Hvers vegna urðu námsefnisgerð og starfsþróun eftir hjá ríkinu þegar grunnskólinn var fluttur til sveitarfélaganna?




Klara E. Finnbogadóttir og Þórður Kristjánsson

Grein þessi er byggð á erindi sem höfundar héldu á málþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga, í samstarfi við mennta- og barnamálaráðuneytið, innviðaráðuneytið og félags- og vinnumarkaðsráðuneytið, 30. október 2023: *„Reynslunni ríkari“ – málþing um skólamál*, erindi málþingsins má nálgast á slóðinni: https://www.samband.is/vidburdir/reynslunni-rikari-malthing-um-skolamal-30-oktober-2023/

Þann 8. nóvember 2021 skrifaði Samband íslenskra sveitarfélaga auk þriggja ráðuneyta: mennta- og menningarmálaráðuneytis, félags- og barnamálaráðuneytis og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis, undir viljayfirlýsingu um sameiginlega úttekt á þróun grunnskólans og þjónustu við börn í tilefni þess að 25 ár voru liðin frá því að rekstur grunnskóla fluttist frá ríki til sveitarfélaga. Markmið úttektarinnar er að skoða með hvaða hætti ríki og sveitarfélög geta hagnýtt reynslu af yfirfærslu grunnskólans til þess að styðja við árangursríka innleiðingu nýrrar menntastefnu til 2030, nýrra laga um samþætta þjónustu í þágu farsældar barna og aðgerða í byggðaáætlun fyrir árin 2022-2036 er lúta að menntun og fræðslu. Auk þess að sýna fram á hvað auðveldar framgang slíkra stefnumótandi kerfisbreytinga stjórnvalda og hvað mögulega hindrar.

Með setningu laga um grunnskóla, nr. 66/1995, urðu miklar breytingar á skólahaldi á Íslandi. Þegar lögin komu að fullu til framkvæmda þann 1. ágúst 1996 fluttist ábyrgð á grunnskólahaldi frá ríki til sveitarfélaga. Inntak námsins varð eftir hjá ríkinu, það er að segja útgáfa aðalnámskrár þar sem kveðið er á um meginmarkmið náms og kennslu, gerð og útgáfa námsgagna og mat og eftirlit með skólastarfi (sbr. lög um grunnskóla nr. 66/1995, 29., 30., 33. og 51. gr.). Með því móti byggðist inntak námsins á sameiginlegum grunni fyrir

allt landið en var ekki ákvarðað í hverju sveitarfélagi fyrir sig. Framkvæmd aðalnámskrár, stjórnun og rekstur grunnskóla fluttist hins vegar til sveitarfélaganna. Ábyrgð sveitarfélaga á menntun barna og ungmenna á skólaskyldualdri varð þar með mun meiri en áður. Jöfnunarsjóði sveitarfélaga var ætlað að draga úr aðstöðumun milli sveitarfélaga. Samkvæmt lögunum átti ríkið áfram að sjá um starfsþróun kennara og skólastjórnenda og ætla því sérstakt fjármagn í fjárlögum (sbr. Lög um grunnskóla nr. 66/1995, 50. og 52. gr.). Auk þess varð kennaramenntunin eftir hjá ríkinu.

Höfundum var falið að kanna faglega og fjárhagslega þróun annars vegar vegna gerðar og útgáfu námsgagna í grunnskólum og hins vegar vegna starfsþróunar kennara og skólastjórnenda grunnskóla á þeim 25 árum sem liðin eru frá yfirfærslu grunnskólans til sveitarfélaga, eða frá árinu 1996 til 2021. Til að komast að því voru skoðuð fyrirliggjandi gögn svo sem rannsóknir, greinar, skýrslur, lög og reglugerðir. Einnig voru sendir tölvupóstar til starfsmanna mennta- og barnamálaráðuneytis, Menntamálastofnunar og Sambands íslenskra sveitarfélaga (sambandsins) með beiðni um upplýsingar. Auk þess voru tekin viðtöl við tíu viðmælendur, þeir eru:

- Anna Kristín Sigurðardóttir, prófessor við Háskóla Íslands
- Arnór Guðmundsson, fyrrverandi forstjóri Menntamálastofnunar
- Eiríkur Jónsson, fyrrverandi formaður Kennarasambands Íslands
- Guðjón Bragason, þáverandi sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs Sambands íslenskra sveitarfélaga
- Guðni Olgeirsson, sérfræðingur í mennta- og barnamálaráðuneytinu
- Ingibjörg Ásgeirsdóttir, fyrrverandi forstjóri Námsgagnastofnunar
- Ingvar Sigurgeirsson, fyrrverandi prófessor við Háskóla Íslands og sjálfstætt starfandi skólaráðgjafi
- Karl Björnsson, þáverandi framkvæmdastjóri Sambands íslenskra sveitarfélaga
- Ólafur Helgi Jóhannsson, fyrrverandi skólastjóri, endurmenntunarstjóri og lektor við Háskóla Íslands
- Trausti Þorsteinsson, fyrrverandi fræðslustjóri og dósent við Háskólann á Akureyri

Það sem er sammerkt með byggðaáætlun, farsældarlögum og menntastefnu er að þessi stefnumarkandi plögg ná til allra skólastiga. Samræmist það lögum um menntun, hæfni og ráðningu kennara og skólastjórnenda þar sem kveðið er á um að gefið er út eitt leyfisbréf kennara en ekki aðgreint á milli skólastiga eins og fyrri lög kváðu á um. Ákvæði um starfsþróun í lögum, reglugerðum og kjarasamningum eru hins vegar mismunandi eftir skólastigum sem veldur því að ósamræmi er að aðgengi að sjóðum og möguleikum til starfsþróunar í leik-, grunn- og framhaldskólum sem er í andstöðu við það sem farsældarlögin, byggðaáætlun og menntastefnan boða. Það sama má segja um aðgengi að námsgögnum. Útgáfa námsgagna á vegum hins opinbera hefur miðast við að sjá eingöngu

nemendum í skyldunámi fyrir námsgögnum. Sveitarfélög og aðrir rekstraraðilar leikskóla hafa borið ábyrgð á því að kaupa það efni sem nýtt hefur verið til náms og kennslu í leikskólum og framhaldsskólanemar standa alfarið straum af kostnaði við kaup á sínum námsgögnum. Með ofangreint til grundvallar er tillögunum sem settar eru fram í skýrslu höfunda ætlað að ná til allra skólastiga, það er að segja til leik-, grunn- og framhaldsskóla. Annað er „gamaldags“ eins og einn viðmælandinn komst að orði. Tillögum skýrslunnar er skipt í níu flokka eða efnisþætti sem hver hefur mismargar undirtillögur, allt frá einni þar sem þær eru fæstar og upp í átta þar sem þær eru flestar. Alls eru tillögurnar 30 talsins. Það skal tekið fram að ætlunin með þessari vinnu var ekki að meta á neinn hátt kosti eða galla flutnings grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga né hvort nægilegt fjármagn hafi fylgt yfirfærslunni. Skýrsluna má nálgast á vefslóðinni: https://www.samband.is/wp-content/uploads/2023/10/25-ar-fra-yfirfaerslu-grunnskolans-til-sveitarfelaga-namsgogn-og-starfsproun-lokaeintak.pdf

Af hverju urðu námsgögn eftir hjá ríkinu?

Frumvarp um grunnskólalög 1995 (nr. 66) var byggt á vinnu nefndar um mótun menntastefnu, svokallaðri 18 manna nefnd. Nefndin lagði til að Námsgagnastofnun myndi tryggja nægilegt úrval af námsgögnum á skyldunámsstigi og að sveitarfélögum stæði til boða að kaupa námsgögn af stofnuninni en að þau gætu einnig keypt þau af öðrum framleiðendum, til dæmis útgáfufyrirtækjum. Þetta kom aldrei til framkvæmda enda var þessu harðlega mótmælt í athugasemdum um frumvarpið, meðal annars af Námsgagnastofnun, sambandinu og Kennarasambandi Íslands (KÍ).

Þá voru einnig deildar meiningar í nefndinni um það hvað ætti að gera við Námsgagnastofnun, það er að segja hvort hún ætti að færast yfir til sveitarfélaganna, vera áfram rekin af ríkinu eða fara á frjálsan markað. Einhverjir óttuðust að ef Námsgagnastofnun yrði flutt til sveitarfélaganna myndi hún leggjast af og menn voru ekki tilbúnir til þess. „Þannig að þetta var svona einhver lending að halda henni eftir hjá ríkinu þar sem menn voru sammála um að býsna stór skref væru stigin með því að flytja grunnskólann til sveitarfélaga“ eins og einn viðmælandinn komst að orði. Annar viðmælandi sagði: „Mín tilgáta er að kostnaðarþættir hafi ráðið því að námsgögnin urðu eftir hjá ríkinu“. Þriðji viðmælandinn benti á að: „Pólitíkin hefði örugglega viljað að Námsgagnastofnun yrði einkavædd, en það var bara einhvern veginn ekki gerlegt. Það var talið óframkvæmanlegt“.

Viðmælendur telja að útgáfa á frjálsum markaði yrði til mikillar kostnaðaraukningar þar sem hagkvæmni stærðarinnar er ekki mikil. Auk þess hafa þeir áhyggjur af því að útgefendur á frjálsum markaði myndu framleiða það sem er markaðsvænt og selst, til dæmis námsefni

fyrir kjarnagreinar, sem hægt er að selja í miklu upplagi, og að ekki yrði hugað að gerð sértækara námsefnis eins og fyrir nemendur með sérþarfir, nemendur af erlendum uppruna og fyrir fámennar námsgreinar.

Starfshópar um námsgögn

Nokkrir starfshópar hafa verið skipaðir til að ræða fyrirkomulag varðandi gerð og útgáfu námsgagna á árunum 2001 til 2017, en vinna þeirra hefur sjaldnast náð fram að ganga. Einn viðmælandinn telur þessa starfshópa stranda þegar einnig er farið að gera kröfur um námsgögn fyrir leikskóla og framhaldsskóla. „Þá einhvern veginn fer allt í hnút“ eins og hann orðar það.

Dæmi um starfshóp sem skilaði árangri er hópur sem vann viðamikla greiningar- og stefnumótunarvinnu um námsgögn á árunum 2005-2007 og voru niðurstöður hans notaðar í stefnumótunarvinnu um námsgögn sem síðan urðu að lögum um námsgögn árið 2007 (nr. 71).

Áhugavert er að rifja upp að frumvarp um ríkisútgáfu námsbóka var fyrst lagt fram á Alþingi árið 1931. Það var flutt á þingi sex sinnum áður en það varð að lögum 1936. Þetta mun hafa verið eitt af mestu deilumálum á þingi á þessum árum og hefur frá þeim tíma verið þrætuepli hér á landi hvort námsgagnaútgáfu sé best borgið með ríkisafskiptum eða hjá útgáfufyrirtækjum á frjálsum markaði. Það er búið að karpa um þetta síðan 1931 og því eðlilegt að velta fyrir sér hvort ekki sé kominn tími til að ákveða framtíðarskipan útgáfu námsgagna. Það er að segja hvort hún verði alfarið í höndum ríkisins, á almennum markaði eða farin blönduð leið.

Af hverju varð starfsþróun eftir hjá ríkinu?

Um ástæður þess að starfsþróun varð eftir hjá ríkinu komu fram fjórar tilgátur hjá viðmælendum. Ein er að umræða um starfsþróun hafi hreinlega gleymst þar sem hún var ekki á fjárlagalið menntamálaráðuneytisins vegna grunnskólans heldur vegna Kennaraháskólans. Önnur tilgátan er að starfsþróun hafi orðið eftir hjá ríkinu vegna hefðarinnar. Hluti af starfsskyldum Kennaraháskólans var að annast starfsþróun og ekki þótti fýsilegt að dreifa henni „út um allar trissur“ eins og einn viðmælandinn orðar það. Þriðja tilgátan er að á þessum tíma hafi umræða um starfsþróun ekki verið hátt skrifuð og því hafi hún ekki verið rædd og því hvergi skilgreind. Fjórða tilgátan er að þar sem mikil orka hafi farið í að ræða um börn með sérþarfir, réttindamál kennara og ótta við að sveitarfélögin myndu ekki ráða við að taka yfir allan rekstur grunnskólans hafi önnur

málefni gleymst, starfsþróun þar á meðal. Vilja sumir halda því fram að þarna hafi strax myndast grátt svæði í samskiptum ríkis og sveitarfélaga.

Skipulag starfsþróunar kennara og skólastjórnenda grunnskóla

Ábyrgð og framkvæmd starfsþróunar kennara og skólastjórnenda grunnskóla dreifist á margar hendur (sjá mynd 1). Eru þetta bæði lagalegar- og kjarasamningsbundnar skyldur. Möguleikar á starfsþróun eru margvíslegir og fjölbreyttir en skipulag og utanumhald hefur lengi verið talið brotakennt, fræðslutilboð handahófskennd og skortur á langtíma markmiðum og yfirsýn.

Mynd 1. Skipulag starfsþróunar kennara og skólastjórnenda grunnskóla



Það hefur ýmislegt gerst í starfsþróun á þeim 25 árum sem liðin eru frá flutningi grunnskólans. Margt af því sem hefur verið gert er ekki bundið lögum eða kjarasamningum heldur sprottið af þörf og oft háð einstaklingsframtaki. Einn viðmælandinn orðar þetta svona: „Það að sjá til þess að starfsþróunartilboð séu „up to date“ byggir á einstaklingum sem hafa bæði úthald og seiglu til að leiða þetta áfram af hugsjón einni saman og í sjálfboðavinnu“. Þetta hefur leitt til þess að oft verða til skyndiverkefni sem eru jafnvel fjármögnuð til skamms tíma en lognast svo út af þar sem enginn er til þess að fylgja þeim eftir. Menntafléttan (sjá https://menntaflettan.is) er nefnd sem dæmi um skyndiverkefni sem

er fjármagnað tímabundið af ríkinu. Við vinnu skýrslunnar voru engar áætlanir um það hvernig ætti að viðhalda henni og festa í sessi. Rétt er að geta þess að Menntfléttan fékk mikið lof viðmælenda.

Mörg sveitarfélög leggja fjármagn til starfsþróunar umfram lagalegar og kjarasamningsbundnar skyldur. Umfjöllun um stuðning sveitarfélaga við starfsþróun er hins vegar snúin og eru upplýsingar um umfangið óaðgengilegar. Ekki liggur alltaf ljóst fyrir hvað átt er við með fjármagni sveitarfélaga. Er það til dæmis laun starfsmanna, aðstaða, aðkeypt þjónusta eða afleysingar vegna fjarveru kennara sem fara á námskeið. Einnig hafa einhver sveitarfélög farið þá leið að vera með eigin starfsþróunarsjóði sem starfsfólk eða skólar sveitarfélagsins geta sótt í.

Nefndir um starfsþróun

Um aldamótin tók að koma fram gagnrýni á utanumhald um starfsþróun kennara og skólastjórnenda. Til að koma til móts við þessa gagnrýni hafa verið stofnaðar fimm nefndir og störfuðu þær nánast hver í framhaldi af annarri á árunum 2009–2022 (sbr. mynd 2).

Mynd 2. Nefndir um starfsþróun kennara og skólastjórnenda 2009-2022



Nefndirnar skiluðu allar skýrslum með greiningu á stöðu starfsþróunar og tillögum um úrbætur. Einn viðmælandinn orðar þetta svo: „Það er alltaf verið að stofna starfshópa um starfsþróun, allir komast þeir að sömu niðurstöðu en svo er aldrei neitt gert“. Þessar nefndir hafa samt sem áður sannað gildi sitt sem mikilvægur samstarfsvettvangur um starfsþróun.

Innan þessara nefnda hafa hugmyndir náð að þroskast sem hefur greitt götu þess sem er að gerast í starfsþróunarmálum í dag. Mikilvægt er að halda samtalinu áfram með formlegum hætti.

Fjármögnun starfsþróunar og námsgagna

Bent er á að þegar fyrirhugaðar eru breytingar sé tilhneiging til að draga úr fjárveitingum, til dæmis til stofnana ríkisins. Margir hafa bent á að fyrir flutning grunnskólans hafi verið búið að spara verulega í útgjöldum til grunnskólans árin á undan og að kominn hafi verið tími til að auka fjármagnið aftur. Gefið var í skyn að fjárveitingar ríkisins til grunnskólans hafi verið skornar svo við nögl að skólahald hafi verið langt frá því að vera í samræmi við gildandi grunnskólalög. Einnig var bent á að laun grunnskólakennara höfðu hækkað um aðeins 1,7% á árunum 1991 til 1995. Þetta gæti hafa verið kveikjan að því kjarabáli sem varð 1995, 1997 og 2000 með tilheyrandi aukningu á launakostnaði fyrir sveitarfélögin. Jafnframt er bent á að Námsgagnastofnun og Námsmatsstofnun hafi báðar verið undirfjármagnaðar þegar þær voru sameinaðar við stofnun Menntamálastofnunar árið 2015. Auk þess sem Menntamálastofnun tók við verkefnum frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu sem ekki fylgdi nægilegt fjármagn til að sinna.

Fjármagn til námsgagnagerðar

Á mynd 3 má sjá fjármagn til námsgagnagerðar árin 1991, 1994, 2006 og 2017. Við vinnu skýrslunnar lágu ekki fyrir upplýsingar um beinan kostnað við námgagnaútgáfu árið 2021.

Mynd 3. Fjármagn til námsgagnagerðar 1991, 1994, 2006 og 2017

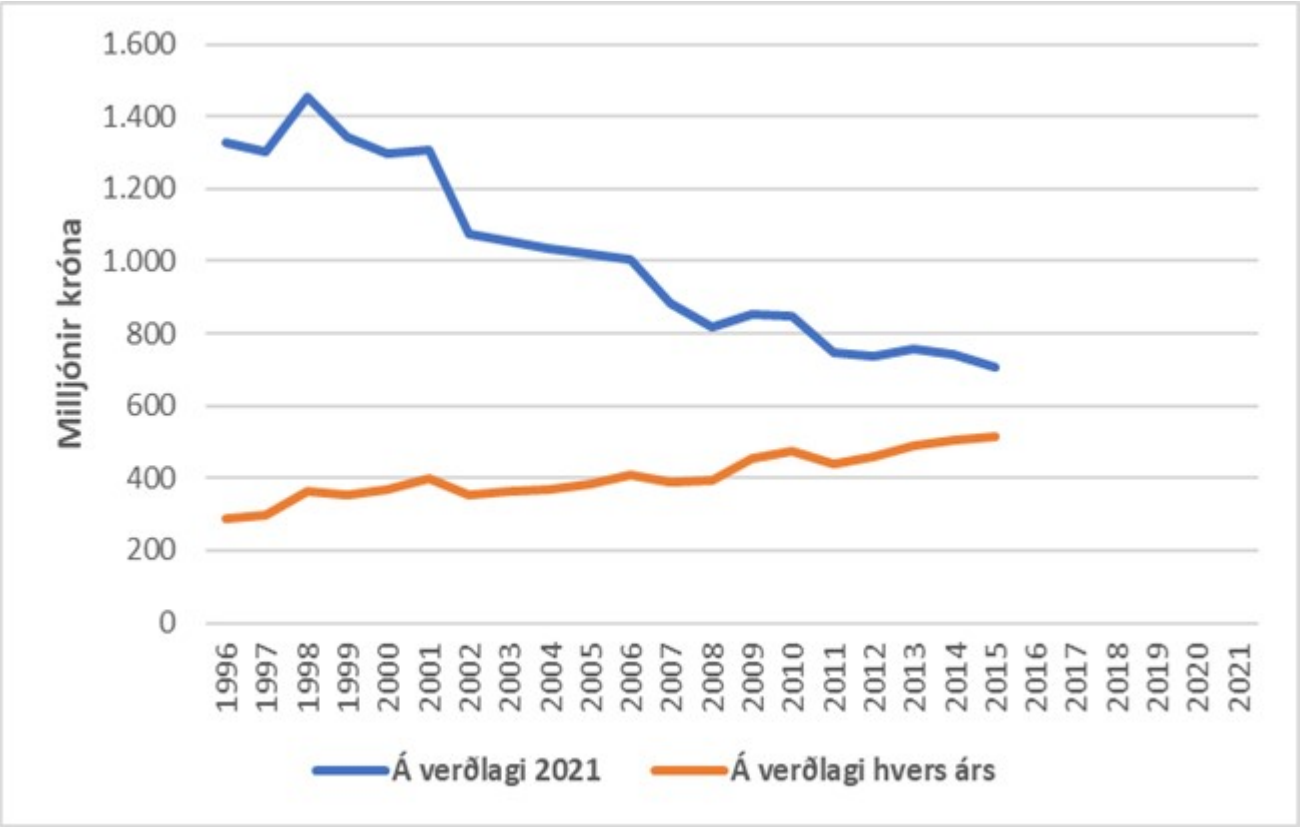


Það vekur athygli að árið 2017 hafði Menntamálastofnun um 300 milljónir til gerðar og útgáfu námsgagna sem svarar til 6.500-7.500 króna beinan kostnað við námsefnisútgáfu fyrir hvern nemanda. Er það um það bil sama upphæð og Námsgagnastofnun hafði til ráðstöfunar árið 1991, en það ár nam rekstrar- og framkvæmdafé stofnunarinnar 263 milljónum sem gerðu 6.184 krónur á hvern nemanda. Á myndinni má einnig sjá að fjármagn til Námsgagnastofnunar var tæplega 60 milljónum lægra árið 1994 en það var árið 1991.

Framlög til rekstrar Námsgagnastofnunar 1996-2015

Á mynd 4 má sjá þróun fjárframlaga til Námsgagnastofnunar árin 1996 til 2015 en það ár var stofnunin lögð niður og verkefni hennar færð til Menntamálastofnunar.

Mynd 4. Framlög til rekstrar Námsgagnastofnunar 1996-2015

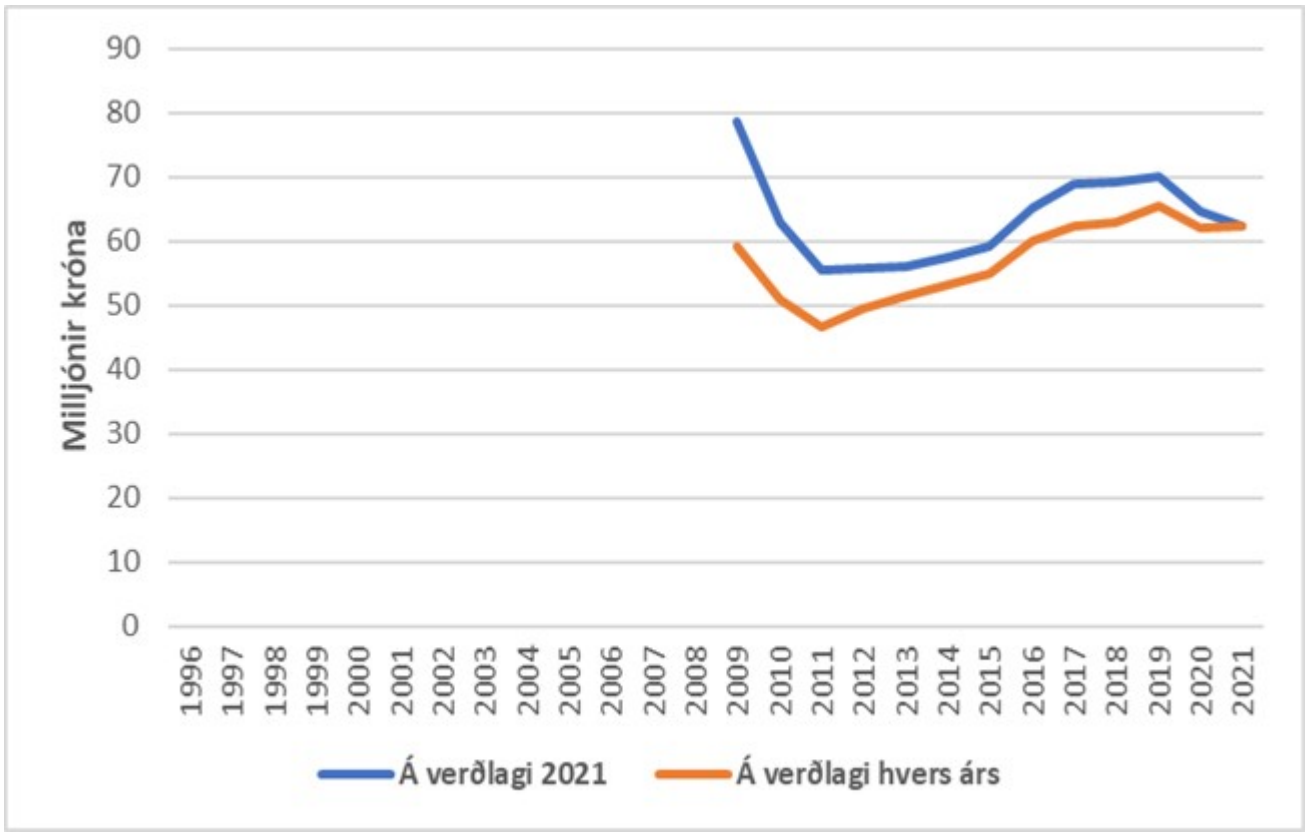


Appelsínugula línan sýnir framlög á verðlagi hvers árs (hún er lesin frá vinstri til hægri), og bláa línan á verðlagi ársins 2021 (hún er lesin frá hægri til vinstri). Árið 1996 var framlag til Námsgagnastofnunar um 290 milljónir og um 517 milljónir árið 2015. Hefði stofnunin verið starfrækt áfram hefði framlag til hennar átt að vera rúmlega 1,3 milljarðar árið 2021, miðað við verðvísitölu samneyslu. Er sú fjárhæð hærri en Menntamálastofnun hafði til umráða fyrir alla stofnunina og verkefni hennar árið 2021, sem voru rúmlega 1,2 milljarðar.

Sjóðir sem hafa það hlutverk að styðja við starfsþróun og námsgagnagerð

Fjárveitingar til sjóða sem hafa það hlutverk að styðja við starfsþróun og námsgagnagerð og –kaup hafa yfirleitt ekki fylgt verðlagsþróun. Sprotasjóður er dæmi um slíkan sjóð en hann varð til við lagasetninguna um námsgögn árið 2007. Á mynd 5 má sjá framlög til Sprotasjóðs 2009-2021. Appelsínugula línan sýnir framlög til Sprotasjóðs á verðlagi hvers árs (hún er lesin frá vinstri til hægri) og bláa línan á verðlagi ársins 2021 (hún er lesin frá hægri til vinstri), miðað við vísitölu neysluverðs án húsnæðisliðar.

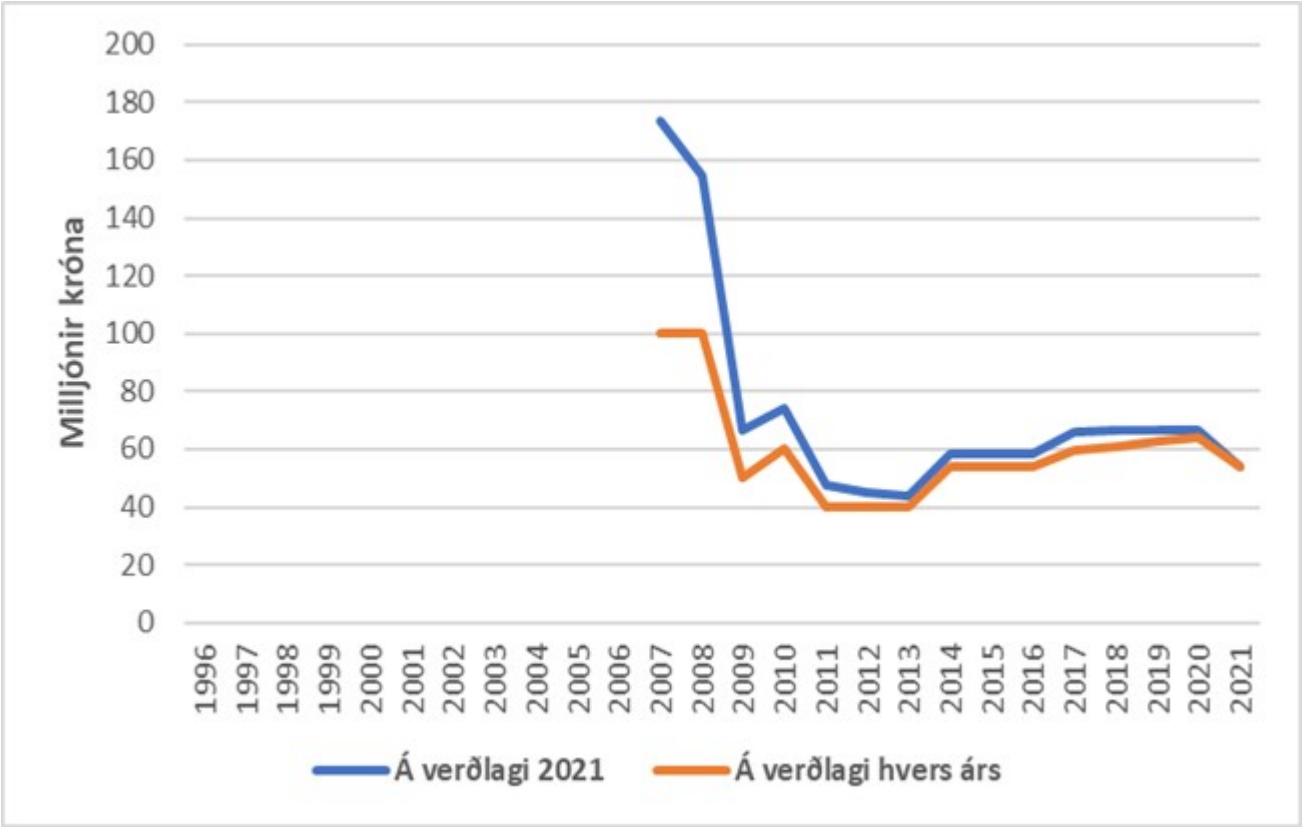
Mynd 5. Framlög til Sprotasjóðs 2009-2021



Það vekur athygli að á þessu 13 ára tímabili hefur fjármagn í sjóðinn aukist um aðeins 3,1 milljón. Sé upphaflegt framlag til sjóðsins skoðað á verðlagi ársins 2021 hefði framlagið í hann árið 2021 átt að vera um 79 miljónir eða um 17 milljónum hærra en það var í raun.

Námsgagnasjóður er annað dæmi. Hann varð líka til við lagasetninguna um námsgögn árið 2007. Á mynd 6 má sjá framlög til Námsgagnasjóðs 2007-2021. Appelsínugula línan sýnir framlög til Námsgagnasjóðs á verðlagi hvers árs (hún er lesin frá vinstri til hægri) og blåa línan á verðlagi ársins 2021 (hún er lesin frá hægri til vinstri), miðað við vísitölu neysluverðs án húsnæðisliðar.

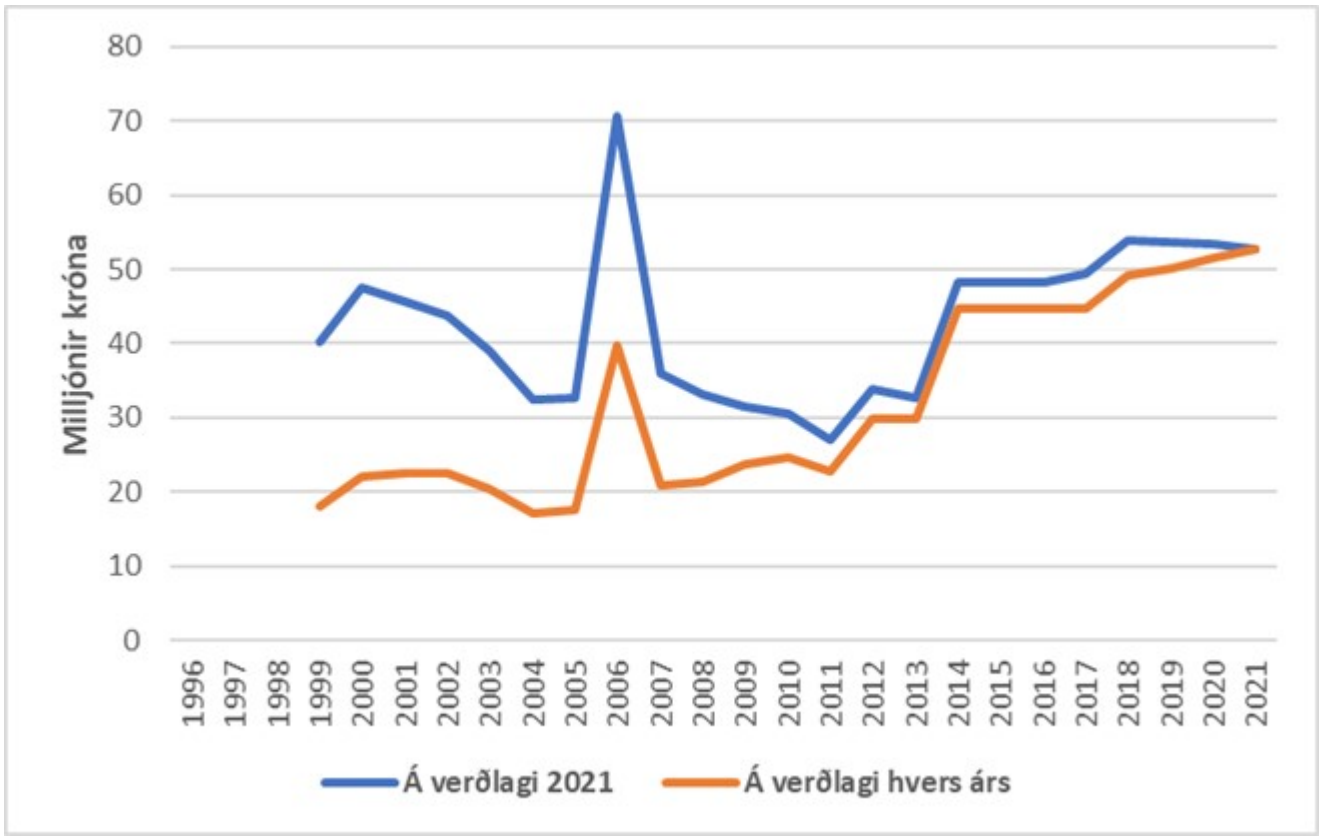
Mynd 6. Framlög til Námsgagnasjóðs 2007-2021



Fyrsta úthlutun úr sjóðnum nam 100 milljónum en árið 2021 var hún 64,2 milljónir. Sé upphaflegt framlag til sjóðsins skoðað á verðlagi ársins 2021 hefði framlag til hans árið 2021 átt að vera um 173 milljónir eða tæplega 109 milljónum hærra en það var í raun.

Ólíkt öðrum sjóðum sem eru til umfjöllunar í skýrslunni þá hefur framlag til Endurmenntunarsjóðs grunnskóla aukist umfram verðlagsþróun. Á mynd 7 má sjá framlög til Endurmenntunarsjóðs grunnskóla 1999-2021. Appelsínugula línan sýnir framlög til Endurmenntunarsjóðs grunnskóla á verðlagi hvers árs (hún er lesin frá vinstri til hægri) og bláa línan á verðlagi ársins 2021 (hún er lesin frá hægri til vinstri), miðað við vísitölu neysluverðs án húsnæðisliðar.

Mynd 7. Framlög til Endurmenntunarsjóðs grunnskóla 1999-2021



Miðað við 18 milljón króna framlag í sjóðinn árið 1999 hefði það átt að vera 40,3 milljónir árið 2021 en var 52,7 milljónir sem er aukning um 12,4 milljónir. Óvíst er hvort fjármagnið hefði hækkað svona mikið ef ekki hefði komið til samkomulags um eflingu tónlistarnáms og greint verður frá síðar í þessari grein. Rétt er að benda á að framlögin hækkuðu um 4,7 milljónir á árunum 1999 til 2011, en á þessum árum var framlag í sjóðinn ákveðið í fjárlögum. Á árunum 2012-2021 hækkuðu framlögin hins vegar um 22,8 milljónir, en á þessum árum var framlag í sjóðinn ákveðið á grundvelli samkomulags um eflingu tónlistarnáms og komu framlögin frá Jöfnunarsjóði.

Lærdómurinn

Það falla oft fögur orð um góðar stefnur, en svo skortir úthald og seiglu til að fylgja þeim eftir. Viðmælendur telja að það hafi verið vanhöld á því af hálfu ríkisins hvernig stutt var við innleiðingu grunnskólalaganna 1995 og eftirfylgd með þeim. Bent er á að ekki hafi að öllu leyti verið hugsað til enda hvernig sveitarfélög ættu að standa að málum eftir að þau voru komin með þetta allt í fangið. Ríkið getur ekki bara „hent barninu frá sér“ til þeirra sem eiga að framfylgja málum, eins og einn viðmælandinn orðar það. Það verður að halda samtalinu og afskiptum áfram. Annar komst svo að orði: „Þegar grunnskólinn er fluttur er næstum eins og ráðuneytið segi bara: Bless, þið sjáið bara um þetta“. Sá þriðji benti á: „Það sem menn flöskuðu á var að gera ráð fyrir að hlutirnir gerðust bara af sjálfu sér. Þannig að þetta væri

búið og svo áttu hlutirnir bara að gerast af sjálfu sér, sem að gerðist ekki. Þetta er svolítið íslenska leiðin“.

Samtal og samráð – lagafrumvörp, námskrár og aðrar stjórnvaldsákvarðanir

Í gegnum tíðina hefur verið staðið með mjög mismunandi hætti að vinnu við lagafrumvörp, námskrár og aðrar stjórnvaldsákvarðanir. Sumir ráðherrar hafa beitt sér fyrir mjög víðtæku samráði en aðrir ekki. Ráðherrar virðast hafa geta mætt í ráðuneytið og gert nánast það sem þeim sýndist. Lenskan var að henda öllu sem fyrri ráðherra hafði gert og byrja á einhverju nýju. Til dæmis má segja að allar aðalnámskrár grunnskóla hafi verið samdar frá grunni og lítið byggt á þeim fyrri, ef eitthvað. Aldrei var um formlega endurskoðun að ræða á því sem fyrir var. En það er sem betur fer að breytast.

Átján manna nefndin er dæmi um pólitískt skipaða nefnd ráðherra. Fram kom hjá viðmælendum að til að fá sæti í henni hafi þurft ákveðið flokksskírteini. Vissulega voru kennarar, fræðslustjórar og sveitarstjórnarfólk í nefndinni en hvorki sambandinu né Kennarasambandinu gafst kostur á að tilnefna sína fulltrúa í nefndina. Einn viðmælandinn benti á að þetta hljóti að hafa verið „skrítið fyrir sveitarfélögin að það væri verið að fjalla um allan þennan pakka án þess að þau vissu hvað væri að gerast, því þetta var allt svo lokað“. Áhugavert er að Kennarasambandið óskaði eftir því að eiga fulltrúa í kostnaðarmatsnefnd sem var falið að meta kostnað við tilfærslu grunnskólans til sveitarfélaga. Það er skemmst frá því að segja að KÍ fékk höfnun með þeim rökum að þeim kæmi þetta ekki við af því að Kennarasambandið þyrfti ekki að standa straum af kostnaði.

Einnig eru dæmi um eigin frumkvæði ráðherra þar sem þeir taka ákvarðanir án þess að hafa mikið samráð, ef eitthvað. Til dæmis ákvað ráðherra að stofna Endurmenntunarsjóðs grunnskóla árið 1999 og hætta að leggja til fjármuni til Símenntunarstofnunar Kennaraháskólans, sem hafði um langt árabil boðið upp á umfangsmikla og fjölbreytta starfsþróun fyrir kennara og skólastjórnendur, þátttakendum að kostnaðarlausu. Þáverandi ráðherra fannst að þetta fjármagn ætti að vera aðgengilegt fleiri námskeiðshöldurum. Eftir þetta þurfti Símenntunarstofnunin að sækja um styrk í Endurmenntunarsjóð grunnskóla sem varð til þess að þessi námskeið lognuðust út af árið 2002.

Annað dæmi er að ráðherra setti, að eigin frumkvæði, á laggirnar fagráð í stærðfræði árið 2019, og í íslensku og í náttúrugreinum árið 2020. Það vakti athygli höfunda að enginn viðmælandi minntist á þessi fagráð en þeim var tíðrætt um að efla þyrfti faggreinafélög kennara. En fagráðunum er einmitt ætlað að vera Menntamálastofnun til ráðgjafar við

mótun og útfærslu verkefna um eflingu þessara þriggja námsgreina. Höfundar velta fyrir sér hvort almennt sé ekki vitað um tilurð þessara fagráða.

Þá er ekki hægt að segja að *Hvítbók um umbætur í menntun* hafi verið unnin með miklu samráði og stytting framhaldsskólans er dæmi um lítið eða ekkert samráð. Og þá hefur varla farið fram hjá neinum umræðan síðastliðið vor og í upphafi þessa skólaárs um sameiningar framhaldsskóla og ábendingar um skort á samráði í þeirri vegferð.

Það er ekki nóg að vera með víðtækt samráð, það þarf líka að hlusta á það sem sagt er. Má þar nefna að margar af þeim athugasemdum sem komu fram í umsögnum um frumvarp til laga um Menntamálastofnun hafa raungerst. Til dæmis þótti mörgum hlutverk stofnunarinnar ekki nægilega vel skilgreint, fram komu athugasemdir við stjórnsýslu stofnunarinnar og að ekki skyldi vera gert ráð fyrir stjórn yfir henni, einnig komu fram áhyggjur um að stofnuninni væri ekki ætlað sterkara þjónustuhlutverk gagnvart skólum og að útgáfa og gerð námsgagna fengi minna vægi innan nýrrar stofnunar en önnur verkefni sem henni voru ætluð.

Miklar væntingar eru um hlutverk og ábyrgð nýrrar Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu sem tekur við af Menntamálastofnun vorið 2024. Því er mikilvægt að bjóða upp á víðtækt samráð um framtíðarskipan hennar. Fræðsla, ráðgjöf og stuðningur til sveitarfélaga og skóla í tengslum við verkefni stofnunarinnar þarf að vera öflug og markviss.

Aukin samvinna eða sameiningar

Ein af megin niðurstöðum úttektarinnar er að huga þurfi að frekari samvinnu, jafnvel sameiningu, sveitarfélaga og skóla þar sem einn helsti veikleiki íslenska menntakerfisins í dag eru of litlar og veikburða einingar sem eiga að styðja við skólana.

Hér eru nokkur dæmi um tilsvör viðmælenda:

- „Mín skýring er sú að allt sem hefur misfarist í þessari þróun er vegna þess að sveitarfélögin eru allt of mörg“.
- „Í svona litlu landi, sem er eins og ein borg í Evrópu, það eru takmörk fyrir því hvað hægt er að dreifa mikið verkunum“.
- „Það væri svo miklu einfaldara ef það væru færri og öflugri sveitarfélög“.
- „Eigum við að segja að draumsýnin séu 4-6 sveitarfélög. Nei, í alvörunni, þetta er bara fíflagangur“.

Rétt er að rifja upp að nefnd sem fjallaði um fagleg málefni vegna flutnings grunnskólans til

sveitarfélaga lagði til að hver skólamálaskrifstofa myndi þjóna að lágmarki 1500-2000 nemendum. Þannig er það ekki í dag.

Hverjir eiga að sjá um að mennta kennaranema framtíðarinnar?

Niðurstöður úttektarinnar gefa til kynna að ástæða er til þess að hafa áhyggjur af því hverjir eigi að sjá um að mennta kennaranema framtíðarinnar. Áður voru gjarnan ráðnir inn í háskólana kennarar með mikla kennslureynslu en nú er gerð krafa um doktorspróf. Staðreyndin er sú að háskólakennurum með sérhæfingu í kennslufræði fer fækkandi og reynslan sýnir að fáir sækja í doktorsnám á því sviði, nema helst í stærðfræði. Áður fengu háskólakennarar sérstakar greiðslur fyrir að halda námskeið sem tengdust starfsþróun kennara en fá nú viðbótargreiðslur fyrst og fremst fyrir að skrifa ritrýndar greinar. Háskólar sem mennta kennara þurfa að hafa lögbundið hlutverk í starfsþróun. Það að veita kennurum og skólastjórnendum ráðgjöf, bjóða upp á námskeið og vera á vettvangi ætti að vera hátt metið í störfum háskólakennara og ætti að vera viðurkennt í launakerfi þeirra.

Samræmdir bókhaldslyklar

Mikilvægt er að á einum stað liggi fyrir í gagnagrunni glöggar upplýsingar um allan rekstrarkostnað skóla, annars vegar hjá ríki vegna skóla sem það rekur og hins vegar hjá sveitarfélögum vegna skóla sem þau reka. Slíkur gagnagrunnur er grundvallaratriði svo hægt sé að fylgjast með fjármagni sem fer í einstaka þætti skólastarfsins, þar á meðal fjármagni sem varið er í starfsþróun og í kaup á námsgögnum.

Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um eflingu tónlistarnáms

Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um eflingu tónlistarnáms og jöfnun á aðstöðumun nemenda til tónlistarnáms var undirritað í maí 2011 og er enn virkt á svo til sömu forsendum. Um er að ræða tímabundna verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga.

Með samkomulaginu var meðal annars verið að gera nemendum af landsbyggðinni kleift að stunda tónlistarnám á höfuðborgarsvæðinu án þess að vera háða því að sveitarfélagið, þar sem nemandinn á lögheimili, væri tilbúið að greiða þann kostnað. Ríkið var ekki tilbúið að fjármagna þetta að fullu og því varð niðurstaðan að sveitarfélögin myndu koma inn með fjármagn á móti framlagi ríkisins. Með öðrum orðum þá tóku sveitarfélögin að sér að

fjármagna verkefni sem áður höfðu verið á fjárlögum ríkisins. Endurmenntunarsjóður grunnskóla og Námsgagnasjóður eru hluti af þessum verkefnum.

Samkomulagið hefur verið endurnýjað fimm sinnum og hefur á köflum ríkt óvissa um fjármögnun þeirra verkefna sem það nær til, þar sem langan tíma hefur tekið að endurnýja það og að komast að samkomulagi um fjármagn til þessara verkefna. Þetta er eiginlega orðin svona „varanleg bráðabirgðalausn“ eins og einn viðmælandinn orðar það. Mikilvægt er að setja lög um tónlistarskóla til að losna undan þessum samningi.

Að hverju þarf að huga þegar fram koma stefnumarkandi ákvarðanir stjórnvalda?

Þegar verkefni eru færð frá ríki til sveitarfélaga eða þegar fram koma stefnumarkandi ákvarðanir af hálfu stjórnvalda, til dæmis við endurskoðun á menntastefnu, lögum, reglugerðum eða aðalnámskrám, þarf að huga að mörgu. Slíkum ákvörðunum verður til dæmis að fylgja vandað kostnaðarmat og tryggt að þau leiði ekki til grárra svæða í samskiptum ríkis og sveitarfélaga. Með kostnaðarmatinu þarf að fylgja tímasett aðgerðaráætlun þar sem fram kemur hver á að gera hvað og hvernig eigi að fylgja aðgerðaráætluninni eftir og leggja mat á hana. Mikilvægt er að hafa skýr endurskoðunarákvæði. „Ekki setja þetta í einhverjar nefndir sem tekur tvö ár að semja um … Það verður að vera meiri viðbragðsflýtir og svona einhver farvegur sem tekur ákvörðun“ eins og einn viðmælandinn orðar það. Með öðrum orðum þá þarf að vera til leið til að meta kerfið og bregðast við ef eitthvað fer úrskeiðis.

Einnig þarf að vanda skurðpunktinn sem kostnaðarmatið byggir á, sbr. umræðuna hér að framan um tilhneigingu til að draga úr fjárveitingum þegar breytingar eru fyrirhugaðar. Við kostnaðarmatið þarf að gera ráð fyrir verðlagsþróun og hugsanlega ætti að gera ráð fyrir einhverri aukningu þar sem útgjöld vegna verkefna hafa tilhneigingu til að aukast þegar þau eru komin til sveitarfélaganna. Til dæmis eru viðmælendur almennt á því að sveitarfélög hafi lagt miklu meira fjármagn í grunnskólann heldur en ríkið gerði nokkurn tímann. Einn viðmælandinn benti líka á að það sé:

> … náttúrulega alveg týpískt á þessum gráu svæðum þar sem það leikur vafi á því hvort þetta sé heilbrigðisþjónusta eða félagsþjónusta eða menntun að þá neitar ríkið bara alltaf þangað til sveitarfélögin bara segja „já“. Þau mega ekkert aumt sjá, þetta er of nálægt þeim.

Að lokum

Í þeirri vinnu sem framundan er við innleiðingu menntastefnunnar, farsældarlaganna og byggðaáætlunarinnar er mikilvægt að sjónarmið um starfsþróun og útgáfu námsgagna verði virt. Innleiðing þessara laga og stefna mun fyrst og fremst eiga sér stað fyrir tilstuðlan kennara og skólastjórnenda í leik-, grunn- og framhaldsskólum og samvinnu þeirra, innan og milli skóla, þvert á skólastig og sveitarfélög. Kennarar og skólastjórnendur eru kjölfestan í menntakerfinu og gegna lykilhlutverki við framkvæmd og útfærslu skólastarfs. Öflug og fjölbreytt starfsþróun þessara stétta er grundvöllur farsællar þróunar menntakerfis og skólastarfs sem veitir nemendum bestu hugsanlegu menntun. Kallað er eftir að skapaðar verði jafnar aðstæður og möguleikar kennara til starfsþróunar óháð skólastigi, faggrein og búsetu. Aðgengi að vönduðu námsefni er eitt lykilatriða gæðamenntunar og því er brýnt að framboð á náms- og kennslugögnum fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla sem tekur mið af ólíkum þörfum og fjölbreytileika nemenda verði tryggð í gegnum fjármögnun og eftirlit með þeim.

Um höfunda

Klara E. Finnbogadóttir lauk B.Ed prófi í kennarafræði frá Háskólanum á Akureyri 1996, M.Ed prófi í stjórnun menntastofnana frá Háskóla Íslands 2011 og MS prófi í mannauðsstjórnun frá Háskóla Íslands 2021. Klara hefur starfað við skólamál nær óslitið frá árinu 1996 sem kennari, aðstoðarskólastjóri og sérfræðingur í skólamálum. Hún vann í rúm níu ár hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga þar sem hún var starfsmaður Námsgagnasjóðs, Námsleyfasjóðs og Endurmenntunarsjóðs grunnskóla auk þess að vera í stjórn Vonarsjóðs FG og SÍ. Hún sat einnig í þremur nefndum um starfsþróun kennara og skólastjóra fyrir hönd Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Þórður Kristjánsson útskrifaðist frá Kennaraskóla Íslands vorið 1973. Hann kenndi eitt ár við grunnskóla Stykkishólms og var kennari og aðstoðarskólastjóri við Barnaskólann í Hveragerði frá 1974 til 1985. Hann nam tölvunarfræði í Kaupmannahöfn og réðst til Námsgagnastofnunar sem deildarstjóri Kennslumiðstöðvar árið 1988. Árin 1990 til 1996 starfaði hann sem skrifstofustjóri Fræðsluskrifstofu Reykjavíkur og síðar Skólaskrifstofu Reykjavíkur. Hann var skólastjóri Seljaskóla í Reykjavík frá 1996 til 2015 er hann fór á eftirlaun. Frá þeim tíma og til ársins 2022 starfaði hann hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga í hálfu starfi sem sérfræðingur í skólamálum. Þórður útskrifaðist með B.Ed gráðu frá Menntavísindasviði HÍ árið 2011 og diplómagráðu í stjórnun menntastofnana árið 2012.

SKÓLAÞRÆÐIR
TÍMARIT SAMTAKA ÁHUGAFÓLKS UM SKÓLAÞRÓUN

Grein birt 27, janúar 2024