

Safn sundurleitra aðgerða: Önnur aðgerðaáætlun í menntamálum



Ingólfur Ásgeir
Jóhannesson og Hermína
Gunnþórsdóttir

Í grein okkar, sem birtist í *Skólaþráðum* í nóvember 2022 ([sjá hér](#) og á ensku á sama vettvangi í febrúar 2023, [sjá hér](#)), gerðum við grein fyrir rýni okkar á fyrstu aðgerðaáætlun stjórnvalda sem samin var til að fylgja eftir *Þingsályktun um menntastefnu fyrir árin 2021-2030* nr 16/151 (2021). Sú áætlun reyndist vonbrigði þar sem hún var safn aðgerða og verkþátta sem var lítið sem ekkert forgangsraðað eða sett í samhengi við önnur stefnuskjöl. Nú er komin út önnur aðgerðaáætlunin og okkur langar að fylgja henni eftir með sambærilegum hætti og í fyrri umfjöllun.

Margt hefur gerst á þeim fjórum árum sem liðu frá fyrstu aðgerðaáætlun. Ráðuneyti menntamála var breytt þannig að það er nú mennta- og barnamálaráðuneyti og málefni háskóla flutt í annað ráðuneyti. Ríkisstjórnarskipti urðu tvívegis (í árslok 2021, en sömu flokkar, og í árslok 2024, að öllu leyti aðrir flokkar). Stofnuð var Miðstöð menntunar og skólaþjónustu á grunni Menntamálastofnunar. Ráðherraskipti urðu þrívegis, það er í árslok 2021, árslok 2024 og mars 2025.

Í nýju aðgerðaáætluninni er því haldið fram að innleiðing fyrstu aðgerðaáætlunar hafi gengið vel, mörgum aðgerðum sé lokið og aðrar enn í vinnslu (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2025a, bls. 5). Tæpu ári fyrr hafði verið gerð grein fyrir stöðu innleiðingarinnar í skjali sem kom út í tengslum við Menntaþing 30. september 2024. Þar kemur til dæmis fram að af 41 verkþætti sé 21 verkþætti lokið og 16 í vinnslu (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024a, bls. 20).

Verklag

Grein þessi tekur fyrir hina nýju áætlun með svipuðum hætti og gert var í fyrri grein, það er með því að beita nálgun sögulegrar greiningar á orðræðu (Ingólfur Ásgeir Jóhannesson, 2006). Megineinkenni aðferðarinnar er að spyrja *hvernig* frekar en að spyrja *hvers vegna* sem þó er stundum líka gert. Verklagið hentar vel til að lýsa skjölum, einu eða fleiri, en einnig til þess að skoða hvað kemur ekki fram (þagnir) í viðkomandi skjali. Verklagið einkennist einnig af því að skoða þurfti hvert stefnuskjal sem sjálfstæða einingu og jafnframt að lesa á milli lína skjalsins um það sem ekki kemur fram í því.

Við spurðum sjö spurninga og gerum það aftur nú: *Hvernig er skjalið? Fyrir hvern er skjalið? Hver er söguþráðurinn í skjalinu? Hver eru helstu stefnir í skjalinu? Eru mótsagnir í skjalinu? Mun áætlunin hafa áhrif og þá á hvað og hverja? Hvað er ekki með?*

Greining

Við þrautlásum skjalið, meðal annars með samanburði við fyrri aðgerðaáætlunin, en fyrst og fremst þó til að reyna átta okkur á megineinkennum málflutningsins.

Hvernig er skjalið?

Nýja aðgerðaáætlunin er miklu betur sett upp en fyrsta aðgerðaáætlun, eiginlega að öllu leyti. Mestu munar um yfirlit aðgerðanna (bls. 6) en einnig er Inngangur í skjalinu þar sem samhengi er útskýrt, en reyndar í mjög stuttu máli. Stoðirnar fimm úr þingsályktuninni frá 2021 eru í nýja skjalinu notaðar sem grundvöllur skipulags áætlunarinnar. Stoðirnar eru:

- A. Jöfn tækifæri fyrir alla.
- B. Kennsla í fremstu röð.
- C. Hæfni fyrir framtíðina.
- D. Velliðan í öndvegi.
- E. Gæði í forgrunni.

Tuttugu af 21 aðgerðir eru flokkaðar undir þessar stoðir, fjórar undir hverja þeirra. Hver og ein slík syrpa fjögurra aðgerða myndar sérstakan númeraðan kafla, 3.-7. kafla. Aðgerðin sem út af stendur er í 8. kafla og kallast Tenging aðalnámskráa við aðgerðir menntastefnu. Hver og ein aðgerð er útskýrð og rökstudd í upphafi með stuttum texta, frá þremur línur upp í rúma hálfa blaðsíðu, en einstakir liðir í aðgerðunum eru ekki rökstuddir hver og einn.

Við höfum útbúið töflu þar sem ýmis formleg atriði fyrstu og annarrar aðgerðaáætlunar eru

borin saman (sjá Töflu 1). Orðið verkþáttur var notað í fyrstu aðgerðaáætlun. Það orð er ekki notað í annarri áætlun en engu að síður er aðgerðunum skipt upp í tvö til ellefu atriði sem við köllum „liði í aðgerðum“. Á undan liðunum í hverri aðgerð er notað margvíslegt orðalag, oftast „gert með því að“ og „þarf að“.

Tafla 1.

Samanburður á formlegum atriðum fyrstu og annarrar aðgerðaáætlunar

	Fyrsta aðgerðaáætlun	Önnur aðgerðaáætlun
Útgáfuár og mánuður	2021, september	2025, júlí
Ráðherra	Lilja Alfreðsdóttir	Guðmundur Ingi Kristinsson
Nafn ráðuneytis	Mennta- og menningarmálaráðuneyti	Mennta- og barnamálaráðuneytið
Blaðsíðufjöldi	22	24
Efnisyfirlit og yfirlit aðgerða	Nei, hvorugt	Já, hvorttveggja
Fjöldi aðgerða	9	21
Fjöldi verkþátta eða liða í hverri aðgerð	41	111
Aðgerðum raðað eftir stoðum þingsályktunar	Nei	Já
Forgangsröðun	Lítill sem engin	Hvorki skýr né sýnileg

Eins og sést er mikill munur á umfangi áætlana ef talið er í fjölda aðgerða og verkþátta (eða liða í aðgerðum). Sú síðari felur í sér meira en helmingi fleiri aðgerðir og næstum þrefalt fleiri liði í aðgerðum en sú fyrri (þar sem rætt er um verkþætti). Mikið verk er því augljóslega fyrir höndum hjá ráðuneytinu, Miðstöð menntunar og skólaþjónustu og öðrum aðilum er bera ábyrgð á innleiðingu menntastefnunnar.

Fyrir hvern er skjalið?

Skjalið er skrifað til að uppfylla kröfur þingsályktunar frá 2021 um menntastefnu til 2030 þar sem gert er ráð fyrir að innleiða stefnuna á þremur tímabilum en tímabilið 2025–2027 er einmitt annað af þessum tímabilum. Fram kemur í Inngangi skjalsins að í þessari aðgerðaáætlun sé „sjónum fyrst og fremst beint að verkefnum ráðuneytisins sem styðja við innleiðingu menntastefnu og aðgerðir sem unnið er að í samstarfi við skólasamfélagið“ af hálfu ráðuneytisins og Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2025a, bls. 5).

Viðtakandi skjalsins er því líklega aðallega ráðuneytið sjálft og undirstofnanir þess, einkum Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, enda eru allar aðgerðirnar, nema ein, skráðar á ábyrgð ráðuneytisins. Raunar sýnist skynsamlegt að ráðuneytið geri einmitt aðgerðaáætlun

um hvað það sjálft á að gera eitt og sér eða í samvinnu við aðra. Engu að síður er skjalið gefið út opinberlega með pompi og pragt.

Miklu óljósara er hvernig ráðuneytið ætlar að framkvæma allt sem á að gera, samkvæmt liðunum 111. Næstum útilokað er að það sé nægur fjöldi starfsfólks hjá ráðuneytinu og Miðstöð menntunar og skólaþjónustu til að gera allt sem á að gera, þótt á það beri að líta að sum verkefni eru í gangi nú þegar (sjá greiningu í Töflu 3 síðar í greininni) eða eru sjálfsögð verkefni skólakerfisins án þess að það þurfi að líta á þau sem „aðgerð“.

Hver er söguþráðurinn í skjalinu?

Stutta svarið er reyndar að það er enginn sérstakur söguþráður í skjalinu. Skjalið er þó frábrugðið fyrstu aðgerðaáætluninni hvað varðar framsetningu sem við höldum fram að væri „óskipulegt safn aðgerða og verkþátta“ (Hermína Gunnþórsdóttir og Ingólfur Ásgeir Jóhannesson, 2022).

Í þessari áætlun er aðgerðum sem fyrr segir raðað skipulega undir fyrrsagnir þingsályktunarinnar frá 2021. Undir hverjum þætti eru fjórar aðgerðir í mismunandi mörgum liðum (frá tveimur í ellefu), auk sérstaks kafla um breytingar á aðalnámskrá sem er síðastur. Segja má að þetta skipulag sé söguþráður, til dæmis er rökrétt að greina síðast í skjalinu frá þeim breytingum sem talið er að þurfi að gera á aðalnámskrá í tengslum við aðrar aðgerðir.

Hver eru helstu stefin í skjalinu?

Við lestur aðgerðaáætlunar sýnist okkur að hún sé mótuð af tvenns konar þrástefjum sem birtist í því annars vegar að styrkja PISA-greinarnar, það er læsi, stærðfræði og náttúruvísindi, og hins vegar að stuðla að vellíðan barna og inngildingu. Árangursáherslan tengist mælingum, gæðum, fagmennsku og framtíðarhæfni með áherslu á mælanlegar stærðir. Velferðar- og réttlætisáherslan hverfist um jöfnuð, rödd barna og inngildingu. Þessi tvenns konar stef mynda því nokkurs konar spennu í skjalinu: milli lýðræðislegrar hugsjónar um þátttöku og jöfnuð og áherslu á eftirlit, matskerfi og tölfræði.

Við bjuggum til líkan með hliðsjón af grunsemdum okkar um spennu milli þessara stefja. Við gerð líkansins höfðum við einnig í huga uppsprettur (e. sources) Tylers annars vegar og Shulmans hins vegar við námskrárgerð og flokkun Shulmans á þekkingu (Shulman, 1987; Tyler, 1949). Við flokkuðum aðgerðaliðina í sex flokka sem við gerum grein fyrir í Töflu 2.

Tafla 2.

Efnisleg flokkun aðgerðaliða

Skamm-stöfun	Yfirheiti	Nánari útskýring	Fjöldi aðgerðaliða
NK	Nám og kennsla	Hvað á að gera í deildum og kennslustofum, námsgögn, faggreinar	37
NV	Nemendur og velliðan	Þekking á nemendum, aðgerðir er stuðla að því að hlúa að börnum og unglingum	27
SAM	Aðgerðir er lúta að samfélagslegum markmiðum	Meðal slíkra aðgerða er inngilding sem getur líka vísað til náms og kennslu	4
KENN	Kennarar	Kennarar, kennaramenntun, starfsþróun, skólabragur	14
STJ	Stjórnsýsluaðgerðir	Utan sem innan skóla, svo sem handbók, þing eða áætlun. Ef áætlun varðaði fjölgun kennara var hún flokkuð í KENN	23
FOR	Foreldrar	Eingöngu liðir undir einni aðgerð	5

Mörg álitamál komu upp við greininguna, eins og búast mátti við, en við teljum þó að heildartölurnar sýni nokkuð vel hvers konar efni er fyrirferðarmest í áætluninni. NK-flokkurinn er umfangsmestur, eins og við töldum eðlilegt áður en við sáum áætlunina, en á það ber að líta að hann inniheldur mikið af aðgerðum sem varða umgjörð námsins fremur en inntak þess. Í áætluninni er fátt um inntak kennslugreina eða kennsluaðferðir. Inngildingu er ekki sérstaklega haldið til haga í þessari greiningu en hún er fyrirferðarmikil, ekki bara í fjölda aðgerðaliða heldur í boðaðri löggjöf (aðgerð 6.1).

Við teljum að þótt NK-flokkurinn sé stærstur þá megi líta svo á að á hann sé hallað með hinum fjölmörgu aðgerðum innan hans sem snúast að litlu leyti um nám og kennslu. Flokkurinn KENN snýst reyndar um kennslu og kennsluaðferðir og við ræðum efni hans nánar síðar í greininni.

NV-flokkurinn reyndist næststærstur. Í skjalinu eru til dæmis margendurtekin orðin velliðan, 13 sinnum, og farsæld, 11 sinnum; geðrækt kemur fyrir fimm sinnum. Þessi mikla áhersla á velliðan, farsæld og geðrækt bendir til þess að litið sé á félags-, tengsla- og tilfinningafærni sem jafngilda námsárangri. Áhersla skjalsins á snemmtækan stuðning, skimun og verkferla, sem kemur víða fram, endurspeglar einnig hugsanlega áherslu ekki bara á nemendur og líðan þeirra, heldur á stjórnsýsluna umfram nám og kennslu. Engu að síður er þekking á nemendum mikilvæg og mikilvægt að þeim sé hlúð; annars mun nám tæpast eiga sér stað.

Við skoðuðum sérstaklega hvernig námsgreina væri getið í skjalinu. Þar eru einungis valdar greinar ræddar og aðrar virðast ekki nefndar á nafn. Eðlilegt er að lestur komi oft upp: Orðin læsi, lestur, lestrarkennsla, lesskilningur og læsisráðgjöf eru samtals á níu stöðum, ýmist í skýringartextum um aðgerðir eða í liðum aðgerða. Stærðfræði er nefnd í þremur aðgerðaliðum og náttúruvísindi eru í tveimur aðgerðaliðum; til dæmis eru báðar greinarnar nefndar í aðgerðalið sem felur í sér að gera áætlun um fjölgun kennara þessara námsgreina. Aðgerðir er varða íslenskufærni starfsfólks við uppeldi og menntun eru í skjalinu og það á enn fremur að móta hæfniviðmið um íslensku sem annað tungumál. Ýmsar aðrar aðgerðir um inngildingu munu styðja við íslenskunám og lestur, einkum nemenda með erlendan bakgrunn. Listir eru þrír veigamiklir liðir í aðgerðinni. Gagnrýnin hugsun og sköpun til framtíðar og er líklega sú einstaka námsgrein sem mest fer fyrir, fyrir utan læsi. Aldrei er minnst á erlend tungumál önnur en ensku (einu sinni); ekki er minnst á iðnnám eða aðrar verkgreinar, íþróttir eða samfélagsgreinar. Og það er ekki minnst á leik, meginnámsleið barna í leikskólum.

Í skjalinu er nokkur fjöldi síendurtekinnna orða sem birtast okkur einnig sem þrástef. Orðið viðmið kemur 18 sinnum fyrir, oftast í samsettu orðunum gæðaviðmið, hæfniviðmið og lágmarksviðmið. Það er nokkrum sinnum sjálfstætt orð og einu sinni í orðinu viðmiðunarnámsbraut.

Áherslan á viðmið, sem á að ákveða síðar hver verða (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2025b), undirstrikar hversu margar aðgerðir virðast vera stjórnsýsluaðgerðir. Sama má ef til vill segja um orðið samráð sem kemur 15 sinnum fyrir í skjalinu. Leggja á áherslu á „öflugt samráð við börn og ungmenni um menntamál“ (bls. 5), tekið er fram að „aðgerðirnar [eigi að] byggja á víðtæku samráði“ (bls. 5), það eigi að vera „samráð við hagsmunaaðila (bls. 9)“ og „efla samráð um inntak kennaramenntunar og vettvangsnáms“ (bls. 10). Enn fremur á að „koma á virkum samráðsvettvangi“ (bls. 13) og „stofna ráðgefandi samráðsvettvang“ (bls. 21) um tiltekin viðfangsefni.

Lýsingarorðið öflugur og sögnin að efla koma oft fyrir. Það á að vera „öflugt samráð við börn og ungmenni um menntamál“ (bls. 5), það eiga að vera „öflugir kennarar i skólum landsins“ (bls. 10), það á að leggja áherslu á „öfluga skólaþróun á landsvísu“ (bls. 11) og aðalnámskrá á að vera „öflugt verkfæri fyrir skólana“ (bls. 22). Sögnin að efla kemur fram í 21 skipti.

Eru mótsagnir í skjalinu?

Langmesta mótsögnin í skjalinu felst í því hversu margar aðgerðir af 21 aðgerð og aðgerðaliðir af 111 slíkum liðum eru ekki aðgerðir heldur almennar yfirlýsingar um að „styðja við“ (t.d. bls. 12 og bls. 20) eða „leggja áherslu á“ (t.d. á bls. 13) – um eitthvað sem

er eðlilegur hluti skólastarfs eins og til dæmis starfsþróun (sjá til dæmis aðgerðalið 6.5.5). Í fréttatilkynningu er reyndar tekið fram að fram undan sé „skilgreining árangursmælikvarða og vinna með hagaðilum að nánari útfærslu“ (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2025b). En þegar skjalið kom út var liðinn sjötti hluti tímans sem aðgerðaáætlunin er í gildi.

Við ákváðum að fara yfir aðgerðirnar út frá því hvort þær væru *raunverulegar* aðgerðir. Niðurstaðan varð að greina þær í þrjá flokka (sjá Töflu 3). Flokkur 1 er skýr, nákvæm eða sértæk aðgerð; flokkur 2 er óskýr, ónákvæm eða ekki sértæk aðgerð og flokkur 3 er sjálfsagðir hlutir skólastarfs án sérstakra aðgerða.

Tafla 3.

Flokkun 111 liða í aðgerðum Annarrar aðgerðaáætlunar

<i>Flokkun aðgerða</i>	<i>Jöfn tækifæri fyrir alla</i>	<i>Kennsla í fremstu röð</i>	<i>Hæfni fyrir framtíðina</i>	<i>Velliðan í öndvegi</i>	<i>Gæði í forgrunni</i>	<i>Tenging aðalnámskráa við aðgerðir menntastefnu</i>	<i>Fjöldi aðgerðaliða</i>
<i>Kaflí í áætlun</i>	3.	4.	5.	6.	7.	8.	
<i>Skýr, nákvæm eða sértæk</i>	3.1.1; 3.3.1; 3.3.2; 3.3.3; 3.4.2; 3.4.5	4.1.2; 4.2.2; 4.2.5; 4.3.1; 4.3.2	5.1.1; 5.1.5; 5.2.1; 5.3.2 5.3.4; 5.3.5; 5.4.2; 5.4.3; 5.4.6; 5.4.7	6.1.1; 6.1.2; 6.2.2; 6.2.3; 6.3.4; 6.4.5; 6.5.6; 6.4.1; 6.4.2; 6.4.3	7.1.1; 7.1.2; 7.2.1; 7.2.4; 7.3.3; 7.3.8; 7.3.9; 7.3.10; 7.4.1; 7.4.2; 7.4.3	8.1; 8.2; 8.4; 8.5; 8.6; 8.7; 8.8; 8.9	50
<i>Óskýr, ónákvæm eða ekki sértæk</i>	3.1.2; 3.2.1; 3.2.2; 3.2.4; 3.2.7; 3.3.4; 3.3.5	4.1.1; 4.1.4; 4.2.1; 4.2.3; 4.2.4; 4.2.6; 4.3.3; 4.4.1; 4.4.5	5.1.2; 5.1.3; 5.2.2; 5.3.1; 5.2.3; 5.4.1; 5.4.4; 5.4.5	6.2.1; 6.2.4; 6.3.1; 6.3.2; 6.3.3; 6.4.4	7.1.4; 7.2.2; 7.2.3; 7.3.2; 7.3.4; 7.3.11; 7.4.2	8.3	38
<i>Sjálfsgæðir hlutir án sérstakra aðgerða</i>	3.1.3; 3.2.3; 3.2.5; 3.2.6; 3.4.1; 3.4.3; 3.4.4	4.1.3; 4.4.2; 4.4.3; 4.4.4	5.1.4; 5.1.6; 5.3.3; 5.3.6	6.3.7	7.1.3; 7.1.5; 7.3.1; 7.3.5; 7.3.6; 7.3.7; 7.4.5		23

Í flokk 1 voru settir aðgerðaliðir sem snúast um að koma einhverri afurð út, til dæmis lögum, eða innleiða eitthvert tiltekið eða afmarkað verkefni. Áform um að gera áætlun eru líka hér undir, þar sem áætlunin telst vera afurð. Orðin þrjú – skýr, nákvæm, sértæk – eru notuð þar sem aðgerð getur verið nokkuð sértæk, þótt hún sé hvorki skýr né nákvæm, og hún getur verið skýr þótt hún sé ekki sértæk. Dæmi um aðgerðaliði í þessum flokki eru liður 3.3.1: „Lögfesta og innleiða ný lög um námsgögn sem komi í stað laga um námsgögn nr. 71/2007“; liður 4.1.2: Setja fram áætlun um fjölgun stærðfræði- og náttúruvísindakennara; liður 5.1.3: Gefa út verkfæri fyrir skóla til að vinna gegn stafrænu ofbeldi og upplýsingaóreiðu til að stuðla að jákvæðri og öruggri virkni og upplifun barna og ungmenna af netheimum; og liður 7.1.1: „Ljúka við þróun nemendagrunnsins Frigg og innleiða notkun á honum“.

Í flokk 2 voru settir aðgerðaliðir sem fela í sér verkefni sem við töldum ekki nægilega skýr,

nákvæm eða sértæk til að falla undir flokk 1. Til dæmis er stundum sagt að það eigi að auka eða efla eitthvað, svo sem að fjölga kennurum án þess að tilgreina tiltekin markmið eða afurð af því. En engu að síður á að gera eitthvað umfram venjubundið starf. Dæmi um aðgerðaliði í þessum flokki eru liður 3.2.1: „Efla kennslu íslensku sem annars máls“; liður 4.1.1: „Fjölga kennurum, sérstaklega á leikskólastigi“; liður 5.3.1: „Auka þekkingu kennara á leiðum sem styðja við læsi, gagnrýna hugsun og lýðræðislega þátttöku í formlegu og óformlegu námi“; liður 6.3.1: „Auka áherslu á geðrækt og félags-, tengsla- og tilfinningafærni í leik-, grunn- og framhaldsskólum og frístundastarfi“; og liður 7.1.4: „Auka við upplýsingar um menntun í mælaborði farsældar“.

Flokkur 3 varð til þegar við sáum að þó nokkuð margir aðgerðaliðir eru ekki beinlínis aðgerðir, hvorki nákvæmar né ónákvæmar, heldur eðlileg og sjálfsögð viðfangsefni í skólastarfi sem við teljum að ekki þurfi að skilgreina sem sérstaka aðgerð, að minnsta kosti ekki nema skýrleiki eða nákvæmni sé meiri. Dæmi um aðgerðaliði í þessum flokki eru liður 3.2.3: „Leggja áherslu á inngildandi menntun, fjölmenningu og fjöltyngi í leiðbeiningum til starfsfólks í skóla- og frístundastarfi“; liður 4.4.2: „Öfluga skólaþróun á landsvísu“; liður 5.1.6: „Styðja við nýsköpun á sviði menntunar, bæði á sviði menntatækni og félagslegrar nýsköpunar“; liður 7.1.5: „Byggja stefnumótun í menntamálum á grundvelli gagna“; og liður 7.3.1: „Leikskólar vinni markvisst að auknum málþroska allra barna“.

Við teljum að enda þótt það sé fjöldi álitamála um hvar á helst að flokka tiltekna aðgerðaliði ætti þessi tafla að gefa heildarsýn á aðgerðirnar og liðina í þeim. Aðgerðaliðir nutu reyndar gjarna vafans og voru flokkaðir ofar í töflunni sem *skýrir frekar en óskýrir* og *óskýrir frekar en sjálfsagðir hlutur*.

Greiningin leiðir einnig í ljós verulegt innbyrðis efnislegt ósamræmi milli stoðanna fimm, sem þingsályktunin frá 2021 kveður á um, og aðgerðanna í áætluninni. Það er einnig flökt efnispátta milli stoða þar sem það er ekki alltaf rökrétt samhengi milli heita stoðanna, aðgerðanna og undirliðanna. Dæmi um slíkt ósamræmi: Aðgerð 6.1 Inngildandi menntun og skólaþjónusta er undir stoðinni 6. Vellíðan í öndvegi en undirliðirnir fjalla lítið sem ekkert um inngildandi menntun (e. inclusive education); aðeins tveir undirliðir hafa skírskotun til inngildandi menntunar. Rökréttara hefði verið að inngildandi menntun fengi sérstakan aðgerðarlið undir stoðinni 4. Kennsla í fremstu röð, ekki síst í ljósi áherslu aðalnámskrár grunnskóla eins og hún birtist í kafla 7. Nám og kennslu (7.1. Nám við hæfi hvers og eins, 7.2. Jöfn tækifæri til náms, 7.3. Nám í skóla án aðgreiningar, o.s.frv.). Inngilding er þannig dæmi um hugmynd sem flakkar um skjalið í óljósri merkingu og gefur þannig til kynna ósamræmdar hugmyndir um hvað átt er við. Annað dæmi má taka af stoð 7. Gæði í forgrunni. Liðir 7.1 Menntatölfræði, 7.2 Endurskoðað mat og eftirlit með skólastarfi og 7.3 bættur námsárangur og samræmdar mælingar, ríma efnislega saman (þó ekki við heiti

stoðarinnar) en heiti síðustu aðgerðarinnar 7.4 Stefna um samfellda náms- og starfsráðgjöf kemur eins og þrúma úr heiðskíru lofti inn í þetta samhengi.

Tvær stoðir virðast miða að því að auka gæði kennslu eða nám nemenda en við teljum þær hins vegar vísa hvor í sína áttina enda undirbyggðar á ólíkan hátt. Fyrri stoðin er 4. Kennsla í fremstu röð og aðgerðar eru; 4.1 Fjölgun kennara, 4.2 Öflugir kennarar í skólum landsins, 4.3 Íslenskufærni starfsfólks sem vinnur við uppeldi og menntun barna og 4.4 Stuðningur og ráðgjöf við nám og kennslu. Seinni stoðin er 7. Gæði í forgrunni. Þar eru aðgerðir eftirfarandi: 7.1. Menntatölfræði, 7.2 Endurskoðað mat og eftirlit með skólastarfi, 7.3 Bættur námsárangur og samræmdar mælingar og 7.4 Stefna um samfellda náms- og starfsráðgjöf.

Þegar rýnt er í þessar aðgerðir, birtast mótsagnir, eiginlega hálfgerð flækja, um það hvernig lítið er á gæði skólastarfs, nám og kennslu. Stoð 7 heitir til dæmis Gæði í forgrunni. Þegar liðir aðgerðarinnar eru skoðaðir kemur í ljós að hugmyndin um gæði er tengd tölfræði, samræmdum mælingum og eftirliti. Rökrétt er því að álykta að höfundar skjalsins líti á mælingar og gæði sem lítt rjúfanlega tvennu. Gæði eru hér tengd árangursorðræðu sem byggist á því að menntun sé skilgreind og metin með mælanlegum gögnum og er í anda OECD orðræðu um að stýra með gögnum. Hér er til dæmis frekar lítið sem rímar við þær áherslur sem birtast í bókinni *Gæði kennslu. Námsækifæri fyrir alla nemendur* (Anna Kristín Sigurðardóttir o.fl., 2024) sem fjallað er um hér síðar í greininni.

Ástæðurnar fyrir slíku innbyrðis ósamræmi geta verið margar. Okkur sýnist augljóst að ef aðgerðir verða of víðtækar og innihalda marga ólíka undirliði, þá sé hætt við því að villast af leið. Hugsanlegt er að höfundar skjalsins hafi ekki haft skýra sýn á hugmyndir og hugtök og þar af leiðandi birtist ósamræmi og jafnvel mótsagnir í útlistun aðgerðanna. Af þessum sökum birtist áætlunin okkur eins og málamiðlunarplagg fremur en heildstæð stefna.

Mun áætlunin hafa áhrif og þá á hvað og hverja?

Þegar þetta er metið verður að skoða hvert er markmiðið með áætluninni. Í Inngangi eru rifjuð upp einkunnarorð þingsályktunarinnar um menntastefnu frá 2021 sem eru *Framúrskarandi menntun alla ævi*. Sérstaklega er tekið fram að bregðast eigi við stöðunni í menntakerfinu út frá niðurstöðum PISA, norrænu QUINT-rannsókninni (Quality in Nordic Teaching), íslensku æskulýðsrannsókninni og annarra nýlegra rannsókna sem eru ekki nefndar sérstaklega.

Í PISA er áhersla á læsi, stærðfræði og náttúruvísindi. Í PISA 2022 mældist hæfni íslenskra grunnskólabarna lakari en meðaltal OECD í stærðfræði, læsi og náttúrufræði (Mennta- og

barnamálaráðuneytið, 2025a, bls. 10). Aðferð PISA-rannsóknarinnar ætti að vera lesendum þekkt og er því ekki rifjuð upp. Þær kennslugreinar grunnskóla sem voru sérstaklega rannsakaðar í QUINT-rannsókninni voru móðurmál (það er íslenska hér á landi), samfélagsgreinar og stærðfræði. QUINT-rannsóknin fólst meðal annars í því að greina myndupptökur úr kennslustofum í tíu 8. bekkjardeildum í jafnmörgum skólum út frá matsramma um gæði kennslu sem nefnist PLATO. Þessu er nánar lýst í bókinni *Gæði kennslu – námstækifæri fyrir alla nemendur* (Anna Kristín Sigurðardóttir o.fl., 2025). Meðal annars leiddi QUINT-rannsóknin í ljós að hátt hlutfall myndskeiða reyndist vera á lægri enda kvarðans um gæðaviðmið hvað varðar kennslufræðilega þætti (það er faglegar kröfur, stigskiptan stuðning og framsetningu og notkun námsefnis). Rannsakendurnir álykta að skýr tækifæri felist í því að auka vitsmunalega áskorun til nemenda, þvert á námsgreinarnar þrjár sem voru skoðaðar (Jóhann Örn Sigurjónsson o.fl., 2025).

Rökrétt ályktun af niðurstöðum beggja rannsóknanna er að bæta þurfi kennslu, að minnsta kosti í grunnskólum. Þá vaknar spurningin um hvort það sé nægilega vel útskýrt í aðgerðaáætluninni hvernig kennslan getur orðið betri og hvernig hægt sé að stuðla að meiri námsárangri nemenda. Stutta svarið við því er í rauninni nei en það er samt ekki hægt að segja að áætlunin sé alveg þögul um það efni. Aðgerð 4.2 Öflugir kennarar í skólum landsins bregður ljósi á hvað ráðuneytið telur þurfa til að auka gæði kennslu. Enginn liðanna í aðgerðinni tekur mjög nákvæmlega á málinu en þrír eru þýðingarmestir: Aðgerðaliðurinn „Efla starfsþróun kennara á lykilsviðum náms og kennslu“ (4.2.3) er mikilvægur en vekur spurninguna um hver þessi lykilsvið séu. Aðgerðaliðurinn „Vinna í samstarfi við háskólasamfélagið, rekstraraðila skóla og hagsmunaaðila að hagnýtingu menntarannsókna til að þróa og efla gæði kennsluhátta“ (4.2.1) er þýðingarmikill sem stoðaðgerð og aðgerðaliðurinn „Þróa og innleiða árangursríkar starfs- og kennsluaðferðir sem stuðla að inngildandi skólastarfi með virkri ráðgjöf og þjónustu á landsvísi“ (4.2.6) er einnig þýðingarmikill. Allir þessir þrír liðir sýnast einkum grunnskólamiðaðir – og alls ekki leikskólamiðaðir. Við óttumst nokkuð að þessar þýðingarmiklu aðferðir sem felast í liðunum þremur, sem einar og sér væru ef til nokkurn veginn nægar til að stýra mikilvægasta umbótastarfinu í grunnskólum, kikni undan fargi rúmlega 100 annarra aðgerðaliða. Því er ástæða til að óttast að námsárangur, hvorki sá sem er mældur á PISA, né annar árangur muni verða betri fyrir tilstuðlan þessarar áætlunar.

Hvað er ekki með?

Þegar við greindum fyrri aðgerðaáætlun lögðum við áherslu á að gæta þyrfti að því hvernig gagnrýni á hvað vantar er sett fram. Ólíklegt er að ætlunin sé að kæfa einhver mál undir þunga 21 aðgerðar með 111 liðum. En hæpið að það sé svigrúm og mannskapur á þeim tveimur og hálfu ári sem áætlunin gildir, það er til ársloka 2027, til að gera eitthvað fleira

en er í áætluninni.

Í greiningu okkar á fyrstu aðgerðaáætlun gagnrýndum við meðal annars litla áherslu á jafnrétti og sjálfbærnimenntun, það er tvo grunnþætti úr aðalnámskrá 2011. Enn fer lítið fyrir jafnrétti sem grunnþætti í aðgerðaáætluninni. Orðið jafnrétti er hvergi nefnt í áætluninni en eitt af þeim atriðum, sem talið er upp í aðgerð nr 6.3 um aukna áherslu á vellíðan í öllu skóla- og frístundastarfi, er varnir gegn rasisma; liðurinn í aðgerðinni hljóðar svo: „Auka samstarf skóla, félagsmiðstöðva og ungmennahúsa um inngildandi starfshætti, geðrækt, ofbeldisvarnir, varnir gegn rasisma og forvarnir“. Aftur á móti eru inngilding og inngildandi starfshættir oft nefnt og mikilvæg aðgerð er lagabreytingar um inngildandi menntun (aðgerð 6.1 í tveimur liðum).

Heil aðgerð, það er nr 5.2, í þremur liðum, er um sjálfbærni og loftslagsmál í menntun. Mögulega er hér brugðist við gagnrýni okkar á fyrra skjal (Hermína Gunnþórsdóttir og Ingólfur Ásgeir Jóhannesson, 2022). En líklegra er að það sé orðið við óskum UNESCO annars vegar – tveir liðir í aðgerðinni snúa að þátttöku og áherslu á hugmyndir UNESCO um menntun – og Landverndar hins vegar því að liður 5.2.2 snýst um að efla Grænfánaverkefni samtakanna.

Lítið er sagt um leikskóla sérstaklega í áætluninni. Lausleg talning leiðir í ljós að í fyrirsögnum eða texta er leikskóla getið fimm sinnum, grunnskóla tólf sinnum og framhaldsskóla 35 sinnum. En bæta má við þessar tölur þeim átta skiptum á sex stöðum þar sem leik-, grunn- og framhaldsskólastarf er talið upp. Þegar þessi talning var gerð kom líka í ljós að frístundastarf var nefnt 22 sinnum.

Lokaorð

Nýja skjalið, það er *Menntastefna 2030. Önnur aðgerðaáætlun 2025–2027*, er miklu betur frágengið en fyrsta aðgerðaáætlunin enda tekinn lengri tími til vinnslu hennar, til dæmis voru drög lögð fram á menntaþingi haustið 2024. Stjórnarskipti rétt fyrir síðustu áramót, og ráðherraskipti í mars að auki, flýttu varla fyrir því að ljúka við þetta skjal. Þessi aukni tími hefur þó ekki verið nýttur til þess að gera það sem tekið er fram í fréttatilkynningu að séu næstu skref, það er „skilgreining árangursmælikvarða og vinna með hagaðilum að nánari útfærslu“ (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2025b).

Fyrstu aðgerðaáætlun máttum við sundurlausa og án forgangsroðunar. Við ályktuðum sem svo að því fleiri aðgerðir og verkþættir sem hefðu ratað í hana á þennan hátt, það er án forgangsroðunar, því meira vantaði í hana af aðgerðum sem þyrfti að halda áfram með eða ráðast í af fullri alvöru (Hermína Gunnþórsdóttir og Ingólfur Ásgeir Jóhannesson, 2022).

Hinn mikli fjöldi aðgerða í þessari áætlun og ennþá fleiri liðir í þeim – á bilinu tvisvar til þrisvar sinnum fleiri en í fyrri áætlun – gefur ekki síður tilefni til að spyrja sömu spurningar um þær aðgerðir sem ekki eru í áætluninni. Forgangsröðunin er engan veginn sýnileg. Þessi skortur á skýrri forgangsröðun er í besta falli óheppilegur sé litið til þess að stjórnvöld áætla að framkvæma 111 liði í aðgerðum; slíkt getur varla talist ávísun á skilvirka stjórnsýslu.

Vandi áætlunarinnar felst ekki í því að aðgerðirnar eða einstakir liðir þeirra séu óþarfir. Heldur er vandinn fremur sá að þótt tæknileg flokkun aðgerðaliða skili flestum aðgerðum í flokkinn Nám og kennsla (37 liðir í aðgerðum), þá kemur í ljós við frekari greiningu að kennsla sem slík er frekar lítið ávörpuð. Tækifærin til umbóta í kennslunni eru þó mikil og brýnt að styðja við starfsþróun kennara, eins og komið hefur fram hér að ofan – og sá stuðningur þarf í sjálfu sér að ná til annars starfsfólks skólanna, ekki síst til leiðbeinendanna sem ganga í störf kennara á öllum skólastigum. Um umbætur í kennslunni og stuðning við kennara er of lítið fjallað í áætluninni en það er einmitt þessi þáttur sem getur stuðlað að bættum námsárangri nemenda.

Við höfum ekki trú á öðru en unnið verði af heilindum að sérhverri aðgerð í áætluninni. Þótt við sjáum tæpast einhverja aðgerð eða einhvern lið í aðgerð óþarfan, þá er undantekning frá því reyndar þau 20% aðgerðaliða sem eru sjálfsagðir hlutir, sjá töflu 2. Við viljum þó árétta og höfum þegar lýst því yfir að við teljum eina aðgerð, það er þá aðgerð er lýtur að þróun kennsluhátta og stuðningi við kennara (aðgerð 4.2 Öflugir kennarar í skólum landsins), mikilvægasta. Við óskum þess að hún verði sett í forgang eða aðrar aðgerðir ekki látnar þvælast fyrir þeirri vinnu.

Heimildir

Anna Kristín Sigurðardóttir, Hermína Gunnþórsdóttir og Rúnar Sigþórsson (ritstjórar). (2025). *Gæði kennslu. Námstækifæri fyrir alla nemendur*. Háskólaútgáfan.

Hermína Gunnþórsdóttir og Ingólfur Ásgeir Jóhannesson. (2022). Óreiðukennd fyrsta aðgerðaáætlun í menntamálum. *Skólaþræðir*.

<https://skolathraedir.is/2022/11/04/oreidukennd-fyrsta-adgerdaaetlun-i-menntamalum>.

[Greinin er einnig á ensku í *Skólaþráðum*, Chaotic first action plan in education, febrúar 2023, <https://skolathraedir.is/2023/02/09/chaotic-first-action-plan-in-education>]

Ingólfur Ásgeir Jóhannesson. (2006). Leitað að mótsögnum: Um verklag við orðræðugreiningu. Í Rannveig Traustadóttir (ritstjóri), *Fötlun. Hugmyndir og aðferðir á nýju fræðasviði* (bls. 178–195). Háskólaútgáfan.

Jóhann Örn Sigurjónsson, Berglind Gísladóttir og Anna Kristín Sigurðardóttir. (2025). Í Anna Kristín Sigurðardóttir, Hermína Gunnþórsdóttir og Rúnar Sigþórsson (ritstjórar), *Gæði kennslu. Námsækifæri fyrir alla nemendur* (bls. 33–59). Háskólaútgáfan.

Mennta- og barnamálaráðuneytið. (2024a). *Hver er staðan í menntakerfinu? Samantekt fyrir Menntaþing 2024*.

<https://www.stjornarradid.is/library/01-Frettatengt—myndir-og-skrar/MRN/Hver-er-stadan-i-menntakerfinu-Samantekt-vef.pdf>

Mennta- og barnamálaráðuneytið. (2024b). 17.1. Nám, kennsla og kennsluhættir. *Aðalnámskrá. Grunnskóli. Greinasvið*.

<https://www.adalnamskra.is/grunnskoli/kafli-17-greinasvid-kennsla-nam-og-namsmat-2024>

Mennta- og barnamálaráðuneytið. (2025a). *Menntastefna 2030. Önnur aðgerðaáætlun 2025–2027*.

<https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit-skyrslur-og-skrar/MRN/Menntastefna-2030-Onnur-adgerdaaetlun-2025-2027.pdf>

Mennta- og barnamálaráðuneytið. (2025b). Næstu aðgerðir í innleiðingu menntastefnu [fréttatilkynning].

<https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2025/07/04/Naestu-adgerdir-i-innlidingu-menntastefnu/>

Mennta- og menningarmálaráðuneyti. (2021). *Menntastefna 2030. Fyrsta aðgerðaáætlun 2021–2024*. https://www.stjornarradid.is/library/01-Frettatengt—myndir-og-skrar/MRN/Menntastefna_2030_fyrsta%20adgerdar%c3%a1%c3%a6tlun.pdf

Shulman, L. (1987). Knowledge and teaching: Foundations of the new reform. *Harvard Educational Review*, 57(1), 1–22. <https://doi.org/10.17763/haer.57.1.j463w79r56455411>

Tyler, R. W. (1949). *Basic principles of curriculum and instruction*. University of Chicago Press.

Þingsályktun um menntastefnu fyrir árin 2021–2030 nr 16/151.

<https://www.althingi.is/altext/151/s/1111.html>

Um höfundana

Hermína Gunnþórsdóttir (hermina(hjá)unak.is) er prófessor við Kennaradeild Háskólans á Akureyri. Hún hefur starfað við leik-, grunn- og framhaldsskóla og lauk doktorsprófi frá Háskóla Íslands 2014. Helstu viðfangsefni hennar í kennslu og rannsóknum tengjast félagslegu réttlæti í menntun, skóla og námi án aðgreiningar, fjölmenningu og fjöltyngi, fötlunarfræði, menntastefnu og framkvæmd. Hún var ein af rannsækendum í norrænu QUINT-rannsókninni sem getið er um í aðgerðaáætluninni og greininni.

Ingólfur Ásgeir Jóhannesson (ingo(hjá)hi.is) er prófessor emeritus við Menntavísindasvið Háskóla Íslands. Hann lauk bakkalárprófi í sagnfræði og uppeldisfræði 1979, námi til kennsluréttinda 1980 og cand.mag.-prófi í sagnfræði 1983 frá Háskóla Íslands, og doktorsprófi í menntunarfræðum frá Wisconsinháskóla, Madison, 1991. Sérsvið hans eru námskrár, framhaldsskólar, menntastefna og kynjafræði í menntarannsóknum. Nýjustu rannsóknir Ingólfs og félaga eru um nýliða í grunnskólakennslu.



Grein birt 7. september 2025