik- og grunnskólastigi. Sveitarfélögin verða því að hafa burði til að sinna nauðsynlegu eftirliti, aðhaldi og stuðningi til að tryggja gróskuríkt skólastarf. Ég tel afar áríðandi að ræða og skilgreina hvaða stofnun eða stofnanir hafa það hlutverk að vera faglegt og styðjandi bakland sveitarfélaganna og skólanna í því verkefni.

Sagan af sænska matstækinu

Vandi kerfisins kristallaðist þegar kom að þýðingu og staðfæringu „sænska matslistans“ um stöðu barna af erlendum uppruna í eigin móðurmáli og skólaorðaforða.

Starfsmenn af nokkrum skólaskrifstofum á SV-horninu kynntust þessum matslista í Svíþjóð. Hafði listinn verið notaður þar í nokkurn tíma og þótti gefa mjög góða raun. Með honum er hægt að kanna fyrri þekkingu og reynslu, læsi, talnaskilning á móðurmáli barnsins eða sterkasta máli þess. Samkvæmt niðurstöðum matsins er hægt að veita í framhaldinu viðeigandi stuðning við að hefja nám í skóla í nýju landi. Þótti starfsfólki þessara skólaskrifstofa mjög æskilegt að sambærilegur listi væri til, þýddur og staðfærður á íslensku.

Hófst þá ganga þessara starfsmanna á milli meginstoða íslenska menntakerfisins til að leita stuðnings og fjármagns í verkefnið, enda dýrt fyrir lítil sveitarfélög að leggja í þann ærna tilkostnað. Úr varð tilbrigði við söguna um litlu gulu hænuna. Öllum fannst hugmyndin góð en ætti því miður ekki heima á þeirra borði: Menntamálaráðuneytið sagði „ekki ég“, Menntamálastofnun sagði „ekki ég“, Samband íslenskra sveitarfélaga sagði „ekki ég“ og Kennarasamband Íslands sagði „ekki ég“.

Niðurstaðan varð að senda inn umsókn í Sprotasjóð svo hægt væri að hefjast handa við verkefnið. Verkefnið er nú komið vel á veg og kom Menntamálastofnun inn með stuðning á seinni stigum en mesta vinnan er enn sem fyrr á starfsfólki fámennra skólaskrifstofa í þremur sveitarfélögum. Hér er um að ræða mikilvægt matstæki fyrir allt skólakerfið en enginn aðili eða stofnun taldi sér unnt að fóstra verkefnið frá upphafi. Þrátt fyrir að þessi litla saga stefni í að enda farsællega sýnir hún vel tiltekinn kerfislægan vanda í verkaskiptingu ríkisins og stofnana þess annars vegar og Sambands íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélaganna hins vegar.

Menntamálaráðuneytið

Hlutverk mennta- og menningarmálaráðuneytis er að stuðla að öflugu menningarlífi og mennta- og vísindastarfsemi til að auka lífsgæði fólks í landinu. Ráðuneytið á að sinna stefnumótun, t.d. með frumkvæði að lagasetningu og setur skólastarfi reglugerðir, þ.m.t. aðalnámskrár. Þegar núgildandi aðalnámskrá var sett voru gerðar töluverðar breytingar sem kröfðust nýrra aðferða við námsmat á öllum skólastigum og innleiðingu grunnþátta í allt skólastarf. Stuðningur við innleiðingu á þessari miklu kerfisbreytingu var takmarkaður. Ráðuneytið skilgreindi það ekki sem hlutverk sitt að stuðla að farsælli innleiðingu námskrár, það væri annarra. Ekki virðist neinn aðili í íslenska menntakerfinu hafa það hlutverk að fylgja innleiðingunni eftir af þeim krafti sem hún krafðist. Ekki var gerð nein tilraun til þarfagreiningar fyrir vettvanginn, ekki var gerð könnun á því hvaða bjargir væru til staðar í menntakerfinu til að styðja við innleiðinguna og í hvaða áföngum færi best á að festa breytingarnar í sessi. Hartnær tíu árum síðar er innleiðingu í raun ólokið og vísbendingar eru um að ekki hafi tekist að samræma skólastarf í landinu á grunni aðalnámskrár.

Verulega hefur skort á stefnumótun í stórum málaflokkum hjá ráðuneytinu gagnvart þeim áskorunum sem hafa mætt íslensku samfélagi á síðustu árum eins og t.d. varðandi menntun barna af erlendum uppruna, nýtingu stafrænnar tækni í skólastarfi og menntun án aðgreiningar. Þá hefur skóla sárlega vantað stuðning við að framkvæma nauðsynlegar breytingar á skólastarfi til að mæta þessum áskorunum. Jákvæð undantekning er viðleitni ráðuneytisins til að vinna að umbótum með hliðsjón af tillögum Evrópumiðstöðvar um menntun án aðgreiningar í kjölfar úttektar þeirra á framkvæmd opinberrar menntastefnu um skóla fyrir alla og stuðningi við læsi og lestrarkennslu í gegnum Menntamálastofnun. Staða kennarastéttarinnar, þ.e. ómarkviss starfsþróun hennar, skortur á nýútskrifuðum kennurum og hækkandi aldur starfandi kennara hefur verið mikið áhyggjuefni síðastliðinn áratug. Það er rétt nú á síðustu misserum sem ráðuneytið hefur staðið fyrir stefnumótun á því sviði.

Það eru því jákvæð teikn á lofti í ráðuneytinu en áttar ráðuneytið sig að fullu á því hve mikil

nauðsyn sé á stuðningi við sveitarfélögin til að mæta ótal áskorunum sem blasa við þeim varðandi framkvæmd og þróun skólastarfs til að tryggja sem jöfnust gæði skólastarfs um allt land, til dæmis með hliðsjón af nýrri menntastefnu sem nú er í deiglunni?

Menntamálastofnun

Menntamálastofnun er ung stofnun sem sinnir margþættu hlutverki og á rætur sínar annars vegar í Námsgagnastofnun og hins vegar Námsmatsstofnun. Stofnunin sinnir þeim verkefnum sem ráðuneytið skilgreinir að séu á hennar könnu (útgáfa náms- og kennsluefnis fyrir leikskóla er t.a.m. ekki eitt af þeim verkefnum). Fjölbreyttur stuðningur við skólastarf og þróun þess virðist ekki vera hlutverk stofnunarinnar nema að takmörkuðu leyti. Þannig virðast hendur stofnunarinnar bundnar varðandi umboð til athafna af 5. grein laga um stofnunina sem skilgreinir hlutverk hennar nokkuð nákvæmlega en einnig vegna skorts á fjármagni, mannafla og sérfræðikunnáttu. Þetta hefur m.a. þau áhrif að stofnunin getur illa brugðist við samfélagsbreytingum og fyrirliggjandi þörf á stuðningi við þróun og nýsköpun í skólastarfi frá einum tíma til annars. Fyrir nokkrum árum fékk stofnunin það hlutverk að styðja betur við lestrarkennslu hér á landi og stuðla að auknu læsi í kjölfar útgáfu Hvítbókar. Byrjunarörðugleikar urðu á því verkefni og ekki liggur fyrir mat á því hvort að sá stuðningur hafi skilað tilætluðum árangri.

Kennaramenntunarstofnanir

Margir skólar hafa sótt stuðning við skólaþróunarstarf til háskólanna, einkum þeirra sem sinna kennaramenntun. Möguleikar háskólanna til að sinna slíkum stuðningi veiktust við hrun í aðsókn að kennaranámi. Við fækkun nemenda lækkaði það fjármagn sem „kennaradeildir“ höfðu úr að moða og það leiddi af sér að sérfræðingum í þessum stofnunum fækkaði og tímabundið hægði á endurnýjun á starfsliði kennaramenntunarstofnana. Hafa verður í huga að sá stuðningur sem skólar geta sótt til háskólanna er, vegna hins akademíska frelsis, alltaf háður áhuga, getu og aðstæðum háskólakennaranna. Gríðarleg áhersla á virkni akademískra starfsmanna háskóla í viðurkenndum rannsóknum og birtingu vísindagreina oft í erlendum ritrýndum tímaritum virðist því miður hafa bitnað á stuðningi og samstarfi við vettvang. Á sama hátt hefur þessi þróun haft þau áhrif að akademískum starfsmönnum hefur ekki gefist tækifæri til að bregðast við þeim hröðu samfélagsbreytingum sem orðið hafa á liðnum árum og fela m.a. í sér gjörbreytta samsetningu nemendahópa, breytt umhverfi skóla og mikla þörf á stuðningi við þróun og nýsköpun í skólastarfi. Mörg jákvæð teikn eru á lofti samhliða aukinni aðsókn í kennaranám en þrátt fyrir að nú birti til er það ekki formlegt hlutverk háskólanna að vera faglegt og styðjandi bakland sveitarfélaganna og skólanna í daglegri þróun skólastarfs.

Samband íslenskra sveitarfélaga og jöfnunarsjóður

Samband íslenskra sveitarfélaga er málsvari í málefnum leikskóla- og grunnskóla gagnvart sveitarstjórnarstiginu og út á við t.d. gagnvart ríkisvaldinu. Það skiptir því miklu að það hafi yfirsýn yfir skólastarf í sveitarfélögunum. Á vegum sambandsins starfar fræðslumálanefnd. Á skrifstofu sambandsins eru þrír sérfræðingar samtals í 2,5 stöðugildum sem sinna málefnum skóla. Þessir starfsmenn halda utan um samhæfingu og stuðning sambandsins við öll sveitarfélög á landinu, bæði hvað varðar málefni leikskólans og grunnskólans en talsverður tími þeirra fer í umsýslu sjóða. Þrátt fyrir mikla viðleitni í þeim efnum er ljóst að miðað við núverandi upplegg í starfsmannahaldi á skrifstofu Sambands íslenskra sveitarfélaga hefur sambandið afar litla möguleika á að vera sá kröftugi stuðningsaðili um framkvæmd og þróun skólastarfs sem sveitarfélög og skólar um land allt þurfa á að halda.

Sveitarfélögin eru afar ólík að stærð eins og áður segir. Sum hafa á að skipa öflugri skólaskrifstofu, s.s. Reykjavíkurborg, sem er að öllum líkindum með í heildina meira afl í mannauði til stuðnings og aðhalds við framkvæmd og þróun skólastarfs í leikskóla- og grunnskóla en menntamálaráðuneyti, Menntamálastofnun og Samband íslenskra sveitarfélaga til samans. Í þessu ljósi er rétt að spyrja hvort Samband íslenskra sveitarfélaga hafi í verki óskorað umboð til að vera málsvari allra sveitarfélaga á landinu í skólamálum og að hvaða marki landshlutasamtök sveitarfélaga hafi þetta umboð og hvaða burði þau hafi til þess.

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga kemur einnig inn í þessa mynd. Hlutverk sjóðsins er að jafna mismunandi útgjaldaþörf og skatttekjur sveitarfélaga með framlögum úr sjóðnum. Þá greiðir sjóðurinn framlög til Sambands íslenskra sveitarfélaga, stofnana þess og annarra aðila. Hann greiðir fyrir eina stöðugildið á Menntamálastofnun í kennsluráðgjöf vegna allra barna á landinu, utan Reykjavíkur, sem eru af erlendum uppruna. Jöfnunarsjóðurinn er með almenn framlög til grunnskóla, og sérstök fjárframlög vegna nemenda með sérþarfir. Þá hefur hann kostað að hluta eða öllu leyti framlög vegna einstakra þróunarverkefna. Samband íslenskra sveitarfélaga er formlega kallað til þegar kemur að samráði um stóru málin í þróun og framkvæmd skólastarfs á Íslandi, s.s. á vettvangi ráðuneytis og Alþingis. Vísbendingar eru um að miðað við núverandi skipan hafi það takmarkað umboð og ekki nægjanlegt afl til eftirfylgdar, þróunar og stuðnings við skólastarf. Í slíkum aðstæðum gerist það að skólar leita annað eftir stuðningi og leiðsögn, t.d. til stéttarfélaga. Nauðsynlegt er að tryggja að sveitarfélögin taki sér stöðu sem samnefnari vettvangsins og tryggi að á þeirra vegum sé yfirsýn og þekking á stöðu skólastarfs á hverjum tíma. Þeirra er ábyrgðin en ekki annarra.

Starfsþróun kennara og símenntun

Kennarasamband Íslands heldur utan um rekstur starfsþróunarsjóða félagsmanna sinna, m.a. Vonarsjóðinn sem styrkir kennara og stjórnendur grunnskóla til að mæta útlögðum kostnaði vegna símenntunar sinnar. Sjóðurinn er kostaður með greiðslum frá sveitarfélögunum. Sveitarfélög og skólar hafa ekki getað fengið upplýsingar um hverjir fá styrki frá sjóðnum og til hvaða starfsþróunar. Þessi staða hefur verulega torveldað skipulag símenntunar og starfsþróunar kennara þar sem yfirsýnina skortir. Aðrir sjóðir liggja hjá ríkinu, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og svo einstaka sveitarfélögum og eru upplýsingar um til hvers kyns starfsþróunar þeir styrkir eru veittir almennt mun skýrari. Samhæfing í regluverki og stefnu þessara sjóða er ekki markviss.

Tími til símenntunar og starfsþróunar er hluti af launakjörum grunnskólakennara og eru þeir á launum ríflega 100 klukkustundir utan hefðbundins skólaárs til að sinna starfsþróun sinni og símenntun. Takmörkuð eftirfylgni og utanumhald virðist vera með því hjá sveitarfélögum og einstaka skólum hvernig þessi tími er nýttur til starfsþróunar og símenntunar viðkomandi kennara og til þróunar og nýsköpunar í skólastarfi.

Í kjarasamningum kennara 2017 var samið um hækkun launa tengda einingabæru námi umfram tilskilda grunnmenntun. Þannig er kominn enn einn menntunarhvatinn inn í kjaraumhverfi kennara. Hvernig þessi hvati nýtist á betur eftir að koma í ljós, bæði hvað varðar framboð einingabærrar símenntunar og svo eftirspurn frá kennurum. Lítil yfirsýn er yfir þá símenntun sem í boði er og ástunduð og lítið samstarf er á milli aðila.

Hvað gæti tekið við?

Rík ástæða er til kerfisbreytinga svo að styðja megi enn frekar við framkvæmd og þróun skólastarfs. Færa þarf til verkefni milli einstakra stofnana menntakerfisins og samhæfa betur milli laga, þ.e. ríkisins annars vegar og sveitastjórnarstigsins hins vegar. Sveitarfélögin í landinu eru ábyrg fyrir framkvæmd starfs í leik- og grunnskóla. Það er því afar mikilvægt að þau fái viðhlítandi stuðning í því mikilvæga verkefni.

Með hliðsjón af því sem hér hefur verið sett fram er lagt til að sett verði á laggirnar stofnun sem hefur það meginhlutverk að veita stuðning við framkvæmd og þróun skólastarfs í leik- og grunnskólum. Lagt er til að þessi stofnun tilheyri sveitarstjórnarstiginu sem ábyrgðaraðili framkvæmdar skólastarfs. Hún hefði það hlutverk að vera faglegt og styðjandi bakland við leikskóla- og grunnskólastigið, bæði einstaka skólastofnanir og sveitarfélög.

Undir stofnunina heyrðu allir símenntunar- og starfsþróunarsjóðir vegna grunnskóla og leikskóla, þar með talinn Vonarsjóður. Stofnunin veiti ráðgjöf til allra skóla- og sveitarfélaga um framkvæmd, þróun og nýsköpun í skólastarfi, auk þess sem stofnunin samhæfði símenntun og starfsþróun kennara í samstarfi við einstaka skóla og háskólastofnanir. Í stjórn stofnunarinnar væru m.a. fulltrúar sveitarfélaganna, tengiliðir ráðuneytis, Menntamálamálstofnunar og kennaramenntunarstofnana.

Tilgangurinn með formlegri aðkomu þessara aðila menntakerfisins inn í þessa stofnun er að:

- Stuðla að aukinni samhæfingu og samfellu í menntakerfinu og um leið auknu jafnrétti til náms.
- Tryggja markvissa innleiðingu verkefna stjórnvalda (s.s. námskrár) .
- Stuðla að því að stefnumótun ríkisins í mikilvægum málaflokkum menntunar sé í samræmi við fyrirséðar og ófyrirséðar þarfir samfélagsins á hverjum tíma.
- Mat á námi, lífi og starfi barna sé í samræmi við og styðji betur við þróun og nýsköpun í skólastarfi.
- Námsefni og aðbúnaður í skólastarfi sé í samræmi við þarfir skólanna og þróun skólastarfs.
- Grunn- og framhaldsnám kennara byggi í ríkara mæli á þörfum vettvangsins og þróun námsins sé með þeim hætti að brugðist sé við örum samfélagsbreytingum.
- Unnið sé að því að grunn- og framhaldsnám kennara annars vegar og starfsþróun og símenntun kennara hins vegar séu skipulögð og unnin í samfellu.
- Ráðgjöf og stuðningur við framkvæmd og þróun skólastarfs sé í samræmi við þarfir vettvangsins hverju sinni.

Stofnunin væri fjármögnuð með fjárveitingum frá Jöfnunarsjóði og ráðuneyti og mannauði frá Sambandi sveitarfélaga og Menntamálastofnun við tilfærslu verkefna og fjármagni og mannauði frá Kennarasambandi Íslands vegna tilflutnings verkefna tengdum þróunarsjóðum.

Með tilkomu þessarar stofnunar væri hægt að stuðla að auknu jafnræði til náms í landinu. Þar sem stofnuninni væri ætlað að beina meginþunga áherslunnar á stuðning við almenna starfsemi skóla væri um leið hægt að einfalda og samhæfa mjög hlutverk skólaþjónustu sveitarfélaga og setja fram lágmarksviðmið um slíka þjónustu fyrir landið allt, sbr. tillögur Evrópumiðstöðvar um menntun án aðgreiningar. Þá gæti skólaþjónusta sveitarfélaga einbeitt sér í ríkara mæli að samþættingu skóla-, félags- og velferðarþjónustu.

Það eru fjölmörg tækifæri til að gera betur. Mikilvægast er að þétta raðirnar og ríkisvaldið og aðilar sveitastjórnarstigsins snúi bökum saman í þeirri viðleitni að tryggja gæðamenntun fyrir öll börn á Íslandi, hvort sem þau eiga heima í Reykjavík eða Reykjahlíð, Garðabæ eða

Grenivík.



Sumarsmiðjur kennara í fullum gangi í Reykjavík. Hér eru 70 kennarar á námskeiði með Pie Corbett sérfræðingi í Talk for writing, rætt til ritunar. Mynd og texti tekin af Facebooksíðu *Miðju máls og læsis*.

Helgi Grímsson er sviðsstjóri skóla- og frístundasviðs Reykjavíkur og fyrrverandi skólastjóri í Sjálandsskóla í Garðabæ og Laugarnesskóla í Reykjavík. Hann er með meistaragráðu í stjórnun menntastofnana frá menntavísindasviði Háskóla Íslands. Þá er hann námsefnishöfundur, skáti og var um árabil í stjórn Samtaka áhugafólks um skólaþróun.

Gestaritstjórn afmælisgreina Ingvars Sigurgeirssonar: Anna Kristín Sigurðardóttir prófessor, Baldur Sigurðsson dósent og Gerður G. Óskarsdóttir fyrrverandi fræðslustjóri Reykjavíkur.

Grein birt: 7/1/2021