

Örþættir úr skólasögu 3: Mótun menntastefnu 1992-1994



Ó
la
f
u
r
H
·
J
ó
h
a
n
n
s
s
o
n

Skólaþræðir birta nú minningarbrot Ólafs Helga Jóhannssonar um verkefni sem hann tók að sér á langri starfsævi og hann nefnir *Örþætti úr skólasögu*. Ólafur kom m.a. mjög að þróun

kennaramenntunar, ekki síst menntun skólastjórnenda, mótun menntastefnu í aðdraganda að flutningi grunnskólans yfir til sveitarfélaganna, sem og að ritstjórn aðalnámskrárinnar 2011/2023. Inngang Ólafs að þessum skrifum má lesa **hér**. Hér segir Ólafur frá þátttöku sinni í mótun menntastefnu í aðdraganda að flutningi grunnskólans yfir til sveitarfélaganna.

*Sá ráðahagur reynist snjall
og reddar alveg helling
ef parast saman kerfiskall og kelling.*

Þórarinn Eldjárn

Árið er 1992. Síminn hringir. Á línunni er Guðríður Sigurðardóttir, ráðuneytisstjóri í menntamálaráðuneytinu. Hún segir mér að ráðherra sé að skipa nefnd sem falið verði að móta menntastefnu og endurskoða lög um grunn- og framhaldsskóla. Ráðherra muni skipa í nefndina án tilnefninga. Ekki man ég hvort ég spurði um hverjir sætu í nefndinni, en ráðuneytisstjóri sagði að skipunin kynni að verða gagnrýnd fyrir að hafa pólitíska slagsíðu sem lýsti sér m.a. í því að formaður nefndarinnar, Sigríður Anna Þórðardóttir, væri alþingismaður í sama flokki og Ólafur G. Einarsson menntamálaráðherra, en einnig reyndur kennari. Sér væri mikið í mun að niðurstaðan yrði ekki bitbein stjórnmalaflokka heldur gæti skapast um hana þverpólitísk sátt.

Ég tók undir það að störf nefndarinnar mættu ekki verða lituð af flokkspólitík. Það hefði í för með sér að ef næsti ráðherra væri á öndverðum meiði yrði stefnan endurskoðuð og af því leiddi í reynd stefnuleysi sem væri afar óheppilegt fyrir skólastarf í landinu. Ráðuneytisstjóri bað mig að hugsa málið og láta sig vita sem fyrst. Ég ræddi þetta við nána samstarfsmenn og í kjölfar þess ákvað ég að vera með. Afstaða mín var að þarna gæti ég haft áhrif og ef einhver sjónarmið yrðu ráðandi sem ekki hefðu hagsmuni nemenda að leiðarljósi myndi ég endurskoða afstöðu mína.

Mér þóttu fyrstu fundirnir fremur þunglamalegir. Hópurinn var stór, átján manns (sjá viðauka) og nefndarmenn þekktust ekki allir innbyrðis og þegar sú er raunin fara menn varlega. Umræðan var í fyrstu almenns eðlis. Smám saman slípaðist hópurinn og samskiptin urðu opinskárri. Formaður nefndarinnar stýrði fundum af röggsemi og átti drjúgan þátt í mótun verklags og var í öllu hlutlæg í sinni afstöðu.

Verkefni nefndarinnar var æði víðfeðmt. Að móta menntastefnu fyrir grunn- og framhaldsskóla og í kjölfarið að semja frumvörp til laga um þessi skólastig. Ákvörðun um að færa rekstur grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga lá í loftinu og gekk nefndin að því sem gefinni forsendu. Lagt hafði verið mat á hvað árlegur rekstur grunnskólans kostaði (um 6 milljarðar). Ýmsir gagnrýndu þá útreikninga, ekki síst fræðslustjórar, og töldu kostnaðinn mun meiri. Sveitarfélögum voru tryggðar tekjur með því að hækka útsvarsprósentu og lækka tekjuskatt sem þeirri hækkun nam.

Svo heppilega vildi til að næstu árin var samfelld hagvaxtarskeið í landinu sem hafði í för með sér vaxandi tekjur fyrir sveitarfélögin. Þetta ástand varði allt fram til fjármálahrunsins 2008. Næstu árin á eftir glímdu sveitarfélög og skólastjórar við rekstur þar sem niðurskurður var megin viðfangsefnið. Um það má t.d. lesa í tveimur greinunum (Sigurlína Davíðsdóttir o.fl. 2012; Steinunn Helga Lárusdóttir o.fl. 2015).

Nefndin skilaði áfangaskýrslu í janúar 1993 þar sem helstu áhersluatriðum voru gerð skil. Skýrslan vakti talsverðar umræður. Einkum var það tillagan um flutning grunnskólans til sveitarfélaga sem Kennarasamband Íslands lagði eindregið gegn, taldi að það myndi vinna gegn áherslunni á jöfn tækisæri til náms. Þá væru fámenn sveitarfélög vanbúin að takast á hendur svo viðamikil verkefni. Áform um styttingu náms til stúdentsprófs um eitt ár voru einnig gagnrýnd einkum af kennurum framhaldsskóla sem töldu að um væri að ræða gengisfellingu á náminu í framhaldsskólum.

Nefnd um mótun menntastefnu

Skýrsla

Reykjavík í júní 1994

Skýrsluna má nálgast með því að smella á myndina.

Nefndin hélt áfram störfum og í júní 1994 skilaði hún lokaskýrslu ásamt drögum að frumvörpum til laga um grunn- og framhaldsskóla. Lögin tóku gildi 1996 og stóðu að mestu óbreytt til ársins 2008. Þess skal getið að Svavar Gestsson, sem gegndi embætti menntamálaráðherra næst á undan Ólafi G. Einarssyni, hafði látið semja metnaðarfullt stefnumótunarplagg *Til nýrrar aldar* (1991). Ekki var því plaggi hampað í þessum hópi, en nefndin lagði til að grunnskólinn yrði einsetinn og skóladagur samfelldur en það hafði lengi hafði verið baráttumál fræðslufirvalda í Reykjavík, bæði í tíð Áslaugar Brynjólfsdóttur fræðslustjóra og Árna Sigfússonar formanns fræðsluráðs.

Efni skýrslunnar verður ekki reifað til fulls í þessum pistli, aðeins tilgreind nokkur dæmi um breytingar sem lagðar voru til í skýrslunni. Að öðru leyti er vísað til skýrslunnar sem er á netinu (Nefnd um mótun menntastefnu, 1994).

Þessar breytingar lagði nefndin til:

- Rekstur grunnskólans verði fluttur til sveitarfélaga og beri þau ábyrgð á stuðningi við skólastarf, ráðgjöf og eftirliti.
- Grunnskólinn verði einsetinn og viðvera nemenda lengd til að mæta þörfum foreldra.
- Fræðsluskrifstofur verði lagðar niður en sveitarfélög komi á fót ráðgjöf og stuðningi við skóla.
- Greinabundin kennsluráðgjöf og ráðgjöf við rannsóknir og tilraunastarf verði eflað.
- Komið verði á fót námstjórn í kjarnagreinum.
- Nemendum í grunn- og framhaldsskólum verði tryggðir 180 skóladagar á ári.
- Nám á bóknámsbrautum til stúdentsprófs verði stytt í þrjú ár eftir að fjölgun skóladaga hefur tekið gildi.
- Innleitt verði markvisst mat á skólastarfi. Annars vegar sjálfsmat skóla sem þeir annast og hins vegar ytra eftirlit sem menntamálaráðuneytið ber ábyrgð á.

Lögð var áhersla á að allar tillögur nefndarinnar væru vel rökstuddar.

Talsverðar umræður voru um hver yrðu afdrif fræðsluskrifstofanna sem gegndu meginhlutverki í framkvæmd skólastarfs. Fræðsluskrifstofur höfðu bæði eftirlitshlutverk og veittu skólum margháttaðan stuðning og ráðgjöf. Sveitarfélögin voru vel á annað hundrað, mörg fámenn og óburðug til að takast á hendur að reka grunnskóla. Því var mætt með því að efla jöfnunarsjóð sveitarfélaga til mikilla muna. Rætt var um að ríkið ræki fræðsluskrifstofurnar áfram meðan sveitarfélög væru að fóta sig í þessu nýja umhverfi. Tveir fræðslustjórar áttu sæti í hópnum og þeir voru eindregnir talsmenn þessa. Þessi tillaga hlaut ekki brautargengi, þyngra vó sú skoðun að sveitarfélögin fengju sjálfðæmi um hvernig þau uppfylltu ákvæði um stuðning við skólana. Og fyrstu árin eftir flutninginn voru nokkrar fræðslu- eða skólaskrifstofur reknar með samlagsformi. Skólaþjónusta Eyþings er dæmi um þetta. En að nokkrum árum liðnum setti Akureyrarbær upp eigin skrifstofu og þá var ekki lengur grundvöllur fyrir hinni. Sunnlendingar settu á fót Skólaskrifstofu Suðurlands og starfaði hún þar til Sveitarfélagið Árborg dró sig út úr samstarfinu. Hliðstætt gerðist á Vesturlandi.

Talsvert var rætt um Námsgagnastofnun og framtíð hennar. Það sjónarmið var reifað að ríkið ætti ekki að gefa út námsgögn heldur ætti að fela „markaðinum“ að sjá um það. Honum væri vel treystandi til þess. Þessi skoðun hlaut ekki brautargengi og ekki heldur það sjónarmið að sveitarfélög sæju um útgáfuna. Lög um Námsgagnastofnun voru því óbreytt enn um sinn.

Mér fannst það viðhorf ríkjandi hjá yfirvöldum menntamála að gefa þyrfti sveitarfélögunum svigrúm til að móta framkvæmd um rekstur skólanna eftir sínu höfði innan ákvæða laga og reglugerða. Mjög var dregið úr stuðningshlutverki menntamálaráðuneytisins, en eftirlit var aukið með ákvæðum um sjálfsmatsaðferðir skólanna, og um ytra mat. Sjálfsmatsaðferðir

skyldu skólar sjálfir ákvarða og útfæra eftir mjög almennum leiðbeiningum menntamálayfirvalda. Því miður var ekki fallist á tillögu nefndarinnar um að tryggja kennsluráðgjöf á landsvísu, ekki síst greinabundna ráðgjöf og stuðning við þróunarstarf.

Árið 2015 var Menntamálastofnun sett á laggirnar. Hún tók við hlutverki Námsgagnastofnunar og Námsmatsstofnunar og annaðist einnig mat á skólastarfi, en var ekki ætlað sinna stuðningi og leiðsögn við skólana. Þegar þetta er skrifað árið 2025 hefur Menntamálastofnun verið lögð niður og á grunni hennar er risin stofnun sem hefur skólaþróun, ráðgjöf og stuðning við skólastarf sem megin viðfangsefni (Lög um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu nr. 91/2023.) Þetta er m.a. rökstutt með því að nemendur hafi ekki jöfn tækifæri til náms og stafar það einkum af því hve misjafna burði sveitarfélög hafa þegar litið er til stuðnings og ráðgjafar.

Innleiðing sjálfsmats varð kannski kveikjan að því að Háskóli Íslands setti á laggirnar nám um mat á skólastarfi. Brautskráðir nemendur ásamt ábyrgðarmanni námsins, Sigurlínu Davíðsdóttur, stofnuðu svo Matsfræðafélag Íslands sem starfaði af krafti um nokkurra ára skeið. Þetta félag gaf út stuttar leiðbeiningar um innra mat ([sjá hér](#)).

Eftirmáli

Árið 2022 var um aldarfjórðungur liðinn frá þessari stóru kerfisbreytingu sem flutningur grunnskólans var. Af því tilefni hafa margir litið í baksýnispegilinn og velt fyrir sér hvernig til hefur tekist. Þrátt fyrir ýmsa vankanta virðast menn sammála um að í heild hafi sveitarfélög tekist á við þetta viðfangsefni af metnaði og lítill áhugi virðist vera á að snúa til baka. En gagnrýndur hefur verið sá ójöfnuður sem er milli fjölmennra og fámennra sveitarfélaga, einkum hvað varðar faglegan stuðning og ráðgjöf (Anna Kristín Sigurðardóttir o.fl., 2022).

Stytting náms til stúdentsprófs er enn til umræðu (Gerður G. Óskarsdóttir og Þuríður Jóna Jóhannsdóttir, 2024; Sigríður Halldórsdóttir og Baldvin Þór Bergsson, 2024) en fátt bendir til þess að það verði fært til fyrra horfs. Líklegra má telja að stuðlað verði að sveigjanlegum námstíma, raunar er ekkert því til fyrirstöðu í núgildandi kerfi.

Heimildir

Anna Kristín Sigurðardóttir, Börkur Hansen, Gerður G. Óskarsdóttir, Ingvar Sigurgeirsson, Sigríður Margrét Sigurðardóttir og Þorsteinn Sæberg (2022). Grunnskólinn hjá sveitarfélögum í 25 ár: Ávinningar og áskoranir. *Skólaþræðir, tímarit áhugafólks um skólaþróun*. https://skolathraedir.is/2022/04/19/flutningur_grunnskolars_25_ar/

Gerður G. Óskarsdóttir og Þuríður Jóna Jóhannesdóttir. (2024, 2. maí). Styttning framhaldsskólans í ljósi þróunar grunnskólans og leikskólans. *Heimildin*.
<https://heimildin.is/grein/21758/stytting-framhaldsskolans-i-ljosi-throunar-grunnskolans-og-leikskolans/>

Klara E. Finnbogadóttir og Þórður Kristjánsson. (2024). Hvers vegna urðu námsefnisgerð og starfsþróun eftir hjá ríkinu þegar grunnskólinn var fluttur til sveitarfélaganna? Skólaþræðir. *Tímarit áhugafólks um skólaþróun*.
<https://skolathraedir.is/2024/01/27/namsefnisgerd-og-starfsthroun/>

Lög um grunnskóla nr. 66/1995

Lög um framhaldsskóla nr. 80/1996

Lög um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu nr. 91/2023

Lög um menntamálastofnun nr. 91/2015

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

Sigríður Halldórsdóttir og Baldvin Þór Bergsson (2024, 11. apríl). Torgið. Styttning náms til stúdentsprófs. RÚV. <https://www.ruv.is/sjonvarp/spila/torgid/35350/ah3ur4>

Sigurlína Davíðsdóttir, Guðný Guðbjörnsdóttir, Anna Kristín Sigurðardóttir, Arna H. Jónsdóttir, Börkur Hansen, Ólafur H. Jóhannsson, Steinunn Helga Lárusdóttir. (2012). Efnahagshrunið og skólastarf í tveimur íslenskum sveitarfélögum : skólakreppa? *Netla*, 114. <https://skemman.is/bitstream/1946/14581/1/014.pdf>

Sigurlína Davíðsdóttir, Björk Ólafsdóttir, Halldóra Pétursdóttir, Helga Dís Sigurðardóttir, Ólafur H. Jóhannsson og Sigríður Sigurðardóttir. (2011). *Leiðbeiningar um innra mat skóla*. Íslenska matsfræðifélagið.
<https://rafhladan.is/bitstream/handle/10802/6905/Lei%C3%B0beiningar-um-innra-mat-uppsett-loka%C3%Batg%C3%A1fa.pdf?sequence>

Steinunn Helga Lárusdóttir, Anna Kristín Sigurðardóttir, Arna H. Jónsdóttir, Börkur Hansen, Guðný Guðbjörnsdóttir (2015). Efnahagshrunið og skólastarf í Reykjavík. *Netla - Veftímarit um uppeldi og menntun*. <https://ojs.hi.is/index.php/netla/article/view/2417/1302>

Til nýrrar aldar: Framkvæmdaáætlun menntamálaráðuneytisins í skólamálum til ársins 2000 (1991). Menntamálaráðuneytið.

<https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/Menntamal/Menntastefna/Til%20n%C3%BDrrar%20aldar.pdf>

Viðauki

Átján manna nefndin var þannig skipuð:

Sigríður Anna Þórðardóttir, alþingismaður, formaður

Arnar Þórisson, viðskiptafræðingur

Árni Sigfússon, formaður skólamálaráðs Reykjavíkur

Björn Búi Jónsson, kennari við Menntaskólann í Reykjavík

Björn L. Halldórsson, lögfræðingur Reykjavíkurborg

Halldóra J. Rafnar, menntamálafulltrúi VSÍ

Haukur Helgason, skólastjóri Öldutúnsskóla

Helgi Jónasson, fræðslustjóri Reykjanesfræðsluumdæmis

Ingibjörg Guðmundsdóttir, fræðslufulltrúi MFA

Ingimundur Sigurpálsson, bæjarstjóri Garðabæ

Linda Rós Mikaelisdóttir, kennari í Álftamýrarskóla Reykjavík

María Þ. Gunnlaugsdóttir, aðstoðarskólameistari Flensborgarskóla Hafnarfirði

Ólafur H. Jóhannsson, endurmenntunarstjóri Kennaraháskóla Íslands

Sigurveig Sæmundsdóttir, kennari í Hofsstaðaskóla Garðabæ

Sólrún Jensdóttir, skrifstofustjóri í Menntamálaráðuneytinu

Stefán Baldursson, skrifstofustjóri í Menntamálaráðuneytinu

Trausti Þorsteinsson, fræðslustjóri Norðurlandsumdæmi eystra

Þorleifur Jónsson, viðskiptafræðingur hjá Samtökum iðnaðarins.

Um höfund

Ólafur H. Jóhannsson (1943) er fæddur og uppalinn í Hnausakoti í Miðfirði. Hann stundaði almenn sveitastörf til 15 ára aldurs. Gekk í farskóla frá 9 til 12 ára og var nokkrum árum síðar tvo vetur í Reykjaskóla í Hrutafirði. Ólafur lauk kennaraprófi frá Kennaraskólanum 1966, stúdentsprófi 1968, BA-prófi frá Háskóla Íslands 1974 og meistaragráðu frá háskólanum í Bristol 1988. Hann var um árabil skólastjóri Æfingaskóla Kennaraháskólans og lektor við Menntavísindasvið Háskóla Íslands (áður Kennaraháskóla Íslands).



Grein birt 30. desember 2025