Grunnskólinn hjá sveitarfélögum í 25 ár: Ávinningar og áskoranir

Anna Kristín Sigurðardóttir, Börkur Hansen, Gerður G. Óskarsdóttir, Ingvar Sigurgeirsson, Sigríður Margrét Sigurðardóttir og Þorsteinn Sæberg



Hvatann að flutningi á heildarrekstri grunnskóla til sveitarfélaga árið 1996 má einkum rekja til fyrirmynda frá Norðurlöndum, hugmynda frá OECD um frumkvæði og sjálfstæði einstakra skólaumdæma og skóla og ríkjandi strauma um valddreifingu í ríkisrekstri, þ.m.t. flutningur á verkefnum til sveitarfélaga. Með því að færa stefnumótun og ábyrgð á opinberum viðfangsefnum, s.s. rekstri grunnskóla, nær vettvangi var vænst skilvirkara starfs og aukinnar aðkomu foreldra og íbúa, auk áherslu á sjálfstæði skólanna (Fjármálaráðuneyti, 1993; Jón Torfi Jónasson, 2008; Ólafur G. Einarsson, 1994; Ómar H. Kristmundsson, 2003).

Fyrir flutninginn var kennslu- og stjórnunarkostaður grunnskóla greiddur úr ríkissjóði og yfirstjórn á hendi menntamálaráðuneytis (Lög um grunnskóla, nr. 49/1991). Stofnkostnaður og rekstur skólahúsnæðis grunnskóla hafði aftur á móti verið á höndum sveitarfélaga, auk efniskaupa og fleira, í nokkur ár (Lög um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, nr. 87/1989). Á árunum 1975–1996 var landinu skipt í átta fræðsluumdæmi. Þeim var stýrt af fræðslustjórum sem voru ríkisstarfsmenn og á hverri fræðsluskrifstofu störfuðu að auki nokkrir starfsmenn, s.s. ritari, fjármálafulltrúi og sérkennsluráðgjafi einn eða fleiri, auk sálfræðinga og almennra kennsluráðgjafa í sumum umdæmanna.

Nefnd um mótun menntastefnu, skipuð af menntamálaráðherra árið 1992, lagði til breytingar á grunnskólalögum frá 1991 sem fólu í sér að allur rekstur grunnskólans yrði fluttur til sveitarfélaga (Menntamálaráðuneytið, 1994). Auk þess setti nefndin fram tillögur um aukið vikulegt kennslumagn (samfara einsetningu grunnskólans samkvæmt grunnskólalögum 1991), námsmat og mat á skólastarfi.

Með samþykkt laga um grunnskóla nr. 66/1995 fluttist forsvar fyrir námi og kennslu, stjórnun og rekstri til sveitarfélaganna. Þau voru þá 165 talsins, þar af 133 með innan við þúsund íbúa með einungis um 13% af íbúafjölda landsins (Hagstofan, e.d.a). Hjá menntamálaráðuneyti varð eftir stefnumótun um meginmarkmið og inntak náms og kennslu í aðalnámskrá, námsgagnaútgáfa, námsmat og eftirlit með skólastarfi. Þannig byggðist inntak námsins áfram á sameiginlegum grunni fyrir landið allt. Kjarasamningar kennara og annars fagfólks skólanna sem áður voru við ríkið, voru nú gerðir við Samband íslenskra sveitarfélaga. Jöfnunarsjóði var ætlað að draga úr aðstöðumun sveitarfélaga. Á grunni kostnaðarmats var tekjuskattur ríkisins lækkaður, en útsvar hækkað og hluti þess ákvarðaður í Jöfnunarsjóð. Sveitarfélög með yfir 2.000 íbúa hlutu tímabundinn ríkisstuðning vegna einsetningar skólabygginga (Karl Björnsson, 1996; Lög um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995).

Undirbúningur á vegum menntamálaráðuneytis eftir samþykkt laganna 1995 fólst í yfirumsjón verkefnisstjórnar, samningu nýrra reglugerða og starfi þriggja nefnda, þ.e. um breytta tekjustofna, réttindamál kennara og fyrirkomulag sérfræðiþjónustu (Björn Bjarnason, 1996). Fræðsluskrifstofurnar átta sem þjónað höfðu grunnskólunum í 20 ár voru lagðar niður.

Í þessari grein leitumst við höfundarnir, sem öll höfum komið að þessum málum með einum eða öðrum hætti, við að meta þróun grunnskólans sl. 25 ár og er sjónum einkum beint að hlut sveitarfélaga. Fjallað er annars vegar um umgjörð skólastarfsins, þ.m.t. húsnæði, fjármál, starfsmannahald og mannauðsráðgjöf, og hins vegar innra starf, þ.e. kennsluhætti og stuðning með skólaþjónustu og starfsþróun. Þess bera að geta að afleiðingar fjármálakreppunnar árið 2008 höfðu áhrif á marga þætti grunnskólans (Sigurlína Davíðsdóttir o.fl., 2012; Steinunn Helga Lárusdóttir o.fl., 2015), en hér verður ekki fjallað um þau áhrif sérstaklega.

Spurt er um ávinning af yfirfærslunni, hvað mætti betur fara og loks hvort gengið var of langt eða of skammt í einhverjum þáttum í dreifstýringunni. Byggt er á niðurstöðum rannsókna og reynslu frá þessu tímabili, en efnið er yfirgripsmikið og því langur vegur frá því að hægt sé að gera því tæmandi skil í yfirlitsgrein sem þessari.

Umgjörð skólastarfs

Sveigjanlegra skólahúsnæði

Gerð og stofnkostnaður skólabygginga, viðhald þeirra og umsjón hafði við yfirfærsluna

alfarið verið í höndum sveitarfélaga samkvæmt verkaskiptalögum frá 1989, en ekki fóru að sjást afgerandi breytingar á byggingunum sjálfum fyrr en um síðustu aldamót. Í grunnskólalögum frá 1991 sagði að stefnt skyldi að því að hver grunnskóli væri einsetinn (3. gr.), sem gert var að ófrávíkjanlegri kröfu í grunnskólalögum frá 1995 (3. gr.). Það ásamt lengingu skóladagsins samkvæmt sömu lögum hafði í för með sér að tvísetning grunnskóla var ekki lengur möguleg. Mikil þörf skapaðist fyrir aukið skólahúsnæði, sérstaklega í stærri sveitarfélögum. Til dæmis var í Reykjavík einni byggt við 19 grunnskóla og reistir þrír nýir skólar á árunum 1997–2002 (Anna Kristín Sigurðardóttir o.fl. 2022). Jafnframt má ætla að faglegur metnaður og áhugi sveitarstjórnarfólks hafi aukist við það að vera komin með alla ábyrgð á uppbyggingu og rekstri grunnskóla í sínar hendur (Hafsteinn Karlsson, 2021). Þessi áhugi birtist m.a. í breyttri hönnun skólabygginga sem segja má að hafi, með örfáum undantekningum, haldist nokkuð óbreytt alla 20. öldina, þ.e. skólastofur meðfram löngum gangi. En vissulega hafa á öllum tímum verið reistar skólabyggingar af miklum metnaði víða um landið.

Ákveðin tímamót urðu um síðustu aldamót við hönnun Ingunnarskóla í Grafarvogi sem var hannaður samkvæmt ferli sem kallast „Frá hinu almenna til hins sérstæða“ (e. design down process) undir stjórn bandarísks arkitekts (Gerður G. Óskarsdóttir, 2001; Anna Kristín Sigurðardóttir og Torfi Hjartarson, 2016). Niðurstaðan varð opið og sveigjanlegt kennslurými umhverfis stóra fjölnota miðju. Byggingin varð fyrirmynd að nýjum skólabyggingum sem á eftir komu, auk þess sem ferlið var nýtt víða um land. Þarna urðu sýnileg straumhvörf og má fullyrða að stærstur hluti nýrra skólabygginga og viðbygginga síðan þá sé hannaður fyrir teymiskennslu, sveigjanlega kennsluhætti og einstaklingsmiðað nám (Anna Kristín Sigurðardóttir og Torfi Hjartarson, 2018). Fyrir utan marga nýja grunnskóla í Reykjavík má nefna Naustaskóla á Akureyri (Birna María Svanbjörnsdóttir o.fl., 2010), Sjálandsskóla í Garðabæ, Stekkjaskóla í Árborg (Sveitarfélagið Árborg, 2018) og Stapaskóla í Reykjanesbæ (Anna Kristín Sigurðardóttir o.fl. 2021). Þrátt fyrir þessar breytingar leiddi rannsóknin *Starfshættir í grunnskólum* (Gerður G. Óskarsdóttir, 2014), sem fram fór í 20 skólum árin 2009–2013, í ljós að langstærstur hluti grunnskóla var enn skipulagður í samræmi við hugmyndir 20. aldar. Engu að síður var kennslurýminu skipt niður í vinnustöðvar eða vinnusvæði sem nemendur fóru á milli í um þriðjungi þeirra kennslustunda sem heimsóttar voru, einkum í nýrri skólabyggingum eða viðbyggingum (Anna Kristín Sigurðardóttir, 2014a).

Tækjakostur grunnskóla hefur eðlilega tekið miklum breytingum á þessu tímabili en ólíklegt verður að teljast að hana megi eingöngu rekja til flutnings á ábyrgð og rekstri grunnskóla til sveitarfélaga. Víða var tölvuvæðing skólanna vart hafin fyrir 1996 og hefur það því verið verkefni sveitarfélaganna sem eflaust hafa staðið að því með ólíkum hætti. Samkvæmt niðurstöðu fyrrnefndrar starfsháttarannsóknar (Sólveig Jakobsdóttir o.fl., 2014) voru

tölvustofur í langflestum tilvikum í eða nálægt skólasöfnum sem rekja má til hugmynda um þróun þeirra í nokkurs konar miðlæg upplýsingaver. Síðan þá hafa sérstakar tölvustofur verið á útleið og hver nemandi verið með sitt tæki, fengið að gjöf eða láni. Á allra síðustu árum hafa nokkrir skólar farið nýjar leiðir í notkun upplýsingatækni með uppsetningu sérstakrar sköpunar- og hönnunarsmiðju (snillismiðju) innan skólans (t.d. Svanborg Jónsdóttir o.fl. 2021). Þessi þróun vekur upp spurningar um hlutverk og stöðu skólasafna í grunnskólum landsins.

Segja má að þróun í hönnun skólabygginga og búnaði séu einna augljósustu breytingarnar sem orðið hafa eftir yfirtöku sveitarfélaganna á rekstri grunnskóla. Þar fer saman fagleg og fjárhagsleg ábyrgð ásamt metnaði gagnvart þessu verkefni. Byggingar sem er vel við haldið og framsækin hönnun námsumhverfis er áþreifanlegur vitnisburður um slíkt. Höfundar telja sig þó sjá merki þess að fjárhagsleg staða hvers sveitarfélags hafi þarna áhrif og ólík staða skóla áberandi hvað varðar húsnæðið sjálft, búnað og viðhald bygginga. Vissulega má ætla að Hrunið 2008 hafi haft þar mikil áhrif.

Fjárveitingar á grunni nemendafjölda

Útdeiling fjármagns til reksturs grunnskóla á vegum ríkisins fyrir flutning til sveitarfélaga tengdist ákveðnum rekstrarliðum og yfirleitt skilyrt við þá liði. Þetta þýddi í raun að færu einstakir liðir í þrot þurfti að sækja sérstaklega um aukið fjármagn til þeirra, burtséð frá því hvernig fjárhagsleg staða annarra rekstraliða skólans var á hverjum tíma. Úthlutun til lögboðinnar kennslu var miðuð við bekkjafjölda í einstökum árgöngum og skýr viðmið um lágmarks- og hámarksfjölda nemenda í bekkjardeildum (Lög um grunnskóla, nr. 49/1991).

Með nýjum grunnskólalögum frá 1995 og þeim reglugerðum sem fylgdu, urðu miklar breytingar á fjárhagslegum forsendum grunnskóla. Allur kostnaður við rekstur skólanna fluttist frá ríki til sveitarfélaga til viðbótar við stofnkostnaðinn sem þegar var hjá þeim. Auk þess var sveitarfélögum gert að annast rekstur sérdeilda eða sérskóla fyrir nemendur með sérþarfir. Öllum sveitarfélögum sem reka myndu grunnskóla var einnig gert skylt að sjá skólanum fyrir sérfræðiþjónustu, bæði almennri og greinabundinni ráðgjöf, auk námsráðgjafar og sálfræðiþjónustu.

Ljóst var í upphafi að sveitarfélögin voru fjárhagslega mismunandi í stakk búin til að taka við jafn viðamiklu verkefni og rekstri grunnskóla. Með lögum um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995 var í 13. gr. kveðið á um greiðslu til sveitarfélaga úr Jöfnunarsjóði vegna kennslu í grunnskólum og kostnaðar af flutningi á heildarrekstri grunnskólans til þeirra frá ríkinu. Þar var einnig kveðið á um kostnað vegna sérþarfa fatlaðra nemenda og innflytjenda og greiðslu kostnaðar vegna þjónustusamninga.

Vinnubrögð við úthlutun fjármagns til grunnskóla frá sveitarfélögum tóku að breytast fljótlega eftir flutninginn, einkum í kjölfar frumkvæðisvinnu hjá Reykjavíkurborg (Anna Kristín Sigurðardóttir o.fl. 2022). Fjármagni til reksturs var nú gjarnan úthlutað í formi rammafjárveitinga og við það fengu skólar ákveðið sjálfstæði um nýtingu á úthlutuðu rekstrarfjármagni. Sú breyting varð einnig fljótlega á úthlutun til lögboðinnar kennslu að farið var í auknum mæli að miða við fjölda nemenda í stað fjölda bekkjardeilda. Með auknu sjálfstæði skóla við nýtingu rekstrarfjár náðu ákveðnir skólar að skapa sér sérstöðu í skipulagi skólastarfs með sértækum áhersluþáttum í skólastarfinu (Þorsteinn Sæberg Sigurðsson, 2009).

Reynslan af flutningi reksturs grunnskólans til sveitarfélaga hefur almennt verið talin jákvæð þó töluvert hafi skort á að fjárveitingar standi undir þeirri þjónustu sem ætlast er til að skólarnir sinni að mati skólastjórnenda (Þorsteinn Sæberg Sigurðsson, 2009). Má í því sambandi nefna stefnu stjórnvalda um skóla án aðgreiningar sem kallað hefur á mun sértækari úrræði og meiri þjónustu innan skólanna en áður. Úthlutun fjármagns vegna barna með sértækar þarfir hefur á síðustu árum stjórnast af viðbragðsmiðuðum stuðningi, en nú er horft til þess að auka áherslu á snemmtækan stuðning og forvarnir við ráðstöfun fjármuna í grunnskóla fyrir alla og að við úthlutunina verði tekið mið af ákveðnum samfélagslegum þáttum (Ragnar Þorsteinsson og Edda Óskarsdóttir, 2021).

Ýmis þjónusta skólanna hefur á síðustu tveimur áratugum aukist verulega, m.a. vegna viðbótarþátta eins og rekstur mötuneyta og frístundar. Þessi þróun hefur ýtt undir áhyggjur sem lengi hafa verið uppi um að sveitarfélögin í landinu hafi haft mismunandi burði til að taka við rekstrinum og því sitji ekki allir skólar við sama borð þegar kemur að úthlutun fjármagns til þeirra. Forsvarsmenn sveitarfélaganna hafa einnig lengi haldið því fram að flutningi grunnskólans hafi ekki fylgt nægilegt fjármagn og breytt hlutverk skólanna á síðustu árum hefur án efa styrkt þá gagnrýni. Segja má með sanni að rekstur grunnskóla sé einhver viðamesti þáttur í rekstri hvers sveitarfélags í dag.

Fjölbreytni í stjórnun og starfsmannahaldi

Frá flutningi á heildarrekstri grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga 1995/6 hafa ýmis ákvæði verið sett með lögum og reglugerðum sem móta hlutverk og viðfangefni stjórnenda skólanna. Nokkrum árum fyrir yfirfærslu grunnskólans höfðu verið sett ný stjórnsýslulög nr. 37/1993 sem móta mjög verkefni og störf allra opinberra starfsmanna. Eftir flutninginn voru ákvæði um innra og ytra mat sett í lög um grunnskóla nr. 91/2008 og samþykkt lög um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls nr. 61/2011, lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 10/2008 og lög um persónuvernd og vinnslu upplýsinga nr. 90/2018. Auk þessa hafa breytingar á námskrám, stefnumarkandi áherslur menntayfirvalda, sveitarfélaga og

samtaka ýmiss konar sem tengjast skólastarfi haft áhrif á starfssvið skólastjórnenda og starfsfólks skóla. Starfsumhverfi skólastjórnenda í grunnskólum hefur því tekið talsverðum breytingum frá því heildarrekstur grunnskóla var færður til sveitarfélaga.

Starfsmannahald hefur einnig tekið miklum breytingum frá tilfærslunni. Ýmis gögn um skólastarf, fengin frá Hagstofu Íslands, eru birt á vef Kennarasambands Íslands (e.d.), s.s. talnaefni um kostnað, rekstur og stafsmannahald í grunnskólum frá árinu 1998. Þar má m.a. finna tölur um nemendur og starfsfólk grunnskóla í mismunandi hlutverkum á tímabilinu 1998–2020. Því miður liggja ekki fyrir aðgengileg gögn um sambærilega þætti fyrir flutninginn. Í grunnskólum landsins voru um 42.400 nemendur árið 1998 en árið 2020 voru þeir um 46.700 og fjölgaði nemendum því um 10% á tímabilinu. Starfsfólk við kennslu, þ.e. skólastjórnendur, deildarstjórar, kennarar, sérkennarar og leiðbeinendur, voru um 4.000 árið 1998 en um 5.600 árið 2020. Hér er því um umtalsverða fjölgun að ræða eða um 38%. Grunnskólakennarar og leiðbeinendur voru 3.520 árið 1998 en 4.410 árið 2020, sem er fjölgun um 25%. Þá hefur talsverð fjölgun einnig átt sér stað með tilkomu deildarstjóra sem voru 45 árið 2001 en 333 árið 2020. Jafnframt hefur talsverð fjölgun orðið meðal sérkennara og þroskaþjálfa og í fleiri starfsstéttum, en sýnu mest meðal stuðningsfulltrúa og sambærilegra stafsmanna, sem voru um 250 árið 1998 en um 1.200 árið 2020. Í heild hefur meðalfjöldi nemenda á starfsmann (allir starfmenn skóla) fækkað úr sjö í fimm á tímabilinu 1998–2020, samkvæmt talnaefni á vef Kennarasambands Íslands (e.d.).

Í grunnskólalögum frá 1991 var í fyrsta sinn lögfest að þjónusta náms- og starfsráðgjafa skyldi standa grunnskólanemendum til boða. Námsráðgjöfum tók að fjölga umtalsvert eftir yfirfærsluna en á vef Kennarasambandsins eru tölur um fjölda þeirra tilgreindar ásamt sálfræðingum. Samkvæmt Guðbjörgu Vilhjálmsdóttur (2016), Mörtu Einarsdóttur o.fl. (2020) og Sigurbjörgu J. Helgadóttur o.fl. (2006) má áætla að fjöldi námsráðgjafa í grunnskólum hafi verið um 8–10 árið 1998 en á bilinu 80–100 á árinu 2020.

Nokkrar rannsóknir eru tiltækar um breytingar á hlutverki skólastjórnenda fyrir og eftir tilfærslu á heildarrekstri grunnskólans til sveitarfélaga. Þar má nefna rannsóknir sem voru gerðar 1991, 2001, 2006 og 2017 á forgangsröðun á þáttum eins og stjórnun og umsýslu, vinnu við námskrárgerð og samskipti við starfsfólk og nemendur sem tengist störfum skólastjóra (Börkur Hansen og Steinunn Helga Lárusdóttir, 2018). Niðurstöðurnar sýna að stjórnun og umsýsla ratar öll árin í fyrsta sæti yfir viðfangsefni sem skólastjórar verja mestum tíma í og námskrárvinna er ávallt í fyrsta sæti yfir þau viðfangsefni sem þeir vildu verja mestum tíma til. Niðurstöðurnar sýna jafnframt að starfsmannamál, þ.e. ráðningar, ráðgjöf, stuðningur, mat o.fl. því tengt, raðast ofar í forgangsröðun í daglegum störfum skólastjóra eftir því sem nær dregur í tíma.

Í þessu samhengi má geta þess að kennurum fjölgaði talsvert í kjölfar tilfærslunnar 1996 vegna lengingar skóladagsins og skólaársins. Nefnd á vegum Menntamálaráðuneytisins skilaði skýrslu 1999 (Hrólfur Kjartansson o.fl., 1999) um mat á kennsluþörf í grunnskólum fram til ársins 2010 þar sem fram kom að fjölga þyrfti réttindakennurum. Þetta mat var endurskoðað af Ríkisendurskoðun (2003) og segir í skýrslu hennar að gert sé ráð fyrir „að skólaárið 2004–2005 muni 751 réttindakennara vanta í 603 stöðugildi en 2008–2009 verði kennaraskortur óverulegur eða jafnvel úr sögunni að óbreyttum forsendum matsins“ (bls. 5).

Í skýrslu frá Ríkisendurskoðun frá 2017 kemur þó fram að aðsókn að kennaranámi fari minnkandi. Áætlað hefur verið, á grundvelli upplýsinga um útskriftarárganga úr kennaranámi 2008–2012, að rúmlega 70% kennara séu í kennslu sjö árum eftir að þeir hófu störf (Helgi Eiríkur Eyjólfsson, 2017; Helgi Eiríkur Eyjólfsson og Stefán Hrafn Jónsson, 2017). Kennaranám var lengt í fimm ár 2008 og komst til framkvæmda 2012 (Anna Kristín Sigurðardóttir, 2014b) og gæti það hafa stuðlað að minnkandi aðsókn. Þuríður Jóna Jóhannsdóttir og Amalía Björnsdóttir (2018) hafa bent á að „fjöldi útskrifaðra grunnskólakennara með réttindi haldi engan veginn í við þann fjölda sem hættir störfum, meðal annars vegna aldurs“ (bls. 1). Því er nokkuð ljóst að útskrifuðum kennurum verði að fjölga verulega á næstu árum.

Af framansögðu má sjá að talsverðar breytingar hafa orðið í starfsumhverfi skóla. Sumar þeirra eru stjórnsýslulegs eðlis og hafa með meðferð upplýsinga og starfsfólk að gera, en aðrar beinast að námskrám og áherslum í skólastarfi. Brottfall úr kennarastétt og takmakaður fjöldi útskrifaðra grunnskólakennara geta skapað erfiðleika við endurnýjun kennara, en gripið hefur verið til ýmissa aðgerða af hálfu ríkis og sveitarfélaga til að bregðast við þeirri þróun (Birna Svanbjörnsdóttir, o.fl., 2019; Stjórnarráð Íslands, e.d.). En líta má á fjölgun starfsfólks í hinum ýmsu hlutverkum og auknum tíma sem skólastjórar segjast verja í vinnu tengda starfsfólki sem lið í því að bregðast við breytingum í starfsumhverfi skóla og þeirri viðleitni að þróa betri aðstæður fyrir nemendur og nám þeirra.

Velferð starfsfólks

Fyrir flutning grunnskólans 1996 gátu skólastjórar leitað eftir stuðningi í erfiðum starfsmannamálum til fræðslustjóra umdæmisins og ákveðins fulltrúa í menntamálaráðuneytinu. Í lýsingu á starfi fræðslustjóra í grunnskólalögum frá 1974 (14. gr.) og reglugerð um störf þeirra (1976, 27. gr.) er áherslan í starfsmannamálum nær eingöngu á hlut þeirra í lausn ágreiningsefna og ráðstafanir vegna brota í starfi. Af viðtölum við hóp fræðslustjóra, sem störfuðu á árunum 1975–1996, má ráða að á sviði mannauðsmála

hafi þeir fyrst og fremst sinnt þungum deilumálum (Börkur Hansen og Ólafur H. Jóhannsson, 2010). Áhersla þessa tíma var á að byggja upp stuðningskerfi fyrir nemendur með ráðgjafar- og sálfræðiþjónustu og sérkennslu. Í grunnskólalögum frá 1995 og 2008 er ekki fjallað um ráðgjöf vegna starfsmannamála.

Umhyggja fyrir velferð starfsfólks á vinnustað og áhersla á jákvæða vinnustaðamenningu fær stöðugt aukna athygli í atvinnulífinu (Arney Einarsdóttir o.fl., 2015). Í daglegum störfum skólastjóra grunnskóla virðist þróunin sú að starfsmannamál raðast stöðugt ofar í forgangsröðun þeirra (Börkur Hansen, 2013; Börkur Hansen o.fl. 2008; Börkur Hansen og Steinunn Helga Lárusdóttir, 2018). Þetta bendir til þess að vaxandi þörf sé á ráðgjöf um mannauðsmál til skólanna. Mannauðsráðgjöf snýst einkum um stuðning vegna ráðninga, kjara- og réttindamál, starfsumhverfi, samskipti og símenntun. Lögfræðiráðgjöf er hér meðtalin.

Það er í höndum hvers sveitarfélags hvernig hagað er stuðningi við skóla, t.d. til að bæta vinnuumhverfi og draga úr álagi og kulnun í starfi. Í nýlegri rannsókn á skólaþjónustu sveitarfélaga kom fram að almennt virðist lítil áhersla lögð á ráðgjöf vegna starfsmannamála og starfsumhverfis (Birna María Svanbjörnsdóttir o.fl., 2020).

Talsverð gerjun varð í málefnum grunnskóla við yfirfærslu á heildarrekstri hans til sveitarfélaga og við þau tímamót hafði Reykjavíkurborg í krafti stærðarinnar möguleika á að feta nýjar slóðir á ýmsum sviðum. Fljótlega var t.d. kannað hvaða viðfangsefni hvíldu þyngst á skólastjórum og komu þá mál sem sneru að starfsmönnum eða mannauðnum ítrekað upp, s.s. starfsmannaleit, ráðningar og réttindamál, en ekki síður margvísleg samskiptamál. Í kjölfarið var stofnað starf starfsmannastjóra á Fræðslumiðstöð árið 1998 (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1999). Í vinnustaðagreiningum, sem gerðar voru reglubundið frá árinu 2002, kom m.a. fram að margt starfsfólk taldi sig undir miklu álagi, vinnuaðstaðan væri ófullnægjandi og upplýsingastreymi ábótavant. Starfsmannaþjónusta grunnskóla var því stofnuð árið 2003 og fyrstu mannauðsráðgjafarnir ráðnir, sem var nýlunda í Reykjavík og annars staðar og varð þetta starfsheiti þar með til og hefur fest sig í sessi (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2004). Árið 2020 voru níu mannauðsráðgjafar starfandi á Skóla- og frístundasviði Reykjavíkurborgar (Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið, 2020), en nú dreifist hluti þeirra í fjögur þjónustuhverfi með bakland í miðlægri þjónustu.

Með árunum hafa stærstu sveitarfélögin farið að ráða mannauðsstjóra eða mannauðsráðgjafa á mannauðssvið eða í mannauðsdeildir bæjarfélagsins sem þjóna þá öllum stofnunum viðkomandi bæjarfélaga, t.d. Akureyri og Kópavogur. Ef þessi þjónusta er ekki fyrir hendi, geta skólastjórar keypt hana að utan eða leitað eftir ráðgjöf frá Skólastjórafélagi Íslands.

Á þeim aldarfjórðungi sem liðinn er frá því að sveitarfélögin tóku að sér heildarrekstur grunnskólans má segja að umfjöllun um mannauðsmál skólanna hafi orðið meira áberandi. Hún tengist vísbendingum um að álag á kennara hafi aukist á undanförnum árum og kulnun þeirra í starfi fari vaxandi (Amalía Björnsdóttir o.fl., 2006; Gerður Ólína Steinþórsdóttir o.fl., 2015; Hjördís Sigursteinsdóttir, 2020; Sif Einarsdóttir o.fl., 2019), en einnig ákalli skólastjóra eftir stuðningi á þessu sviði (Sigurbjörg Róbertsdóttir o.fl., 2019).

Innra starf

Þróun kennsluhátta – aukin nemendamiðun

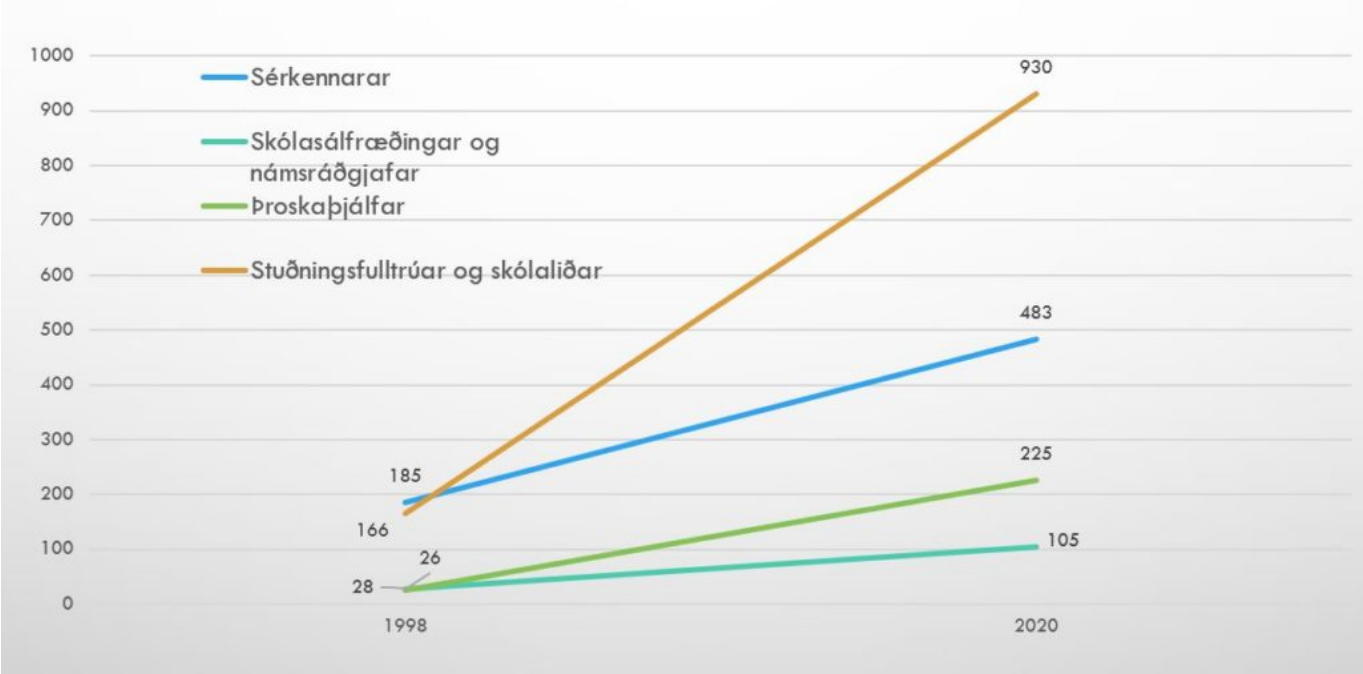
Þegar lýsa á þróun kennsluhátta eftir flutning heildarreksturs grunnskóla til sveitarfélaga er sá vandi á höndum að rannsóknir skortir, einkum frá síðasta áratug. Nokkuð er hins vegar til af rannsóknum á kennsluháttum frá því fyrir aldamót og á þróun þeirra á fyrsta áratug þessarar aldar. Flestar þeirra bentu til þess að kennsluhættir í bóknámsgreinum einkenndust af beinni kennslu og vinnubókarvinnu (Ingvar Sigurgeirsson o.fl., 2014). Í rannsókninni *Starfshættir í grunnskólum* (Gerður G. Óskarsdóttir, 2014), sem fyrr var nefnd og byggðist á viðamikilli gagnaöflun; vettvangsathugunum, viðtölum, spurningakönnunum og gagnagreiningu, sýndu niðurstöður umtalsverðan mun á kennsluháttum eftir skólum. En þegar á heildina var litið bar í bóknámsgreinum mest á beinni kennslu, sem fylgt var eftir með ýmiss konar einstaklingsverkefnum í vinnubókum. Áhugi kennara á aukinni fjölbreytni og einstaklingsmiðun var hins vegar greinilegur. Markmið rannsóknarinnar var m.a. að kanna hvernig stefnumörkun ríkis og sveitarfélaga birtist í skólastarfi. Niðurstaðan var sú að opinber ákvæði í stefnumörkun um kennsluhætti, og í sumum tilvikum um einstaklingsmiðað nám, hefðu ekki gengið eftir, þótt stefnan ætti sér greinilega hljómgrunn. Engar yfirlitsrannsóknir liggja fyrir um þróun kennsluhátta í grunnskólum undanfarinn áratug.

Á þeim 25 árum sem liðin eru frá flutningi grunnskólans til sveitarfélaganna hafa verið gefnar út þrjár aðalnámskrár, árin 1999, 2005 (mikið til óbreytt frá 1999) og loks 2011/2013. Allar bera þær sín einkenni og leggja margvísleg verkefni í hendur sveitarfélaganna. Megineinkenni námskrárinnar 1999 var ítarleg markmiðssetning og auk þess, að segja má í fyrsta sinn í opinberri stefnumörkun, lögð áhersla á innleiðingu upplýsingatækni í námi og kennslu. Lýsandi heimild um þessar fyrirætlanir er sérritið Í krafti upplýsinga sem menntamálaráðuneytið gaf út 1996 með metnaðarfullum áformum um nýtingu upplýsingatækni sem síðan var fylgt eftir með útgáfu námskrárinnar (Anna Kristjánsdóttir, 2008; Sólveig Jakobsdóttir o.fl., 2014). Flest bendir þó til að þróunin hafi gengið hægar en vænst var. Niðurstöður fyrrnefndrar starfsháttarannsóknar bentu til að þótt kennarar nýttu upplýsingatækni talsvert við undirbúning kennslu, sáust þess mun færri

merki í kennslunni sjálfri (Sólveig Jakobsdóttir o.fl., 2014). Ætla má að þróunin hafi orðið hraðari á síðustu árum, einkum eftir tilkomu snjalltækninnar. Hér er sett fram sú tilgáta að framtak tveggja sveitarfélaga, Kópavogsbæjar og Skagafjarðar, hafi mjög greitt götu snjalltækninnar, en bæði höfðu frumkvæði að stuðningi við innleiðingu hennar og veittu kennurum sínum fræðslu, stuðning og ráðgjöf, auk þess að efla tækjabúnað. Þetta framtak nýttist kennurum í öðrum sveitarfélögum.

Annað áhugavert dæmi um frumkvæði að skólaþróun af hálfu sveitarfélags er stefnumótun Fræðslumiðstöðvar Reykjavíkur um að hverfa „frá bekkjarmiðaðri kennslu til einstaklingsmiðaðs náms og samvinnu í grunnskólum borgarinnar“ (Anna Kristín Sigurðardóttir, 2007; Ingvar Sigurgeirsson, 2005). Nokkur sveitarfélög fóru að þessu dæmi og felldu hliðstæðar áherslur inn í stefnumörkun sína og hið sama gilti um fjölmarga skóla (Ingvar Sigurgeirsson, 2005). Þessi áhersla hefur verið gegnumgangandi þema í umræðum um kennsluhætti æ síðan, þó merking hugtaksins sé langt frá því að vera skýr (Ingvar Sigurgeirsson, 2005). Áhrif þessarar stefnumörkunar inni í skólastofunum sjálfum eru óljós (Ingvar Sigurgeirsson o.fl., 2013), en benda verður á að eftir flutning á rekstri grunnskólans til sveitarfélaga hefur nemendahópurinn orðið mun fjölbreyttari. Munar þar mest um stórfjölgun nemenda með annað móðurmál en íslensku og innleiðingu hugmyndafræði um skóla án aðgreiningar, en þessi tvö viðfangsefni hafa líklega verið einna stærstu áskoranirnar sem þurft hefur að takast á við í grunnskólum undanfarin 25 ár. Á tímabilinu fjölgaði grunnskólanemendum með annað móðurmál en íslensku úr undir einu upp í 12% (Hagstofan, e.d.b).

Hugmyndafræðin um skóla án aðgreiningar, sem beinist m.a. að því að tryggja sem flestum nemendum nám við hæfi í grunnskóla í heimabyggð, hefur verið umdeild, sem og mat á því hvernig innleiðingin hefur tekist (Steingerður Guðmundsdóttir o.fl., 2014). Talsverðar breytingar hafa orðið á starfsmannahaldi henni tengdri eins og áður hefur komið fram og sjá má nánar á Mynd 1. Munar þar mest um fjölgun stuðningsfulltrúa sem einkum hafa verið ráðnir til að sinna nemendum sem þurfa sérstaka aðstoð (Marthen Elvar Veigarsson Olsen, 2018; Sigurbjörg J. Helgadóttir og Hildur Björk Svavarsdóttir, 2006).



Mynd 1 – Fjölgun starfa í grunnskólum sem tengjast innleiðingu stefnunnar um skóla án aðgreiningar.

Aðalnámskráin 2011/2013 boðaði margháttaðar breytingar, einkum á námsmati. Ein meginbreytingin var fólgin í mótun hæfniviðmiða, sem lýstu kröfum um þekkingu og hæfni sem að skyldi stefnt. Margir hafa gagnrýnt fræðsluyfirvöld, bæði ríki og sveitarfélög, fyrir að hafa brugðist í leiðsögn og stuðningi sem þurfti við innleiðingu námskrárinnar (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2020). Engu að síður bendir margt til þess að margar meginhugmyndir hennar séu víða að festa rætur, einkum kennsluhættir þar sem hæfniviðmið eru lögð til grundvallar (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2020) og leiðsagnarmiðað námsmat (Ingvar Sigurgeirsson og Lilja M. Jónsdóttir 2019; Nanna Kr. Christiansen, 2021).

Frá árinu 2000 hafa íslenskir 15 ára unglingar leyst alþjóðlega PISA prófið í lestri, stærðfræði og náttúrugreinum. Árangur var í fyrstu yfir meðallagi, en síðan hefur hallað undan fæti og mikil umræða skapast um versnandi árangur, einkum meðal drengja (Menntamálastofnun, 2019; Sigríður Ólafsdóttir og Baldur Sigurðsson, 2017). Árið 2014 gaf menntamálaráðuneytið út *Hvítbók. Um umbætur í menntun*, sem ætlað var að leggja grunn að átaki til úrbóta. Í kjölfar þess efndi ráðuneytið, í samstarfi við sveitarfélögin, til landsátaks til að efla lestur og lesskilning. Mörg sveitarfélög svöruðu þessu kalli og því fylgdi m.a. að setja sér læsisstefnu, mæla lestrarframfarir og veita sérfræðiþjónustu. Í matsskýrslu Menntamálastofnunar um verkefnið kemur fram að enda þótt sjá megi ýmsar umbætur hafi meginmarkmiðið ekki náðst, lesskilningur eins og hann mældist í PISA hafi enn versnað (Katrín Frímannsdóttir, 2020). Hér er því enn verk að vinna.

Vegna skorts á rannsóknum er örðugt að leggja heildarmat á þróun kennsluhátta í grunnskólum á umræddum aldarfjórðungi. Ljóst er að kennarar hafa tekist á við fjölmargar nýjar áskoranir, en augljóst að aðstæður þeirra til þess hafa verið með ólíkum hætti.

Mismunandi skólaþjónusta

Á árunum 1975–1996 báru fræðslustjórarnir í fræðsluumdæmunum átta m.a. ábyrgð á sérfræðiþjónustu til skóla. Við flutning á rekstri grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga tók hvert sveitarfélag yfir ábyrgð á þjónustunni þegar fræðsluskrifstofurnar voru lagðar niður. Í kjölfar yfirfærslunnar lagði nefnd um fyrirkomulag sérfræðiþjónustu m.a. til að fámenn sveitarfélög sameinuðust um skólamálaskrifstofur með að lágmarki 1.500–2.000 nemendur að baki og a.m.k. sjö stöðugildi (Helgi Jónasson, 1996). Lögin kváðu þó á um frelsi sveitarfélaga til útfærslunnar. Í fyrstu leituðust þau við að vinna saman að þjónustunni, t.d. með stofnun byggðasamlaga (Börkur Hansen og Ólafur Jóhannsson, 2010). Smám saman hefur þeim fækkað og stærri sveitarfélögin reka í auknum mæli eigin skólaskrifstofur sem sinna sérfræðiþjónustu sem heitir nú skólaþjónusta eftir breytingu á grunnskólalögum frá 2016 (Lög nr. 76/2016). Önnur, og oftast minni sveitarfélög, hafa gert samning við þessar skrifstofur eða kaupa þjónustu frá verktökum. Fámennari sveitarfélög hafa helst keypt sálfræðiþjónustu og talmeinaþjónustu frá einkaaðilum og í seinni tíð einnig kennslufræðilega ráðgjöf. Sum minni sveitarfélög hafa litla sem enga skipulega skólaþjónustu (Birna María Svanbjörnsdóttir o.fl., 2020; Birna María Svanbjörnsdóttir o.fl., 2021; Hrafnhildur Þorsteinsdóttir, 2020).

Í viðtalsrannsókn Barkar Hansen og Ólafs H. Jóhannssonar (2010) við fyrrverandi fræðslustjóra fræðsluumdæmanna kom fram að þeir hefðu verið komnir vel á veg með að byggja upp heildstæða þjónustu við skólastjórnendur, kennara og nemendur þegar skrifstofurnar voru lagðar niður. Fræðslustjórarnir höfðu verið efins um réttmæti yfirfærslu sérfræðiþjónustu og að öll sveitarfélög hefðu burði til að standa undir henni. Þessar gagnrýnisraddir heyrðust víðar á sínum tíma og var m.a. óttast að gjörningurinn myndi auka á mismunun milli barna (Börkur Hansen og Ólafur H. Jóhannsson, 2010; Rúnar Sigþórsson, 1995). Nýlegar rannsóknir á skólaþjónustu benda til þess að óttinn við mismunun hafi átt við rök að styðjast. Þar skiptir mestu ólík geta sveitarfélaga til að veita þjónustuna, mismunandi aðgengi að henni og ólíkar áherslur (Birna María Svanbjörnsdóttir o.fl., 2021; Hrafnhildur Þorsteinsdóttir, 2020).

Skipulag skólaþjónustu er ólík milli sveitarfélaga, en áherslur hennar almennt klínískar. Stuðningur við einstaka nemendur og foreldra er í brennidepli og snýr einkum að greiningum, en lítil eftirfylgd er með því hvernig niðurstöður greininga eru útfærðar eða nýtast í skólastarfinu (Birna María Svanbjörnsdóttir o.fl., 2020; Birna María

Svanbjörnsdóttir o.fl., 2021; Hrafnhildur Þorsteinsdóttir, 2020; Rúnar Sigþórsson, 2013). Kennsluráðgjöf og stuðningur við þróunarstarf er víða ómarkviss og að takmörkuðu leyti að frumkvæði sveitarfélags eða skólaþjónustu. Sama á við um starfsþróun og fremur litið á hana sem einkamál skóla og einstakra kennara (Birna María Svanbjörnsdóttir o.fl., 2020; Birna María Svanbjörnsdóttir o.fl., 2021). Í rannsókn Hrafnhildar Þorsteinsdóttur (2020) kom fram að kennarar upplifa ekki að þjónustan fullnægði þörfum þeirra eða nemenda í skóla án aðgreiningar og þeir hafa litlar væntingar til hennar. Rannsókn Birnu Maríu Svanbjörnsdóttur o.fl. (2021) benti til að vilji væri til að breyta áherslum í þá átt að draga úr greiningarvinnu og auka stuðning við kennara (og skólastjórnendur) á vettvangi. Þá er snemmtækri íhlutun beitt í auknum mæli til að tryggja nemendum stuðning sem fyrst. Minnt skal á að í núverandi skipulagi fara kröfur um greiningar vaxandi og baráttan við biðlista í þær er viðvarandi á sama tíma og ekki er hægt að læra skólasálfræði í íslenskum háskólum.

Sama rannsókn sýndi að forysta og stefnumótun um skólaþjónustu væri fálmkennd og fjárveitingar, pólitík og ólík sýn aðila á þjónustuna ýtti þar undir. Um hana vantaði sameiginlegan skilning á hvert eðli hennar ætti að vera (Birna María Svanbjörnsdóttir, o.fl. 2021). Bæði skólaþjónusta og forysta um hana er nokkuð háð sérfræði þeirra sem ráðast til starfa í hverju sveitarfélagi og flest bendir til þess að sveitarfélögin þyrftu að styðja betur við starfsþróun meðal starfsfólks skólaþjónustunnar, ekki síður en innan skólanna (Sigríður Margrét Sigurðardóttir o.fl., 2022). Fáum sveitarfélögum hefur tekist að byggja upp þá fjölbreyttu og öflugu þjónustu sem vonast var til þegar verkefnið var fært í þeirra hendur. Það þarf því að endurskoða starfshætti skólaþjónustunnar þannig að hún gagnist sem best þörfum starfsmanna skólanna, nemenda og foreldra.

Þáttur í þeirri endurskoðun snýr að samstarfi skólaþjónustu við félags og heilbrigðisþjónustu. Samstarfið er víðast lítið en þar sem lögð er áhersla á þróun þess er það fremur á forsendum (og að hugmyndafræði) félagsþjónustunnar en skólaþjónustunnar og áherslan á einstaklinginn og vanda hans fremur en að hún sé skólamiðuð (Birna María Svanbjörnsdóttir o.fl., 2021). Þessa tilhneigingu má einnig sjá í nýjum lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna (nr. 86/2021), en þar er skólaþjónustan lítt sýnileg. Í þeirri vinnu sem fram undan er við innleiðingu laganna er mikilvægt að sjónarmið skóla og skólaþjónustu verði virt og að skólaþjónustan hafi frumkvæði og ábyrgð í þessu samstarfi. Hvernig sú þróun verður á eftir að koma í ljós.

Ómarkviss starfsþróun

Starfsþróun kennara og stjórnenda (símenntun) var einkum á vegum Kennaraháskóla Íslands fram undir síðustu aldamót, í formi námskeiða þátttakendum að kostnaðarlausu.

Samkvæmt lögum um grunnskóla frá 1995 (gr. 50) skyldi ríkið áfram sjá um starfsþróun og ætla því sértakt fjármagn í fjárlögum. Það gekk þó ekki vel eftir og fljótlega kom fram gagnrýni á að utanumhald um starfsþróun kennara og skólastjórnenda í landinu sem heild væri veikt og ómarkvisst og ábyrgð óljós. Í meginatriðum má segja að ábyrgð á framkvæmd starfsþróunar hafi flust frá háskólunum og kennurum til skólastjóra og sveitarfélaga og þá gjarnan skólaþjónustunnar. Guðrún Kristinsdóttir og Ólafur H. Jóhannsson (1999) töldu að með þessu væri hætta á að draga myndi úr frumkvæði kennara. Fjórir til fimm sjóðir veittu og veita enn fé til starfsþróunar, tveir með framlögum frá ríkinu, þ.e. Endurmenntunarsjóður grunnskóla og Þróunarsjóður grunnskóla, sem varð hluti af Sprotasjóði, og tveir tengdir launum samkvæmt kjarasamningum, þ.e. Verkefna- og námsstyrkjasjóður (Vonarsjóður) og Námsleyfasjóður. Mikið fé rennur í Vonarsjóðinn sem að mestu er varið í náms- og kynnisferðir kennara og skólastjórnenda erlendis, en varpað hefur verið fram spurningum um gildi slíkra ferða fyrir starfsþróun (Guðrún Þorsteinsdóttir og Trausti Þorsteinsson, 2014). Til viðbótar koma gjarnan sjóðir einstakra sveitarfélaga. Um nokkurt skeið fyrir flutninginn fengu kennarar ferðakostnað og stóran hluta dvalarkostnaðar greiddan. Nú sækja þeir um styrki fyrir þessum kostnaði eða greiða sjálfir.

Til að koma til móts við fyrrnefnda gagnrýni voru stofnaðar fjórar nefndir á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytisins og fleiri aðila á árunum 2009–2019 sem störfuðu hver í framhaldi af annarri, fóru yfir stöðuna og lögðu fram tillögur til úrbóta. En málið virðist enn óleyst, og enn ein nefndin er að störfum. Mikilvægt skref var síðan stigið árið 2021, eða aldarfjórðungi eftir flutning grunnskólans, þegar helstu hagsmunaaðilar, þ.e. mennta- og menningarmálaráðuneytið ásamt Menntamálastofnun, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Reykjavíkurborg, Kennarasambandi Íslands og fjórum háskólum (HÍ, HA, LHÍ og HR), undirrituðu samkomulag um breytt hlutverk á vefsvæðinu *Menntamiðju* sem hafði verið til frá 2010. Hún er samráðsvettvangur um skóla- og frístundastarf og starfsþróun fagstétta í menntakerfinu, þar sem m.a. er miðlað upplýsingum um möguleika í starfsþróun og fyrirliggjandi sjóði (Menntamiðja, e.d.). Þarna getur skapast yfirsýn og ákveðið samstarf. Einnig má nefna verkefnið *Menntafléttuna* sem er samstarfsverkefni Háskóla Íslands og Háskólans á Akureyri, fjármagnað af mennta- og menningarmálaráðuneytinu árin 2020–2023. Námskeið undir hatti Menntafléttunnar eru enn í þróun og miða að því að styrkja námssamfélög í skóla og frístundastarfi með þjálfun leiðtoga sem flytja reynslu sína heim á sinn vinnustað (Oddný Sturludóttir o.fl. 2021). Skólafólk víða um land hefur að auki haft frumkvæði að svonefndum menntabúðum, gjarnan á netinu, þar sem jafningjar miðla reynslu og þekkingu sín í milli um ákveðna þætti skólastarfs (Sólveig Jakobsdóttir, 2020; Sólveig Jakobsdóttir o.fl. 2021). Loks má geta þess að Kennarasamband Íslands vinnur nú að starfsþróunarvegabréfi sem er rafrænt kerfi þar sem kennarar geta haldið utan um starfsþróun sína (Skólavarðan, 2022).

Sama má segja um símenntun annarra starfsmanna skóla. Hún virðist vera stefnulaus og e.t.v. skortur á vilja eða hvatningu frá stjórnendum til að starfsmenn nýti sér það sem í boði er. Námsleið er t.d. fyrir stuðningsfulltrúa og skólaliða á þjónustubrautum framhaldsskóla (Aðalnámskrá framhaldsskóla, námsbrautir, e.d.; sjá t.d. Borgarholtsskóli, e.d.). Í athugun á starfi skólaliða kom í ljós að þetta námstækifæri virtist lítið nýtt eða kynnt og símenntun þeirra ekki í forgangi hjá stjórnendum skóla (Hrönn Bergþórsdóttir, 2010). Í annarri rannsókn kom fram að stuðningsfulltrúar fundu fyrir skorti á hæfni á mörgum sviðum (Marthen Elvar Veigarsson Olsen, 2018).

Ýmislegt hefur verið gert til að styðja við starfsþróun starfsfólks skóla, einkum kennara, en hvorki samhæft né markvisst. Nauðsynlegt er að tryggja framboð á vandaðri starfsþróun fyrir allt starfsfólk skólanna og aðstæður til að sækja hana.

Samantekt og umræða

Þegar litið er yfir aldarfjórðunginn frá því að heildarrekstur grunnskóla var fluttur frá ríki til sveitarfélaga er ljóst að talsverðar breytingar til framfara hafa orðið á umgjörð skólastarfsins og má þar einkum nefna þrennt. Í fyrsta lagi hafa áherslur við hönnun og skipulag skólahúsnæðis breyst í átt til opnunar, sveigjanleika og teymisvinnu sem auðveldar fjölbreytni í starfi og samvinnu nemenda. Í öðru lagi hefur viðmiðum við úthlutun fjár til grunnskóla, í langflestum sveitarfélögum, verið breytt í rammafjárveitingar til skóla og tekin upp viðmið um heildar nemendafjölda og ýmsa sértæka þætti við ákvörðun fjármagns til kennslu. Þessar breytingar hafa veitt meira svigrúm en áður í skipulagi starfsins. Loks hefur starfsmönnum skólanna fjölgað talsvert og fjöldi nemenda á starfsmann (allir starfsmenn skóla meðtaldir) lækkað frá því um aldamótin í fimm úr sjö. Starfsstéttum í skólunum hefur fjölgað, einkum með tilkomu námsráðgjafa, stuðningsfulltrúa og vaxandi fjölda skólaliða, auk deildarstjóra. Allt hefur þetta, auk reksturs skólamötuneyta og frístundaheimila, bætt námsaðstæður nemenda og verið stuðningur við fjölskyldur, en að sjálfsögðu haft í för með sér aukin útgjöld sveitarfélaga frá því sem áður var. En þess má geta í því sambandi að almennum grunnskólum hefur fækkað á tímabilinu, einkum vegna sameiningar sveitarfélaga og skóla.

Annað er uppi á teningnum þegar litið er til innra starfs skólanna og stuðnings sveitarfélaga við daglegt skólastarf með skólaþjónustu og símenntun. Stefnumörkun um einstaklingsmiðað nám og skóla án aðgreiningar er í aðalnámskrá og skólastefnum margra sveitarfélaga og að hluta til í lögum, en þess sér minna stað í reynd en vænta hefði mátt. Margt kemur hér til. Ástæðan gæti verið að ekki er mikið um kennsluráðgjöf og stuðning í þessum efnum. Þótt stuðningsaðilum hafi fjölgað í skólastofum virðist ekki hafa

verið lögð áhersla á að þeir öðlist þá menntun eða þjálfun sem í boði er fyrir þessi störf. Starfsþróun kennara og skólastjórnenda er handahófskennd og yfirlit yfir símenntun þeirra takmörkuð. Ekkert heildarskipulag er í landinu á skólaþjónustu og ríkjandi eru tilviljanakenndar áherslur og viðbragðsmiðuð nálgun í séraðstoð til nemenda. Ráðgjöf í einstökum námsgreinum virðist hafa fallið milli skips og bryggju. Þar sem samstarf er milli skóla- og félagsþjónustu virðast sjónarmið og orðfæri skólans hafa orðið undir. Á sviði stuðnings og símenntunar hefur dreifstýringin að öllum líkindum gengið of langt. Fullyrða má að nemendur og starfsmenn sitji ekki allir við sama borð. Því er mikið verk að vinna í samhæfingu á jafnréttisgrundvelli og breytingum á nálgun í þeim viðfangsefnum sem fengist er við. Hér þarf að koma til stóraukið samráð og samstarf sveitarfélaga og myndarleg aðkoma og stuðningur ríkisins.

Gera má þá kröfu til Reykjavíkurborgar sem höfuðborgar landsins og ekki síður sakir stærðarinnar að hún gegni ákveðnu hlutverki sem forystuafl og brimbrjótur. Ljóst er að borgin hefur á liðnum aldarfjórðungi sinnt því forystuhlutverki og verið leiðandi á fjölmörgum sviðum grunnskólans, s.s. í þróun hönnunar skólahúsnæðis, skipulagi fjárframlaga til skóla, fjölgun millistjórnenda, námsráðgjafa og stuðningsaðila í skólunum og mannauðsráðgjöf. Umræðan um einstaklingsmiðað nám á þar jafnframt rætur.

Aðstöðumunur milli stórra og lítilla sveitarfélaga sker illilega í augu. Þrátt fyrir talsverða fækkun sveitarfélaga síðastliðinn aldarfjórðung hefur ferlið gengið hægar en áætlað var við yfirfærsluna. Um helmingur sveitarfélaga er enn með innan við þúsund íbúa (36 af 69 árið 2020. Hagstofan, e.d.a) og vart fær um að reka grunnskóla án framlaga úr Jöfnunarsjóði, að ekki sé talað um heildstæða og framsækna skólaþjónustu. Líklegt má telja að yfirvofandi kennaraskortur auki enn á þennan mun, og má í því sambandi minna á ástandið fyrr á árum þegar skortur á kennurum var viðvarandi í einstökum landshlutum. Í rannsókn meðal 25 skólamanna, sem fylgst hafa með þróun skólastarfs undanfarinn aldarfjórðung, voru þeir m.a. beðnir að meta hvaða lærdóma mætti draga af reynslunni af flutningnum. Af svörum má ráða að ávinning mætti öðru fremur greina í stærstu og öflugustu sveitarfélögunum. Í sumum þeim fámennari hefði þróunin verið til hins verra, sveitarfélögin væru svo misjafnlega í stakk búin að veita þjónustuna (Ingvar Sigurgeirsson, 2022). Óttinn við mismunun nemenda eftir flutninginn virðist því hafa átt við rök að styðjast. Hér eru áskoranir sem bíða úrlausnar.

Ljóst er að sveitarfélög þurfa almennt að efla faglega forystu sína og stuðning við grunnskólastarf. Skapa þarf aðstæður svo að allir skólar vaxi og dafni sem menntastofnanir með vel menntuðu starfsfólki og styrkri forystu skólastjórnenda. En til að unnt sé að fylgjast á árangursríkan hátt með þróun skólastarfsins og eiga þess kost að læra af reynslunni er nauðsynlegt að fyrir liggi gögn um fjölmarga þætti þess, jafnt nám og kennslu sem umgjörð

starfsins. Brýnt er að stofna til víðtækrar og markvissrar gagnaöflunar á vegum ríkisins eða Sambands íslenskra sveitarfélaga sem varðað geta veginn framundan. Þetta mætti t.d. gera í samstarfi við háskóla og aðrar rannsókna- og þróunarstofnanir. Þessir þættir eru mikilvægir til að þróa grunnskóla þannig að nemendur búi við ámóta námsskilyrði og kennarar við sambærileg starfsskilyrði hvar sem er á landinu.

Heimildir

Aðalnámskrá grunnskóla 1999.

Aðalnámskrá grunnskóla 2005.

Aðalnámskrá grunnskóla: Almennur hluti 2011: Greinasvið 2013 /2013.

Aðalnámskrá framhaldsskóla. Námsbrautir.is. (e.d.). Þjónustubraut – stuðningsfulltrúi í skóla https://namskra.is/programmes/0c1bca5e-7ab7-4b9b-8846-81fdb916eb8d

Amalía Björnsdóttir, Börkur Hansen og Ólafur H. Jóhannsson. (2006). Mótun skólastarfs: Hver er hlutur kennara? *Tímarit um menntarannsóknir, 3*, 12–24.

Anna Kristín Sigurðardóttir. (2007). Þróun einstaklingsmiðaðs náms í grunnskólum Reykjavíkur. *Netla – Veftímarit um uppeldi og menntun.*

Anna Kristín Sigurðardóttir. (2014a). IV. Skólabyggingar og námsumhverfi. Í Gerður G. Óskarsdóttir (ritstjóri), *Starfshættir í grunnskólum við upphaf 21. aldar* (bls. 57–83). Háskólaútgáfan.

Anna Kristín Sigurðardóttir. (2014b). *Þróun kennaramenntunar við Menntavísindavið Háskóla Íslands Greinargerð um vinnuferli og áherslur við mótun kennaranáms frá 2008*. http://uni.hi.is/aks/files/2010/10/skyrsla-kennaramenntun.pdf

Anna Kristín Sigurðardóttir, Gerður G. Óskarsdóttir, Guðbjörg Andrea Jónsdóttir, Ingunn Gísladóttir og Steinunn Stefánsdóttir. (2022). Menntaumbætur og afdrif þeirra. Fyrstu tíu ár heildstæðrar þjónustu og reksturs grunnskóla hjá Reykjavíkurborg 1996–2005. *Netla – Veftímarit um uppeldi og menntun. Sérrit*. https://doi.org/10.24270/serritnetla.2022.70

Anna Kristín Sigurðardóttir og Torfi Hjartarson. (2016). The idea and reality of an innovative school. From inventive design to established practice in a new school building. *Improving schools, 19*(1), 62–79. https://doi.org/10.1177/1365480215612173

Anna Kristín Sigurðardóttir og Torfi Hjartarson. (2018). Design features of Icelandic school buildings: How do they reflect changes in educational governance and daily school practice? In I. Grosvenor and L. Rosén Rasmussen (ritstjórar), *Making Education: Material School Design and Educational Governance* (bls. 71–91). Springer. doi: 10.1007/978-3-319-97019-6_4

Anna Kristín Sigurðardóttir, Torfi Hjartarson og Aðalsteinn Snorrason. (2021). Pedagogical walks through open and sheltered spaces: A post-occupancy evaluation of an innovative learning environment. *Buildings, 11*(11), 503. https://doi.org/10.3390/buildings11110503

Anna Kristjánsdóttir. (2008). Nýting upplýsingatækni í námi er ekki einfalt mál fyrir skóla. *Tölvumál, 33*(1), 16–19.

Arney Einarsdóttir, Katrín Ólafsdóttir og Ásta Bjarnadóttir. (2015). *Staða og þróun mannauðsstjórnunar á Íslandi: Cranet rannsóknin 2015.* Háskólinn í Reykjavík.

Birna María Svanbjörnsdóttir, Allyson Macdonald og Guðmundur Frímannsson. (2010). Að undirbúa nám í nýjum skóla: Áhersluþættir stjórnanda og mannaráðningar. *Tímarit um menntarannsóknir, 7*, 43–59.

Birna María Svanbjörnsdóttir, Hermína Gunnþórsdóttir, Jórunn Elídóttir, Rúnar Sigþórsson og Sigríður Margrét Sigurðardóttir. (2020). *Skólaþjónusta sveitarfélaga við leik- og grunnskóla. Niðurstöður spurningakönnunar til leikskólastjóra, grunnskólastjóra og forsvarsaðila skólaþjónustu.* Háskólinn á Akureyri. https://www.unak.is/static/files/pdf-skjol/2020/skyrsla_loka_m.forsidu_28.02.20.pdf

Birna María Svanbjörnsdóttir, Sigríður Margrét Sigurðardóttir, Trausti Þorsteinsson, Hermína Gunnþórsdóttir og Jórunn Elídóttir. (2021). Skólaþjónusta sveitarfélaga: Starfsþróun og skólar sem faglegar stofnanir. *Tímarit um uppeldi og menntun*, *30*(2), 3–27. https://doi.org/10.24270/tuuom.2021.30.5

Birna Svanbjörnsdóttir, Edda Óskarsdóttir, Laufey Petrea Magnúsdóttir, Rúnar Sigþórsson og Trausti Þorsteinsson (2019). *Menntun fyrir alla –horft fram á veginn. Skýrsla unnin fyrir mennta- og menningarmálaráðuneyti.* https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=99266f21-3909-11ea-9451-005056bc530c

Borgarholtsskóli. (e.d.). Námsframboð. https://www.bhs.is/namid/felagsvirkni-og-uppeldissvid/

Björn Bjarnason. (1996). Grunnskólinn í góðum höndum. *Sveitarstjórnarmál, 56*(2), 67–72.

Börkur Hansen. (2013). Forysta og skólastarf. Í Rúnar Sigþórsson, Rósa Eggertsdóttir og Guðmundur Heiðar Frímannsson (ritstjórar), *Fagmennska í skólastarfi* (bls. 77–93). Háskólaútgáfan.

Börkur Hansen og Ólafur H. Jóhannsson. (2010). *Allt í öllu: Hlutverk fræðslustjóra 1975–1996*. Háskólaútgáfan.

Börkur Hansen, Ólafur H. Jóhannsson og Steinunn Helga Lárusdóttir. (2008). Breytingar á hlutverki skólastjóra í grunnskólum – kröfur, mótsagnir og togstreita. *Uppeldi og menntun, 17*(2), 87–104.

Börkur Hansen og Steinunn Helga Lárusdóttir. (2018). Grunnskólastjórar á öndverðri 21. öld – Hlutverk og gildi. *Tímarit um uppeldi og menntun, 27*(2), 111−133. https://doi.org/10.24270/tuuom.2018.27.6

Fjármálaráðuneytið. (1993). *Umbætur og nýskipan í ríkisrekstri*.

Fræðslumiðstöð Reykjavíkur. [1999]. *Ársskýrsla fræðslumála í Reykjavík 1998*.

Fræðslumiðstöð Reykjavíkur. (2004). *Ársskýrsla fræðslumála í Reykjavík 2003*.

Gerður G. Óskarsdóttir. (2001). *Lýsing á undirbúningsferli hönnunar frá hinu almenna til hins sérstæða. Design down process.* Fræðslumiðstöð Reykjavíkur.

Gerður G. Óskarsdóttir (ritstjóri). (2014). *Starfshættir í grunnskólum við upphafi 21. aldar*. Háskólaútgáfan.

Gerður Ólína Steinþórsdóttir, Amalía Björnsdóttir og Börkur Hansen. (2015). Grunn- og leikskólastjórar á Íslandi – kulnun í starfi? *Uppeldi og menntun,24*(2), 33–54.

Guðbjörg Vilhjálmsdóttir. (2016). „Ég kom að gjörsamlega auðu borði“: Saga náms- og starfsráðgjafar á Íslandi frá árdögum til aldamóta. *Tímarit um uppeldi og menntun, 25*(1), 109−127.

Guðrún Kristinsdóttir og Ólafur H. Jóhannsson. (1999). Árangur sem erfiði? Rannsókn á áhrifum endurmenntunarnámskeiða á störf kennara. *Uppeldi og menntun, 8*, 91–106.

Guðrún Þorsteinsdóttir og Trausti Þorsteinsson. (2014). Gildi náms- og kynnisferða grunnskólakennara fyrir starfsþróun. *Stjórnmál & stjórnsýsla, 2*(10), 523-544. http://dx.doi.org/10.13177/irpa.a.2014.10.2.16

Hafsteinn Karlsson. (2021). Nýr skóli á nýrri öld – um þróunarstarf í Salaskóla í tuttugu ár. *Skólaþræðir. Tímarit Samtaka áhugafólks um skólaþróun.* https://skolathraedir.is/2021/01/27/nyr-skoli-a-nyrri-old-um-throunarstarf-i-salaskola-i-tuttugu-ar/

Hagstofan. (e.d.a). *Sveitarfélög eftir stærð 1910-2020*. https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Sogulegar/Sogulegar__sogul_mannfjoldi/SOG01032.px

Hagstofan. (e.d.b). *Grunnskólanemendur með erlent móðurmál 1997-2020.* https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag__skolamal__2_grunnskolastig__0_gsNemendur/SKO02103.px

Helgi Eiríkur Eyjólfsson. (2017). *Tímaatburðagreining á ferli nýútskrifaðra grunnskólakennara* [óútgefin MA-ritgerð, Háskóli Íslands, Reykjavík]. http://hdl.handle.net/1946/29028

Helgi Eiríkur Eyjólfsson og Stefán Hrafn Jónsson. (2017). *Skýrsla til starfshóps um nýliðun og bætt starfsumhverfi grunnskólakennara í Reykjavík. Könnun á meðal útskriftaárganga úr kennaranámi HÍ/KHÍ og HA árin 2000–2012.* Rannsóknarsetur í mannfjöldafræðum. https://reykjavik.is/sites/default/files/skyrsla_til_starfshops_um_nylidun_og_baett_starfsumhverfi_grunnskolakennara_i_reykjavik_v2_med_cover.pdf

Helgi Jónasson. (1996). Fræðsluskrifstofur – skólamálaskrifstofur. *Sveitarstjórnarmál, 56*(2), 85–87.

Hjördís Sigursteinsdóttir. (2020). Líðan í lok vinnudags – um starfsaðstæður leik- og grunnskólakennara. *Netla – Veftímarit um uppeldi og menntun*. https://doi.org/10.24270/serritnetla.2019.27

Hrafnhildur Þorsteinsdóttir. (2020). *Faglegur stuðningur skólaþjónustu við umsjónarkennara: Gildi fyrir líðan og framkvæmd skóla án aðgreiningar* [óútgefin MA-ritgerð, Háskólinn á Akureyri]. http://hdl.handle.net/1946/37219

Hrólfur Kjartansson, Eiríkur Kjartansson, Tómas Ingi Olrich, Sigrún Magnúsdóttir, Guðrún Ebba Ólafsdóttir, Ólafur H. Jóhannsson, Gyða Haraldsdóttir og Marta Hreiðarsdóttir. (1999).

Mat á kennaraþörf í grunnskólum fram til ársins 2010. Menntamálaráðuneytið. http://archive.is/2e0aB.

Hrönn Bergþórsdóttir. (2010). *Ósýnilegt starfsfólk grunnskóla. Hvernig upplifa skólaliðar starfsumhverfi sitt?* [óútgefin MEd-ritgerð, Háskóli Íslands, Reykjavík]. https://skemman.is/bitstream/1946/5681/1/Meistaraverkefni%20Hr%c3%b6nn%20Berg%c3%be%c3%b3rsd%c3%b3ttir%202010.prentun.pdf

Ingvar Sigurgeirsson. (2005). Um einstaklingsmiðað nám, opinn skóla og enn fleiri hugtök … *Uppeldi og menntun, 14*(2), 9–32.

Ingvar Sigurgeirsson. (2022). Litið yfir farinn veg 25 árum eftir flutning grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga. Hverju hefur helst farið fram og hvað er brýnast að bæta? *Skólaþræðir. Tímarit Samtaka áhugafólks um skólaþróun.* https://skolathraedir.is/2022/03/13/litid_yfir_farinn_veg/?print=pdf

Ingvar Sigurgeirsson, Amalía Björnsdóttir, Gunnhildur Óskarsdóttir og Kristín Jónsdóttir. (2014). VI Kennsluhættir. Í Gerður G. Óskarsdóttir (ritstjóri), *Starfshættir í grunnskólum við upphaf 21. aldar* (bls. 113–158). Háskólaútgáfan.

Ingvar Sigurgeirsson og Lilja M. Jónsdóttir. (2019). *Starfsþróun grunnskólakennara í Reykjavík. Viðhorf skólastjórnenda. Skýrsla*. Skólastofan slf – rannsóknir og ráðgjöf.

Jón Torfi Jónasson. (2008). Innlend stefnumið og alþjóðleg viðmið. Í Loftur Guttormsson (ritstjóri), *Almenningsfræðsla á Íslandi 1880–2007. Skóli fyrir alla 1946–2007* (bls. 254–269). Háskólaútgáfan.

Karl Björnsson. (1996). Störf kostnaðarnefndar og samninganefndar vegna yfirfærslu grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga. *Sveitarstjórnarmál, 56*(2), 79–84.

Katrín Frímannsdóttir. (2020). *Mat á læsisverkefni Mennta- og menningarmálaráðuneytis*. Menntamálarastofnun.

Kennarasambands Íslands (e.d.). *Talnaefni. Starfsfólk í grunnskólum – GRID reiknivél*. https://www.ki.is/um-ki/utgafa/talnaefni/

Lög nr. 76/2016.

Lög um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga nr. 87/1989.

Lög um grunnskóla nr. 63/1974.

Lög um grunnskóla nr. 49/1991.

Lög um grunnskóla nr. 66/1995.

Lög um grunnskóla nr. 91/2008.

Lög um jafna stöðu og jafna rétt kvenna og karla nr. 10/2008.

Lög um persónuvernd og vinnslu upplýsinga nr. 90/2018.

Lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna nr. 86/2021.

Lög um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls nr. 61/2011.

Lög um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995.

Marta Einarsdóttir, Eva Halapi og Anna Soffía Víkingsdóttir. (2020). *Náms- og starfsráðgjöf í grunnskólum á Íslandi.* Rannsókn RHA – Rannsóknamiðstöð Háskólans á Akureyri. Mennta- og menningarmálaráðuneyti.

Marthen Elvar Veigarsson Olsen. (2018). *Stuðningsfulltrúar. Starfslýsingar og störf í grunnskólum* [óútgefin MA-ritgerð, Háskólinn á Akureyri]. http://hdl.handle.net/1946/31113

Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2020). *Mat á innleiðingu aðalnámskrár grunnskóla. Niðurstöður kannana og aðgerðir til úrbóta*. Mennta- og menningarmálaráðuneytið.

Menntamálaráðuneytið. (1994). *Nefnd um mótun menntastefnu: Skýrsla*. https://www.stjornarradid.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/ritogskyrslur/menntastefna_1994.pdf

Menntamálaráðuneytið. (1996). *Í krafti upplýsinga: tillögur menntamálaráðuneytisins um menntun, menningu og upplýsingatækni. 1996–1999.* Menntamálaráðuneytið.

Menntamálaráðuneytið. (2014). *Hvítbók. Um umbætur í menntun*. Menntamálaráðuneytið. https://www.stjornarradid.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/frettir/Hvitbik_Umbaetur_i_menntun.pdf

Menntamálastofnun. (2019). *PISA 2018. Helstu niðurstöður á Íslandi.* Menntamálastofnun og OECD.

Menntamiðja. (e.d.). *Menntamiðja er samfélag um nám í víðum skilningi*. https://menntamidja.is/um-menntamidju-2/

Nanna Kr. Christiansen. (2021). Leiðsagnarnám. Hvers vegna, hvernig, hvað? *Skólaþræðir. Tímarit Samtaka áhugafólks um skólaþróun.* https://skolathraedir.is/2021/04/20/leidsagnarnam-hvers-vegna-hvernig-hvad/

Oddný Sturludóttir, Birna Hugrún Bjarnadóttir, Ester Ýr Jónsdóttir, Ingileif Ástvaldsdóttir og Jenný Gunnbjörnsdóttir. (2021). Menntafléttan: Námssamfélög í skóla og frístundastarfi. *Skólaþræðir. Tímarit Samtaka áhugafólks um skólaþróun.* https://skolathraedir.is/2021/03/26/menntaflettan-namssamfelog-i-skola-og-fristundastarfi/

Ólafur G. Einarsson. (1994). Flutningur grunnskólans til sveitarfélaga. Framsöguræða á ráðstefnu sambandsins um fjármál sveitarfélaga 23. nóvember. *Sveitarstjórnarmál, 54*(6), 275–277.

Ómar H. Kristmundsson. (2003). *Reinventing government in Iceland. A case study of public management reform.* Háskólaútgáfan.

Ragnar Þorsteinsson og Edda Óskarsdóttir (2021). *Ráðstöfun fjármuna í grunnskóla fyrir alla. Samstarfsverkefni mennta- og menningarmálaráðuneytis, Sambands íslenskra sveitarfélaga og 13 sveitarfélaga*. Mennta- og menningarmálaráðuneytið.

Reglugerð um störf fræðslustjóra nr. 182/1976.

Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið. (2020). *Starfsfólk skrifstofu skóla- og frístundasviðs*. https://reykjavik.is/skrifstofaogsvid/starfsfolk-skrifstofu-skola-og-fristundasvids

Ríkisendurskoðun. (2003). *Grunnskólakennarar – Fjöldi og menntun*. https://www.rikisend.is/reskjol/files/Skyrslur/2003-grunnskkennarar.pdf

Ríkisendurskoðun. (2017). *Kostnaður og skilvirkni kennaramenntunar. Háskóli Íslands og Háskólinn á Akureyri*. https://www.rikisend.is/reskjol/files/Skyrslur/2017-kostnadur_og_skilvirkni_kennaramenntunar_HI_og_HA.pdf

Rúnar Sigþórsson. (1995). Fræðsluskrifstofur sveitarfélaga: Réttur nemenda, foreldra og kennara. *Sveitarstjórnarmál*, *55*(3), 161–163. https://timarit.is/gegnir/000566620

Rúnar Sigþórsson. (2013). Sérfræðiþjónusta við leik- og grunnskóla. Í Rúnar Sigþórsson, Rósa Eggertsdóttir og Guðmundur Heiðar Frímannsson (ritstjórar), *Fagmennska í starfi: Skrifað til heiðurs Trausta Þorsteinssyni* (bls. 191–216). Háskólaútgáfan.

Sif Einarsdóttir, Regína Bergdís Erlingsdóttir, Amalía Björnsdóttir og Ásta Snorradóttir. (2019). Kulnun kennara og starfsaðstæður: Þróun og samanburður við aðra opinbera sérfræðinga. *Netla – Veftímarit um uppeldi og menntun*. https://netla.hi.is/arsrit-2019/

Sigríður Margrét Sigurðardóttir, Anna Kristín Sigurðardóttir, Börkur Hansen, Kjartan Ólafsson og Rúnar Sigþórsson. (2022). Educational leadership regarding municipal school support services in Iceland. *Educational Management, Administration and Leadership*, 1–21. https://doi.org/10.1177/17411432221076251

Sigríður Ólafsdóttir og Baldur Sigurðsson. (2017). Hnignandi frammistaða íslenskra nemenda í lesskilningshluta PISA frá 2000 til 2015: Leiðir til að snúa þróuninni við. *Netla – Veftímarit um uppeldi og menntun. Menntavísindasvið Háskóla Íslands.* http://netla.hi.is/greinar/2017/ryn/16.pdf

Sigurbjörg J. Helgadóttir í samvinnu við Guðbjörgu Vilhjálmsdóttur, Hildi Björk Svavarsdóttur, Gerði G. Óskarsdóttur. (2006). *Greining á starfi: Náms- og starfsráðgjafar í grunnskólum Reykjavíkur*. Menntasvið Reykjavíkurborgar.

Sigurbjörg J. Helgadóttir og Hildur Björk Svavarsdóttir. (2006). *Greining á starfi: Stuðningsfulltrúar í grunnskólum Reykjavíkur.* Menntasvið Reykjavíkurborgar.

Sigurbjörg Róbertsdóttir, Börkur Hansen og Amalía Björnsdóttir (2019). Stuðningur við skólastjóra í grunnskólum: staða og væntingar. *Netla – Veftímarit um uppeldi og menntun*. https://doi.org/10.24270/netla.2019.16

Sigurlína Davíðsdóttir, Guðný Guðbjörnsdóttir, Anna Kristín Sigurðardóttir, Arna H. Jónsdóttir, Börkur Hansen, Ólafur H. Jóhannsson og Steinunn Helga Lárusdóttir. (2012). Efnahagshrunið og skólastarf í tveimur íslenskum sveitarfélögum. Skólakreppa? *Ráðstefnurit Netlu – Menntakvika 2012.* https://netla.hi.is/serrit/2012/menntakvika2012/014.pdf

Skólavarðan. (2022). Nýjung í skráningu Unnið að þróun og útfærslu

starfsþróunarvegabréfs. (2022). *Skólavarðan*, (1), 6. https://www.ki.is/media/basp3f4o/sk%C3%B3lavar%C3%B0an-1tbl-2022vef2.pdf?mode=pad&rnd=132914645435100000

Sólveig Jakobsdóttir. (2020). Menntabúðir í starfsþróun kennara: Geta þær virkað á netinu? *Skólaþræðir. Tímarit Samtaka áhugafólks um skólaþróun*. https://skolathraedir.is/2020/04/09/menntabudir-i-starfsthroun-kennara-geta-thaer-virkad-a-netinu/

Sólveig Jakobsdóttir, Hróbjartur Árnason, Kristín Dýrfjörð, Salvör Gissurardóttir, Sólveig Zophoníasdóttir og Svava Pétursdóttir. (2021). Menntabúðir í starfsþróun kennara – Þær virka á netinu! *Skólaþræðir. Tímarit Samtaka áhugafólks um skólaþróun.* https://skolathraedir.is/2021/03/02/menntabudir-i-starfsthroun-kennara-thaer-virka-a-netinu/

Sólveig Jakobsdóttir, Torfi Hjartarson og Bergþóra Þórhallsdóttir. (2014). Upplýsingatækni í skólastarfi. Í Gerður G. Óskarsdóttir (ritstjóri), *Starfshættir í grunnskólum við upphaf 21. aldar* (bls. 277–319). Háskólaútgáfan.

Steingerður Ólafsdóttir, Sigrún Sif Jóelsdóttir, Lára Rún Sigurvinsdóttir, Dóra S. Bjarnason, Anna Kristín Sigurðardóttir og Kristín Erla Harðardóttir. (2014*). Skóli án aðgreiningar Samantekt á lögum og fræðilegu efni*. Menntavísindastofnun Háskóla Íslands, mennta- og menningarmálaráðuneytið.

Steinunn Helga Lárusdóttir, Anna Kristín Sigurðardóttir, Arna H. Jónsdóttir, Börkur Hansen og Guðný Guðbjörnsdóttir. (2015). Efnahagshrunið og skólastarf í Reykjavík. *Netla – veftímarit um uppeldi og menntun*. http://netla.hi.is/greinar/2015/ryn/004.pdf

Stjórnarráð Íslands (e.d.). *Fjölgum kennurum: Aðgerðir í menntamálum.* https://www.stjornarradid.is/verkefni/menntamal/adgerdir-i-menntamalum/fjolgum-kennurum-adgerdir-i-menntamalum/

Stjórnsýslulög nr. 37/1993.

Svanborg R. Jónsdóttir, Skúlína H. Kjartansdóttir, Svala Jónsdóttir, Svava Pétursdóttir og Torfi Hjartarson. (2021). Sköpunar- og tæknismiðjur í þremur grunnskólum: Framkvæmd og kennslufræði fyrstu skrefin. *Netla – veftímarit um uppeldi og menntun*. https://netla.hi.is/greinar/2021/rynd/09.pdf

Sveitarfélagið Árborg. (2018). *Nýr skóli í Björkurstykki á Selfossi. Frá hinu almenna til hins sérstæða. Design down process.* https://old.arborg.is/wp-content/uploads/2018/05/Sk%C3%BDrsla_vinnuh%C3%B3ps_DDP-N%C3%9DR-SK.-BJ%C3%96RKURST.pdf

Þorsteinn Sæberg Sigurðsson. (2009). *Flutningur grunnskólanna til sveitarfélaga. Fjárhagsleg-, fagleg- og stjórnunarleg áhrif* [óútgefin MPA-ritgerð, Háskóli Íslands, Reykjavík].

Þuríður Jóna Jóhannsdóttir og Amalía Björnsdóttir (2018). Staðnemar og fjarnemar í grunnskólakennaranámi við Menntavísindasvið: Bakgrunnur, viðhorf og áhugi á að starfa við kennslu. *Netla – Veftímarit um uppeldi og menntun.* https://netla.hi.is/greinar/2018/ryn/11.pdf

---

Um höfunda

Anna Kristín Sigurðardóttir (aks(hjá)hi.is) er prófessor við Menntavísindasvið Háskóla Íslands, og ábyrgðarmaður Rannsóknarstofu um þróun skólastarfs. Hún er með B.Ed.-gráðu í grunnskólakennslu og M.Ed.-gráðu í sérkennslu frá Kennaraháskóla Íslands. Doktorsgráðu lauk hún frá Háskólanum í Exeter árið 2006 á sviði menntastjórnunar. Rannsóknarsvið hennar tengjast menntastjórnun, skólaþróun, lærdómssamfélagi og námsumhverfi skóla og tengslum við kennsluhætti.

Börkur Hansen Börkur Hansen (borkur(hjá)hi.is) er prófessor við Deild kennslu- og menntunarfræði á Menntavísindasviði Háskóla Íslands. Hann lauk B.A.-prófi í uppeldis- og sálfræði frá Háskóla Íslands árið 1982, M.Ed.-prófi í menntastjórnun frá Háskólanum í Alberta í Kanada 1984 og doktorsprófi frá sama skóla 1987. Rannsóknir hans hafa einkum beinst að skólastjórnun, forystu, skólaþróun og stjórnskipulagi skóla.

Gerður G. Óskarsdóttir (gerdurgo(hjá)simnet.is) er sjálfstætt starfandi fræðimaður. Hún hefur starfað sem kennari og stjórnandi á grunn-, framhalds- og háskólastigi og verið ráðunautur menntamálaráðherra og yfirmaður leik- og grunnskóla hjá Reykjavíkurborg. Gerður lauk doktorsprófi í menntunarfræði frá Kaliforníuháskóla, Berkeley árið 1994. Rannsóknarsvið hennar hafa verið kennsluhættir, tengsl skóla og atvinnulífs, brotthvarf úr skóla og skil skólastiga. Gerður var fræðslustjóri Reykjavíkur á árunum 1996–2005 og sviðsstjóri Menntasviðs Reykjavíkurborgar árin 2005–2007.

Ingvar Sigurgeirsson (ingvars(hjá)hi.is) er prófessor emeritus í kennslufræði við Háskóla

Íslands og sjálfstætt starfandi skólaráðgjafi. Hann lauk kennaraprófi frá Kennaraskóla Íslands 1970 og B.Ed.-prófi frá Kennaraháskóla Íslands 1985, meistaragráðu frá Háskólanum í Sussex 1986 og doktorsgráðu frá sama skóla 1992. Rannsóknir Ingvars hafa einkum snúist um kennsluhætti, kennsluaðferðir, námsmat, heimanám og skólaþróun og nú á síðustu árum um teymiskennslu. Ingvar hefur skrifað námsefni, greinar, skýrslur og bækur um kennslufræði og skólastarf.

Sigríður Margrét Sigurðardóttir (sigridurs(hjá)unak.is) er lektor við kennaradeild Háskólans á Akureyri. Hún lauk grunnskólakennarafræðum frá Danmörku 1998, M.Ed.-gráðu í menntunarfræði með áherslu á stjórnun skólastofnana frá Háskólanum á Akureyri 2010 og er í doktorsnámi við Menntavísindasvið Háskóla Íslands. Hún hefur leyfisbréf til kennslu á leik- og grunnskólastigi og reynslu úr grunnskóla sem kennari og skólastjóri. Helstu rannsóknarviðfangsefni hennar hafa verið á sviði forystu, skólastjórnunar, skólaþróunar, starfsþróunar og stefnumótunar. Síðustu misseri hefur hún rannsakað menntaforystu og skólaþjónustu sveitarfélaga.

Þorsteinn Sæberg er (thorsteinn(hjá)ki.is) er formaður Skólastjórafélags Íslands. Hann lauk B.Ed.-prófi frá Kennaraháskóla Íslands 1984 og meistaraprófi MPA í opinberri stjórnsýslu frá Háskóla Íslands 2009. Þorsteinn starfaði við Hólabrekkuskóla í Reykjavík sem kennari og stjórnandi frá 1984 til 1993. Hann var ráðinn skólastjóri Árbæjarskóla 1993 og gegndi því starfi þar til hann tók við sem formaður Skólastjórafélags Íslands 2018.

SKÓLAÞRÆÐIR Grein birt 20.4. 2022